

神 監 1 第 1 9 2 号
平成 21 年 9 月 25 日

A 様

神戸市監査委員	近	谷	衛	一
同	佐	伯	育	三
同	橋	本	秀	一
同	松	本	しゅ	うじ

固定資産税の徴収に関する住民監査請求の監査結果について
(通知)

平成 21 年 7 月 30 日に提出されました標記の住民監査請求について、地方自治法第 242 条第 4 項の規定により監査した結果を次のとおり通知します。

第1 請求の要旨

平成 21 年 7 月 30 日に提出された措置請求書によると、請求の要旨は次のとおりと解される。

神戸市（以下「市」という。）は、在日本朝鮮人総聯合会（以下「総連」という。）への固定資産税を厳格に徴収せよ。

我々の仲間によって総連が不当に固定資産税の支払いを免れていないか市長に質問状を送付し調べた結果、市長から「自治会集会所の用に供されている」施設に関しては固定資産税が減免されているという回答を得た。

それならば当然公共性を有することになり、自治会集会所の用に供されている施設は、要は公民館であるため、その場所等を公表し、市民に開放しなければならない。そうでなければ公共性は担保できない。ところが「今後も厳格に適用」と言うだけで一切が闇の中、到底納得できるものではない。

特定の人(在日)のみに開放する施設を「自治会集会所の用に供されている」として適正な固定資産税を課さず減免する市長の裁量に承服できない。

最高裁が「減免は違法」とする判断(2007. 11. 30)を示した後、大阪地裁(2009. 3. 19)でも同様な判決が出ている。

市は、違法な減免を行っている。

よって、市は総連関連施設の固定資産税を減免することなく厳格に徴収するよう監査を求める。

第2 監査の実施

1 監査の対象

請求人は、市内の総連関連施設への固定資産税を減免することなく厳格に徴収せよと主張しているが、措置要求書並びに事実証明書として添付されている公開質問状及び新聞記事においても、今回の監査請求の対象をいつの減免措置とするかの明示がなされていない。

固定資産税の減免は、法律及び条例の定めるところにより、課税権を行使した後、納税義務者の申請によって、その税額の全部又は一部を免除するものであり、一旦発生し確定した租税債権という市の「財産」の全部又は一部を放棄することで「処分」したものと言うべきであるから、地方自治法（以下「自治法」という。）第 242 条第 1 項でいう財産の処分に当たる。

住民監査請求は、自治法第 242 条第 2 項により、正当な理由がある場合を除き当該行為のあった日又は終わった日から 1 年を経過したときは行えない。本件請求人は正当な理由の主張をしておらず、平成 20 年度分減免の決裁日（平成 20 年 3 月 4

日)及び平成20年度固定資産税第1期納税通知書の納期(平成20年4月)からは既に1年が経過しているが、減免決定が平成20年度分に対して一括で行われており、平成20年度分の減免という財産の処分が終わるのは第4期納税通知書の納期(平成21年2月)終了時点と解することができるので、平成20年度以降における減免措置を監査の対象とする。

ただし、平成21年度の減免については、監査日現在、納税義務者から提出された申請書に基づき、実地調査等により減免の適否を行財政局主税部(以下「当局」という。)において調査中である。減免措置は、具体的な個々の調査に基づき決定するものであるから、この段階において、自治法第242条第1項でいう「当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合」とは言い難い。

よって、平成21年度分は対象外とし、平成20年度における減免措置についての違法性の有無を監査の対象とした。

2 監査の実施

当局の関係職員から事情聴取を実施するとともに、関係書類等の監査を行った。

なお、自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人に証拠の提出及び陳述の意向を打診したが、陳述の希望は無かった。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 固定資産税の減免に関する法令

① 地方税法(以下「法」という。)第367条では、「市町村長は、天災その他特別の事情がある場合において固定資産税の減免を必要とすると認める者、貧困に因り生活のため公私の扶助を受ける者その他特別の事情がある者に限り、当該市町村の条例の定めるところにより、固定資産税を減免することができる。」と規定している。

② 神戸市市税条例(以下「条例」という。)第53条で、固定資産税の減免について規定しており、同条第5項で「前各項に規定するもののほか、公益その他の事由により市長において必要があると認めるときは、固定資産税を減免することができる。」と定めている。

なお、条例第185条では、納税義務者は、都市計画税に係る徴収金を固定資産税に係る徴収金と併せて納付しなければならないが、第188条で、固定資産税を減免したときは、当該納税者に係る都市計画税についても同じ割合で減免されたものとするとしている。

③ 「条例第53条第5項の規定による固定資産税の減免」について、神戸市市税条例施行規則(以下「規則」という。)第19条各項において減免の内容を具体的に定めており、同条第2項では、固定資産の種類を列挙して、それに対する固定資

産税の減免額を定めている。

同条同項第 1 号では、「旧町内会、旧部落会等地域団体が専ら公益の用に供する土地及び家屋」について、固定資産税額の全額

同条同項第 2 号では、「専ら自治会(連合自治会及び自治会協議会を含み、集会所所在地の区を所管する区長に自治会として届け出たもので50世帯程度以上で構成されるものに限る。)の活動に使用する集会所(建物の区分所有等に関する法律(昭和 37 年法律第 69 号)に規定する区分所有権の目的たる建物の一部に係る集会所については、集会所として規約共用登記又は団地共用登記がなされている場合に限る。)の用に供する家屋及びその敷地である土地(当該固定資産の所有者から有料で借り受けているもの及び当該集会所の利用者から管理費等に相当する金額を超える対価を徴収するもの並びに営利を目的とする活動に供されているものを除く。)」について、固定資産税額の全額を減免する旨定められている。

(2) 総務省通知

「地方税法、同法施行令、同法施行規則等の改正について」(平成 20 年 4 月 30 日付け都道府県知事あて総務事務次官通知)(抜粋)

「地方税の減免措置については、地方税法の規定に基づき、条例の定めるところによって行うことができるが、各地方団体にあつては、当該措置が特別な事由がある場合に限った税負担の軽減であることを踏まえ、適正かつ公平な運用に十分配慮すること。

公益性を理由として減免を行う場合には、公益性の有無等条例で定める要件に該当するかを厳正に判断すること。特に、朝鮮総連関連施設に対する固定資産税の減免措置については、最近の裁判事例において、減免対象資産の使用実態やその公益性判断が問題とされていることも踏まえ、減免対象資産の使用実態を的確に把握し、引き続き適正化に努めること。」

なお、平成 19 年 4 月 1 日付けでも同様の通知がなされている。

また、平成 21 年 4 月 1 日にもほぼ同内容の通知が出されているが、最後の段落で、「特に、朝鮮総連関連施設に対する固定資産税の減免措置については、最近の裁判事例において、地方団体の判断に基づく減免措置が取り消された例があったことも踏まえ、減免対象資産の使用実態等について具体的かつ厳正に把握した上で、更に適正化に努めること。」と記述されている。

(3) 本件請求に関する減免状況

① 減免の実績

市内の総連関連施設で、平成 20 年度において固定資産税の減免を適用している施設(以下「本件施設」という。)は 13 施設ある。(別紙参照。なお、法第 22 条により守秘義務が課せられているため、所在地、物件を施設番号に変えて表記することとする。)

当局の調査資料を確認したところ、減免を適用している家屋の合計床面積の平均は約 400 m²であり、最小のものは約 50 m²、最大のものは約 2,000 m²である。家

屋の減免率については、最小のものは 33%、最大のものは 100%である。

減免を適用している土地は 9 施設 (No.1、3、8、11 を除く。(No.は別紙の施設番号を指す。以下同じ。)) であり、地積の平均は約 180 m²、最小のものは約 40 m²、最大のものは、約 750 m²である。土地の減免率については、最小のものは 32%、最大のものは 100%である。

平成 20 年度の本件施設に係る家屋・土地の固定資産税（都市計画税も含む。以下「固定資産税等」という。）の減免前課税額は約 645 万円、減免額は約 375 万円であり、減免後の課税額は約 270 万円である。

② 減免決定に関する書類

ア 平成 20 年 2 月 13 日 行財政局長決裁 「平成 20 年度分の市税に係る継続減免の取扱方針について」

内容：平成 19 年度において、市税の定標準によらない減免（市長特別減免）の措置を講じたものに係る平成 20 年度分の市税に係る継続減免の取扱いについての方針を決定する。

- ・方針の概要：継続分については、継続減免申請書の提出後、平成 20 年度の当初課税時から、平成 19 年度と同じ割合で減免措置を講じる。
- ・減免の決定：継続減免申請書の提出を受けた後、別途決裁を得る。

なお、本件施設については、いずれも「継続分」の取扱いになっている。

イ 平成 20 年 3 月 4 日 行財政局長決裁 「平成 20 年度分の市税の減免の決定及び決定通知の発送について」（以下「20 年度分決定決裁」という。）

内容：平成 19 年度において、市税の定標準によらない減免（市長特別減免）の措置を講じたものに係る平成 20 年度分の市税に係る継続減免について、減免申請書提出者に対して減免を決定する。

なお、本件施設の減免申請者が、継続減免申請書に添付して提出している資料はない。

本件施設に関する直近の減免決定決裁で、市職員による写真、実地調査結果等が添付されているのは、平成 18 年 7 月 6 日 行財政局長決裁「在日外国人関連施設に係る平成 18 年度の固定資産税（都市計画税を含む。）の減免について」（以下「18 年度分決定決裁」という。）である。

18 年度分決定決裁には、「固定資産税・都市計画税の減免についての方針」とする別紙が添付されており、それには「減免の可否及び減免率」として、「申請物件のうち、次の用途及び利用状況が認められるものについては、前年度と同様に減免することとする。①地域の在日外国人の会議や文化サークル活動、集会的な使用をしている部分及びこれらの使用・維持管理に係る事務を行っている部分については、自治会集会所の用に供する土地及び家屋に係る固定資産税等の免除の規定（規則第 19 条第 2 項第 2 号）に準じて 100%減免とする。②ビザの発給、

パスポートの申請代行、生活相談業務を行っている部分については、外交施設等に関する非課税の規定（地方税法第 348 条第 9 項）に準じて 100%減免とする。

③共用部分については、規則減免（自治会集会所）の取扱いと同様に取り扱うこととする。」とされている。

ウ 平成 20 年 3 月 5 日 市長名による納税義務者への通知 「平成 20 年度分固定資産税の減免について」（通知）

内容：平成 20 年度分固定資産税（都市計画税を含む。）につき、平成 19 年度分に引き続き減免措置を講じることとした旨の通知。

1 減免対象の固定資産の表示 2 減免率

2 当局の説明

（1）減免の理由等

本件施設に関する固定資産税等の減免の根拠規定は、条例第 53 条第 5 項「公益その他の事由により市長において必要があると認めるときは、固定資産税を減免することができる。」である。書面調査、実地調査を行い、規則第 19 条第 2 項第 2 号に規定する「集会所」（以下「規則集会所」という。）と同等のものであると確認した上で、減免措置を講じている。

本件施設には、「特定の団体」が専用使用している部分と純粋に「同胞たちが利用する集会所的」部分とがある。

「特定の団体」が使用している部分は、「特定の団体」のみが使用する部分であり、特別に減免する公益性を有しないため減免の対象としていない。

しかし、「同胞たちが利用する集会所的」部分については、規則集会所としての実質的要件を満たしていることが個別具体的に認定できる場合には、合理的な減免理由がある場合に当たるとして、市長が条例第 53 条第 5 項を適用して、当該集会所部分について家屋及びその敷地部分に係る固定資産税等を免除している。

一般的に、集会所とは、自治会加入者等の特定の人々が、行事活動や会議のために使用する施設である。公共団体による利用の有無及び住民からの利用の申し込みの有無が、直ちに集会所の判断基準となるものではない。

本件施設については、地域、施設により異なるものの、概ね文化サークル活動（朝鮮語学習、絵画、料理、囲碁、歌謡等）及び体育活動（空手、エアロビクス等）に使用されている。

なお、市に在住する他の外国人の集会所的施設についても、本件施設と同様に利用状況を確認した上で、減免措置を行っている。

（2）減免申請及び決定手続

本件施設の減免のように、条例及び規則に規定する減免事由について、実質的要件を満たしていることが認定できる場合には、条例第 53 条第 5 項「公益その他の事由により市長において必要があると認めるとき」を適用して特別に行う減免を「市長特別減免」と言う。市長特別減免は、本件施設の減免に限らない。

市長特別減免の手続きについては、次のとおりである。

毎年、前年度 3 月に、引き続き減免を希望する者は期限までに市に対して申請書（住所、氏名、物件の用途の公益性を記した申請理由、物件の表示を記載）及び添付書類（1 物件の図面、2 予算書又は決算書、収支報告書又は会計報告書、定款又は寄付行為及び事業概要等、3 物件の使用状況に係る資料 など）を提出する。当年度 5～8 月頃までに書面調査及び実地調査を終了し、行財政局長決裁により減免を決定する。

決裁権者については、「副市長以下専決規程」で、市税等の減免につき、定標準によらないものは局長と規定されている。

（3）減免理由があることの確認方法

実地調査は、係長級職員と担当者の複数名で申請物件の全ての階、全ての部屋を見て回り、写真撮影をするとともに、申請者から具体的な活動内容及び施設の利用状況等を聴取している。

ただし、実地調査は概ね 3 年ごとの実施であり、平成 20 年度は行っていない。申請者からの変更報告があった場合あるいは市が変更を現認した時にはその都度実施するが、仮に当年度に変更が把握できなくても、次回の実地調査時に変更時点まで遡及しての追徴課税が可能であり、是正措置が担保されている。

3 判断

本件施設に対する固定資産税の減免が違法か否かについて判断する。

（1）市における法令等の適用関係

市は、本件施設について、法第 367 条の「その他特別の事情がある者に限り、当該市町村の条例の定めるところにより、固定資産税を減免することができる。」、条例第 53 条第 5 項「公益その他の事由により市長において必要があると認めるときは、固定資産税を減免することができる。」の規定により、市長特別減免を行っている。これは、規則第 19 条第 2 項第 2 号に規定する「専ら自治会の活動に使用する集会所の用に供する家屋及びその敷地である土地」と同等のものとして、行財政局長決裁により、行っているものである。

法第 367 条の「その他特別の事情がある者」には公益上の必要がある者も含まれており、条例第 53 条第 5 項はその趣旨に基づく規定と言える。

条例第 53 条第 5 項の規定を受けて、規則第 19 条では、「条例第 53 条第 5 項の規定による固定資産税の減免」という条文見出しのもと、同条第 2 項で固定資産の内容を列挙して、それに対する固定資産税の減免額を規定している。同条においては「その他特に市長が認めるとき」あるいは「その他特に市長が認める固定資産」という包括的規定を置いておらず、よって、規則では、固定資産税を減免できる場合については限定的にとらえているものと解することができる。

条例第 53 条第 5 項にいう「市長において必要があると認めるとき」がどのような場合かは、市長の裁量の枠を示すものとして規則で規定しておくことが適当

とされるものの、多種多様の事例が散見され、すべてを規則化することは困難であり、規則以外の方法で市長が「必要があると認める」ことも許容されており、市長特別減免として決裁により決定することに違法・不当性はない。

また、その決定が行財政局長決裁によって行われていることについては、「副市長以下専決規程」で、定標準のない市税の減免は局長専決事項であるとされていることによるものである。

以上のことから、減免手続き自体は法令等に従ってなされているものであり、違法・不当とは言えない。

(2) 市長の裁量の範囲

条例第 53 条第 5 項は、固定資産税を減免することができる「公益その他の事由」による必要性の有無を市長裁量としているが、その裁量の範囲については「租税法律主義のもと、租税法領域での課税庁の処分に自由裁量は認められず、法規裁量の範囲で認められるものであり、固定資産税の減免事由についても同様である。」とされる。(平成 18 年 2 月 2 日福岡高裁判決)

そこで、次に、本件施設の固定資産税減免措置についての市長裁量に、法規裁量の範囲からの逸脱がないか否かを検討する。

① まず、一般的に、規則集会所と同等と認められる家屋及びその敷地である土地について、「公益その他の事由」による固定資産税等の減免の必要性があると判断することが市長の裁量の範囲内ということが出来るか否かである。

規則集会所について減免を認めた規則の趣旨を踏まえて、利用状況等がそれと同等であるという事実の確認をしたうえで、減免により同じ目的を達することができるとする判断であれば、無定量ではなく、与えられた一定の枠の範囲内での判断であるから、法規裁量の範囲内ということが出来る。

福岡高裁判決（平成 18 年 2 月 2 日）では、「公益性の有無に関しては、当該固定資産で営まれる事業の目的及び内容、その設備内容、さらにはその利用実態等の具体的事実の存否を客観的資料でもって認定した上で、その事実をもとに厳格に判断されなければならない。」と判示している。

また、大阪地裁判決（平成 21 年 3 月 19 日）においても、「本件減免措置の適法性を判断するに当たっては、(略) 同等の公益性があると判断する上で、その基礎となる事実関係について客観的な裏付けがあったかどうか、当該事実に対する評価が合理性を欠くかどうかという観点から検討すべきであり、客観的な裏付けを欠き、あるいは、その評価が合理性を欠いているような場合には、本件減免措置は裁量に違反した違法なものになるというべきである。」としている。

② そこで具体的に、市が本件施設について規則集会所と同等と認めたことについて、使用実態等を客観的資料に基づき把握した上で、適正になされたか否かを検討する。

まず、本件施設の 20 年度分決定決裁においては、各施設に関して減免の適否を判断する個別資料は、減免申請書以外添付されていない。

実地調査は3年に1回であることから、直近では18年度分決定決裁に各施設の家屋平面図、実地調査結果、現地写真が添付されている。家屋平面図及び実地調査結果については本件施設すべてに添付されていたが、現地写真については、1施設（No.4）は撮影を断られ、別の1施設（No.12）についてはたまたま鍵がなくて室内に入れず建物外観のみの撮影となっていた。他の11施設については、施設内の状況のわかる写真が添付されている。

18年度分決定決裁の添付資料によれば、文化活動や体育活動等人々の交流の場として使用されている規則集会所と同等といえる部分と、「特定の団体」のみが使用する部分や倉庫・物置、駐車場として使われている土地等規則集会所と同等とはいえない部分を、申請者（代理人）からの聴き取り、実地調査等により適正に把握するよう努めていることが認められる。

なお、No.4の写真は平成21年7月に撮影したものが当局より提出されたが、No.12の施設内の写真は提出されなかった。当局は、市職員を現地に派遣し実態見聞、調査させていることから、施設写真が無くても減免の適否の判断には影響はないとの見解を主張している。客観的裏付け資料の一部を欠いていることになるものの、市職員が実地調査をしていることから、規則集会所と同等と認めたことが直ちに不適正であるとは言えない。

次に、各施設の利用実態がわかる資料について、本件監査請求時点においては、当局は入手していなかったが、監査実施期間中に使用実態についての聴き取り調査を裏付ける資料提出を求めた結果、使用簿類については全施設、講座等の案内チラシや施設内での利用状況の写真等については5施設から当局に対して提出されたことを確認した。

地域内の他国籍者の使用実態及びその使用を排除していないことを示す客観的資料については、2施設について、「地域住民に対する施設の無償貸与」という文言の入った書類の存在を確認したのみである。しかし、市在住の外国人コミュニティのための交流施設ということを考えれば、必ずしもそれら資料がないからといって、また、仮に当該外国人のみによって利用されていた実態があったとしても、規則集会所と同等と認めたことが違法・不当とは言い切れない。

- ③ 請求人は、「自治会集会所の用に供されている施設は、要は公民館であるため、その場所等を公表し、市民に開放しなければならない。」と主張しているが、本件施設については規則集会所と同等との判断であり、規則集会所の中にも必ずしもその場所等を広く公表せず、当該自治会に所属する住民以外の人々に利用させていないケースもあり、この主張は妥当とは言いがたい。

また、請求人が言及している平成19年11月30日に最高裁で確定した福岡高裁の判決（平成18年2月2日）では、納税義務者、当該施設利用者の施設使用が「公益のために」という当該市条例の減免要件に該当しないこと、公民館類似施設として減免されている部分が、専ら「公益のために」使用されるべきとする施設運営規則上の定めもなく、その使用状況を客観的に認めるに足る資料の提出もないこと等を理由に減免事由の存在が認められないと判示された。

平成 21 年 3 月 19 日の大阪地裁判決では、地縁団体等管理運営集会所に準ずるものであって、それと同等の公益性があると判断するに足りる客観的裏付けがなかったことから、減免が違法とされている。

固定資産税の減免については、各自治体により根拠となる条例、規則の規定の定め方が異なり、これら裁判所判決内容が本件にもそのまま当てはまるとは言い難い面がある。さらに、市では一つの建物はもちろん、一つの階においても、規則集会所同等と判断できる使い方をされている部分とそれには該当しない部分とを实地調査、聴き取り等により厳密に区分し減免を実施している。

以上のことより、監査の対象である本件施設の平成 20 年度の減免措置については、使用実態等を客観的資料に基づき把握した上で、規則集会所と同等と認めて減免措置を行っているものと言える。

確かに ①継続申請であることから平成 18 年度の使用実態等の調査資料に基づき判断しており、減免決定時点と使用実態の調査結果に約 2 年のズレが生じていること ②平成 18 年度の調査時点で、一部資料の未入手があったこと などが見受けられたが、①については、次回の調査により修正、追徴課税が可能であること、②については、後日当該資料を入手したことにより結果としては聴取内容を裏付けることができたことから、特に判断に影響する問題はなかったと言える。

よって、本件施設に関する減免措置について違法性があるとは言えない。

4 結論

以上のことから、本件施設の固定資産税の減免について、違法であるとする請求人の主張には理由がない。

ただし、①实地調査が 3 年に 1 回であること、②一部の施設については、固定資産税の減免を判断するにあたり、入手しておくことが望ましいと思われる資料が添付されていないものが見受けられたこと、③特に实地調査における施設内部の写真は、減免の適否の判断に直接的に影響するものではないとしても、適正な实地調査がなされたことを客観的に裏付ける資料であるにもかかわらず、その不存在を知りながらそのまま放置黙認しているものがあること、④そもそも申請者に対する通知において申請書に添付する書類の記載をしておきながら、その書類の一部については任意提出の扱いとして添付がなくても督促していないこと等については、今後、改善の余地があるものとする。

また、決裁による市長特別減免に手続きの違法・不当性はないが、税の公平性、手続きの透明性の観点から、疑義の生じうるおそれのあるものについては規則整備等により明確化に努めることが望ましい。

これらの改善を検討すべき視点及び総務事務次官通知の趣旨を踏まえて、引き続き、減免対象資産の使用実態等について具体的かつ厳正に把握した上で、更に減免措置の適正化を図られるよう要望する。

別紙

施設 番号	資 産	平成 20 年度 減免状況	18 年度分決定決裁添付書類			平成 20 年度 施設利用状況書類 (監査請求後入手)
			家屋平面図	実地調査 聴取記録	実地調査 時の写真	
1	家屋	一部	○	○	○	○
2	土地・家屋	全部	○	○	○	○
3	家屋	一部	○	○	○	○
4	土地・家屋	一部	○	○	×	○
5	土地・家屋	一部	○	○	○	○
6	土地・家屋	一部	○	○	○	○
7	土地・家屋	一部	○	○	○	○
8	家屋	一部	○	○	○	○
9	土地・家屋	一部	○	○	○	○
10	土地・家屋	土地：一部 家屋：全部	○	○	○	○
11	家屋	一部	○	○	○	○
12	土地・家屋	一部	○	○	△ (建物外観のみ)	○
13	土地・家屋	一部	○	○	○	○