

大 監 第 20 号

平成 16 年 7 月 14 日

大阪市監査委員	太 田 勝 義
同	小 笹 正 博
同	板 垣 義 鳳
同	大 宅 美代子

### 住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成16年5月19日付けであなたから提出された地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく住民監査請求に係る監査の結果を同条第4項の規定により次のとおり通知します。

#### 記

#### 第1 請求の受付

##### 1 請求の要旨

大阪市はA団体より固定資産税を厳格に徴収せよ。

私たちは、A団体が不当に支払いを免れていないかを調べた。市長への質問状、又は情報公開条例（平成13年大阪市条例第3号）により公文書の開示を求め、又は担当者からの事情聴取によりA団体は減免を受け数十年前から建物の一部の固定資産税を払っていないことが分かった。

理由は、「大阪は在日外国人の割合が多い。よって在日外国人に施設を開放することはその地域に開放したことになる。よって公民館と同じ扱いをする。これは市長の裁量権だ。」という。

大阪市は他都市に比べ確かに在日外国人の割合が多い。しかし在日外国人が全人口の半分を超えているわけでもない。特定の人（在日外国人）のみに開放する施設を「公民館」扱いとする市長の裁量に私たちは承服できない。

よって、大阪市はA団体より固定資産税を厳格に徴収するよう地方自治法第242条第1項の規定により別紙事実証明書を添え必要な措置を請求する。

事実証明書

- ・ 平成15年8月25日 産経新聞
- ・ 公開決定通知書（平成16年1月22日付け大財第1724号）

- ・ 非公開決定通知書（平成 16 年 1 月 22 日付け大財第 1725 号）
- ・ 不存在による非公開決定通知書  
（平成 16 年 1 月 22 日付け大財第 1726 号）
- ・ 公開請求拒否決定通知書  
（平成 16 年 1 月 22 日付け大財第 1727 号）
- ・ 公開質問状について（回答）  
（平成 16 年 3 月 8 日付け大財第 2105 号）

監査委員注記： 請求の要旨は、請求人が当該固定資産税の納税者とする者を符号に置換した上で要点を記載し、事実証明書の内容は省略した。

## 2 請求の受理

### (1) 本件監査請求の対象事項について

請求人は、「A団体より固定資産税を厳格に徴収せよ。」と主張しているが、固定資産税は、土地、家屋の所有者に対して課税されること、また、本件土地、家屋の所有者はB社であることから、本来なら、B社に対する減免を対象として監査請求をすべきものである。しかしながら、当該施設の名称から、請求人が、A団体に対する固定資産税の減免は違法・不当であると主張することもやむを得ないものと解する。

### (2) 監査請求期間の起算日及び「正当な理由」の有無

地方自治法（以下「法」という。）第242条第2項は、財務会計上の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、監査請求することができないが、同条同項ただし書で、「正当な理由」があるときは、この限りでないと規定されている。

一旦発生した固定資産税の全部又は一部を放棄する減免については、確定した具体的租税債権という地方公共団体の「財産」を放棄することで「処分」にあたるというべきであることから、法第 242 条の財務会計上の行為に該当する。

減免が違法無効である場合には具体的租税債権が存続することから、徴収を怠る事実の存否はすべからず前提たる減免という財務会計上の行為の違法の有無に帰着することとなり、前提たる財務会計上の行為である減免のあった日を起算日として期間制限を適用するのが相当である。

そうすると、監査請求の対象とする本件固定資産税の減免のうち、平成14年度以前の減免については、監査請求のなされた平成16年5月19日には既に1年が経過している。

次に、「正当な理由」の有無については、当該行為が秘密裡にされた場合に限ら

ず、住民が相当の注意力をもって調査をつくしても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができなかった場合も同様であり、その場合には、特段の事情のない限り、住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものであるとされている（最高裁平成14年9月12日判決）。

請求人が、「公開質問状に対する市長の回答から、本件施設の固定資産税を減免していることは間違いない。」と主張していることから、遅くとも市長への公開質問状に対する回答がなされた時点で、監査請求をするに足りる程度に当該行為を知ることができたと解されるので、本件請求は、相当な期間内になされたものとはいえない。

したがって、当該行為があった日から1年を経過していることについての「正当な理由」は認められない。

### (3) 都市計画税の減免

請求人は、固定資産税の減免を本件監査請求の対象としているが、都市計画税についても、地方税法（昭和25年法律第226号）第702条の8第7項の規定に基づき、固定資産税に対する減免額の割合と同じ割合によって減免がなされる。

以上により、平成15年度及び平成16年度の本件土地・家屋に係る固定資産税・都市計画税の減免について、法第242条に規定する要件を具備しているものと認め、受理することとした。

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象事項

平成15年度及び平成16年度の本件土地・家屋に係る固定資産税・都市計画税の減免（以下「本件減免」という。）を監査の対象とした。

### 2 監査対象局・区の陳述

財政局及び本件減免の所轄区役所を監査対象とし、平成16年6月25日に財政局税務総長、所轄区区长ほか関係職員から陳述を聴取した。

### 3 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して、平成16年6月21日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

請求人からは、新たな証拠の提出はなかった。

請求人からの請求の要旨を補足する陳述の内容は、次のとおりである。

- ・ 公開請求拒否決定によりどの程度減免をしているかは分からないが、公開質問状に対する市長の回答から、本件施設の固定資産税を減免していることは間違いない。
- ・ 公民館であるから規則に従えば誰もが使えなければならないのに、在日外国人という特定の人のために開放していることを地域の人に開放しているとみなすということとは理解できない。
- ・ 一般の車も駐車場に入れないし、建物にも入れない。そのような施設をなぜ住民が利用している施設として認めているのか。

#### 4 本件監査結果通知における記述について

本件減免の有無については、本市財政局において、公文書に記載された情報の存否を明らかにすることだけで、特定の施設に係る減免の適用の有無を明らかにすることとなり、また、公文書が存在した場合にあっては、情報公開条例第7条第1号、第2号及び第7号の非公開情報の規定により、当該個人又は法人等の保護される利益が侵害されることとなるとの判断がなされたものである。

しかしながら、本件減免の適用が、固定資産税の納税義務者個々の担税力上の事由によるものではなく、公益性を認定して行っているものであることからすれば、その事実について住民の「知る権利」に応え、行政の説明責任を果たすという要請は相当高いものとする。

本件監査の結果においては、請求人に書面で通知すること、公表することが法律上義務付けられているなかで、特定個人又は法人等の固有情報には配慮しつつも、監査結果を形成する要因である減免適用の事実については記述すべき必要があるものと判断した。

### 第3 監査の結果

#### 1 事実関係の確認

##### (1) 固定資産税・都市計画税について

###### ア 固定資産税

市町村が固定資産の所有者に対して課する普通税である。

本市の税額は、土地又は家屋の課税標準額に税率 1.4/100 を乗じた額である。

###### イ 都市計画税

市町村が都市計画事業又は土地区画整理事業に要する費用に充てるため、これらの事業によって利益を受ける都市計画区域内の土地又は家屋の所有者に対して課する目的税である。

本市の税額は、土地又は家屋の課税標準額に税率 0.3/100 を乗じた額である。

## (2) 減免の根拠規定

地方税の賦課徴収については、地方税法第 3 条により、条例によらなければならないとされ、その施行について必要な事項を規則で定めることができると規定されている。

固定資産税の減免は、地方税法第 367 条において、「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。」と規定されている。

本市では、この規定を受け、市税条例（昭和 29 年大阪市条例第 16 号）第 71 条第 1 項で、生活保護法の規定により生活扶助を受ける者が所有し、かつ、自ら使用する家屋及びその敷地など 7 項目について定められているほか、同条第 2 項において、「市長は、公益上その他の事由により特に必要と認めるときは、固定資産税を軽減又は免除することができる。」と規定されている。

都市計画税の減免は、地方税法第 702 条の 8 第 7 項において、都市計画税を固定資産税とあわせて賦課徴収する場合において、市町村長が第 367 条（固定資産税の減免）の規定によって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、当該固定資産税に対する減免額の割合と同じ割合によって減免されたものとする規定されている。

また、地方税法第 6 条において、地方団体は、公益上その他の事由に因り課税を不相当とする場合においては課税をしないことが、また、公益上その他の事由に因り必要がある場合においては不均一の課税をすることができる規定されている。

## (3) 減免規定の適用

### ア 減免規定適用の基本原則

財政局長から各区長あてに通知された「固定資産税及び都市計画税の減免事務取扱要領について」（平成 2 年 10 月 2 日付け財第 600 号）には、「減免の適用にあたっては、減免趣旨をよく認識した上で、十分な実情調査等を実施し、減免適用要件の把握に努めなければならない。」とされている。

### イ 在日外国人のための公民館的施設

#### (ア) 減免理由

在日外国人のための公民館的施設に係る固定資産税・都市計画税の減免の理由については、「昭和 56 年度固定資産税及び都市計画税の減免（追加分）について」（昭和 56 年 11 月 6 日付け決裁）の中で、「在日外国人のための公民館的な施設は、営利を目的とするものではなく、当該国人の人権擁護及び

日本との文化交流の中核的な施設となっており、高度な公益性が認められる。」とされている。

(イ) 平成 15 年度及び平成 16 年度について

平成 15 年度については、平成 15 年 3 月 27 日に市長決裁がなされ、同日付で財政局長から各区長あてに「平成 15 年度における固定資産税及び都市計画税の減免について（総合分）」（財第 1855 号）、「平成 15 年度における固定資産税及び都市計画税の減免（総合分）の取扱いについて」（財第 1856 号）が通知され、減免を講ずるものの一つに、在日外国人のための公民館的施設で専ら本来の用に供する固定資産（有料で借り受けているもの・当該国人の総有でないものを除く。）として減免率（土地又は家屋の減免対象部分に対して適用される減免の率）100%と掲げられ、その対象施設の中には、本件土地・家屋も含まれている。

また、平成 16 年度については、平成 16 年 3 月 26 日に市長決裁がなされ、同日付で、財政局税務総長から各区長あてに、同内容の財第 2428 号及び財第 2429 号が通知されている。

(ウ) 減免対象範囲の確定方法

減免対象範囲については、「在日外国人のための公民館的施設に係る固定資産税の減免の取り扱いについて」（昭和 56 年 11 月 10 日付け財第 746 号）の中で、「実地調査結果等に基づき、人の居住の用等その他減免通達別表に掲げるもの以外の用に専ら供されているもの（部分）（以下「その他部分」という。）を確定し、次いで全体からその他部分を除くことにより減免対象範囲を確定するもの」とされている。また、共用部分の取扱いについては、「減免対象範囲とその他部分とに共用されている部分（例 廊下等）については、減免対象範囲に含めるものとする。」とされている。

(エ) 公民館の目的及び事業並びに公民館的施設

社会教育法（昭和 24 年法律第 207 号）第 20 条に定める公民館の目的は、「市町村その他一定区域内の住民のために、実際生活に即する教育、学術及び文化に関する各種の事業を行い、もって住民の教養の向上、健康の増進、情操の純化を図り、生活文化の振興、社会福祉の増進に寄与することを目的とする。」と規定され、同法第 22 条に定める公民館の事業は、「第 20 条の目的達成のために、定期講座を開設すること、討論会、講習会、講演会、実習会、展示会等を開催すること、図書、記録、模型、資料等を備え、その利用を図ること、体育、レクリエーション等に関する集会を開催すること、各種の団体、機関等の連絡を図ること、その施設を住民の集会その他の公共的利用に供すること」と規定されている。

また、同法第 42 条では、「公民館に類似する施設は、何人もこれを設置することができる。」と規定されている。

#### (オ) 在日外国人

昭和 55 年版、平成 15 年版大阪市統計書によれば、本市の外国人登録者数は、昭和 55 年 3 月末時点で 114,876 人、平成 15 年 3 月末時点で 121,437 人である。

### (4) 減免の決定手続

#### ア 減免申請書の受理

所轄区役所は、B社から提出された「平成 15 年度固定資産税・都市計画税減免申請書」を平成 15 年 5 月 21 日付けで、また、「平成 16 年度固定資産税・都市計画税減免申請書」を平成 16 年 6 月 3 日付けで受理している。

#### イ 実地調査等の内容

平成 15 年度は、平成 15 年 6 月 23 日、7 月 15 日、9 月 1 日及び同月 18 日に、実地調査、減免の内容説明が行われ、綱領、機構、活動内容、各種会館利用日程、講習会や文化会等の活動記録及び部屋の用途が記載された見取り図を入手し、実測及び写真撮影が行われている。

実地調査等の結果、領事館的業務や総務、財政、教育関係などの各事務室及び役員室を減免対象から除き、日本人との各種交流、民族文化の普及、歌劇団の公演企画などに使用されている会議室や歴史資料室、レクリエーション等に使用されている大講堂などを減免の対象としている。

なお、平成 16 年度は、平成 16 年 7 月 1 日現在、実地調査に向け事務処理中である。

#### ウ 減免適用の決定

減免適用の決定は、「固定資産税及び都市計画税の減免事務取扱要領について」により、固定資産税・都市計画税税額変更決議書を作成し、決裁することとされており、平成 15 年度は、上記イ「実地調査等の内容」をもとに、家屋については、延床面積に占める減免対象床面積の割合（以下「減免適用率」という。）を適用し、土地については、同要領に基づき、家屋の減免適用率を用い、平成 15 年 12 月 12 日付けで決裁が行われていた。

## 2 監査対象局の陳述

### (1) 財政局

固定資産税は、資産の所有者が、その資産価値に応じ広く負担する税である。

しかしながら、その例外として、地方税法第 367 条において、天災その他特別の事情がある場合において減免を必要と認める者、貧困によ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、に対して、当該市町村の条例の定める

ところにより減免することができるものとされている。

「固定資産税逐条解説（旧 自治省固定資産税課編）」では、「その他特別の事情がある者」には、公益上の必要があると認められる者も含まれるものとされており、減免は、納税義務者の担税力の減少その他納税義務者個人の事情を判断基準とするものに加えて、市町村の各種の政策的理由により、減免することが広く一般社会の利益、いわゆる公益を増進することとなる場合についても、これを判断基準として措置することができるものとなっている。

本市では、この地方税法第 367 条の規定に基づき、市税条例第 71 条第 2 項において、「市長は、公益上その他の事由により特に必要と認めるときは、固定資産税を軽減又は免除することができる。」と定めており、公益上の必要性、減免対象者・減免対象資産の範囲等について、毎年度、十分に精査した上で、市長決裁を経て定めている。

このような手続を経て定めた、具体的な減免対象施設、その取扱い等については、各区長あての財政局税務総長通達により示している。この「在日外国人のための公民館的施設で専ら本来の用に供する固定資産」にかかる減免は、これら在日外国人のための施設が、営利を目的とするものではなく、当該国人の人権擁護及び日本との文化交流の中核的な施設となっており、高い公益性が認められることから減免することとしたものである。また、昭和 56 年度当初、在日外国人は約 10 万人を超え、地域振興会や老人憩の家といった限られた地域の人たちの利用する施設に対する減免との均衡なども考慮したものである。加えて、その減免率を 100%としたのは、その公益性と、地域振興会や老人憩の家などに対する減免との均衡を勘案して決定したものである。

なお、この減免は、当該資産を有料で借り受けている場合、当該資産が当該国人の総有でない場合については、適用しないこととしているが、この基準については、毎年、財政局主税部から A 団体に対して説明し、A 団体から、基準に合致する減免対象施設として財政局に提出される大阪市内所在の施設一覧表によって確認することとしており、この一覧表は、税務総長通達により各区に通知することとしている。また、この減免が創設された昭和 56 年度当時に、当該固定資産の登記は総有ではできないため法人格を持った会社を設立したとの説明があったと聞いている。

各区においては、これら関係通達に基づき実地調査を行い、関係者から提出された各種資料や対象施設の利用実態調査などに基づき、減免基準を満たしている部分について減免を講じているが、財政局では、その取扱いについて特に厳正に行うように指導している。

## (2) 所轄区役所

減免に関する事務処理については、財政局からの通達に添付されている「在日外



国人のための公民館的施設候補一覧」に基づき、減免基準を満たしている部分に限り減免を講じている。

平成 15 年度の減免処理については、平成 15 年 6 月 23 日、7 月 15 日、9 月 1 日及び同月 18 日に、A 団体の綱領をはじめ、機構、活動内容、各種会館利用日程、活動記録などを確認するとともに、聞き取り調査及び現地の各部屋の利用実態調査を行った上で、各部屋について、在日外国人のための公民館的施設で専ら本来の用に供しているか否かを精査し、減免の適用の可否を決定している。

その結果、現に、本市住民である在日外国人のための定期講座の開設や、討論会、講習会、講演会、実習会、展示会等の開催、あるいは体育、レクリエーション等に関する各種の事業などを行っていると思われる講堂、練習室、生活相談室などが減免基準である「在日外国人のための公民館的施設で専ら本来の用に供する固定資産」として認められることから減免することとした。こうした催しの中には、近隣の日本人が参加した実習会もあったと聞いている。渡航手続、旅券、相続等各種証明書の発給の事務室や役員室などとして利用されている部分については、「公民館的施設で専ら本来の用に供する固定資産」としては認められないところから減免していない。

### 3 判 断

以上のような事実関係の確認、財政局及び所轄区役所の説明に基づき、本件請求について次のように判断する。

#### (1) 公益上の事由による減免の根拠

固定資産税の減免については、地方税法第 367 条において、天災その他特別の事情がある場合において減免を必要と認める者、貧困により生活のための公私の扶助を受ける者及びその他特別の事情がある者が対象とされており、同条における「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」との規定を受け、本市の市税条例第 71 条第 2 項において、「市長は、公益上その他の事由により特に必要と認めるときは、固定資産税を軽減又は免除することができる」と規定している。

公益上の事由については、地方税法第 367 条における「その他特別の事情がある者」には、公益上の必要があると認められる者も含まれると解されているほか、同法第 6 条で地方税の課税免除や不均一課税の事由に挙げられており、その範囲を具体的に規制する定めはないことから、それぞれの地方公共団体の自主性に委ねられているものと解するのが相当である。

また、公益上の事由という概念は極めて幅が広く、その判定は一義的にはなされがたいものであり、それぞれの地方公共団体を取りまく諸般の事情や社会情勢

の変化に応じた長の高度な政策的判断によらざるを得ないものであることから、本市の条例においては「市長は、公益上その他の事由により特に必要と認めるとき」との弾力的な規定がなされたものと解することができるが、その判断は、市長の自由裁量というわけではなく、合理的な判断が求められることはいうまでもない。

そうすると、地方公共団体には住民の福祉の増進に努めなければならない責務があり、個人及び団体のあらゆる活動部門において関わりをもたざるを得ないなかで、公益上の事由による固定資産税の減免についてもその責務を果たすための一手段となっているのであるから、どのような固定資産が公益性を有するものか、どの固定資産が公益目的に専用され固定資産税の減免措置を施す必要があると認めるかについては、市長の合理的な裁量に委ねられているのであり、その判断に裁量権の逸脱又は濫用があったと認められるときに限りこれを違法とすることができるものである。

## (2) 本件減免の適用

請求人は、在日外国人が全人口の半分を超えているわけでもなく、特定の在日外国人のみに開放する施設を「公民館」扱いとする市長の裁量に承服できないと主張している。

本市では、在日外国人のための公民館的施設については営利を目的とするものではなく、当該国人の人権擁護及び我が国との文化交流の中核的な施設となっており、高度な公益性が認められるとして減免を適用しているものである。

公民館的施設は、社会教育法第 20 条及び 22 条に定める公民館としての目的及び事業、すなわち住民生活のために教育、学術及び文化に関する講習会や体育、レクリエーション等に関する集会の開催などの用に専ら供していると認められる施設と解することができるが、同法第 42 条により、公民館に類似する施設は何人も設置することができるから、団体等が任意に設置、運営する公民館的施設を公益性を有すると認めることが合理性を欠くものではない。

また、在日外国人という特定の住民を対象とする施設を減免対象としていることについては、在日外国人が 10 万人規模という本市の実状があり、そのなかで大多数を占める住民を対象とする施設に適用していること及び地域振興会や老人憩の家など利用者がある程度限定される施設にも減免適用していることとの均衡を勘案すると、請求人が主張する、施設の対象者が全人口の半数を超えていないことをもって公益性を否定する客観的根拠も見当たらず、その適用に合理性を欠くということとはできない。

減免申請に対する認定にあたっては、財政局からの取扱通達に添付された在日外国人のための公民館的施設候補一覧に基づき、所轄区役所によって当該施設が

公民館的施設として本来の用に専ら供されているかどうかについて4回の実地調査が実施され、その結果に基づいて減免を適用する部分と適用しない部分が認定されていることが認められる。

この実地調査の結果報告においては、当該施設の趣旨目的や組織を記した文書に我が国との文化交流に関する記述が見られ、講習会や文化会等の活動記録が存在し、それらの行われることが推定される部屋の見取り図及び写真が添付されていることから、公民館的施設として本来の用に専ら供されていると認定したことの妥当性を否定することはできない。

なお、住民が常時、自由に出入りできるかどうかについて制限を加えることは、施設の管理上において一般的に考えられることであり、そのことをもって上記認定を左右させるものではない。

また、廊下等の共用部分については全て減免対象範囲に含めるものと取り扱われているが、本件施設全体が基本的には公民館的施設と位置付けられた上で、その目的以外の用に専ら供されている部分を除外することで減免対象範囲を確定する取扱いとされていることに鑑みれば、不合理とまではいえない。

当該施設が有料で借り受けているものではなく当該国人の総有であることの認定については、従来から、在日外国人のための公民館的施設候補一覧の基になる施設リストがその適用基準を満たすことを前提にA団体から提出されたものであることのほか、当該固定資産の所有者は所有権登記上の必要により名目的に設立された法人であるとのことから、実質的には当該固定資産の使用人が所有者と見ることができ、A団体の非営利性からも有料での貸借は想定し難く、また、A団体の性格上総有であるとの想定はでき、それらのことに明白な瑕疵が存在するとはいい難い。

以上のことから、本件減免については、条例に基づく市長の裁量により公益上の必要性が吟味された上で基準が設定されており、特段、不合理とすべき根拠は見当たらず、その基準が具備されているかどうかの認定手続には看過することのできない瑕疵も見当たらず、そこには裁量権の逸脱又は濫用による違法はないものと判断する。

#### 4 結 論

以上の判断により、当該施設の固定資産税を徴収していない部分について厳格に徴収することを求める請求人の主張には理由がない。

(意見)

本件減免の適用にあたって、「有料で借り受けているもの・当該国人の総有でな

いものを除く」との基準については、A団体からの提出資料及び実態調査により認定しているものであるが、そのことの客観的な証拠付けとしては不十分なように思われるので、この適用基準の意義を十分検討し、認定方法を明確にする必要がある。