

大 監 第 61 号
平成 25 年 12 月 9 日

大阪市監査委員	金 沢 一 博
同	有 本 純 子
同	高 橋 敏 朗
同	阪 井 千 鶴 子

住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成25年10月11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

(1) 請求の趣旨（監査委員に求める勧告）

ア 大阪市長は減免対象施設一覧記載の物件（以下「本件各物件」という。）を対象として地方税法 367 条、702 条の 8 第 7 項に基づく固定資産税及び都市計画税の減免措置を行ってはならない。

イ 平成 24 年に行った本件各物件を対象とする地方税法 367 条、702 条の 8 第 7 項に基づく固定資産税及び都市計画税の減免措置を取り消せ。

(2) 請求の理由

ア 請求人は大阪市民であり、大阪市における固定資産税等の徴税の公平を望むものである。

イ 本件各物件には、いずれも朝鮮総連の支部としての施設があり、朝鮮総連の支部活動が定期的かつ継続的に行われている。

ウ 本件各物件を対象とし、大阪市はかねてより地方税法 367 条、702 条の 8 第 7 項、大阪州市税条例 71 条 4 項、141 条 1 項、大阪州市税条例施行規則 4 条の 3 第 31 号「在日外国人のための公民館的施設」に基づき固定資産税及び都市計画税の減免措置をしてきたが、請求人が原告となって住民訴訟（大阪地裁平成 21 年（行ウ）第 161 号）において大阪地裁第 7 民事部は平成 24 年 12 月 20 日、平

成 20 年度の固定資産税及び都市計画税の減免措置について取り消す旨の判決を下し、現在控訴中である。

エ そもそも朝鮮総連は北朝鮮と一体的に活動し、北朝鮮の独裁者である金一族に絶対的忠誠を誓い、北朝鮮の政治思想であるチュチェ思想を信奉している政治団体であり、かかる団体の支部が置かれている本件各施設は、不特定多数の住民や在日朝鮮人一般に公民館的施設が有すべき直接的な公共性を有していないことは明白である。

オ しかるに、大阪市は判決後も本件各物件にかかる固定資産税及び都市計画税の減免措置を続けているところ、これは前記判決が示した判断基準に逸脱し、大阪市長が有する裁量の範囲を逸脱していることが明らかであって違法であると考えるので、この度、監査委員に対し申請の趣旨記載の勧告を求めて本申請に及ぶ次第である。

事実証明書 大阪地裁判決

(監査委員注記： 請求の要旨は要点を記載し、事実証明書の内容は省略した。)

2 請求の受理

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）（以下「法」という。）第 242 条第 2 項において、住民監査請求は、当該行為のあった日又は終わった日から 1 年を経過した時は、これをするができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでないとされている。

「正当な理由」については、財務会計上の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」をもって調査を尽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つた場合には、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とされている。

請求人は、在日本朝鮮人総聯合会（以下「朝鮮総連」という。）の支部が置かれ、不特定多数の住民や在日朝鮮人一般に公民館的施設が有すべき直接的な公共性を有していない各物件について、固定資産税及び都市計画税（以下「固定資産税等」という。）の減免措置を行うことは市長の裁量を逸脱するものであり、違法であるとしている。

しかしながら、監査請求の対象としている平成 24 年の減免措置の内容を明ら

かにする事実証明書の提出はなされていない。

ところで、本市では、固定資産税等に係る減免措置の具体的な内容は非公開とされており、請求人が今回の監査請求の対象とした平成 24 年度に固定資産税等の減免が適用されたとする朝鮮総連関連 20 施設(監査の過程で 16 施設と判明。以下「本件施設」という。)について、具体的な減免措置の内容を知ることはできないと考えられる。

請求人からは事実証明書として、平成 20 年度の減免措置に係る平成 24 年 12 月 20 日付の大阪地裁判決が提出されており、当該訴訟は控訴中であるとされている。

請求人は、平成 20 年度の減免措置が継続されていることを前提として、平成 24 年分を対象に監査請求に及んだものと考えることができ、請求人が、平成 24 年の具体的な減免措置(減免決定日等)の内容を知り得ないなかで、当該事実を証する書面として平成 20 年度の減免措置に係る訴訟資料を提示し、平成 25 年中に平成 24 年の減免措置を対象に監査請求を行ったものであり、仮に減免決定から 1 年を経過してなされた監査請求であったとしても、期間徒過の正当理由を具備するものとみるのが相当であり、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 監査の対象事項

平成 24 年に固定資産税等の減免が適用されたとする本件施設について、市長が有する裁量の範囲を逸脱し、違法不当に財産の処分を行ったかどうか。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第 242 条第 6 項の規定に基づく、新たな証拠の提出及び請求人の陳述については、請求人から辞退の申し出があったため、実施しなかった。

3 監査対象局の陳述

財政局を監査対象局とし、平成 25 年 11 月 15 日に財政局税務総長及び京橋市税事務所長並びに関係職員より陳述を聴取した。

4 本件監査結果通知における記述について

本件施設の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、大阪市情報公開条例(平成

13年大阪市条例第3号)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、本件施設の減免の適用が、固定資産税等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) 固定資産税等について

固定資産税とは、毎年1月1日に、土地、家屋、償却資産を所有している人がその固定資産の価格をもとに算定された税額をその固定資産の所在する市町村に納める税金で、本市の税額は、課税標準額（固定資産課税台帳に登録された価格）に税率1.4/100を乗じた額である。

なお、固定資産税を納める人（納税義務者）は、原則として固定資産の所有者である。

都市計画税とは、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に、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、本市の税額は、課税標準額に税率0.3/100を乗じた額である。

なお、納税の方法は、固定資産税とあわせて納めることになっている（総務省自治税務局監修の平成24年度「固定資産税のしおり」より抜粋）。

(2) 減免に関する法令等

固定資産税等の減免に関する法令等は次のとおりである。

ア 地方税法（昭和25年法律第226号）

地方税法第3条において、地方団体は、その地方税の税目、課税客体、課税標準、税率その他賦課徴収について定をするには、当該地方団体の条例によらなければならないとされ、地方団体の長は、条例の実施のための手続その他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されている。

また、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」とされている。

なお、都市計画税についても、地方税法第 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。

イ 市税条例（昭和 29 年大阪市条例第 16 号）

市税条例第 71 条第 4 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、申請に基づき、市規則で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」とされている。

ウ 市税条例施行規則（昭和 29 年大阪市規則第 53 号）

市税条例施行規則（以下「規則」という。）第 4 条の 3 において、固定資産については、当該各号に定めるところにより減免する。ただし、固定資産を有料で借り受けた者がこれを当該各号に掲げる固定資産として使用する場合には、当該固定資産に係る固定資産税を減免しないことがあるとされ、平成 24 年度については、同条第 26 号において、在日外国人のための公民館的施設において、専らその本来の用に供する固定資産については、免除とされていた。

なお、在日外国人のための公民館的施設における固定資産税等の免除については、規則の一部改正により、平成 25 年度以降は廃止されている。

(3) 本市通知

ア 「固定資産税及び都市計画税の減免の取扱いについて」

平成 20 年 4 月 1 日付けで、財政局税務総長から関係市税事務所長あてに上記通知（以下「平成 20 年通知」という。）がなされている。その主な内容は次のとおりである。

(ア) 減免規定適用の基本原則

減免は、(1) 個々の納税義務者の個別的事情（納税義務者の担税力の喪失等）を考慮して税負担の緩和を図る必要がある場合、あるいは、(2) 本市の施策上、一定の減免措置を講ずることが、直接、公益（広く社会一般の利益）若しくはこれに準ずる住民一般の利益を増進すると認められる場合に適用されるものである。

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。

なお、減免の適用は、申請主義を採っているため、申請時における窓口指導等においても、減免規定等の趣旨を十分認識した上で、処理を行う必要がある。

(イ) 減免適用範囲等

A 市税条例第 71 条第 4 項（規則第 4 条の 3）関係

在日外国人のための公民館的施設

・減免対象資産

在日外国人のための公民館的施設において、専らその本来の用に供する固定資産

・減免の範囲

当該年度の賦課期日現在の状況が、上記要件を満たしている場合に、当該年度分について適用する。

・減免率

100%

・その他

細部の取扱いについては、「在日外国人のための公民館的施設に係る固定資産税及び都市計画税の減免の取扱いについて」(平成 17 年 5 月 24 日付け財第 273 号)による。

(ウ) 減免申請の手続等

毎年 1 月 1 日の賦課期日後、3 月 31 日までに固定資産価格決定がされ、4 月初旬に納税通知書が発送される。

固定資産税等の減免を受けようとする者は、その事由を詳記した申請書にその証拠となる書類を添付して、当該市税の納期限（納期を分けたものについては、最初の納期限（4 月 30 日）とする。）までに市長に提出しなければならないものとされている。

減免申請書が提出されたときは、受付印を押印し、概ね 6 月下旬頃までに実地調査が行われ、減免の適用は、実地調査により利用実態を的確に把握し、厳正な処理に努めることとされている。

なお、概ね 7 月初旬頃に減免の適用・非適用が決定される。

イ 「在日外国人のための公民館的施設に係る固定資産税及び都市計画税の減免の取扱いについて」

平成 17 年 5 月 24 日付け財第 273 号において、財政局税務総長から各区長あてに上記通知（以下「平成 17 年通知」という。）がなされた。その主な内容は、次のとおりである。

(ア) 減免適用範囲等

A 減免対象資産

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する。ただし、当該資産を有料で借り受けている場合を除く。

なお、「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」の「公民館的施設」とは、社会教育法（昭和 24 年法律第 207 号）第 20

条の規定と同様の目的をもって、本市住民である在日外国人のために設置された公民館的施設をいい、また、「専ら本来の用に供する固定資産」とは、社会教育法第 22 条に掲げる事業と同様の用に専ら供している固定資産のことをいう。

したがって、減免対象となる施設は、本市住民である在日外国人のために「实际生活に即する教育、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」（社会教育法第 20 条）として設置されたものであり、そのうち減免対象となる部分は、社会教育法第 22 条に規定されている公民館の事業と同様の、次の事業の用に専ら供している部分である。

- (A) 定期講座を開設すること。
- (B) 討論会、講習会、講演会、実習会、展示会等を開催すること。
- (C) 図書、記録、模型、資料等を備え、その利用を図ること。
- (D) 体育、レクリエーション等に関する集会を開催すること。
- (E) 各種の団体、機関等の連絡を図ること。
- (F) 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。

B 減免率

100%

C 減免の範囲

実地調査等に基づき、公民館的な事業以外の用に供されている部分（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求める。したがって、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。

(イ) 減免申請の手續等

納税者から本件減免措置の適用を受けたい旨の申出があったときは、次に掲げる書類の提出を求めること。

A 減免申請書

B 減免申請事由を証する書類

- (A) 固定資産使用区分図（家屋平面図）
- (B) 固定資産を借用している場合は、有料で借り受けていない事実を証する書類（使用貸借契約書（写し）等）
- (C) その他減免適用部分確定のために必要となる資料

(4) 総務省通知

ア 「地方税法、同法施行令、同法施行規則の改正等について」

平成 24 年 4 月 1 日付けで、総務大臣から都道府県知事あてに上記通知（以下「総務大臣通知」という。）がなされ、大阪府知事から本市にも通知が送付された。その主な内容は次のとおりである。

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、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、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。

イ 「在日本朝鮮人総連合会の関連施設に対する固定資産税について」

平成 24 年 7 月 4 日付けで総務省自治税務局長から大阪府を經由して本市に上記通知がなされた。その主な内容は次のとおりである。

朝鮮総連の関連施設に対する固定資産税に関しては、平成 24 年 4 月 1 日付けで総務大臣から、公益性を理由として固定資産税の減免を行う場合には、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よう通知したところである。関係地方団体においては、上記総務大臣通知を踏まえ、標記施設に対する固定資産税の課税について、適切に対応していただきたい。

(5) 朝鮮総連について

朝鮮総連の平成 25 年 11 月 12 日時点のホームページより抜粋した主な内容は次のアからオのとおりである。

ア 各界各層の在日同胞を網羅した連合体

朝鮮総連は、日本に居住する各界各層の同胞と団体によって構成される連合体である。

朝鮮総連には思想、政見、信仰、職業、財産、知識、経歴などを問わず、朝鮮総連の綱領と規約を承認する在日同胞と各団体が加入している。

朝鮮総連の会員は、居住地域に設けられた支部と分会に所属して、会員としての権利を行使し義務を果している。

朝鮮総連の傘下には、商工業者、青年学生、女性、各分野の専門家、宗教人などを広範に網羅する階層別の団体と事業体、専門機関がある。

イ 主体性の原則

朝鮮総連は、人民大衆中心の世界観であり、愛族愛国の思想であるチュチェ

思想を指導的指針としてすべての活動を繰り広げている。

ウ 朝鮮総連綱領（2004年5月）

われわれは、愛族愛国の旗じるしのもとに、すべての在日同胞を朝鮮民主主義人民共和国のまわりに総結集させ、同胞の権益擁護とチュチェ偉業の継承、完成のために献身する。

われわれは、朝鮮民主主義人民共和国を熱烈に愛し擁護し、合弁・合作と交流事業を経済、文化、科学技術の各分野において強化し、国の富強発展に特色のある貢献をする。

エ 地方本部、支部、分会

朝鮮総連は、日本の都道府県ごとに47の地方本部をおいている。

地方本部は、愛族愛国運動の地域的指導単位であり、管轄地域の各界各層同胞を団結させ、民族教育文化事業の発展と同胞生活奉仕活動の強化、そして祖国の統一と隆盛、対外事業の促進のために活動する。

支部は、管轄地域の同胞社会と諸般の活動の総合的拠点であり、朝鮮総連の末端指導機関、愛族愛国事業の執行単位としての機能と役割を遂行する。

支部は、同胞の生活と直結する分会の活動を管轄し、同胞生活相談総合センターを設立、運営している。

支部は、朝鮮総連の方針にしたがって管下の商工会、朝青、女性同盟、青商会、学校などと協力して、地域同胞の生活と権利、民族性を守るための活動など、すべての愛族愛国事業を企画し遂行している。

分会は、同胞の生活単位であり、朝鮮総連の基層組織である。

分会は、同胞の中から提起される生活上の困難や悩みを速やかに受けとめ誠意をもって解決し、彼らの民族性を守り、同胞が団結し仲睦まじいトンネ（町内）をつくる活動を繰り広げる実践単位である。

オ 傘下団体

在日本朝鮮商工連合会（略称は「商工連」）、在日本朝鮮青年同盟（略称は「朝青」）、在日本朝鮮民主女性同盟（略称は「女性同盟」）、在日本朝鮮青年商工会（略称は「青商会」）、在日本朝鮮留学生同盟（略称は「留学同」）などとされている。

(6) 朝鮮総連関連施設における減免状況等

ア 減免適用方法等

減免の適用は、平成20年通知により、減免申請書等が提出された後に実地調査を行い、減免の適用が認められるものについては、税額変更決議書を作成し、決裁することとされ、家屋については、延床面積に占める減免適用部分の床面積の割合（以下「減免適用率」という。）を適用し、土地については、家屋の減免

適用率を用いて行われている。

なお、平成 19 年 10 月 9 日付けで、財政局税務総長から各市税事務所長あてに「市税事務所開設後の決裁区分等について」の通知がなされ、市税事務所担当課長の専決事項は、「調定決議に関すること」、「減免の決定（別に定めるものを除く。）に関すること」などとされ、本件施設の減免適用については、当該市税事務所の税務担当課長が決裁している。

イ 減免申請関係書類、減免額等について

減免申請関係書類については、減免申請書とともに減免申請事由を証する書類として、固定資産使用区分図（家屋平面図）、固定資産を借用している場合は、有料で借り受けていない事実を証する書類（使用貸借契約書（写し）等）は提出されており、その他減免適用部分確定のために必要となる資料（実地調査書類、使用簿等）も提出されていた。

また、実地調査については、15 施設は各 1 回、1 施設は 2 回の確認（聞き取りを含む）を行っている。

減免決議について、15 施設は平成 24 年 7 月中に、1 施設は同年 6 月中に減免決議が行われている。

なお、平成 24 年度分の本件施設に係る家屋、土地の固定資産税等の課税額の合計は 5,541,300 円であり、うち減免額は 5,056,400 円である。

ウ 本件施設の使用状況等

本件施設については、その施設の所在地とホームページ上の朝鮮総連の支部の住所地が同一となっている、若しくは当該固定資産の借受人が朝鮮総連の支部あるいは分会となっている。

また、本件施設の使用状況に係る資料としては「会館使用簿」等が提出されており、同資料には、朝鮮総連の支部、分会若しくは関連があると思しき団体（「分会長」、「商工会」、「女性同盟」等）が利用者となっているものや公民館的な利用用途（「囲碁クラブ」、「ハングル教室」、「ダンス教室」、「老人クラブ」等）と考えられるもの等が記載されているが、いずれも在日朝鮮人一般を広く対象として利用されている事実は確認できなかった。

2 監査対象局の陳述

(1) 財政局

固定資産税は、資産を所有している方に対して、その資産価値に応じて広く負担いただく税である。

しかしながら、その例外として、地方税法第 367 条において、一つ目とし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、二つ目として貧

困により生活のため公私の扶助を受ける者、三つ目に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」とされている。

「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されていて、減免措置は、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されている。また、公益上の必要があるかどうかは、「当該市町村において自主的に判断すべきものである。」とされている。

本市では、この地方税法第 367 条の規定に基づいて、市税条例第 71 条第 4 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、申請に基づき、市規則で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。」と定めていて、この規定に基づき、平成 24 年度においては、当時の規則第 4 条の 3 第 26 号において、「在日外国人のための公民館的施設において、専らその本来の用に供する固定資産」については固定資産税を免除する旨を定めていたところである。

なお、当該減免規定については、昨年度、市政改革プランに基づき市税の減免措置全般を見直した結果、今年度から廃止している。

なお、都市計画税については、地方税法第 702 条の 8 において、その賦課徴収については固定資産税の例によるものとされており、減免についても固定資産税と同様の取扱いとなるところである。

本市には、多数の外国籍の住民の方々が居住しており、とりわけ、歴史的な経緯から韓国・朝鮮籍の方々は 7.5 万人と全国の韓国・朝鮮籍の外国人住民の約 14% が本市に暮らしている。これらの方々は、日本国籍は有しないものの、本市の住民として地域社会の中で生活し、独自のコミュニティを形成している。

これらの方々により設置された「在日外国人のための公民館的施設」では、教養の向上、健康の増進、生活文化の振興や社会福祉の増進などのための各種事業が行われていて、外国籍の住民のコミュニティ活動のための施設として活用されているところである。その使用実態をみると、営利を目的とするものではなく、外国籍の住民の方々にとっては、本市が以前から減免措置を講じている地域振興会や振興町会等が使用している集会所等と同様の役割を果たしていると考えられるところである。

また、韓国・朝鮮籍の方々は今では在日 3 世、4 世という世代が中心になっており、日本に帰化する方、日本人と結婚される方も増えているといったことから、日

本国籍を持っていて民族的には朝鮮半島にルーツを有するという大阪市民も数多く居住しており、これらの方々にとっても民族的な伝統や文化を学ぶ場として「在日外国人のための公民館的施設」が活用されている。

こういった状況をかんがみると、本市において、「在日外国人のための公民館的施設」は、在日外国人だけでなく日本国籍を有する大阪市民にとっても公益性を有していると判断され、さらに多文化共生社会を目指している本市の施策にも合致するものであると考えてきたところである。

本市では、以上のような趣旨から「在日外国人のための公民館的施設」に対して減免措置を講じることが大阪市全体の公益の増進に寄与すると判断してきたものであり、特定の団体に関連する施設ということで減免をしているものではない。また、減免措置の趣旨から、単一の国民や民族を対象とした「公民館的施設」であっても減免対象としてきたところである。

また、「専らその本来の用に供する」と定めている場合の「専ら」とはどの程度の利用頻度をいうかという点については、法令や判例に明確な定義はなく、一時的又は部分的に他の用途に供されたことがあるとしても利用実態に応じて総合的に判断するべきものと考えている。

平成 24 年度においては、「在日外国人のための公民館的施設」として 39 施設を減免対象としており、減免税額は約 2,400 万円となっている。

このうち 16 施設が監査請求人が対象としている施設であり、減免額は約 500 万円となっている。それ以外の 23 施設も韓国・朝鮮籍の方々を対象とする施設である。

なお、監査請求人から提出された資料については、平成 20 年度における減免対象施設であるため 20 施設となっているが、その後の施設の廃止等により平成 24 年度は 16 施設となっている。

「在日外国人のための公民館的施設」に対する減免措置の適用に当たっては、平成 20 年 4 月 1 日付け税務総長通知「固定資産税及び都市計画税の減免の取扱いについて」等によって、市税事務所長あてその事務処理等を通知しており、毎年、減免申請書の提出を受け、実地調査を行い、納税義務者に対して、まず固定資産使用区分図（家屋平面図）、その他に固定資産を借用している場合は有料で借り受けていない事実を証する書類、更には公民館的施設の利用実績が分かる使用簿等の各種資料の提出を求め、これらに基づき、専ら公民館的施設の用に供している部分を確定させて減免措置を講じるよう、厳正な取扱いを指示してきたところである。

加えて、平成 21 年度において本件と同趣旨の住民監査請求を受けた際、監査委員からの指摘を踏まえて、平成 22 年度からは、減免措置の認定にあたって、実地

調査、資料の収集、実地調査時の記録の保存などの徹底を図るよう指導するとともに、毎年7月上旬までに税務部において市税事務所に対してヒアリングを行い、減免事務の取扱いに差異が生じることのないよう、審査・チェックを行ってきたところである。

最後に、監査請求人から提出された資料についてであるが、これは本市が平成20年度に「在日外国人のための公民館的施設」として減免適用したもののうち、20施設が朝鮮総連関連施設であるとして、当該施設への固定資産税等の減免適用の取消しを求めて住民監査請求が行われ、当該住民監査請求が棄却となったため、当該減免措置の取消しを求めて大阪地方裁判所に提訴されたものであって、今年の12月に本市敗訴の判決が言い渡されたところである。

この判決内容については、詳細の説明は省略するが、特に「朝鮮総連関連団体ないし朝鮮総連関係者が主催者となって行う活動である場合も、これらの活動に係る当該施設の使用は、公民館的施設をその本来の用に供しているものということとはできない」と判断された点については、本市の主張と大きく異なる点であるが、これを覆すだけの有効な主張が難しいことや平成25年度分から本減免規定を廃止する予定であったこと、などの事情を総合的に判断して、本市としては控訴を断念していたところである。

しかしながら、利害関係人である朝鮮総連各支部が控訴期限までに訴訟参加のうえ控訴したことから、現在、大阪高等裁判所において係争中であって、本年12月に判決言渡しが予定されているところである。

本市としては、最終的な司法の判断が示された段階で、適切に対応していきたいと考えているところである。

(2) 京橋市税事務所

「在日外国人のための公民館的施設」に対する平成24年度の固定資産税の減免措置に関しては、平成20年4月1日付税務総長通知「固定資産税及び都市計画税の減免の取扱いについて」に基づいて処理したところであるが、本通知は、減免の基本的事項・適用範囲・申請の手続き・認定事務などを定めていたものである。

平成22年度からは、減免措置の認定にあたり、毎年7月上旬までに税務部のヒアリングを受けるなど、減免認定にあたってより厳正に取り扱ってきたところである。

平成24年度の減免処理について説明すると、各市税事務所においては、「在日外国人のための公民館的施設」の所有者から減免申請を受け付けた後に、全ての施設について実地調査を行い、その際「使用簿」などの関係書類の提出を求めて事実の確認を行っている。

各施設の利用内容、利用日程、活動記録などについての聞き取り調査を併せて行い、

各施設の利用実態を確認したうえで、「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」を精査して、減免措置の適用の可否を決定しているところである。

実地調査の方法について具体的に説明すると、平成 24 年度については、4月から6月の間に複数人によって実地調査を順次行っていた。

実地調査では、まず、固定資産の外観を確認し、前年と比較して外観に変化がないかを調査する。外観調査を行う理由は、当該固定資産が存在していなければ、当該減免の対象とならないこと、前年と比較して大きく外観や形状が変わっていれば、内部の使用方法にも当然変化があると考えられるためである。

その次に、使用実態を確認するため当該固定資産の内部調査を行う。具体的には、減免申請書に添付された家屋平面図と照合しながら各部屋を順次回り、施設管理者等からの聴き取りにより示された利用方法どおりの使用が可能か、その様子や状況を調査する。内部調査には申請者等が同行しており、疑問点があった場合に必要に応じて当該部屋の使用方法を聴取している。

なお、公民館的施設に関する減免措置は、在日外国人のための「公民館的施設」、すなわち在日外国人一般が社会教育法に掲げる用途で使用し得る施設について行うものであって、特定の個人や団体の利益のための施設について減免措置を認めるものではない。

また、各種判例やこれを踏まえた総務省通知等により、朝鮮総連が関係する施設に対する減免措置の可否については、厳正に判断するよう求められているという状況も踏まえ、減免担当者は本件各施設の管理者が朝鮮総連関係者であることも念頭に置きながら、当該施設の利用実態が公民館的施設として認められるかどうか、減免申請書や添付書類の検討や実地調査により、確認してきたところである。

具体的には、まず、実地調査の冒頭に施設管理者等に対して、まず、実地調査は対象となる固定資産が平成 17 年通知に規定されているような公民館と同様の施設として利用されているかどうかを確認するために実施するものであること、二つ目に公民館と同様の施設として利用されていれば減免措置の対象となること、三つ目に公民館と同様の施設とは簡単に言えば在日外国人であれば誰でも利用でき得る施設であることなどを説明したうえで、実地調査等により部屋ごとに施設管理者等に対して利用資格を特定の人、団体に限定していないか、有料で借り受けていないかを確認し、特定の団体等が専用的に使用していないかを、什器・備品の配置やその上に置かれている書類の状態など室内の状況から逐一確認していたところである。

ただし、本市としては、本件各施設を利用している在日朝鮮人の方が朝鮮総連関係者であるか否かを知る術はないので、実務上は、在日朝鮮人が広く利用でき得る用途、例えばハングル語講座やヨガ教室等であったか、利用資格を朝鮮総連

を始めとした特定人、特定団体に限定していないかといった観点から施設の状況を確認、聴き取りを行い、朝鮮総連関係者が独占的に使用していることを疑わせる事情がない限りは、在日朝鮮人一般が利用する施設であると判断していたところである。

以上のような実地調査を行った後、担当者は市税事務所に戻り、調査結果を記録化し、減免措置の対象となると判断した場合には、後日、税務部に対して減免申請書や添付書類を提示し、併せて実地調査の報告も行い、減免措置の適用にあたって各市税事務所の取扱いに差異が生じることのないよう、客観的、統一的な判断を得たうえで、市税事務所において減免決定の手続きをとっているところである。

以上のように、「在日外国人のための公民館的施設」に対する固定資産税の課税にあたっては、税務総長通知に基づき厳正に対処しているところである。

3 判 断

以上のような事実関係の確認、監査対象局の説明に基づき、本件請求について次のように判断する。

本件請求は、朝鮮総連が使用する施設について、不特定多数の住民や在日朝鮮人一般に公民館的施設が有すべき直接的な公共性を有していないことが明白であるにもかかわらず、平成 24 年度の固定資産税等の減免措置を行ったことが、大阪市長が有する裁量権の範囲を逸脱しているとして、固定資産税等の減免措置の差止め及び取消しを求めたものと解される。

請求人は、「朝鮮総連が北朝鮮と一体的に活動する政治団体であり、かかる団体の支部が置かれている本件各施設は、不特定多数の住民や在日朝鮮人一般に公民館的施設が有すべき直接的な公共性を有していないことは明白である」と主張する。

この点、規則の規定により「在日外国人のための公民館的施設において、専らその本来の用に供する固定資産」が減免の対象となっているところ、監査対象局は、特定の団体に関連する施設ということで減免をしているものではなく、単一の国民や民族を対象とした「公民館的施設」を減免対象としている旨説明する。

また、減免の要件を「専らその本来の用に供する」と定めている「専ら」の部分については、一時的または部分的に他の用途に供されたことがあるとしても利用実態に応じて総合的に判断することとし、施設を利用する際の利用団体や主催者の属性を判断材料とするのではなく、実務上は、利用用途や利用資格について確認し、朝鮮総連関係者が独占的に使用していることを疑わせる事情がない限りは、在日朝鮮人一般が利用する施設であると判断している旨説明する。

しかし、固定資産税等の減免措置が、租税公平の原則に照らし例外的措置であるこ

とを踏まえれば、市長は、減免要件を基礎付ける事実について、適切な調査を行い、客観的な裏付けに基づいて、厳正な判断を行うべきことは論を待たないところである。

したがって、本件施設が、固定資産税等の減免要件である「在日外国人のための公民館的施設において、専らその本来の用に供する」施設に該当するためには、もとより裁量判断については、法令解釈の相対的性格に照らすと、相当程度の幅のあることを容認せざるを得ないものであるとはいえ、「専ら」の意味する社会通念からして、仮に、朝鮮総連関係団体の使用があったとしても、少なくとも施設の使用の大半が、在日朝鮮人一般に公民館的施設として供されていることが明らかになっていることが必要と解すべきである。

しかしながら、本件請求に係る事実調査において、減免申請書とともに本市に提出されている施設の使用簿の写しや実地調査の状況などを確認したところ、朝鮮総連の支部、分会若しくは関連があると思しき団体が利用者となっているものが存在するが、これらの利用については、監査対象局において、在日朝鮮人一般が広く利用していることを確認できているものではない。

また、使用簿に記載された利用用途が公民館的な用途とも考えられるものが存在するが、これについても、在日朝鮮人一般を広く対象として利用されている事実を確認できているものではない。

さらに、監査対象局が、減免要件の判断において、朝鮮総連関係者が独占的に使用していることを疑わせる事情がない限りは、在日朝鮮人一般が利用する施設であると判断している点については、減免要件を基礎付ける事実を確認しているものとはいえ、減免要件に該当する可能性があることを確認しているに過ぎないものであるから、公民館的施設の該当性について十分な調査が行われたとはいえ、減免要件に該当する具体的事実を確認できていないというほかない。

そうすると、減免要件に該当する客観的な裏付けが不十分であるにもかかわらず、減免措置を行ったものであり、裁量の逸脱があるものとして、違法といわざるを得ない。

4 結 論

以上の判断により、請求人の主張には理由があると認められるので、法第 242 条第 4 項の規定により、次のとおり勧告する。

勧 告

市長は、本件施設に係る減免措置を取り消し、2か月以内に所要の措置を講じること。