

大阪市監査委員	多賀谷 俊 史
同	金 子 光 良
同	高 橋 敏 朗
同	高 瀬 桂 子

### 住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成 21 年 6 月 25 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

本件請求の内容を要約すると次のとおりである。

大阪市は在日本朝鮮人総联合会（以下「朝鮮総連」という。）関連施設への固定資産税を厳格に徴収せよ。

我々の仲間は朝鮮総連が不当に支払いを免れていないか市長へ質問状を送付し調べた。その結果、朝鮮総連関連 18 施設への固定資産税が減免されていることがわかった。理由は、「大阪は在日の割合が多い、よって在日に施設を開放するという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する。これは市長の裁量権だ。」という。

大阪市は「在日外国人の為の公民館的施設である」と言うが、減免している 18 施設の場所が明らかにされていない。即ち在日外国人の為にではなく、朝鮮総連関係者しか利用できない公民館施設と言わざるを得ない。そこで、独自にこの 18 施設を調べたところ、12 施設が判明した。

大阪市は他の町に比べ確かに在日の割合が多い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）のみに開放する施設を「公民館」扱いとし適正な固定資産税を課さず減免する市長の裁量に私たちは承服できない。

平成 16 年 5 月 19 日、全く同種の監査請求を求めた。ところが貴委員は請求を棄却した。

それ以来 5 年の月日が流れた。社会の情勢は変化し、世論は我々の主張を援護する。

よって、大阪市は朝鮮総連関連施設より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請求する。

事実証明書・市長への公開質問状（平成 20 年 11 月 25 日）

- ・公開質問状に対する回答（平成 20 年 12 月 8 日）
- ・平成 20 年度に減免措置が講じられている 12 施設
- ・大阪市職員措置請求書（平成 16 年 5 月 19 日）
- ・本市住民監査請求監査結果（平成 16 年 7 月 14 日）
- ・「減免は違法とする」最高裁判断報道資料(平成 19 年 11 月 30 日、同年 12 月 1 日)
- ・「減免は違法とする」大阪地裁判断報道資料(平成 21 年 3 月 19 日)
- ・「減免は違法とする」大阪地裁判決文(平成 21 年 3 月 19 日)

〔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

本件請求で問題とされている平成 20 年度に固定資産税の減免が適用されたとする朝鮮総連関連 18 施設（監査の過程で 20 施設と判明。以下「本件施設」という。）に対する財産の処分（減免適用）については、既に 1 年の監査請求期間を経過しているものがある。

地方自治法（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 年を経過したときは、これをする事ができない。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とき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、期間徒過の正当理由について何ら記載していないが、本市は、当該減免適用施設が 18 施設であることのみを明らかにしているだけで、個別の施設の所在地や減免適用の有無等を回答できないとしており、請求人においては、少なくとも当該

行為の内容については現在でさえ知ることができないと解されることから、当該行為から1年を経過したことに正当な理由があり、本件請求については、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20年度に固定資産税の減免が適用されたとする本件施設について、請求人の主張する事由から、本市職員等による違法不当な財産の処分があったか否か。

### 2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して、平成21年7月15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、新たな証拠として、福岡高裁判決文（平成18年2月2日）、横浜市長定例記者会見資料（平成18年7月12日）及び拉致問題における今後の対応方針（平成20年10月15日／内閣官房拉致問題対策本部）の提出がなされた。

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。

- ・平成18年福岡高裁判決では熊本地裁判決を覆し減免は認められず、最高裁も上告を棄却した。各自治体においても減免を見直すという大きな流れがでてきた。
- ・特定の人しか使えないような施設は公民館とはいえない。

### 3 監査対象局の陳述

財政局を監査対象局とし、平成21年7月24日に財政局税務総長ほか関係職員より陳述を聴取した。

## 第3 監査の結果

### 1 事実関係の確認

#### (1) 固定資産税について

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、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（総務省自治税務局監修の平成21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かとされている。

なお、固定資産税の免税点の規定として、第 351 条において、市町村は、同一の者について当該市町村の区域内におけるその者の所有に係る土地、家屋に対して課する固定資産税の課税標準となるべき額が土地にあつては 30 万円、家屋にあつては 20 万円に満たない場合においては、固定資産税を課することができないとされている。

#### 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かとされている。

#### 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、市税条例第 71 条第 4 項の規定により、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、同項第 31 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。

(2)については、当該固定資産の用途に着目して減免が適用されるものであるが、使用者が有料で借り受けて、当該用途に供している場合は、規則第4条の3第19号（公衆浴場）に規定されるものを除き、減免を適用しない。

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

###### (31) 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

減免申請書の記載要領として、「実地調査記事」欄には、実地調査を行った職員が、利用実態その他調査内容等について明確に記載するとともに、「調査年月日」及び「該当事由」を記載し、押印することとされている。

#### 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、社会教育法第 20 条（昭和 24 年法律第 207 号）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、同法施行規則等の改正について」

平成 20 年 4 月 30 日付けで、総務事務次官から各都道府県知事あてに上記通知（以下「総務次官通知」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。なお、平成 18 年 4 月 1 日及び平成 19 年 4 月 1 日付けでも同様の通知がなされている。

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、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。

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 20 年 6 月 24 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。なお、平成 18 年 7 月 6 日付けでも同様の通知がなされている。

朝鮮総連の関連施設に対する固定資産税に関しては、既に、平成 20 年 4 月 30 日付けで総務事務次官から、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、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、上記事務次官通知を踏まえ、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）本件施設における減免の状況等

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。)に関する事」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 減免状況等

### (ア) 本件施設の減免額等について

平成 20 年度分の各施設に係る家屋、土地の固定資産税（都市計画税も含む）の課税額の合計は 6,390,500 円であり、うち減免額は 5,932,300 円である。

また、本件施設のうち、減免適用している家屋は 19 施設（3 を除く。（注）数字は別紙の施設番号を指す。以下同じ。）で、家屋総延床面積の平均は約 270 m<sup>2</sup>であり、最小のものは約 30 m<sup>2</sup>、最大のものは約 1,200 m<sup>2</sup>である。減免適用している土地は 17 施設（11、18、20 を除く。）で、土地面積の平均は約 130 m<sup>2</sup>であり、最小のものは約 30 m<sup>2</sup>、最大のものは約 410 m<sup>2</sup>である。

なお、実地調査については、減免申請書によると、20 施設についていずれも各 1 回の確認を行っており、減免決議については、2 施設（17、18）を除いて平成 20 年 9 月までには減免決議が行われている。

### (イ) 減免決議日時点における減免申請関係書類について

平成 20 年度の本件施設における減免決議日時点における減免申請関係書類について確認したところ、次のようなものが見受けられた。

平成 20 年通知では、減免申請書の記載事項のうち、実地調査記事欄には、「実地調査を行った職員が、利用実態その他調査内容等について明確に記載する」とされており、当欄に調査員が実地調査した内容が明確と言える程度に記載されているものは、2 施設（16、20）であった。

また、減免申請事由を証する書類のうち、減免決議日時点において、家屋平面図が添付されていないものが、3 施設（6、7、14）であり、使用貸借契約書等が添付されていないもの（一部ないものを含む。）が、6 施設（1、4、17、18、19、20）あり、減免適用部分確定のために必要となる資料（使用簿等）が全く添付されていないものが、5 施設（2、4（平成 21 年 2 月 24 日に資料添付）、9、10、11（平成 20 年 12 月 15 日に資料添付））あった。

さらに、家屋平面図が添付されている施設でも、各階の部屋割りが具体的に記載されていない平面図を使用しているものが、1 施設（8）あり、減免適用部分確定のために必要となる資料が添付されている施設でも、当該年度の賦課期日現在の状況が、到底、把握できるとはいえない資料しか添付されていないものが 1 施設（3）あった。

なお、部屋の設えが分かるような写真が添付されているものが、1 施設（16）あり、会館の公民館的な活動が把握できる催事チラシなどの資料が添付



されているものが、1施設(19)あった。

(ウ) 減免申請関係書類の補完のため、平成21年7月に提出された資料について

平成20年度の本件施設における減免申請関係書類を補完するため、監査対象局より平成21年7月に資料の提出があったが、その内容は、次のとおりである。

家屋平面図が、13施設(1、6、7、8、9、10、11、12、13、14、15、17、19)分、使用貸借契約書等が、6施設(1、4、17、18、19、20)分、平成20年度に行った実地調査に関する現時点での聞き取り記録が20施設分、平成20年度の施設利用状況を証する書類が、10施設(1、2、3、4、9、10、15、16、19、20)分提出された。

また、広報紙等が、6施設(2、3、15、16、17、19)分、建物の写真(平成21年度撮影分)が、12施設(3、6、7、8、9、11、12、13、14、16、17、19)分、催事の写真が、4施設(3、16、17、19)分提出された。

ウ 外国人登録人口

「共生社会の実現をめざして」(平成21年3月市民局発行)には、平成20年12月末現在の本市の外国人登録者数は、総数121,547人であり、国籍別では、韓国・朝鮮籍が68.2%にあたる82,928人と記載されている。

## 2 監査対象局の陳述内容

### (1) 財政局税務総長

本件請求について、監査にあたっては、個々の施設に係る減免措置の適用状況を明らかにする必要があるが、減免適用の有無を含む特定の施設の課税状況は、これを公にすることによりその所有者である個人の権利・利益及び法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあり、また、地方税に関する調査に係る事務において知り得た秘密を漏らしてはいけないという地方税法第22条の守秘義務に抵触するおそれがあることから、大阪市情報公開条例(平成13年大阪市条例第3号)第7条の「非公開情報」に該当すると考えられるので、減免対象施設の所有者名、所在等の物件を特定する情報については申し上げられない。

「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減免制度の内容について、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、①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、②貧困により生活のため公私の扶助を受ける者、③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こととされている。

「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

れるとされており、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社会一般の利益、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 条の規定に基づき、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。」と定めており、この規定に基づき、規則第 4 条の 3 第 31 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られ、とりわけ、歴史的な経緯から韓国・朝鮮籍の方々は 8 万人以上と全国の韓国・朝鮮籍の外国人登録者の約 14%が本市に暮らしておられる。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おり、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、日本国籍をお持ちであっ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ながみると、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いる。

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」に対して減免措置す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いるものであり、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いる。

なお、「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べきものと考えている。

平成 20 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 46 施設を減免対象としており、減免税額は約 2,600 万円となっている。このうち 20 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 600 万円となっている。それ以外の 26 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では減免対象の朝鮮総連関連施設は 18 施設となっているが、その後 2 施設を減免対象に追加している。

また、監査請求人から提出された資料にあった、平成 19 年 11 月 30 日、最高裁判所において熊本市の上告が棄却された福岡高等裁判所の判決では、朝鮮会館が熊本市の規則に定める「公民館類似施設」として公益性を有するかどうか争点になったが、朝鮮会館全体が朝鮮総連の活動拠点として専ら使用されていることは明らかであるという認定がなされ、このような使用実態から判断すると「公益のために」という要件に該当しないこと、また、公益性の有無の判断にあたり熊本市が利用実態等をもとに厳格な判断を行っていないことなどを理由に、朝鮮会館の減免措置を取り消すとの判断がなされている。

また、平成 21 年 3 月 19 日の大阪地裁判決では、八尾市が地縁団体の集会所と同等の公益性があり、市税条例施行規則に定める「公益上その他の事由により特に必要と認める」ものに該当するとして減免していた朝鮮総連の支部の建物について、総連関連団体が利用の大半を占めており、地縁による団体等が管理運営する集会所と同視できるような裏付けは見当たらないことなどから、公益性があったとはいえないとして、減免処分の取消しが命じられている。

しかしながら、本市においては、先ほど陳述したような趣旨から、規則において「在日外国人のための公民館的施設」で専ら本来の用に使用されている部分という要件を具体的に定めて減免適用しているものであり、熊本市や八尾市とは減免の根拠、趣旨が異なっていると同時に、減免の適用にあたっては、毎年減免申請に基づき実地調査を行い、利用実態を把握した上で、要件に該当する部分に限り減免の対象としており、福岡高等裁判所の判決を受けて行われた総務次官通知の趣旨を踏まえ、適正な課税に努めているところである。

また、朝鮮総連大阪府本部が使用していた東淀川区内の朝鮮会館の平成 15 年度の減免措置について、朝鮮総連関連法人から会館全体の税額免除を求めて提起され

た訴訟に係る平成 19 年 11 月 21 日の大阪地裁の判決において、本市の減免基準については、その趣旨、目的などいずれにおいても合理性に欠けるところがないとの判断が示され、確定判決となっているところである。

なお、福岡高裁判決では、固定資産税等の減免事由の存否は、当該固定資産の納税義務者について判断されなければならないとしたうえで、朝鮮会館の登記簿上の所有者である法人について、元々朝鮮会館を所有することを企図して設立されたにすぎず、会社としての活動は何ら行われていないものであり、地方税法第 367 条が定める「その他特別の事情がある者」に該当しないと判示されている。

しかしながら、固定資産税は固定資産という「物」に対してご負担いただく税であることから、地方税法に規定されている非課税や課税標準の特例措置についても、所有者にかかわらずその用途に着目して税負担を軽減するものが一般的である。条例に基づき税負担を軽減する減免措置についても、根拠規定は異なるものの同様の性格を有する税負担の軽減措置であり、これら地方税法上の軽減措置と同様に考えるならば、「その他特別の事情がある者」には、一定の公益性のある活動を行う固定資産の所有者ばかりでなく、他者が行う一定の公益性のある活動に固定資産を無償提供する所有者をも減免措置の対象とすることが制度の趣旨にかなうものと考えらる。

この点については、新潟市が朝鮮総連関連施設の減免について訴えられた訴訟の平成 20 年 9 月 18 日の東京高裁判決において、所有者と使用者が異なる場合でも、所有者は公益的な業務に関わりを有する限度において地方税法第 367 条所定の「特別の事情がある者」に該当するとされ、平成 21 年 7 月 2 日に最高裁において確定判決となっているなど、福岡高裁判決後の複数の判決において、施設自体の公益性が認められれば減免は適法であるとの司法判断が示されているところである。本市においても減免対象施設の所有者と使用者が異なる場合であっても、有料で借り受けた者が減免の対象となる用途に供しているような場合を除いて減免措置を講じている。

以上、本市において「在日外国人のための公民館的施設」に対して公益性を認め、固定資産税の減免措置を講じていることは市長の合理的な裁量の範囲内であると考えている。

なお、「在日外国人のための公民館的施設」に対する減免の適用にあたっては、平成 20 年通知等により市税事務所長に取扱いを通知しており、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、①固定資産使用区分図、②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、③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いるところである。

しかしながら、今回監査の対象となった平成 20 年度において減免措置していた朝鮮総連関連の「在日外国人のための公民館的施設」20 施設について、再度全施設の実地調査を行い、利用実態を精査したところ、4 施設についてその一部が減免対象施設に該当しないことが判明した。

内訳は、公民館的施設の管理運営のための事務室などとして減免対象としていた部分が、朝鮮総連の支部活動などの減免対象以外の用途に使われていたことが判明したものが 3 施設、公民館的施設のための駐車場として減免対象としていた土地について利用実態が確認できなかったものが 1 施設である。これらについては、一部減免を取り消し、あらためて約 29 万円を課税対象としたところである。

また、使用簿等の提出されるべき資料が提出されていなかったものが 10 施設あった。これらは、平成 20 年当時、使用簿等の提出はなかったものの実地調査において各部屋の使用状況を確認するとともに関係者から利用実態を聞き取り、減免要件に該当すると確認できたため、減免対象としたということである。これらについては、今回、再度実地調査を行うとともに、納税義務者から関係資料の提出を受け、減免要件に該当することを再確認したところである。

この結果、現在、「在日外国人のための公民館的施設」として減免措置している本件施設については、すべて、適正に処理されているところである。

平成 20 年度の減免措置に当たり、一部の施設において、不適切な事務処理がなされていたことについて、心より深くお詫びするとともに、今後は、このようなことのないよう、減免の適用に当たっては、客観的な資料に基づく厳正な対応をより一層徹底したいと考えている。

ちなみに、平成 21 年度についてもこれらの施設から減免申請書が提出されているが、現在、慎重に調査を行っているところである。

## (2) なんば市税事務所長

本件請求に関して、「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減免適用の具体的な事務手続について、市税事務所として説明する。

「在日外国人のための公民館的施設」に対する平成 20 年度の固定資産税の減免措置に関しては、平成 20 年通知に基づいて処理しているが、本通知は、減免の基本的事項・適用範囲・申請の手続・認定事務などを定めている。

平成 20 年度の減免処理について、市税事務所は、「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、すべ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あわせて行い、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、減免の適用の可否を決定している。

実地調査の方法について、具体的に説明すると、例えば、「なんば市税事務所」においては、平成 20 年 5 月中旬から下旬にかけて 9 か所の施設すべてについて実地調査を行い、このうち 6 施設を課長代理と係長の 2 名が、3 施設を係長あるいは係員が調査をした。施設は、比較的大規模な施設から小規模な施設まで様々であるが、施設のすべての部屋について調査を行っている。調査は、施設側の責任者同伴による立入り調査と聞き取り調査を行い、立入り調査では、各部屋の配置を図面（家屋平面図）と照合するとともに、個々の部屋の設備・備品等を確認し、聞き取り調査では、各部屋の設えに見合った使用がなされているかどうかを確認している。

なお、減免申請にあたって部屋の配置を確認するための図面が、3 施設について添付されていなかったが、これらについては部屋の配置に変更がないことを、前年度分の図面によって確認をしておき、同様に提出を求めている使用簿について、3 施設から提出がなかったが、1 つの施設は各室の設備・備品の状況及び聞き取りにより、朝鮮語教室・民族舞踊教室、地元中学校保護者との地域交流会等に使用されていることを確認している。他の 2 つは小規模施設であり、一方は、室内のパネル・掲示板等の状況から会話教室に使用されていることを、他方についても同様に、子供会（子供・児童教室）に使用されていることを確認している。この 3 つの施設については、後日、提出された使用簿により実地調査で確認した内容が裏付けられている。

次に、比較的大規模な施設の各部屋の使用状況を例に、実地調査により把握した内容について説明する。

この施設は 4 階建てとなっていて、各階ごとの使用状況については 1 階は、舞踊・空手など各サークルの資材置場・物置となっており、2 階は、書道・パッチワークなどの女性中心の講座、ハングル教室、韓国料理の講習、囲碁教室、生活法律相談が行われている。

また、この階には事務室が設けられており、この施設で行う事業の運営管理が行われているほか、パスポートの取次ぎを月に数件程度行っているが、専ら当施設の運営管理業務が行われている部屋である。3 階は、大会議室で演劇練習・ヨガ教室・経済政治セミナーが行われ、音楽室では男女コーラスの練習会が行われている。また、小会議室は企画等の打合せ及びイベント時の控室に使用されており、他に男女更衣室がある。4 階は、多目的ホールで、空手・ボクシング・舞踊・社交ダンスの練習場であり、塔屋は映写室・小道具置場となっている。

これら各種の事業に使用されている会議室などについては、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している固定資産」として認定されるので、固定資産税の減免措置を講じている。また、調査によりこれらの施設

は、在日外国人のみならず近隣の日本人も講座に参加するとともに、施設を利用している場合があると聞き及んでいる。

この施設以外の施設においては、「一部が診療所・住居に供されているもの」があり、これらの部分については「専ら本来の用に供している固定資産」にはならないことから、減免を適用していない。なお、「公民館的施設のための駐車場」として減免対象としていた土地については、使用簿の提出がなかったため、より厳正に対処するため減免を取り消しているが、この措置をお詫びするとともに、今後はこのような事務取扱いがないよう徹底を期していきたい。

以上、「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、今後とも厳正に対処していく。

### 3 判 断

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

本件請求は、平成 20 年度に固定資産税の減免が適用されたとする本件施設について、本市は、「在日外国人のための公民館的施設」であるとして減免しているが、朝鮮総連関係者しか利用できない施設と言わざるを得ず、特定の人（在日）のみに開放する施設を「公民館」扱いとし、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などとして、本件施設に係る固定資産税の減免適用（財産の処分）の判断内容に裁量逸脱の違法があるとしてなされたものと解される。

#### (1) 減免適用の前提となる調査手続について

本市では、固定資産税の減免に係る事務は、前記のとおり平成 20 年通知及び平成 17 年通知により取り扱うことと定め、特に、平成 20 年通知においては、減免規定適用の基本原則として、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。

また、総務次官通知では、「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適用については、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」こととされている。

しかしながら、監査の結果、減免決議日時点において、減免申請事由を証する書類のうち、家屋平面図が添付されていないものが 3 施設、使用貸借契約書等が添付されていないもの（一部ないものを含む。）が 6 施設、減免適用部分確定のために必要となる資料が全く添付されていないものが 5 施設、家屋平面図が添付されてい

る施設でも、各階の部屋割りが具体的に記載されていない平面図を使用しているものが1施設見受けられた。

また、減免適用部分確定のために必要となる資料が添付されている施設でも、当該年度の賦課期日現在の状況が、到底、把握できるとは言えない資料しか添付されていないものが1施設見受けられた反面、会館の公民館的な活動が把握できるチラシなどの資料が添付されている施設は1施設、部屋の設えがわかるような写真が添付されている施設は1施設しかなかった。

さらに、平成20年通知では、減免申請書の記載事項のうち、実地調査記事欄には、「実地調査を行った職員が、利用実態その他調査内容等について明確に記載する」とされているにもかかわらず、当欄に調査員が実地調査した内容が明確と言える程度に記載されているものはわずか2施設であった。

以上の点について、監査対象局は、今回監査の対象となった平成20年度において減免適用していた20施設について、再度全施設の実地調査を行い、利用実態を精査したところ、4施設についてその一部が減免対象施設に該当しないことが判明し、これらについては、一部、減免を取り消し、改めて約29万円を課税対象とした。

また、使用簿等の提出されるべき資料が提出されていなかった10施設については、平成20年当時、使用簿等の提出はなかったものの、実地調査において各部屋の使用状況を確認するとともに関係者から利用実態を聞き取り、減免要件に該当すると確認できたため、減免対象としたが、これらについては、今回、再度実地調査を行うとともに、納税義務者から関係資料の提出を受け、減免要件に該当することを再確認した旨説明する。

あわせて、監査対象局より、平成20年度の減免適用を補完する資料として、20施設分の平成20年度に行った実地調査に関する現時点での聞き取り記録や、13施設分の家屋平面図、6施設分の使用貸借契約書等、10施設分の平成20年度の施設利用状況を証する書類の提出があった。また、その他6施設より広報紙等、12施設より建物の写真（平成21年度撮影分）、4施設より催事の写真などが提出された。

とはいえ、補完資料をもってしてもなお、平成17年通知では、減免の範囲として、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とされているところ、各室についてその利用実態まで確定調査しているのかどうか、また、本件施設のそれぞれにおいて、施設各室の利用実態が判明しない中、会館使用簿等で示された利用状況をもって、「専ら」とみなしうる程度まで公民館的施設の用に供されていると言えるのかどうか、など疑念は残されており、減免の適否を判



断するのに十分と言える程度にまで説明が尽くされているとは言い難い。

そうすると、本件施設の中には、使用実態を的確に把握できたと言えるかどうか確証が得られず、平成 17 年通知、平成 20 年通知及び総務次官通知に則した取扱いがなされていないとも解されるものがあると言わざるを得ない。

#### (2) 請求人の主張する違法性の有無について

ところで、法第 242 条第 4 項は、「監査委員は、監査を行い、請求に理由がないと認めるときは、理由を付してその旨を書面により請求人に通知するとともに、これを公表し、請求に理由があると認めるときは、当該普通地方公共団体の議会、長その他の執行機関又は職員に対し期間を示して必要な措置を講ずべきことを勧告するとともに、当該勧告の内容を請求人に通知し、かつ、これを公表しなければならない。」と定め、受理した住民監査請求に対して、監査委員が判断を下すべき内容は、請求人の主張する違法不当性があるか否か等とされている。

この点、本件請求の場合、請求人は、本件施設に係る各減免適用を一体として判断内容に関する裁量逸脱の違法がある旨主張し、減免することなく厳格に徴収すること（本市損失の補填）を求めているのであって、減免適用の前提となる監査対象局による調査手続について何ら言及していない（むしろ非公開情報ゆえに、知る術、由すらない。）。

一方、監査の結果、前記のとおり、調査手続に問題点が含まれていると言わざるを得ない状況が判明した。とはいえ、問題点を含む調査手続に基づく判断内容だけをとらえ、それらの適否を検討することは適当でないことはもとより、調査手続に問題があるからといって、必ずしも減免要件を満たさない等とは言えず、直ちに本市に損失（相手方の不当利得）が生じるわけではない。

そうすると、請求人の主張と監査による判明事実には、上記の点でいわば質的な違いがあると言わざるを得ない。

## 4 結 論

以上の判断により、本件施設に係る固定資産税の減免適用（財産の処分）の判断内容に裁量逸脱の違法があるとしてなされた本件請求には理由がない。

### (意見)

本件請求についての判断、結論は前記のとおりであるが、調査手続上の問題点といえども、減免適用の取消、無効を生ぜしめることもあり得るのであって、また、税負担の公平性を担保すべき観点からも、監査対象局自らにおいて、本件施設に係る使用実態、とりわけ施設各室の使用実態について、引き続き調査を継続し、検証すべきである。

また、本件施設の減免に関する情報は、非公開情報ゆえに、市民の疑惑を招かないよう、

なおさら、必要に応じて十分な実情調査等を実施し、減免適用要件の把握に努めるべきである。

なお、調査対象施設によって判断を異にし、減免事務の取扱いに差異が生じることのないよう、より詳細な客観的、統一的な判断基準によることはもとより、減免事務の適正性を確保するため、審査・チェック体制等の点検・見直しを行うべきである。

施設 番号	平成20年度 家屋・土地 減免適用状況	平成20年度 実地調査日 減免決議日	平成20年度減免申請書添付書類			平成21年7月 減免適用 変更状況	平成21年7月本件減免適用補完資料					
	○全部減免適用 △一部減免適用		家屋平面図	使用貸借 契約書等	減免適用部分 確定資料		家屋 平面図	使用貸借 契約書等	平成20年 実地調査 開取記録	施設利用 状況書類	広報紙等	写真
1	○	20.4.21 20.5.29	○	△ (土地はなし。 家屋のみあり)	○	1階 一部用途変更 決議日 21.7.22	○	○	○	○		
2	○	20.4.8 20.4.28	○	○	なし	—			○	○	○	
3	△ 一部土地のみ減免 家屋は減免申請なし	20.4.25 20.7.7	○	○	△ (記載内容が 不十分)	1階 一部取消 2階 一部取消 決議日 21.7.22			○	○	○	○ (建物、 催事)
4	○	20.5.21 20.7.7	○	なし	なし (21.2.24提出 の資料添付)	—		○	○	○		
5	○	20.5.7 20.5.16	○	○	○	2階 一部取消 決議日 21.7.22			○			
6	△ 家屋・土地の一部を減免	20.5.19 20.6.4	なし	○	○	土地(駐車場) を取消 決議日 21.7.15	○		○			○ (建物)
7	○	20.5.19 20.6.4	なし	○	○	—	○		○			○ (建物)
8	○	20.5.26 20.6.24	△ (各階の部屋 割りの記載な し)	○	○	—	○		○			○ (建物)
9	△ 家屋・土地の一部を減免	20.5.26 20.6.24	○	○	なし	—	○		○	○		○ (建物)
10	△ 家屋・土地の一部を減免	20.5.26 20.6.24	○	○	なし	—	○		○	○		
11	△ 家屋のみ減免 土地は減免申請なし	20.5.23 20.6.24	○	○	なし (20.12.15提 出の資料添 付)	—	○		○			○ (建物)
12	○	20.5.23 20.6.24	○	○	○	—	○		○			○ (建物)
13	○	20.5.23 20.6.24	○	○	○	—	○		○			○ (建物)
14	△ 土地のみ減免 家屋は、申請はあるが 免税点未満	20.5.23 20.6.24	なし	○	○	—	○		○			○ (建物)
15	○	20.4.22 20.5.29	○	○	○	—	○		○	○	○	
16	○	20.4.4 20.6.18	○	○	○(写真あり)	—			○	○	○	○ (建物、 催事)
17	○	20.6.30 21.4.1	○	なし (21.4.23の資 料添付)	○	—	○	○	○		○	○ (建物、 催事)
18	△ 家屋のみ減免 土地は減免申請なし	20.12.26 21.4.1	○	なし (21.4.23の資 料添付)	○	—		○	○			
19	○	20.6.23 20.8.29	○	なし (21.4.23の資 料添付)	○(催事チラ シあり)	—	○	○	○	○	○	○ (建物、 催事)
20	△ 家屋のみ減免 土地は減免申請なし	20.5.12 20.6.16	○	なし	○	—		○	○	○		