

写

四條暇市監査委員 谷 真 明

四條暇市監査委員 島 弘 一

住民監査請求に基づく監査結果について（通知）

令和7年1月20日付けで提出のあった四條暇市職員措置要求書（住民監査請求。以下「本件請求」という。）について、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第5項の規定により、住民監査請求に係る監査を行ったので、監査結果を次のとおり通知します。

第1 請求の受付

1 請求人

2 請求書の提出

令和7年1月20日

3 請求書の内容

（1）請求の要旨

措置要求書に記載されている事項及びこれに添付された事実を証明する書面並びに陳述から、請求の要旨は、次のようなものである。

① 税務課長が、四條畷市田原台●丁目○番○号及び同●丁目○番○号（以下「両土地」という。）の空閑地の所有者に対して令和6年度までの15年間、固定資産税及び都市計画税（以下「固定資産税等」という。）を地方税法（昭和25年法律第226号）第348条第2項第10号の3（四條畷市税条例（平成17年条例第17号）第63条）に基づき非課税にしている措置は違法である。

非課税認定された当該不動産を目的外使用した場合は、固定資産税を課する（地方税法第348条第3項）とされているにもかかわらず、税務課長は目的外使用の事実について長期間にわたり黙認したと推測される。

② 両土地は、3保育所が両土地の一部（70平米程度）を芋畑として一時的に利用しているにすぎない空閑地である。たとえ空閑地であっても特定の保育所に隣接し送迎バス駐車場など特定の保育所の運営に常時使用され、特定の保育所の施設に通常必要なものとして認められれば、特定の用に供するものとして認定できる可能性もあるが、この土地は一部分を3保育所（年度により利用している保育所は異なる）の園児用芋畑として一時的に利用している土地にすぎないので3保育所の用に供する土地とは到底認められない。したがって同土地を地方税法第348条第2項第10号の3に規定する「保育所の用に供している土地」として非課税認定し、固定資産税等の課税を怠っている事実は、明らかに違法である。

③ 芋畑としての利用を「保育所の用に供している」と税務課長が強いて認定するにしても、賦課期日（1月1日）現在、ハウス栽培施設なしで芋（サツマイモ）を栽培することは不可能であり、ハウス栽培施設が未設置の状況で両土地を非課税認定している事実は、明らかに違法である。

④ 請求人の調査によれば、両土地の利用は大部分（約630㎡中560㎡以上）が、特定個人の家庭菜園や同駐車場としての利用で、3保育所の畑としての利用とは到底認められず、目的外利用として地方税法第348条第3項により課税すべき土地である。

⑤ 税務課の定める固定資産税・都市計画税非課税申告書（様式）によれば、申告書提出時には、添付資料として「非課税規定の適用を受ける事由を証明する書類」が必要とされているが、保育所の用に供している不動産は、基本財産として定款に記載すべしとの社会福祉法人審査基準にかかわらず、田原台●丁目

○番○号を所有する社会福祉法人（以下「A法人」という。）の定款（基本財産欄）には、田原台●丁目の土地が記載されていない。したがって同法人の土地は非課税規定の適用を受ける事由を証明できないはずで、そもそもこの申告書を受理できないものと推測される。

⑥ 田原台●丁目○番○号を所有する社会福祉法人（以下「B法人」という。）は、同土地を保育所の用に供しているA法人に無償で貸し付けているとして非課税認定されていると考えるが、非課税申告書がすでに廃棄済みのため、無償貸し付けの事実は証明できず、さらに両法人の理事長は同一人のため利益相反行為の問題が生じるので、土地の無償貸付けには、定款で定めた他の理事が理事長の職務を代理する必要（平成22年度の場合）があるが、その事実を確認できる貸付契約書は廃棄されており、無償貸付行為の有効性が確認できない。そのため、田原台●丁目○番○号に対する固定資産税の非課税措置は違法である。

⑦ 税務課長は、令和6年度、当初の非課税認定の決裁文書（以下「当時の決裁文書」という。）が存在しないにもかかわらず、当時の決裁文書に記載の事実（3保育所の芋畑なのか畑なのか等）に変化がないと非課税措置を継続したと説明しているが、比較対象なしに変化の有無を判断できるはずがない。また、担当者の立場から考えれば、現地調査により非課税措置を継続するに足る事実（目的外利用でないこと）を確認した場合には、その具体的事実を文書の形で残そうとするはずで、その文書が未作成であることは、航空写真や3年に一度の現場写真（3年に一度の固定資産税評価替えの資料）が残っているにしても、それら資料を固定資産税等の非課税物件の定期的な調査資料と説明するのは詭弁である。

以上のようなことから、四條畷市は、両土地を地方税法第348条第2項第10号の3に規定する「保育所の用に供している土地」として非課税認定しているところであるが、一時的に保育所の芋畑として利用されているにすぎず、また、第三者である個人の家庭菜園などの用に供されており、到底「保育所の用に供している土地」とは認められないため、両土地の非課税措置を取り消し、課税することを請求するものである。

## （2）措置要求

措置請求書に記載されている監査請求事項は、次のとおりである。

- ① 非課税認定措置を改め、土地所有者（２つの社会福祉法人）から５年分の固定資産税等を徴収すること。（なお、非課税措置をとってきた過去５年分の固定資産税等の徴税債権に対して、土地所有者が禁反言の法理を主張し、固定資産税等が徴収できない可能性もあるので、同債権を徴収できぬことが裁判所等で確定した場合、市は徴税債権を失うことになるので市に損害を与えた職員（注記１）決裁者、関与者、起案者の立場にあった職員）に責任の重さに応じて損害賠償を求めること。なお、以下の②と同様遅延損害金分を含めること）
  - ② 市長は違法な非課税認定により徴税権を時効で消滅させ市に損害を与えた職員（決裁者、関与者、起案者の立場にあった）に責任の重さに応じて損害賠償（民法７０９条の不法行為に基づく損害賠償：遅延損害金も含めること：納税義務者請求分（５年）を除く最大１５年分）を求めること。（当初の固定資産税等の非課税認定（減免措置を含む）が平成２１年度以前にも行われていた可能性があり、その点も確認されたい。）
- ※ 上記①及び②については、原文のまま記載している。

## 第２ 請求の受理

令和７年１月２０日付けで請求のあった本件請求については、同月２２日の監査委員会議において要件審査を行ったところ、法第２４２条第１項に規定する請求要件を具備しているものと認め、同日に受理を決定した。

## 第３ 監査の実施

### １ 請求人による陳述の概要

法第２４２条第６項の規定に基づき、請求人に対して、令和７年１月３０日に陳述の機会を設け、本件請求に関し次のような補足説明等があり、請求人による陳述の概要は、次のようなものであった。

なお、陳述に先立って、同月２８日に追加資料が請求人から提出された。

- (１) 私の想像ではあるが、四條畷市は平成２２年度より前に固定資産税の減免をしていたが、後ろめたい減免と感じたので、減免の事実をなくすため、四條畷市が社会福祉法人に働きかけて申告書を提出されたのではないかと推測する。

減免扱いがいつから始まったのか、監査委員に調べていただきたい。

- (2) 当初の非課税認定に関する書類は、今後永年保存すると令和6年12月定例議会の一般質問への回答で財務部長が明らかにした。基本となる当時の決裁文書を廃棄して毎年の非課税措置を執ってきたことの誤りを認めたものとするが、長年の事務取扱の過誤を市民に謝罪することはなかった。(本来保存すべき公文書の廃棄は違法である。)
- (3) 定期的な実地調査時点の現状を記載した資料の開示を求めたところ、毎年の250分の1の航空写真と(証13)と3年に一度の現場写真(証11)及び(追加資料③)で、何がわかるのか。なお、平成27年度は、3年に一度の現場写真さえないため、同年度は航空写真だけで第三者の利用がないことを判断できたことになる。もちろん、28・29年度も同様に航空写真しか判断材料がない。そのような資料で非課税認定土地の適否の判断は不可能であり、私は、実際には毎年の非課税判断が何らか行われていなかったと考えるほうが合理的だと考える。
- (4) 証15は令和6年10月の現状であるが、北側と西側に道路があり、法面が3メートル程度で、北側の〇ー〇(433平米)はほぼ畑で、大根、白菜、ナス、オクラそしてサツマイモが栽培されている。南側の〇ー〇(198平米)は、砂利が敷き詰められ乗用車の駐車場として利用されており、2筆の土地はネットで囲われ一体的に利用されている。
- (5) 証17は非課税認定土地の現況写真(1)である。左上のものは、令和6年5月11日に撮影したイモの植え付け前の写真で、その下のものは保育園のイモの苗植え付けの写真で、保育園のマイクロバスは敷地内(〇ー〇)ではなく、道路に止められている。右上の写真は個人用畑の様子で、オクラ、ナス、イモが栽培されている。その下のものは、10月14日(スポーツの日)の写真で、畑に青い服を着た男性、その下にはその人のものと思われる黒い車がある。
- 非課税認定土地の現況写真(2)の左上の写真は耕作者、その右の写真は耕作者の黒い乗用車が〇ー〇の土地に止められている。左下の写真は11月5日にタマネギが植えられている様子、右下のものは腰をかがめた2人で何かを植えている様子の写真である。
- (6) 証16はA法人の経営する保育園ブログから田原台●丁目のサツマイモ畑(70㎡程度)の利用実績が記載されており、2017年は1保育園の利用(10月

18日) だけであり、この畑を3つの保育所の全てが利用した年度は一度もなく、せいぜい一つの保育所の利用にすぎず、3つの保育所の園児用畑を利用目的と申告しているなら、3つの保育所全てが利用しなければ、非課税申告に反する利用状況と判断すべきである。

(7) 証13及び証14は、両土地の令和6年度の航空写真(250分の1)だが、これらでどんな作物が栽培され、それが保育所園児の利用に供されていると判断できるはずがない。

## 2 監査対象部局における関係人調査の概要

措置要求書及び提出された証拠書類等から、財務部税務課を監査対象部局とし、法第199条第8項の規定に基づき、令和7年2月4日に財務部次長兼税務課長及び税務課長代理から、本件請求に関する同課の見解及び意見等を確認するため、聞き取り調査を行った。

なお、本件請求に対する同課の見解及び意見等は、次のようなものであった。

(1) 監査請求に係る土地における当時の決裁文書が、保存年限経過のため不存在である。

(2) 固定資産税等における非課税認定にあたっては、土地所有者等から非課税認定に係る申請があり、当該申請内容を法令などに照らして審査し、非課税として認定するか否かの判断(決裁行為)を行う。非課税認定した土地に関しては、毎年、非課税決定の決裁を取るのではなく、年に一度撮影している航空写真や現地調査(適宜抽出した物件を評価替え時に可能な限り実施)での確認を行い、何らかの状況変化などがあった場合は、当然、所有者などに確認するが、特に異動事由が生じていることが把握できない限り、非課税地としての認定登録を継続している。

なお、監査請求に係る土地に関しても、この流れに従い、事務を進めてきた。

(3) 請求者は、違法な状態を税務課長が長期にわたり黙認したと推察される旨、指摘しているが、故意に黙認という意図は全くなかった。

(4) 平成22年度の一年度だけ減免措置としているのは、納税通知書を送付した後(課税済み)に非課税の申し出があったことから、初年度は非課税とはせず、同様の扱いとなる減免という処理をしたのではないかと推察する。

(5) 請求人は、宅地並評価ということで試算されているが、市街化区域内的の農地と

して利用されている現状にあることから、税額を算定するにあたっては、それらを考慮しなければならないと考える。

- (6) 地方税法で対応できる限りの遡及課税をするべきだと考えるが、遡及できない部分（職員に対する損害賠償部分）については、税務事務を担当する職員の意見として、少なくとも裁判の結果、請求ができない旨の裁決がなされた場合や職員における故意又は重過失がない場合は、関係職員に対し損害賠償請求を行うことは妥当ではないと考える。

仮にそれがまかり通ることになれば、誰も課税業務が怖くてできないことになるのではないか。

- (7) 請求人から情報公開請求がなされた令和6年8月以降、何もしていないわけではなく、当然のことながら、現地確認、利用状況に変更がないことの土地所有者への照会、法人への聞き取り調査、関与する第三者の探索等の調査を行ってきた。

令和6年12月4日に、両土地において請求人が指摘する法人と第三者の間で土地使用賃貸契約が締結されていることを把握したため、当該第三者に協力を求め、当時の契約書の写しを提供していただいた。

加えて、法人側から提供のあった財産目録では監査請求に係る土地に関し法人の事業運営の基礎となる基本財産としてではなく、その他の固定資産に登録されていることが確認できたことから、非課税地としての要件に疑義があるとの認識に至った。

- (8) 令和6年12月（契約書を入手する）までは、請求人が監査請求で主張することを言われていたが、確定的な証拠の提供などもなく、あくまで非課税としていたことがおかしいのではないかという指摘に留まるとの捉え方であった。

また、税務課から請求人に疑義が生じているため、調査中であるということを伝えることは守秘義務の観点から、適切でないため、お知らせしていないので、請求人としてみれば、業を煮やして、今回、住民監査請求を提出されたものと思料する。

- (9) 令和7年1月8日に、両土地を借りている第三者に対し聞き取り調査を実施したところ、非課税認定した土地の相当部分に関し、当該第三者が日常的に管理していることが確認できた。

- (10) これまでの調査結果から、当時の決裁文書が残存していない中、非課税認定を

行った当時の経過は不明ではあるものの、少なくとも非課税地として扱う要件を満たさないとの見解に至り、令和7年1月29日に顧問弁護士とも相談したところ、芋畑が社会福祉法人の事業に必要不可欠とは言い難いため、非課税地としての継続する理由はないので、遡及して課税するのが妥当ではないかとの助言をいただいた。

このようなことから、その方向で検討を進めている。

(11) 請求人から開示請求があったのは、現地調査時の写真だったので、3年に一度程度しか撮影していないため、資料として残っているものを開示（写しを交付）した。

(12) 社会福祉法人の基本財産でないものは、必ずしも非課税地としての要件を満たさないということではないと考える（登録漏れなども想定されうるため。）。

非課税認定の取消しに関しては、あくまで実際の運用や利用状況、第三者との契約など、これらを複合的に考慮した時に、両土地は社会福祉事業を遂行する上で保育園の運営に必要不可欠と言うことは難しく、地方税法上の非課税規定を適用するのはできないものと判断した。

(13) 今後においては、非課税認定する際の決裁文書などは長期保存の簿冊に綴るよう、運用を切り替えた。

### 3 監査委員による現地調査の概要

令和7年2月4日に両土地の利用状況などについて、現地調査を行い、次のことが確認できた。

(1) 両土地の周りは、網状のネットで覆われていた。

(2) 田原台●丁目○番○号の北側は第三者が管理していると思われる畑、南側は芋畑と思われる畑があった。また、農機具を収納する簡易な小屋が建てられていた。

(3) 田原台●丁目○番○号の土地は、一部畑として利用されている箇所はあったが、ほとんどが空き地の状態であった（乗用車の駐車場として利用されているのかは確認できなかった。）。

### 4 請求人の陳述及び関係人調査などから判明した事実

(1) 非課税認定した経緯等について

当時の決裁文書は、保存期間満了により、文書が廃棄されているため、当時の経緯など、詳細が不明な部分があるが、平成22年度における固定資産税等は、賦課決定（納税通知書を送付した）後にA法人及びB法人から非課税地としての認定申請行為がなされたことから、初年度である平成22年度は非課税と同様の扱いとなる減免処理したと思われる。

## （2）非課税認定された両土地について

田原台●丁目○番○号の土地はA法人が所有し、田原台●丁目○番○号の土地はB法人が所有し、両土地のほとんどが畑として利用していることが確認できたが、保育園児用の畑である旨を記載した看板は設置されていなかった。

なお、A法人及びB法人の定款には、基本財産に両土地の記載がなく、その他の固定資産として位置付けられている。

また、両土地は、平成18年に第三者と無償の土地使用貸借契約を締結し、以降、無償で第三者が両土地を使用していることが確認できた。

## （3）現地調査等による確認について

税務課において、非課税認定した土地に関しては、毎年撮影している航空写真や主に評価替え時に実施する現地調査による確認を行っている。

なお、請求人からの情報公開請求がなされて以降、税務課として放置していたわけではなく、必要な現地確認、令和6年10月16日付けでA法人及びB法人に対し非課税認定固定資産に係る現況調査表を送付（A法人からは同月21日付け、B法人からは同月29日付けでそれぞれ非課税認定時と利用目的及び使用状況等とも変更がない旨の回答あり。）、令和7年1月8日に第三者への聞き取り調査、同月29日に顧問弁護士への法務相談など、必要な対応を行っていることが確認できた。

## 5 監査実施中に生じた事案

### （1）A法人及びB法人への説明

顧問弁護士からの助言を踏まえ、市内部での合意形成を経て、令和7年2月4日にA法人及びB法人の理事長に対し、両土地は社会福祉事業を遂行する上で保育園の運営に必要不可欠と言うことは難しく、また、実際の運用や利用状況、第三者との契約など、これらを複合的に勘案した結果、非課税認定を取り消す旨の

説明を行った。

## (2) 非課税の取り消し等

令和7年2月19日付けで、両土地の所有者であるA法人及びB法人あて、納税通知書を発送したこと、また、課税にあたっては、地方税法第17条の5第7項の規定に基づき、7年間遡及した旨の報告が監査委員事務局になされた。

## 6 監査委員による検証

住民監査請求の対象は、法第242条第1項の規定により、財務会計上の行為及び公金の賦課徴収又は財産の管理を怠る事実に限定され、具体的には、違法又は不当な①公金の支出、②財産の取得、管理又は処分、③契約の締結又は履行、④債務その他の義務の負担、⑤公金の賦課又は徴収を怠る事実、⑥財産の管理を怠る事実のいずれかに該当する必要がある。

本件請求が、請求の要旨及び請求人からの陳述のとおり、四條畷市職員が違法又は不当に公金の賦課又は徴収を怠る事実があるかどうかについて、請求人及び関係人から提出された関係資料及び関係法令等に基づき、検証を行った。

## 第4 監査委員の判断

本件請求において請求人は、両土地について固定資産税等を賦課徴収していないことを違法又は不当として、賦課徴収を怠っている過去5年分の固定資産税等を賦課徴収することに加え、違法な非課税認定により徴税権を時効消滅させ、四條畷市に損害を与えた職員に損害賠償(遅延損害金を含む。以下同じ。)を求めているものと解され、本件請求については、次のとおり判断する。

### 1 違法又は不当に公金の賦課又は徴収を怠る事実があるかどうかについて

非課税認定した当時の決裁文書が保存期間満了により、廃棄されているため、平成22年度の判断(決裁)が直ちに違法であったと言えないが、両土地は、非課税認定した当時から、その一部が「保育所用の芋畑」として使用されるという状況が続いていたものと推認される。

しかしながら、請求人及び監査対象部局である税務課から提出された資料並びに監査委員による現地調査などから、

① 両土地は、その大部分を第三者が賃借し、畑として耕作していること

② 保育所が利用することがあっても、その利用は一時的なものであることが確認でき、これらの事実を総合的に鑑みれば、現状において両土地は、非課税認定の根拠とされた地方税法第348条第2項第10号の3に規定する「保育所の用に供する」固定資産に該当するとは言い難いものとする。

なお、税務課においては、非課税認定した当時の決裁文書が廃棄されているため、当時の経緯など、不明な部分はあるものの、現存する資料や収集した証拠などを根拠に、両土地に係る固定資産税等の非課税決定を本年2月19日付けで取消しを行い、7年間遡及し賦課決定を行っていることから、両土地に係る固定資産税等の賦課徴収を怠る事実が是正されていると認めることができる。

また、監査委員から税務課に追加提出を求めた資料により、両土地は平成21年度まで課税していることも確認できた。

## 2 職員に対する損害賠償について

両土地に対する賦課については、地方税法第17条の5第5項の規定により、固定資産税等の更正・決定の期間制限は、法定納期限の翌日から起算して5年を経過した日以後においては、これをすることができないこととなっているところであり、本市においては上述のとおり、同条第7項の規定に基づき、7年間の遡及課税を実施したことから、この期間の固定資産税の非課税認定による課税債権は回復しており、本市に損害が生じたとは言えない。

地方税法で遡及課税ができない、それ以前に生じた課税債権は回復されないが、非課税認定当初の資料がないことから、その段階で損害があったとは判断できず、また、どの段階から損害が発生したかも判断できない。このように本市に損害が生じたことは推定されるが、その程度は把握できなかった。

さらに、損害があるとしても、その損害について、職員に対し損害の賠償を請求することができるかについては、不法行為による損害賠償請求権は、原則として、損害及び加害者を知った時から3年間行使しないときは時効消滅すること（民法（明治29年法律第89号）第724条第1号）から、できないものと思われる。

また、上述のとおり当時の決裁文書が不存在であり、両土地を非課税認定した経緯が不明であるため、当時の職員に過失があった認定することができない。加えて、非課税認定を取り消さなかったことについても、土地の利用状態が前年度と変わら

ない中で、税務課職員に非課税を取り消さなかったことについて過失があったとまでは言えず、この点からも職員に損害賠償請求をすることはできないものと思われる。

## 第5 監査の結果

以上のことから、法第242条第1項の規定に基づき、令和7年1月20日に提出された本件請求は、次のとおりとする。

### 1 両土地に係る固定資産税等の賦課徴収を怠ることについて

上述のとおり、令和7年2月19日付けでA法人及びB法人に対し、固定資産税等の納税通知書を発送した旨の報告が、税務課から監査委員事務局になされた。これを受け、同事務局において、同日に納税通知書が発送されている事実を確認した。

したがって、その時点で四條畷市に損害が発生する可能性がなくなったと認められることから、この部分に関しては請求人の請求の利益は失われた（請求の理由が消滅したため、請求の要件を欠くことになったもの）と解され、住民監査請求による監査の対象とはならず、これを却下する。

### 2 違法な非課税認定により徴税権を時効消滅させ、四條畷市に損害を与えた職員に対する損害賠償について

上記1の納税通知によっても、7年間以前の非課税分については回復できず、その程度は確定できないものの、本市に損害が生じていることは否定できない。

しかし、この損害に対する賠償請求権については、上述のとおり、

- ① 当該請求権が時効により消滅していること
- ② 職員による過失の存在の認定ができないこと

が認められる。

したがって、請求人の主張する民法第709条の不法行為に基づく職員に対する損害賠償請求については、請求に理由がないものと判断したので、これを棄却する。

## 第6 監査委員からの意見や要望

監査の結果は以上のとおりであるが、監査委員として次のとおり意見及び要望する。

### 1 適正な文書管理の在り方について

今回、住民監査請求がなされた事案については、当時の決裁文書が保存期間満了により、文書が廃棄されているため、当時の経緯など、詳細が不明なところがあったところである。

税務課においては、上述のとおり非課税認定する際の決裁文書などは長期保存の簿冊に綴るよう、運用を切り替えたとのことではあるが、非課税認定など、後年度にも影響を及ぼす決裁文書等については、文書の保存期間を長期保存にするなど、適正な文書管理に努められたい。

## 2 所有者への状況確認について

地方税法第348条第2項各号の規定に基づき、非課税認定している固定資産について、年の経過や所有者の変更などにより、非課税認定した時から利用状況が変更されていることも考えられるため、少なくとも数年に一度は、所有者に対し利用状況に関する文書を送付し、回答を求めて、その状況確認に努められたい。