

諮問番号：平成31年 か総務諮問第4号

答申番号：令和 元年 答申第1号

答申書

第1 審査会の結論

かすみがうら市長が審査請求人に対して平成30年4月13日付で行った地方税法（昭和25年法律第226号。以下「法」という。）に基づく固定資産税の賦課決定処分（以下「本件処分」という。）に対する審査請求（以下「本件審査請求」という。）については、棄却すべきである。

第2 審査関係人の主張の要旨

審査請求人の主張

- (1) 併用住宅認定の客観的で公正・公平な規則がないにもかかわらず、併用住宅でない土地として課税されるのは不服である。
- (2) 明確な基準や定義がないとの説明を受けたため、住宅用地申告書を提出できなかった。
- (3) 居住している事実が存在し、使用状況が変更した旨の連絡をしているにもかかわらず、申告書が提出されないことをもって申告すべき事項に異動がないと判断するのは固定資産評価の实地調査の原則に反する。

第3 審理員意見書の要旨

1 審理員意見書の結論

本件処分に違法又は不当な点は認められず、本件審査請求には理由がないから、行政不服審査法第45条第2項に規定により、棄却されるべきである。

2 審理員意見書の理由

- (1) 併用住宅の認定について

固定資産税については、申告納税方式ではなく、賦課課税方式が採用されており、所有者による申告手続はその要件とはされていない。住宅用地に対する課税標準の特例（以下「本件特例」という。）の適用についても同様に、所有者による申告手続が必ずしもその要件とはされておらず、要件が満たされていれば本件特例を受けられるものであると思慮することから、ここでは、職員が通常尽くすべき注意義務を尽くすことで本件特例の適用について判断することが可能であったか否かについて検討を行う。

本件特例の適用にあたっては、「居住部分の割合が4分の1以上」であること、及び「人が居住して日常生活に用いる家屋等」であることが要件とされており、これらについては必ずしも外観から判断できるものではなく、航空写真、地図、家屋に掲げられた表札やポストの個人・法人の表示の確認、家屋周囲の観察等、処分庁の職員が通常尽くすべきあらゆる方法による調査を尽くしたとしても、実地調査又は所有者からのかすみがうら市税条例（以下「条例」という。）第74条に規定する申告書若しくはこれに代わる図面等の情報提供なくして判断することは極めて困難である。

また、審査請求人は、「居住している事実が存在し、使用状況を変更した旨の連絡をしていることから、申告書の提出をせずとも申告すべき事項に異動がないと判断するのは固定資産評価の実地調査の原則に反する」と主張しているが、前述のとおり、本件特例の適用の有無を判断するためには実地調査が不可欠であり、その実地調査とは、家屋の内部の調査を行うものであるところ、この調査は処分庁が強制的に家屋内に立ち入って行うことができる手続としては法令で規定されておらず、所有者等の協力なくして行うことはできない。

なお、処分庁は、平成29年5月17日にあった平成29年度の固定資産税賦課決定処分にかかる審査請求人からの問い合わせに対して、①併用住宅の認定要件の概略並びに所有する住宅用地の上に存する家屋の所有者、種類、構造、用途その他の事項に異動があった場合には申告書の提出が必要であること、②申告書の提出に基づき実地調査を行い、客観的状況に留意して併用住宅の認定について判断すること、③併用住宅の一要件として1世帯が独立して生活を営むことができる構造上独立的

に区画された部分であって、原則として、専用の出入口、炊事場、便所を有することが必要である旨を文書により回答していることから、処分庁の職員に不当な事務があったとまでは言えない。

(2) 併用住宅の認定にかかる規則について

併用住宅認定の客観的で公平公正な規則がないにもかかわらず併用住宅でない土地として課税することは不服であると審査請求人が主張することについて、法令では処分庁において当該規則を定めなければならない旨の規定は存在しない。

また、固定資産評価補助者である処分庁の職員は、自治省課長通知その他共有する参考資料等を参酌して評価を行っていることから、規則がないことのみを理由として公平公正な評価を行うことができないとする審査請求人の主張には理由がない。

第4 調査審議の経過

審査会による調査審議の経過は、次のとおりである。

年 月 日	処理内容
平成31年 2月20日	諮問書の受理
平成31年 3月13日	調査審議
平成31年 3月29日	調査審議
令和 元年 5月29日	調査審議

第5 審査会の判断の理由

1 併用住宅の認定について

審査請求人は、「併用住宅認定の客観的で公正・公平な規則が無いにも関わらず、併用住宅でない土地として課税されるのは不服である」と主張する。

しかしながら、地方税法上、処分庁において条例や規則等で併用住宅の認定基準を定めなければならないとする規定はない。

もっとも、併用住宅の認定に係る事務取扱にあたっては、取扱の明確化を図る観点から、平成9年4月1日付け自治固第13号自治省税務局固定資産税課長通知（以下、「自治省通知」という。）「地方税法第349条の3の2

の規定における住宅用地の認定について」が発出されており、自治省通知により取り扱うものが適当とされている。

処分庁においても、自治省通知にしたがって併用住宅の認定を行っており、処分庁は審査請求人に対し、平成29年5月19日付の文書の中で、自治省通知を抜粋し、「住居とは、人の居住の用に供する家屋（専用住宅）または家屋のうち人の居住の用に供する部分（併用住宅の居住部分）をいうものであり、1世帯が独立して生活を営むことができる区画された部分であるとされています。」と説明している。

また、「独立して生活を営むことができる区画された部分」についても、前記同日付文書において、処分庁は審査請求人に対し、「構造上独立的に区画された家屋の一部であり、原則として、専用の出入口、炊事場及び便所を有することが必要であると考えられており、当市においても、上記の構造を有する家屋であることを住宅用地の認定のための一要件としております。」との説明を記載している。

したがって、併用住宅認定にあたって、そもそも法令上規則を定める義務はないことから、規則がないことを理由とする審査請求人の主張には理由がなく、また、審査請求人の主張が規則がないことによって公平公正な評価を行うことができないという趣旨であったとしても、処分庁においては自治省通知に則って併用住宅の認定を行っていることから、審査請求人の主張には理由がない。

2 住宅用地の申告について

法第384条において、住宅用地に対する軽減措置を講じるため、住宅用地の認定に必要な一定事項について、条例の定めるところにより申告義務を課することができる旨を規定しており、処分庁においても、条例第74条で、「賦課期日において住宅用地を所有する者は、当該年度の前年度に係る賦課期日から引き続き当該住宅用地を所有し、かつ、その申告すべき事項に異動がない場合を除き、当該年度の初日の属する年の1月末日までに次の各号に掲げる事項を記載した申告書を市長に提出しなければならない。」と規定し、家屋の用途等に異動があった場合には申告することが義務付けられている。

法第384条及び条例第74条の趣旨は、住宅用地の認定は、所有者からの申告がなければ判断することが困難であることから、所有者に申告義務を課したものと解することができる。

処分庁は、固定資産税の住宅用地申告書（以下「申告書」という。）の提出に基づき、納税義務者とともに実地調査を行い、納税義務者に対する質問等あらゆる方法をもって住宅に該当するか否かを判断することとなる。

処分庁は、審査請求人に対し、条例に基づく申告書について、提出の必要性を伝えているところである。

この点、審査請求人は、明確な基準や定義がないとの説明を受けたため、住宅用地申告書を提出できなかつたと主張する。

処分庁は、審査請求人に対し通知した平成29年5月19日付け文書において、自治省通知に基づき、併用住宅の居宅部分についての説明を行っており、この中で「条例や規則等で明確な基準は定められておらず」と回答しているが、これは、家屋ごとに状況が異なるため基準を定めることは困難である旨説明すれば足りることであり、審査請求人に対して適切な対応でなかつた点は否定できない。

しかしながら、審査請求人が繰り返し主張する「明確な基準」とは、処分庁が併用住宅として認定する際の基準を意味していると思料されるが、申告書の記載にあたっては、用途、構造、延床面積等を、所有者の実際の用途にしたがって記載すれば足りるのであるから、明確な基準や定義がないとの説明を受けたという審査請求人の主張を前提にしたとしても、申告書を提出できなかつた合理的な理由にはならない。

なお、不動産登記法第51条では、建物の種類（用途）に変更があった場合には、「当該変更があった日から一月以内に、当該登記事項に関する変更の登記を申請しなければならない。」と規定していることから、審査請求人が主張するような変更が行われたとすれば、不動産登記法も遵守していなかつたと思料される。

3 実地調査について

審査請求人は、「居住している事実が存在し、使用状況が変更した旨の連絡を当方より受けているにもかかわらず、申告書が提出されないことをもっ

て、申告すべき事項に異動がないと当然に判断するのは固定資産評価の実地調査の原則に反する。」と主張している。

この点、審査請求人は、土地評価事務取扱要領に規定する「評価は、必ず実地調査を行い現地確認のうえ行う。」を根拠に、処分庁がこの手続を怠ったと主張していると思料される。

確かに、法第408条には、「市町村長は、固定資産評価員又は固定資産評価補助員に当該市町村所在の固定資産の状況を毎年少くとも一回実地に調査させなければならない。」と規定されている。

しかしながら、同条は、固定資産の適正な評価を確保するための一つの方途として実地調査の方法によるべき旨を規定しているに過ぎず、評価された価格がそれ自体適正を欠くものでない限り、実地調査に基づかないでなされた評価であっても、価格の効力に影響するものではないと解されており、行政実務上は行政庁に対する単なる訓示規定であるとの解釈が定着している。

たとえば、「固定資産税実務提要」（固定資産税務研究会編 出版：ぎょうせい 三章 評価及び価格の決定 2014～2015 頁）では、「固定資産の適正な評価を保障する意味から実地調査の方法によるべき旨を規定しているがおよそ固定資産の価格の決定にあたってはその究極的な決定価格について適正を期すればよいものであり、かりに個々の土地、家屋又は償却資産を実地について調査しなかった場合においても決定価格が適正である限り当該価格の決定を直ちに無効または取消し得べきものとする理由はない。したがって、同条は単に行政庁に対する訓示規定と解すべきであり、その違反が直ちに価格決定の無効原因となるとは考えられない。」とされている。また、「固定資産税逐条解説」（固定資産税務研究会編 出版：財団法人地方財務協会 第408条 固定資産税の実地調査 457～458 頁）では、「固定資産の価格等は毎年3月31日までにこれを決定しなければならないものとされており、その期間は限定されているので、この短時日の期間に市町村内に所在する固定資産のすべてについて、かつ、その細部にまでわたって綿密な調査を行うということは、極めて困難な仕事と言わなければならない。このような市町村の評価事務上の期間的な制約等を考慮すれば、この実地調査は、必ずしも、全部の資産について、細部の一々にわたってまで行われなくとも、その固定資産の状況を知り得る程度に行われれば足りるものと解すべきである。」とされている。

他方、裁判例においては、法第408条の解釈について争われた例は少なく、同条の解釈について判示された最高裁判例は見当たらない。下級裁判所の裁判例では、同条を『訓示規定』ⁱであると解するものと、市長が本来遵守しなければならない『強行規定』ⁱⁱであると解するものが見受けられるところであるが、『強行規定』と解する裁判例においても、結論において実地調査を欠いた価格決定も無効では無いと判断しており、『効力規定』ⁱⁱⁱであることを否定している。

以上のように実地調査を欠いた価格決定でも無効とはならないことは、行政実務上も裁判例上も争いのないところであり、実地調査を欠いたからといって、そのことをもって違法又は不当と認める理由とはならない。

なお、審査請求人は、「居住している事実が存在し、使用状況が変更した旨の連絡を当方より受けている」旨主張しているが、前述のとおり、併用住宅の認定に当たっては、条例74条で規定された所定の申告書が提出され、その上で、処分庁が実地調査を行った上で、本件特例の適用になるか否かを判断するのであって、条例で義務づけられた申告書の提出がない以上、処分庁が実地調査を行わなかったからといって、違法又は不当と認める理由にはならない。

4 結論

上記のとおり、本件審査請求に理由がないものと認められるので、当審査会は、第1記載のとおり棄却すべきものと判断する。

なお、税額の決定は、納税者にとって最も関心のあることであるから、処分庁は、評価に対する不信感や齟齬が生じることのないよう、問い合わせの段階において、各種規定や制度について、根拠に基づき適切でかつ十分な説明を行うとともに、法第408条はたとえ訓示規定であるにしても、固定資産税の課税は毎年少なくとも1回以上の実地検査の方法によるべき旨を規定していることに鑑みれば、積極的に所要の申告書の提出を促し、また不動産登記法に基づく変更登記申請の必要性について伝えるなど、可能な限り実地調査を実施する方向に向けて努力することにより、本件事案のような住民からの不服が生じることのないよう業務にあたられることを期待するものである。

-
- ⁱ 各種の手続きを定める規定のうち、もっぱら裁判所または行政庁の職務行為に対する命令の性質をもち、それに違反しても、その行為や手続きの効力には影響のないもの。
 - ⁱⁱ 法令中の規定のうち、当事者の意思によってその適用を排除できない規定。公の秩序に関わる法規、弱者保護を目的とする法規、第三者の権利義務に関わる法規など。
 - ⁱⁱⁱ その内容が法律上の効力に関する規定で、ある行為を禁止しまたはその行為をするための条件などを定める規定のうち、その規定に違反した行為が無効となるもの。