

諮問番号：令和元年度諮問第2号

答申番号：令和元年度答申第2号

答 申 書

第1 審査会の結論

審査請求人〇〇〇〇氏が平成30年7月9日付けで提起した袖ヶ浦市長(処分庁：企画財政部課税課)による平成30年度千葉県袖ヶ浦市固定資産税・都市計画税納税通知書に関する賦課決定処分(以下「本件処分」という。)の取消しに対する審査請求(以下「本件審査請求」という。)は、棄却するのが相当である。

第2 事実経過

- 1 平成8年〇月〇〇日、〇〇家庭裁判所において、審査請求人等が所有する共有地に関し共有物分割調停事件(平成〇年(家イ)第〇号)の調停(以下「本件調停」という。)が成立した。
- 2 処分庁は、平成24年度分まで、審査請求人等に対し、本件調停又は登記簿の持分に基づいて、固定資産税及び都市計画税(以下「固定資産税等」という。)の税額を分割した納付書によって納付する方法を採っていた。
- 3 処分庁は、平成25年度分から、これを共有代表者が納付する方法に納付方法を変更し、審査請求人を共有代表者に選定して、納付書は審査請求人のみ送付することとした。
- 4 処分庁は、袖ヶ浦市内に所在する土地35筆(以下「本件土地」という。)について、平成30年4月6日に平成30年度の固定資産税等の賦課決定処分を行うとともに、同月11日付けで、審査請求人に対して、平成30年度千葉県袖ヶ浦市固定資産税・都市計画税納税通知書(通知書番号〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇。以下「本件納税通知書」という。)を送付した。
- 5 審査請求人は、平成30年7月9日、袖ヶ浦市長に対し、本件処分の取消しを求める審査請求をした。
- 6 平成30年12月14日、袖ヶ浦市役所において、口頭意見陳述を実施した。

第3 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張の要旨

(1) 実際の所有者に課税すべきであることについて

本件土地については、本件調停の調書に記載されているとおり分割済であり、これにより各土地の所有者は確定していることから、共有関係は解消されている。

また、固定資産税等の被課税者は所有者であるが、登記されている者（以下「登記名義人」という。）は、あくまで所有者として推定されるだけであり、所有者が判明した場合には、実際の所有者に課税すべきである。

本件調停の調書の記載は、取得にあたって農地法（昭和27年法律第229号）第3条所定の許可を条件とされているものの、農業委員会の許可を得られていないため、審査請求人が本件調停の調書に基づいた登記をすることができない事情があった。このように審査請求人の責めに帰しがたい事情により登記できないにもかかわらず、台帳課税主義の原則を貫くことは、租税の公平な分担という観点から著しく不合理である。

したがって、処分庁は、本件調停の調書に基づき、実際の所有者に課税すべきであり、本件処分は、違法又は不当である。

(2) 審査請求人が共有代表者ではないことについて

ア 共有代表者の選定及び本件処分の違法性について

(ア) 前述のとおり、本件調停により、審査請求人と本件納税通知書記載の〇〇〇〇外〇〇名とは、共有関係にはない。共有関係にはないことから、連帯納税義務を負わないことは、処分庁に対し、再三にわたり申し入れてきたところである。そして、平成24年度分まで共有代表者として扱われていなかったが、平成25年度分から突然、審査請求人に対し、共有代表者として納税通知書が送られてくるようになった。これは、審査請求人を共有代表者とする合意等の事実はなく、また、法令等の根拠がない中で、処分庁が持分に応じて一方的に決定し、恣意的に審査請求人から徴収しようとするものである。

共有代表者に選定する行為は、共有代表者に課税物件に係る徴収金の納付・納入義務を実質的に単独で負わせる性質を有するものであり、選定する行為自体が行政処分である。そして、個人の権利を制約し、義務を課すような行政活動を行うには法律の根拠に基づかなければならず（法律の留保原則）、これは課税行政に関する最高裁判所判決も認めているところである。

したがって、共有代表者の選定という処分について、法令等の根拠がないこと自体が法律の留保原則に反し、違法又は不当である。また、共有代表者の選定と本件処分は、一連の手續を構成し、一体の処分であることから、本件処分も違法又は不当である。

(イ) 仮に、共有代表者を選定する行為について、処分庁に裁量が認められる場合であっても、本件処分は、明確な根拠がなく、一方的に審査請求人を共有代表者を選定し、納付書を審査請求人のみに送付することは、恣意的に審査請求人から税金を徴収しようとするものであり、これには重大な事実誤認、目的違反、動機的不正、比例原則・平等原則違反等があるといえ、また、処分にあたり考慮すべき事項を考慮していないなど

社会通念に照らし著しく妥当性を欠くと認められることには、裁量権の逸脱・濫用があるといえる。さらに、処分庁は、平成24年度分まで審査請求人等に対し、本件調停又は登記簿の持分に基づいて分割した税額を納付書によって納付する方法を採っており、審査請求人等に事前の説明がなく、一方的に納付の方法を変更することは、審査請求人等の信頼を不当に害し、信義則に反する。

イ 共有代表者の選定基準の違法性について

(ア) 選定基準の定めとその公表の違法性について

前述のとおり、共有代表者に選定する行為は、行政処分にあたる。この場合において、処分庁は、共有代表者の選定基準を定め、かつ、これを公にしなければならない。しかし、処分庁は、審査請求人を共有代表者に選定した当時、選定基準を定めていたか不明であり、また、公にもされていないことは、適正手続の趣旨に反し、理由を欠く本件処分は、違法又は不当である。

(イ) 処分理由の提示がないことについて

処分庁は、不利益処分を行う場合には、当該不利益処分の名宛人に対し、当該不利益処分の理由を示さなければならないが、処分庁は、その理由を説明してこなかったことは、適正手続の趣旨に反し、理由がない本件処分は、違法又は不当である。

ウ 選定基準及びその運用が不合理であることについて

処分庁は、登記簿等で持分の多い者を優先に選定する基準自体が不合理である。仮に、処分庁が主張する基準を前提としても、本件納税通知書に記載された土地の登記簿によれば、審査請求人の外に、審査請求人と同等の持分を有する共有者がいるため、審査請求人を共有代表者に選定する根拠とはならず、審査請求人を共有代表者に選定した本件処分は違法又は不当である。

エ したがって、審査請求人は共有代表者ではなく、連帯納税義務を負わず、本件処分は、違法又は不当である。

(3) 審査請求人の申出を繰り返し放置してきたことについて

審査請求人は、処分庁に対して、繰り返し書面を送付し、市役所を訪問するなどして、共有代表者ではないことや連帯納税義務を負わないことを繰り返して申し出てきたが、処分庁からの回答はなかった。また、処分庁は、審査請求人に不都合があることを認識していたにもかかわらず、他の共有者に確認して共有代表者を変更したり、代表者変更届の書類を送付し、審査請求人に再度手続の説明を行うなど、とり得る対応をせず放置してきたことは、必要な説明義務を果たしていない。これらのことは、適正手続の保障の観点からも著しく不合理であり、説明義務にも違反する。

したがって、審査請求人の申出を繰り返し放置したことは、説明義務に違反するものであり、本件処分は、違法又は不当である。

- (4) よって、本件処分は違法又は不当であるから取り消されるべきであり、あらためて、審査請求人が所有する土地について税額を計算し、課税額を変更することを求める。

2 処分庁の主張の要旨

(1) 実際の所有者に課税すべきであることについて

地方税法（昭和25年法律第226号。以下「税法」という。）並びに袖ヶ浦市税条例（平成5年条例第1号。以下「税条例」という。）及び袖ヶ浦市都市計画税条例（平成5年条例第2号。以下「都市計画税条例」という。）の諸規定によると、本件処分に係る土地は、複数の者が共有の所有者として登記されており、税法等における共有関係にあるといえ、この場合に固定資産税等の納税については、登記名義人（登記名義人のうち死亡している者がいるときは、賦課期日において当該土地を現に所有している者）が連帯して納税義務を負うことになり、また、連帯納税義務については、民法（明治29年法律第89号）の連帯債務に関する規定が準用される。

したがって、税法等における共有関係にある固定資産に対し、登記名義人である審査請求人等に対して課税しているものであり、処分庁が登記名義人に課税をした本件処分に違法又は不当な点はない。

(2) 審査請求人が共有代表者ではないことについて

ア 共有代表者の選定及び本件処分の違法性について

(ア) 共有代表者は、他の共有者に対し、各自の負担部分について求償することができるため、共有代表者を選定する行為は、当該共有代表者に実質的に単独で納税義務を負わせるものではない。したがって、共有代表者を選定する行為は、個人の権利を制約し、義務を課すような行政処分には当たらないため、法令等の根拠を必要とするものではなく、違法又は不当な点はない。

(イ) 連帯納税義務に係る請求方法や順序については、法令等の規定により地方団体の長の裁量に委ねられており、本市では、共有者の中から共有代表者1人を選定することとしている。そして、平成24年度までと平成25年度からの取扱いが異なることになったのは、一部の共有者の納税の遅れや未納の発生があったことから、本来の納付方法である共有代表者が納付する方法に見直しを行ったものであり、これは税を効率的に賦課徴収する面からも合理的なものである。

イ 共有代表者の選定基準の違法性について

(ア) 選定基準の定めとその公表の違法性について

前述のように、共有代表者を選定する行為は、行政処分には当たらない。そのため、選定基準を定め、これを公にすることを必要としないことから、本件処分に違法又は不当な点はない。

(イ) 処分理由の提示がないことについて

前述のように、共有代表者を選定する行為は、行政処分には当たらないことから、本件処分に違法又は不当な点はない。

ウ 選定基準及びその運用が不合理であることについて

共有代表者の選定基準について、法令等に特段の規定はなく、本市では、原則、登記名義人（登記名義人のうち死亡している者があるときは、賦課期日において当該土地を現に所有している者）の中から、登記簿等で持分の多い者を優先に共有代表者として選定しているところであり、この登記簿等の持分による選定基準については合理的である。

また、審査請求人の持分が最も多いことは、遺言公正証書（平成〇年 第〇〇号。以下「本件遺言公正証書」という。）から明らかであり、これを理由に審査請求人を共有代表者に選定したことについて、違法又は不当な点はない。

エ したがって、審査請求人は共有代表者となり、連帯納税義務を負うことになるため、本件処分に違法又は不当な点はない。

(3) 審査請求人の申出を繰り返し放置してきたことについて

審査請求人からの申出に対しては、平成26年4月14日に来庁した際に、共有代表者に選定したことを説明し、平成26年〇月〇〇日付け袖課第〇〇〇号で審査請求人への回答書（以下「本件回答書」という。）を送付している。そして、本件回答書の送付以降、審査請求人からの申出はあったが、その申出の内容が、それまでのものと同様であったことから、改めて回答をしていないものであり、審査請求人から代表者変更届の請求もなかった。また、求釈明についての回答は、口頭意見陳述において行っている。これらは、審査請求人の申出が同様であるため改めて回答していないのであり、審査請求人の申出を放置したものではなく、説明義務を果たしていないものではない。それ故、この回答をしていないことをもって、説明義務違反があったとはいえない。

したがって、審査請求人の申出を繰り返し放置したとはいえず、本件処分が違法又は不当であるとはいえない。

(4) よって、本件処分に違法又は不当な点はない。

第4 審理員による判断の理由

本件審査請求は、棄却するべきとし、その理由を審理員意見書「第3 審理員による判断の理由」（以下「審理員意見」という。）のとおりとしている。

第5 調査審議の経過

本審査会による調査審議の経過は、次のとおりである。

令和元年6月6日 審査庁から諮問

令和元年7月1日 調査審議

第6 審査会の判断の理由

1 審理員による審理手続について

本件審査請求に係る審理員による審理手続は、適正に行われたものと認められる。

2 審査会の判断について

本審査会における判断の理由は、審理員意見と同旨であり、次のとおりである。

(1) 実際の所有者に課税すべきであることについて

税法第343条第1項及び税条例第54条第1項において、固定資産税は、固定資産の「所有者」に課すものであり、その「所有者」については、税法第343条第2項及び税条例第54条第2項において、登記簿又は土地補充課税台帳若しくは家屋補充課税台帳に所有者として登記又は登録されている者と規定している。この場合において、所有者として登記されている個人が賦課期日前に死亡しているときは、同日において当該土地を「現に所有している者」となる。また、税法第702条第1項及び第2項並びに都市計画税条例第2条第1項及び第2項の規定により、都市計画税においても固定資産税と同様である。

本件処分に係る土地についてみると、登記簿に審査請求人を含めた複数の者が共有の所有者として登記されている。また、登記名義人のうち賦課期日前に死亡している者がいるため、現在、審査請求人は、これらの登記名義人及び登記名義人が死亡して当該土地を現に所有している者と、税法等における共有関係にあると認められる。この共有関係にある固定資産税等については、税法第10条の2第1項の規定により、納税者が連帯して納付する義務（連帯納税義務）を負うことになる。

審査請求人の主張の要旨にあるように、本件調停では農地法第3条所定の所有権移転登記許可申請手続をすることになっているものの、同法の許可を得られていないため所有権移転登記ができなかったものと認められるが、審査請求人の帰責性に係る事情については、税法第343条に規定されておらず、台帳課税主義の例外に当たるとはいえない。

したがって、処分庁が登記名義人である審査請求人に対して課税する本件処分について、違法又は不当な点は認められない。

(2) 審査請求人が共有代表者ではないことについて

ア 共有代表者の選定及び本件処分の違法性について

(ア) 審理員意見にあるように、共有代表者が他の共有者の固定資産税等の支払を行った場合であっても、共有代表者は、民法に規定する求償権を行使することができるため、処分庁が共有代表者を選定することをもって、直ちに権利義務を形成したり、その範囲を確定しているものとはいえず、共有代表者を選定する行為は処分には当たらないものと認められる。

したがって、共有代表者の選定行為について、法律の留保原則が及ぶとはいえない。

(イ) 処分庁は、審査請求人を共有代表者を選定し、審査請求人にのみ本件土地に係る固定資産税等の納付書を送付している。これは、当該固定資産税等の連帯納税義務者の中から、審査請求人を代表者を選定したものである。連帯納税義務については、税法第10条において民法の連帯債務に係る規定を準用することを定めており、本件のような納付方法は、原則的な納付方法として行われているものであって、連帯納税義務者のうちのいずれかの者に対して、いかなる順序で請求を行うかについては、地方団体の長の裁量に委ねられていると解するのが相当である。

処分庁は、原則として登記簿等で持分の多い者から共有代表者を選定しており、また、本件では、登記簿のほか本件遺言公正証書を含めて持分の算定をしている。この持分の多い者から共有代表者を選定する方法が不合理であるとは認められない。

また、処分庁は、平成25年度分から共有代表者が納付する方法に、納付方法を変更している。この点、税額を分割した納付書によって納付する例外的な方法を採用にあたり、あらかじめ審査請求人等に対して、税の完納等の遵守すべき条件を提示することが望ましかったといえる。しかしながら、納付の遅れや未納等の事情が生じた結果、処分庁が租税の確保や効率的な賦課徴収のために、原則的な納付方法である共有代表者が納付する方法に変更したことについては理由があり、不合理とはいえない。

したがって、審査請求人を共有代表者として選定することに不合理な点はなく、処分庁に与えられた裁量権の逸脱・濫用があったとは認められない。

イ 共有代表者の選定基準の違法性について

(ア) 選定基準の定めとその公表の違法性について

共有代表者を選定する行為は、処分に当たらないと認められるため、選定基準を定め、これを公にしていなかったことが違法又は不当とは認められない。

(イ) 処分理由の提示がないことについて

共有代表者を選定する行為は、処分に当たらないと認められるため、共有代表者の選定にあたり理由の提示がないことが違法又は不当とは認められない。

ウ 選定基準及びその運用が不合理であることについて

共有代表者の選定基準について、処分庁が原則として登記簿等の持分の多い者を優先に選定することは、税の効率的な賦課徴収の観点から合理的であると認められる。また、本件遺言公正証書を含めると審査請求人が、最も持分が多い者となることから、処分庁の判断に不合理な点は認められない。

エ したがって、審査請求人が本件土地に係る固定資産税等の連帯納税義務を負い、共有代表者になることについて、本件処分に違法又は不当な点は認められない。

(3) 審査請求人の申出を繰り返し放置してきたことについて

本件について、審査請求人が処分庁に対し、共有代表者でないこと等について繰り返し申出を行っていることは、審査請求人及び処分庁の双方が認めている。

この審査請求人からの申出に対して、処分庁は、平成26年4月14日に審査請求人が来庁した際に、平成25年度分から共有代表者が納付する原則的な方法にしたこと、及び共有代表者に選定した理由を審査請求人に説明していることが、本件の証拠書類等から認められる。また、処分庁は、平成26年〇月〇〇日付けで審査請求人に対し、回答書を送付しており、そこには共有物分割調停に基づく登記処理の依頼や共有代表者の代表者変更届について記載している。前述のように、本回答書の送付以降、審査請求人から処分庁に繰り返し申出が行われたことは事実であるが、同様の申出であったことから、処分庁は改めて回答をしなかったものと認められる。また、審査請求人が代表者変更届の請求を行った事実は認められない。

このような事実経過に鑑みると、処分庁が本件回答書による回答以降、審査請求人からの同様の申出に対する回答をしていないことが、説明義務違反を構成するとまではいえない。

したがって、処分庁が審査請求人の申出を繰り返し放置したとはいえず、本件処分に違法又は不当な点があるとは認められない。

(4) 上記のとおり、本件処分に違法又は不当な点は認められない。

(5) なお、本件処分に違法又は不当な点は認められないが、審理員意見にあるように、処分庁は、税の公平性を確保するために、裁量の範囲内で最良の方策を講じることは当然であり、丁寧な対応をとるべきである。また、

処分庁は、共有代表者の選定基準を明確にして公表等しておくことが望ましい。

3 結論

本件審査請求は、理由がないものと認められるので、上記第1のとおり判断する。

袖ヶ浦市行政不服審査会

会長 阿津 光夫

委員 進 藤 太

委員 田代 悦子

委員 高橋 信正

委員 齋藤 克己