

南島原市監査委員公表第3号

地方自治法第242条第1項の規定により実施した住民監査請求に伴う監査の結果について、同条第4項の規定により次のとおり公表します。

平成24年5月1日

南島原市監査委員 中 村 良 治

南島原市監査委員 松 永 忠 次

監査結果の報告

住民監査請求

(平成24年3月2日請求)

南島原市監査委員

目 次

第1	請求の受付	1
1	請求人	1
2	請求書の提出	1
3	監査請求の内容	1
4	提出された書類	2
5	請求の受理	2
第2	監査の実施	3
1	監査対象部局	3
2	請求人の証拠の提出及び陳述	3
3	関係職員からの聴き取り及び関係資料の調査	3
4	関係人調査	3
5	学識経験者からの意見聴取	3
6	監査の対象事項	3
第3	監査の結果及び判断	4
1	事実関係の確認	5
2	監査委員の判断	8
	(1) 債務性のない金額を市が補償金で支出することに法的根拠はなく、不当な公金の支出であるとの主張について	
	(2) 公金から 199 万 4100 円を支出することは、南島原市会計規則第 37 条第 1 項第 7 号の「正当な債権者であり、支払前に必要な債務が履行されていること。」に違反しており違法であるという請求人の主張について	
第4	監査委員の意見	10

住民監査請求に関する監査結果

第1 請求の受付

1 請求人

(代表者) 住所
氏名

住所
氏名

住所
氏名

2 請求書の提出

請求書の提出日は、平成24年3月2日である。

3 監査請求の内容

提出された請求書の内容は、次のとおりである。

(以下、原文のとおり)

1、請求の要旨

○事件の発生と経緯

南島原市が進める国指定史跡の原城址（南有馬町）、日野江城址（北有馬町）の公有化事業で、市教育委員会の担当職員（平成21年度末に定年退職）が平成20年、平成21年度の2年間、租税特別措置法による特別控除が適用されない市内の土地譲渡者9人に特別控除適用のための収用証明書を誤って交付していたことが分かった。

市によると、史跡の公有化などを目的に土地を譲渡する場合、譲渡額が2千万円以下なら所得税などが免除される。しかし、平成19年度の税制改正で、平成20年1月以降は同じ史跡内の土地を2年以上にわたって譲渡する場合、2年目以降は特別措置が適用されなくなった。

担当職員がこの改正を知らなかった。平成22年8月、市が本年度の事業について長崎税務署と事前協議をした際に指摘を受けた。調査の結果2年間で適用を受けない土地譲渡者が両史跡で計9人いることが分かった。1月までに全員が修正申告を済ませ、住民税と国民健康保険税の額も確定。

9人分の住民税、国保税、延滞金を合わせた計199万4100円を市が負担する

方針で、平成23年第1回定例会市議会に一般会計補正予算案を提案し可決されている。平成23年第1回定例会の一般質問で、藤原米幸市長は「本来ならば知っておかなければならない改正を知らず、地権者の方に迷惑を掛けたことを深くおわびしたい」と陳謝した。

平成23年3月24日、補償金として金199万4100円の支払いを決定した。

平成23年3月30日、支出負担行為兼支出命令書が決裁された。

公文書開示請求で地権者の請求書と補償金請求書を請求したが、教育委員会の返答では、請求書は無い。支払いは銀行振込のため領収書は無いとのこと。

○事件の核心と争点

イ、市に債務が発生しているのか。地権者に債権が有るのか。

ロ、所得があれば当然税金は課税される。従って地権者は債権を有せず、市に対して課税分の金額を請求する権利が発生しない。

ハ、市に債務が発生する法的根拠は全くない。

○公金の不当支出

事件の核心と争点ロ、ハのとおり、地権者9名に199万4100円支払われたことは、「南島原市会計規則第37条（支出命令）第1項（7）正当な債権者であり、支払前に必要な債務が履行されていること。」に違法であり、公金の不当支出にあたり市の財政に損害を与えた。

○求める措置

市に損害を与えたことに対して、市長に公金の不当支出分199万4100円の賠償を求める。

4 提出された書類

措置請求書に添付された書面

- (1) 新聞記事（平成23年2月26日「長崎新聞」）（写）
- (2) 譲渡所得に係る補償金支払いに関する起案文書（写）
- (3) 補償金199万4100円の支払いに関する支出負担行為兼支出命令書（写）

5 請求の受理

本件請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項に規定する所定の要件を備えているものと認め、平成24年3月5日、これを受理した。

第2 監査の実施

1 監査対象部局

教育委員会 文化財課

2 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、平成24年3月28日、請求人に対して、新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人は、陳述において、請求の主旨の補足説明を行った。なお、新たな証拠の提出はなかった。

3 関係職員からの聴き取り及び関係資料の調査

監査対象部局及び関係部署に対して、関係書類の提出を求めるとともに、地方自治法第199条第8項の規定に基づき、平成24年4月4日、市民生活部長、同税務課長、総務部財政課長から聴き取り調査を行い、同年4月5日、総務部の事務を所掌する副市長、総務部人事課長、同有家支所長、会計課長、教育委員会教育次長、同教育総務課長、同文化財課長、同文化財課班長から聴き取り調査を行った。また、同年4月25日、市民生活部長から再度聴き取り調査を行った。

4 関係人調査

地方自治法第199条第8項の規定に基づき、平成24年3月27日、3月28日の両日、平成19年度の租税特別措置法の一部改正により譲渡所得に影響を受けた土地譲渡者から聴き取り調査を行った。(9名のうち、1名は電話で聴き取り調査を行い、1名は入院のため聴き取りができなかった。)

また、平成24年4月4日、本件事業当時、文化財課長であった元南島原市職員からも聴き取り調査を行い、同年4月11日には史跡等公有化事業に関して事前協議を実施している長崎税務署(統括国税調査官、資産課税担当審理専門官)と史跡等公有化事業(国庫補助事業)の県の所管である長崎県教育庁学芸文化課の職員(課長、総括課長補佐、課長補佐、事業担当者)とも面会し聴き取り調査を行った。

5 学識経験者からの意見聴取

地方自治法第199条第8項の規定に基づき、本件に係る根拠法令の解釈や関係する法令等の運用について、学識経験者(長崎県町村会顧問弁護士、南島原市顧問弁護士)と平成24年3月8日、同年3月12日、同年4月19日に面会し、意見を求めた。

6 監査の対象事項

措置請求書に記載されている事項、これに添付された事実証明書及び請求人の陳述によ

り、本件請求の要旨を次のように解し、違法、不当な行為があるか否かについて監査を実施した。

(1) 請求人が違法、不当と主張する事項

平成20年度と平成21年度の史跡「原城跡」、「日野江城跡」史跡等買上げ事業（公有化事業）において、当時の担当職員が平成19年度の税制改正に係る租税特別措置法の一部改正があったことを把握しておらず、本来、租税特別措置法第34条に規定する2,000万円の特別控除の適用が受けられない土地譲渡者に対して、譲渡所得申告時に添付する収用証明書等を交付していたことが判明した。

特別控除が適用されない対象者10名中9名の土地譲渡者（10名が対象であったが、1名は税金が発生しない譲渡所得額であった。）には、所得税等（所得税、所得税に係る延滞税、住民税及び国民健康保険税）が課税されることになったが、所得税を除く合計額199万4100円については、市が負担する方針で土地譲渡者と交渉し、平成23年第1回南島原市議会定例会に平成22年度一般会計補正予算（第6号）（「補償金」として計上）を上程して可決され、平成23年3月30日に支出負担行為兼支出命令書の決裁後、銀行振込で土地譲渡者に支払われた。

土地譲渡者9名には、公金より合計199万4100円が支払われているが、

ア 市に債務は発生しておらず、土地譲渡者にも債権はない。

イ 土地を売買し、譲渡所得が発生すれば税金は土地譲渡者に課税される。土地譲渡者は債権を有せず、市に対して課税分の金額を請求する権利は発生しない。また、市には債務が発生する法的根拠はない。

ウ 南島原市会計規則第37条第1項第7号「正当な債権者であり、支払前に必要な債務が履行されていること。」の規定に違反しており違法である。

よって、199万4100円を補償金として支払うことは公金の不当支出にあたり、市の財政に損害を与えたものといえる。

(2) 請求人が求める措置

市長に対し、不当支出分199万4100円の賠償を求める。

第3 監査の結果及び判断

本件請求についての監査結果は、監査委員の合議により、次のように決定した。

史跡「原城跡」、「日野江城跡」史跡等買上げ事業（公有化事業）において、職員の誤った課税の説明により特別控除が適用されず土地譲渡者に生じた税金の一部を市が補償金で補填した公金の支出について、請求人の請求書及び陳述並びに関係人及び関係職員からの聴き取り及び提出された資料等客観的事実に基づいて、総合的に考慮した結果、

関係する法令、条例、規則等において、違法性、不当性は認められなかった。

よって、請求人の主張には理由がないものと判断し、請求を棄却する。

以下、その理由を述べる。

1 事実関係の確認

南島原市は、合併前の旧南有馬町が昭和54年から実施している史跡「原城跡」史跡等買上げ事業、旧北有馬町が昭和58年から実施している史跡「日野江城跡」史跡等買上げ事業を現在も進めており、史跡等の買上げについては、文化財保護法の規定により指定された土地に当たっては、租税特別措置法第34条の規定に基づき2,000万円の特別控除を適用して買い取っている。

本件事案が発覚した当時の平成22年度も史跡「原城跡」、「日江城跡」史跡等買上げ事業（公有化事業）について、文化財課は従前どおりの事務手続きを進めていたが、平成22年8月6日、史跡等買上げ事業に際して行う長崎税務署との事前協議において、資産課税担当の審理専門官から平成19年度の税制改正に係る租税特別措置法の一部改正が行われていることを教えられた。

これは、租税特別措置法第34条第3項の規定により、個人の有する土地については1事業で2以上の買い取りが2年以上にわたって行われたときは、最初買い取りが行われた年だけ2,000万円の控除が適用されていた（いわゆる分割購入による課税回避を防止するため、連年適用を認めていなかった）が、文化財保護法による土地の買い取りについては、同法に基づき所有者の土地利用の制限があることに鑑み行われるもので、土地の切り売り自体想定しがたいことから、特例として租税特別措置法第34条第3項は適用されていなかった。しかし、税負担の公平性の観点等から、平成19年度に税制改正に係る租税特別措置法の一部改正が行われ、同法第34条については、史跡等であっても同一事業の用地として2年以上の年にわたって土地等を譲渡したときは、これらの譲渡のうち最初の譲渡が行われた年以外の譲渡については、2,000万円の特別控除は適用されないこととなったものである。（平成20年1月1日以降に行う土地等の譲渡に適用）

長崎税務署からの指摘に伴い、担当課において史跡等買上げ事業の過去の売買状況を調査したところ、平成20年度の史跡等買上げ事業において8名、平成21年度の史跡等買上げ事業において2名の計10名に、2,000万円の特別控除が適用されず所得税等が課税されるにもかかわらず、誤って特別控除適用の収用証明書等（収用証明書、公共事業資産の買取り等の申出証明書、公共事業資産の買取り等の証明書）を交付していたことが判明した。

平成20年度と平成21年度の史跡等買上げ事業を担当した職員（当時文化財課長。平成21年度末定年退職）は、平成19年度に係る法律が改正されたことを知らず、従前どおりの事務手続きにより特別控除適用のための収用証明書等を交付していた。

また、平成21年度の史跡等買上げ事業については、長崎税務署との事前協議は行わず事前協議書を郵送していた。

さらに、平成20年度は史跡等の土地売買契約交渉を担当職員1人で行っており、土地売買契約時における課税についても「2,000万円の特別控除の適用により税金はかからない」旨の説明を行っていたことが関係者の説明から確認されている。

今回、職員の誤った課税の説明により、2,000万円の特別控除が適用されず所得税等が課税される土地譲渡者9名についての取り扱いや一連の事務処理について、以下時系列に沿って記載した。

平成22年8月11日

文化財課と長崎税務署とで今後の事務処理について協議を行い、長崎税務署より修正申告をしてもらう方向で指導を受ける。(長崎税務署も内部で対応を検討するとのことであるが、ただ、法律の規定であるため特別控除の適用は認められないとのこと)

平成22年8月～10月

職員の誤った課税の説明により、対象となった土地譲渡者に対しお詫びと問題の顛末の説明。

また、今後の対応策について、教育委員会部局内で協議・検討及び関係部署と協議・検討を行う。

平成22年10月29日

文化財課と長崎税務署とで今後の方針について協議し、長崎税務署より調査が入ると高い課税税率となることから自主修正申告で行うよう指導を受ける。

平成22年11月～12月

今後の対応策について、教育委員会部局内で協議及び関係部署と協議し、教育委員会の方針を検討。

平成22年12月9日～13日

課税対象となった土地譲渡者へ説明及び自主修正申告のお願いのため訪問。

平成22年12月17日

職員の誤った課税の説明に端を発した譲渡所得に係る課税問題について、議会全員協議会を開催し、経緯を説明。

市も、場合によっては応分の負担を考えていることについても説明。

平成22年12月～平成23年2月

文化財課職員が土地譲渡者に市の方針を説明し、修正申告をお願いするため訪問。

最終的に、修正申告により発生する所得税は土地譲渡者で負担してもらい、所得税に係る延滞税、住民税及び国民健康保険税は市で負担できるように努力し、土地譲渡者の課税の負担の軽減を検討している旨を説明。

当初、すべての土地譲渡者が市の説明に対し十分納得しているわけではなかったが、市の応分の負担を前提に合意。

平成23年2月7日

職員の誤った課税の説明に端を発した譲渡所得に係る課税問題について、2回目の議会全員協議会を開催し、市の対応及び方針を説明。

所得税は土地譲渡者で負担してもらい、所得税に係る延滞税、住民税及び国民健康保険税は市で負担する旨を説明。(平成23年第1回市議会定例会に上程する補正予算に所要の額を計上予定)

平成23年2月22日

平成23年第1回南島原市議会定例会へ平成22年度南島原市一般会計補正予算(第6号)に「補償金」(史跡「原城跡」、「日野江城跡」史跡等買上げに伴う譲渡所得に関する補償金)として199万5000円を計上して上程。(実際の課税合計額は、199万4100円であるが、予算計上額のため100円切り上げ)

平成23年3月8日

平成22年度南島原市一般会計補正予算(第6号)については、文教委員会に付託され、審議の上、採決の結果、原案のとおり可決。

平成23年3月18日

平成22年度南島原市一般会計補正予算(第6号)については、本会議において審議の上、採決の結果、原案のとおり可決。

平成23年3月24日

平成20年度、21年度の史跡「原城跡」、「日野江城跡」史跡等買上げ事業に伴う譲渡所得に関する補償金支払いに係る起案文書の決裁が終了。

平成23年3月30日

平成20年度、21年度の史跡「原城跡」、「日野江城跡」史跡等買上げ事業に伴う譲渡所得に関する補償金(199万4100円)の支払いに係る支出負担行為兼支出命令書の

会計処理が終了。(所得税に係る延滞税については、土地譲渡者が修正申告時に支払っていたため個人の口座へ振り込み、住民税と国民健康保険税については、土地譲渡者からの委任状提出後、補償金から充当)

2 監査委員の判断

(1) 債務性のない金額を市が補償金で支出することに法的根拠はなく、不当な公金の支出であるとの主張について

当該事案は、担当職員が史跡等買上げ事業に係る関係法律（租税特別措置法）の改正があったことを知らずに、従前どおりの事務手続きを進めたことが端緒となり、結果として譲渡所得において特別控除が適用されない土地譲渡者へ収用証明書等を交付していたため、土地譲渡者に予期せぬ課税の負担を与えたというものである。

当時、担当職員は当該事業に係る土地の売買契約交渉や事務手続き等を行っており、地権者との土地の交渉時には「2,000万円の特別控除が適用されるため税金はかからない」旨の誤った説明を行っていた。

担当職員は、「税金はかからない」旨の説明を行い、それが地権者に土地売買を判断させる重要な要因となったことは関係者の話からも明らかであると理解している。

したがって、担当職員が関係法律の改正を知らずに地権者に誤った課税の説明をしたことについて、国家賠償法上の責任を負わなければならない行為があった可能性も否定できない。

請求人は、「当該事案は当該職員らが責任を負うべきであって、土地譲渡者に生じた税金等について公金をもって補填すべき理由はない」と主張しているが、担当職員は、史跡等の買い上げという公益上必要な事務を職務として遂行していた過程において、結果的に土地譲渡者に損害を与えたものであり、それに関して過失はあったものと認められる。

また、本件事案により土地譲渡者に生じた税金について、その一部を補償金で支出したことについては、業務遂行上起こったこととはいえ、結果として土地譲渡者に課税の負担を強いたことを考えれば、市側にも責任がないとはいえ、公務員がその職務を行う中で、過失により他人に損害を与えたときは、公共団体がこれを補償することは当然の責務である。

さらに、市に債務が発生するかどうかについては、本件事案の事後処理において、担当部署と土地譲渡者が何度となく話し合いを行い、最終的に、所得税は土地譲渡者が負担し、所得税に係る延滞税、住民税及び国民健康保険税は市で負担することを前提に関係者が合意していることから、当事者間の合意の意思表示をもって債権・債務が発生したとみなすことも相当なものと認めることができるものであろう。

補償金での支出については、請求人は陳述の場において、「職員の過失があったとし

て市が補填するのならば、「補償金」ではなく「賠償金」で支出すべきである」と主張しているが、今回の事案は、公共団体の公務の執行により、特定の者に財産上の損害を与えたことに対して、その損害を償うために要する経費と認識しており、その支出は、職務で公益事業を行った結果によるものであり、国家賠償法上の責任を負うまでの違法性は弱いものと判断し、「賠償金」でなく「補償金」として支出することとしたとの市の説明は否定できない。

また、それについては、補正予算として市議会に上程し、審議の上、議決を受けていることを鑑みれば、今回の事案に関して、手続き上補償金で補填することの一応の合理的理由を持っていると認められたものと判断しえるものであろう。

- (2) 公金から199万4100円を支出することは、南島原市会計規則第37条第1項第7号の「正当な債権者であり、支払前に必要な債務が履行されていること。」に違反しており違法であるという請求人の主張について

本件補償金の支出については、修正申告により発生した税金のうち、所得税については、土地譲渡者が支払い、その他の所得税に係る延滞税、住民税及び国民健康保険税については、市が支払うという両者の合意をもって債権・債務が発生したとみなすことができる。それに基づいて、補正予算に計上した199万4100円が市議会において可決されたことに伴い、担当部署が南島原市会計規則に基づき支出事務の手続きを済ませ、公共団体の長が当該公共団体の債務が確定した旨を会計管理者に通知している。その後、会計課において所定の審査を行い、財務会計上の事務手続きである支出命令の事務を行っていることから、会計事務の手続きは適正になされていると判断できる。

また、土地譲渡者は、合意内容の所得税の支払いは済ませており、あとは市が負担する金額を補正予算に計上するなど約束の義務を履行したことで、請求権の基礎となる債務の履行は行われていると認められる。

支出負担行為兼支出命令書に請求書が添付されていないことについても、南島原市会計規則第41条の規定により、補償金については「支出調書をもって請求書に代えることができる」と規定してあることから、適正に事務はなされているものと判断できる。

このように請求書の添付を省略することができることにしているのは、一般的には補償金の性質上、請求書を徴することが適当でない場合等もありうるため、支出命令書には添付しないで所属長その他の者の発行する経費を証明する書類をもってこれに代えることができると解されていることから、この点において問題点は認められない。

以上より、これら一連の事務処理は適正なものであり違法、不当な支出があったも

のとは認められない。

第4 監査委員の意見

本件監査請求に関する判断及び結果は以上のとおりであるが、監査を実施した中で監査委員として今後の行政運営に資するためにも、次のとおり意見を述べておきたい。

- 1 本件は、当時教育委員会文化財課で進めていた史跡等買上げ事業（公有化事業）に従事していた担当職員が関係法律の一部改正を知らなかったため発生した事案であるが、その結果、土地譲渡者をはじめ市民の信頼を裏切り、市の業務に対する信用の多大な失墜（史跡等の買上げへの影響、市が実施している他の業務への影響）を招いたことは、誠に遺憾であるといわざるをえない。

この件に関しては、担当職員が事前に長崎税務署と協議（事前協議）をしており、長崎税務署からの「譲渡所得の課税の特例の適用に関する確認について」の通知を受けたことで、関係法律が改正されているにもかかわらず税務署で事業の申請が受理されたことをもって、譲渡所得の課税について2,000万円の特別控除が適用できると誤った認識を持ってしまったものであるが、あくまで税務署との事前協議は史跡等買上げ事業に係る事業内容に該当するかどうかの協議であって、税務署からの通知には「当該事業に該当する」と記載してあること、収用証明書等を市長名で通知していることなどを勘案すれば、個々の案件における土地の売買に係る特別控除の適用については、許認可権をもっている事業施行者（市）が責任を持って判断し、「収用証明書」を交付すべきものであると言えよう。

租税特別措置法第34条に係る取り扱いについては、以前より文化庁から長崎県教育庁学芸文化課を通じて調査などがあっており、文化財課の職員も史跡の買上げにおいて、2,000万円の特別控除の連年適用ができなくなるかもしれないといった動向については少なからず感じていたふしが見受けられることから、関係法律の改正を知ることが困難であったことの事情や長崎税務署との事前協議に対する認識誤りという背景があったとしても、このことをもって本件の不適正な事務処理を是認する理由と認めることはできない。担当課の職員が自らの役割を認識し法律の条文を確認するなどしていれば、今回のような誤った事務処理が発生する可能性は極めて低いものであったと考えられ、職務に対しての自覚や注意力が不足していたといわざるをえないであろう。

今後はこのようなことがないよう、職員は日々研鑽し適正な事務執行に取り組み、市民の信頼回復に努められたい。

- 2 今回市が補償金で補填した199万4100円について、その内訳は、修正申告によって発生した所得税に係る延滞税、住民税及び国民健康保険税の合計となっている。

いうまでもなく、担当課の職員は、現在においても土地の購入事業を行っているの
あるから、土地の売買を行った場合、譲渡所得により影響のある税金関係については当
然把握し、それを地権者に説明する義務がある。

本件事案は、職員の税金がかからないといった誤った説明が端緒となって生じたもの
であることから、修正申告により所得の増額更正を受けて新たに課税されたり発生した
金額等については、いうまでもなく特別控除の適用があればはじめから生じていないこ
とを考えると、市が負担する責務を負うべきである。

今回の事案の経過を鑑みるに、市の対応の方針が不明確なまま土地譲渡者に修正申告
の依頼をし、課税について曖昧な納税説明を行った行為は、土地譲渡者に相当の精神的
苦痛や不安を与え、行政に対して不信を招いたことは誠に遺憾であるといわざるをえず、
担当部署に猛省を求める。

- 3 住民監査請求において、監査委員は公正な立場で市民に代わって疑問点を明らかにす
る責務を担うと思っている。

今回の住民監査請求は、職員の過失によって生じた金額を市民の税金で補填すること
についての市民の不信感の表れであり、この件について、行政は土地譲渡者をはじめ市
民に対してもう少し丁寧な説明が必要ではなかったのではないだろうか。行政は、その
ような声に対して十分に応える義務があるものと思料する。

日々の業務遂行の職員は、市政に停滞を及ぼすこのような事案を二度と発生させては
ならない。この点についても付言しておく。