

(別紙)

諮問番号：令和３年諮問第１号

答申番号：令和３年度答申第１号

答 申 書

第１ 審査会の結論

本件審査請求については、棄却されるべきである。

第２ 事案の概要

- １ 御所市長（以下「処分庁」という。）は、令和〇年〇月〇日付けで審査請求人ほか〇名に対して固定資産税・都市計画税（土地・家屋・償却資産）納税告知（御市税第〇号。以下「本件処分」という。）を行った。
- ２ 審査請求人は、令和２年８月５日付けで、本件処分の取消しを求める審査請求を行ったものである。

第３ 審査関係人の主張の要旨

１ 審査請求人の主張

審査請求人が、審査請求書、反論書及び審査会宛て主張書面において主張している本件処分に対する主張は、次のように要約される。

- （１） 代表者指定を審査請求人に対してなしているのであるから他の相続人に対しても代表者指定は可能である。

他の相続人に対して代表者指定を行わないのは不公平であり、憲法第１４条に反する。

- （２） 連帯納税義務者の各自が当該告知に係る納付書により納付すると、重複払いとなり、過払いとなる。

本件処分に係る納税告知書（以下「納税告知書」という。）は還付の方法を述べていない。還付がある場合の条件や還付金額が不明である。

審理員意見書は、重複払いが生じた場合には還付手続により処理されるとしているが、還付せざるを得なくなるような納税の告知は安易安直である。

還付手続を強いられる者には①用立てた還付分に相当する金員、②納付や還付に費やした熱量・時間・燃料費の負担がかかるのを顧みていない。

過誤納金の発生の可能性が分かっているにもかかわらず還付で処理しようとするのは、相続人に不要な金員の負担を強いることになるから、財産権を侵されるに等しく憲法第２９条に反する。

- (3) ①納税告知書送付文中に連帯納税義務の固定資産（家屋）が存在すると記載されているがその根拠が不明で理解不能である。
- ②地方税法（昭和25年法律第226号。以下「法」という。）第10条の規定からは、共有者全員に当該固定資産税の納税義務があるということは成立しない。
- (4) 本件以前に審査請求人に対する代表者指定がなされ、これについて処分庁から「相続人の代表者の指定の取消しについて（令和○年○月○日付け御市税第○号）」の処分が行われたが、令和2年7月13日付けで、その処分の取消しを求める審査請求を行っている。
- 相続人代表者指定の取消しと本件処分はきわめて強い関連性を有するので、本件納税告知は不当である。
- 審査請求人に対する代表者指定の取消しが無ければ本件処分はなされなかったもので、これらは強い関連性を有するから、当該因果関係を隠すのは不当である。
- また、審理員意見書は当該因果関係があることを否定できていない。
- (5) ①「回答書の送付について」（令和○年○月○日付け御市税第○号。以下「回答書」という。）の航空写真（資料2）では“○○○”の区画に1棟しか存在しないが、納税告知書には“○○○”に4棟存在する。
- ②納税告知書に記載のある“○○○”の家屋は、処分庁による弁明書の資料3及び回答書の家屋台帳（資料1）では確認できない。
- (6) 審理員意見書は、反論主張を無視しており、不公正かつ不当である。
- (7) 相続人代表者指定の取消しについて
- ①行政不服審査会の調査審議中においてなされたので行政の適正な運営が確保されずになされたことになり違法である。
- ②当該取消しは時期はずれになされている。
- ③取消理由には無理がある。
- (8) 令和2年5月8日付け裁決書は、平成30年10月1日付け審査請求の認容を回避するために作為されたもので不当である。
- 上記裁決書には、審理員意見書と内容が異なるにもかかわらず、その理由が示されていないから行政不服審査法（平成26年法律第68号）第50条第1項第5号に反する。
- 審理員意見書の作成から裁決書の作成まで8ヵ月近くを要しているから時期が違法である。

2 処分庁の主張

処分庁が、弁明書及び回答書において主張している本件処分に対する主張は、次のように要約される。

- (1) 法第343条第1項及び第702条第1項によれば、固定資産税・都市計画税の納税義務者は、固定資産の所有者とされており、所有者が賦課期日前に死亡していた場合には、法第343条第2項及び第702条第2項により、賦課期日において現に所有している者が納税義務者となる。

不動産について相続が発生し、相続人が数人あるときには、相続財産はその共有に属するとされている（民法（明治29年法律第89号）第898条）。そして、法第10条の2第1項は、共有物について生じた地方団体の徴収金は、納税者が連帯して納付する義務を負うと定め、法第10条は、地方団体の徴収金を連帯して納付する義務については、民法第436条（なお、これは平成29年6月2日法律第44号による改正後の条文であり、改正前は民法第432条。以下同じ）を準用する旨定めている。そして、同条は、「数人が連帯して債務を負担するときは、債権者は、その連帯債務者の一人に対し、又は同時に若しくは順次に全ての連帯債務者に対し、全部又は一部の履行を請求することができる」と定めている。

本件建物の所有者であった〇〇〇〇は平成〇年〇月〇日に死亡し、その法定相続人の一人である審査請求人は、相続放棄又は相続の限定承認の申述を行っていないため、遺産分割協議により相続する者が確定されるまでの間は、法定相続人全員が共有者となり、その全員に連帯納税義務が存在する。したがって、固定資産について相続が発生した場合の上記各法条に基づき本件建物の相続人全員に対して納税の告知を行ったものである。

法第9条の2第2項に定める代表者の指定は、被相続人が賦課期日を経過した（納税義務者となった）後に死亡し、相続人がこれを承継する場合の定めであるから、本件においてはそもそも適用場面ではないため、他の相続人に対しても代表者指定をなす必要はない。

- (2) 重複払い又は過払いとなる場合は、法第17条に基づき遅延なく還付する。
- (3) 審査請求人に連帯納税義務のある固定資産税が存在するのは、(1)のとおりであり、条文上の根拠は明確である。

なお、審査請求人に納税義務が具体的に発生するのは、本件処分によるものである。

- (4) 令和2年7月13日付け審査請求は却下裁決がなされた。

第4 審理員意見書の要旨

1 審理員意見書の結論

本件審査請求は棄却すべきである。

2 審理員意見書の理由

- (1) 本件建物はすでに死亡した〇〇〇〇の所有であったものであるから、〇〇〇〇の死亡に基づく相続により、審査請求人を含む相続人全員の共同所有に帰属していることは明らかである。そして、法第10条、第10条の2第1項、第343条第1項及び第702条第1項並びに民法第436条の規定によれば、本件建物については、法定相続人全員が連帯して納税の義務を負い、かつ、地方団体は、その相続人の誰に対しても納付の告知を行うことができることは明らかである。よって、処分庁の行った本件処分は、関係法規に適合したものであるといえる。

審査請求人は、他の相続人に対しても代表者指定を行わないのが不公平である旨を主張するが、本件処分は審査請求人に対する代表者指定を行っているのでは

なく、共同所有者として自ら納税義務を負っている審査請求人に対する納付の告知を行っているのであるから、本件処分に対する反論としては失当である。

- (2) 審査請求人は、告知を受けた連帯納税義務者の各自がそれぞれ納付すると重複払いが生じる旨を主張するが、上記のとおり、法及びそれが準用する民法の規定が、共同所有者のうちの複数ないし全員に対してそれぞれ全部の請求を行うことを認めている以上、かかる事態は法律の規定があらかじめ想定しているものというべきである。仮にそのような事態が生じた場合は、還付手続等によって処理されることになる。
- (3) 審査請求人は、納税告知書に記載された家屋の記載根拠が不明である旨を主張する。しかし、処分庁が納税告知書に本件建物を記載した根拠とされている家屋課税台帳、航空写真、公図、建築届、建築申告書及び木造家屋評点評価調査表によれば、本件建物が納税告知書に記載されたとおりに実在し、かつ、その所有者が〇〇〇〇であったとした処分庁の判断は、特段の疑いを差し挟むべき根拠はなく、合理的なものと考えられる。
- (4) 審査請求人は、法第10条の規定が共有者全員に納税の義務を負わせるものではない旨を主張するが、本件に関連する法令の規定についてはすでに掲記したとおりであるから、処分庁の行った本件処分は適法である。
- (5) 審査請求人は、相続人代表者の指定の取消しに対する取消しの審査請求を行っているとも主張するが、当該請求手続が本件処分及びそれに対する本件審査請求とは別個の事由に関連する別個の手続であることは明らかであるから、上記主張は失当である。さらに、審査請求人は、代表者指定の手続が誤っていたから本件処分も誤っているとも主張するが、かかる相関関係自体が論理的に存在しないから、この主張もまた失当である。

第5 審査庁の裁決に対する考え方の要旨

審理員意見書「第3 争点に対する判断」記載のとおり棄却

第6 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問について、次のとおり調査審議を行った。

- (1) 令和3年4月14日 諮問受付
- (2) 令和3年5月20日 審議
- (3) 令和3年5月24日 主張書面又は資料の提出についての通知発送
- (4) 令和3年6月11日 提出期限延長願書受理
- (5) 令和3年6月18日 主張書面又は資料の提出期限の再設定についての通知発送
- (6) 令和3年7月 5日 主張書面及び提出する主張書面又は資料の取扱いについて受理
- (7) 令和3年7月27日 審議
- (8) 令和3年7月30日 訂正書受理
- (9) 令和3年10月7日 審議

第7 審査会の判断の理由

1 他の相続人に対して代表者指定することの可否及び他の相続人に対して代表者指定しないことが不公平であるかどうかについて

相続人の代表者の指定について定めた法第9条の2は、法第9条を前提としたものであるが、同条第1項において、相続人は被相続人に課されるべき徴収金を納付する義務を負う旨定められている。被相続人に徴収金の納付義務を抽象的にでも課することができるのは納付義務発生当時（賦課期日到来時）に同人が生存している場合であるから、同条は賦課期日前に課税対象物の所有者が死亡した場合には適用できないこととなる。法第9条の2第1項も「納税者……につき相続があった場合」に代表者指定ができる旨定めているのであるから、同じく賦課期日到来時に納税義務者となる者が生存しており、かつ納付前に相続が発生した場合を定めていると解せられる。とすると、本件においては、登記上の所有者が賦課期日前に死亡していたのであるから、法第9条の2第2項に基づく代表者の指定を行なうことはできない。したがって、審査請求人以外の相続人に対して代表者指定をすることができない。

当然、審査請求人に対しても代表者指定をすることはできないが、仮に処分庁が誤って過去審査請求人に対して代表者指定を行ったとしても、それ故に他の相続人に対して代表者指定を行わないことが不公平であるとはいえないことは明らかである。

なお、審査請求人は、他の相続人に対して代表者指定を行わないことが憲法第14条に反する旨主張するが、違憲立法審査権は憲法上司法機関にのみ認められているものであり、行政機関である審査庁は、存在する法令を所与のものとして執行するほかはなく、違憲審査を行う権限はない。

2 納税義務者の重複払い又は過払いとなる恐れや還付処理の負担について

法第343条第1項及び第2項は、固定資産税について登記簿又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に課税すると定め、賦課期日前に当該所有者に相続が発生した場合には、現に所有する者を所有者とする旨定めている。そして、固定資産の所有者に相続が発生し、相続人が複数名いる場合については、民法第896条及び第898条により、当該資産は相続人の共有となる。

さらに、共有物により地方団体の徴収金が発生した場合は、法第10条及び第10条の2並びに民法第436条の規定により、共有者全員が連帯して納税の義務を負うこととなる結果、相続による共有状態となった固定資産については、相続人全員が連帯して納税の義務を負うこととなる。このことは、法第343条第1項及び第2項を準用する都市計画税においても同様である（法第702条第1項及び第2項）。

このような場合、地方団体は共同相続人のうち1人に対し、又は同時若しくは順次に全ての共同相続人に対して、固定資産税・都市計画税納税告知を行うことができると解され、共有者である共同相続人のうちいずれのものに対して、また、いかなる順序で納税の告知を行うかについては、地方団体の長の裁量にゆだねられてい

るというべきである（平成25年2月26日福岡地方裁判所判決（平成23年（行ウ）第24号））。

したがって、本件処分に対し複数名の納税義務者が、それぞれ納付を行った場合、納付が過払状態となる可能性は否定できないし、過払状態となったときに還付手続等納税者に一定の負担を要求する結果となることも否定できないところである。

しかし、法が上記のように相続人に連帯債務を負わせることとした趣旨は、相続が生じた場合に相続登記が直ちに行われるとは限らないという実体があることや、当該物件を相続した者がその旨速やかに届け出るとは限らないため、いつまでも処分庁にとって納税義務者が明らかとならず、徴収事務が滞る可能性があるが、これを回避するため、上記遺産分割協議やこれに基づく登記手続等とは無関係に徴収事務が可能となるようにすることにあると解せられる。

そのように解しても、①相続人は一般に物件の所有者の死亡の情報に接しやすい地位にいること、②一般に相続人は、速やかに遺産分割協議を行い、税負担を行う者を具体的に定め、登記手続や課税庁への届出を行うことができる地位にいること、③過誤納付金が生じた場合には、法第17条及びその他関係する法令により還付を受けることができることから不公平とはいえない。

なお、相続人における上記負担について、審査請求人は財産権の保障を定めた憲法第29条に反する旨主張するが、上記1で述べたとおり、行政機関である審査庁が違憲審査を行うことはできない。

3 相続人に連帯納税義務が発生する根拠について

固定資産の所有者に相続が発生し、これに対する相続人が数名いる場合の相続人の連帯納税義務の発生根拠については、上記2で述べたとおりである。

なお、審査請求人は、課税の目的である家屋の存在についても異議を述べているとも考えられるが、その点については5で述べる。

4 代表者指定の取消しに対する審査請求をしていること、代表者指定取消しと本件処分の間に関連性や因果関係があるかどうかについて

本件納税告知は、登記上の所有者が、賦課期日前に死亡していたため、法第343条第1項第2項及び第702条第1項第2項に基づいて行ったものであるところ、上記1のとおり、法第9条の2第2項に基づく相続人の代表者の指定は登記上の相続人が賦課期日後、納付前に死亡した場合の定めであるから、適用場面が全く異なる。そして、本件においては、法第9条の2の適用場面ではないのであるから、同条第2項に基づく代表者指定を前提とせずに納税告知を行うのは当然である。したがって、審査請求人が本件に先立ち処分庁により行われた代表者指定の取消しに対し審査請求を行ったとしても、本件処分はなし得るものである。

また、審査請求人は、代表者指定の取消しと本件処分は関連性が強いと述べ、代表者指定の取消しがなければ本件処分はなかったので因果関係が強いとも述べる。

しかし、法第343条第1項及び第2項並びに第702条第1項及び第2項に基づき納税告知を行うにあたり、法第9条の2に基づく代表者指定に関する事務処理

を行うことは法令上要求されていない上、上記のとおり適用場面が全く異なるので、代表者指定の取消しがなければ本件処分がなかったということもできない。

よって、審査請求人の主張には理由がない。

5 課税目的物である家屋の存在について

回答書の家屋台帳（資料1）では〇〇〇番地が5棟（家屋番号〇〇）・〇〇〇番地が1棟（家屋番号〇〇）・〇〇〇番地（未登記のため家屋番号なし）が1棟の合計7棟登録されており、納税告知書においてもその記載のとおり7棟記載されているため、家屋台帳（資料1）裏面の家屋平面図と航空写真と地番図の合成図（資料2）を照合すると、航空写真の地番とは異なるものの、合成図の〇〇〇番地、〇〇〇番地、〇〇〇番地に家屋番号〇〇及び〇〇が存在することを、本審査会としても確認した。登記簿や家屋台帳の登録変更が速やかに行われておらず、図面と一致していないことは混乱を生じさせる原因になりかねないが、法第343条第1項及び第2項は、登記簿又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所有者に課税することとしていることから、本件処分に違法性はない。

また、納税告知書最下段（家屋番号なし）記載の家屋については、資料3に該当物件の表示登録証明の添付がなかったとあるが、未登記物件であるため法務局による表示登録証明ができないことは明白であることと、前出のとおり〇〇〇番地に存在する家屋について、家屋台帳に登録されていることから本件処分は適法である。

6 審理員意見書が反論主張を無視しており不当であるかどうかについて

審理員意見書は、行政不服審査法第42条第1項に基づき、審査庁がすべき裁決に関する意見書であるから、審査庁の判断に一定の方向付けを行おうとするものである。したがって、後の行政不服審査会や行政訴訟において検証に耐えうるよう、審理員の最終的な意見に至る過程が審査請求人にとって理解しやすい形で記載されることが望ましい。

しかしながら、審理員については、行政不服審査法上中立性が求められている他は、その心証形成について法律上の定めがないから、審理員がその意見を形成する過程で主張や証拠を取捨選択し、意見書に反映させるのは審理員の裁量にゆだねられていると解される。したがって、審査請求人の主張が全て審理員意見書に記載されていなかったとしても直ちに不当とはいえないし、手続に瑕疵があるともいえない。

また、審理員意見書に判断すべき主張や証拠の脱漏があった場合には、法は、審査請求人が、その後の行政不服審査会における手続において意見を述べ証拠を提出することで是正することを想定しているものと解される。

本件において、審査請求人はこれまでに相応の主張を行っており、当審査会においてもその機会を提供していることから、審査請求人の反論主張を無視している旨の主張には理由がない。

なお、審理員意見書第3の1の2）にある「地方税法343条1項、702条1項、10条の2第1項、10条および民法436条（平成29年法第44号による改正前は、432条）の規定によれば、本件建物については法定相続人全員が連帯

して納税の義務を負い、かつ、地方団体はその相続人の誰に対しても納付の告知を行うことができることは明らかである。」との結論を導き出すに当たっては、その法的根拠として法第343条第2項及び第702条第2項を追加するのが適当と考える。

7 代表者指定の取消しの違法性について

審査請求人は、本件処分に先立ち処分庁により行われた審査請求人に対する代表者指定の取消しについて、この違法性や不当性を主張するが、当審査会は本件処分の違法性・不当性について審査するのであってこれとは別個の行為について審査するものではない。

また、上記4のとおり本件処分は、代表者指定の手続を前提とせずに行うことができるので、審査請求人の主張は理由にならない。

8 令和2年5月8日付け裁決書が不当かどうかについて

審査請求人の主張は、平成30年10月1日付け審査請求に対する裁決（審査請求人に対する代表者指定についての審査請求に対する却下）の不当性について述べられたものである。審査請求人において、この裁決に対する不満が今回の審査請求をすることとなった動機と考えられるが、上記7で述べたとおり当審査会は、本件処分とは別個の行為について審査するものではない。

9 結論

上記「第7 審査会の判断の理由」6の後段に記載したとおり、法第343条第2項及び第702条第2項を追加した上で審理員意見書の事実認定及び結論に誤りはないと判断する。よって、当審査会は、上記「第1 審査会の結論」のとおり結論づける。

第8 付言

日常の行政活動はもとより行政不服審査も、法令に基づいて行われ、錯誤や誤解を生じないようにする必要があることから、行政実務と法律実務の慣例に則った対応を取ることが求められる。そのため、市民の常識とは異なる行政の行動や、理解しづらい行政文書が生み出されることも少なくない。

本件では、答申本文に記載の通り、処分庁は、本件処分に先立って令和○年○月○日付けで審査請求人を代表者指定した処分を取り消し、改めて令和○年○月○日付けで審査請求人ほか○名に対して本件処分を行っている。本審査会が審査対象とするのは本件処分についてのみであることは言うまでもないが、一連の経緯を調べると、代表者指定の処分及びその処分の取消しについての十分な説明と論点抽出ができていなかったことなどが、本件審査請求の背景にあると考えられる。その意味では、本件においても、違法性や瑕疵はないとはいえ、市民感覚では理解しづらい行政処分や通知が行われたことは否定できない。

以上のことから、公文書等は一定の様式・形式に従わざるを得ないとしても、行政には、できるだけ市民に分かりやすい表現で説明を添えるなどの努力が求められる。特に

本件の場合、前処分を取り消し新たな処分を行っていることから、その理由、処分の内容、効果などの異同、根拠となる法令などについて詳しく説明する必要があったと考えられる。

市長におかれては、本件の経緯等を教訓に、市民により分かりやすく、市民感覚に寄り添った行政の実現に努められたい。

御所市行政不服審査会

委員（会長）	真山	達志
委員	下村	喜八
委員	森井	美知代
委員	上田	和代
委員	射場	守夫