

食肉センター事業特別会計に係る過少申告加算税および延滞税の支出差止めに関する住民監査請求について、地方自治法（以下「法」という。）第242条第4項の規定により監査したので、その結果を同項の規定により次のとおり公表します。

平成20年11月11日

高松市監査委員	谷本繁男
同	吉田正己
同	中村順一
同	岡下勝彦

食肉センター事業特別会計に係る過少申告加算税および延滞税の支出差止めに関する住民監査請求の監査結果について

第1 請求の受理

1 請求人

住所・氏名 省略

2 請求書の受付

平成20年9月16日

3 請求の要旨

別紙事実証明書（平成20年9月定例高松市議会の補正予算提出の原因を示した高松市職員作成のマスコミ発表資料（注）事実証明書については省略した。）の記載によると、氏名不詳の高松市職員は、高松市食肉センターの特別会計において「過少申告加算税3,358,500円」および「延滞税996,400円」の公金支出を計画しているが、これらの金員は、本来、支出する必要のない金員であって、高松市職員の重大な過失により支出を必要とすることになったのであるから当該責任を有する職員に

負担させる必要のある金員なのである。これらの金員を公金から支出することは、地方自治法第242条第1項に規定する「違法または不当な」公金支出に該当するものであるので、本件住民監査請求は、当該公金支出の事前の防止（当該公金支出行為の差止め）を求めるものである。

もし仮に、本件公金支出がなされた場合には、地方自治法第232条第1項、同法第2条第14項および地方財政法第4条第1項の各規定に違反する違法な公金支出となるのであって、かつ、地方自治法第242条第1項に規定する「違法または不当な」公金支出に該当することになるのである。

よって、本件請求人は、高松市監査委員が、上記の違法または不当な「公金支出」を差し止めるほか、当該公金支出がなされた場合には、当該公金支出の原因について責任を有する者に対して当該損害の補てんを求めるほか、その他の「必要な措置」を講じるよう高松市長に対して勧告することを求める。

4 請求の要件審査

本件請求は、法第242条所定の要件を備えているものと認めた。

第2 個別外部監査契約に基づく監査の請求とこれに対する措置

1 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由

住民監査請求の分野においては、従来の監査委員の制度は全く機能しておらず、信用できないので、個別外部監査契約に基づく監査を求める必要がある。

2 高松市長（以下「市長」という。）に法第252条の43第2項前段の規定による通知を行わなかった理由

本件請求の監査を行うに当たっては、監査委員に代わる外部の専門的知識を有する者を必要とするような特段の事情があるとは認められず、むしろ、監査委員の監査による方が適当であると判断したことによるものである。

第3 監査の実施

1 監査対象事項等

本件請求に係る監査対象事項は、高松市（以下「市」という。）が、高松市食肉センター（以下「食肉センター」という。）事業特別会計における過少申告加算税および延滞税（以下「本件加算税等」という。）の納付について、重大な過失により納付義務を生じさせた職員の責任を追及しないまま、公金から支出することが、違法または不当な公金の支出に該当するか否かという事項である。

そして、措置請求の内容は、当該公金支出行為の差止めとその原因について責任を有する者に対して損害の補てんを求めるほか、その他の必要な措置を講ずるよう市長に対して勧告することを求めるものである。

なお、監査委員は、法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して、平成20年10月14日に証拠の提出および陳述の機会を与えたが、請求人からは新たな証拠の提出はなく、陳述も行われなかった。

2 監査対象部局

本件監査対象部局は、産業経済部農林水産課である。

第4 監査の結果

本件請求について、監査委員は、合議により次のとおり決定した。

本件請求は、措置請求に理由がないものと判断する。

以下、その理由を述べる。

1 監査により認められた事実

監査は、関係書類を調査するとともに、監査対象部局の職員から事情聴取する方法により実施し、その結果、次の各事実を確認した。

(1) 市の食肉センター事業特別会計において、本件加算税等を納付しなければならないこととなった経緯

ア 市は、食用に供するために行う獣畜の処理の適正を図り、もって公衆衛生の向上および増進ならびに円滑な食肉の流通に寄与するため、食肉センター事業を営んでいるが、これを実施する施設として、食肉センターを建設する資金の一部を調達するに当たり、平成9年度およ

び平成10年度において、計27億2,330万円の市債の借入れを行い、この市債を平成15年度から元金償還を開始して、毎年所定の元金償還を続け、平成30年度で終了することとし、これを実行している。そして、この市債の元金償還には、市の一般会計からの繰入金を充当している。

イ 食肉センター事業は、市が自ら経営するものであり、その経理は、特別会計を設けて対処しており、消費税および地方消費税（以下「消費税等」という。）の申告も、市自体が課税事業者として行っている。市は、食肉センター事業を開始した後、平成15年度から毎年8月末頃、高松税務署（以下「税務署」という。）から郵送される「消費税及び地方消費税の申告書」等の用紙に必要事項を記載して、同申告書を作成し、これに食肉センター事業特別会計の決算書を添付した上、提出期限である9月30日までに税務署に提出をし、その申告手続をとってきたが、平成19年度までは、これらの申告手続および申告内容について、税務署から何ら指摘を受けることもなく経過しており、毎年10月中旬から下旬にかけて、税務署から市あてに郵送される「国税還付金振込通知書」により、申告どおり600円程度の還付金を受領していた。

ウ ところが、平成20年6月24日、税務署法人課税第一部門の担当官が、市の農林水産課を訪れ、市が既に提出している平成16年度から平成18年度までの消費税等の確定申告について、関係法令等に基づいた適正な申告内容であるかどうかを確認するため、決算書との照合、課税・非課税の区分、一般会計からの繰入金の使途など各般にわたる税務調査を行った。

その結果、税務署は、市に対し、食肉センター建設に伴い発行した市債の元金償還に充当している一般会計からの繰入金を、不課税収入として取り扱っていた市の確定申告が誤りであると指摘し、これまでの確定申告について、その誤りを正す修正申告を行うよう促した。そして、税務署は、市がその修正申告をしたときは、それに伴い、本件加算税等が課せられることも付言した。

(2) 本件加算税等の納付原因である修正申告状況とその税額

ア 市は、税務署から上記指摘を受けて、消費税法等の関係諸法令を精査し、検討を重ねた結果、税務署の指摘のとおり、地方公共団体等の特例として、市債の元金償還に充当する一般会計からの繰入金は、特定収入として、消費税等の課税対象になるとの結論に達したため、税務署の指摘に応じた修正申告を行うこととした。

この修正申告によって、市が支出しなければならないこととなる追加の消費税等の納付税額は、平成16年度分が748万円、平成17年度分が763万3,000円、平成18年度分が778万9,400円の計2,290万2,400円である。

イ この修正申告に伴う過少申告加算税は、国税通則法第65条第2項の規定に基づく計算式「(追加納付税額×10パーセント) + (追加納付税額－期限内納付税額と50万円のいずれか多い金額) × 5パーセント」により算出され、平成16年度分は109万7,000円、平成17年度分は111万9,500円、平成18年度分は114万2,000円の計335万8,500円となり、延滞税は、租税特別措置法第94条の規定に基づき、各年の特例基準割合が年7.3パーセントの割合に満たない場合、その年中は、当該特例基準割合が適用されることから、平成16年度分は30万6,600円、平成17年度分は33万円、平成18年度分は35万9,800円の計99万6,400円となっている。

なお、市は、元金償還を開始した平成15年度分についても、課税の対象外として、同様の確定申告をしており、課税対象として再計算した消費税等の税額27万4,100円を過少申告していることとなるが、この消費税等は、平成19年9月30日をもって時効が完成していることから、修正申告をなす要がないものとして処理された。

ウ そこで、市は、平成16年度に係る消費税等について、税務署が、法的に職権更正できる3年間の期限を平成20年9月30日としていたため、同日、税務署に、平成16年度から平成18年度までの消費税等の修正申告（以下「本件修正申告」という。）を行うとともに、消

費税等 2, 290万2, 400円および延滞税 99万6, 400円を納付し、その後、税務署において、上記修正申告の内容、消費税等および延滞税納付の確認がなされた後、高松税務署長から、同年10月2日付けで、同年11月4日を納期限とする「消費税及び地方消費税の加算税の賦課決定通知書」が郵送されてきたことから、同年10月16日に、過少申告加算税 335万8, 500円を納付している。

(3) 本件加算税等の納付に関する予算措置

法第218条は、普通地方公共団体の長は、予算の調製後に生じた事由に基づいて、既定の予算に追加その他の変更を加える必要が生じたときは、補正予算を調製し、これを議会に提出することができる」と規定していることから、市は、本件修正申告に伴い、納付すべき消費税等と本件加算税等の支出に係る補正予算案を作成し、これを直近の平成20年第4回高松市議会定例会に、議案第115号平成20年度高松市一般会計補正予算（第2号）および議案第118号平成20年度高松市食肉センター事業特別会計補正予算（第1号）として提出した。

この補正予算額は、平成19年度分および平成20年度分を含めた消費税等の税額に本件加算税等の税額を加え、全体で3, 917万9, 000円となっており、平成20年9月5日から同月22日まで開かれた上記定例会において、原案通り可決されている。

(4) 本件加算税等の発生原因である過少申告に関与した市職員の責任の有無と市の対応

ア 本件修正申告に伴って納付を要することとなった本件加算税等は、確定申告事務が当初から適確に行われていれば生じなかったものではあるが、市は、消費税法において、市債等の元金償還自体は課税の対象とならない不課税とされていることから、一般会計からの繰入金による元金償還についても、課税の問題は生じないものと判断し、食肉センター事業特別会計に基づく消費税等の税務申告手続において、市債の元金償還のため一般会計から繰り入れられた繰入金収入について、これを不課税収入として事務の処理を行っていたものである。

市においては、この事務処理の誤りは、市の担当職員において、消

費税制度に対する専門知識が欠如していたこと、十分な点検が行われないまま、その後、先例に従った事務処理を重ね、誤りを正すことができなかったこと、さらには、チェック体制の不備などが重なったことが、本件加算税等の発生原因であると認識しており、これらの原因によって、本件加算税等の納税義務を生じたことが、職員の賠償責任を規定した法第243条の2第1項に該当するか否かを確認するため、専門家である弁護士および税理士の見解を求めることとした。

イ まず、市は、平成20年8月21日に、職員の賠償責任の有無と、本件加算税等の納付が、法第242条第1項に規定する「違法若しくは不当な公金の支出」に該当するか否かについて、弁護士に相談している。

市の相談に対する弁護士の回答は、「過少申告加算税・延滞税を含む消費税の納付事務は、法に規定する支出負担行為に当たると解釈できるが、担当職員に対する損害賠償については、損害発生の原因が、職員の重大な過失によるものでない限り、その責任は問えない。本件の原因については、事務処理の誤りは事実であるため、担当職員に過失があることは否定し難いが、その程度は、事案の概要等からみて、重大な過失には当たらないと解釈できるが、なお正確な判断をするためには、税理士の見解をもらうべきである。また、今回の消費税等の納付事務は、債務その他の義務の負担と解釈すべきであり、違法もしくは不当な公金の支出に当たらない。」というものであった。

ウ 次に、市は、弁護士の上記回答を受けて、当該過失の度合いについて、税の専門家である税理士に見解を求めたところ、税理士からは、「地方公共団体の特別会計は、一般会計からの繰入金や補助金などにより経理するものが多く、地方公共団体が消費税等の申告をする上で、特定収入、非特定収入の適用誤りを生じ、税務調査により指摘を受け、修正申告に応じるケースも少なくない。また、地方公共団体職員の消費税等に対する専門知識不足の点は否めないものの、消費税の申告について、税務調査で指摘を受けたからといって、地方公共団体職員の特定収入、非特定収入の適用誤りが、重大な過失であるということに

はならない。」との意見を得た。

エ 市は、税理士の上記意見を踏まえ、再度、平成20年8月25日に弁護士に相談し、その指導を受けたが、弁護士の見解は、「法第243条の2第1項は、職員の故意または重大な過失により生じた損害を賠償しなければならないと規定するとともに、職務の権限を有する職員の範囲を限定しているが、案件の消費税等の納付事務は、同項に規定する支出負担行為に当たると解釈でき、その場合は、損害の発生原因が職員の重大な過失でない限り損害賠償の責任は問えないとされており、本案件については、専門家である税理士の見解を参考にして判断しても職員に重大な過失があるとは判断できない。さらに、同条の規定に当たらない職員に対する賠償責任は、曖昧ではあるものの、一般企業の場合、単なる過失を原因として、職員に賠償請求はできないとの最高裁判例があり、民法上も単純過失を原因として、職員に賠償請求はできないものと考えられるほか、国家賠償法では、業務上発生した対外的な賠償について、発生原因が職員の重大な過失によるものについては、当該職員に対して、自治体が負担を求めることができると規定されているが、単純過失による損害や対内的損失によるものについては、負担を求めるとはできない。」というものであった。

オ 市は、弁護士および税理士によるこれらの見解を参考にして検討した結果、本件加算税等に係る支出が、担当職員の重大な過失によるものとは認められないと判断し、同条に規定する職員の賠償責任は問わないこととした。

(5) 本件加算税等の納税義務と過少申告関与職員の責任との関係

消費税法第5条は、事業者は、国内において行った課税資産の譲渡等につき、消費税を納める義務があると規定し、同法第2条第1項第4号は、事業者とは、個人事業者および法人をいうと規定している。また、同法第60条第1項は、国・地方公共団体は、法令に基づき設けられる会計単位により予算、決算事務を行っていることを踏まえ、それぞれの会計を一の法人として、この法律の規定を適用することとしている。

このことから、市は、食肉センター事業特別会計に係る消費税等の納

税義務は、食肉センター事業の事業者である市が負うとの認識の下、これまで、税務署へ提出する確定申告書等に記載する名称を、会計の名称である「高松市食肉センター事業」として確定申告を行うことで、消費税等の額を確定しており、税務署からも、市へは、「高松市食肉センター事業」あてで文書等が送付されている。

そして、市は、消費税等の過少申告によって生じた本件加算税等の納税義務についても、当該過少申告に関与する職員の責任の有無にかかわらず、市が負うものであると判断している。

2 監査委員の判断

(1) 市が本件加算税等を公金から支出することの適法性・相当性について

請求人は、本件加算税等が、本来、市担当職員が適正な事務処理を行ってさえすれば、支出する必要がなかった金員であり、市職員の重大な過失により支出を必要とすることになったのであるから、これらの金員を公金から支出することは、違法・不当な公金支出である旨主張しているので、まず、この点について検討する。

本件加算税等は、「監査により認められた事実」(1)で明らかにしているとおり、市が、平成15年度から、食肉センターを建設する資金を調達するために借り入れた市債の元金償還を開始するに当たって、食肉センター事業特別会計に、一般会計から元金償還に充当するための繰入金を受け入れたので、この繰入金収入に係る消費税等を納付しなければならないにもかかわらず、元金償還を開始した当初から、これを不課税収入として取り扱い、誤った確定申告を行ってきた結果、生じたものである。

過少申告加算税について、国税通則法第65条第1項は、期限内申告書が提出された場合において、修正申告書の提出があったときは、当該納税者に対し、過少申告加算税を課すると規定し、延滞税について、同法第60条第1項第2号は、修正申告書を提出した場合において、納付すべき国税があるときは、延滞税を納付しなければならないと規定しているところ、「監査により認められた事実」(5)で明らかにしたとおり、国・地方公共団体は、それぞれの会計を一の法人として消費税法が適用されていることから、食肉センター建設に伴って発行した市債の元金償

還に係る消費税等の納税義務を負うのは、食肉センター事業の事業者である市自体であり、その結果、消費税等の過少申告によって生じた本件加算税等の納税義務を負うのも市である。

したがって、市は、本件加算税等を納付しなければならなくなった事務担当職員に、重大な過失があるか否かにかかわらず、法律上の納税義務者として、当然に納付すべき義務があることは明らかであり、市が、本件加算税等を公金から支出することに、何ら違法・不当なものはないと言わなければならない、また、その納付については、「監査により認められた事実」(3)で明らかなどおり、高松市議会に補正予算案を提出して、可決される予算措置を講ずるなど、適正な処理が行われているので、手続的にも何ら違法・不当なものは認められず、この点に関する請求人の主張は失当である。

(2) 本件加算税等の発生原因である過少申告に関与した市職員の責任の有無について

次に、請求人は、本件加算税等の納付が、市職員の重大な過失により生じたものであるから、本件加算税等納付額相当の金員を、担当職員に負担させる必要がある旨主張している、その点について検討する。

法第243条の2第1項は、支出負担行為等をする権限を有する職員またはその権限に属する事務を直接補助する職員で、普通地方公共団体の規則で指定したものが、故意または重大な過失により法令の規定に違反して当該行為をしたことまたは怠ったことにより普通地方公共団体に損害を与えたときは、その損害を賠償しなければならないと規定している。

ここで、普通の過失と重大な過失の区分について考察すると、一般的に、過失とは、自分の行為から一定の結果が発生することを認識できたのに、不注意でそれを認識しないことと定義されており、通常要求される程度の注意をもってすれば、違法なものであることを認識し得たにもかかわらず、これを怠った場合と解され、重大な過失とは、その程度が甚だしい場合であり、通常人に要求される程度の相当な注意をしないでも、わずかの注意さえすれば、たやすく違法有害な結果を予見すること

ができた場合であるのに、漫然とこれを見過ごしたような、著しい注意欠如の状態を指すものと解されている。

この解釈に則して、市職員の責任の有無を検討すると、本件加算税等は、市において、適確な事務がなされていれば、生じなかったものであり、その納付義務が生じた原因が、市職員の消費税制度に対する専門知識と経験の不足によるものであり、市職員に過失があることは否めないものの、「監査により認められた事実」(4)で明らかにしているとおり、消費税等に関する事務は、高度の専門知識と判断力を要するものであり、他都市においても、消費税等の確定申告をする上で、特定収入、非特定収入の適用に誤りを生じた事例もあり、特定収入および非特定収入の判断について理解するためには、相応の専門的知識と経験が必要であると考えられ、本件加算税等の生じた理由が、過少申告に関与した市職員の故意または重大な過失によるものとは認め難く、市が、本件加算税等の支出につき、職員の賠償責任を追及しないとしていることは、相当かつ妥当であり、その対応に何ら違法ないし不当なものは認められず、請求人の上記主張には理由がない。

- (3) 本件加算税等納付のための公金支出における法第232条第1項および同第2条第14項ならびに地方財政法第4条第1項の各規定違反の有無について

最後に、請求人は、本件加算税等納付のための公金支出について、法第232条第1項および同第2条第14項ならびに地方財政法第4条第1項の各規定に違反している旨の主張をしているので、その点について検討する。

請求人が主張する法第232条第1項および同法第2条第14項ならびに地方財政法第4条第1項の各規定は、地方公共団体が、その事務を行うに当たり、必要な経費を支出する場合、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならないという趣旨を規定しているものである。

本件加算税等は、「監査により認められた事実」(2)および「監査により認められた事実」(3)ならびに前項までに論述しているところから明らかなおりに、正当な理由によって、関係諸法令の規定に基づき算出された

金額を，規定の経路を経て納付していることから，適正に支出されていると認められ，前記各規定に違反するものは何ら見当たらず，その支出が市に損害を与えたものとは認められないので，請求人の上記主張には何ら理由がないものと言わなければならない。

以上検討のとおり，請求人の主張は，いずれも理由がなく，失当である。よって，本件措置請求には理由がないものと判断する。