

監査公表第2号

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項の規定に基づく住民監査請求について、同条第4項の規定により、監査した結果を次のとおり公表します。

平成28年10月11日

桑名市監査委員 池田 勝敏
桑名市監査委員 城田 直毅
桑名市監査委員 辻内 裕也

住民監査請求に係る監査結果

第1 請求の受理

1 請求人

桑名市筒尾三丁目 小川 満美

2 請求書の提出日

平成28年8月18日

3 請求の要旨

請求人から提出された請求の要旨は、次のとおりである。（原文のとおり）

通称松ノ木9丁目・10丁目の都市計画税に関する桑名市職員措置請求書

第1 状況や背景の説明

通称松ノ木9丁目、10丁目は、改正前の都市計画法に基づく開発行為（市街化調整区域（以下、調整区域）における大規模開発）によって開発された。開発許可日平成19年11月29日。工事完了日平成26年12月11日。面積122,565.95㎡（市街化区域約6,500㎡、調整区域約116,000㎡）住宅212戸、第1種低層住居専用地域と同じ制限である。開発業者によって上下水道および区域内の道路整備が行われている。地番（大字）は「額田」であるが、通称名称は松ノ木9丁目、10丁目で、学校区、自治会も既存の市街化区域の松ノ木地区に入っており、大山田団地の一部として既存の市街化区域と隣接している。

第2 怠る事実

この通称松ノ木9丁目、10丁目は、第1種低層住居専用地域に隣接し同じ建築

条件を付しており、隣接する市街化区域と同様の基盤整備も行われ事実として市街化区域である。

松ノ木地区の開発は、隣接する既存の市街化区域の利便の向上の為でなく、松ノ木地区固有の利便の向上のためになされたことは当然である。

これらから、桑名市は平成 24 年度に「都市計画等変更業務委託」を実施して、当該地区の区域区分を検討した。結論は、「市街化区域への編入が望ましい」である。しかし、三重県が、県内において事例がないとして市街化区域へ編入する都市計画の変更を認めないために調整区域を変更できない、という経過がある。

いずれにしても、この地区の 212 区画の宅地造成が平成 25 年 3 月に完了し、すでに家屋も 100 軒ほど建設されている。

都市計画税が課税できるのに課税しないことは、賦課徴収を怠たる事実該当する。

第 3 違法性

地方税法第 702 条では、「調整区域内で都市計画税を課さないことが市街化区域内で課すこととの均衡を著しく失すると認められる特別の事情がある場合には、調整区域のうち条例で定める区域内も課税することができる。」(平成 18 年度税制改正で変更)。

よって、県が区域変更を認めないことに関係なく、市には、地方税法第 702 条を適用させる権限がある。

本件松ノ木地区内には、市街化区域が約 6,500 m²あり、その区域内の土地・家屋には、都市計画税を課税し、それ以外の調整区域において都市計画税を課税しないことは、同一団地内において隣接する市街化区域内の土地・家屋に都市計画税を課税することとの均衡を著しく失する「特別の事情がある場合」に該当するから、市には地方税法第 702 条にかかる権限を行使する責務がある。

それにもかかわらず、市が、都市計画上の区分が調整区域であることを理由に都市計画税を課税しないのは、課税の不均衡を漫然と放置することであり、この賦課徴収を怠っている事実は、地方税法及び都市計画法の趣旨に反し、職員に許された裁量を著しく逸脱して違法である。

第 4 自治体の損害

平成 28 年 1 月 1 日現在、本件松ノ木地区の固定資産税の課税標準額は、土地が、656,873,257 円で全域に都市計画税を課税した場合、税額は、1,313,746 円。家屋 91 棟の課税標準額は、790,809,146 円で、税額は、1,581,618 円。土地と家屋の合計額 2,895,364 円になる。

しかし、平成 28 年度の都市計画税は、本件松ノ木地区内の市街化区域のみの課税であったため、その税額は、土地 100,093 円、家屋 200,285 円であった。

よって、その差額 2,594,986 円が損害額である。

しかも、住宅の増加は確実に見込まれることから、損害の拡大は明白である。

第5 請求人が監査委員に求める措置

通称松ノ木9丁目、10丁目の調整区域内にある土地および家屋に対して直ちに都市計画税の賦課および徴収をすることを市長に対して勧告することを求める。

事実証明書目録

1. 平成24年度 都市計画変更等業務委託 報告書（写し）
2. 平成28年1月1日現在 松ノ木9丁目、10丁目 固定資産税額
（土地・家屋評価額と課税標準額）

4 請求書の受理

本請求書は、法第242条第1項に規定する要件を具備しているものと認め、平成28年8月18日付けでこれを受理した。

なお、請求書の記載内容に不正確と思われる点があったので、請求人陳述時に確認を行ったところ、平成28年9月1日に補正の提出があった。

第2 監査の実施

1 監査の対象事項

旧都市計画法に基づく開発行為により宅地開発された通称松ノ木9丁目、10丁目（以下、「当該地区」という。）は、隣接する既存の市街化区域と同様、上下水道及び道路整備等が行われており、第一種低層住居専用地域と同程度の建築物の形態制限区域であるが、市街化調整区域に都市計画税は課税されていない。

この市街化調整区域に対して、地方税法第702条第1項後段を適用せず、都市計画税の賦課及び徴収を行わないことが怠る事実にあたり、違法であるかについてを監査の対象とした。

2 現地視察

平成28年8月29日に、建築開発課職員の随行により、当該地区である桑名市大字額田地内他の現地を視察した。

3 請求人の証拠の提出及び陳述の機会

請求人に対し、法第242条第6項の規定に基づき、平成28年9月1日に新たな事実を証明する書類の提出と陳述の機会を設けたところ、請求人が出席し、陳述の要旨は以下のとおりであった。なお、新たな事実を証明する書類の提出はなかつ

た。

- (1) 当該地区は、隣接する大山田地区、松ノ木地区、星見ヶ丘地区と全く同じ住宅条件の第一種低層住居専用地域であり、住所地は桑名市額田であるが、自治会は松ノ木、学区は大山田南小学校区である。すでに開発業者により上下水道及び区域内の道路整備が行われている。
- (2) 当該地区の中に市街化区域と市街化調整区域が混在していることにより、都市計画税を課税する区域と課税しない区域が隣接しているということが、地方税法第 702 条第 1 項後段の「均衡を著しく失すると認められる特別の事情がある場合」に該当している。
- (3) 市が、同一団地内における課税の不均衡を放置し、都市計画税の賦課及び徴収を行わないことが怠っている事実であり、地方税法第 702 条第 1 項後段に違反している。
- (4) 地方税法第 702 条第 1 項後段に基づき、市長に対して、当該地区への都市計画税の賦課及び徴収に関する条例制定の議案を提出するよう勧告を求める。ただし、過去への遡及は求めない。
- (5) 市街化区域内の下水道未整備や道路が狭い等の地域においても都市計画税は課税されており、均衡を著しく失することのないよう、市内全域で公平な課税を行うべきである。

4 監査対象部局の陳述

監査対象部局を総務部税務課とした。総務部税務課から提出された関係書類及び平成 28 年 9 月 1 日に税務課長及び同課職員 1 名から陳述を聴取した要旨は、次のとおりである。

【陳述書】（一部を除き原文のとおり）

(1) 都市計画税の課税根拠

都市計画税は、地方税法（昭和 25 年法律第 226 号）第 702 条に『市町村は、都市計画法に基づいて行う都市計画事業又は土地区画整理法に基づいて行う土地区画整理事業に要する費用に充てるため、当該市町村の区域で都市計画法第五条の規定により都市計画区域として指定されたもの（以下この項において「都市計画区域」という。）のうち同法第七条第一項に規定する市街化区域（中略）内に所在する土地及び家屋に対し、その価格を課税標準として、当該土地又は家屋の所有者に都市

計画税を課することができる』と規定され、また、桑名市都市計画税条例（平成16年桑名市条例第74号）第2条に『都市計画税は、都市計画法（昭和43年法律第100号）第5条の規定により指定された都市計画区域のうち同法第7条第1項に規定する市街化区域内に所在する土地及び家屋に対し、その価格を課税標準として、当該土地又は家屋の所有者に課する』と規定されており、都市計画事業等に要する費用に充てるための目的税である。

これは、都市計画事業や土地区画整理事業が実施されることで、土地や家屋の利用価値が向上し、その所有者の利益が増大することが認められるという、受益関係に着目することからこの規定がされており、桑名市では市街化区域内の土地及び家屋に対して課税している。

また、地方税法第702条第1項後段では、『市街化調整区域内に所在する土地及び家屋の所有者に対して都市計画税を課さないことが当該市街化区域内に所在する土地及び家屋の所有者に対して都市計画税を課することとの均衡を著しく失すると認められる特別の事情がある場合には、当該市街化調整区域のうち条例で定める区域内に所在する土地及び家屋についても、同様とする』と規定されており、特別な事情があると認められる場合は、市町村の条例により市街化調整区域内の土地及び家屋に都市計画税を課税することができるというものである。この規定により、特別な事情があると認められるとして、市街化調整区域内の土地及び家屋に都市計画税を課税する旨の条例を定めている自治体も存在するが、規定のみが存在し実際は課税をしていない自治体もあり判断が分かれている。

（2）桑名市が当該地区の土地及び家屋に都市計画税を課税しない理由

① 当該地区における都市計画税の課税について、平成21年5月及び7月、平成27年2月に庁内会議を開催し協議した結果、概要は次のとおりであった。

- ・当該地区を市街化区域に編入することは可能かどうか三重県に回答を求めたところ、「桑員地区の人口フレームの関係で今後は市街化区域自体を拡大することはなく、今後当該地区だけを市街化区域に編入する理由もない」とのことであり、市街化区域に編入される予定は当分ない。
- ・都市計画税は、今後の市街化区域内における都市計画事業のための財源の他、道路や下水道の起債の償還に充てられる場合もある。当該地区は開発許可を受けた業者が基盤整備を施工していることから、当該地区の住民に当該地区以外における基盤整備の費用のための都市計画税を課税することは不合理である。

また、下水道整備の状況は、市街化調整区域内においても整備が進んでいる箇所（旧多度町、長島町）があり、当該地区において下水道整備がされているからという理由だけで都市計画税を課税することはできない。

以上の結果により、現在は都市計画税を課税していない。

(3) 請求を受けての考察

- ① 当該地区の開発行為は、都市計画法（昭和 43 年法律第 100 号）平成 19 年改正前の都市計画法第 34 条第 10 号イの要件に基づき、第 29 条の許可に該当するとして県知事の許可を受け開発されたものである。ここで、住民監査請求書の「怠る事実」の説明において、「隣接する市街化区域と同様の基盤整備も行われ」と記載があるが、隣接する星見ヶ丘、松ノ木地区などの土地区画整理事業による基盤整備では、道路、公園、調整池等の公共施設の整備に一部公費にて整備されており、この整備費用に充てるために都市計画税が課税されているという事実は何ら問題が無いと思われる。しかし、当該地区は開発行為の許可を受けた業者が基盤整備を施工しており、一見しただけでは隣接する星見ヶ丘や松ノ木 5 丁目と同じような基盤整備が行われているように思われるが、この整備費用はすべて開発行為を施工する業者が負担するものであり、公費が投入されていない。このことから、当該地区の基盤整備が隣接する市街化区域と同様に整っているからとして、当該地区内の土地及び家屋に都市計画税を課税することは、目的税の趣旨に反するといえる。

なお、当該地区の一部は市街化区域に含まれていることから、地方税法第 702 条第 1 項前段の規定により都市計画税を課税している。市街化区域と市街化調整区域が混在していることの説明は、不動産業者から購入者に対して、契約時に重要事項説明書により説明がされており、この件に関し市に対して当該地区の住民から疑問や苦情が寄せられてはいない。

- ② 当該地区が市街化区域に編入されないことは、平成 21 年 5 月及び 7 月、さらに平成 27 年 2 月に実施された庁内での調整会議において、都市整備課より三重県の方針が報告されている。このことにより、当該地区は市街化調整区域のままであり、今後建物の増築や建て替えを行う場合でも都市計画法の規制がかかることになり、市街化区域内のように建築確認申請のみで建て替えを行えない場合がある。こういった状況から、隣接する市街化区域と同様に都市計画税を課税することは、公平性が保たれなくなることから、都市計画税の課税はすべきでないと判断する。

以上により、当該地区の状況を総合的に判断した結果、地方税法第 702 条第 1 項後段「市街化調整区域内に所在する土地及び家屋の所有者に対して都市計画税を課さないことが、当該市街化区域内に所在する土地及び家屋の所有者に対して都市計画税を課することとの均衡を著しく失すると認められる特別の事情がある場合」の特別な事情には当たらないと判断し、都市計画税の賦課、徴収を行わないことは妥当であると考えられる。

【陳述聴取】（上記、陳述書内容と同内容のものを除く）

- （１）現在、市は市街化区域内の土地・建物にはすべて課税を行っているが、市街化調整区域内の土地・建物には一切課税を行っていない。当該地区内の市街化区域では、平成 28 年度課税ベースで 24 筆に課税している。
- （２）当該地区のように、一定規模の団地の中で市街化区域と市街化調整区域が混在する事例は市内では他にない。
- （３）同一団地内で課税状況が異なっているが、市街化区域への都市計画税の課税は地方税法第 702 条第 1 項前段及び桑名市都市計画税条例に基づくものであり、一方、市街化調整区域への課税は同法同条第 1 項後段により判断するもので、制度上異なっていると考えている。
- （４）地方税法第 702 条第 1 項の「著しく均衡を失する場合」とは、市街化調整区域内において公費を投入して基盤整備事業が行われた場合を想定している。

5 関係人調査の実施

地方自治法第 199 条第 8 項の規定に基づき、平成 28 年 9 月 1 日に、都市計画に関することを所管する都市整備課の都市整備課長及び同課職員 1 名から意見聴取を行った。それらの要旨は以下のとおりであった。

- （１）平成 19 年の都市計画法改正以前の大規模住宅開発等の許可が可能な基準（旧法第 34 条第 10 号イ）では、人口増加等により、必要な市街地面積が将来増大することを前提としていた。
しかし、人口減少社会を迎え大規模開発の必要が低下したことから、改正法ではこの基準を廃止したうえで、地区計画制度（改正法第 34 条第 10 号）へ一元化されている。
- （２）市街化区域は、推計される将来人口を基本に、必要となる市街化区域を人口フレーム方式により設定するもので、市街化区域への編入にかかる都市計画決定は、国の同意を得て都道府県が行う。
現在のところ、県内において旧制度により施工された住宅団地について、市街化区域への編入はどの地域でも行われていない。
- （３）市街化区域編入の要否について、当該地区が開発造成中であった平成 21 年に県と協議を行ったが、国との協議を行うためには、県内すべての旧法第 34 条第 10 号イで整備された団地の整理が必要であるため困難であるとの回答を得てい

る。

(4) 平成 24 年度に実施した都市計画変更等業務において、当該地区に関しての検討を行い、「市街化区域への編入が望ましいが、三重県において事例がないため整理中」としている。

(5) 平成 26 年に都市再生特別措置法が改正され、コンパクトで持続可能な集約型土地利用方針が打ち出され、本市マスタープランにおいても、市街化区域の現状維持を基本としている。

(6) 市街化区域及び市街化調整区域の区分変更には、国の方針、県及び市マスタープランとの整合が要件とされており、住宅系団地の市街化区域への編入は困難である。

しかし、当該地区を取り巻く条件を考慮して、平成 32 年を目途に改定が予定されている三重県都市マスタープラン策定時に、都市計画上での当該地区の取扱いについて、県と協議を行っていきたいと考えている。

(7) 土地区画整理事業では、道路等の都市施設を整備するための費用を行政が負担する公共施設管理者負担金の制度が設けられている。星見ヶ丘団地が開発された星川土地区画整理事業においては、国、県、市から事業に対して公費が支出されている。

(8) 当該地区の市街化調整区域のように、都市計画法第 41 条第 1 項の建築物の形態制限が適用される土地でも、建築物の用途が変わらず同様の建物であれば、都市計画法上の証明が必要な場合があるものの、建築確認申請で建て替えが可能であり、市街化調整区域であることの制約は、それほど無いのではと思っている。

第 3 監査の結果及び判断

1 事実関係の確認

(1) 都市計画税の課税

都市計画税は、都市計画事業又は土地区画整理事業の実施により、土地や家屋の利用価値が向上し、その所有者の利益が増大するという受益関係に着目して、土地及び家屋の所有者に課される市町村の目的税である。

都市計画税を課するか否か、あるいは、その税率をどの程度にするかについては、地域における都市計画事業等の実態に応じて市町村が自主的に条例により規定することとされている。

(2) 都市計画税の用途

都市計画税は、都市計画法に基づいて行う都市計画事業または土地区画整理事業に基づいて行う土地区画整理事業として認可され実施した事業や実施中の事業、今後実施することが決定された事業に必要な、直接又は間接の費用に要するために充てられるもので、事業実施のために借り入れた借入金を償還する費用は含まれるが、すでに整備された施設の維持管理費に充てることはできない。

(3) 都市計画税の課税区域

地方税法第702条第1項に規定されている都市計画税の課税区域については、都市計画法第5条に規定される都市計画区域のうち、同法第7条に規定される市街化区域内に所在する土地及び家屋に対して課することができる。

しかし、特別の事情がある場合には、市街化調整区域の一部においても課することができる」とされている。

(4) 市街化区域及び市街化調整区域

市街化区域は、都市計画区域のうち、既に市街化が形成されている区域及び10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域として、用途地域等の地域地区を指定できるほか、道路・公園・下水道等の都市施設や、土地区画整理事業・市街地再開発事業等を施行することができる」とされている。

市街化調整区域は、市街化を抑制する区域であり、原則として用途地域を定めず、一部を除いて新たな開発は制限され、現法律では市街化を促進する都市施設の整備も原則行われぬ。

(5) 当該地区の沿革と現状

当該地区を含む地域は、市街化区域である桑名市松ノ木地区と市街化調整区域である桑名市額田地区にかかる地域であり、平成19年11月30日の都市計画法改正以前の旧都市計画法第34条第10号イの市街化調整区域での大規模開発の制度による許可を受けて開発された住宅団地である。

- ・平成19年11月29日 開発許可
- ・平成25年3月28日 第1工区(宅地212区画)104,084.63㎡完成
- ・平成25年6月 分譲開始
- ・平成26年12月11日 第2工区(法面等)18,481.32㎡完成
- ・平成28年3月末人口、世帯
 - 松ノ木9丁目 165人、53世帯
 - 松ノ木10丁目 168人、50世帯

(6) 隣接する既存の市街化区域の基盤整備

当該地区に隣接する市街化区域での住宅開発の一つとして、桑名市星川土地区画整理組合が、桑名都市計画事業星川土地区画整理事業として星見ヶ丘団地の開発を行っている。本事業の実施にあたっては、市から同組合に対して公費が支出されている。

(7) 庁内調整会議の開催

平成 21 年 5 月 21 日、7 月 6 日、平成 27 年 2 月 19 日に関係課による庁内調整会議が開催され、当該地区への都市計画税の課税は行わないという政策的判断がなされている。

(8) 当該地区内の市街化区域への都市計画税の課税

地方税法第 702 条第 1 項の規定により桑名市都市計画税条例に基づき、当該地区内の市街化区域に対して都市計画税を課税しており、平成 28 年 1 月 1 日現在で対象は 24 筆である。

市街化区域への都市計画税課税については、当該地区の売買の際に、売主から買主に対して重要事項説明書により説明されている。

(9) 当該地区の市街化調整区域の都市計画法の規制

市街化調整区域は、市街化を抑制し開発や建築が制限されている地区であり、都市計画法により建築制限が定められている。

当該地区は、都市計画法第 41 条第 1 項に基づく建築物の形態制限が定められた区域であり、第一種低層住居専用地域並みの制限が指定されている。また、既存建築物の増改築については、従前の建築物が適法に建築・使用され現存していることや、同一の用途であること等の要件により、建て替え等が可能である。

2 監査委員の判断

本件監査請求において、請求人は、当該地区の市街化調整区域にある土地及び家屋の所有者に対して、都市計画税を課税していないことは違法であるとして、市長に対し都市計画税の賦課及び徴収することの勧告を求めている。

本件について、請求人及び監査対象部局の主張並びに提出された資料、認定した事実に基づき監査した結果は、次のとおりである。

請求人は、当該地区の市街化調整区域が、都市計画税が課税されている当該地区の市街化区域と隣接し、市街化区域と同様に公共施設の整備が行われていることから、地方税法第 702 条の都市計画税を課すことができる要件として規定されている、市街化区域との課税の均衡による「特別な事情がある場合」に該当するとして、これを適用していないことが賦課徴収を怠る事実であるとしている。

そこで、「特別な事情がある場合」に該当するとして、地方税法第702条を適用していないことが怠る事実当たるかを判断する。

まず、当該地区の道路、公園、上下水道等の公共施設の整備は、開発業者の負担によりすべてが施工されており公費の支出はなく、これらの基盤整備に掛かった経費は、最終的に不動産を購入した消費者が負担しているといえる。

一方、都市計画税の課税区域である当該地区に隣接する既存の市街化区域の開発行為には、土地区画整理法に基づく事業として、公共施設の整備に都市計画税を含む公費が支出されており、当該地区の宅地開発とは費用負担の面で違いがある。

次に、都市計画税は、都市計画法に基づいて行う都市計画事業又は土地区画整理法に基づいて行う土地区画整理事業に要する費用として、これらのすでに実施した事業、現に実施中の事業、今後実施することが決定された公共施設の整備等に充てられる、用途が特定された市町村の目的税である。したがって、すでに開発業者により整備が終了している当該地区に、都市計画税が充当される事業はないと考えられる。

このように、当該地区の公共施設の整備には公費が支出されておらず、都市計画税を充当する事業計画のない当該地区の状況から、市街化調整区域に都市計画税を課税することは合理性を欠き、請求人が主張する、「特別な事情がある場合」には当たらないとする税務課の判断は妥当であると考えられる。

なお、当該地区の市街化区域への都市計画税の課税は、地方税法及び桑名市都市計画税条例に基づくものであり、この課税については不動産業者から購入者に説明がされている。

当該地区の都市計画税の課税については、開発当初から関係部局による調整会議が開催され、課税の可否が総合的政策的見地から検討されており、当該地区の市街化調整区域に都市計画税を課さないとする、市の決定に賦課徴収を怠る事実はなく、違法性は認められないものと判断する。

3 結 論

これらのことから、当該地区の土地及び家屋の所有者に対して都市計画税の賦課及び徴収をすることの勧告を市長に対して求める本請求には理由がなく、措置の必要性を認めない。

4 意 見

以上のとおり、当該地区へ都市計画税を賦課及び徴収しないことに違法性は認められないが、都市計画税の目的や用途を明確にし、市民に理解が得られるよう周知に努めることを要望するものである。