

タイトル	判例研究 国民健康保険税の減免申請却下処分が違法であるとしてその取消しを求めるとともに、行政庁の申請不受理行為、不必要な書類を提出するよう執拗に求める行為により精神的苦痛を被ったとして国家賠償を求めた事例：北秋田市国民健康保険税減免申請却下処分取消等請求事件
著者	藤中，敏弘；FUJINAKA, Toshihiro
引用	北海学園大学法学研究，47(1)：113-136
発行日	2011-06-30

〈判例研究〉国民健康保険税の減免申請却下処分が違法であるとしてその取消しを求めるとともに、行政庁の申請不受理行為、不必要な書類を提出するよう執拗に求める行為により精神的苦痛を被ったとして国家賠償を求めた事例

——北秋田市国民健康保険税減免申請却下処分取消等請求事件——

秋田地方裁判所平成一九年（行ウ）第六号、平成二二年四月一九日民事第一部判決（判例集未掲載、裁判所ウェブサイト、TAINSCORDZ99918258）

藤 中 敏 弘

【事実の概要】

原告X（以下、Xという）は、北秋田市で農家を営んでおり、Xとその同居人である妻A・子B・母C及び子D、Dの

子Eが北秋田市国民健康保険の被保険者である。

被告北秋田市長Y（以下、Yという）は、国民健康保険法三条一項に基づく、北秋田市国民健康保険の保険者である。

北秋田市は国民健康保険の減免に関し、地方税法七一条

料 を受けて、北秋田市国民健康保険条例（以下、「本件条例」という）一九条、北秋田市国民健康保険条例施行規則（以下、「本件規則」という）、北秋田市国民健康保険税に関する取扱要綱（以下、「本件取扱要綱」という）を定めている。

資 Xは平成一八年国民健康保険税（以下、「国保税」という）を、Yから平成一八年七月頃一七万四三〇〇円で課税され、その後DとEがXの世帯から離脱転出したため、同年八月一七日に国保税を一二万三三〇〇円に変更された。

Xは同年七月二四日に北秋田市役所（以下、「市役所」という）に、本件条例一九条一項一号に該当することを理由に国保税の全額免除を求め、Yに対し平成一八年国保税の減免申請を行った。

このとき、国民健康保険税減免申請書（以下、「減免申請書」という）には同居する家族の氏名・年齢及び各人の収入を記載し、添付書類としてXの預貯金口座の有無及び預貯金額を記載した「状況説明書」を提出した。

同年八月一日に市職員がX宅を訪問しXに対し、既に受理した「状況説明書」について、X以外の同居家族の預貯金口座の有無及び預貯金額を記載した別紙の追加提出を求め、同居家族の収入について質問するとともに、本件規則二条一一

号に定める「同意書」の提出を求めた。

これに対し、Xは同居家族の預貯金は家族に聞いて分かる範囲で後日届け出ることとし、同居家族の収入状況は把握している事実を答えたが、「同意書」の提出は拒否した。その後Xは市役所に赴き、B及びDが預金口座を保有していることを報告したが、金額については報告する必要はない旨述べた。

Yは同年八月一日付文書で、Xに対し八月一七日を期限として、状況説明書の「預貯金等の状況」欄について、X以外の同居家族の分を記載し、その裏付書類を提出すること、Dの失業保険の有無及び金額を書面で申告することを求めた。

これに対しXは、状況説明書の別紙として、「預貯金等の状況」欄にX以外の同居家族の預貯金額を記載し、Dの失業保険はない旨記載したものを提出したが、裏付書類の提出は拒んだ。

Yはさらに八月二一日、地方税法七〇七条一項に基づき、北秋田市内の金融機関等の預金の照会を行った。そして八月二八日付文書でXに対し「預貯金等の状況」欄記載の裏付書類を提出するよう求めたがXは提出しなかった。

Yは九月五日付で、「北秋田市国民健康保険税条例施行規則

第六条の規定に基づき、判定のため必要とする書類の提出を求めたところですが期限までに提出がなく、現在の状況では審査、判定をすることができません。」という理由により、本件減免申請を却下した（以下、「本件処分」という）。

Xは本件処分が違法であるとしてYに対し異議申立てをしたが、Yは「本件にあつては提出書類中の預貯金等記載欄に不明な点があり、確認のため規則第六条に基づき求めた必要書類の提出もなかったため審査並びに判定の対象とならないものと判断し、申請を却下するものである」「本件異議申立ては理由がない」という理由により、異議申立てを棄却した。

争点

(1) 本件処分の違法性（争点一）

Xの主張

- ・ 本件規則三条一項柱書の文言によれば、本件申請の可否を判断するためには、本件規則三条一項一号のイに該当するか否かの調査・判定のみで足りる。

- ・ 地方税法七〇七条一項において、納税義務者以外の関係者に対しては質問のみができると定められている同居家族に対する検査を強制的に行うことはできない。

X以外の同居家族の預貯金通帳の写しの提出を求めることは検査にあたり、この提出を強制することは同法に違反するもので、X以外の家族の預貯金通帳の写しを任意提出しないことを理由として本件申請を却下することは、実質的にこの提出を強制する結果となるから、これもまた同法に違反する。したがって、本件処分は違法である。

Yの主張

- ・ 本件規則三条二項において、担税力がないと認められるものについて国保税の減免ができると定められているのであるから、本件申請の可否を判断するためには、Xの主張の要件のほか、かかる担税力の有無についての調査・判定も必要である。

- ・ Xは預貯金の裏付書類を提出しなかったため、地方税法七〇七条一項に基づきXの預金調査を行った。

- ・ XはX以外の同居家族の預貯金の裏付書類の提出・提示を求めたが応じず、「同意書」の提出もしなかった。これらの結果、担税力の有無に疑問が生じた状態のままとなったため、本件申請を却下する本件処分を行った。

(2) 国家賠償法一条一項に該当する事実の存否(争点二)

Xの主張

・ Yは本件申請を承認すべきであつたにもかかわらず、本件条例及び本件規則の解釈・適用を誤り、違法に本件申請を却下する本件処分を行い、これに対する異議申立てに対しても、違法にこれを棄却する本件決定を行った。

・ 市職員らは、本件条例及び本件規則の解釈・適用を誤り、「同意書」を添付しないと申請書類として不備があり受理できないと言つて減免申請書等の提出を妨害された。

・ その後も同意書等の不必要な書類を提出するよう再三求められた。これらによつて、精神的苦痛を被つた。

Yの主張

・ いずれも争う

【判旨】

(1) 本件処分の違法性(争点一)

① 本件条例及び本件規則における減免の実体的要件

本件条例一九条一項は「市長は、(中略)国民健康保険税を減額し、又は免除することができる」と定められていることに照らすと、国保税を減免するかどうかにについては市長の合

理的裁量が働く余地があるのであつて、減免申請者が本件規則三条一項一号のイに該当して本件条例一九条にいう「必要と認める者」に該当するとしても、そのことによつて直ちに国保税が減免されなければならないとは解されず、市長の合理的裁量を画する基準として、本件規則が地方税法及び本件条例の規定に反するとは解されない。

結局、本件条例及び本件規則を合理的に解釈すれば、減免申請を承認するか否かの判断に当たつては、減免申請者が本件規則三条一項一号のイに該当するか否かの判定のほか、減免申請者が本件規則三条二項に該当すると認められるか否かの判定も必要であるということになる。

さらに、本件規則二条四号、六条一項、本件取扱要綱四条三号、八条の定めからすると、Yにおいては納税義務者及び同居家族の保有資産の有無及びその多寡も減免の判定に当たつて考慮すべき要素とされていることがうかがわれるところ、Yの合理的裁量の範囲内である限り、上記本件規則三条一項一号イ該当性及び本件規則三条二項該当性以外にこのような要素(保有資産の有無等)を考慮して減免するかどうかを判定することも違法ではないと解される(ただし、保有資産の有無等を考慮要素とするのであれば、本来、条例及び規

則において、そのことが明確にかつある程度具体的に規定されるべき)。

② 本件条例及び本件規則における減免の実的要件の有無の判定のための調査と地方税法七〇七条との関係

Yは、提出を求めた書類が提出されないことを理由として本件処分をしているところ、一連の経過に照らせば、ここでいう「提出を求められた書類」は、保有資産の有無及びその多寡の要件について、同居家族の預貯金額を裏付ける書類(同居家族の預貯金通帳の写しなど)を指すものと思われる。

Xの主張するとおり、地方税法七〇七条一項において、納税義務者以外の関係者に対しては質問のみができると定められているのであるから、本件条例及び本件規則において納税義務者とされていない同居家族の預金通帳の写しなどの提出・提示を求めることは、納税義務者以外の関係者に対する検査にあたり、これを強制的に行うことは許されず、同居家族の預貯金通帳の写しなどを任意に提出・提示しないことのみを理由として減免申請を却下又は不承認とすることは、実質的にこれらの提出を強制する結果となるから、許されないと解すべき。

Yは本件規則六条二項の「必要な書類」に該当するものとして同居家族の預貯金通帳の写しなどの提出を求めたものと主張するが、地方税法七〇七条の規定にかんがみれば、これを求めることはあくまで同居家族が任意に応じる限りにおいて可能であるに過ぎないから、任意に提出されないことをのみを理由として減免申請を却下又は不承認とすることは許されない。

③ 本件処分の違法性

YはXの担税力の有無に疑問を生じた状態のままとなつたため本件申請を却下した旨主張するが、担税力がないことは減免の実的要件であつて、原告の担税力の有無を検討することは減免申請を承認するか不承認とするかの判断にほかならない。

裏付書類は減免の実的要件の有無を判断する資料として必要とされている。Yはその書類が申請者から提出されないのであれば、それが提出されないことを前提に、地方税法七〇七条等を根拠として自ら強制的に収集しうる資料に基づいて、申告者の申告内容に誤りがないかどうかを判断し、申請を承認するか不承認とするかを決定するほかないのであるか

ら、納期限七日前までに減免申請書及び状況説明書を提出する（本件規則一九条二項）などの形式要件が満たされている本件において、裏付書類が提出されず、担税力の有無が明らかでないとして減免申請を「却下」することは許されない。

また、同居家族の預貯金額を裏付ける書類を提出しないことのみを理由として申請を却下又は不承認とすることは、前記②記載のとおり地方税法七〇七条の趣旨に反し許されない。

これらによれば、Yが同居家族の預貯金を裏付ける書類を提出せず、そのため担税力の有無が明らかでないとしてされた本件処分は、地方税法、本件条例及び本件規則の解釈を誤ったものといわざるを得ないから違法である。

したがって、本件処分は取り消されるべきである。

(2) 国賠法一条一項に該当する事実の存否について（争点

二）

① Yが本件処分及び本件決定をしたことの違法性及びその程度

ア、本件処分及び本件決定の違法性

本件処分の違法性に関し、Yは職務上尽くすべき注意義務

を尽くしていれば、本件処分が地方税法、本件条例及び本件規則の解釈を誤るものであることを容易に認識できたといふべきである。本件決定も本件処分と同様の理由でされたものであるから同様である。

Yが本件処分及び本件決定をしたことは、職務上の注意義務に違反するものとして国賠法一条一項の適用上違法なものであり、Yに過失があることも明らかであるから、損害を賠償すべき責任があるといふべきである。

イ、違法性の程度

Yは、X本人の保有資産についての申告の誤りがあり、これと同居家族の預貯金額の確認ができないことが相まって、Xの担税力の有無に疑問が生じた状態のままとなつたため、本件処分を行ったとも主張しており、この主張はXの本件申請が実的要件を満たしておらず、却下でなくとも不承認とされていたのであるから違法性の程度は低いとの趣旨とも解される。これの対しXは本件申請は承認されるべきであったから、違法性の程度は高いと主張しており、実的要件に照らして本件申請が承認されるべきであったか否かについて検討する。

(ア) 減免可否の判断基準及び判断手順

本件条例及び本件規則における減免の実体的要件は、本件取扱要綱八条が判断基準を規定しており、この判断基準は相当であるから、これに従って検討する。減免の許否を判定するに当たっては、申請者の状況説明書による申告内容が適正であるかどうかを裏付資料に基づき判断していくことになるが、その判断に際しては、収入金額並びに預貯金及び現金等の保有資産について、申請者が申告した金額が現実存在することを裏付資料で確認するという視点ではなく、申請者が申告した金額よりも多くの収入及び保有資産が存在しないかどうかという視点で調査すべきことを付言する。

(イ) 本件申請における減免の実体的要件の有無

Xは、状況説明書と給与収入を得ている世帯員の給与明細書を市職員に提出しており、X世帯の生活保護法による保護基準をおおむね把握でき、状況説明書に記載された子B及び子Dの給与収入の額を確認できる。Xの農業収入がゼロであること、妻Aの収入がないこと及び母Cの年金収入の額については、特に裏付書類が提出されていないが、Xの農業収入がゼロであることについては、本件申請受理時に農業収入の推計方法についてXと市職員との間で若干のやりとりがされ

たほかは、その後Y側でこの点に関する調査をした形跡がうかがわれず、妻Aの収入がないこと及び母Cの年金収入の額については、その後Y側で何ら調査した形跡がうかがわれないことからすると、Xの状況説明書の記載を超える収入はないものと思われる。

徴収の猶予又は納期限の延長を行えば原告が国保税を支払うことができる事情があることは、減免申請書及び状況説明書の記載内容から特段うかがわれず、Y側の調査においてもこのような事情の有無は特段問題とされていない。

預貯金等の保有資産の有無についてXがJ A北央の総合口座に一二万円と記載した状況説明書を提出していたところ、Xはこれを裏付ける書類を提出しなかったため、Yは北秋田市内の金融機関に対し残高を照会し、あきた北央農業協同組合本店から平成一八年七月末日の残高が四三万円余りである旨の回答を得ている。これについて、YはXが状況説明書に記載した一二万円をはるかに上回るものであったため、担税力に疑問があったと主張するが、Xが農業に従事していること、Xの保有する預貯金口座が農業協同組合のものであること、Xがこれ以外に預金口座を保有していないこと、Xの本件申請から残高照会の基準日まで約一週間の期間が経過して

いることからすれば、Xが本件申請時に申告した残高と照会結果の残高に約三〇万の開きがあったとしても、これが生じた理由をXに釈明させるのが相当であり、Y側が質問権行使等により、農作物の売上金が振り込まれたため残高が増加したものであることを把握していれば、その事情を前提として減免の可否を判断することができたと思われるが、Y側がこれを行った形跡はうかがわれない。

さらに、同居家族の預貯金口座の有無及び預貯金額については、Xはこれを記載した状況説明書の別紙を提出したが、これを裏付ける書類を提出しなかった。したがって、YはXの記載した状況説明書の別紙記載内容に誤りがないかどうかを裏付書類に基づいて判断することはできなかったが、同居家族の預貯金口座の有無及び預貯金額の裏付書類は強制的に提出させることはできないのであるから、Xの記載した状況説明書の同居家族の預貯金口座の有無及び預貯金の記載内容が過小であるかどうかは、任意に提出された書類がある場合にはこれに基づき、裏付書類が任意に提出されない場合には、必要に応じて原告及び同居家族に対する質問権を行使することによって判断するほかない。なお、収入金額並びに預貯金及び現金等の保有資産の調査は、申請者が申告した金額より

も多くの収入及び保有資産がないかどうかという視点で行うべきものであり、申請者が申告した金額が現実存在するか否かを裏付資料で確認するというものではないのであるから、状況説明書の別紙に記載された預貯金額それ自体をその口座の通帳のコピー等によって確認しなければならない必然性はない。そして本件において、Yは同居家族の預貯金に関して、X及び同居家族に対する質問権の行使を行った形跡はうかがわれず、また、状況説明書の別紙記載の金額以上に同居家族の預貯金が存在することもうかがわれない。

以上を総合して考慮すると、X世帯の収入は最低生活費を相当下回っているというべきで、生活困窮の度合いは高かったといえるし、担税力は乏しかったというべきである。そうすると、全額免除を求める本件申請は承認されるべきであったと認めるのが相当であり、これによれば、Yが本件処分及び本件決定をしたことの違法性は高いというべきである。

② 同意書を提出するように求めた行為の違法性及びその程度

ア、事実

XはX以外の者多数と市役所に赴き、減免申請書及び状況

説明書を提出したところ、担当課長がXに対し、状況説明書の「預貯金等の状況」欄に同居家族の分が記載されていないので補筆を求め、減免審査判定のため必要であるから、状況説明書の「家族及び収入の状況」欄及び「預貯金の状況」欄の記載内容を証明する書類を添付するよう求めた。しかし、Xは補筆をせず、状況説明書の記載内容を証明する書類も提出しようとしなかった。そこで、担当課長はXが同意書を提出すれば、Yが記載内容の調査をすることができ旨説明し同意書の提出を求めた。しかし、Xは同意書も状況説明書の記載内容を証明する書類を添付しないままで減免申請書及び状況説明書を受理するよう働きかけたが、担当課長は申請書に不備があるため現状では受理できない旨述べ、本件規則において同意書の様式が定められており、本件取扱要綱において同意書が申請書類として定められているのであって、Xはこれを提出する必要があることを繰り返し述べた。

このようなやりとりの末、担当課長はXの補筆がされないまま、後日補筆及び状況説明書の記載内容を証明する書類の提出をするよう指導した上受理した。

同日又は翌二五日、Xは市職員に状況説明書の記載内容の裏付書類として、給与収入を得ている同居家族の給与明細を

提出した。

イ、前記争いのない事実及び上記認定事実に対する評価

Xは本件申請に際し、X及び同居家族の預貯金口座の有無及び預貯金額の裏付書類を提出していないが、これらの書類は状況説明書の記載内容が過小でないかどうかを判断するための資料として不必要とはいえないものであり、公平適正な減免審査判定を目的として、これらを提出するよう求めた市職員及びYの行為それ自体は、いずれも違法とはいえない。

しかし、同意書は本件規則二条一号においてその様式が定められているものであって、その本文は「私は国民健康保険税の減免申請にあたり、減免の決定又は減免申請の内容を確認するため必要があるときは、私及び世帯全員の収入や資産等の状況につき、官公署に調査を委託し、又は銀行、信託会社、私若くは世帯全員の雇い主、その他関係人に報告を求めることに同意します。」というものであるが、仮にこのような同意書を世帯主であるXが提出したとしても、それはXの同居家族が本人の収入や資産の調査に同意したものではないから、これを根拠として原告の同居家族の収入や資産に関して銀行等に報告を求めることはできないと解される。そうすると、そもそも、同居家族の収入や資産の調査に関してこの

ような様式の同意書の提出を求める行為は無意味である。そればかりか、本件取扱要綱五条は、申請者に対し上記本件規則二条一一号の様式の同意書の添付を義務付けているが、地方税法七〇七条にかんがみれば、納税義務者とされていない同居家族の収入や資産に関して銀行等に報告を求めることは、納税義務者以外の関係者に対する検査に当たり、同居家族の任意の同意なくして行い得ないものであり、たとえ上記のとおり、上記同意書の様式が世帯主が同意する内容であり、これが提出されたからといって同居家族の収入や資産の調査に関して何の効力もなく無意味であるとしても、本件規則二条一一号や本件取扱要綱五条を根拠に上記同意書の添付がないことをもって申請を受理しないことは、地方税法七〇七条に反するというべきであり、許されるものではない。

上記のことは地方税法七〇七条から容易に導かれる結論であり、市職員は職務上通常尽くすべき注意義務を尽くしていれば容易にそのことを認識することができたといえることができる。しかるに、市職員はXが頑なに拒否しているにもかかわらず、本件規則二条一一号や本件取扱要綱五条に固執して同意書の提出を求め約二時間減免申請書及び状況説明書を受理しなかったのであるから、最終的には受理したといっても、

それまでの間にXに軽視できない精神的苦痛を与えたことは否定できないところであり、受理した後も再度同意書の提出を求めており、これもXに軽視できない精神的苦痛を与えたことは否定できない。

これらによれば、上記のような市職員らの行為は、公務員の職務上の注意義務に違反するものとして国賠法一条一項の適用上違法の評価を受ける程度に達しているといわざるを得ず、当該市職員らに過失があることも明らかである。

③ 損害及び損害との因果関係

以上によれば、本件処分及び本件決定が地方税法、本件条例及び本件規則の解釈を誤ったものであることは明白であり、Yがその当時そのことを容易に認識できたといえること、本件申請が承認されるべきであったことに照らせば、Yが本件処分及び本件決定をしたことの違法性が高いといえること、本件申請時の市職員の行為によって原告が受けた精神的苦痛も軽視できないことなど本件に顕れた一切の事情を総合考慮するとXが受けた精神的苦痛に対する慰謝料、上記各行為と相当因果関係のある弁護士費用としての損害が認められる。

(3) 結論

Xの請求のうち、Yに対し本件処分取消しを求める部分、並びに国賠法一条一項に基づく損害賠償・遅延損害金の支払いを求める部分は理由があるから認容する。

北秋田市国民健康保険条例

(国民健康保険税の減免)

第十九条 市長は、次の各号のいずれかに該当する者のうち、必要と認める者に対しては、国民健康保険税を減免し、又は免除することができる。

- (1) 貧困により生活のため公私の扶助を受けているもの又はこれに準ずると認められる者
 - (2) 当該年において所得が皆無となったため生活が著しく困難となった者又はこれに準ずると認められる者
 - (3) 前二号に定める者のほか、特別の事情がある者
- 二 前項の規定によつて国民健康保険税の減免を受けようとする者は、納期限前七日までに、その理由を証明する書類を添付した申請書を市長に提出しなければならない。

三 省略

北秋田市国民健康保険条例施行規則

(趣旨)

第一条 省略

(文書の様式)

第二条 省略

(減免の範囲)

第三条 条例第十九条第一項の規定により必要と認める者は、次の各号のいずれかに該当する者とする。

(1) 条例第十九条第一項第一号該当

ア 生活保護法(昭和二五年法律第一四四号)の規定に基づく扶助を受ける者

イ 世帯主及び生計を一にする親族(以下「世帯主等」という。)の収入に、社会事業団体の扶助、民法(明治三一年法律第九号)八七七条の規定による扶養義務者(生計を一にする者を除く。)による扶助及びこれら以外の第三者による扶助並びに各種援助金、福祉的手当等の公的扶助を加えた金額が、生活保護法による保護基準を超えない者

(2) 条例第十九条第二号該当

ア 世帯主の失業、疾病、負傷等やむを得ない理由により、

所得が皆無となり直ちに生活保護の適用を受けなければ
生計を維持できない状態にある者

イ 世帯主の収入が著しく減少し、生計の維持が非常に困難な状態にある者

(3) 条例第十九条第一項第三号該当

震災、風水害、火災その他これらに類する災害等により、
世帯主等の所有に係る財産について一〇分の三以上の損失
(保険金、損害賠償金等により補てんされるべき額を除く。
を被った者

二 市長は、前項各号のいずれかに該当する者のうち、地方
税法（昭和二十五年法律第二二十六号）第五条に規定する徴
収猶予及び北秋田市市税条例（平成一七年北秋田市二二六
号）第一八条の二の規定による納期限の延長を行っても、
なお担税力がないと認められるものについて、国民健康保
険税を減額し、又は免除することができ。

(減免の額)

第四条 省略

(減免の申請)

第五条 条例第十九条第二項の規定により国民健康保険税の
減免申請をしようとする者は、国民健康保険税減免申請書

(以下「減免申請書」という。)に、状況説明書及び市長が
必要と認める書類を添付して申請しなければならない。

(調査)

第六条 市長は、前条の規定による減免申請書を受理したと
きは、申請内容に基づき担税力の有無を判断するため、申
請者及び同一生計者の収入の状況、預貯金その他の保有資
産等について、その実態を速やかに調査しなければならない。
い。

二 市長は、前項の調査において申請者に対し随時必要な書
類等の提出を求めることができる。

三 申請者は第一項の調査に応じるとともに、前項の規定に
より提出を求められた書類等を指定された期日までに市長
に提出しなければならない。

(決定)

第七条 市長は、前条の調査結果に基づき、国民健康保険税
の減免の承認又は不承認を決定したときは、国民健康保険
税減免承認決定通知書又は国民健康保険税減免不承認決定
通知書により、その旨を速やかに申請者に通知しなければ
ならない。

(減免判定委員会)

第八条 省略

(減免の取消し)

第九条 省略

(補則)

第一〇条 省略

北秋田市国民健康保険税減免に関する取扱要綱

(趣旨)

第一条 省略

(減免の事由)

第二条 国保税の減免は、国保税の賦課後において災害や疾病、失業等のやむを得ない理由により収入が著しく減少し、納期限の延長、猶予等を行っても、なお、担税力がなく納税が困難であると認める場合に、その理由に基づいて国保税の一部又は全部を一時的な救済措置として減免するものである。

(減免の対象者)

第三条 この要綱において、国保税の減免対象者は、条例第十九条第一項各号のいずれかに該当する者とし、この場合において、第三号中「特別の事情がある者」とは、納税義

務者と生計を一にする親族、同居者等の所得が著しく減少した者とする。

(減免の非対象者)

第四条 この要綱において、次の各号のいずれかに該当する者は減免の非対象者とする。

- (1) 所得割が課税されていない者
 - (2) 既に七割軽減の適用を受けている者
 - (3) 蓄積された資産（本人及び世帯員全員（以下「本人等」という。）の預貯金、現金等）、退職金、保険金等により、当面の生活に支障のない者
 - (4) 生活困窮の状態が近い将来解消し、減免を要しない状況になることが見込まれる者
 - (5) 過去の収入から、当該年度において担税力が著しく減少したと認められない者
- (減免の申請)
- 第五条 減免の申請を受けようとする者（以下「申請者」という。）は、申請書及び状況説明書に次の各号に掲げる書類を添付し、納期限七日前までに市長に提出しなければならない。
- (1) 申請理由が明確に証明できる書類

- (2) 本人等の収入状況を証明する書類（前年中と現在の収入状況を証明する書類。第六条第三号に掲げるものを収入として認定する。）
 - (3) 本人等の資産状況を証明できる書類（本人等の居住用資産を除く不動産、預貯金、現金、生命保険、有価証券、自家用車等、換価価値があるものの状況が確認できる書類。）
 - (4) 申請内容の確認及び調査に対し、本人等が同意する旨の同意書
 - 二 申請者は、前項に掲げるもののほか、市長が判定に必要と認める書類の追加を求めるときは、これに応じなければならない。
 - 三 市長は、申請書類に不備がある場合は、相当の期間を定めて補正を求めるものとする。
 - 四 申請は、やむを得ない理由がない限り国税の減免を受ける本人が行わなければならない。
- （減免の判断基準）
- 第六条 減免の判定には、生活保護法による保護基準（昭和三十八年厚生省告示第一五八号）を主として用いるものとし、具体的な判定基準は、次に掲げるものとする。
- (1) 判定対象本人等の収入及び資産を対象とする。

- (2) 収入金額減免の申請月から一年間の収入を推計するものとし、原則として税務資料による前年の所得に基づき、面接及び申請書添付の書類並びに検査によって得られた事実による当該年の状況変化を考慮したものとする。
 - (3) 判定に用いる収入は、次の収入とする。
 - ア 給与収入、報酬及び賃金
 - イ 事業収入（営業、農業、不動産等）
 - ウ 公的年金、個人年金等
 - エ 仕送り、贈与等
 - オ 遺族年金、児童扶養手当、児童手当、就学援助、雇用保険、労働災害保証保険等
 - カ その他の収入
 - (4) 最低生活費生活保護法（昭和二五年法律第一四四号）による保護の基準により一二か月分の生活費を算出する。
 - (5) 預貯金等本人等の預貯金及び現金の合計額とする。
- （調査及び確認）
- 第七条 市長は申請書を受理した場合は、記載された申請内容を確認するとともに、地方税法（昭和二二年法律第二二六号）第七〇七条の規定に基づき、質問し、又は検査するものとする。

二 前項の規定による確認、質問又は検査は、申請者に来庁を求め、又は徴税吏員が訪問できるものとする。

三 市長は、本人等の資産状況について必要があると認めるときは、第五条第一項第四号の規定に基づき、官公署、金融機関、信託会社等に報告を求めることができるものとする。

〔審査の手順〕

第八条 減免の承認又は不承認の決定については、収入金額及び最低生活費を比較し、生活困窮の度合いを算出するほか、預貯金及び現金の保有状況並びに個別の事情を考慮のうえ、担税力の有無について審査し、総合的に判断する。ただし、判断及び決定にあたり必要と認めるときは、規則第八条の規定に基づき、国民健康保険税減免判定委員会に諮り、その意見を求めるものとする。

【評釈】

序、はじめに

景気の悪化をはじめとする経済不況は、租税の滞納増加、国保納付率の低下等を招き、このような社会情勢を背景として今日、「納税の猶予又は徴収の猶予」、「租税・国保料等の減

免」に係る申請事案が急増している。それに伴い、申請者と行政庁間の申請手続き、申請の確認調査・審査手続、不許可処分等をめぐる裁決例・裁判例が増加しつつある⁽¹⁾。

公租公課の賦課・徴収に関しては、これまで侵害行為としての課税処分や税務調査をめぐる問題に対し一定の理論や判例の蓄積がなされてきた。

しかし、今日問題となっている「納税の猶予又は徴収の猶予」あるいは「公租公課の減免」といった納税緩和措置をめぐる問題の研究、判例の蓄積は皆無に等しい。

本件は、このような現状のなか「減免申請」とその調査・確認、不許可処分の審査過程等の問題を判断した下級審判決であり、今後の実務、研究に資するものとして取上げる。

争点一について

一、減免の要件

国民健康保険制度に要する費用の徴収方式としては、国民健康保険法七六条では保険料方式を原則とし、地方税法の規定による国民健康保険税（以下「国保税」という）は例外措置として、地方税法七〇三条の四以下に賦課徴収に関する規定を置いている。

これまで、国民健康保険にかかる、課税要件の問題としては、秋田市国民健康保険税条例事件⁽²⁾、旭川市国民健康保険料事件⁽³⁾の代表的な二つの判例があるが、国保税方式をとる場合は租税条例（法律）主義が適用されるものとされている。

本件は課税処分以外の租税徴収における納税緩和措置の事例であるが、一般に租税条例（法律）主義は賦課・徴収の両面に渡る原則として機能するとされており、本事例にも妥当するものと考えられる。

金子教授はこの点につき、行政庁の自由裁量を認める規定を設けることは、租税法主義から原則として許されないとしつつも、租税手続法の分野では、徴収緩和のために自由裁量を認める必要があることが少なくないと指摘する⁽⁵⁾。

しかし、徴収緩和措置が自由裁量を認める必要があることが少なくないとの指摘は、そのことを以って、租税条例（法律）主義の適用が宥恕されることを意味するものではなく、徴収手続においても厳格に適用されなければならない。

したがって、本件条例一九条一項の規定（市長は、（中略）国民健康保険税を減額し、又は免除することができる）は市長に自由裁量を認めたものと解することはできない。

これを前提に本件条例と規則の関係を考察すると、本件条

例一九条一項一号を受けて、本件規則は三条一項でその解釈基準を制定し、同条二項で「担税力」という指標を追加制定していると思われる。つまり、本件規則の規定内容からすると、本件規則三条一項が「条例第一九条第一項の規定により必要と認める者は」と規定していることから、本件規則三条一項は条例一九条の判断基準と解することができ、本件規則三条二項は減免許可の加重要件規定と理解せざるを得ないのである。

本判決においては、国保税を減免するかどうかということについては、市長の合理的裁量が働く余地があるのであって、減免申請者が本件規則三条一項のイに該当して本件条例一九条にいう「必要と認める者」に該当するとしても、そのことによって直ちに国保税が減免されなければならないとは解されず、市長の合理的裁量を画する基準として、本件規則三条二項（担税力要件）に該当することも必要であるとの要件を設けたとしても、本件規則が地方税法及び本件条例の規定に反するとは解されないとする。

これは、本件条例一九条の解釈にあたり、市長の効果裁量を認め、規則で加重要件を付加したとしても、違法ではないとするものである。さらに本件規則のほか、他の規則、取扱

要綱の定めから、納税義務者及び同居家族の保有資産の有無及びその多寡も減免要素とすることは、市長の合理的裁量の範囲である限り違法ではないとしている。

ただし、最後に判決は括弧書きで「保有資産の有無等を考慮要素とするのであれば、本来、条例及び規則において、そのことが明確にかつある程度具体的に規定されるべき」と指摘している。

しかし、本件事例は、「国保料」とは異なり「国保税」に関する減免事例であって、租税条例（法律）主義が適用されるべき事例である。前述したように、納税緩和措置においては自由裁量を認める余地のあることを指摘する見解がある一方、減免規定は課税規定の例外規定であることからその適用解釈にあたり一層の厳格性を求める見解もある^⑥。また、納税緩和措置規定において「することができ」という規定は「しなければならぬ」という解釈をすべきであるという見解も存在する^⑦。いずれにしても、租税条例（法律）主義が適用される以上、市長の自由裁量を認めることはできない。

第二に、課税要件法定主義から条例と規則の關係が問題となる。租税の賦課徴収に関する定めを規則に委任する場合は具体的・個別的委任に限られ一般的・白紙的委任は許され

ない^⑧。したがって、条例の定めなしに新たに減免に関する加重要件を規則に制定することはできない。これとは別に、規則の内容が新たに租税の賦課徴収に関する定めをなすというよりは、条例の解釈を明らかにするものであるときは、その規定は条例の委任の存否なし、委任規定が一般的・白紙的か個別・具体的かとは無關係に、その効力が認められるとされている^⑨。本件について言えば、前述のとおり本件規則三条一項は解釈規定であり、本件規則三条二項は加重要件規定と理解せざるを得ないから、本件規則三条二項は課税要件法定主義に反すると思われる。

第三に、減免制度の趣旨と本件条例・規則・要綱の關係を考察する。地方税の減免に関する「特別の事情」は担税力の減少・喪失に着目するものと言われている^⑩。担税力とは、一般に納税者の税を負担しうる経済的能力であって、その指標は収入（所得）^⑪と財産（資産）ということになる。したがって、無収入であつても処分可能な財産を所有する者は担税力が無いとは言えない。

一般的に減免は地方税法の規定を受け、地方団体が条例により具体化すべきこととされている。その意味において減免要件条例主義が採用されており、地方団体の長の裁量権は認

料
められないこととなる。⁽¹²⁾

資
以上を前提に本件条例一九条及び規則三条一項の規定をみると、収入に関する要件は規定されているものの、財産に関する明確な要件規定はなく規則三条二項の「担税力」規定に加重要件として規定されているように思われる。しかし、生活保護・生活困窮等の判断は収入のみで判断するのではなく、

当然その基準として処分可能な財産等の所有も考慮されなければならぬ。しかし、減免条例に明確な「担税力」あるいは、財産要件が欠けることにより、「納期限の延長」あるいは「徴収の猶予」との関係、他の納税者との平等を害する恐れ等が生ずることは否めないが、租税法律主義という憲法上の要請から、一般的な法感情からすれば問題はあろうが致しかたのないことといわざるをえない。⁽¹³⁾

以上、本判决が本件規則三条二項を容認し、市長の裁量を認めていることは租税法律主義から問題がある。

二、申請行為と質問検査権の関係

「申請」とは、法令に基づき行政庁の許可、認可、免許その他、自己に対し何らかの利益を付与する処分を求めるもので、私人のイニシアティブによって行政過程を開始させる行為で

ある。⁽¹⁴⁾したがって、許認可等の判断に必要な情報は、基本的には申請者が提出することになるが、申請者から提出された情報の真实性を確認する必要性もある。

特に、税の納税緩和措置は一般的に納税者の収入状況・財産状況が要件となっていることから、申請者の情報について税務調査と同様な確認作業が必要な場合が少なくない。

行政調査の一種である税務調査は、通常各税法上の規定に基づく「質問検査権」を根拠に行われる。質問検査権とは、課税調査又は滞納処分にあたり納税者の情報を収集する間接強制処分である。

本件で問題となる質問検査権は、地方税法七〇七条の規定によるものであるが、同条によれば、質問検査権の行使の要件としては、「水利地益税等の賦課徴収に関する調査のため必要がある場合」に行使できるとされている。

したがって地方税法七〇七条を根拠として、納税緩和のための申請行為に関わる確認調査には、取扱要綱に規定があるとしても、条例にその根拠がない以上質問検査権の行使ができないことは明白であり、申請者から提出された情報の真偽の証明は、申請者が資料の証明と補完を行なわなければならない。仮に申請者が行政庁に求められた補完資料・証拠資料

等の提示に応じなければ、行政庁は提出された情報の範囲で許認可の判断を行えばよいのであって、行政庁が情報の収集を行う必要も権限もないのである。

しかし、本件は質問検査権の行使が可能であることを前提とし、家族に対する行使については質問権の行使はできるが、検査権の行使はできないとしている。

申請者の申請内容について行政庁の確認には、前述のように質問検査権の行使はできない。本件は既に賦課された国保税の納税緩和措置であって、滞納処分でもなく、税務調査でもない。したがって、一種の反面調査である金融機関等への預金調査は許されず、原則として申請者自らが預金通帳等を行政庁に提示し、許可要件該当と情報の真实性を証明しなければならぬ。それが不可能な場合は、「同意書」の提出を行い申請者に代わって行政庁に残高証明書等の請求の代理行使をさせることとなる。

また、仮に本件のように質問検査権の行使が可能であるとして、家族に対する質問検査権の行使は、質問権しか許されないという結論にはならない。家族は本件が指摘するように、納税義務者ではない。しかし、家族は民法上互いに扶養義務があり、納税義務者に金銭又は物品を給付する義務があると

認められる者（地方税法七〇七条一項三号）に該当し検査権の行使も可能であり、判決のいうように家族に対しては質問権の行使しかできず、検査権の行使はできないという解釈をとることはできない。

以上から、本判決は減免の実体的要件の有無の判定のための調査と地方税法七〇七条の関係について曲解しており判決理由の論理構成には疑問がある。

三、申請の受理・却下

本件の減免申請の手続は、条例一九条二項により、申請理由を証明する書類を添付した申請書を市長に提出することになっている。条例を受け、規則においては「減免申請書」に「状況説明書」及び「市長が必要と認める書類」を添付することとなっている。さらに、取扱要綱では、「申請理由が明確に証明できる書類」、「本人等の収入状況を証明できる書類」、「本人等の資産状況を証明できる書類」、「同意書」が添付書類となっている。

本件は条例一九条一項一号、規則三条一項一号イ該当事案であるが、その基準として収入が生活保護基法の保護基準を超えないことを要件としている。これは、生活保護法の許可

基準は収入の要素のほか、その前提として、生活保護認定に当たっては資産の活用要件等が考慮されることから、規則三条一項一号イの要件判断に当たっても収入の確認のほか生活保護許可要件の範囲で処分可能財産等の所有確認の必要があるものと解することができる。

したがって、収入状況の情報提示のみならず、預貯金・不動産・その他財産の所有の有無について減免申請にあたり、行政庁がその判断の基準として申請者から情報の提供を求めることに違法性は無い。情報の範囲についても、生活保護法、民法上の扶養義務等の関係上、世帯主のみならず世帯を構成する者（規則では世帯主等という表記）にまで広げて問題はないものと考えられる。ただし、本件規則三条二項（担税力要件）は租税条例（法律）主義に反すると考えられるから、これを根拠とする財産の情報提示の要求はできないものと解することができる。

このような意味において、減免申請の法定書類としての「その理由を証明する書類を添付した申請書」は、申請書のほか理由証明の書類として規則に定められている「状況説明書」は条例の委任を超えるものではない。また、取扱要綱が状況説明書のほか、収入・資産を証明する書類の提出も要求して

いることも本件規則三条一項の範囲、つまり生活保護要件に係る財産の範囲で条例の委任が認められよう。

しかし、「同意書」は法定書類としての委任の範囲外であり、提出を求められてもその法的拘束力はないと解することができる。⁽¹⁵⁾「同意書」の提出は申請者が申請者自身で資産の所有の有無を証明できないときの代替手段として機能するもので、同意書の提出によって、行政庁に預金等の調査権が付与されるのか疑問はあるが、少なくとも申請者の証明義務は行政庁に転換されると解することができる。

以上から、本判決の「処分の違法性」判断について検討する。

その前提として、申請と受理の関係が問題となる。本件条例によれば「申請書」と「申請理由を証明する書類」の提出が申請要件となっており、条例を受けて規則は「申請書」・「状況説明書」・「市長が必要と認める書類」が提出書類となっている。さらに取扱要綱においては、申請書類に不備があるときは、市長は相当の期間を定めて補正を求めることとしている。

一般的に、今日行政手続上「受理」概念は否定されており、申請人に法令上の申請権がある以上行政庁は審査応答義務が

あり、申請が形式上の要件に適合していないときには、補正を求めるか、申請の拒否（却下）⁽¹⁷⁾をすることとなる。

本件については、申請の審査のための必要書類として「同居家族等の預貯金通帳の写し」の提出が問題となっている。

判決は申請行為の審査に当たって、行政庁が質問検査権を行使することができることを前提としているが、前述のとおり、質問検査権は租税の賦課徴収に関する調査にのみ行使でき、申請行為のように自己に利益を付与するための審査に行使することはできない。

仮に、質問検査権が行使できるとしても、そのことによつて申請許可を求めるための申請人の情報提供・情報証明義務が緩和されることにはならない。なぜなら、申請行為という自らのイニシアティブで行政過程を開始し、他の納税者より有利な利益を求める以上、申請者は行政庁の審査に対し定められた申請情報の提供を行い、審査を容易にすべき協力義務があり、審査を困難ならしめる行為があれば申請権の濫用となることも考えられるからである。

本判決は質問検査権を行使できるという解釈上の誤りをおかしており、質問検査権の行使ができてとしても、同居家族は互いに民法上扶養義務があり納税義務者に対して金銭又は

物品を給付する義務があること、納税義務者は原則として世帯主であるが、一定の要件を満たしている場合は届出により他の被保険者も世帯主として納税義務者となることから、納税義務があると認められる者に該当し検査権の行使も可能であると解さなければならない。

したがって本件申請は、求められた書類の提出がなく、申請の形式上の要件に適合しておらず、また申請人が審査を容易にすべき協力義務を果たしていない点からすれば、処分の違法性は無いものと言わざるを得ない。

争点二について

四、国賠法上の問題

国賠法一条一項の「違法性」の問題に関しては、違法性一元説と違法性相対説の対立があり⁽¹⁸⁾、最高裁は所得税更正処分にかかる国賠事件（奈良民商事件）⁽¹⁹⁾において職務行為基準説を採用している。職務行為基準説が行政処分一般に適用されるか議論のあるところではあるが、少なくとも本件のような租税行政処分の分野においては、適用除外される理由はない。奈良民商事件における違法性の判断基準としては、「税務署長が資料を収集し、これに基づき課税要件事実を認定、判断

する上において、職務上通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく漫然と更正したと認め得るような事情がある場合」に限定している。

本件は違法性一元説（公権力発動要件欠如説）により、違法と過失の二段階審査をおこなっている。

第一に本件処分及び本件決定の違法性に関しては、減免可否の独自の判断基準すなわち、申請者が申告した金額よりも多くの収入及び保有資産が存在しないかという視点で調査すべきとして、本件申請は承認されるべきであったと認めるのが相当であるとして、Yは職務上通常尽くすべき注意義務を尽くしておらず、過失があることも明らかであるとしている。本件取消訴訟において処分の違法性を認容している以上、違法性一元説から国賠法上の違法性も認められることは論理一貫性があるが、なぜ本件のような判断基準が採用されるのか不明である。

第二に「同意書」の提出に関し、質問検査権（地方税法第七〇七条）との関係から無効な書類であり、同意書の添付がないことをもって申請を受理しないことは違法であるとしている。また、過失の認定に関しても前記と同様の判断をしている。

しかし、処分の違法事由の存否を取消訴訟と同一の判断基準で審査し、違法判断したとしても、過失の点に関しては本件のように申請許可処分の解釈が分かれるような事案においては過失判断の理由が明確にされるべきで本件はその配慮が欠けている。

本件は規則・取扱要綱の規定内容が申請行為と減免、質問検査権等を巡って解釈上の誤認があると思われるが、当該市職員は規則・要綱に従い提出書類の補正・提出の要求を行っており、一方申請者は自らの申請要件該当事実を積極的に証明せず、行政庁の調査にも非協力的であった。仮に本判決のように、質問権が行使できるとしても質問権の行使は間接強制を伴う任意調査である点を考慮すれば、被質問者の協力（受任義務）なしにはその効果は期待できない。また、本件が申請者個人のみならず集団で、減免の折衝をしている点などを考慮し過失相殺、精神的苦痛の度合いを考慮する必要があると思われる。

五、結論

本件規則の担税力条項（規則三条二項）は条例に対する加重要件規定であり、租税条例（法律）主義から無効である。

したがって、担税力調査のための書類の提出を求めることはできない。また、租税条例（法律）主義から市長の裁量は認められない。

しかし、規則三条一項は条例の解釈基準として租税条例（法律）主義に反しておらず違法性は認められない。そしてこの規定の申請要件該当の情報提供は申請者が行わなければならない、質問検査権は課税調査、税の徴収手続ではないので行使できない。

したがって、行政庁は本件条例一九条一項一号及び規則三条一項の範囲で、申請者の収入要件の他、生活保護基準に基づく申請者の財産（資産）の状況、扶養義務者等家族の財産（資産）状況確認のため提出書類の補正、証明書類の提出を求めることは可能である。本件のこれらの書類の提出が、規則三条一項の範囲におけるものか、規則三条二項によるものか判断の分かれるところであろうが、Yは担税力の指標となるすべての財産の書類の提出を悉皆的に求めているからすれば規則三条一項の証拠書類のみを求めていることからすれば規則三条一項の要件の範囲と理解できよう。規則三条一項にかかる要件証明の書類の提出がないことにより審査できなかったことを理由とする本件申請の拒否（却下）はこの点において正当であらう。

国賠法の適用に関しても、職務行為説によれば本件市職員は調査の協力が得られない状況で規則・要綱に従い職務を執行しており、解釈上の相違があったとしてもそのことをもって過失を認めることはできないと思われる。

注

- (1) 藤中敏弘「納税の猶予にかかる申請行為と不許可処分」北海学園大学法学研究第四六巻三号（二〇一〇）八六頁
- (2) 仙台高秋田支判昭和五十七年七月二三日行集三三巻七号一六一六頁
- (3) 最判平成一八年三月一日民集六〇巻二五八七頁
- (4) 金子宏『租税法』六七頁（弘文堂 第二二版 二〇〇七）
- (5) 金子・前掲注（4）七〇頁
- (6) 新井隆一「租税法の適用と解釈」『租税法講座1』二九六頁（ぎょうせい 一九七四）
- (7) 北野弘久「税法解釈の個別的研究1」三四頁（学陽書房 一九七九）
- (8) 金子・前掲注（4）六八頁
- (9) 金子宏「租税法の基本原則」『租税法講座1』二〇八頁（ぎょうせい 一九七四）
- (10) 確井光明「地方税のしくみと法」六四頁（学用書房 二〇〇一）

- (11) 本件条例及び規則においては、所得基準と収入基準の混乱がみられる。所得の算出にかかる費用には減価償却、引当金等の経費があり、また発生主義からすれば現実の生活費等の基準とは乖離することもあり、この点も含めた現実の調査等も必要となろう。さらに、収入には勤労収入の他、財産を処分することによる収入もあり、キャッシュローの調査を行う場合、財産状況も考慮しなければならないということである。
- (12) 確井・前掲注(10) 六三頁
- (13) 最判平成二三年二月一八日裁判所時報一五二六号二頁
- (14) 宇賀克也『行政法概説Ⅰ』一二六頁(有斐閣 二〇〇四)
- (15) 生活保護法四条は「保護の補足性」として、生活困窮は原則として生活必需品以外の一切の保有資産を売却し資産を持たない者に対して給付することとしている。したがって、生活保護の前提要件として資産調査の必要性がある。
- (16) 宇賀・前掲注(14) 一二六頁
- (17) 宇賀・前掲注(14) 一二六頁、行政手続法七条
- (18) 芝池義一『行政救済法講義』二二二頁(有斐閣 第二版 二〇〇〇)
- (19) 最判平成五年三月一日民集四七卷四号二八六三頁
- (20) 芝池・前掲注(18) 二二六頁