

入湯税の過少申告問題に係る意見書

平成25年5月9日

尼崎市入湯税問題第三者会議

はじめに

本件過少申告問題（入湯税の過少申告問題に係る報告書（以下「報告書」という。）1頁に記載の本件過少申告問題をいう。以下断りのない限り、この意見書において使用する用語は報告書の用語に従うこととする。）については、平成24年8月20日に尼崎市が問題を認識した後、尼崎市資産統括局による内部調査を経て、同年11月7日に調査結果がまとまり、報告書に整理してその内容が公表されたところであるが、既に時効消滅してA社に請求できない入湯税相当額については、関係者の範囲や請求額を精査した上で関係者に損害賠償請求していく方針が示され、その判断に当たっては、判断の客観性、公平性を図るため、弁護士や学識経験者等の専門知識を有する第三者に委ねることとされた。

平成24年11月26日、この方針を受けて「尼崎市入湯税問題第三者会議」（以下「当会議」という。）が設置され、以来、6回の会議（うち1回は元課税課長Gへの事情聴取）を開催し、審議を進めた。

このたび、当会議としての意見がまとまり、この意見書にとりまとめたので、市長に意見具申を行う。

市長におかれては、この意見を踏まえ、適切に判断されたい。

第1 意見書の構成

当会議は、尼崎市が示す「現時点で最大限の増額更正処分を講じても尼崎市が徴収することが不可能となっている税相当額については、請求額を精査の上、本件過少申告問題に関与し、また、是正措置を講じなかった関係者に対して損害賠償請求を行うべき」（報告書50頁）との方針に則り、損害賠償請求を行うべき「関係者並びに損害賠償の範囲及び額」（報告書51頁）を検討してきた。

当会議は、報告書において求められた意見を示すためには、まず報告書に記載された事実のうち、曖昧なままでは当会議としての判断を下すことができない事項があると判断し、これを明確にするために関係者への事情聴取を実施すべきと考えた。曖昧なままでは判断が下せないと考えた事項は、本件過少申告問題が生じた最大の要因と認められる『当局案（20年過少申告認容方針）』を承認したと思われる元課税課長Gの認識である。

報告書においては、『当局案（20年過少申告認容方針）』の承認者について、「真相は不明であるが、平成12年6月22日に元総務局参与Fに説明され、承認された方針が、『当局案（20年過少申告認容方針）』であった場合には、その承認者はFとなる。しかし、承認された方針が、『申告を受理して早期に是正させる方針』であった場合には、『当局案（20年過少申告認容方針）』の策定が、当時の課税課職員によって既に作成されていたにもかかわらず、敢えてそれをFに説明していないことから、その承認者は当時の課税課長のGであったと推認される」（報告書45頁）と整理している。詳細は第3, 1で述べるが、報告書記載の事実や添付された関係資料を前提にすれば、『当局案（20年過少申告認容方針）』の承認者として認定できるのは元課税課長Gである。

しかし、尼崎市資産統括局によって行われた事情聴取に対する元課税課長Gの証言はあまりにも曖昧であり、当会議が結論を出すに当たって必要となる基本的な事実事に事欠くことに加えて、誰が損害賠償請求を行うべき関係者であるかといったような重大な結論を出すには躊躇せざるを得ない状況にあった。

当会議は、このような観点から、当会議として元課税課長Gの事情聴取を行うべきであると判断し、平成25年1月23日にGから事情を聴取した。また、この事情聴取の際、Gから「弁明書」を提出したい旨の要望があり、平成25年2月18日、当会議にGから平成25年2月15日付け弁明書（以下「Gの弁明書」という。）の提出があった。

Gの弁明書において、当時の元課税課長Gの職務をとりまく状況について言及されていたこともあって、当時の課税課の事務及び課税課長の職務内容等について調査する必要があると判断し、当時の状況について現税務管理部長から報告を受けることにした。

これら事情聴取の結果やGの弁明書及び税務管理部長の報告を踏まえて、当会議として、事実を認定した。以下第2において事実認定の経緯を述べ、そして、第3において、認定事実に基づき、損害賠償請求を行うべき関係者、損害賠償の範囲、損害賠償の額の3点について当会議の意見を示すこととする。

第2 元課税課長Gへの事情聴取及びGの弁明書から判断できる事実

1 元課税課長Gへの事情聴取の結果

平成25年1月23日に実施した元課税課長Gへの事情聴取の結果の概要を整理すると、次のようになる（括弧書きが当会議の委員の質問である）。

【申告額を3分の1にした根拠は】

平成11年度に税務管理課で予算額を3分の1といった話か、記録が頭にあったのだと思う

【申告課税なので申告額が少ないと修正させるべきでは】

A社温浴施設が開業して間がないので、しばらくは申告通りにして、入湯客数の実態把握ができた段階で修正申告させればよいと認識していたと思う

【正しい申告を求めても、してもらえないような業者ではなかったのでは】

報告書を読めばなかなか難しい業者だが、当時もめた、バトルをしたという記憶はない。ちょっと困っている程度の話はあったかもしれない

【報告書57頁の表（別紙1-2）を見た記憶は】

記憶は薄いが、市職員の事情聴取の際、この文書の原本を見せられて、印を押しているのを見て、見たとは言った

【報告書57頁の表（別紙1-2）は56頁の供覧文書（別紙1-1）の添付書類だが、これに似た表を見た記憶は】

この表だったかどうか分からないが、このような表を見た記憶はある

【報告書56頁の供覧文書（別紙1-1）に押印する時に57頁の表（別紙1-2）を見た記憶は】

記憶は薄い

【報告書57頁の表（別紙1-2）に記載している内容『当局案（20年過少申告認容方針）』の意思決定を56頁の供覧文書（別紙1-1）でしたことはないか】

通常、大事な意思決定をする決裁はこのようなゲタ印（庁内用語）ではしない。きちんとした起案文書で決裁を行う。また、自分の仕事のやり方としてこの『当局案（20年過少申告認容方針）』のような重要な意思決定をする際には、必ず上司に相談していた。その記憶はあまりない

【報告書83頁の別紙17-1の手書きの字は、誰の字か】

私の字

【報告書84頁の別紙17-2の「9,900,000」の手書きの数字は、誰の字か】

私の字

【報告書89頁の別紙19-3の表を当時見た記憶は】

このような表を見た記憶はあるが、この内容かどうかは分からない

【報告書 83 頁の別紙 17 - 1 と 89 頁の別紙 19 - 3 と 57 頁の別紙 1 - 2 は中身が微妙に違う。だんだん完成していているように見える。17 - 1 は初期段階の検討資料、19 - 3 はかなり進んだ段階の検討資料、推測だが 1 - 2 は完成版に見える】

今の段階では何とも言えない

【報告書 56 頁の供覧文書と 57 頁の表は一体であっても供覧文書なので、この記載の『当局案（20 年過少申告認容方針）』を決めた方針決定決裁があるのでは】

当時、J 係長はこの方針で了解を得たとして理解したと思うが、この方針を決めた決裁はない

【『当局案（20 年過少申告認容方針）』を決める権限は課長にあるのか】

事務分掌上、入湯税に関しては当時課税課に権限があったので、課税課長にあったと思う。ただ、新しい税目なので、仮に決裁をとるとしたら、起案用紙で基本方針決裁をとるべきだったと思う

【決裁がとれなかった原因は】

明確に指示できていなかったのかもしれない

【申告課税なので、申告額は分からず、1 千万で申告させますという方針を決定するのはおかしいのでは】

新しい税目なので、3 分の 1 にするのなら、方針決裁をとるべきだったと思う

【方針決裁をとるとしたら、その内容は】

課税の時期と課税の対象、大まかな税額の見込みぐらいだと思う

【報告書 57 頁の表のように 20 年かけてすり付けるといった方針を決めた記憶はあるか】

当時そのような指示は出していないし、当時の記憶はない

【上司の指示は】

もし『当局案（20 年過少申告認容方針）』を決めるのであれば、上司に相談した記憶があると思う。それがないので、この方針を決めて指示したことはないと思う

【とりあえず 3 分の 1 を容認するのではないが、申告だけはさせようという意図だったのか】

はい。実態がつかめれば修正させるというつもりで

【上司から予算だけは確保せよというような指示は】

新しい税目なので、多分、税務管理課からそのような話はあったと思う

【報告書 56 頁の供覧文書と 57 頁の表に記載の字は誰の字か】

これは私の字ではない。誰の字か分からない

【報告書 56 頁の供覧文書は「部分公開」となっているが、当時であればどこが非公開と思うか。57 頁の表は公開できるか】

固有名詞だと思う。例えば事業主の名前とか。報告書57頁の表は公開できる資料ではないと思う

【報告書83頁の別紙17-1の表を見ると、当時、5年で申告額を適正化する方針を検討していたのか】

当時課内で検討していた記憶はない。J係長やL主事が私のところに来て説明したかもしれない。5年は推測だが、税に携わるものとして遡及できる期間として常にある。20年はありえない話。また、私自身は業者と直接接触したことはないの、要望があったことは報告書で知った

【20年で申告額を適正化する方針を検討するよう指示していたのか】

指示した事実はない

【20年で申告額を適正化する方針を上司に相談していたか】

20年で適正化する方針なら、必ず上司に報告していた。記憶がないので、当時は実務的に対応できる方針、すなわち、報告書を読む限り5年後に適正化する方針で対応していたと思う

【その後、退職まで税務管理課長や税務部長までして、適正化の指示はしていないのか】

その点を指摘されるとつらいが、縦割りの組織で税務管理課長や税務部長はスタッフ(頭)的な職責、課税課や収税課、それ以外の課はラインの職責になり、スタッフは絶えずライン各課の調整的な仕事で追われる実態にある。年末年始や年度当初に主任以上に対して一般的な訓示(基本方針の明示等)をすることはあるが、入湯税の個別事案にまで手が回らなかったのが現実だ

【この件で後任者に引継ぎをしたのか】

基本的にはしている。ただし、どの程度まで後任者に伝わっているのかという問題はある

【A社の申告が危ないといった認識はあったので、個別的な引継ぎはしているのか】

平成14年3月に部下のO参事にA社に行くよう個別に指示をしているし、また、市の事情聴取の際に、市職員が、私が当時持っていたと思われるファイルを持っていたので、それがあるといことは後任の課長に引き継いでいるからだと思う

【報告書56頁の供覧文書と57頁の表は一体のものか】

一体であれば57頁の表を供覧の時に見たかもしれないが、記憶はない。この表かどうかは断言できないが、このような表を見た記憶はあるが、どのような資料だったかは記憶にない

【市の事情聴取に対して責任を認める旨の発言をしているが】

報告書56頁の供覧文書に押印しているとのことで、それならば57頁の表も見ていることになるので、所属長として20年過少申告認容方針に係る責任が免

れないし、そのことによって賠償請求されてもやむを得ない旨の発言をした。少しニュアンスは違うが

【『当局案（20年過少申告認容方針）』について、元税務部長（当時税務管理課長）Nや元総務局参与Fに相談していないのか】

記憶にないので、していないと思う。ただ、仮にこれを相談したとしても、認められなかったように思う。元税務部長（当時税務管理課長）Nは法制実務に詳しい方なので、20年の表で相談すれば突っ返されると思うし、別の方法で知恵を貸してもらっていたと思う

【入湯税の市税に占める割合は小さかったのか】

当時、市税全体で約850億円あったので、8億円としても1%、8千万円としても0.1%。事務の分担としての入湯税の比重は極めて小さい。議会の質問も固定資産税や市民税に集中しており、入湯税はほとんどなかった。所管の諸税担当は、ほかに償却資産、事業所税、市たばこ税といった税目を担当していたが、その事務分担としてもごく僅かだったと思う

【A社温浴施設についての引継ぎはしていたのか】

市の事情聴取を受けた際に、私が後任の元市民税担当課長Tに引き継いだと思われるファイルを見たように思う。内容までは思い出せない

【後任への引継ぎがうまく行われていないのでは】

平成14年3月、当時の課税課の元課税課参事OにA社に行って入湯税の申告内容をきちんとするよう指示をした際に、当時私が持っていたファイルを渡したかもしれないし、また、後任の元市民税担当課長Tに直接渡したかもしれない

【入湯税の税収の管理は】

その後、温浴施設の新設により入湯税の特別徴収義務者が増えていると思うので、税収はトータルで管理していた。最大4社か5社あったと思う。税務部長としては訓示を行っていたし、それを受けて報告書では、平成17年3月には当時の課長が、申告額が下がったA社に調査を行い増額修正させているので、担当課においてもそれなりに対応していると理解している。平成14年度以降何もしてこなかったかと言うと、形式的かもしれないが方針の中で示してきていると理解している

【入湯税の仕事は、課長として達成感を感じるような仕事ではなかったのか】

固定資産税が中心の仕事。また大所帯で職員管理も大変だった

【実際に20年の表の作成や、A社と直接折衝しているのは元課税課係長Jだが、同人の責任についてどう思うか】

実務的な責任はあると思う。証言ではアリバイを残すとか、メッセージボーイといった表現をしているようであるが、係長の職責としては違うと思う。当然、管理監督者としての私の責任もあるが。担当者の元課税課主事Lはまじめな

職員であるが、今から思えばなぜこのような表を作成したのか理解できない

【納税意識の低い人は多く、修正が前提であっても課長が過少申告を承認すると係長は了解を得たものと思ってしまう面があると思う。当時の課長として是正の指示を出すチャンスはあったが、それを活かされなかったのは、個人の責任ではなくシステム上の問題があったのではないか】

税に長くいたので後追いができたのではないかということだと思うが、80数名の部下を抱える大所帯は、当時でも保育課や美化環境局(業務課)、交通局の運輸課ほどしかないと思う。このような職場環境では職員管理等の業務に追われるのが実態で、是正できなかった

【係員、係長が表を課長に見せずに、勝手に作ってA社と交渉することはないのでは】

報告書では元課税課係長Jが私に報告していることになっているので、報告はあったと思う。しかし、その内容は20年でというのではなく、推測だが「しばらくは過少でいくしかなく、必要があれば修正する」といったことは言っているかもしれない。Jは「しばらくこれで行く」というのを大きく捉えて事務を進めたのだと思う。僕は僕で「後で修正させれば良い」という思いが頭に強くあったのだと思う

【「しばらくはこれでいく」と聞くと、来年度に修正させるというのではなく、元課税課係長Jは永久に3分の1でいくと思うのでは】

交渉の中でやむを得ない事情があったかもしれない。数字は私に突きつけられたかもしれないが、記憶はない

2 Gの弁明書の概要

Gの弁明書の概要を整理すると、報告書記載の事実を前提に元課税課長Gは『当局案(20年過少申告認容方針)』を承認しておらず、平成12年当時の課税課を取り巻く状況等からGは『当局案(20年過少申告認容方針)』について管理監督責任を負わず、平成14年3月の調査等を前提にGには平成13年度以降に本件過少申告問題が是正されなかった責任はない旨を主張、といった3点となる。

において、元課税課長Gは、次のような点からGは『当局案(20年過少申告認容方針)』を承認していない旨主張する。

ア 尼崎市の当初立場とその変遷、GとL及びJの認識の相違

平成12年5月22日のA社への説明会の際の過少申告を容認しない旨の尼崎市の姿勢が、同日A社から5年間程度申告納入額を3分の1にしてほしい旨の要望があったことから変遷し、同月29日までに報告書83頁の別紙17-1に記載の減免案

が作成されていた事実が認められるとした上で、この時点でGの認識と同案の作成者である元課税課主事L及びその上司の元課税課係長Jの認識に齟齬が生じていた旨主張する。すなわち、Lが作成した上記減免案には、A案及びB案があるが、いずれも入湯税の減免を容認するもので、GがいきなりA社に対して入湯税の減免を容認することは考え難いので、Gは「A社の申告を受け入れて後に状況を見て修正申告をさせる方針」を採用したと考えるのが妥当で、減免を容認するわけではないGの認識と減免を容認するL及びJの認識がこの時点で齟齬をきたしていた旨主張する。

イ GにおけるA案の認識

元課税課長Gは、そもそもA案を承認した記憶はないものの、報告書83頁の別紙17-1への自らの書込みがあるのでこれを認識していたと思われるとした上で、その書込みの内容について適切な記載がなされておらず、Gの判断に影響を及ぼした可能性がある旨主張する。そして、Gが上記減免案のうち条例に規定のないことを行おうとするB案を選択することは考えられないので、GはA案を選択したと考えられるところ、当時A社が見込みでの入湯客数の控除を主張していたと考えられることから、Gはこの問題について正確に理解していなければA案の問題性に気がつかない可能性がある旨主張する。そして、当時のGの認識が上記の「A社の申告を受け入れて後に状況を見て修正申告をさせる方針」であれば、A案は後の修正が可能であり、Gが問題視しなかった可能性がある旨主張する。

ウ 当局案の作成と担当者の認識

元課税課主事Lの日記（報告書74頁別紙10）によれば、平成12年6月22日に元総務局参与Fに対して入湯税の説明がなされており、同月23日にはLが同年7月4日のA社への第2回説明会用の資料作りが行われている。この第2回説明会に『当局案（20年過少申告認容方針）』がA社に示されていることからすると、Fへの説明の際に既に『当局案（20年過少申告認容方針）』が作成されていたと考えるのが自然であるとした上で、『当局案（20年過少申告認容方針）』は、入湯客数を5年かけて増加させるというA案をベースに、増加させる期間を20年にしたものであり、Lとしては、A案についてGから承認をもらったとの認識で、A案についての表面的な問題点である入湯客数の伸び率が高すぎるという点に配慮した案を作成したものである旨主張する。

エ 当局案の不承認

『当局案（20年過少申告認容方針）』は、一見して問題性が分かるものであるにもかかわらず、元総務局参与Fも元税務管理課長Nも聞いたことがない明言していることから、元課税課長GはFに説明していないと考えるのが自然であり、また、Gも、記憶はないものの、『当局案（20年過少申告認容方針）』を承認する場合はNらに相談するなどしたはずであるし、そうであればNが絶対に当局案を承認するはずがない旨証言しているため、Gも『当局案（20年過少申告認容方針）』を認識しておらず、

承認していなかったと解するのが自然である旨主張する。一方で、元課税課係長 J 及び元課税課主事 L のみで『当局案(20年過少申告認容方針)』を承認したということも考え難く、そうすると J 及び L と G との間での『当局案(20年過少申告認容方針)』の承認過程に問題があり、報告書 83 頁の別紙 17 - 1 に記載の A 案作成時点での認識の齟齬が継続していたと考えるのが妥当である旨主張する。そして、N は、まずは申告納入を受け、その後に疑義等があった場合には修正申告を求めたり、調査で更正等をかけ適正な課税に戻すということで、上が了解した事実を担当者が都合よく理解し、業者にも正確に伝わらなかったのではないかと発言しているが、この発言こそが本件の真相を言い表していると考えられる旨主張する。

オ 供覧文書の問題

報告書では 56 頁の別紙 1 - 1 を決裁文書と称しているが、文書の性質としては意思決定を行わない供覧文書に過ぎず、供覧文書には各種のチラシ類等も含まれるほどであるから重要な情報が含まれているという認識は薄く、元課税課長 G は中味を詳しく読まずに押印を行っている可能性がある旨主張する。また、この供覧文書は 7 頁からなり、『当局案(20年過少申告認容方針)』が記載されているのは 7 頁目で、1 頁目のみを見ただけでは当局案(20年過少申告認容方針)』を知ることはできないので、G はこれを見過ごしている可能性が高い旨主張する。また、この供覧文書はあくまでも説明会において『当局案(20年過少申告認容方針)』を説明したという内容の文書であり、これを A 社に提示するといった決裁文書ではない。以上のことから、G は『当局案(20年過少申告認容方針)』を承認していない旨主張する。

カ 平成 14 年 3 月の調査

元課税課長 G は、平成 14 年 3 月 12 日に元課税課参事 O 及び元課税課主事 R に指示して A 社のもとに行かせた際、A 社から 5 年間はそのまま猶予してもらうなどという話が出て『当局案(20年過少申告認容方針)』を A 社が認識していない様子があり、また、元課税課課長補佐 P も『当局案(20年過少申告認容方針)』に覚えがない旨証言していることから、担当者も A 社も『当局案(20年過少申告認容方針)』を認識していなかった可能性があり、『当局案(20年過少申告認容方針)』の拘束性に疑問がある旨主張し、よって、G が平成 14 年 3 月に A 社の調査を指示したことは、『当局案(20年過少申告認容方針)』の承認と矛盾する行為であり、このことから G が『当局案(20年過少申告認容方針)』を承認していないことは明らかである旨主張する。

また、 において、元課税課長 G は、次のような点から『当局案(20年過少申告認容方針)』について管理監督責任を負わない旨主張する。

ア 平成 12 年度当時の課税課をとりまく状況

平成 12 年度から従前の資産税課と市民税課が統合され、課税課は 80 名を超える職員を抱える庁内屈指の課となり、資産税と市民税では事務処理の方法や繁忙期が輻

頼する点で補完しえあないのみならず、人事・組織管理の点で問題があり、課長を補佐するために設けられた参事職も役割があいまいで問題を解消するに至らず、また、固定資産税等の評価替えに係る審査申出やクレーム対応などに職員は追われていた。

イ 入湯税の課税初年度であったこと

入湯税は、平成12年度の年度途中から課税が行われる新税で、前年度の平成11年度の担当は税務管理課であり、課税課においては、新たに入湯税について知見を深めつつ課税開始に向けた取組を行わなければならないという状況にあった。しかし、当時800億円を超える市税収入はほぼ個人・法人市民税や固定資産税・都市計画税などで構成されており、入湯税は全体の0.01%にも満たない税額であり、入湯税に費やす時間には限界があった。

ウ Gの経歴と業務状況

元課税課長Gは、昭和53年から昭和59年までにかけて固定資産税の実務を担当し、以後税の実務を離れていたが、平成11年度に資産税課長に就任した。当時は、税務組織の改革等の行財政改革課題への対応をはじめ、固定資産の評価替え等の個別課題への対応など課題が山積し、Gはそれらへの対応に追われており、平成12年度は新たに個人・法人市民税の理解をしていかなければならなかった。このような課長を補佐するために参事職が設けられており、Gも具体的な実務については参事に任せていた。Gは、平成12年7月頃まで、課の職員の名前等を覚えるのに個人面談等を行うなどした記憶があり、組織管理に苦慮していたのみならず、固定資産の評価替えの業務に追われており、新たな税目とはいえ入湯税に費やす労力は微少なものでしかなかった。

エ Gの認識と取組

元課税課長Gは、『当局案(20年過少申告認容方針)』の前段階たるA案の検討時に適切な情報を与えられておらず、A案の問題性を認識していなかったと思われる。だとすれば、Gは管理監督を行う余地を奪われていたというほかなく、むしろ、Gは、平成14年3月12日に、A社の申告状況を調査させに元課税課参事O及び元課税課主事RをA社に行かせているのであり、適切な課税に向けた取組を行っていた。

Gには平成13年度以降に本件過少申告問題が是正されなかった責任はない

ア 平成14年3月の調査

上記のとおり、元課税課長Gは課税開始より1年が過ぎ、申告の適切さを調査するために、平成14年3月にA社の入湯客数などの状況を聞き取りに行かせている。よって、Gは、A社に過少申告が生じないよう取り組んでいたのであり、本件過少申告問題が是正されなかったことに何ら責めはない。

イ 引継ぎとその後の責任の所在

本件において元課税課長Gが所持していた文書は後任の元市民税担当課長Tがファイルに綴じており、これはGが引継ぎを行っていた証である。また、報告書56頁

の別紙 1 - 1 は公文書を綴じたファイルの中に入れており、U S B メモリの中には報告書 9 0 頁の別紙 2 0 のデータが入っており、担当者間では『当局案（2 0 年過少申告認容方針）』の引継ぎを行っていたと考えられる。

以上の点からすると、入湯税についても一般的な引継ぎを行っていたと考えられ、後の担当者においても『当局案（2 0 年過少申告認容方針）』を了知し得る状態にあった。

平成 1 7 年 3 月 1 8 日の尼崎市の担当者と A 社との面談においては、当時の担当者において過少申告を疑うべき状況にあり、そして同年 4 月 2 0 日に、さらに尼崎市の担当者と A 社との間で面談を行い、申告の修正を行わせていることからすると、当時、A 社の申告状況を調べることに何の支障もなかったといえる。当該時点で A 社の申告の適切さについて調査を行っていれば、平成 1 2 年度の申告の是正も可能であった。

何より、申告が適切に行われているかは、基本的に当該年度の担当者の責任において監督されるべきものである。

ウ その後の G の経歴等

元課税課長 G は、平成 1 4 年度は課税課の資産税担当課長の職についており、市民税担当課長が担当する入湯税関係の職務から離れていた。その後、G は税務管理課長、税務部長を歴任しているが、税務管理課は税の予算決算、条例改正、税制度など税務事務の総合的な担当部署であり、課税を担い、個別具体的な案件を担当する課税課とは基本的に役割が異なる仕事であり、また、税務部長は、税務方針を定めるなど税務部を統括し、組織運営等全般の責任者であり、個々の案件についての問題性は関知しえない立場にあった。したがって、G の業務は課税課長時代とは別個の業務であり、その後の税に関わっているから是正ができたはずというのは暴論である。

元課税課長 G は『当局案（2 0 年過少申告認容方針）』を承認しておらず、『当局案（2 0 年過少申告認容方針）』を認識していなかったのであるから、是正の機会があったわけではない。

結語

上記のように、元課税課長 G の認識と元課税課係長 J 及び元課税課主事 L には齟齬があったといわざるを得ず、G は『当局案（2 0 年過少申告認容方針）』を承認していない。

そして、元課税課長 G は適切な課税に向けた取組も行っており、『当局案（2 0 年過少申告認容方針）』の提示についての管理監督責任も負うことはない。

課税課に市民税担当課長が配置された平成 1 4 年度以降について、明確に元課税課長 G は責任を負わない。

なお、A 社自体、『当局案（2 0 年過少申告認容方針）』どおりに申告を行う意図をもっていたかどうかすら疑問がある。

したがって、元課税課長 G は、当時の責任者として道義的な責任を感じ、自責の念を

持っているが、法律的な責任は負わない。

3 当会議が認定する事実

当会議は、報告書記載の内容が事実であることを前提に調査を進めてきたが、平成25年1月23日に元課税課長Gに対して行った事情聴取の結果及びGの弁明書の内容を踏まえると、当会議は、次のような事実が認定できると判断する。

『当局案(20年過少申告認容方針)』の説明に至る経緯

ア 報告書によると、入湯税の申告及び課税について、A社に対し、平成12年5月22日に第1回説明会が、同年7月4日に第2回説明会が行われたが、この間に作成されたと認められる、報告書添付の文書について、その記載内容を精査すると次のとおりである。

(ア) 別紙17-1

「入湯税申告方法について」と題する書面で、平成12年度から17年度までの申告入湯客数及び月税額を記載したA、B2案が対比表にされており、A案は平成12年度の入湯客数を11,000人とし、以後毎年度4,400人ずつ増加させ平成17年度に33,000人とするものであり、B案は入湯客数は各年度とも33,000人とし、控除客数を平成12年度は22,000人とし、以後毎年度控除客数を4,400人ずつ減少させて平成17年度には控除客数を0人とするものである。そして、この書面の右上欄外に「00.05.29」、左上欄外「5年間程度1/3にしてくれ!」、対比表の下側欄外に「B案は減免条例がない中では無理」「伸び率が大きすぎる(他の税が右下がりなのにこの税だけ右上がり)」との手書きの書込みがある。

(イ) 別紙17-2

「年税額比較」と題する書面で、入湯客数を5年間3分の1に据え置いた場合と平成12年度を3分の1とし、以後毎年度3,960,000円ずつ等差級数的に増加させ、いずれも平成17年度に適正申告額となることを示す表であり、上記A、B案による税収と適正申告による税収とを比較する表である。これには平成12年度の等差級数的増加の欄に「9,900,000」の手書きの書込みがある。そして、17-1,2はホッチキスで綴られている。

(ウ) 別紙18-1、2

「年税額比較」と題する書面で、A社要望ベースの申告額と5年、10年、15年、20年、25年、30年で申告額を入湯客数33,000人の申告額に達するよう等差級数的に毎年増加させた場合の各年の年間税額を平成12年度から42年度までにわたって記載し、その間の各場合毎の総額も記載された比較表で、18-1,2はホッチキスで綴られており、別紙18-2に記載された20年(990千円増/年)の欄にラインマーカーが引かれている。そして、別紙18-2の裏面には、

手書きで「A社 四日市 S32年から課税 @150/泊 @80/日帰り 2,000未満は免税 加古川市 条例なし 4~5店ある。」と記載されている。

(I) 別紙19-1

「他都市の状況」と題する書面で、札幌市外25市の入湯税の課税対象施設、入場者数、税率、歳入額、免税点等、入湯税の課税状況を一覧表にしたもので、この表の右上に「00.06.05」と手書きの書込みがされている。また、同表の下側欄外に不動文字で「A社より指摘のあった自治体については以下のとおりである。加古川市：対象施設はあるものの、条例上規定していない。四日市市：昭和32年より入湯税を課税しているが、免税点を2,000円としているため、歳入は極めて少ないとのこと」と記載されている。

(オ) 別紙19-2

「不均一課税実施状況」と題する書面で、札幌市外10市の自治体の入湯税の不均一課税の状況が一覧表とされている。

(カ) 別紙19-3

「年税額比較」と題する書面で、平成12年度から平成32年度までのA社要望額と当局提示額(案)との比較表で、当局提示額(案)は別紙18-2記載の20年の欄記載の平成12年度から32年度までのとおりの内容が記載されている。そして、同表の右側欄外にA社要望額「平成12年5月22日の事前説明会において、施行開始年度より5年間については、課税標準を1/3とし、年税額が1千万円以下となるように特段の配慮をして欲しいとの要望があった。」と記載されている。この記載の下部に続けて、当局提示額(案)「A社要望額における問題点(平成17年度調定額が対前年度比3倍)を考慮し、施行開始年度より段階的に年税額を増額(990千円/年)し、20年後の適正申告を目指すものである。ただし、年税額の伸び率が景気変動と逆行するという問題点が残る。」と記載されている。そして、別紙19-1, 2, 3はホッチキスで綴られている。

(キ) 別紙1-1

「入湯税事前説明会(第2回)」と題する、平成12年7月4日開催のA社に対する説明会の報告書で納入申告額について当局案について説明した旨の報告書である。その際質疑応答として、A社側から「当局案に沿って申告納入するが、近隣他都市の状況を調査し、申告状況に大幅な乖離が認められた時には、当局案の見直しを迫ることになると思うがどうか。」との発言があったことが記載され、第6項にその他として、「兵庫県下において入湯税が課税されていない自治体があることに不満を示すものの、10月1日からの入湯税課税に関しては、一定の理解を示した。今後は、今回説明した当局案に沿って申告納入することになるが、景気動向等を勘案するなかで、状況に変化が生じた際には相談に応じることを確認して説明会を終えた。」と記載されている。この報告書には別紙1-2が添付されており、平成1

2年7月5日起案されて、供覧されて翌6日供覧が完了している。そして、元課税課長Gがこれを見たことを示すGの押印がなされている。

(ク) 別紙1 - 2

「年税額比較」と題する文書で、その記載内容は、表としては「当局提示(案)」との表示を「当局案」と変更したほかは、別紙19 - 3の表と同じ内容が記載され、表の欄外、表の下部に「A社案の問題点(平成17年度納入額が対前年度比3倍)を考慮し、施行開始年度より段階年に年税額を増額(99万円/年)し、20年後の適正申告を目指すものが当局案である。」と記載され、これに続けて手書きで、「(提示せず。口頭で説明。)」と書込みがされている。しかし、別紙19 - 3には記載されていたA社要望額記載及び当局提示(案)の但書が削除され、別紙19 - 3の「調定額」の表示が「納入額」との表示に変更されている。そして、別紙1 - 1, 2はホッチキスで綴られている。

イ 報告書によると、元課税課係長Jは、「5月22日の説明会と7月4日の説明会の間に、元課税課長Gの指示でA社に何度も行った。A社から1千万円や1/3の支払可能額の提示があり、それを持ち帰ってGに相談した。」「当局案については課長までは説明した。」「7月4日の説明会の報告を供覧決裁の形にしたのは、元課税課長Gの関与の事実を残すためである。」旨供述している。

ウ 報告書によると、元課税課主事Lは、『当局案(20年過少申告認容方針)』の作成について「提案かどうか分からないが、A社からは初めの5年間は低くしてほしいとの話はあった。A社は不誠実な感じがあるので、A社案をとて守るとは思えない印象であった。当局案の表は自分が作成したが1/3の根拠は知らない。永久に1/3のままではおかしいとの思いで序々に上げていく案を作成した。元課税課係長Jがどこまで報告を上げていたか知らないが、少なくとも元課税課長Gまでは上げていると思う。」と供述し、A社との接触について、「説明会以外でも何度か電話をし、何度か元課税課係長Jと訪問したような気がする。」と供述している。

エ 報告書によると、元課税課長Gは、当局案作成の経緯については、「覚えていない。認識できていない。この件で元税務部長(当時税務管理課長)Nや元総務局参与Fと話をした記憶もない。方針決裁を採らなかったのは理解できない。経過は分からないが結果は不正といわざるを得ない。」と供述し、「結果的にこのようなことになっていることについては、管理監督者としての責任は取るつもりである。賠償も免れないと思う。」と供述している。そして、別紙17 - 1, 17 - 2, 18 - 1, 18 - 2, 19 - 1, 19 - 2, 19 - 3について、これを見たとの記憶はないとするものの、これらにある手書きの書込みについては、自分の手によるものであることを認め、別紙19 - 3及び別紙1 - 1, 2についても、これを見た記憶はないとするものの、似たようなものを見たように思う旨供述し、別紙1 - 1の供覧の押印については、自分の印影であることを認めている。

オ 以上の事実を総合すると、次の事実が認められる。

- (ア) 平成12年5月22日第1回の説明会において、A社から施行開始年度より5年間については、課税標準を3分の1とし、年税額が1千万円以下となるように特段の配慮をしてほしいとの要望があり、この要望を受けて別紙17-1, 2のように、平成12年度の1か月の入湯客数を11,000人として、平成17年度に入湯客数を33,000人とする案が検討されたが、そしてこの案については、減免条例がないことや入湯客数の伸び率が大きすぎることなどの問題があり、元課税課長Gは、その旨を平成12年5月29日の日付を付して別紙17-1, 2に書き留めた。
- (イ) その後、別紙18-1, 18-2のとおり、別紙17-1, 2よりも入湯客数の伸び率が小さいものを含む、5年、10年、15年、20年、25年、30年で1か月の入湯客数を等差級数的に増加させて33,000人に達する6種類の案と、A社要望案とが平成12年度から平成42年度まで比較検討され、その際にはこれらの案のうち、20年で33,000人に達する案にマーカーが入れられている。
- (ウ) その後、20年で1か月の入湯客数が33,000人に達する案(以下「20年案」という。)を採用した、別紙19-3の「年税額比較」と題する書面が作成されたが、この表においては、20年案がA社要望額と並べて「当局提示(案)」と明示して表記された。別紙19-3は別紙19-1, 2と共にホッチキスで綴られたものであるが、別紙19-1には、Gの手によって「00.06.05」と記載されていることから、平成12年6月5日ころ作成され、同日、Gがこれを見ているものと認められる。
- (エ) そして、さらに別紙19-3は、内容はそのまま、別紙1-2の形に作り直されているが、別紙1-2においては、別紙19-3に「当局提示(案)」と表示されていたのを「当局案」と直し、別紙19-3において「ただし、年税率の伸び率が景気変動と逆行するという問題点が残る」との『当局案(20年過少申告認容方針)』の難点の指摘と思われる記載を消去している。
- (オ) そして、別紙1-2の『当局案(20年過少申告認容方針)』は、平成12年7月4日の第2回説明会において、JよりA社に対し、口頭で説明され、A社もこれに沿って納入することに同意した。そしてこの説明会の内容は、別紙1-1, 2のとおり報告書が作成され、Gもこれを見ている。
- (カ) 以上のとおり、元課税課係長Jが第2回説明会においてA社に説明した当局案は、別紙17-1に始まり、別紙18-1, 2において20年案が採用され、それを受けて別紙19-3の当局提示案が作成され、別紙1-2のとおり完成して、A社に説明されたのである。
- (キ) これらの検討の過程で、元課税課長G、元課税課係長J、元課税課主事Lがどのように関与したのかについて、Gは全くと言っていいほど記憶がない旨を供述し

ている。しかし、Jは第1回説明会以降、Gの指示を受けて何度となくA社と交渉し、その結果を持ち帰って課長と相談した旨供述していることから、Gは、別紙17-1, 17-2, 18-2, 19-1, 2, 3などをJから示されて、書込みをし、入湯客数の伸び率などについて問題点をJと協議し、Jに承認又は指示を与えたものと認められる。Jは、その承認又は指示を受けて、Lに指示して上記各文書を作成させ、Gに説明をして、Gの選択した20年の当局案を完成させ、これをもって、平成12年7月4日の第2回説明会においてA社に説明したものと認められる。

そして、その結果、A社は同案に沿って申告すれば足りるものと考え、過少申告を続けるようになったものと認められる。

(ク) 元課税課長Gは、弁明書を提出して、『当局案(20年過少申告認容方針)』を承認していないかの如く弁明するが、結局のところ、Gは事実関係を記憶していないことに尽きるのであって、全く記憶していないとの点は極めて不自然ではあるが、事実関係について具体的な主張立証がないものと言わざるを得ず、Gの弁明は上記認定を左右するものではない。

N及びF、その他の上司の関与について

ア 報告書によると、元課税課長Gは元税務部長(当時税務管理課長)N又は元総務局参与Fに、A社への入湯税の課税について報告又は協議したことはないと供述し、N及びFも、G若しくはその他の者からA社への入湯税の課税について協議又は報告を受けたことは記憶にない旨供述している。さらに、元課税課係長J及び元課税課主事Lも、自分自身はN又はFに、このことについて報告したこともなく、Gが報告をしたことがあったかは分からないとしている。このように、N又はFは、Nは税務部の総合調整を行う課長、FはGの上司にはあたるものの、入湯税の具体的な課税に関する決定権は当時の課税課長であるGにあることからすれば、N及びFは、A社への課税について関与しておらず、また、本件の発生につき、法律上何らかの故意、過失があったとは認められない。

イ 報告書によると、元総務局参与Fの上司については、本件の課税について、関与した事実は認められず、また、本件の発生につき、法律上何らかの故意、過失があったものとは認められない。

引継ぎについて

報告書によると、元課税課係長Jは元課税課課長補佐Pに、元課税課主事Lは元課税課主事Rに当局案を説明して引き継いだ旨供述するのに対し、P及びRは、『当局案(20年過少申告認容方針)』を見たことはない旨供述しているから、報告書に表われた事実からは、P及びRが当局案の引継ぎを受けた事実を認定することはできない。

報告書によると、平成14年度元市民税担当課長T及び平成14年度元法人担当係長Uも、『当局案(20年過少申告認容方針)』に関する引継ぎを受けたことはない旨供述しており、他にこれらの者の間に当局案の引継ぎがなされたことを認めるに足る証拠はない。

第3 考察

1 損害賠償請求を行うべき関係者

責任の種類

本件過少申告問題の関係者の責任については、民事上の責任をはじめ、行政上の責任、刑事上の責任や、これら法的責任に至らない道義上の責任などが考えられる。

報告書においては、この点について、関係者を『当局案(20年過少申告認容方針)』の承認に係る責任、平成13年度に本件過少申告問題を改善できなかった責任、平成14年度以降に本件過少申告問題を発見できなかった責任に分類した上で、最終的に「損害賠償など民事上の責任を負うか否かを問わず、平成12年度当時の調整に関わった関係職員に第一次的な責任があると考えられるが、総務局長、副市長(当時は助役)、市長の管理監督責任も問われるべきである。また、平成13年度に引継ぎを受けながら後年度にそれを引き継がなかった職員、その上司である課長、部長、参与、総務局長にも責任があり、さらには本件過少申告問題を認識できず、是正できなかった点で、平成14年度から平成23年度までの入湯税に携わった全職員、とりわけ管理監督者の地位にある課長級以上の管理職員に責任があると思われる」と総括されている(報告書47頁第6, 1,)。

しかし、当会議が尼崎市から求められているのは、これら関係者が故意又は過失により尼崎市に対して損害を与えたかどうかの民事上の損害賠償責任(民法第709条)の内容であり、以下においては、この点に絞って当会議の意見を述べることとする。

関係者の不法行為の主観的要件

本件過少申告問題に係る関係者に対して尼崎市が損害賠償責任を問うためには、当該関係者の不法行為の要件として故意又は過失が必要となる(民法第709条)。

立法政策的には、国家賠償法上の職員への求償の要件が故意又は重過失に制限されていたり(同法第1条第2項)、地方自治法上の出納職員や予算執行職員等への損害賠償請求の要件としてこれら職員に原則として故意又は重過失を要する仕組みになっていた例があり(同法第243条の2第1項第4号ただし書。現金の亡失等のみ軽過失)、本件過少申告問題についても、尼崎市が関係者に対して損害賠償請求を行う場合には、これらの制度とのバランスから、関係者に故意又は重過失を要するとすべきとの意見があったが、現時点において、地方公共団体が職員を被告として損害賠償請求を行う場合にその要件を故意又は重過失に限定する最高裁判決が存在しないことから、当会議においてはこの見解は採らず、関係者の損害賠償責任を検討することとした。

本件過少申告問題に係る関係者に対する損害賠償責任の検討

当会議においても、報告書47頁に記載のとおり、「平成12年度当時の調整に関わった関係職員に第一次的な責任がある」と考える。

本件過少申告問題は、尼崎市職員がA社と『当局案(20年過少申告認容方針)』の内容で過少申告を容認する合意(以下この合意を「本件合意」という。)をしたことが主たる要因となって生じた問題であることは明らかで、民事上の責任を問う場合においても、この『当局案(20年過少申告認容方針)』の内容でA社と折衝することを承認することについての故意、過失の有無が問題となる。そして、以下のとおり、元課税課長Gに過失があり、損害賠償責任があるものと判断する。以下、詳論する。

ア 平成12年度当時の調整に関わった職員の責任

(ア) 元課税課長G

前述のとおり、元課税課長GはA社からの要望を受けて、A社への課税について元課税課係長Jと協議をし、Jに承認又は指示を与えるなどして、20年案を作成させ、これを当局案として、JをしてA社に説明させ、A社が当局案に沿って申告、納税すれば足りる特別な過少申告及びそれに基づく納税の措置を決定し、それを実施したものである。そしてGは、平成13年度から平成15年度までは課税課長、平成16年度、17年度は税務管理課長の職にあり、平成18年度には税務部長の職にあったが、この間、このような過少申告を容認する状況について何らの改善の措置もとることなく放置した。

このような元課税課長Gの行為は、本来尼崎市が取得すべき入湯税収入を害するものであり、かつ、それについてGに過失があったものと認定される。特にGの行為は、単にA社からの申告案を承認したのではなく、当局案を示して過少申告の合意をしたものであって、その過失は看過できない。

よって、元課税課長Gは尼崎市に対し、尼崎市が被った損害を賠償する責任がある。

(イ) 元課税課係長J

元課税課係長Jは、『当局案(20年過少申告認容方針)』をA社と合意するに当たり、A社と直接折衝を行っている。(ア)記載のとおり、上司である元課税課長Gの承認又は指示があったと推認されるとはいえ、増額更正処分が可能な3年(A社に偽りその他不正の行為が認められる場合は7年)をはるかに超える20年間、過少申告を容認する結果となる『当局案(20年過少申告認容方針)』をA社に提示し、A社の合意を得た事実があることについては非難されるべき点はある。

しかし、当時元課税課係長Jが置かれた立場を勘案するに、平成12年10月から新たに課税が始まる入湯税の税込確保のためには、唯一の特別徴収義務者であるA社の協力を得ることは必須の条件であり、課税課の責任者として尼崎市を代表してA社と直接交渉を行い、申告納入の実をあげることが職責であったJが、A社の合意を得て課税をスタートさせようと努力していた事実も認められる。

当時の課税課のコンプライアンス意識は今よりはるかに希薄であったことが伺え、

また、入湯税の課税により経営環境に多大な影響が出ることが予想されたA社の無申告のリスクを回避するため、元課税課係長Jは元課税課長Gと協議し、その承認又は指示を受けて何としてもA社の合意を取り付けようと法令上説明のできない、このような措置を講じてしまったのではないかとも思われる。

結局、元課税課係長Jは、当時の上司であった元課税課長Gと協議をし、Gの承認又は指示を得ながら、当時の課税課が目指していたA社の入湯税の申告納入の実をあげる目的で上司の命を受けて職務を遂行していたものと認められ、その行為が当時の課税課の責任者たるGの意向に沿う限りにおいてJの行為はGの手足と評価され、Jの行為について民法第709条に規定する故意、過失があったと認めることはできない。

(ウ) 元総務局参与F及び元税務部長N並びにFの上司

報告書において、平成12年6月22日にA社に対する入湯税の課税方針について説明を受けたことが推認されるとされた元総務局参与F及び同じく同日のFへの説明の際に同席していた可能性のある元税務部長(当時税務管理課長)Nについては、上記第2,3, に記載のとおり、証拠上、『当局案(20年過少申告認容方針)』の承認に関与していた事実を認めることはできない。

さらに、元総務局参与Fの上司に当たる元総務局長A、死亡した2人の元副市長及び元市長乙についても、証拠上、『当局案(20年過少申告認容方針)』の承認に関与していた事実を認めることはできない。

また、入湯税の課税に関する決裁権限は元課税課長Gにあって、元総務局参与F及び元税務部長(当時税務管理課長)N並びにFの上司には、協議や報告を受けた事実は認められず、Gの権限行使につき、特段に異常若しくは不自然な事実が認められない以上は、Gの行為を阻止又は是正しようとしなかったことにつき、法律上の故意、過失を認めることはできない。

(I) 元課税課参事H

元課税課参事Hは、元課税課長Gを補佐する参事としてGの執務机に隣接した位置で執務しており、Gと元課税課係長Jの相談内容を聞く機会があったことから『当局案(20年過少申告認容方針)』の存在を知っていた可能性はあるが、次に述べるような参事の権限から鑑みて、損害賠償責任を問うことはできない。

すなわち、尼崎市の局等の組織における事務の分掌及び処理について必要な事項を明確にするために定められた平成12年当時の尼崎市事務分掌規則第6条第7項においては、「特定の領域の事務を専門的に処理するため、必要があるときは、部及びさわやか推進室等に参与を、さわやか推進室等、土木局建築部、課及び美化事業推進室等に参事を置くことがある」と規定され、当時のHの役職である「参事」の役割が「特定の領域の事務を専門的に処理する」ことにある旨明記されていた。

また、職員の専決権限等を明確にするために定められた平成12年当時の尼崎市

事務処理規程第7条の2においては、「(尼崎市事務)分掌規則第6条第6項に規定する参与は所属部長の、参事は所属課長(さわやか推進室等及び土木局建築部に置かれた参事にあつては、所属局長が定める課長をいう。)の命を受け、専門の知識又は経験を必要とする特定の領域の事務を処理する。」と規定され、参事が所属課長の命を受けて専門の知識又は経験を必要とする特定の領域の事務を処理する職責を有する旨明記されていた。

しかし、平成12年当時の尼崎市事務処理規程においては、この条文以外に参事が有する権限を明確にしたりする規定は置かれておらず、元課税課参事Hは、平成12年当時、具体的な専決権限を有さないまま、常時当時の課税課長であったGの命を受けて職務を遂行するのが実態であった。

したがって、当時の元課税課参事Hは、元課税課係長Jが担当する入湯税に関する事務について、権限を有しておらず、当時入湯税に係るA社との折衝がJ及び元課税課主事Lの2人によって行われて、J又はLがこの件をHと協議したなどの事実が認められないことなど、実態等を総合的に考慮すれば、本件過少申告問題についてHに何らかの作為又は不作為があつて、それにつきHに民法第709条に規定する故意、過失があつたと認めることはできない。

(オ) 元課税課主事L

元課税課主事Lは、平成12年度の課税課において、元課税課係長Jの部下として『当局案(20年過少申告認容方針)』を作成するなど、本件合意に直接関わっていた事実は認められるが、Lの一連の行為はJの部下として職責を果たしていた結果であり、Jと同様、当時の課税課が目指していたA社の入湯税の申告納入の実をあげる目的で職務を遂行していたものと認められ、その行為が上司の元課税課長G及びJの意向に沿う限りにおいてLの行為はG及びJの手足と評価され、Lの行為を民法第709条に規定する故意、過失に問うことはできない。

イ 平成13年度に本件過少申告問題を改善できなかった職員の責任

(ア) 『当局案(20年過少申告認容方針)』の引継ぎを受けた職員

元課税課課長補佐P及び元課税課主事Rについては、本件合意に関わっておらず、P及びRが当局案の引継ぎを受けたことを認定するに足りないから、当時の所属長が元課税課長Gであったこともあり、過少申告を是正しなかったことをもってP及びRに民法第709条に規定する故意、過失があつたと認めることはできない。

(イ) A社への現況の確認を命じられた職員

平成14年3月に、当時の上司であった元課税課長Gから平成14年度の予算を確認するためA社に行くよう指示を受けた元課税課参事Oについても、そもそも本件合意に関わっておらず、また、元課税課参事Hと同様、具体的な専決権限を有さないまま常時当時の課税課長であったGの命を受けて職務を遂行するのが実態であったことなどを総合的に考慮すれば、認識を持たず、それを是正しなかったことに

ついて民法第709条に規定する故意、過失があったと認めることはできない。

ウ 平成14年度から平成23年度までの入湯税に携わった職員の責任

平成14年度から平成23年度までの間、本件合意について引継ぎが途絶えたこともあり、入湯税の申告納入事務を担当した職員の中で本件合意の存在を認識している職員は見当たらない。よって、これらの職員に不法行為責任を認めることはできない。

エ 元市長乙の責任

上記ア(ウ)に記載のとおり、証拠上、元市長乙は『当局案(20年過少申告認容方針)』の承認に関わっていた事実を認定することはできない。

また、元市長乙は、入湯税の導入に伴う尼崎市市税条例の一部改正の際、歳入予算を前年の入湯客数に比べて3分の1に減少することを前提に平成12年度及び平成13年度の歳入予算を見込んでいた際の決裁者であるが(報告書70～73頁、別紙9)、歳入予算はあくまでも見込みであり、収支不足を招くおそれのある歳入予算の過大な見積もりを避け、安全を見て過少に見積もることはやむを得ない面があり、このような歳入予算の作成につき、乙に不法行為責任が生ずるものとは考えられない。また当時、乙がA社に対して何らかの便宜の供与をしようとしたことを認めるに足る証拠は存在しない。

さらに、元市長乙に、当時の状況においては、本件の発生を予見し、これを未然に防止すべく、予め措置を講ずる法的な義務があったものとは認められず、当会議として、このような乙の不作为をもって民法第709条に規定する故意、過失があったと認めることはできない。

2 損害賠償の範囲

損害賠償請求が可能な損害の範囲

「不法行為による損害賠償についても、民法第416条が類推適用され、特別の事情によって生じた損害については、加害者において、右事情を予見し、又は予見することを得べかりしときに限り、これを賠償する責を負う」(最高裁判所昭和48年6月7日、大判大正15年5月22日)ことは、既に確定した判例法理となっており、損害賠償責任を負う関係者らが予見可能な範囲までの租税債権相当額については、相当因果関係の範囲内として損害賠償請求し得ると考えられる。

損害額の算定

A社の過少申告については、尼崎市は平成24年10月12日付けで、可能なものについては増額更正決定を行ったが、時効のために増額更正決定をなし得なかった平成12年度分ないし、平成17年9月分までについて損害が発生したものと認められる。

申告納入額の逡減

A社は、尼崎市と『当局案(20年過少申告認容方針)』の内容で入湯税の申告納入

額を合意したにもかかわらず、その内容に沿った申告納入を行わないばかりか、平成16年度以降は一貫して申告納入額を逡減させている。

本件は、職員であった関係者への損害賠償額を検討する事案であるところ、平成12年7月4日に尼崎市とA社との間に本件合意があった事実は明白であるから、職員への損害賠償額を算定するに当たっても、当該合意の内容に則して算定するのが民法第416条の法意に沿うものとする。

よって、職員の行為によって尼崎市に生じた損害は、本来の入湯税額から『当局案(20年過少申告認容方針)』によってA社が申告納入することを約束した額を控除した額を以って、相当因果関係のある損害として認定するのが妥当である。

結論

～ を前提に損害賠償額を算定すると、尼崎市が関係者によって被った損害の範囲は、次のように元金約7,738万円(利息込み約8,974万円)となる。

なお、この数値の計算は、当会議の意向を受けて、税務管理部の職員が行ったものである。

年度	本来の入湯税額(a)	申告した入湯税額(b)	当局案で合意した申告額(c)	実差額(a) - (b)	相当因果関係のある差額(a) - (c)	左欄(a) - (c)に年5%を加算した額
H12	12,375,000	4,124,250	4,125,000	8,250,750	8,250,000	10,399,744
H13	29,700,000	10,137,000	10,890,000	19,563,000	18,810,000	23,042,890
H14	28,500,000	10,285,575	11,880,000	18,214,425	16,620,000	19,528,509
H15	27,750,000	10,436,175	12,870,000	17,313,825	14,880,000	16,740,679
H16	27,000,000	8,753,850	13,860,000	18,246,150	13,140,000	14,125,950
H17 (~9)	13,112,400	4,127,250	7,425,000	8,985,150	5,687,400	5,906,758
総額	138,437,400	47,864,100	61,050,000	90,573,300	77,387,400	89,744,530

右欄の年5%を加算した額は平成25年3月31日時点で算定している。

3 請求額

次に掲げるように、本件については、尼崎市が元課税課長Gに対して損害賠償請求を行う場合にあって、損害の公平な分担という見地から、請求額を信義則上相当と認められる範囲に限定することが必要である。

損害額の相当性の判断

最高裁は、「使用者が、その事業の執行につきなされた被用者の加害行為により、直接損害を被り又は使用者としての損害賠償責任を負担したことに基づき損害を被った場合には、使用者は、その事業の性格、規模、施設の状況、被用者の業務の内容、労働条件、勤務態度、加害行為の態様、加害行為の予防若しくは損失の分散についての使用者の配慮の程度その他諸般の事情に照らし、損害の公平な分担という見地から信義則上相当と認められる限度において、被用者に対し右損害の賠償又は求償の請求をすることができるものと解すべきである」と判示している（最高裁昭和51年7月8日第一小法廷判決）。

この最高裁判決の影響から、被用者が個人の利益を追求することなく、職務遂行上のミスにより使用者に生じた損害を当該使用者が当該被用者に請求する場合、使用者の請求額が減殺されるのが確定した判例法理となっている。

当会議が上記第2, 3において認定した事実を前提に、不法行為と評価できる元課税課長Gの行為を上記最高裁判決の判示も踏まえて考察した場合、次のような点を考慮する必要がある。

ア 平成12年度当時の課税課の所管事務、組織の実態等

尼崎市の平成12年度決算において、市税収入は約820億円を占めていたところ、当時の課税課は、そのうち99.74%に当たる約818億円の税目を所管していたことが認められる。すなわち、尼崎市が徴収する市税の税目は8種類（市民税、固定資産税、市たばこ税、特別土地保有税、入湯税、事業所税、都市計画税、軽自動車税）あるが、当時の課税課はこのうち軽自動車税を除く7税目を所管していた。

また、平成12年度の課税課には、正規職員として80人配置されていたことが認められ、元課税課長Gが平成11年度に資産税課長として就任した時点の正規職員が37人であったのに比べて大幅に増加している。これは、平成12年度に市民税課と資産税課が統合して課税課が設けられたことが要因であることが認められる。この組織改正に伴い、尼崎市では課長を補佐する役職として新たに「参事」が設けられ、平成12年度の課税課には2人の参事（市民税担当参事、資産税担当参事）が配置されたが、参事に専決権限はなく、当時課長職に付与されていた専決権限に基づく意思決定はすべてGが行っていたことが認められる。

元課税課長Gは、このような組織の実態では適正な事務処理が困難であると判断し、平成13年度に課税課から市民税担当の事務を切り離し、新たに市民税に係る事務を

担当する課長級組織を設置するよう当時の局総務課を通じて総務局に要望を行い、平成14年度に新たに市民税担当課長が設置されたことが認められる。

このように、平成12年度の課税課は市税のほぼすべての税目を所管する大組織で、課長であるGが業務に追われていた実態があったことは認められ、平成12年10月から入湯税の新たな課税を間近に控え、当時多忙を極めていたと思われる。

イ 平成12年度は固定資産の評価替えの年度であったこと

平成12年度は、固定資産の評価替えの年度であり(地方税法第341条第6号)固定資産課税台帳に登録された価格をめぐり固定資産の所有者の審査申出(同法第432条第1項)が増加する傾向にあったことが認められる(平成11年度の審査申出件数14件が平成12年度は46件に増加。ちなみに平成13年度は0件に減少)。

Gの弁明書において、元課税課長Gは、「固定資産の評価替えの業務に追われていた」旨弁明するところ、個々の固定資産の所有者との登録価格をめぐる紛争について、その解決にある程度労力をかける実態があったことは認められる。

ウ 無申告を回避しようとしていたのではないかと推測されること

報告書に記載のとおり、尼崎市が平成11年度に新たに市税条例に入湯税を導入する際、市内でスーパー銭湯を経営し、改正条例の施行後特別徴収義務者として指定されることが想定されていたA社に対して、尼崎市は、延べ3回、入湯税に係る課税説明を行っている事実が認められる。しかし、条例化に向けてA社の抵抗は大きく、入湯税の特別徴収義務者としての協力を得られるか否か不透明な情勢にあった。

現実には、入湯税のような間接税は、入湯客から入湯税を徴収し、翌月にそれを地方公共団体に申告納入する特別徴収義務者の理解と協力なしに課税の実をあげるとは困難であることから、尼崎市としては、入湯税の課税が始まる平成12年10月までに入湯税の特別徴収についてA社の理解を得ておくことは、税収を確保する上では不可欠な情勢となっていた。

平成12年度に、前年度に入湯税に係る事務を担当していた税務管理課から当該事務を引き継いだ課税課とすれば、平成12年5月22日の説明会においてA社から5年間は入湯税の申告税額を3分の1にしてほしい旨の要望を受け、仮にこの要望を受け入れなかった場合には改正条例が施行されてもA社が入湯税の申告納入をしないおそれがあり、元課税課長Gは、最終的に『当局案(20年過少申告認容方針)』によってA社と交渉する方針を決定したことについて、記憶がない旨供述し、このような方針をとった理由を何ら説明しようとしなが、課税課としては、無申告を回避しようとする意図があったのではないかと推測される。

エ 入湯税の歳入予算がA社温浴施設の年間入湯者数の3分の1となることを前提に算定されていること

平成11年12月14日に起案され、同月24日に決裁された「尼崎市市税条例の一部を改正する条例(案)について(方針)」において、平成12年度から導入する

入湯税の歳入予算については、当時尼崎市が把握していた A 社温浴施設の年間入場者数が 3 分の 1 に減少することを前提に計上していく方針が決定された事実がある（報告書 73 頁）。

この方針が決裁された時点では、A 社は温泉の掘削を行っておらず、また、A 社温浴施設が供用している浴槽のうち、いくつの浴槽に温泉を利用するのか A 社は決めていなかったと思われることから、この歳入予算の算定方針は、過大な歳入予算の見積もりを避けるための一つの考え方を示したものと認められる。しかし、平成 12 年度から入湯税に係る事務を担当することとなった課税課にとって、この考え方は、平成 12 年 10 月から入湯税の課税をスタートさせるために不可欠な条件となっていた A 社の理解と協力を得る上で、大きな要素となったことは否定できない。

オ 税収に占める入湯税の割合が低いこと

尼崎市の市税収入に占める入湯税の税額はわずかで、約 800 億円ある市税収入のうち、導入年度の平成 12 年度は約 412 万円（ただし、12 月中の 5 月相当）翌平成 13 年度以降はしばらく約 1,000 万円で推移する状況が続き、市税収入に占める割合も 0.01% 程度しかなかった。

元課税課長 G が弁明するように、市税収入の 80% 以上を占める市民税及び固定資産税にはさまざまな課題があり、当時の G にとって、入湯税の課税に係る詳細な進行管理にまで気が回らなかった面があったことは否定できない。

また、単純に 800 億円の税収を 80 人の職員で担当していると考えたと、一人あたり 10 億円を取り扱っていることになるが、このような中で 1,000 万円程度にすぎない入湯税の事務が組織的にも個人的にも軽視されがちであったことは否めない。

カ 課長級職員の文書による引継ぎの制度が存在しなかったこと

平成 12 年度当時、元課税課長 G のような課長級職員が後任に事務の引継ぎを行う場合、現在のような文書による引継ぎをルールとする制度は存在しなかった。当時、局長級職員の文書による引継ぎの制度はあったが、課長級職員による引継ぎの制度ができたのは、特別土地保有税の問題が発覚した後の平成 17 年度以降であったことが認められる。

上記第 2.3, に記載のとおり、『当局案(20 年過少申告認容方針)』について、元課税課課長補佐 P 及び元課税課主事 R が引継ぎを受けた事実は証拠上認められない。

引継ぎが途絶えた後、税務部の職員が、税収のわずかを占めるに過ぎない入湯税についてその内容に注目する機会は次第に減り、結果、税務部内でも本件過少申告問題が潜在化していったことが認められる。

もし、尼崎市がいち早く課長級職員の文書による引継ぎ制度を構築していれば、問題の発覚はもっと早く、損害額が減少していたのではないと思われる。

キ 税務調査等に消極的であったこと

平成18年度から平成21年度まで市民税担当課長であったB bは、尼崎市職員による事情聴取の際、「仮に税務調査を行うとしても、事前準備の作業量や相手との摩擦を考えると、消極的になる」と証言しているが、平成12年度当時の税務部は、この時期よりもさらに税務調査等の権力の行使に消極的であったことが認められる。

仮に、元課税課長Gが『当局案(20年過少申告認容方針)』による交渉を部下の元課税課係長Jに指示していなかった場合であっても、平成12年当時の税務部の権力行使への消極さに鑑みれば、尼崎市がA社から本来の税収を確保できていなかった可能性も高い。

ク 民間企業の場合の被用者への損害賠償請求

民間企業の場合では、被用者の職務上の過失により使用者に損害が生じた場合に、使用者が被用者に対して損害賠償請求するのは、被用者に故意や重過失があった場合に限定されている例も多い。

「故意又は重過失」の要件を就業規則上に明記したり、仮にそれが明記されていなかったとしてもこの要件に近い形態で運用されているのが現実であると考えられる。

ケ 平成12年度当時の職員の法令順守意識

現在、地方公共団体でも民間企業でも、コンプライアンスへの関心が高まっている。

国民全体が経済成長を享受できた経済成長期においては、多少の不公平や不公正には国民全体が寛容であったが、経済が停滞期に入り、一定のパイを分け合う時代になると、公平・公正であることが何より重要になり、また、規制緩和により誰もが自由な競争に参加できるようになると、スタートラインでの公平性、プロセスの透明性が結果の良し悪しよりも重視されるようになってきた。これは、ここ数年の企業の不正事件等を通じてより顕著になっている。また、地方公共団体の職員の不祥事が大きく取り上げられ、厳しい批判にさらされるようになってきている。

尼崎市に限っても、平成17年に特別土地保有税の問題で元職員の損害賠償責任が問われたことをきっかけに、事務引継ぎなどの内部事務が大きく見直されている。

このような社会情勢の変化の中で、現在の尼崎市の職員は、平成12年度当時とは比較にならないほどの緊張感を持って仕事にあたるようになってきている。情報公開が進み、不透明・不公正な処理には市民が厳しく目を光らせるようになった結果である。

平成12年度に『当局案(20年過少申告認容方針)』に関与した職員についても、それが当時の規範に照らして誠実に職務に当たり、当時として最善の方法をとったのであれば、それが現在の規範からみて過失に当たることであったとしても、その責任を追及するのは厳しすぎる面もあると考えられる。

コ 本件過少申告問題が長年発覚しなかったこと

本件過少申告問題は、これに直接関与した職員が異動したり、職務を外れたりした

こともあったが、上記のように担当職員への引継ぎが途絶えたこともあり、税務部内で潜在化が進行していった。

元課税課長Gは、平成19年3月に退職するまで税務部の職員として勤務していたところであるが、本件過少申告問題が税務部内で潜在化した結果、損害額が膨れ上がった面もあり、尼崎市が本件過少申告問題のような問題を早期に発覚し得るような組織体制を早期に構築していれば、損害額を抑制できた可能性も否定できない。

サ 過失の割りに損害が膨大になること

本件過少申告問題に見られるような税の徴収漏れのケースにおいては、職員の過失の割りには損害額が膨大になるのが普通である。

今回の元課税課長Gについても、『当局案(20年過少申告認容方針)』による交渉を部下の元課税課係長Jに指示した行為は、Gの私腹を肥やすための手段となったわけではない。

今回のような税務部局の職員の職務遂行上のミスに伴う損害について、賠償責任を問う場合は、職員ないしその関係者が私益を得ておらず、かつ、その行為に故意又は重過失といった悪質な要素がない限りは、その請求額は一定限度に抑制されるべきである。

特に遅延損害金については、本件過少申告問題のように長年にわたって過少申告が見過ごされ、損害額が膨れ上がったのは、問題を見逃してきた尼崎市の組織にも責任の一端があるといえ、長期にわたって累積した膨大な遅延分の利息相当額を資力に限りのある職員個人に負担させることは、あまりにも酷であると考えられる。

シ 勤務態度、勤務実績、貢献度等

Gは、本件過少申告問題を除けば、平成19年3月に税務部長として退職するまで、誠実に職務をこなし、勤務態度、勤務実績とも良好であったことが認められる。

ス 現役職員の勤務意欲の維持

仮に、尼崎市が元課税課長Gの生活を破綻に追い込むような多額の損害賠償請求を行う場合、現役の尼崎市の職員の勤務意欲を減退させ、日常業務万事を事なかれ主義に陥らせるなど、かえって、尼崎市及び市民に重大な損失をもたらすおそれがあると思われる。

現役の職員の勤務意欲を維持することは、尼崎市にとって欠かしてはならない重要な責務であり、人間の行為である以上その過失による損害の発生が避けられないのであるから、尼崎市にとってはその損害を早期に発見し、それ以上に損害が拡大することを防止し、損害を分散するための組織を構築していく責務もあると言わざるを得ず、単に職員個人の賠償責任で補填することを求めるだけでは、問題の解決とはならない。

結論

以上のような点すべてを総合的に勘案した場合、元課税課長Gに対して損害賠償請求すべき額は、信義則上、上記2、 に記載の尼崎市に生じた因果関係が認められる損害

の元金相当額の1割に相当する約773万円を上限とすることが適当であるとする。

第4 おわりに

上記のとおり、当会議は、損害賠償請求を行うべき「関係者並びに損害賠償の範囲及び額」(報告書51頁)を検討してきた。

その結果、本件過少申告問題に係る民事上の損害賠償請求を行うべきと判断する関係者は、元課税課長Gであると結論を出すに至ったが、第3, 1, (3), ア, (7)記載の事実(GがJに対して明示又は黙示に「当局案」を承認した事実)が認められる場合が前提となる。その場合、損害賠償の範囲は、時効消滅した入湯税相当額に民法第404条の法定利息を加算した範囲、損害賠償請求の額は、損害額の相当性を総合的に勘案する中で信義則上、の元本相当額(約7,738万円)の1割である約773万円を上限とすべきである。

ただし、Gに対しては、当会議がこの重大な結論を出すに当たって、その真意を確かめるべく、平成25年1月23日に事情聴取を実施したところであるが、仮に尼崎市が当会議の結論を受けてGに対して損害賠償請求訴訟を提起したとしても、Gがその内心において認識しつつも、当会議の事実聴取において当会議として把握できなかった新たな事実の主張があった場合、尼崎市に敗訴のリスクがあることを付言しておきたい。

【参考】**尼崎市入湯税問題第三者会議委員**

氏 名	所 属 団 体 等	備 考
後藤 由二	後藤法律事務所	弁護士
松並 潤	神戸大学大学院国際協力研究科教授	学識経験者
中野 和子	中野会計事務所	税理士、公認会計士

審議経過

日 時	内 容	審 議 概 要
平成24年11月26日	第1回会議	委嘱状の交付、議論の整理等
平成24年12月21日	第2回会議	議論の整理等
平成25年1月23日	事情聴取	元課税課長Gへの事情聴取
平成25年1月29日	第3回会議	事情聴取結果の整理等
平成25年2月28日	第4回会議	意見書案等
平成25年4月25日	第5回会議	意見書の作成等