

■ Article ■

法令解釈の誤りに関し国家賠償法上の責任を認めた事例

最高裁第一小法廷令和4年9月8日判決（令和3年（行ヒ）第283号）

判例タイムズ1504号18頁

弁護士 川畑 大

【事実の概要】

1 ゴルフ場の用地に供されている兵庫県丹波市所在の一団の土地（以下「本件各土地」という。）に係る固定資産税の納税者である上告人が、土地課税台帳に登録された本件各土地の平成30年度の価格を不服として丹波市固定資産評価審査委員会（以下「本件委員会」という。）に審査の申し出をしたところ、その申し出を棄却する旨の決定を受けた（以下「本件決定」という。）。

そのため、上告人は、本件決定の判断に誤りがあるなどと主張して、被上告人を相手に、本件決定のうち上告人が適正な時価と主張する価格を超える部分の取消しを求めるとともに、国家賠償法第1条1項に基づき、弁護士費用相当額等の損害賠償を求めた。

2 本件決定の対象となった固定資産税は、基準年度である平成30年度の賦課期日（平成30年1月1日）に土地課税台帳又は土地補充課税台帳に登録された価格が課税標準とされており、市町村長は、固定資産評価基準（以下「評価基準」という。）により固定資産の価格を決定することとなっている。

評価基準は、ゴルフ場の用に供する一団の土地（以下「ゴルフ場用地」という。）の評価について、大要、①当該ゴルフ場を開設するに当たり要した当該ゴルフ場用地の取得価額に当該ゴルフ場用地の造成費を加算した価額を基準とし、当該ゴルフ場の位置、利用状況等を考慮してその価額を求める方法によるものとするとし、②この場合において、取得価額及び造成費は、当該ゴルフ場用地の取得後若しくは造成後において価格事情に変動があるとき、又はその取得価額若しくは造成費が不明のときは、附近の土地の価額又は最近における造成費から評定した価額によるものとするとしている（第1章第10節二。以下、上記②の定めを「本件定め」という。）。

評価基準における本件定め等の具体的な取扱いに関し、総務省自治税務局資産評価室長等は、各道府県総務部長等宛てに「ゴルフ場用地の評価に用いる造成費について」と題する通知等（以下、上記各通知を併せて「ゴルフ場通知」という。）を発出した。ゴルフ場通知は、本件定めによる取得価額の評定の方法として、大要、周辺地域の大半が宅地化されているゴルフ場については近隣の宅地に比準する方法（以下「宅地比準方式」という。）を、それ以外のゴルフ場については開発を目的とした近隣の山林に比準する方法（以下「山林比準方式」という。）を挙げている。また、ゴルフ場通知は、本件定めによる造成費の評定の方法として、平成30年度の土地の価格の評価替えにおいては、ゴルフ場のコ

一スに係る全国の平均的造成費（丘陵コースにあっては840円／㎡程度、林間コースにあっては700円／㎡程度）を参考として市町村において求めた額を基礎とするが、実情に応じ、これと異なる額となることもあるとしている。

なお、固定資産税務研究会編「固定資産評価基準解説（土地篇）」（平成30年発行。以下、単に「解説」という。）には、ゴルフ場通知にいう林間コース及び丘陵コースにつき、それぞれ、平野部に造られたコースで特に土工事（土量の切り盛り移動）を余り要しないもの及び丘陵地帯ないしは山岳のすそ野に造られたコースを指す旨の記述がみられる。

- 3 本件各土地及びその周辺の土地は、昭和20年頃まで滑空機の訓練場として利用されており、山間にありながら傾斜の緩やかな土地となっている。そのうち本件各土地は、同45年頃には谷がなく平坦な地形であったところ、同49年頃、見通しの良い平らなゴルフ場に造成された。

丹波市長は、本件各土地につき、山林比準方式を用いて取得価額を評定するとともに、丘陵コースの平均的造成費（840円／㎡）を用いて造成費を評定した上で、平成30年1月1日における価格を合計2億0930万8435円と決定し、土地課税台帳に登録した（以下、この価格を「本件登録価格」という。）。

本件決定は、上記の造成費の評定に関し、本件各土地につき直接必要な土工事の程度からすれば、林間コースの平均的造成費（700円／㎡）を用いることも考えられるなどとしつつも、取得価額につき山林比準方式を用いて評定する以上、整合性の観点から、丘陵地帯ないしは山岳のすそ野の造成を前提とする丘陵コースの平均的造成費（840円／㎡）を用いて造成費を評定することが合理的である旨の理由により、本件登録価格の決定に違法はない旨の結論を示した。

- 4 1審及び原審は、本件各土地の造成に当たり土工事をほとんど要しないにもかかわらず丘陵コースの平均的造成費（840円／㎡）を用いることは、評価基準の定める評価方法に従ったものとはいえず、本件登録価格は評価基準によって決定される価格を上回るとして、上告人の本件決定の取消請求を一部認容すべきものとした。

その一方、本件定めによりゴルフ場用地の取得価額及び造成費を評定するに当たり、本件各土地のような特殊な場合の取扱いについて確たる先例があるとはうかがわれず、土地の地理的性質との整合を図るべきであるという本件決定の解釈それ自体には一定の合理性が認められるから、本件委員会の委員に職務上の注意義務違反があったと認めることはできないとして、国家賠償請求に関しては、棄却するべきとした。

【判旨】

原判決中、損害賠償請求に関する部分を破棄し、原審に差し戻す。

最高裁は、以下の理由から職務上の注意義務違反が認められないとした原審の判断には誤りがあると判断した。

「土地の基準年度に係る賦課期日における登録価格が評価基準によって決定される価格を上回る場合には、その登録価格の決定は違法となるところ」、「当該登録価格について審査の申出を受けた固定資産評価審査委員会が、評価基準の解釈適用を誤り、過大な登録価格を是認する審査の決定をしたとしても、そのことから直ちに国家賠償法1条1項にいう違法があったとの評価を受けるものではなく、上記委員会が上記審査の決定をする上において、これを構成する委員が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判断したと認め得るような事情がある場合に限り、上記評価を受けるものと解するのが相当である」。

本件決定は、「本件各土地の取得価額につき山林比準方式を用いて評定する以上、整合性の観点から、丘陵コースの平均的造成費（840円／㎡）を用いて造成費を評定することが合理的である旨の理由によったものであり、本件各土地につき必要な土工事の程度を考慮することなく上記の額を用いて造成費を評定し得るとの見解に立脚した点において、評価基準の解釈適用を誤ったものといえることができる。」

「本件定めにおいては、評価の対象となるゴルフ場用地の造成費は、実際に要する造成費の額が不明であるなどの場合には、代替的に、最近における造成費から評定した価額によるべきものとされており、その趣旨に照らせば、平均的ないし典型的にであっても、必要な工事の程度に応じた評定が予定されているものと解すべきことは明らかである。」

また、「評価基準第1章第10節二において、ゴルフ場用地の取得価額と造成費は、飽くまでも別個に評定すべきものとされている。」「本件定め^アの解釈適用に係る参考資料と位置付け得るゴルフ場通知や解説においても、ゴルフ場用地の取得価額については、周辺地域の大半が宅地化されているか否かにより、その評定の方法が決まるものとされている一方、ゴルフ場用地の造成費については、必要な土工事の程度等に応じた評定を予定していることがうかがわれる記述がみられる。少なくとも、これらの資料に、取得価額の評定の方法に応じて造成費の評定の方法が直ちに決まることをうかがわせる記述はみられない。

このほか、本件決定が立脚した上記ア（筆者注：上記下線部分を指す。）の見解に沿う先例や文献等の存在もうかがわれない。」

【解説】

1. 本判決の意義

本判決は、事例判断ではあるが、法令解釈の誤りに関する国家賠償法上の責任を肯定する方向の判断を示したものである。また、国税の課税処分等が誤った法令解釈に基づき行われたものである場合の国家賠償法上の責任を検討する場合等の参考になる。

2. 固定資産税について

固定資産税は、固定資産の価格を課税標準として課されることになっており（地方税法 349 条 1 項等）、土地に対して課する基準年度の固定資産税の課税標準は、当該土地の基準年度に係る賦課期日における価格で土地課税台帳又は土地補充課税台帳に登録されたものである（地方税法 349 条 1 項。以下、これらの台帳に登録された価格を「登録価格」という。）。土地などの登録価格は、地方税法 388 条 1 項の固定資産評価基準に基づき市町村長により決定される（地方税法 403 条 1 項）。

納税者は、登録価格について不服がある場合には、固定資産評価審査委員会に審査の申し出をすることでき（地方税法 432 条 1 項）、また、その申し出を受けた固定資産評価審査委員会がした決定に不服があるときは、取消しの訴えを提起できる（地方税法 434 条 1 項）。

また、土地の基準年度に係る賦課期日における登録価格が、評価基準によって決定される価格を上回る場合には、その登録価格の決定は違法となる（最高裁平成 25 年 7 月 12 日第二小法廷判決・民集 67 卷 6 号 1255 頁参照）ところ、本判決の原審は、本件決定の判断が、評価基準の解釈適用を誤り、登録価格が評価基準により決定される価格よりも過大なものとなっていたと判断し、本件決定の取消請求を一部認容していた。

しかし、国家賠償請求は、違法性がないと判断し棄却しており、本判決では、主にその違法性に関して判断を下している。

3. 国家賠償法上の違法性の判断基準について

- (1) 国家賠償法第 1 条 1 項は、国又は地方公共団体の公権力の行使に当る公務員が、職務を行うについて、故意又は過失により違法に他人に損害を与えた場合、損害を被った者が、損害賠償請求をできる旨を規定している。

そして、国家賠償請求の「違法性」に関する解釈は、様々な見解があり、多くの裁判例・判例が積み上げられているが、少なくとも行政処分の違法を理由とする類型について判例は、職務行為基準説によっていると考えられている。¹

この見解は、国・公共団体の作業が結果として違法であったとしても、公務員が職務上の法的（注意）義務を尽くしたときは、国家賠償法 1 条 1 項の適用上違法とはならないという考え方をいう²。

職務行為基準説を採用した判例としては、最判平成 5 年 3 月 11 日民集 47 卷 4 号 2863 頁（奈良民商事件）があり、当該判例は、所得税の更正処分に関する課税庁の違法性の有無について判断されている。本判決も、国家賠償法上の違法性の判断基準として、前掲最判平成 5 年判決を引用している。

- (2) また、職務行為基準説によれば、国家賠償法上の違法性と過失の判断は基本的には一致するものと考えられている³。そのため、本判決のように法令解釈の判断に関する違法性については、誤った法令解釈を採用したことに関し

て相当の根拠の有無が問われるものと考えられる。

すなわち、やや事例を異にしているが、法律の解釈の誤りに関する公務員の「過失」の有無が争われた事案において、最判平成16年1月15日民集58巻1号226頁は、「ある事項に関する法令解釈につき異なる見解が対立し、実務上の取扱いも分かれていて、そのいずれについても相当の根拠が認められる場合に、公務員がその一方の見解を正当と解しこれに立脚して公務を遂行したときは、後にその執行が違法と判断されたからといって、直ちに上記公務員に過失があったものとする事は相当ではない」と判断している。当該判決は、過失に関するものであるが、職務行為基準説を前提にすれば、違法性の判断が過失の判断の内容と重なることからすると、法令解釈の誤りに関する違法性を判断する際に参考になる⁴。

前掲最判平成16年判決の事案は、行政処分の基になる通知は、国民健康保険法の一応の原則によっているなどの相当の根拠があり、処分当時には、当該処分と同様の法令解釈を示した下級審裁判例が一つあったのみであり、その反対の見解に立つ裁判例はなかった。そのため、当該処分を行った行政庁の担当者などの過失が否定された。

- (3) これに対して、本判決の事案においては、本件決定が基にした法令解釈に沿う先例や文献等は何らなかった上、法令の文言等からすると、その解釈は不合理といえる。すなわち、本件決定が立脚した見解の根拠として挙げられているものとしては「土地の地理的性質との整合性」というもののみであるところ、その趣旨自体が判然としない。仮に、「地理的性質に」に連動して直ちに固定資産税評価基準の「取得価格」及び「造成費」の評定の方法が決まるという趣旨をいうものとしても、法令や参考資料からすると、その考え方に合理性がないことがうかがわれた。具体的には、本件定めの内容からすると、ゴルフ場用地の取得価格と造成費はあくまでも別個に評定すべきとされている。また、固定資産評価基準、ゴルフ場通知等からしても、ゴルフ場用地の造成費は、必要な土工事の程度に応じて決められることが予定されており、一般的に山林の中であっても本件各土地のように平坦で土工事を多く必要としない場所があることは十分に考えられる。そのため、本件各土地のように、山林に比準する方法により取得価格を算定すべき状況であったとしても、その点に連動して当然に土工事が多い丘陵コースの平均的造成費によるべきとはいえない。このように「土地の地理的性質との整合性」を理由とした解釈を取ることに合理性はない。

もっとも、仮に国家賠償法請求の対象となった本件決定が基にした法令解釈に沿う先例や文献等があり、その点に合理的な理由が示されていれば、相当な根拠があったといえたかもしれないが、そのようなものも見当たらなかった。本判決は、この点を踏まえ誤った法令解釈を取ったことに相当の根拠がないと判断し、違法性を認めたと考えられる。

【検討課題】

先例や同様の見解を示す文献等がなく、課税庁が考えた法令解釈を基に課税処分をしたが、その解釈が裁判所で採用されなかった場合、その課税処分はどのような場合に国家賠償法上の違法性が認められるか。

以上

-
- 1 判例タイムズ 1504号 18頁
 - 2 西埜章「国家賠償法コンメンタール 第3版」(勁草書房, 2020年) 185頁
 - 3 宇賀克也「行政法概説Ⅱ 行政救済法 第7版」(有斐閣, 2021年) 471頁
 - 4 前掲判例タイムズ 1504号 18頁