

固定資産評価基準の解釈適用の誤りについて 国賠法1条1項の違法があるとされた事例

第1 事案の概要及び争点

本件は、ゴルフ場の用に供されている兵庫県丹波市所在の一团の土地（以下「本件各土地」という。）について、丹波市長が、平成30年1月1日における価格を合計約2億930万円と決定して土地課税台帳に登録したところ、本件各土地の所有者であり納税者であるゴルフ場経営会社が、前記の価格を不服として、丹波市固定資産評価審査委員会に審査の申出をしたのに対し、同委員会が、同審査の申出を棄却する旨の決定をしたことから、前記ゴルフ場経営会社（原告、上诉人）が、丹波市（被告、被告上诉人）を相手に、前記委員会の決定の一部（適正な時価を超える価格部分）の取消しを求めるとともに、同委員会

の委員に職務上の注意義務違反があったとして、国賠法第1条第1項に基づき、弁護士費用相当額及びこれに対する遅延損害金の賠償を求めた事案である。

本稿で採り上げる論点は、固定資産評価審査委員会の決定が固定資産評価基準の解釈適用を誤ったものであるとして取り消されるべき場合に、同委員会の委員に国賠法第1条第1項の違法性（公務員の職務上の注意義務違反）があると評価されるか否かという点であり、どのような場合に国賠法第1条第1項の違法性（公務員に職務上の注意義務違反）があると評価されるかという点である。これについて、第一審及び原審は、いずれも、固定資産評価審査委員会の委員には職務上の注意義務違反があったとは認められない

と判断したのに対し、最高裁判第一小法廷は、固定資産評価審査委員会の委員には職務上の注意義務違反があったと認められると判断したものであり、法令等の解釈適用に誤りがある場合に公務員の職務上の注意義務違反があったと評価されるか否かについて判断が分かれた事案であり、前記注意義務について考えるに当たり参考となる判例であることから、紹介する次第である。

第2 前提となる事実

1 関係法令の定め等

（1）地方税法第341条第1項第5号は、固定資産税について、「価格」とは「適正な時価」をいう旨規定し、同法第349条第1項は、基準年度の土地又は家屋に対し

て課する基準年度の固定資産税の課税標準は、基準年度の「価格」で土地課税台帳等又は家屋課税台帳等に登録されたものとする旨規定し、同法第388条第1項は、「総務大臣は、固定資産の評価の基準並びに評価の実施の方法及び手続（以下「固定資産評価基準」という。）を定め、これを告示しなければならない。」と規定し、同法第403条第1項は、市町村長は、同法第388条第1項の「固定資産評価基準」（以下「評価基準」という。）によって固定資産の「価格」を決定しなければならない旨規定している。なお、平成30年度は、前記の基準年度であり、これに係る賦課期日は平成30年1月1日であった。

(2) 評価基準（昭和38年自治省告示第158号）第1章第10節二には、ゴルフ場用地の評価につき、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てその価額を求める方法による旨定められており、また、②「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

た価額による旨定められている（前記のうち②の定めを、以下「本件定め」という。）。

(3) 評価基準の定められた取扱いに關し、自治省税務局資産評価室長の各道府県総務部長等宛て「ゴルフ場の用に供する土地の評価の取扱いについて」と題する通知（平成11年9月1日付け自治評第37号）では、「取得価額」の算定方法について、当該ゴルフ場用地の取得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が不明のときは、周辺地域の大半が宅地化されているゴルフ場にあつては、近傍の宅地に比準する方法（宅地比準方式）により、それ以外のゴルフ場にあつては、開発を目的とした近傍の山林に比準する方法（山林比準方式）によること示され、また、「造成費」の算定方法について、当該ゴルフ場用地の造成後において価格事情に変動があるとき又はその造成費が不明のときは、ゴルフ場のコースに係る全国の平均的造成費（「丘陵コース」にあつては920円/m²程度、「林間コース」にあつては770円/m²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ことが示されている。

また、自治省税務局資産評価室長の各道府県総務部長等宛て「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（平

成29年7月3日付け総税評第31号）では、平成30年度評価替えにおけるゴルフ場用地の評価に用いる「ゴルフ場のコースに係る全国の平均造成費」を、「丘陵コース」にあつては840円/m²程度、「林間コース」にあつては700円/m²程度と算定したことが示されている（以下、前記の各通知を合わせて「ゴルフ場通知」という。）。

(4) 評価基準等の解説書である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）には、ゴルフ場通知における「林間コース」とは、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を指す旨記載され、「丘陵コース」とは、丘陵地帯なしいは山岳のすそ野に造られたコースを指す旨記載されている。

2 経緯等

(1) 原告（上告人）は、本件各土地を所有し、本件各土地においてゴルフ場を経営している会社であり、本件各土地の固定資産税の納税義務者である。

(2) 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られ、山間にありながらも傾斜の緩やかな土地となっている。本件各土地は、昭和45年頃、谷がなく平坦な地形であり、昭

和49年頃、見通しの良い平らなゴルフ場に造成された。

(3) 丹波市長(被告、被上告人)は、平成30年4月頃、本件各土地につき、取得価額については、山林比準方式を用いて評定し、造成費については、「丘陵コース」の平均的造成費(840円/m²)を用いて評定した上で、平成30年1月1日における価格を合計2億930万8435円と決定し、土地課税台帳に登録した(以下「本件登録価格」という)。

(4) 原告は、平成30年7月31日、丹波市固定資産評価審査委員会(以下「本件委員会」という。)に対し、本件各土地に係る本件登録価格は評価基準に従って決定される価格を上回るなどとして、本件登録価格についての審査の申出をした。

(5) 本件委員会は、平成30年12月26日付けで、丹波市長が、「丘陵コース」の平均的造成費(840円/m²)を用いて造成費を評定したこと等には、合理性が認められるとして、本件審査申出を棄却する旨の決定(本件決定)をした。

(6) 原告は、令和元年6月20日、本件ゴルフ場に「丘陵コース」の平均的造成費(840円/m²)を用いて造成費を評定したこと等は、評価基準に反するものであるとして、

本件決定のうち評価基準に従って評定されるべき金額を上回る部分の取消しを求めるとともに、弁護士に委任して本件決定の取消しを求める訴訟を提起せざるを得なくなったとして、国賠法第1条第1項に基づき、弁護士費用相当額200万円及びこれに対する遅延損害金の賠償を求めて、本件訴えを提起した。

第3 第一審(神戸地方裁判所令和2年11月5日判決)

1 本件登録価格の誤りについて

第一審は、本件ゴルフ場のコース区分を丘陵コースと認定した点について、「本件各土地は、山間に存在するものの、昭和16年にはすでに滑空場として平坦に整備されていた土地であり、その後、植林がされた以外に状況の変化はなかったものであるから、本件ゴルフ場造成前の本件各土地は平坦な地形であったと解される。そして、本件ゴルフ場造成後とも、本件各土地全体の勾配は2・22%程度にとどまり、フラットなコースとして作られていることに照らせば、本件ゴルフ場の造成に当たってはほとんど土工事を要しなかったと解するのが相当である。」と判示して、本件ゴルフ場の造成費の評定に当たっては、「林間コースの平均的造成費を用いるのが相当で

あり、林間コースより高額となる丘陵コースの平均的造成費を用いて評定することは本件各土地の価額を過大に算出するもので、評価基準に反することになるといふべきである。」と判示し、本件取消請求は、本件決定のうち、林間コースの平均的造成費を用いて算定される価格を超える部分の取消しを求めらるる限度で理由がある旨判示した。

2 国賠法第1条第1項の違法について

第一審は、「本件委員会は、ゴルフ場等用地の算定において取得価額と造成費を加算した価額を基準とするという評価基準を前提としつつ、取得価額と造成費の算定に当たり、いずれも山林素地の価額を基準とすることが整合性のとれた評価になると判断したことが認められる。そして、実費ではなく当該不動産の実情を踏まえて算出される取得価額と造成費について、その算出根拠の整合を図るべきであるとの解釈それ自体には一定の合理性が認められるのであって、かかる解釈に基づいてされた本件決定について、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られることはできない。」と判示した。

3 第一審は、前記1、2のとおり判示して、本件決定の一部を取り消し、原告のその余の請求を棄却した。これに対し、原告及び被告が、いずれも、大阪高等裁判所に控訴

した。

第4 原審（控訴審、大阪高等裁 判所令和3年6月11日判決）

1 本件登録価格の誤りについて

原審は、「平成29年通知について検討すると、同通知では、前記のとおりゴルフ場のコースを「丘陵コース」と「林間コース」に分類して、それぞれの平均的造成費を示しているところ、同通知を发出した行政当局の解説では、「林間コース」とは、「歴史の古いコースに多く見られ、平野部（平地林地域）に造られたコースを指し、造成費、特に土工事（土量の切り盛り移動）を余り要しないものである。」とされ、「丘陵コース」とは、「国内の大半のコースがこれにあたる。丘陵地帯ないしは山岳のすそ野に造られたコースを指し、最も標準的なコースといえるものである。」とされている。」と判示し、本件各土地及びその周辺については、「その地勢は、山間でありながら谷が存在しない平坦な地形であり、戦中期には滑空場が建設されるほどの緩やかな傾斜地であって、本件ゴルフ場の東端付近と西端付近（水平距離約1800m）の高低差は約40m、平均勾配は2・22%、平均斜度は1・27度であることからすると、造成費の大小については、「造成費、特に土工事（土

量の切り盛り移動）を余り要しない」という方がよく妥当するといえる。」と判示し、「そのような土地に平成29年通知を適用するに当たっては、（中略）地勢に由来する造成費の大小の観点を重視して、「林間コース」の平均的造成費を適用すべきものと解するのが相当である。」と判示して、「本件決定が、本件ゴルフ場の用地である本件各土地の適正な時価を算定するに当たり、造成費の評定について、林間コースの平均的造成費を用いるべきであるのに、より高額の丘陵コースの平均的造成費を用いたことは相当でない」と判示し、「本件決定には、林間コースの平均的造成費を用いて算出される（中略）価格を超える部分の限度において、固定資産評価基準によって決定される価格を上回る違法がある」と判示した。

2 国賠法第1条第1項の違法について

原審は、「原判決が説示するとおり、本件決定の趣旨は、取得価額と造成費の算定に当たり、取得価額について山林素地の価額を基準とするのであれば、造成費についても、丘陵地帯ないしは山林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を用いることが、両者の算出の前提とする土地の地理的性質として整合性のとれた評価になることから、取得価額について山林素地の価額を基準

として算出した本件各土地の造成費については、丘陵コースの平均的造成費を用いるべきであるというものであると解される。そして、取得価額と造成費について、評価基準の「付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」による場合には、いずれも当該ゴルフ場用地の性質を踏まえたものであるべきことからすると、両者を算定するに当たって、その前提とする土地の地理的性質の整合を図るべきであるとの上記の解釈それ自体には一定の合理性が認められる。また、その場合に、両者の整合を図る方法として、取得価額について山林素地の価額を基準とすることは一審原告も異論を述べていないことからこれを優先し、これに整合するように造成費について丘陵コースの平均的造成費を用いることとするにも、一定の合理性が認められる。」と判示し、「本件各土地のように地理的性質と造成費の大小が連動しない特殊性がある場合」の「平成29年通知の適用上の取扱いについては、確たる先例があるともうかがわれず、上記のような本件決定の考え方も一定の合理性が認められることからすると、本件委員会が上記のような考え方の下に本件決定をしたからといって、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。」と判示した。

3 原審は、前記のとおり判示して、原告及び被告の各控訴をいずれも棄却した。これに対し、原告が、最高裁判所に上告した。

第5 上告審（本判決）

1 本件登録価格の誤りについて

最高裁は、「本件決定は、（中略）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/平方メートル）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（筆者注…以下「本件決定の立脚した見解」という。）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。」と判示した。

2 国家賠償法第1条第1項の違法について

(1) 判断の枠組み

本判決は、「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（最高裁判平成24年（行ヒ）第79号同25年7月12日第二小法廷判決・民集67巻6号1255頁参照）、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第1条第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（最高裁平成元年（オ）第930号、第1093号同5年3月11日第一小法廷判決・民集47巻4号2863頁参照。）」と判示した。

(2) 本件への当てはめ

本判決は、①「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、平均的でない類型的にであつても、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。」、②「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。」、③「本件定

め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。」、④「本件決定が立脚した上記アの見解（筆者注…本件決定の立脚した見解）に沿う先例や文献等の存在もうかがわれない。」と判示した上で、「そうすると、上記アの見解（筆者注…本件決定の立脚した見解）に相当の根拠はないというべきである。」と判示し、「したがって、上記アの見解（注…本件決定の立脚した見解）に立脚して評価基準の解釈適用を誤ったことについて、本件委員会の委員に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、国家賠償法1条1項の解釈適用を誤った違法がある。」と判示した。

(3) 結論

最高裁は、前記のとおり判示して、「原判決中、損害賠償請求に関する部分を破棄

する。前項の部分につき、本件を大阪高等裁判所に差し戻す。上告人のその余の上告を却下する。」との判決をした。

第6 本判決の考察

1 判断の枠組み及び基準について

(1) 本判決の引用する最高裁判平成5年3月11日第一小法廷判決(民集47巻4号2863頁、以下「55年判決」という。)は、「税務署長のする所得税の更正は、所得金額を過大に認定していたとしても、そのことから直ちに国家賠償法1条1項という違法があったとの評価を受けるものではなく、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をしたと認め得るような事情がある場合に限り、右の評価を受けるものと解するのが相当である。」と判示している。

本判決は、55年判決を引用した上で、前記のとおり判示しており、55年判決で示された枠組みに従って判断されたものである。55年判決の判断の枠組みは「職務行為基準説」と呼ばれているものであり、この考え方は、取消訴訟における処分違法性と国賠法第1条第1項の違法性とは同一で

はないとするものであり(違法性相対説)、かつ、国賠法第1条第1項の違法性の判断につき、公務員の職務上の注意義務の違反を基準として判断するものである(職務義務違反説)といわれている。そして、国家賠償法第1条第1項の「過失」については、民法の不法行為の「過失」における議論と同様に客観的な注意義務違反をもって「過失」と捉える傾向にあることから、国家賠償法第1条第1項の「違法」について職務義務違反説を採る場合には、「違法」の判断の中に「過失」の判断も取り込まれて判断されることになるといわれている。

(2) 本判決は、前記第5、2の(2)のとおりに、本件への当てはめの中で、本件決定の立脚した見解には「相当の根拠」はないとして、本件委員会の委員に職務上の注意義務違反があったと評価している。したがって、本判決は、法令等の解釈適用の誤りがある場合に、公務員の職務上の注意義務違反があったと評価されるか否かについては、かかる法令等の解釈適用に「相当の根拠」があったか否かという基準で判断しているものである。

(3) もとより、公務員には、自らが担当する職務において関係する法令を正しく解釈適用することが求められるが、本判決の枠

組み及び基準によれば、「職務上の注意義務」に違反したとされないためには、「相当の根拠」をもって法令を解釈適用することが求められることになる。

2 当てはめについて

(1) 本判決は、本件決定の見解に「相当の根拠」があったか否かという基準への当てはめにおいて、前記第5、2の(2)、①ないし④のとおり判示している。前記①は本件定めそのものの文理解釈を示すものであり、②は評価基準第1章第10節二(本件定めを含む)。全体から見た解釈を示すものであり、③は評価基準の解釈に関する「参考資料」の記載内容に触れるものであり(なお、ゴルフ場通知は、行政機関内部の連絡文書にとどまるものであり、評価基準の解釈に関する「参考資料」の一つとして位置付けられている)、④は、評価基準の解釈に関する「先例や文献等」の存在に触れるものである。

(2) 前記①ないし④の判示からすると、公務員が「相当の根拠」をもって法令を解釈適用したというためには、法令の解釈に当たって、条文の文理はもとより、法令における条文の位置付け、法令の解釈に関する通知等の内容のほか、場合によっては先例等を検討することが求められることになる

と考えられる。そもそも、法令を正しく解釈適用するためには、まずもって「法令の解釈」とは何かということを理解して身に付けておくことが求められるものであるし、その上で、法令を読み、法令の解釈に関する通知、文献等を検討することが求められるものである。

(3) 一審判決及び原審判決は、本件決定における評価基準の解釈は誤りであったと判示しながら、「取得価額と造成費について、その算出根拠の整合を図るべきであるとの解釈それ自体には一定の合理性が認められる」(一審判決)、「両者を算定するに当たって、その前提とする土地の地理的性質の整合を図るべきであるとの上記の解釈それ自体には一定の合理性が認められる」(原審判決)と判示して、「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。」と判示する。しかしながら、評価基準の解釈論として、「土地の地理的性質の整合を図るべきである」と解釈する根拠がどこから出てくるのか判然としないものであるといわざるを得ないし、「相当の根拠」の有無という基準によらずに、「一定の合理性」の有無という基準によっている点においても、本判決と比較して曖昧な基準によっているものといわざるを得ない。

第7 本件の参考判例

い。本件は、「相当の根拠」の有無という基準によれば、法令等の解釈の誤りが明らかであったケースに当たると考えられる。

(1) 在留資格を有しない外国人が国民健康保険法第5条の「住所を有する者」に該当するか否かという法令解釈が問題とされた事案において、最高裁は、「ある事項に関する法律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とは相当ではない。」「社会保障制度を外国人に適用する場合には、そのよって立つ社会連帯と相互扶助の理念から、国内に適法な居住関係を有する者のみを対象者とするのが一応の原則であると解されていることに照らせば、本件各通知には相当の根拠が認められるといふべきである。」「本件処分をした被上告人横浜市の担当者及び本件各通知を発した被上告人国の担当者に過失があったということはできない。」と判示している(最高裁第一小法

廷平成16年1月15日判決・民集58巻1号226頁)。

(2) 前記判決は、「公務員に過失があったものとするとは相当ではない。」と判示していることから、職務行為基準説とは別の枠組みで判断が示されたものであると考えられるが、「過失」の有無の判断に当たって「相当の根拠」の有無を基準としていることからすれば、国家賠償責任の成否という点では、本判決と同じ基準で判断が示されたものと考えられる。その上で、前記判決の事案では、法令解釈の点について、原審と最高裁の判断が分かれているものであるし、さらに、最高裁の判断においても2名の裁判官の原審の判断を正当と考えるとの意見が付されているものであることからして、在留資格を有しない外国人が国民健康保険法第5条の「住所を有する者」に該当しないとの解釈にも「相当な根拠」があったことが明らかなケースに当たると考えられる。