

判例研究

固定資産評価基準と建築基準法
 (平成30年法67号による改正前のもの)
 42条1項3号所定の道路該当性
 (最高裁判所平成30年7月17日判決、
 平成28年(行ヒ)第406号、
 固定資産評価審査決定取消請求事件、
 原判決破棄・差戻し、裁時1704号1頁・
 金法2107号66頁・判時2391号10頁・
 判タ1454号35頁・判自439号26頁)¹⁾

高橋 祐 介

1) 本稿執筆にあたり、本件の納税者の方及びその訴訟代理人である豊田幸宏・田籠明両弁護士から、本件に関する有益な情報を提供していただくとともに、率直なご意見を賜った。この場を借りて厚く御礼申し上げる。

また本稿は、2019年2月2日(土)に九州北部税理士会館2階会議室(福岡市博多区)で開催された第405回日本税法学会九州地区研究会、同3日(日)に早稲田大学早稲田キャンパス8号館613教室(東京都新宿区)で開催された第6回構造的社會問題と税制研究会、及び同年3月15日に名古屋大学アジア法交流館3階セミナーーム4で開催された「消費課税におけるヒューマン・キャピタルと資産概念の応用」(科学研究費基盤研究(B)25285010、研究代表者:岡村忠生京都大学教授)第20回研究会での評者報告に基づくものである。また、谷口勢津夫大阪大学教授からも本稿執筆について有益なご示唆を頂き、土田伸也中央大学教授からは本稿注4において触れる札幌地判平成23年1月14日及び札幌高判平成23年7月29日に関する判例情報をご提供いただいた。上記研究会にご参加の皆様、谷口教授及び土田教授には、厚く御礼申し上げる。もとより、本稿の責任は評者のみにある。なお、本稿の情報は、インターネット上のものも含め、特に言及しない限り、2019年5月31日現在のものである。

I 事実の概要

納税者・第一審原告 A（第一審係属中に死亡。A の子 X が訴訟を承継し、原告・控訴人・上告人）は、平成 21 年 1 月 1 日の時点で京都市に 5 筆の土地（1 筆の土地は駐車場、残りの 4 筆の土地も合わせて駐車場として利用されている）を所有していた。これらの土地につき、平成 21 年度（地法 349 条 1 項にいう基準年度）の価格が、後述 1 に示したとおり、京都市長により決定され土地課税台帳に登録されたところ、当該価格を不服として A は京都市固定資産評価審査委員会（審査委員会）に対し審査の申出をした。審査申出の対象となった 5 筆の土地のうち 1 筆（本件土地 1）については、価格を下方修正する審査決定を、また残りの 4 筆（本件土地 2～5 で、以下では本件各土地という。）については審査申出を棄却する審査決定（本件各決定）を受けたため、A（後に X）が、京都市 Y を相手に本件各決定の取消しを求めて出訴した。

1 法令等の定めと京都市長による本件各土地の価格算出過程

(1) 法令等の定め

地方税法上、土地・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、基準年度の土地・家屋の価格で土地・家屋課税台帳（補充課税台帳）に登録されたもの（登録価格）とされ（地法 349 条 1 項）、市町村長は土地・家屋を含む固定資産の価格を固定資産評価基準（地法 388 条 1 項）に従って決定しなければならないとされている。

固定資産評価基準（昭和 38 年 12 月 25 日自治省告示第 158 号）によると、宅地の評価は、各筆の宅地について評点数を付設し、その評点数を評点一点当たりの価額に乗じて各筆の宅地の価額を求める方法によることとされ（評価基準 1 章 3 節一）、その評点数は主として市街地的形態を形成する地域における宅地については市街地宅地評価法によって付設される（同二）。市街地宅地評価法による宅地の評点数の付設は、(1) 市町村の宅地を商業地区、住宅地区などに区分し、その各地区につき状況が相当に相違する地域ごとに、その主要な街路に沿接する宅地のうちから標準宅地を選定する、(2) 標準宅地について、売買実例価額から評定する適正な時価を求め、こ

れに基づいてその標準宅地の沿接する主要な街路について路線価を付設し、これに比準して主要な街路以外の街路（その他の街路）の路線価を付設する、(3) 路線価を基礎として、画地計算法（評価基準別表第3）を適用して、各筆の宅地の評点数を付設する、という順序でなされる（同1章3節二（一）1（1））。その他街路の路線価は、近傍の主要な街路の路線価を基礎とし、主要な街路に沿接する標準宅地とその他の街路に沿接する宅地との間における街路の状況、公共施設等の接近の状況、家屋の疎密度その他の宅地の利用上の便等の相違を総合的に考慮して付設される（同1章3節二（一）3（2））。画地計算法には、(1) 奥行価格補正割合法、(2) 側方路線影響加算法、(3) 二方路線影響加算法、(4) 不整形地、無道路地、間口が狭小な宅地等評点算出法の4つが定められている（評価基準別表第3・1）。

平成21年度京都市固定資産評価要綱（土地編。以下、評価要綱）によると、同要綱は固定資産評価基準に基づき定めたものであり、土地の評価は評価要綱に基づき行うものされているが（評価要綱1節1）、同年度の京都市固定資産評価要領（土地編。以下、評価要領）は、土地の評価は評価要綱に基づいて行うが、適正な評価の均衡を確保するため、具体的な評価に当たっては、評価要領により取り扱うものと規定している（評価要領1節1）。そして、その他の街路の路線価は、主要な街路の路線価を基礎とし、主要な街路に沿接する標準宅地とその他の街路に沿接する宅地との間における街路の状況、公共施設等の接近の状況、その他の宅地の利用上の便等の相違を総合的に考慮して付設されるが、具体的には、地域の地価形成要因を数量化した「京都市土地価格比準表」、「京都市細街路等に係る建築制限等に基づく価格補正率表」（細街路等補正率表）、「京都市通路等に係る土地利用規制に基づく価格補正率表」（通路等補正率表）等を活用し、主要な街路の路線価に当該主要な街路とその他の街路との間における各種の価格形成要因等の相違の程度に応じて求められる格差率を乗じて、各街路の路線価が付設される（評価要領2節6（2）イ）。なお、評価要領の「細街路等」とは、建築基準法42条の規定による道路（42条道路）に該当しない道路状の空地で、幅員が4m未満の行き止まり街路及び建築物の建築確認を受けるために建築基準法43条1項ただし書きの許可を得る必要のある街路のうち、次に掲げる通路等以外のものを指し、「通路等」

とは、建築基準法 42 条の規定による道路に該当しない道路状の空地で、幅員 1.8 m 未満の街路又は単独で建築物の建築確認を受けることが困難な画地に接する街路及び京都市都市計画局建築指導部建築指導課備付けの道路縦覧図において避難通路とされているもの（42 条道路を除く。）をいうものとされている。

（2）京都市長による本件各土地の価格算出過程と登録

本件各土地が一体として駐車場とされているところから、合わせて一画地とされ、評価地目は宅地とされた。また、その地区状況から普通住宅地区Ⅰとされ、状況類似地域の区分とその主要な街路の選定を行い、標準宅地を選定した。標準宅地の価格を不動産鑑定士による鑑定評価から求めた 15 万 9000 円／平方メートルとし、その 7 割程度に相当する 11 万 1000 点／平方メートルを主要な街路の路線価とした。

平成 18 年 11 月 8 日、京都市長は、本件各土地の沿接する本件西側接面街路が、建築基準法 42 条 1 項所定の道路（42 条道路）のうち、同項 3 号に規定する道路（3 号道路）であるとする道路判定（本件道路判定）を行っている。本件各土地の価格算出では、この本件道路判定に基づいて、本件西側接面街路につき、上記主要な街路との交通・接近条件 98% の格差を認めた上で、路線のランクの相違から調整格差率 90% を適用し、本件西側接面街路の路線価を 9 万 7900 点／平方メートル（11 万 1000 点／平方メートル $\times 0.98 \times 0.9 =$ 約 9 万 7900 点／平方メートル）とした。その上で、本件各土地の形状等に応じて、路線価に対して奥行価格補正率 0.99、その他補正率 0.90 を乗じて、本件各土地の 1 平方メートル当たり評点数を 8 万 7228 点（路線価 9 万 7900 点 \times 奥行価格補正率 0.99 \times その他補正率 0.90 $=$ 約 8 万 7228 点）とした。さらに、評点 1 点当たり 1 円として、本件各土地の面積に応じ、本件各土地の評価額を合計 7472 万 9970 円とした上で、本件標準宅地の価額の下落に伴う修正率 0.996 をかけ、最終的に本件各土地の評価額は、合計 7443 万 900 円とされている。京都市長は、同評価額を平成 21 年度の本件各土地の価格として決定し、固定資産課税台帳に登録した。

2 固定資産評価審査委員会への審査申出から訴訟提起及び前訴の確定

Aは、平成21年5月25日に京都市固定資産評価審査委員会（京都市審査委員会）に対し、本件土地1及び本件各土地の平成21年度における登録価格を不服として審査の申出をした。審査委員会は、平成24年1月6日付けで本件土地1の登録価格を減額すると共に、本件各土地の登録価格について審査申出を棄却する旨の各審査決定（本件各決定）を行った。これを不服として、Aは本件各決定の取消しを求めて、平成24年7月9日に出訴した。

なお、Aは、本件土地1及び本件各土地の一部（本件土地3～5）の平成18年度固定資産課税台帳登録価格を不服として、審査決定取消しを求めて出訴していたが、第一審・控訴審・上告審のいずれもAの請求を認めなかった（京都地判平成24年3月23日（平成20年（行ウ）第1号）、大阪高判平成24年10月10日（平成24年（行コ）第71号）、最決平成25年3月28日（平成25年（行ツ）第11号、平成25年（行ヒ）第9号）。いずれも未公開であるが、資料的価値も考えて、京都地裁判決と大阪高裁判決の判旨につき参考として本稿末尾に掲げてある）。

3 第一審及び控訴審判決

第一審では、(1) a. 本件西側接面街路が3号道路であることに関し、同様の争点が問題となった前訴確定判決の既判力が本件に及ぶかどうか、b. 本件道路判定に処分性があるかどうか、c. 審査委員会が（本県道路判定とは別に）3号道路の審査権限を有するかどうか、(2) 本件西側接面街路が3号道路に該当するかどうか、(3) 本件各土地の地目が宅地か雑種地か、雑種地である場合に価格決定に影響が及ぶかどうか、(4) 本件土地1の適正な価格とはいくらか（評価方法が一般的な合理性か、特別な事情があるか、3号道路該当性及び該当しない場合の価格算定）、(5) 本件各土地の適正な価格とはいくらか（本件西側接面街路の3号道路該当性、本件各土

地が雑種地である場合の均衡補正率適用と造成費相当額の考慮の是非)²⁾の5点が争点とされた。

京都地裁平成28年1月21日判決(判自439号32頁)は、(1) a. 前訴確定判決の既判力は本件訴訟に及ぶことはない、b. 本件道路判定は本件西側接面街路が昭和25年11月23日時点で3号道路の要件を満たしていたか否かという過去の事実の確認をするものにすぎず、直接国民の権利義務を形成し、又はその範囲を確定することが法律上認められているものに該当しないため、行政処分ではない、c. 本件西側接面道路が3号道路か否かによって登録価格が異なってくる以上「固定資産課税台帳に登録された価格」についての事項として審査委員会は審査権限を有する、(2) 昭和26年修正地図によれば、本件西側接面街路は幅員が2m以上3m未満の道であることを示すものであることが認められ、昭和25年11月23日時点で現に存在する幅員4m以上の道ではなかったため、3号道路に該当しない、(3) 本件各土地が建物とは独立した露天の駐車場として利用されていることなどや、本件西側接面街路が3号道路に該当しないため原則として建築物の建築は認められないことなどから宅地に当たらず、雑種地に該当するが、造成費相当額の控除と均衡補正率適用は考慮されないから、本件各土地の決定価格に誤りはない、(4) 本件土地1の評価方法には一般的合理性があり、適正な時価を適切に算定できない特別な事情もなく、また3号道路に該当しない場合の価格算定は審査委員会主張の通りである、(5) 本件西側接面街路が細街路等又は通路等のいずれに該当しても、本件各土地の時価は決定価格を下回るものの、具体的価格は認定できないとして、本件土地1については請求を棄却し、本件各土地については審査決定を全部取り消した。Yが控訴。

控訴審大阪高裁平成28年6月23日判決(判自439号47頁)は、①京都市都市計画局建築指導部建築指導課による道路判定が行われるとそれに従って建築物の建築が可能になることが通常であること、②昭和21年7月24日米極東空軍撮影の空中写真には本件西側接面街路付近に至る道が

2) 納税者側は、本件各土地の適正な時価合計額を536万2990円と主張しているが、この金額は、京都市長により決定された価格の約14分の1である。また、京都市側は、本件西側接面街路が3号道路に該当せず、細街路等に該当する場合の本件各土地の仮価格合計額を7389万9300円、通路等に該当する場合のそれを5337万1600円と算定している。

撮影されており、本件各土地の北側に5筆の土地があったことから、その道は住民の進入経路として日常的に利用されていた可能性があること、③前訴では、本件西側接面街路が3号道路に該当するとした道路判定の結果が誤っていることが明らかであるとはいえないため、本件西側接面街路は3号道路に該当すると認めるのが相当であると判断されていることから、「建築基準法第3章の規定が適用されるに至った際（昭和25年11月23日）に本件西側接面街路の幅員がどの程度であったかは明らかでないものの、本件道路判定は相応の根拠の下に本件西側接面街路は3号道路に該当する旨の判定をしたのであって、その結果、建築確認等は、この判断を前提として行われることとなるから、[本件各土地]は建築物の建築が可能な状態にあるというべきであって、[本件各土地]について、同法上の道路に接しないとして建築確認が得られず、建築物を建築できない事態となる可能性はないものというべきである。そうすると、京都市審査委員会が、[本件各土地]について、その適正な時価を算定するにあたり、本件西側接面街路が3号道路に該当することを前提とし、その決定価格を算出したことは、合理的というべきである」、と述べて、原判決のうちY敗訴の部分を取り消し、Xの請求をいずれも棄却した。Xが上告。

II 判旨

破棄差戻し

「(1) 本件各決定は、本件登録価格の決定に違法はないとして、これに係る上告人の審査の申出を棄却したものであるところ、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、同期日における当該土地の客観的な交換価値としての適正な時価を上回るか否かにかかわらず、その登録価格の決定は違法となるものというべきである（最高裁平成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）。

(2) 42条道路に接しない土地の上に建築物を建築することについては、建築基準法43条1項本文所定の接道義務に違反するものとして、建築主事又は指定確認検査機関（以下「建築主事等」という。）の建築確認（同

法6条、6条の2)を原則として受けることができず、これを受けるためには、特定行政庁の許可(同法43条1項ただし書)を受けること等が必要となる。42条道路に接していない土地は、このような利用上の制約があることから、42条道路に接している土地に比べて、一般的にその価額は低下するものと考えられる。そして、評価基準は、市街地宅地評価法において、その他の街路の路線価を付設するに当たり、街路の状況等を総合的に考慮すべきものとするほか、画地計算法として無道路地等に関する評点算出法を定めている。

そうすると、評価基準は、土地の価額の算出に当たり、接道義務に関する当該土地の利用上の制約の有無及び程度を反映するため、これが街路に接しているか否か、接している場合には当該街路が42条道路に該当するか否かについても考慮すべきこととしているものと解される。また、京都市評価要領は、このことを受けて、市街地宅地評価法におけるその他の街路の路線価の付設に際し、当該街路が42条道路に該当しない細街路等又は通路等である場合には、その利用上の制約の程度に応じた補正をすべきこととしたものであるということが出来る。

(3) ア 建築基準法42条1項3号は、同法第3章の規定が適用されるに至った際現に存在する道で、幅員4m以上のものを道路とする旨定めている。これは、客観的にこれらの要件を満たす道については、そのことのみをもって当然に42条道路とする趣旨であると解される。そして、ある道が3号道路に該当するか否かについて、市町村長等がその判定をする法令上の根拠も見当たらない。

そうすると、3号道路該当性に関する京都市長の道路判定は、事実上の確認行為にすぎないというべきであり、当該道が3号道路に該当し、又は該当しないことを確定する効果を持つ行政処分の性質を有するものではないと解される。

イ 被上告人においては、道路判定の内容が道路縦覧図に表示され、建築確認に際しては、その運用上、上記の表示等をも参照して、当該道が3号道路に該当するか否かの判断がされていることがうかがわれるが、上記のような道路判定の性質に照らせば、当該道の3号道路該当性につき、建築主事等が道路判定と異なる判断をすることを妨げられるものではない。そして、本件街路が3号道路に該当するか否かは、昭和25年11月23日

時点で本件街路が幅員4m以上の道として存在した事実が客観的に認められるか否かにより定まる以上、このような事実が認められず、本件街路が3号道路に該当するということができない場合には、本件道路判定がされていても、建築主事等は、本件各土地が3号道路に接していることを前提とした建築確認をすることはできない。

ウ したがって、本件街路が3号道路に該当するための要件を満たすか否かは明らかでないとしながら、本件道路判定がされていること等を理由に、建築確認を受けることができないために本件各土地上に建築物を建築することができない事態となる可能性はないとして、本件街路が3号道路に該当することを前提とする本件登録価格の決定は適法であるとした原審の判断には、固定資産の評価等に関する法令の解釈適用を誤った違法がある。

5 以上によれば、原審の上記判断には、判決に影響を及ぼすことが明らかな法令の違反がある。論旨はこの趣旨をいうものとして理由があり、原判決は破棄を免れない。そして、本件街路が3号道路に該当すると認められるか否か、本件登録価格が評価基準によって決定される本件各土地の価格を上回らないか否か等について更に審理を尽くさせるため、本件を原審に差し戻すこととする。」

Ⅲ 検討

1 はじめに

本最高裁判決は、道路判定の行政処分性とそれが本件各土地の評価にどのような影響を及ぼすのかについて判断を下した初めての事例である。もっとも、判例集等ではあまり明らかではないが、本件各土地の登録価格については、平成18基準年度以降、3年ごとに（21年度、24年度、27年度、30年度）同様の訴訟が提起されており（本件土地2は21年度以降追加）、その結果は、2019年5月末現在、以下の通りとなっている。

年度	判決	結果
平成 18 年度 (前訴)	<ul style="list-style-type: none"> 京都地判平成 24 年 3 月 23 日 (平成 20 年 (行ウ) 第 1 号、請求棄却) 大阪高判平成 24 年 10 月 10 日 (平成 24 年 (行コ) 第 71 号、控訴棄却) 最決平成 25 年 3 月 28 日 (平成 25 年 (行ツ) 第 11 号・平成 25 年 (行ヒ) 第 9 号、上告棄却・上告不受理) 	納税者敗訴確定
平成 21 年度 (本件)	<ul style="list-style-type: none"> 京都地判平成 28 年 1 月 21 日判自 439 号 32 頁 (請求一部認容) 大阪高判平成 28 年 6 月 23 日判自 439 号 47 頁 (原判決一部取消) 最判平成 30 年 7 月 17 日裁時 1704 号 1 頁など (破棄差戻し) 	差戻控訴審にて審理中
平成 24 年度	<ul style="list-style-type: none"> 京都地判平成 28 年 1 月 21 日 (平成 25 年 (行ウ) 第 36 号・40 号、請求一部認容) 大阪高判平成 28 年 6 月 24 日 (平成 28 年 (行コ) 第 45 号、控訴棄却) 最決平成 30 年 7 月 17 日 (平成 28 年 (行ツ) 第 327 号・平成 28 年 (行ヒ) 第 391 号、上告棄却・上告不受理) 	京都市審査委員会で審理中
平成 27 年度	<ul style="list-style-type: none"> 京都地判平成 30 年 11 月 28 日 (平成 28 年 (行ウ) 第 32 号、請求認容) *京都市審査委員会は控訴せず 	京都市審査委員会で審理中
平成 30 年度	*京都市審査委員会に審査申出	京都市審査委員会で審理中

* 公刊されていない判決については、読者の便宜のために事件番号を示している。

以上を見ると、まず、平成 18 年度の (本件土地 2 を除く) 本件各土地の登録価格が問題となった前訴に関する大阪高裁平成 24 年 10 月 10 日判決が道路判定を行政処分であると判示し、納税者の主張を斥けている。次に、平成 21 年度の固定資産税の登録価格に関する本件と、平成 24 年度のそれに関する別訴が同時進行的に審理され、第 1 審ではいずれも納税者の請求を一部認容して審査決定 (の一部) を取り消したが (裁判官は両事件とも同じ)、1 日違いで判決が下された控訴審では見解が分かれ (本件は控訴認容、平成 24 年度分は控訴棄却。両事件で裁判官は異なる)、最高裁では納税者の上告を認める結果となった (本件は破棄差戻し、平成 24 年度分は上告棄却・上告不受理)。したがって、本最高裁判決 (そして実質

的には同日の最高裁決定)は、道路判定の行政処分性を明示的に肯定した大阪高裁平成24年10月10日判決を覆し³⁾、このような下級裁判所における裁判例の不一致を解消したところに、実務上の意義が認められよう⁴⁾。本最高裁判決の後で判決が下された、平成27年度分に関する京都地裁平成30年11月28日判決は、本最高裁判決を引用しつつ同様の判断を下しており、今後も同様の判断が続くと思われる。

なお、前訴に関する大阪高裁平成24年10月10日判決の後、やはり道路判定の行政処分性を理由として納税者が上告をしているものの、最高裁平成25年3月28日決定は上告を認めなかったから、納税者としては事実上2回目の挑戦でようやく最高裁に自己の主張(の一部)を認めてもらったことになる。納税者の不屈の精神により本最高裁判決が得られたといえようが、ここまで不屈の精神を持たなければ救済が認められなかったわが国司法制度における権利救済実効性に疑問符がつかないわけでもない。また、ほぼ同じ物件の固定資産税につき5回も争訟が提起されているが、京都市審査委員会側の理由付けないし主張が一度に出てこない点(後述)に、

3) 本件控訴審判決は、「本件道路判定の処分性・・・についての判断はひとまず措いて結論を導いているから、その処分性に関する判断はしていない点に注意。

4) 後述する3号道路該当性の確認が問題となった札幌地判平成25年4月25日判時2197号20頁の先行事件として、3号道路の道路判定(同判決の評釈である土田伸也「判批」自治研究94巻9号123頁、123頁(2018)によれば道路位置指定申請の備考欄への3号道路取扱いの印字及びその旨の道路指定台帳の調製)の処分性が問題となった札幌地判平成23年1月14日未公刊(控訴審:札幌高判平成23年7月29日未公刊、上告審:最決平成24年1月24日判例集未登載)があり、道路判定の処分性が否定されている。なお、札幌地裁平成23年1月14日判決及び同高裁平成23年7月29日判決は未公刊なので、参考として本稿末尾に掲げている。

また、3号道路に該当することの確認の利益が問題となった奈良地判平成8年11月26日判自165号94頁は、3号道路との判定があったにもかかわらず確認の利益を認め、(3号)「道路は、法の規定により直接道路の指定を受けているものである」(96頁)と判示していることから、やはり道路判定の処分性を否定していると考えられる。さらに、建築主事による建築基準関係規定不適合通知の取消しが問題となった神戸地判平成4年6月24日判自101号77頁の「本件通路が3号道路であるとする被告の認定には、何ら違法な点がない」(82頁)との判示に関し、やはり札幌地裁平成25年4月25日判決の評釈である石井昇「判批」判時2223号136頁(判例評論666号6頁)(2014)は、3号「道路であるとの建築主事の認定に処分性がないことは当然の前提とされている」(138頁)、と述べている。

これらからすると、3号道路が否かは法定の要件を充足するか否かで当然に決まるのであり、道路判定などはなんらの処分性を持たないというのが、従来の判例の流れである。大阪高裁平成24年10月10日判決はむしろこの流れから外れた判決であって、本最高裁判決は従来の判例の流れを確認したに過ぎない。

その要因の一端を見いだしうる。少なくとも審査決定段階では、より綿密な調査や理由付けが必要であるように思われる。

本稿 III3 で述べるように、本最高裁判決自体は、原判決である大阪高裁平成 28 年 6 月 23 日判決の法的推論の誤りと、おそらくは事実認定の仕方の誤りを指摘したものに過ぎないが、本件を含む 5 回の争訟の根幹には、建築行政と税務行政間の取扱いの不一致がある。このような不一致自体の認識と、その制度的改善が必要であろう（ただし本稿 III5 で述べるように、評価要綱・要領レベルの改善ですむであろうし、それゆえ京都市特有の問題といえるかも知れない）。

本稿は、本最高裁判決の評釈ではあるが、上述のように本件各土地をめぐり 5 回も争訟が提起されており、それぞれの下級審判決が興味深い論点を扱っていることから、補論としてそれらの論点にも触れることとしよう。これは、本件を含む 5 回の争訟の根幹にあるものを探り出すためにも必要な作業である。なお、平成 18 年度の本件各土地の登録価格に関する京都地裁平成 24 年 3 月 23 日判決と大阪高裁平成 24 年 10 月 10 日判決については、前述のように本稿末尾にその要旨を掲げておく。平成 24 年度のそれに関する京都地裁平成 28 年 1 月 21 日判決はほぼ本件第一審判決と同様の理由付けであり、その控訴審である大阪高裁平成 28 年 6 月 24 日判決はその理由付けを引用していること、平成 27 年度のそれに関する京都地裁平成 30 年 11 月 28 日判決も、本最高裁判決を引用しつつ、2 つの京都地裁平成 28 年 1 月 21 日判決（平成 21 年度の登録価格に関する本件第一審判決と平成 24 年度のそれに関する同日判決）に類似した理由付けをするから、重要部分に限り、本文中で引用することにする。

2 道路判定の行政処分性

本最高裁判決の最大の特徴は、道路判定の行政処分性を肯定した大阪高裁平成 24 年 10 月 10 日判決を実質的に覆し、道路判定の行政処分性を明示的に否定したことである⁵⁾。

行政処分性は、一般に大田区ゴミ焼却場事件最高裁判決（最判昭和 39

5) 野口貴公美「判批」法教 459 号 151 頁、151 頁（2018）は、行政法学的には道路判定の処分性を最高裁が否定した点が注目されるとする。

年10月29日民集18巻8号1809頁）が示した定義、すなわち「公権力の主体たる国または公共団体が行う行為のうち、その行為によつて、直接国民の権利義務を形成したまたはその範囲を確定することが法律上認められているもの」か否かが問われることが多く、本件第一審判決、平成24年度の登録価格に関する同日判決とそれを引用する大阪高裁平成28年6月24日判決は、実際に大田区ゴミ焼却場事件最高裁判決を引用している⁶⁾。本最高裁判決は大田区ゴミ焼却場事件最高裁判決を引用することなく、①建築基準法第3章の規定が適用されるに至った際現に存在し、幅員4m以上の道であれば3号道路に該当すること、②道路判定の法令上の根拠がないことから、道路判定は事実上の確認行為であって、3号道路該当性を確定する行政処分ではない、と判示している。大田区ゴミ焼却場事件最高裁判決を引用しなかった理由は評者にはよくわからないが、同最高裁判決の古典的な実体法的公定力論に沿う表現を「過去のものとして葬り去りたい」⁷⁾のために、本最高裁判決はこれに言及しなかったと推測する見解がある。

3 法的推論と事実認定の誤り

建築基準法42条は道路を定義しているが、前述の通り、本件の争点（主要事実？）⁸⁾の一つは、本件西側接面街路が、上記42条道路のうち、1項

-
- 6) 平成27年度の登録価格に関する京都地裁平成30年11月28日判決は、本最高裁判決を引用して、道路判定が行政処分ではないと判示しており、大田区ゴミ焼却場事件最高裁判決を引用していない。
 - 7) 浅妻章如「判批」判例秘書ジャーナル文献番号HJ100050・10頁（2019）。最高裁平成17年10月25日判決（裁時1398号4頁）とその同日判決（訟月52巻5号1574頁）の藤田宙靖裁判官の補足意見を見るかぎり、このような見解には説得性がある。
 - 8) 基準年度の固定資産税の課税標準課税標準は土地家屋の価格であり（地法349条1項）、その価格は適正な時価（同341条5号。最判平成15年6月26日民集57巻6号723頁の言葉を借りれば、「正常な条件の下に成立する当該土地の取引価格、すなわち、客観的な交換価値」）であるから、適正な時価が地方税法上の要件事実といえるが、それに該当する具体的事実たる主要事実（具体的な価格）の認定が困難であるため、種々の間接事実から経験則を使って主要事実を推認するための技術的・細目的規範（事実認定規範）として機能しているのが、固定資産評価基準であり、その枠内で定められるのが、本件でいえば評価要綱・要領であると考えられる。42条道路該当性や、42条道路でない場合の細街路等・通路等該当性は、要領が定める経験則を発動させ、時価を導き出すための間接事実といえよう。評価基準が定める評価の方法によっては適切に算定することができない特別の事情（最判平成15年7月18日裁時1344号1頁など）は、経験則適用を妨げる間接事実ということになる。

3号に規定する道路（3号道路）に該当するかどうかである。原判決である大阪高裁平成28年6月23日判決は、3号道路該当性を直接判断する証拠がなかったことを踏まえ、①道路判定が行われると建築物の建築が可能になること、②昭和21年7月24日米極東空軍撮影の空中写真に（本件西側接面道路とおぼしき）道が撮影されていること、③前訴の判断結果といった間接事実（またはそれを示す証拠）に基づいて、(a)「建築物を建築できない事態となる可能性はない」から、(b)3号道路に該当すると判断した。

しかし、(b)であることの要件ないし前提として、(a)は必要ではないから、法的推論としては誤りである（逆に(b)→(a)はありうる）。本件最高裁判決が、「本件街路が3号道路に該当するための要件を満たすか否かは明らかでないとしながら、本件道路判定がされていること等を理由に、建築確認を受けることができないために本件各土地上に建築物を建築することができない事態となる可能性はないとして、本件街路が3号道路に該当することを前提とする本件登録価格の決定は適法であるとした原審の判断には、固定資産の評価等に関する法令の解釈適用を誤った違法がある」（下線部は高橋。下線部は要するに(a)である）と判示したのは、この推論の誤りを指摘するものと理解される。仮に、大阪高裁判決が①②③からストレートに(b)を導いていれば、各種の間接事実から主要事実の存在を正しく推論したという意味で、最高裁の結論は違ったのかもしれない。

他方、各種の事実から価格を推認するプロセスが推計課税に類似することや（違うのは推認プロセスについて規範的なものが存在するかどうかである）、評価基準が「一種の委任立法であり、補充立法である（一種の法規である）」（金子宏『租税法』（弘文堂、第23版、2019年）772頁）という見解を踏まえると、固定資産評価基準に沿って行われる価格算定の合理性を基礎づける事実（評価基準の定める要件に該当する事実を含む）が主要事実であると考えることもできる（ここでは推計課税につき泉徳治他『租税訴訟の審理について』司法研究報告書第36輯第2号（司法研修所、1984年）129-130、171-188頁に依拠している）。この考え方によれば、評価方法に合理性がないことは積極否認事実、特別の事情が再抗弁事実ということになる。本件で問題となった評価要綱・要領も評価基準と一体として考えれば、42条道路該当性が（課税庁側が証明責任を負う）主要事実と考えることも可能ではなかろうか。

以上と異なり、処分時に当事者が争点事実を特定し、不服審査段階で争点が整理されているため、課税訴訟における要件事実または主要事実をあえて分析する必要が乏しいという見解（藤山雅行「13 行政事件と要件事実」伊藤滋夫総括編集『民事要件事実講座2 総論II 多様な事件と要件事実』320頁、341頁）もある。

もっとも、本最高裁判決は、「昭和25年11月23日時点で本件街路が幅員4m以上の道として存在した事実が客観的に認められるか否かにより定まる以上」（下線部は高橋）と述べているから、3号道路該当性を直接かつ客観的に示しているとはいえない①や③を根拠に主要事実を認定することにも否定的な立場を採っているとも考えられる（航空写真から日常的利用性を認定しただけの②も根拠としては薄弱である⁹⁾）。結局、本最高裁判決は、大阪高裁平成28年6月23日判決の法的推論と、ややうがった見方ではあるが事実認定の仕方が誤っていることを理由としてそれを破棄したと考えられよう。このような考え方に基づく限り、道路判定の行政処分性の部分はともかく、本最高裁判決の射程は極めて狭いと考えられる。

4 評価要綱・要領の位置づけ

固定資産税に関する高名な判例である最高裁平成25年7月12日判決（民集67巻6号1255頁）は、「登録価格の決定が違法となるのは、当該登録価格が、〔1〕当該土地に適用される評価基準の定める評価方法に従って決定される価格を上回る時・・・であるか、あるいは、〔2〕これを上回るものではないが、その評価方法が適正な時価を算定する方法として一般的な合理性を有するものではなく、又はその評価方法によっては適正な時価を適切に算定することのできない特別の事情が存する場合・・・であって、同期日における当該土地の客観的な交換価値としての適正な時価を上回る時・・・であるということができると判示している。この枠組みで考えれば、本件は、登録価格の算定が評価基準に沿っておらず、評価基準に沿って算定した価格を超える違法があるかどうか（〔1〕のケース）が問題となった事例であり¹⁰⁾、より具体的には本件西側接面道路が3号道路かどうかの問題となっている。

9) 本最高裁判決の評釈である山口俊「判批」ジュリスト1526号10頁、11頁（2018）を参照。3号道路該当性に関する確認訴訟である札幌地判平成25年4月15日判時2197号20頁も航空写真が問題となっているが、幅員4m以上などの事実が確認できないとしている。かつての航空写真はそれほど精度のよいものではなかったためであろうから、少なくとも3号道路該当性を判断するにはあまり適当ではないと思われ、その意味で大阪高裁平成28年6月23日判決の事実認定には疑問が残らざるを得ない。

10) 匿名コメント・判自439号26頁、28頁（2018）〔以下、判自コメントと引用〕、匿名コメント・金法2107号66頁、68頁（2019）〔以下、金法コメントと引用〕。

もっとも、本件が評価基準に従っていない違法の事例であるとしても、評価基準自体は、街路の種別やそれに従った評価方法を明定していない。この点について、本最高裁判決の論理を確認しておく、まず本最高裁判決は、評価基準が市街地宅地評価法（1章3節二）において、その他の街路の路線価を付設するに当たり、街路の状況等を総合的に考慮すべきものとするほか（1章3節二（一）3（2））、画地計算法として無道路地等に関する評点算出法（別表第3・1（4）、7（2））を定めていることから、「そうすると¹¹⁾、評価基準は、土地の価額の算出に当たり、接道義務に関する当該土地の利用上の制約の有無及び程度を反映するため、これが街路に接しているか否か、接している場合には当該街路が42条道路に該当するか否かについても考慮すべきこととしているものと解される」という、本件において適用されるべき基準（考慮要素）を導き出している。その上で、本最高裁判決は「京都市評価要領は、このことを受けて、市街地宅地評価法におけるその他の街路の路線価の付設に際し、当該街路が42条道路に該当しない細街路等又は通路等である場合には、その利用上の制約の程度に応じた補正をすべきこととしたものであるということが出来る」と述べているから、本最高裁判決は、42条道路該当性自体を、評価要領ではなく、評価基準自体から導き出している。この点に、本最高裁判決の特徴がある¹²⁾。

11) この「そうすると」の含意について、神山弘行「判批」資産評価情報229号2頁、8頁（2019）参照。

12) 判自コメント・前掲注10・29頁は、取扱要領等が内部基準にとどまり、法的拘束力が直ちに認められるものでないから、本最高裁判決は要領の評価方法に従って算出される価額を上回るかどうかではなく、評価基準の定める評価方法に引きつけて検討している、と述べる。

もっとも、これまでの最高裁判決でも要領に言及したものはあるが（最判平成19年1月19日裁時1428号2頁、最判平成21年6月5日裁判所時報1485号5頁）、いずれも評価基準に照らして要領自体の合理性を認定した上で、それに従って算定された価格を適切な時価とし、あるいはそれを推認している。評価基準に従った時価評価においては、各自治体にある程度の事実上の裁量があり（本稿注15参照）、評価要領が裁量基準として機能している（＝評価基準から画一的・一義的な評価要綱・要領の内容が導き出せるわけではない）ことを前提に、このような合理性の判断が行われてきたと推測されるが、本最高裁判決は明らかにこのような立場を採っていない。本最高裁判決の立場は、評価基準から一義的な評価方法を導き出すものとして評価要領の法的統制を強めるものと理解できなくはないが、逆に要領の内容を無理矢理評価基準に読み込むこと（the tail wagging the dogの状態）により、裁量の外枠であるべき評価基準が骨抜きになる可能性もある。評価基準と評価要綱・要領の関係に関する今後の最高裁判決の動向は注視されるべきである。

評価基準の文言には42条道路該当性まで盛り込まれていないから（街路の定義もない）、文言解釈としては本最高裁判決には難があるといえようが、評価要領に示された42条道路該当性が、本件での争点として設定されたことから、上述のように評価基準において市街地宅地評価法や無道路地等に関する評点算出法の採用といった制度的根拠を踏まえつつ要領の定め自体に法的規範性を与え、また評価要綱や要領が評価基準本体（狭義の評価基準）と一体的に広い意味での評価基準を構成していることを示すために、本最高裁判決はこのような表現を使ったようにも解される。上述の最高裁平成25年7月12日判決は、評価基準の法的拘束力をより強く打ち出したものと理解されているところ¹³⁾、本最高裁判決は最高裁平成25年7月12日判決の判断枠組みに（黙示的に）依拠し、かつその論理を一步進めて法的拘束力を評価要綱や要領まで及ぼしたと評価可能である。もっとも、①民主的統制が及ぶ形で¹⁴⁾ 必ずしも制定されていない評価要綱や要領に対して法的拘束力を強く認める結果となることは妥当か¹⁵⁾、②本最高

13) 吉村典久「判批」ジュリ1461号8頁、9頁（2013）。法律の委任に基づく法規命令としての性格を総務省告示である固定資産評価基準に明確に認めたと理解もありうる、とされる（人見剛「判批」ジュリ1466号（平成25年度重要判例解説）58頁、59頁（2014）。法的拘束力を強く認めること自体の是非（例えば田中治「判批」判時2220号157頁（判評665号27頁）（2014）を参照）は、本稿の対象外である。

14) もっとも、固定資産評価基準自体の民主的統制が十分に行われているわけではない。この点について、谷口勢津夫「固定資産税の法的課題」日税研論集46号187頁、197-201頁（2001）参照。

15) 本件西側接面街路は、建築基準法上の道路でなくても路線価が付されているので路線であり（本稿II（2）参照）、したがって本件各土地は無道路地（路線に接していない画地）ではないが、説明のために道の種別と無道路地の評価を例にすると、「平成30年度京都市固定資産評価要綱（土地編）」「平成30年度京都市固定資産評価要領（土地編）」（<https://www.city.kyoto.lg.jp/gozai/cmsfiles/contents/0000082/82048/tochiyokoyoryo.pdf>）によれば、街路は道路・細街路等・通路等に分けられ（要領第13節）、路線に接していない画地（無道路地）について利用上最も合理的であると認められる路線が細街路等であれば0.80、それ以外（通路等を除く）であれば0.60の無道路地補正率（評価要綱別表1・附表6）が適用される（路線価付設上建築物が建築できない影響を考慮している場合には補正は行われない。要領第2節8（9）エ）。

他方、評者の住む名古屋市の場合、各市税事務所長宛て税務監名通達「平成30基準年度名古屋土地評価事務取扱要領」（平成30.2.20・29財固第57号、http://www.city.nagoya.jp/zaisei/cmsfiles/contents/0000076/76648/H30_tochiyouryou.pdf）は、街路のこのような種別を行わず（単に道路法3条のいわゆる公道のみならず）、建築基準法上の道路やその他の評価均衡上路線価を付設する必要がある道路である私道にも路線価を付設すると定めているだけである。要領第2章第1節第2・8（4）カ）、無道路地補正率も0.60（地目が宅地以外であれば0.50）（附表5-2）のみである。このように、評価要綱・要領や取扱要領レベルで少しずつ各自治体の取扱

裁判決の示す通り評価基準が42条道路該当性を考慮することを要求しているとすると、評価要綱や要領で42条道路該当性を明示的には考慮しない定め方をした場合には、そのような定めは評価基準に反することになるのか¹⁶⁾、といった疑問が生じる。上述のように、本最高裁判決が結局のところ原判決の法的推論や事実認定方法の誤りを指摘しただけであるとすれば、評価要綱・要領について踏み込んだ位置づけをする必要はなかったように思われる。

5 本件各土地上の建築物の建築可能性

本最高裁判決自身も述べるように、本件各土地が42条道路に沿接するかどうか重要なのは、本件各土地単独で、その上に建築物が建築できるかどうか、そしてその建築にどのような制限がかかるかによって、本件各土地の価額が変わりうるからである（建築できなければ、あるいはそれに

いが異なり、補正率等についても、上記のように自治体ごとに政策的な判断が行われている（評価基準の無道路地補正率は下限0.60を定めているだけである。評価基準別表第3・7(2)参照）。2メートルの接道義務を満たさず建築規制のある宅地やセットバックが必要な宅地につき、各市町村の所要の補正状況を示すものとして、やや古いが財団法人資産評価システム研究センター『土地評価に関する調査研究 [建築規制のある土地の評価に関する調査研究 (接道義務を満たさない宅地の評価・建て替えに際してセットバックが必要な土地の評価)、固定資産税の評価における造成費相当額に関する調査研究]』（平成14年3月、http://www.recpas.or.jp/new/jigyo/report_web/pdf/H.13/tochi.pdf）を参照のこと。

福岡地判昭和52年9月14日行裁例集28巻9号925頁、930頁は、評価基準は「市町村の適切な裁量」を認めており、「地方税法及び固定資産評価基準の許容する範囲内」市町村が取扱要領を定めて評価事務を処理することはなんら差し支えない、と判示している。谷口・前掲注14・201-206頁は、このような裁量は自主課税権の観点からは好ましいが、民主的統制の観点から、取扱要領のような行政内部の基準ではなく条例で定めるべきである、と論じる。かつては取扱要領が内部資料であるとして、その非公開が問題となっていたが（全国婦人税理士連盟編『固定資産税の現状と課題』（信山社、1999年）182頁）、インターネットや情報公開でそれらを入手できる自治体が増加しただけでも、状況の改善があったといえるかもしれない（ただし画地計算法における補正率の適用の不透明性などの状況はあまり変わっていない。同上182～183頁）。

- 16) 例えば、本稿注15で触れた「平成30基準年度名古屋市土地評価事務取扱要領」は、街路種別を問題にしていないから、明示的には42条道路該当性を必ずしも問題にしていない（黙示的には考慮していると思われる）。また、例えば京都市固定資産評価要領の細街路等及び通路の定義を、「建築基準法42条の規定による道路に該当するものとして建築指導課備付けの道路縦覧図に示されているもの以外のもの」と定義することは、評価基準に反するであろうか？（本稿II(1)でも示されているとおり、現在の通路等の定義でも、道路縦覧図の参照が行われている）。

重大な制限がかかれば用途が制限されて一般に価額が低下する)。したがって、土地価額評価上、建築主事等による建築確認(建築基準法6条1項、6条の2第1項)が得られるかどうかが重要であり、いうなれば真の争点である。

しかし第一審判決が述べているように、本件各土地に単独で建築物を建築できるかどうかの許可を所管する京都市都市計画局建築指導部は、仮定の内容を含む照会には回答できないと述べ、結局、本件各土地に単独で建築物が建設できるかどうかは不明のままとされている。いいかえれば、固定資産税の算定において、本件各土地が42条道路のうちの3号道路に該当しない(する)と判断されても、実際に建築主事等(あるいは建築指導部)がそれと異なる判断をするのであれば¹⁷⁾、本件各土地に建築物は建築できる(できない)こととなり、適正な時価評価ができていないことになる¹⁸⁾。真の争点が明らかにできないとすれば、「建築できそうかどうか」

17) 本件西側接面街路が3号道路の要件を客観的に充足しないにもかかわらず、仮に本件各土地について3号道路に該当することを前提に建築確認が行われれば、その建築確認は違法なものとして取り消されるべきである(判自コメント・前掲注10・30頁)。しかし、固定資産税における適正な時価算定上、裁判所が3号道路該当性について判断したとしても、それは主文に含まれていない以上、既判力(民訴114条1項)は及ばない。他方、取消判決の拘束力(行訴法33条1項)は、「判決主文が導き出されるのに必要な事実認定及び法律判断にわたる」(最判平成4年4月28日民集46巻4号245頁、253頁)が、本件の場合、固定資産税を賦課する課税庁としての京都市長、審査決定を行った京都市固定資産評価審査委員会のみならず、建築確認を行う建築主事等までこの拘束力が及ぶのが問題となる。拘束力の対象となる関係行政庁「とは、被告行政庁以外の行政庁で取り消された処分または裁決に係る事件に関係してなんらかの処理権限をもつ行政庁、すなわち、取り消された処分、裁決を基礎または前提とし、これと関連する処分または附随する行為を行なう行政庁」(杉本良吉『行政事件訴訟法の解説』(法曹会、1963年)111頁)であると解されているが、建築確認は固定資産税の賦課を基礎または前提とせず、これに関連する処分でも附随する行為でもない以上、3号道路に該当しないという理由に基づき審査決定が取り消されたとしても、3号道路に該当しないという判断は建築主事等を拘束しないとされる(逆に固定資産税における適正な時価の算定は建築確認を基礎とする以上、建築確認処分取消判決は固定資産税の登録価格の決定を拘束すると考えるべきである)。

18) 特定行政庁(京都市の場合には京都市長。建築基準法2条35号)は建築基準法42条1項4号、5号、同2項などに基づき道路を指定した場合には、その指定道路に関する図面(指定道路図)及び調書(指定道路調書)を作成しなければならず(建築基準法施行規則10条の2第1項)、京都市はインターネットで指定道路図を公開している(京都市指定道路図公開システム、<http://web.gis.survey.ne.jp/Kyoto/ShiteiDouro/>)。同システムで公開されている指定道路図は「道路情報に係る内容を証明するものではありません」と標記されているものの、道路種別に関する信頼度はそれなりに高いものと考えられる。なお、道路判定の結果を記載した(法令に根拠のない)道路縦覧地図の誤記載について、京都地判平成23年3

という可能性（建築物の建築可能性）の問題として、この点を価額の評価に反映するしかないと考えられる。逆に、建築主事等による42条道路に該当する／しないという判断を、固定資産税賦課において考慮しないとすれば、建築主事等は建築物が建築される／されないと考えているのに、固定資産評価上は建築物が建築されない／されるといった不一致が生じることになろう（建築許可に関する行政と固定資産税賦課に関する行政間の取扱いの不一致）。実際の市場価格は、建築主事等の建築許可が下りる／下りないに依拠するであろうから、このような不一致が生じると、固定資産の登録価格が過大・過少となり、地方税法の定める341条5号の適正な時価を反映していないばかりか、他の納税者との不平等も問題になろう¹⁹⁾。

このように、真の争点が本件各土地上の建築物の建築可能性であり、また建築行政と税務行政間の取扱いの不一致を回避しようとするれば、原判決である大阪高裁平成28年6月23日判決が、上述のように、①建築指導課の道路判定²⁰⁾（同課備付けの道路縦覧地図に反映された道路種別の現時点での判断）にまず依拠しつつ、②米極東空軍撮影の空中写真や③前訴の判断結果に基づいて、(a)「建築物を建築できない事態となる可能性はない」と結論づけたことは、ある意味で合理的であることがわかる²¹⁾。このよう

月30日裁判所ウェブサイトは、「個別の市民に対する関係で、道路縦覧地図への情報の記載を正確に行うべき職務上の義務が存するというべきであって、道路縦覧地図の作成及び縦覧が法令上の根拠を有さず、行政サービスの一環としてなされているとしても、それをもつて、前記義務の存在を否定することはできないというべきである」と述べて、国家賠償責任を認めている（一審で確定）。ちなみに、この事件で京都市は、「道路判定は、昭和34年に行われた2項道路の一括指定の範囲を明らかにする事実上の行為で、法に定められたものでなく、これにより新たな法的効果を生じるものではない」、として道路判定が処分性を有さないと主張していた。

19) 本件の納税者の方から寄せられた情報によれば、本件各土地について建築指導部に問い合わせを行ったところ建築許可が下りないと返答され、しかし固定資産評価においては宅地とされたことが、本訴に踏み切った理由の一つであるということである。行政内部での見解不統一や、取扱いの変更が、本件の原因の一つと推測される。

20) 本最高裁判決の評釈である林仲宣・高木良昌「判批」税弘67巻2号58頁、59頁（2019）は、「本事案の場合、法に基づかず課税庁での取扱いにより道路該当性判定を行い、補正率適用可否を判定してきたようであるが、税務行政に携わるものとして認識が甘かったといえるだろう」と述べている。しかし、道路判定を実質的に行う部署が、建築許可も取扱う建築指導部（ただし建築指導課と建築審査課で課が異なる）であること、前訴の結果を踏まれば、むしろ本事案に関して課税庁側の認識が甘かったと非難するのはやや酷のようにも思われる。

21) 本文における「合理的」という表現については、本件納税者代理人の方から非常に不満である旨の指摘を受けている。もとより、法（というより評価要領）の

な判断は、道路判定をベースに建築可能性を端的に把握し（道路判定の事実上の価格に対する影響力を考慮し）²²⁾、上記不一致を回避することができるからである。

もっとも、京都市固定資産評価「要領」は、道路を建築基準法42条のそれに依拠して定義しているから（本稿II（1）参照）、この要領のレベルでは、建築主事等とは無関係に、固定資産税の賦課において42条道路該当性を判断せざるをえなかった、つまり上述の不一致の原因が制度に内在していたことになる。この点につき興味深いのは、平成24年度の登録価格に関する大阪高裁平成28年6月24日判決の、以下のような判示である。

「控訴人は、固定資産評価の上で求められているのは、評価時点における適正な時価、すなわち、正常な条件の下において成立する取引価格を算定することであるが、京都市審査委員会が、道路判定の妥当性を独自に調査し、3号道路に接していないと判断して価格を算定した場合、その価格は適正な時価と乖離してしまうことになるとか、京都市審査委員会の決定によって、道路判定の効力が覆されると、元の道路判定を信じて取引を行った関係者に影響を与え、土地取引の安全性を阻害する結果になるとか、被控訴人は本件道路判定によって、本件土地2～5において建物を建築することができる一方、固定資産評価上は建築不可能な街路に接する土地であることを前提とした低廉な固定資産税を支払うことになるのは、両立することのない二重の利益を得ることになると主張するが、京都市審査委員会において、原文のまま接面街路が道路に当たるかとうかを審査しなければならず、その場合の資料が道路判定に限られないことは、既に判示したとおりであって、そのような法制度の下では、京都市審査委員会における審査の結果と道路判定との間に食違いが生じたとしても、それは法が許容するも

解釈適用として、大阪高裁平成28年6月23日判決は誤っているというのは、本稿III3で述べたとおりである。しかし、本文中の不一致解消ないし次注にいう道路判定の事実上の影響力を考慮すること自体は、適正な時価算定の観点からは、ありうる考え方であろう。

22) 判自コメント・前掲注10・29頁や、匿名コメント・判タ1454号35頁、38頁（2019）などは「道路判定の事実上の影響力」と呼び、浅妻・前掲注7・10頁は、「事実として道路判定を基に土地の価格が変わるという考え方」と表現する。

のというべきであり、そのことによって適正な時価を算定することができないということにはならないことも明らかであるから、上記の結論を左右するものではない。」

この判示からは、「法制度」や「法が許容する」場合の「法」とは何か明らかではないが（地方税法は上述のように不一致自体は許容していないと考えられる）、具体的には要領のことを意味するのであろう²³⁾。課税庁が自ら作成した要領に従って評価をしなければならないのであるから、この判示は至極妥当である。そして42条道路該当性を、道路主事等の判断や道路判定に合わせて判断したいのであれば、単に要領の改正をすればよいだけである²⁴⁾。

6 補論：第一審判決の審査決定全部取消しの妥当性

第一審判決は、本件西側接面街路が細街路等又は通路等のいずれに該当しても、本件各土地の時価は決定価格を下回るものの、具体的価格は認定できないとして、本件各土地につき審査決定を全部取り消し、審査委員会での再度の決定を要求した。全部取消自体は、平成24年度の登録価格に関する京都地裁平成28年1月21日判決とその控訴審判決である大阪高裁平成28年6月24日判決、さらに平成27年度のそれに関する京都地裁平成30年11月28日判決のすべてが採る立場であり、要するにすでに確定した平成18年度のそれと、差戻控訴審で審理中の本件を除けば、本件各土地に関する紛争の多くが京都市審査委員会で審理中ということになる。

審査決定の価格が、適正な時価よりも高い場合に、再度の決定をさせるべく審査決定を全部取り消すか（全部取消）、それとも高い部分に限り取り消すのか（一部取消）については、基本的には裁判所の判断による²⁵⁾。

23) このような言葉遣いは、要領が法を構成するかどうかという、本件では不要な議論を巻き起こす。端的に、要領がそのような制度を採用し、これが許容していると述べた方がよかったのではなかろうか。

24) ただし、本稿 III4 で述べたように、本最高裁判決が評価要綱・要領について踏み込んだ位置づけをしていることから、このような改正ができるかについて疑問は生じうる。

25) 従来は全部取消のみ認められるのか、一部取消も可能なのかといった議論があったが、周知のとおり、最判平成17年7月11日民集59巻6号1197頁は、一部取消も可能であると判示している。

すなわち全部取消がされるのは、基本的に価格算定上の問題点につき主張立証がなかったために裁判所が判断できない場合であり²⁶⁾、裁判所が判断できる場合には自ら判断して審査決定を一部取消することになる²⁷⁾。

第一審判決（および上述の3つの判決）は、本件西側接面街路が、道路、細街路等、通路等のいずれかという点につき、釈明権を行使してまで明らかにしようとしたが、本件各土地に建築物の建築許可が単独で下りるかどうかが不明であり、細街路等、通路等のいずれに該当するか認定が困難であるとして、審査決定の全部を取り消した。しかし、本稿注8で述べたように、道の42条道路該当性のほか細街路等該当性や通路等該当性が（課税庁側が証明責任を負うべき）主要事実と考えることができるのであれば、X側が道の存在とそれが細街路等又は通路等のいずれかに該当すること自体を認めている（自白している）ことを前提に、細街路等の存在が証明されていないとして、本件西側接面街路を通路等と認定した上で審査決定の一部取消を行うことはありえたようにも思われる²⁸⁾。そして、もしこの考え

26) 審査決定が全部取り消された比較的近年の事例として、東京地判平成29年9月14日判タ1448号164頁、大阪地判平成27年12月25日判例地方自治412号44頁（控訴審：大阪高判平成28年9月8日裁判所ウェブサイト）、福岡地判平成26年3月4日判例地方自治387号38頁がある。

27) 一部取消が認められた比較的近年の事例として、札幌地判平成28年1月28日判例地方自治416号30頁（ただし控訴審札幌地判平成28年9月20日判例地方自治416号24頁は、第一審判決の審査決定の一部取消部分を取り消した。上告審最決平成30年4月10日未公判も上告を受理しなかった）、東京地判平成27年1月14日裁判所ウェブサイト（控訴審：東京高判平成27年9月24日裁判所ウェブサイト）がある。

28) 要領は、「単独で建築物の建築確認を受けることが困難な画地に接する街路」が通路等に該当する（そして細街路等は通路等に該当する街路を除外している）と定義づけているから、建築許可が単独で下りない画地に接する街路は、自動的に通路等となる。そして、本件第一審判決及び平成24年度の登録価格にかかる同日判決は、「本件西側接面街路は3号道路（42条道路）に該当しないと認められるから、本件土地2～5上には、原則として建築物の建築は認められないことになる（建築基準法43条1項本文参照）」と認定している。（大阪高裁平成28年6月24日判決はさらに一歩進めて、「本件西側接面街路は42条道路には該当しないと認められる」（傍点は高橋）と判示している。「原則として」という留保付きながらも、建築物の建築が認められず、かつ建築許可が下りる他の可能性の証明ができていないのであれば、通路等に該当するという結論を導くのは、さして困難ではないように思われる。

この点について、平成27年度の登録価格に関する京都地裁平成30年11月28日判決は、以下のように判示している。

「エ 原告は、建築確認を受けられるか否か不明である場合、受けられることを前提に評価すべきではなく、本件西側接面街路を通路等と認めるべき旨主張する。しかし、本件西側接面街路が『細街路等』

方が正しいとすれば、むしろ全部取消を行った第一審判決は「紛争を早期に解決」（最判平成17年7月11日民集59巻6号1197頁、1202頁）せず、いたずらにそれを長引かせて当事者の負担を増すような態度を取ったと評価できよう²⁹⁾。

もっとも、細街路等と通路等のいずれに該当するか自体が明示的な争点として形成されていないこと、42条道路該当性や細街路等該当性などを判断するに際しては、例えば建築基準法42条2項の道路該当性など未だ主張されていない論点が残されていることからすれば、全部取消はやむを得ないのかもしれない。仮に通路等に該当するとしても、Y側の示したその価格はなおX側の主張する価格より高いことから、全部取消しはY側にとって不利益というわけでもない。

とはいえ、全部取消しに関連して、以下の2点が注意されるべきである。

第1に、全部取消しは、価格登録時あるいは審査決定時に付されなかった理由につき、再度課税庁側からの主張を許すことになり、納税者の争訟コストが増すほか、紛争の一挙解決の困難性（行政コストの増加による全納税者の負担増加）をもたらす。例えば、本件西側接面街路の本件各土地の反対側は、訴訟資料によれば本件当時畑であったとされるが、Google Earthで現在の本件各土地と本件西側接面街路をみると、本件西側接面街路を挟んで本件各土地の反対側には住宅が建築されており、かつそれらは他の住宅に比してセットバックして建築されているようにみえるから、本件西側接面街路は建築基準法42条2項の道路（2項道路）に該当しうる、とも考えられる³⁰⁾。しかしそれにもかかわらず、審査委員会側から2項道

又は『通路等』のいずれに該当するかを判定することが不可能又は極めて困難であると認めるに足りる証拠はなく、本件の証拠関係を前提に、これが通路等に当たるとして直ちに建築確認を受ける可能性を否定し、本件登録価格の当否を評価することは相当でない。」（原文23頁）。

以上の判示からすれば、裁判所はあまり主張立証の問題を意識していないのかもしれない。「相当ではない」理由は、一体何なのであろうか？

- 29) 裁判所が評価について踏み込んだ判断をせず、全部取消しを行うがゆえに紛争の早期解決が図られていないという実務家の見解として、物部康雄「税務争訟の現場から見る固定資産税評価制度4」税70巻7号148頁、152-153頁（2015）及び同「税務争訟の現場から見る固定資産評価制度6（最終回）」税70巻9号153頁、157-160頁（2015）参照。
- 30) 昭和25年12月8日に、旧大枝町、旧京北町大字広河原及び旧大原野村の区域を除く京都市の区域で、現に建築物が立ち並んでいる幅員4メートル未満1.8メー

路該当性の主張がなされたのは、平成24年度の登録価格に関する控訴審段階である³¹⁾。

第二に、全部取消しが行われて、最初から審査がやり直されることが本当にやむを得ないとすれば、その審査は客観的に妥当なものでなければならない、つまり現実と整合的で説得力のあるものでなければならないということである。例えば、本件各土地は、いわば逆U字型（∩）の駐車場用地であり、北を上にして∩型に道で囲まれている。その左側（西側）が

トル以上の道（袋路を除く）は、すべて2項道路としての一括指定を受けている（「建築基準法第42条第2項の規定に基づく道の指定」昭和25年12月8日京都府告示第820号）。

なお、京都市指定道路図提供システム上では、本件西側接面街路は、2019年1月末日時点では「42条2項又は1項3号道路」（水色）と表示されていたが、同年5月31日現在、道路種別が表示されていない。本最高裁判決に関連した処理がなされた可能性がある。

31) この点について、大阪高裁平成28年6月24日判決は、以下のように判示している。

「3 2項道路であることを決定する一括指定の存否の確認を求める等の訴訟を提起する必要性（争点（3））について

控訴人は、本件西側接面街路が3号道路に該当しないとするのであれば、それに続いて2項道路の該当性が明らかにされなければならない、2項道路であることを決定する一括指定が行政処分である以上、2項道路か否かは行政事件訴訟法により当該（一括）指定の存否の確認を求める等の訴訟を提起するなどして争わなければならないのであり、本件訴訟においてこれを争うことはできないと主張する。

京都市は、袋路を除き、基準時において、現に建築物が立ち並んでいる幅員が1.8m以上4.0m未満の道を、一括して2項道路と指定する旨の告示（本件告示）をしており、本件西側接面街路の属する地域の基準時は、昭和25年11月23日である・・・。

しかし、証拠・・・によると、昭和25年11月25日頃の本件西側接面街路の通り抜けは不明であり、本件西側接面街路のうち本件土地2～5に接する部分は木々に覆われていて、およそ建築物が立ち並んでいるとは認められないことから、本件西側接面街路は、上記告示の要件を満たすものではなく、2項道路に当たらないものと認められる。

そして、本件告示が行政処分であるからといって、被控訴人において、本件西側接面道路（原文のまま）が2項道路に当たらないことを本訴において主張することができない理由はない。

なお、被控訴人は、控訴人の上記主張について、時機に後れた攻撃防御方法として却下されるのが相当であると主張するが、訴訟手続が遅延することはないので、却下することはしない。」

本件西側接面街路が3号道路でもなく2項道路でもないとするれば、本件西側接面街路に立ち並んでいる建築物は、建築基準法違反の可能性が高くなる（前注で示したように、建築指導課所管の京都市指定道路図提供システムではいずれかに該当すると当初は表示されていた）。建築行政と税務行政間の取扱いの不一致が鮮明になった瞬間である。

本件西側接面街路であり、右側（東側）が本件東側接面街路であるが³²⁾、駐車場の入口は本件東側接面街路側にあり、かつその街路は京都市指定道路図提供システム上、2019年5月31日現在で1号道路と表示されている。本件当時から駐車場入口は変わっていないから、第三者である評者から見れば、本件西側ではなくむしろ本件東側接面街路に接していることを前提に評価すべきようにも思われる³³⁾。極論をいえば、このような重要論点については当初の審査申出時点から当然京都市審査委員会で精査されるべきであり、裁判所が審査決定を全部取り消して、精査を行わなかった同委員会に審理をやり直させることの意味自体が問われるべきではなかろうか。

7 おわりに

以上、検討を行ってきたが、①本最高裁判決は道路判定の行政処分性を否定した初めての事例であること、②本最高裁判決は、原判決である大阪高裁判決の法的推論の誤りを指摘し、客観的な事実認定を示唆したものであること、③本最高裁判決は、評価要綱や要領にまで法的拘束力を実質的に付与したものと解されること、④本件の真の争点は本件各土地上の建築物の建築可能性であり、本件要領は建築許可に関する行政と固定資産税賦課に関する行政間の取扱いの不一致を生じさせるが、原判決である大阪高裁判決は、要領の解釈適用として無理はあるものの、このような不一致

32) 先端部分は道ではあるが、京都市指定道路図提供システム上では、2019年5月31日現在、非道路と表示されている。通り抜けは可能であり、その様子はGoogle Earthで確認できる。

33) 本件各土地は、本件西側と東側の両接面街路である路線に挟まれた二方路線地に該当する可能性は否定できない。また、本件西側接面街路と本件各土地は崖で接しており、入口は存在しない。仮に本件各土地を本件西側接面街路のみと接する画地であるとするならば、本件第一審判決などが判示したように、均衡補正率0.80の適用がないと判示することにも疑問が生じる。むしろ本件各土地が、本件東側接面街路と高低差ゼロで接していることの方が、理由付けとしては説得的ではなかろうか。

なお、納税者側からの情報提供によれば、京都市審査委員会に戻された平成24年度の登録価格に係る審査において、課税庁側は本件東側接面街路を本件各土地の正面路線とすることを主張し始めたという（Yは京都市告示第357号により市道認定（道路法8条1項）したようであるが、京都市指定道路図提供システム上の京都市認定路線網図及び指定道路図には、2019年5月31日現在で表示されない）。主張自体は、本件西側接面街路を正面路線とするより説得力を持つにせよ、しかし主張の時期が極めて遅い。

固定資産評価基準と建築基準法（平成30年法67号による改正前のもの）42条1項3号所定の道路該当性（高橋）

を回避しようという観点からは合理性があること、⑤第一審判決が審査決定を全部取消したことについて議論がありうるが、全部取消は課税庁側からの理由の追加を許すことになり納税者の争訟コストの増加や紛争の挙解決の困難性をもたらすこと、もし全部取消をするのであれば客観的に説得力のある審査決定を行うべきであり、重要論点を当初の審査申出段階で精査しなかった審査委員会に審理を差し戻す意味が考えられるべきであることを、本稿では指摘した。②の点からすれば、本最高裁判決の結論について異論がないところであろうが、③から⑤の論点には、様々な議論があるろう。

本稿では、平成30年の建築基準法改正（建築基準法の一部を改正する法律・平成30年法律第67号）が与える影響³⁴⁾といった細かい論点について言及できなかったし、なによりも建築行政と首尾一貫した固定資産税に関する税務行政のあり方を網羅的に検討できなかった。しかし、今後の課題とすべき新たな論点の掘り起こしはできたように思われる。

[参考裁判例]

京都地判平成24年3月23日（平成20年（行ウ）第1号）

請求棄却

「第3 当裁判所の判断

1 固定資産税の課税標準と評価基準との関係等

地方税法359条は、固定資産税の賦課期日について、当該年度の初日の属する年の1月1日とする旨規定し、同法349条1項は、固定資産税の課税標準となる土地の価格について、賦課期日における価格で土地課税台帳等に登録された価格であると定めているから、土地の評価も、賦課期日である1月1日現在の現況により行うこととなる。

34) 改正後の43条2項1号は、「その敷地が幅員四メートル以上の道（道路に該当するものを除き、避難及び通行の安全上必要な国土交通省令で定める基準に適合するものに限る。）に二メートル以上接する建築物のうち、利用者が少数であるものとしてその用途及び規模に関し国土交通省令で定める基準に適合するもので、特定行政庁が交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がないと認めるもの」について、1項の制限（所定の道路への2メートル沿接）を外し、建築の建築を明示的に認めている（2号と違って建築審査会の同意や接道許可を取る必要がない）。この改正の趣旨は、「接道規制の適用除外に係る手続の合理化」（建築基準法の一部を改正する法律案要綱、<http://www.mlit.go.jp/common/001242724.pdf>）とされている。

判例研究

上記の『価格』とは、適正な時価をいう（同法 341 条 5 号）ところ、土地に対する固定資産税は、個々の土地の収益性の有無にかかわらず、土地の資産価値に着目し、その所有という事実で担税力を認めて課する一種の財産税であるから、上記の適正な時価とは、正常な条件の下に成立する当該土地の取引価格、すなわち、客観的な交換価値をいうと解される。

ここで、『価格』を決定するための評価基準は、課税対象となる全国の大量の固定資産について、限りある人的資源の下で、また、一定の時間的制約の中で、課税の基礎となる価格の評価事務を効率的に行うとともに、反復、継続的に実施される評価について、全国一律の統一的な基準による評価によって、各市町村全体の評価の均衡を図り、もって、評価に関与する者の個人差による評価の不均衡を解消することを目的とするものである。

もっとも、法は、適正な評価を算定するための技術的かつ細目的な基準の定めを評価基準にゆだねたのであり、適正な評価は賦課期日における客観的時価をいうものというべきであるから、評価基準に賦課期日における客観的時価を上回る価格を算定することまでゆだねたものではないと解され、登録価格が賦課期日における対象土地の客観的時価を上回るときは、その限度で登録価格の決定は違法であるということになる。

評価基準における市街地宅地評価法は、いわゆる路線価方式による評価法であり、大量の宅地の評価を短期間に相互の均衡を考慮しながら評価する方法として使用することができるものと解され、市街地宅地評価法において路線価方式を採用したことは一般的に合理性があるといえることができる。また、上記評価方法は、各街路について付設する路線価は、売買実例価格を基礎として、街路の状況、公共施設等の接近状況、家屋の疎密度その他の宅地の利用上の便等を総合的に考慮して決める旨定めているが、このような定めは、鑑定評価理論と矛盾するものではなく、客観的時価への接近方法として合理性を有するものであり、その他画地計算法の附表等についても合理性を欠くというべき事情はうかがわれぬ。そうすると、評価基準における市街地宅地評価法は適正な時価への接近方法として一般的に合理的であるといえるべきである。さらに、評価要綱及び評価要領・・・は、評価基準第 1 章第 3 節二（一）4 の規定に基づき、画地計算法の附表等につきより詳細な補正率を定めるなど、より具体的に価格の算定方法を規定したものであるが、上記附表その他について宅地の評価法として合理性を欠くというべき事情は見当たらず、評価要綱及び評価要領における市街地宅地評価法も、比準表等のその他の規範も含めて、適正な時価への接近方法として一般的に合理的で

固定資産評価基準と建築基準法(平成30年法67号による改正前のもの)42条1項3号所定の道路該当性(高橋)あるというべきである。

このように、評価基準並びに評価要綱及び評価要領における市街地宅地評価法が適正な時価への接近方法として一般的に合理性を有することからすると、同評価法に基づく住宅地区等の地区の選定、状況が相当に相違する地域の区分、主要な街路の選定、標準宅地の選定、標準宅地の適正な時価の評定、主要な街路とその他の街路の各路線価の比準、画地計算法の適用等が適正に行われれば、上記評価方法ののっとり算定した宅地の価格は、評価基準等自体が違法であるなど評価基準等によっては適正な時価を算定することができないというべき特別な事情がない限り、賦課期日における客観的な交換価値を超えるものではないと推認することができるというべきである。

そこで、以下では、問題となる各論点ごとに、本件各土地に係る決定価格の算定が、評価要綱及び評価要領によっている場合は、その当てはめに誤りがないかを確認しつつ、標準宅地の選定、画地の認定等の点で、上記賦課期日現在の現況により、評価基準ののっとり行われたといえるかを判断し、そのうえで評価基準等によっては適正な時価を算定することができないというべき特別な事情があるといえるかを、必要に応じて順次検討することにする。

2 本件土地1の類似土地を本件土地1が沿接する路線に沿接する路線に沿接する宅地としたこと及び本件土地2～4の地目を宅地と認定したことの適否について

(1) ア 評価基準は、土地の評価は、土地の地目の別に定める評価の方法によって行うが、その場合の地目の認定に当たっては、当該土地の現況及び利用目的に重点を置き、部分的に僅少の差異の存するときであっても、土地全体としての状況を観察して認定するものとしており(第1章第1節一)、土地の評価は、登記簿上の地目に関わりなく、現況の地目によって行うべきものと解される(現況主義)。

なお、被告は、固定資産税における地目の認定は、手続準則によるとされていることの根拠として固定資産評価基準解説(土地編)の記載・・・を挙げるが、その記載は、評価基準における各地目の『意義』については、不動産登記法上の取扱いと同様であり、具体的には手続準則に定められているところによる旨記載したものにすぎず、各地目の意義を不動産登記法上の地目と統一的にとらえるべきことを要請しているにとどまり、現況に反して登記簿上の地目のとおり地目認定すべきことまで求めているとは解されないから、被告の上記主張は採用できない。

イ 評価基準は、各地目の意義については明定していないが、その意義については、上記アのとおり、不動産登記法上の取扱いと同様であり、具体的には手続準則に定められているところ(なお、手続準則68条の定めは別紙4のとおりである。)によるべ

判例研究

きと解されるところ、手続準則 68 条 3 号は、宅地を『建物の敷地及びその維持若しくは効用を果たすために必要な土地』とし、同条 23 号は、雑種地を同条 1 号～ 22 号のいずれにも該当しない土地と定めている。

上記手続準則の定めによれば、宅地は、建物の敷地のみに限定されず、宅地に便益を与え又は宅地の効用に必要な土地を含み、また、現に建物が建築されていない土地であっても、例えば、土地が整地され、道路、電気、水道、排水設備等が整備されている場合や、いわゆる分譲宅地のように道路、側溝などで区画されている場合等、土地全体としての状況、使用実態等からみて客観的に建物の敷地の用に供されるものであることが明らかな場合には、これを宅地として認定するのが相当である。

(2) 評価基準には、雑種地の評価は、市町村内に雑種地の売買実例価額がない場合には、土地の位置、利用状況等を考慮し、付近の土地の価額に比準してその価額を求める方法によらし(第 1 章第 10 節)、評価要綱は、雑種地の評価は、雑種地の位置、形状、利用状況等を考慮し、『雑種地等に係る総合比準割合表』により付近の土地の価額に比準して求めた価額から『造成費相当額の控除(率)表』による造成費相当額を控除してその価額を求める方法によるものとし(第 10 節 1)、評価要領は、雑種地の評価は、当該土地に類似する土地の価額を基礎とすることとし、まず、おおむね、町ごとにその地域の土地の状況を把握し、当該土地に類似する土地(類似土地)を選定することとしている。

(3) まず、証拠・・・及び弁論の全趣旨によれば、本件土地 2～4 は、建物に附属した駐車場ではなく、建物とは独立した駐車場として利用されていること、整地はされているものの、電気、水道、排水設備等は整備されていないこと、道路、側溝などで区画されてもいないことが認められ、これらの事実を照らすと、本件土地 2～4 は、建物の敷地や宅地に便益を与え又は宅地の効用に必要な土地に該当しないことはもちろん、土地全体としての状況、使用実態等からみて客観的に建物の敷地の用に供されるものであることが明らかなものともいうことができず、手続準則の定める宅地には該当しないといわざるを得ない。そして、本件土地 2～4 は、手続準則 68 条 1 号～ 22 号の各号に定める地目のいずれにも該当しないから、その地目は雑種地(同条 23 号)と認定すべきである。」

(4)～(7) 略

「(8) 上記(3)のとおり、本件土地 2～4 の地目は雑種地と認定すべきところ、前掲事実のとおり、審査委員会は、本件土地 2～4 の決定価格の算定にあたり本件各土地の地目を宅地と認定したものであるが、本件土地 2～4 の地目を雑種地とする場合

固定資産評価基準と建築基準法（平成30年法67号による改正前のもの）42条1項3号所定の道路該当性（高橋）

でも、評価要領にいう類似する土地は宅地であり、その価額を基礎として、評価要領にしたがって市街地宅地評価法により、別紙2の3～9と同様の手順で評価額が算定されることになり、本件土地2～4に、既に擁壁が設けられ、画地内がきれいに整地されていること・・・からすると、雑種地から宅地へ転用するための造成費用については特段考慮する必要がなく、結局、本件土地2～4の評価額は、本件土地2～4の地目を宅地として評価要領にしたがって算定された決定価格（別紙2参照）と同額であることになる。

そうすると、上記本件土地2～4の地目を宅地と認定したことは適切とはいえないものの、決定価格は、本件土地2～4の地目を雑種地と認定した場合と異ならず、この点において、評価要領、さらには評価基準にのっとっていないとはいえないというべきである。」

3 本件土地1の補正率0.55の適否（略）

「4 本件土地2～4の評価額算定に当たり、特別事情によるその他の補正として補正率0.90を適用したことの適否について

(1) 評価基準は、画地計算法を適用する場合において、市町村長は、宅地の状況に応じ、必要があるときは、画地計算法の附表等について、所要の補正をして、これを適用するものとし（第1章第3節二（一）4）、評価要綱別表1の19（4）（前記第2の1（3）ア（エ）d）は、画地計算法（評価基準別表第3）に関し、特別の事情により、著しい利用価値の減少が認められる宅地で、当該路線に沿接する他の画地との評価の均衡上、補正の必要があると認められるものについては、別表1の1～18の画地計算の方法を適用して算出した評点数から、利用価値の減少する程度に応じて、その1割以内の評点数を控除した評点数によるものとする旨規定する。

上記評価要綱別表1の19（4）の定めは、評価基準の画地計算法における『所要の補正』として定められたものと認められる（乙2）ところ、上記3（1）において説示したとおり、上記『所要の補正』は、画地計算法を適用して画地の評点数を付設する際、市町村長が、評価の均衡を確保するために、宅地の状況に応じ必要がある場合に、附表等に補正を加えるものであり、その附表等の補正を行うに当たっては、各種補正計算の趣旨と各補正率の相関関係等を考慮し適正な補正が行われる必要があると解されるが、かかる観点からの補正が行われている限り、評価基準に反することにはならないというべきである。

そこで、上記評価要綱別表1の19（4）の趣旨及び補正率についてみると、上記の定めは、典型的に列挙することのできない特別の事情により、著しい利用価値の減少が

判例研究

認められることにより、評価基準別表第3及び評価要綱別表第1の1～18の定める各種の画地計算の方法によっては、当該路線に沿接する他の画地の評価との間に不均衡が生じる場合に、その利用価値の減少する程度に応じてその評点数を控除するものであり、その補正率として、利用価値の減少の程度に応じ、最大で1割の評点数を控除するものである。

証拠・・・及び弁論の全趣旨によれば、本件土地2～4は、平成18年11月以前には、その西側接面街路が42条道路に該当するか否かが未判定の状態であった（なお、東側に沿接する街路は、平成15年5月に非道路であるとの判定がされていた。）が、同月、京都市長が本件土地2～4の西側接面街路について、42条道路に該当する旨の道路判定を行ったこと、本件土地2～4とその西側接面街路との間には相当の高低差（本件土地2～4の方が高い位置にある。）があり、西側接面街路に接する相当部分が法面となっており、これを建築物の敷地として利用する場合には、一定の造成が必要であることが認められる。

このような、画地と路線との高低差に係る事情については、評価要綱表1の14『段差のある宅地の評点算出法』が、路線より低い位置又は高い位置にあるため、当該路線に沿接する他の画地との評価の均衡上、補正の必要があると認められる画地については、当該路線との高低差の程度に応じ、『段差補正率表』（附表10）により求めた補正率によって、その評点数を補正するものとしているものの、路線より高い位置にある画地に対して当該補正率を適用するのは、商業地区及び観光地区内の画地に限りとしていることから、住宅地区に存在する本件土地2～4には同補正率を適用することができない。

上記のとおり、本件土地2～4とその西側接面街路との間の高低差は、評価基準別表第3及び評価要綱別表1の1～18の定める各種の画地計算の方法によってはこれを評点数に反映させることができないが、かかる事情は、評価要綱別表1の19(4)の著しい利用価値の減少を生じる特別の事情に該当し、かつ、評価基準別表第3及び評価要綱別表1の1～18の定める各種の画地計算の方法によっては、当該路線に沿接する他の画地の評価との間に不均衡が生じる事情に該当するから、評価要綱別表1の19(4)により、その上限値である1割の評点数を控除することは、適正な『所要の補正』に当たるといふべきである。

(2) 原告は、42条道路とされた本件土地2～4の西側接面街路との高低差は5～6m程度であり、西側接面街路を出入口として利用しようとすると、人と車両の進入路を敷設する必要があり、現実の造成費用としてどの程度の費用が必要となるかは試算

固定資産評価基準と建築基準法(平成30年法67号による改正前のもの)42条1項3号所定の道路該当性(高橋)してみなければ算出することができず、又本件土地2~4のように^{原文のまま}投影面積に対してがけ地部分を除く有効利用可能面積が8割にとどまる場合もあるとして、特別事情による価格低下の程度は、土地評価額の1割にとどまるとはいえず、上記評価要綱別表1の19(4)の補正率の定めが不合理であって、評価要綱や評価基準によっては適正な時価を算定することができないというべき特別な事情があるといえ、その上で、せめて、本件土地1と同様に、宅地化規制率と同等の0.55の補正がされるべきである旨主張するようである。

そして、原告は、京都市が、平成18年11月、本件土地2~4の西側に接する街路について、42条道路に該当する旨の道路判定を行ったが・・・、その判定が誤っており、本件土地1と同様に、本件土地2~4は42条道路に接しておらず、その上に建物を建築することができない旨主張するが、本件全証拠・・・によっても、上記判定が誤っているとは認めるに足りない。

その上で、評価基準の画地計算法自体には、上記のような画地と路線との高低差を考慮する計算法は定められておらず(がけ地等については「がけ地補正率表」が定められているが、高低差があることから直ちにこれが適用されるものではない)、評価基準が、上記高低差により必要となる造成費用の価額や高低差による有効利用可能面積の減少割合をそのまま画地の評点数に反映させることまで要求しているとは解されない。

評価基準別表3附表7の定める「がけ地補正率」は、がけ地等で、通常の用途に供することができないものと認定される部分を有する画地について、その部分の割合による補正率を乗じて評点数を補正するものであるところ、がけ地地積が総地積の1割以上2割未満で補正率が0.95、2割以上^{原文のまま}2割未満で0.90、9割以上でも0.55というものであり、がけ地により用途が制限される割合と補正率が同等であるというものではない。

上記のとおり、評価基準が、がけ地補正率を用途が制限される割合に連動させていなかったり、また、評価要綱が、段差補正率を商業地区及び観光地区内の画地に限るとしていたりするのは、宅地の一部ががけになっていたり、高低差があつたりしても、その部分の効用が完全に妨げられるとはみていないからである。現に、庭園にしたり、車庫や地下室にしたりして利用することは十分可能であるといえ、評価要綱なり評価基準によっては適正な時価を算定することができないというべき特別な事情があるといふことはできない。

そして、評価要綱別表1の19(4)の^{原文のまま}特別な事情は、多様なものが想定されるものの、

判例研究

類型的に相当程度の減点補正を要する事情は、既に評価基準別表第3及び評価要綱別表1の1～18の定める各種の画地計算の方法における補正により考慮されていると解され、そのような類型的に相当程度の減点補正を要する事情に当たらない事情について、その補正の上限を1割と定めることは、直ちに評価基準に反するものとはいえないし、本件土地2～4に上記の上限を当てはめてもなお不合理であるといえる事情もなく、結局、評価基準によっては適正な時価を算定することができないというべき特別な事情があるということもできない。」

5 以下略

大阪高判平成24年10月10日（平成24年（行コ）第71号）

控訴棄却

「第3 当裁判所の判断

1 当裁判所も本件決定は適法であり、控訴人の請求はいずれも理由がないと判断する。その理由は、原判決説示（『第3 当裁判所の判断』）のとおりであるから、これを引用する。

2 控訴人の当審補充主張について

(1) 本件土地2～4の西側接面街路

上記土地については、平成18年11月、京都市長が同土地の西側接面街路について42条1項3号道路に該当する旨の道路判定を行ったところ、上記道路は、土地計画区域に指定されるに至った際に、現に存在する幅員4メートル以上の道路をいう。

道路判定は、申請人から道路種別判定依頼書を提出させ、建築指導課が事実の調査に基づいて行政庁の判断を示すものであるが、42条1項3号道路に該当するか否かの『判定』がされると、道路縦覧地図に判定結果が表示され・・・、それが以後の行政手続の前提とされるものであるから、公益的な性格を有するものである。また、42条1項3号道路に該当しないとの判定がされると、これに隣接する土地に建物を建築することが困難になるという結果が生じるから、個人の権利義務に対して直接影響を与えるものである。したがって上記判定は行政処分性を有するといえる。したがって、上記判定は、これが取り消されない限り、誤っていることが明白であると認められる場合を除いては、効力を有すると解される。

そして、証拠・・・によっても、本件土地2～4の西側接面街路が42条1項3号の道路に該当するとした道路判定の結果が誤っていることが明らかであるとはいえないから、本件土地2～4の西側接面街路は42条1項3号の道路に該当すると認めるのが

固定資産評価基準と建築基準法（平成30年法67号による改正前のもの）42条1項3号所定の道路該当性（高橋）相当である。原判決も同旨を説示するものである。」

札幌地判平成23年1月14日（平成22年（行ウ）第30号）

訴え却下

〔第3 当裁判所の判断〕

1 行政事件訴訟法3条2項にいう『行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為』とは、公権力の主体たる国又は公共団体が行う行為のうち、その行為により直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているものをいう。

この点、前記認定の前提となる事実によれば、本件行為の基となったというべき本件要綱3条は、札幌市長等が建築基準法所定の種々の権限を行使する前提として、その権限の行使に関係する土地について被告（札幌市都市局建築指導部道路確認課）が同法42条1項3号に規定する道路としての『取扱い』をするための手続を定めるものであると解することができる。そして、ある土地が同法の道路であるとすると、その土地については、同法44条（道路内の建築制限）及び45条（私道の変更又は廃止の制限）等の制限が課せられることになるのであるから、本件要綱3条に基づく被告の『取扱い』が、その対象たる土地の所有者の権利義務に無関係であるということまではできない。

しかしながら、建築基準法42条1項3号は、同条を含む同法第3章の規定が適用されるに至った際に存在する道（にして、原則として幅員4メートル以上のもの）を同規定における『道路』とする旨を定めているにすぎず、本件行為に先立つAの申請のような関係者の申請や、これに対する本件行為のような行政庁の応答行為によってはじめてある土地が同法42条1項3号の道路となるものではないから、本件行為それ自体は、これにより本件土地を同法の道路とするなどして、直接原告の権利義務を形成し又はその範囲を確定するものではないといわなければならない。したがって、本件行為は、行政事件訴訟法3条2項にいう『行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為』には該当しない。

2 以上によれば、本件訴えは、行政事件訴訟法3条2項に基づきながらも、同項にいう『行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為』に該当しない行政庁の行為の取消しを求めるものであり、不適法であるからこれを却下することとして、主文のとおり判決する。〕

札幌高判平成23年7月29日（平成23年（行コ）第1号）

控訴棄却

〔第3当裁判所の判断〕

1 当裁判所も、本件訴えは不適法であり、これを却下した原判決は相当であると考えるが、その理由は、原判決書『事実及び理由』欄の『第3当裁判所の判断』に記載のとおりであるから、これを引用する。

2 控訴の理由について検討する。

(1) 控訴人は、行政事件訴訟法3条2項所定の取消訴訟の対象となる行為に当たるか否かは、当該行為の仕組みを分析した上で、当該行為によっていかなる法的効果をもたらされるかという観点から実質的に判断すべきであるところ、本件行為は、本件土地に建築基準法上の法的効果を生じさせ、また、本件土地の隣地所有者であるAに建築確認を受け得る地位を与える法的効果をもたらすから、取消訴訟の対象となる処分に当たる旨主張する。

しかし、『行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為』とは、『公権力の主体たる国または公共団体が行う行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成しまたはその範囲を確定することが法律上認められているものをいう』と解すべきである（最高裁判所第一小法廷昭和39年10月29日判決。民集18巻8号1809頁参照）。

そこで、本件につき、上記の解釈から検討するに、建築基準法（以下『法』という。）42条1項3号は、法第3章（都市計画区域等における建築物の敷地、構造、建築設備及び用途）の規定が適用されるに至った際（法が施行された昭和25年11月23日時点）に現に存在する道であり、かつ、幅員が4メートル以上のものを道路とする旨規定しているところ、本件行為は、Aの申請に基づき、上記時点において、本件土地が法42条1項3号の要件を満たす道路として現存していたかどうかを調査し、上記時点において同号による道路としての要件を満たす道路として現存しているとの判断の下にその旨の判定をし、A提出に係る『現存道路の指定申請書』にその旨の印字をして『道路指定台帳』の一部として調製したものであって、本件土地が上記時点で同号に規定する道路であったという過去の事実を確認するものにすぎない。すなわち、本件土地が、現存道路であることについては、法の施行時点において既に法上の効果が生じているものであり、本件行為によって現存道路となるものではなく、隣接土地所有者などの利害関係人による何らかの申請行為やこれに対する本件行為のような行政庁の応答行為によって、はじめて現存道路となるものでもない。そうすると、本件行為は、直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められるものに該当しないから、取消訴訟の対象となる『行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為』と認めることはできない。

固定資産評価基準と建築基準法(平成30年法67号による改正前のもの)42条1項3号所定の道路該当性(高橋)

なお、本件行為により、本件土地の共有持分を有する控訴人が、法44条、45条等により私権の制限を受け、これを争う手段がなくなるといふことであれば、本件行為をもって、直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定する処分にあたると解する余地が存する。しかし、後述のとおり、控訴人は、本件土地の道路性について別途訴えをもって争う余地があるのであって、実質的な面を考慮しても、本件行為が取消訴訟の対象となる行為に当たると解することはできない。

控訴人は、行政指導(勧告)、観念の通知及び公証行為について処分行為性を認めた判例があることを指摘し、本件行為にもその趣旨を及ぼすべきである旨主張するが、これらの判例は、本件と事案を異にし適切でないから、控訴人の主張は採用できない。

(2) 次に、控訴人は、法42条1項3号の現存道路の取扱いに係る手続は、その申請の方法、行政庁における対象となる土地の実態調査及び要件該当性の判断等の点において、処分性が認められる法42条1項5号の道の位置の指定の手続と類似しており、本件行為にも処分性が認められる旨主張する。

そこで、検討するに、証拠・・・によれば、札幌市は、昭和47年9月2日付け決済に係る『建築基準法第42条第1項第3号の規定に基づく「道」の取扱いの取決めについて。』と題する書面を作成し、現存道路の申請の方法及び手順等を定めていたこと・・・、札幌市都市局建築指導部道路確認課は、上記取決めを改訂し、平成18年4月1日に札幌市道路位置指定申請指導要綱(本件要綱・・・)を定めたこと、本件要綱によれば、現存道路の取扱いは、地元関係土地所有者からの道路位置指定申請を受けて行うものとされ、その際、調査依頼書、道の位置の指定申請書、承諾書等の書類を添付して申請すること、上記申請を受け、被控訴人は、札幌市道路位置指定申請審査基準・・・に基づいて現存道路の要件該当性の有無を判断し、その上で要件に該当すると認める場合には、その土地を現存道路と判定し、その旨を道路台帳に記載して調製すること、法42条1項5号による位置指定についても、申請の際に調査依頼書の添付が要求されていないなど一部について相違があるものの、ほぼ同様の手続により位置指定が行われることが認められる。以上認定の事実によれば、上記の現存道路の取扱いに係る手続は、その申請の方法及び手順等からすると、法42条1項5号の定める道の位置の指定の手続と類似しているといふことができる。

しかし、法42条1項3号の道路と法42条1項5号の定める道に関する申請手続を検討するに、本来、法42条1項3号の道路については、申請により道路とされるものではないから、申請行為が必要とされるわけではなく、法及び建築基準法施行規則には申請に係る規定は置かれていない。これに対し、法42条1項5号の道は、法文上、

道を築造しようとする者が位置指定申請をすることが予定されており、建築基準法施行規則 9 条にその旨の規定が置かれている。しかるところ、本件要綱が法 42 条 1 項 3 号の道路についても申請手続を規定しているが、これは、以下の理由によると認められる。すなわち、被控訴人において、同号の道路をすべて把握しておき、関係者間の調整を図り、建築行政に役立たせることが理想的であるものの、自ら調査をして同号の要件を満たす道路をすべて把握することは事実上不可能であるため、当該道路を使用する必要性のある者に申請をさせ、これを契機として当該道路が同号の要件を満たす道路であるかどうかを把握するのが便宜であり、また、申請がない以上、当該道路を使用する必要性が乏しく、被控訴人において当該道路が同号の道路に当たるかどうかを把握していなくても建築行政に大きな支障はないとの考えから、申請があった場合に同号の要件を満たす道路であるかどうかを判定することとし、内部的な取扱いについての準則として、本件要綱に申請に係る規定を置いたものと思われる。以上のような趣旨から本件要綱が定める現存道路の取扱いに係る手続が規定されたものと解されるが、上記手続が法 42 条 1 項 5 号の手続に類似しているのは、実務上定着している同号の手続に準じるのが便宜であるとの判断に基づくものと解される。そして、現存道路としての取扱いは、上記のとおり、現存道路であることを事実上確認する行為に過ぎないから、本件要綱が定める現存道路の取扱いに係る手続が法 42 条 1 項 5 号の道の位置指定と類似しているからといって、同号と同様の処分とみることはできない。したがって、控訴人の主張は理由がない。

(3) 控訴人は、現存道路の取扱いにより建築基準法上の法的効果が発生すると主張する。すなわち、本件土地の隣接地所有者が、本件土地につき現存道路として取り扱われていない段階で、法 6 条等に基づく建築確認を申請する場合には、接道要件（法 43 条）を満たさないので、上記申請は相当程度確実に却下されるから、本件行為により現存道路の取扱いがなされることにより、建築確認を受け得る地位が付与されるという法的効果が生じると主張する。

しかし、現存道路の取扱いがされていない土地について、これを接道要件の対象道路として建築確認申請を行おうとする者は、予め本件要綱の手続によって現存道路の取扱いを申請していない場合であっても、当該道路が現存道路であることについて立証できれば接道要件を満たすことになる。したがって、上記立証ができた場合には、行政庁は接道要件を満たすものとして建築確認申請を認めなければならないことになり、現存道路の取扱いがされていなくとも、建築確認を受ける上で支障はないといえる。また、本件土地が現存道路と扱われており、これを前提として A が建築確認を得たと

固定資産評価基準と建築基準法（平成30年法67号による改正前のもの）42条1項3号所定の道路該当性（高橋）

しても、本件土地が法42条1項3号による道路としての要件を備えていない場合には、控訴人は、訴えの利益が存在することを条件として、Aに対する建築確認処分につき訴えをもって争うことができる。そうすると、現存道路の取扱いは、建築確認を受けようとする者に対して、建築確認を受け得る地位を付与するという法的効果を与えるものではないといえる。したがって、控訴人の主張は理由がない。

(4) 控訴人は、本件土地につき現存道路の取扱いがなされることにより、控訴人が共有持分を有する本件土地上において、法43条（接道要件、建築物を建築する場合には敷地が同法上の道路に2メートル以上接しなければならない）、44条（道路内の建築制限）及び45条（私道の変更又は廃止の制限）の各制限が課されることになる・・・と主張する。

しかし、控訴人が、将来、本件土地上に建物を建築しようとして建築確認申請をした際において、建築確認拒否処分を受けた場合、当該処分を対象として取消訴訟を提起することができるから、本件行為自体を取消訴訟の対象とする必要性はないというべきである。したがって、控訴人の主張は理由がない。

(5) 以上によれば、本件土地について現存道路として取扱う本件行為は、取消訴訟の対象となる『行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為』と認めることはできない。

よって、本件訴えは、行政事件訴訟法3条2項にいう『行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為』に該当しない行政庁の行為の取消しを求めるものであり、不適法である。」