

都市公園の敷地内に孔子廟を設置することを許可するに際し、その使用料を全額免除した市の行為が違憲とされた事例

- 【文献種別】 判決／那覇地方裁判所
【裁判年月日】 平成30年4月13日
【事件番号】 平成29年（行ウ）第9号
【事件名】 固定資産税等課税免除措置取消（住民訴訟）請求事件
【裁判結果】 認容（控訴）
【参照法令】 日本国憲法20条1項後段・20条3項・89条、行政事件訴訟法3条2項、地方自治法242条の2第1項3号
【掲載誌】 判例集未登載

LEX/DB 文献番号 25560133

事実の概要

Y市（那覇市）長は、平成26年3月28日に、一般社団法人久米崇聖会（補助参加人、以下、Zという）に対して都市公園である松山公園の敷地内に、久米至聖廟（本件施設）を設置することの許可を更新し（本件設置許可）、その敷地の使用料を全額免除した（本件免除、以下、本件設置許可とあわせて本件無償提供行為という）。本件施設は、至聖門（扉の中央は通常閉じられ、年に1度、孔子祭の釋奠祭禮せきでんさいらいの日にのみ開かれる）、儒学の祖である孔子とその門弟（四配）を祀る大成殿、啓聖祠、明倫堂・図書館等によって構成される。Zは、本件施設以外に、道教の神等を祀る天尊廟、媽祖を祀る天妃宮も所有しており、定款によれば、これら施設を広く一般に公開し、琉球王朝の発展に多大な功績を築いた久米三十六姓¹⁾の歴史研究、論語を中心とする東洋文化の普及や人材の育成を図り、もって地域社会への貢献、世界平和に寄与することを、Zの目的とする。また、そのための事業として、久米三十六姓の歴史研究等に関する事業や、本件施設等の維持管理及び公開に関する事業、釋奠祭禮の挙行及び論語等の東洋文化普及・交流に関する事業等を行うとされている。

Y市の住民Xは、本件免除を伴う無償提供行為は、政教分離原則（憲法20条1項後段、3項、89条）に違反し、本件免除は無効であるにもかかわらず、Y市長が上記使用料を徴収しないことは違法に財産の管理を怠るものであると主張し、①地

方自治法242条の2第1項3号に基づき、Y市長が、同年4月1日から同年7月24日までの間の松山公園の使用料181万7,063円（本件使用料）を請求しないことの違法確認や、②本件使用料相当額の損害賠償請求等をするを求めたのが本件である。

差戻前第一審よりXには複数の請求があったが、差戻前第一審は、各請求に係る訴えをいずれも適法な監査請求を経ていないとして却下した。差戻前控訴審は、Xの控訴のうち、上記①及び②に係る部分を那覇地方裁判所に差し戻す旨の判決をした。差戻後第一審において、Xが上記②の請求に係る部分を取り下げたため、審判対象は上記①の請求のみである。

判決の要旨

認容。

1 「地方公共団体が、公園管理者たる当該地方公共団体以外の者に対し、都市公園法上の都市公園内に宗教的施設たる公園施設を設けることを許可するに際して、都市公園の占用に係る使用料の全額を免除する行為（……都市公園の無償提供行為……）は、一般的には、当該宗教的施設を設置する宗教団体等に対する便宜の供与として、憲法89条との抵触が問題となる」。かかる状態が、「信教の自由の保障の確保という制度の根本目的との関係で相当とされる限度を超えて憲法89条に違反するか否かを判断するに当たっては、当該

公園施設の性格、都市公園の無償提供行為がされるに至った経緯、当該都市公園の無償提供行為の態様、これらに対する一般人の評価等、諸般の事情を考慮し、社会通念に照らして総合的に判断すべきものと解するのが相当である（最大判平 22・1・20 民集 64 卷 1 号 1 頁参照。）

「本件施設はそもそも儒教の祖である孔子及び四配を祀る廟であり、本殿である大成殿には……神位が置かれ、実際にも多数の参拝者が訪れて」おり、そのいずれもが「単に観光や社会的儀礼として参拝を行っているとはいえない」。また、「至聖門の正門は、孔子の霊を迎えるために釋奠祭禮の日のみ開かれるもので、続く「御路……石龍階等と一体となって、釋奠祭禮を実施するための施設であるということが出来る」上に、「本件施設は、至聖門、明倫堂及びフェンス等により松山公園内の他の部分から仕切られ」た配置であり、当初のY市の公園計画案の設計が変更に至る経緯をみれば、「閉じた空間であることが本件施設の性質上必要なものであるとして設計・配置された」とうかがわれる。「そして、本件施設においてZが年1回開催している釋奠祭禮は……その内容や態様からすれば……神格化された孔子や四配を崇め奉るという宗教的意義を有する儀式」である。以上から「本件施設は……宗教的性格を色濃く有する施設であるというほかない」。

Y市の公園計画案では、本件施設は開放的な「歴史公園風イメージ」でデザインされていたが、「宗教的施設ではないかとのY市側の意見……を抑え、Zの当初からの意見が通る形で」変更に至る等の議論経過を知るY市は、「宗教的性格を色濃く有する施設……に松山公園の一部を無償で提供することになる」と認識していた。本件無償提供行為の目的には「宗教的意義も含まれていた」。

「本件施設を所有し、維持管理し、釋奠祭禮を実施しているZは、宗教法人ではな」いが、「宗教的行事といえる釋奠祭禮の挙行を定款上の事業として挙げた上、理事長を筆頭（祭主）とする……実行委員会……を組織してこれを執り行っており、本件施設の運営管理及び釋奠祭禮の挙行をZの『事業の核』と位置付けてい」る。「本件施設及び行事の宗教性の程度」、「Zの定款の定め及び実際の事業の内容等に照らすと、Zは、本件施設等において宗教的行事を行うことを主たる目的とする団体であると評価すべきであり、憲法 89

条の『宗教上の組織若しくは団体』及び憲法 20 条 1 項後段の『宗教団体』に該当する」。

本件無償提供行為によって「Zが松山公園を占有する……面積は、1,335㎡と相応に広く、……その直接の効果として、Z等が本件施設を利用した宗教的活動を行うことを容易にしているといえる」。かかる状態は、「Z等の関係団体からの要請に応じる形で実現されたもので」、例えば「社寺上知……等により形成されたなどの……やむなき理由や経緯による」場合等とは異なり、これを解消しても「Z等の信教の自由を不当に侵害するものともいえない」。その他Z以外の評価等も考慮すると、「松山公園の無償提供状態は……儒教一般の宗教該当性についての結論いかにかわらず、一般人の目から見て、Y市がZの活動に係る特定の宗教に対して特別の便益を提供し、これを援助していると評価されてもやむを得ない」。

2 もっとも、本件無償提供行為のうちの「本件設置許可及び本件免除は、異なる法的根拠に基づく別個の行政行為である」。「本件施設は、宗教的性格とともに、歴史・文化の保存……等の目的及び効果を有する面も併有して」おり、「明倫堂を含む本件施設が、全体として都市公園法上の教養施設に当たると考えることは可能である」。「したがって、Zに対しては、都市公園法上の教養施設として本件施設の設置許可をしながら、……適正な使用料を徴収する」選択肢もありうる。「その場合には、本件施設の設置許可が、それ自体として」Z等による本件施設を利用した宗教的活動を容易にする強い効果を有し、一般人の目から見ても、Y市が特定の宗教に対して特別の便益を提供し、援助していると「評価されてもやむを得ないとまではいえないと解される」。

「総合的に判断すると……本件免除は、……憲法 89 条の禁止する公の財産の利用提供に当たり、ひいては憲法 20 条 1 項後段の禁止する宗教団体に対する特権の付与にも該当する」。「また、以上の検討に照らせば、本件免除は、憲法 20 条 3 項の禁止する国の機関たる地方公共団体による宗教的活動にも該当すると解するのが相当である。」

3 「本件免除……の瑕疵は、憲法 20 条 1 項後段、3 項、89 条に違反する……重大……明白」なものというべきで、「本件免除は無効である」。

「Y市長は、上記使用料を徴収すべき義務を負う」。「Zに対しこれを請求しないことは、違法に財産の管理を怠るものというべきである」。

判例の解説

一 本判決の意義・特徴

本判決は、孔子廟を所有、維持管理する団体と、当該孔子廟の敷地のために都市公園を無償で提供した市とのかかわり合いについて、主として憲法89条違反の観点から判断をしたもので、神社の氏子集団と、神社施設の敷地として市有地を無償で提供した市とのかかわり合いが争われた空知太神社事件判決（最大判平22・1・20民集64巻1号1頁）の応用例である。政教分離訴訟は基本的に2つの系統に大きく分けられ、従来多くの裁判例では20条3項適合性を軸とした判断がなされた。津地鎮祭事件判決（最大判昭52・7・13民集31巻4号533頁）、愛媛玉串料事件判決（最大判平9・4・2民集51巻4号1673頁）は、その例である。いずれも市あるいは県の公金支出の適否が争われた事案であったが、「宗教的活動」（20条3項）に当たるか否かが中心的な問題とされ、周知の目的・効果基準が用いられてきた。

本判決は、空知太神社事件判決を契機として生じた89条適合性を軸とする判断の流れに、位置づけられる。空知太神社事件判決は、政教分離原則の意義に関する先例の引用部分から、「宗教とのかかわり合いをもたらず行為の目的及び効果にかんがみ」の記述を削除し、複数の考慮要素のみを「総合判断」²⁾の観点として示した。すなわち、89条（ひいては20条1項）の範疇に属する事案³⁾として異なる判断枠組みの方向性を探ったわけだが、主に20条3項が問われる場合と89条の場合と、その切り分けのメルクマールをどこに求めたかは、法廷意見に明確な手がかりはない⁴⁾。また、本判決もそうした問いに答えるものではない。

本判決を整理すると、都市公園の敷地を市が無償で本施設敷地としての用に供しているという本件無償提供行為が、憲法20条1項後段、3項、89条に違反するとの原告の主張に対して、空知太神社事件判決の判断枠組みによって違憲判決を導いたものである。「明らかな宗教的施設」「宗教団体」などと端的に認められた対象に限らず、宗教性・世俗性を併有するとされた本施設、宗教

法人でないZが問題となった本件事案にも、上記判決の射程が及んだことは、参照価値をもつ。また、本判決の特徴としては、本件無償提供行為について、適正な使用料が徴収されれば違憲状態を解消でき、設置許可についても違憲・違法の評価を受けない旨を特に示唆したことが挙げられる。

二 判旨の検討

1 本施設の宗教施設性

本判決は、本施設の性格を総合的にみて、「宗教的性格を色濃く有する施設」と認めたものであり、複数の要素が併せ考慮された。①家族繁栄等を祈願する参拝者の存在、②本施設の祭礼専用の性格、③本施設で行われる行事の宗教性の程度、④本施設の法的扱いの経緯、⑤Z側の宗教的意識、である。このうち、③に係る記述の比重は相対的に大きい。一方で、本判決は、本施設が世俗的側面を相応に有するとも認めており、明倫堂での一般向けの公開講座の開催や、釋奠祭禮の冒頭での近隣中学校の生徒による論語素読等に言及した。本施設の公開の有無や各行事の地域活動の要素を、多少考慮したようである。

詳細は判決文にあたられたいが、上記⑤に関して、旧至聖廟でユタによる祈祷を事前に行い（遷座の御願）、神位を神輿に乗せ、行列を組んで本施設に運ぶという遷座式が挙げられた。その内容は、霊の移動を観念したZ側の認識を浮き彫りにしている⁵⁾。また、そうして安置される孔子らの神位の前での釋奠祭禮は、実行委員が会員に限られるなど特殊事情を有する反面、市長らは受動的な来賓の立場にとどまり、地元中学生も釋奠の開始前の部分に参加するにとどまるため、Z側の自己実現としての宗教的行事と形容できよう。本施設の外形的特徴とあいまって、Zの拌みを目的とした場の意義を明らかにするといえる。

2 Zの宗教上の組織・団体性（宗教団体性）

Zの憲法89条の要件該当性に関しては、「宗教的行事を行うことを主たる目的とする団体」との空知太神社事件判決を踏まえた定義が用いられた。祭礼を実施することから直ちに宗教団体と結論しない点では、忠魂碑前で慰霊祭を挙行了した地元の戦没者遺族会の宗教団体性が否定された箕面忠魂碑事件判決（最三小判平5・2・16民集47巻3号1687頁）の例に近い。当該慰霊祭は宗教的行

事であったが、会の「本来の目的」として行われたものではないと評価された⁶⁾。同会の世俗的目的のうち「英霊の顕彰」は宗教的意味をもちうるが、「会員の要望に沿うもの……として行われている」と強調されたことには、何の利益のために活動する団体かという観点がかかわれる。かたや本判決は、本件施設及びZが行う行事（釋奠祭禮）の宗教性の程度に加えて、Zの目的・事業にも釋奠の執行があること、すなわち、Zと当該行事とが不可分であることを確認した上で、Zの宗教団体性を肯定した。遺族会とZは、いずれも宗教的行事の主催者であるが、Zは直接に宗教的行事を行う主体という点で相違する。また、遺族会は、都合により慰霊祭の場や主催者の範囲を変更することもありうるが、Zは異なる。釋奠は他の祭式や施設をもって替え難いことからして、Zは、祭礼の利益のために活動する団体といえよう。

なお、本件の原告被告の間で儒教の宗教該当性につき争いがあるが、従来、判例は宗教の定義を明確にせず、「宗教的行事」など幅のある観念を用い、自らを宗教団体と標榜しない団体についても政教分離規定を適用してきた。憲法 89 条要件該当性は、宗教法人法 2 条にいう「宗教団体」をやや拡張した理解がされ⁷⁾、Zのように、宗教法人でない団体にも規律が及んでいる。こうした団体は、その一過的でない活動の宗教性によって宗教団体性を充足するから、上記「宗教団体」に類する儀礼行事又は信仰礼拝等の要素を伴う行事がなされているか、組織としての活動か、継続的定期的な活動かの判断こそが、まず重要であろう。

三 本判決と今後の検討課題

空知太神社事件判決は、祠や鳥居等を「神社物件」として、それらが設置されていた集会所との区別を図った。本判決は、上記判決とは異なり、「本件施設の物理的全体的一体性」を指摘し、琉球最古の公立学校とされる明倫堂を含む本件施設が、「全体として都市公園法上の教養施設に当たると考えることは可能」とした。しかし、「本件施設全体が一体として……宗教的性格を色濃く有する」と認めたこととの平仄が問題となる。明倫堂は沖縄戦で消失した旧堂の復元とはいいい難く、屋上に太陽光パネルが並ぶ外観など、歴史・文化的見地からすれば、大成殿その他の建物と一体性を欠くとの評価も可能であろう。また、認定事実

よれば、明倫堂の講堂等の基本使用料は 2 時間 2 万円と、地域の交流や学習の場としては Y 市の施設に比して高額の設定であるなど、本件施設が実際に住民の主體的な利用に供される開放状況にあるといえるのか、疑問は残る。語学や健康、教養文化を学ぶ機会を一般の市民に提供する宗教団体は珍しくない。Y 市における歴史性を活かしたクニダのまちづくりの方針が、本件施設の設置によってその目的をどの程度達したか、宗教的色彩を帯びた本件施設から都市公園法上の施設たる公共性をいかに見出すかという問いは、他の宗教団体の地域開放型の施設等の設置運営に示唆を与える内容を含んでおり、控訴審の判断も注目される。

● 注

- 1) 約 600 年前から主に中国の福建より琉球に渡ってきたとされる人々やその子孫が形成した居住地域を久米村（クニダ）といい、これら渡来人は「久米三十六姓」と称された。Z の社員は、久米三十六姓の末裔で（定款 6 条 1 項）、かつ理事会の決議を経て理事長が承認した正会員に限られる（定款 6 条 2 項、7 条）。
- 2) 辻村みよ子＝山元一編『概説憲法コンメンタール』（信山社、2018 年）130 頁 [佐々木弘通]。目的・効果基準との対比に関連して、同 128～130 頁参照。なお、本判決は、本件無償提供行為が有する効果のみならず、その目的に宗教的意義が含まれていたことにも言及する。
- 3) 政教分離原則違反の行為の類型化について、渡辺康行＝宍戸常寿＝松本和彦＝工藤達朗『憲法 1 基本権』（日本評論社、2016 年）191～193 頁 [渡辺康行] 参照。
- 4) 公金支出も含めた公的機関の行為を「宗教的活動」として処理してきた従来からの転換については、多くの分析がある。例えば、従来の最高裁判例と空知太神社事件判決との「不連続性」について、清野正彦「判解」最判解民事篇平成 22 年度（上）38 頁を参照。
- 5) 「久米崇聖会 100 周年記念史」（2014 年）38 頁には、「国内の参考例や漢和辞典により……神位を遷す事を『遷座』と称する事にした」との記述があるが、出雲大社の「本殿遷座祭」など各神宮・神社の「遷座」の用例、台湾の孔子廟新築の「移転」の用例が紹介され、神社に做ったことがわかる。Z 側の宗教的志向がうかがわれる。
- 6) いわゆる狭義説について、渡辺ほか・前掲注 3）184～185 頁 [渡辺康行]。組織に関する規約等がないなど教团的性格をもたず、他神社の支援を受けて祭事を行っていた氏子集団が問題となった空知太神社事件判決で示された「主たる目的」の定義は、より簡素化されている。
- 7) 宗教法人法上の定義と憲法 89 条解釈について、辻村＝山元編・前掲注 2）401～402 頁 [片桐直人] 等参照。