

## 那覇孔子廟撤去請求事件

【文献種別】 判決／最高裁判所第一小法廷

【裁判年月日】 令和7年3月17日

【事件番号】 令和5年（行ツ）第261号

【事件名】 久米至聖廟撤去を怠る事実の違法確認等請求事件

【裁判結果】 一部棄却、一部却下

【参照法令】 憲法20条1項・3項、89条、地方自治法242条の2第1項3号、那覇市公園条例（1970年那覇市条例第6号。令和5年那覇市条例第28号による改正前のもの）

【掲載誌】 裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25574147

日本大学教授 高畑英一郎

### 事実の概要

那覇市長は平成23年3月に一般社団法人久米崇聖会（以下「参加人」）に対して松山公園に久米至聖廟（以下「本件施設」）の設置を許可して（以下「本件設置許可」）、那覇市公園条例に基づきその使用料を全額免除するとともに、令和元年5月に地方税法367条、那覇市税条例71条2項に基づき本件施設の一部に対する固定資産税の減免処分をした。市長は、歴史性を活かしたまちづくりという都市計画プランの下、本件施設を体験学習施設ないし歴史上または学術上価値の高い公園施設として位置づけて、その設置を許可していた。

最高裁が使用料免除処分を憲法20条3項の禁止する宗教的活動に該当すると判決したため（最大判令3・2・24民集75巻2号29頁、以下「令和3年判決」）、市長は同処分及びその更新を取り消した。参加人は、それまでに発生していた使用料の全額を市に納付し、その後も使用料を順次納付している。

那覇市（以下「市」）の住民であるXは、市長が本件設置許可の下で市有地を本件施設の利用に供していることは、憲法の政教分離原則規定に違反し、参加人に施設の収去と土地の明渡しを請求しないことが違法に財産の管理を怠るものであるとして、市に本件設置許可の取消しと参加人に対する本件施設の撤去を求めること等の監査請求を行った。市監査委員会は、撤去請求に関して、本

件設置許可が財務会計上の財産管理行為に該当するものではないから住民監査請求の対象とはならないとして却下し、その他の請求を棄却した。Xは、地方自治法242条の2第1項3号に基づき市長に対して上記の怠る事実の違法確認を求め、市に対しては同項2号に基づき参加人に対する固定資産税の減免処分の無効確認を求めて提訴した。第一審（那覇地判令4・3・23LEX/DB25592148）は、本件設置許可には本件施設の財産的価値を評価する要素に欠けるが、公有地を不法に占拠する施設の撤去を求めることは財務的処理を直接の目的とした行為に該当するため、本件訴訟は住民訴訟の対象であるとした上で、その余の請求を棄却し、控訴審（福岡高那覇支判令5・4・13LEX/DB25595144）はこれを支持した。

### 判決の要旨

上告一部棄却、一部却下。

1 「本件施設は、その外観等に照らして」「社寺との類似性がある上、本件施設で行われる釋奠祭禮は、孔子の霊の存在を前提として、これを崇め奉るといふ宗教的意義を有する儀式というほかに、本件施設の建物等も、このような宗教的意義を有する儀式である釋奠祭禮を実施するという目的に従って配置されたものといふことができる。さらに、本件施設の設置に至る経緯等からすれば、本件施設は当初の至聖廟等及び旧至聖廟等

の宗教性を引き継ぐものといえる。これらからすれば、本件施設は、一体として宗教性を有するものといえ、その程度も軽微とはいえない。「もっとも、本件施設は、かつて琉球王国の繁栄を支えた久米三十六姓」「の至聖廟等を、そのゆかりの地である久米地域に再建したものといえ、地域の歴史や文化を伝えるものとして、一定の歴史的、文化的価値を有するものといえることができる。加えて、本件施設は、市の公式ガイドマップに掲載されるなどして現に観光客が訪れており、上記の歴史的、文化的価値や、後記の公園施設としての機能と相まって、観光資源としての意義を有するものといえることができる。また、本件施設を設置する参加人は、本件施設」「の公開及び釋奠祭禮の挙行のみならず、久米三十六姓の歴史研究」「等をもその定款上の目的ないし事業とする一般社団法人であるところ、本件施設は、都市公園法施行令「所定の体験学習施設としてその設置が許可されたものであり」「公園施設として管理され、一般公衆の利用に供されているものといえる。

2 「本件設置許可に至る経緯をみると、市は、本件施設の設置を含めた本件公園の整備について検討を重ね」「本件施設の設置について憲法上の政教分離原則との関係で一定の懸念が示されたものの、最終的には、当初の至聖廟等及び旧至聖廟等の歴史や性格に照らし」「体験学習施設ないし歴史上又は学術上価値の高いものとして、公園施設と位置付けることができると整理したものである」。上記1で「説示したところも考慮すると、市は、本件施設の歴史的、文化的価値、さらにはこれらを背景とする観光資源としての意義に着目し、本件公園の都市公園としての機能を増進し、地域の振興やまちづくりの実現等を図るといふ世俗的、公共的な目的から、本件施設に係る各公園施設設置許可をしてきたものといえるべきであり、その目的が宗教的意義を有するものとはいえない。

3 「公園施設設置許可を受けた者は、市に対し、占有面積1㎡につき1か月360円の使用料を納付しなければならないものとされているから、本件設置許可は、その相手方である参加人に、年間576万7200円」「の公園使用料の納付義務を

生じさせるものである。このように、本件設置許可を受けた参加人において、本件施設を利用した活動を行うためには、相応の使用料を負担しなければならないこととなるのであって、その額も、公園条例の規定に基づき一義的に定まるものである。そうすると、本件設置許可は、これにより参加人において本件土地に宗教性を有する本件施設を設置し、そこで宗教的活動を行うことが可能となるという側面があるとしても、同活動に係る特定の宗教に対する特別の便益の提供に当たるものとは評価し難いといえるべきである。本件設置許可と併せて認められた公園使用料の全額免除処分は令和3年大法廷判決を受けて取り消され、その後公園使用料が順次納付されているから「市が本件設置許可に基づき本件土地を本件施設の敷地としての利用に供していることについても、上記活動に係る特定の宗教に対して特別の便益を提供するものと評価することはできない。

4 「本件施設の宗教性やその程度を考慮しても、市長が本件設置許可をし、これに基づき市が本件土地を本件施設の敷地としての利用に供していることは、一般人の目からみて、市が本件施設における参加人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るおそれがあるものとはいえないといえるべきである。

5 「以上のような諸事情を考慮し、社会通念に照らして総合的に判断すると、市長が本件設置許可をし、これに基づき市が本件土地を本件施設の敷地としての利用に供していることは、市と宗教との関わり合いの程度が、我が国の社会的、文化的諸条件に照らし、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るものとは認められず、憲法上の政教分離原則及びそれに基づく政教分離規定に違反するものではないと解するのが相当である。以上の点は、当裁判所大法廷判決（津地鎮祭事件＝最大判昭52・7・13民集31巻4号533頁、愛媛玉串料訴訟＝最大判平9・4・2民集51巻4号1673頁、空知太神社事件＝最大判平22・1・20民集64巻1号1頁、令和3年判決）の趣旨に徴して明らかといえるべきである。所論の点に関する原審の判断は、以上の趣旨をい

うものとして、是認することができる。論旨は採用することができない。

(固定資産税の減免については省略)

## 判例の解説

### 一 宗教施設に対する公有地の提供と政教分離原則

本件地裁判決が述べるように、公有地を宗教施設設置のために提供することは宗教団体等に対する便宜供与として、政教分離原則との抵触が問題となりうる。しかし最高裁は、公有地を宗教施設に無償で提供することのすべてが憲法違反になるわけではなく、当該施設が「歴史的、文化財的な建造物として保護の対象となる」場合や「観光資源、国際親善、地域の親睦の場など」の意義がある場合には許容されうることを示唆し、さらには明治初期の上知令による寺社領の官有地編入などの歴史的経緯は政教分離違反を検討する際の「重要な考慮要素」になるとしている(空知太神社事件)。だが、そのような特別な事情がない場合の無償貸与は憲法違反となる。

公有地を不法に占拠する施設がある場合、その撤去が要請される。それが宗教施設の場合、撤去が信者の信教の自由に重大な不利益を及ぼすと想定される。空知太神社事件は、政府がかかる違憲状態を解消するために合理的で現実的な手段を講じることは違憲ではないと説示し、そうした手段として、富平神社事件<sup>1)</sup>では公有地の譲与<sup>2)</sup>が、第2次空知太神社事件<sup>3)</sup>では公有地の有償貸与等が政教分離に違反しないと判決された。無償貸与は、宗教施設を設置する団体に対価の支払いなくそれを活用する便宜を与えるのであり、それによって当該団体はその土地を「利用した宗教的活動を行うこと」が容易になるという直接の効果をj得るため違憲となるが(空知太神社事件)、有償貸与等は対価の支払いという経済的負担を生じさせ「特別な便宜供与」たる性質を希釈させるため、違憲性が解消されることになる<sup>4)</sup>。

第2次空知太神社事件では、適正な賃料の支払いのみならず、宗教施設の規模の縮小、神社の表示の撤去、祭事の態様の変更等の解消手段を総合的に考慮して、その合憲性が判断された<sup>5)</sup>。本件でもXはこれらの判断要素の考慮を主張していた

が、下級審判決はいずれも事案の違いを強調し<sup>6)</sup>、市の参加人に対する使用料相当額の支払請求権が確認されたことによって違憲性は解消されたとしている(主に本件地裁判決参照)。

### 二 本判決の判断枠組みとその構成

本判決は、明示的ではないものの、第1次訴訟である令和3年判決の判断枠組みに基づき判決を下している。同判決は「国家と宗教との関わり合いには種々の形態があり、およそ国家が宗教との一切の関係を持つことが許されないというものではなく、政教分離規定は、その関わり合いが我が国の社会的、文化的諸条件に照らし、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るものと認められる場合に、これを許さないとするものである」とする、津地鎮祭事件以降の判例が示す「基底的な判断枠組み」<sup>7)</sup>を前提に、①当該施設の性格、②当該免除をすることとした経緯、③当該免除に伴う当該公有地の無償提供の態様、④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る手法を採用していた。

本判決も、①については令和3年判決の認定に基づき、本件施設が外観上社寺との類似性がある等から、そこに軽微ではない宗教性を認めた<sup>8)</sup>。その上で、本件施設には一定の歴史的文化的価値があることを認め、さらに観光資源としての意義、一般公衆の利用に供される体験学習施設としての側面があることも認定した。そして本件施設の宗教施設としての性格を認めつつも、歴史的文化的価値等の要素を指摘することにより、本件設置許可は直ちに政教分離違反にはならないことを示した。②は「当該許可の経緯」と読み替えられた上で、その目的に着目し、市が本件施設に関する上記認定に基づいて、本件公園の都市公園としての機能を増進し、地域の振興やまちづくりの実現等を図るという目的は世俗的公共的であると評価して、その目的に宗教的意義はないと判示した。③も「有償貸与の態様」に置換され、本件設置許可により公有地での宗教的活動を許容する側面はあるものの、条例の規定通りの使用料の納付を参加人に義務づけていることから、特定の宗教に対する特別な便宜の提供には当たらないとされた。そして、以上のように認定された本件施設の宗教性、

本件設置許可の目的及び効果から、④として、市が公有地を本件施設に提供することは一般人の目から見て、特定の宗教に対して特別の便益を提供するものと評価されるおそれはないと判決したのである。

本判決は具体的な判断枠組みを明示することはなかったが、上記①ないし④に対する判断を考慮要素にして「基底的な判断枠組み」に照らして憲法判断を行った。このような手法は、すでに大阪地蔵像訴訟<sup>9)</sup>や白山比咩神社事件<sup>10)</sup>で用いられているところである。総合的判断は目的効果基準とは異なるとはいえ、目的と効果に着目することはつとに指摘されてきた<sup>11)</sup>。宗教性を伴う政府行為の「合憲性を判断する上で最低限の着眼点として」<sup>12)</sup>目的と効果の検討は不可欠といえるので、具体的な判断枠組みがどのようなものでも、目的と効果の検討は行われると想定されよう。

### 三 本件の総合的判断の位置づけ

本件は、無償か有償かの違いがあるものの、空知太神社事件と同様に、宗教施設に対する公有地の利用提供行為が争われた事件であり、総合的判断の手法も採用された。上記のように本判決は本件設置許可には世俗的公共的目的があると認定しており、政府行為の「宗教性」と「世俗性」とが同居してその優劣が微妙である場合<sup>13)</sup>にも当該手法が適用されることが明らかになった。

本判決はまた、政教分離に関する20条1項後段、3項、89条を「政教分離規定」としてまとめ、総合的判断を適用したのちに、本件設置許可は「憲法上の政教分離原則及びそれに基づく政教分離規定に違反するものではない」と判決した<sup>14)</sup>。本判決が個別の条文を特定せず「政教分離規定」という包括的な表現を用いたことは、総合的判断が特定の条文に限定されるものではなく、憲法上の政教分離原則全体に関わる判断枠組みであることを示唆すると思われる。「政教分離の有無に関する審査基準は、政教分離規定に共通であるから」<sup>15)</sup>、「適用条文の問題は、最高裁にとっては重要ではない」<sup>16)</sup>ということになる。

それゆえ、具体的な判断枠組みの採用に関しては「典型的アプローチ」<sup>17)</sup>によることになる。そして、宗教施設への公有地の継続的な提供に関わる事案には総合的判断が適用されることが確立し

たといえるのではあるまいか<sup>18)</sup>。

#### ●—注

- 1) 最大判平22・1・20民集64巻1号128頁。
- 2) 富平神社事件は、かつて町内会の前身団体が当該土地を市に寄附し、市がそれを当該町内会に譲与した事案である。そのため、かかる経緯のない土地を違憲性解消のために宗教団体に譲与する事案の先例にはならないと思われる。
- 3) 最判平24・2・16民集66巻2号673頁。
- 4) 岡田幸人「判解」最判解民事篇平成24年度(上)166頁参照。
- 5) 市川正人「判批」判評647号(2013年)4頁。
- 6) 富平神社事件や第2次空知太神社事件では違憲状態を解消する手段の合憲性が争われたが、本件はその手段の合憲性とはかかわりなく、本件施設の撤去を求めることを怠る事実の違法性を争うものであるため、これら先例とは異なる事案と理解される。
- 7) 清野正彦「判解」最判解民事篇平成22年度(上)39頁。
- 8) 下級審判決は参加人の宗教団体該当性を認定したが、本判決は令和3年判決と同様にこの点に一切言及していない。
- 9) 最判平4・7・9判時1441号58頁。目的効果基準の枠組みでの判断。
- 10) 最判平22・7・22判時2078号26頁。目的効果基準の枠組みでの判断。
- 11) 例えば高畑「判批」日法76巻5号(2010年)182～184頁参照。
- 12) 清野・前掲注7)42頁。
- 13) 前掲空知太神社事件藤田宙靖裁判官補足意見(最大判平22・1・20民集64巻1号17頁)。令和3年判決の段階でも、最高裁は同補足意見とは異なる見解を採用していることが指摘されていた。高瀬保守「判解」最判解民事篇令和3年度(上)46頁参照。
- 14) 個別の条文を提示しないアプローチは、白山比咩神社事件でもみられる。具体的な判断枠組みを明示しない点も併せて考えるなら、本判決は「事例判断」とみなされよう。
- 15) 清野・前掲注7)26頁。
- 16) 赤坂正浩「孔子廟違憲判決」憲法研究5号(2022年)145頁。
- 17) 穴戸常寿『憲法 解釈論の応用と展開 [2版]』(日本評論社、2014年)125頁。
- 18) 高畑「判批」法教490号(2021年)70頁参照。