

**泉佐野市特別交付税額決定取消訴訟最高裁判決****【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2月27日**【事件番号】** 令和5年（行ヒ）第297号**【事件名】** 特別地方交付税の額の決定取消請求事件**【裁判結果】** 破棄差戻**【参照法令】** 裁判所法3条1項、地方交付税法1条、2条1号・2号、3条2項、4条2号、6条の2第1項、15条1項・2項、16条1項、地方自治法1条の2、1条の3第1項・2項、2条1項・2項**【掲載誌】** 裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25574103

同志社大学助教 田中謙太

**事実の概要**

地方交付税（以下、「交付税」という）は、地方団体間の財源の不均衡を調整し、すべての地方団体が一定の水準を維持できるよう財源を保障すべく、国税として国が地方団体に代わって徴収し、各地方団体に分配するものである<sup>1)</sup>。地方交付税法（以下、「交付税法」という）上、交付税は普通交付税と特別交付税に分けられる（交付税法6条の2）が、この内、各地方団体に交付される特別交付税の算定方法は、交付税法15条1項の委任を受けた総務省令で定めることとされる。総務大臣は、これに従って毎年度12月と3月の2度に分けて交付額を決定する（交付税法15条2項）。

令和元年度の特別交付税につき、総務大臣は特別交付税に関する省令附則5条21項（令和2年総務省令第11号による改正前のもの）及び7条15項（令和2年総務省令第12号による改正前のもの）を定めた（以下、「本件特例規定」という）。本件特例規定は、いわゆるふるさと納税寄附金に係る収入見込みが一定額を超える場合には、当該超過額を減算項目として特別交付税を算定することとしていた。

本件特例規定に基づき、総務大臣は、地方団体X（泉佐野市—原告・被控訴人・上告人）に対し、令和元年度12月分及び3月分の特別交付税の交付決定（以下、「本件各決定」という）を行った。Xは、本件特例規定が交付税法15条1項の委任の範囲

を逸脱し違法無効であるからこれに基づく本件各決定は違法であると主張して、Y（国—被告・控訴人・被上告人）を被告として本件各決定の取消しを求める訴えを提起した。

第一審の大阪地裁は、中間判決により本件訴えが裁判所法3条1項の「法律上の争訟」に当たると認めた上で（大阪地中間判令3・4・22判時2495号14頁）<sup>2)</sup>、本件特例規定は交付税法15条1項による委任の範囲を逸脱しているとして、本件各決定を取り消した（大阪地判令4・3・10判時2532号12頁）<sup>3)</sup>。これに対しYによる控訴を受けた大阪高裁は、本件訴えの「法律上の争訟」性を否定し、訴えを却下すべきとしたため、Xが上告した<sup>4)</sup>。

**判決の要旨**

「裁判所法3条1項という法律上の争訟とは、当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争であって、かつ、それが法令の適用により終局的に解決することができるものをいう（最高裁昭和51年（オ）第749号同56年4月7日第三小法廷判決・民集35巻3号443頁参照）。

「地方団体は、国とは別個の法人格を有し、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものであるところ（地方交付税法2条2号、地方自治法1条の2、1条の3第1項、

第2項、2条1項、2項)、地方交付税は、地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方団体の独立性を強化することを目的として、地方団体がひとしくその行うべき事務を遂行することができるよう、国が、地方団体に対し、条件を付け又はその用途を制限することなく、交付するものである(地方交付税法1条、2条1号、3条2項)。そして、特別交付税は、このような地方交付税の一種であり、交付されるべき具体的な額は、総務大臣がする決定によって定められるものである(同法4条2号、6条の2第1項、15条1項、2項、16条1項)。

「そうすると、特別交付税の交付の原因となる国と地方団体との間の法律関係は、上記決定によって発生する金銭の給付に係る具体的な債権債務関係であるということが出来る。したがって、地方団体が特別交付税の額の決定の取消しを求める訴えは、国と当該地方団体との間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争に当たるといふべきである」。

「また、特別交付税の額の決定は、地方交付税法及び特別交付税に関する省令に従ってされるべきものであるから、上記訴えは、法令の適用により終局的に解決することができるものといえる」。

「以上によれば、地方団体が特別交付税の額の決定の取消しを求める訴えは、裁判所法3条1項にいう法律上の争訟に当たると解するのが相当である」。

## 判例の解説

### 一 本判決の意義

本判決の意義は、交付税の交付額の決定を巡る地方団体と国との間の紛争が、裁判所法3条1項において裁判所の審判の対象とされる「法律上の争訟」に当たるということを最高裁として初めて認めた点にある。交付税を巡る国・地方団体間の紛争の法律上の争訟性についてはかねてより議論があり<sup>5)</sup>、本件第一審中間判決と控訴審判決との間でも結論が分かれていた。

### 二 法律上の争訟と司法権

周知の通り、法律上の争訟は裁判所法上の概念でありながら、憲法上の司法権の範囲を画する役割を担ってきた。すなわち判例は、憲法76条1

項にいう「司法権が発動するためには具体的な争訟事件が提起されることを必要とする」と解しているが<sup>6)</sup>、ここで司法作用の対象とされている「具体的争訟」は法律上の争訟と同義であるとされる。本判決も引用する「板まんだら」判決によれば、ある紛争が法律上の争訟と認められるためには、①「当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争であって」(事件性要件又は狭義の事件性要件と呼ばれる)、かつ②「それが法律の適用によって終局的に解決し得べきもの」(終局性要件又は法律性要件と呼ばれる)である必要があるという。このような「司法権=具体的争訟の裁判=法律上の争訟の裁判」という等式が、我が国司法権の基本的な構図として受け入れられてきた<sup>7)</sup>。

こうした構図に対し、宝塚市パチンコ店等規制条例事件最高裁判決は、「法規の適用の適正ないし一般公益の保護を目的とする」訴えにつき、「自己の権利利益の保護救済を目的とするものということではできないから、法律上の争訟として当然に裁判所の審判の対象となるものではない」と判示することで<sup>8)</sup>、法律上の争訟性の判断に「私益保護目的の争訟提起という新たな要素を付け加えた」<sup>9)</sup>。宝塚判決は多くの批判を浴びたが、その包括的判示により「行政権の主体として国や地方公共団体等の行政主体が提起する訴訟一般について『法律上の争訟性』性を否定するものと解される傾向が下級審判決において生じた」とされる<sup>10)</sup>。本件で問題となった交付税の交付決定を巡る地方団体と国との間の紛争の法律上の争訟性に関してもその射程が及び得るものであり、宝塚判決の扱いに関しても第一審と控訴審との間で判断が分かれていた。

### 三 下級審の判断

本件第一審中間判決は、「板まんだら」判決の枠組みを前提に、交付税法の仕組みを踏まえて、「地方団体が国から法律の定めに従い地方交付税の分配を受けることができるか否かに関する紛争は、地方団体と国との間の具体的な権利ないし法律関係の存否に関するものであるということができ」として、簡潔に法律上の争訟性を肯定した。宝塚判決では国又は地方団体が「財産権の主体」として提起する訴訟に関しては法律上の争訟と認められると判示されており、地方交付税を巡る紛

争もこのような場合に位置づけ得るものであったが<sup>11)</sup>、本件中間判決はこうした議論に明示的には触れていない。宝塚判決に関しては、本件が「専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求めるものではない」ことから、「事案を異にし、本件に適切でない」とした。また本件は地方団体が「固有の資格」に基づいて提起した訴訟であり、主観的な権利利益の救済を目的とするものではないというYの主張についても、「行政主体であっても、独立の法人格を有するものとして、具体的な権利ないし法律関係の存否を争いうる場面においては、それらの存否について裁判所に判断を求めることを否定される根拠は見当たらない」として退けている。

これに対し控訴審判決は、「司法権の概念には国民の裁判を受ける権利が反映されている」という理解を基礎としたやや独自色のある法律上の争訟観の下<sup>12)</sup>、本件の法律上の争訟性を否定した。すなわち法律上の争訟とは、「基本的に個々の国民が提起する争訟であって、その具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争がこれに該当し、国と地方団体を当事者とする紛争は、個々の国民と同様の立場に立つて行うもの（財産権の主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求めるような場合）は格別として、双方が行政権の主体同士として関与する、行政権内部の法適用の適正をめぐる一般公益に係る紛争である限り、法律上の争訟に該当しないと解するのが相当である」。その上で、交付税が「全ての地方団体が適正に行政事務を遂行できるよう、地方団体全体の利益を考慮して、税の配分を行うことを目的としている」こと等に照らして、本件のような「紛争は、国と地方団体が、それぞれ行政主体としての立場に立ち、地方団体全体が適正に行政事務を遂行し得るように、法規（地方交付税法）の適用の適正をめぐる一般公益（地方団体全体の利益）の保護を目的として係争するもの」であり法律上の争訟とは認められないとした。このような控訴審の法律上の争訟観からは、「司法権の作用を具体的な紛争の裁断一般ではなく、私人の私的な権利・利益の保護に限定しようとする一種の固定観念がみられる」とされ、いわゆる「私権保護ドグマにとらわれたもの」と批判される<sup>13)</sup>。これに加えて控訴審は、地方団体は「行政主体として、国とともに行政権の一部を構成する面がある」ことか

ら、国民と同程度の裁判を受ける権利の保障を受けられないとした上で、こうした判断は法律上の争訟に関する宝塚判決の判示と「軌を一にする」という<sup>14)</sup>。

#### 四 本判決の判示

本判決は、紛争の主体の地位やその目的といった下級審における多くの争点について明確な回答を示すことなく、簡潔に本件の法律上の争訟性を肯定しているように思われる。法廷意見はまず「板まんだら」判決を引用しつつ、法律上の争訟＝事件性・終局性の要件を満たす争訟という従来の構図を前提とすることを示す。

事件性要件については、①地方団体が国とは別個の法人格を有すること、②交付税が地方団体の独立性強化を目的として使途の制限なく交付されるものであること、③具体的な交付額が総務大臣の決定により定められることなどから、「特別交付税の交付の原因となる国と地方交付団体との間の法律関係は、上記決定によって発生する金銭給付に係る具体的な債権債務関係である」とし、本件が事件性要件を満たすことを認めた。①②に関しては、控訴審判決が本件紛争を「行政権内部」で生じたものとしていたことに対応して、地方団体と国とが外部法関係にあることを示すものであるように読める。本件のような国と地方団体の財政関係について、これを行政の内部関係と捉える見解もあるが<sup>15)</sup>、このような「内部関係論」は、少なくとも地方交付税の交付決定に関しては否定されたものといえる。③は、総務大臣が下す交付額の決定によって、決定された額の交付金を受ける権利が地方団体に生じることを確認している。他方の終局性要件に関しては、特別交付税の額の決定が、「地方交付税法及び特別交付税に関する省令に従ってされる」ものであるという理由で認めている。

先にも述べたように、本判決は法律上の争訟性の判断において、紛争の主体の性格やその目的について言及しておらず、宝塚判決も参照していない。この点は、最高裁が「私益保護目的の争訟提起」という要素を法律上の争訟性の判断に入れ込んだ宝塚判決から距離を置いていることを示唆しているようにも読める。民事訴訟法学説において法律上の争訟は、『『当事者適格』とは明確に区別された、もっぱら訴訟の対象である事件の客観的性質・

内容」すなわち「訴訟物たる訴訟上の請求に関わる訴訟要件と捉え」られており、「誰が当事者となって訴訟を提起したかの問題とは切り離して、事件そのものが司法権の範囲に属するか否かを決定する基準」であるとされる<sup>16)</sup>。訴訟要件としての法律上の争訟をこのように捉えることの根本には、「司法権の範囲を画するのは、客観的な事件そのものの性質・内容であるべきであって、その事件につき誰に訴訟当事者となる資格が認められるかは、司法権の範囲に属することが決まった事件について考慮すべき」という考えがあるという。この点、いわゆる岩沼市議会判決が<sup>17)</sup>、(明示的ではないものの)議員活動の自由という職務上の権限を事件性要件にいう権利として認めた点を捉えて、「要件①〔事件性要件〕を充足するか否かは請求の趣旨によって形式的に判断される(単純に言えば、憲法上の権利だと「主張」して訴えを提起すれば、それで要件①は満たされる)……と解し得る」とされることは、こうした法律上の争訟の理解と合致するものである<sup>18)</sup>。本判決が紛争の主体の性格やその目的に触れずに、専ら交付金給付に対する債権債務という紛争の対象に着目をして本件の事件性を認めたことは、行政主体間の紛争に関して宝塚判決が示した狭い法律上の争訟観からの転換を示唆するものと見ることもできる。最近の最高裁は、他に参議院議員の要求に応じて内閣が臨時会招集決定をする義務を負うこと等の確認を求める訴えについても法律上の争訟性を認めており<sup>19)</sup>、このような法律上の争訟性を緩やかに認める姿勢が他の事例においても示されるのか、今後の動向が注目される。

●—注

- 1) 神野直彦=小西砂千夫『日本の地方財政〔第2版〕』(有斐閣、2020年)86頁以下参照。
- 2) 評釈として、碓井光明・地方財務812号(2022年)146頁、大高由美子・税理64巻14号(2021年)116頁、加松正利=大坪丘・自研99巻1号(2023年)27頁、小西敦・税76巻7号(2021年)71頁、西上治・ジュリ1567号(2022年)10頁、堀澤明生・新・判例解説 Watch (法セ増刊)31号(2022年)65頁。
- 3) 評釈として、今本啓介・ジュリ1576号(2022年)10頁、加松=大坪・前掲注2)27頁、小西敦・税77巻5号(2022年)103頁、徳本広孝・法教502号(2022年)116頁、中嶋直木・判時2597号(2024年)117頁、西上治=小幡純子ほか編『地方自治判例百選〔第5版〕』(有斐閣、2023年)12頁、堀澤・前掲注2)65頁参照。

- 4) 評釈として、小西敦・税78巻8号(2023年)80頁、村上裕章・ジュリ臨増1597号(2024年)38頁。
- 5) 肯定説として、碓井光明「国庫支出金・地方交付税等に関する法律関係——訴訟の可能性に関する考察」自研76巻1号(2000年)3頁以下、否定説として、遠藤安彦『地方交付税』(ぎょうせい、1978年)418頁参照。
- 6) 警察予備隊違憲訴訟・最大判昭27・10・8民集6巻9号783頁。
- 7) 南野森「司法権の概念」安西文雄ほか『憲法学の現代的論点〔第2版〕』(有斐閣、2009年)172頁。
- 8) 最三小判平14・7・9民集56巻6号1134頁。
- 9) 人見剛「地方公共団体の出訴資格再論——『法律上の争訟』に関する私権保護ドグマ」磯部力先生古稀記念論集『都市と環境の公法学』(勁草書房、2016年)200頁。
- 10) 人見剛『『法律上の争訟』に関する宝塚判決の拡大適用の終焉?——大阪地裁2021(令和3)年4月22日中間判決と福岡高裁那覇支部2021(令和3)年12月15日判決』法時94巻4号(2022年)4頁。
- 11) 碓井・前掲注2)159頁は、「特別交付税の額の決定を争う本件の紛争の実体は、『財産権の主体』としての地方団体と国の争い」であるとする。
- 12) 村上・前掲注4)39頁。
- 13) 人見剛「泉佐野市ふるさと納税事件に係る諸裁判例の意義と問題点」都市とガバナンス40号(2023年)27～28頁。
- 14) 本件控訴審判決と宝塚判決の整合性につき疑問を示すものとして、村上・前掲注4)39頁参照。
- 15) 榎重博「財政法と地方自治」上法22巻2号(1979年)1頁以下。
- 16) 竹下守夫「行政訴訟と『法律上の争訟』覚書——選挙訴訟の位置づけを手懸かりとして」論ジュリ13号(2015年)120頁。
- 17) 最大判令2・11・25民集74巻8号2229頁。
- 18) 堀口悟朗「地方議会代表者会と司法権」法教521号(2024年)65頁。
- 19) 最三小判令5・9・12民集77巻6号1515頁。沼本祐太「判批」新・判例解説 Watch (法セ増刊)34号(2024年)33頁は、本判決が原告の示した「個々の国会議員が臨時会招集要求に係る権利を有するという憲法53条後段の解釈」を前提に法律上の争訟性を認めたことにつき、「憲法53条から果たして個々の国会議員の権利が実際に導出されるのかどうかは本案の問題であって、法律上の争訟該当性を審査する段階で取り扱うべき問題ではないとの考慮があったのであろう」と指摘する。