

ふるさと納税に係る総務省告示が地方税法の委任の範囲を逸脱し、違法とされた事例

【文 献 種 別】 判決／最高裁判所第三小法廷

【裁判年月日】 令和 2 年 6 月 30 日

【事 件 番 号】 令和 2 年（行ヒ）第 68 号

【事 件 名】 不指定取消請求事件

【裁 判 結 果】 破棄自判

【参 照 法 令】 地方税法 37 条の 2 第 2 項・314 条の 7 第 2 項、地方自治法 245 条の 2・247 条 3 項

【掲 載 誌】 裁時 1747 号 1 頁、裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25570926

熊本大学准教授 中嶋直木

事実の概要

「ふるさと納税制度」（以下、「本件制度」という）は、平成 20 年の地方税法（以下、単に「法」という場合がある）改正により導入された制度で、納税者が都道府県、市町村又は特別区（以下、「地方団体」という）に対して一定額を超える寄附を行った場合、その超える部分の全額が、一定の上限まで、所得税・個人住民税から控除される制度（法 37 条の 2 第 1 項、2 項及び 314 条の 7 第 1 項、2 項。以下、市町村民税に係る法 314 条の 7 は省略する）である。ところが、地方団体間では、多くの寄附金を集めようと「返礼品競争」が過熱した。しかし、本件制度創設当時、返礼品に関する規制はなかったため、総務大臣は複数回、地方自治法（以下、「自治法」という）245 条の 4 第 1 項に基づく技術的な助言を発し、平成 30 年 4 月には、返礼品は返礼割合（寄附金の額に対する返礼品の調達価格の割合）3 割以下のもので、地場産品に限ることを求めている。

それでもなお一部の地方団体は従わなかったため、平成 31 年 3 月の法改正により、地方団体が本件制度の適用を受けるには総務大臣の指定を受けるという方式が導入され（以下、「本件指定制度」といい、本件指定制度の導入等を内容とする法 37 条の 2 の改正規定を「本件改正規定」という）、令和元年 6 月 1 日から施行された。本件指定制度のもとでは、地方団体は、返礼品を提供する場合、総務大臣が定める「募集適正基準」（法 37 条の 2 第 2 項柱書）及び「法定返礼品基準（返礼品は返礼割合 3 割以下でかつ地場産品に限る）」（法 37 条の 2 第 2 項 1 号、2 号）に適合する必要がある。総務大

臣は募集適正基準を定める告示（以下、「本件告示」という）を発し、令和元年 6 月 1 日から適用することとした。本件告示 2 条 3 号では、本件改正規定施行前の平成 30 年 11 月 1 日から申出書を提出する日までの間に、本件告示 1 条に規定する趣旨に反する方法により他の地方団体に多大な影響を及ぼす寄附金の募集を行い、当該趣旨に沿った方法による募集を行う他の地方団体に比して著しく多額の寄附金を受領した地方団体でないこと、が定められていた。

泉佐野市（以下、「市」という）は上記の技術的な助言に従わないまま、平成 29 年、30 年度では寄附金を最も多く集め、平成 30 年 11 月 1 日から同 31 年 3 月 31 日までの期間では返礼品の返礼割合は 3 割を超え、少なくない品目が地場産品ではなかった。さらに、本件指定制度の導入直前に駆け込み的にキャンペーンを行うなどした。その後、市は、本件指定制度導入の際に、指定の申出をしたが、Y（総務大臣）は、本件告示 2 条 3 号に該当しないこと等を理由として、不指定とした（以下、「本件不指定」という）。これに対して、市長たる X は国地方係争処理委員会に審査の申出をしたところ、同委員会は、Y に対して、本件不指定について再検討するよう勧告した。しかし、Y は、本件不指定を維持したため、X が自治法 251 条の 5 第 1 項 2 号に基づいて、国の関与に関する訴えを提起した。原審（大阪高判令 2・1・30 裁判所ウェブサイト）は X の請求を棄却したところ、X が上告した。本判決は、原判決を破棄したうえで、本件不指定の理由はいずれも理由がなく、本件不指定は違法と判断した。なお、以下では、本件不指定理由のうち、本件告示 2 条 3 号

に該当しないこと（本判決のいう「不指定理由②」を中心に検討する。

判決の要旨

総務大臣は法 37 条の 2 第 2 項の委任に基づいて本件告示 2 条 3 号を定め、また、「本件告示 2 条 3 号は、……国の関与に当たる指定の基準を定めるものであるから、関与の法定主義に鑑みても、その策定には法律上の根拠を要する」。「そうすると、本件告示 2 条 3 号の規定が地方税法 37 条の 2 第 2 項の委任の範囲を逸脱するものである場合には、……違法なものとして効力を有しない」。

本件告示 2 条 3 号の趣旨は、地方団体との公平性を確保しその納得を得るという観点から、本件改正規定の施行前における募集実績自体から直ちに指定を受ける適格性を欠くものとして、指定を受けられないこととするもので（以下、「上記の趣旨」とはこれを指す）、「実質的には、同大臣による技術的な助言に従わなかったことを理由とする不利益な取扱いを定める側面がある」。自治法 247 条 3 項の「趣旨も考慮すると、本件告示 2 条 3 号が地方税法 37 条の 2 第 2 項の委任の範囲を逸脱したものではないというためには」、上記の「趣旨の基準の策定を委任する授權の趣旨が、同法の規定等から明確に読み取れることを要する」。

「委任の趣旨についてみると、……法 37 条の 2 第 2 項が総務大臣に……募集適正基準等……を定めることを委ねたのは、……同大臣の専門技術的な裁量に委ねるのが適当で……状況の変化に対応した柔軟性を確保する必要」があるためである。他方、上記の趣旨の「基準を設けるか否かは、立法者において主として政治的、政策的観点から判断すべき性質の事柄である」。また、「そのような基準は……指定を受けようとする地方団体の地位に継続的に重大な不利益を生じさせるもので……、総務大臣の専門技術的な裁量に委ねるのが適当な事柄とはいえないし、状況の変化に対応した柔軟性の確保が問題となる事柄でもないから、……法が、総務大臣に対し、同大臣限りでそのような基準を定めることを委ねたものと当然に解することはできない」。

「法 37 条の 2 第 2 項につき、関係規定の文理や総務大臣に対する委任の趣旨等のほか、立法過程における議論をしんしゃくしても」、上記の「趣

旨の基準の策定を委任する授權の趣旨が明確に読み取れるということとはできない」から、「本件告示 2 条 3 号の規定……は、……法 37 条の 2 第 2 項……の委任の範囲を逸脱した違法なものとして無効」であって、不指定理由②は理由がない。

判例の解説

一 本判決の意義

本判決は、最高裁が国と地方団体間紛争において地方団体側の勝訴を確定させた珍しい（おそらく形式上の機関訴訟としては初めての）判決である。

また、本判決は本件告示の違法性を認めたものであるが、その判断は委任命令の適法性（法律の委任の範囲を逸脱したか否か）に関する判例法理に則したものといつてよい。そうであれば、委任命令の違法性を認めた判例に連なるものとして意義を有する、ということができよう。もっとも、本件は「国と私人の関係に関する問題ではなく、国と地方団体の関係に関する問題である」（宮崎裁判官補足意見）。行政法上、国と私人の関係を前提とする種々の法理が、国と自治体（特に、自治体が「固有の資格」に基づく場合）の関係においてどこまで妥当するのか、という基礎的問題がある。そこからみれば、本判決は、この 2 つの関係を架橋することのできる、①関与の法定主義（自治法 245 条の 2）と②助言等に関する不利益な取扱いの禁止（同 247 条 3 項）を用いることによって、この問題をうまく棚上げして、国と私人の関係を前提に発展してきた委任命令の適法性に関する判例法理を本件においても「同じように機能」させた、ということもできる。

さらに、本件で一貫して問題とされていたのは、マクロ的にみれば手続レベルの問題である。地方自治に関しては、理論的実地的にも立法の裁量に服することが少なくないから、手続的に厳格な態度を示した本判決は、地方自治の手続的保障という観点からも意義を有する。

二 審査の「場」の設定

本判決はまず、本件告示 2 条 3 号が地方税法の委任の範囲を逸脱したか否か、という審査の「場」を示す。ここでは、本件告示の法的性格が、特に国と地方団体の関係という観点から問題となると、原判決は「法律による行政の要請」は

国と地方団体との関係にも妥当するということから直ちに、本件告示の適法性を委任命令の適法性として処理した。これに対して、本判決は慎重にも、委任関係の存在に加えて、関与の法定主義という実定法上の根拠を媒介させた。これによって、そこに含まれる「法律による行政の原理」の機能を、国と地方団体との関係たる本件においても発揮させることができ、ここからも、本件告示の適法性を委任命令の適法性と同じように処理することを正当化できる。もっとも、従来、関与の法定主義で語られてきたのは、どちらかといえば、関与（指定）自体の授権の有無を問題（授権が無い関与を規制するという問題）とする「法律の留保」の機能であったように思われる。本件では関与（指定）には法律上の授権が有り、法律で一応要件と効果が定められているところ、本判決はその要件たる「基準」の策定に法律の「根拠」を求めている。これは権限を授権したうえで、要件と効果について法律で定めるという「法律の留保」の機能を前提としているといえよう¹⁾。

また、関与の法定主義に言及するのは、本件告示の適法性問題が、あくまでも国と自治体が憲法上の併立的協力関係にあるという考え方²⁾に服することを明確に示すものといえる。

三 「委任命令の適法性」審査

1 判断枠組み

本件告示の適法性が委任命令の適法性と同じように扱われるならば、その判断枠組みが問題となる。判例では、①授権規定の文理、②授権規定が下位法令に委任した趣旨、③授権法の趣旨、目的及び仕組みとの整合性、④委任命令によって制限される権利ないし利益の性質等を考慮要素とし、議論はあるが、法律の制定過程も参照される³⁾。本判決もおおむね上記考慮要素に則している。

2 審査の態度

本判決は、上記の趣旨の「基準の策定を委任する授権の趣旨が、同法の規定等から明確に読み取れることを要する」と述べる。これは、授権の趣旨が不明確な場合も当該委任命令が法律の委任の範囲を逸脱したと評価されることになるから、審査を「厳格化」するものといえ、それと同時に、いわば「命令から法律へ」⁴⁾の審査（本件告示の内容に対応する趣旨が授権法の規定から明確に読み取れるか）を行うことでもある。原判決の「法律

から命令へ」の審査（授権法の規定が「何を委任して、その基準を読み取ることができるか」を出発点とする）と対照をなす。これにより、本判決と原判決は同じ要素を考慮しながらも、審査の視点が根本的に異なったものとなる。他方で、本判決のこのような審査の構造は、いわゆる「医薬品ネット販売事件」の最高裁判決（最二小判 25・1・11 民集 67 巻 1 号 1 頁、以下「平成 25 年最判」という）と類似性を有する⁵⁾。

もっとも、この「厳格化」を導く要素は平成 25 年最判とは異なる。平成 25 年最判は、規制のコンセンサスの不存在と、制限される権利・利益の性質（憲法上の人権たる職業活動の自由）を考慮したことによるものだが⁶⁾、本判決は、助言等に従わなかったことを理由とする不利益な取扱いの禁止（自治法 247 条 3 項）から審査の「厳格化」を導く。

本判決のこのような手法の意義は、第 1 に、そもそも、本件改正規定施行前の時点では明確に違法とされていない地方団体の行動態様を理由に一律に指定対象外とするということ、不利益な取扱いの禁止という視点から評価することを可能にしたということである。第 2 に、審査の厳格化を導く要素として不利益な取扱いの禁止を用いれば、権利・利益（の制約）という問題に触れなくてすむ、ということである。これは機関訴訟という訴訟形態が影響しているかもしれないが、仮に、厳格化を導く要素として、何らかの権利・利益に依拠するとすれば、地方団体の（「固有の資格」に基づく）「権利」の存在を論証したうえで、本件告示がそのような「権利」の制約となるかをふるさと納税制度の全体趣旨を含めて論証する必要がある（原判決は、地方団体が寄附金を多く受け得る利益は「事実上の期待」に過ぎないとする）。自治法 247 条 3 項の不利益な取扱いの禁止ならば、このような「権利」の存在とその制約を問題とせずに、本件にも適用できる（例えば、「不利益な取扱い」には、新たな利益を供与しないことも、「助言等」に従った他の自治体への利益の供与と比較して、著しく均衡を失し不合理とされる場合には、含まれる⁷⁾）。

要するに、本判決は、国と地方団体の関係である本件にも、問題なく適用可能な不利益な取扱いの禁止に依拠することで、本件においても平成 25 年最判と同じような審査の厳格化を導いた

(「機能」させた)、といえる。なお、自治法 247 条 3 項と同様のことが行政手続法 32 条 2 項にもいえるならば(両規定は国と私人の関係と国と地方団体の関係に共通する「普遍性を有する法理」⁸⁾といえる)、本判決は、一般論として、委任命令の審査の厳格化を導く新たな手法を示したといえるかもしれない。しかし、本判決が自治法 247 条 3 項のみに依拠して審査の厳格化を導いたのは、その抵触が国と自治体の憲法上の併立的協力関係という考え方に反するためだったとすれば、同様のことがなおも国と私人の関係にも当てはまるかは不明確である。

3 審査の内容

本判決は、委任の趣旨を検討するなかで、上記の趣旨の基準を設けるか否かは「立法者において、主として政治的、政策的観点から判断すべき性質の事柄」とする。そして、そのような基準は、指定を受けようとする地方団体の「地位に継続的に重大な不利益を生じさせ」(これは、いわば「本来の地位」や権利の制約とは意味が異なると思われる)、「状況の変化に対応した柔軟性の確保が問題となる事柄でもない」ことから、総務大臣が独自にそのような基準を定めることを認めたものとはいえない、とする。これは、上記の趣旨の基準が立法者の排他的な規律事項であると同時に、行政が独自の判断で規律をなす(裁量が認められる)事項ではない、ことを述べたものといえる(なお、上記の趣旨の基準を授権法律が規律、委任すること自体憲法上問題となり得るが、本判決はその点は問題ないものと判断しているように思われる)。

平成 25 年最判は、授権法の立場が規制すべきとも規制すべきでないともいえないという意味で「不明」で、授権の範囲が不明確であったため、いわば消極的に「授権の趣旨が……明確であると解するのは困難である」としている。これに対して本判決は、授権法の解釈から、何が法律で定められるべきかという意味で授権の範囲を明確に画した(上記の趣旨の基準を設けるならば、それは授権法律自体に定められるべきもので、行政が独自に規律をなすことは認められない)うえで、授権法の文理と仕組みの整合性からも、立法過程からも、上記の趣旨の基準を定める規律と委任の趣旨が授権法に存在しないことをもって、いわば積極的に「授権の趣旨が明確に読み取れるということはない」としているように思われる。

なお、本判決において立法過程の参照は、平成 25 年最判と同様に⁹⁾、補足的な要素といってよいと思われる。もっとも、平成 25 年最判が授権法の委任の趣旨を補足的に明らかにするという意味で補足的であるのに対して、本判決は、「さらに」として、授権法において上記の趣旨の基準を定める規律や委任の趣旨が存在しないことを、立法過程の参照から「ダメ押し」的に述べているように思われる。

最後に、本判決では、本件指定制度の導入自体は問題とされておらず(宮崎裁判官の補足意見からすれば、ふるさと納税制度に不可欠と考えられる調整の仕組みを導入した、と評価されている)、一貫して問題となっていたのは、いわば「法とその運用を行う上での手続きの不備」であり、本判決はそれを「処分を行う側に厳しく問う」¹⁰⁾ものといえる。したがって、本判決は、関与の法定主義の趣旨を踏まえうえて、いわば手続的に厳格な態度を示したといえる。

●—注

- 1) 本判決は、「法律の留保」の機能から、授権法律の規律密度に対する要求と、その裏返しとして委任命令の適法性という問題枠組みを導いたとも理解できそうであるが(法律の留保の文脈で委任命令の法律適合性を論じるものとして、亘理格「法律の規律密度と委任命令」法教 323 号(2007 年) 63~65 頁)、後述するように、本判決は授権法律の規律密度に対する要求=「授権の趣旨の明確性」を「法律の留保」機能からではなく、別の要素から導いている。
- 2) 塩野宏『行政法Ⅲ〔第 4 版〕』(有斐閣、2012 年) 43 頁。
- 3) 岡田幸人「判解」最判解民事第平成 25 年度(2016 年) 20 頁、後掲平成 25 年最判。
- 4) この点について、宮村教平「判批」阪法 63 巻 5 号(2014 年) 238 頁。
- 5) 中原茂樹「判批」法教 480 号(2020 年) 114 頁。
- 6) 張栄紅「判批」法政 80 巻 1 号(2013 年) 242~244 頁。
- 7) 松本英昭『新版 逐条地方自治法〔第 9 次改訂版〕』(学陽書房、2017 年) 1180~1181 頁。
- 8) 地方分権推進委員会第 2 次勧告(平成 9 年 7 月 8 日)「第 2 章 国と地方公共団体の関係についての新たなルールの創設」。
- 9) 山下竜一「判批」判評 665 号(2014 年) 139 頁。
- 10) 小西砂千夫「泉佐野市ふるさと納税訴訟最高裁判決を読む」地方財務 795 号(2020 年) 20 頁。

* 校正段階で、西上治「判批」行政法研究 36 号(2020 年) 165 頁以下に接した。