

泉佐野市特別交付税額決定取消訴訟第一審

【文 献 種 別】 判決／大阪地方裁判所
【裁判年月日】 令和 4 年 3 月 10 日・令和 3 年 4 月 22 日（中間判決）
【事 件 番 号】 令和 2 年（行ウ）第 66 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】 請求認容
【参 照 法 令】 地方交付税法 15 条 1 項・2 項
【掲 載 誌】 裁判所ウェブサイト
◆ LEX/DB 文献番号 25572042・25571507（中間判決）

北九州市立大学准教授 堀澤明生

事実の概要

ふるさと納税制度においては、個人住民税の納税義務者は、地方団体に対する寄付金のうち一定額を超える額について、所得税の所得控除及び個人住民税の税額控除がされることに加えて、個人住民税の税額控除の金額に所定の上限額の範囲内で特例控除額の加算がされる（地方税法 37 条の 2 第 1 項 2 項及び 314 条の 7 第 1 項、2 項）。平成 27 年度以降、ふるさと納税制度は爆発的に利用されるようになり、ふるさと納税寄附金にかかる収入額を考慮した場合には、地方交付税が交付される団体のなかには財政状況が不交付団体のそれを上回るようなものもあった。

この状況を受け、総務大臣は、ふるさと納税寄附金にかかる収入によって、平均的な不交付団体を上回る財政力を有するに至った地方団体について、地方団体間の財源配分の均衡を図る観点から、特別交付税の算定において不交付団体に準じた取り扱いとすることとした。すなわち、地方交付税法 15 条 1 項の委任に基づき、特別交付税に関する省令附則 5 条 21 項及び 7 条 15 項（本件各特例規定）が設けられた。これらの規定では、令和元年度の特別交付税の交付決定にあたり、ふるさと納税寄附金による収入見込額等が考慮されることとなる。（なお、地方交付税は地方団体の財源の均衡を図るために、国税として徴収される所得税や法人税、酒税等の収入額の一部を財源として地方団体に交付されるものであり、普通交付税と特別交付税からなる。）

地方交付税法上の地方団体である X（泉佐野市。原告）に対し、総務大臣は、令和元年の特別交付税の決定（12 月のものと 3 月のものとがあり、「本件各決定」とする）を本件各特例規定に基づいて行った。X は本件各特例規定が地方交付税法の委任の範囲を逸脱して違法無効であり、本件各特例規定に基づく本件各決定は違法であると主張して、Y（国。被告）を被告として本件各決定の取消しを求めて令和 2 年 6 月 8 日に出訴した（本件訴え）。本判決に先立って、大阪地裁は、令和 3 年 4 月 22 日に、本件訴えが法律上の争訟に該当する旨の中間判決を言い渡している（判時 2495 号 14 頁）。

判決の要旨**1 「法律上の争訟」該当性**

(1) 判旨は、中間判決を援用する。そこでは、地方交付税の性質として（ア）国から独立した法人である地方団体が自らの事務を行うために交付されるものである、（イ）国の地方団体に対する支出金の性質を持つ、（ウ）総務大臣による具体的な額の決定は地方交付税法所定の算定方法や交付時期に従うことが指摘されている。（ア）～（ウ）の事情等に照らせば、「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」。また、（ウ）によれば、本件訴えは「法令の適用によって終局的に解決できる」とした。

(2) Yは、①行政主体の提起する訴訟は原則として「固有の資格」で提起する訴訟であるから、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」にあらず、②本件訴えは「固有の資格」に基づくもので一般私人と共通する法的根拠に基づく立場での訴訟ではないから、主観的権利利益の保護救済を目的とするものではなく、「法律上の争訟に当たらない」と主張した。また、③本件訴えの法律上の争訟性を肯定することは最判平14・7・9(民集56巻6号1134頁)に反する、とも主張した。

判旨は①に対しては「固有の資格」に基づいて行政主体が他の行政主体の行為の相手方になる場合であっても、司法による保護の可能性が否定されることにはならないとした。②に対しては1(1)で「説示したとおり……Xの権利利益の保護救済を目的とする訴訟である」とした。③に対しては、同判決は行政主体が国民に対して行政上の義務の履行を求めるものであって、本件と事案を異にするとした。

2 特別交付税額決定の処分性の検討

(1) 1の(ア)～(ウ)の事情((ウ)についてはここでは総務大臣による法定算定方法による決定によって具体的な額が「確定」することを重視する)を指摘する。「そうすると、地方交付税法15条2項に基づき総務大臣が行う特別交付税の額の決定は、地方交付税法を根拠として優越的地位に基づいて一方的に行う公権力の行使であり、地方団体の上記権利ないし法律上の利益に直接影響を及ぼす法的効果を有するものであるから、抗告訴訟の対象となる行政処分に当たるものと解するのが相当である。」

(2) 被告は(a)本件処分は地方団体のみを名宛人とすることを想定しており、直接国民の権利義務に影響を及ぼすものではない、(b)地方税法において訴訟によらない紛争解決手続が定められていることを主張した。(a)に対しては、地方交付税額決定によって「当該決定に係る地方交付税の額の交付を受ける具体的な権利ないし法律上の利益を取得するというべきであるから、地方交付税額の決定は、直接、国から独立した法人である地方団体の権利義務に影響を及ぼす」とする。また、(b)に対してはそうした制度の存在は行政処分性を否定するものではないとした。

3 本件各特例規定の適法性

判旨は、地方交付税法15条1項の文理上、本件各特例規定に関する事項を委任したと解することはできないとした。しかし委任事項と解釈できなくても、委任の趣旨の解釈によって委任事項とされる場合があるとする。この検討を行い、「ふるさと納税寄附金に係る収入が一定額に及ぶことについて、地方団体間の公平性を確保しその納得を得るという観点から、これを特別交付税の減額要因となる事情とするか否かは、ふるさと納税制度の創設の経緯、ふるさと納税の全体の規模……等に照らせば、地方交付税制度の本質的事項についての政策決定であるといえるから、基本的には、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というべきである。また、本件各特例規定は、ふるさと納税寄附金に係る収入が多額である地方団体にとって、特別交付税の交付額の大幅な減額をもたらすものであって、当該地方団体に重大な財政上の不利益を生じさせ得るものである……。そのような定めは、総務大臣の専門技術的な裁量に委ねるのが適当な事柄であるとはいえない、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、そのような定めについてまで上記の委任の趣旨が妥当するとはいえない。」とした。

判例の解説

一 本判決の位置づけ

本判決及び中間判決は、総務大臣による特別交付税額決定の取消訴訟について、その法律上の争訟性及び処分性を肯定した判決であるという意義がある¹⁾。また本判決は、地方交付税15条1項の委任の範囲を示したという意義もある。

二 法律上の争訟性

中間判決は、本件訴えの「法律上の争訟」該当性判断にあたり、板まんだら事件(最判昭56・4・7民集35巻3号443頁)の基準「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、法令の適用により終局的に解決できるもの」を用いる。

地方公共団体と国との間の抗告訴訟をめぐることは、その法律上の争訟性について議論がある²⁾。司法権＝「法律上の争訟」＝主観訴訟とし、私人

の権利利益の保護を司法権の任務とする「通説的な」理解³⁾からすれば、行政主体が別の行政主体を被告として提起する抗告訴訟の「法律上の争訟」該当性には疑義が生じることとなるためである⁴⁾。本件で直接的に問題となる地方交付税の交付額決定についても、地方公共団体による出訴を否定する見解があった^{5) 6)}。

中間判決は、「法律上の争訟」性（裁判所法3条1項）について（及び次に検討する処分性について）積極的な理由づけは（ア）～（ウ）の事情を挙げるのみで肯定する。このため、Yの主張への応答を意識して読む必要がある⁷⁾。

判旨は、積極的な理由づけ部分では、「Xが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」とのみ述べる。上記の「通説」内在的に法律上の争訟を肯定するならば、行政主体が提起する訴訟であっても、財産権の主体として出訴しているなら、当該訴訟は主観訴訟としての要請を満たす、という議論⁸⁾もありえた。しかし判旨はこのような議論を明示的に取り上げていない⁹⁾。このような態度は、Yへの応答でも見られる。地方自治法・行審法上の概念である「固有の資格」¹⁰⁾に該当するからといって当該訴訟が常に司法審査の対象とならないと解すべき根拠は見当たらない¹¹⁾として、積極的に原告が私人同様の地位であるかどうかを論じようとはしない。この意味において、本件は「法律上の争訟」において、上記「通説」における「法律上の争訟」＝「主観訴訟」の部分の等式の右辺を拡張させるものと読みうる。

三 処分性

本件訴えの「法律上の争訟」該当性が肯定された場合に、どのような訴訟ルートを用いるのか、ということが問題となる。判旨はこれを抗告訴訟ルートとした。処分性を認めるにあたって、判旨は法律上の争訟と異なり、「判断枠組み」とする項を設けることをしない。このことは、上記の法律上の争訟性において、本件原告の地位を積極的に私人同様の地位とすることをしなかったことから説明がつくと思われる。

すなわち、仮に処分性判断において、多くの下級審のように、大田区ごみ焼却場設置事件¹²⁾を引用して判断する場合¹³⁾には、「国民」に対する

ものであることすなわち外部性が問題になる。地方交付税額決定は名宛人が地方団体に限られている処分であるが、判旨はこれが国民に対する処分と同様のものであることを論証しなければならなかったであろう。本判決は、これを回避することで、上記の法律上の争訟該当性判断同様に本件を「私人同様の地位」とすることについては黙示的に拒否している。

この意味で、抗告訴訟の対象についても、本判決は拡張的に考えていると読むことができる。ただし、判旨は可能な限り従来の行政処分概念に近い要素を認めようとしている¹⁴⁾。判旨は地方交付税額の決定を「一方当事者の優越的な地位に基づく一方的な権限行使」とであると認定することで権力性に類似した要素を、国から独立した法人に対する支出金の性質を有することから外部性に類似した関係¹⁵⁾を肯定している。

四 本案判断について

近年、委任命令が上位法である法律に適合しているかが論点となった医薬品ネット販売最判¹⁶⁾やふるさと納税不指定上告審¹⁷⁾では、委任にあたって当該事件で問題となった委任命令に規定された事項への授權の趣旨が法律から「明確」に読み取られるものであることを要求していた。他方で、本判決ではこうした要求をしていない。これらの事件が明確性を要求したことについては、憲法上の権利に対する制約¹⁸⁾や、地方自治法における関与の不利益取り扱いの禁止¹⁹⁾などの事情によるものという指摘があるところであり、判旨は本件にはそうした事情がないと考えたと思われる。

本判決は、地方交付税法が本件特例規定のような事項を省令に委任しているものと文理上解することはできないとしつつも、更に趣旨解釈を試みている²⁰⁾。また、ふるさと納税を算入すると、その規模から、地方交付税が大幅な減額になりうる＝地方団体に重大な財政上の不利益が生じることが前提に、専門技術的な裁量や柔軟性が問題となる事柄ではないとする点は、ふるさと納税上告審の判断に倣うものと思われる。

●——注

- 1) 本判決の評釈に、徳本広孝「判批」法教502号（2022年）116頁。中間判決の評釈に、確井光明「本件中間判

- 決判批」地方財務812号（2022年）146～161頁及び西上治「本件中間判決判批」ジュリ1567号（2022年）10～11頁等。本件中間判決に言及するものに、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？」法時94巻4号（2021年）4～6頁。
- 2）概観として、江口とし子「国と地方自治体との関係」『行政争訟（新版）』（青林書院、2012年）100頁を参照。
- 3）この定式化につき、亘理格「行政訴訟における『法律上の争訟』」同『行政訴訟と共同利益論』（信山社、2022年）48～50頁。
- 4）ただし、土地収用法上の事業認定のように、行政主体が私人事業者同様の地位で処分の名宛人となる場合に抗告訴訟を提起することが私人同様の地位において認められることについては争いがない。塩野宏「地方公共団体の法的地位論覚書き」『国と地方公共団体』（有斐閣、1990年）34～35頁。
- 5）遠藤安彦『地方交付税』（ぎょうせい、1978年）418頁。また、国と地方公共団体との間の財政関係を内部関係と捉えるものとして、横重博「財政法と地方自治」上法22巻2号（1979年）1～64頁。
- 6）他方で、明確に地方交付税額決定取消訴訟について「法律上の争訟」及び処分性を検討し、これを積極に解する業績として碓井光明「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頁以下がある。同論攷は、地方団体の「財産上の利益」を理由に法律上の争訟性を肯定する。
- 7）西上・前掲注1）。
- 8）碓井・前掲注1）159頁及び同・前掲注6）8～11頁はこの考え方に立つ。この点は、地方自治法245条1項の「関与」から支出金・補助金の交付を除外しているのは、地方公共団体の「固有の資格」とどのような関係にあるのかにも関わる。碓井の両論攷において交付決定は財産権に関するもので本質的に「固有の資格」に対するものではないとされているのに対して、人見・前掲注1）は、「仮に、市が財産権の主体として本件訴訟を提起しているとしても、その財産権の主体性は、地方交付税の受給主体としてのそれであり、一般私人と同様の地位にはない」とし、本件のXの立場が「固有の資格」に該当する可能性を示唆する。

ところで、仮に地方交付税が決定処分を経ることなく当然に交付額が決定され給付される仕組みだったとすれば、本件のような紛争でXは公法上の当事者訴訟としての交付金給付請求訴訟を提起していたはずである。平成14年最判以後の諸裁判例の流れ（例えば杉並区住基ネット訴訟控訴審・東京高判平19・11・29判自299号41頁は一審を引用して金銭債権であることを重視しており、国家賠償請求権が私法上の請求権であることを重視しているわけではない）のもとでは、これの法律上の争訟該当性を簡単に肯定する、ということもありえたとと思われる。これとの均衡からは、碓井の議論も理由があるように見える。

- 以上からは、「法律上の争訟」該当性は何をもって判断するのか（訴訟物、救済される原告の法的利益、その他）についての若干の揺れが見られるように思われる。
- 9）徳本・前掲注1）や人見・前掲注1）の指摘するところである。
- 10）この概念を重視する藤田宙靖も、財政上の諸問題を巡る行政主体間の関係について「固有の資格」とは考えられないケースとしていた。藤田宙靖「行政主体相互間の法関係について一覚え書き」同『行政法の基礎理論（下）』（有斐閣、2005年）74～75頁。判旨は被告への応答において財政調整は私人においても存在するという藤田の議論をそのまま用いている。「法律上の争訟」該当性に「固有の資格」が関係ないとしている判旨の全体的な論調との関係が問題となりうるが、むしろ判旨は、特定の学説に立たなくとも本件の「法律上の争訟」該当性が肯定できると示そうとしたのであろう。
- 11）行審法、行手法や地方自治法上の「固有の資格」に該当するからといって、訴権が否定されるわけではないという指摘に、斎藤誠「行政主体間の紛争と行政訴訟」『行政争訟（新版）』（青林書院、2012年）98頁。
- 12）最判昭39・10・29民集18巻8号1809頁。
- 13）昭和39年最判が処分性の一般的定式として最高裁が用いていたわけではないという点、事案に応じた判断が必要な点につき、興津征雄「処分性の定式に関する疑問——最高裁昭和39年10月29日判決はリーディングケースか」自研98巻2号（2022年）78～101頁を参照。
- 14）このアナロジーが必須のことなのか、むしろ国会が地方公共団体の法的利益が問題となる制度を行政処分として構成するにあたっての物差しにすぎないのかも検討を要する。岩沼市事件（最大判令2・11・25民集74巻8号2229頁）が処分性をどのように理解しているかも併せて検討の対象となろう。
- 15）徳本・前掲注1）のように、従来のメルクマールである外部法関係を端的に異なる法主体の関係であると捉えていると考えることもできる。
- 16）最判平25・1・11民集67巻1号1頁。
- 17）最判令2・6・30民集74巻4号800頁。
- 18）木下昌彦・憲法判例百選2〔第7版〕（2019年）451頁。
- 19）深澤龍一郎・重判解令和2年度36～37頁等参照。
- 20）中川丈久「行政法解釈の方法」山本敬三＝中川丈久編『法解釈の方法論』（有斐閣、2021年）87～88頁は、行政法解釈にあたって最高裁は文理解釈→趣旨目的解釈（→上位法適合的解釈→立法過程史解釈）の順に検討を行うこと、それぞれの解釈で行われることは「説明」であるとしている。判旨は、ふるさと納税導入時の報告書がふるさと納税によって特別交付税を減額することはしないとしていたことにも言及しており、立法史も意識している。