

特別交付税額の決定に対して地方団体が提起する取消訴訟は“法律上の争訟”に当たるとされた事例

【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】 原判決破棄・差戻し

【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

熊本大学准教授 中嶋直木

事実の概要

地方交付税法2条2号にいう「地方団体」（都道府県及び市町村）であるX（泉佐野市）は、総務大臣から、令和元年12月と令和2年3月にそれぞれ令和元年度の特別交付税の額の決定を受けた（以下「本件各決定」という）。しかし、特別交付税に関する省令附則5条21項及び同附則7条15項（両規定は令和2年総務省令第12号による改正前のもので、以下「本件各規定」という）の適用を受けた結果、令和元年度の特別交付税が前年と比べ約9割減額されていた。本件各規定は、令和元年度における市町村に係る特別交付税の算定方法の特例を定めるもので、「ふるさと納税」（地方税法37条の2及び同法314条の7の規定により個人の都道府県民税及び市町村民税の特例控除の対象となる寄附金）に係る収入が一定額に及ぶことを特別交付税の減額要因となる事情として定めるものであった。

そこで、Xは、本件各規定は地方交付税法の委任の範囲を逸脱した違法なもので、それに基づく本件各決定は違法であるなどとして、Y（国）を相手に、行政事件訴訟法（以下「行訴法」という）3条2項に基づいて、本件各決定の取消しを求める訴えを提起した。一審は、本件訴えが裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に当たる旨の中間判決を行ったうえで（大阪地中間判令3・4・22判時2495号14頁）、本件各規定は地方交付税法の委任の範囲を超える違法なものであるとして、

同規定に基づく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）。Yが控訴したところ、控訴審は、本件訴えが「法律上の争訟」に当たらないとして、本件訴えを却下した（大阪高判令5・5・10判時2576号57頁）。これに対して、Xが上告及び上告受理申立てを行った。

判決の要旨

破棄差戻し。

1 「裁判所法3条1項に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）」。

2 ①「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）」、②「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）」、③「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）。④「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」。

3 「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」。

4 「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」。

判例の解説

一 本判決の意義

地方交付税（以下「交付税」という）の交付に対して、地方団体が行訴法上の（抗告）訴訟により争えるかについて議論があった。また、判例では、宝塚最判（最三小判平14・7・9民集56巻6号1134頁）が、自治体が提起する訴訟を、財産権の主体として自己の権利利益の保護救済を目的とするようなもの（以下「宝塚①」という）と専ら行政権の主体として法規の適用の適正ないし一般的公益の保護を目的とするもの（以下「宝塚②」という）に分け、宝塚②は「法律上の争訟」に該当しないという定式（以下「宝塚定式」という）を示していた。そのため、本件紛争にも、宝塚定式が適用ないし準用される結果、宝塚②に該当すると判断される可能性があった。

以上を踏まえると、本判決の意義¹⁾は、第1に、総務大臣による特別交付税の額の決定に対して地方団体が争った場合に、当該紛争が「法律上の争訟」に当たることを、最高裁が初めて明確に認めたことである。

第2に、国—地方団体間紛争の司法的救済にとり桎梏となっていた宝塚最判に触れることなく、かつ、もっぱら板まんだら最判（最三小判昭56・4・7民集35巻3号443頁）の定式に依拠して、本件

紛争の「法律上の争訟」性を認めたことである。

第3に、本件紛争の法律関係を「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」と捉えたうえで、この法律関係を金銭の給付に係る具体的な債権債務関係との性格を示したことである。この点は、同じく本件紛争の「法律上の争訟」性を認めながらも、その性格決定までは明確には示していない一審判決と異なる。

第4に、本判決は、後述の行政実務の解釈を否定し、毎年複数回ある交付税の交付決定に対して自治体の出訴を可能とするものであるから、行政実務に対して相当のインパクトを与えることである。

二 本判決の位置づけ

1 判例

自治法の制度上、交付税の交付決定は「支出金の交付…に係るもの」として、自治法上の「関与」から除外される結果（自治245条柱書）、地方団体は関与不服訴訟（自治251条の5第1項）を提起できない。しかし、その趣旨は、支出金等の適正な執行を確保するといった要請は自治法上の関与のルールとは別に考慮される必要があるというものである²⁾。したがって、このことからただちに、地方団体が別途行訴法上の訴訟を提起できないことにはならない。同じ「支出金」でも、補助金等の交付・返還については、裁判例において地方団体が取消訴訟を提起することは否定されていない³⁾。

次に、地方団体の出訴の前提として、「法律上の争訟」に該当する必要がある。判例は、板まんだら最判において、「法律上の争訟」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」（以下「板まんだら①」という）、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」（以下「板まんだら②」という）との定式を確立している。本件で問題となり得た、宝塚①と②の定式は、この板まんだら①に関するものである。すなわち、ある紛争が板まんだら①と②を充たすように思われる場合であっても、宝塚②に当たる場合は「法律上の争訟」に当たらない、というものである。板まんだら最判の定式は「法律上の争訟」性をもっぱら訴えの「内容・性質それ自体に即して客観的に判断」するものと理解され、宝塚定式は「訴訟提起主体の如何、訴訟提起の目的の如何」を問うものであると理解され

る⁴⁾。「法律上の争訟」(司法権)の範囲は、権力分立の観点から、できるだけ静態的かつ客観的に画されるべきであるが⁵⁾、宝塚定式は「訴訟提起の目的」をどのように捉えるかについて裁判官の判断余地に開かれているといえよう。

宝塚最判の事案は、市が私人に対して、条例に基づく行政行為によって課された不作為義務の履行を民事上の給付訴訟により求めるという限定された事案であったが、その判示内容の一般性ゆえに、宝塚定式はその事案を超えて国—公共団体間訴訟一般に妥当するものと理解されてきた⁶⁾。これに対して、本判決は、宝塚定式を引用せずに、板まんだら①と②のみに依拠して「法律上の争訟」性の判断を行ったようにみえる。しかし、本判決が、本件紛争の法律関係を金銭の給付に係る「具体的な債権債務関係」と積極的に性格づけているため、実質的には宝塚定式的思考(宝塚定式を事案から切り離して一般化した「私権保護ドグマ」⁷⁾)に依拠したという可能性はなお否定できない(同じくもっぱら板まんだら定式に依拠した一審判決は、積極的な性格づけはしていない)。そこで、このことの当否は、後述の本判決の具体的内容の検討により判断される。

2 学説

学説では、結論として、行訴法に基づく(抗告)訴訟を認めるのが多数とあってよい。例えば、国庫支出金や交付税等に関する措置は、自治法上の関与や地方債の許可など純粋な監督権の行使とは性質を異にし、「金銭債権をめぐる争い」であり、実質的にみて『財産権の主体』相互間の争い⁸⁾であると認めるものがある⁹⁾。また、財政上の諸問題を巡る行政主体の法的立場については、「補助金の受給はもとより、経費の負担の配分といった問題もまた、それ自体は、近代社会において、本来行政主体間においてしか生じえない問題…ではなく、私人相互間においても全く普通に起こり得る問題である」として、「私人が立つことのあり得ない立場」とは考えないとするものがある⁹⁾。これに対して、行政実務上は、交付税を巡る紛争は、行訴法上のいずれの訴訟類型にも当てはまらず、機関訴訟の定めもないとして、行訴法により争えないとしてきた¹⁰⁾。

三 本判決の検討

判旨1が板まんだら①と②を示したうえで、判

旨2が板まんだら①の充足性を、判旨3が板まんだら②の充足性を示し、判旨4が本件紛争は「法律上の争訟」性に当たるとの結論を示している。以下では、判旨2の内容について検討する。

1 視点

控訴審判決が交付税制度を半ばマクロ的にみて、交付税における国による「税(財源)」の「配分」という側面に着目したのに対して、本判決はミクロ的にみて、あくまでも総務大臣による個別の地方団体への交付という局面に限定して判断をしたといえる(両者の理解は、二者択一的というよりも、交付税のどの側面を重視するかで異なっただけに過ぎない¹¹⁾)。このことは、控訴審判決が「訴訟提起の目的」をいわば主観的に切り出したのに対して、本判決はあくまでも訴えの対象となった交付の局面に限定して、もっぱら訴えの「内容・性質それ自体に即して客観的に判断」したものと見えよう。したがって、本判決は宝塚定式ないし私権保護ドグマではなく、板まんだら①と②のみに依拠して「法律上の争訟」性を判断したといえる。

2 内容

判旨2の④は結論として、板まんだら①を充たすことと、本件紛争の法律関係が「金銭の給付に係る具体的な債権債務関係」であること、を示している。そのため、判旨2の①から③は、これらを根拠づけるものといえる。

まず、判旨2の①は、国との関係で地方団体が一般(自治)法上、形式上、組織上の独立性を有していることが示されていると思われる。ただし、このような地位は憲法から根拠づけられているわけではない。また、ある団体が、一般論として、法人格と独立性を有するとしても、それが絶対的に妥当するものではなく、その法人格と独立性は法関係ごとに当該法関係を規律する法(律)により定まる相対的なものである¹²⁾。そこで、判旨2の②は、国との関係で地方団体が、当該個別(地方交付税)法上、実質上、機能上も独立性を有していることが示されているように思われる。

次いで、判旨2の②と③は、交付税がナショナル・ミニマム的に事務の遂行を保障するため(=「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」)¹³⁾に交付されるものであることは、特別交付税にも妥当し、特別交付税は、あらかじめ法律に定められた要件の下で、総務大臣の一方的な決定により具体的な額が定められることを示している。

以上を踏まえると、判旨2の①と②が、特別交付税の交付の局面における、独立した当事者関係の存在を論証しつつ、判旨2の②と③は、裁判所の裁断に適した(に典型的な)金銭給付の法律上の要件(効果)の発生を巡る紛争の存在を示したものである。

3 評価

以上の判示については、第1に、本件紛争は、そもそも国家監督ないし関与に対する紛争とは性格を異にすると学説では認識されていたこと、また、そもそも宝塚最判は批判が強く、本件紛争とは事案を異にすることから、宝塚的定式(ないし私権保護ドグマ)から離れて判断することが比較的容易だったように思われる。

第2に、交付税の交付の原因となる法律関係が、金銭給付に係る具体的な債権債務関係であると理解することは、少なくとも判旨2の①から③だけでは唐突の感が否めないが、補助金交付や負担金、そして納税義務に係る法律関係の基本的性格が債権債務関係と理解されていること¹⁴⁾からすれば、結論としては問題はない。

第3に、「法律上の争訟」性の判断において地方団体の法人格性や独立性に着目する学説¹⁵⁾からすれば、本判決は、一般論として地方団体の国に対する独立性を、地方交付税法がさらに交付税の交付における局面で強く保障しているから、そのような局面で地方団体に訴権を認めることは地方交付税法の解釈として一貫すると判断した、と理解されようか。

四 射程

本判決は地方交付税法の解釈を論拠とするものであるから、その射程は、国と自治体間の訴訟一般に及ぶものではない。しかし、本判決の射程は、特別交付税のみならず、普通交付税にも及ぶ。そして、本判決が本件紛争を「金銭の給付に係る具体的な債権債務関係」としている以上、抗告訴訟にせよ当事者訴訟(給付訴訟)にせよ行訴法上の訴訟の提起が認められ、本案審理においては、私人と同様の法理と保護水準が適用されよう(もっとも、完全に私人と同じものが適用されるかは理論的に検討の余地がある)。

宝塚最判の射程は少なくとも本件には及ばないから、①本判決が例外的で、他の国一自治体間訴訟一般にはなお宝塚最判の射程が及ぶとも考える

ことができる。あるいは、②宝塚最判は同事案限りのものとなったとも考えることができる。さらには、③①と②の間のどこかに宝塚最判の射程の分水嶺があるとも考えることもできる。

●—注

- 1) 本件紛争が、国と泉佐野市とのふるさと納税を巡る紛争の一局面であることについては、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)23~24頁参照。
- 2) 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)1135頁。
- 3) いわゆる撰津訴訟(東京高判昭55・7・28行集31巻7号1558頁)、小滝敏之『補助金適正化法解説〔全訂新版(増補第2版)〕』(全国会計職員協会、2016年)351~360頁。
- 4) 人見剛「地方公共団体の出訴資格再論」磯部力先生古稀記念論文集刊行委員会編『都市と環境の公法学』(勁草書房、2016年)227頁。
- 5) 竹下守夫「行政訴訟と『法律上の争訟』」論ジュリ13号(2015年)120頁。
- 6) 南博方ほか編『条解 行政事件訴訟法〔第5版〕』(弘文堂、2023年)989頁[山本隆司]。
- 7) 人見・前掲注1)28頁。
- 8) 碓井光明「国庫支出金・地方交付税等に関する法律関係」自研76巻1号(2000年)8頁、10~11頁。
- 9) 藤田宙靖「行政主体相互間の法関係について」同『行政法の基礎理論(下)』(有斐閣、2005年)74~75頁。
- 10) 遠藤安彦『地方交付税法逐条解説〔第3版〕』(ぎょうせい、1996年)223頁、兵谷芳康ほか『地方交付税 地方自治総合講座8』(ぎょうせい、1999年)387頁[小宮大一郎]。
- 11) 傾向的にいえば、控訴審判決は交付税の財源均衡化の機能と国の「統治」の側面(小西砂千夫『地方財政学』(有斐閣、2022年)2~3頁、黒田武一郎『地方交付税を考える』(ぎょうせい、2018年)13頁、128頁)を重視し、本判決は交付税の財源保障の機能と地方団体の「自治」の側面を重視したことになるうか。
- 12) 松戸浩「地方公共団体の出訴資格」大貫裕之ほか編『行政法理論の基層と先端』(信山社、2022年)316頁。
- 13) 遠藤・前掲注10)26頁。
- 14) 補助金交付について、小滝・前掲注3)10~12頁、87~88頁、118~119頁、租税法律関係については、金子宏『租税法〔第24版〕』(弘文堂、2021年)27~28頁。
- 15) 南ほか編・前掲注6)992~993頁[山本隆司]。この学説については、西上治『機関訴訟の「法律上の争訟」性』(有斐閣、2017年)114~120頁、125頁参照。

* 追記 脱稿後、田中謙太「判批」新・判例解説 Watch 文献番号 z18817009-00-012482596 (2025年5月23日掲載)、大橋真由美「判批」法教537号(2025年)133頁に接した。