

●ふるさと納税訴訟最高裁判決 委任立法に求められる法的枠組みへの理解とリスク判断  
(最高裁令和2年(行ヒ)第68号不指定取消請求事件・同令和2年6月30日第三小法廷判決)

弁護士・弁理士 大西達夫

## 第1 事案の概要

ふるさと納税制度は、納税者の地方団体に対する寄附金のうち一定額を超える額について、一定の上限まで、所得税及び個人住民税から控除されるものである。

寄附金を集めるための返礼品の提供競争が過熱したこと等から、総務大臣(被上告人)は、返礼割合3割以下かつ地場産品に限ることを求める内容を、平成29年及び30年に技術的助言として通知した。

しかし、この通知以降も、大阪府泉佐野市を含む一部の地方団体は過度な返礼品提供を続けたため、平成31年の地方税法の改正により、被上告人が定める寄附金の募集の適正な実施に係る基準(募集適正実施基準)及び返礼割合を3割以下かつ地場産品に限るとする基準(法定返礼基準)に適合するとして、被上告人が指定する地方団体のみをふるさと納税制度の適用対象とすることとされた。

平成31年4月1日、総務省は、上記の募集適正実施基準を定めるための平成31年総務省告示第179号(本件告示)を定めたが、上記基準の一つとして、平成30年11月1日から申出書を提出するまでの間に、ふるさと納税制度の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募集を行い、他の地方団体より著しく多額の寄附金を受領した団体でないことが定められた(本件告示2条3号)。

泉佐野市が、平成31年4月5日付で、被上告人によるふるさと納税制度の適用対象への指定の申出をしたところ、令和元年5月14日に、被上告人は、同市を上記適用対象の地方団体として指定をしない旨の決定をした。不指定の理由書には、その理由として、次の3点が記載されていた。

- ①申出書及び添付書類の内容が、地方税法の基準に適合していることを証するとは認められないこと(不指定理由①)
- ②平成30年11月1日から申出書を提出する日までの間に、返礼割合が3割超又は地場産品以外の返礼品を提供することにより寄附金の募集を行い、著しく多額の寄附金を受領しており、本件告示2条3号に該当しないこと(不指定理由②)
- ③現に泉佐野市が実施している寄附金の募集の取組の状況に鑑み、地方税法37条の2第2項各号に掲げる基準に適合する団体としては認められないこと(不指定理由③)

泉佐野市長(上告人)は、国地方係争処理委員会に審査の申出を行ったところ、同委員会は、令和元年9月3日に不指定理由①及び②は指定をしないことの根拠とならず、不指定理由③については再度の検討を行った上でその結果を理由とともに上告人に通知することを勧告した。

被上告人は、本件勧告を受けて再検討した結果、不指定理由①については独立した理由としては扱わないこととするが、不指定理由②及び③については判断を維持する旨を上告人に通知した。

上告人は、本件不指定の取消しを求めて出訴したが、原審（大阪高判令和2年1月30日・裁判所ウェブサイト）は、不指定理由②には理由があり、本件不指定は適法であるとして上告人の請求を棄却したことから、上告した。

## 第2 本件に関する地方自治法上の制度概要

### 1 関与法定主義と技術的助言

普通公共団体に対する国等の関与については、法律又は政令によることとされており（地方自治法245条の2。関与法定主義）、関与の一類型として、各大臣は普通地方公共団体の事務の運営その他の事項について適切と認める技術的助言をすることができることとされている（同法245条の4第1項）。技術的助言とは、客観的に妥当性のある行為又は措置を実施するように促したり、又はそれを実施するために必要な事項を示したりすることである。

なお、技術的助言を含めた国等の助言については、普通公共団体が助言に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない（同法247条3項）。

### 2 国地方係争処理委員会による審査手続

国の関与が適法・妥当なものとなっているか否かを審査し、関与のルール遵守を担保するために国・地方公共団体間の関与を審査する機関として、総務省に設置されたのが国地方係争処理委員会である（地方自治法250条の7）。

不服のある地方公共団体の長等からの審査の申出に基づいて審査を行い、国の関与が違法等であると認めた場合には、国の行政庁に対して必要な措置を行う旨の勧告等を行う（地方自治法250条の13）。

### 3 国の関与に関する訴え

国地方係争処理委員会の審査の結果又は勧告に不服があるとき、委員会の勧告に対する国等の措置に不服があるとき等は、違法な関与の取消訴訟等を、高等裁判所に対して提起することができる（地方自治法251条の5第1項）。

## 第3 判決の結論と要旨

### 1 結論（主文）

破棄自判（本件不指定を取り消す。）。

### 2 理由

#### ア 法廷意見

##### (ア) 不指定理由②について

「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、その逸脱する部分は違法なものとして効力を有しないというべきである。」

「本件告示2条3号は、〔中略〕本件指定制度の導入に当たり、その導入前にふるさと納税制度の趣旨に反する方法により寄附金の募集を行い、著しく多額の寄附金を受領していた地方団体について、他の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、特例控除の対象となる寄附金の寄附先としての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趣旨に出たものと解される。言い換えれば、そのような地方団体については、本件改正規定の施行前における募集実績自体を理由に、指定対象期間において寄附金の募集を適正に行う見込みがあるか否かにかかわらず、指定を受けられないこととするものといえる。」

「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、前記〔中略〕のような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ものというべきである。」

このような観点から、まず、法文の文理について検討すると、「募集適正基準とは、文理上、指定対象期間における寄附金の募集の態様に係る基準であって、指定対象期間において寄附金の募集を適正に実施する地方団体か否かを判定するためのものであると解するのが自然である。」

「他方、地方税法37条の2第2項柱書きの募集適正基準について、同項の文理上、他の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をもって指定を受ける適格性を欠くものとするを予定していると解するのは困難である。」

「次に、委任の趣旨についてみると、地方税法37条の2第2項が総務大臣に対して指定の基準のうち募集適正基準等の内容を定めることを委ねたのは、寄附金の募集の態様や提供される返礼品等の内容を規律する具体的な基準の策定については、地方行政・地方財政・地方税制や地方団体の実情等に通じた同大臣の専門技術的な裁量に委ねるのが適当であることに加え、そのような具体的な基準は状況の変化に対応した柔軟性を確保する必要がある、法律で全て詳細に定めるのは適当ではないことによるものと解される。

他方、本件指定制度の導入に当たり、その導入前にふるさと納税制度の趣旨に反する方法により著しく多額の寄附金を受領していた地方団体について、〔中略〕特例控除の対象としないものとする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。〔中略〕そのような基準は、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、その策定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。」

さらに、本件法律案の作成の経緯をみると、「新制度の下においては、寄附金の募集を適正に実施する地方団体のみを指定の対象とし、指定対象期間中に基準に適合しなくなった場合には指定を取り消すことができるものとするにより、当該制度の趣旨をゆがめるような返礼品の提供を行う地方団体を特例控除の対象外とするという方針を採るものとし

て作られ、国会に提出されたものといえる。他方、本件法律案について、過去に制度の趣旨をゆがめるような返礼品の提供を行った地方団体を新制度の下で特例控除の対象外とするという方針を採るものとして作られ、国会に提出されたこととはうかがわれない。」

そして、国会における本件法律案の審議の過程をみても、「本件改正規定の施行前における募集実績自体をもって指定を受ける適格性を欠くものとするを予定していることが明示的に説明されたとはいえない。」

「以上によれば、地方税法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、前記〔中略〕のような趣旨の基準の策定を委任する授権の趣旨が明確に読み取れるということとはできない。そうすると、本件告示2条3号の規定のうち、本件改正規定の施行前における寄附金の募集及び受領について定める部分は、地方税法37条の2第2項及び314条の7第2項の委任の範囲を逸脱した違法なものとして無効というべきである。」

#### (イ) 不指定理由③について

「従前は返礼品の提供について特に定める法令上の規制が存在しなかったのに対し、本件改正規定により、法定返礼品基準が法定され、指定を受けた地方団体がこれに反した場合には指定の取消しの対象となり、その後2年間は指定を受けられなくなるという法令上の規制が設けられたことからすれば、本件改正規定の施行の前後では地方団体の行動を評価する前提を異にしており、同施行前における泉佐野市の返礼品の提供の態様をもって、同施行後においても同市が同様の態様により返礼品等の提供を継続するものと推認することはできない。また、本件不指定当時、同市が本件改正規定の施行後において法定返礼品基準に適合しない返礼品等を提供する予定があることを示す具体的な事情があったともうかがわれない。そうすると、本件不指定当時の事情の下では、本件指定申出につき、同市が法定返礼品基準に適合するとは認められないと判断することはできないというべきである。」

#### イ 補足意見

「本件改正規定の施行前の行為が制度の趣旨に反するか否かを、本件改正規定の施行後の行為に適用されるべき規範によって評価することはできない。」(宮崎裕子裁判官)

「泉佐野市が、殊更に返礼品を強調する態様の寄附金の募集を、総務大臣からの再三の技術的な助言に他の地方団体がおおむね従っている中で推し進めた結果、集中的に多額の寄附金を受領していたこと」、「特に、同市が本件改正法の成立後にも返礼割合を高めて募集を加速したことには、眉をひそめざるを得ない」が、「本件改正規定の施行前においては、返礼品の内容や返礼割合を含む募集の態様について特段の法的規制がなく、寄附金をいかに増やすかについては、いわばアイディアの自由競争に委ねられており、泉佐野市は、そのような競争を、主務官庁の助言を無視して最大限追求したとはいえ、あくまでも法律の枠内にとどまる行動をとったにすぎないと評価できるため、主務官庁の目から見ればどれほど不適切に思えても、そのことの故に不利益な処分を行うことを当然には正当化できない」(林景一裁判官)

#### 第4 判決を踏まえた考察

一般に、専門技術的事項は必ずしも国会の審議になじまず、また、状況の変化に対応した柔軟性を確保する必要がある事項は、法律で全て詳細に定めるのは適当ではないため、こうした事項について、法律の委任に基づいて行政機関が規定を定めること（委任命令）が認められている。もっとも、当該委任命令が委任をした法律に抵触していれば違法であり、委任に際して行政機関に裁量が認められている場合でも、当該裁量の範囲を逸脱し又はこれを濫用した場合には違法となる。

法律の委任による具体的内容については、従来、授權規定の文言はもとより、法の趣旨や目的、関連諸規定等を考慮して解釈されてきた（最一小判平成14年1月31日・民集56巻1号246頁）。また、委任命令による医薬品のインターネット販売等の規制が問題となった近時の判例では、この判断枠組みを維持しつつ、授權法の諸規定から、インターネット販売等を規制する内容の省令の制定を委任する授權の趣旨が、規制の範囲や程度等に応じて明確に読み取れることを要する旨判示し、授權規定の明確性を要求し、当該省令の規程がインターネット販売等を一律に禁止することとなる限度において法律（当時の薬事法）の委任の範囲を逸脱した違法なものとして無効となる旨判断したものがあつた（最二小判平成25年1月11日・民集67巻1号1頁。以下「平成25年判決」という。）。

本件でも、**本件告示2条3号の趣旨の基準の策定を委任する授權の趣旨が、地方税法の規定等から明確に読み取れることを要するものというべきである旨判示しており、授權規定の明確性を求めた上で、法文の文理、委任の趣旨、法律案作成の経緯等を検討していること**から、平成25年判決の判断枠組みを維持したものと考えられる。

委任命令の適法性審査に係る具体的な考慮要素について、過去の判例を見ると、**①授權規定の文理、②関連規定との関係、③授權法、授權規定の趣旨、④立法過程の議論、⑤委任命令によって制限される権利、利益の性質等を挙げることができるのではないかと考えられる**。もっとも、各要素は必ずしも峻別できるものではなく、過去の判例においても、各要素を相互かつ複合的に考慮した上で結論を導いている。

本件でも、募集適正基準について、地方税法37条の2第2項の文理上の解釈を展開した上で（①）、その解釈を補足する形で、返礼品基準（同項1号及び2号）等との整合性や、事後的に指定を取り消されても、2年を経過すれば指定を受けられるようになること（同条4項及び6項）との均衡を指摘している（②）。また、募集適正基準等の作成を総務大臣に委任した趣旨（③）や、指定を受けられないことにより地方団体の地位に継続的に重大な不利益を生じさせる旨（⑤）の指摘をするほか、法律案の詳細な作成経緯にも言及しており（④）、従来から判例が考慮してきた要素を検討した上で結論を導いている。

法文の文理や趣旨についての検討が重要であることは当然であるが、本件では、これに加えて、表面的な法改正経緯にとどまらない法律案作成の詳細な経緯についても検討している点に特徴があるように思われる。具体的には、与党税制改正大綱や政府税制改正大綱に記

載された事項、内閣法制局での説明内容といった国会に提出される前の法律案の作成過程や、法律案の要綱を検討して、どのような方針の下で法律案が国会に提出されたかに言及した上で、国会の法律案審議における質問及び総務大臣等の答弁内容をも踏まえて、国会がどのような意思で法案を可決したのかを検討している。

委任命令の適法性の判断基準として、平成25年判決と同じく授權規定の明確性を要求したことも考慮すると、委任命令については、行政による広範な裁量に委ねるのではなく、より厳格に授權法及び授權規定による委任の趣旨を探求して、その範囲内でのみ委任命令を許容するという姿勢が見て取れるように思われる。

行政における委任命令の制定に当たっては、当該委任命令が事後的に委任の趣旨に反し委任の範囲を逸脱した違法なものとして無効とされるリスクを予防する観点から、法文、関連規定の文理、委任の趣旨はもちろんのこと、法制定時の立法者（授權者）の意思の精査が要求されることとなるであろう。行政裁量論に過度に依存することも、反対に形式的法治主義にいたずらに拘泥することも、行政庁担当者の姿勢としては厳に慎むべきである。