

その6

ふるさと納税訴訟最高裁判決について

地方職員共済組合 理事長 松永 邦男



1 はじめに

「私は、法廷意見に同調するものであるが、本件の経緯に鑑み、上告人の勝訴となる結論にいささか居心地の悪さを覚えたところがあり、その考え方を以下のとおり補足しておきたい。」

ふるさと納税訴訟の最高裁判決（令和2年6月30日最高裁第三小法廷判決）に付けられた林景一最高裁判事の補足意見の出だしの一文です。

訴訟自体は、上告人の泉佐野市の勝訴となりました。同市の勝訴となった理由は、①ふるさと納税制度を利用できる地方公共団体の指定基準を定めた総務大臣告示が地方税法第37条の2第2項の委任の範囲を超えていると判断されること、②法改正により指定制度が導入された当時の事情の下では、同市からの申請につき、同市が法定返礼品基準に適合するとは認められないと総務大臣が判断することはできないと考えられること、この2点です。

判決の中では、返礼品を強調した寄付金の募集をエスカレートさせた市の行動について、「このような本件不指定に至るまでの同市の返礼品の提供の態様は、社会通念上節度を欠いていたと評価されてもやむを得ないものである」と述べられており、厳しい評価が示されています。林最高裁判事の補足意見も同様の考えを背景としているものでしょう。同時に、その補足意見の中では、「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」

と述べられており、総務省の対応についても厳しい考え方が示されています。

2 争いは、なぜ、生じたのか

なぜ、このような争いが生じることとなってしまったのでしょうか。

ふるさと納税制度について基本的な考え方の整理を行った「ふるさと納税研究会」の報告書（平成19年10月）では、ふるさと納税制度の濫用の恐れと過度の濫用の防止のための一定の制度的措置を講ずる必要性について検討が行われています。報告書では、「このような事態は、基本的には各地方公共団体の良識によって自制されるべきものであり、懸念があるからといって直ちに法令上の規制の設定が必要ということにはならないと考えられる」とされています。同時に、「各地方公共団体の良識ある行動を強く期待する」とも述べられています。

関与の基本原則によれば、国等の関与を設ける場合には「その目的を達成するために必要な最小限度のものとするとともに、普通地方公共団体の自主性及び自立性に配慮しなければならない。」（地方自治法第245条の3第1項）とされています。ふるさと納税制度は、この考え方を踏まえるとともに、ふるさと納税研究会の報告書に沿って制度の立案が行われたといえます。つまり、「地方公共団体は良識ある行動をとる存在である。ふるさと納税制度の濫用を防ぐためには特別の措置は必要ない。地方自治法に基づく技術的な助言及び勧告の制度が利用できれば十分である。」というわけです。

このように地方公共団体が良識ある行動をとることを前提として制度設計を行ったことは、どのように評価されるべきなのでしょう。

地方公共団体に対して一定の行為を義務付けたり、その行動を制限したりするような制

度は種々存在します。そのような制度が設けられている理由・目的は様々ですが、このような地方公共団体の自由度を制限するような制度については、これまで地方公共団体の自主性・自立性を重んずる観点から累次の見直しが行われ、その廃止・縮小等が行われてきたといえるでしょう。また、個人的な経験に基づく感想ですが、地方公共団体に関する法令案の作成・審査に際して、地方公共団体が相応の良識ある行動をとることを前提として（少なくとも、良識を甚だしく欠くような行動をとらないことを前提として）制度の検討を行うことは、それほど珍しいことではなかったと思います。ふるさと納税制度の創設の際にも、同じような姿勢で検討が行われたものと考えられます。

もちろん例外事例がないわけではありません。平成24年の地方自治法第179条第1項の改正は、その一つです。この改正により副知事及び副市町村長の選任が専決処分の対象から除外されました。これは、具体的に専決処分を濫用するような事案が発生したことを踏まえて行われたものです。

平成31年の地方税法の改正も、そのような例の一つといえます。ふるさと納税制度の創設に当たり、制度の濫用を防ぐための措置等は特に設けられませんでした。現実には、累次にわたる地方自治法に基づく助言・勧告によっても過度な返礼品競争を行う地方公共団体をなくすことができず、ついに制度の存続が危ぶまれる事態に至りました。このような事情を背景として改正が行われたわけですが、今度はその改正により設けられた指定制度の適用をめぐる市と総務省との間で争いが生じ、最高裁の判断を仰ぐこととなったわけです。

3 今回の争いについて

ふるさと納税制度をめぐる訴訟が提起され、最高裁まで争われたことは、極めて重大なことです。しかし、判決の論点は、総務大臣告示が法律の委任の範囲内のものであるかどうかというようなことであり、中心は地方税法の解釈問題です。法律案や告示案の立案に際して綿密に論点を検討し、慎重に対応すべきであったという教訓は重要ですが、国と地方

の関係等について何か新しい法的な判断が示されたというようなものではないと考えられます（念のために申し上げます、今回の最高裁判決が大変重要なものであることについては、いささかの疑念もありません。）。

しかし、紛争の背景にまで踏み込んで考えると、この争いから得られる教訓は「地方公共団体の良識を前提として制度の設計を行ったことが問題であった」ということにならないでしょうか。今回の教訓がそのようなものであるとすれば、その帰結はどうなるのでしょうか。地方公共団体の良識を前提にできないのであれば、「今後、地方公共団体に関する制度を考える際には、制度の濫用等が生じないように周到に検討を行うとともに、地方公共団体が良識に欠けた行動をとらないようにするために、必要であれば相応の措置を設けるべきである」とこのようなことになりそうです。

第一次地方分権改革により国と地方の関係は対等・協力の関係に変わりました。地方公共団体の自由度が高まったわけですが、同時に、国や他の地方公共団体、住民等との関係で問題が生じる可能性も高まったといえます。したがって、私企業の経済活動の規制等を検討する場合と同様に、「社会通念上節度を欠いていたと評価されてもやむを得ない」ような行動を地方公共団体がとる可能性を念頭において、法令により、相応の具体的な措置を設けるということは、それほど不自然なことではないとも考えられます。

もっとも、そうなるのであれば、第一次地方分権改革に関わった者の一人としては、いささか残念な結末ではないかとも感じられるところです。

著者略歴

松永 邦男（まつなが・くにお）

東京大学法学部卒。1979年4月旧自治省入省。旧自治省のほか、北海道庁、旧国土庁、横浜役所、旧労働省、静岡県庁、内閣法制局、司法制度改革推進本部事務局勤務等を経て、2005年1月より総務省自治行政局公務員部公務員課長及び同公務員部長を務める。2009年7月全国市町村国際文化研修所学長。2010年7月内閣法制局総務主幹。その後、内閣法制局第四部長、第三部長及び第一部長を務め、2017年3月退官。2018年12月より現職。