

令和元年6月10日

国地方係争処理委員会 御中

## 審査申出書

審査申出人 泉佐野市長 千代松 大 耕

審査申出人代理人弁護士 高 階 貞 男

同弁護士 向 井 太 志

同弁護士 亀 山 元

### 当事者の表示

別紙当事者目録記載のとおり

### 審査申出の趣旨

令和元年5月14日付けで相手方が泉佐野市について地方税法第37条の2第2項及び第314条の7第2項の規定による指定をしなかったこと（以下「本件不指定」という。）は違法又は泉佐野市の自主性及び自立性を尊重する観点から不当であるから、相手方は本件不指定を取り消し泉佐野市について同法第37条の2第2項及び第314条の7第2項の規定による指定をするべきであるとの勧告を求める。

### 審査申出の理由

#### 第1 審査申出にかかる国の関与

相手方が、令和元年5月14日付けで、泉佐野市について地方税法第37条の2第2項及び第314条の7第2項の規定による指定をしなかったこと（本件不

指定。甲1)。

なお、本件不指定は、地方自治法245条三の「一定の行政目的を実現するため普通地方公共団体に対して具体的かつ個別的に関わる行為」であるので、普通地方公共団体に対する国の関与に該当する。また、国の関与のうち公権力の行使に当たるので、同法250条の13第1項による審査の申出の対象となる。

## 第2 はじめに

平成31年3月27日に成立した地方税法等の改正により、いわゆるふるさと納税の募集を適正に行う地方団体として総務大臣が指定する地方団体がふるさと納税の対象となるという制度となった(甲2、改正後の地方税法第37条の2第2項及び第314条の7第2項)。つまり、この新制度の施行日である令和元年6月1日以降には、総務大臣の指定がない地方団体は、ふるさと納税による寄附を受けることができなくなる。

この点、総務大臣(相手方)は、令和元年5月14日、泉佐野市についてふるさと納税の対象となる地方団体として指定しないとした(本件不指定。甲1)。

しかし、以下で述べるとおり、本件不指定は、地方税法第37条の2第2項及び第314条の7第2項の解釈適用を誤ったものであって、相手方(総務大臣)の裁量権を逸脱濫用したものであり、違法である。

また、万一仮に本件不指定が違法でないとして、本件不指定は、泉佐野市の自主性及び自立性を尊重する観点から不当である。

以下、詳論する。

## 第3 本件不指定に至る経緯

### 1 ふるさと納税制度とは

ふるさと納税制度とは、都道府県・市町村に対してふるさと納税(寄附)をすると、ふるさと納税(寄附)額のうち2000円を超える部分について、一定の上限まで、原則として所得税・個人住民税から全額が控除される制度である。自分の生まれ故郷や応援したい地方団体など、どの地方団体に対する寄附でも対象

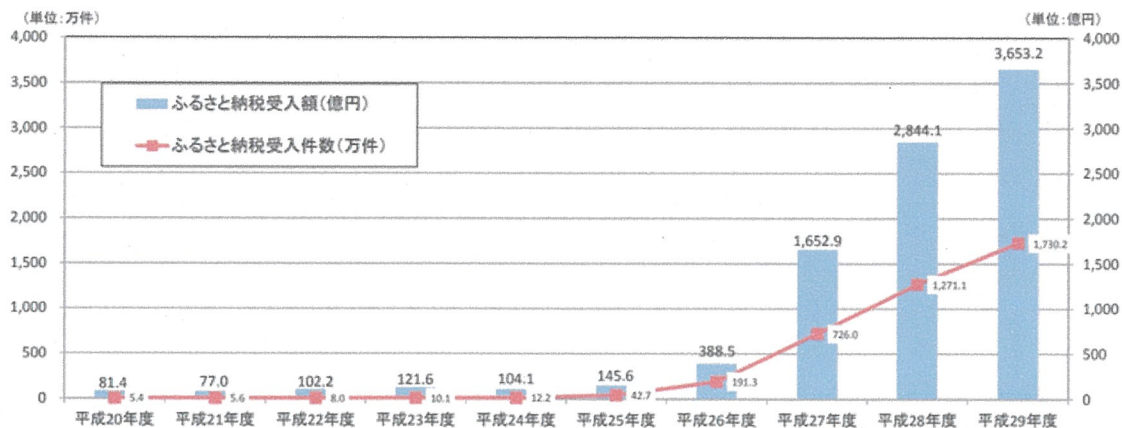
となる（甲3）。

ふるさと納税の創設に当たっては、平成19年6月に総務省が「ふるさと納税研究会」（座長・島田晴雄千葉商科大学学長）を立ち上げて議論を開始し（甲4）、同研究会は、同年10月に「ふるさと納税研究会報告書」（以下「研究会報告書」という。甲5）をまとめた。この研究会報告書の内容は、ほぼそのまま地方税法等改正案に盛り込まれて、翌平成20年の通常国会に提出され、平成20年4月30日に地方税法等の改正法が成立した（甲6）。これにより、ふるさと納税制度が導入された。

以下では、地方税法第37条の2第1項第1号及び第314条の7第1項第1号に規定する都道府県、市町村又は特別区に対する寄附金を、「ふるさと納税」という。

## 2 ふるさと納税受入額等の増加

ふるさと納税受入額及び受入件数の推移は、以下のとおりである（甲7）。



（出所・総務省ホームページ）

平成20年度から平成25年度まではふるさと納税制度の利用は低調であったが、平成26年度以降は、ふるさと納税受入額及び受入件数ともに大幅に増加していった。

この要因としては、平成27年4月に、①個人住民税のふるさと納税に係る特例控除額の上限を所得割合の1割から2割に拡充し、②確定申告が不要な給与所得者等がふるさと納税を行う場合に、確定申告をせずにワンストップで寄附金税

額控除を受けられる特例を創設することを内容とする、地方税法等の改正法の施行がなされたことが挙げられる（甲8）。また、③ふるさと納税を受けた地方団体から受領できる返礼品が充実したこと及びその返礼品情報を取りまとめたふるさと納税の申込みを受け付ける「ふるさと納税ポータルサイト」の利用が増加したことも、ふるさと納税受入額及び受入件数の増加の要因になっていたと解される。

### 3 返礼品に関する総務大臣からの「技術的助言」

平成20年のふるさと納税の制度導入から、平成31年3月27日成立の地方税法等の改正（令和元年6月1日施行）がなされるまで、返礼品についての法的規制は一切なかった。返礼品の取扱いは、地方団体に任されていたのである。

ただ、返礼品については、以下のような総務大臣（相手方）からの通知（技術的助言）がなされた。

#### ア 平成27年4月の総務大臣の通知

ふるさと納税への寄附規模が拡大する一方で、返礼品を強調して寄附を募集することについて批判をする地方団体や報道も出てくるようになった。

それを受け、平成27年4月1日、総務大臣は、甲9の通知（以下「平成27年4月通知」という。）を地方団体宛てに出した。この平成27年4月通知では、返礼品に関し、

- 返礼品の価格を表示しないこと
- 返礼品の価格の割合（寄附額の何%相当など）を表示しないこと
- 換金性の高いプリペイドカード等、高額又は寄附額に対し返礼割合の高い返礼品を送付しないこと

などと記載されていた（甲9の32頁）。

この平成27年4月通知は、甲9の1枚目にも明記されているとおり、地方自治法245条の4による「技術的助言」であり、法的拘束力はない。

#### イ 平成28年4月の総務大臣の通知

その後、平成28年4月1日、総務大臣は、甲10の通知（以下「平成28

年4月通知」という。)を地方団体宛てに出した。この平成28年4月通知では、返礼品に関し、

- 返礼品の価格を表示しないこと
  - 返礼品の価格の割合(寄附額の何%相当など)を表示しないこと
  - 金銭類似性の高いもの(プリペイドカード, 商品券, 電子マネー・ポイント・マイル, 通信料金等)を返礼品として送付しないこと
  - 資産性の高いもの(電気・電子機器, 貴金属, ゴルフ用品, 自転車等)を返礼品として送付しないこと
  - 高額又は寄附額に対し返礼割合の高い返礼品を送付しないこと
- などと記載されていた(甲10の33頁。下線部が変更点又は追加点)。

この平成28年4月通知も、甲10の1枚目にも明記されているとおり、地方自治法245条の4による「技術的助言」であり、法的拘束力はない。

#### ウ 平成29年4月の総務大臣の通知

その後、平成29年4月1日、総務大臣は、甲11の通知(以下「平成29年4月通知」という。)を地方団体宛てに出した。この平成29年4月通知では、返礼品に関し、

- 返礼品の価格を表示しないこと
- 返礼品の価格の割合(寄附額の何%相当など)を表示しないこと
- 金銭類似性の高いもの(プリペイドカード, 商品券, 電子マネー・ポイント・マイル, 通信料金等)を返礼品として送付しないこと
- 資産性の高いもの(電気・電子機器, 家具, 貴金属, 宝飾品, 時計, カメラ, ゴルフ用品, 楽器, 自転車等)を返礼品として送付しないこと
- 高額の返礼品, 寄附額に対し返礼割合の高い返礼品を送付しないこと
- 返礼品として3割を超える返礼割合のものを送付している地方団体においては, 速やかに3割以下とすること
- 当該地方団体の住民に対し返礼品を送付しないようにすること

などと記載されていた。この通知で初めて、返礼品の返礼割合を3割以下とする「返礼割合の基準」が明示された(甲11の2枚目。下線部が変更点又は追

加点)。

この平成29年4月通知も、甲11の1枚目にも明記されているとおり、地方自治法245条の4による「技術的助言」であり、法的拘束力はない。

#### エ 平成30年4月の総務大臣の通知

その後、平成30年4月1日、総務大臣は、甲12の通知（以下「平成30年4月通知」という。）を地方団体宛てに出した。この平成30年4月通知では、返礼品に関し、平成29年4月通知に沿った対応をするよう求め、返礼割合を3割以下とすることに加えて、「地域資源を活用し、地域の活性化を図ることがふるさと納税の重要な役割でもあることを踏まえれば、返礼品を送付する場合であっても、地方団体の区域内で生産されたものや提供されるサービスとすることが適切である」と述べて、返礼品を「地場産品とする」ことを初めて求めた。

この平成30年4月通知も、甲12の2枚目にも明記されているとおり、地方自治法245条の4による「技術的助言」であり、法的拘束力はない。

#### 4 泉佐野市におけるふるさと納税の受入額等の推移

ちなみに、泉佐野市におけるふるさと納税の受入件数及び受入額の推移は、以下のとおりであった。

平成20年度	92件	694万1000円
平成21年度	176件	1025万4500円
平成22年度	100件	1657万7079円
平成23年度	48件	633万1000円
平成24年度	468件	1902万1497円
平成25年度	1989件	4604万9000円
平成26年度	2万4274件	4億6756万5641円
平成27年度	4万6939件	11億5083万7480円
平成28年度	21万6853件	34億8326万4231円
平成29年度	87万1519件	135億3248万9287円

平成30年度 250万5171件 497億2562万7465円

## 5 平成31年3月27日の地方税法等の改正

平成31年3月27日に成立した地方税法等の改正により、総務大臣が、次の基準に適合する地方団体をふるさと納税の対象として指定することになった（以下「新制度」という。甲2，13～15）。

- ① 寄附金の募集を適正に実施する地方団体
- ② （①の地方団体で）返礼品を送付する場合には、以下のいずれも満たす地方団体
  - ・返礼品の返礼割合を3割以下とすること。
  - ・返礼品を地場産品とすること。

また、この改正法による新制度の施行日は、平成31年（令和元年）6月1日とされた（甲2）。

この新制度によると、新制度の施行日である令和元年6月1日以降には、納税者が、総務大臣の指定がない地方団体には、ふるさと納税をすることができなくなる。

## 6 泉佐野市に対する本件不指定

令和元年5月14日、相手方（総務大臣）は、新制度の指定を申し出た泉佐野市について、ふるさと納税の対象となる地方団体として指定しないとした（本件不指定。甲1）。

これにより、泉佐野市は令和元年6月1日からはふるさと納税を受けられないことになった。

なお、相手方は、泉佐野市だけではなく、他の3つの地方団体についても、泉佐野市と同時に不指定としている（甲16）。

## 第4 本件不指定の理由

### 1 泉佐野市の申出書の内容

改正後の地方税法（甲14）第37条の2第3項及び第314条の7第3項には、ふるさと納税の対象となる地方団体の指定を受けようとする地方団体は、添付書類を添えて申出書を総務大臣に提出しなければならないと規定する。

泉佐野市は、平成31年4月5日付けで、相手方に対し、甲17の「ふるさと納税の対象となる地方団体の指定に関する申出書」を提出した。

この申出書において、泉佐野市は、相手方が定める適正募集基準には適合してふるさと納税の募集を実施すると申し出て、また、返礼品等は提供しないと申し出た（甲17の1枚目）。

また、泉佐野市は、平成30年11月1日から平成31年3月31日までのふるさと納税の受入額は331億9218万3000円で、この全てが返礼割合3割超又は地場産品以外の返礼品等に係るふるさと納税の受入であると回答しつつ申出を行った（甲17の4枚目）。

## 2 本件不指定の理由

(1) 泉佐野市の申出に対し、相手方は、令和元年5月14日付けで、泉佐野市についてふるさと納税の対象となる地方団体として指定しない旨を通知した（本件不指定。甲1）。

本件不指定は、泉佐野市を不指定とする理由として、以下の3点を挙げている（甲1）。

- ① 泉佐野市から提出された地方税法第37条の2第3項及び第314条の7第3項に規定する申出書及び添付書類の内容が同法第37条の2第2項及び第314条の7第2項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
- ② 平成30年11月1日から申出書を提出するまでの間に、返礼割合が3割超又は地場産品以外の返礼品等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、平成31年総務省告示第179号（甲15）第2条第3号に該当しないこと
- 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、同法第3



7条の2第2項各号及び第314条の7第2項各号に掲げる基準に適合する団体とは認められないこと

(2) この①～③の理由のうち、①で適合しないとされている基準は、②及び③記載の基準と同じである。

そうすると、結局、本件不指定の理由は、泉佐野市が、以下の④乃至⑥基準に適合しないというものだと解することができる（以下、それぞれ④基準、⑤基準、⑥基準という。）。

- ④ 平成30年11月1日～申出書を提出する日の間に、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ような寄附の募集を行い、趣旨に沿った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（平成31年総務省告示第179号第2条第3号）
- ⑤ 返礼品は返礼割合3割以下とすること（同法第37条の2第2項1号、第314条の7第2項1号）
- ⑥ 返礼品は地場産品とすること（同法第37条の2第2項2号、第314条の7第2項1号）

(3) 上記④基準は、上記理由の②に対応し、⑤基準及び⑥基準が、上記理由の③に対応する。

つまり、④基準では、過去（平成30年11月1日～申出書を提出する日の間）に、返礼品を返礼割合3割以下としたか、返礼品は地場産品としたかが問われており、他方で、⑤、⑥基準では、将来（令和元年6月1日以降）、返礼品を返礼割合3割以下とするか、返礼品は地場産品とするかが問われているという関係にあるものと解される。

### 3 本件の争点＝④基準

(1) まず、⑤、⑥基準について、泉佐野市は、平成31年4月5日付け「ふるさ

と納税の対象となる地方団体の指定に関する申出書」において、新制度が実施される令和元年6月1日以降は、「返礼品を提供しない」と申し出ている（甲17）。

そうすると、返礼品の割合（3割以下）や返礼品の種類（地場産品とすること）は、泉佐野市については、問題とならない（問題となり得ない）はずである。

これに対し、相手方は、本件不指定において、わざわざ泉佐野市は⑧及び⑨の基準を満たさないと通告してきているのであるが（甲1）、明らかに論理的に不当な指摘だと言うほかない。相手方が本件不指定の理由として挙げた上記③（⑧、⑨基準の不適合）は、本件不指定の理由にならないということは、法律の文言上明白である。

したがって、泉佐野市をふるさと納税の対象地方団体に指定しない理由として、⑧、⑨基準を満たさないことを理由とすることは、明らかに不当である。

そうすると、残るのは、④基準への適合性の問題だということになる。

(2) ④基準には、「平成30年11月1日～申出書を提出する日の間に、制度の趣旨に反する方法により・・・寄附の募集を行った団体でないこと」が含まれている。

ところが、「制度の趣旨（告示では『前条に規定する趣旨』と表記される）に反する方法」という文言は、非常に抽象的であり、その内実が判然としない。

そこで、泉佐野市は、令和元年5月17日、相手方に対し、「泉佐野市が『制度の趣旨に反する』にあたいするという具体的な根拠をお示してください」と質問した（甲18）。

すると、総務大臣は、令和元年5月24日に、泉佐野市に対して、⑦返礼割合が3割超又は地場産品以外の返礼品等を提供したこと、⑩Amazonのギフト券を返礼品等に上乗せして付与するキャンペーン等を実施したことを、根拠として挙げた（甲19）。

この点、⑩のAmazonギフト券の上乗せについては、返礼割合が3割超・地

場産品以外の返礼品等を提供したことという理由に含まれるものと解される。

そうすると、「制度の趣旨に反する」方法を泉佐野市が行ったと認定する理由は、過去において、「返礼割合が3割超であったこと」、及び「地場産品以外の返礼品等を提供したこと」に帰着するものと考えられる。

## 第5 ㊤基準は違法であり無効である（㊤基準の適法性）

### 1 はじめに

以下のとおり、㊤基準は、過去において行った法的拘束力のない相手方（総務大臣）の技術的助言（地方自治法245条の4）に従わなかったことを理由に、泉佐野市を不利益に取り扱うものであって、地方自治法247条3項及び法治主義に反する。

また、相手方が㊤基準を設定したことは、相手方の裁量権を逸脱・濫用する違法なものである。

したがって、㊤基準は違法な基準で無効である。

### 2 ㊤基準は地方自治法247条3項及び法治主義に反する

#### (1) (技術的助言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)

ア 国の行政機関が普通地方公共団体に対して行う技術的助言（地方自治法245条の4）には法的拘束力はなく、これに従うか否かは、名宛人である普通地方公共団体の任意の判断に委ねられる。技術的助言に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いがなされるとすれば、法治主義（法律による行政の原理）に反することになる。地方自治法247条3項は、このことを明確にするため、「国又は都道府県の職員は、普通地方公共団体が国の行政機関又は都道府県の機関が行った助言等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」と規定している（甲20。「地方自治法概説」【第8版】著・宇賀克也）。

イ 法律による行政の原理（法治主義）は、行政活動が法律に基づき、法律に従って行われなければならないことを意味する。総務大臣が技術的助言に従わな

かったことを理由に普通地方公共団体を不利益に取り扱うことは、技術的助言に法的拘束力を持たせることになるものであり、法治主義に反する。

(2) (技術的助言違反を理由とする措置)

ア 上述のとおり、④基準の内容には、「平成30年11月1日～申出書を提出する日の間に、制度の趣旨に反する方法により・・・寄附の募集を行った団体でないこと」が含まれている。本件において、相手方は、泉佐野市が、「平成30年11月1日～申出書を提出する日の間に、制度の趣旨に反する方法により・・・寄附の募集を行った」と認定して④基準（平成31年総務省告示第179号第2条第3号）を満たさないと判断している（甲1）。そして、上述のとおり、「制度の趣旨に反する」方法をしたと認定した理由は、返礼割合が3割超であったこと、地場産品以外の返礼品等を提供したことだとされる。

イ しかし、上述のとおり、平成31年3月27日成立の地方税法等の改正（令和元年6月1日施行）がなされるまで、返礼品についての法的規制は一切なかった。「制度の趣旨」なる概念も、法律上存在しなかったし、それが明確化されることもなかった。⑤返礼品は返礼割合3割以下とすること（同法第37条の2第2項1号）、⑥返礼品は地場産品とすること（同法第37条の2第2項2号）という基準は、平成31年3月27日成立の地方税法等の改正（令和元年6月1日施行）によって初めてなされた規制である。それ以前には、⑤返礼品は返礼割合3割以下とすること、⑥返礼品は地場産品とすることという相手方からの、一方的な「技術的助言」があったに過ぎない。

結局、相手方は、平成30年11月1日から平成31年3月31日まで（甲17の4頁参照）の間に、泉佐野市が、⑤返礼割合3割以下とすること及び⑥返礼品は地場産品とすることという相手方の「技術的助言に反したこと」を理由として、④基準を満たさないと判定し本件不指定をしたのである。

(3) (不利益な取り扱い)

ア 泉佐野市は、平成30年度はふるさと納税として約497億円を受けていた。しかし、本件不指定により、令和元年6月1日以降は、ふるさと納税は一切受けられないことになった。

泉佐野市は、令和元年6月1日以降は返礼品を提供しないことにしても、ふるさと納税の対象地方団体に指定されれば、ある程度のふるさと納税を受けることができたと解される。しかし、相手方が、泉佐野市をふるさと納税の対象地方団体に指定しなかったことにより、泉佐野市はふるさと納税を一切受けられなくなったのであり、その不利益は明らかだと言える。

なお、泉佐野市出身者等、泉佐野市にふるさと納税をしたいという強い気持を持つ納税者がいても、その納税者が泉佐野市にふるさと納税をすることができなくなったという意味では、納税者に与える不利益も大きい。

イ 地方自治法247条3項の「不利益取扱いの禁止」は、行政手続法32条2項の規定（「行政指導に携わる者は、その相手方が行政指導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」）に準じて規定された（甲22）。

行政手続法32条2項は、不協力の者に対して不利益な取扱いをすることが、相手方の協力するか否かの意思の任意性を否定し、もはや行政指導を超えて下命禁止に等しいことから、これを確認的に禁止したものである。そして、同条2項の「不利益な取扱い」とは、行政指導への不協力を理由としてなされた取扱いについて、それが法行為であると事実行為であることを問わず、相手方にとって行政指導への協力が任意であることを否定するような不当な制裁行為のことをいうとされている（甲23の257頁）。この解釈は、地方自治法247条3項の「不利益な取扱い」でも同様であると解される。

ウ この点、本件では、技術的助言に従わなかったことを理由として、ふるさと納税の対象地方団体として指定しないという措置が取られ、その結果、泉佐野市は、ふるさと納税を受け付けられなくなるのであるから、過去の相手方の技術的助言に、いわば法的拘束力を持たせていることと同じである。

そして、本来ならば法的拘束力のないはずの技術的助言をもって、泉佐野市を含めた他の地方団体すべてについて、その自治や裁量を否定した上で、地方団体に対し、技術的指導への協力が任意であることを否定するような不当な制裁行為を科していると言い得る。

エ これは、正に、相手方の技術的助言のみをもって、一方的に地方団体を拘束し、コントロールしているに等しく、法律に基づく行政（法治主義）という基本原則に、根本的に反することは明らかである。

(4)（新制度の規制を法施行前に遵守していたかを問うのは背理である）

ア 改正後の地方税法第37条の2第2項本文及び第314条の7第2項本文は、「都道府県等による第一号寄附金（注・ふるさと納税のこと）の募集の適正な実施に係る基準として総務大臣が定める基準に適合する都道府県等として総務大臣が指定する」と規定する。同条項は、総務大臣に対し、ふるさと納税の募集を適正に実施する地方団体を判定するために、「ふるさと納税の募集の適正な実施に係る基準」（以下「適正募集基準」という。）を定めることを委任している。

この適正募集基準等を定めるため、相手方は、平成31年4月1日に「総務省告示第179号」（甲15）を出しており、この「告示」の中に、適正募集基準の中の一つに上記④基準（平成30年11月1日～申出書を提出する日の間に、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ような寄附の募集を行い、趣旨に沿った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（平成31年総務省告示第179号第2条第3号））が存する。

イ しかし、この適正募集基準というのは、今後、つまり、新制度が施行される令和元年6月1日以降に、ふるさと納税の募集を適正に実施する地方団体を判定するための基準である。

即ち、新制度となり、⑤返礼品は返礼割合3割以下とすること（同法第37条の2第2項1号）、⑥返礼品は地場産品とすること（同法第37条の2第2項2号）という法的規制が、初めてなされた。令和元年6月1日より前には、この規制はなかったのである。

そうすると、④基準は、「法施行前に新制度の規制を遵守していないのであるから、法施行後にも新制度の規制を遵守しないであろう」という推認を前提にするものだと考えられる。つまり、過去に技術的助言に合致しない行動を取

っていたから、法律ができてからも法規制を遵守しないだろうという推定を用いて、指定団体としての適不適を判断しているのだと解されるのである。

ウ しかしながら、法施行前と法施行後では法的規制が全く異なるのであるから、㊤基準が前提にしている上記推認は、著しく不合理である。

即ち、令和元年6月1日からの新制度で法的規制が変更されることを踏まえ、泉佐野市は、令和元年6月1日以降は、ふるさと納税の対象団体の申出において、当然ながら、新制度による規制を遵守する旨明記している（甲17の1枚目）。むろん、過去において、泉佐野市が、ふるさと納税制度にかかる法律を遵守していないという事実はなく、その他、新制度の下で、法律上の規制を遵守しないことを基礎づける事情などない。

このように、少なくともふるさと納税については、法施行前に遡って、新制度において初めて用いられる規制を、その時点で遵守していたかという基準を持ち出し、団体の適格性を問うなどというのは、完全に合理性を欠く（いわば改正後の法を過去に遡って適用するのと結果的には同じであり、極めて不合理である）。

エ かかる解釈を前提とすれば、地方税法第37条の2第2項本文及び第314条の7第2項本文は、今後（新制度が施行される令和元年6月1日以降）、ふるさと納税の募集を適正に実施する地方団体を判定するために、適正募集基準を定めることを総務大臣に委任したが、その適正募集基準の内容として、「過去に新制度の規制を遵守していたか」を問う基準を入れることは想定していないと解される。

それにもかかわらず、総務大臣が㊤基準を設定し、過去の時点での実績を適正募集基準としたことは、地方税法第37条の2第2項本文及び第314条の7第2項本文によって総務大臣に与えられた適正募集基準を定めるという裁量権を逸脱・濫用していることになる。

したがって、㊤基準は、地方税法第37条の2第2項本文及び第314条の7第2項本文という法律の根拠に基づくものとはいえ、やはり、法律の根拠に基づかずに泉佐野市を不利益に取扱うものだということになる。

(5) (事後的に指定を取り消すことで規制としては十分である)

ア 他方で、改正後の地方税法第37条の2第6項及び第314条の7第6項は、「総務大臣は、指定をした都道府県等が第2項に規定する基準のいずれかに適合しなくなつたと認めるとき、又は前項の規定による報告をせず、若しくは虚偽の報告をしたときは、指定を取り消すことができる」と定める。

つまり、改正後の地方税法は、指定された地方団体が、新制度施行後に、返礼割合3割超の返礼品を送付していたり、地場産品以外の返礼品を送付したりした場合には、それを理由に、事後的に、指定を取り消すことを認めている。改正後の地方税法は、「新制度の規制を法施行前に遵守していたか」を問うことは予定しておらず、法施行後に新制度の規制に違反した場合には、指定の取消しを行うことで対処することを予定しているのである。

本件においても、泉佐野市をふるさと納税の対象地方団体に指定し、法施行後に適正募集基準に適合しない事実が判明したり、泉佐野市が総務大臣に申し出た内容が事実と異なることが判明したりすれば、その時点で速やかに指定を取り消せばそれで総務大臣の行政目的（ふるさと納税の募集を適切に実施すること）を達することができる。ふるさと納税の募集は市のホームページやポータルサイトによって公にして行うのであるから、返礼品の提供の有無やその内容を隠すことなどできず、「違反」は容易に判明する。「事後規制」をもって必要十分な規制ができるのである。

イ したがって、「法施行前に新制度の規制を遵守していないのであるから、法施行後にも新制度の規制を遵守しないであろう」という前提から、法施行前の事情を基にして「予め」ふるさと納税の対象地方団体としては指定しないという④基準は、規制として「過剰である」ことも、明らかである。

ウ このように、事前規制ではなく、事後規制で、総務大臣の行政目的（ふるさと納税の募集を適切に実施すること）は十分に達せられるのであって、過剰な事前規制をすることは、総務大臣に適正募集基準を定めることを委任した地方税法第37条の2第2項本文及び第314条の7第2項本文は想定していなかったと解される。



エ これに対し、総務大臣が㊤基準を設定したことは、地方税法第37条の2第2項本文及び第314条の7第2項本文によって総務大臣に与えられた適正募集基準を定めるという裁量権を逸脱・濫用しているのである。

オ したがって、㊤基準は、地方税法第37条の2第2項本文及び第314条の7第2項本文という法律の根拠に基づくものとはいえず、必要以上の不当な記載がなされているという観点からしても、やはり、法律の根拠に基づかずに泉佐野市を不利益に取扱うものとなっているのである。

カ なお、地方自治法245条の3は、「国は、普通地方公共団体が、その事務の処理に関し、普通地方公共団体に対する国・・の関与を受け、又は要する場合には、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」と規定している。これは、国の普通地方公共団体への関与は必要最小限にしなければならないという比例原則を明らかにしたものである。

この地方自治法245条の3の定める比例原則の観点から考えても、事後規制（事後の取消）で十分であるのに事前規制をしている㊤基準が、規制として必要最小限でないことは明らかだといえる。

(6) (返礼品を提供しない地方団体にも適用する点で㊤基準は不合理である)

ア 加えて、相手方は、本件不指定をするに当たって、「泉佐野市は令和元年6月以降は返礼品を提供しない」と申し出ている事実（甲17の1枚目）を、看過又は意図的に無視していると考えられる。

イ 即ち、泉佐野市は、令和元年6月以降は返礼品を提供しないと申し出ている。ところが、総務大臣は、「過去に規制を遵守していないのであるから、将来も規制を遵守しないであろう」という推認を前提とする㊤基準を、返礼品を提供しない泉佐野市にも適用している。つまり、総務大臣は、法施行後も、泉佐野市が法施行前と同様に、返礼割合3割超又は地場産品以外の返礼品を提供する恐れがあると判断して、泉佐野市をふるさと納税の対象地方団体として指定はしなかったともものと解される。

なるほど、新法の下で返礼品を提供する地方団体であれば、今後、返礼割合

や返礼品目について法に違反する恐れがあると推定されるという説明も、一応一つの理屈としては考えられる。しかし、泉佐野市は、今回の申請ではそもそも返礼品を提供しないとして申請を行っているのであるから、この推定の前提が成り立たない。つまり、返礼品なしとしている泉佐野市について、返礼割合3割超又は地場産品以外の返礼品を提供する恐れがあると判断することそれ自体が、本来的には、不可能なはずである。

ウ 要するに、そもそも㊤基準が、返礼品を提供する地方団体のみならず、返礼品を提供しない地方団体にも適用をする基準となっていることが、不合理なのである。

また、上記の地方自治法245条の3の比例原則の観点から考えても、㊤基準が、本来適用する必要のない「返礼品を提供しない地方団体」にも適用される基準になっていることから、必要最小限の規制になっていないということも、明らかだといえる。

エ 総務大臣に適正募集基準を定めることを委任した地方税法第37条の2第2項本文及び第314条の7第2項本文は、返礼品を提供しないと申し出ている地方団体に対して、「過去に規制違反の返礼品を提供しているから今後も規制違反の返礼品を提供する恐れがある」として指定をしない基準（㊤基準）を適用することを、そもそも想定していないと解するべきである。

そうすると、総務大臣が、返礼品を提供しない地方団体にも適用する基準として㊤基準を設定したことは、地方税法第37条の2第2項本文及び第314条の7第2項本文によって総務大臣に与えられた適正募集基準を定めるという裁量権を逸脱・濫用していることになる。

オ したがって、㊤基準は、地方税法第37条の2第2項本文及び第314条の7第2項本文という法律の根拠に基づくものとはいえず、やはり、法律の根拠に基づかずに泉佐野市を不利益に取扱うものだということになる。

(7)（『ふるさと納税の趣旨』から考えても㊤基準は不合理である）

ア なお、返礼品を提供しないと申し出ている泉佐野市に対して㊤基準を適用して不指定とすることは、ふるさと納税制度の趣旨にも反する。

イ 即ち、泉佐野市は返礼品を提供しないでふるさと納税を募集しようとしているにもかかわらず、相手方が④基準を適用して不指定とした結果、例えば、泉佐野市の出身者が泉佐野市にふるさと納税をすることはできなくなる。また、泉佐野市で将来災害があった場合に、復興のために泉佐野市にふるさと納税をしたいという納税者がいても、ふるさと納税をすることができない。

ふるさと納税制度の趣旨には、総務省のホームページにも「意義」として記載があるとおり（甲21）、①納税者が寄附先を選択する制度であり、選択するからこそ、その使われ方を考えるきっかけとなる制度であること、②生まれ故郷はもちろん、お世話になった地域やこれから応援したい地域へ力になれる制度であることが含まれていると解される。

このふるさと納税制度の趣旨から考えて、ふるさと納税の対象地方団体について不指定とすることは、できる限り抑制的でなければならない。なぜなら、どの地域にも都会に出て行った出身者がおり、また、どの地域でも災害等が生じて応援を必要とする事態が生じ得るのであって、当該地方団体に対してふるさと納税をしたいという納税者の選択は尊重されなければならないからである。

この点、泉佐野市は返礼品を提供しないでふるさと納税を募集しようとしているにもかかわらず、④基準を適用して、「ふるさと納税制度の趣旨に反する返礼品を提供すること」を理由として泉佐野市を不指定とすることは、**返礼品の提供の有無と関係なく**、正にふるさと納税制度の趣旨に沿ってふるさと納税を泉佐野市にしたいと考える納税者の意思・選択を完全に否定し、それを無視又は排除することになってしまうが、それこそが、ふるさと納税制度の「趣旨」に反することになるのではなかろうか。

ウ こうした、ふるさと納税制度の趣旨から考えても、返礼品を提供しないと申し出ている地方団体にも適用される基準として④基準を相手方が設定したことは、地方税法第37条の2第2項本文及び第314条の7第2項本文によって総務大臣に与えられた適正募集基準を定めるという裁量権を逸脱・濫用しているといえる。

したがって、㊶基準は、地方税法第37条の2第2項本文及び第314条の7第2項本文という法律の根拠に基づかずに泉佐野市を不利益に取扱うものなのである。

(8) (㊶基準は不必要である)

ア ここまで述べてくると、㊶基準を㊷・㊸基準とは別に定める意味・意義がよく分からなくなる。

即ち、上述してきたとおり、相手方は、㊶基準の「制度の趣旨に反する」行為態様とは、返礼割合が3割超であること、地場産品以外の返礼品等を提供することだとする。つまり、相手方は、㊶基準により、返礼割合を3割以下とすること及び返礼品は地場産品とすることを達成しようとしているのだと解される。

イ しかしながら、返礼割合を3割以下とすること及び返礼品は地場産品とすることについては、返礼品を提供する地方団体に適用されることの、「㊷返礼品は返礼割合3割以下とすること」及び「㊸返礼品は地場産品とすること」という基準が、地方税法第37条の2第2項各号に、別途、法定されている。

ウ したがって、法律で規定されている㊷基準及び㊸基準とは別に、総務大臣の定める告示によって㊶基準を設定する必要性は、実は全くないと考えられるのである。

(9) (㊶基準は制裁の意図に基づくものである)

ア 上記(8)記載のとおり、㊶基準の必要性は皆無だと考えられる。

また、上述のとおり、㊶基準は、新制度の規制を法施行前に遵守していたかを問うものであり、且つ返礼品を提供しないと明言している泉佐野市にも適用をするものであって、極めて不合理な基準である。

イ この点、本件では、総務大臣の技術的助言に従わなかったことを理由に、泉佐野市を含む4団体について、ふるさと納税の対象地方団体に指定しないとした。

技術的助言に従わなかったらふるさと納税の対象地方団体に指定されないという不利益を被るのであれば、地方団体には、技術的助言に従うか否かの意思

の任意性は全くなくなり、技術的助言に従うことを強制されることになる。このような事態になれば、地方団体は総務大臣の意向に逆らえなくなるのであって、地方団体の自主性も自立性も損なわれることは明らかである。

ウ このように、㊤基準の必要性及び合理性がないにもかかわらず、敢えて相手方が㊤基準を定めて、泉佐野市を含む4団体を不指定にしたのは、「相手方が何度も技術的助言を出しているのに4団体がその技術的助言に従わなかったこと」に対する「制裁」であるとは考えられない。

要するに、㊤基準は、相手方の言うことに従わない地方団体に対する制裁のための基準にほかならないのである。

(10) (まとめ)

ア 以上のとおり、㊤基準は、必要性も合理性もないのであって、相手方の技術的助言に従わなかったことに対する制裁の意図の基に、相手方が定めたものと解される。

そして、相手方は、泉佐野市に㊤基準を適用することにより、相手方の技術的助言に従わなかったことを理由として、泉佐野市に、極めて甚大な不利益を与えた。

イ つまり、㊤基準は、法的拘束力のない相手方の技術的助言に従わなかったことを理由に泉佐野市を不利益に取り扱うものであって、地方自治法247条3項及び法治主義に反する。

ウ したがって、㊤基準は、違法であり、無効である。

### 3 ㊤基準の設定は総務大臣の裁量権を逸脱・濫用するものである

(1) (㊤基準の設定は総務大臣の裁量権を逸脱・濫用するものである)

ア 前述のとおり、㊤基準は、根本的に必要性も合理性もないのであって、相手方の技術的助言に従わなかったことに対する制裁の意図の基に設定された基準である。つまり、㊤基準は、「法的拘束力のない技術的助言に従わなかったこと」を理由に、泉佐野市に、大きい不利益を与えるものであって、地方自治法247条3項（法律に基づかない不利益取扱いの禁止）及び法治主義の原則に

反する。

イ また、地方自治法245条の3は、「国の普通地方公共団体への関与は必要最小限にしなければならない」という比例原則を定めている。この点、④基準は、①法施行後に新制度の規制に違反した場合には、指定の取消しを行うことで対処するという事後規制でも対処できるところを、予め指定しないという事前規制を行っていること、②返礼品を提供しない地方団体にも、「過去に規制違反の返礼品を提供しているから今後も規制違反の返礼品を提供する恐れがある」として適用するものであること、③④基準及び⑤基準と同じ目的を達成するための基準でありそもそも不必要であること等から、必要最小限の関与ではないことは明白である。

したがって、④基準は、地方自治法245条の3（関与の最小限度性の原則）にも反する。

ウ さらに、返礼品を提供しない地方団体にも適用があるとされている④基準は、返礼品の提供の有無と関係なく、まさにふるさと納税制度の趣旨に沿ってふるさと納税を泉佐野市にしたいと考える納税者の意思・選択を無視し、それらを拒絶するものである。したがって、④基準は「ふるさと納税の趣旨」にも反している。

エ このように、相手方が④基準を設定したことは、違法であって、地方税法第37条の2第2項本文及び第314条の7第2項本文によって総務大臣に与えられた適正募集基準を定めるという裁量権を逸脱・濫用しているのである。

## (2) (第5の2と3の関係)

ア 上記第5の2では、「④基準は地方自治法247条3項及び法治主義に反するので違法である」と述べ、上記第5の3では、「④基準の設定は総務大臣の裁量権を逸脱・濫用するものであるので違法である」と述べた。

審査申出人は、要するに、④基準の違法の根拠として、①地方自治法247条3項及び法治主義違反と②地方税法第37条の2第2項本文及び第314条の7第2項本文によって総務大臣に与えられた適正募集基準を定めるという裁量権の逸脱・濫用の二つを挙げている。

イ これに対し、①地方自治法247条3項及び法治主義違反という審査申出人の主張について、相手方からは、「㊤基準には、地方税法第37条の2第2項本文及び第314条の7第2項本文という法律の根拠がある」とする反論が考えられる。しかしながら、審査申出人が上記で述べてきたとおり、㊤基準の設定は裁量権の逸脱濫用により違法であるから、そもそも㊤基準には法律の根拠があるとはいえないということになる。

ウ 結局、地方自治法247条3項及び法治主義違反という違法性と裁量権の逸脱・濫用という違法性は、表裏一体の関係にあると考えられる。

#### 4 結語

以上のとおり、㊤基準は、法的拘束力のない総務大臣の技術的助言に従わなかったことを理由に泉佐野市を不利益に取り扱うものであり、地方自治法247条3項及び法治主義に反する。また、総務大臣が㊤基準を設定したことは、総務大臣の裁量権を逸脱・濫用する違法なものである。したがって、㊤基準は違法な基準であって無効である。

相手方は、本来、㊤基準を適用せずに泉佐野市をふるさと納税対象地方団体に指定すべきであったのにもかかわらず、違法・無効である㊤基準を適用して本件不指定を行った。

したがって、本件不指定は、地方税法第37条の2第2項及び第314条の7第2項の解釈適用を誤って、地方税法第37条の2第2項及び第314条の7第2項が相手方（総務大臣）に与えた裁量権を逸脱濫用したものであり、違法である。

### 第6 泉佐野市は㊤基準を満たしている（㊤基準への泉佐野市の該当性）

#### 1 はじめに

万一仮に、㊤基準自体が違法・無効でない場合を想定しても、以下のとおり、泉佐野市は、制度の「趣旨に反する」方法で寄附の募集を行っていないのであり、㊤基準を満たす。

## 2 ふるさと納税の「制度の趣旨」について

(1) 相手方は、平成31年4月1日付け総務省告示第179号(甲15)第1条において、ふるさと納税制度の趣旨は、①「ふるさとやお世話になった地方団体に感謝し、若しくは応援する気持ちを伝え」、又は②「税の使い途を自らの意思で決めることを可能とすること」を趣旨として「創設」された制度であると規定している。相手方の「告示」によれば、あたかも、ふるさと納税の制度趣旨が、制度創設当時から明確であったかのようなのである。

しかし、ふるさと納税制度の趣旨は、この総務省告示第179号が出るまでは、法令上、一切特定されることも、明示されることもなかった。相手方は突如としてこの告示をもって、ふるさと納税制度の趣旨を明らかにしたのであるが、そもそもその内容は、非常に限定的であって、恣意性を感じる。

(2) この点、総務省告示第179号1条は、「創設」時の趣旨を明示しているのであるから、創設時に遡って正確に制度趣旨を解釈する必要がある。

まず、相手方は意図的に外しているが、ふるさと納税制度の趣旨には、上記①・②に加えて、③「自治体が国民に取組をアピールすることでふるさと納税をよびかけ、自治体間の競争が進むこと」が含まれる。これは、平成19年10月に発表されたふるさと納税研究会報告書でも明示されているし(甲5の2頁)、総務省のホームページでも「意義」として明記されている(甲21)。

また、ふるさと納税研究会の開催要綱では、「趣旨」として、「都会に転出した者が成長する際に地方が負担した教育や福祉のコストに対する還元の見込みができないか、生涯を通じた受益と負担のバランスをとるべきではないか」という意見が記載されている。つまり、④「都会から地方への還元」・「地域間格差の是正」という理念も、ふるさと納税制度の趣旨だと解される。

このように、ふるさと納税制度には、相手方が今更に定義づけするような、「納税者側」の便宜や意思を尊重するというだけでなく、「地方団体側」における「自由競争による活性化や差別化を推進する」・「地域間格差の是正」・「利益とコストの平準化」といった発想が含まれているのである。



したがって、④基準の「趣旨に反した」を解釈する際には、相手方のように趣旨を狭く捉えるのではなく、「③自治体間の競争を進める」及び「④都会から地方へ還元」といった事項も含めて、制度の趣旨を解釈する必要がある。

### 3 返礼割合 3割超又は地場産品以外の提供をしても趣旨には反しない

#### (1) (地場産品規制は制度趣旨から導かれない)

ア 上述の「制度趣旨」のうち、①②のみを強調すると、返礼品を地場産品に限定することは、一定の合理性があるかのように見える。ところが、③④の制度趣旨を踏まえると、返礼品が地場産品でなければならないということと、制度趣旨が合理的に結びつかない。返礼品を地場産品にしなくても、「自治体間の競争を図る」とか「都会から地方へのコスト還元」といった制度趣旨を達成することは十分に可能であるし、むしろ、地場産品に限定しない方が、その目的達成のためには合理的だと考えられる。

いずれにしても、返礼品が地場産品でなければ制度趣旨に反するなどとは到底いえない。

イ そもそも、地方団体には、地場産品があるところと地場産品がない又は乏しいところがある。数的には、納税者に人気のある地場産品がある地方団体の方が圧倒的に少ない。例えば、「肉、カニ、米」のような魅力のある地場産品がある地方団体はふるさと納税の募集に極めて有利であるが、魅力ある地場産品がない地方団体にはふるさと納税は集まらないことになる。

魅力的な地場産品を持つ地方団体と持たない地方団体では、ふるさと納税の募集に圧倒的な格差があるのであり、「競争する」ためには、その素地が根本的に不公平・不平等なのである。

それゆえ、「自治体間の競争を進める」というふるさと納税の趣旨からすれば、むしろ地場産品規制をすると、そうした不公平・不平等を追認することとなり、かえって制度趣旨を損なうことになる。

ウ これに対し、地場産品規制の根拠として、相手方は、「地域活性化を図ること」を挙げる（甲12）。

しかしながら、当該地方団体内での生産ではない等の理由により厳密には地場産品の定義には該当しない物品でも、当該地方の特産品になっているといえれば、それを返礼品とすることで、特産品としての価値や知名度が上がり、当該地方の活性化に大きく貢献できることがある。<sup>1</sup>

また、地場産品以外の返礼品であっても、地域の企業や生産者からそれら返礼品を購入すること等により、地場産品や特産品にかかわらない業界や業種の地元企業にとっても、大きなメリットが生じるのであり、その結果、雇用が生まれ、地域が潤うこととなり、地域が活性化するという事は、紛れもない事実である。<sup>2</sup>

このように、何も返礼品を地場産品に限定せずとも、返礼品を伴うふるさと納税は、それだけで地域活性化に寄与するという実態が存するのであって、「地域活性化のため」に返礼品を地場産品に限定する必然性・合理性は全くない。

したがって、制度趣旨に照らしてみると、「地場産品規制」はむしろ不合理な規制であるとさえいえる。

エ そうだとすれば、地場産品規制を法律に規定した令和元年6月1日施行の新制度以前に地場産品規制を遵守しなかったからといって、それが「制度の趣旨に反した」とはいえない。

---

<sup>1</sup> 泉佐野市が「地場産品以外の返礼品」を取り扱った理由は、過去に「肉・カニ・米」とった人気の返礼品を提供する一部の自治体が多く寄附を集めるという状況があり、そうした人気返礼品が地場産品として乏しい泉佐野市が、こういった状況に対応するために、肉・ビール・フルーツといった地場産品以外の返礼品も取り扱うに至った。ただ、この取組みは、単に特産品資源の豊富な自治体とそうでない泉佐野市のような自治体の資源的な格差を埋めるだけのものではなく、こういった人気の品を返礼品にも加えることにより、泉佐野市の地場産品にも寄附者の需要を引き込むという相乗効果を狙ったものであった。実際に、この効果により、地場産品の出荷件数が6年間で約400倍に増え、地場産品の出荷量を増やすという目的を達成することができている。

要するに、競争が求められる制度の中で、地場産品が豊富な自治体に対抗するため、やむを得ず対応したものであったが、地場産品の出荷量を爆発的に増やすという結果に結び付いていたのである。

<sup>2</sup> 泉佐野市がAmazonギフト券を上乗せするキャンペーンを実施した理由は、平成30年9月11日にふるさと納税の規制を法制化すると総務省の方針に対応し、地場産品規制が法制化されると排除されてしまうことになる多くの市内事業者について、一定期間の受注を確保するため、やむを得ず実施したという側面がある。逆に言えば、総務省が地場産品規制という制度の趣旨に反した合理性を欠く規制の法制化を進めなければ、このキャンペーンは実施しなくても良かったはずものという認識である。

(2) (返礼割合3割以下の規制について)

ア 他方、返礼割合についても、ふるさと納税制度開始当初から何らの法的規制はなかった。返礼割合については、地方団体の判断に委ねられていたのである。新制度になるまでは、「3割」という数値は、相手方が独自に呼びかけただけのものであって、実は、何の法的根拠もなかったのである。

イ この点、「③自治体が国民に取組をアピールすることでふるさと納税をよびかけ、自治体間の競争が進むこと」というふるさと納税の趣旨から考えるならば、返礼割合は、国が決めるべきではなく、各地方団体が決めるべき事柄だといえる。各地方団体が、返礼割合をどの程度にするのかについて、独自に定め、工夫を凝らす中で、地方団体間の競争も生まれてくることになるのであり、相手方から一方的に割合を押し付けられると、自由な競争が成り立たなくなる。

また、返礼割合を含めて地方団体間で競争し、ふるさと納税制度を納税者にとってより魅力あるものとして、ふるさと納税の規模を拡大していくことは、最終的には、④「都会から地方への還元」という趣旨にも沿うことになる。返礼割合を定められることで、ふるさと納税の規模を限定し、或いは、成長拡大に箍をはめるというやり方は、地域間格差是正や疲弊した地方への利益還元といった趣旨に真っ向から反することになる。

ウ 泉佐野市の返礼品の割合は、概ね4割から4割5分であった。3割との差は、1割乃至1割5分である。この1割乃至1割5分の差によって、ふるさと納税制度の根幹が揺らぐなどということは考えられない。

むろん、返礼割合が10割などという極端な場合は問題があるだろうが、その割合が3割以上であるというだけの事情をもって「趣旨に反する」などと断ずることは到底できない。

したがって、返礼割合が3割以下でなければふるさと納税制度の根本的な趣旨に反するなどとはいえなかったのである。

エ このように、返礼割合3割以下の規制も、制度趣旨から当然には導かれないし、まして返礼割合が3割以下でなければ制度趣旨に反するなどとは到底いえ

ない。

したがって、返礼割合3割以下の規制を法律に規定した令和元年6月1日施行の新制度以前に返礼割合3割以下としていなかったからといって、それは「制度の趣旨に反した」とはいえないのである。

#### 4 小括

返礼割合3割以下の規制及び地場産品規制をすることにより、地方団体間の競争や都会と地方の地域間格差の是正を図るといった制度趣旨は後退し、ふるさと納税の規模は縮小していくことが予想される。しかし、それでは、もともとふるさと納税が創設された当時の趣旨・目的を大きく毀損することになる。逆に、返礼割合が3割を超え、返礼品が地場産品でなくても、制度の趣旨や目的を十分に達成することができるのであり、これまで泉佐野市が行ってきた返礼品の選定や返礼割合は、制度設計当初の制度趣旨にむしろ沿う。或いは、少なくとも制度の趣旨に反するとまでは言えないものである。

むしろ、法改正により、明確に返礼品規制がなされたことで、その規制・基準に反する寄附募集は認められなくなったことはいうまでもないが、法改正以前には、法的にはそれらの基準から外れる行為も許容されていたし、制度創設時の趣旨・理念からすれば、それらの行為が一概に禁止・否定されていたとは言えないと考えられるのである。

このように、泉佐野市は制度の趣旨に反する方法で寄附の募集を行っていないのであって、相手方が設定した④基準を満たす。

これに対し、相手方は、制度創設当時の制度趣旨を、意図的に限定し、あたかも泉佐野市が行ってきた行為が制度趣旨に反するかのよう言うのであるが、ふるさと納税の制度趣旨を、事後的に、都合よく限定解釈することは許されない。

相手方は、本来、泉佐野市は④基準を満たすとして、ふるさと納税対象地方団体に指定をすべきであったのに、地方税法第37条の2第2項及び第314条の7第2項の解釈適用を誤って、泉佐野市は④基準を満たさないと判断して、本件不指定を行ったのである。

したがって、本件不指定は、地方税法第37条の2第2項及び第314条の7第2項が与えた相手方（総務大臣）に与えた裁量権を逸脱濫用したものであり、違法である。

## 第7 法形式の違法

(政令事項)

ア 法37条の2第10項（甲14）には、第2項から第8項までに規定するもののほか、指定及び指定の取り消しに関し必要な事項は、政令で定めると規定されている。

ところが、ふるさと納税の指定団体にかかる事項は、政令ではなく、告示179号によって定められている（甲14）。

イ つまり、法が求めている形式での定めが政令をもってなされていないと解され、この点にかかる違法性について、疑問が存する。

## 第8 本件不指定の不当性

### 1 不当性は明らか

(1) 万一仮に、本件不指定が違法でないという場合を想定しても、本件不指定は、泉佐野市の自主性及び自立性を尊重する観点から不当である。

即ち、上述のとおり、本件不指定は、新制度の規制を法施行前に遵守していたかを問題にしているのであり、実質的には法の適用を遡及させているのであって、極めて不合理である。また、本件不指定は、法的拘束力のない技術的助言に従わなかったことを理由に、泉佐野市に、極めて大きい不利益を与えている。

それゆえ、地方自治法247条3項及び法治主義の趣旨から考えて、本件不指定は不当である。

(2) また、本件では、総務大臣の技術的助言に従わなかったことを理由に、泉佐野市を含む4団体がふるさと納税の対象地方団体には指定されなかった。技術的助言に従わなかったらふるさと納税の対象地方団体に指定されないという不

利益を被るのであれば、地方団体には技術的助言に従うか否かの意思の任意性は全くなくなるのであり、技術的助言に従うことを強制されることになる。このような事態になれば、地方団体は総務大臣の意向に逆らえなくなるのであり、地方団体の自主性も自立性も損なわれる。この点、地方自治法245条の3は、「国の普通地方公共団体への関与は必要最小限にしなければならない」という比例原則を定めている。しかし、本件不指定は、①法施行後に新制度の規制に違反した場合には、指定の取消しを行うことで対処するという事後規制でも対処できるところを、予め指定しないという事前規制を行っていること、②返礼品を提供しないと申し出ている泉佐野市に対して、「過去に規制違反の返礼品を提供しているから今後も規制違反の返礼品を提供する恐れがある」として不指定とするものであること等から、過剰な関与であって、必要最小限の関与ではないことは明白である。

したがって、地方自治法245条の3から考えて、本件不指定は、泉佐野市の自主性及び自立性を合理的な理由なく毀損する対応であって、不当である。

- (3) また、返礼品を提供しないと申し出ている泉佐野市を不指定とすることにより、返礼品の提供の有無と関係なく、まさにふるさと納税制度の趣旨に沿ってふるさと納税を泉佐野市にしたいと考える納税者の意思・選択をふいにすることになる。また、そもそも、返礼品を地場産品や返礼割合を3割以下に制限する合理性は乏しく、制度の趣旨から考えると、いよいよその合理性は疑わしいものとなる。泉佐野市が行ってきた自主的・自律的な運用は、決して法の制度趣旨に反するものではない。

このように、「制度の趣旨」に沿った運用をしてきた泉佐野市について、適用団体から排除する行為は、法が総務大臣に与えた裁量を不当に利用するものであって、泉佐野市の自主性及び自立性を尊重する観点から不当である。

## 2 小括

したがって、万一仮に本件不指定が違法でない判断されたとしても、本件不指定は、泉佐野市の自主性及び自立性を尊重する観点から不当である。

## 第8 まとめ

以上のとおり、本件不指定は、地方税法第37条の2第2項及び第314条の7第2項の解釈適用を誤ったものであって、総務大臣の裁量権を逸脱濫用したものであり、違法である。また、万一仮に本件不指定が違法でない判断されたとしても、本件不指定は、泉佐野市の自主性及び自立性を尊重する観点から不当である。

泉佐野市は、返礼品の品目や種類等を制限するよう指示する「通知」に合致しない運用をしている中で、相手方から、このままでは「地方交付税を削減することになる」とまで言われた。そして、現に、平成30年度には、特別交付税が大きく削減されてしまった。国は、かような強硬手段を使ってまで、地方団体をして国の「通知」に従わせようとしていたのである。

泉佐野市は、平成20年度決算で財政健全化団体となり<sup>3</sup>、その後、平成21年度から平成24年度にかけて財政健全化計画を立てて、職員数の削減や給与カットによる人件費の抑制、公共施設の統廃合による歳出削減、遊休資産の売却、ネーミングライツなどの新たな税収の確保など、さまざまな財政再建に取り組んだ結果、平成25年度決算でようやく財政健全化団体から脱却したという経緯がある。もちろん、今もなお財政健全化への取り組みは継続しており、多額の負債を抱えた状態であって、およそ安泰といえるような財政状況にはない。ふるさと納税は、そうした困窮した財政状況の下、市長・職員らが一体となって創意工夫を凝らし、正に団体間の自由競争の下で、実績を積み重ねてきたものであった。そのプロセスにおいて、法律に触れる手段方法は一切取っていない。この間、地

---

<sup>3</sup> 泉佐野市は、国家的プロジェクトである関西国際空港（「関空」）の開港計画の中で、関空から一番近い町として、開発に伴うインフラ整備を行い、莫大な負債を抱えることになった。当時、国は、関空のおかげで素晴らしい町になるのであり、その税収で負債を返済していけばよいというスタンスであった。ところが、バブル景気の崩壊後、景気は上向かず、企業進出も進まず、多大な借金だけが泉佐野市に残ることとなり、「税収を増やして負債を返済すること」が極めて困難な状況に追い詰められた。当時、大阪府からは多少の支援があったが、国からの支援はほとんどなされなかった。その後も、自主再建・自助努力による財政健全化を図っていた中で、国は、空港連絡橋を国有化してしまい、泉佐野市は、固定資産税の大幅な減少を受け入れざるを得なかった。かように、泉佐野市の財政悪化は、国家的プロジェクトによる影響が大きく、単純に自らが行った事業の破たんや見通しの甘さが主たる原因で生じたと断ずることはできない。

元企業や地域産業にも、少なからず貢献し、地域活性化も相応に図られてきたところであった。

泉佐野市は、地方自治の観点から、創意工夫を重ね、自由な発想でふるさと納税が持つ本来の趣旨を実現してきた。たしかに、寄附額を一定の範囲において地方団体間で平準化すべきであるとか、結果的に寄附額が突出することを認めないといった価値観は、一つの価値観として存在して良いと思われるが、少なくとも法は、そのような価値観を一方向的に押し付けることを是認していなかったし、今も地場産品規制と返礼割合など法の要請する要件を遵守する限り、必ずしも地方団体の競争や自由な発想を否定するものではないと確信する。違法・不当なのは、「告知」による新たな基準の方なのである。

貴委員会におかれては、本件における実態を直視し、適正公平な判断をしていただくよう、切に希望する次第である。

よって、原告は、審査申出の趣旨記載のとおりのおりの勧告を求める。

以 上

#### 証 拠 方 法

- 1 甲1乃至甲24号証（追って提出する証拠説明書記載のとおり）

#### 添 付 書 類

- |           |     |
|-----------|-----|
| 1 甲号証（写し） | 各1通 |
| 2 委任状     | 1通  |



(別紙)

## 当事者目録

〒598-8550

大阪府泉佐野市市場東1丁目295番地の3

審査申出人 泉佐野市長 千代松 大 耕

〒530-0003

大阪市北区堂島1丁目1番5号 ザイマックス梅田新道ビル408号

高階&パートナーズ法律事務所(送達場所)

TEL06-6344-1330/FAX06-6344-1436

審査申出人代理人弁護士 高 階 貞 男

同 向 井 太 志

同 亀 山 元

〒100-8926

東京都千代田区霞が関2-1-2 中央合同庁舎第2号館

相手方 総務大臣 石 田 真 敏