

## <通知のポイント>

泉佐野市は、告示第2条第3号に該当しないこと及び法定返礼品基準に適合する地方団体として認められないことから、不指定とする判断を維持する。

## <通知の概要>

### 第1 ふるさと納税制度の趣旨と指定制度の創設

ふるさと納税指定制度は、ふるさと納税制度の本来の趣旨に照らして、特例控除の優遇に値する寄附金の対象として相応しい地方団体を総務大臣の指定に係らしめることにより、ふるさと納税制度が健全かつ公平に運用されることを企図したものである。

### 第2 告示第2条第3号について(本件不指定理由②について)

告示第2条第3号は、法が総務大臣に委任する範囲内にあり、また、地方自治法にも抵触せず、適法である。

泉佐野市は、総務大臣が適法に規定した告示第2条第3号に該当しないことから、本件不指定理由②については、判断を維持する。

## 1 告示第2条第3号の適法性について

### (1)法第37条の2第2項柱書による委任の範囲

- 改正後の地方税法の規定は、立法経過や改正法の趣旨・文理解釈から、特例控除の優遇に値する寄附金の対象として相応しい地方団体の「適格性審査基準」を定めることを総務大臣に委任したものである。
- いかなる地方団体に適格性を付与すべきかは、ふるさと納税制度の運用状況や税制としての他の制度との整合性等を踏まえた上での政策的・専門技術的考察が不可欠であるため、総務大臣には、基準策定に当たって、政策的・専門技術的裁量が認められている。このことは、法の文理解釈からも明らかである。
- 適格性を有する地方団体を指定するために、客観的な事実に基づいて判断することは当然であり、その基準策定において、地方団体のこれまでの募集方法など過去の事実関係を基準の一つとすることは、許容されるべきである。このことは、他の法令における類例や、立法経過からも明らかである。

## (2) 告示第2条第3号が法の委任の範囲内にあること

- ・ 告示第2条第3号は、総務大臣が指定すべき地方団体の適格性を判断するために当該団体の過去の制度運用についての基準を置くものであり、地方団体間の公平性を確保し、国民の理解を得るために必要な規定である。
- ・ すなわち、制度の根幹を揺るがしかねず、地方財政法第2条第1項の規定に照らしても不当というべき寄附金の募集を行った地方団体が他の団体と全く同列の扱いを受けて指定を受けることとなれば、地方団体の理解や納得は得られず、国民の制度に対する適切な理解も得られない。
- ・ また、制度趣旨に反する方法により他の地方団体と比べて著しく多額の寄附金を既に集めた地方団体をも同列に指定することは、地方税財政制度において必要とされる公平かつ効率的な財政資金の配分の観点からも、他の地方団体との公平性や納得感を欠くものとなり、制度の適正な運営を困難にする。
- ・ 趣旨に反する運用を改善する必要性を強く認識すべき「平成30年11月1日」以降を対象とすることも合理性を有する。
- ・ 地方財政審議会においても必要性・妥当性が了承されている。

## (3) 地方自治法との関係について

- ・ 地方自治法第247条第3項は、法令の根拠なく不利益な取扱いをすることを禁止するものであって、技術的助言の対象となった行為が法令の根拠に基づき不利益の対象となることを禁止するものではない。  
告示第2条第3号は、法改正により新たに創設された制度において法に授権された裁量の範囲内で策定されたものであり、同項には抵触しない。
- ・ なお、同号は、技術的助言に反したこと自体を事由とするものではなく、地方財政法第2条第1項の規定に照らしても不当というべき内容を規定しており、技術的助言よりもさらに限定された内容となっている。

## 2 泉佐野市は告示第2条第3号に該当しないこと

泉佐野市による平成30年11月1日から平成31年3月31日までの募集の態様は、返礼品の全品目を返礼割合3割超、7割以上を非地場産品とし、それらにAmazonギフト券を追加して交付するなど、過度な返礼品をことさら強調して寄附を誘引するものであり、これにより、同期間において、平成30年度に最も多くの寄附金を受領した地方団体の受入額(49億5,705万円)の6倍をも上回る約332億円を受領したことから、泉佐野市は告示第2条第3号に該当しない。

### 第3 法定返礼品基準について(本件不指定理由①及び③について)

泉佐野市を法定返礼品基準に適合する地方団体として認めることはできないため、本件不指定理由③については、判断を維持する。(本件不指定理由①については、独立した不指定の理由としては扱わない。)

#### 1 法定返礼品基準に適合するかどうかの審査の在り方等

- ・ 申出の内容にかかわらず、一度指定を受ければ、基準に適合しない返礼品を提供して寄附金を募集したとしてもその寄附金は特例控除の対象となるため、仮に、実際返礼品の提供を予定する団体が「返礼品を提供しない」と申し出て指定を受けられれば、寄附金募集の適正を確実にするという事前審査の意義をおよそ失わせることとなること
- ・ 法の規定により、指定を受けようとする全ての地方団体に対して、申出書の記載以外の客観的な情報として、「基準に適合していることを証する書類」の提出が要求されていること

等により、「返礼品等を提供しない」と申し出た場合であっても、実際には返礼品を提供しないとは認められない地方団体については、法定返礼品基準に適合するかどうかの審査が必要(「要審査説」)である。

#### 2 本件における法定返礼品基準への適合性について(本件不指定理由③について)

##### (1)返礼品を提供する予定があると認めるべきこと

- ・ 申出書提出後すぐに行った公式記者会見において返礼品を提供する意思があることを対外的に表明していること
- ・ 長期間にわたり返礼品による誘引力に依存した募集を行い、こうした姿勢は改正法公布後も変化がないことから、返礼品を提供する予定があると認められる。

##### (2)法定返礼品基準に適合する地方団体と認められないこと

- ・ 法定返礼品基準に「適合していることを証する書類」として提出を求めている書類(提供予定の返礼品一覧)を提出していないこと
- ・ 累次のキャンペーンを経て、最大6割(不指定後は最大7割)という高い返礼割合の返礼品を提供していたこと
- ・ 多数の地場産品以外の返礼品を提供し続けたこと、一貫してピーチポイントを地場産品であるとしていることから、法定返礼品基準に適合する地方団体と認められない。

## 【参照条文】

### ○地方税法（昭和二十五年法律第二百二十六号）（抄）

（寄附金税額控除）

#### 第三十七条の二 略

2 前項の特例控除対象寄附金とは、同項第一号に掲げる寄附金（以下この条において「第一号寄附金」という。）であつて、都道府県等による第一号寄附金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（都道府県等が返礼品等（都道府県等が第一号寄附金の受領に伴い当該第一号寄附金を支出した者に対して提供する物品、役務その他これらに類するものとして総務大臣が定めるものをいう。以下この項において同じ。）を提供する場合には、当該基準及び次に掲げる基準）に適合する都道府県等として総務大臣が指定するものに対するものをいう。

一 都道府県等が個別の第一号寄附金の受領に伴い提供する返礼品等の調達に要する費用の額として総務大臣が定めるところにより算定した額が、いずれも当該都道府県等が受領する当該第一号寄附金の額の百分の三十に相当する金額以下であること。

二 都道府県等が提供する返礼品等が当該都道府県等の区域内において生産された物品又は提供される役務その他これらに類するものであつて、総務大臣が定める基準に適合するものであること。

3～14 略

### ○平成三十一年総務省告示第百七十九号（抄）

（募集の適正な実施に係る基準）

第二条 法第三十七条の二第二項及び第三百十四条の七第二項に規定する第一号寄附金の募集の適正な実施に係る基準は、次の各号のいずれにも該当することとする。

一及び二 略

三 平成三十年十一月一日から法第三十七条の二第三項及び第三百十四条の七第三項に規定する申出書を提出する日までの間に、前条に規定する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第一号寄附金の募集を行い、当該趣旨に沿った方法による第一号寄附金の募集を行う他の地方団体に比して著しく多額の第一号寄附金を受領した地方団体でないこと。

### ○地方財政法（昭和二十三年法律第百九号）（抄）

（地方財政運営の基本）

第二条 地方公共団体は、その財政の健全な運営に努め、いやしくも国の政策に反し、又は国の財政若しくは他の地方公共団体の財政に累を及ぼすような施策を行つてはならない。

2 略

### ○地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）（抄）

（助言等の方式等）

#### 第二百四十七条 略

2 略

3 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つた助言等に従わなかつたことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない。

総 税 市 第 号  
令和元年 1 0 月 3 日

泉佐野市長 千代松 大耕 殿

総務大臣 高市 早苗

国地方係争処理委員会の勧告を受けて行った検討の結果について

平成 3 1 年 4 月 5 日付けの貴市からの地方税法第 3 7 条の 2 第 2 項及び第 3 1 4 条の 7 第 2 項に係る指定の申出について、国地方係争処理委員会の勧告（令和元年 9 月 3 日付け国地委第 3 0 号）を受けて、再度の検討を行った結果、別紙の理由により、令和元年 5 月 1 4 日付けの指定をしないとする判断を維持することとしたので、通知します。

(別紙)

## **第1 ふるさと納税制度の趣旨と指定制度の創設**

ふるさと納税制度とは、納税者が都道府県、市町村又は特別区（以下「地方団体」という。）に対して2,000円を超える額の寄附金を支出した場合、その超える部分の金額につき、一定の額を所得税・個人住民税から控除できる制度全体の総称である。我が国の税法では、地方団体のほか国や公益を促進するとされる一定の団体に対して寄附金を支出したとき、税負担を軽減するいわゆる寄附金控除の仕組みが採られているが、地方団体に対する寄附金については、地方税法（昭和25年法律第226号。以下「法」という。）上、特例控除分として税額控除額が更に上乗せされる。このように、ふるさと納税制度では、一般の寄附金と異なり、寄附金税制上、寄附金を支出した納税者たる国民に対し、特段の優遇が図られている。

法が、納税者たる国民に対して特段の優遇を図る仕組みとしてふるさと納税制度を設けた趣旨は、納税者が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、又は税の使い途を自らの意思で決めることを可能とし、そのような目的にかなった納税者による地方団体への寄附を促進することにある。このような税制上の政策目的の実現のために、ふるさと納税制度は、地方団体への寄附金を特例控除の対象としていることにより、寄附者たる納税者が本来住所地の地方団体に納税すべき税の一部が寄附された地方団体に移転する効果を伴うものとなり、住所地団体の税収が減少することとなる。そのため、個々の地方団体が、この制度の本来の目的に沿った運用をすることが想定されており、各地方団体が、行政運営上、このような税制上の政策目的を阻害しないよう一定の節度を持った取組を行うことが制度の前提となっている。減収が生じる都市部の地方団体としては、住民の中に、地方にふるさとや強いつながりを持つ方々が多数いることから理解し得る仕組みであり、都市と地方それぞれの地方団体が制度の趣旨を踏まえた対応をすることで成り立つ制度である。また、本来、地方団体が他の地方団体の正常な財政運営に与える影響を考慮して活動すべき要請があること自体、地方財政の基本原則を定める地方財政法（昭和23年法律第109号）第2条第1項が「いやしくも国の政策に反し、又は国の財政若しくは他の地方公共団体の財政に累を及ぼすような施策を行つてはならない」と定めることから明らかである。

しかるに、後に詳述するとおり、一部の地方団体による制度運用が、本来のふ

るさと納税制度の趣旨・目的に反し、これが阻害される事態になった上、税制としての健全性や公平性に対する懸念も強まり、都市と地方を始めとする地方団体間相互の信頼関係も失われたことから、いずれの地方団体も審査なく特例控除対象の寄附先となる制度が改められ、予め審査を経て指定された地方団体に限って特例控除対象の寄附先とする法改正が行われた。第198回通常国会において新たに創設されたこのふるさと納税指定制度は、特例控除の対象となる寄附金を総務大臣が定める一定の基準に適合する地方団体として総務大臣から指定されたものに対するものに限定する制度であり、これは、ふるさと納税制度の本来の趣旨に照らして、特例控除の優遇に値する寄附金の対象として相応しい地方団体を総務大臣の指定に係らしめることにより、ふるさと納税制度が健全かつ公平に運用されることを企図し、政策目的にかなうものとなるよう目指したものである。

## **第2 告示第2条第3号について（本件不指定理由②について）**

### **1 告示第2条第3号の適法性について**

#### **（1）法第37条の2第2項柱書による委任の範囲**

##### **ア 法第37条の2第2項柱書の趣旨**

ふるさと納税指定制度は、総務大臣の定める一定の基準に適合するとして総務大臣から指定された地方団体に対する寄附金を特例控除の対象とする制度であり、法第37条の2第2項柱書及び第314条の7第2項柱書（同条は、法第37条の2と同様の条文構造を有する規定であることから、「法第37条の2」について論じる場合には、法第314条の7を含む趣旨である。以下同じ。）も、「特例控除対象寄附金」とは、「総務大臣が定める基準（中略）に適合する都道府県等として総務大臣が指定するものに対するもの」と規定し、特例控除対象の寄附先として相応しい地方団体を総務大臣の指定に係らしめている。

ふるさと納税制度の創設以降、その趣旨・目的にかなう運用も見られた一方で、次第に地方団体間でいわゆる返礼品競争が過熱し、過度な返礼品を強調して極端に多額の寄附金を集める地方団体が出現するなど、制度の本来の目的とはかけ離れ、これを阻害する運用が相次ぐようになった。それにより、ふるさと納税制度に対する国民の理解や税収が減少する地方団体の納得感が損なわれ、ふるさと納税制度の存続自体に対する懸念が強まる状況にまで至った。そのため、ふるさと納税制度の運用の健全性と公平性を確保し、制度本来の政策目的が達成されるような運用を推進していくため、新たに指定制度が導入されたものである。この指定制度は、ふるさと納税制度において特例控除の優遇に

値する寄附金の対象として相応しい地方団体を、予め法及び総務大臣が定める基準に適合するものとして指定されたものに限定するものであり、法第 37 条の 2 第 2 項柱書は、このような目的のもと、総務大臣が対象となる地方団体の適格性を審査するための基準を定め、返礼品を提供するか否かにかかわらず、それに適合するか否かを判断して指定するものとされている。

このように、ふるさと納税制度における特例控除対象の寄附先としての適格性は、総務大臣が定めた基準の下に判断されることとなっており、改正法（「地方税法等の一部を改正する法律」（平成 31 年法律第 2 号）をいう。以下同じ。）により、ふるさと納税制度の運用の健全性と公平性を確保し、本来の政策目的にかなう運用を推進するため、総務大臣には、適格性審査の基準を策定する権限が付与されるとともに、総務大臣は、その基準に基づく審査を行って指定するかどうかを判断することとされている。

#### **イ 地方団体の適格性についての審査基準の策定が総務大臣の政策的・専門技術的裁量に委ねられていること**

地方団体の適格性についての審査基準が、いかなる地方団体に適格性を付与することがふるさと納税制度の健全かつ公平な運用に資し、制度の政策目的の実現に資するか、という政策的・専門技術的見地から策定されるものである以上、その内容は総務大臣の政策的・専門技術的裁量に委ねられる。

ふるさと納税制度自体が地方税法上の一制度である以上、制度の目的に資するため、実際に、いかなる基準を満たす地方団体を特例控除の対象となる寄附先として指定すべきかは、その時々々の国・地方の財政状況や地方団体ごとの財政状況を踏まえた地方団体間の効率的な財政資金配分の観点や、ふるさと納税制度の運用状況や納税者の意識を含む経済社会情勢、税制としての他の制度との整合性等を踏まえた上での政策的・専門技術的考察が不可欠である。したがって、法第 37 条の 2 第 2 項柱書が、地方団体の適格性についての審査基準の策定について、ふるさと納税制度がその本来の政策目的を達成する上で、どのような審査基準を策定するかにつき、税財政政策的観点から、総務大臣の政策的・専門技術的裁量に委ねていることは、当然であり、指定制度創設に至る経緯やその目的からしても明らかである。

上記の理は、その文言上も明らかである。すなわち、法第 37 条の 2 第 2 項柱書は、指定制度について、「総務大臣が定める基準に適合する都道府県等」、「総務大臣が指定する」という文言を用いて、総務大臣において、地方団体の適格性審査を行わせることを明示している。また、適格性審査基準の内容について



も、「都道府県等による第一号寄附金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」とのみ規定し、例えば、「第一号寄附金の募集の適正な実施方法を定める基準」として寄附金の募集行為・方法など特定の事項に対象を限定するような文言にはされず、「適正な実施」という一般的、包括的な文言を用いている。さらに、「第一号寄附金の募集の適正な実施に『係る』基準」の「係る」という用語についても、「基準」の範囲を特に厳密に「募集の実施」に限定的に画する意味ではなく、「～に関係がある」などといった前後の用語に漠然とした結びつきを意味する文言が用いられている。

このように、その文言上も、定められるべき基準が、総務大臣の広い裁量の下にあることが示されている。

#### ウ 過去のふるさと納税の運用実績を基準とすることが当然予定されていること

法第 37 条の 2 第 2 項柱書においては、特例控除対象の寄附先となる地方団体の適格性についての審査基準を策定する権限が総務大臣に委ねられており、総務大臣は、ふるさと納税制度の政策目的に反した運用を行わず、その目的にかなう形で運用することが期待できる地方団体を指定することが要請されている。このような観点から審査基準を策定することが予定されている以上、客観的な事実に基づいて判断することは当然であって、当該基準策定において、地方団体が特例控除の対象となる寄附先としての適格性を有するか否かを判断する上で、過去のふるさと納税の運用実績を基準の一つとすることが許容されることは明らかである。つまり、改正法は、寄附金募集の適正確保との間に合理的な関連性がある限りにおいて、地方団体のこれまでの募集方法など過去の事実関係を基準の一つとすることも、当然予定していたものである。

実際、指定、許可、免許、特許等といった一定の地位ないし資格付与に関わる局面においては、当該根拠法規の制度趣旨や法益との整合性ないし抵触性等との観点から、当該申請者の過去の行為や当該制度における取組実績に着目して、その適格性についての要件を定める立法例が存在する。そして、他の既存の寄附金控除の制度に着目しても、例えば、特定非営利活動法人に対する寄附金控除（租税特別措置法（昭和 32 年法律第 26 号）第 66 条の 11 の 2（平成 13 年創設当時））や公立大学法人等に対する寄附金控除（同法第 41 条の 18 の 3）の各制度においては、当該法人の「運営組織及び事業活動」が「適正」であることが法律で定められた上で、このような運営組織及び事業活動の「適正」性についての具体的な要件が下位法令に委任され、当該下位法令において、過去の一定期間における当該法人の活動内容（不適正な経理が行われていないこと、

同期間において公益に反する事実がないこと、寄附金収入割合など）などが要件の一部として定められている。

このように、適格性審査の場面において、審査対象の属性、過去の活動内容等が基準となっている実例があり、本件において、地方団体の適格性を審査する基準という性質からして、過去の運用実績を基準とすることが基準策定の在りようとして合理性を有することは明らかである。

加えて、法第 37 条の 2 第 2 項柱書が、過去の取組実績を基準の一つとすることを予定していたことは、指定制度創設に至る立法経過からも明らかである。すなわち、平成 30 年 12 月に取りまとめられた平成 31 年度与党税制改正大綱では、「制度の趣旨を歪めているような地方公共団体については、ふるさと納税の対象外にすることができるよう、制度の見直しを行う」という基本的な考え方が示されており、その当時、制度趣旨に反する募集を行い「制度の趣旨を歪めているような」地方団体を指定の対象としないこととされていた。また、平成 31 年 2 月 19 日開催の衆議院財務金融委員会においては、「指定基準の具体的内容につきましては、(中略)他の既存の寄附金控除の仕組みにおいては、過去の実績を勘案して対象となる団体を指定する仕組みが採用されているものもあり、こうした他の仕組みも参考としつつ検討してまいりたい」、「申出書あるいは添付書類の具体的内容につきましても(中略)総務大臣による指定の客観的な判断材料とするため、これらの中で、6 月以前の取組状況についても提出を求めることはあり得るものと考えている」と答弁されていた。

以上のとおり、特例控除の優遇措置を利用し得る地方団体としての適格性についての基準策定において、過去の取組実績が基準の一つとなることは、その性質上許容されるべきものであり、他の法令においても類例が存在し、かつ、立法経過の中でも明示的に予定されていたところである。

## (2) 告示第 2 条第 3 号が法の委任の範囲内にあること

### ア 告示第 2 条第 3 号が寄附金募集の適正な実施のために合理性を有すること

平成 31 年総務省告示第 179 号（以下「告示」という。）第 2 条第 3 号は、法第 37 条の 2 第 2 項の規定により、総務大臣に委任された「寄附金の募集の適正な実施に係る基準」に規定される諸項目のうちの一項目として、総務大臣が指定すべき地方団体の適格性を判断するための規定であり、当該地方団体の過去の制度運用についての基準を置くものである。同号は、「前条に規定する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第一号寄附金の募集を行い」「当該趣旨に沿った方法による第一号寄附金の募集を行う他の地

方団体に比して著しく多額の第一号寄附金を受領した」地方団体であることを不指定となる理由とするものであるが、これは、改正理由からして当然に必要な基準である。

すなわち、法改正以前には、その政策目的に合致した運用上の取組を行う地方団体が多数ある一方で、ふるさと納税制度を多額の寄附金を集めることを最優先の目的として利用し、過度な返礼品を提供するなど、ふるさと納税制度の本来の政策目的をないがしろにするような募集を行う地方団体が現れ、趣旨に沿った運用を行う地方団体の取組を損ないかねない事態となり、特にそのような趣旨に反する方法によって多額の寄附金を集めることには、税制としての健全性や公平性について、他の地方団体や一般の国民の理解を得がたい状況となった。

一部の地方団体の募集方法は、ふるさと納税制度の本来の政策目的に反するものであり、かつ、その結果として通常の地方団体と比べて著しく多額の寄附金を集めるものであって、制度の根幹を揺るがしかねず、地方財政法第2条第1項の規定に照らしても不当というべきである。そのような地方団体が法改正による指定制度の創設に際し、他の団体と全く同列の扱いを受けて指定を受けることとなれば、適正な募集に努めてきた地方団体や納税されるべき金額が一部減少する地方団体の理解や納得は得られず、地方団体間の公平性を損ない、ひいては国民の制度に対する適切な理解も得られないこととなり、募集の適正な実施を確保する上で支障となるものである。新たな指定制度下において特例控除対象の寄附先となる地方団体の適格性としては、ふるさと納税制度の政策目的に照らして適正な募集を行うという信頼に足りる地方団体に限定することは当然であり、地方団体の募集の適正確保にとって支障となるような指定をすべきではない。

また、今回の指定制度下において指定を受けた地方団体は、ふるさと納税制度の趣旨に沿って募集を行い、それを利用して得た寄附金を地域活性化の財源として確保することが想定されている。そのような制度の利用の在り方こそが、減収が生じる他の地方団体の納得感を損なわず、地方創生に資する制度の在り方として期待されるものである。そうすると、地方税財政制度の一つとして位置づけられるふるさと納税制度の運用に際して、制度の趣旨に反する方法により他の地方団体と比べて著しく多額の寄附金を既に集めた地方団体をも同列に指定することは、地方税財政制度において必要とされる公平かつ効率的な財政資金の配分の観点からも、他の地方団体との公平性や納得感を欠くものとな

り、制度の適正な運営を困難にすることにもなる。

このように、告示第2条第3号は、特例控除対象の寄附先としての地方団体の適格性についての審査基準として必要な規定であり、このような規定が寄附金募集の適正確保との間に合理的関連性を有することは明らかである。

そして、告示第2条第3号が対象とする期間は「平成30年11月1日から（中略）申出書を提出する日まで」であり、その始期は、総務省において、ふるさと納税制度の趣旨に反した方法により著しく多額な寄附金を受領していた一部の地方団体に対して、繰り返しそのような募集の態様がふるさと納税制度の趣旨に反することを通知した上で、平成30年9月に制度の見直しを検討する旨を告げて、見直しの取組内容を調査すると通知した際における調査の基準時である。同時点以降においては多くの地方団体が返礼品の見直しを行うことが予想される状況の下で、なお制度趣旨に反した方法で募集を行えば、一層強い誘引となり極端に多額の寄附金が集中することが十分想定されたはずである。そのような状況の下では、ふるさと納税制度本来の趣旨、目的に反する運用を改善する必要性を強く認識すべきであり、同号が、過去の取組実績の対象時期を申出書提出の時期にも近接した「平成30年11月1日」以降とすることも合理性を有するものである。

#### イ 地方財政審議会においても告示内容の必要性・妥当性が了承されていること

以上のとおり、告示第2条第3号は法の委任の範囲内において定められた合理的基準であり、このことは、地方財政審議会において、当該告示が異論なく了承されていることにも現れている。

すなわち、法は、法第37条の2第8項において、「第2項に規定する基準」の「設定」については、両議院の同意を得て選任された地方自治に関する知見を有する委員により構成される地方財政審議会の意見を聴かなければならないとしており、本件の告示についても、平成31年3月開催の同審議会における審議を経たものである。その審議の中で、過去の実績を基準にすることや改正法施行前の運用を理由に不指定となり得る基準であることを問題視したり、あるいは、改正法で想定していない内容ではないかとの疑問が呈されたりすることは一切なく、同審議会において、その内容の必要性・妥当性が了承されている。

#### (3) 地方自治法との関係について

以下に述べるとおり、告示第2条第3号は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第247条第3項及び第245条の3第1項に反するものでなく、それゆえ、

同号に基づく地方団体に対する不指定自体、同法とは抵触しない。

#### **ア 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を定める 地方自治法第 247 条第 3 項について**

地方自治法第 247 条第 3 項は、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を禁止するものであるが、同項が禁止しているのは、法令の根拠なく不利益な取扱いをすることを禁止するものであって、技術的助言の対象となった行為が法令の根拠に基づき不利益の対象となることを禁止するものではない。

これまで述べてきたとおり、総務大臣は、法改正により新たに創設されたふるさと納税指定制度において、法に授権された裁量の範囲内で、特例控除の対象となる寄附先としての適格性についての基準を策定したものであり、法令上の根拠に基づいて告示を策定したものである。それゆえ、法律に基づく適法な裁量の範囲内の告示策定である以上、このような告示の策定は同項による不利益な取扱いの禁止に抵触しない。

なお、告示第 2 条第 3 号は、募集方法の問題のみでなく、それによって著しく多額の寄附金を集めるという実際の結果との双方を満たした場合に適格性がないとするものであり、技術的助言に反したこと自体を事由とするものではなく、ふるさと納税制度の政策目的に反して、多額の寄附金を集めるという、制度の根幹を揺るがしかねず、地方財政法第 2 条第 1 項の規定に照らしても不当というべき内容を規定しているものである。このように、告示第 2 条第 3 号は従前の技術的助言と内容や対象が異なり、なおかつ、その規定内容は上記技術的助言よりもより限定された内容となっているのであるから、当該規定の策定は地方自治法第 247 条第 3 項に反するものではない。

#### **イ 国の関与の基本原則を定める地方自治法第 245 条の 3 第 1 項について**

告示第 2 条第 3 号は、先述のとおり、法第 37 条の 2 第 2 項の規定の委任の範囲内で定められた規定であり、地方自治法第 245 条の 3 第 1 項との関係で問題は生じない。

#### **(4) 告示第 2 条第 3 号は適法であること**

以上のとおり、告示第 2 条第 3 号は、法第 37 条の 2 第 2 項の規定が総務大臣に委任する範囲内にあり、また、地方自治法第 247 条第 3 項及び第 245 条の 3 第 1 項のいずれにも抵触せず、適法である。したがって、告示第 2 条第 3 号に該当しない地方団体を不指定とすることができる。

## 2 泉佐野市は告示第2条第3号に該当しないこと

泉佐野市が、寄附金の募集に際し、平成30年11月1日から平成31年3月31日まで（以下「認定基礎期間」という。）において提供していた返礼品は、全品目で返礼割合が3割を超えており、同市の申出によっても、7割以上の品目が非地場産品であり、また、同市は、認定基礎期間において、「キャンペーン」等と称して、それらの返礼品に加えて寄附金額の最大20%分のAmazonギフト券を交付するなどして寄附金の募集を行った。

このように泉佐野市が認定基礎期間に行った募集の態様は、他の大多数の地方団体が返礼品の見直しを進める中で、他の地方団体に対する影響を顧みずに過度な返礼品をことさら強調して寄附を誘引するものであり、「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第一号寄附金の募集」を行ったものと認められる。

また、地方財政審議会においては、寄附金の募集を適正に行ったと認められる地方団体のうち、平成30年度に最も多くの寄附金を受領した地方団体の受入額が49億5,705万円であったこと、それらの地方団体の受入額の平均が1億円強であったことなどの事情から、認定基礎期間で50億円以上の寄附金を受け入れる場合には「他の地方団体に比して著しく多額」に該当するとされていたが、泉佐野市にあっては、認定基礎期間においてその6倍をも上回る約332億円の寄附金を受領<sup>1</sup>していた。これは同期間中における、全国1,787団体の受入額の合計額約3,160億円の約1割に相当する額でもあり、かつ、1年4ヶ月の指定を受けた地方団体の平均受入額（約1.01億円）の約327倍の額であるから、泉佐野市は、「趣旨に沿った方法による第一号寄附金の募集を行う他の地方団体に比して著しく多額の第一号寄附金を受領した」地方団体と認められる。

## 3 小括

したがって、泉佐野市は、総務大臣が適法に規定した告示第2条第3号に該当しておらず、法第37条の2第2項柱書にいう基準に適合していないことから、本件不指定理由②については、判断を維持することとした。

---

<sup>1</sup> 同市の申出書及び添付書類による数値。これらの書類には、平成30年度のふるさと納税の受入額（平成30年度決算見込み）は407億9,581万9千円と記載されているが、実際には、497億円余であったことが同市の審査申出書及び総務省が実施したふるさと納税に係る現況調査（令和元年8月2日公表）の中で明らかにされているため、認定基礎期間における受領額も実際には、約332億円よりも多額であることが推定される。

### 第3 法定返礼品基準について（本件不指定理由①及び③について）

#### 1 法定返礼品基準に適合するかどうかの審査の在り方等

##### （1）法定返礼品基準に適合するかどうかの審査の在り方

指定制度下における総務大臣による指定の法的効果は、当該指定を受けた地方団体に対する寄附金が特例控除の対象となるというものであり、返礼品を提供する地方団体も提供しない地方団体も、その指定の効果は同一であり、法第37条の2第2項の規定による指定に「返礼品等を提供する」地方団体としての指定と「返礼品等を提供しない」地方団体の指定という二種類の指定が存在しているわけではない。このように、「指定」としては共通する一つの指定しかないため、申出の内容にかかわらず、地方団体が一度指定を受ければ、法定返礼品基準（法第37条の2第2項各号に掲げる基準をいう。以下同じ。）に適合しない返礼品を提供して寄附金を募集したとしても、その寄附金が特例控除の対象となるという効果に違いはない。返礼品を提供する場合、指定に際して法定返礼品基準への適合性を事前に審査する仕組みとしているのは、返礼品の提供を予定する地方団体に、申出期間中において提出すべき書類において、提供する返礼品の内容や価格等、その計画を具体的に提示してもらい、適正な返礼品の提供が計画されていることを確認した上で指定することにより、返礼品の提供を伴う寄附金募集の適正を確実にするためである。仮に、返礼品を提供するか否かが申出書の記載のみにより判断され、この点の実質的な判断がされないとするならば、実際には返礼品の提供を予定している地方団体が「返礼品等を提供しない」と申し出るだけで法定返礼品基準についての適合性審査を受けないままに指定を受けることが可能となり、法定返礼品基準への適合性を事前に審査する意義をおよそ失わせることとなる。<sup>2</sup>

指定の申出書における返礼品の提供に関する記載は、返礼品を提供するか否かを判断するに当たっての重要な資料の一つではあるが、地方団体の指定についての各適合性審査基準がそうであると同様、申出に際して提出された書面以外の資料や情報も判断材料となり得るものであり、またそれが必要である場合に、それを判断材料とすることが禁じられるべき理由はない。したがって、

---

<sup>2</sup> 過去においては、Amazon ギフト券を返礼品として提供して、「5日間で70億円近くが集まった」との報道もあり（平成31年1月12日読売新聞「返礼はアマゾンギフト券、思わぬ金額集まり批判」）、法第37条の2第6項の規定により指定を取り消され、同条第4項の規定により2年間不指定となることが想定されても、指定を取り消されるまでの間に、法定返礼品基準に適合しないような募集をする可能性が現実存在する。

総務大臣は、当該地方団体が返礼品を提供しない地方団体か否かを、法第 37 条の 2 第 3 項所定の申出書の記載のみではなく、指定対象期間内において返礼品を提供することが予定されているかどうかという観点から、実質的かつ客観的見地から判断することになる。

法第 37 条の 2 第 3 項の規定も、申出の内容にかかわらず、指定を受けようとする全ての地方団体に対して、申出書に加えて、「同項（注：法第 37 条の 2 第 2 項）に規定する基準に適合していることを証する書類」の提出を要求しているが、これは、指定についての審査について、単に申出書の記載のみで足りることとせず、それ以外の客観的な情報を勘案して行うことを要求する趣旨である。

以上を踏まえれば、地方団体が「返礼品等を提供しない」と申し出た場合であっても、返礼品を出すか否かについて実質的かつ客観的な判断を行った上で、実際には返礼品を提供しないとは認められない地方団体については、法定返礼品基準への適合性を審査することが必要であり（要審査説）、法の規定もこのことを予定しているというべきである。

なお、令和元年 6 月 1 日以降の指定に際しては、要審査説を前提に、「返礼品等を提供しない」と申し出た泉佐野市以外の全ての地方団体についても、申出書に記載された申出内容のみならず、他の情報も収集した上で、指定対象期間内に返礼品を提供する予定がないものと判断したところである。

## **（2）申出書の記載・添付書類の不備を理由とする本件不指定理由①について**

上記（1）のとおり、指定制度において、返礼品を提供しない地方団体の指定と提供する地方団体の指定について、その効果が区別されて存在するものではないこと等から、申出書において返礼品を提供しない旨の記載があってもそれを当然に前提とするのではなく、審査に際して、実質的かつ客観的見地から、実際に返礼品を提供しないかどうかを判断することとなる。

したがって、国地方係争処理委員会の勧告において指摘されたとおり、申出書の記載・添付書類の不備を理由とする不指定（本件不指定理由①）については、独立した不指定の理由としては扱わないこととする。

## **2 本件における法定返礼品基準への適合性について（本件不指定理由③について）**

### **（1）返礼品を提供する予定があると認めるべきこと**

以下の各事情からすれば、泉佐野市は、指定対象期間内において返礼品を提供する予定があると認められるため、同市については、さらに法定返礼品基準へ



の適合性について審査する必要がある。

ア 泉佐野市は、申出書提出後間もない平成 31 年 4 月 11 日に行った公式の記者会見において、「返礼品は全く送らないというわけではなくて（中略）今後については、当然我々も地元の事業者、先ほども申し上げたように、ふるさと納税に取り組める環境っていうのを提供したいってことは考えております」等と説明しているほか、同市が申出書に返礼品を提供しない旨記載したのは、単に令和元年 6 月以降に提供する予定の返礼品に関する書類の作成が時間的に間に合わなかっただけの理由であったということも述べており、返礼品を提供する意思があることを対外的にも表明している。

イ また、泉佐野市は、長期間にわたり、提供する返礼品について他の地方団体に比して高い返礼割合を維持し、地場産品でないものや金券類を豊富に取り揃えて提供するなど、他の地方団体に対する影響を顧みることなく、返礼品による誘引力に依存して寄附金を募集、獲得してきている。そして、このような返礼品の提供を主たる手段とする寄附金募集の姿勢は、平成 31 年 3 月 29 日に改正法が公布された後にも変化がみられず、返礼品を提供しないこととする旨の方針の転換を表明してもいない。

## **（２）法定返礼品基準に適合する地方団体と認められないこと**

ア 法定返礼品基準に「適合していることを証する書類」（法第 37 条の 2 第 3 項）として、返礼品を提供する予定のある地方団体には、提供する予定の返礼品の名称や金額等を記載した資料の提出を求めているところ、泉佐野市は、そもそもこの書類を提出しておらず、これまでの運用を具体的にどのように改め、具体的にどのような物品や金額の返礼品を提供する計画であるのかがおよそ明らかにされていない。

イ そして、以下に述べる泉佐野市のこれまでの運用からも、法定返礼品基準に適合した運用が期待できるような事情は見当たらない。

(ア) すなわち、泉佐野市は、「返礼品の返礼率は 50% が標準的」として返礼割合 3 割を上回る返礼品を取り扱い、改正法が公布された後においても同様の取組を継続した。

また、同市は、平成 31 年 2 月、Amazon ギフト券を交付するキャンペーンを開始し、3 月末に一旦中止した後、4 月 2 日に再開し、同月 26 日からは、Amazon ギフト券の交付率を更に引き上げた結果、最大 6 割という高い返礼割合の返礼品を提供して寄附金の募集を行った。さらに、不指定となった後には、返礼割合を最大 7 割にまで引き上げた。

また、泉佐野市は、返礼割合 3 割以下基準が法に明記された後であっても、「国が決めるべきではなく、各地方団体が決めるべき事柄」、「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言えない」などとしている。

(イ) 泉佐野市は、多数の地場産品以外の返礼品を取り揃えて募集を行っており、先述の Amazon ギフト券も、あらゆる物品の購入を可能とするもので、明らかに地場産品には該当しない。

また、泉佐野市がこれまで返礼品として取り扱ってきたピーチポイントは、関西国際空港発着便に限られず全国各地の空港を発着するあらゆるピーチアビエーションの航空便（国際線を含む。）の利用料金の支払に充てられるものであって、地場産品ではない。しかしながら、泉佐野市は、改正法公布後に提出した申出書類において、これまで返礼品として提供していたピーチポイントを地場産品であると明記するなど、一貫してピーチポイントを地場産品であるとしている。

ウ 以上のとおり、泉佐野市は返礼品を提供する予定でありながら、法令で決められた申出期間内において、法令に適合する返礼品を提供するという具体的計画が示せておらず、これまでの泉佐野市の運用からも法定返礼品基準に適合した運用が期待できるような事情は見当たらないため、泉佐野市を法定返礼品基準に適合する地方団体として認めることはできない。

### 3 小括

以上のとおり、泉佐野市を法定返礼品基準に適合する地方団体として認めることはできないため、本件不指定理由③については、判断を維持することとした。

## **第 4 結論**

以上により、泉佐野市は、告示第 2 条第 3 号に該当しないこと及び法定返礼品基準に適合する地方団体として認められないことから、法第 37 条の 2 第 2 項の規定による指定をしないとする判断を維持することとした。

以 上