

国 地 委 第 30 号
令 和 元 年 9 月 3 日

総 務 大 臣
石 田 真 敏 殿

国地方係争処理委員会
委員長 富 越 和 厚

令和元年5月14日付けで総務大臣が地方税法第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に係る審査の申出について（勧告）

国地方係争処理委員会は、令和元年5月14日付けで総務大臣が地方税法第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に係る審査の申出について、地方自治法第250条の14第1項の規定に基づき、別添のとおり勧告する。

第1 勧告

総務大臣は、平成31年4月5日付けの泉佐野市長からの地方税法第37条の2第2項及び第314条の7第2項に係る指定の申出について、本決定の到達の日から30日以内に、本決定の趣旨に従い、再度の検討を行った上で、その結果を理由とともに泉佐野市長へ通知することを勧告する。

第2 事案の概要

1 本件審査申出の概要

(1) 平成31年3月27日に成立した地方税法の改正により、いわゆるふるさと納税制度による個人住民税の特例控除の対象となる寄附金について、令和元年6月1日以降は、総務大臣が指定する地方公共団体に対する寄附金に限られるという制度(以下「ふるさと納税指定制度」という。)が導入された(詳細は後述。道府県民税について地方税法第37条の2、市町村民税について同法第314条の7)。

(2) 審査申出人である泉佐野市長(以下「審査申出人」という。)は、平成31年4月5日付けで、相手方である総務大臣(以下「相手方」という。)に対し、地方税法第37条の2第2項及び第314条の7第2項に係る指定を受けるべく、同法第37条の2第3項及び第314条の7第3項に基づく申出書及び添付書類を提出したところ(以下「本件申出」という。)、相手方は、令和元年5月14日付けで、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項による指定をしないこととし(以下「本件不指定」という。)、その旨を、審査申出人に対し通知した。

審査申出人はこれを不服として、同年6月10日付けで、当委員会に対し、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の申出を行った。

(3) 当委員会の審査の経緯は別表1のとおりであり、当事者が当委員会に提出した主張書面は別表2のとおりである。

2 本件不指定の理由

審査申出人は、地方税法第37条の2第2項及び第314条の7第2項の指定に係る本件申出に当たり、「返礼品等の提供の有無」について「提供しない」とする申出書を提出した。

これに対し、相手方は、以下の3点を理由として本件不指定を行った（審査申出書8頁、答弁書2頁、61頁）。

- ① 「貴団体から提出された地方税法（昭和25年法律第226号。以下「法」という。）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」（以下「不指定理由①」という。）
- 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号第2条第3号に該当しないこと」（以下「不指定理由②」という。）
- ③ 「現に貴団体を実施している寄附金の募集の取組の状況に鑑み、法第37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しては認められないこと」（以下「不指定理由③」という。）

第3 地方税法の改正までの経過

- 1 ふるさと納税制度は、個人が地方公共団体に対して寄附金を支出した場合に、当該寄附金のうち、2,000円を超える額について、所得税の所得控除（所得税法第78条）及び個人住民税の10%の税額控除に特例控除額を上乗せすることによって、

原則として、2,000円を除いた寄附金額の全額を控除するものである。

ふるさと納税制度は、平成20年度与党税制改正大綱において、寄附金税制の一つとして、『ふるさと』に対し貢献又は応援をしたいという納税者の思いを実現する観点から（中略）導入することとされ、平成20年4月に成立した地方税法の改正により個人住民税の寄附金控除を拡大して創設された。

寄附金税制であるふるさと納税制度は、地方公共団体に対する寄附を特例的に寄附金控除の対象として政策的に奨励しようとするものであって、その導入当初においては、返礼品又は返礼のための役務等（以下あわせて「返礼品等」という。地方税法第37条の2第2項柱書参照）の提供を前提としたものとはされておらず、返礼品等の提供に関する規定もなかった。

2 ふるさと納税制度の施行後、地方公共団体が寄附者に対して地域の特産品等を提供する取組が広がり、一部の地方公共団体が多額の寄附金を集めることを目的として、寄附額に対する返礼割合（寄附金の額に対する返礼品等の調達に要する費用の額の割合をいう。以下同じ。）の高い返礼品等を提供し始めた。

寄附は経済的利益の無償の供与であり、返礼品等は、寄附の対価ではなく、寄附を受けた地方公共団体から寄附者に対する贈与である。つまり、返礼品等の提供は、寄附の対価とはいえない態様で、あくまで寄附を受けた地方公共団体から寄附者に謝意を示す行為といいうる範囲で行われることが前提となるものと考えられる。

また、寄附に対する対価といわないまでも、返礼品等が高額又は返礼割合の高いものとなった場合には、返礼品等の提供に多額の費用を要することとなり、寄附に係る税収の相当部分の用途が拘束されることになる。さらに、ふるさと納税は、寄附者の住所地である地方公共団体に納められるべき税収を他の地方公共団体に移転させる性質を持ち、ふるさと納税制度を総体としてみると、寄附の受入れのために過大な返礼品等が提供されることとなると、寄附者の住所地である地方公共団体に納められる

べき税収が寄附者に対する過大な利益の提供に費消されることとなる。

寄附金の募集のために、他の地方公共団体への影響を顧みずに、換金性の高い金券等や海外製品の提供、返礼割合の高い返礼品等の提供を競い合う競争が進めば、弊害は一層増大することになるから、返礼品等の提供について、社会通念上、謝意を示す行為といいうる範囲に抑制することは合理的である。

総務大臣は、技術的助言として、平成27年4月1日に総務大臣通知（総税企第39号、「地方税法、同法施行令、同法施行規則の改正等について」）を発出し、ふるさと納税に係る寄附金が経済的利益の無償の供与であることを踏まえ、寄附の募集に際し、返礼品（特産品）の送付が対価の提供との誤解を招きかねないような表示を行わないことや、①換金性の高いプリペイドカード等及び②高額又は寄附額に対し返礼割合の高い返礼品（特産品）等のふるさと納税の趣旨に反するような返礼品（特産品）の送付を行わないことについて、寄附金控除の趣旨を踏まえた良識ある対応を行うことを求め、さらに平成28年4月1日にも、総務大臣通知（総税企第37号、「地方税法、同法施行令、同法施行規則の改正等について」）を発出し、上記のような表示による募集を行わないことや、①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）、②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）及び③高額又は寄附額に対し返礼割合の高い返礼品（特産品）といった、ふるさと納税の趣旨に反するような返礼品（特産品）の送付を行わないことについて、同じく寄附金控除の趣旨を踏まえた良識ある対応を行うことを求めた。

3 ところが、平成28年度には、全地方公共団体の64.7%（1,156団体）が、返礼割合が3割を超える返礼品を提供する事態となるなど、返礼品競争が過熱した。総務省からの照会に対する回答として、平成29年3月8日、地方公共団体の長で構成する団体である全国市長会からは、「返礼は節度を持って対応すべきであると考え

ているものの、現状においては、自治体の自主性に任せているだけでの適正化は困難であり、国において、返礼品に対する一定の基準やルールを設けるべきとする都市が多い。」等との意見が、また、同月15日、同じく全国町村会からも、「過度の返礼品競争は本来の制度の趣旨から問題があり、国による返礼品の全国的な一定の基準、ルール等を設けるべきである。」等との意見が示された。

総務大臣は、平成29年4月1日及び平成30年4月1日にそれぞれ、技術的助言として、ふるさと納税に係る返礼品の送付等に関する総務大臣通知を発出した。平成29年4月1日付け総務大臣通知（総税市第28号、「ふるさと納税に係る返礼品の送付等について」。以下「平成29年通知」という。）は、返礼割合に関し、3割以下とすることを要請した。平成30年4月1日付け総務大臣通知（総税市第37号、「ふるさと納税に係る返礼品の送付等について」。以下「平成30年通知」という。）は、返礼割合が3割を超えるものを返礼品としている団体に見直しを要請するとともに、返礼品を送付する場合にはいわゆる地場産品とすることを要請して、制度の趣旨に沿った責任と良識のある対応を要請した。

これを受け、全国市長会は、平成29年4月12日に「制度本来の趣旨を踏まえ、適切に対応していく所存である。」との会長代理コメントを発表し、平成30年4月1日にはこれと同旨の会長コメントを発表した。また、全国町村会は、平成29年4月26日に、「総務大臣通知に沿って、責任と良識のある対応をしていくことを申し合わせる。」との内容の申し合わせをし、平成30年4月5日には、責任と良識ある対応を促す各都道府県町村会長宛会長通知を発出した。

- 4 総務省は、平成30年9月に通知を発出し、ふるさと納税制度の趣旨に反する運用をしている一部の地方公共団体（泉佐野市を含む。）に対し、返礼品の見直しを要請したが、同年11月1日以降において、ほとんどの地方公共団体が見直しを進める中で、一部の地方公共団体が、Amazonギフト券（電子商取引サイトであるAmazonで取り

扱われている商品の購入に利用できる金券) などの金券類を新たに返礼品とするなどして多額の寄附金を獲得した。

平成30年11月には、地方財政審議会から「一部の地方自治体を送付している制度の趣旨を逸脱するような過度な返礼品に対して、強い批判の声が寄せられており、ふるさと納税制度の存続に影響を及ぼしかねない状況になっている。」「多くの地方自治体が真摯に見直し要請に応じる一方で、依然として一部の地方自治体が過度な返礼品を送付することによって多額のふるさと納税を集めている状況が継続していることを踏まえれば、ふるさと納税制度の本来の趣旨に沿った形での運用が行われるように、制度的な対応を講じることが必要である。」との意見（総務省設置法第9条第3項の規定による意見）が出される状況となった。

このような状況を踏まえてとりまとめられた平成31年度与党税制改正大綱（平成30年12月）においては、「ふるさと納税制度の健全な発展に向けて、一定のルールの中で地方公共団体が創意工夫をすることにより全国各地の地域活性化に繋げるため、過度な返礼品を送付し、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。」という方針が打ち出された。

上記の経過を経て、ふるさと納税制度の健全かつ公平な運用を確保するため、平成31年3月27日、地方税法改正法が成立し、同月29日に公布され（ふるさと納税制度の見直しに係る部分については原則令和元年6月1日施行）、ふるさと納税指定制度が導入されることとなった。

5 泉佐野市の募集の態様等

(1) 泉佐野市のふるさと納税の寄附金受入額の推移

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	694万1,000円
平成21年度	176件	1,025万4,500円
平成22年度	100件	1,657万7,079円
平成23年度	48件	633万1,000円
平成24年度	468件	1,902万1,497円
平成25年度	1,989件	4,604万9,000円
平成26年度	2万4,274件	4億6,756万5,641円
平成27年度	4万6,939件	11億5,083万7,480円
平成28年度	21万6,853件	34億8,326万4,231円
平成29年度	87万1,519件	135億3,248万9,287円
平成30年度	250万5,171件	497億2,562万7,465円

(2) 平成30年10月31日までの募集の態様等

ア 泉佐野市は、平成30年7月に総務大臣が、平成29年度実績に係るふるさと納税の現況調査結果を公表した際、平成29年通知を踏まえた市区町村の対応状況について、「返礼割合3割超の返礼品及び地場産品以外の返礼品をいずれも送付している市区町村で、平成30年8月までに見直す意向がなく、平成29年度受入額が10億円以上の市区町村」として他の11地方公共団体とともに名称が公表された。

イ また、総務大臣は、平成30年9月11日に、同月1日時点の返礼品の見直し状況を調査して取りまとめたところ、総務大臣による平成29年通知及び平成30年通知を踏まえ、全国的に返礼品についての見直しが進んでいる中で、泉佐野市は、返礼割合3割超の返礼品及び地場産品以外の返礼品の提供を継続しており、かつ見直しの意向については未回答であるとの結果が示された。

(3) 平成30年11月1日から地方税法第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を提出する日までの間（平成31年総務省告示第179号（以下、単に「告示」という。）第2条第3号参照。以下「認定基礎期間」という。）の募集の態様等

ア 認定基礎期間において泉佐野市が提供していた返礼品等のうち、地場産品は、審査申出人の申出によっても、全1,026品目中、281品目（約3割弱）にとどまり、審査申出人が「地場産品」として主張しているピーチポイント（関西国際空港に拠点を置く航空会社ピーチアビエーションが発行するポイントで、同社の運賃等の支払いに充てることができるもの。）を除いても、非地場産品が745品目（受入額合計約241億円相当）と7割以上を占めていた。

また、返礼割合についても、全ての品目について3割を超えており、上記期間内の寄附金受入額の上位100品目についての返礼割合は、単純平均で約43.5%であった。

イ また、泉佐野市は、認定基礎期間中において、上記の返礼品等に加え、以下のとおり Amazon ギフト券を提供するキャンペーンを実施した。

まず、平成30年12月15日から同月31日までの期間において、ふるさと納税ポータルサイト「さとふる」において、「100億円還元キャンペーン」等との広告を掲載し、従来の返礼品等に加えて、寄附金額の3%~10%の Amazon ギフト券を交付する旨のキャンペーンを実施した。

その後、さらに、平成31年2月1日から同年3月31日までの期間において、泉佐野市のウェブサイト上で、「なくなり次第終了。Amazon ギフト券付きふるさと納税。100億円還元閉店キャンペーン！2月・3月限定！」との広告を掲載し、従来の返礼品等に加えて、寄附金額の最大20%分の Amazon ギフト券を交付する旨のキャンペーンを実施した。なお、上記期間終了後の4月2日以降も、寄附金額の20%分の Amazon ギフト券を交付するキャンペーンを再開してい

た。

ウ 上記のような募集により、泉佐野市が約5か月間の認定基礎期間中に受領した寄附金額は約332億円であり、これは、同期間中における、全国1,787地方公共団体の合計額約3,160億円の約1割に相当する額であり、かつ、後述の告示3号基準を含む募集適正実施基準への適合性が認められ、当初の指定対象期間を1年4ヶ月とする指定を受けた地方公共団体の平均受入額（約1.01億円）の約327倍の額である。なお、上記のとおり、平成30年度に泉佐野市が受領した寄附金の合計額は約497億円に上っている。

(4) 申出書提出後の募集の態様等

ア 泉佐野市は、返礼品等の提供を行わないとして平成31年4月5日に本件申出を行った。しかし、同月11日の記者会見において、泉佐野市の担当者は、「膨大な資料を作成する中で、提出期限に間に合わせようというようなところで、暫定的に返礼品についてはそう0にせざるを得なかったというようなことですので、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」等と発言する一方で、「法律が出来てルールがしっかりと整備されれば、それに従ってふるさと納税に取り組んでいく」との発言もしていた。

イ 泉佐野市は、同年4月26日以降も、同市のウェブサイト「規制後のふるさと納税を体感して、ギフト券最大30%をゲット！300億円限定キャンペーン5/31まで！」等とする広告を表示し、従来の返礼品等に加えて、寄附金額の10～30%分のAmazonギフト券を交付するキャンペーンを行った。この間の返礼割合は最大で6割に上っていた。

ウ また、令和元年5月14日付けで本件不指定がなされた後の、同月24日以降は、さらに同市のウェブサイト上に「泉佐野史上、最大で最後の大キャンペーン！」

～ふるさと納税から除外される地元事業者・雇用を守るために…～Amazon ギフト券最大約40%をプレゼント！」等と表示し、従来の返礼品等に加えて、寄附金額の20～40%分のAmazon ギフト券を交付するキャンペーンを行った。この間の返礼割合は最大で7割に上っていた。

- (5) 相手方は、上記のような泉佐野市の募集の態様等について、自団体の寄附金収入の確保・増大のみを目的化して、制度の趣旨に反する方法により、他の地方団体に与える悪影響を顧みずに著しく多額の寄附金を集めることは、「いやしくも他の地方公共団体の財政に累を及ぼすような施策を行ってはならない」旨規定する地方財政法第2条第1項の趣旨に照らして相当とはいえない等と主張するのに対し（再々答弁書36頁等）、審査申出人は「返礼品を巡る競争はそもそも想定され、法律的に禁止されておらず、法律的に許容されていた」（再反論書24頁）とし、また、地方自治法第1条の2第1項の「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、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とする。」との規定から、「住民の福祉の増進のため、法律の範囲内で最大限の努力をすることが当然であり、ことふるさと納税においても、寄附金の増大を図ることによって、市民及び地元事業者の福祉の増進を図ることは当然の義務である。」等と主張している（同26頁）。

第4 改正地方税法と本件告示

- 1(1) ふるさと納税指定制度に係る地方税法第37条の2第2項（令和元年6月1日施行）の規定の内容は、次のとおりである（なお、以下では、ふるさと納税指定制度について、主に道府県民税に係る同法第37条の2の規定について論じるが、市町村民税に係る同法第314条の7についても同様の条文構造を有する規定であるため、「地方税法第37条の2」について論じる場合には「地方税法第314条の7」

についても同様に論じる趣旨である。)

(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。

(2)ア 上記のとおり、特例控除対象寄附金とは、地方公共団体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及び後述の法定返礼品基準(以下この決定において、両者を総称して「募集適正実施基準」という。)に適合する(募集を行う)都道府県等として総務大臣により指定された地方公共団

体に対する寄附金をいう。

イ また、地方税法第37条の2第2項各号の基準については、①返礼品等の調達費用は寄附金の額の3割に相当する金額以下であることを求める同項第1号の基準（以下「返礼割合3割以下基準」という。）及び②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ること等を求める同項第2号の基準（以下「地場産品基準」という。）からなる（以下、「返礼割合3割以下基準」及び「地場産品基準」をあわせて「法定返礼品基準」という。）。

(3) 検討

募集適正実施基準とは、上記「法定返礼品基準」及び以下の「総務大臣が告示で定めた基準」ということになるが、前記第3記載の経過に照らすと、改正法の目的は、指定対象期間内（地方税法施行規則第1条の16第2項）における募集の実施が制度本来の趣旨に沿った健全かつ公正な制度運用を実現するよう、過度な返礼品等の提供による募集の抑制を目的とし、法定返礼品基準に加えて、寄附金の募集の適正な実施に関する具体的な基準を総務大臣の定めに委ね、これらの基準に適合する募集を行うと認められる地方公共団体に特例控除対象寄附金による特典を認めることとしたものであり、この趣旨において、地方税法第37条の2第2項が募集適正実施基準について総務大臣が定めるとしたこと（法律による委任）は、相当である。

なお、審査申出人は、法定返礼品基準に定める返礼割合3割以下基準及び地場産品基準を不合理であるとするが、前記立法経過に照らし、その合理性を肯定することができる。

また、文理上、募集適正実施基準「に適合する団体」とは、指定対象期間内に募集適正実施基準「に適合する募集を行う団体」の意であり、指定を受けるためには、

適用されるべき全ての募集適正実施基準に適合する募集を行う団体であることが求められる。

以上の理解によれば、総務大臣による特例控除対象寄附金の募集をなしうる団体の指定は、処分時における諸事情を総合して、指定の申出をした地方公共団体が指定対象期間内に行うであろう募集が各募集適正実施基準に適合するものと認められる場合に行われるものといえることができる。

そして、処分時に考慮される諸事情には、過去の事実（指定の申出を行った地方公共団体の過去の募集の態様等）が含まれることもあるが、過去の事実自体を不利処分要件とすることは区別される。本件のように、法改正の前後において、募集態様に関する法規制が異なるとしても、法改正による当初の指定の際に、改正前の募集の態様等が考慮されることをもって、直ちに違法ということとはできない。

2 平成31年総務省告示第179号

- (1) 総務大臣は、上記法律の委任に基づき、「第一号寄附金の募集の適正な実施に係る基準」並びに「物品又は役務に類するもの」、「返礼品等の調達に要する費用の額の算定の方法」及び「返礼品等の基準」について平成31年4月1日に総務省告示第179号を定め、その適用日を同年6月1日とした。
- (2) 「第一号寄附金の募集の適正な実施に係る基準」に係る告示の内容は次のとおりである。

(趣旨)

第一条 この告示は、ふるさと納税制度（個人が法第三十七条の二第二項及び第三百十四条の七第二項の規定による指定を受けた都道府県、市町村又は特別区（以下「地方団体」という。）に対する寄附金を支出した場合に、当該寄附金について法第三十七条の二第一項及び第三百十四条の七第一項の規定による寄附金税額控除を適用する制度をいう。以下同じ。）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することを趣旨として創設された制度であることを踏まえ、ふるさと納税制度の適切な運用に資するため、ふるさと納税制度の対象となる地方団体の指定に係る基準等を定めるものとする。

(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 地方団体による第一号寄附金（法第三十七条の二第一項第一号及び第三百十四条の七第一項第一号に掲げる寄附金をいう。以下同じ。）の募集として次に掲げる取組を行わないこと。

イ 特定の者に対して謝金その他の経済的利益の供与を行うことを約して、当該特定の者に第一号寄附金を支出する者（以下「寄附者」という。）を紹介させる方法その他の不当な方法による募集

ロ 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返礼品等（以下「返礼品等」という。）を強調した寄附者を誘引するための宣伝広告

ハ 寄附者による適切な寄附先の選択を阻害するような表現を用いた情報提供

ニ 当該地方団体の区域内に住所を有する者に対する返礼品等の提供

二 各年度において第一号寄附金の募集に要した費用の額の合計額が、当該各年度において受領した第一号寄附金の額の合計額の百分の五十に相当する金額以下であること。ただし、各年度において受領した第一号寄附金の額の合計額が少ないことその他のやむを得ない事情があると総務大臣が認める場合は、この限りでない。

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。

第5 当委員会の判断

1 審理の構造

地方税法第37条の2第2項については、既に検討したとおり、特例控除対象寄附金の制度の対象となる団体として指定されるためには、募集適正実施基準の一部に適合することでは足りず、適用されるべき全ての募集適正実施基準に適合することを要する。すなわち、前記第2の2記載のとおり、①地方税法第37条の2第3項に規定する申出書及び添付書類の内容が同条第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募集適正実施基準のうち告示第2条第3号の基準（以下「告示3号基準」という。）に適合すると認められないこと及び③法定返礼品基準に適合すると認められないことを理由とする本件不指定処分については、①の申出が適式であることに加え、募集適正実施基準に当たる②及び③の各基準が本件申出に適用がないか、適用がある場合には、本件申出が当該基準に適合すると認められたときに、本件不指定は違法なものとして取り消されるべきものとなる。なお、複数の募集適正実施基準への不適合が不指定の理由とされている場合において、不指定理由とされた全ての募集適正実施基準が当該申出に適用されないときは、不指定は違法となるが、さらに「指定」を相当というためには、当該申出について適用されるべき全ての募集適正実施基準について適合すると認められなければならない。

2 不指定理由①（申出書の記載・添付書類の不備）について

(1) 本件不指定の理由のうち、不指定理由①（申出書の記載・添付書類の不備）は、

審査申出人の本件申出における「返礼品等を提供しない」との申述が虚偽であり、真実は「返礼品等を提供する」団体であったことを前提として、返礼品等に関する記載の虚偽及び必要な添付書類の不備を主張するものである（答弁書57頁以下参照）。

- (2) しかしながら、審査申出人は、返礼品等を提供しない団体として指定を受けた後に返礼品等の提供を行う場合には、所定の手続を履践することを予定していたものであると主張しており、かつ、そのような手続が実際に存在し、総務省から大阪府を通じて審査申出人に教示されていたことからすると（再々答弁書22頁参照）、本件申出に申出書の記載及び添付書類の不備があったということはできない。

なお、指定対象期間内にいかなる募集を行う可能性があるといえるかという実質的判断は募集適正実施基準への適合性判断において行うべきものである。

したがって、理由記載の不備（予備的主張。再反論書2）を論ずるまでもなく、本件不指定理由①は不指定の根拠とならない。

3 不指定理由②（告示3号基準に適合しないこと）について

(1) 告示第2条第3号の解釈

告示第2条第3号は、認定基礎期間に、告示第1条に規定する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ような募集を行い、当該趣旨に沿った方法による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と規定する。

ところで、改正法の目的が、そもそも指定対象期間における募集の健全かつ公正な制度運用の実現を目指すものであることからすると、指定対象期間における募集につき「法の趣旨に反する方法により他団体へ多大な影響を及ぼすような募集を行い、著しく多額の寄附金を受領しないこと」（以下この決定において「告示3号行為」という。）を実現しようとする点において、告示3号基準は合理的であり、告示3号

行為を募集適正実施基準とすることは、単に従来の返礼品等に関する技術的助言の遵守をいうものではなく、返礼品等を用いた募集の態様、金額、種類等において、いやしくも他の地方公共団体の財政に累を及ぼすような施策を行ってはならないとする地方財政法第2条第1項の趣旨も踏まえ、前記の返礼品競争に伴う問題点を増長させるようなものでないことを求めるものであって、単に法定返礼品基準を繰り返すものでもない。そうすると、告示3号行為を募集適正実施基準とすることは、前記地方税法の改正経過に照らして、違法・不当ということはできない。また、同実施基準への適合性を判断するには、処分時における諸事情を総合して行うことになるが、認定基礎期間を定め、それ以前の事情を排除することは、判断資料の自主的制限として可能である。

しかしながら、告示第2条第3号は、その文言によれば、認定基礎期間における過去の募集態様及び結果を募集適正実施基準たる告示3号行為への適合性判断の認定資料として考慮するのではなく、当該過去の募集態様等が告示3号行為に該当しないとして直ちに、かつ、一律に「不指定団体」の要件とするものとも考えられ、法律の委任する募集適正実施基準の範囲を超えるおそれがある。

また、過去の募集態様等が告示3号行為に該当しないとしても、行為時点で違法ではなく、単に技術的助言に反する募集行為に過ぎないときは、外形的には、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（地方自治法第247条第3項）がなされたものと評価される余地が生じ、さらに、将来の指定申出に対しては、認定基礎期間の終期（当該申出まで）が延長される結果、当初の認定基礎期間内の募集態様等の有する意味は希釈されると言えるが、当該募集態様等自体が不指定の要件を構成するという点で、当該募集態様等を処分時の諸事情の一部として考慮する以上に、適合性判断を阻害することになり得、国の関与については、その目的を達成するために必要最小限度のものにすべきとする関与の基本原則（地方自治

法第245条の3第1項)にも抵触するおそれがあるというべきである。

(2) 検討

前記第3の5に記載した事実関係に照らせば、審査申出人の認定基礎期間及びさらに処分までの期間における募集態様は、他の大多数の地方公共団体が返礼品等の見直しを進める中で、他の団体に対する影響を顧みずに金銭的対価の割合の高さをことさら強調して誘引するという態様によって平成30年度には約497億円(全地方公共団体が受領した寄附金総額の約1割)もの寄附金を受領し、制度を維持する観点から是認できるものではない状況を招き、その結果として、地方創生に寄与する寄附金の募集に優遇を与えるというふるさと納税制度の存続が危ぶまれる状況を招いたといえることから、何らかの形でその是正を求めるべき事情があったということができる。

しかし、上記のとおり、告示3号基準は、法律の委任する募集適正実施基準の範囲を超えるおそれがあり、地方自治法第247条第3項及び第245条の3第1項に抵触するおそれがあることを考慮すると、告示3号基準を本件に当てはめて不指定の理由とすべきではない。

したがって、予備的主張である判断基準の設定・公表や理由記載の不備(再反論書2)について論ずるまでもなく、本件不指定理由②(告示3号基準に適合しないこと)は不指定の根拠とならない。

なお、国の関与における手続(地方自治法第246条以下)の重要性に鑑み、国の行政機関として、判断基準の設定・公表や理由の記載について地方自治法の趣旨にのっとり適切に対応すべきことを付言しておく。

4 不指定理由③(法定返礼品基準に適合しないこと)について

(1) 当事者の主張

本件処分理由としての法定返礼品基準への不適合につき、審査申出人は、本件申

出においては、申出書の「返礼品等を提供しない」との欄にチェックしたのであるから、指定対象期間内において法定返礼品基準の適用は想定できない旨、返礼品等を提供しないとの申述後に指定対象期間内に返礼品等の提供をすることになれば、改正法を遵守することは当然である旨の主張をする（審査申出書10頁、反論書35頁、再反論書29頁）。

他方、相手方は、審査申出人が、今後も返礼品等を提供する意思を公式に表明していることから、申出書の「返礼品等を提供しない」との記載を前提とすることができないとした上で、現に行っている募集の態様から法定返礼品基準に適合する返礼品等を提供するとは考え難いとする（答弁書57頁ないし61頁、再々答弁書33頁）。そして、「返礼品等を提供しない」との申出をした地方公共団体についても、脱法的に返礼品等を提供して募集を行うことは生じ得るので客観的情報に基づき各指定基準に適合するか否かを判断する必要があるとし、さらに、返礼品等を提供しないと申し出た地方公共団体が返礼品等を提供する場合には、募集の実施方法等に関する報告を求め、法定返礼品基準への適合性を審査するとする（再々答弁書21頁、22頁）。

(2) 法令解釈

返礼品等を提供しないとの申述をした指定の申出につき、法定返礼品基準の適用を審査すべきかについては、次のような見解が考えられる。

一つは、地方税法第37条の2第2項柱書の括弧書き及び同法施行規則第1条の17第1項、同条第2項第3号などの規定を総合すれば、同法第37条の2第2項の柱書の括弧書きにいう「都道府県が返礼品等（中略）を提供する場合」とは、指定対象期間における募集に関して、返礼品等（中略）を提供する場合をいい、この場合に当たるか否かは、指定の申出における申述によるほかないから、返礼品等を提供しないとの申述をした指定の申出については、法定返礼品基準の適用を審査す

る余地はないとするものである（審査不要説）。

他方、次のように考えると、返礼品等を提供しないとの申述をした指定の申出についても、法定返礼品基準の適用を審査すべきであるとする見解（要審査説）も考えられる。

すなわち、改正地方税法は、特例控除対象寄附金制度の適用を受ける団体の指定において募集適正実施基準への適合を求めるとして、適正な寄附金募集を実現することを目的とするものであり、「指定」の中に返礼品等を提供する指定と返礼品等を提供しない指定がある訳ではない。すなわち、指定の効果は特例控除対象寄附金制度を利用できるという地位を与えることに止まり、寄附に対して返礼品等の提供をするかどうかは、寄附を受ける団体と寄附者との法律関係であり、指定を受けた団体が法定返礼品基準に違反する返礼品等を提供したとしても、財貨の移転自体は有効であり、指定の取消事由となるにすぎない。この理は、指定を受けるに際して、法定返礼品基準に合致する計画を明示した場合でも、返礼品等の提供予定はないとした場合でも同様である。すなわち、同法第37条の2第2項柱書の括弧書きにいう「都道府県が返礼品等（中略）を提供する場合」とは、返礼品等の提供の予定の有無にかかわらず、指定を受けた団体が返礼品等の提供を行う場合をいい、指定の申出における返礼品等の提供に関する申述は、指定を判断するに当たっての考慮事項の一つであって、「返礼品等を提供しない」との申述が、申出時において真実であるとしても、他の諸事情を総合して、「指定対象期間内において返礼品等を提供する可能性」があれば、法定返礼品基準の適用があるというべきである。このように解すると、仮に「返礼品等を提供する」と申述していれば不指定とされるような地方公共団体が、申出時に「返礼品等を提供しない」と申述することで指定を受け、その後、募集適正実施基準に反する返礼品等を提供するという事態を防ぐことが可能となる。

(3) 検討

上記(2)の論点は法令解釈の問題であり、当事者の主張に拘束されるものではないが、上記(1)の主張状況に照らすと、主張が尽くされているとは言い難い状態にある。

また、仮に要審査説によった場合、指定の取消し及び2年間の不指定（地方税法第37条の2第4項、第6項）というサンクションを前提にして、なお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あるかを具体的に検討すべきところ、前記第3の5に記載したような審査申出人が申出当時行っていた募集態様、返礼品提供意思の表明などから、法定返礼品基準に適合しない募集を行う可能性ありとする判断に合理性があるといえるのか、また、このような事情に対して、今回、法改正で導入されたふるさと納税指定制度について、法令に違反するような地方公共団体はないだろうということをもって、法定返礼品基準に適合すると判断するに十分なのか、さらに検討を要する状況にある。

なお、理由記載の不備は予備的主張とされているので（再反論書2）、ここでは論じない。

第6 結論

以上が、当委員会が法定の審理期間の制約の中で検討した結果であり、これによれば、①申出書の記載・添付書類の不備はなく、②告示第2条第3号は、法律の委任する募集適正実施基準の範囲を超えるおそれがあること等を考慮すると、本件に当てはめて不指定の理由とすべきではなく、③法定返礼品基準及びその余の募集適正実施基準についてはさらに検討を要する状況にある。

よって、当委員会として、相手方に対し、本件申出について、本決定の到達の日から30日以内に、本決定の趣旨に従い、再度の検討を行った上で、その結果を理由とともに審査申出人へ通知することを勧告する。

国地方係争处理委员会

委	員	長	富	越	和	厚
委	員	長	小	幡	純	子
委		員	牛	尾	陽	子
委		員	齋	藤		誠
委		員	辻		琢	也

別表 1

当委員会における審査の経緯

	審査の期日	審査の概要
第1回	令和元年6月17日(月)	合議
第2回	同年7月17日(水)	合議
第3回	同年7月24日(水)	①泉佐野市長(及び代理人)の陳述 ②総務大臣(代理人)の陳述 ③当委員会委員からの発問等 ④合議
第4回	同年8月9日(金)	合議
第5回	同年8月20日(火)	合議
第6回	同年8月27日(火)	合議
第7回	同年9月2日(月)	合議(勧告内容の決定)

別表 2

当事者が当委員会に提出した主張書面の一覧

(審査申出人が提出した主張書面)

	提出日
審査申出書	令和元年6月10日(月)
反論書	同年7月8日(月)
再反論書	同年7月22日(月)
再反論書2	同年7月29日(月)
再反論書3	同年8月2日(金)

(相手方が提出した主張書面)

	提出日
答弁書	令和元年6月27日(木)
再答弁書	同年7月12日(金)
再々答弁書	同年8月2日(金)