

令和5年（行ヒ）第297号特別交付税の額の決定取消請求上告事件

上告人 泉佐野市（代表者、同市長 千代松大耕）

被上告人 国（代表者法務大臣 鈴木馨佑）

最高裁判所第一小法廷 御中

口頭弁論の要旨

令和7年1月16日

上告人訴訟代理人弁護士 阿 部 泰 隆



一 本件出訴までの経緯

先のふるさと納税訴訟においては、上告人は、総務省からふるさと納税を受け入れる団体から除外されたので、国地方係争処理委員会に申立て、ほぼ主張が認められましたが、高裁で敗訴させられました。しかし、御庁（最判令和2年6月30日民集74巻4号800頁）のご聖断により、ふるさと納税を受け入れることが認められ、市民の福祉に貢献できることになりました。厚く感謝しているところであります。

ところが、総務大臣は、上告人は、ふるさと納税で儲かったろうとして、わざわざ地方交付税法の特例省令を制定し、特別地方交付税の配分を大幅減額しました。それは、平成30年度3月分（同31年3月）、令和元年度12月分（同元年12月）、令和元年度3月分（同2年3月）です。

そのため、上告人は財政上大変な苦難にさらされ、やりくりで苦勞しました。そこで、上告人は、令和元年度12月分決定について、同元年12月25日に審査申立て（甲2の1）を行いました。が、総務大臣は同2年1月23日この審査申立てを却下（甲5）、さらに上告人の同2年2月6日に地方交付税の額の算定方法に関する意見の申出（甲3）に対し、同2年3月27日の意見不採用の通知（甲6）と全くとりあうこともありませんでした。

上告人は、最後の手段として裁判所に正義を求めるしかないと判断し、この特例省令は地方交付税法の委任の範囲を超え、この総務大臣の処分の取消しを求める、本邦初の訴訟を提起しました。地方自治を保障すべき総務省がこれを見做す大問題への挑戦でもあります。

二 「法律上の争訟」に関する判断枠組み

1 「法律上の争訟」に関するこれまでの理解

裁判所法3条1項は、「裁判所は、日本国憲法に特別の定めのある場合を除いて一切の法律上の争訟を裁判し、その他法律において特に定める権限を有する」と定めます。これは同時に憲法76条の定める司法権の範囲を画しています。本件の争点は、この「法律上の争訟」該当性にあります。

原判決は、ここでいう「法律上争訟」は、いわゆる板まんだら事件最判昭和56年4月7日（民集35巻3号443頁）が述べる通り、

① 「当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争であって」、

② 「かつそれが法令の適用により終局的に解決することができるもの」

という2つの要件を満たすものに限られるとします。

この定義は判例学説が一般的に認めるところです。

そして、憲法76条は、司法権は裁判所に属すると定めますが、それは一般に「具体的な争訟事件について、法を適用し宣言することによってこれを解決する

国家作用」であると定義されます。

2 一審判決の正当性

本件訴訟は、先例たる板まんだら最判に従えば、当事者の権利（特別地方交付税の配分を受ける権利）に関わり、地方交付税法の解釈によって解決できることから、「法律上の争訟」に該当し、司法権が判断すべき事項であります。

一審大阪地裁判決（中間判決は令和3年4月22日判時2495号14頁、終局判決は令和4年3月10日判時2532号12頁）はこれを承認しました。地方公共団体は国から独立した自治権を憲法上保障されている団体であることから、行政上の問題であれ、法律問題であれば、国を訴えることができるという世界標準に到達したのであります。学説もこれに賛成しています。そして、本案においては、その配分を大幅に減額する特例省令は地方交付税法の委任の範囲を超えたとして請求を認容していただきました。

三 原判決の誤り

1 法律上の争訟に関する判断の誤り

（1） 原判決の要点

ところが、原判決大阪高判令和5年5月10日（判時2576号57頁、判例自治502号34頁）は、法律上の争訟とは、「司法権（憲法76条1項）が審判する権限が及ぶ紛争であり、司法権の概念には、国民の裁判を受ける権利の保障が反映されていると解される。このような見地に立ち、「当事者」の面からみると、基本的に個々の国民が提起する争訟であって、その具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争がこれに該当し、国と地方公共団体を当事者とする紛争は、個々の国民と同様の立場で行うもの（財産権の主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求めるような場合）は格別として、双方が行政権の主体として関与する、行政権内部の法適用の適正をめぐる一般公益に係る紛争に関する限り、法律上の争訟に該当しないとするのが相当である。そして、その解決

は、行政権内部の調整に委ね、その適正性については、国会審議等の民主的な統制の対象とすることによって確保するのが基本とし、紛争によって、裁判所で解決するのがふさわしいものについて、法律によって特に権限が定められた場合には、裁判所はこれを裁判する権限を持つことになる」と解すべきである。」と判示しました。

これは、上記先例たる昭和56年最判に反して、憲法76条の定める「司法権」の解釈＝裁判所法3条1項の定める「法律上の争訟」の解釈を誤ったものであります。以下、これに反論します。

(2) 司法権の救済対象を「国民」に限定する理由がないこと:地方公共団体にも裁判を受ける権利の保障があること

原判決は、「司法権の概念には、国民の裁判を受ける権利の保障が反映されている」と述べますが、裁判では、外国人にも法人にも出訴権が保障されていますので、「国民」という言葉を用いる判例も、出訴権を国民に限定する趣旨ではありません。憲法32条も、「何人」にも裁判を受ける権利を保障しています。

(3) 「双方が行政権の主体として関与する、行政権内部の法適用の適正をめぐる」紛争という理解の誤り

(ア) 地方公共団体は行政権内部にはないこと

原判決はこの見出しのような捉え方をしています。しかし、そもそも、行政権といっても、国法上は、行政権は内閣に属する(憲法65条)とともに、地方公共団体は憲法上の地方自治の保障を受けて、「行政を執行する権能を有」(憲法92～94条、特に94条)する独立の法人(地方自治法2条1項)であって、それを包括する上位の行政権は憲法上どこにも見当たりません。したがって、この関係を「行政権内部」と捉えるのは、完全な誤りです。

国家と社会という二分論においては、国家内部のことは司法審査の対象とならないとされますが、地方公共団体は、国家の下部行政機関ではないので、国家の外部にあります。

(イ) 行政主体と行政機関の混同

国は、行政主体と行政機関をしばしば混同しています。地方公共団体は、国から独立の行政主体であるのに、国の手足である行政機関視しているのです。本件は行政主体間の争いですから、機関訴訟ではありません。普通の抗告訴訟ですから、法律に明示されなくても訴訟を提起できます。なお、鉄道建設公団は国から独立の法人ですが、国の延ばされた手というもので、地方公共団体のような国から独立の憲法上の保障を有しませんので、国の一部とされる（最判昭和53年12月8日民集32巻9号1617頁）としても、地方公共団体はこれとは別であります。

(ウ) 上告人は行政権として何ら権力を有しないこと

本件では、行政権の主体として権力を行使するのは総務大臣であります。上告人は、総務大臣に対して行使できる権力はなんら有することなく、単に特別交付税の配分を受けるだけですから、「双方が行政権の主体として関与する」という場面は登場しません。

(エ) 「固有の資格」は訴訟には関係がないこと

地方公共団体は私人と異なる「固有の資格」を有しますが、それは行政手続法、行政不服審査法上の概念ですから、これらの法律の適用がないというだけで、憲法32条の裁判を受ける権利と行政事件訴訟法の定める行政訴訟を提起する権利を否定するものではありません。

(オ) 国庫補助金と地方交付税の間に違いはないこと

国庫補助金に関する争いでは、地方公共団体と国の紛争も、十分に司法審査の対象となっています（バイオマス事業をめぐる最判令和3年3月2日民集75巻3号317頁）。国はこれに対し、補助金は、私人も受けるものなので、地方公共団体も訴訟を提起することが許されるが、地方交付税は、私人に交付されるものではないので、違うと主張します。しかし、国家の関与について特別のルールを定める地方自治法245条の柱書のカッコ内では、国の支出金として、補助金

も地方交付税とともに同じく対象外としています。そして、補助金については、受領する権利がないのに、地方交付税は、地方公共団体の財政上の独立性を強化するために、国家が地方公共団体に代わって徴収した税金の再配分であり、そこに裁量はないので、地方公共団体の権利は強固であり、これを司法審査の対象から除外するのは完全に不均衡です。

(4) 一般公益の理解の誤り

(ア) 地方交付税の配分は配分する方からいえば公益目的でも、その配分を受ける方から見れば財産的利益であること

一般公益か個人の利益かは、見る角度によって異なります。公害規制でも営業規制でも、規制する行政機関から見れば、一般公益を目的としますが、規制される企業あるいはその規制によって利益を受ける周辺住民から見れば、個人の利益に関わります。総務省からいえば、地方交付税の配分は、個々の地方公共団体を超えた一般公益を目的としますが、個々の地方公共団体からいえば、地方交付税を受ける権利（財産的権利）に関するものです。

(イ) 本件は財産上の争いであること

本件は、地方交付税の配分を求める訴訟ですから、上告人にとっては、一般公益を目的とするのではなく、自己の主観的な権利又は国との間の法律関係に基づいて、特別地方交付税を減額されることなく受領することができるという「財産」をめぐる争いであります。国は、地方公共団体が配分を受ける地方交付税は私人には認められないので、財産上のものではないと主張していますが、それでも、金銭であり、地方公共団体の財政運営の重要部分でありますから、財産というべきです。それを財産でないというのであれば、地方公共団体の財政運営は不可能になります。

(5) 宝塚市パチンコ条例平成14年最判の射程範囲

原判決が先例として根拠とする宝塚市パチンコ条例事件最判平成14年7月9日（民集56巻6号1134頁）は曖昧であります。これは地方公共団体が私

人に対して発した行政処分（パチンコ店に対する建築中止命令）の執行を民事訴訟で実現することを否定した（行政上の措置を講ぜよという）だけで、地方公共団体が、それ以外で、しかも、国を被告に争うことまで、一般公益上の紛争とか行政権の行使だとして否定したものではありません。なお、この判決自体、学説では四面楚歌ですが、少なくともこの射程範囲については学説のほぼ一致するところです。

したがって、原判決は、その射程範囲（先例的価値）を曲解して、まともな理由をつけることなく、その事件と関係のない本件（国に対して法律の定める特別地方交付税の配分を求める事件）にまで誤って拡張したものであります。

（６） 学説の動向

地方公共団体の国に対する訴訟の許容性について、学説は、古いものはかなり消極的なものがありますが、必ずしも明快ではなく、消極説と断言できるほどではありません。今日の学説はすべて肯定説であり、平成14年最判に批判的であります。

（７） 世界の常識

諸外国の判例では、英米独仏、台湾、韓国法を調べる限り、すべて肯定説であり、本件高裁判決のような消極説の国は存在しません。これが世界の常識です。

（８） 司法権の概念から権利義務を除外すべきこと

司法権とは、法律上の争訟＝裁判を受ける権利（国民の権利利益の保護救済）を要するとの説もありますが、これは民事訴訟を念頭においた見解で、刑事訴訟はもちろん行政訴訟でも、権利利益の保護に囚われるべきではありません。

個人間の権利義務に関する争い等財産上の争いだけを法律上の争訟とする見解は誤りです。

（９） 行政権内部の調整、国会審議ではまともな調整は不可能

原判決は、本件を司法権の範囲外とし、「その解決は、行政権内部の調整に委ね、その適正性については、国会審議等の民主的な統制の対象とすることによっ

て確保するのを基本とし」と述べますが、国と地方公共団体は別の独立の法主体で、その間の紛争を調整する内部の機関は存在せず、国会はこのような個別の紛争を解決する権限を有しません。それは裁判所の任務です。

こうして、「行政内部の調整」というのは、一方当事者である国の行政機関に恣意的な権力を与え、地方公共団体にはこれに隷属させるもので、憲法92条で保障する地方自治に反します。

(10) 不服申立手続は司法救済に代わるものではないこと

不服申立手続は、当事者の総務省に任せるもので、司法救済に代わるものではありません。

(11) 小括

以上のまとめとして、原判決によれば、地方公共団体は国の行政機関の下級行政機関扱いで、隷従せざるを得ない結果を生じます。2000年の地方分権改革は吹き飛んでしまいます。したがって、それは、地方自治（特に団体自治）のほか、法治国家、司法国家、裁判を受ける権利を保障する現憲法の解釈ではありません。

また、これは、先進民主主義諸国では、どこでもありえない法治国家以前の解釈であります。諸外国からは笑いものになり、まさに、「行政訴訟最貧国」であります。

2 法律上の争訟以外の論点

(1) やり直しは可能で、すべき

原判決は、「また、本件のような地方交付税の配分をめぐる紛争は、全額が当該年度において配分されているので、後年度においてその配分をやり直すことは非常に困難である」と判示しました。これは訴えの利益なしとの判断のつもりでしょうか。

しかし、なぜ困難なのか、困難ならば、どうすればよいのか、それからどんな結論を導くつもりなのか、何ら、判示されていません。無責任な判断です。

そもそも、当該年度ですべて配分したからやり直さないなどという法制度は存在しません。たとえば、区画整理、都市再開発における権利配分は、すべて配分されても、訴えの利益がなくなることはなく、違法なら取り消されて、取消判決の拘束力によりやり直すことになります。違法な配分を受けた者が、それを拒否することはできません。既成事実の重みで、やり直しが社会経済的に困難なら、事情判決はあり得ます（行訴法31条）が、その場合には、賠償請求権は残ります。しかも、取消請求権が収用されたようなものなので、憲法29条3項に基づく損失補償請求権が認められるべきです。最初から司法権が判断しないという制度は存在しません。

本件に戻りますと、上告人に対する当該減額処分が違法であれば、その年度では他の地方公共団体は過大な配分を受けているのですから、その過大な分は職権で取り消して、それを財源に上告人に減額分を配分するのが合理的な解決です。これは他の地方公共団体の信頼を阻害するので、許されないという疑問があるらしいですが、違法かつ過大な受給分を返還しないですむ信頼保護の原則は存在しませんし、各団体にとっては少額なので、影響は少なく、このような職権取消しは適法です。各団体はこの結果に不満であれば、この訴訟に国側で補助参加すればよかったのです。これは民事訴訟と行政事件訴訟法によるので、地方交付税法に規定がある必要はありません。

これは上告受理申立書35頁を補充したもので、より詳しくは、上告受理申立書補充書（3）で説明し、かつ、そのほかの解決策も提案しています。

こんなに簡単に、理由もなく排斥されるのでは、これが司法権の判断かと疑うしかないのです。

（2） 処分であること

判例は行政処分の基準として「国民」に対するものとしますが、前述のように、それには外国人も法人も含まれていることからわかるように、厳密な意味で用いられているわけではありません。本件交付税の減額は、総務大臣が優越的地位に

立って、法律に基づき、国の外部にいる上告人に対して、その権利を縮小すべく行ったものですから、行政処分であることも明らかです。

3 原判決は国の主張の丸写し

原判決の判断は、国（総務省）つまりはその代理人である法務省（訟務局、大阪法務局）の主張を丸写ししたというしかなく、「法律上の争訟」該当性を認め、上告人を勝訴とした一審判決と、上告人の反論にはまもとには答えていないものであります。

そして、上記の「法律上の争訟」に関する判例理論、憲法論、判例の射程範囲論も無視しています。それは、両当事者の主張をきちんと吟味して、敗訴当事者も納得せざるを得ない説明をすべき司法権の判断とは信じがたい、一方的で不公正な判断であります。上告人の司法権への信頼は地に落ちたし、この判決に対しては、またまた批判の矢が降り注ぐと確信します。すでに、ジュリスト平成五年版重要判例解説（村上裕章）で、全面的に批判されています。

四 最高裁へのお願い

今回、大阪高裁の理不尽な判決を受け、上告人と代理人阿部は打ちのめされそうになっていますが、何とか踏ん張って、最高裁の門を叩いたものです。本件も先のふるさと納税訴訟同様、法治国家の正道に戻していただきたいと願います。

最高裁におかれては、本件は、第一審判決が示すように、上告人の権利に関わり、地方交付税法の解釈により解決することができることから、宗教上の争いや国家試験の合否とは異なり、「法律上の争訟」に該当すること、つまり地方公共団体と国の行政機関との本件法的紛争は、憲法76条の定める司法権の判断すべき事項であること、地方公共団体は国の行政機関の下級部局ではなく、憲法92条の定める地方自治の保障の下に団体自治を保障された独立の団体でありますから、法治国家の下では、憲法32条の定める裁判を受ける権利を享有する「何人」

に入ること、本件は、単なる公益上の争いとか行政権の行使に関するものではなく、地方交付税法により特別地方交付税の配分を受ける具体的な法律上の権利の侵害に関する争いであること、平成14年最判の射程範囲外であること等を宣言して、「法律上の争訟」の正しい解釈をお示しいただいて、地方自治権と司法権を回復していただきたいとお願いします。こうして初めて、諸外国の法制に迫いつき、学説のすべての説の期待に応えるものです。

そして、やり直しは困難とか、処分性なしなどの根拠なき議論に惑わされず、合理的に解決してください。

以上