

# 横浜市「勝馬投票券発売税」に対する総務大臣の不同意に係る審査・勧告

## 1. 事案の概要

横浜市は、平成12年12月14日に、法定外普通税として勝馬投票券発売税を新設することを内容とする横浜市市税条例の一部を改正する条例案を可決した。

勝馬投票券発売税は、横浜市内の勝馬投票券発売所における勝馬投票券の発売に対し、当該勝馬投票券の発売を行う者に課されるもので、同市内の勝馬投票券の発売額から払戻金等に市内の発売割合を乗じて得た額を控除した額を課税標準とし、税率は100分の5である。

横浜市は、平成12年12月21日に、総務大臣に対し、地方税法第669条の規定に基づき勝馬投票券発売税の新設に係る協議の申出を行い、総務大臣は、平成13年3月30日に、同法第671条の規定に基づき不同意とした。横浜市長はこれを不服として、同年4月25日、委員会に対し、総務大臣は同法第671条の規定に基づき同意をすべきである旨の勧告を求める審査の申出を行った。

## 2. 勧告の内容

総務大臣は、横浜市の勝馬投票券発売税新設に係る協議の申出につき、2週間以内に横浜市との協議を再開すること。

## 3. 国地方係争処理委員会の判断の要点

横浜市からの協議の申出に対する総務大臣の不同意は、勝馬投票券発売税が日本中央競馬会法上の基本的仕組み自体に重要な負の影響を及ぼし、日本中央競馬会による国の財政資金の確保という施策に重要な負の影響を及ぼすものであるかどうかについて、自治法及び地方税法で定める協議を尽くさずになされた点に瑕疵があるものと認められる。

(参照条文) 地方税法 (昭和25年法律第226号)

(総務大臣の同意)

第六百七十一条 総務大臣は、第六百六十九条第一項の規定による協議の申出を受けた場合には、当該協議の申出に係る市町村法定外普通税について次に掲げる事由のいずれかがあると認める場合を除き、これに同意しなければならない。

一・二 (略)

三 前二号に掲げるものを除くほか、国の経済施策に照らして適当でないこと。

国地委第18号

平成13年7月24日

総務大臣

片山虎之助 殿

国地方係争処理委員会

委員長 塩野 宏

神奈川県横浜市「勝馬投票券発売税」に対する総  
務大臣の不同意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、神奈川県横浜市「勝馬投票券発売税」に対する総務大臣の不同意に係る審査の申出(平成13年国地係第1号)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、横浜市の勝馬投票券発売税新設に係る協議の申出につき、2週間以内に横浜市との協議を再開することを勧告する。

## 第2 事案の概要

横浜市は、平成12年12月14日に、法定外普通税として勝馬投票券発売税を新設することを内容とする横浜市市税条例の一部を改正する条例案を可決した。

勝馬投票券発売税は、横浜市内の勝馬投票券発売所における競馬法（昭和23年法律第158号）第5条の規定に基づく勝馬投票券の発売に対し、当該勝馬投票券の発売を行う者に課されるもので、同市内の勝馬投票券の発売額から払戻金等に市内の発売割合を乗じて得た額を控除した額を課税標準とし、税率は100分の5である。

横浜市は、平成12年12月21日に、総務大臣に対し、地方税法（昭和25年法律第226号）第669条の規定に基づき勝馬投票券発売税の新設に係る協議の申出を行い、総務大臣は、平成13年3月30日に、同法第671条の規定に基づき不同意とした（「神奈川県横浜市法定外普通税『勝馬投票券発売税』の新設に係る協議について」（平成13年3月30日付け総税企第48号）。以下「不同意通知」という。）。横浜市長はこれを不服として、同年4月25日に、当委員会に対し、総務大臣は同法第671条の規定に基づき同意をすべきである旨の勧告を求める審査の申出を行った。

## 第3 争点及びこれに関する当事者の主張

当事者が当委員会に提出した文書は別表第1のとおりであり（文書の略称は、別表第1のとおり。）、当委員会の審査の経緯は別表第2のとおりであるが、これらによって明らかにされた本件の争点及び当事者の主張の要点は次のとおりである。

### 1 地方公共団体の協議の申出に対する国の同意の基本的性格（同意・不同意の在り方） [横浜市長]

地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成11年法律第87号。以下「地方分権一括法」という。）によって改正された地方税法については、地方分権型の行政システムに改革されたことを受け、地方公共団体が自主財源を確保できるようにするために、法定外税の仕組みが変更され、法定外普通税が従前の許可制から同意制に改められるとともに、同法第671条で定める3つの消極事由の

いずれかがあると認められる場合を除いては同意しなければならないとされた。原則は同意である。

[総務大臣]

地方分権一括法による改正で、地方債制度のように許可制から同意を要しない協議制とされたものもある中で、法定外税制度が同意を要する協議制とされたのは、税は国民の負担に直結するもので、地方公共団体の課税自主権を尊重しつつ国の経済施策等との調和を図ることが引き続き必要であるという趣旨からである。一方、同法第 671 条で定める 3 つの消極事由自体は、地方分権一括法によっても、用字法を除いて改正されていない。これは、許可制が国の同意を要する協議制に改められたために、改正前は不許可事由であったものがそのまま不同意事由になっているもので、地方分権一括法による新しい制度の下でも、これら 3 つの消極事由に照らして総務大臣が判断するという点については従来と変わるところはない。

## 2 総務大臣が同意・不同意を判断するに当たっての基準の必要性及び基準の在り方

[横浜市長]

地方自治法（以下「自治法」という。）第 250 条の 2 第 1 項では、総務大臣の地方公共団体に対する関与の公正・透明性を確保するため、協議の申出に関して判断するために必要とされる基準を定め、これを原則として公表することが必要とされており、同条第 3 項では、この基準はできる限り具体的なものとしなければならないとされている。

したがって、地方税法第 671 条第 3 号で定める「国の経済施策に照らして適当でない」という不確定であいまいな消極事由によって総務大臣が不同意とする場合には、あらかじめその処理基準を明らかにすることが必要不可欠である。

しかし、「法定外普通税又は法定外目的税の新設又は変更に対する同意に係る処理基準等について」（平成 12 年 4 月 1 日付け自治府第 36 号・自治市第 43 号。以下「旧通知」という。）及び「法定外普通税又は法定外目的税の新設又は変更に対する同意に係る処理基準等及び留意事項について」（平成 13 年 4 月 12 日付け総税企第 64 号。以下「新通知」という。）では、地方税法第 671 条の規定以上に具体的な処理基準が示されていない。

なお、横浜市は、本件不同意通知を受けるまで、同条第 3 号に関する総務大臣の法解釈を知らされておらず、また、仮に考慮事項を口頭で伝えられたとしても、処理基準を制定・公表したことにならないことは、既に裁判例や行政実務上定着した解釈である。

[総務大臣]

地方税法第 671 条各号で定める消極事由については、国会がこれ以上詳細なものをあらかじめ設けないこととし、個別具体の法定外普通税・法定外目的税ごとに総

務大臣が同号の規定に従い、適切に判断すべきことを定めたものである。

今後の経済社会の変化を考えると、あらゆる法定外税の新設に係る協議の申出にもそのまま対応し得る具体的な処理基準をあらかじめ示すことは困難である。多様な法定外税があり得る中で、あえて具体的な基準を示そうとすると様々な条件や留保を付けざるを得ず、そのほとんどは定量的な基準が示せるようなものではないと考えられる。これらを網羅することは不可能であり、同意できる場合や同意できない場合を例示することも、地方公共団体の課税自主権を尊重し、創意工夫を活かす観点からは適切とは考えられない。

総務大臣が、旧通知及び新通知で定める処理基準を地方税法第 671 条各号で定める消極事由と同じにすることが適当と判断したことは、自治法第 250 条の 2 第 3 項の規定に照らしても適正なものである。

なお、旧通知においては、課税の理由書、総括表等の提出資料を求めることも明らかに示しているところであり、地方公共団体としては、その通知を見るだけで地方税法第 671 条各号で定める 3 つの消極事由の判断の際に課税の目的、内容等が考慮されることが容易に理解できるはずである。

### 3 中央競馬のシステムは地方税法第 671 条第 3 号の「国の経済施策」に当たるか [横浜市長]

総務大臣は、地方税法第 671 条第 3 号で定める「国の経済施策」について限定解釈を示した上で、中央競馬により公益目的のために財政資金を確保する仕組みは特に重要な、又は強力で推進を必要とする経済施策であり、同号で定める「国の経済施策」に該当すると言うが、国の経済施策や国の経済活動の内容・範囲を明確にしていない。何をもちて特に重要な「国の経済施策」とするのか、何を強力で推進を必要とする「国の経済施策」とするのかについては、定量化は無論のこと、施策によっては定量化するなどの基準をあらかじめ示しておき、協議の申出のあった新税をこれに当てはめ、理由にその結果を明示すべきである。

前川尚美ほか「地方税（各論）Ⅰ」では、「国の経済施策とは、極めて多義的かつ流動的な概念であり、一義的に定めることはできないが、少なくとも閣議決定等内閣全体の支持する施策であって、単に一省庁のみの施策や考え方によるものではない」とされている。日本中央競馬会は特殊法人であって国の省庁には当らず、また、中央競馬による畜産振興等を目的とする施策は誰が見ても国の経済施策のうち特に重要な施策や制度には当たらない。

地方税法第 671 条各号で定める 3 つの消極事由に該当しない限り原則として同意すべきことになった新しい行政システムの下では、同条第 3 号で定める「国の経済施策」の意義はもっと厳格に解釈をすることが求められており、地方税法第 671 条第 1 号及び第 2 号を限定的に規定している立法意図や課税自主権の尊重の立場から、租税施策は同条第

3号で定める「国の経済施策」には含まれないと解するべきである。租税制度と類似するものとして国庫納付金制度をとらえた場合でも、類似しているのは法律により一定の金額を国庫に納付させるという仕組みだけであり、単なる財政的仕組みである国庫納付金制度が同号で定める「国の経済施策」に含まれ得るとする解釈も誤っている。

なお、国は刑法の特例として中央競馬を認めているが、これは賭博行為が特別に違法性が阻却され実施できることを法律で定めたにすぎず、中央競馬は、馬券の売上げの一部を国庫納付金として納付する制度にすぎない。

また、総務大臣の挙げるギャンブル等について、国と地方のすみ分けが既にできているとの点については、何らその法的根拠がない上、このすみ分けと納付金等の制度とは明らかに異なっている税の問題とを結びつけて考えており失当である。

[総務大臣]

経済施策は経済政策に基づいて行われるという意味で経済政策の下位概念に位置付けられ、国の経済施策とは、一般に、経済活動に関して国の各省庁が施すべき対策をいう。また、財政とは、一般に、「国・地方公共団体がその目的を達成するために行う経済活動」とされており、国・地方公共団体の経済活動である財政は経済に含まれ得るものである。財政施策は経済施策に含まれ、財政資金の確保の根幹である租税施策も含まれ得る。したがって、特定の仕組みで財政資金を確保しこれを一定の公益目的のために使用することも、地方税法第 671 条第 3 号で定める「国の経済施策」に含まれ得る。

ただし、経済活動に関して各省庁が行う施策は広く経済活動全般に及んでいることから、経済活動に関して各省庁が行う施策はすべて「国の経済施策」に当たるとすれば、法定外普通税に同意する余地がほとんどなくなってしまうこととなるため、地方税法第 671 条第 3 号で定める「国の経済施策」とは、単に経済活動に関して各省庁が行う施策のすべてを含むものと考えるのは適当ではなく、特に重要な、又は強力に推進を必要とするものに限られる。

中央競馬は、農林水産省がその制度の企画・運用、国庫納付金の受入れ等を行い、その実施主体である日本中央競馬会は、日本中央競馬会法によって設立された法人で、国から全額出資を受けるとともに、農林水産省の監督を受けている。

競馬法に基づき中央競馬を実施し、日本中央競馬会がその収益を国庫納付金等に充てる制度を設け、運営する仕組みは、農林水産省が所管する国の経済施策に該当する。

上記国庫納付金は、畜産振興及び民間社会福祉事業の振興のための財政資金に充てられている。中央競馬はこれらの資金の確保を目的として、個別の法律により設けられた特別な制度であるため、国の経済施策のうち、省庁レベルでの軽易な決定等とは異なり、特に重要な施策に該当するものと考えられ、地方税法第 671 条第 3 号で定める「国の経済施策」に該当する。

また、中央競馬をはじめとする各公営競技等は、法律により定められた国・地方間の財政資金の確保に係るすみ分け一財政秩序一を構成する「法律に基づき公益目的のために財政資金を確保する仕組み」であり、地方税法第 671 条第 3 号で定める「国の経済施策」に当たる。

- 4 中央競馬のシステムが「国の経済施策」に該当するとした場合、勝馬投票券発売税は国の経済施策に「照らして適当でない」と言えるか

[横浜市長]

地方税法第 671 条第 3 号で定める「国の経済施策に照らして適当でない」とは、地方分権改革がなされた新しい行政システムの下では、少なくとも国の重要かつ基本的な経済施策として位置付けられているものに重大・明白なマイナスの影響を与えるものに限定されるべきである。

勝馬投票券発売税は、第 1 国庫納付金を除いて課税標準としており、第 1 国庫納付金やその配分の仕組みを損なうものではない。第 2 国庫納付金は剰余金が発生した場合に納付されるもので、当初から予定されているものではなく、様々な諸経費により常に変動するものであり、公益目的のために財政資金を確保する基本的な仕組みを構成するものではない。したがって、勝馬投票券発売税が中央競馬による国庫納付金や配分の基本的仕組みを損なうというのは失当であり、地方税法第 671 条第 3 号で定める「国の経済施策に照らして適当でない」場合には該当しない。

本件不同意は、勝馬投票券発売税に課税の合理性がないことを不同意事由に挙げているが、地方税法における法定外普通税の同意の判断に当たっては、税源の存在及び財政需要の存在という積極要件が削除され、不必要となっている。課税の合理性は横浜市の判断に任せられ、不同意にできる理由から除外されていることで、明らかに他事考慮である。また、総務大臣が勝馬投票券発売税についてその課税の目的等を総合的判断の中に加え、勝馬投票券発売税は国の経済施策に照らして適当でないとして不同意としていることは、明らかに法規を逸脱した他事考慮であり違法である。

同意を求める協議の申出に係る手続について、協議書の添付書類として、歳入歳出予算現計表、税収入見積計算表等を要求していることも他事考慮のおそれがあるもので、その法律適合性には疑問がある。

[総務大臣]

「国の経済施策に照らして適当でない」かどうかを判断するに当たっては、課税の目的、内容等の諸般の事情と国の経済施策に与える影響とについて総合的に判断する必要がある。

総務大臣としては、「課税の合理性」概念に着目し、それが認められないことを理由として地方税法第 671 条第 3 号で定める消極事由に該当すると判断しているの

はなく、国の経済施策に重要な影響を及ぼすと認められる場合でもなお、「特別の負担を求めるべき合理的な課税の理由」があれば「照らして適当でない」とは言えないという考え方に立って、「特別の負担を求めるべき合理的な課税の理由」を考慮要素にし、国の経済施策に影響を与える法定外税についても課税の余地を広げている。一方、国の経済施策に影響を与えない法定外税については、そもそも「特別の負担を求めるべき合理的な課税の理由」について考慮する必要はない。

勝馬投票券発売税の課税については、畜産振興及び民間社会福祉事業の振興のために必要な経費に充てることとされている国庫納付金への配分等に影響が生じることとなる。日本中央競馬会の勝馬投票券の発売金額から払戻金及び経費を差し引いた金額は、第1国庫納付金、第2国庫納付金、特別積立金、特別振興資金、特別給付資金に充てることが法定されており、勝馬投票券発売税の課税により、畜産振興及び民間社会福祉事業の振興のために必要な経費に充てることとされている国庫納付金への配分等に影響が生じる。第1国庫納付金の納付率は、経営状況によっては立法政策により変更され得る率であることから、第1国庫納付金の額が課税標準から除かれているといっても、勝馬投票券発売税の課税が第1国庫納付金の納付率の水準に影響を与える可能性があることに変わりはない。

さらに、勝馬投票券発売税は、法律によって国と地方公共団体間の公営競技施行権を配分することにより定められている国と地方の間の財政的秩序を損なうものであると考えられるし、日本中央競馬会の施設が所在する地方公共団体すべてが同様の課税を行った場合や日本中央競馬会が赤字の場合にも課税された場合には、中央競馬により公益目的のために財政資金を確保する基本的な仕組みを損なうことになるため、勝馬投票券発売税は「国の経済施策」に重要な影響を及ぼすと認められる。

なお、協議書の添付書類として歳入歳出予算現計表、税収入見積計算表等の資料を要求しているのは、法定要件の判断のために、地方公共団体が置かれている状況を理解しようとするものであるから、他事考慮との批判は的外れであり、むしろ課税の余地を広げる方向に働くものである。

#### 第4 当委員会の判断

- 1 争点1－地方公共団体の協議の申出に対する国の同意の基本的性格（同意・不同意の在り方）－について
  - (1) 地方税法第669条及び第671条の規定に基づく同意制度（以下「本件同意制度」という。）は、今回の地方分権推進の一環として、「法定外普通税の許可制度については、より課税自主権を尊重する観点から廃止し、都道府県又は市町村が法定外普



通税を新設又は変更するに当たっては、国と事前協議を行うこととする。この場合、国との合意（又は同意）を要することとする。ただし、税源の所在及び財政需要の有無については、事前協議の際の協議事項から除外し、国の関与を縮減することとする」（地方分権推進委員会・第二次勧告V地方税財源の充実確保1 地方税（2）課税自主権の尊重①）という方針の下で、従前は許可制度であったものを、現行法で定めるように「あらかじめ、総務大臣に協議し、その同意を得なければならない」と改めることによって創設された制度である。ここで総務大臣の同意を必要とすることとされている趣旨は、地方公共団体の課税自主権を尊重しつつ、国の経済施策等との調和を図ることが引き続き必要であることとされている。

本件同意制度は、自治法上の関与の一つとして同法第 245 条第 1 号ニで定める同意であり、自治法第 245 条の 2 の規定に基づく関与の法定主義の原則に基づき、地方税法第 669 条及び第 671 条で定められた。自治法第 245 条の 3 第 4 項では、同意制度を各個別法で設けるに際しては、国の施策と地方公共団体の施策との整合性を確保しなければこれらの施策の実施に著しく支障が生ずると認められる場合を除き、同意を要することとすることのないようにしなければならないとしているところ、本件同意制度もこの趣旨に従って整備されたものである。

国の行政機関による地方公共団体に対する関与の一つである同意は、地方分権一括法による改正で新たに導入されたものであるが、国と地方公共団体とが相互に誠実に協議を行い、その結果一定の事項について双方の意思の合致としての同意を必要とする場合に、同意を要する協議制度が設けられたとされているところである。

- (2) 本件同意制度の制定の経緯、自治法上の同意制度の趣旨にかんがみると、要件が充足している限り同意をしなければならないとされている点に特殊性は認められるものの、上述した同意を要する協議制度の趣旨と本質的に異なるところはないと考えられる。すなわち、協議の申出に係る法定外普通税の新設又は変更に関しては、総務大臣と市町村は対等の立場に立って、まずもって誠実に協議を行うことが前提とされている。その際、同意の要件の存否それ自体に関する情報の交換はもとより、課税の仕組み等についても話し合いがなされることが予定されていると解される。この点からすると、同意すべき場合であっても、国の経済施策の観点から、協議の過程で地方公共団体側に一定の譲歩を求めることも、同意を要する協議の内容の一つと解される。

さらに、本件同意制度に係る消極事由の認定について、地方税法第 671 条第 3 号では、総務大臣に裁量的判断の余地を与える定め方がなされているが、ここで総務大臣の広範な裁量権が認められるとすると、結果的に、同意するかしないかについて広範な裁量を総務大臣に認めることと同じこととなり、同意しないことについての裁量を縮減するために地方分権一括法により地方税法第 671 条が改正された趣旨に反することとなるため、同条各号で定める消極事由の認定の仕方についても、

本件同意制度の趣旨・目的に照らして判断されなければならない。すなわち、従前の許可制度の下で定められていた積極要件は削除された一方、3つの消極事由については、従前のまま残されたが、単に、法文がそのまま維持されたという理由のみで、この点に関する総務大臣の判断要素、判断過程が従前のままであるということでは、地方分権一括法による地方税法第671条の改正の趣旨に合致しないものと考えられるため、結論はともかく、改正地方税法の下では課税自主権をより尊重することを前提として解釈されることとなる。要するに、地方税法第671条の解釈・運用は、自治法第2条第12項で定める解釈・運用の基本原則に基づくものでなければならない。さらに、自治法第245条の3第4項は、立法に当たっての関与の規定を設ける際の基本原則ではあるが、制定された法文の解釈・運用に当たっても留意すべきものである。

- (3) 本件同意制度には、自治法上の関与の手續原則が適用され、本件については、自治法第250条の2第1項の規定に基づく許認可等の基準の設定及び公表が問題となる。この規定は、行政手続法（以下「行手法」という。）第5条の規定に基づく審査基準の設定及び公表に準じて地方分権一括法による改正で導入されたものである。ただし、行手法は、対等の当事者間でなされるものとしての同意を要する協議制度は予定していないため、本件同意制度に関する基準の設定及び公表については、行手法第5条の規定に基づく審査基準の設定及び公表に関する解釈・運用がそのままなされなければならないものではない。

## 2 争点2－総務大臣が同意・不同意を判断するに当たっての基準の必要性及び基準の在り方－について

地方税法第671条各号に関して総務大臣が示している同意の基準は、同条各号の定めをそのまま繰り返しているにすぎない。

同条第3号で定める「国の経済施策に照らして適当でない」という文言は、極めて抽象的かつ包括的であるため、協議の申出をしようとする地方公共団体としては、総務大臣が何をもち「国の経済施策に照らして適当でない」と判断しようとしているのか、その具体的内容を把握することが困難である。だからこそ、自治法第250条の2では、できる限り具体的な基準を定め、原則としてこれを公表しなければならないとしていると言わなければならない。

総務大臣は具体的な同意の基準の作成が困難である理由を縷々述べるが、例えば、本件の審査の過程で総務大臣が主張するように、地方税法第671条第3号で定める「経済施策」とは国の経済施策のうち「重要な」ものを言うとか、「経済施策」とは、財政施策を含むものであるという基準を示すことは少なくとも可能であったはずである。また、重要な経済施策について例示をするといった方法も可能であると考えられるところであり、今の時点で将来のすべてを見通すことが困難であることは総務大臣の主

張のとおりであるとしても、この点は、いくつかの事例を経験するごとに修正していくことで対処することが可能であると考え。当委員会は、今後の同種の事案に備えて、総務大臣がより具体的な同意の基準を速やかに作成すべきものであると考え。同意の基準として抽象的な文言を繰り返すだけでは、自治法第 250 条の 2 の要請にこたえるものでないことは明らかである。

しかしながら、本件同意制度は、行手法が予定するような書面による申請・審査とは異なり、地方公共団体からの協議の申出がなされた後に、国と地方公共団体とが対等の立場に立って協議を行うことが前提とされていることから、協議の過程において総務大臣の考える判断基準が明らかにされ、地方公共団体が当該判断基準に応じて主張を補充することや資料を提出することが許されるならば、当該判断基準を充足するような対応は可能である。本件においても、横浜市からの協議の申出が行われた後においてではあるが、考慮事項が実際に総務大臣から同市に伝えられたと認められ、また、当該協議の申出が行われる前においても、解説文書や口頭による応答等によって、横浜市は、地方税法第 671 条各号で定める消極事由の認定に当たって総務大臣がいかなる内容のものが必要であると考えていたのかを知ることができたものと認められる（もっとも、総務大臣が考えていた判断事項の内容が適法ないし適当なものであったか否かという点については、別途判断を要するところであり、後に触れることとする。）。

以上のことを考慮すると、本件においては、同意の基準が自治法第 250 条の 2 の要請に沿ったものとは認められないという手続上の瑕疵はあるが、これによって直ちに本件不同意を取り消す旨の勧告をするほどの瑕疵を帯びるものとは解されず、当委員会として、実体の判断に入るのが相当であると考え。

### 3 争点 3－中央競馬のシステムは地方税法第 671 条第 3 号の「国の経済施策」に当たるかーについて

- (1) 横浜市からの協議の申出に係る勝馬投票券発売税について、地方税法第 671 条第 1 号及び第 2 号で定める消極事由に該当する事実が存しないことは、両当事者の間に争いはなく、これらの消極事由に該当しないとの判断があったことは総務大臣も認めているところである。

本件で争いの対象となっているのは、同条第 3 号で定める消極事由への該当性、当該消極事由の解釈である。つまり、同号で定める「国の経済施策」とはいかなる範囲のものを含むのか、具体的には、財政施策及び租税施策が同号で定める「経済施策」に含まれるのかという点と同号で定める「国の経済施策」に照らして「適当でない」とする場合の判断基準の在り方である。

前者については以下ここで判断し、後者については 4 で判断することとする。

- (2) 経済施策という概念は、それ自体多義的な概念であるが、これに関して、総務大臣から当委員会に提出された文書（答弁書①添付資料 25）によれば、一般に、「経

済施策」とは経済政策の下位概念と理解されており、また、「経済施策」という中には財政施策及び租税施策が含まれるものと理解されていることが認められる。これは、日本語としての用語の常識的な理解にも適合するものと当委員会は考える。

横浜市長は、地方税法第 671 条第 3 号で定める「経済施策」の中には租税施策は含まれない旨を主張しており（反論書①16～17 頁）、その理由として、同条第 1 号及び第 2 号において厳しく限定的に消極事由を定めていること、並びに税源の存在及び財政需要の存在という積極要件が地方分権一括法による改正で地方税法第 671 条の規定から削除されたことを挙げている（反論書①17 頁）。しかし、同条第 1 号及び第 2 号で定める消極事由は、同条第 3 号で定めるそれとは全く異なる観点を特に重視すべきものとして、別個の理由によって規定されているものであり、同条第 1 号及び第 2 号で定める消極事由が限定的に規定されていることから、直ちに同条第 3 号で定める「経済施策」の内容及び範囲の限定的性格を読み取るべきであるとする主張には論理の飛躍があり、採用することができない。また、積極要件の削除は、国の関与をできるだけ縮減する趣旨に基づくものであり、また、税源の存在及び財政需要の存在は、租税施策を考慮する際の重要な考慮要素ではあるが、租税施策に関して考慮すべき要素のすべてではないため、税源の存在及び財政需要の存在という積極要件が削除されているからといって、直ちに租税施策全体が地方税法第 671 条第 3 号で定める「経済施策」に含まれないとの結論に至るとは考え難く、横浜市長のこのような主張も採用できない。

- (3) (2)で判断したとおり、地方税法第 671 条第 3 号で定める「経済施策」には財政施策及び租税施策が含まれるものと解すべきではあるが、総務大臣が地方公共団体からの協議の申出に同意するか否かを判断する際の消極事由の一つである同号の「国の経済施策」の中に、事の軽重を問わず、経済施策に当たると考えられるものがすべて含まれると解すると、法定外普通税の新設に係る協議の申出に対して同意する余地がほとんどなくなってしまう。このような結果は、本件同意制度の趣旨に反することとなる。総務大臣も、地方税法第 671 条第 3 号で定める「国の経済施策」とは、「経済活動に関して各省庁が行う施策の全てを含むもの」と考えるのは適当ではなく、『特に重要な、又は強力に推進を必要とするもの』に限られる」（答弁書①19 頁）と主張している。別の観点からの判断についてはあるが、同条第 1 号及び第 2 号において「著しく過重」、「重大な障害」と規定していることによって、総務大臣の考慮事項に限定を付していることも、上述した限定的な解釈を支える考え方の一つの発現と解することも可能であろう。当委員会としても、同条第 3 号に関するこのような限定的解釈は適切であると考えている。

もっとも、「特に重要なもの」という限定的解釈をするにしても、さらに、何が「特に重要なもの」に該当するのかという問題が残る。

この点に関しては、一律の判断基準を示すことは現段階では困難であるが、一般

的に言って、国民の経済生活に直接かつ重要な影響を及ぼす経済施策は、これに当たると考える。そして、本件のように、一定の政策の実現のための財政資金の確保が問題となっている経済施策に関しては、当該政策がとられた経緯や現時点での評価、確保される資金の量を重要性の判断基準とするのが適切である。

この点について、総務大臣は、競馬の実施及び国庫納付金の制度が法律に基づくものであることを国の重要な経済施策に該当することの一つの根拠として挙げているが、法律で定める理由は様々であり、競馬の実施は、刑法によって賭博が禁止されているために、法律の根拠がなければ実現できないというところに重点があると解するのが相当である。問題は、法律で定められているといういわば形式的な観点からではなく、むしろ中央競馬によって確保される財政資金が、どのような経済施策に投入されるのかという実質面にあるものと考えべきであり、当委員会は、このような実質面の問題をとらえて国民の経済生活に及ぼす影響の重要性を判断すべきであると考える。

- (4) 以上のような当委員会の考え方にに基づき、横浜市の勝馬投票券発売税に関して検討することとする。

横浜市の勝馬投票券発売税は、日本中央競馬会法に基づき、国から全額出資を受けて設立された日本中央競馬会が行う中央競馬の勝馬投票券の発売額を課税標準とするものである。日本中央競馬会の勝馬投票券の発売金額の100分の10及び剰余金の2分の1は国庫に納付するものとされ（第1国庫納付金及び第2国庫納付金）、この国庫納付金の4分の3は畜産振興事業等に必要な経費に、4分の1は民間の社会福祉事業に必要な経費に充てられることとされている。また、残余の剰余金は、特別振興資金、特別給付金、特別積立金として日本中央競馬会によって経理されること、特別振興資金から畜産振興事業等を助成するために支出される交付金については、日本中央競馬会が国とみなされ、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（昭和30年法律第179号）が準用される。このような日本中央競馬会法の仕組みは、国の財政施策であり、国の経済施策に該当すると解される。

畜産振興事業は、畜産物の生産から流通・消費に至る畜産振興のための施策で、国民に対する食料の安定的な供給確保の一環であり、現段階において、国の重要な経済施策であると認められる。さらに、日本中央競馬会からの平成12年度の国庫納付金額のうち畜産振興事業のために必要なものは約3,100億円で、同年度における国の畜産振興事業費約10,500億円に対して約30パーセントを占めること、その他、国の当面の財政運営に必要な財源を確保するものとして、日本中央競馬会の特別積立金からの特別国庫納付金の納付について特例措置を定める法律が制定されたことがある（例：財政運営に必要な財源の確保を図るための特別措置に関する法律（昭和56年法律第39号））ことからすると（以上、平成13年6月18日付けで農林水産省から当委員会に提出された文書より。）、日本中央競馬会法による国の財

政資金の確保は、国の経済施策の中でも特に重要なものであり、地方税法第 671 条第 3 号に定める「国の経済施策」に該当するものと認められる。

なお、総務大臣は、「中央競馬をはじめとする地方競馬、競輪、競艇、宝くじ等の公営競技等は、法律により定められた国・地方間の財政資金の確保に係るすみ分け―財政秩序―を構成する『法律に基づき公益目的のために財政資金を確保する仕組み』であり、『国の経済施策』に当たる」（答弁書⑤2頁）と主張している。そこで考えてみると、我が国には公営競技全体を見渡した法律又は政策は存在せず、それぞれ固有の経緯によって、公営競技に関する法制が整備され、国と地方公共団体との間の資金配分がなされてきたのであり、これをもって、一つのまとまった国の経済施策とは言えないものと解される。しかし、結果として、公営競技に関する国と地方公共団体との財政上の「すみ分け」が総体として形成されていることは認められ、これを地方税法第 671 条第 3 号で定める「国の経済施策」とみて、本件勝馬投票券発売税がこれに対して及ぼす影響を考慮する余地がないわけではない。

#### 4 争点 4－中央競馬のシステムが「国の経済施策」に該当するとした場合、勝馬投票券発売税は国の経済施策に「照らして適当でない」と言えるかーについて

- (1) 地方税法第 671 条第 3 号では、法定外普通税の新設に係る協議の申出に対する同意の消極要件として「国の経済施策に照らして適当でない」と規定していることから、ここでいう「適当でない」の意味は、協議の申出の対象である法定外普通税を課すことによって国の経済施策に負の影響を与えることであり、すなわち国の経済施策の推進に障害となる結果、適当でないと判断される場合を指すものであるとすることは、その文理上明らかである。

しかしながら、国の経済施策に負の影響を与える度合いは多様であり、仮にこの影響の度合いの大小を問わず、少しでも影響を及ぼす場合には、地方税法第 671 条第 3 号で定める消極事由に該当するものと解すると、地方公共団体が法定外普通税を課することによって何らかの意味で国の経済施策に負の影響を与える可能性があると考えられることから、ほとんど国の経済施策の推進を阻害するおそれがあるとされかねず、妥当な解釈とは考えられない。したがって、先に地方税法第 671 条第 3 号で定める「経済施策」の解釈に当たって「重要な」経済施策に限定して解すべきものとした趣旨に沿って、同号で定める「適当でない」の解釈についても「重要な」影響を及ぼす場合との限定を付するのが相当と考える。

もっとも、ここで「重要な」という限定を付するにしても、「重要な」ということの解釈自体を今少し検討しておく必要があるものと思われる。

- (2) この点に関して、総務大臣は、不同意の理由として、勝馬投票券発売税により「畜産振興及び民間社会福祉事業の振興のために必要な経費に充てることとされている国庫納付金への配分等に影響が生ずることとなる。なお、仮に日本中央競馬

会の施設が所在する地方公共団体全てが勝馬投票券発売税と同様の課税を行った場合、中央競馬により公益目的のために財政資金を確保する基本的な仕組みを損なうこととなる」(不同意通知添付別紙)としているところである。

その後、総務大臣は、当委員会における審査の過程で、「国庫納付金への配分等に影響が生じる」ということの意義について、勝馬投票券発売税は「『中央競馬による公益目的のための財政資金確保の仕組み』だけを直接課税対象にするものであり、『国の経済施策』への影響は相当程度大きいものであると認められること」(答弁書③5頁)を挙げ、「公益目的のために財政資金を確保する仕組みである公営競技については、日本中央競馬会が中央競馬を行うことができる一方、都道府県等が地方競馬や競輪、競艇などを行うことができるものと法律により定められており、地方にも公営競技を自ら施行することによる歳入確保の道が開かれている」(答弁書③5頁)ので、勝馬投票券発売税は「このように法律によって国と地方の間の公営競技施行権を配分することにより定められている国と地方の間の財政的秩序を、税という形をとりながら損なうものであると考えられることも踏まえると、『国の経済施策』に重要な影響を及ぼすと認められるものであることを意味している」(答弁書③5頁)としている。

このうち、影響が「相当程度大きい」としていることについては、本件勝馬投票券発売税によって、国庫等に入るべき金額が減少するといういわば量的問題と、日本中央競馬会法の仕組みそれ自体を損なうといういわば制度的問題とが含まれていると解され、「重要な影響を及ぼす」としていることについては、公営競技に関し、国と地方公共団体との間の資金配分に係る現行制度への影響を指摘しているものと解される。

さらに、総務大臣は、本件における量的影響と制度的影響との関係について、後者を主たる問題とし、前者をいわば予備的な問題として整理している(答弁書⑤2頁、7頁)。

- (3) そこで、当委員会の考えを明らかにした上で、この考えに沿って順次検討することとする。

重要なことは、国の経済施策に対する重要な負の影響について判断する際には、できる限り客観的な基準によるべきことである。とりわけ本件のような財政資金の確保に係る施策に対する重要な負の影響は、その及ぼす量的影響の程度が客観的な判断基準になるものと考えられ、この点をまず検討すべきである。次いで、その影響が質的ないし制度的に根本的な変化を招来するに等しいと評価されるか否か等の検討を行い、量的影響との総合判断の結果として、重要な負の影響があると認めべき場合があるという基準で考えるべきものと解するのが相当である。

- (4) まず、勝馬投票券発売税による量的影響については、横浜市が徴収する予定の税額は約10億円であり、これだけでは、畜産振興事業及び民間の社会福祉事業に

必要な経費として平成12年度（1月～12月）に日本中央競馬会によって国が確保した財政資金（日本中央競馬会の特別振興資金からの交付金を含む。）の総額約3,600億円に照らした場合、重要な負の影響を与えることにはならないことは明らかである。

しかし、すべての関係市町村が、横浜市の勝馬投票券発売税と全く同様の法定外普通税を日本中央競馬会に課したと仮定すると、その税額は約200億円になる。その内訳としては、第2国庫納付金が約100億円、特別振興資金等が約100億円の減となる。国が確保した平成12年度の財政資金約3,600億円からみると18分の1の減になるが、これをもって、我が国の畜産振興事業に係る経済施策に重要な負の影響を与えることになると認めることになるかどうかの問題がある。さらに、日本中央競馬会の裁量に係る特別振興事業だけに限り、かつ特別積立金との比率を5割とすると、2分の1の減となり、影響は少なくないと言えよう。ただし、以上の数字は、最大のものであって、関係全市町村が横浜市と全く同様の法定外普通税の新設に及ぶことを前提とするのは適切でなく、どの程度を見込むのが合理的であるかどうかの問題がある。

次に、勝馬投票券発売税による制度的影響については、日本中央競馬会が赤字でない場合には、本件勝馬投票券発売税は、日本中央競馬会法上の仕組み自体に変更を加えるものではなく、剰余金から納付される第2国庫納付金、充当される特別振興資金への配分の額の一部に当たる金額を日本中央競馬会から徴収するものであり、この限りにおいては、本件勝馬投票券発売税は、日本中央競馬会法上の仕組みに重要な変更を加え、その結果、国の経済施策に重要な負の影響を与えるものと解することはできない。しかしながら、本件勝馬投票券発売税は日本中央競馬会の経理が赤字の場合にも課税されることになっていると解され、この場合には、実質上第1国庫納付金にも影響が及ぼざるを得ず、本件勝馬投票券発売税と同様の法定外普通税が関係市町村で広く課されることとなると、日本中央競馬会による国の財政資金の確保という施策に重要な負の影響を及ぼすこととなるおそれがあるか否かの検討が必要である。

以上のように、検討を加えるべき重要な問題があるが、これらの点について、当事者から当委員会に提出された資料及び当委員会による公開審査の結果によれば、総務大臣と横浜市との間には、地方税法第671条が予定する形での協議がこれまでなされてこなかったことが認められる。このような事態が生じたのは、横浜市が本件同意制度につき原則同意すべきものという姿勢に終始したこと、総務大臣の側においては、協議の段階で国の経済施策に対する「影響」があることを前提に、「特別の負担を求めるべき合理的理由」の有無に重点を置いていたことによるものである。

- (5) 公営競技に関する国と地方公共団体との財政上の「すみ分け」の問題について



は、本件勝馬投票券発売税が結果として国と地方公共団体との財政上の仕切りに影響を与えることになることは明らかである。しかしながら、条例によりこれにいささかでも変動を生じさせるならば、直ちにいうところの「すみ分け」政策に重要な負の影響を及ぼすという主張については、いかなる意味で重要な負の影響があるかということに関する実質的根拠及びこれが条例によっては変動を生じさせることのできない厳格な秩序であるとする法的根拠が必ずしも明確でない。

総務大臣は、地方税法第 671 条第 3 号の該当性を検討するに当たり、特別の負担を求めるべき合理的な課税の理由の存否を検討対象としているが、これは、条例の内容によっては、国と地方の財源配分に実質的に変動を生じさせる場合でも、法定外普通税を新設する余地があることを前提としたものであって、総務大臣の側においても、現在の財政秩序が国の法律によってのみ変動が許されるという程には厳格なものではないとしていると解される。

当委員会としては、公営競技による資金配分については国と地方の間に財政上の仕切りが一応なされていることは認めるところであるが、問題は、結局のところ、勝馬投票券発売税が日本中央競馬会法上の基本的仕組み自体に重要な負の影響を及ぼし、日本中央競馬会による国の財政資金の確保という施策に重要な負の影響を及ぼすものであるかどうかという既に検討した問題に帰着することになると考えられ、この点については、地方税法第 669 条が予定しているような協議がなされていないことは既に指摘したとおりである。

- (6) 以上の次第で、当委員会は、本件勝馬投票券発売税につき、総務大臣はこれまでに指摘した事項を基に、横浜市となお協議を重ね、その結果を待って、再度判断すべきものとする。

「協議」とは、既に指摘したように、合意（又は同意）に向けて双方が意見を交換し、意見を異にする場合には、互いに相手方の意見を尊重することを前提に、しるべき譲歩をしながら双方の意見の一致を見出す努力を重ねる過程をいうものと当委員会は考える。したがって、双方の意見に対立がある場合に、双方がそれぞれ自己の意見に固執し、双方の意見の一致を見出す努力を重ねないならば、その実は「協議」ではない。

本件における協議は、互いに建前を貫こうとしたためか、真の意味での協議がなされたとは言い難い状況である。

横浜市が勝馬投票券発売税に係る条例を既に制定しているという点については、条例の制定は横浜市側の意思決定であり、これによって協議の在り方やその結果が左右されるものではなく、協議の過程において、勝馬投票券発売税の内容を修正することもあり得ると解される。

- (7) 総務大臣においては、地方税法第 671 条第 3 号で定める消極事由の認定について、国の経済施策に対する影響の程度のみならず、課税の目的、内容等を総合的に

考慮して判断する必要があるという解釈をとっており、再度の協議においても今回と同様の事態が繰り返されるおそれがあるため、この問題に関する当委員会の解釈をここで明らかにしておく。

まず、地方税法第 671 条第 3 号の規定の文理解釈として、「適当でない」かどうか判断するに当たって照らすのは、既に存在する「国の経済施策」であり、これとは別に、市町村側の事由である特別の負担を求めるべき合理的理由を同号で定める消極事由に読み込むことは適切でない。

特別の負担を求めるべき合理的理由の存否について、総務大臣は、「『国の経済施策に照らして適当でない』かどうかの判断に当たっては、課税の目的、内容等の諸般の事情と国の経済施策に与える影響とについて総合的に判断する必要」（答弁書②5～6頁）があり、これは「国の経済施策に影響を与える法定外税であっても直ちに『適当でない』ものとせず、特別の負担を求めるべき合理的な理由があれば適当であると判断しうるとの考え方に立っているから」（答弁書②6頁）であると主張している。

課税の目的、内容以外に考慮の対象とされているのは、方法、住民（納税者）の担税力、住民（納税者）の受益の程度、課税を行う期間、税収入見込額、特定の者によって惹起される特別な財政需要に要する費用のために負担を求める税については当該税収を必要とする特別な財政需要の有無等の諸般の事情であり、これは制限列举ではなく、また、それぞれの考慮事項の軽重の度合いも明らかにされていない。このような総合的判断は、地方税法第 671 条第 3 号で定める消極事由の認定に際して、総務大臣の裁量の幅が極めて広いことを前提としている。

しかし、市町村の法定外普通税に関する課税権の行使が結果的に総務大臣の広い裁量的判断に委ねられるということでは、課税自主権をより尊重するために、地方分権一括法による改正で地方税法第 671 条の規定から市町村側の事由である積極要件が削除され、同条各号で定める消極事由のいずれかがないと認められる場合を除き同意しなければならないとされている現行地方税法第 671 条の趣旨に適合するとは言えないものと解される。なお、関与の法定主義について定めている自治法第 245 条の 2 の法意に照らしても、同様に解される。

以上の見地から、再び行われるべき協議においては、不同意とするか否かの判断に当たって、特別の負担を求めるべき合理的理由があるか否かを基準として用いるべきではないと考える。

## 5 その他

国の経済施策に対する影響の問題とは別に、例えば、勝馬投票券発売税が日本中央競馬会法に違反する場合に、これを不同意要件の中に入れて総務大臣が判断することができるという意見もあるが、これは別の訴訟の前提問題として取り扱われるべき事

柄であると考える。

## 6 まとめ

以上検討したとおり、当委員会は、勝馬投票券発売税の新設に関する横浜市からの協議の申出に対する総務大臣の不同意は、自治法及び地方税法で定める協議を尽くさずになされた点に瑕疵があるものと認め、総務大臣はその不同意を取り消し、平成12年12月21日付けの横浜市からの協議の申出について、同市と改めて協議をすることを勧告する。改めて行われる協議においては、地方税法第671条第3号で定める消極事由の認定に当たって、特別の負担を求めるべき合理的理由の存否を検討することは同法の認めるところではないと解されるため、国の経済施策に照らして「重要な」負の影響を及ぼすか否かという観点に限定して当該認定がなされるべきであるが、この認定についての総務大臣の判断をより適切なものとするためには、横浜市も積極的に協議に臨む必要がある。

なお、終わりに当たり付言しておく。

横浜市の勝馬投票券発売税は日本中央競馬会にのみ課される税であり、そういう意味で、極めて特殊、例外的な税である。地方公共団体は、住民と正面から向き合って自らの責任と負担で施策を進めることが本来の地方分権の趣旨であり、このような観点からみた場合、横浜市の勝馬投票券発売税が果たして望ましいものであったか疑問である旨の総務大臣の指摘にはもっともな点を含むと考える。

横浜市としては、今次の地方分権の推進の意義に十分思いを致すとともに、本件に関心を持つ市町村における同種の税の新設に関する今後の動向にも配慮して、改めて協議に臨むべきであり、また、その過程において、日本中央競馬会に対しても、求めに応じて適切に説明をすることが重要であると考ええる。

### 国地方係争処理委員会

委員長	塩野	宏
委員長代理	上谷	清
委員	大城	光代
委員	五代	利矢子
委員	藤田	宙靖

## 別表第1 当事者が当委員会に提出した文書

### [横浜市長からの提出文書]

文書名	提出日	略称
「審査申出書」	平成13年4月25日(水)	審査申出書
「反論書」	同年5月29日(火)	反論書①
「証拠説明書(2)」	同年6月22日(金)	—
「再反論書」	同年6月26日(火)	反論書②
「証拠説明書(3)」	同年7月9日(月)	—
「再反論書(その2)」	同年7月9日(月)	反論書③

### [総務大臣からの提出文書]

文書名	提出日	略称
「横浜市の審査申出書に関する答弁書の提出について」	平成13年5月14日(月)	答弁書①
「横浜市の反論書に対する再答弁書」	同年6月7日(木)	答弁書②
「第2回国地方係争処理委員会での論点等に対する回答書の提出について」	同年6月22日(金)	答弁書③
「横浜市の再反論書に対する反論書の提出について」	同年7月9日(月)	答弁書④
「平成13年国地係第1号の審査に関する意見書の提出について」	同年7月9日(月)	答弁書⑤

別表第2 当委員会における審査の経緯

	審査期日	審査概要
第1回審査	平成13年5月9日(水)	合議
第2回審査	同年6月8日(金)	① 横浜市長(及び代理人)からの口頭陳述 ② 総務大臣(代理人)からの口頭陳述 ③ 当委員会委員からの発問等 ④ 合議
第3回審査	同年6月29日(金)	合議
第4回審査	同年7月4日(水)	① 金子宏参考人による鑑定 …横浜市「勝馬投票券発売税」に対する総務大臣の不同意が適法かつ適当なものであったかどうかについて陳述 ② 参考人(農林水産省及び日本中央競馬会)の審尋 …日本中央競馬会の馬券投票券の発売金の流れ、横浜市の勝馬投票券発売税が日本中央競馬会に課税された場合の影響等について陳述(農林水産省生産局長、同省競馬監督課長及び日本中央競馬会理事長から陳述) ③ 当委員会委員からの発問等 ④ 合議
第5回審査	同年7月11日(水)	合議
第6回審査	同年7月13日(金)	合議
第7回審査	同年7月18日(水)	合議(勧告内容の決定)

## 1. 事案の概要

新潟県知事は、国土交通大臣の独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構に対する北陸新幹線長野・上越（仮称）間、上越（仮称）・富山間、富山・金沢間工事实施計画の認可について、全国新幹線鉄道整備法上、国土交通大臣は、機構への工事实施計画の認可に際し、新幹線鉄道の建設費用を負担すべき都道府県にあらかじめ意見を聴かなければならないとされているが、本件認可は、意見聴取手続に重大かつ明白な瑕疵がある無効な行政処分であり新潟県に不利益が及ぶことから、適切な措置を講ずべきである旨の勧告を求める審査の申出を行った。

## 2. 判断の内容

本件審査の申出は、法律で定められた委員会の審査対象に該当しないため、却下する。

## 3. 国地方係争処理委員会の判断の要点

地方自治法第250条の13第1項に基づく国地方係争処理委員会の審査の対象は、法第245条が規定する「普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与」に該当するものとされているところ、本件審査の申出の対象とされている国土交通大臣による新潟県への意見聴取や、国土交通大臣による機構に対する認可等はこれに該当しない。

（参照条文）全国新幹線鉄道整備法（昭和45年法律第71号）

（工事实施計画）

第九条 建設主体は、前条の規定による指示により建設線の建設を行おうとするときは、整備計画に基づいて、路線名、工事の区間、工事方法その他国土交通省令で定める事項を記載した建設線の工事实施計画を作成し、国土交通大臣の認可を受けなければならない。これを変更しようとするときも、同様とする。

2・3（略）

4 国土交通大臣は、建設主体が機構である場合において第一項の規定による認可をしようとするときは、あらかじめ、第十三条第一項の規定により新幹線鉄道の建設に関する工事に要する費用を負担すべき都道府県の意見を聴かなければならない。

5（略）

国 地 委 第 1 0 号  
平成21年12月24日

新 潟 県 知 事  
泉 田 裕 彦 殿

国地方係争処理委員会  
委員長 磯 部 力

「国土交通大臣の、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構に対する、北陸新幹線長野・上越（仮称）間、上越（仮称）・富山間、富山・金沢間工事実施計画（その2）の認可」に係る審査の申出について（通知）

国地方係争処理委員会は、「国土交通大臣の、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構に対する、北陸新幹線長野・上越（仮称）間・上越（仮称）・富山間、富山・金沢間工事実施計画（その2）の認可」に係る審査の申出について、別添のとおり決定したので、通知する。

## 決 定

審査申出人 新潟県知事 泉田裕彦

## 主 文

本件審査の申出を却下する。

## 理 由

### 第1 審査の申出

本件審査の申出の趣旨及び理由は別紙1「審査申出書(写)」、別紙2「回答書(写)」各記載のとおりである。

### 第2 当委員会の判断

- 1 当委員会は、地方自治法(以下「法」という。)第250条の7第2項において、国の関与に関する審査の申出につき、法の規定によりその権限に属させられた事項を処理することとされている。

当委員会の審査の対象については、法第250条の13第1項において、普通地方公共団体の長等は、「その担任する事務に関する国の関与のうち是正の要求、許可の拒否その他の処分その他公権力の行使に当たるもの」に不服があるときに、当委員会に対し、審査の申出をすることができるとされている。ここで、「国の関与」とは、「普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与のうち国の行政機関が行うもの」とされており(法第250条の7第2項)、「普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与」については法第245条でその範囲が定められている。

また、法第250条の13第2項においては、普通地方公共団体の長等は、「その担任する事務に関する国の不作為」に不服があるときに、当委員会に対し審査の申出をすることができるとされ、同条第3項においては、普通地方公共団体の長等は、「その担任する事務に関する当該普通地方公共団体の法令に基づく協議の申出が国の行政庁に対して行われた場合において、当該協議に係る当該普通地方公共団体の義務を果たした



と認めるにもかかわらず当該協議が調わないとき」に、当委員会に対し、審査の申出をすることができる」とされている。

審査申出書においては、「審査申出に係る国の関与」について、「国土交通大臣の、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構（以下「機構」という。）に対する、北陸新幹線長野・上越（仮称）間、上越（仮称）・富山間、富山・金沢間工事实施計画（その2）（以下「工事实施計画（その2）」という。）の認可」（以下「申出に係る認可」という。）とされており、これは同条第1項から第3項までに規定する審査の対象とはならないと考えられるが、いかなる法的性質に着目して国の関与として審査の申出をしたのか、審査申出人から意見を聞くこととした。

このため、当委員会は、平成21年12月2日に、いかなる理由によって申出に係る認可を同条の対象として審査の申出をするのか、14日以内に明らかにするよう、別紙3のとおり説明を求めたところ、審査申出人から同月14日付けで回答書が提出された。

## 2 この回答書の記載についての当委員会の判断は次のとおりである。

### (1) 国土交通大臣による意見聴取を当委員会の審査の対象とする点について（「回答書」1（1））

審査申出人は、全国新幹線鉄道整備法（以下「全幹法」という。）第9条第4項による国土交通大臣による意見聴取（以下「本件意見聴取」という。）は、「国の関与」に該当するとし、実態を審理するよう求めている。

法第250条の13第1項は、委員会の審査の対象を、「国の関与のうち是正の要求、許可の拒否その他の処分その他公権力の行使に当たるもの」に限定している。

そこで、本件意見聴取についてみると、全幹法第9条第4項は、国土交通大臣に対して、同条第1項の規定に基づき建設線の工事实施計画を認可しようとするときは、建設に関する工事に要する費用を負担すべき都道府県の意見を聴かなければならないとするものであり、これは、新幹線鉄道の存する都道府県が全幹法第13条第1項の規定により新幹線鉄道の建設に関する工事に要する費用を負担することを前提として、当該都道府県が国土交通大臣に対して意見を提出する機会を手続的に保障する趣旨によるものと解するのが相当である。

したがって、全幹法第9条第4項が規定する意見聴取は、行政処分の性質を有するものではなく、かつ、権力的な事実行為ではないから、本件意見聴取は法第250条の13第1項にいう「国の関与のうち是正の要求、許可の拒否その他の処分その他公

権力の行使に当たるもの」に該当しない。

このため、本件意見聴取は、同項が定める委員会の審査の対象には該当しないというほかはない。

また、審査申出人は、本件意見聴取が「国の関与」に該当しないとなると、「実質的な紛争は解決されず、迅速な紛争の解決を定めた地方自治法の趣旨からも逸脱することになるもの」と主張している。

当委員会は迅速な係争の解決を設置趣旨の一つとしているが、これは行政内部の手続とすることで国と地方公共団体の間に生じた係争の迅速な解決を図る趣旨であり、このことが当委員会の審査の対象の範囲に影響を与えるものではないから、当委員会の設置趣旨から本件意見聴取が「国の関与」と解されるべき旨の主張は失当である。

(2) 機構に対する国土交通大臣による工事实施計画の認可を当委員会の審査の対象とする点について（「回答書」1（2）ア）

審査申出人は、申出に係る認可は、機構に対して工事の実施内容を決定するとともに、新潟県に対してその建設費用の負担を併せて決定するものであり、「国の関与」であるとする。

しかしながら、1で述べたとおり、「国の関与」とは、法第245条に該当することが前提である。同条は、国の行政機関又は都道府県の機関が行う行為のうち、「普通地方公共団体がその固有の資格において当該行為の名あて人となるものに限」るものとしており、申出に係る認可は機構を名あて人とするものであるから、これが「国の関与」に該当しないことは明らかである。

審査申出人は、処分の形式はともかく、実質的に新潟県に対する「国の関与」が存在したことは明らかとしているが、当委員会の審査の対象は法律により定められており、当該法律の規定により判断されるべきである。

(3) 国土交通省による工事实施計画の決定という行為を当委員会の審査の対象とする点について（「回答書」1（2）イ）

審査申出人は、国土交通省による工事实施計画の決定という行為をして「国の関与」にあたるとする。

この点、審査申出人のいう「国土交通省による工事实施計画の決定という行為」とは何を指すものか明らかではないが、仮に申出に係る認可をいうとすれば、(2)と同じである。

- (4) 国土交通省から新潟県への通知を当委員会の審査の対象とする点について（「回答書」1（3））

審査申出人は、申出に係る認可に併せて国土交通省から新潟県に発出された認可通知（審査申出書甲第2号証）（以下「本件通知」という。）は、新潟県に対し具体的な建設費用の負担対象を特定するものであり、「国の関与」に該当し、法第250条の13第1項により審査対象となるものであるとする。

本件通知は、法令に基づくものではなく、国土交通省鉄道局施設課長から新潟県交通政策局長に対して「北陸新幹線…工事実施計画（その2）について」「平成21年10月9日付け国鉄施第45号で認可した」ことを知らせるものであり、単に一定の事実を通知する行為にすぎない。新潟県に対する具体的な建設費用の負担対象は、全幹法第13条第1項及びこれに基づく政令で定めるところにより特定されるものであって、本件通知によって特定されるものではない。

したがって、法第250条の13第1項にいう「国の関与のうち是正の要求、許可の拒否その他の処分その他公権力の行使に当たるもの」には該当しない。

- (5) 国土交通省による意見聴取の不作為を当委員会の審査の対象とする点について（「回答書」1（4）ア）

審査申出人は、申出に係る認可に当たり、国土交通省は、新潟県から法律に定める十分な意見聴取を行っておらず、国のなすべき関与につき不作為があり、当委員会の審査対象となるとする。

審査の対象について、法第250条の13第2項において、「国の不作為」に不服があるときに、当委員会に対し、審査の申出をすることができるとされている。ここで、「国の不作為」とは、地方公共団体から「申請等が行われた場合において、相当の期間内に何らかの」「処分その他公権力の行使に当たる関与をすべきにかかわらず、これをしないことをいう」のであって、ここで「申請等」とは、「法令に基づく申請又は協議の申出」をいうものである（法第250条の2第1項）。本件意見聴取が「法令に基づく申請又は協議の申出」に該当せず、さらに、「処分その他公権力の行使」にも該当しないことは明らかであり、法第250条の13第2項による審査の対象と解することはできない。

- (6) 協議の不存在を当委員会の審査の対象とする点について（「回答書」1（4）イ）

審査申出人は、普通地方公共団体との協議は「国の関与」であり、国と新潟県との間で工事実施計画についての十分な協議がなされていないことから法第250条の13第3項に規定する「協議が調わないとき」に該当し、当委員会の審査対象となるとする。

審査の対象について、同項において、「普通地方公共団体の法令に基づく協議の申出が国の行政庁に対して行われた場合において、当該協議に係る当該普通地方公共団体の義務を果たしたと認めるにもかかわらず当該協議が調わないとき」に、当委員会に対し、審査の申出をすることができるかとされている。しかしながら、全幹法においては、工事実施計画について普通地方公共団体との協議を義務付ける規定は設けられていない。したがって、「協議が調わないとき」に該当しないことは明らかであり、同項による審査の対象と解することはできない。

3 以上のように、審査申出人から提出された回答書の記載を併せて考えても、本件審査の申出は、法第250条の13に規定する審査の対象に該当するとは認められない。

4 よって、本件審査の申出は不適法であるから、これを却下することとし、主文のとおり決定する。

#### 国 地 方 係 争 処 理 委 員 会

委 員 長	磯 部 力
委 員 長 代 理	長 谷 部 恭 男
委 員	岩 崎 美 紀 子
委 員	大 橋 洋 一
委 員	篠 崎 由 紀 子

審 査 申 出 書

審査申出人

新潟県知事 泉 田 裕 彦

審査申出人代理人

代理人目録に記載のとおり

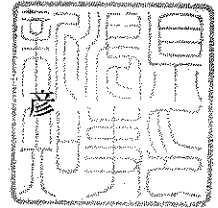
相手方

国土交通大臣 前 原 誠 司

平成 2 1 年 1 1 月 6 日

国地方係争処理委員会 様

審査申出人 新潟県知事 泉 田 裕 彦



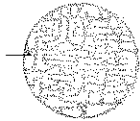
審査申出人代理人

伴 昭 彦



同

荻 原 俊 一



同

坂 井 康 一



同

杉 野 浩 茂



同

戸 松 裕



## 第1 審査申出に係る国の関与

国土交通大臣の、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構（以下「機構」という。）に対する、北陸新幹線長野・上越（仮称）間、上越（仮称）・富山間、富山・金沢間工事実施計画（その2）（以下「工事実施計画（その2）」という。）の認可

## 第2 審査申出に係る国の関与があった年月日

平成21年10月9日

## 第3 審査申出の趣旨

全国新幹線鉄道整備法（以下「法」という。）第9条第4項の規定に基づき、国土交通大臣は、機構への工事実施計画（その2）の認可に際し、新幹線鉄道の建設に関する工事に要する費用（以下「建設費用」という。）を負担すべき都道府県に、あらかじめ、意見を聴かなければならないとされているが、本件認可は、意見聴取手続に重大かつ明白な瑕疵がある無効な行政処分であり、本県に不利益が及ぶことから、適切な措置を講ずべきである旨の勧告を求める。

## 第4 審査申出の理由

### 1 工事実施計画（その2）が認可された経緯について

北陸新幹線の建設主体である機構が工事実施計画を作成する場合は、国土交通大臣の認可を受けなければならない（法第9条第1項）、また、国土交通大臣は認可をしようとするときは、あらかじめ、建設費用を負担すべき都道府県の意見を聴かなければならない（法第9条第4項）とされている。

機構は、平成21年8月3日、国土交通大臣に対し、工事実施計画（その2）の追加申請を行い、国土交通大臣は、平成21年8月4日、建設費用を負担すべき新潟県知事に対し工事実施計画（その2）についての意見照会を行った（甲第1号証「工事実施計画（その2）意見照会文」）が、国土交通大臣は、平成21年10月9日、新潟県知事からの回答がないにもかかわらず機構に対して工事実施計画（その2）の認可を行ったものである（甲第2号証「工事実施計画（その2）認可通知文」）。

### 2 本件認可の違法・不当について

国土交通大臣が、新潟県知事に対して行った意見照会は、回答期限を示していない。

また、後述するように、新潟県は、平成21年1月に突然求められた北陸新幹線建設費全体の増額に伴う約220億円もの新潟県負担の増額について、その理由の説明を求めているが、国及び機構から十分に情報開示されない状況の中で行われたものである。

建設費用を負担すべき新潟県としては、工事实施計画（その2）の内容の検証に加え、巨額な負担額増額を求められたことから、全体の工事内容の妥当性について詳細に検証する必要があると考え、作業を進めていた。しかしながら、国及び機構からはその妥当性を判断するに必要な情報が十分開示されず、新潟県知事が国土交通大臣に対し意見を回答するいとまがないまま、国土交通大臣は、平成21年10月8日に関係県知事との面談を経たことを以って、平成21年10月9日、機構に対し工事实施計画（その2）に対する認可を行ったものである。

本件認可は、以下に述べるとおり、新潟県の回答がないまま行われ、しかも、知事との面談も極めて不当に進められるなど、意見聴取手続に重大かつ明白な瑕疵がある無効な行政処分である。また、このように一方的に認可がなされたことにより、両者の信頼関係が損なわれるとともに、本県に多大な不利益を及ぼすこととなる。

(1) 建設費用増額の内容等が明らかにされないまま、工事实施計画（その2）に進むことの違法・不当について

北陸新幹線建設費用の負担については、営業主体であるJRが支払う新幹線貸付料等を除いた額の3分の1が当該新幹線鉄道の存する都道府県の負担、3分の2が国の負担となっている（法第13条、法施行令第8条）。

こうした中、北陸新幹線長野・金沢間の全体事業費は総額約15,660億円が見込まれ、新潟県は本県分として約1,423億円の負担が見込まれるとの説明を国及び機構から受けていたところである。

しかし、平成21年1月に、国及び機構から、突如として北陸新幹線建設費の新潟県負担分が過去の工事分も含め総額で約220億円増加するとの説明を受けた（甲第3号証「建設費増額に係る会議報告書」）。

新潟県は機構に対し、工事内容や増額理由について詳細な説明を求めてきたが（甲第4号証「北陸新幹線建設負担金に関する要望」）、十分な回答が未だ得られていない。また、北陸新幹線のこれまでの工事内容を確認する中で、不透明な一社入札、高率な落札、随意契約による2倍以上の工事費の増加、共通経費の不透明さなど多々問題が所在することが判明し（甲第5号証「国土交通大臣への説明資料」4頁）、さらなる検証の必要性を強く感じ作業を進めているところである。

新潟県知事が、平成21年10月8日に国土交通大臣と面会した際には、新潟県がこの間行ってきた検証結果（甲第5号証）に基づき説明し、国土交通大臣も、機

構の工事内容については疑念があり、調査したい旨の発言をしているところである（甲第6号証「前原大臣会見要旨」下線部参照）。

以上のように、新潟県では、工事実施計画（その2）の認可についての判断を行う前提として、増額に係る工事内容及び過去の工事内容についての検証が必要と考え作業を行ってきたが、十分な情報開示が得られず、未だ作業途中にある中、また、国土交通大臣が機構の工事内容について調査を約束したにもかかわらず、面談の翌日、一方的に工事実施計画（その2）を認可し、次の段階へ工事を進めるとしたことは違法・不当なものである。

(2) 工事実施計画（その2）の申請及び意見照会の違法・不当について

平成9年5月30日の法の改正では、新幹線建設の目的に「地域の振興」が加えられ（法第1条）、新幹線鉄道の存する都道府県の費用負担が義務づけられた（法第13条）ところである。

この改正は、新幹線鉄道の存する都道府県には新幹線開業による受益があるから建設費用を負担させるものとの趣旨と理解する。

新潟県は、負担に見合う受益は確保されるべきとの観点から、建設費用を負担する県においては少なくとも県内1つの駅には全列車の停車が行われるべきと考え、新潟県内においては上越（仮称）駅への全列車停車について国土交通大臣に対し、機会あるごとに要請してきたところである（甲第7号証「北陸新幹線の県内駅への全列車停車について」）。

これに対して国は、平成21年5月8日付けの「新潟県の要望事項に対する鉄道局の考え方」（甲第8号証「要望に対する回答」）の中で、列車の停車駅については、上下分離方式の下では、列車の停車駅の設定は営業主体であるJRが決定すべきことであり、また、停車駅の設定については、地域での利用の見通しや観光誘客のビジョンを検討しつつ、営業主体であるJRに相談していただく事柄としている。即ち、国は駅の停車についての判断はしないとの旨の回答をしている。

一方、機構は、こうした新潟県の要請（公表済み）及び国の回答を当然認識していながら、上越（仮称）駅を高速通過させることを可能とする停車場（駅）の仕様やJR東西の指令システム統合といった内容を含む工事実施計画（その2）を作成し、新潟県に対し高速通過に関して何の相談や事前説明もなく、不当に国に申請したものである。

即ち、県内駅である上越（仮称）駅の停車場設備表（甲第1号証22頁）によれば、乗降場の軌道中心からの距離は1.80m及び1.76mとなっており、このうち1.80mという仕様は、旧新幹線鉄道構造規則等（甲第9号証「旧新幹線鉄道構造規則（旧運輸省令）抜粋、新幹線鉄道実施基準（鉄道・運輸機構）抜粋」）



の規定によれば、「通過列車を運転する線路に沿う乗降場（プラットフォーム）にあつては、1. 80mを標準とする」とされ、上越（仮称）駅は通過駅となることを可能とする仕様となっており、全列車停車を想定した1. 76mのみの仕様である富山駅（甲第1号証28頁）や金沢駅（甲第1号証32頁）とは異なる扱いとなっている。

国土交通大臣においても、新潟県の要請に反した内容が工事实施計画（その2）に含まれているという重大事項を新潟県に説明せず、不当に意見聴取の手続をとったものである。

上越（仮称）駅における軌道中心からの距離に関する問題点については、当初は分からなかったが、新潟県の自主的な調査・確認の過程で初めて明らかとなったものであり、国及び機構の一連の対応は、極めて不当である。なお、新潟県はこの調査結果に基づき、平成21年10月に、国及び機構に対し、上越（仮称）駅における軌道中心からの距離に関する問題点を照会したが、機構からは、JRとの協議のうえ工事实施計画（その2）を作成したもので、停車についてはJRが経営判断する事柄との回答で、確実に停車するかどうかは未確定のままである。

こうした新潟県側の検証時間をなんら考慮せず、国土交通大臣が、新潟県からの回答がないまま、意見照会から通常であれば十分回答できるはずであるとして2ヶ月を過ぎたことを理由に、工事实施計画（その2）を認可し、工事を進めることは違法・不当なものである。

### (3) 意見聴取手続の違法・不当について

国土交通大臣は、平成21年10月8日、北陸新幹線建設にあたり建設費用を負担している長野県、新潟県、富山県及び石川県の4県知事との合同の面談を行った。

この面談では、前述のように、新潟県知事が北陸新幹線建設にあたっての様々な問題点（甲第5号証）を説明していたが、その最中に、国土交通大臣は、既に工事实施計画（その2）の認可に同意する旨の回答をしている新潟県知事以外の3知事に発言させるため、新潟県知事に発言の停止を一方向的に命じるなど、極めて不当な進め方であった（甲第10号証「国土交通大臣との面談に関する新聞報道」）。

ところが、その翌日の平成21年10月9日に、記者会見という形で一方向的に認可の方針を発表し（甲第11号証「認可発表文」）、同日中にこれを実施した。

しかも、あらかじめ、国からは新潟県に対し、この面談は法に基づく意見聴取手続ではないとの説明があったところであるが、面談の翌日に認可を行ったことを考えると、実質的にはこの面談をもって新潟県から回答がないまま、意見聴取手続を打ち切ったと言わざるを得ない違法・不当な認可である。

なお、国は、10月23日には、認可を前提とした上で、国の本年度補正予算の

交付決定等に関する説明会を開催するなど、既成事実化を図っている。

(4) 新幹線開業を確実にするためを理由とする認可の違法・不当について

国土交通大臣は、認可を行う理由として「国の行政手続の遅延によって平成26年度末までの開業を遅らせてはならない」と述べており、平成21年9月4日付けの国土交通省鉄道局長から新潟県知事あての文書(甲第12号証「早期回答要請文」)にも、「開業を確実にするため早期の回答を要請する」と記載されているところである。

しかしながら、工事实施計画(その2)に関する工事は、国の平成21年度一般会計当初予算には計上されておらず、工事の前倒しを目的とした国の経済対策に係る平成21年度一般会計補正予算(平成21年5月29日成立)に計上されたものであるため、平成21年10月9日の時点で認可が行われないことが、開業時期の遅れにつながるものではないと考える。

開業時期を確実にするために平成21年度中の認可が必要であるならば、当然当初予算に計上すべき事柄である。

よって開業時期を確実にするとの理由で、国土交通大臣が、新潟県からの回答がないまま、工事实施計画(その2)を認可し、工事を進めることは違法・不当なものである。

## 第5 新潟県の主張

以上述べたように、本件認可は、意見聴取手続に重大かつ明白な瑕疵がある無効な行政処分であり、また建設費用を負担すべき新潟県に多大な不利益をもたらすとともに、国及び機構と新潟県との信頼関係を損なうものである。

貴委員会の審査にあたっては、次の点を考慮していただきたい。

繰り返し述べるように、北陸新幹線建設にあたっては新潟県は建設費用の一部を負担すべきこととなっている。約1,423億円もの建設費用を負担する新潟県としては、県民に対して工事内容について十分な説明ができないまま、単に、過去からの継続で次の工事に進むことは適当でないと考えている。

また、負担をするからにはそれに見合う受益が確保されなくてはならない。

北陸新幹線開業に伴いJRから経営分離される県内の並行在来線(約100km)について、新潟県の試算では、維持していくために新幹線開業後30年間で約386億円の公的負担が見込まれるなど極めて厳しい経営環境が想定されるが、現在、国の財政支援策は殆ど用意されていない状況にある。

一方、新幹線建設の成果である新幹線施設から生じる新幹線貸付料は、現在、国で全

て用途が決められる仕組となっているが、本来、新幹線貸付料については、建設費用の負担割合に応じて、国と地方に還元されるべきであり、国が全て用途を決めることは、制度として公正さを欠くものと考えており、新潟県では負担割合(3分の1)に見合った地方還元を、県内駅への全列車停車と併せ、国に強く要請しているところである(甲第13号証「北陸新幹線貸付料の地方還元について」、甲第5号証11頁)。

新幹線建設をはじめとする公共事業は、公共インフラを建設することが目的ではなく、これを活用して新潟県民の暮らしを、ひいては、日本国民の生活環境をどのように改善するかという点が、政策実施に当たって判断される必要があり、新幹線運行計画がどのようなになるのか、並行する在来線の運行がどのようなになって日々の暮らしがどのように改善されるのか等の検討を先送りすることは許されないものである。

なお、本件認可は、国土交通大臣から機構に対するものではあるが、これまで述べてきたように、本件認可により新潟県に多大な不利益を及ぼすことになること、並びに、新潟県が国の機構に対する認可の無効を求める機関争訟の手續としては貴委員会への審査の申出以外には適当な救済の道が開かれていない状況を斟酌の上、貴委員会にて審査を進めていたただくようお願いしたい。

以上の趣旨をご賢察いただき、地方分権を進展させるべく、幅広い議論のうえ、結論を出されるようお願いしたい。

## 代 理 人 目 録

新潟県新潟市中央区医学町通2番町74

審査申出人代理人弁護士 伴 昭彦

同 萩原俊一

電 話 025-222-0125

F A X 025-222-3731

新潟県新潟市中央区新光町4番地1

審査申出人代理人 新潟県交通政策局長 坂井康一

同 同 副局長 杉野浩茂

同 同 交通政策課長 戸松裕

## 添付書類

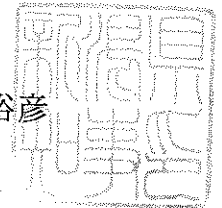
- 1 委任状 1 通
- 2 代理人指定書 1 通
- 3 甲第1号証 「工事实施計画（その2）意見照会文」  
甲第2号証 「工事实施計画（その2）認可通知文」  
甲第3号証 「建設費増額に係る会議報告書」  
甲第4号証 「北陸新幹線建設負担金に関する要望」  
甲第5号証 「国土交通大臣への説明資料」  
甲第6号証 「前原大臣会見要旨」  
甲第7号証 「北陸新幹線の県内駅への全列車停車について」  
甲第8号証 「要望に対する回答」  
甲第9号証 「旧新幹線鉄道構造規則（旧運輸省令）抜粋、新幹線鉄道実施基準  
（鉄道・運輸機構）抜粋」  
甲第10号証 「国土交通大臣との面談に関する新聞報道」  
甲第11号証 「認可発表文」  
甲第12号証 「早期回答要請文」  
甲第13号証 「北陸新幹線貸付料の地方還元について」

## 回 答 書

平成21年12月14日

国地方係争処理委員会  
委員長 磯部 力 様

審査申出人 新潟県知事 泉田 裕彦



平成21年12月2日付けの貴委員会からの照会について、下記のとおり回答します。

## 記

次の理由により、国土交通大臣の、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構（以下「機構」という。）に対する、北陸新幹線長野・上越（仮称）間、上越（仮称）・富山間、富山・金沢間工事实施計画（その2）の認可（以下「申出に係る認可」という。）を、地方自治法（以下「法」という。）第250条の13に定める審査対象として審査の申出をしたものです（国の関与の係る全体像については、別紙参照）。

## 1 新潟県に対する国の関与について

## (1) 瑕疵ある意見聴取手続

全国新幹線鉄道整備法（以下「全幹法」という。）第9条第4項により、国土交通大臣は、建設費用を負担すべき都道府県の意見を聴くことが求められている。この意見聴取は、同法第1条に定める地域の振興に資することを目的とする同法の理念を実現するために規定された法律行為である。

今回の審査の申出は、この意見聴取手続に重大かつ明白な「瑕疵」があるため、当県の負担額と受ける便益に大きな影響を与える「認可」に争いが生じているものである。特に、申出に係る認可には、地元駅の設計企画が含まれているものであるが、他の建設費用を負担する各県と異なり、当県分のみが高速通過をする規格となっているものである。

この意見聴取手続が新潟県に対する国の関与に該当すると認識している。仮に、意見聴取手続が国の関与に該当しないとすると、実質的な紛争は解決されず、迅速な紛争の解決を定めた地方自治法の趣旨からも逸脱することになるものと危惧

するものであり、法益を確保するためにも、何卒、実態を審理され、問題解決のために御助力いただきますようお願いいたします。

## (2) 実質的な新潟県への国の関与

工事实施計画の認可・決定という行為により、新潟県に対して多額の建設費用の負担を課すものであり、処分の形式はともかく、実質的に新潟県に対する国の関与が存在したことは明らかである。

### ア 実質的な新潟県への認可

申出に係る認可は、新潟県に対して多額の建設費用の負担を課すものであり、実質的に新潟県に対する処分である。

申出に係る認可は、全幹法第9条第1項に基づき、国土交通大臣が機構に対して行った工事实施計画の認可処分であるが、同法は同時に、第13条第1項において当該認可により実施される新幹線建設費用の一部を都道府県が負担することとしている。

つまり、当該認可により、新潟県は自動的に多額の建設費用の負担を課されるものであり、形式的には機構に対する認可ではあるが、全幹法の仕組み全体を考慮すれば、実質的には、この認可は、新潟県に対して建設費用の負担を課す認可であることは明らかである。

すなわち、申出に係る認可は、国の公権力の行使として、機構に対して工事の実施内容を決定するとともに、新潟県に対してその建設費用の負担を併せて決定するものであり、法第245条第1号ホに定める新潟県に対する国の関与であり、法第250条の13第1項により審査対象となるものである。

なお、全幹法は、工事实施計画の認可が都道府県に対して一方的に負担を義務付けるものであることから、その正当性を確保するため、あらかじめ費用を負担する都道府県からの意見聴取を義務づけているものと考えられる。

### イ 実態としての国の関与行為

国土交通省による工事实施計画の決定という行為により、新潟県に多額の建設費用の負担が課せられるものであり、処分の形式はともかく、新潟県に対する国の関与が存在したことは明らかである。

国土交通大臣による公権力の行使として工事实施計画を決定する行為があったことは明らかであり、その行為の直接的な結果（効果）として、新潟県に具体的に建設費用の負担等の多大な不利益が生じていることも明らかである。

これらの事実がありながら、本件事案について新潟県に対して何らの国の関

与も行われなかったと解することは、あまりに文書の表面的な名あて人や法律の表面的な字句のみに拘泥した形式的な解釈であり、むしろ処分の形式はともかく、これらの実態から新潟県に対する国の関与に当たる行為が存在したものと解することが自然であり、法律の趣旨にも合致するものとする。

なお、法第245条各号では地方公共団体への「国の関与」となる行為として、助言、勧告、認可、指示といった基本類型のほか「普通地方公共団体に対する具体的かつ個別的に係わる行為」についても広く「国の関与」とであると定められており、新潟県に具体的な不利益が生じ、国にその原因となる公権力行使の行為がある以上、その行為は「新潟県に対する国の関与」として法第250条の13第1項による審査対象となるものである。

### (3) 国土交通省から新潟県への認可通知

申出に係る認可に併せ、国土交通省から新潟県に認可通知が出されており、この通知は、新潟県に対し具体的な建設費用の負担対象を特定するものであり、国の関与に該当する。

申出に係る認可に併せ、同日付けで国土交通省から新潟県に対して工事实施計画（その2）認可の通知がなされている（審査申出書甲第2号証）。この通知は、新潟県に対し具体的な工事内容及び当該建設費用の負担対象を特定するものである。全幹法上、工事实施計画の認可と都道府県に対する建設費用の負担決定は一体のものであり、機構に対しては認可、都道府県に対しては通知という文書形式は異なるものの、その実態は、国の公権力の行使として工事实施計画を決定するという同一の行為から出ているものである。

新潟県に対して、形式上は認可という処分は行われていないとしても、こうした実態及び新潟県に具体的な建設費用の負担を賦課するという法的効果を考慮すれば、新潟県に対する当該認可の通知は、法第245条第3号に定めるその他の「国の関与」に該当する行為（普通地方公共団体に対する具体的かつ個別的に係わる行為）に該当し、法第250条の13第1項により審査対象となるものである。

### (4) 新潟県への意見聴取の不作為及び協議の不存在

#### ア 意見聴取に係る不作為

申出に係る認可に当たり、国土交通省は、新潟県から法律に定める十分な意見聴取を行っておらず、国のなすべき関与につき、不作為がある。

全幹法では工事实施計画の認可をしようとするときは、あらかじめ費用を負



担する都道府県の意見を聴かなければならないこととしていることは前述のとおりであるが、国土交通省は、新潟県から法律に定める十分な意見聴取を行わず、その意見聴取手続きには重大かつ明白な瑕疵があるものである。

この意見聴取は、公権力の行使としての認可を行う前提として法律上義務づけられた行為であり、法第245条に定める「国の関与」に該当し、その不作為は、法第250条の13第2項により審査対象となるものである。

## イ 国と新潟県との協議

国と新潟県との間で工事実施計画についての十分な協議がなされていない。

全幹法に定める意見聴取については、新潟県が意見を申し述べる前提として、国及び機構から工事実施計画の内容及び新潟県の負担費用等についての必要な情報が開示されるとともに、国土交通省と新潟県とが新幹線整備事業の共同事業者として十分に協議がなされることが法律上、当然に予定されているものである。

しかしながら、新潟県から国土交通省及び機構に対して、再三にわたり情報開示を申し入れたにもかかわらず、十分な情報開示がなされないまま、新潟県の意見を聴くことなく認可がなされており、本件工事実施計画についての十分な協議はなされていない。

法第245条第2号により、普通地方公共団体との協議は「国の関与」とされており、前述のとおり十分な協議がなされていないことから法第250条の13第3項（協議が整わないとき）に該当し、審査対象となるものである。

## 2 委員会における実質審査

### (1) 係争処理委員会制度の趣旨

審査対象を幅広く認めることが係争処理委員会制度の趣旨にかなうものと考えます。

国地方係争処理委員会制度は、国と地方公共団体との係争を行政部内の公平中立な機関の判断によって簡易・迅速に処理することを目的として平成11年に新たに創設されたものです。そして、この委員会では、国の関与の違法性だけでなく、当・不当についても審査され、必要な措置の勧告や調停等を通して係争事案の解決を図ることができるものとされています。

本件事案は、国と地方との間で十分な協議が行われないうまま、地方に大きな負担や不利益を及ぼす認可がなされたことが発端となった国と地方との行政機関の間での係争であり、行政部内の第三者機関である貴委員会の御助力を得て、迅速に解決が図られることが地方自治制度のあるべき姿として望ましいものと考え

られます。

この委員会制度が、様々な国と地方との間の係争事案に広く活用され、今後の国と地方との対等・協力関係の構築に大きな役割を果たすことが期待されているものではないでしょうか。審査対象をいたずらに限定せず、幅広く国と地方との係争を解決していくことが国地方係争処理委員会制度の趣旨及び目的にかなうものであると考えます。

なお、行政事件訴訟法手続きにおいても、原告適格は、法律上の利益が認められる者に対して幅広く認められてきております。この係争処理制度においても同様の趣旨で審査対象の範囲が解釈されるべきものと考えます。

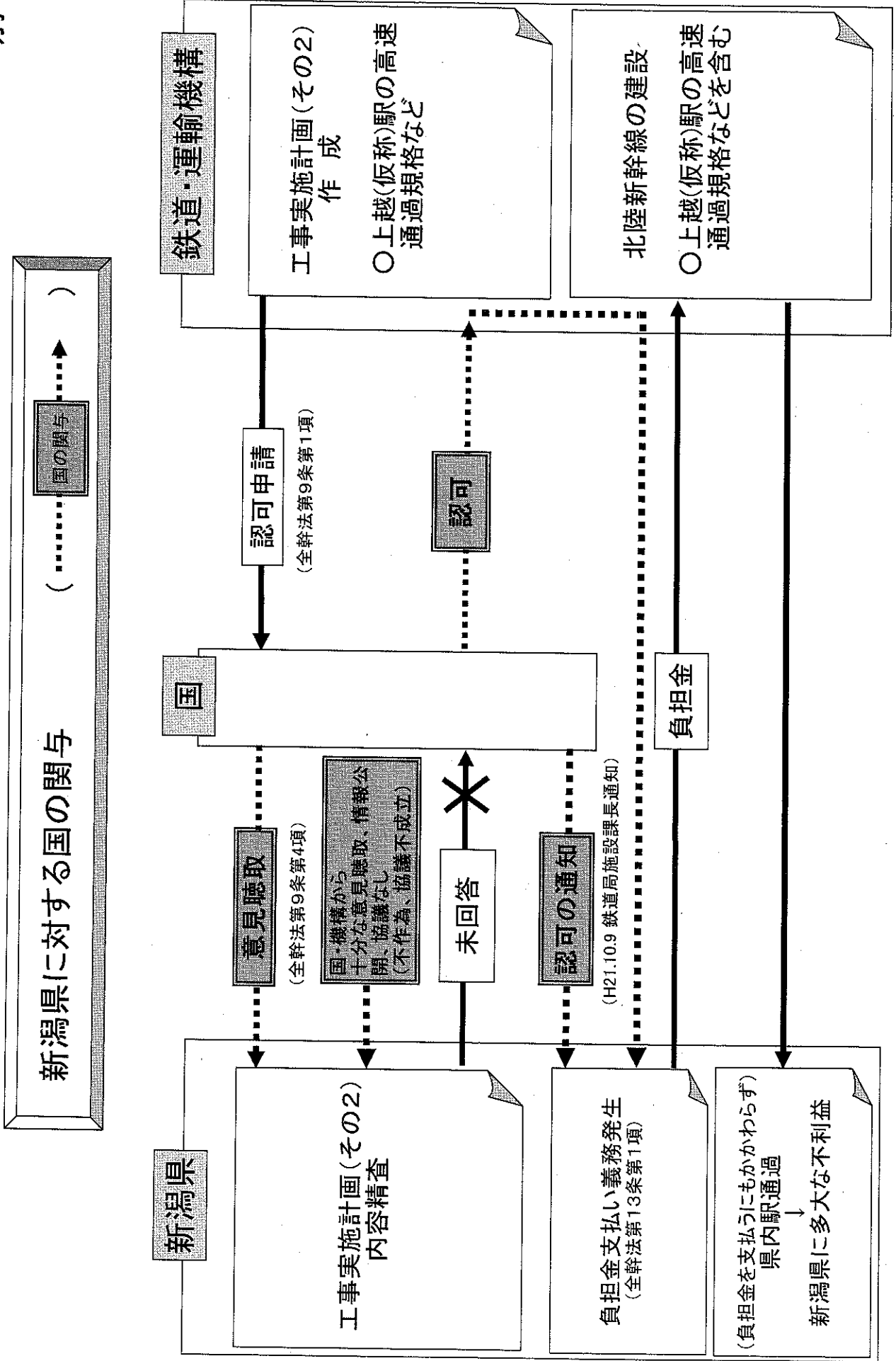
## (2) 新潟県民への多大な不利益

国土交通省による一方的な認可行為により、新潟県及び新潟県民には多額の建設費用の負担と新幹線の県内駅高速通過等により多大な不利益が生ずるものであり、本件事案は新潟県として看過できない問題です。しかしながら、国と地方とが長期にわたり争うことは、国民、県民にとっても決して好ましいことではありません。貴委員会の審査対象とならないとされた場合、司法手続きによる以外に適切な解決手段がなく、問題が長期化することも考えられます。早期に係争を解決するためにも、貴委員会による審査をお願いするものです。

## (3) 公平中立な立場での勧告等

新潟県は、申出に係る認可に当たり、これまで十分な意見を述べる機会を与えられておりません。国と地方とが対等・協力関係を基調とした信頼関係を再構築するためには、改めて国等と協議をやり直し、お互いが問題の解決に向けて努力することが大切であると考えています。このためにも、貴委員会での審査の場で新潟県の主張、立場を明らかにさせていただくとともに、貴委員会の公平中立な立場からの審査と適切な勧告等をお願いするものです。

以上、貴委員会におかれましては、審査の門戸を狭めることなく、速やかに実質的な審査を行い、本件係争の迅速な解決に向けて御助力を賜りますようお願い申し上げます。



平成 21 年 12 月 2 日

新潟県知事 泉田裕彦 殿

国地方係争処理委員会  
委員長 磯部 力

貴職が、平成 21 年 11 月 6 日付けで当委員会に対して行った審査の申出に関し、下記について確認したく、14 日以内に書面で回答するよう求めます。

## 記

当委員会は、地方自治法（以下「法」という。）第 250 条の 7 第 2 項において、国の関与に関する審査の申出につき、法の規定によりその権限に属させられた事項を処理することとされている。

審査の申出の対象については、法第 250 条の 13 第 1 項において、普通地方公共団体の長等は、その担任する事務に関する国の関与のうち是正の要求、許可の拒否その他の処分その他公権力の行使に当たるものに不服があるときは、当委員会に対し、審査の申出をすることができることとされており、ここで、国の関与とは、法第 245 条が規定する「普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与」のうち国の行政機関が行うものとされている（法第 250 条の 7 第 2 項）。

貴職は、審査申出書において、「審査申出に係る国の関与」について、「国土交通大臣の、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構に対する、北陸新幹線長野・上越（仮称）間、上越（仮称）・富山間、富山・金沢間工事実施計画（その 2）（以下「工事実施計画（その 2）」という。）の認可」（以下「申出に係る認可」という。）としている。

貴職が、いかなる理由によって、申出に係る認可を法第 250 条の 13 の対象として審査の申出をするのか、明らかにされたい。