

国 地 委 第 1 0 号
平成 2 1 年 1 2 月 2 4 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

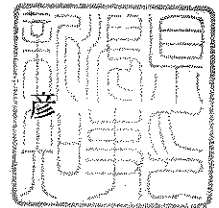
相手方

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、工事実施計画（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、機構に対し工事実施計画（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、工事実施計画（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. 80 m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. 76 m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

て使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、国が全て使途を決めることは、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になるのか、並行する在来線の運行がどのよう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 7 4

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

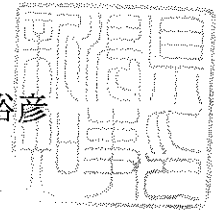
- 1 委任状 1 通
- 2 代理人指定書 1 通
- 3 甲第1号証 「工事実施計画（その2）意見照会文」
甲第2号証 「工事実施計画（その2）認可通知文」
甲第3号証 「建設費増額に係る会議報告書」
甲第4号証 「北陸新幹線建設負担金に関する要望」
甲第5号証 「国土交通大臣への説明資料」
甲第6号証 「前原大臣会見要旨」
甲第7号証 「北陸新幹線の県内駅への全列車停車について」
甲第8号証 「要望に対する回答」
甲第9号証 「旧新幹線鉄道構造規則（旧運輸省令）抜粋、新幹線鉄道実施基準
（鉄道・運輸機構）抜粋」
甲第10号証 「国土交通大臣との面談に関する新聞報道」
甲第11号証 「認可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

工事実施計画の認可・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実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、工事実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実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実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考えらる。

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はなく、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。

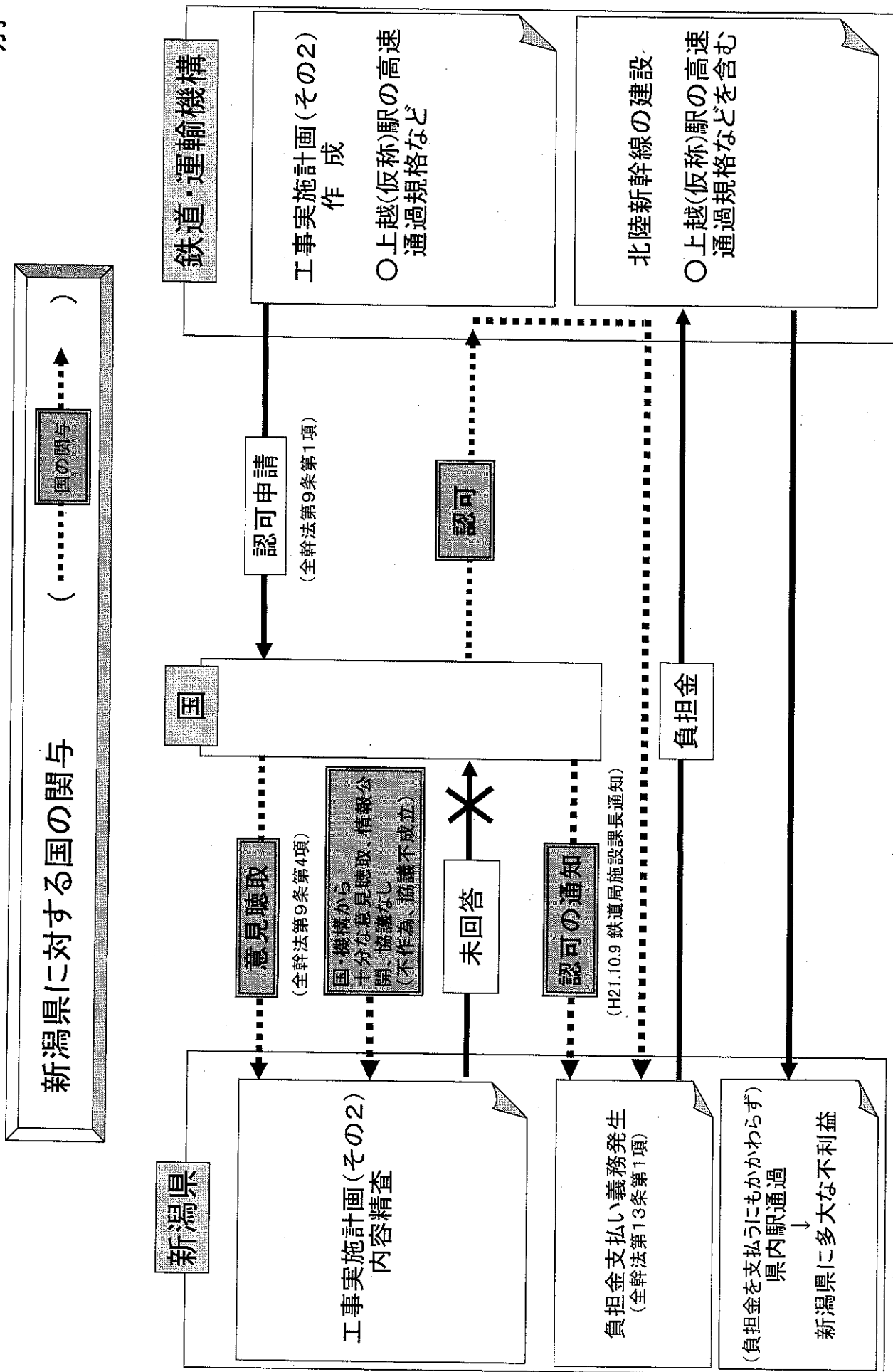
(2) 新潟県民への多大な不利益

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当な解決手段がなく、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。