

第1 勧告

千葉県知事は、平成22年2月1日付けの我孫子市の農業振興地域整備計画の変更に係る協議の申出について、平成22年2月15日にした不同意を取り消し、地方自治法（昭和22年法律第67号）第250条の2の規定に基づく基準を設定し公表した上で、本勧告の日から起算して2週間以内に、我孫子市との協議を再開することを勧告する。

第2 争いのない事実等

我孫子市は、農業振興地域の整備に関する法律（昭和44年法律第58号。以下「法」という。）第13条第1項の規定に基づく農業振興地域整備計画の変更案（以下「本件計画変更案」という。）を作成した。

本件計画変更案は、法第8条第2項第1号が規定する農用地区域に係るものの変更（以下「本件農用地利用計画変更案」という。）が含まれている。

本件計画変更案においては、本件農用地利用計画変更案の内容として、土地949,00㎡について「県が設置する排水機場用地となることにより、農用地区域に含まれない土地（法第10条第4項に該当する土地）となるため除外する」こと、及び土地148,007.62㎡（以下「根戸新田の土地」という。）について「計画道路に分断され、集团的に存在する農用地の規模が20haを下回ったことにより、農用地等として確保すべき土地（同条第3項第1号から第5号に該当する土地）ではなくなったため除外する」ことが記載されている。

法第13条第4項が準用する法第8条第4項の規定によれば、市町村は、法第13条第1項の規定に基づき農業振興地域整備計画を変更しようとするときは、都道府県知事に協議しなければならないが、この場合において、当該農業振興地域整備計画のうち農用地利用計画については、都道府県知事の同意を得なければならないこととされている（以下この制度を「本件同意制度」という。）。

我孫子市は、平成22年2月1日に、千葉県知事に対し、法第13条第4項が準用する法第8条第4項の規定に基づき、本件計画変更案に係る協議の申出

(以下「本件変更協議申出」という。)を行ったが、千葉県知事は、根戸新田の土地のうち少なくとも約6.6ha余りの土地(以下「根戸新田の土地の一部」という。)は、法第10条第3項第2号にいう土地改良事業等(農業用排水施設の新設又は変更)の施行に係る区域内にある土地であり、農用地区域とすべき土地であるとして、平成22年2月15日に、本件変更協議申出に対して不同意(以下「本件不同意」という。)とし、その旨我孫子市長に対して通知した(「農業振興地域整備計画の変更協議の申出について(回答)」(平成22年2月15日付け農地第978号)。)。

我孫子市長は、根戸新田の土地の一部が法第10条第3項第2号にいう土地改良事業で農業用排水施設の新設又は変更の施行に係る区域内にある土地であることを理由とする本件不同意は違法であり、我孫子市の自主性及び自立性を尊重する観点から不当であるとして、平成22年2月24日に、総務大臣に対し、千葉県知事は不同意を取り消し、平成22年5月28日までに同意をすべきである旨の勧告を求める旨の申出を行った。

第3 争点及びこれに関する当事者の主張

1 法第10条第3項が規定する農用地利用計画の基準の解釈

(我孫子市)

法第10条第3項第2号は、農業生産性の高い土地を農用地として確保する趣旨を踏まえて、農業振興地域整備計画についての基準を定めたものであり、これはあくまで基準にすぎないのであるから、法の趣旨に沿った実質判断を排除することは、基準の使い方として行き過ぎである。

また、法第10条第3項では、「当該農業振興地域における農業生産の基盤の保全、整備及び開発の見地から必要な限度において」と規定するところ、たとえ農林水産省令で定める基準に該当したとしても、「当該農業振興地域における農業生産の基盤の保全、整備及び開発の見地から必要」がない場合、農用地区域として指定しなくても良いと解される。

したがって、たとえ基準には該当するとしても(つまり、基準を形式的に適用すると、農用地区域として指定すべき土地であったとしても)、実質的に農用

地区域として指定すべきでない事情がある場合、それにもかかわらず農用地区域として指定することまでも法が要求しているとは解されず、法第10条第3項は、一定の基準を示しつつも、地域の自主性や自立性を踏まえた実質判断の介入を容認するものである。

(千葉県)

法第8条第2項第1号では、「市町村は、農業振興地域整備計画において、農用地区域を定めなければならない」旨規定されている。また、法第10条第3項では、農業振興地域整備計画の基準について、「市町村の定める農業振興地域整備計画のうち農用地利用計画は、当該農業振興地域内にある農用地等及び農用地等とすることが適当な土地であって、次に掲げるものにつき、定めるものでなければならない。」旨規定されている。

そして、法第10条第3項第2号で、土地改良法（昭和24年法律第195号）第2条第2項に規定する土地改良事業又はこれに準ずる事業で、農業用排水施設の新設又は変更その他の農林水産省令で定めるものの施行区域内にある土地が掲げられ、農業振興地域の整備に関する法律施行規則（昭和44年農林省令第45号。以下「法施行規則」という。）第4条の3では、農林水産省令で定める事業について、農業の生産性を向上することを直接の目的としない事業以外の事業で、国が行う農業用排水施設の新設又は変更の事業（同条第1項第1号イ、第2号イ該当）が掲げられている。

すなわち、市町村は、農業振興地域整備計画において、農用地利用計画を定めなければならない、その農用地利用計画では、農用地等であって、農業の生産性を向上させることを目的として国が行う農業用排水施設の新設又は変更の事業の施行区域内にある農用地については、これを農用地区域としなければならないと規定されているのである。

法第10条第3項においては「必要な限度において」との文言が規定されているが、平成11年法律第120号による改正前の法第10条第3項では、「農用地利用計画は、（中略）当該農業振興地域における農業生産の基盤の保全、整備及び開発の見地から必要な限度において区分する農業上の用途を指定して、定めるものでなければならない。」と規定されていたところ、現行の法第10条第3項の規定は、「必要な限度において」と「区分する農業上の用途」との間に「農林水産省令で定める基準に従い」という文言が追加されたものである。

そうすると、法第10条第3項でいう「必要な限度において」とは、「区分する」にかかるのであって、申出人が主張するような、「必要な限度において」、農用地利用計画を「定める」ことができるとの解釈は誤りである。したがって、同項の規定が、実質的判断の介入を容認しているなどということはなく、市町村は、農用地利用計画を定めるに当たっては、同項の基準に羈束されると解すべきである。

2 本件事業（昭和21年に印旛沼手賀沼国営干拓事業として着工され、その後、昭和30年に土地改良法に基づく事業参加資格者の同意を得て計画が確定された国営手賀沼干拓土地改良事業）は法施行規則第4条の3第1号括弧書の除外事由「主として農用地の災害を防止することを目的とするものその他の農業の生産性を向上することを直接の目的としないもの」に該当するか

（我孫子市）

本件事業は、「国営手賀沼干拓土地改良事業計画明細書」（昭和38年11月）によれば、「一度降雨により利根川が増水すれば手賀堰樋は閉鎖され、手賀沼は排水口を失うこと拾数日に及ぶため、湛水による周辺耕地の被害が著しい。昭和13年、16年は最悪の状態となり、沼水位は $Y \cdot P + 5.40$ mに達し、沼周辺耕地1,735 haは潰滅に帰している。」との現況認識のもとに、戦後の緊急開拓事業の一環として農林省の直轄事業で着工されたものである。

「国営手賀沼干拓土地改良事業計画明細書」（昭和38年11月）は、本件事業の目的についての記述において、「手賀落堀の弁天堀との合流点附近に手賀排水機場を設け、流域16,304 haからの流出水を利根川の水位に左前記されることなく完全に利根川へ排除し沼周辺耕地の湛水被害をなくし」と述べている。

本件事業は、昭和21年に着手された印旛沼手賀沼国営干拓事業を引き継いだものであるところ、「昭和21年11月印旛沼手賀沼国営干拓事業計画概要書」（農林省関東開拓事務所）においては、「本計画は前記両沼の根本排水事業を施行し、以て沿岸耕地6564陌の水害を除去すると共に広闊低湿なる沼地を干拓して3013陌の大拡張を行わんとするものにして、先ず第一に印旛沼及手賀沼の沼水排除の方策として一大疏水路の開墾を企図するものとする。」とした上で、「斯くして、印旛手賀両沼流域の大半より流下し来るべき悪水を沼水と分離して直ちに疎水路に排除せしめ、沼自体の悪水その他は平時には自然的に降雨

増水時には排水機によりて疎水路に排除せしめ、以て両沼の悪水を完全に東京湾に放流し前記の成果を挙げ、且つ附帯事業として疎水路開発によりて得べき堀墾土を運搬利用し幕張検見川両町地先海岸干潟地の干拓事業を行うものにして此の事業により更に430陌の新耕地を得る見込みなり。」とされている。

結局、根戸新田の土地の一部は、この手賀排水機場の設置による排水受益以外に、本件事業による受益は何も受けていないところ、排水により「直接」農業生産性が向上することはあり得ないのであって、仮に農業生産性が向上するとしても、それは排水により水害が防止される結果によるものである。

千葉県は、「国営手賀沼干拓土地改良事業計画明細書」（昭和38年11月）が、「水田は低湿地にあるため殆ど全部が単作田」だった現況を「完全なる2毛作可能地にし、治水、利水両面の整備により、農業基盤の向上を計り近代営農への転換を画する」旨記述している点を指摘するが、本件事業の結果、「完全なる2毛作可能地」となった事実や、実際に2毛作として活用された事実を認めることはできない。

このように、本件事業の主たる目的は、根戸新田の土地の一部との関係では、水害という災害を防止する点にあったと認められる。根戸新田の土地の一部との関係で、本件事業は、従前の凄まじい水害の実態に鑑み、それを除去するものに他ならなかった。よって、本件事業は、法施行規則第4条の3第1号本文括弧書の除外事由に該当する。

(千葉県)

本件事業の目的について、「国営手賀沼干拓土地改良事業計画明細書」（昭和38年11月）は、「水田は低湿地にあるため殆ど全部が単作田」だった現況を「完全なる2毛作可能地にし、治水、利水両面の整備により、農業基盤の向上を計り近代営農への転換を画する」旨記述している。

本件事業による増加生産量について、「国営手賀沼干拓土地改良事業計画明細書」（昭和38年11月）は、「部分的排水効果の現はれを見のがすことは出来ない。」とし、具体的には、排水による受益地においては10アールあたり0.5石の増収効果があると見込まれ、用水の受益地においては10アールあたり0.15石の増収効果があると見込んでいる。

本件事業の施工者である関東農政局は、千葉県の照会に対し、本件事業は、「湛

水被害防止による作物の増収が見込まれること」「排水改良により土地利用率が向上し、作物の作付面積の増加が見込まれること」から、「農業の生産性を向上することを直接の目的とする事業」であると回答した。

審査申出人は、根戸新田の土地の一部の地権者の賦課金は、手賀沼土地改良区全体を運営するための経費が大半である「経常賦課金」のみであり、干拓地や用水受益地におけるような施設の維持管理に係る「特別賦課金」は課されていない旨主張するが、そもそも、土地改良法及び手賀沼土地改良区の定款では、賦課金について、「経常賦課金」、「特別賦課金」との名目での区別はなされていない。うえに、根戸新田の土地の一部についても、揚排水機施設及び調整水門の維持管理に要する経費が賦課されているのであるから、審査申出人の主張は、前提となる事実を欠いた主張というべきである。

以上したがって、本件事業は、農業の生産性を向上させることを「直接」の目的とする事業なのであって、主として農用地の災害を防止することを目的とした事業でないことは明らかである。

3 本件事業は法施行規則第4条の3第1号イ「農業用排水施設の新設又は変更」に該当するか

(我孫子市)

本件事業は、「国営手賀沼干拓土地改良事業計画明細書」(昭和38年11月)の事業経過に記されているとおり、昭和20年終戦により当時敗戦下の食糧不足と社会情勢に対処して同年10月閣議決定により実施の運びとなり、昭和21年に緊急開拓事業の一環として農林省の直轄事業として着工された印旛沼手賀沼国営干拓事業を継承したものであり、当該事業と連続した一体的な事業である。

このことについては、「国営手賀沼干拓土地改良事業計画明細書」(昭和38年11月)の表紙部分に、あえて「昭和21年度着手」と記したうえで、同明細書の第1編「事業の沿革」にも具体的に明記されているところであり、疑う余地はない。

さらに、①緊急開拓事業としての開墾建設工事部分と、土地改良法の改正にともない確定した事業部分とは、不可分であること、②本件事業による根戸新

田の土地の一部の受益は、手賀排水機場の整備に伴う排水受益だけであるが、この受益内容は、印旛沼手賀沼国営干拓事業の計画からそれを継承した本件事業の計画に至るまで一貫して変わらず、継承されていることを認めることができる。

以上から、本件事業は、農業用排水施設の新設、干拓、耕地の造成など、複数の事業内容を包含した旧制度開拓事業として着手されたものであることからして、法施行規則第4条の3第1号ハの「農用地の造成（昭和35年以前の年度にその工事に着手した開墾建設工事を除く。）」事業に位置付けられるべきものであり、千葉県知事が、本件事業を同号イ「農業用排水施設の新設又は変更」の事業と誤った認定のもとに本件変更協議申出に不同意としたことは違法であり、市の自主性及び自立性を尊重する観点からも不当である。

（なお、我孫子市は、後述4のとおり、仮に、本件事業が法施行規則第4条の3第1号イ「農業用排水施設の新設又は変更」に該当するとしても、本件事業は、同号イ括弧書「当該事業の施行により農業の生産性の向上が相当程度図られると見込まれない土地にあつては、当該事業を除く。」の除外事由に該当すると主張する。）

（千葉県）

本件事業は、「国営手賀沼干拓土地改良事業概要書」（昭和38年12月関東農政局手賀沼干拓建設事業所）によれば、昭和21年10月に緊急開拓事業の一環として印旛沼手賀沼国営干拓事業として着工されたものであるが、その後、土地改良法の改正にともない、昭和30年に印旛沼、手賀沼それぞれ別々の事業として計画変更を行い、土地改良法に基づく同意を得て計画が確定された事業である。

また、法施行規則第4条の3第1号ハは、農林水産省令で定める事業として、「農用地の造成」を掲げているのであって、根戸新田の土地の一部において施行されたのは「農用地の造成」事業ではないことは明らかであるから、根戸新田の土地の一部との関係で、本件事業が、同号ハ括弧書の除外事由に該当するとされる余地はない。

したがって、本件事業は、事業の発端こそ、戦後の食糧難に対処するための緊急開拓であったが、その後、土地改良法に基づく土地改良事業として施行されているのであって、法施行規則第4条の3第1号イ「農業用排水施設の新設又は変更」の事業に該当するものではない。

新設又は変更」に該当するものであり、本件事業が同号ハの「農用地の造成（昭和35年以前の年度にその工事に着手した開墾建設工事を除く。）」事業に該当する余地はない。

4 本件事業は法施行規則第4条の3第1号イ括弧書の除外事由「当該事業の施行により農業の生産性の向上が相当程度図られると見込まれない」に該当するか

（我孫子市）

以下の通り、本件事業の施行により、現実に根戸新田地域の農業生産性が向上した事実を認めることはできない。

- ・ 第一に、千葉県は、本件事業により農業生産性が向上することの根拠として、「部分的排水効果の現はれを見のがすことは出来ない」とする甲第3号証279頁を引用する。しかし、千葉県の主張となっている甲第3号証279頁の記述は、根拠のない記述であり、本件事業により、排水受益地で農業生産性が向上した事実を示すものではない。
- ・ 第二に、排水受益による増産効果があるとすれば、それは手賀排水機場の完工によりもたらされたものに他ならない。ところが、甲第3号証279頁に示された数字を見る限り、手賀排水機場の完工により、排水受益地における農業生産性が向上したと認めることはできない。
- ・ 第三に、甲第3号証279頁では、10アール当たりの増収効果とされる0.5石の算定自体に単純ミスがある。また、算定ミスの点をさておいても、10アール当たり0.5石の増収という数字は、明らかに水増しされた数字である。
- ・ 第四に、甲第3号証279頁は、手賀排水機場による排水受益効果を、我孫子、柏、印西、白井、沼南の5市町村の平均収量をもとに算出している。しかし、手賀排水機場による排水受益を受けたのは、それら5市町村のうちごく一部の地域だけである。それにもかかわらず、何故に、5市町村全体の平均収量をもとに、手賀排水機場による排水受益を算定することが出来るのか、全く不明である。
- ・ 第五に、昭和29～30年から昭和37～38年にかけての、実際の平均増収量である0.36石は、同期間における千葉県全体の平均増収量よりも少ない数字である。

千葉県が引用する甲第3号証279頁が示すのは、我孫子ら5市町村におい

て、昭和29年～30年から昭和37年～38年にかけて、10アール当たり0.36石の増収があった事実に過ぎない。この増収は、当然、根戸新田の土地の一部における増収実績を示すものでない。しかも、0.36石という数字自体が、同期間における千葉県全体の増収量よりも少ない。

この甲第3号証279頁をどのように見ても、根戸新田の土地の一部において、本件事業により農業生産性が向上した事実を認めることはできない。少なくとも、農業生産性が「相当程度」向上していないことは、明らかである。よって、本件事業は、法施行規則第4条の3第1号イ括弧書「当該事業の施行により農業の生産性の向上が相当程度図られると見込まれない土地にあつては、当該事業を除く。」の除外事由に該当する。

(千葉県)

法施行規則第4条の3第1号イ括弧書では、「当該事業の施行により農業の生産性の向上が相当程度図られると見込まれない土地にあつては、当該事業を除く。」と規定されているが、この規定の意味については、「農業用排水施設の新設又は変更の事業の実施に際して、その対象とする農用地以外の農用地で、対象とする農用地と同一の用排水系統に属するものの現況用水量の確保ないしは現況排水処理の確保のため、不可避的に一体として当該事業の受益地となる農用地（いわゆる不可避受益地）については、土地改良事業等の施行に係る区域内の土地には該当しないとして取り扱われるということであり、当該土地は農用地区域として定める土地とはならないこと。」と解されている（「農業振興地域制度に関するガイドライン」平成12年4月1日付構改C第261号。乙第8号証10頁）。

すなわち、法施行規則第4条の3第1号イ括弧書が適用される土地とは、農業用排水施設の新設等の事業の実施に当たり、当該事業の対象区域ではないものの、農用地の位置関係や排水施設の配置場所等の関係から止むを得ず当該事業の受益地とされた土地である。本件については、根戸新田の土地の一部は、本件事業の本来の排水受益地であって、不可避的に受益地とされたものではない。

なお、申出人は、本件事業による増収効果について、縷々論難するが、本件事業により一定の増収効果があったことは明らかであって、その効果の程度について、千葉県全体の平均増収量と比較して論じたところで、本件事業による効用が失われるわけでもない。

5 地方自治法第250条の2第1項が規定する許認可等をするかどうかを法令の定めに従って判断するために必要とされる基準の設定及び公表義務違反の有無について

(我孫子市)

千葉県では地方自治法第250条の2第1項の規定による基準は定められておらず、公表されていない。協議に対する同意の基準をもたず、公表も行われておらず、我孫子市が行った協議に対して不同意とすることは違法であり不当である。

千葉県が定めた「農業振興地域整備基本方針 千葉県」(以下「県基本方針」という。)は、以下の理由から、地方自治法第250条の2第1項で規定されている基準に相当するとは認められない。

- ・ 第1に、県基本方針は、法第4条の規定に基づき、都道府県の義務として作成されたものであって、その域を出ないものである。
- ・ 第2に、県基本方針第2の2「農用地区域の用途区分及び設定基準に関する事項」の記述は、法、法施行規則及び農業振興地域制度に関するガイドライン(乙第8号証)の関連記述をほぼそのまま引用しただけであって、一般的な農用地区域の用途区分及び設定基準を記したにすぎないものである。
- ・ 第3に、県基本方針には、地方自治法第250条の2第1項が規定する「許可、認可、承認、同意その他これらに類する行為をするかどうかを法令の定めに従って判断するために必要とされる基準」がどの記述部分なのかを明示する文言が一切ない。

地方自治法第250条の2第1項が規定する許認可等の同意基準は、当然、その旨が明示して規定され、公表されるべきものである。したがって、県基本方針をもって許認可等の同意基準とする千葉県の主張は、失当である。

(千葉県)

県基本方針を定めており、そこでは、農用地区域に含まれるべき土地についての基準(基本方針第2の2の(2))などを明確に示している。

したがって、この県基本方針が、地方自治法第250条の2第1項で規定されている基準に相当するものであるというべきであって、この点に関する申出人の主張には理由がない。

なお、千葉県は、県基本方針を平成15年5月に変更し、これを同月23日付けで縦覧に供しているほか、千葉県のホームページ上で公表しており、基準を公表していない旨の申出人の主張も失当である。

県基本方針には、農用区域の用途区分及び設定基準に関する事項が詳細に定められており、この設定基準に該当しない場合には、農用地利用計画の変更案には同意が見込まれないことは明らかであるから、県基本方針は、地方自治法第250条の2第1項が規定する同意基準に相当するというべきである。

第4 自治紛争処理委員の判断

1 地方自治法第250条の2第1項が規定する許認可等をするかどうかを法令の定めに従って判断するために必要とされる基準の設定及び公表義務違反の有無について

本件不同意の違法又は不当を論ずるに当たっては、その実体法上の解釈問題に加えて、許認可等をするかどうかを法令の定めに従って判断するために必要とされる基準を設定及び公表すべきことを定めた地方自治法第250条の2第1項との適合という手続の問題が重要な論点となることから、以下では、手続の問題から論じることとする。

地方自治法第250条の2第1項及び第3項の規定により、都道府県は、許認可等について、許認可等をするかどうかを法令の定めに従って判断するために必要とされる基準を当該許認可等の性質に照らしてできる限り具体的に定め、かつ、行政上特別の支障があるときを除き、これを公表しなければならない法的義務を負うものであるから、都道府県が当該義務に違反していると認められる場合には、関与を受けた普通地方公共団体は、関与の違法又は不当事由としてこれを主張しうるものと解するのが相当である。

そして、本件不同意は、地方自治法第250条の2第1項及び第3項でいう「許認可等」に含まれ、したがって、地方自治法上の関与の手続原則が適用されるから、本件不同意については、同条の規定に基づく許認可等の基準の設定及び公表が適法かつ妥当に行われていたかが論点となる。

ところで、地方自治法第250条の2の規定は、行政手続法（平成5年法律第88号。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）による地方自治法の改正で導入されたものであるが、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。

しかしながら、行政と国民の間を規律する行手法において目的とされている「行政運営における公正の確保と透明性の向上」は、普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与においても採用されるべき普遍性を有する法理である（平成9年7月8日地方分権推進委員会第2次勧告「第2章 国と地方公共団体の関係についての新たなルールの創設」）。

地方自治法第250条の2の規定は、このことに鑑み設けられたものであり、許認可等の基準をあらかじめ定め公表しておくことにより、普通地方公共団体に許認可等がなされるかについての予測可能性を与え、許認可等の見込みのない申請作業等やその処理に要する双方の事務負担を軽減し、普通地方公共団体に許認可等を得るためにどのような対応が必要かについて指針を与えるとともに、国又は都道府県による恣意的な裁量権の行使を抑止することを目的とするものである。

また、地方自治法第250条の2の規定が許認可等をするかどうかを法令の定めに従って判断するために必要とされる基準の設定にとどまらずその公表を義務付けているのは、同条が国と地方公共団体又は都道府県と市町村という行政主体間相互を規律するものであることから、国民、住民が一般に知り得るような状態にすることが、行政の透明性の向上という趣旨にかなうと考えられたことによるものである。

このような地方自治法第250条の2の規定の趣旨からすると、許認可等をするかどうかを法令の定めに従って判断するために必要とされる基準は、それが適用される法令の定めを具体的に明らかにして設定及び公表されている必要がある。けだし、許認可等をするかどうかを法令の定めに従って判断するために必要とされる基準が設定されていても、当該基準が適用される法令の定めがあらかじめ特定され、明示されていなければ、許認可等をするかどうかを法令

の定めに従って判断するために必要とされる基準が設定及び公表されていない場合と変わるところがなく、予測可能性の付与、恣意的な裁量権行使の抑止及び行政の透明性の向上という同条の機能が果たされることがないからである。

この点、千葉県知事は、地方自治法第250条の2の規定違反をいう我孫子市に対して、本件同意制度において都道府県知事が同意をするかどうかを判断する基準（以下「本件制度の同意基準」という。）として、県基本方針を定めており、そこでは、農用地区域に含まれるべき土地についての基準（県基本方針第2の2の（2））を明確に示していると主張するのである。

なるほど、県基本方針第2の2の（2）の定めは、法第4条第1項の規定が都道府県知事に農業振興地域整備基本方針を定めることを義務付け、同条第2項において農業振興地域整備基本方針においては農業振興地域として指定することを相当とする地域の位置及び規模に関する事項を定めなければならないこととされていることに基づき、法第10条第3項各号の規定について運用の基準を明らかにしているものである。

しかしながら、そもそも、法第13条第4項が準用する法第8条第4項は、農用地利用計画の変更の手続に関する規定であるが、この規定においては、本件制度の同意基準に法第10条第3項が規定する農用地利用計画の基準が含まれるべきことが文理上は明らかにされているとはいえない。後述するように、同項が規定する農用地利用計画の基準を本件制度の同意基準に含むことは適当であると解されるが、このことは千葉県知事が述べるほど自明のことではないのである。

また、都道府県知事が法第10条第3項が規定する農用地利用計画の基準以外の内容を本件制度の同意基準に含むものとすることも認められる余地があるのである。

そうすると、都道府県知事においては、まず、本件制度の同意基準として法第10条第3項を適用することを明らかにし、また、同項の基準のほかにもどのような基準が妥当するのかについて明確にしなければならないと解される。

ところが、千葉県知事が本件制度の同意基準として定めたものであると主張する県基本方針においては、本件制度の同意基準であることを明記した記述はなく、また、本件制度の同意基準として法第10条第3項を適用することも明

らかにされていないのである。

そうすると、県基本方針第2の2の(2)の定めを設定し公表したことをもって、本件制度の同意基準を設定及び公表したということはできないし、本件変更協議申出の際に、千葉県知事が我孫子市に対して県基本方針第2の2の(2)の定めが本件制度の同意基準であることを明らかにしたとの事情を認めるに足りる証拠もないから、結局、千葉県知事が本件制度の同意基準を設定及び公表していたということはできず、千葉県知事は、本件不同意をするに当たり地方自治法第250条の2第1項の規定に違反したというほかはない。

なお、地方自治法第250条の2第1項の規定は平成11年の地方自治法改正により定められたものであり、千葉県知事においては、本件制度の同意基準である旨を明示した、具体的な基準を設定及び公表する時間的余裕は十分にあったというべきである。

また、委員が職権で調べた証拠によれば、例えば、他県（神奈川県、山梨県及び山口県）においては、本件制度の同意基準であることを明示した上で、本件制度の同意基準を定めている（「農業振興地域の整備に関する法律（昭和44年法律第58号）第13条第4項において準用する同法第8条第4項の規定に基づく農用地利用計画に対する都道府県知事の同意に係る基準について定めた文書」平成22年5月17日付け神奈川県環境農政局農政部長、山梨県農政部長及び山口県農林水産部長提出）。このことからしても、千葉県知事においては、本件変更協議より前に、本件制度の同意基準を定め、公表することは、時間の点でも、また法技術的にも可能であったと認められる。

さらに、農用地利用計画は、次のような法的効果を生ずるのである。すなわち、当該土地が農用地区域に指定されることにより開発行為が制限され（法第15条の2）、これに反して開発行為がなされた場合には、都道府県知事は、開発行為の中止又は復旧に必要な行為をすべき旨を命じることができる（法第15条の3）。国及び地方公共団体は、農用地利用計画を尊重して、農用地区域内にある土地の農業上の利用が確保されるように努めなければならない（法第16条）、農用地利用計画において指定された用途以外の用途に供することは制限される（法第17条）。農用地区域内にある土地が農用地利用計画において指定した用途に供されていない場合、市町村長は、当該土地の所有者等に対し、農用地利用計画において指定した用途に供すべき旨を勧告することができ（法第14条第1項）、勧告を受けた者がこれに従わない場合は、その者に対し、農用地

利用計画において指定した用途に供するため、その土地について所有権等を取得しようとする者と協議をすべき旨を勧告することができる（法第14条第2項）。さらに、この協議が整わない場合、市町村長の申請により、都道府県知事は、調停を行うこととされている（法第15条第1項、第2項）。

このように、法は、農用地区域内の農用地として指定されると、土地所有者等には使用制限がなされるなど様々な負担が課せられ、農用地区域内の土地所有者がこのような負担を免れようとするときには、農用地利用計画の変更の決定がなされなければならないとしている。

このような農用地利用計画の法的性格及び法第13条第1項の規定の機能にかんがみれば、本件同意制度が地方自治法第250条の2第1項の規定の趣旨に違反して運用される場合には、その手続的瑕疵は重大であるというべきであるから、本件同意制度について同項に違反して不同意があった場合には、当該協議申出が不適法なものであることが一見して明白であるなど特段の事情のある場合を除き、違法又は不当な関与として取り消されるべきものというべきである。

そして、千葉県知事が行った本件不同意は、地方自治法第250条の2第1項が規定する同意基準の設定及び公表の義務に違反して行われたものである点に瑕疵があるものと認められ、その瑕疵は重大であり、また、本件において前記特段の事情があるとはいえないのであるから、取り消されるべきものである。

なお、当事者は、前記認定した本件不同意に係る手続上の論点に加えて、本件不同意が実体的に違法又は不当であるかどうかを争うものであるから、以下、この点について検討する。

2 法第13条第1項の規定に基づき市町村がした農業振興地域整備計画の変更について、都道府県知事が、法第13条第4項が準用する法第8条第4項の規定に基づき同意又は不同意とする場合において、法第10条第3項が規定する農用地利用計画の基準を用いることについて

本件においては、本件同意制度において千葉県知事がした不同意の違法又は不当が争われているのであるから、本件制度の同意基準として千葉県知事が法第10条第3項が規定する農用地利用計画の基準を適用したことの是非が問題

となるところ、以下本件事業が農用地区域に含まれるべき土地であるかどうかについて当事者が主張する理由を認定する前提として検討する。

本件同意制度は、地方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、従前、法第13条第1項の規定に基づく農業振興地域整備計画の変更について、市町村は、都道府県知事の認可を得なければならないとされていたところ、「整備計画の策定（変更を含む。）に当たっては、都道府県知事の認可を廃止し、市町村は都道府県と事前協議を行うこととする。この場合、整備計画のうち農用地区域に関する事項については都道府県との合意（又は同意）を要することとする。」（平成8年12月8日地方分権推進委員会第1次勧告「第3章 地域づくりと地方分権」）という方針の下で、従前は認可制度であったものを、現行法で定めるように「都道府県知事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。

地方自治法第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、都道府県の施策と普通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。

前記認定のとおり、本件同意制度に関しては、法は明示的な基準を定めているとは認められないところであるが、ここで都道府県知事の広範な裁量権が認められるとすると、本件同意制度の制定の経緯、地方自治法上の同意制度の趣旨に反することとなるため、本件同意制度における都道府県知事の裁量権は、法が農用地利用計画について都道府県知事の同意を要することとした趣旨に照らして必要最小限度のものでなければならない。

法は、自然的経済的社会的諸条件を考慮して総合的に農業の振興を図ることが必要であると認められる地域について、その地域の整備に関し必要な施策を計画的に推進するための措置を講ずることにより、農業の健全な発展を図るとともに、国土資源の合理的な利用に寄与することを目的とし（法第1条）、農業振興地域整備計画の策定は、農業の健全な発展を図るため、土地の自然的条件、土地利用の動向、地域の人口及び産業の将来の見通し等を考慮し、かつ、国土資源の合理的な利用の見地からする土地の農業上の利用と他の利用との調整に留意して、農業の近代化のための必要な条件をそなえた農業地域を保全し及び形成すること並びに当該農業地域について農業に関する公共投資その他農業振

興に関する施策を計画的に推進することを旨として行うものとされ（法第2条）、このことから、農業振興地域整備計画は、農業振興地域整備基本方針等に適合するものであり、かつ、当該農業振興地域の自然的経済的社会的諸条件を考慮して、当該農業振興地域において総合的に農業の振興を図るため必要な事項を一体的に定めるものでなければならないとされている（法第10条第1項）。

このため、市町村は、農業振興地域整備計画を策定又は変更するにあたっては、農業振興地域整備基本方針を定める都道府県知事との協議をすることとされ、特に、農業振興地域整備計画のうち農用地利用計画は、農業振興の基盤となるべき農業用地の保全確保、農業生産基盤整備の計画的な実施及びその効果の維持保全並びに農業構造の改善の推進を図るため、農業振興地域における農業上の土地利用の計画化を図るもので、土地利用規制の基礎となるものであり、農用地の確保に関する国の基本的な考え方（基本指針）を都道府県の基本方針を通じて市町村の整備計画にまで反映する必要があることを理由として、現行法上、その策定及び変更については、都道府県知事の同意を要するものとされている。

そうすると、本件同意制度において都道府県知事は、農用地の確保に関する制度及び国の基本的な考え方（基本指針）を基礎として同意又は不同意の判断を行うこととなるものと解するのが相当である。

この点、千葉県知事は、法第10条第3項及びその委任を受けた法施行規則第4条の3の規定を根拠に本件不同意をしたのである。

そして、法第10条第3項は農用地区域とすべき土地の基準を定めるものであり、法施行規則第4条の3は、法第10条第3項に基づき、防災事業の受益地等、土地改良事業等の施行に係る区域内にある土地であっても農用地区域に含めることが適当でないものがあることから、同項が規定する土地改良事業等に含まれるべき事業の要件を具体的に定めるものであり、同項及び法施行規則第4条の3の規定は、農用地の確保に関する制度として、本件同意制度において都道府県知事が行う同意又は不同意の判断基準に含まれるものと認められる。

以上によれば、本件不同意において千葉県知事が法第10条第3項及び法施行規則第4条の3の規定を根拠としたことそれ自体については、違法又は不当なものとは認められないといわなければならない（なお、本件制度の同意基準については、法第10条第3項及び法施行規則第4条の3が規定する内容以外

の基準も含まれうることは前記認定のとおりである。)

そうすると、本件においては、法第10条第3項及び法施行規則第4条の3の規定の解釈及びその適用が問題となり、前記のとおり当事者はこの点を争うものであるから、以下検討する。

3 法第10条第3項が規定する農用地利用計画の基準の羈束性について

前記のとおり、法は、農業の健全な発展を図るとともに、国土資源の合理的な利用に寄与することを目的とし(法第1条)、農業振興地域整備計画の策定は、農業の健全な発展を図るため、土地の自然的条件、土地利用の動向、地域の人口及び産業の将来の見通し等を考慮し、かつ、国土資源の合理的な利用の見地からする土地の農業上の利用と他の利用との調整に留意して、農業の近代化のための必要な条件をそなえた農業地域を保全し及び形成すること並びに当該農業地域について農業に関する公共投資その他農業振興に関する施策を計画的に推進することを旨として行うものとされ(法第2条)、このことから、農業振興地域整備計画は、農業振興地域整備基本方針等に適合するものであり、かつ、当該農業振興地域の自然的経済的社会的諸条件を考慮して、当該農業振興地域において総合的に農業の振興を図るため必要な事項を一体的に定めるものでなければならないとされている(法第10条第1項)。

そして、法第10条第3項は、このような法の目的を踏まえ、土地改良事業等の施行に係る区域内にある土地など農業上の利用を確保する必要がある土地を農用地区域とするよう農用地利用計画の基準を定めているのである。

そうすると、法第10条第3項各号が定める農用地利用計画の基準に該当する土地でありながら農用地区域としないことを市町村の裁量として認める場合には、同項の趣旨は達せられないこととなるおそれがあるというべきであって、また、そのような裁量を認めることは同項の文理上も困難であるから、ある土地が同項各号が定める農用地利用計画の基準に該当する場合には、市町村は、当該土地を農用地区域として農用地利用計画を定めなければならないと解するのが相当である。

したがって、我孫子市は、法第10条第3項は、一定の基準を示しつつも、地域の自主性や自立性を踏まえた実質判断の介在を容認するものであると主張

するが、前記主張は採用することはできない。

4 本件事業は法施行規則第4条の3第1号括弧書の除外事由「主として農用地の災害を防止することを目的とするものその他の農業の生産性を向上することを直接の目的としないもの」に該当するか

本件事業の目的の判断のあり方について、我孫子市は「法施行規則第4条の3第1号本文括弧書の『目的』を検討するにあたっては、本件事業全体の目的でなく、根戸新田の土地の一部との関係において事業目的を見る必要がある」（反論書 2, 3頁）とし、また千葉県知事においても、反論書の当該記述については認める（準備書面（2）2頁）としていることから、本件事業の目的を事業全体ではなく根戸新田の土地の一部との関係において判断すべきことに当事者間に争いはないと認められる。

したがって、本件不同意が違法又は不当であること、あるいは違法でも不当でもないことを主張するにあたっては、本件事業の目的が根戸新田の土地の一部との関係において法施行規則第4条の3第1号括弧書の除外事由に当たるかどうかについて立証することが必要であるが、本件事業全体の目的に係る立証は、根戸新田の土地の一部との関係における本件事業の目的を推認させ得るものであるから、まずはこの点について検討する。

我孫子市は、まず、本件事業が「沼水排除の方策」として開墾を企図した印旛沼手賀沼国営干拓事業を承継したものであることを理由として、本件事業の目的は水害という災害を防止する点にあったと主張する。（我孫子市主張（i））

しかしながら、本件事業は、昭和21年10月に緊急開拓事業の一環として印旛沼手賀沼国営干拓事業として着工されたものであるが、その後、土地改良法の改正にともない、昭和30年に印旛沼、手賀沼それぞれ別々の事業として計画変更を行い、土地改良法に基づく同意を得て計画が確定された事業であるから、本件について法施行規則第4条の3第1号括弧書の除外事由について判断するにあたっては、計画変更後の事業の目的について判断しなければならないと解される。

また、我孫子市は、計画変更後の事業の目的について、「国営手賀沼干拓土地改良事業計画明細書」（昭和38年11月）の記述において、本件事業は湛水に

よる耕地被害を現況認識としていること、また、本件事業の目的として湛水被害をなくすことが述べられていることから、本件事業の目的は水害という災害を防止する点にあったというのである。(我孫子市主張 (ii))

しかしながら、「国営手賀沼干拓土地改良事業計画明細書」(昭和38年11月)中「事業の目的」とされている部分の記述全体を見ると、「手賀落堀の弁天堀と六軒堀との合流点附近に手賀排水機場を設け、流域16,304haからの流出水を利根川の水位に左前記されることなく完全に利根川に排除し沼周辺耕地の湛水被害をなくし」と治水について記述し、また、「新たに沼内に543haを干拓し449haの耕地を造成し」、「残存水域650haに用水を確保し周辺耕地2,620haの土地改良を行い完全なる2毛作可能地にし」と干拓と利水について記述した上で、「治水、利水両面の整備により、農業基盤の向上を計り近代営農への転換を画するものである。」としているのであるから、この「国営手賀沼干拓土地改良事業計画明細書」(昭和38年11月)中「事業の目的」とされている部分の記述全体の趣旨に照らせば、本件事業は、治水も含めて、全体としては農業生産性の向上を目的としていたものと認められる。

加えて、根戸新田の土地の一部については、土地改良法第36条の規定に基づき、手賀沼土地改良区の定款の定めにより「経常賦課金」が課されているところ、その割合はともかくとしても、この「経常賦課金」の中に排水機場の維持管理に要する経費が含まれていることは我孫子市も認めるところである。

この点、我孫子市は、手賀排水機場等の土地改良施設の維持管理経費の大部分が近年では周辺自治体によって負担されており、手賀沼土地改良区の負担割合が少ないことをもって、賦課金の支払いが、本件事業の直接の目的が農業生産性の向上であることの根拠にならない旨主張する(反論書(3)5頁)。

しかしながら、仮にかかる事実を認めることができるとしても、それは、我孫子市の認めるように周辺自治体における宅地開発の進展の結果なのであって、これから生じる被害を防止すべく周辺自治体が排水対策に協力したりそのための費用を負担したりすることはむしろ当然のことである。このことによって、手賀沼土地改良区の負担割合が相対的には減少することがあるにしても、本改良区が受けている排水受益効果が量的に減少する訳ではない。

また、本件事業の施工者である関東農政局は、千葉県への照会に対し、本件事業は、「湛水被害防止による作物の増収が見込まれること」「排水改良により土

地利用率が向上し、作物の作付面積の増加が見込まれること」から、「農業の生産性を向上することを直接の目的とする事業」であるとしているのである。

以上のことからすれば、本件事業は、少なくとも事業全体としては、農業生産性の向上を直接の目的としていたものと認められ、主たる目的が水害という災害を防止する点にあったとする我孫子市の主張（前記（i）及び（ii））を採用することはできない。

そして、このことは、根戸新田の土地の一部との関係においても本件事業が農業生産性の向上を直接の目的としていたものと推認させるものであるが、一方で、これまで提出された証拠及び委員が職権で調査した証拠に照らしても、前記推認を覆し、本件事業が、根戸新田の土地の一部との関係においては、農用地の災害を防止することを主たる目的とするものであるとの事実を認定するに足る主張立証があったと認めることはできないのである。

このことに加え、本件事業による根戸新田の土地の一部の受益内容が排水による受益であることについては当事者間に争いがないと認められるところ、千葉県知事の主張のうち、「国営手賀沼干拓土地改良事業計画明細書」（昭和38年11月）が、本件事業による増加生産量について、排水による受益地においては10アールあたり0.5石の増収効果があると見込んでいると指摘する部分は、本件事業の直接の目的が、根戸新田の土地の一部との関係においても、農業の生産性を向上させることにあることについて推認させるものというべきである。

これに対して、我孫子市は、この「国営手賀沼干拓土地改良事業計画明細書」（昭和38年11月）が排水による受益地においては10アールあたり0.5石の増収効果があると見込む部分について、本件事業により排水受益地で農業生産性が向上したとは認められないこと及び増収効果の算定方法及び算定結果に誤りがあることを主張する。

しかしながら、前記法第10条第3項が土地改良事業等の施行に係る区域内にある土地を農用地区域とする趣旨からすれば、土地改良事業等の施行により実際に農業生産性の向上が図られていないことや農業生産性の向上効果に係る算定方法又は算定結果が正確なものでないことが、土地改良事業等の直接の目的が当該土地との関係において農業生産性の向上にあったことについて推認することを直ちに妨げるものと解することはできないのであるから、我孫子市の

前記主張は、前記推認を覆す主張として採用することはできない。

また、我孫子市は、排水により「直接」農業生産性が向上することはあり得ないと主張するのであるが、これを認定するに足る証拠はない。

そうすると、このことの上でなお、我孫子市が、本件事業は根戸新田の土地の一部との関係においては農用地の災害を防止することを主たる目的とするものであると主張するのであれば、このことについてさらなる主張立証を尽くす必要があると考える。

5 本件事業は法施行規則第4条の3第1号イ「農業用排水施設の新設又は変更」に該当するか

我孫子市は、本件事業について、農業用排水施設の新設、干拓、耕地の造成など、複数の事業内容を包含した旧制度開拓事業として着手されたものであることからして、法施行規則第4条の3第1号ハの「農用地の造成（昭和35年以前の年度にその工事に着手した開墾建設工事を除く。）」事業に位置付けられるべきものであると主張する。

しかしながら、根戸新田の土地の一部について、我孫子市は、「本件事業の施行により」「排水受益を受けることとなった」とし（反論書6頁）、これに対しては、千葉県も、「排水受益を受けていることは認める」としており（準備書面（2）3頁）、争いが認められないのである。

そして、当該排水受益は、本件事業のうち昭和29年11月に着工し、昭和31年10月に完成した手賀排水機場によるものであるから（このことについては争いが認められない）、結局、根戸新田の土地の一部は農業用排水施設の新設を内容とする土地改良事業の受益地であると認められる。

なお、我孫子市は、本件事業は、元々は印旛沼手賀沼国営干拓事業として着工されたものであり、それと連続した一体的なものであることを主張し、このことを理由として、本件事業は法施行規則第4条の3第1号ハの「農用地の造成（昭和35年以前の年度にその工事に着手した開墾建設工事を除く。）」事業に位置付けられるべきものと主張する。

しかしながら、前記認定のとおり、本件事業は、土地改良法の改正にともない、昭和30年に印旛沼、手賀沼それぞれ別々の事業として計画変更を行い、土地改良法に基づく事業参加資格者の同意を得て計画が確定された事業であって、本件事業について法施行規則第4条の3第1号イ該当性を判断するに当たっては、計画変更後の事業の目的について判断しなければならないと解されるから、我孫子市の前記主張を採用することはできない。

6 本件事業は法施行規則第4条の3第1号イ括弧書の除外事由「当該事業の施行により農業の生産性の向上が相当程度図られると見込まれない」に該当するか

法施行規則第4条の3は、その根拠となる法第10条第3項の規定の趣旨からすれば、防災事業の受益地等、土地改良事業等の施行に係る区域内にある土地であっても農用地区域に含めることが適当でないものがあることから、同項が規定する土地改良事業等に含まれるべき事業の要件を具体的に定めるものである。

そして、法施行規則第4条の3第1号イ括弧書が、当該事業の施行により農業の生産性の向上が相当程度図られると見込まれないことを除外事由とするのは、「かん排事業の不可避受益地は、当該事業の施行区域のうち事業実施による用水量増、排水処理機能向上がない受益地」であって、「したがって農地の有する生産力の直接的な増進が図られることがない土地」であり、「土地改良事業等の施行区域は農業の生産力の向上が図られ、あるいは見込まれることから、農用地区域として将来にわたり農業上の利用を図るべきこととされる区域であり、その目的・趣旨に照らすと、事業の施行区域には含まれていても事業により生産力が増進しない不可避受益地を農用地区域に含めるのは適当ではない」ことによるものであると解される（「農業振興地域の整備に関する法律（昭和44年法律第58号）第10条第3項並びに第13条第1項及び第2項並びに農業振興地域の整備に関する法律施行規則（昭和44年農林省令第45号）第4条の3に係る立案資料」平成22年4月28日付け農林水産省農村振興局長提出）。

なお、確かに、この点については、法施行規則第4条の3第1号において、文言上明確に定められているところではないが、同号イ括弧書の除外事由が同号柱書括弧書とは別に規定されていることからすれば、同号イ括弧書については、その立案時の趣旨に沿って、前記のとおり解するのが相当である。

そうすると、法施行規則第4条の3第1号イ括弧書の除外事由には事業の施行により用水機能又は排水処理機能の向上を図ることを目的とするものは含まれず、また、その目的の判断は、対象となる土地にかかる当該事業の目的によるべきであって、事業の施行後に発現した実際の事業の効果から判断することは適当ではない。

根戸新田の土地の一部が本件事業の施行により排水受益を受けることとなったことについては我孫子市も自認するところであり（反論書6頁）、また、我孫子市の主張は、現実に根戸新田の土地の一部の農業生産性が向上した事実を認めることはできないから本件事業は法施行規則第4条の3第1号イ括弧書の除外事由に該当するというものであるから、我孫子市の前記主張は採用することができない。

なお、我孫子市は、農業振興地域整備計画を定めるときの本件同意制度の義務付けを廃止することを全国知事会が提言していることを理由に、本件で千葉県知事が不同意にしたことを批判するが、全国知事会の提言は立法論であり、本件同意制度が廃止されていない以上、千葉県知事が現行法の規定に基づき、本件同意制度を運用しようとしたことを批判することはできない。

7 まとめ

以上の判断に基づき、委員は、千葉県知事に対し、本件変更協議申出について、平成22年2月15日にした不同意を取り消し、地方自治法第250条の2の規定に基づく基準を設定し公表した上で、本勧告の日から起算して2週間以内に、我孫子市との協議を再開することを勧告する。

なお、前記認定のとおり、根戸新田の土地の一部は、法施行規則第4条の3第1号イ「農業用排水施設の新設又は変更」の施行に係る区域内にある土地であり、同号イ括弧書の除外事由には該当しないから、結局、根戸新田の土地の一部が農用地区域に含まれるべき土地であるかどうかは、本件事業が根戸新田の土地の一部との関係において同号柱書の除外事由に該当するかどうかという点にかかるものであると認められる。

この点、本件事業は根戸新田の土地の一部との関係においては農用地の災害を防止することを主たる目的とするものであるとする我孫子市の主張は、前記

認定のとおり、不十分であるから、再度の協議において我孫子市は、このことについてさらなる主張立証を尽くす必要がある。

委員は、再度の協議においては、当事者双方が積極的に過去の経緯について探求し、誠実に協議することを期待する。

なお、法第10条第3項第1号は「集団的に存在する農用地で政令で定める規模以上のもの」を農用地利用計画の基準として定めるところ、当該規模を20haと規定する農業振興地域の整備に関する法律施行令（昭和44年政令第254号。以下「令」という。）第5条について、当該規模を10haとすることを内容とする改正を含んだ農地法施行令等の一部を改正する政令（平成21年政令第285号）が平成21年12月11日に公布され、当該改正規定は平成22年6月1日に施行することとされている。

ここで、根戸新田の土地は、約14.8haの面積であるから、改正前の令第5条の規定に基づけば、法第10条第3項第1号に該当しないが、改正後は、令第5条が定める規模以上の土地となることとなり、法第10条第3項第1号に該当することとなる。

そうすると、再度の協議が、平成22年6月1日以降も継続することとなる場合、改正後の令第5条の規定が適用され、根戸新田の土地は、法第10条第3項第1号により農用地区域とすべき土地に該当するとして、千葉県知事が、本件変更協議申出に対して不同意とすることができるか否かが問題となる。

確かに、一般に、行政活動は常に法律に適合して行われることを要するのであるから、例えば、行政処分は、その処分当時の法律に準拠してなされるべきである（最高裁判所昭和50年4月30日大法廷判決民集29巻4号572頁）。

しかしながら、市町村が都道府県知事と同意を要する協議を行う場合において、協議の申出をした市町村は、協議が適正な手続により行われるという法律上保護に値する地位を有すると言いうことができ、同意基準を設定し公表する義務を都道府県知事が懈怠した結果、かかる手続的保障を受けることがないままに協議が行われ、その間に法令改正により同意の要件や基準が厳格化したため不同意とされることは、適正手続の保障の観点から許されるべきではない（以上に述べたことは、事案を異にする点があるものの、大阪高等裁判所平成2年10月31日判決判例時報1396号42頁と基本的な考えを共通にするもの

である)。

本件不同意は、違法又は不当な関与として取り消されるべきものであることは前記認定のとおりであり、このように違法又は不当に不同意がなされ、当該不同意が争われている間に、法改正により同意の要件や基準が厳格にされた場合には、我孫子市が有する法律上保護された地位に鑑みて、同意の付与は改正前の令第5条の規定に基づき行われるべきである。

したがって、本件については、再度の協議が平成22年6月1日以降も継続した場合において、再度の協議の中で、千葉県知事が、改正後の令第5条の規定を適用して本件変更協議申出について不同意とすることは許されないというべきである。

おって、付言すると、本件農用地利用計画変更案に付された農用地利用計画の「変更理由」において我孫子市は、「計画道路に分断され、集団的に存在する農用地の規模が20haを下回ったことにより」と記述しているが、当該記述は、我孫子市も一部自認するように、土地の実勢と適合するものではない。このことは、協議の相手方である千葉県知事との関係にとどまらず、我孫子市の住民に対する説明責任や行政の透明性の観点からも問題である。したがって、我孫子市は、再度の協議において農用地利用計画の変更理由を改めて適切かつ具体的に明らかにすべきである。

別表第1 当事者等が自治紛争処理委員に提出した文書

[我孫子市長からの提出文書]

文書名	提出日
「審査申出書」	平成22年2月24日(水)
「反論書」	同年4月8日(木)
「証拠説明書」 甲第1号証～甲第14号証	同年4月8日(木)
「反論書(2)」	同年4月16日(金)
「証拠説明書(2)」 甲第15号証～甲第24号証	同年4月16日(金)
「反論書(3)」	同年4月21日(水)
「証拠説明書(3)」 甲第25号証～甲第31号証	同年4月21日(水)

[千葉県知事からの提出文書]

文書名	提出日
「答弁書」	平成22年3月26日(金)
「証拠説明書(1)」 乙第1号証～乙第10号証	同年3月26日(金)
「準備書面(1)」	同年4月2日(金)
「証拠説明書(2)」 乙第11号証～乙第14号証	同年4月2日(金)
「準備書面(2)」	同年4月15日(木)
「証拠説明書(3)」 乙第15号証	同年4月15日(木)
「準備書面(3)」	同年4月21日(水)
「証拠説明書(4)」 乙第16号証の1～乙第17号証	同年4月21日(水)

[農林水産省農村振興局長からの提出文書]

文書名	提出日
「農業振興地域の整備に関する法律（昭和44年法律第58号）第10条第3項並びに第13条第1項及び第2項並びに農業振興地域の整備に関する法律施行規則（昭和44年農林省令第45号）第4条の3に係る立案資料」	平成22年4月28日（水）

[神奈川県環境農政局農政部長、山梨県農政部長及び山口県農林水産部長からの提出文書]

文書名	提出日
「農業振興地域の整備に関する法律（昭和44年法律第58号）第13条第4項において準用する同法第8条第4項の規定に基づく農用地利用計画に対する都道府県知事の同意に係る基準について定めた文書」	平成22年5月17日（月）

別表第2 自治紛争処理委員による審査の経緯

	審査期日	審査概要
第1回会議	平成22年3月12日(水)	合議
検証	平成22年3月26日(金)	手賀排水機場等の検証
第2回会議	同年4月9日(金)	① 我孫子市長(及び代理人)からの口頭陳述 ② 千葉県知事(代理人)からの口頭陳述 ③ 委員からの発問等 ④ 合議
第3回会議	同年4月16日(金)	① 参考人(農林水産省)からの口頭陳述 ② 委員からの発問等 ③ 合議
第4回会議	同年4月22日(木)	合議
第5回会議	同年5月13日(木)	合議
第6回会議	同年5月17日(月)	合議(勧告内容の決定)