

平成23年度第1回国地方係争処理委員会

平成23年12月2日

【磯部委員長】 それでは、平成23年度第1回の国地方係争処理委員会を始めたいと存じます。

本日の委員会は、前回の委員会以降に、自治紛争処理委員による審査等が行われておりますので、そのご報告をいただき、その後、質疑応答を行いたいと存じます。

なお、本日の委員会につきましては、報告案件のみであるということなので、公開することといたしたいと思えます。よろしゅうございますね。

それでは、山崎行政課長からご説明をお願いいたします。

【山崎行政課長】 それでは、ご説明申し上げます。今回、自治紛争処理委員の処理案件で、いわゆる調停と違って関与に関する案件がございましたので、これは今日お越しになっています大橋先生に委員をお願いしましたけれども、概略・ポイントをご説明したいと思えます。

まず、「自治紛争処理委員による審査の結果について」という一枚紙がございますが、これでも概略をご説明して、次に自治紛争処理委員の判断についてきちんとご説明したいと思っています。

まず事案の概要でございますが、市町村が農用地利用計画を作成したり、その変更をする場合、都道府県知事に協議をして同意を得なければならないこととされてございます。

我孫子市は、根戸新田という地区の土地を農用地区域から除外することを内容とする農用地利用計画の変更案を作成しました。これは具体的にこの農地を転用するとか何とかという話ではございませんで、農用地利用計画を変更して、農用地である一団の土地を農用地区域から外そうということでございまして、千葉県知事に協議をしたわけでございます。

千葉県知事は、結果的に、「生産性向上を目的とする土地改良事業の施行区域の農用地である」ということで、これは後ほど条文をご説明いたしますが、そういうものがあるときには農用地区域から外せないということになっているということ、不同意としたということでございます。

我孫子市の方は、しかし、この土地は、「農用地の災害を防止することを目的とする事業」の施行区域の土地であって、農用地としてずっと保全しておかなくてはならないというよ

うな土地には該当しないという主張をし、自治紛争処理委員の審査に付したわけでございます。

ご案内のとおり、同意が必要とされているところで同意をしなかったということですので、ある意味で権力的な関与ということでございますので、それについての不服ということで、自治紛争処理委員への申出が行われました。県と市の争いの場合には自治紛争処理委員、国と県との争いの場合には、国地方係争処理委員会となりますが、そういうことで、自治紛争処理委員の審査に付す申出を行ったわけでございます。

自治紛争処理委員は、千葉県知事に対して、不同意を取り消して、同意基準を設定し、公表をした上で協議を再開すべき旨の勧告を行ったと。これは自治紛争処理委員としては、平成22年5月18日でございますが、実態というよりもむしろ同意基準をつかった上で同意しなくてはならないのに、同意基準がなかったと。こういうものをきちんと設定し公表した上でもう一回やりなさいという勧告をしたわけでございます。

その後、千葉県知事は、勧告に従いまして、同意基準を設定・公表し、我孫子市と再協議をしたのですが、やはりこの土地というものが「生産性向上を目的とする土地改良事業の施行区域内の農用地である」として不同意としたため、我孫子市は再度、今度は実態面についてきちんと議論していただきたいということで、自治紛争処理委員の審査に付す申出を行ったわけでありまして。これが今年の7月26日ということでございます。

これは後ほどまた詳しく申し上げますが、自治紛争処理委員による審査の主な争点となりましたのは、この国営手賀沼干拓事業という事業でございますが、これがいわゆる農地を保全しなくてはならない「生産性向上を目的とするような土地改良事業」なのか、それとももはや生産性向上を目的とする事業ではなくて、「農用地の災害を防止することを目的とする事業」かというところが一つの争点でございました。

それから、もう一点、後ほどまた詳しくご説明しますが、「現状から見て」と申しますのは、かなり前に行った事業でございますので、この土地が都市化が進んでおりまして、そういう前提と、ポンプ施設の老朽化等を見ると、もはやその事業を行ったからといって、生産性を向上する目的の土地改良事業の施行区域内の農用地として扱うべきではないようなものになっているのではないかというご主張があったと。

審査の結果としては、やはり当時の資料等を踏まえれば、この事業の性格が「生産性向上を目的とする土地改良事業」であると認められるということ、それから、受益の現状によって、そもそもの事業目的が変更されるという考え方はなかなかとりづらいということ

でございますが、結論としては、10月21日に我孫子市と千葉県に通知したのでございますが、「根戸新田の土地は、生産性向上を目的とする土地改良事業の施行区域の農用地であって、千葉県知事が行った不同意は、違法ではなく、かつ、不当であるとも認められない」という結論に至ったと。

自治紛争処理委員の結論が出た後、高裁へ提訴することもできるわけでございますが、結果的に我孫子市は高裁提訴を断念するという旨の発表をなさったというのが概略でございます。

2ページの参考①でございますが、今回、自治紛争処理委員としてお願いをいたしました宇賀先生、大橋先生、高橋先生のお名前と肩書きが書いてございます。代表自治紛争処理委員は、前回と同様、宇賀克也先生でございます。

それから、審査の経緯でございますが、8月9日にまず合議をいたしまして、9月8日に我孫子市長の口頭陳述があり、千葉県知事の代理人からの口頭陳述があり、委員からの発問、合議がありました。

第3回でございますが、9月15日に、参考人として農林水産省の農村振興局の方を呼びまして口頭陳述をお願いし、委員からの発問をしたと。その後、9月22日、10月7日、10月21日の3回にわたりまして合議をして、いろんな論点を詰めまして、結論に至ったという経過をたどっております。

それでは、いま少し詳しく、ここに少し厚めの「審査の結果の概要」と書いてある文書がございます。その15ページに「自治紛争処理委員の判断」という部分がございます。それから、あわせまして、条文集といたしまして、農業振興地域の整備に関する法律と、それから、施行令と施行規則を3段表にしたものをお配りしてございます。これを少しご覧に入れながらご説明をしてみたいと思います。

まず一番初めに論点になっておりましたのが、「本件審査申出の適法性」という議論でございます。これはどういうことかと申しますと、千葉県の方の主張は、もうこれは蒸し返しであると。前回の自治紛争処理委員の審査において尽くされた論点をもう一回議論しているのではないかと。そういうものについて、最高裁の判例によると、訴訟としてもう一回やる論点にすべきではないというような判例があるということの議論でございます。

これに対しまして、自治紛争処理委員の判断といたしましては、まず自治紛争処理委員による審査・勧告の制度について触れておりまして、地方分権一括法のときに、自治紛争処理委員による審査がこの国地方係争処理委員会による審査の制度とあわせて設けられた

都道府県と市町村の係争処理の仕組みということで、非常に特別な仕組みなんだということを示していただいております。それから、審査・勧告の制度は対等・協力を基本とする都道府県と市町村との関係における係争について、自治紛争処理委員が公平・中立な第三者機関として、できる限り行政過程で簡易・迅速に係争の解決を図り、地方自治の充実、確立に資することを目的にするものであると、制度の趣旨を述べられております。

そういった意味で、違法のみならず普通地方公共団体の自主性及び自立性を尊重する観点から不当であると認めるときも、都道府県に対して必要な措置を講ずべきことを勧告しなければならないとされていると。そういった意味で、かなり訴訟と違う性格があるということでごさいます、15ページの下の方でごさいます、自治紛争処理委員による審査・勧告の制度は、民事訴訟とは異なり、次の2点において法的特色を有するものであると。

1つには、市町村が処理する事務について都道府県が法令上授与された関与権限を行使した結果生じた紛争に関し、行政過程において紛争処理を行うという点。2つには、自治事務に対する関与については不当をも含めた審査を行う点であると。こういう点を見ますと、自治紛争処理委員による審査・勧告の制度は、両当事者の主張をできるだけ広く尽くさせまして、同時に、住民に対する説明責任を果たせるということに配慮したものでなければいけないと。そういうことで、裁判について議論した判決の考え方は直ちには当てはまりませんよということをごさいます。

それから、そういった意味で、千葉県が主張するように、後に行われた審査申出における主張が、先の審査申出において、そのときもできたと、可能であったということであれば主張してはならないという話になるかどうかとなりますと、それを信義則違反であって、却下すべきと考えることは適當ではないと判断をしているわけでごさいます。

2番目の論点でごさいます、本件土地における本件事業の法施行規則4条の3第1項柱書括弧書の除外事由の該当の有無ということで、非常に分かりにくくなっております。これはこの条文集の8ページでごさいます。第10条というのがございます。第10条第3項に、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當な土地であって、次に掲げるものにつき、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農林水産省令で定める基準に従い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してあります。

この第10条第3項では、農地として確保していかなくてはならない種類の土地を列挙してございます。例えば第1号では、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と。これは大規模な農地は守っていこうという思想のようでございますが、これは実は現在では、その政令にありますように、10ヘクタールとなつてございますが、この係争が起りました当初は20ヘクタールということでもございました。その20ヘクタール以上のものについては保全をするという考え方でございました。

それから、第2号でございますが、土地改良法第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または変更、区画整理、農用地の造成その他の農林水産省令で定めるものの施行に係る区域内にある土地と。つまり、農地として生産性を確保するために事業を投入したと、そういう土地というのは保全しようという考え方でございまして、ここに施行規則の第4条の3がございまして、法第10条第3項第2号の農林水産省令で定める事業は、次に掲げる要件を満たしているものとする。次のいずれかに該当する事業であることということで、いろいろ区画整理だとか、農業用排水施設の新設又は変更とか、農用地の造成と書いてあるんですが、この括弧書きで、「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を除く」と書いてございます。

そういう意味で、我孫子市としましては、土地改良の事業が行われていたとしても、この括弧書きに当たる場合には保全すべき農地にはならないという主張ができるわけでございます。そういう背景がございまして、16ページの2のところ、施行規則第4条の3第1号柱書括弧書の除外事由に当たるかどうかということが論点になるわけでございます。

そこで、判断でございますが、本件農用地利用計画変更案の内容は、根戸新田の土地約14.8ヘクタールについて、集団的に存在する農用地の規模が20ヘクタールを下回っていることにより、集団的に存在する農用地として確保すべき土地には該当しないと。先ほど申しましたのは、実は基準がその後変わっていて、10ヘクタール以上のものは保全すべきということになったんですが、この時点では、20ヘクタールを下回っていれば保全すべきものにならないということでもございまして、そこについて触れてございます。

そういう意味で、また第2号から第5号までの各号の規定にも該当しないから農用地区域から除外するものであると。まず同項第1号に規定する集団的に存在する農用地で一定規模以上のものの具体的な規模は、施行令第6条において規定されており、その規模は、平成21年の改正によって平成22年6月1日以降、20ヘクタールから10ヘクタール

に引き下げたと。ただし、前回の勧告で、「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条の規定に基づいて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（現行第6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」と勧告してございます。

そういった意味で、改めて同意基準をつくって、同意をするかどうか考えるときも、もう10ヘクタールに変更されたのだから、14.8ヘクタールあるから同意はできないということは言うてはならないと前回の勧告で申し上げているわけでございまして、そういう意味で、14.8ヘクタールですから、20ヘクタールよりも下回っているということで確保すべき土地に当たらないことになるわけでございます。

それで、同意基準については経過措置が千葉県知事において設けられており、本件協議による当該規模の基準は20ヘクタールであることから、14.8ヘクタールである根戸新田の土地はこの基準に該当しないことになるとしています。

他方で、千葉県知事は、本件土地は、先ほど申し上げましたが、本件農用地利用計画変更案が、法第10条第3項第2号の規定により農用地とすべき土地を農用地区域から除外するという内容を含むものであるとして、本件不同意を行ったと。つまり、先ほど申しましたが、土地改良事業で生産性を向上している事業であるので、同意をしてはならないということになるのだと千葉県知事は判断しているわけでございます。

それについてどうかということをも18ページ以降に書いてございます。すなわち、本件土地について、法第10条第3項第2号に規定される土地改良法第2条第2項に規定する土地改良事業またはこれに準ずる事業で、農業用排水施設の新設または変更、区画整理、農用地の造成その他の農林水産省令で定めるものの施行に係る区域内にある土地であるか否か、ここが論点でございまして、これを一つ一つ検討していくというのが次の過程でございます。

(1)で、「本件土地における本件事業の事業目的」。そういった意味で、事業目的が先ほどの括弧書きのような事業目的であれば、もはや農地として確保する必要がないということになるわけでございますが、それが果たしてどうなのかということをご判断してございます。

本件土地における本件事業の事業目的については、昭和38年概要書中「事業の目的」

において、「手賀落掘の弁天掘と六軒掘との合流点附近に手賀排水機場を設け、…沼周辺耕地の湛水被害をなくし、…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、…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」と記載されていることから、本件事業は、全体として「農業の生産性を向上することを直接の目的とする事業」であることが認められると書いてございます。

我孫子市は、本件の土地が、単に排水の受益だけを受ける土地であると。そういうことから、農業の生産性を向上することを直接の目的とする区域には含まれないと主張しております。ただ、それにつきましては、排水条件の改善のみによっても、生産性の向上を図ることは可能であると。それから、一つの土地改良事業において、排水のみを改良するという場所と、用水のみを改良する場所が組み合わさって、全体としてすべてのこの地域の生産性向上を図ることも考えられると。そういう意味で、土地改良事業の受益が排水受益のみであっても、生産性を向上することを直接の目的とする事業に該当しないとは言えないだろうとしているところでございます。

したがって、本件土地が排水受益地であるため、農業の生産性を向上することを直接の目的とする事業の施行に係る区域には含まれないということではできないとしているわけでございます。

なお、事業全体の事業目的と、一部区域の事業目的が違うということがあるかという点について議論しておりまして、基本的には一致するものと考えられると。本件審査において、農林水産省の言ったことも踏まえて判断すると、全体として農業の生産性を向上することを直接の目的とする土地改良事業において、その施行区域内の一部の区域については農用地の災害防止のみを目的とするという事業の実例はないと考えられるのではないかということを行ったわけでございます。

これを踏まえまして、今度は、我孫子市が具体的にどういうことを言ったかということについて、検討してございます。

①でございますが、近くの土地について、農用地であっても市街化区域に編入されていると、そういうことで、その土地の事業目的が本件の事業目的にも推認できるのではないかということについての判断でございます。

我孫子市は昭和45年に、隣接の地域が市街化区域に編入されたのは、もう市街化区域であって農用地として保全をすべき地域ではないという前提で、市街化区域に編入されたのだらうと。そのときに何故そういうことができたかという、農業防災事業の受益地と

みなされていて、生産性向上を目的とする事業の受益地ではないと思われているのではないかと主張しているということでございます。

我孫子市は、千葉県が昭和44年に作成した農業関係実施状況図とか優良農地区域図に今回の土地が図示されていないこと、それから、農林部も本件土地を実施区域の農用地とみなしていなかったか、もしくは農林漁業調整を必要としない防災事業に係る区域としてみなしていたのではないかと推認できると言っているわけでございます。つまり、そういう図に載っていない、それから、隣接の地域が市街化区域になったと、そういうようなことで、本件の土地もそういうものではないか。それから、本件の土地自体もそういう図に載っていないという主張をしていました。

「しかしながら」からでございますが、近接地域を対象とした農地防災事業の受益地としての主張・立証によって、つまり、隣がそうだからといって、この土地について主張・立証は尽くされていないものと考えられると。また、その我孫子市の別の地区、それから、柏市の両地区が市街化区域に編入される際の農林漁業調整の資料がないということが、直ちに我孫子市の主張を立証するものにはならないということを申し上げております。

それから、20ページでございますが、そういう図が千葉県庁内部において、土木部局が農林部局と協議・調整する前に作成した図面であるということが判明しておりまして、そうしますと、農業関係の実施状況が正確に反映されているということも言えないだろうということを行っているわけでございます。

したがって、我孫子市の主張は、判断を覆すほどのものではないということを言っております。

それから、2番目に、我孫子市の方が、この土地に係る事業の受益地と賦課金の関係について議論しております。我孫子市は、手賀排水機場に係る、ポンプ場に係る排水受益に係る賦課金について、千葉県の方は、賦課金は農地防災事業と同じような「0%でも良い」と認めていたという主張をしております。つまり、それぐらいの賦課金しか課さないのであるから、もはや農地としていろんな受益を受けているのではなくて、農地防災事業の受益地であるということを千葉県は認めているのではないかとこのことを言っているわけでございます。

「しかしながら」以降でございますが、我孫子市の依拠する資料は、昭和45年を基準として平成8年に至るまでの手賀沼関係市町の人口増加率、財政規模の増加率の急増に比して、手賀沼土地改良区のそれらはこれらの増加率をはるかに下回っており、むしろ排水

施設の維持管理費が増加していく中で、本施設が手賀沼の排水を促進することによって、我孫子市周辺住民の一般財産の保全にも寄与していることを述べたものであると。「0%でも良い」旨の記載は、このような文脈において理解すべきであるとしております。

この点について、次のページの「したがって」以降でございますが、本件のような、以前に土地改良事業が実施されたが、その後都市化が進展した地域における賦課金の負担割合が当該地区における受益の効果を正確に反映するものではないとすることができる。つまり、農業の生産性を向上することを直接の目的とした事業であるのか、あるいは、農用地防災事業であるのかを判断する上で、賦課金の負担割合の多寡は直接の根拠になるとは言いがたいとしてございます。

3番目でございますが、「本件事業の施行以前に本件土地が相当の生産性を有していたこと」。我孫子市の主張では、もともとの農地は相当生産性が確保できていた土地だと。新たに事業をすることによって生産性が向上するとした農地ではないという主張がございました。

これにつきましては、本件土地がもともと相当の生産性を確保できていた農地であったとしても、生産性を向上することを直接の目的とする事業を実施することは可能であると認められると。もともと相当の生産性を確保できていたと主張することが、生産性向上することを目的としていないということへの根拠にはなりがたいということを行っているわけでございます。

次に、22ページでございますが、ここは少し議論があったところでございますが、「事業目的との関係における受益の現状の評価」。我孫子市は、もうこういう事業をやってから60年以上は経過して当時とは環境が激変していると。受益実態がどのように激変しているかが、その事業の目的が当初からずっと変わらないという論理は、合理性を欠くという主張をしております。これにつきましては、仮に受益の現状により事業目的が変更されるという考え方に立つならば、土地改良事業の施行区域においては、常に受益の現状を検証し把握することが必要であり、その上でその都度、事業目的を確認し続けることが必要となると。また、事業目的を確認し続けるための受益の現状に関する評価基準が必要となるが、土地改良法その他関連法規は、それに関する規定を設けておらず、このような考え方に基づくものではないと考えられると。つまり、現行制度によれば、事業の施行中に目的変更がなされるのであれば、明示的に行われるはずであり、黙示的に目的変更が行われることは、現行制度の予定していないところと考えられるとしてございます。

23ページでございますが、なお、我孫子市は、当該土地を農用地区域から除外した後も、農業的土地利用を継続する計画である旨述べているが、そのような場合は、農用地区域からの除外は、むしろ計画の達成を困難にするおそれがあると。したがって、農業的土地利用を継続するために、事情変更を理由とした農用地区域からの除外を求めることが一般的に行われるとは考えがたいと。仮に、長期間が経過し、受益の現状が大きく変化して農業外の利用が適切になった場合には、通常、法第13条第2項の規定が適用されることになると考えられるので、このような場合における農用地区域からの除外の途は、一般的に確保されていることを付言すると。

我孫子市の計画では、こういう計画から除外したとしても、農用地として保全すると言っているものですから、それはどうなのかと。もし違う目的に使うなら農地転用というのがありますよということをおっしゃられるわけでございます。

「まとめ」といたしまして、本件審査は、本件土地が集団的に存在する農用地で一定規模以上のものではなく、また、法第10条第3項第3号から第5号に規定する土地に該当しないことを確認した上で、同項第2号に規定する土地に該当するか否かについて検討したものであると。

ここまで検討した結果、本件土地における本件事業は、生産性を向上することを直接の目的とする事業であり、法施行規則第4条の3第1号イ及び同条第2号に該当するものであると認められると。また、受益の現状によって事業目的が変更することはないと考えられると。したがって、本件土地は、法第10条第3項第2号に規定する土地改良事業の施行に係る区域内にある土地に該当すると認められると判断をしたわけでございます。

最後のところでございますが、24ページに、もとより、立法政策の問題としては、地方分権の意義を踏まえて、農用地区域のあり方について、市町村の判断をより尊重する仕組みに転換することは十分に検討の余地があり、自治紛争処理委員もそのことを否定するものではない。しかしながら、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が求められた千葉県知事にとって、本件土地が法第10条第3項第2号に規定する土地に該当するか否かを判断するに当たり、裁量の余地はないと解さざるを得ないことから、本件審査における千葉県知事の不同意について、違法の問題も不当の問題も生じないと考えられると。

つまり、法政策論、制度論としてはあり得ることではあるかもしれないが、今の法体系を前提にすると、千葉県知事が裁量によってこれを同意することはできないということ

書いてございます。

非常に難しい問題を大まかに短時間で申し上げましたのでどうかということがございますが、私からは以上にいたしまして、自治紛争処理委員の大橋先生もいらっしゃいますので、よろしくお願ひしたいと思います。

以上でございます。

【磯部委員長】 ありがとうございます。大変込み入った話を要領よく解説していただいて、よく分かりました。

それでは、ただいまのご説明につきまして、ご意見、ご質問等ございましたら、どうぞご自由にお願ひいたします。

【岩崎委員】 まず制度的なものなんですけれども、本件とは直接は関係ないんですけども、国地方係争処理委員会は、国と地方の係争処理を扱うんですが、国側からは申出ができないというつくりになっていますよね。この自治紛争処理委員は、都道府県と市町村の間の係争処理の仕組みであるということですが、同じように、都道府県からの申出はできないというふうになっているのか。対等・協力ということであれば、両方できるのかということと、それから、県と県とか、市町村と市町村といった自治体間の問題に対しても対応できるのかと、まず仕組みの問題を教えてくださいませんか。

【山崎行政課長】 まず関与に関する係争につきましては、国地方係争処理委員会と自治紛争処理委員は全く同じ仕組みになっておりまして、国が当事者の場合には地方の側からしか申出を行えないと同じように、県が関与した問題について、市町村の側からしか自治紛争処理委員には申出ができないこととなっております。そこは全く同じ構造になっています。

それから、県と県とか、市町村と市町村というのは、実は関与の問題はありませんで、つまり、権力的にどちらかがどう関与するという話ではなくて、まさに自治紛争になります。これは今日机上配付をしてございますが、佐賀県と長崎県において、管轄境界の争いが出てございますが、こういうものについては、分権一括法以前にもありました自治紛争調停という制度がございます。これは当事者の申請によって、どちらからでも申請ができるわけですが、県同士の争いの場合には、総務大臣が任命する自治紛争処理委員が、それから、市町村同士の争いときには、都道府県知事が任命する自治紛争処理委員が、あるいは市町村の内部の機関間の争いの場合もございまして、そういう場合にも都道府県知事が任命した自治紛争処理委員が対処するようになってございまして、これは解決の見込みがあ

るようなときにやるという感じになってございます。

以上でございます。

【磯部委員長】 その点よろしゅうございますか。

【岩崎委員】 調停と紛争が違うということですかね。

【磯部委員長】 そうですね。関与をめぐるものに関しては縦というか、そういう関係になっております。

【岩崎委員】 関与の問題と、それからあと、調停とは分けて考えていると。結構です。ありがとうございます。

【磯部委員長】 大橋先生、何かございますか。補足的なものは。

【大橋委員】 私は、本日は、どういう立場で発言したらよろしいでしょうか。

【磯部委員長】 ご苦勞になっているもので。

【大橋委員】 この紛争が昨年最初にかかった際には自治紛争処理委員制度の第1号の案件だったものですから、どのような形で審査しようか、いろいろ議論しました。今年の2度目の紛争処理では、地方自治の基本的な仕組みということで、先ほどご紹介あったように、かなりいろんな論点に当たっているのです。自治紛争処理委員の判断の頭のところにあるように、対等な自治体と自治体とが紛争したときに、中立の第三者が両者の言い分をよく聞いて、それぞれについて考えたことを丁寧に説明しようという、そういうスタンスでやったものです。したがって、何か一点でバサッと決着をつけるという、そういう発想ではなくて、一つ一つ丁寧に説明していくということで進めました。ですから、例えば、民事訴訟のような形で、前に1回もう議論したから今回はもう審査しませんというような対応はしないで、丁寧に当事者の話を聞くというようなスタンスで進めたものです。具体的には、県と市のお考えを実際にお聞きしたということです。それと、実際に紛争で扱われる案件自体は、地方自治の問題ということに加え、各行政分野で起きてくることなので、今回でいいますと、農地とか、農業の法律問題が出てきますので、普段なかなか争われなような問題がここに出てきて、ひとつの有権的な解釈が示されるということになるものです。審査の結果の影響が、農業の方の運営というか、法解釈の問題にも及びます。ですから、農水省の方からは丁寧に話を聞いてというようなこともやったという、そんな進め方をした点に特徴があるのかなと思います。

【磯部委員長】 はい。そうですね。

【長谷部委員長代理】 大ざっぱな質問で申しわけないですが、19ページの上半分の

ところで、一応の結論らしきものがもう出ていますよね。農業の生産性を向上することを直接の目的とする事業だろうと。そうすると、一応はこれが結論なんだろうけど、我孫子市の方がいろいろ、特殊事情があるという主張をしておられるので、23ページで言及されているように採り上げにくい主張もあったけれども、何とか採り上げることでできそうなものもあるので、それにはお答えしておきましょうと、そういうスタンスででき上がっていると考えてよろしいですか。

【大橋委員】 論点はそれぞれについて理由があるというか、難しい問題を含むと思いましたが扱ったわけです。一番ポイントになったところは、先生がおっしゃったように、この土地で行われた事業が防災のためにやったものなのか、そうではなくて、やっぱり農業の生産性を向上させるためにやったのかという、そこが一番中核だったものです。そこを丁寧に審査したということなのです。

【長谷部委員長代理】 なるほど。分かりました。どうもありがとうございます。

【大橋委員】 この仕組みでは、農業の基盤整備にお金を費やしたところについては、農地としてきちんを守るとというのが法律の基本的なつくり方なものですから、そこを踏まえながら我孫子市の主張することが妥当なのかというようなところを検討していったのです。すごくたくさん論点はありましたが、一個一個丁寧に対応して、審査の結果の中で意見を述べる内容にはなっていると思います。

【磯部委員長】 これは実際問題として、一般論として言った方がいいのかな。県が同意すれば問題ないわけですね。というか、その紛争が生じないわけですね。

【大橋委員】 ええ。そうですね。不同意という関与が争われたわけです。

【磯部委員長】 しかし、こうして議論すると、県知事には実は裁量性はなくて、だから、同意しなきゃいけないということになるんですかね。

【大橋委員】 そのように運用しているようです。今回と同様の変更の申請案件はすごくたくさんあって、それで、県の方の言い分としては、今回の案件は同意できない案件だという解釈です。具体的な数字は忘れましたけども、件数でいくとかなりたくさんある中での判断です。

【磯部委員長】 実際にはたくさん認められていて。

【大橋委員】 実際には、不同意の処理は極めて少ないようです。

【磯部委員長】 市側に何かこれを、こういうふうに使いたいんだ、そっちの方が土地利用の合理的な利用に資するんだとかというような積極的な主張はないんですね。

【大橋委員】 市は条例を制定して、ここは独自に農用地などを保護していきたいという事で、すぐに開発というようなお話ではなかったと思います。ただ、その前提に、この法律の解釈問題がありました。

【磯部委員長】 そうですね。

【篠崎委員】 この仕組みというのではこれが初めての案件なんですね。この同じ千葉県でたくさん事例があったということですが。

【大橋委員】 事例としては、農用地利用変更の同意の案件というようなものがたくさんあった中で、不同意の事例は非常に少なかったと記憶しています。

【篠崎委員】 事例はたくさんあったんですね。紛争案件はこれだけだと。ということは、ほかのところでは知事が認めておられて。

【大橋委員】 ほかのところでは、この基準で当てはめて、両者異議なく進んでいるところだったと思います。

【篠崎委員】 それで、むしろこれで、継続して農用地として利用するつもりであるということを我孫子市はおっしゃっているわけですね。23ページのところはそうですね。農業的土地利用を継続する計画であると。

【磯部委員長】 長期的に見れば変わってくることがあるかもしれないけど、そのときはそのときということなんじゃないかな。

【篠崎委員】 ということなんですね。

【大橋委員】 この法律の枠組みから外れますと、法律の制限はかからないということになるものですから、そこから先の展開はよくわからないところです。

【磯部委員長】 そうなんですよ。だから、そういう意味じゃ土俵があって、そこに乗っかってきた限りではこうならざるを得ないという結論で。

【岩崎委員】 我孫子市が例として挙げている隣接のというのがありますよね。これはその隣接のを持ってきていますが、それも土地改良事業と関連する地区だったんですか。

【山崎行政課長】 そうです。隣接の地域について同様の事業をやっておっただろうと。それについて市街化区域に編入したので、もう農用地として保全しなくていいと考えているんだらうと。その事業と同様の事業が展開されているはずなので、この土地もそうなんじゃないでしょうかという見方です。

【岩崎委員】 土地改良区だったんですか。

【山崎行政課長】 同じ手賀沼の事業の中身であったと。隣接の地域についてこういう

判断がされているんだからいいんじゃないでしょうかと。

【岩崎委員】 柏市北柏地区というのも同じ。

【山崎行政課長】 はい。そうですね。

【新田企画官】 補足ですけれど、8ページのところに千葉県の主張のところがございまして、今申しましたように、同じ事業であったとしても、この千葉県の1段落目の適正な市街化区域の設定上支障があると認められるときは、「土地基盤整備事業」を実施した農用地であっても、市街化区域に含めることができると、こういう扱いをしております、おそらく隣接地域については、こういう考え方で外したのであろうと。実態問題としてかなり市街地化が進んでいたという実態がどうも当時あったようでございまして、そこは根戸新田の土地と実態上もかなり差があったということで、現状追認的な形で外したのではないかというのが当時の整理だったようでございます。

【磯部委員長】 なるほどね。いかがでございましょうか。第1号の事件で大変丁寧な前例ができたということで、今後モデルになるのではないかと思います、ありがとうございました。

ほかにご質問、ご意見等ございませんようでしたら、今のはご報告というか、ご説明を伺って、よく分かりましたということでございますので、その他のご報告に関しまして。

【山崎行政課長】 それでは、参考までに机上配付しておりますが、これは新聞記事でございまして、何が今調停で起こっているかという話を概略を申し上げます。これはそういう意味では関与に関する申出ではありませんので、長崎県と佐賀県という対等な行政権を持っているところの紛争ということで、自治紛争調停の申請が今起こっているということを出しています。

平成22年の11月11日の新聞記事を参考までに配付しておりますけれども、佐賀県側は、両県の陸地から等距離の境界を主張すると。これは何かといいますと、佐賀県唐津市沖の玄界灘で、海砂ですね。砂利とか砂とかそういうものの採取を認可する境界というのがあります。それを海では境界が明確ではないものですから、長崎県は長崎県の管轄区域だと思って、業者に海砂の採取を認めておる、認可しておると。佐賀県の側からすると、その海域は本当に長崎県の海域なんだろうという議論でございまして、佐賀県側は、両県の陸地から等距離のライン、等距離線ですね。等距離線をその境界だと主張していると。長崎県側は、等距離ラインよりも佐賀県側にある漁業取締ラインと。これは漁業取締まりの関係で佐賀県が認めたラインがあるんですけれども、その北限を境界とすること

で、平成13年にもう合意したという主張をしております、それで、その合意に基づいて長崎県内の業者に認可を出していたんだと。両県は平成20年ぐらいから、その合意があったか、なかったかということも踏まえていろんな協議を繰り返してきたわけですけど、決裂をいたしまして、佐賀県はそういう砂利の採取をする境界は、現在は未確定であるということを確認してくれという話で調停を求めてきたと。長崎県の方は、その平成13年に既に合意があって、自分のところの管轄海域であるという主張をしていると。

この難しいところは、市町村界が県境になるんですけども、そういうものが海の上にはありませんので、そうすると、それを定めてしまう方法はもちろんありますけれども、そうではないとすると、それぞれの行政目的、行政分野に応じて、管轄区域の合意をしている場合が多いと。していない場合にはどうなるかというような議論。しているという主張の部分と、していないという主張の部分で対立しております、かなり激しい、かけ離れた主張をしているというのが今続いておまして、そういう状況でございます。

こういう調停もあまり、自治大臣なり、総務大臣なりが任命する自治紛争処理委員なり、昔の自治紛争調停委員がやるケースがあまり多くありませんので、最近はやっぱりこういうふうな議論をオープンに持ち込んで、第三者に委ねるという部分がでてきた。ただ、調停の場合にはあくまでも合意しないと調停になりませんので、どちらかがだめだというふうになれば、今回の、今日ご紹介した関与に対する審査・勧告とは違いますので、取り扱いをどうするかなという話が今あるわけでございます。

以上でございます。ご参考までに。

【磯部委員長】 はい。ありがとうございます。仕組みに関してはよろしゅうございますか。中身に関しては、これはこれからの事案で。

もう始まっているんですか。

【山崎行政課長】 ええ。かなり何遍もやっております、なかなか大変な状況でございます。

【磯部委員長】 これは等距離ラインと漁業取締ラインの差はどれぐらい、相当あるんですか。

【山崎行政課長】 相当、どういうふうに言ったらいいか。相当というのは……。

【磯部委員長】 大体の話。

【新田企画官】 実際そのすき間の範囲で砂利採取を行っている業者があります。結構な量をとっているというのが実態のようでございます。

【山崎行政課長】 その等距離ラインをとってしまうと、それは完全に佐賀県側になりますので、だからもう、海の上というのは、ご参考までに申しますと、何もしていなければ行政対象ではないんですけど、何かをすれば行政対象になって、もうそこは顕在化しますので、今回に関して言うと、どう触れるかという問題もさることながら、海砂をとっているところがどっちに入るかというところがわりとポイントになってございまして、かなり対象にブレはあるわけでございます。

【磯部委員長】 税金がかかったり、どちらかが課税するかとかいう話にもなるわけですか。

【山崎行政課長】 それはそういうことでございますね。はい。

【磯部委員長】 よろしゅうございましょうか。ほかには特にございませぬようでしたら、本日の委員会はこれで終了とさせていただきたいと存じます。よろしゅうございましょうか。

それでは、本日の委員会の議事要旨及び議事録につきましては、委員の皆様にご確認いただいた上で、会議資料とともに公表したいと存じますので、よろしく願いいたします。

それでは、本日の委員会はこれをもちまして閉会とさせていただきます。ありがとうございました。