

審査申出書

審査申出人

我孫子市長 星野順一郎

審査申出人代理人

代理人目録に記載のとおり

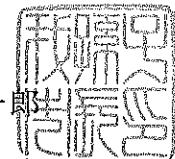
相手方

千葉県知事 鈴木栄治

平成 22 年 2 月 24 日

総務大臣 原口一博 様

審査申出人 我孫子市長 星野 順一郎



審査申出人代理人

高橋 峰生



同

島田 亮



同

佐藤 栄治



同

中村 治聖



同

渡辺 和夫



同

大畑 照幸



同

徳本 博文



同

大野 祐信



同

四家 秀隆



第1 審査申出に係る県の関与

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4項で準用する同法第8条第4項の規定に基づき我孫子市が行った協議に対する千葉県知事の不同意

第2 審査申出に係る県の関与があつた年月日

平成22年2月15日

第3 審査申出の趣旨

我孫子市が平成22年2月1日に行った法第13条第4項で準用する同法第8条第4項の規定に基づく協議に対し、相手方である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行うことを求める。

第4 審査申出の理由

1 我孫子市が千葉県知事に対して行った協議の経緯について

市町村は、農業振興地域整備計画を変更しようとするときは、法第13条第4項で準用する同法第8条第4項の規定に基づき県知事に対して協議を行い、この場合において、当該変更に係る農業振興地域整備計画のうち法第8条第2項第1号に掲げる事項に係るもの（以下「農用地利用計画」という。）については、都道府県知事の同意を得なければならないとされている。

我孫子市は、法第12条の2第1項の規定により実施した基礎調査の結果及び経済事情の変動その他情勢の推移を受け、関係する土地改良区、農業協同組合及び我孫子市農業委員会からの意見聴取を行ったうえで、本市諮問機関である我孫子市農業振興協議会の同意を得て農業振興地域整備計画の変更案（以下「計画変更案」という。）を作成し、計画変更案を30日間の縦覧に付した結果、計画変更案のうちの農用地利用計画に対する異議の申出がなかったため、千葉県知事に対し平成22年2月1日付で上記の協議を行った（甲第1号証「農業振興地域整備計画の変更協議の申出について」）。

この協議の申出に対し、千葉県知事は、平成22年2月15日付農地第978号をもって不同意とする旨を回答した（甲第2号証「農業振興地域整備計画の変更協議の申出について（回答）」）。

2 本件不同意の違法・不当について

千葉県知事に対し我孫子市が協議を行った計画変更案は、我孫子市大字根戸新田字元川岸66番地先の合計148,007.62m²の土地（以下「根戸新田の土地」という。）を農用地利用計画で定める農用地区域から除外する内容を含むものである。

計画変更案は、法第10条第1項の規定に従い、千葉県知事が定めた農業振興地域整備基本方針に適合するとともに法第4条第3項に規定する計画との調和が保たれたものであり、かつ、農業振興地域の自然的経済的社会的諸条件を考慮して、農業振興地域において総合的に農業の振興を図るための必要な事項を一体的に定めたものである。

当然、これは、本市が地方自治法に基づき議会の議決を得て定めた基本構想にも即したものであり、本市市議会では、平成15年6月定例会において、根戸新田の土地の約9割を所有する地権者連署により提出された「農用地指定除外を求める請願」を探査している。

計画変更案は、市の自治事務として、長年にわたり地元農家や土地所有者ならびに関係機関で合意を積み上げる中で策定してきたものであり、千葉県知事はこの計画変更の趣旨を最大限尊重すべきである。

千葉県知事は、本件不同意の理由を、根戸新田の土地の一部（約6.6ha）が法第10条第3項第2号に規定する事業の施行区域内の土地であることを挙げているが、これを理由に不同意としたことは、以下に述べるとおり、違法であるとともに市の自主性及び自立性を尊重する観点から不當である。

（1）根戸新田の土地の一部（約6.6ha）を、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「規則」という。）第4条の3第1号の括弧書きの適用除外事業の施行に係る区域内にある土地として見なさず、法第10条第3項第2号に規定する事業の区域内の土地であると断定して、不同意としたことの違法・不当について

ア. 計画変更案において、本市が根戸新田の土地を農用地区域から除外しようとする根拠は、根戸新田の土地が法第10条第3項各号に掲げるものに該当しないためである。

千葉県知事が不同意とした理由は、根戸新田の土地の一部（約6.6ha）が法第10条第3項第2号に該当するというものであるが、同号に該当するとされる根拠の国営手賀沼干拓土地改良事業は、以下の点で同号で規定する農林水産省令で定めるものには該当しないものである。

国営手賀沼干拓土地改良事業は、根戸新田の土地の一部（約6.6ha）を排水のみの受益地としているが、この事業は、千葉県から提供をうけた事業計画明細書によれば、「一度降雨により利根川が増水すれば手賀堀樋は閉鎖さ

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・P + 5.40mに達し、沼周辺耕地1,735ha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ている。(甲第3号証「国営手賀沼干拓土地改良事業計画明細書」)

そして、この計画明細書に記された「事業の目的」の中では、「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16,304haからの流出水を利根川の水位に左右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、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、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ものである。」と記されている。

干拓や耕地の造成、用水確保の受益区域には含まれず、排水路整備や暗渠埋設などの直接的な基盤整備を一切伴わない「排水のみの受益地」とされた根戸新田の土地の一部(約6.6ha)は、この事業の目的にあるように、まさに「湛水の被害」をなくすための事業受益地であり、規則第4条の3第1号括弧書きの「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」の事業の施行に係る区域の土地に該当するものである。

したがって、根戸新田の土地の一部(約6.6ha)を受益地とする国営手賀沼干拓土地改良事業は、規則第4条の3第1号で適用除外とされる「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」であることから、法第10条第3項第2号に規定する事業には該当しないものである。

イ. また、この計画明細書の中では、「完全なる2毛作可能地にし」「近代営農への転換を画すもの」として、農業の生産性の向上に関する記述も行われているが、この点については、根戸新田の土地の一部(約6.6ha)のように排水のみの受益地であるところと、干拓や用水施設の整備などを行ったことによる受益地のところを明確に区分することが必要である。

国営手賀沼干拓土地改良事業は、事業化された際の現況認識の記述、事業の目的の記述ならびに実際の事業内容等から見ても、根戸新田の土地の一部(約6.6ha)に対しての事業の主目的が「湛水被害をなくす」ための「農用地の災害を防止すること」であることは明白なことから、「農業の生産性の向上」は副次的なものと見るべきである。

農業の生産性の向上が「直接の目的」ではないことは明白である。

以上のア及びイから、千葉県知事が、根戸新田の土地の一部(約6.6ha)を受益地とする国営手賀沼干拓土地改良事業を「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。」とした規則第4条の3第1号の適用除外対象事業として扱わず、「農業生産性を向上させることを目的として行う」事業と

見なして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适当である。

(2) 根戸新田の土地の一部（約 6. 6 ha）を受益地とする国営手賀沼干拓土地改良事業を、規則第 4 条の 3 第 1 号イの「農業用用排水施設の新設又は変更」に該当する事業と見なして不同意としたことの違法・不當について

根戸新田の土地の一部（約 6. 6 ha）を受益地とする国営手賀沼干拓土地改良事業は、この計画明細書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 年度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ものである。

農林水産省が技術的助言として定めた「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 12 構改 C 第 261 号農林水産省構造改善局長通知）第 13 の 1 の（2）の③においては、「旧制度開拓事業」についての記述で、「規則第 4 条の 3 第 1 号ハにおいて定められているとおり、「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」であるいわゆる旧制度開拓事業の施行に係る区域内の土地は、当該事業が戦後の食糧難に対処するための緊急開拓として実施され、造成された農地の中には、入植者の離農によって荒廃が著しく、保全の必要性の低い農地も含まれるものであるため、当該工事の施行に係る区域内の土地は、農用地区域として定める土地とはならないこと。」と記されている。

以上から、国営手賀沼干拓土地改良事業は、「旧制度開拓事業」に該当すると同時に、「昭和 35 年以前の年度に工事に着手された開墾建設工事」の事業であることが明らかであり、国営手賀沼干拓土地改良事業の受益地として扱われる根戸新田の土地の一部（約 6. 6 ha）は、事業途中の昭和 30 年に手賀沼干拓建設事業として確定されたとしても、規則第 4 条の 3 第 1 号ハの「農用地の造成」の括弧書きで記された「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」の施行に係る区域内の土地に当たるものと見るべきである。

しかし、千葉県知事は、根戸新田の土地の一部（約 6. 6 ha）について、規則第 4 条の 3 第 1 号ハの「農用地の造成」の括弧書きで記された「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」の施行区域内の土地として見なさず、排水受益の側面だけをとらえて、同施行規則第 4 条の 3 第 1 号イの「農業用用排水施設の新設又は変更」の事業の区域内の土地に該当するものと誤って判断し、計画変更案の協議に対し不同意とした。

国営手賀沼干拓土地改良事業は、前記（1）で論じたように、そもそも規則第 4 条の 3 第 1 号で適用除外とされる「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」であり、法第10条第3項第2号に規定する事業には該当しないものではあるが、その事業自体は、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、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。）」事業に位置づけられるべきものである。

千葉県知事が、「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。

（3）地方公共団体からの協議の申出に対し、同意をするかどうかを判断するために必要とされる基準を定めていないこと、及び公表されていないことによる、不同意の違法・不当について

地方自治法第250条の2第1項において、「都道府県の機関は、普通地方公共団体からの法令に基づく申請又は協議の申出（括弧内省略）があった場合において、許可、認可、承認、同意その他これらに類する行為（括弧内省略）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定め、かつ、行政上特別の支障がある場合を除き、これを公表しなければならない。」と規定されている。

また、同条第3項においては、「都道府県の機関は、第一項又は前項に規定する基準を定めるに当たっては、当該許認可等又は許認可等の取消し等の性質に照らしてできる限り具体的なものとしなければならない。」と規定されている。

しかし、千葉県ではこ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。

第5 我孫子市の主張

以上のとおり、本件不同意は、違法・不当なものであり、取り消したうえで同意とされるべきものである。

平成12年に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が施行され、市町村の事務の処理に関する国及び都道府県の関与は必要な最小限度に制約されるとともに、市町村の自主性及び自立性が尊重されるものとされた。

市町村の自治事務である農業振興地域整備計画の変更についての都道府県の関与にあたっても、その関与は必要最小限に制約され、市町村の自主性及

び自立性は尊重されなければならない。

特に、農業振興地域整備計画における農用地区域に設定された土地は、土地改良事業等の導入や相続税の優遇措置などのメリットがあるものの、それらを希望しない者や後継者不足に悩む農家等にとっては事実上土地利用規制のみが課せられるため、農用地区域の設定は、地域の特性、担い手農家の状況、基盤整備の状況、将来の地域農業の展望などを十分に考慮したうえで行われる必要がある。

我孫子市は、本計画変更にあたり、自主性・自立性を發揮してこれら諸条件を十分に検討し、地域農家等との度重なる座談会や関係機関等との調整も経て、根戸新田の土地を農用地区域から除外するものとした。

なお、千葉県知事の回答の「不同意の理由」の中で、「我孫子市が自ら策定した農業振興地域整備計画でも「土地改良事業又はこれに準じる事業（防災事業を除く）の施行に係る区域内の土地」は農用地区域に含める旨謳われているところである。」と指摘しているが、この方針は、当然のことながら、法第10条各項の規定にしたがって運用するものであり、同条第3項第2号で規定する事業の施行にかかる区域内の土地に該当しない土地は農用地区域に設定しないことを基本としているものである。

根戸新田の土地が、同条第3項第2号で規定する事業の施行にかかる区域内の土地に該当しないことは、前記第4の審査申出の理由の中で論述済みである。

千葉県知事は、国や県が食料自給率向上等を図るために農用地面積を極力確保していく方針であるとしても、法令を意図的に解釈・運用し、我孫子市の適正な計画変更に同意しないという違法・不当な関与は行うべきではない。

地方自治法第251条の3で準用する同法第250条の14第1項では、自治紛争処理委員は、都道府県の関与が違法な場合又は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當であると認めるときは、当該都道府県の行政庁に対し、理由を付し、かつ、期間を示して、必要な措置を講ずべきことを勧告するとともに、これを公表しなければならない旨定められている。

本件審査にあたっては、以上の趣旨をご賢察いただき、地方分権が損なわれることのないよう十分に議論を尽くされ、結論を出していただくようお願いしたい。

とりわけ、今般の議論が既に40数年前に完了した土地改良事業をめぐる議論であることを想起されたい。

なお、平成21年12月11日付政令第285号で改正された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）第5条の集団的に存在する農用地の規模に関する規定が、平成22年6月1日から施行されることから、本計画変更に係る集団的農用地の扱いに影響が出ることが想定

される。

よって、上記の結論を出していただく際は、第3の「審査申出の趣旨」で記したとおり、千葉県知事に対し、不同意を取り消したうえで平成22年5月28日までに同意をすべきである旨の勧告を行っていただきたい。

代理人目録

千葉県松戸市松戸 1336 番地 東風園ビル 6 階

審査申出人代理人 弁護士 高橋峯生

同 弁護士 島田 亮

同 弁護士 佐藤栄治

同 弁護士 中村治聖

千葉県我孫子市我孫子 1858 番地

審査申出人代理人 我孫子市環境経済部長 渡辺和夫

同 我孫子市環境経済部農政課長 大畠照幸

同 我孫子市環境経済部農政課主幹 德本博文

同 我孫子市環境経済部農政課課長補佐 大野祐信

同 我孫子市総務部政策法務室長 四家秀隆

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「農業振興地域整備計画の変更協議の申出について」
甲第2号証「農業振興地域整備計画の変更協議の申出について（回答）」
甲第3号証「国営手賀沼干拓土地改良事業計画明細書」（千葉県から提供を受けた資料）