

農用地利用計画変更不同意審査申出事件

申出人 我孫子市長

相手方 千葉県知事

反 論 書

平成22年4月8日

自治紛争処理委員 御中

審査申出人代理人 弁護士

高橋 峯生



同

島田 亮



同

佐藤 栄治



同

中村 治聖



審査申出人指定代理人

渡辺 和夫



同

大畑 照幸



同

徳本 博文



同

南雲 秀博



同

四家 秀隆



第1 争点の確認

- 1 本件における申出人の主張の大枠は、次の①ないし③である。
 - ① 我孫子市が農用地区域から除外しようとした根戸新田の土地の一部（約6.6ha）が、法第10条第3項第2号「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、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」に該当しないこと。
 - ② 仮に、根戸新田の土地の一部（約6.6ha）が法第10条第3項第2号に該当するとしても、同土地を必ず農用地区域として指定しなければならないものでないこと。
 - ③ 千葉県は地方自治法第250条の2第1項における「基準」を定めていないこと。
- 2 そして、上記①に関し、我孫子市は、さらに以下のiないしiiiを主張する。
 - i 本件が、規則第4条の3第1号本文括弧書き「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」の除外事由に該当すること。
 - ii 仮に規則第4条の3第1号本文括弧書きの除外事由に該当しないととして、本件は、同条第1号イでなくハに該当するとした上で、ハの括弧書き「昭和三十五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。」の除外事由に該当すること。
 - iii 仮に規則第4条の3第1号イに該当するとして、本件は同号イ括弧書き「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こと。
- 3 そこで、以下、争点①-i、争点①-ii、争点①-iii、争点②、争点③の順に検討する。

第2 争点①-iについて

- 1 本件が、規則第4条の3第1号本文括弧書き「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」の除外事由に該当するか否かに関しては、まず次の点が問題となる。

すなわち、同除外事由の規定する事業「目的」を検討するにあたり、国営手賀沼干拓土地改良事業（以下「本件事業」という。）全体の目的を見るのか、あるいは本件事業の目的を根戸新田の土地の一部（約6.6ha）との関係で個別に見るのかという点である。

これが問題となるのは、本件事業全体の目的の中には、根戸新田の土地の一部（約6.6ha）に関係のない目的が含まれているからである。

例えば、本件事業全体の目的の中には、干拓地を作出することが含まれるが、これは根戸新田の土地の一部（約6.6ha）とは何ら関係がない。本件事業により根戸新田の土地の一部（約6.6ha）が受ける受益は、手賀排水機場による排水受益だけである。

それにもかかわらず、根戸新田の土地の一部（約6.6ha）とは無関係な事業目的を根拠に、根戸新田の土地の一部（約6.6ha）を農用地区域として指定すべきことを、規則第4条の3が予定しているかどうか、ここでの問題である。

この点、規則第4条の3の根拠となる法第10条は、農業振興地域整備計画の「基準」を定めるものである。

そして、同条第3項第2号が、農用地区域として指定すべき土地に「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、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」を挙げるのは、一般にこれら土地の農業生産性が高く、農用地として確保すべき土地と解されるからである。このことは、同項を受けた規則第4条の3第1号本文括弧書きが、「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」を除外事由として明示していることから、明らかである。

このような法の趣旨からすると、規則第4条の3第1号本文括弧書きの解釈にあたっては、問題となる土地の個別事情ごとに、当該事業の「目的」を見るべきことは当然である。

なぜなら、一つの土地改良事業であったとしても、当該事業による受益の内容・程度は、場所によって違う。その結果、同じ土地改良事業の対象区域であっても、同事業の施行により農業生産性の向上を目的とする土地と、災害防止等他の事項を目的とする土地とが存在しうる。そして、後者の土地については、当該事業が農業生産性の向上を直接の目的としていない以上、農用地として確保すべき必要はないからである。

そして、このことは千葉県も当然の前提にしているものと解される。

すなわち、本件事業は、手賀沼を干拓する内容を含んでいた。このことからすれば、本件事業は、規則第4条の3第1号ニの「干拓」に該当するようにも思われる。ところが、千葉県は「干拓」の該当性は全く考慮せず、同号イのみを問題にした。これは、本件事業全体としての目的でなく、根戸新田の土地の一部（約6.6ha）との関係において本件事業の目的を見ていることの現れと言える。

以上の通りなので、規則第4条の3第1号本文括弧書きの「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（約6.6ha）との関係において事業目的を見る必要がある。

- 2 以上を前提に、本件事業の目的が、根戸新田の土地の一部（約6.6ha）との関係で、規則第4条の3第1号本文括弧書きの除外事由に該当するかが問題となる。

この点、同除外事由は、「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」である。

ここで注目すべきは、同除外事由が、農業生産性の向上を「直接」の目的としないものであることを求めている点である。つまり、農業生産性の向上を「間接」の目的とする場合や、農業生産性が「副次的」「結果的」に向上する場合は、この除外事由に該当することになる。

ところが、千葉県は、意図的に「直接」という規則の文言を省略し、議論をミスリードしようとする。

例えば、答弁書5頁13行目以下には、「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。」と記されている。しかし、この中には、何故か「直接」という文言が出てこない。

このように、千葉県は、敢えて「直接」という文言の使用を避けようとする。しかし、これは規則の条文を無視した主張である。

本件事業の目的を検討するにあたっては、根戸新田の土地の一部（約6.6ha）との関係で、事業の「直接」の目的が農業生産性の向上にあるか否かが検討されなければならない。

- 3 では、規則第4条の3第1号本文括弧書きの言う、農業生産性の向上を「直接」の目的としないものとは、どのようなものか。

この点、同除外事由は、農業生産性の向上を「直接」の目的としないものの例として、「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」を挙げる。つまり、同例示は、農用地の災害防止が主目的である場合は、農業生産性の向上が「直接」の目的とならないことを示すものである。

このことから、次の理が導かれる。

土地改良事業等の施行により災害を防止することが主目的の場合、その結果、農業生産性がどれ程向上しようが、当該事業の「直接」の目的は農業生産性の向上でない。たとえ当該事業において農業生産性の向上も意図されていたとしても、それが主目的である災害防止の結果としてもたらされるのであれば、当該事業における「直接」の目的は農業生産性の向上ではない。

- 4 以上を踏まえて、本件を検討する。

- (1) まず、根戸新田の土地の一部（約6.6ha）との関係で、本件事業の「直接」の目的が農業生産性の向上にあったか否かが問題となる。つまり、根戸新田の土地の一部（約6.6ha）との関係で、本件事業の「直接」の主目的が災害防止目的にあったのか（この場合は、論理必然に、農業生産性の向上が「直接」の目的ではないことになる。）が、問題となる。

この点を検討する上では、そもそも本件事業に関連する歴史的経緯を見る必要がある。

- (2) 昭和30年に再編したとされる手賀沼干拓土地改良事業は、昭和21年に着手された印旛沼手賀沼国営干拓建設事業を引き継いだものである。そのことは、本件事業の計画概要書から明らかである。また、その事業目的は、多少記述は変えつつも、当初から水害除去目的で一貫している。

県から提供を受けた資料であり、事業化当初の頃の事業概要書である「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）（甲第4号証）によれば、4の「計画」（p4）の中で、「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疎水路の開墾を企図するものとす。」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。」と記している。

また、手賀沼の洪水対策の現況認識にもなっている昭和13年、16年の水害について、我孫子市教育委員会発行の「手賀沼周辺の水害」（中尾正己著）（甲第5号証）には次のように記されている。

「昭和13年6月下旬の豪雨で布佐の三畝割堤防が崩れて布佐の町に濁流がなだれ込み、一方弁天掘りの水があふれて大森、木下の市街地に浸水した。大森町では六軒の十字路のあたりが一番ひどく、大人の胸よりも深くなり、庇の下一尺を残すのみという家を始め、附近には床上浸水家屋が続出した。弁天橋は舟で渡り、その先六軒堀にかけてはほとんど床下、上町の大木鉄工所の所まで来てまだ二尺の水があり、そこから浦部の坂下まで舟で行ったということである。一方、木下駅前の通りもおおむね床下に浸水し、三つ角の数軒先まで水びたしとなった。大森町と木下町の浸水家屋はほぼ二百軒だった。」「・・・布佐で最も被害が甚だしかったのが駅

前の通り、いわゆる停車場通りを中心とする当時の本町で、ここだけで床上浸水43戸を数えた。停車場通りは、最深部で水深五尺に達し、通りに面した駐在所は軒下三尺まで水没した。このあたり、六軒の十字路とほぼ同じである。駐在所の隣にあった布佐町役場も床上一尺五寸となり、やむをえず成田街道沿いの民家に一時引越すことになった。停車場通りの民家は軒並み店を閉じ、道を行くにも舟を用いた。停車場通りに限らず、台地を除いて布佐の町は至る所水びたしとなり、床上一、二尺の家が続出した。当時、布佐町の戸数は533戸であったが、ほぼ40%に近い196戸に浸水した(床上145戸、床下51戸)。鉄道も布佐・木下間が冠水して不通となり、成田線は我孫子・布佐、木下・成田間で折返し運転が行われた。線路は二百メートルにわたって水没し、その上を舟をこいで渡れる程であったという。道路も布佐町と大森町と永治町の間など皆水没して不通となった。これらの地域では町中に行くにも、しばらくの間は舟が唯一の交通手段であったが、いわゆる水郷の農家と違って舟を持たない町中の人には不自由を極めた。ほとんどの人は青年団や消防組の奉仕に頼るほかはなかった。」(P137~139)「昭和16年の場合も、住宅地の被害の様子はほとんど同じである。沼の最高水位はわずか20センチ程低いという違いがある程度である。布佐駅付近は満々たる水であったが、鉄道はなんとか冠水を免れ、辛うじて最徐行で運転が続けられたことに例えば両洪水の差は表れている。このときも湛水は1カ月におよび、重ね重ねの水禍に強固な堤防を求める声が高まった。」(P143)

この昭和16年の水害被害の凄まじさは、「布佐南部土地改良区の歴史」(甲第6号証)の中の記録写真でも生々しく見てとることができる。

昭和13年、16年の水害で農産物も大きな被害を受けたことは、言うまでもない。我孫子市史近現代篇(甲第7号証)には、「13年水害、さらに16年水害は、手賀沼、印旛沼沿岸に壊滅的な被害をあたえた。千葉県耕地課の調査によれば、被害面積は13年には手賀沼沿岸で1742町歩、印旛沼沿岸で4162町歩、16年も手賀沼1673町歩、印旛沼4876町歩にのぼり、耕地の八割強が収穫皆無となった(星野七郎著「手賀沼今昔」)。これらの水害は、利根川本川の決壊によってではなく、平地に降った豪雨と利根川の逆流防止のために設置されていた水門が長期間にわたり閉鎖され、沿岸に貯まった洪水を排除できないことによって起こった内水氾濫であった。」と記されている。(p592)

さらに、我孫子市史近現代篇(甲第7号証)の中では、「手賀排水機場の建設工事は、昭和29年11月に着工され、翌年10月に完工した。口径1700ミリメートル斜流ポンプ6台を2台1組にした直列・並列切替式で、変化の激しい利根川の水位の変化に対応して排水できるというもので、当時の日本ではまったく新しい大型ポンプによる運転方式であった。

これによって『手賀沼周辺1735町歩にわたり洪水被害が印旛沼に先んじて永遠にその憂いが除去されることになり、次の干拓工事を実施する段階になった』（農林省開墾建設課小川泰恵「印旛手賀沼干拓をみる」（国営建設情報）昭和32年1月1日）とされた。」と記されている。（p604）

(3) 以上の通り、本件事業施行前、根戸新田の土地の一部（約6.6ha）を含む手賀沼周辺の農地は、大規模な水害に悩まされてきた。

そのような歴史的経過を踏まえて、本件事業は施行された。そして、本件事業の施行により、根戸新田の土地の一部（約6.6ha）は排水受益を受けることとなった。

すなわち、手賀排水機場が設置されることにより、手賀沼流域からの流出水を、利根川の水位に左右されることなく利根川へ排除することが可能となった。その結果、手賀沼の水位は一定に保たれ、根戸新田地域においても、湛水被害の防止が可能になったのである。

そして、根戸新田の土地の一部（約6.6ha）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。

この点、もし用水受益も受けるのであれば、農業生産性の向上も事業目的の一つだったと解する余地もある。しかし、根戸新田の土地の一部（約6.6ha）は、排水受益以外に何らの受益も受けていない。

排水により、「直接」農業生産性が向上することはありません。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。

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（約6.6ha）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（約6.6ha）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、「沿岸耕地6564陌の水害を除去する」ものに他ならなかった。

よって、本件事業は、規則第4条の3第1号本文括弧書きの除外事由に該当する。

5 千葉県の主張に対する反論

(1) これに対し、千葉県は、本件事業の目的が、「水田は低湿地にあるため殆んど全部が単作田」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」点にあったとする。その上で、根戸新田の土地の一部（約6.6ha）が排水のみの受益地だからといって、「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」の事業施行区域内の土地には当たらないと主張する（答弁書6頁）。

しかし、かかる千葉県の主張は、以下の3点において失当である。

第一に、根戸新田の土地の一部（約6.6ha）が受けている受益は、排水の点だけである。本件事業対象地の中には、用水による受益を受けた場所もあるが、根戸新田の土地の一部（約6.6ha）は、あくまで排水受益しか受けていない。

このように、根戸新田の土地の一部（約6.6ha）は「治水、利水両面」の受益（用水と排水の受益）でなく、「治水」受益（排水受益）しか受けていない。

したがって、根戸新田の土地の一部（約6.6ha）については、「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」という前提が成り立たず、千葉県的主張は論理の前提を欠く。

第二に、根戸新田の土地の一部（約6.6ha）が、千葉県が主張するように「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出来ない。少なくとも、根戸新田の土地の一部（約6.6ha）の地権者から、そのような受益効果を得たという話は一切ない。

それにもかかわらず、根戸新田の土地の一部（約6.6ha）において2毛作実施可能地とすることが本件事業の「直接」の目的だったと言うことは、実態に基づかない机上の空論である。

第三に、排水施設を整備することにより、直接、農業生産性が向上することはない。排水施設の整備により農業生産性が向上することがあるとしても、それは農地の水害が防止される結果、間接的にもたらされるものに過ぎない。

ところが、千葉県的主張はこの点を無視したものとなっている。

以上の通りなので、この点に関する千葉県的主張は失当である。

- (2) 千葉県は、結果的に農業生産性が向上したから、農業生産性の向上が副次的なものでなかったとも主張する（答弁書7頁）。

しかし、たとえ農業生産性が現実に向上したとしても（なお、農業生産性が現実に向上した事実自体が認められないが、その詳細は後述する。）、それは本件事業の主目的である災害が防止された結果、間接的にもたらされたものである。災害防止の結果、農業生産性がどれ程向上しようが、そのことは本件事業の「直接」の目的が農業生産性の向上になかった事実を左右するものでない。

よって、この点に関する千葉県的主張も失当である。

第3 争点①－iiについて

- 1 仮に、規則第4条の3第1号本文括弧書きの「目的」を検討するにあたり、本件事業全体の目的を見るべきであり、その結果、本件が同括弧書きの除外事由に該当しないと解釈する場合であっても、本件事業は、全体と

して同号ハ括弧書き「昭和三十五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。」の除外事由に該当する。

この点について、千葉県は、「本件土地改良事業は昭和21年10月に緊急開拓事業の一環として印旛沼手賀沼干拓建設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。」としたうえで、「したがって、本件土地改良事業は、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ものであって、本件土地改良事業が『開墾建設工事』に該当する余地はない。」と主張する（答弁書7～8頁）。

しかし、この主張は、本件事業が開墾建設工事に該当しないことの根拠を合理的に説明したものでない。その上、この点に関する千葉県の主張は、以下の理由から明らかに失当である。

第1に、本件事業は、昭和21年に着工された緊急開拓事業としての開墾建設工事を継承しており、これと連続した一体的な事業であること。

第2に、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。

第3に、前記、連続した一体的な事業であることの実態は、「国営手賀沼干拓土地改良事業計画明細書」（甲第3号証）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、疑う余地はないこと。

第4に、本件事業による根戸新田の土地の一部（約6.6ha）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土地改良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。

以上から、千葉県の主張が失当であることは、明らかである。そして、根戸新田の土地の一部（6.6ha）は、規則第4条の3第1号ハ括弧書き「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」の除外事由に該当すると解される。

2 なお、千葉県は、本件受益地の現況について「航空写真で分かるように、ほとんど農地として現に耕作の用に供されており、『荒廃が著しく、保全の必要性の低い農地』ではない。」と、「なお」書きで主張している。

この点、かかる千葉県の主張は、本審査申出にかかる論点とは直接関係しないものではあるが、誤解を招かぬよう念のため反論しておく。

第一に、我孫子市は、自治事務として地域農業の振興を図る立場から、長年にわたり根戸新田地区の農家との間で、座談会等を通じ話し合いを重ねながら、同地区の農業振興に努めている。そして、高齢化や担い手不足

が進行する中でも、行政と農家及び市民活動との協働の努力により、一定の農地活用が図られているのが現状である。

とは言え、今後さらに農家の高齢化や世代交代が進む中で、これまでのような農地活用を図ることが出来るかどうかは、未知数である。そして、現に、根戸新田地区の農家の多くは将来の土地利用に不安を抱いており、農用区域から除外することを強く希望している。

千葉県の上場は、そのような現地の状況や農家の意向を無視するものであり、失当である。

第二に「『荒廃が著しく、保全の必要性の低い農地』ではない。」との主張は、農水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」(乙8号証)の「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ため、当該工事の施行に係る区域内の土地は、農用地等として定める土地とはならない」との記述を引用したものである。

しかし、同ガイドラインは、「保全の必要性の低い農地も含まれるため」と、あえて「も」という表現によって補足説明したものである。たとえ「保全の必要性の低い農地」でなくても、「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」は、全て農用区域とすべき土地の対象とならないことは、同ガイドラインの表現からも明らかである。

よって、この点に関する千葉県の主張も失当である。

第4 争点①-iiiについて

仮に、本件事業が規則第4条の3第1号イに該当するとしても、本件は、同号イ括弧書き「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解される。

つまり、本件事業の施行により、事業対象地全体としての農業生産性が向上したとしても、根戸新田の土地の一部(約6.6ha)における農業生産性が向上した事実はない。そのため、根戸新田の土地の一部(約6.6ha)は、本件事業の施行により「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」に該当すると解されるのである。

以下、詳細を述べる。

- 1 千葉県は、本件事業により、排水受益地においても農業生産性が10アール当たり0.5石向上したと主張する(答弁書7頁)。

しかし、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。以下、その理由を述べる。

- (1) 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。

そのことを示すのが、甲第3号証279頁の次の記載のうち、次の下線部分である。

「効用の考え方については、旧計画に示す通り増産を主体としたもので示す。即ち、29年～30年当時と37～38年の現在とを比較した年々の増収過程は品種改良、農薬、耕作技術等の進歩もあるが、少なくとも部分的排水効果の現はれを見のがすことは出来ない。」

同記述も指摘するように、増収の要因としては、「品種改良、農薬、耕作技術等の進歩」も考えられる。そして、どこまでが技術等の進歩によるもので、どこからが「部分的排水効果の現はれ」であるかを、区別することは困難である。現に、甲第3号証もその区別をすることは出来ていない。

それにもかかわらず、甲第3号証は、排水受益の効果は10アール当たり0.5石の増収だと結論付けるが、そこには論理の飛躍がある。

- (2) 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出来ない。

まず、手賀排水機場が完工した昭和30年の平均収量は、我孫子で386kg、柏で370kgだった。そして、手賀排水機場完工後の平均収量は、昭和32年が我孫子で354kg、柏で338kg、昭和33年が我孫子で356kg、柏で328kgである。

このように、手賀排水機場の完成前後の平均収量を比較する限り、同排水機場の完工により、農業生産性の向上を認めることは出来ない。

- (3) 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。

まず、「0.5石」という数字の算定に計算ミスがある点だが、甲第3号証279頁は、「29～30年は平均356kg(2.37石)であり37～38年は420kg(2.80石)が見込まれるので・・・2.80-2.37=0.43石更に将来の伸びを考慮して約0.5石/10aの増収とみなしても差支へない」とする。

しかし、37～38年の平均収量は、420kgでなく、410kgである。すなわち、37年の平均収量396kgと38年の平均収量424kgとを平

均すると410kgとなり、420kgとしたのは単純なミスと考えられる。

そして、410kgという正しい数字を前提にすると、算定される数字は、「0.43石」でなく、「0.36石」となる。

このように、甲第3号証279頁が、10アール当たり0.5石の増収と結論付ける過程に、単純なミスが認められる。

加えて、甲第3号証279頁は、「更に将来の延びを考慮して約0.5石/10aの増収とみなしても差支へない」とするが、その根拠は全く不明である。「将来の延び」とは、一体何を意味するのか。また、実績が0.43石（正しい計算では0.36石）であるのに、何故に0.5の増収とみなしても「差支へない」のか。これでは、根拠のない水増しと言わざるを得ない。

- (4) 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。

これは、極端な例で言えば、日本全国の平均収量が増えたことが、手賀排水機場の受益によると結論付けるようなものであるが、明らかに失当である。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効果を算出する手法には、無理がある。

- (5) 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。

すなわち、千葉県全体の10アール当たり平均増収量は、昭和29年が321.5kg、昭和30年が394.5kgであり、その平均は358kgである。一方、昭和37年が420.5kg、昭和38年が436.6kgであり、その平均は428kgである。そして、両平均値の差は70kgであり、これは0.47石に相当する。

このように、同期間における、千葉県全体の平均増収量が0.47石であるのに対し、我孫子ら5市町村の平均増収量は0.36石に過ぎない。千葉県全体の平均よりも低い増収量であるにもかかわらず、この増収量を本件事業による「排水効果」と位置づけることは、牽強付会である。

2 小括

以上の通り、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出来ない。

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（約6.6ha）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（約6.6ha）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出来ない。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、規則第4条の3第1号イ括弧書き「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。

第5 争点②について

- 1 千葉県は、答弁書5頁13行目以下において、「その農用地利用計画では、農用地等であつて、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。」と主張する。

この点、かかる千葉県の主張が、事業目的の「直接」性を無視する点で失当であることは、先述の通りである。

加えて、この点に関する千葉県の主張は、法第10条第3項第2号及び規則第4条の3に該当する場合は、「これを農用地区域としなければならない」とする点でも失当である。たとえ、根戸新田の土地の一部（約6.6ha）が法の基準に形式的に該当したとしても、実質判断を加えた上で、農用地から外すことは許される。

以下詳述する。

- 2 先述の通り、法第10条第3項第2号の趣旨は、農業生産性の高い土地を農用地として確保するという点にある。そして、その趣旨も踏まえて、法第10条は、農業振興地域整備計画についての「基準」を定めたものである。

このような法の趣旨からすると、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ない。

なぜなら、「基準」とは、あくまで基準にすぎないからである。そして、法の趣旨に沿った実質判断を排除することは、基準の用い方として行き過

ぎていることは、当然である。

- 3 このことを裏付けるのが、法第10条第3項本文の文言である。同条項本文は、次の通り定める。

「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つて、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。」

ここで注目すべきは、「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」という文言である。つまり、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されているのである。

もし、法第10条第3項が、農水省の定める基準の形式的な遵守を求めるのであれば、「必要な限度において」という留保を付けることはあり得ない。それにもかかわらず、同条項が「必要な限度において」という留保を付けているのは、法が「基準」の形式的な遵守を求めるのではなく、実質判断の介在を容認しているからに他ならない。

このように、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。

- 4 これを本件に当てはめると、我孫子市は、同市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、規則第4条の3に示された基準を遵守すべきこととなる。

したがって、我孫子市は、同市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のない場合には、規則第4条の3を遵守する必要はないのである。

では、我孫子市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、根戸新田の土地の一部（約6.6ha）を農用地区域として指定する必要が認められるか。

- (1) この点、根戸新田地域は、現在は農地として利用されているものの、農家の高齢化は現に進行している。そして、近い将来、さらなる高齢化や世代交代により、農家の担い手不足が進行する可能性が高い。

根戸新田地域は、本件事業により排水受益を受けるのみで、用水受益を受ける土地でない。根戸新田の土地は、道路により分断された土地であり、農地としての使い勝手も良くない。

それにもかかわらず、根戸新田地域を未来永劫農用地区域として指定することは、適切な土地利用という観点からも、地元農家の負担という

観点からも、失当である。

- (2) 加えて、根戸新田の土地（約14.8ha）のうち、その一部（約6.6ha）のみが、排水による受益を受ける土地とされている。

しかし、約6.6haの土地と、周囲の土地の状況に違いはなく、その線引き自体も不明確である。それにもかかわらず、約6.6haの土地に限って、農用地区域として指定すべき合理性も存在しない。

約6.6haの土地と、周囲の土地との線引きが不明確であることは、次の通りである。

根戸新田地区には、大字根戸（田・約1.09ha、畑・約5.87ha 合計約6.96ha）と大字呼塚新田（田・約0.47ha、畑・約0.18ha 合計約0.65ha）の農地も含まれている。それにもかかわらず、本件事業では、何故か大字根戸新田の農地のみが受益地とされている。

特に、大字根戸新田は、原則として田と畑の両方が受益地とされているが、大字根戸と大字呼塚新田の農地は、大字根戸新田の「畑」より低い位置にある「田」であっても受益地とされていない。これは、理解しがたい矛盾である。

この矛盾は、根戸新田の土地にかかる当初の排水受益地の設定が、干拓の受益地や用水の受益地のように、農地を1筆単位で特定できなかったが故に生じたものと考えられる。

- (3) 以上の通りなので、我孫子市では、農業生産の基盤の保全整備及び開発の見地から、根戸新田の土地の一部（約6.6ha）を農用地区域として指定する必要は、もはや喪失していると言える。約6.6haの土地だけを、周囲の土地から区別して農用地区域として指定すべき必要性は、明らかに存在しない。

よって、仮に本件が法第10条第3項第2号及び規則第4条の3に該当するとしても、実質判断を加えた上で、根戸新田の土地の一部（約6.6ha）を農用地区域から外すことは、当然許容されることである。

第6 争点③について

千葉県は、「千葉県は、『農業振興地域整備計画基本方針』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）、乙9号証9頁以下。）などを明確に示している。したがって、この農業振興地域整備基本方針が、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。」と主張する（答弁書8頁）。

しかし、『基準』に相当するものであるというべき」との解釈は、相手方の都合に合わせた独自の解釈である。

当該基本方針は、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、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、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、規則及び農業振興地域制度に関するガイドライン（乙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、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。

なお、法第4条第5項では、「都道府県知事は、農業振興地域整備基本方針を定めようとするときは、政令で定めるところにより、農林水産大臣に協議しなければならない。この場合において、当該農業振興地域整備基本方針のうち第2項第1号及び第2号に掲げる事項に係るものについては、農林水産大臣の同意を得なければならない。」と規定されている。そして、農林水産省の場合は、その内容が基準として十分であるかどうかは別として、公表しているガイドライン第3の3の(3)の中で、同意基準を明示して定めている。

このように、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、当該基本方針をもって「許認可等の同意基準」とする千葉県的主張は、失当である。

第7 千葉県知事による不同意が不当であること

以上の通り、本件における千葉県知事の不同意は違法であるが、百歩譲って違法とまで言えないとしても、不当であることは明らかである。

その理由は、以下のとおりである。

- 1 第一の理由は、前記「第5 争点②」の項でも指摘したとおり、根戸新田の土地の一部（約6.6ha）を農用地区域として指定する必要性が存在しないことである。

それにもかかわらず、千葉県は、根戸新田の土地の一部（約6.6ha）が本件事業の受益地とされていることのみを根拠に、基準を形式的に適用して不同意とした。

これは、現地の実情を完全に無視した判断である。

- 2 第二の理由は、千葉県が不同意としたことが、地方分権・地域主権を無視したものであることである。

そもそも、全国知事会は、平成20年12月に国から示された「農地改

革プラン」について農林水産大臣に申し入れを行った際、法の扱いについて以下の点を申し入れていた。(甲第8号証)

- ・ 全国知事会では、「市町村が農業振興地域整備計画を定めるときの都道府県知事への協議・同意の義務付けの廃止」を求めており、国が地方の裁量権を狭めるような基準を求めることは反対である。
- ・ 全国知事会では、「都道府県が農業振興地域整備基本方針を定めるときの農林水産大臣への協議・同意の義務づけの廃止」を求めており、これに対して「国の指示」を新たに設けることは、反対である

また、法の知事「同意」事項の廃止については、全国市長会も同様にこの廃止を求めていた。(甲第9号証)

このように、全国知事会も全国市長会も、地方分権推進の趣旨から同様に、「市町村が農業振興地域整備計画を定めるときの都道府県知事への協議・同意の義務付けの廃止」を求め、国・都道府県の関与(及びその強化)に反対してきた。

さらに、地方分権改革推進委員会は、地方6団体の要望等も反映し、平成21年10月7日の第3次勧告(甲第10号証)の義務付け・枠付けの見直しの中で、農業振興地域整備計画の知事協議と農用地利用計画の知事同意の廃止等の措置を求める勧告を行った。

加えて、このたび取りまとめられた地域主権改革関連2法案では、農用地利用計画の知事同意の見直しこそ盛り込まれなかった。もともと、その元となった地方分権改革推進計画の閣議決定(平成21年12月15日)に対し、地方6団体は、「政府においては、今回の計画には盛り込まれなかった事項や、公立小中学校の学校編成の在り方など今後検討するとされた事項を含めさらなる見直しを行い、第1次地域主権推進一括法案の内容を充実するよう求める。あわせて、第2次勧告で示された4,076件も含めたすべてについて、廃止または地方の裁量を拡充する工程を早期に示すよう、改めて求めるものである。」旨の声明を連名で発表し、改めてさらなる改革の推進を求めた。(甲第11号証)

この第3次勧告において、農業振興地域整備計画の知事協議と農用地利用計画の知事同意の廃止等の措置を求めた内容は、地方分権・地域主権を推進するうえで極めて正当なものである。そして、農用地利用計画に関する知事同意の義務付けは、今後速やかに廃止されるべきである。

そのうえで、農用地利用計画の策定・変更は、自治事務として地域の農業振興に直接責任を負う市町村の裁量に委ねられるべきものである。

このように、地方分権・地域主権という大きな流れから、いずれ知事同意の義務づけは廃止されるべきものである。そして、千葉県知事は、全国知事会の一員として地方分権推進の立場を取り、この知事同意についても廃止すべきことを明らかにしている。

それにもかかわらず、今回、千葉県知事が不同意としたことにより、我孫子市の自主性・自立性は大きく損なわれることとなった。このこと自体、本件不同意が不当であることを、如実に示すものである。

第8 結語

以上の通り本件不同意は違法不当であるので、自治紛争処理委員におかれては、地方分権・地域主権の理念が損なわれることのないよう十分な議論を尽くした上で、千葉県知事に対し不同意を取り消し、平成22年5月28日までに同意すべき旨の勧告を行うことを、強く求める。