

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

準 備 書 面 (2)

平成22年4月15日

自治紛争処理委員 御中

相手方代理人 弁護士

古 屋 紘 昭



相手方指定代理人

寺 内 敏 一



同

松 本 貴



同

久根崎 正 利



同

富 樫 俊 彦



同

岩 崎 進



同

鳥 潟 直 人



同

伊 藤 洋



第1 申出人平成22年4月8日付け反論書に対する認否

1 同書面第1について

申出人が所論のとおり主張していることは認める。

2 同書面第2について

(1) 同1について

第1段落ないし第4段落（「本件が、規則第4条の3第1号本文括弧書き」から「排水受益だけである。」まで）並びに第6段落ないし第12段落（「この点、規則第4条の3の根拠となる」から「事業目的を見る必要がある。」まで）は認めるが、根戸新田の土地の一部（約6.6ha）とは無関係な事業を根拠に、同土地を農用地区域として指定すべきことを、規則4条の3が予定しているかどうかがこの問題であるとの主張は争う。

(2) 同2について

ア 第1段落（「以上を前提に」から「問題となる。」まで）及び第7段落（「本件事業の目的を検討」から「検討されなければならない。」まで）は、認める。

イ 第2段落及び第3段落（「この点、同除外事由は」から「この除外事由に該当することになる。」まで）は、一般論として認める。

ウ 第5段落（「例えば、答弁書5頁」から「文言が出てこない。」まで）は、相手方の主張の引用部分は認めるが、その余は争う。

エ その余は、否認ないし争う。

(3) 同3について

いずれも、一般論として認める。

(4) 同4について

ア 同(1)について

第1段落は認めるが、その余は争う。

イ 同(2)について

昭和30年に再編したとされる本件事業が、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こと並びに申出人引用の事項が、甲4号証ないし甲7号証に記載されていることは認める。

ただし、5頁12行目「布佐町と大森町と永治町の間」とあるは、「布佐町と大森町の間、大森町と永治町の間」が正しい。また、同頁下から8行目「降った豪雨と利根川の」とあるは、「降った激しい豪雨と利根川の」が正しい。

その余は否認ないし争う。

ウ 同(3)について

根戸新田の土地の一部が排水受益を受けていることは認めるが、その余は否認ないし争う。

(5) 同5について

ア 同(1)について

相手方の主張の要約部分並びに根戸新田の土地の一部(約6.6ha)が排水の受益地であることは認めるが、その余は否認ないし争う。

イ 同(2)について

否認ないし争う。

3 同書面第3について

(1) 同1について

相手方の主張の引用部分は認めるが、その余は否認ないし争う。

(2) 同2について

ア 第1段落(「なお、千葉県は」から「主張している。」まで)及び第6段落(「第二に」から「引用したものである。」まで)は認める。

イ 第3段落(「第一に、我孫子市は」から「図られているのが現状である。」まで)及び第4段落(「とは言え、今後」から「強く希望している。」まで)は、我孫子市が、地域農業の振興を図る立場から農業振興に努めていること並びに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ことは一般論として認めるが、その余は不知。

ウ その余は否認ないし争う。

4 同書面第4について

(1) 頭書部分について

否認ないし争う。

(2) 同 1 について

ア 同 (1) について

相手方の主張の要約部分並びに甲 3 号証に申出人引用の事項が記載されていることは認めるが、その余は否認ないし争う。

イ 同 (2) について

甲 3 号証に申出人の引用する数値が記載されていることは認めるが、その余は否認ないし争う。

ウ 同 (3) について

甲 3 号証 279 頁の表の数値を基に計算すると、昭和 37 年と昭和 38 年の平均収量が 410 kg となること並びにその数値を前提に算定すると 0.36 石となることは認めるが、その余は否認ないし争う。

エ 同 (4) について

第 1 段落は認めるが、その余は否認ないし争う。

オ 同 (5) について

千葉県の上 29 年と昭和 30 年の平均増収量と昭和 37 年と昭和 38 年の平均増収量の差が 70 kg であることは認めるが、その余は否認ないし争う。

(3) 同 2 について

否認ないし争う。

5 同書面第 5 について

(1) 同 1 について

相手方の主張の引用部分は認めるが、その余は争う。

(2) 同 2 について

第 1 段落は認めるが、その余は争う。

(3) 同 3 について

農振法 10 条 3 項の規定の引用部分は認めるが、その余は否認ないし争う。

(4) 同 4 について

根戸新田の土地の一部が排水の受益を受ける土地とされていることは認め

るが、その余は否認ないし争う。

6 同書面第6について

相手方の主張の引用部分並びに農振法4条5項の規定の引用部分は認めるが、その余は否認ないし争う。

7 同書面第7について

(1) 同1について

否認ないし争う。

(2) 同2について

甲8号証ないし甲11号証に申出人所論の事項が記載されていることは認めるが、その余は否認ないし争う。

8 同書面第8について

否認ないし争う。

第2 申出人の主張に対する反論

1 農業振興地域の整備に関する法律（以下、法という）の解釈について

(1) 申出人は、その陳述において法の目的に十分留意する必要があると主張する。

(2) そして、法は「国土資源の合理的な利用に寄与することを目的とする」と規定するとして、当該目的を強調することにより、申出人の審査申出の趣旨に記載した如く千葉県知事は平成22年5月28日までに同意すべきである旨の勧告を行うことを求めている。

(3) しかし、申出人の法に関する解釈には誤りがある。

(4) つまり、

ア 法第1条（目的）には「この法律は、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、」と規定している。法は「農業の振興」を主たる目的としているのである。

イ 当該主たる目的のための措置を講ずることにより、「農業の健全な発達を

図る」とともに「国土資源の合理的な利用に寄与する」ことを目的としている。

ウ かかる如く、法第1条の「農業の健全な発展を図る・・・国土資源の合理的な利用に寄与することを目的とする」との後段は大前提として「農業の振興」があるのである。「国土資源の合理的な利用」たる部分が独自に「農業の振興」と切り離されて解釈されるべきではないのである。

国土資源の合理的な利用とはあくまでも「農業の振興」を前提として国土資源（これは農業振興に関する資源のことである）を合理的に利用し農業振興に寄与するというものなのである。

これこそが法の目的である。

エ 従って、申出人の「農振法は、単に農業の発展という点に留まらず、土地の合理的な利用も目的としており」との陳述は、法創設の根本的趣旨をあえて曲解し、国土資源の合理的利用の1点のみを取り上げ、あたかも当該利用が法の目的であるかの如く主張するものであり、申出人独自の立論であり法の解釈について基本的誤りを犯しているといえる。

オ よって、申出人の法に関する陳述は排斥されるべきである。

なお、申出人は財産権について触れるが、財産権の主体は申出人ではないことを付言する。

2 本件事業は、法施行規則4条の3第1号本文括弧書きの除外事由に該当しないこと

(1) 申出人は、根戸新田の土地の一部は手賀排水機場の設置による排水受益以外に何の受益も受けておらず、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から、本件事業の主たる目的は災害を防止する点にあった旨主張する。

(2) しかし、湖沼の周辺にあるような湿田における土地改良事業の手法としては、湿田の排水を改良して湿田を乾田化することが一般的かつ最良の方策である。なぜなら、湿田には有機物が多量に集積するため、水稻は根腐りを起こしたりいもち病にもかかりやすくなるなど水稻の生育には好ましくないので、湿田から過剰な水分を除きこれを乾田化することが望ましいからである

(乙15号証参照)。

本件においても、印旛沼手賀沼国営干拓事業に関しては、事業の効果として反当たり0.6石の増収が見込まれるとされ(甲4号証21頁。同号証後ろから3頁目)、この事業が再編された本件事業でも10a当たり0.5石の増収が見込まれている(甲3号証279頁、なお、これは用水による増収の見込み0.15石よりも大きい。)ほか、単作田だったものを完全なる二毛作可能地にする(甲3号証3頁)とされているのである。

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」の目的とする事業であって、災害防止が主目的の事業などではない。

申出人は、相手方が答弁書で「本件事業が農業の生産性を向上させることを目的とした土地改良事業である。」と主張した点をとらえて、「相手方は、敢えて「直接」という文言の使用を避けており、これは規則の条文を無視した主張である。」などと縷々論難するが、上記のように、本件事業は、そもそも農業の生産性を向上させることを「直接」の目的とする事業であるから、相手方が、答弁書で「直接」という文字を省略して主張したことについて、何ら問題とされる余地はない。

2 本件事業は、法施行規則4条の3第1号ハ括弧書きの除外事由にも該当しないこと

(1) 申出人は、本件事業は昭和21年に着工された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から、法施行規則4条の3第1号ハ括弧書きの除外事由に該当する旨主張する。

(2) しかし、申出人も主張しているように(反論書3頁冒頭)、本件を検討するに当たっては、本件事業が干拓事業、用水事業及び排水事業の3つの事業から構成されているため、本件事業全体の目的ではなく、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のであって、本件事業は、全体として法施行規則4条の3第1号ハ括弧書きの除外事由に該当するなどという主張は、主張自体失当のものである。

法施行規則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、法施行規則4条の3第1号ハ括弧書きの除外事由に該当するとされる余地はない。

3 本件は、法施行規則4条の3第1号イ括弧書きの除外事由にも該当しないこと

(1) 申出人は、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ず、根戸新田の土地の一部は、「農業の生産性の向上が相当程度計られるとは見込まれない土地」に該当する旨主張する。

(2) しかし、法施行規則4条の3第1号イ括弧書きでは、「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っては、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、乙8号証10頁）。

すなわち、法施行規則4条の3第1号イ括弧書き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（約6.6ha）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。

4 農振法10条3項本文の規定について

(1) 申出人は、農振法10条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」と規定されていることから、市町村は、当該土地が農用地区域の「基準」に該当している場合であっても、「必要な限度」においてこれを指定すれば足りる旨主張する。

(2) しかし、農振法10条3項は、「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。」と規定している。

ところで、平成11年法律第120号による改正前の農振法10条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。

そして、平成11年の法改正により、「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。

そうすると、農振法10条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、農振法10条3項の規定が、実質的判断の介在を容認しているなどということはない。

申出人は、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を農用地区域として指定する必要があるかどうかについて縷々主張するが、主張の前提を欠き主張自体失当である。

なお、申出人は、平成22年5月28日までに同意すべき旨勧告することを求めており(申出書6頁、7頁)、これは、改正農振法が平成22年6月1日から施行され、それ以降は、法10条3項1号で規定する集团的農用地の規模が20haから10haになることを念頭においてのものであろう。

が、そうであれば、もともと、申出人自身も、農用地利用計画を定めるに当たっては、法10条3項の基準に羈束されることを認めていたと考えるのが相当である。

5 同意の基準について

(1) 申出人は、千葉県農業振興地域整備基本方針は法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に過ぎず、基準がどの部分かも明示されていないから、同基本方針は、地方自治法に基づく同意基準にはならない旨主張する。

(2) しかし、従前主張したとおり（答弁書8頁）、本件基本方針には、農用地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（乙9号証8頁以下）、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、本件基本指針は、地方自治法に基づく同意基準に相当するといふべきである。

6 本件不同意は不当ではないこと

(1) 申出人は、全国知事会や全国市町村会が農振法に基づく国・都道府県の関与に反対し、また、相手方も全国知事会の一員として、「知事同意」について廃止すべきことを明らかにしていたから、本件不同意は不当である旨主張する。

(2) しかし、現行の農振法13条4項で準用する同法8条4項では、農用地利用計画の変更に当たっては知事の同意を要する旨規定されており、相手方は、申出人から本件変更協議があったので、これを適正に審査のうえ、本件不同意をしたのであって、全国知事会等が制度の廃止を申し入れているからといふ、本件不同意が不当であるなどということはいふことができない。

7 手賀排水機場の竣工時期について

手賀排水機場が竣工したのは、昭和31年11月である（甲7号証604頁）。

以上