

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 (2)

(4 月 9 日 開 催 の 審 査 に 関 す る 補 充 書)

平成 2 2 年 4 月 1 6 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 根戸新田の土地における我孫子市の方針等について

1 はじめに

4月9日に開催された本件審査期日において、審査申出人は、根戸新田の土地を含む根戸新田地区の良好な自然環境を保持していく考えを示したが、我孫子市における具体的方針等は、以下のとおりとなる。

2 基本構想等について

まず、我孫子市では、市のめざすべき将来都市像とその実現に向けた行財政運営の目標と基本的方向を示す基本構想を頂点とした我孫子市第三次総合計画(基本構想・基本計画・実施計画で構成されている計画)を平成14年度からスタートさせた。基本構想を下に策定された基本計画には、具体的に展開する施策の基本的な方針と体系を定め(なお、本件審査申出の前提となっている我孫子市の農業振興地域整備計画における変更計画も当該基本計画の一つに位置づけられている)、実施計画には、基本計画に基づいて具体的に実施する事業計画を定めている(甲第15号証)。

一方、「手賀沼農舞台」は、手賀沼沿いの農業活性化の基本方向を示している(甲第16号証)。これは、平成12年に策定されたものであるが、我孫子市第三次総合計画の策定時には、それとの調整が図られ、この「手賀沼農舞台」の趣旨は、我孫子市第三次総合計画に反映されている。

そして、これらの計画や「手賀沼農舞台」に基づき根戸新田の土地については、「手賀沼農舞台実行計画書」(甲第17号証)を作成し、具体的実行を企図しているところである。

3 「手賀沼農舞台実行計画書」の具体的内容

そして、「手賀沼農舞台実行計画書」における具体的計画内容は、甲第17号証に記載されたとおりである。

我孫子市においては、近年における農業を取り巻くあらゆる状勢等を考慮し、都市住民の視点からみた「暮らしを豊かにする農業」と農業者の「生業としての農業」との両立に向け、都市と農業の共生を目指した取り組みを進めている。このような取り組みにおける展開の場として手賀沼周辺の計画を「手賀沼農舞台」と称し、具体的な実行計画を策定している。

具体的には、根戸新田地区全体を①果樹栽培エリア、②観光農園エリア、③不耕起米栽培エリア、④体験農園エリア、⑤契約栽培エリア、⑥付加価値米栽培エリア、⑦景観作物栽培エリア、⑧自家消費野菜栽培エリア、⑨拠点施設エリアの9つの事業エリアに区分し、現状の農地利用形態を基本として、観光的要素を組み入れる計画を立てている(甲第17号証7ページ以下)。

第2 「我孫子市農用地等の保全活用に関する条例」について

上記のとおり、我孫子市においては、根戸新田地区の土地について現状

の農地利用形態を基本とした計画を立てている。

そして、根戸新田地区の土地を農用地区域から除外した後においても良好な自然環境を最大限保全し、都市的土地利用を抑制し、上記計画の円滑な遂行を企図するため、平成21年6月市議会で「我孫子市農用地等の保全活用に関する条例」(甲第18号証)を制定し、それを運用するために「我孫子市農用地等の保全活用に関する条例施行規則」(甲第19号証)も策定している。

当該条例は、農用地区域の設定のような土地利用規制の条例ではなく、条例の趣旨に沿った土地利用を支援し、もし、土地所有者が引き続き農用地等を保全活用することが困難な状況になったときは、速やかに市長に申し出をし、その後の土地利用等について協議をする制度となっている(なお、この条例は、平成21年の農地法等の改正を受け、平成22年度中に所要の改正を行う予定である)。

第3 根戸新田地区の計画を踏まえた農用地区域の除外についての市の考え

- 1 上記のとおり、我孫子市は、本件で問題となっている根戸新田の土地を含む根戸新田地区について、現状の農地利用形態を基本とした計画を立てており、また、そのための条例も制定している。

ところで、このような我孫子市の基本構想を前提とした場合、根戸新田の土地を含む根戸新田地区の土地を農用地区域から除外することの意義が乏しいとの誤解を受けかねないので、ここで、この点について説明する。

- 2 本件農用地区域除外の基本的考え方は、あくまでも、根戸新田の土地が、農業振興地域の整備に関する法律(以下「農振法」という。)第10条第3項各号に規定する農用地区域として定める土地に該当しないと判断し除外するものである。

農用地区域として定めることは、厳しい土地利用規制を課すことを意味する。それにも関わらず、本来、法第10条3項に該当しない土地を、当該地区の地権者農家の意に反して継続して農用地区域として設定することは、法的に無理があるばかりか、その地区のまちづくりや地域にあった農業振興を地権者農家と協働して進めていくうえで極めて大きな障害となるものである。

- 3 我孫子市においては、平成10年度に農業地区域の全体的な見直しを行っているが、この当時、既に、根戸新田地区の地権者等から当該地区を農用地区域から除外して欲しい旨の要望が上がっていた。

しかしながら、平成10年当時は、地方分権一括法施行前で、「通達」に基づき農用地利用計画を策定していた。具体的には、「農業振興地域の整備に関する法律の施行について」(昭和44年10月1日44農政第5000号農林事務次官通達)では、第3の5の(1)のア(ア)で「集团的農用

地とは、団地規模がおおむね20ha以上で・・・」と規定する一方、「農業振興地域の整備に関する法律の運用について」（昭和44年10月1日44農政第5001号農政局長通達）では、第2の5で「都市計画法（昭和43年法律第100号）の市街化調整区域等農業以外の土地利用が政策的に抑制される地域等の市町村にあっては、団地規模については「おおむね10ha以上まで、・・・引き下げることができるものとする。」と規定されていた。

これら通達の規定に基づき、我孫子市は、平成10年12月の計画変更では、根戸新田地区は20haには満たないものの、全体としては10ha以上の面積であると判断できることから農用地区域に継続して設定するものとし、このような通達を根拠として地元地権者の要望に応えられないことについて理解を得ていたのである。

しかしながら、地方分権一括法の施行後、前記通達が廃止されたもとで改正された農振法施行令においては、集团的農用地面積要件が20haとなった。

そして、平成10年の計画変更から5年近くが経過した平成15年当時、全体見直しのための調査を行ったところ、この際、再び、地元地権者等から当該地区の農用地区域からの除外の声が上がった。

もちろん、我孫子市としても農用地を確保することの意義は十分理解していたため、慎重な協議を重ねた。

そして、そのような慎重な協議の結果、農振法施行令の改正により根戸新田地区が農振法第10条第3項第1号に該当しないこととなったため、これ以上、地権者の土地を農振法の規制によりその利用を制限させることは、個人の財産権との関係から明らかに不当であると判断し、本件の前提となっている変更計画を作成するに至ったのである。

- 3 また、我孫子市基本構想においては、上記のとおり、根戸新田地区を自然環境ゾーンの一部に位置付けているところ、上記のとおり、地権者は、かねてから農用地区域からの除外を求めていた。そのため、このまま農用地区域に指定したままだと、我孫子市が考える上記計画の実現に地権者の協力が得られなくなるという実情も存在していた。

そこで、このような実情に鑑み、現在の根戸新田地区の自然環境を確保するためには、農用地区域から除外したうえで、地権者と一体となり自然環境ゾーンの実現を目指すことが相当であると判断したのである。

「我孫子市農用地等の保全活用に関する条例」第6条には農用地等の保全のため必要な支援を行うことができると規定されているが、我孫子市としては、このような我孫子市独自の施策で柔軟な対応をすることが根戸新田地区の農地を確保するための最善の策と考えたのである。

- 4 以上から、我孫子市においては、根戸新田地区を農用地区域から除外す

る判断をしたのである。

確かに、これまで同様、根戸新田地区の農地についても農振法による規制を課すことで、近い将来までは、現状の農地を確保することは可能であると主張するものもある。

しかしながら、農振法第10条第3項に該当しない土地について、これまで同様の規制を課すことは、個人の財産権との関係で到底許されることはない（先の審査期日で相手方も認めたとおり、根戸新田の土地（受益地）以外の根戸新田地区の土地は、問題なく農振法第10条第3項に該当しないという根戸新田地区全体の特殊性を考慮すれば、尚更のことである。）。

そして、何より、審査申出人においては、地権者の意志を無視してまで法の規制を課し、行政と地権者農家との信頼関係を決定的に壊すことより、地権者の理解を得て、地権者の協力のもと農地を確保することが実質的にも妥当であり、また、そのことが将来における農地を含む自然環境の確保に繋がると考えているのである。

したがって、審査申出人における計画変更案のうち根戸新田地区を農用地区域から除外することについては、法的に妥当であると同時に、大きな意義が認められるのである。地方自治の本旨からも審査申出人の判断は、最大限尊重されなければならない。

第4 変更案における変更理由についての補充説明

千葉県知事に対し提出した協議書（甲第1号証）の添付資料中、参考様式「農用地利用計画の変更内容」の「②農用地区域からの除外」の番号2の「変更理由」欄の記載内容についても、以下とおり、補足する。

まず、当該「変更理由」欄には、「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、農用地等として確保すべき土地（法第10条第3項第1号）ではなくなったため除外する。」と記述している。

しかしながら、当該記載は、計画道路により分断された結果として、農用地の規模が20haを下回ったとの趣旨ではない。

当該計画道路を農用地区域から除外した面積は、「根戸新田地区・都市計画道路用地除外明細」（甲第20号証）に示すとおりである。

我孫子市農業振興地域整備計画は、昭和49年に当初計画を策定しており、このたびの全体計画変更は、平成10年12月に行った全体計画変更以来のものである。

先にも述べたとおり、平成10年当時は、地方分権一括法施行前で、「通達」に基づき農用地利用計画を策定していた。

これら通達の規定により、本市は、平成10年12月の計画変更では、根戸新田地区を農用地区域に継続して設定するものとした点についても先

に述べたとおりである。

しかしながら、地方分権一括法の施行後、前記通達が廃止された（集团的農用地面積の要件が20haになった）ため、根戸新田地区は、この集团的農用地面積要件その他の要件を満たさなくなった。

そこで、「集团的に存在する農用地の規模が20haを下回っていることにより、農用地等として確保すべき土地（法第10条3項第1号）ではなくなったため除外する。」との趣旨で、上記の記載をしたのである。

なお、「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」との記載がかならずしも適切な表現ではなかった点は事実である。

しかしながら、本件計画変更案の提出に先駆け、我孫子市においては、相手方と下協議を行っており、これにより、相手方においても、計画道路による分断の有無とは関係なく、根戸新田地区の農地がもともと20haを下回るものであったことは理解していた（だからこそ、本件計画変更案の記載にさほど配慮しなかったため、誤解を招く表現となってしまったのである）。

したがって、当該記載が手続きに与えた影響は一切ない。

第5 根戸新田地区における水害被害について

先の審査期日において、昭和10年当時における根戸新田の土地周辺の具体的水害被害に関する質問があったため、審査申出人側で、新たな調査を行った。

この点、我孫子市史近現代篇（甲第21号証）における年表には、古くは、明治元年5月「手賀沼満水」に始まり、明治2年7月「手賀沼に利根川の水が逆流」、明治7年6月「大雨。相島新田や布佐下新田では増水した水が1ヵ月たっても引かず。」、明治44年7月26日「利根川洪水。手賀沼より排水できず。」、大正3年8月30日「台風（～9月1日）。布佐町・湖北村・我孫子町の水田約450町歩が浸水」、大正10年10月10日「手賀沼堤塘決壊」、昭和16年7月「手賀沼沿岸水田冠水」等、手賀沼周辺においては、定期的に水害が発生している状況が記されている。

また、「手賀沼周辺の水害」（甲第22号証）においても、1675年頃からの手賀沼周辺の水害記録が残されており、水害被害が頻繁に発生していることがうかがえる。

もちろん、これらの記録は、根戸新田の土地周辺の被害状況に特定されたものではないが、手賀沼周辺の土地の高低には、ほとんど差がないため、これらの記録は、そのまま、根戸新田における水害被害にもあてはまるものと考えられる。

第6 賦課金についての補足説明

また、先に開かれた審査期日において、根戸新田の土地の地権者が賦課金を支払っている点が話題に上ったため、この点についても補足説明する。

この点、根戸新田の土地の一部(6.6ha)の地権者が賦課金を支払っている事実自体は、審査申出人においても認めるところである。

しかしながら、当該賦課金については、国営手賀沼干拓土地改良事業(以下「本件事業」という。)の受益地全体に賦課されているところ、その地区や受益の程度によって賦課金の金額は異なっている。

根戸新田の土地の一部(6.6ha)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を占める「経常賦課金」のみであり、その中に一部含まれる排水機場等の維持管理に要する経費負担は、その割合も明確ではない程度のものである。

また、根戸新田の土地の一部(6.6ha)には、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」は課されていないのである。

すなわち、根戸新田の土地については、「排水受益」のみの受益を受けているにとどまっているので、「用水受益」や「干拓受益」をも受益として受けている土地に比して賦課金が極めて低廉となっているのである。

このように、賦課金との関係においては、本件事業主体自身が、地区や受益の程度によって異なった取り扱いをしているのであって、本件の判断にあたってこの点を看過してはならない。

そのような現状に鑑みれば、当該賦課金を支払っていることを根拠として本件事業を一体的に考え、根戸新田の土地について農用地区域から除外することが許されないという判断を下すことは、到底、地権者の理解を得られるものではなく、また、個人の財産権の観点から、そのような判断は許されないというべきである。

以上