

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 ( 3 )

平成22年4月21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 農振法の解釈指針について

- 1 相手方は、農業振興地域の整備に関する法律（以下、「法」という。）第1条における「国土資源の合理的な利用に寄与することを目的とする」との文言のうち、「国土資源」の文言を「農業振興に関する資源」と解釈し、法の目的が専ら農業振興のみにあると主張する（準備書面（2）5～6頁）。

しかしながら、相手方の主張に依った場合、法第2条の「国土資源の合理的な利用の見地からする土地の農業上の利用と他の利用との調整に留意して」との文言との整合性が付かないこととなる（実際に相手方は、この点についての反論を一切行わない。）。また、そもそも「国土資源」という文言を「農業振興に関する資源」と解すること自体が、文理を無視した解釈である。

さらに、相手方の主張では、例えば、法第13条第2項が、農用地以外の利用に供する場合に農用地区域から除外することについて、一定の配慮を行っていることの説明がつかない。

これらのことからすれば、法の目的が農業振興に特化したものでないことは明らかであり、相手方の主張には無理があると言わざるを得ない。

- 2 また、相手方は、法が財産権に対する規制となる旨の主張について、「財産権の主体は、申出人ではない」と主張する（準備書面（2）6頁）。

しかし、相手方は、申出人が財産権の主体ではないから、法の解釈にあたり財産権を無視しても良いと主張したいのだろうか。

地方公共団体が具体的な施策を施行するにあたっては、個人の基本的人権を不当に制約することのないよう配慮しなければならないことは当然である。また、個別の法解釈にあたり、当該法律と個人の基本的人権との調整に配慮すべきことも、当然である。

それにもかかわらず、相手方は、法と財産権の兼ね合いを無視して良いと主張するようであるが、明らかに失当である。

- 3 繰り返しの主張となるが、農用地区域の指定は、個人の財産権を大きく制約するものであり、必要な限度を超えた制約を課することは、憲法上許されることでない。

そして、そのような観点から、本件は検討されなければならない。

## 第2 法施行規則第4条の3第1号本文括弧書の該当性について

- 1 はじめに

申出人反論書にも記載したとおり、本件においては、国営手賀沼干拓土地改良事業（以下「本件事業」という。）が法施行規則第4条の3第1号本文括弧書の除外事由に該当するか否かに関し、本件事業の目的を事業全体として見るか、あるいは根戸新田地区の土地の一部約6.6ha（以下、「根戸新田の土地」という。）との関係で個別に見るのが争点となっていた。

そして、これまでの相手方の答弁及び4月16日に開催された審査期日を経て、本件事業については、根戸新田の土地との関係で個別に見るとの見解で一致した（この点は、農林水産省の見解も同様のようである。）。

そこで、このことを前提として、法施行規則第4条の3第1号本文括弧書の該当性について、改めて詳述する。

2 「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」の解釈

(1) まず、法施行規則第4条の3第1号本文括弧書の該当性を判断するためには、同括弧書の「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」の意義が問題となる。

この点、平成22年4月16日の審査期日において、農林水産省職員は、例えば、既に発生した災害により元々の生産性が減退している土地について、元の生産性を回復させるための事業が、同括弧書に該当する旨を回答した。

そこで、問題は、同括弧書に該当する場面が、上記のような例に限定されるかどうかである。

この点、上記のような例のみ同括弧書に該当すると解すると、該当事業はほとんど存在しないこととなり、法が敢えて同括弧書を規定した意義を没却するものと言わざるを得ない。

加えて、同括弧書に該当する場合を上記の例のみに限定することは、以下に述べるとおり、文理にも合致しない解釈である。

第一に、同括弧書は「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」と規定するが、同文言が、既に発生した災害の存在を前提にしていないことは、明らかである。

第二に、仮に、同括弧書に該当する場合を上記の例に限定すると、同括弧書における「主として農用地・・・」の「主として」との文言は不要となるはずである。

第三に、法が、同括弧書に該当する場合を上記の例に限定する趣旨なのであれば、同括弧書については、「災害により生産性が低下した農用地の生産性を回復させる事業を除く」と規定すれば良いはずである。

これらの点で、同括弧書を、敢えて上記のような例に限定して解釈すべきでないことは、明らかである。

(2) そもそも法による規制とは、個人の財産権を大きく制約するものである。したがって、同法による規制を行う場合は、国民が不測の事態に陥らないよう、一般国民が理解できるように文言が解釈されなければならない。

ところが、もし同括弧書きの適用場面を上記のような例に限定してし

まうと、除外事由を一般に法文から理解されるどころよりも狭く（つまり規制対象をより広げて）理解することとなる。このことが、国民の予測可能性を奪うものであることは、明らかである。

同施行規則は、「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」と規定している。同文言を素直に読めば、土地改良事業等の施行により災害を防止することが「主」目的の場合には、その結果、農業生産性が向上することとなっても、同括弧書に該当することを示す趣旨だと理解される。

そして、重要なことは、相手方においても、このような申出人の主張について、一般論として認めていることである（準備書面（2）2頁）。

このように当事者間の見解が一致していることから、同括弧書の適用を、上記農林水産省職員が述べたような例に限定すべきでない。申出人反論書3頁25行目以下で主張したとおり、法文に忠実な解釈をすべきである。

### 3 本件事業の「直接」の目的が農業生産性の向上にないこと

- (1) 以上を前提に本件事業の目的をみるが、審査申出書2頁35行目以下及び反論書4頁9行目以下に記載したとおり、本件事業には、水害除去を目的として計画された印旛沼手賀沼国営干拓建設事業を引き継いだという歴史的経緯があり、大規模な水害を除去するために計画された事業という側面が強く認められる。

この水害除去という目的は、根戸新田の土地との関係で事業目的を見た場合、なお一層明らかとなる。

元々、本件事業により根戸新田の土地が受ける利益は、排水受益だけである。根戸新田の土地は干拓地でなく、また用水受益も受けておらず、受益の内容はもっぱら「排水」に限られる。

この「排水受益」も内容は一律でなく、実は様々な受益の内容があり得る。例えば、農地に暗渠排水管を敷設することにより、農地そのものの排水能力を向上させることが考えられる。この場合は、当該農地自体の排水能力を向上させる以上、事業の直接の目的が農業生産性の向上にあることは、一見明らかである。

しかし、同じ「排水受益」と言っても、根戸新田の土地が受ける受益は、これとは全く異なる。

すなわち、根戸新田の土地が受ける排水受益とは、手賀排水機場によって、手賀沼の水を利根川に排水することによって受ける利益である。

手賀排水機場によって、手賀沼の水を利根川に排水することが可能となった結果、大雨が降っても手賀沼の水位を一定レベル以下に保つことが可能となった。その結果、根戸新田の土地は、大雨が降っても、手賀

沼から溢れた水によって湛水することがなくなった。

このように、根戸新田の土地が受ける排水受益とは、手賀沼の水位をコントロールすることが出来るようになった結果、湛水被害の防止が可能となった点にある。同じ排水受益でも、農地そのものの排水能力が向上する場合とは、質的に異なる。

そして、かかる受益が、大雨による湛水被害という「災害」を防止するもの以外の何者でもないことは、明らかである。農地そのものの排水能力に変化はなく、ただ湛水被害を防止することが出来るという点で、根戸新田の土地は受益を受けているのである。

したがって、本件事業の目的は、根戸新田の土地との関係において、法施行規則第4条の3第1号本文括弧書の除外事由に該当する。

(2)「排水受益」という点に関連して付言すると、根戸新田の土地が受けた排水受益は、その後の情勢の変化により、現時点では限りなく薄れていることを銘記しておかなければならない。

すなわち、根戸新田の土地の周辺地域は、本件事業施行時と比べ都市化が進行しており、環境が大きく変わっている。その変化に伴い、根戸新田の土地が本件事業により受ける排水受益の程度も、現時点では限りなく薄れているのである。

その証の一つが、北千葉導水事業による排水施設の整備（甲第25号証）である。

同事業の目的は、治水上の目的（人口増加に伴う浸水被害の増加の改善）、水質上の目的（下水道整備の遅れと河川水質の悪化の改善）、利水上の目的（人口増加に伴う江戸川流域での水需要の増大）の三つである。このうちの治水目的は、周辺地域の都市化の急激な進行により、流域から手賀沼へ大雨時の流入量が増加したことに伴うものである。

そして、同事業において治水目的から計画された北千葉第一排水機場は、昭和50年に着工し、昭和59年に完成した。

この北千葉第一排水機場の排水能力は、 $80 \text{ m}^3/\text{s}$ である。一方の手賀排水機場が $40 \text{ m}^3/\text{s}$ であるから、北千葉第一排水機場の操業後、手賀沼の治水の3分の2は、北千葉第一排水機場により維持されていると言える。

このように、たとえ根戸新田の土地が本件事業による排水受益（＝手賀沼の水位をコントロールすることにより湛水被害を防止する受益。）を受けていたとしても、その効果自体が現在では明らかに薄らいでいる。

そのことも、本件の検討にあたっては、銘記されなければならない。

なお、この北千葉導水事業が完成した以降に降った大雨に対し、もしこの北千葉第一排水機場がなければ、干拓地など手賀川下流流域の広範な地域が水害被害にあっていたとする想定浸水域も示されている。（甲第

25号証、1-36ページ及び2-16～19ページ)

手賀沼周辺都市排水の流入増大に対し、近年、手賀排水機場が果たしている役割が、極めて不十分なものになっていることも、あわせて確認しておく必要がある。

- (3) 加えて、本件事業に関し根戸新田の土地の地権者が賦課金を支払っていることが、根戸新田の土地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ることの根拠とならないことを、念のため指摘しておく。

まず、本件事業目的の中に干拓等も含まれていることから、本件事業が土地改良事業として土地改良法の適用下にあることは、明らかである。

そうすると、本件事業に関しては、土地改良区が設立されることとなり、土地改良区の定款をもって賦課金を徴収することが可能となる。そして、たとえ賦課金の徴収に賛同しない者がいたとしても、3分の2の同意によって定款に定められれば、その者も賦課金の支払義務を負うこととなる。

このように、根戸新田の土地が本件事業の対象地に組み込まれ、土地改良区の定款にて賦課金の徴収が規定されている以上、同地の地権者らは必然的に賦課金の支払い義務を負うこととなる(甲第26、27号証)。これは、根戸新田の土地との関係で、本件事業の直接の目的が農業生産性の向上にあるか否か(あるいは現実に農業生産性が向上したか否か)にかかわらないことである(また、根戸新田の土地の地権者が賦課金の支払いに同意しているかにかかわらないことである。)

よって、たとえ根戸新田の土地の地権者が賦課金を支払っていたとしても、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あること(あるいは現実に農業生産性が向上すること)を示すものでない。

ちなみに、手賀排水機場運転管理等の手賀沼土地改良施設維持管理事業にかかる経費は、平成20年度実績で72,553,497円である(甲第28号証)。そして、この手賀沼土地改良施設維持管理事業にかかる経費は、千葉県手賀沼土地改良区、千葉県、周辺7自治体の間で負担に関する協定を締結しており(甲第29号証)、千葉県手賀沼土地改良区の負担は全体の5%にとどまっている。

このように千葉県手賀沼土地改良区の負担が5%にとどまっているのは、手賀排水機場が、手賀沼周辺から流入する都市排水から洪水を除去するために機能しているが故である。つまり、手賀排水機場の実情は、手賀沼周辺の農地の生産性を向上させるものでなく、洪水除去の機能を果たすものである。それでなければ、松戸市、鎌ヶ谷市、流山市など手賀沼沿岸地域と無関係の自治体が、敢えて多額の経費を負担する理由はない。(甲第28号証)

このことから、本件事業の直接の目的が農業生産性の向上にないこ

と（あるいは現実に農業生産性が向上していないこと）は、明らかである。

#### 4 相手方の主張に対する反論

(1) ところで、相手方は、①「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」こと、②「本件事業でも10a当たり0.5石の増収が見込まれているほか、単作田だったものを完全なる二毛作可能地にするとされている」ことを根拠に、本件事業の「直接」の目的が生産性の向上にあると主張する（準備書面（2）6～7頁）。

しかし、この点に関する相手方の主張は、反論の体を為していない。

まず、上記①は一般論を述べたものに過ぎず、本件に即した反論となっていない。

もし相手方が、本件事業の排水受益の結果、根戸新田の土地が乾田化して生産性が向上したと主張したいのであれば、どのような具体的方策により根戸新田の土地の乾田化が図られ、その結果生産性が向上したかを具体的に主張すべきである。ところが、相手方はこの点に関する具体的な主張を一切行わないが、失当である。

次に、上記②についても、「10a当たり0.5石の増収」という数字に根拠がないことは、申立人の反論書に詳述した通りである。ところが、相手方は、申立人の指摘に対する反駁を一切行わないまま、「10a当たり0.5石の増収」という記述を繰り返すのみであるが、失当である。

また、「単作田だったものを完全なる二毛作可能地にするとされている」とする点についても、相手方は、申出人の指摘に全く応えないまま、同じことを繰り返すのみである。これでは、相手方は、具体的な反論を放棄したものと理解する他ない。

以上の通りなので、上記①及び②に関する相手方の主張は失当である。

(2) なお、相手方は、法施行規則にある「農業の生産性を向上することを直接の目的」との文言のうち、「直接」との文言を省略したことについて何ら問題とされる余地はないとも主張する（準備書面（2）7頁）。

もちろん、申出人も、相手方が「直接」という文言を省略したことについて、責任追及する考えは持ち合わせていない。

ここで重要なことは、相手方（ないし農林水産省）の意向に沿うように条文解釈した場合、どうしても「直接」という文言との関係で、その解釈に無理が出てしまう点である。だからこそ、相手方は、意図的に「直接」との文言を省略せざるを得なかったのであろうが、申出人はそのことを指摘したものである。

#### 5 農林水産省職員の示した例に従った場合について

(1) 上記のとおり、法施行規則第4条の3第1号本文括弧書は、上記農水

省職員が示した例に限定されるものでないが、百歩譲って、仮に限定的に解釈すべきだとしても、本件事業は同括弧書に該当する。

(2) 元々、根戸新田の土地は、湛水被害さえなければ、他の農地と同様の生産性のある土地だった。ところが、根戸新田の土地は、大雨の際の湛水被害に遭うことにより、その生産性を十分に発揮できない状況にあった。

そのように既に発生している災害（大雨の際の湛水被害）を改善するため、本件事業が施行された。そして、手賀排水機場において手賀沼の水を利根川に排水することによって、根戸新田の土地における災害（大雨の際の湛水被害）を防止することが可能となった。

このように、本件事業は、元々根戸新田の土地が有していた生産性が、既に発生している災害（大雨の際の湛水被害）により阻害されている状況を改善するものだった。

そのことを端的に示すのが、本件事業の結果として、根戸新田の土地の農業生産性が向上した事実が認められないことである（そのことは、申立人の反論書9頁以下に詳述した通りである。）。)

よって、いずれに理解したとしても、本件事業の目的が、根戸新田の土地との関係で、「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」に該当することは、明らかである。

### 第3 法施行規則第4条の3第1号イ括弧書の解釈について

相手方は、法施行規則第4条の3第1号イ括弧書について、農業振興地域制度に関するガイドライン（乙8号証）の10頁を引用し、「不可避受益地」なる概念を用いて申出人の主張を論難する（準備書面（2）8頁）。

そして、先の審査期日においても、農林水産省職員は、同ガイドラインと同様の見解を示した（なお、同ガイドラインは、農林水産省が作成したものであるから、農林水産省の見解が同ガイドラインと一致することは当然といえよう。）。)

しかしながら、この点に関する農林水産省及び相手方の解釈は、以下に述べるとおり、法施行規則第4条の3第1号イ括弧書の法文を無視した解釈である。

第一に、法施行規則第4条の3第1号イ括弧書には、「不可避受益地」なる文言や、「不可避受益地」の内容を指し示すような文言は、一切出てこない。

それにもかかわらず、「不可避受益地」でなければ同括弧書の除外事由に該当しないと解することは、法文を無視するものである。これは、農林水産省が作成したガイドラインをもとに、新たな法概念を産み出すものであ



るが、失当である。

第二に、法施行規則第4条の3第1号イ括弧書の文言中に、「不可避受益地」なる概念を読み込むことは困難である。

この点に関する法施行規則第4条の3第1号イ括弧書の文言は、「農業の生産性の向上が相当程度図られるとは見込まれない土地」というものである。一方、「不可避受益地」とは、「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」を意味するという。

このように、両者は、明らかに異なる内容を示すものである。

仮に、法が「不可避受益地」に限定する趣旨なのであれば、そもそも、「当該事業の直接の対象地となっていない土地を除く」と規定すれば済む話である。それにもかかわらず、法施行規則第4条の3第1号イ括弧書が「不可避受益地」のみを意味すると読むことは、常識的に無理である。

第三に、先述の通り、そもそも法による規制とは、個人の財産権を大きく制約するものである。したがって、同法による規制を行う場合は、国民が不測の事態に陥らないよう、一般国民が理解できるように文言が解釈されなければならない。

ところが、この点に関する相手方及び農林水産省の解釈は、法施行規則第4条の3第1号イ括弧書の除外事由を、法文を無視して限定的に解釈するものである。これは、文理解釈として一般常識とかけ離れたものであり、国民の予測可能性を奪うものである。

以上の通りなので、この点に関する相手方と農林水産省の解釈は、失当である。法施行規則第4条の3第1号イ括弧書は、その文言通りに、「農業の生産性の向上が相当程度図られるとは見込まれない土地」を意味すると理解すべきである。そして、根戸新田の土地が同括弧書きの除外事由に該当することは、申出人の反論書10頁以下に詳述した通りである。

#### 第4 市町村の裁量について

##### 1 はじめに

これまでに申出人は、仮に、根戸新田の土地が法第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と主張してきた（その論拠については、反論書12頁第5以下で詳述したとおりである。）。

ところが、先の審査期日において、農林水産省職員は、法第10条3項各号の該当性に関し、第5号以外（つまり第1号ないし第4号）について市町村の裁量がない旨の見解を示した。

しかしながら、かかる解釈が誤っていることは、以下のとおりである。

## 2 農林水産省の見解が失当であること

まず、法第10条第3項本文は、「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。」と規定する。

この点、法が敢えて「必要な限度において」という留保を付けることが、実質判断の介在を容認する趣旨であることは、これまで申出人が主張したとおりである。ところが、農林水産省の上記解釈は、当該文言を明らかに無視している。

また、法第10条第3項に並列的に規定された各号のうち、第5号のみに裁量が認められ、他の号には認められないということ自体、不自然な解釈である。

加えて、現在の、地方分権・地域主権推進の流れからすれば、農林水産省の上記解釈は、あまりに時代の流れに逆行するものと言わざるを得ない。

農用地に関する実情は、地域により千差万別である。そして、農用地区域の指定は、自治事務の一環として実施される事項である。それにもかかわらず、全国統一の基準に拘泥して地域の実情を無視し、市町村に一切裁量を認めないことは、自治事務の趣旨にも反することある。

そもそも、農林水産省構造改善局計画部地域計画課が作成した「改正農振法の運用に関する課題事例集（Q&A形式）」（甲第30号証）においては「問98 農業振興地域制度の関係法令の内容については、ガイドライン等で基準の考え方や手続きのあり方が示されているところですが、法令に明らかに違反しない範囲であれば、ガイドライン等の内容にかかわらず、都道府県及び市町村が独自に制度の運用をすることができるのでしょうか。」という問いに対し、「(答)ガイドライン等の技術的な助言については、国として、あくまでも農業振興地域制度の運用に当たっての参考となるべきものとして都道府県及び市町村に示しているものであり、農業振興地域制度に関する事務は自治事務であり都道府県及び市町村の主体的かつ自主的に取り組むものとされていることから、農業振興地域制度の具体的運用については、都道府県及び市町村が法令の範囲内において自らの責任と判断のより行うことができます。」と回答している。

すなわち、農林水産省自身が農業振興地域制度の運用にあたっては、自治事務の観点から、市町村の裁量が認められることを認めているのである。

よって、平成22年4月16日に開催された審査期日における農林水産省の解釈が失当であることは、明らかである。

### 3 相手方の主張が失当であること

この点について、相手方は、法10条第3項本文の「必要な限度において」とは、「区分する」にかかるなどと主張する。

しかしながら、仮に「区分する」にかかる場合、このような法の文言がどのような意味を持つのか、全くもって不明である。

また、相手方は、法改正により「必要な限度において」と「区分する」の文言の間に「農林水産省令で定める基準に従い」との文言が入ったことから、上記のような解釈をしているようである。

しかし、「農林水産省令で定める基準に従い」という文言があろうがなかろうが、「必要な限度において」との文言を素直に解釈すれば、申出人が主張するとおりの解釈になる。

よって、いずれにしろ、この点に関する相手方の主張は失当である。

### 4 個人の財産権との兼ね合い

ところで、農林水産省職員の陳述によれば、土地改良事業においては、事業対象地権者の3分の2の同意があれば事業を実施でき、また、賦課金も徴収できるとのことであった。

そして、これに加え、農林水産省の解釈によった場合、法との関係で言えば、一度、農用地区域に指定されると、何らかの事情により法第10条3項各号の要件が欠けない限りは、未来永劫、農用地区域の指定が外れないという。

自らが求めない事業が実施され、その結果、賦課金まで課され、更には、農用地区域の指定に基づく財産権の制約を受けなければならないとするのは、あまりに不合理である。過重に過ぎる負担を個人に課するものであることは、明らかである。

そして、このような不合理を法との関係で解消するためには、農用地区域の指定に関し、市町村の裁量を認めるのが最良の方策である。このような側面からも、審査申出人の主張が妥当なのである。

### 5 法第10条と法第13条第1項の関係

なお、この点に関連し、法第10条と法第13条第1項の関係について付言する。

まず、法第13条第1項は、農業振興地域整備計画の変更に関する規定である。そして、同条項は、「その他情勢の推移により必要が生じたときは・・・農業振興地域整備計画を変更しなければならない」と規定し、一定の場合に計画変更を義務付ける。

かかる法第13条1項の規定からすると、「情勢の推移」等が生じない限り、農業振興地域整備計画を変更できないようにも思われる。

しかし、同条項は、一定の場合に農業振興地域整備計画を「変更しなければならない」と規定するのみで、それ以外の場合に計画変更を一切許さ

ない趣旨とは解されない。

よって、法第13条第1項が想定する「情勢の推移」等が生じなくても、市町村の判断により、農業振興地域整備計画を変更することは可能である。そして、たとえば法第10条第3項に該当していたとしても（無論、根戸新田の土地は同条項に該当しないものであるが。）、市町村の判断により、農業振興地域整備計画を変更することは可能である。

また、百歩譲って、法第13条第1項が、「情勢の推移」等が生じない限り、農業振興地域整備計画の変更を許されない趣旨だとしても、同条項には「必要が生じたとき」という文言が付されている。つまり、市町村が、農業振興地域整備計画変更の必要性ありと判断すれば、同計画変更を行うことが出来る趣旨だと理解される。

よって、市町村は、その判断により、農業振興地域整備計画を変更し、農用地区域からの除外を行うことが出来る（ちなみに、本件では、上記に述べたとおり、その後周辺地域の都市化が進行されたこと、北千葉第一排水機場が整備されたこと、根戸新田の土地が都市計画道路により分断されたことなど、「情勢の推移」が生じていることは明らかなので、いずれにしろ農業振興地域整備計画を変更することは可能である。）。

## 第5 まとめ

以上のとおり、法の解釈については、いずれも申出人の主張が妥当である。

そもそも、農業振興地域制度に関するガイドラインは、先の審査期日において農林水産省も認めたとおり、「技術的な助言」に過ぎず、何らの法的拘束力を有するものでない。

したがって、本件の判断にあたっては、当該ガイドラインの内容に拘束されることなく、法の趣旨・目的や、地方自治の本旨等に沿った判断がなされなくてはならない。

加えて、申出人から、根戸新田の土地における受益地設定根拠等を示す文書の提出を求めた件について、文書が存在しないとの回答が出ている。

このような、受益地設定のそもそもの根拠が非常に不明確な本件においては、尚一層、地権者に不当な財産権の制約を課すことがないよう配慮されなければならない。

なお、先の審問期日の際、「他の自治体でも同じような運用なのか」との審査委員からの質問に対し、農林水産省側は、曖昧な回答に終始した。

しかしながら、各地の運用がいかなるものであろうが、各都道府県、各市町村においては、当然のことながら、その地域の気候、経済状況、人口、土地の面積等、農業を取り巻くあらゆる環境は千差万別である。そして、そのような状況にありながら、全てを横一線に扱うことに合理性がないこ

とは論を俟たない。

かねてから申出人が主張しているとおおり、根戸新田の土地を農用地として確保するためには、敢えて、農用地区域から外し、その地域独自の施策を講じることが必要である。そして、そのような地域の特性に応じた事情が発生しうることは、別に我孫子市に限ったことではない。

農用地区域の指定について全国統一的な施策を行うことには、自ずと限界がある。現地の実情に応じて、適切な施策を実現するためには、地域の状況を最も良く知る市町村の裁量に委ねることが妥当である。

本件は、まさにその場合に該当する。将来の農用地確保及び地方自治のあり方を示すためにも、申出人の主張が認容されなければならない。

以上