

自治紛争処理委員平成23年1号  
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23年9月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

海老原美宣



同

徳本 博文



同

増田浩四郎



同

岩田 公夫



同

千濱 孝司



## 第1 答弁書に対する反論

### 1 「本案前の答弁の理由」について

#### ① 相手方の主張の要旨

相手方は、答弁書の第2「本案前の答弁の理由」において、以下大要のとおり主張する。

21年度審査申出にかかる勧告では、当初不同意には、地方自治法第250条の2第1項が規定する基準設定及び公表義務に違反があるものの、申し出人のその余の主張についてはいずれも採用することができないと判断されている。

これに対し、申出人は、本件勧告及び相手方の措置を不服として訴えを提起することはなく、本件勧告は適法に確定した。

そうすると、申出人は、再開後の協議においては、本件勧告で指摘された点を踏まえたうえで、国営手賀沼干拓土地改良事業（以下「本件事業」という。）の目的について主張・立証してきたはずである。

しかし、申出人は、前回の審査申出でいずれも採用されなかった主張を本件審査申出において蒸し返している。

最高裁判例により、後訴の請求・主張が前訴の蒸し返しにすぎない場合は、信義則に照らして許されないものとされている。申出人の主張は前訴の蒸し返しに過ぎず、信義則に照らして許されないから、却下を免れない。

また、申出人は、「本件補充説明書」における主張のほかに、都市計画基礎調査で作成されたとする図面の記載を踏まえた主張を追加しているが、こうしたことは平成21年12月24日付けの県の回答で「農林漁業関係の資料が保存されていないことを知ったのであるから」、前回の審査申出において同様の主張ができたはずである。よって、今になって追加して主張するのは信義則に照らして許されないものである。

以上のとおり、本件審査申出は不適法であるから却下を免れない。

#### ② 本市の反論

a 相手方が挙げる最高裁昭和52年3月24日第一小法廷判決、最高裁昭和51年9月30日第一小法廷判決はいずれも、民事訴訟手続における判断にとどまるものであって、民事訴訟とは異なる本件とは射程を異にする。

したがって、上記2つの判決を根拠として本件申出が却下されることはない。

b また、相手方は、申出人が21年度審査申出の際にも主張した事柄について「請求ないし主張の蒸し返し」である旨論難する。

しかしながら、申出人が21年度審査申出の際に求めた審査の対象は、

相手方が平成22年2月15日付けでなした不同意に対するものであった。

他方で、本件審査申出は、相手方が平成23年6月27日付けでなした不同意を審査の対象とするものである。

したがって、申出人の21年度審査申出と本件申出は、その審査対象を異にするのであって、相手方の「請求ないし主張の蒸し返し」との批判はあたらない。

- c 更に、相手方は、申出人の「昭和45年に市街化区域に編入された際の農林漁業調整関係の基礎的資料が保存されていないということは、当時、排水のみの受益地は「農地防災事業」の受益地と見なされていた可能性が強く、根戸新田の土地についても「農地防災事業」の受益地と考えることは自明の理である」との主張について、21年度審査申出時点においても主張可能であったことから、当該主張も信義則に反し許されない旨主張する。

しかしながら、21年度審査申出にかかる勧告には、「我孫子市が、本件事業は根戸新田地区の土地の一部との関係においては農用地の災害を防止することを主たる目的であると主張するのであれば、このことについてさらなる主張立証を尽くす必要があると考える。」と示されており、申出人は、同勧告に従い再協議においてさらなる主張立証を尽くしてきたのである。

したがって、申出人の当該主張は、同勧告に従った結果、本件申出においても主張するに至っているのであって、このような勧告に従った結果の主張が信義則に反するものでないことは多言を要しない。

- d 以上から相手方の却下の主張については、理由がない。

そもそも、相手方の当該主張は、「21年度審査申出にかかる勧告では、当初不同意には、地方自治法第250条の2第1項が規定する基準設定及び公表義務に違反があるものの、申出人のその余の主張についてはいずれも採用することができないと判断されている。」ことを前提とするものであるが、後述するとおり、「申出人のその余の主張についてはいずれも採用することができないと判断されている。」との前提自体誤っており、前提が誤っている相手方の主張が認められることはない。

また、市町村が行う自治紛争処理委員に対する審査申出は、都道府県の関与があった日から30日以内に行わなければならないとされており（地方自治法251条の3第5項、同250条の13第4項）、法は、このような申出期間により請求ないし主張の蒸し返しを防止している。

逆にいえば、このような審査申出要件が整っている限り審査申出を却下することは法律上予定されていないと解すべきであって、相手方の主張は、

いずれにせよ、失当と言わざるを得ない。

## 2 本市の主張および勧告の評価について

### ① 相手方の主張の要旨

相手方は、答弁書の第6「相手方の主張」の中で、勧告の評価について以下大要のとおり主張する。

本件勧告は、当初不同意について、その手続き上の瑕疵を指摘して取り消されるべきものとしたが、実体的判断においては我孫子市の主張をことごとく退けており、本件事業は根戸新田の土地の一部との関係においては農振法施行規則第4条の3第1号柱書の除外事由に該当、すなわち、農用地の災害を防止することを主たる目的とするものであるとする我孫子市の主張は不十分であり、再度の協議において我孫子市は、このことについてさらなる主張・立証を尽くす必要があると結論付けた。

相手方は、申出人から提出された本件補充説明書による主張・立証では、以下で反論するように、いずれも本件事業が農用地の災害を防止することを主たる目的とするものであるとは認められなかったため不同意とした。

よって、本件不同意に違法又は不当な点はない。

### ② 本市の反論

「以下で反論する」とされた内容に関する反論は後述するが、相手方の勧告に対する評価については、事前に反論しておく。

先の審査で代表自治紛争処理委員を務めた宇賀克也氏は、のちの執筆において、以下述べている。

「本件勧告では、実質的には我孫子市が負けたという見解についてコメントしておきたい。本件勧告では、手続き的理由で千葉県知事による不同意の取り消しが勧告されたが、自治紛争処理委員は、実体的な審査も相当な時間をかけて行っており、手続き的瑕疵を是正して再協議を行うように勧告するにあたって、審査を通じて得られた自治紛争処理委員の見解を示しておくことが、再協議をするために有益と考えたため、実体的問題についても、見解を示している。そこでは、我孫子市の主張・立証がなお不十分な点を示しているが、これは、我孫子市が再協議の場において、主張・立証すべき点を教示することが、我孫子市長にとって有益と考えたからにはかならない。我孫子市長が、そこで示された点について補強すれば、千葉県知事が同意する可能性があると考える」「勧告において、実質的には我孫子市が負けたという認識は自治紛争処理委員の認識と異なる。」(ジュリスト (NO. 1412) P 78)

相手方の、実体的判断においては我孫子市の主張をことごとく退けてい

る、とする主張が正しくないことは、上記から明らかである。

また、申出人から提出した本件補充説明書は、本件事業が農用地の災害を防止することを主たる目的とするものであることを立証するものであり、相手方が、本件不同意に違法又は不当な点はないとの主張は、適当ではない。

### 3 「審査申出人の主張に対する反論」に対する反論

#### (1) 昭和45年の市街化区域編入に関する主張について

答弁書の第7の1「昭和45年の市街化区域編入に関する主張について」における相手方主張に対し、論点ごとに以下のとおり反論する。

#### ア 論点1

##### ① 相手方の主張の要旨

本件事業は、「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」事業に当たらないことについては、事業の施行者である国が認めているところであり、根戸新田の土地との関係で見ても同様であることは、本件勧告で判断されたとおりである。

##### ② 本市の反論

まず、相手方の当該主張のうち本件事業が「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」事業にあたらぬことを本件勧告が断定したかのような主張が正しくないことは、上記2で述べたとおりである。

また、本件事業が「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」事業であることを施行者である国が認めているとの主張についても、施行者の判断のみで事業の目的が決められるかのような主張が不当であることは論を俟たない。

したがって、相手方のこれらの主張は失当である。

そして、本件事業においてその施行者である国ですら本件事業にかかる肝心の資料を保存しておらず、根戸新田の土地にかかる事業の目的判断のための資料が十分に提供されない状況のもとでは、本件事業が「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」事業に当たらないとする判断が不適當であることを申出人は主張しているところ、その主張立証についても再協議後において十分なされていると申出人は確信している。

## イ 論点 2

### ① 相手方の主張の要旨

根戸新田の土地とは別の場所である我孫子市寿地区及び柏市北柏地区が市街化区域に編入された理由を探究したところで、その結果を根戸新田の土地にそのままあてはめることもできないし、その結果により本件事業の目的が根戸新田の土地との関係でいかなるものであったかが明らかになるなどという主張は、行政庁の主張としてははなはだ苦しむところである。

### ② 本市の反論

本件審査申出書で主張しているとおおり、我孫子市寿地区及び柏市北柏地区は、根戸新田の土地と同様、本件事業との関係で排水のみの受益地であり、その位置関係についても根戸新田の土地と近接している。

そして、このような本件事業における受益が共通し、また、その位置関係も近接していることからすれば、本件事業の目的との関係についても同列に考える方がむしろ合理的であるといえ、「行政庁の主張としてははなはだ苦しむところである。」との相手方の主張自体、理解に苦しむところである。

繰り返しの主張となるが、本件においては、本件事業の目的を明らかにできる証拠資料を、国・県がまともに保存していないために、新たな証拠を探し出すことが極めて困難な状況にある。

その中で、重要な手掛かりとなるものが、根戸新田の土地と同様の本件事業の排水のみの受益地を、かつて市街化区域に編入した際に、当該受益地にかかる土地改良事業をどのように位置づけていたかを確認できる資料である。

当時、土地改良事業の受益地を市街化区域に編入する場合、農地防災事業に位置づけられた農地は、原則として市街化区域に編入しないことがルール化されている中で、我孫子市寿地区及び柏市北柏地区の排水のみの受益地は、あえて市街化区域に編入されたのである。

仮に、我孫子市寿地区及び柏市北柏地区の排水のみの受益地が、農地防災事業の受益地と見なされて市街化区域に編入されていたとすれば、当然、根戸新田の土地も、同じ排水のみの受益地であった以上、農地防災事業の受益地と判断されて然るべきである。

根戸新田の土地との関係で、本件事業が、「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」事業に該当するか否かを判断するうえで、この事業を、相手方自身が過去にどのように位置づけていたかを確認することは、決定的に重要な意味をもつものである。

相手方は、その重要な関係を理解すべきである。

### ウ 論点3

#### ① 相手方の主張の要旨

北柏地区が市街化区域に編入できたのは、同地区が「農地防災事業」の受益地であったからではなく、適正な市街化区域の設定上特段の支障があると認められるとして、市街化区域に編入されたものと解される。

また、我孫子市寿地区については、農林省農地局長と建設省都市局長との「覚書」で、「すでに市街地を形成している区域に含まれる農用地については、この規定の適用がないものである」と定められていることから、この「覚書」の適用により市街化区域に編入されたものと解される。

いずれにしても、寿地区及び北柏地区と根戸新田の土地とを同列に論じることができないし、今から40年余りも前の昭和45年当時の農林漁業調整資料が保存されていないということは、本件事業が根戸新田の土地との関係でも「農地防災事業」である可能性が強いなどという主張は、論理的に飛躍していると言わざるを得ず、失当というほかない。

#### ② 本市の反論

北柏地区が市街化区域に編入された当時、土地改良事業受益地の市街化区域への編入にあたっては、当時の開発計画の有無や周辺の開発状況の如何にかかわらず、都市計画基礎調査を基礎資料として、農業関連事業の資料を整え、農林漁業調整が必要か否かを的確に判断したうえで、もし、市街化区域に含めないとした場合、適正な市街化区域の設定上特段の支障があると認められるときは、農林漁業調整措置が了していたか、若しくは了する見込みがあった場合に限って認められていたものである。(甲第9号証・第1の3の(2))(p5)

したがって、相手方がいう「適正な市街化区域の設定上特段の支障があると認められ」たとしても、農林漁業調整措置が了してあったことが必要なのである。そして、このことは、相手方の主張する「覚書」の適用如何に関わらないことである。

しかしながら、これまでの調査によっても農林漁業調整措置が了してあったことを示す書面が一切確認されていない。そうである以上、柏市北柏地区が市街化区域に編入できたのは、同地区が「農地防災事業」の受益地と評価されていたと考えるほかはない。

このことに加え、その当時の都市計画基礎調査において、我孫子市でも柏市でも、本件事業の受益地とされる肝心な区域が、農業関係事業実施状況図等に図示されなかったことは事実であり、その作成者である千葉県が、農林漁業調整を要する土地改良事業の区域と扱っていなかった証拠になるのである。

なお、相手方自身が、自らの都市計画決定に係る農林漁業調整措置に関する資料を一切保存していない中で、自己に都合良く「解する」ことは、極めて手前勝手であると指摘せざるをえない。

柏市北柏地区の受益地にせよ我孫子市寿地区の受益地にせよ、相手方の主張通りに「解される」というのであれば、当然、農林漁業調整措置が了していたか了する見込みがあったことについて、あるいは「覚書」が適用されたことについて、明確な証拠を示すべきである。

## エ 論点 4

### ① 相手方の主張の要旨

この基礎調査で、農業関連事業実施状況図及び優良農用地区域図は、我孫子市の協力のもと千葉県が作成したものと思われる。

しかし、この図面の作成にあたり県の農林部局と土木部局が協議・調整などをしたことはなく、当時、千葉県や農林省が本件事業について、根戸新田の土地との関係では農地防災事業とみなしていたなどという事実はない。

また、農業関連事業実施状況図及び優良農用地区域図は、図示されるべきはずの区域が図示されておらず、これら図面の正確性には疑問がある。

いずれにしても、証拠図面から見れば、根戸新田の土地の一部は農地防災事業の受益地であるというべきであるなどという主張は失当である。

### ② 本市の反論

a 相手方の、「千葉県が作成したものと思われる」という、責任の所在を曖昧にする姿勢は適当ではない。図面の作成者は誰が見ても千葉県であり、その内容についての責任はすべて千葉県にあることを、正面から認めるべきである。

この図面の作成にあたり、県の農林部局と土木部局が協議・調整などをしたことはなく、当時、千葉県や農林省が本件事業について、根戸新田の土地との関係では農地防災事業とみなしていたなどという事実はない、という主張は、図面の作成当事者として正当な主張とはいえない。

また、行政運営の一般的な常識で考えて、その内容を所管していない土木部局が、自ら作成責任を負うことになる図面（農業関連事業実施状況図及び優良農用地区域図）を農林所管部局の確認もなく確定させることはありえないと考える。

相手方は、「県の農林部局と土木部局が協議・調整などをしたことはない」と主張するが、現在の県組織にその当時の作業に責任をもって関わった職員がいるとは考え難く、協議・調整などをしたことはないとした根拠は何か、きちんと示すべきである。



また、都市計画基礎調査の中の、農業関連事業実施状況図及び優良農用地区域図については、如何なる趣旨で作成されたものであったのか、さらに如何なる趣旨で長期（永久）保存文書扱いされているのか、その確認が必要である。

なお、申出人は、相手方の調査結果をできるだけ疑うことなく尊重することが適当であると考えていたが、再度の不同意で、相手方は、受益地にかかる市街化区域編入当時の状況や資料の調査を十分に行うことなく、申出人の主張は「理由がないものと言わざるを得ない」と決めつけた。

申出人は、これには納得がいかず、相手方が十分な調査を行っていなかった可能性を疑い、自ら調査を行った結果、「都市計画基礎調査」にかかる農業関係事業実施状況図等が確認できたものであり、申出人の対応について相手方に疑問視されるいわれはないことを申し添えておく。

- b また、相手方自身で作成した図面について、相手方が「これら図面の正確性には疑問がある」とする主張は、極めて無責任である。

もし、相手方が主張するように「これら図面の正確性には疑問」があり、正しくなかったとするならば、この基礎調査に基づいて行われた都市計画は極めてズサンなものであったことになるが、そのような主張が容認されて良いはずはない。

したがって、当該証拠図面の正確性は担保されていると評価されるべきであって、そのような正確な証拠図面から見て、当時の県組織として、根戸新田の土地について農林漁業調整を要する事業地区の土地と位置付けていなかったことは、すでに明白なのである。

- c 上記ウの②で述べたとおり、柏市北柏地区及び我孫子市寿地区の市街化区域編入に際しては、農林漁業調整関係の資料がなく、市街化区域編入にかかる都市計画決定関係の資料もないとされる中で、当時の土地改良事業の位置づけ判断との関係でみれば、農業関連事業実施状況図及び優良農用地区域図こそが重要な証拠となる。

また、都市計画基礎調査のこれら資料が、長期（永久）保存文書と扱われていることは、その後の「都市計画の策定とその実施を適切に遂行するために必要」であり、「これに基づいて計画を策定しなければならない」とされているからであると思われる。（逐条問答「都市計画法の運用」第2次改訂版（建設省都市局都市計画課監修）p47（甲第14号証））

都市計画の策定及び遂行の拠り所となる重要な図書となるからこそ、仮に他の市街化区域編入関係資料は残さなくとも、これら基礎調査資料だけは保存しているものと考えられる。

市街化区域編入にかかる手続きは、この農業関連事業実施状況図及び

優良農用地区域図を基礎資料として行われていたと解することが適当であり、それは、根戸新田の土地にかかる本件事業の施行地区（受益地）の扱いでみれば、干拓等の基盤整備が行われた農地の地区とは区別された形での農林漁業調整が不要な事業の地区、すなわち、農地防災を目的とした事業の施行地区の扱いとされていたと見なすことが正当なのである。

よって、根戸新田の土地の一部は農地防災事業の受益地であるというべきであるなどという主張は失当である、との相手方主張こそが不当というべきである。

## （２）賦課金に関する主張について

答弁書の第7の2「賦課金に関する主張について」における相手方主張に対し、以下のとおり反論する。

### ① 相手方の主張の要旨

申出人は、「当時を知る先人によれば・・・」という記載と、資料に記載した土地改良区の負担額が0%の3施設が「農地防災事業」であることにふれ、相手方は、根戸新田の土地の一部が農地防災事業の受益地であると自認していたと主張する。

しかし、この資料は、土地改良区の財政圧迫、組合員感情などに配慮して、負担金軽減を主張したものであって、その中で、負担金0%の施設が例示されていたにすぎない。

この点に関し、本件勧告でも「周辺自治体が排水対策に協力したりそのための費用を負担したりすることはむしろ当然のことである。このことによっても手賀沼土地改良区の負担割合が相対的に減少することがあるにしても、本改良区が受けている受益効果が量的に減少する訳ではない。」と判断されている。

したがって、相手方が、手賀排水機場の維持管理に係る排水受益を農地防災事業と同等の「0%でも良い」と自認していた事実はなく、申出人の主張は失当である。

### ② 本市の反論

「例示されていたにすぎない」と片付けることは適当ではない。

この資料は、まがりなりにも県の「公文書」であり、関係自治体に負担増を求めるうえでの重要な資料である。その資料作成にあたっては、説明資料にせよ引用にせよその意図が明確にあるはずで、資料作成や引用には慎重を期したはずである。

その資料において、あえて「土地改良区0%負担の農地防災事業」を例示説明し、さらに先人を引き合いにした説明の内容等からみて、県は、本

件事業で整備した手賀排水機場の管理において、他の「農地防災事業」の管理と同等の認識をもっていただくとするのが適当である。

申出人は、21年度審査申出において、「たとえ、根戸新田の土地の地権者が賦課金を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の生産性の向上にあること（あるいは現実に生産性が向上すること）を示すものではない」と主張したが、当該資料は、単に流域自治体と土地改良区の負担割合の問題ではなく、そもそもの事業受益をどう見るべきかを判断するうえで貴重な証拠資料となるものである。

周辺自治体の負担割合を増やすのか増やさないのかという問題ではなく、手賀排水機場による排水目的にかかる問題である。

この資料全体を通してみれば、手賀排水機場の維持管理に係る排水受益を農地防災事業と同等の「0%でも良い」と自認していたと見ることが適当である。

この資料作成の背景には、都市計画基礎調査の農業関係事業実施状況図等の作成と同様、本件事業により整備した手賀排水機場にかかる受益地を、農地防災事業の受益地とみなしていた経緯があったからこそ、このような記述がされたと考えることが適当なのである。

よって、申出人の主張は失当であるとする相手方の主張は、不当である。

### (3) 生産性に関する主張について

答弁書の第7の3「生産性に関する主張について」における相手方主張に対し、以下のとおり反論する。

#### ① 相手方の主張の要旨

申出人は、昭和28・29年当時の写真をもって、根戸新田地区の農地が、手賀排水機場の運転が開始される以前から相当の生産性を確保していた農地であることを補足的に説明し、手賀排水機場による受益を受けてはじめて「生産性が相当に向上された」という農地ではなかったと主張する。

しかし、この写真から申出人が主張するような事実を認めることは不可能である。

また、根戸新田の農地が本件事業により農業の生産性が向上していないとしても、本件事業の直接の目的が、農業の生産性にあったとの推認を妨げるものではないのである（本件勧告）から、この点についても、本件勧告が求める主張・立証に足るものではなく、申出人の主張は失当である。

#### ② 本市の反論

昭和28・29年当時の根戸新田地区の農地の写真は、他の主張・立証を補充するために、根戸新田の農地が本件事業により農業の生産性が向上していないことを示す資料として作成したものであり、本件事業による受

益が、生産性向上を直接の目的とした事業の受益と見做すことができないことを示す資料である。

他の主張・立証とあわせ、根戸新田の土地との関係で本件事業が、「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」事業に該当することを証明するものである。

よって、申出人の主張は失当であるとする相手方の主張は、不当である。

#### (4) 変更事業計画に係る地権者の同意について

答弁書の第7の4「変更事業計画に係る地権者の同意について」における相手方主張に対し、以下のとおり反論する。

##### ① 相手方の主張の要旨

申出人は、要するに、「・・・本件事業について法施行規則第4条の3第1号イ号該当性を判断するに当たっては、計画変更後の事業の目的について判断しなければならないと解される」との判断（本件勧告）は適切でない」と主張する。

しかし、申出人の主張は、適法に確定した自治紛争処理委員の判断を論難するものにすぎず、主張自体失当である。

##### ② 本市の反論

勧告においては、「本件事業は、土地改良法の改正にともない、昭和30年に手賀沼、手賀沼それぞれ別の事業として計画変更を行い、土地改良法に基づく事業参加資格者の同意を得て確定された事業であって、本件事業について法施行規則第4条の3第1号イ号該当性を判断するに当たっては、計画変更後の事業の目的について判断しなければならないと解されるから、我孫子市の前記主張を採用することはできない」との見解が示された。

つまり、事業参加資格者の同意を得て確定された事業であるから、本件事業について法施行規則第4条の3第1号イ号該当性を判断するに当たっては、計画変更後の事業の目的について判断しなければならない、としている。

これらは、昭和30年当時の事業計画やその計画に係る事業参加資格者の同意の資料が確認されていないという制約の中で、判断されたものと考ええる。

申出人は、本件審査申出書で主張したとおり、昭和30年の計画変更後の計画概要書となる、「農林省印旛沼手賀沼干拓土地改良事業計画概要書（昭和33年8月調製・農林省印旛沼手賀沼干拓建設事業所）」（以下「33年概要書」という。）（甲第7号証に添付）を検証したところ、以下の点が明らかになった。

- a 33年概要書の中の「Ⅱ手賀沼干拓土地改良事業計画概要」の「2. 事業の目的」には「手賀沼落堀の弁天堀と六軒堀との合流点附近に排水機場を設け、流域16, 222陌よりの流出水を完全に利根川に排除し、沼周辺耕地の湛水被害を無くし、新たに沼内に500陌の干拓地を造成し、これが排水施設を完備すると共に更に水源を確保し周辺耕地1, 735陌の用水改良を行い完全なる2毛作可能地たらしめ、米麦合せて29, 000石（米石換算）の増産を図るものである。」と記されていること。
- b これは、「国営手賀沼干拓土地改良事業計画明細書（昭和38年11月・関東農政局）（以下「38年計画明細書」という。）に記された「事業の目的」の中の、「手賀沼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の土地改良を行ない完全なる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るものである。」との記述と重大な違いがあること。
- c この重大な違いとは、上記①②の下線箇所に記されたとおり、33年概要書では、「周辺耕地1, 735陌の用水改良を行い完全なる2毛作たらしめ」と、周辺耕地の土地改良を「用水改良」と限定して明記していること、及び「完全なる2毛作可能地たらしめ」の前提は「用水改良を行い」と明記していること。
- d 又、33年概要書では、総受益面積は5市町村合わせて1, 735.8陌とされているが、この数値は「周辺耕地1, 735陌の用水改良」の用水改良面積と合致し、「受益地」イコール「用水改良地」とされていたこと。
- e 38年計画明細書に記された「周辺耕地2, 620haの土地改良」には、「排水のみ受益」となる土地が含まれるとされているが、変更前の計画には、「排水のみ受益」となる土地は、周辺耕地の土地改良には含まれていなかったこと。
- f 変更計画後の受益面積は、この33年概要書の受益地面積を大幅に拡張しているが、変更後の計画は、なぜ「用水受益地」以外の「排水のみ受益地」も受益地に含まれるものとしたのか、その根拠が全く説明されていないこと。
- g 国営手賀沼干拓土地改良事業変更計画概要書（昭和38年11月関東農政局）においても、また計画変更後の38年計画明細書においても、計画変更後はなぜ「用水改良」を前提としない「完全なる2毛作」が可能になるものとされたのか、根拠が全く示されていないこと。

h これは、根戸新田揚水機場などを廃止した後の受益地設定のつじつま合わせと捉える以外説明ができないものと考えられること。

そして、これらから以下のことが明らかになったことを主張した。

a 昭和33年以前の本件干拓事業の計画では、根戸新田地区の農地は「排水のみの受益地」とは扱われていなかったこと。

b 昭和33年以前の本件干拓事業の計画では、「排水のみの受益地」はそもそも事業施行地区内の扱いとされていなかったこと。

c 根戸新田地区の農地が本件干拓事業の施行地区に組み込まれている根拠について、根戸新田地区の地権者は、昭和30年に土地改良法に基づき事業参加資格者として同意していたはずであるという推測は、土地改良区が保有する土地原簿以外に確認資料がないもとの極めて不当であるが、仮にその同意があったとしても、それは根戸新田地区の農地が「用水受益」を受けられることが計画に盛り込まれていたことが前提であったこと。

d 排水のみの受益地に係る増収効果の算定が、根拠が極めて曖昧かつ不適切で、国営事業としての効果算定としてはあまりにズサンなものであることは前回の審査の過程で論証したが、もともと「用水受益地」として本件干拓事業の実施地区に組み込んでいたであろう根戸新田地区の農地を、「用水受益地」でなくなったにもかかわらず除外せず、そのまま受益地として（又は受益区域を変えて）残す意図から、やっつけ仕事で後付け説明資料として算定したものだと考えれば、認容できるものではないがそのズサンさも幾分肯けるものであること。

e 根戸新田地区の農家が、根戸新田地区に係る揚水機場整備計画が廃止された本件干拓事業計画変更案について当時同意していたかどうかを確認することなしに、本件干拓事業の計画に根戸新田地区の農地の地権者が同意していたと見なすことはできないこと。

f また、仮に、当時法的には同意手続きが不要であった計画変更であったとしても、事業実施地区に組み込まれるうえで決定的に重要となる受益の内容が変わることについて、根戸新田地区の農地の地権者に実態としてそれに同意していたかどうかの確認を行わずに本件干拓事業の計画に根戸新田地区農家が同意していたと見なすことはできないこと。

こうした点が明らかになった中で、「本件事業は、土地改良法の改正にともない、昭和30年に手賀沼、手賀沼それぞれ別の事業として計画変更を行い、土地改良法に基づく事業参加資格者の同意を得て確定された事業であって、本件事業について法施行規則第4条の3第1号イ該当性を判断するに当たっては、計画変更後の事業の目的について判断しなければならないと解されるから、我孫子市の前記主張を採用することはできない」との見解が維持されることは適当でないとする。

よって、相手方の、申出人の主張は適法に確定した自治紛争処理委員の判断を論難するものにすぎず、主張自体失当である、とする主張は不当である。

#### (5) 受益の現況を見て判断すべきことについて

答弁書の第7の5「受益の現況を見て判断すべきことについて」における相手方主張に対し、以下のとおり反論する。

##### ① 相手方の主張

申出人は、都市計画道路により農地が分断され、排水受益を受けていない、また、ポンプが1基が機能していない状況では、「生産性を向上させることを直接の目的とした事業」の受益地として扱うには無理が生じているなどと主張する。

しかし、本件勧告は、「その目的の判断は、対象となる土地に係る当該事業の目的によるべきであって、事業の施行後に発現した実際の事業の効果から判断することは適当ではない」と判断しており、申出人の主張は当初審査申出における主張の繰り返しに過ぎず、主張自体失当である。

##### ② 本市の反論

勧告における見解では、「その目的の判断は、対象となる土地に係る当該事業の目的によるべきであって、事業の施行後に発現した実際の事業の効果から判断することは適当ではない」とされているが、手賀排水機場の著しい老朽化及び排水受益の実態との関係で見て、根戸新田地区の農地について、「生産性を向上させることを直接の目的とした事業」の受益地と見なし、法第10条第3項第2号の事業実施区域内の土地と扱うことが適当でないことを、本件審査申出において主張したところである。

このことについては、仮に、この手賀排水機場が稼働しなくなった場合に、根戸新田の土地はどのような状況になるのかを想定していただきたい。

本件事業の受益地とされる土地のうち、干拓地等の基盤整備を行った低地部分については、大雨時に湛水等の被害が出るのが想定されるが、根戸新田の土地の特に堤防機能が兼ねられた都市計画道路(3.5.15号線)以北の根戸新田地区の土地にとってみれば、現状から見て何ら影響を受けないことは明らかである。

このたびの審査においては、手賀排水機場整備から40年以上が経過して受益実態そのものが激変しているその現況をしっかりと見ていただき、勧告における判断を改めるようお願いしたい。

#### (6) 説明責任について

答弁書の第7の6「説明責任について」における相手方主張に対し、以下のとおり反論する。

#### ① 相手方の主張の要旨

申出人は、地方自治法第245条の6の趣旨と同等の説明責任が相手方にあると主張する。

しかし、自治事務に対する関与の規定は、「国等が何らかの形で関与し、適正な行財政運営を維持するために実効性のある措置を講ずることが必要と考えられる」ことから定立されたものである。

本件不同意に際し、地方自治法第245条の6の規定の趣旨と同等の説明責任が相手方にあるなどということはありません。

また、申出人は、是正の勧告等として、あたかも本件不同意についても、自治事務に関する市町村の処理が法令の規定に違反していると認めるとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるときに限って行うことができるかのように主張しているが失当である。

いずれにしても、相手方に説明責任があるなどという主張は、本件事業の目的如何とはおよそ無関係な主張であって、主張自体失当である。

#### ② 本市の反論

国・県が国営手賀沼干拓土地改良事業に係る肝心な資料を保存していないことから、事業の目的判断のための十分な資料が提供されない状況のもとで、申出人に主張・立証を求めることは、もともと無理があるもので、極めて不合理である。

不合理な状況を生み出している責任は、国・県にある。

相手方は、申出人の協議に対して、国営手賀沼干拓土地改良事業の目的判断に関する適切な資料を提供し得ない中で、不同意としたものであり、相手方は説明責任を果たすべきである。

その説明責任の度合いは、自治法245条の6と同等と考えるべきことを主張したものであり、相手方の誠意が問われるものである。

#### 4 まとめ

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、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、同意すべき旨の勧告を行うことを強く求める。

### 第2 求釈明

- 1 相手方の「我孫子市寿地区については、農林省農地局長と建設省都市局長との「覚書」で、「すでに市街地を形成している区域に含まれる農用地については、この規定の適用がないものである」と定められていることから、この「覚書」の適用により市街化区域に編入されたものと解される」との主張に関連して、相手方において当該覚書を適用して農林漁業調整措置を



了することなく市街化区域に編入した実例があれば、その実例を示されたい。

また、その際、「覚書」により市街化区域に編入したものであることを証する関係資料も共に提出されたい。

- 2 相手方の「県の農林部局と土木部局が協議・調整などをしたことはない」との主張に関連して、「協議・調整などをしたことはない」とした根拠を証拠と共に示されたい。