

## 自治紛争処理委員制度・再考 — 我孫子市農用地利用計画変更不同意事件から —

島田 恵 司

### 1. はじめに

第一次分権改革の成果の一つとして国地方係争処理委員会制度がある。国による関与について、第三者の立場から不当性、違法性を判断するのが同制度であり、都道府県による市町村に対する関与について判断するのが自治紛争処理委員制度である。両制度は、2000（平成12）年4月にスタートしたがほとんど使われていない。特に自治紛争処理委員制度については、発足以来、長い間、一度も利用されることがなかった。その第一号となったのが、我孫子市が千葉県と争った事件である。我孫子市が申請した農用地利用計画の変更を含む農業振興地域整備計画の変更について千葉県が不同意としたために、我孫子市は自治紛争処理委員で争おうと総務大臣に申し出た。我孫子市の最初の申出は、2010（平成22）年2月であったが、自治紛争処理委員が一旦、県の不同意の取り消しと再協議を勧告したため、二度目の審査が行われ最終的な結論（通知）が出たのは2011（平成23）年10月であった。

すでにいくつかの論稿が発表されている中であって、本稿がこの事件を扱うのは以下の理由があるからである。

第一は、実際の事例から、再び、制度・運用の問題点を考えたいからである。これまで自治紛争処理委員を含め国地方係争処理委員会制度については、使わない自治体への非難がある一方、とりわけ自治紛争処理委員制度について、制度の問題点が指摘されてきた<sup>(1)</sup>。具体的な事例を検証することから、制度の意義と問題点をいま一度考えてみたい。

---

(1) 制度設計に関わった西尾勝は「自治体関係者には国と抗争してでも地方自治の地平を切り開こうとする気概が欠けているのではないか、と慨嘆せざるを得ない」（西尾2007、78頁）という。自治紛争処理委員制度の問題点については、今井2010論文のほか、島田2007（187～192頁）。

第二は、土地利用の観点から見た問題である。これまでの分権改革の成果によって、徐々にではあるが土地利用に関する市町村の責任が明確になりつつある。「計画なければ開発なし」といわれるように、土地利用の基本は計画にある。計画は、当該地域の経済的社会的状況と諸条件、歴史的経緯、将来予測、さらには当該自治体の政策スタンスによっても大きく異なることから、地元自治体によって策定されるべきものとされる。しかし、農地については、一定規模を超える農地転用に国の許可が必要であるばかりか、最近の農地法等の改正によって、国の関与がさらに強化された。農地転用権限を市町村に委ねれば農地は一挙に減少するという懸念があり、その方向性に基づく法改正とあってよいであろう。本件との関連で考えたい。

第三は、今後の分権改革の進むべき方向について、である。本件が起こった2010（平成22）年以降も分権改革は進められている。いわゆる第一次分権改革より後の改革は、市町村にとって必ずしも歓迎されているわけではなく、権限移譲のあり方などには疑問の声もある<sup>(2)</sup>。財源なき分権改革の中で、市町村による自己決定・自己責任は可能なのか、本件を題材に考えてみたい。

## 2. 事件の概要と現場状況、および経緯

### (1) 概要

この事件は、相当に複雑である。制度が複雑である上、対象となった土地の歴史的な経緯、現場の状況とも簡単には理解しがたい。このため、まず事件の概要から説明し、事件の対象となった我孫子市の農地「根戸新田（ねどしんでん）」という現場の状況を解説する。

この事件は、農業振興地域の整備に関する法律（以下、農振法という）に関するもので、我孫子市が、市内の根戸新田という農地を農用地区域から除外するため農用地利用計画（正確にはそれを含む農業振興地域整備計画）を変更しようとしたのに対し、千葉県がこれを認めなかったというものである。

農地を転用するためには、農地法上の許可が必要であり、しかもその土地が農振法

---

(2) 一方的な権限移譲に問題があることを指摘する識者は多い、最近のものでは、金井2012。

の農用地区域である場合は、原則として転用できない、とされている<sup>(3)</sup>。農用地区域内の農地を転用するためには、まず、市町村が農振法に基づく「農用地利用計画とこれを含む農業振興地域整備計画」を変更し（農振法13条第1項）、農用地区域から当該農地を除外することが必要である。そして、この変更については、都道府県との協議と同意が義務付けられている（同法13条第4項が準用する8条第4項）。つまり、農用地区域の農地転用には、農地法の前に農振法上の手続きが必要となる二重の規制がかかる仕組みとなっている。ただ、農用地利用計画を変更する事務は、市町村も都道府県も自治事務である<sup>(4)</sup>。

重要なのは、我孫子市は根戸新田の農地を宅地などに転用しようとしたわけではない、ということである。我孫子市は、この地域を将来的にも農地として活用することを前提として、農用地区域から除外するために農用地利用計画を変更しようとした。この点が、この事件を複雑なものにしている一因であり、核心でもある。

さて、この事件に関する自治紛争処理委員の審査であるが、前述したように審査は二度にわたっている。一度目は、千葉県が2010（平成22）年2月15日に行った不同意に対し、同年2月24日に我孫子市から総務大臣に対して申出が行われ、自治紛争処理委員の審査があり同年5月18日に勧告が行われた。その内容は、我孫子市側の主張は立証が不十分とした一方で、県に対し、行うべき同意基準の設定、公表を怠っているとして、これを地方自治法違反（自治法250条の2：許認可等の基準の設定・公表義務）とした。このため、千葉県は、同年5月31日不同意を一旦取り消し、同意基準を設定、公表した上で、協議を再開した。しかし、その後、2011（平成23）年6月27日、千葉県は、これを再び不同意とする。

こうして、同年7月26日、我孫子市は、千葉県の不同意について二度目の申出を総務大臣に行く。これを受けて自治紛争処理委員は、再び審査を行った上、同年10月21日、千葉県の不同意は違法ではなく、不当であるとも認められない、という通知を両

- 
- (3) 農地転用の許可事務は、4ha以下は都道府県の事務で、これを超える場合は国の事務となる。また2haから4ha以下は都道府県の法定受託事務で、2ha以下は都道府県の自治事務であり、都道府県によっては市町村に権限移譲している場合もある。なお、分権改革以降、法令上の「許可」は、一般には「同意を要する協議」となったが、農地法の用語は変わっていない。また、農用地区域の農地は423万haであり、全国の耕地面積465ha（平成19年）の約9割ということになる（事務必携2010、914頁）。
- (4) 都道府県の市町村との協議に関する事務（農振法8条）は、分権一括法以前は機関委任事務であった。市町村の事務は、地方自治法の旧・別表第二にあったところから団体委任事務と解されていたようである。第一次分権改革前後の農地制度改革については出口2000。

者に送った。最終的に、同年11月15日、我孫子市は高等裁判所への提訴を断念したことを発表している。

### 我孫子市についての自治紛争処理委員の審査の経緯

| 日 時             | 内 容   |
|-----------------|---|
| 2010年2月1日       | 我孫子市、千葉県に対し農業振興地域整備計画の変更に係る協議の申出  |
| 2月15日           | 千葉県、同協議について、我孫子市に対し不同意の通知   |
| 2月24日           | 我孫子市、総務大臣に対し、千葉県の不同意の取り消しを求める旨の申出   |
| 3月12日～<br>5月17日 | 自治紛争処理委員による6回の会議、および現場検証  |
| 5月18日           | 自治紛争処理委員の勧告（千葉県の不同意取り消し）  |
| 5月31日           | 千葉県、不同意取り消し、および同意基準の設定・公表   |
| 6月14日           | 我孫子市・本件農用地利用計画の変更理由を補正（「計画道路に分断され…<br>…20haを下回った」から「なお、この地区は都市計画道路により分断され、<br>通作等に支障が生じている」に訂正） |
| 2011年3月18日      | 我孫子市、千葉県に対し、変更協議に関する「補充説明書」提出   |
| 6月27日           | 千葉県、再度、我孫子市に対し、再び不同意を回答   |
| 7月26日           | 我孫子市、再度、総務大臣に対し申出   |
| 8月9日～<br>10月21日 | 自治紛争処理委員による二度目の審査（6回の会議）  |
| 10月21日          | 自治紛争処理委員が我孫子市、千葉県に通知（千葉県による不同意に違法、<br>不当なし）   |
| 11月15日          | 我孫子市、高裁への提訴断念を発表  |

#### (2) 現場状況と計画変更申請にいたる経緯

根戸新田の農地は、面積が約14.8haであり、我孫子市の資料によれば、「田」は半分以下で「畑」が62%を占めている<sup>(5)</sup>。区域内の地権者は33名で、うち23名が市内在住者であり92%に相当する13.4haを所有し、さらにその市内在住者のうち農業者は17名で13ha（88%）を所有している。また、その17名のうち2名が専業農家、15名は兼業もしくは後継者がサラリーマンであり、年齢は、専業農家は30代40代だが、兼業の多くは60代以上の高齢者であるという。

農地は、手賀沼のすぐ脇にあるが、沼に沿った道路と南北に走る道路（いずれも都

---

(5) 根戸新田の状況については、我孫子市「手賀沼農舞台実行計画書（“農を楽しむ”根戸新田編）」2005（平成17）年8月より引用した。なお、筆者は、2012年5月30日、我孫子市担当課よりヒアリングを行った。

市計画道路)によって幾分、分断された形になっている(地図、および現場写真参照)。戦後直後、国営干拓事業が行われた地域であり、その後、土地改良事業も行われたことが本件の重要な争点となっている。また、市の主張によれば、この地区には用排水施設や区画整理などのほ場の基盤整備は行われておらず、区画の形状は昔のまままで排水状態も良くないという。

この根戸新田について、2003(平成15)年、地権者21名によって農用地利用計画から除外する旨の陳情書が市議会に提出され、採択されている。その後、2005(平成17)年、我孫子市は、根戸新田・高野山新田・岡発戸新田の三つのエリアについて、

<現地地図>google地図より 太枠の辺りが根戸新田



<現地写真>地図の矢印辺りから、矢印方向を撮ったもの



手賀沼「農舞台」実行計画という農業支援施策を策定する。その内容は、観光農園エリアや契約栽培エリアなどいくつかのエリア分けをした上で、農業者支援や市民との交流を進め、駐車場や施設整備を行おうというものである<sup>(6)</sup>。

我孫子市議会は、千葉県から事前協議における不同意通知を受けた後の2009（平成21）年11月30日、県に同意を求める意見書を採択しており、さらに自治紛争処理委員に審査申出を行った後2010（平成22）年3月8日にも、意見書を採択している（いずれも賛成17、反対10で議会の意見は分かれている）。

さらに、我孫子市は、根戸新田の農用地域からの除外手続きと並行して、農地保全のための条例（「我孫子市農用地等の保全活用に関する条例」）を制定し（2009（平成21）年6月制定、7月施行）、市による農地買い取り、または借り上げできる制度を作り、根戸新田地区をその初めての対象地とすべく準備を進めていた<sup>(7)</sup>。

### （3） 法定協議以前における千葉県と我孫子市の協議

自治紛争処理委員の審査内容を分析する前に、もう一点、確認しておかねばならないことがある。それは、我孫子市と千葉県の事前の協議についてである。

市町村が農業振興地域整備計画を変更する場合、県が年6回奇数月に開催している「土地利用連絡会」において、市町村は「下協議書」を提出し、その後「事前協議書」を提出、最後に、法律に基づく「変更協議」を申し出ることとされている<sup>(8)</sup>。

我孫子市は、県に対し2009（平成21）年5月29日に下協議書を提出しており、県からいくつかの意見が出されるが決定的なものではないと判断、7月31日に事前協議書を提出した。その後、同年8月になって千葉県は、「国営干拓事業の受益だから同意出来ないかもしれない」<sup>(9)</sup>と言い出し、10月2日には事前協議段階における不同意を我孫子市に通知する。

しかし、我孫子市は、法定協議の手続きに入ることを決定し（2009（平成21）年10月5日、2009年度第4回我孫子市農業振興協議会）、同10月6日、農振法に基づく変

---

（6） 脚注（5）、我孫子市「手賀沼農舞台実行計画書」より。

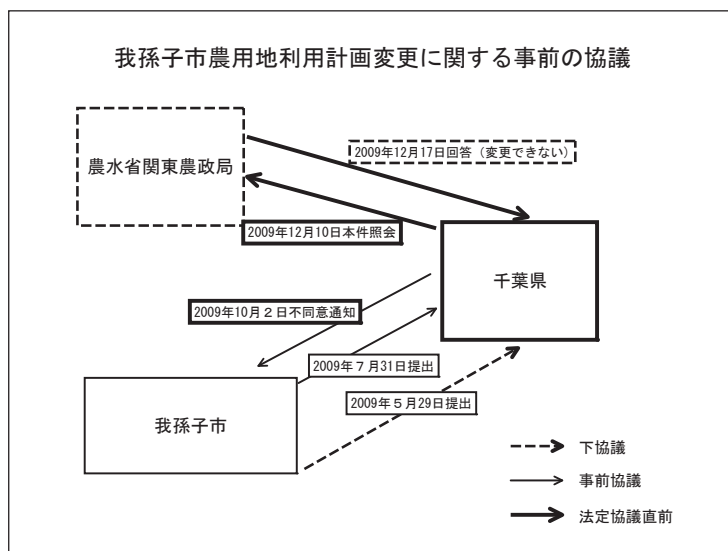
（7） 2009年10月5日、2009年度第4回我孫子市農業振興協議会議事録より。ただ、同協議会での議論も賛成論、反対論のいずれもある。

（8） 千葉県農林水産部農地課「平成22年農地業務年報」22～23頁

（9） 2009年10月5日、2009年度第4回我孫子市農業振興協議会における我孫子市職員の説明（同議事録5頁、下から14行目）。

更案を公告し縦覧に供した<sup>(10)</sup>。千葉県は、このあと12月10日付けで、国（農水省関東農政局農村計画部長）に対し本件の照会を行っており、2009（平成21）年12月17日付けで変更できない事由に当たる旨の回答を得ている<sup>(11)</sup>。そして、2010（平成22）年2月1日、我孫子市から千葉県に対し計画変更についての協議申出が行われ、千葉県は2月15日不同意を市に通知する。

つまり、法定協議の前に、手厚い事前の協議という事実上の関与が行われているのである。これらの協議は、千葉県の「農業振興地域整備計画事務取扱要領」に基づくものである<sup>(12)</sup>。一般に、市町村の変更申請に対し、県が不同意とすることはほとんどないというが、こうした事前の関与によって県が同意できない案件は市町村が引込めるということであろう<sup>(13)</sup>。我孫子市は、事前協議段階での不同意では、地権者や議会への説明がつかないという理由で法定協議へと進んでいく。そして、翌2010（平成22）年2月1日、我孫子市の法定協議申出の後、15日に千葉県が不同意とし、2月24日我孫子市は、自治紛争処理委員に諮るべく、総務大臣に審査の申出を行う。



(10) 日付については、二回目審査、千葉県答弁書2011年8月23日7頁より引用。

(11) 一回目審査、千葉県答弁書2010年3月26日3～4頁

(12) 二回目審査、千葉県答弁書2011年8月23日6頁

(13) この事件について、総務省は、二回目の審査結果（通知）の後、国地方係争処理委員会に報告を行っている（平成23年度第1回国地方係争処理委員会平成23年12月2日）。この場における委員（本件自治紛争処理委員と同一）の発言から察すると、県と市町村の事前の協議に関する認識は乏しかったように思われる（「実際には、不同意の処理は極めて少ないようです」大橋委員発言、13頁）。

### 3. 自治紛争処理委員の審議内容

#### (1) 自治紛争処理委員の一回目の審査における両者の主張、委員の結論

このようにして、我孫子市の申出に基づいて三名の自治紛争処理委員が任命され審議が始まる<sup>(14)</sup>。自治紛争処理委員の審査における争点は、該当する法令の解釈、地域の歴史的経緯や実態への法令適応、さらには同意など手続きに関する解釈など、多岐にわたっている。

##### ① 一回目の審査における我孫子市の主張

千葉県側が我孫子市の計画変更を不同意とした理由は、根戸新田の土地の一部（14.8haのうちの約6.6ha）が、国営手賀沼干拓土地改良事業の施行区域に含まれ、農振法10条第3項第2号に規定された土地改良事業に該当し、農用地区域としなければならない土地である、というものであった。

これに対し、我孫子市側は、様々な観点から根戸新田を農用地区域から除外することが適法であることを主張する。我孫子市は当初、県に計画の変更を申し出た際、「（都市）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（農振法：筆者注）10条第3項第1号から第5号に該当する土地）ではなくなったため除外する」としていたが、後にこの主張を事実上撤回する<sup>(15)</sup>。

我孫子市は、根戸新田の土地の一部が、国営手賀沼干拓事業が行われた地域であることは認めつつも、根戸新田は「干拓や耕地の造成、用水確保の受益区域には含まれず、排水路整備や暗渠管理設などの直接的な基盤整備を一切伴わない」「排水のみの受益地」であることを強く主張する<sup>(16)</sup>。すなわち、同地が手賀沼の増水による被害（湛水被害）を何度も受けた地域であり、土地改良事業で作られた手賀排

---

(14) 委員は、宇賀克也・東京大学大学院法学政治学研究科教授、大橋洋一・学習院大学法科大学院教授、高橋寿一・横浜国立大学大学院国際社会科学研究科教授の三氏。

(15) 事前の協議段階の理由は不明であるが、少なくとも法定協議ではこのように理由付けを行っている（我孫子市・反論書（2）5頁より）。我孫子市が、都市計画道路による分断という当初の理由を撤回したのは、委員会審議において、都市計画道路の計画決定と農用地区域の設定時期の前後関係の矛盾が指摘されたことが原因と思われる（一回目自治紛争処理委員・第二回会議（2010年4月9日開催）議事録5頁）。勧告も、我孫子市の当初の主張を「土地の実勢と適合するものではない」と批判した（勧告26頁）。

(16) 一回目、我孫子市審査申出書3頁



水機場による排水受益だけであることから、この事業は、土地改良事業から除外される「農用地防災事業」（農振法施行規則4条の3柱書き）に当たるとした<sup>(17)</sup>。つまり、この除外規定には「主として農用地の防災を目的とするもの」あるいは「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」とあり、根戸新田はこれらに該当するというのである。この点が、この事件の主要な争点といってよい。ただ、我孫子市は、これ以外にも二重三重に除外できる理由を主張する。

つまり、農振法は、農用地防災事業以外にも農用地利用計画から除外できるものを定めており、それらに該当するというのである。一つには、「農用地の造成（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を除く）」（農振法施行規則4条の3第1号ハ）の括弧書き部分（以下、「農用地の造成・括弧書き部分（開墾建設工事）」という）であり、もう一つには「農業用排水施設の新設又は変更（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）」（同条第1号イ）の括弧書き部分（以下、「農業用排水施設・括弧書き部分（不可避受益地）」という）に当たる、と主張したのである。

また手続き上の問題として、我孫子市は千葉県が同意基準を定め、公表していないことを地方自治法（250条の2第1項）違反である、と指摘した。

## ② 一回目の審査における千葉県の主張

千葉県が、根戸新田（14.8haのうち少なくとも6.6ha）が土地改良事業の実施区域であるとした根拠は、土地改良区の賦課金が支払われていることにあった。地元農家も金を支払っている以上、受益を認識しているはず、というのである。さらに県は、我孫子市の主張に対し、国が策定した「国営手賀沼干拓土地改良事業計画明細書」（1963（昭和38）年11月）の記述を根拠に「治水、利水両面の整備」「本件事業による増加生産」があったと主張する。

我孫子市のいう「農用地の造成・括弧書き部分（開墾建設工事）」については、そもそもこの地が農用地の造成が行われた地域でないとし、「農業用排水施設・括弧書き部分（不可避受益地）」についても、農水省「農業振興地域制度に関する

---

(17) 出典は、脚注(16)と同じ。農振法施行規則4条の3第1号柱書の括弧書きは「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を除く」とあり、こうした事業（農用地防災事業という）は農振法10条第3項第2号に規定されている土地改良事業から除かれ、農用地利用計画の対象外とすることができる。

ガイドライン」（以下、ガイドラインという）を引用し「不可避受益地」だけが対象で根戸新田は違う、とする<sup>(18)</sup>。

また、手続き上の同意基準の設定・公表についても、農振法に基づいて県が策定した「千葉県農業振興地域整備基本方針」の中で示していると反論した。

### ③ 一回目の審査における自治紛争処理委員の結論（勧告）

一回目の自治紛争処理委員の結論は、千葉県側に基準設定・公表義務違反があったことを認め、県に不同意の取り消しと再協議を勧告する、というものであった。しかし、ほかの論点についてもわざわざ勧告本文に記述し、我孫子市の主張をほぼすべて退けている。以下、重要な部分を取り上げる。

まず、本件同意制度に関する都道府県の裁量権について、「都道府県知事の裁量権は、……必要最小限度のものでなければならない」とし、「知事は、……国の基本的な考え方（基本指針）を基礎として同意又は不同意の判断を行うこととなるものと解するのが相当」とする。たしかに、農振法（4条）は、都道府県ごとに農業振興地域整備基本方針を定めることを規定しており、それは（国の定める）「基本指針に基づ」く、としている。しかし、筆者が思うに、県が定める方針は、計画と同じように、地域の経緯、特性など地域性が反映されるはずだが、勧告には、その点の言及がない。さらに勧告は、法が規定する農用地利用計画の基準（農振法10条第3項）の羈束性についても、市町村には裁量権はない、とした。

根戸新田が、土地改良事業の除外事項に該当するか、に関しては、「農用地の造成・括弧書き部分（開墾建設工事）」「農業用排水施設・括弧書き部分（不可避受益地）」について、いずれも我孫子市側の主張を退けた<sup>(19)</sup>。ただ農用地防災事業であったか否かについては、我孫子市の主張は「認定するに足る証拠はない」として、さらに主張、立証する余地を認めている。

---

(18) 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排水系統に属するものの現況用水量の確保ないし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」のことだとされる（ガイドライン第13、1(2)②）。

(19) 勧告は、「農用地の造成・括弧書き部分（開墾建設工事）」については、そもそも同地の土地改良事業が昭和31年に完成した手賀排水機場による「農業用排水施設の新設」によるものであって農用地の造成でないとする。この点は、我孫子市側の主張に無理があるように思える。しかし、「農業用排水施設・括弧書き部分（不可避受益地）」について、勧告は農水省の法律立案資料をもって、不可避受益地の扱いを解釈しているが、このように限定的である必要はないだろう（後述する）。

なお、農振法改正（同施行令6条改正）によって、2010（平成22）年6月1日から集団的農用地の面積要件が20haから10haに引き下げられ、14.8haある根戸新田は、この意味からも農用地利用計画から除外できなくなる可能性があったが、千葉県と我孫子市の協議が以前からのものであることから、この規定は適用しない、と勧告した（勧告25頁）。

## （2）自治紛争処理委員の二回目の審査における両者の主張、委員の結論

勧告後、千葉県の不同意が一旦取り消され、同意基準の設定・公表が行われたのち、再び両者の法定協議が行われたが、予想された通り千葉県は再び不同意とした。このため、我孫子市は二回目の申出を総務大臣に行い、一回目とまったく同一の三名の委員が選任され、再び自治紛争処理委員の審査が始まる。

### ① 二回目の審査における我孫子市の主張

我孫子市は、県への調査依頼や、市独自の資料収集・調査を踏まえて、県の不同意に対する反論を6点にわたって行っている<sup>(20)</sup>。それは、i)1970（昭和45）年の近接地区の市街化区域編入に係る問題、ii)受益地扱いと賦課金問題、iii)土地改良事業以前にすでに相当の生産性を有していたこと、iv)地権者の同意の問題、v)地元の受益の現状の問題、vi)県の説明責任の6点である。

これらは、根戸新田地区が、国営手賀沼干拓土地改良事業が行われた地域であっても、現在なお、その受益を受けている土地とはいえないことを立証しようとしたものである。すなわち、i)は、根戸新田の近接地域が同じように土地改良事業の実施された農地でありながら市街化区域となっていることから、計画からの除外が可能であることを証明しようとするものである。市街化区域に編入される場合、土地改良事業が行われた農地について「農林漁業調整」が行われる<sup>(21)</sup>。県や国が類似地域の除外を認めたこと、あるいは除外した根拠を明らかにしようとしたようである。このため市は、関係書類の提出を県に求めた。しかし、資料は発見されなかった。

ii)は、千葉県が土地改良事業の受益地と特定した根拠が、農家が支払っている

---

(20) これらの我孫子市の主張は、県との協議再開後の「補正差替書面」（2011年3月18日、県に提出）に基づいている。

(21) 農林漁業調整とは、土地改良事業で作られた施設の維持管理方法、負担金の徴収、農業者の生活再建、周辺への措置などを調整することをいう（事務必携2010、728～731頁）。

手賀沼土地改良区の賦課金にあったことから、新資料によってこれが根拠とならない旨、反論したものである<sup>(22)</sup>。さらに、iii)は、同地区は、土地改良事業を行う前から一定の生産性があったことを示すもので、iv)は、県の事業を行うに当たり地権者の同意を得た、という主張に対する反論である<sup>(23)</sup>。v)は、同地区が事業開始からすでに60年以上経過し、土地改良事業の主事業であった手賀排水機場の一部が破損し、さらに土地改良事業後に作られた都市計画道路が堤防機能を果たすようになるなど、状況が激変しており、かつての事業受益を基に判断すべきでないこと、を主張した。さらに最後に、vi)我孫子市は、自治事務への県の関与について、地方自治法245条の6（是正の勧告）の厳格な発動要件を引用し、同じように説明責任が県にあると主張した。

## ② 二回目の審査における千葉県の主張

千葉県の主張は、一回目の自治紛争処理委員の勧告のうち、同意基準の設定・公表に関するもの以外の同勧告の見解を、維持するよう主張するものであった。県はまず、我孫子市の主張全般について、一回目の審査の蒸し返しであると我孫子市の申出を却下（門前払い）するよう主張する<sup>(24)</sup>。

その上で、個別の主張にも反論を加える。我孫子市の前述6点については、以下のようにそれぞれ反論した。

i)の近接地域の市街化区域への編入については、それぞれ都市計画上の理由からであり<sup>(25)</sup>、ii) iii) iv)についても、ほとんど「申出人の主張は失当である」で片づけた。さらにv)の同地区の現状についても、自治紛争処理委員が一回目審査の結論（勧告）で「（土地改良事業に含まれるか否かについて）その目的の判断は、

---

(22) 県は、地元負担を「0%でも良い」と述べていたことがあり、受益を伴わない農地であることを県が自認していた、とした（二回目、我孫子市申出書11頁）。

(23) 昭和30年の事業計画の際に得られた地元同意が、県の主張の根拠とされているが、昭和38年の事業変更計画で、根戸新田地区の用水事業がなくなり排水事業のみとなった。したがって、変更計画後も同意があったとはいえない、とした（二回目、我孫子市申出書12～17頁）。

(24) 千葉県（二回目、千葉県答弁書2頁）によると、最高裁の判例で「後訴の請求又は後訴における主張が前訴における請求又は主張の蒸し返しにすぎない場合には、後訴の請求又は後訴における主張は、信義則に照らして許されない」という（最高裁昭和49年3月24日第一小法廷判決・集民120号299頁）。

(25) 根戸新田に近接する柏市北柏地区は、柏市施行の区画整理事業により、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の「すでに市街地を形成している区域に含まれる農用地」であったとする（二回目、千葉県答弁書12頁）。

対象となる土地にかか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ない」とした叙述をそのまま引用し、一蹴した。また、vi)我孫子市が自治事務の関与について、地方自治法245条の6の是正の勧告の発動要件に言及したことについては、この場合の関与は、同意であって是正の勧告でないということから、「本件不同意に際し、……同等の説明責任が相手方（千葉県）にあるなどということとはあり得ない」と反論している。

### ③ 二回目の自治紛争処理委員の結論（通知）

以上に対し、自治紛争処理委員は、最終的な判断として、門前払いにせよという千葉県の主張については、二つの理由から自治紛争処理委員の制度が民事訴訟と異なるとして我孫子市の審査申出を適法と認めた。一つは、行政過程において紛争処理を行うという点であり、もう一つは、自治事務については不当をも含めた審査を行うとした点である。また、我孫子市が改めて過去の資料の収集、調査を行って新たな立証を行ったことも、却下しない理由に挙げている。

しかし、そのほかの問題については悉く我孫子市の主張を退け、一回目の結論（勧告）を踏襲した。その内容は、概要以下の通りである。

ア 土地改良事業の受益が排水受益のみであっても、生産性を向上することを直接の目的とする事業に該当する。したがって、農用地利用計画から除外できない要件（農振法施行規則4条の3第1号イ、および第2号イ）に当たる。

イ 近接地域が市街化区域に編入されている点についても、我孫子市の主張・立証は尽くされていない。農林漁業調整の資料がないことは、我孫子市の主張を立証するものではない（「自治紛争処理委員は、資料の探求に努めたことを付言しておく」とも述べる）。

ウ 手賀排水機場の排水受益についての賦課金に関しては、負担割合が当該地区における受益の効果を正確に反映するものではない。事業を判断する上で、賦課金の多寡は直接の根拠とならない。

エ 我孫子市による、本件土地が相当の生産性を有していたという主張も、事業に該当しない根拠とはならないし、1955（昭和30）年段階、1963（昭和38）年段階の同意不調達の主張も、事業が実施され公告がなされたのであるから、同意は得られていたと考えるのが自然である。

オ 現状の評価については、その目的の受益の現状に応じて事業目的が変更することは想定できず「対象となる土地にかか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」  
（筆者注：一回目の「勧告」の文章をそのまま使って、結論付けた。分かりにくい表現であるが、土地改良事業に当てはまるか否かについては、当初の事業目的で判断すべきで、事業が完了した後、事業による効果がなかったからといって土地改良事業の対象地でない、とはいえない、ということのようである）。

また、県の裁量については、「立法政策の問題としては……市町村の判断をより尊重する仕組みに転換することは十分に検討の余地がある」としながら、「千葉県知事にとって、本件土地が法第10条第3項第2号に規定する土地に該当するか否かを判断するに当たり、裁量の余地はないと解さざるを得ない」とした。

結局、地方自治法上の自治事務への関与の原則に関連した見解は、なんら示されることはなかった。

#### 4. 自治紛争処理委員の結論（勧告、通知）に対する評価

本件の争点はおそらく、土地改良事業が行われた農地の扱いについてである。税金がつぎ込まれた農地の転用に慎重であるべきなのは当然である。しかし、一方で、土地利用についての判断は、環境や歴史的経緯、利害が複雑に絡み合い、地元でないと分からないことが多い。全国一律でよいというのが国の立場であるが、地元事情を勘案すべきだというのが市町村の立場であろう。公平、中立であるべき第三者の自治紛争処理委員の見解が注目されたところである。

本件に関する自治紛争処理委員（以下、単に委員という）の二つの結論（勧告と通知）文書を読むと、委員はおそらく農水省の法令解釈によっていることが分かる。農用地利用計画の変更に関する都道府県の判断は、国が策定する基本指針を基礎とする（勧告、17頁）とし、知事の裁量権は、必要最小限度（勧告、16頁）であって、最終的には知事に「本件土地が法第10条第3項第2号に規定する土地に該当するか否かを判断するに当たり、裁量の余地はない」（通知、24頁）とまで言い切っている。

今回、問題となった農振法10条第3項の規定は、農用地利用計画を設定する場合の基準（設定基準）とされ、農用地が一定規模以上（10ha、2010（平成22）年6月以前は20ha）のものは計画に含まれるとする内容であり、確定的な規定のように見える。しかし、実際

の運用では、必ずしもすべての対象地が農用地利用計画に含まれているわけではない<sup>(26)</sup>。

また、委員は、土地改良事業からの除外の判断に関係して、「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」を「不可避免受益地」に限定したが、その根拠は農水省の立案資料だという<sup>(27)</sup>。こうした国の極めて狭い、しかも特殊な法令解釈に何の批判も行われていない。

さらに、最終的に本件の最大の争点となった、根戸新田が排水受益しか受けていないという点についても、「土地改良事業の受益が排水受益のみであっても、生産性を向上することを直接の目的とする事業に該当する」（通知、18頁）としたが、これも、農水省の主張の丸のみである<sup>(28)</sup>。

当該土地の現状についても、自治紛争処理委員の判断は、国が昔作った資料を基に、土地改良事業の目的の範囲である、とした。前述のように「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事業の効果から判断することは適当でない」という。当該事業に該当するかどうかについては、地元農家の受益（費用負担があること）から判断したと考えられる。

しかし、農家に多少の受益があったからといって、農用地利用計画の変更について土地改良事業の当初の目的から判断するのは、おかしなことである。土地改良事業が、公費を投入して行うものである以上、目的は（いろいろな効果があると）誇張して記述される可能性があり、経済性の向上があると書くことも当たり前である。そもそも公共事業の実施

(26) 農水省が示す農業振興地域整備計画の参考例（事務必携2010、277頁）に、農用地区域に含めないものとして、「自然的な条件等からみて、農業の近代化を図ることが相当でないと認められる」農用地が挙げられ、実際の市町村計画にも、そうした記述がある（例、白石市 <http://www.city.shiroishi.miyagi.jp/section/norin/sintyaku/images/keikakusyo-H23.pdf>）。こうした判断には、当然裁量がある、と考えられる。磯崎2011(2)も、農振法10条第3項について、「必要条件を定めたものであって、十分条件を定めたものではないと解される」（36頁）とし裁量があるとする。

(27) 勧告23頁。立案資料は、勧告に「平成22年4月28日付け農林水産省農村振興局長提出」と記述されているが、公表されていない。このような根拠となる文書は、公表されてしかるべきである。

(28) 委員は、根戸新田が農用地防災事業に当たらないことの傍証として「土地改良事業において、その施行区域内の一部の区域について農用地の災害防止を目的とする事業の実例はない」（通知、19頁）としているが、実際の農水省の発言は、その言葉の前に「私ども内部で少し私が調べる限りにおきまして」（二回目自治紛争処理委員、第3回会議（2011年9月15日開催）議事録6頁下から9行目）との断りがある。「通知」ではそれら前置きを省き、断定しているのは問題ではないか。

に当たり、事前に、当事者が効果に対する疑問を記述することなどあり得ない。いまでは、公共事業の再評価が広く行われており、当初の効果が見込めず中止になる事業も少なくな。終了後の効果が当初の目的と異なることなど、当たり前とってよい。終了後の効果によって、今後の土地利用のあり方を見直して何の問題があるのだろうか。国や県は、大昔の事業目的に固執してられるが、現場を抱える市町村はそうはいかない。自治紛争処理委員に求められていたのは、そうした現実を見据える目であり、現場への配慮ある判断だったのではないか。国の解釈を丸のみするのでは、自治紛争処理委員が公平で独立した第三者機関として置かれた意味はない、といわねばならない。

また、地方自治法（以下、自治法という）の観点から、自治事務に係る関与について何の見解も示さなかったこともおかしなことである。自治法は、自治事務について、国に特別な配慮義務を課しており（2条第13項）、関与の基本原則においても、国に、必要最小限度とすること、自治体の自主性、自立性に配慮する義務を課している（245条の3第1項）。

本件に直接関係する「同意」についても、自治法は一項をおこし「財政上又は税制上の特例措置を講ずるものとされている計画」と「国又は都道府県の施策と普通地方公共団体の施策との整合性を確保しなければこれらの施策の実施に著しく支障が生ずると認められる場合」の二つだけに限定するよう求めている（自治法245条の3第4項）。かつて国地方係争処理委員会は、勧告の中でこの規定について、立法に当たっての基本原則であるものの「制定された法文の解釈・運用に当たっても留意すべきものである」と述べた<sup>(29)</sup>。今回の農振法の同意は、あえていえば同条文の后者（国又は県の施策との整合性）に当たる可能性もあるが、本件において「整合性を確保しなければ」「施策の実施に著しく支障が生ずる」といえるであろうか。我孫子市が、自治法の「是正の勧告」の条文を使って千葉県に説明責任があると主張したのはやや的外れであったと思われるが、自治紛争処理委員は「関与」を審査する機関（251条の3第5項）であり、自治法上の関与の基本原則から見た判断を行うべきであった。

ただ、この事件に係る自治紛争処理委員の結論に、意義があるとすれば、県が予め同意基準を示していなかったことを不可とし、基準設定と公表を勧告したこと、であろう。今後、同意付き協議に関する基準設定と公表は、国や都道府県において進むと考えられる。

しかし、自治紛争処理委員が一回目の勧告で、自治法違反以外の問題に見解を述べた理

---

(29) 国地方係争処理委員会・勧告「神奈川県横浜市『勝馬投票券発売税』に対する総務大臣の不同意に係る審査の申出について」（2001年7月24日）第4、1、（2）



由が分からない。同委員が一回目の勧告に固執したため、二回目の審査結果は一回目の内容となんら変わりがなくなり、我孫子市に対し多大な負担を負わせただけの結果となった。その一点のみでも、今回の自治紛争処理委員の責任は重いと思われる。

我孫子市の主張に問題がなかったか、といえそうでもない。千葉県との協議の段階で、農用地利用計画からの除外理由を「(都市)計画道路により分断された」としただけでなく、根戸新田が優良農地でないことを強く主張している(一回目審査、第二回議事録・市長陳述など)。途中から方針転換を図ったようであるが、根戸新田の生産性が低いことを主張したことは、市が農地として活用し続けるという方針と矛盾し農地転用へと進むことを印象付けることになった。

## 5. 自治紛争処理委員制度の運用上、制度上の問題点

### (1) 自治紛争処理委員の制度上の問題

自治紛争処理委員制度は、国地方係争処理委員会制度と同様に、「対等・協力の関係にある国と地方の間に立ち、公平・中立にその任務を果たす審判者」であり、「国と地方公共団体の双方から信頼される、権威ある存在でなければならない」(地方分権推進委員会・第四次勧告・第3章、1997(平成9)年10月)はずである。しかし、これまで見たように、問題の多い制度であるといわざるを得ない。

まず、制度上の問題を取り上げよう。そもそも委員の選任に問題がある。委員の選任に当たり、総務大臣は、関係大臣と協議する規定(自治法251条第2項)となっており、今回も実際に協議が行われている<sup>(30)</sup>。国地方係争処理委員会の委員が国会同意人事となっているのに比べ、大きな違いである(自治法250条の9第1項)。委員選任に当たって、市町村側の意向が反映される制度にしなければ、公平な制度とはいえない。今の制度では、都道府県を通じた大もとの関与が総務省であった場合、総務大臣は争いの実質的当事者であるにも関わらず、自ら委員を選ぶことになる。かつて筆者は、この点を指摘し事前に委員のリストを作成して公表し、世論の審判を受けるべきだと主張した<sup>(31)</sup>。しかし、こうした制度に世論の関心が向くとは思えず、しか

(30) 中西2010、58頁。なお、高橋寿一委員の選任理由については、「農地法に造詣が深い民法学者だったからだと思われる」(宇賀2010、73頁)そうである。

(31) 島田2007、188頁。磯崎2011(2)、52頁。

も多数のリストからの選任となれば、結局、国側の意向が反映される人選となる可能性が高い。市町村側に委員を忌避する権利を与えたり、市町村側から委員選任に当たってリストを提示させ、その中から省庁が選任するなど、市町村側の意見を積極的に取り入れる制度にすべきだろう。

第二に、事務局における調査能力の問題がある。今回、近接地域が市街化区域に編入されるに当たって行われたはずの農林漁業調整が重要な争点となった。しかし、関連資料が千葉県でも国でも発見できなかった。発見できていれば、関与の公平性や法運用の平等性の観点から、結論が異なった可能性もあったと思われる。調査能力の観点からは、国地方係争処理委員会には専門委員を置く規定があるが、自治紛争処理委員にはない<sup>(32)</sup>。

第三に、結論が委員の合議によるとされていることにも問題がある。自治紛争処理委員は、勧告の決定を合議で行うことになっている（自治法251条の3第15項）。

「合議」とは、日常用語では単に協議することだが、自治法では協議した上で意見が一致することが必要だとされる<sup>(33)</sup>。しかも、議事録も合議に関する部分は非公開であるため、委員の間で意見の対立があったかどうか、まったく分からない。これに対し、国地方係争処理委員会の方は、議事録の扱いは同様であるが、会議の決定は多数決とされており、委員間の意見対立は表に出る可能性がある（自治法250条の11）。デモクラシーの真髄は、結論よりもむしろ議論過程にある。自治紛争処理委員の決定も多数決で行うべきではないか。ただ、その場合、3名という委員人数が少なすぎるという見解がありうるかもしれない。委員構成も含め、いま一度制度全体を見直すべきと考える。

第四は、「下協議」や「事前協議」と呼ばれる事実上の関与の問題である。法律上の関与ではないので拘束力はない、と考えられるが、法定協議の前にほとんどが捌かれることになる。もちろん法定協議で不同意とされても、自治紛争処理委員にかければ覆されるというのであれば、市町村側も次の協議へと進むかもしれない（相当な労力と時間を必要とするが）。しかし、それが機能しないとなれば市町村側はますます委縮する。今回の事件では、下協議の段階でも県から意見は出たようであるが、土地

---

(32) 国地方係争処理委員会の専門委員は、学識経験のある者から委員長の推薦により総務大臣が任命する（自治法施行令174条）。

(33) 例えば、監査委員の合議（自治法242条第8項）は、全員の意見一致が必要と解されている。

改良事業の対象地であるというような決定的な意見は事前協議に入ってからであった<sup>(34)</sup>。こうした事前の協議は、事実上の関与に当たるといってよいであろう。関与の紛争処理制度は、事前の協議そのものも審査の対象とすべきであろう<sup>(35)</sup>。ただ、最終的には市町村が、自らの施策に確信を持てるか、さらには国の法令解釈に対抗できるか、にかかっているのかもしれない。

第五に、総じて、関与について国地方係争処理委員会とは別に自治紛争処理委員という制度を置く問題である。国の関与と都道府県の関与を別の制度とすることについては、当初、①地域性を反映して判断すること、②事案の増加に対して機動的に対応すること、と説明された<sup>(36)</sup>。しかし実際には、地域性についての判断は行われておらず、事案も12年間でわずかに一件に過ぎない。これまで述べた、委員の人選や調査力などの問題点に加えて、審査申出から90日以内という時間的制約もある（自治法251条の3第5項で準用する250条の14第5項）。常設の国地方係争処理委員会と異なり、委員の人選から勧告までこの期間内に行わなければならない。こうした弊害がありながら、なお、別の制度とする意義は完全に喪失しているというべきである<sup>(37)</sup>。

## (2) 自治紛争処理委員制度の運用上の問題

次に、自治紛争処理委員制度の審査を行う上での運用の問題を考える。

第一は、立証責任の問題である。今回の事件では、委員は、農用地防災事業に当たることについての立証責任を我孫子市に課した。しかし、国営干拓事業やその後行われた土地改良事業は国の事業であり、問題となった手賀排水機場の管理も千葉県が行っていた。近接地の市街化区域への編入も、県の事務である（しかもその当時は機関委任事務）。事業の実施主体でない市町村が証拠文書を保管している可能性はほとんどないといえるであろう。少なくとも、立証できなかったことで市町村側の負けを認定することには問題がある。まったく逆に、農林漁業調整に関する証拠など判断

(34) 我孫子市農業振興協議会会議概要報告によると、下協議における県からの意見が報告されており、県の各課から意見は出ていたようである。ただ、実際に国営干拓事業の受益になるかもしれないという懸念は8月になってからだという（2009年度第3回2009年7月30日開催、2009年度第4回10月5日開催、報告より）。

(35) 今井照も同様の指摘をしている（今井2010、116頁）。

(36) 地方自治制度研究会編1999、170～171頁

(37) 地方分権一括法案の審議における市川喜崇公述人（当時、福島大学）は当時すでに自治紛争処理委員を国地方係争処理委員会に統合するよう提案している（1999（平成11）年6月9日行政改革に関する特別委員会議事録13号（その二）4頁）。

に関わる重要証拠類を提出する責任を県や国に課すべきではなかったか。

第二は、参考人の問題である。今回、委員が呼んだ参考人は二回とも、農水省だけであった。今回の事件では法定協議の直前段階で、農水省関東農政局農村計画部長から、同地区が土地改良事業に該当する旨の見解が出ている（2009（平成21）年12月17日付け）<sup>(38)</sup>。事実上の関与者は、農水省もしくは関東農政局であったと見てよい。自治紛争処理委員は、関与の当事者を呼んで説明を聞き、関与の正当性を代弁したと見とれる。制度上は、参考人を呼ぶのは委員の判断であり（自治法251条の3第5項が準用する250条の16第1項第1号）、市町村側が推薦する学識者などを参考人として呼ぶべきではなかったか。

第三は、資料などの公開の問題である。前述のように、合議部分についての議事録は公開されておらず、審議の様子は知ることができない。しかし、国や都道府県からの関与に関する係争は、行政間の争いであり、一般の民事事件とは異なる。できる限り公開の原則をとるべきである。会議資料についても、申出書や答弁書などはHPで公開されているが、証拠関係はまったく見ることができない。国に事務局が置かれ、総務省職員が事務を担っているのであり、この点でも、関与する側の国に有利な制度となっている。

## 6. 農地規制の問題点 — 国の農地行政と市町村の農地対策

### (1) 農振法の問題点

農振法は分かりにくい法律である。農用地利用計画に関する規定は、10条と13条があり、農用地利用計画を設定する場合は10条3項（一定規模以上の集団的農用地など5項目がある）が適用され、これを変更する場合には13条の適用がある。個別の農用地区域を計画から除外する場合は、13条の適用があるだけだが、全体的な変更を行う場合は、10条の設定要件もクリアしなければならない、というのである<sup>(39)</sup>。当事者間では問題とされていないが、普通はそうは読めない。今回の自治紛争処理委員も勸

---

(38) 一回目、千葉県答弁書2010年3月26日3頁。なお、すでに2009年8月の事前協議の段階から関東農政局が関わっていたという（磯崎2011(1)、56頁）。

(39) かつては個別的な変更を「一般管理」と呼び、全体的な変更を「特別管理（とっかん）」と呼んだそうであるが、いまは前者を単なる「見直し」といい、後者を「全体見直し」というそうである。

告で、千葉県に対し、全体的変更の場合の同意基準として13条だけでなく10条の基準が含まれることについて、「文理上は明らかにされているとはいえない」（勧告13頁）と述べているほどである<sup>(40)</sup>。この点から考えると、本来なら県によって解釈が異なってもよい、とさえ思える。

また、都市計画と農地との調整について、かつては通達（昭和44年8月22日農林事務次官通達）が出されていた。建設大臣と農水大臣の覚書によるものであり、市町村の土地利用が両大臣の協議によって確定していたのである。驚くべきことに、いまでもほぼ同内容の通知（平成19年10月4日農振第1150号）が出され、「市街化区域に含まない土地」「努めて市街化区域に含まない土地」などが確定的な数値を含め記述されている。一応、自治法上の「技術的な助言」との断り書きはあるが、各都道府県によって運用の幅があるのか、はなはだ疑問がある。

本件に戻ろう。我孫子市も急激な都市化によって市街化区域が広がった地域である。かつて、各市町村が農振法10条による農用地利用計画の設定を行った時は、分権一括法以前であり市町村側の事情は反映しにくかったのではないか。農地転用が原則禁止となることを考えると、人口急増地の大都市郊外では、そもそも無理のある設定になっていた可能性もあると思われる。

現在、農用地利用計画からの除外は、大半が個別農地であり、全体的な見直しはほとんどない、という。現在、農水省は、個別農地の除外を阻止しようと必死になっており、全体的な見直しは「もっての外」という態度のようである。しかし、むしろ全体的なものであれば、基本計画など住民全体の議論になる可能性もあるが、個別農地のことは、個人の財産権に関わることなので、市町村が口をはさむことは難しいのではないか。市町村が農地利用に踏み込めない要因はこのようなどころにもあるように思われる。

前述のように農振法の条文解釈は、農水省はあまりに硬直的である。農用地利用計画の設定基準（10条第3項第2号）にある土地改良事業の解釈についてもそれがいえる。本件で大きな争点となった農用地防災事業は土地改良事業の除外規定として挙げられているものであるが、その規定ぶりは以下の通りである。

○ 農振法施行規則4条の3第1号柱書き括弧内

「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

---

(40) 勧告は、県による同意基準が設定・公表されていない根拠の一つとして、10条第3項の農用地利用計画の設定基準が含まれることが文理上、明らかでないことを挙げている。

を向上することを直接の目的としないものを除く」

これを農水省は、ダム等が決壊し下流に被害を及ぼすような場合の下流における事業など極めて限定的な災害目的の事業だと説明する<sup>(41)</sup>。しかし、根戸新田でも間違いなく災害が発生していた。防災目的をダムの決壊など極めて例外的なものに限定するのはいかながなものであろう。

さらに、同じように土地改良事業から除外されるものとして「不可避受益地」が挙げられているが、その規定は、以下の通りである。

○ 農振法施行規則4条の3第1号イ

「農業用排水施設の新設又は変更（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）」

この括弧内の解釈が「不可避受益地」であり、例えば、用水施設が作られる中心となる受益地の周辺の農地を指すのだという<sup>(42)</sup>。しかし、周辺の土地であろうと、用排水が整備されることで生産性が上がることはあるはずである。今回の場合との明確な線引きが可能とは思えない。なぜ、根戸新田はこれに当てはまらないといえるのか、理解に苦しむ。

以上の解釈によって、根戸新田は、これらの規定には当てはまらず、土地改良事業が行われた土地、とされ、自治紛争処理委員もこの解釈を受け入れたのである。

## (2) 農水省による農地規制の変更（2009（平成21）年農地法等改正）

今回の事件は、農地法や農振法など関連法の改正の最中に起こっている。この改正は、農地の有効利用を図る一方で農地転用の規制を強化するもので、2009（平成21）年6月に改正法が成立し同年12月に施行され、あわせて農振法のガイドラインも全面

---

(41) 「例えば、何年に1回の大雨が来たとか、……要は通常の生産の状態ではなくて、……一般的な確率の中で大雨が降ったときの災害とか、例えば、ため池等とか防災ダム等が決壊すると、その下流に被害を及ぼすとかいうような形で、要は、通常、一般的な現状の生産ではなくて、そこが要因ではなくて、他の要因によって被害がもたらされているような状態を未然に防止するとか、そういったものが基本的には災害防止の対象になると考えております」（一回目自治紛争処理委員、第3回会議（2010年4月16日開催）議事録9頁、農林水産省の発言）

(42) 「例えば、……河川から水をとると……用水路が末端の圃場まで来ています……中心となる受益地に……整備をすることによって、その周辺のところの農地に対しても、一定の現状維持の水量を補給してあげなきゃいけないというような場合に、そこの不可避的な受益については、……生産を高める投資ではなくて、現状を維持するための水であるというふうに考えております」（脚注(41)と同じ、9頁、農林水産省の発言）

改正されている。

農地転用に関しては経緯があり、第一次分権改革の時から権限移譲や関与の緩和が求められてきた。これに対し農水省は抵抗を続け、ついには実態調査を実施して都道府県の事務処理に疑義があるとし、2008（平成20）年末には、かえって規制強化の必要を表明していた<sup>(43)</sup>。

千葉県が土地改良事業の受益地と言い出すのが、2009（平成21）年8月、不同意表明は10月であったことを想起されたい。本件は、農振法改正による規制強化への転換時期に起こっているのである。

農水省による農地法等の改正内容は、農地の貸借規制を緩和し農地の集積を図る一方で、農地転用規制を厳格化するというものであった。規制厳格化の内容としては、自治体が行う学校や福祉施設、病院などの設置のためのものを許可制とし、整備対象となる集団農地を拡大し、違反転用などへの罰則を強化するというものである。関連して農振法については、自治体の事務（自治事務）に対し徹底して関与を強化した。

新しい農振法では、国が農用地面積の確保目標を定め、それに合わせて都道府県に目標を決めさせる（農振法3条の2、4条）。そして国は、都道府県に対し目標達成状況の資料請求を毎年行い（同5条の2第1項）、目標達成が著しく不十分な場合、是正の要求を行うとともに都道府県が講ずべき措置の内容まで示して行うことができる、とした（同5条の3）。2009（平成21）年12月に改正されたガイドラインには、これらの内容がさらに詳述されており、例えば、同5条の3については、「農用地利用計画の変更に関し……都道府県知事の同意を抑制すること」と書かれている（事務必携2010、145頁）。自治事務である知事の同意権限を無条件に制約しようというのである<sup>(44)</sup>。

自治事務に対する関与は、本来、非権力的なものに限定され、是正の要求ですら、発出場面が限定されるとともに、是正の方法そのものは自治体側に委ねられていなか

(43) 農水省「農地転用許可事務の実態調査結果について」平成20年11月4日発表。農水省は、この調査結果を基に、当時、農地転用許可の権限移譲を求める地方分権改革推進委員会（丹羽宇一郎委員長）に反論しており、権限移譲を先送りした上で、逆に関与を強化した（第77回地方分権改革推進委員会（2009年3月4日開催）議事録39頁小早川発言参照）。

(44) 改正農地法30条に新設された「利用状況調査及び指導」という条項を根拠に、2010年より各市町村では農業委員会による「農地パトロール」が行われ、遊休農地（耕作放棄地）に指導・勧告が行われている。

ればならない<sup>(45)</sup>。2009（平成21）年の農振法改正によって導入された制度は、自治事務の法定受託事務化を図ったものといえるだろう<sup>(46)</sup>。

### （3） 「国等による違法確認訴訟制度」導入の影響

ところで、2012（平成24）年の自治法改正（2012年8月29日成立）によって、「国や都道府県による違法確認訴訟制度」（以下、国等による違法確認訴訟制度という）が導入された。筆者は、この制度導入によって、農振法のような個別法改正の意味もかなり異なったものとなると考えている。国等による違法確認訴訟制度というのは、国や都道府県が自治体に関与しても、自治体側が関与に従わず、不作為を続けた場合、国や都道府県が裁判に直接訴えることができるというものである（改正自治法・新251条の7など）。裁判では、自治体の不作為の違法性が争われ、違法、若しくは違法でないことを確認する（確認訴訟）ことになる。判決によっても自治体の不作為状態を具体的に変更させる担保手段はないが、訴訟できることだけで十分に威嚇となるであろう。

裁判のことを考えると個別法の条文の書き振りが重要である。自治法の視点からは疑問視される条文であっても、関与の適法性、不作為の違法性は個別法に基づいて判断される可能性があるからである。今後、法案策定段階における自治体側の事前関与、交渉がますます重要となるだろう。

### （4） 市町村による独自施策の可能性

たしかに、農地転用は進行している。ピークであった1961（昭和36）年の耕地面積は609万haであったが、2011（平成23）年には456万haとなった（農水省・平成23年耕

---

(45) 自治事務に対する是正の要求については、分権一括法の付帯決議によって、「事務の処理が明らかに公益を侵害しており、かつ、地方公共団体が自らこれを是正せず、その結果、当該地方公共団体の運営が混乱・停滞し、著しい支障が生じている場合など、限定的・抑制的にこれを発動すること」とされている（1999年7月8日参議院附帯決議、なお1999年6月14日野田毅自治大臣答弁もこれと同趣旨）。なお、是正・改善の具体的措置の内容が自治体裁量に委ねられていることは、松本2011でも、そのような解釈に立っている（1049頁）。

(46) 実際、2010年、国が新たに作った指針では、農用地の確保目標を2009年の407万haより8万haも多い415万haとし、各都道府県にそれに合わせた目標設定を求めた。都道府県が定める「方針」は、これに従うとされているため各県とも農地を増やすこととしており、千葉県は確保目標を9.8万haから10.5万haに増やしている（千葉県農業振興地域整備基本方針2010年12月13日変更）。



地及び作付面積統計)。農地転用面積は、毎年約1.7万haであり、農地は減少を続けている。さらに農地の範疇とされていても、耕作が放棄されている農地（耕作放棄地）は年々増加し、2010（平成22）年には39.6万haと埼玉県の面積に匹敵するほどに広がっている。農地転用を許さない方策をとれば、農家は耕作放棄を選択するしかない。国は、そうした農地を集めて一戸当たりの農地面積を増やそうというわけである。しかし、農業所得は減少を続けているし、後継者問題も解決の目途が立たない。農地への規制を強化し監視の目を光らせても、人々は農業から離れていくだろう。大都市郊外の農家は、選択肢が多く簡単に農地が集積するとは限らない。

むしろ、市町村に農地を含め区域内のすべての土地利用の責任者としての自覚を醸成し、農地保全のための積極的施策を立ててもらわなければならないだろうか。農振法には、農用地利用計画で指定された用途に使用されていない場合、市町村長による勧告権限が付与されているが、まったく使われていない<sup>(47)</sup>。それは、現場において法の理念と現実が大きくかい離していることが一因、と筆者は考える。つまり、（今回の自治紛争処理委員の考えに立てば）法律上、市町村は、農地の法的意味付け（ひいては管理）を国に代わって行う立場だが、本来は農民（とそのほかの住民、それぞれ）から信託を受けて働かなければならない存在なのである。

しかし一方で、たしかに係争における我孫子市の主張は分かりにくい。農用地利用計画から除外するとしながら、農地転用はせず農地として活用し続けるというのである。農用地利用計画から除外されれば、農地転用は容易になり農地の一体的利用はできなくなる可能性もある。実際、根戸新田の現場農家の主張は農地転用に限りなく近い<sup>(48)</sup>。また、我孫子市の中に、農用地として保全すべきだという強い意見があったことも見逃すことができない<sup>(49)</sup>。地域内の農地保全を主張する人々と土地利用と計画づくりをめぐる、ある意味健全な議論が行われていたことに注目すべきであろう。我孫子市は、計画からの除外を要望する現場農家と農地保全を主張する市民に挟まれながら、独自の施策を生み出したのである。

(47) 生源寺2008、182頁

(48) 根戸新田の農家地権者は、「我々農家はあの場所で農業を続けることはできないと訴えています」としつつ、同時に「除外されても農業を続けていくので、すぐに現在の景観を失うような事をするつもりはありません」とも述べている（2009年2月19日開催、2008（平成20）年度第4回我孫子市農業振興協議会会議概要報告、3頁）。

(49) 2009（平成21）年3月6日我孫子市議会議事録3号、早川議員の発言、同年4月13日第1回我孫子市農業振興協議会・会議概要報告など参照。但し、保全派の主張は、国・県の擁護であった。

我孫子市の資料によれば、市はこの地に市民との交流施設を作っていくつもりだったようである。市が農地を買い上げ・借り上げなどして、場合によっては市として独自の所得補償なども行って、まったく新しい農業施策の展開も考えられている<sup>(50)</sup>。それは、国のいう農用地とは異なるかもしれない。しかしそれでも、都市近郊の農地としては、独特の農的空間といえるのではないか。

市側はむしろ、県との係争の中で、その点を強く主張すべきであった。我孫子市は、環境型保全農業施策を積極的に取り入れ、すでに市内の一部地区で独自の市民・農業者共同による農業支援制度を実践している<sup>(51)</sup>。市独自の農地保全条例を制定し、根戸新田地区をその最初の指定地域にしようとしていたことから、市の農業保全に対する姿勢は確かなものがあったというべきであろう。今回の事件において、市の農業施策への積極姿勢が評価されず、国の画一的な農地規制が押し付けられることになったことは、誠に残念であった<sup>(52)</sup>。

## 7. おわりに — 分権改革の展望

2009（平成21）年の農地法等の改正は、明らかに分権改革に反するものであった。この時、全国市長会は、法案提出前に農水省への意見書を提出しているし、我孫子市も改正法施行前のパブリックコメントで、意見を出している。しかし、これらが聞き入れられることはなかった<sup>(53)</sup>。国が行う法令制定に対し、自治体が事前に協議し、原案を変えさせていくことが本当に可能なのであろうか。「国と地方の協議の場」には、分科会の設置が検討されているというが、どのようなものになるだろう。まずは地方六団体において、分権型政策づくりのための調査・検討体制を作ることから始める必要があるが、まだ緒に就い

---

(50) 脚注(5)参照

(51) 我孫子市谷津ミュージアム事業構想<http://www.city.abiko.chiba.jp/index.cfm/21,12052,211,765,html>

(52) 東日本大震災による深刻な被害を受けた被災地において、農地転用を許可しない農水省が復興の壁になっている。福島県では、放射能被害にあった牧草地にメガソーラーを作ることは復興特区法でも許可されず、津波被害を受けた農地についても協議が延々と続くという（朝日新聞2012年10月1日付け6面「第1部福島が問う政府6」）。

(53) 全国市長会「『農地改革プラン』について（申し入れ）」（平成21年1月19日）。改正法政令案への意見募集は、平成21年10月21日から11月19日まで行われ、農水省は12月11日、意見募集の結果（117件）を公表した。しかし、「（文章の）語尾の表現の考え方をガイドライン改正案に記載する」としたことなど、ごくごく一部が修正されたに過ぎない。

たばかりである。都道府県や市町村という立場でも意見が異なる可能性があるが、地方六団体間の意見調整の方法を考えるのは、まだ当分先のことであろう。

今回の事件に関していえば、事件が表面化した直接の原因は、おそらく千葉県の態度変更にあった。県が、事前の協議（下協議）の最初から不同意を表明していれば、我孫子市側は計画変更をあきらめたかもしれない。

しかし、根本的には、我孫子市が根戸新田という農地について、すでに施策を立て展開していたことにあったといえよう。住民（現地の農民）の信託を受け、独自施策を立てようとしていたからこそ、県の不同意によっても、方向転換を図ることができなかったのだと思われる。

これらのことが今後の分権改革に多大な示唆を与えていると筆者は考えている。これまでの分権改革は国主導のものであり、どうしても国（あるいは都道府県）の都合による改革となっていた。例えば、権限移譲ひとつをとっても、国や都道府県にとって大切な権限は市町村に移譲されにくい。あるいは、大幅な財源カットとセットであった。本当に市町村に必要な自己決定は、なかなか実現できない。

今回見たように、市町村には、国や都道府県の方針通りにはできない、様々な問題がすでにある。農地利用についていえば、国の方針通りにすれば農地集積どころか耕作放棄地だらけになってしまうかもしれない。その際、自治体として責任ある対応がどうしたらできるか。国や都道府県にはない独自施策を生み出すしかないのではないか。それに住民の合意が得られるのであれば、自治確立への道は開かれると思う。そうした主体的な自治体の活動をバックアップすることを目的として、国が関連する法令や税財源の改革を進めることが、本来の分権改革ではないか<sup>(54)</sup>。

（しまだ けいじ 大東文化大学准教授）

---

(54) 本稿は、独立行政法人日本学術振興会・平成23～25年度科学研究費補助金（基盤研究(A)）による研究「地方自治法制のパラダイム転換」（課題番号23243006研究代表者：木佐茂男）の成果の一部である。

**【参考文献】**

- 磯崎初仁「都道府県・市町村関係と自治紛争処理 — 我孫子市農用地利用計画不同意事件を題材として(1)(2)」自治研究・第87巻11、12号、2011年11月号、12月号
- 今井照「都道府県・市町村関係の制度と実態 — 自治紛争処理委員制度は機能したか」ジュリスト・1407号、2010年9月15日号
- 宇賀克也「自治紛争処理委員について」ジュリスト・1412号、2010年12月1日号
- 金井利之「『補完性の原理』から『逆補完性の原理』へ」ガバナンス2012年8月号
- (財)農政調査会『農業振興地域制度・事務必携(平成22年度版)』2010年
- 生源寺眞一『農業再建』岩波書店2008年
- 島田恵司『分権改革の地平』コモンズ2007年
- 地方自治制度研究会編『Q&A改正地方自治法のポイント』ぎょうせい1999年
- 出口裕明「農地制度と分権改革」(『分権改革と地域空間管理』ぎょうせい2000年所収)
- 中西則文「国地方係争処理委員会および自治紛争処理委員の審査等について」地方自治・第752号、2010年7月号
- 西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会2007年
- 保科実「自治紛争処理委員による審査・勧告について」地方自治・第773号、2012年4月号
- 松本英昭『逐条地方自治法・第6次改訂版』学陽書房2011年