

25 転用許可と農振法との関係

問

私(A)の所有している畑は、農業振興地域の農用地区域の中にあります。その用途区分は農用地とされています。私は、現に耕作中の畑の一部を転用して一〇〇平方メートルほどの小規模な温室を作りたいと考えていますが、果たして可能でしょうか。また、転用目的が分家住宅の場合はどうでしょうか。

論点

- 一 農業振興地域の整備に関する法律
- 二 農用地区域とは
- 三 農用地区域内での農地転用

一 農業振興地域の整備に関する法律

農業振興地域の整備に関する法律（以下「農振法」といいます。）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、農

農業振興地域

業の健全な発展を図るとともに、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ます（農振一条）。

そして、都道府県知事は、農業振興地域整備基本方針に基づき（同四条）、一体として農業の振興を図ることが相当であると認められる地域で、かつ、一定の要件を満たしたものを農業振興地域として指定します（同六条一項・二項）。

農業振興地域と都市計画法の市街化区域の関係ですが、市街化区域と定められた区域都市計画法二三条一項の協議を要する場合にあつては、当該協議が調ったものに限ります。^(注) については、農業振興地域の指定は行うことができないと定められています（農振六条三項）。

なお、農業振興地域制度全般に関する技術的助言として（自治二四五条の四第一項）、「農業振興地域制度に関するガイドライン」（平二・四・一 一二構改C二六一号 構造改善局長通知。以下「ガイドライン」といいます。）が示されています。

（注）市街化調整区域との関係

農業振興地域と市街化調整区域の関係について、国の通知は、「市街化調整区域については、市街化を抑制すべき区域とされている（都市計画法第七条第三項）ことにかんがみ、積極的に農業振興地域の指定を行うこと。さらに、市街化区域内農地のうち、当分の間営農が継続されることが確実に、計画的な市街地整備の見込みがないものについては、積極的に市街化調整区域に編入することとされていることから、これに併せて、必要に応じ、農業振興地域に指定するとともに、農用地区域として設定し、その確保を図ること。」としています（ガイドライン第九②②）。

二 農用地区域とは

市町村整備計画

農用地区域

農用地利用計画

市町村は、農業振興地域について、農業振興地域整備計画（以下「市町村整備計画」といいます。）を定め（農振八条一項、ガイドライン第四）、その中で、農用地等として利用すべき土地の区域（以下「農用地区域」といいます。）及び同区域内にある土地の農業上の用途区分を定めま（同条二項一号）。この定めを農用地利用計画といいますが（同条四項）。

この農用地利用計画は、農業振興の基礎となるべき農業用地の確保等を図るため、農業振興地域における農業上の土地利用の計画化をそのねらいとしています。^{（注2）}農用地利用計画は、農業振興地域整備計画のうちで最も基礎的なものであり、地域の農業者の意向が十分に反映される必要があるなどの理由で、もっぱら市町村整備計画の計画事項とされています。

農用地利用計画が定められずと、農用地区域内にある農地及び採草放牧地について農地法四条及び五条の許可処分を行うに当たっては、これらの土地が農用地利用計画において指定された用途以外の用途に供されないようにしなければなりません（農振一七条）。

農用地区域は、農用地等として利用されなければならない土地の区域ですが、その土地の農業上の用途区分については、次の四種類に分けられます（同一〇条三項・三条、農振規一條・四条の二第一項、ガイドライン第二）。

農用地

すなわち、①農用地（農地つまり耕作の目的に供される土地及び採草放牧地つまり農地以外の土地

混牧林地

土地改良施設用地

農業用施設用地

で主として耕作又は養畜の事業のための採草又は家畜の放牧の目的に供される土地)、②混牧林地(主として木竹の生育に利用されるものであって、従として耕作又は養畜の業務のための採草又は家畜の放牧の目的に供される土地。農用地を除きます。)、③土地改良施設用地(農用地又は混牧林地の保全又は利用上必要な施設の用に供される土地。例えば、農用地における土壤浸食、地すべり等の災害を防止するために必要なため池、排水路、防風林等の用に供される土地がこれに当たります。)、④農業用施設用地(耕作又は養畜の業務のために必要な農業用施設で農林水産省令で定めるものの用に供される土地。例えば、畜舎、温室、農産物貯蔵施設、農機具収納施設等の用に供される土地がこれに当たります。)、の四種類です。

(注1) 農振法において、農用地とは、「耕作の目的又は主として耕作若しくは養畜の業務のための採草若しくは家畜の放牧の目的に供される土地」と定義されています(農振三条一号)。つまり、農地上の農地及び採草放牧地が農振法上の農用地に該当するといえます。

(注2) 農用地区域の設定について、佐賀地裁昭和五二年三月二五日判決(訟月二三・四・七二七)は、「農用地利用計画において、いかなる土地を農用地区域に編入するかは、土地の位置、地形その他の自然条件、土地利用の動向、地域の人口および産業の将来の見通しなどを考慮し、高度の行政的、技術的裁量によつて決定されるものであるから、それが著しく裁量の範囲を逸脱したものでない限り、農用地利用計画を決定する市町村の裁量的判断に委ねられているものと解すべき」であるとしています。

三 農用地区域内での農地転用

1 温室への転用

農用地区域内の農地について、許可権限庁が農地法の定める転用許可処分を行うに当たっては、前述したとおり、農用地利用計画で定められた用途以外の用途に供されないようにしなければなりません（農振一七条）。これについて、前掲佐賀地裁判決も、「都道府県知事は、農用地利用計画が策定されている以上、農用地区域内にある農地については、右計画が変更され、その土地が農用地区域から除外されない限り、右計画によつて定められた用途以外の用途に供することを目的とした転用の許可は一切なしえないものと解するのが相当である。」としています。

そこで、本問の場合、Aが転用を計画している農地の用途区分は、農用地となっておりますから、これを農業用施設用地へ用途区分の変更をする必要があります。ただし、更に係る土地の面積が一ヘクタールを超えないものであれば、これは、政令で定める軽微な変更に当たり（同一三条四項・二項）、例えば、都道府県知事への協議・その同意、公告・縦覧、土地所有者その他権利者による異議申立等の一連の手續が省略されます（同八条四項・一一條、農振令一〇條一項四号）。

すなわち、政令で定める軽微な変更については、市町村は、変更後に遅滞なくその旨

軽微変更

を公告し、都道府県知事を経由して農林水産大臣にその変更に係る部分の写しを送付するとともに、変更後の整備計画書を市町村の主たる事務所に備えつけて一般の縦覧に供することです（農振一三条四項・一二条、農振規五条）。

以上、本問の温室は一ヘクタールを超えない小規模なものですから、Aとしては、農用地区域からの除外を伴わない、単なる用途区分変更を求める農業振興地域整備計画軽微変更（以下「軽微変更」といいます。）の申出を市町村の農振法担当課に対して行うことで足り（農振令一〇条一項四号）。

ただ、ここで注意しなければならないのは、市町村が、市町村整備計画を変更できる場合が法定されているという点です（^{注1}農振一三条一項・二項）。本来、農業振興地域整備計画の変更は、関係権利者からの申出によって行うものではなく、変更の必要性を認められた市町村が自発的に行うものとされています（申請権の否定）。したがって、私人の行う軽微変更の申出は法令上の根拠に基づかない事実上のものにすぎないと解され、市町村に対し職権の発動を促す作用しか持っていないと解されます。

そして、Aがした軽微変更申出の結果、市町村が、市町村整備計画（ここでは農用地利用計画を指します。）を変更することによって、農用地から農業用施設用地への用途変更が行われれば、Aは、農地を温室へ転用することが可能となります（^{注2}）。

（注1） 農振法二三条一項は、農業振興地域整備計画の変更要件について、「都道府県又は市町村は、農

申請権の否定

業振興地域整備基本方針の変更若しくは農業振興地域の区域の変更により、前条第一項の規定による基礎調査の結果により又は経済事情の変動その他情勢の推移により必要が生じたときは、政令で定めるところにより、遅滞なく、農業振興地域整備計画を変更しなければならない。市町村の定めた農業振興地域整備計画が第九条第一項の規定による農業振興地域整備計画の決定により変更を必要とするに至つたときも、同様とする。」と定めています。

(注2) 農業用施設を作るため自己転用に供する農地の面積が二アール未満の場合、農地法の定める農地転用許可を要しません(法四条一項八号、規二九条一号)。

2 分家住宅への転用

Aが分家住宅を建築するために農地を転用しようとする場合は、その農地を農用地区域から除外する必要があります。具体的にいえば、Aは、市町村の農振法担当課に対し、転用予定農地を農用地区域から除外するよう申出を行います。

この申出を受けた市町村は、法律の定める要件に従って農用地区域からの除外が可能か否かの判断を行い(注)、(農振一三条一項・二項)、それが肯定された場合に農用地利用計画の変更案を作成し、農協、土地改良区、農業委員会等の意見聴取(農振令三条三項・一項・二項、農振規三条の二)、都道府県知事への協議・その同意(農振一三条四項・八条四項)、公告・縦覧、土地所有者その他権利者による異議申立等(同一三条四項・一一條)を経て、その旨の公告、農林水産大臣への写しの送付、市町村の事務所への備付け等(同一三条四項・一二

開発行為

条)の各手続を執ります。

なぜ、転用予定地を農用地区域からあらかじめ除外することが必要かという点、前記のとおり、農振法上、農用地区域内にある農地(採草放牧地も同様)の転用については、転用予定地が農用地利用計画において指定された用途以外の用途に供されないようにしなければならぬとされているためです(同一七条)。

したがって、Aとしては、転用予定地を農用地区域から除外してもらえない限り、そこに分家住宅を建築することは不可能ということになります。

なお、農用地区域内において、農振法上の開発行為(宅地の造成、土石の採取その他の土地の形質の変更又は建築物その他の工作物の新築、改築若しくは増築をいいます。)をしようとする者は、あらかじめ都道府県知事等の開発許可を受けなければならないのが原則です(同一五条の二第一項本文)。しかし、農地法で転用許可を受けた土地を転用する場合は、別途農振法上の開発許可を受ける必要はありません(同条一項三号)。

(注) 農振法一三条二項は、農用地区域内の土地を農用地区域から除外するために行う農用地区域の変更については、同条一項の要件を満たすほか、次のとおり、更に五つの要件の全てを満たすことを求めています(農振一三条二項一号〜五号)。

① 当該農業振興地域における農用地区域以外の区域内の土地利用の状況からみて、当該変更に係る土地を農用地等以外の用途に供することが必要かつ適当であつて、農用地区域以外の区域内の

土地をもって代えることが困難であると認められること。

② 当該変更により、農用地区域内における農用地の集団化、農作業の効率化その他土地の農業上の効率的かつ総合的な利用に支障を及ぼすおそれがないと認められること。

③ 当該変更により、農用地区域内における効率的かつ安定的な農業経営を営む者に対する農用地の利用の集積に支障を及ぼすおそれがないと認められること。

④ 当該変更により、農用地区域内の農振法三条三号の施設の有する機能に支障を及ぼすおそれがないと認められること。

⑤ 当該変更に係る土地が同法一〇条三項二号に掲げる土地に該当する場合にあっては、当該土地が、農業に関する公共投資により得られる効用の確保を図る観点から政令で定める基準に適合していること。