

農地法許可事務の要点解説

弁護士 宮崎直己 著



新日本法規

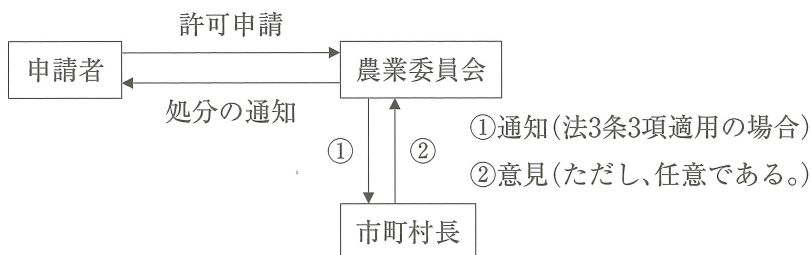
2 3条の許可申請手続

(1) 許可の申請

[121]

ア はじめに これから具体的に農地法の定める許可事務について解説を始めるが、その前に、この法律について印象を一言述べる。現行法は、これを建物に例えれば、増築に増築を重ねた築70年を超える古い旅館のようなものである。そのため、今や内部(条文)の一部が迷路のような構造となっていて非常に使い勝手が悪い。早晚、抜本的改正が必要となろう。

イ 法3条許可手続の概略 法3条1項許可を行うための手続は、以下の図のとおりである。



ウ 申請 農業委員会が法3条1項の許可処分を行うに当たっては、その前提として、許可を受けたいと考える者(許可申請者)から、許可権者に対し許可を求める行為を行う必要がある。これは申請と呼ばれる。

この点について、行政手続法2条3号は、申請の定義について、「法令

に基づき、行政庁の許可、認可、免許その他の自己に対し何らかの利益を付与する処分（以下「許認可等」という。）を求める行為であって、当該行為に対して行政庁が諾否の応答をすべきこととされているものをいう。」と規定する。

エ 法令に基づくもの　ここでいう申請に当たるためには、申請が、法令に基づいて行われることが必要である〔⇒113参照〕。したがって、都道府県知事、農業委員会のような行政機関が定めた内規・要綱（行政規則）を根拠とする申請は、ここでいう申請には当たらない。

他方、法3条1項の許可を求める申請は、その根拠が農地法という法律にあることから、法令に基づく申請となる。

また、自己に対し何らかの利益を付与する処分を求める行為でなければならない。したがって、第三者に対する処分や一般処分（不特定多数人に対し具体的権利の制限を及ぼすものを指す。）を求めるものは、ここでいう申請から除外される（逐条行手22頁）。

オ 申請権の存在　さらに、申請に当たるためには、当該行為に対して行政庁が諾否の応答をすべきこととされていることも必要である。すなわち、申請人の側に法令上の申請権が認められていることが必要となる。ただし、法令上の申請権が認められているか否かの判断は、個別法の解釈に委ねられると解される（塩野総論317頁、逐条行手24頁）。

法3条の場合、同条1項本文で「当事者が農業委員会の許可を受けなければならない」と定めているので、行政庁である農業委員会において、（申請に対し）許否の応答をしなければならない。よって、法令上の申請権があることは明白である。

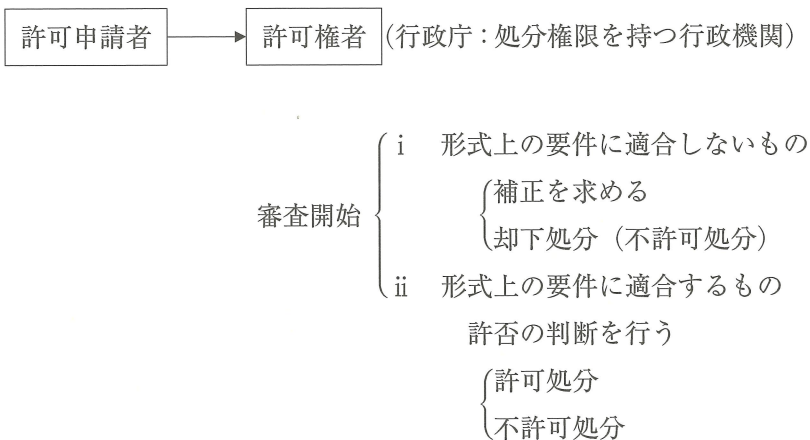
(2) 許可申請によって生ずる審査開始・応答義務 [122]

ア 審査開始・応答義務　行政手続法7条は、「行政庁は、申請がその

事務所に到達したときは遅滞なく当該申請の審査を開始しなければならない。かつ、申請書の記載事項に不備がないこと、申請書に必要な書類が添付されていること、申請をすることができる期間内にされたものであることその他の法令に定められた申請の形式上の要件に適合しない申請については、速やかに、申請をした者（以下「申請者」という。）に対し相当の期間を定めて当該申請の補正を求め、又は当該申請により求められた許認可等を拒否しなければならない。」と定める（審査開始・応答義務）。

許可権者としては、申請者に法令上の申請権がある限り、出された申請に対し審査を行い、かつ、応答する義務があることは当然のことである。しかし、過去の時代には、許可権者において、申請書を受理しない、審査を保留する、申請書を返戻するなどの不適法な行為が日常的に生じていた。行政手続法は、そのような間違った行政運営を排除する目的で制定されたものである（塩野総論319頁）。

[申請の提出・到達]



イ 審査開始・応答義務の発生時期 審査義務は、申請が、行政庁の事務所（出先機関も含まれる。）に到達した時点で当然に発生する。ここで「到達した」とは、申請が事務所（文書受付業務を担当する部局）に物理的に到達し、申請が了知可能の状態に置かれた時点を意味する。したがって、行政庁において、例えば、受付印を申請書に押印するなどの措置は特に必要ではないと解される（逐条行手144頁）。

なお、例えば農地転用許可の権限は、原則として都道府県知事が有しているが、法律上、経由機関である市町村農業委員会に対し農地転用許可申請書を提出するものとされている [=⇒514参照]。このような場合、両者は、別個の独立した行政機関であることから、都道府県知事の審査開始義務は、市町村農業委員会から都道府県に送付された時に発生すると解される（同149頁）。（注）

（注） 受 理

行政実務においては、現在でも受理という言葉が時折使われることがある。しかし、行政手続法上、受理という概念は存在しない。したがって、許可権者である行政庁が申請を受理しないという状態は、同法上は、審査の懈怠を意味することになる（塩野総論320頁）。なお、実定法上、「受理」という用語が使用されていることがあるが（例 自治257条1項）、申立ての到達の意味であると解される（宇賀総論458頁）。

（3） 許否の判断

[123]

ア 行政処分 法3条1項の許可（または不許可）は、行政処分（処分）と呼ばれる。行政処分の定義について、最高裁は、「行政庁の法令に基づく行為のすべてを意味するものではなく、公権力の主体たる国または公共団体が行う行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成しまたはその範囲を確定することが法律上認められているもの」をいうと定義している（最判昭39・10・29民集18・8・1809）。

2 申請に対する審査

(1) 解釈基準と裁量基準

[321]

行政庁が申請に対する処分を行うに当たり、その許否を審査する場面においては、後記する審査基準に関する定めが重要である（なお、処分基準は、もっぱら相手方に対し、不利益処分を決定する際の基準である。）。ただ、これらの基準は多くの場合、次に述べる解釈基準または裁量基準の実質を有すると考えられる。

ア 解釈基準 解釈基準とは、行政庁が処分を決定するに当たり、その取扱いがばらばらになることを防ぎ、行政の統一性を確保するために、上級行政機関が下級行政機関に対して発するものである（塩野総論114頁）。解釈基準は、法令解釈の基準であって、**通達（訓令）**という形式をとる。

例えば、農地法には、「農地」という言葉が規定されているが（法2条1項）、その法的意味については、農地法を所管する農林水産省において定めておく必要がある。そのため、同省の事務次官名で「農地法の施行について」（昭和27・12・20 27農地5129号。以下「法の施行について」という。）が出されている。当該通知は、まさに上級行政機関から下級行政機関に対する訓令ないし通達という性格を持つ。（注）

ただし、この通知には法的な拘束力がない（外部的効力がない。）。もちろん、農林水産省の下級行政機関（例 地方農政局長）はこの通知に拘束されるが、しかし、下級行政機関に該当しない地方公共団体は、この通知の示す定義に拘束されない。また、裁判所も拘束されない。

仮にある通知に従って具体的な行政処分が行われ、その適法性（違法性の有無）が訴訟で問題となった場合には、裁判所は、独立した立場

で法解釈を行った上、当該処分の適法・違法を判断することができる。通知に示されたところを考慮する必要はなく、むしろ考慮してはならないと説く立場が有力である（塩野総論114頁）。なお、国の発した通知に国民が拘束されないことはいうまでもない。

イ 裁量基準 行政法令の中には、具体的な申請に対し法令（条文）を機械的に適用すれば、自ずと処分の可否および内容が決まるものもあろう。しかし一方で、いかなる場合にいかなる処分を下すのかという点について、行政庁の専門的判断に委ねられている場合も少なくない [⇒123イ参照]。

これが行政裁量の問題である。その場合、行政庁による裁量権行使を公平かつ適正なものとするため、あらかじめ裁量権行使の基準を定めることがしばしばある（塩野総論118頁）。これが裁量基準であり、多くの場合、上記の解釈基準と同じく、上級行政庁から下級行政庁への通知・通達（行政規則）という形で発せられることが多い。

（注） 訓令と通達

上級行政機関が、下級行政機関に対して発する指揮命令を、訓令または通達と呼ぶ。これが個別具体的な下命（行政処分）の形をとらず、一般的抽象的な規範の形をとって行われる場合、それは行政規則の性質を持つと考えられる。訓令ないし通達は、本質的に異なるものではなく単に呼び方の違いにすぎないと考えられる（藤田組織86頁）。訓令・通達は、行政組織の内部限りで上級行政庁が下級行政機関に対して行う指揮命令であるから、その効力は、上級および下級行政機関相互間においてのみ存在するのであって、行政組織の外にある私人（国民）との関係においては、何らの法的拘束力も持たない（同87頁）。

（2） 審査基準

[322]

ア 審査基準 申請者から提出された申請について、行政庁が処分を決定するに当たっては、判断の合理性または公正性を確保するため

れている。例えば、法4条8項には、「国又は都道府県等が、農地を農地以外のものにしようとする場合（第1項各号のいずれかに該当する場合を除く。）」とある。第1項各号に定めるものは全て転用行為に関係する。ここでは、転用行為という同じ部類に属するものから、上記の一部のものを除外するわけである。法3条3項1号（および上記中間管理法18条「第2項第2号へ」）の条件は、民法上の解除条件ではないのであるから、法18条8項かっこ書で「除く」と定める理由が見当たらない。これもまた立法上の過誤と考えるほかない。

(3) 法18条2項

[613]

ア 許可要件の定め 法18条2項は、「前項の許可は、次に掲げる場合でなければ、してはならない。」と定める。つまり、2項各号のいずれかに該当する場合に限って、都道府県知事は許可をすることができる。

この許可要件を、許可基準と呼ぶことができる。仮に許可の要件を満たさないにもかかわらず許可処分が下された場合、当該処分は農地法に違反した違法なものとなる。

イ 許可基準 法18条2項各号は、以下のとおり、許可要件を明示する。なお、下記説明は、処理基準の定めを参考とする（処理基準第9・2）。

許可基準

号	許可基準	説明
1	賃借人の信義に反した行為（信義則違反）	賃貸借関係は、当事者間の信頼関係を基にした継続的な関係である。その信頼を大きく損ねる行為がこれに当たる。（例）賃料の長期間の不払 [⇒228ウ参照]、賃借権の無断譲渡 [同]、用法遵守義務違反等 [同]（注1）
2	農地転用を相当とする場合（転用相当）	具体的な転用計画があり、転用許可が見込まれ、かつ、賃借人の経営および生計状況、離

		作条件等からみて賃貸借を終了させることが相当と認められるか否か等の事情により判断する（処理基準第9・2(2)）。（注2）（注3）（注4）
3	賃貸人が農地等を耕作等の事業に供することを相当とする場合	賃貸借の消滅によって賃借人の相当の生活の維持が困難となるおそれはないか、賃貸人が土地の生産力を十分に発揮させる経営を自ら行うことがその者の労働力、技術、施設等の点から確実と認められるか否か等の事情により判断する（同(3)）。
4	賃借人が法36条1項の勧告を受けた場合	農業委員会から、農地中間管理権の取得に関する協議に応じるよう勧告を受けた場合
5	賃借人である農地所有適格法人が農地適格法人でなくなった場合ほか	
6	その他正当の事由があると認められる場合（正当事由）	賃貸借を終了させることが適当であると客観的に認められる事情が存在する場合を指す。これらの判断に当たっては、個別具体的な事案ごとに様々な状況を勘案し、総合的に判断する必要があるが、法2条の2の責務規定が設けられていることを踏まえれば、賃借人が農地を適正かつ効率的に利用していない場合は、法18条2項1号に該当しない場合であっても、同項6号に該当することがあり得る。このため、賃貸借の解約等を認めることが農地等の適正かつ効率的な利用につながると考えられる場合には積極的に許可を行うべきである（同(4)）。（注5）

ウ 許可後の法律関係 賃貸人が、都道府県知事の許可を受けて賃貸借契約の解除等を行った場合、当事者双方に存在した賃貸借の関係は、民法の各条文の定める要件に従って解消することになる。

その場合、仮に賃借人が解除等の効力を争って来た場合、賃貸人としては、訴訟上、都道府県知事の許可を受けたことおよび契約の解除等を行ったことを主張立証すれば足り、あらためて法18条2項所定の事由の存在を主張立証する必要はないと解されている（最判昭48・5・25民集27・5・667）。（注6）

（注1） 法18条2項1号と信頼関係破壊理論の関係

同号は、信義則違反が認められた場合は許可をすることができると定める。信義則違反の評価根拠事実の有無の判断に当たっては、当然、信頼関係破壊理論も適用されると解される [⇒229イ参照]。

（注2） 法18条2項2号に関する下級審判決の動向

同号の趣旨について、下級審判決の中には、「当該農地及びその周辺の客観的状況、賃貸人の当該農地を使用する必要性、転用後の使用計画の具体性及び確実性並びに賃借人の当該農地を耕作する必要性及び農業経営の状況等の諸般の事情を総合して判断すべきである」としたもの（東京地判平元・12・22訟月36・6・1123）、「対象となる農地について、転用許可が見込まれ、賃貸人に具体的な転用計画があり、かつ、賃借人の経営及び離作条件等からみて賃貸借を終了させることが相当と認められることが必要である」としたもの（京都地判平29・4・13判自436・86）、「その農地等に関し、具体的な転用計画があつて、転用許可申請をすれば許可を受けられる十分な見込みがあり、かつ、賃借人の農業経営、生計状況、離作条件等からみて賃貸借契約を終了させることが相当と認められる場合をいう」としたもの（熊本地判令元・6・26判自462・87）などがある。どの判決もほぼ同じ内容の解釈を示している。

（注3） 留意点

転用相当（2号）を理由に都道府県知事が許可処分をしようとする際、留意すべき点が1つある。それは、法18条1項許可によって耕作権（賃

借権)を失う立場にある賃借人が、平均的な農業収入を得ると認められる農業経営を日々行っており、また、そのような農業経営を持続するための基盤(意欲、施設、技術、労働力等)が備わっている限り、許可権者は、許可をするべきではないという点である。農地法は、あくまで耕作者の正当な権利利益を擁護する考え方に立脚した法律であることから、上記のような農業生産力のある賃借人が賃貸借契約の解消を拒む態度を示している場合、仮に賃貸人の側から相当性を超える十分な離作料(又は代替地提供)の提示があったとしても、許可をすることはできないと解する。また上記の場合、賃貸人が詳細な転用計画を立てていたとしても、賃借人が賃借農地の明渡しに反対している以上、転用目的実現の可能性が欠けることになる[⇒542エ参照]。つまり、転用許可処分を行うために必要となる一般基準を満たすことができないということである。仮に転用許可の申請をしても許可を受けられる見込みがないことになるため、法18条の許可申請についても不許可とするほかない。転用を計画する者による「地上げ」を容認するような行政判断はあってはならない。

(注4) 対象農地が市街化区域内に存在する場合

現に耕作者が、賃貸借契約に基づいて耕作中の農地が市街化区域内に存在する場合、賃貸人が当該農地を転用するに当たって転用許可処分を得ることは不要とされている[⇒513イ参照]。その代わり農業委員会に対する転用届出が必要となる。その場合、適法な届出と認められるためには、「その賃貸借につき法第18条第1項の規定による解約等の許可があったことを証する書面」の提出が義務付けられている(令3条1項、規26条2項)。したがって、賃借人が任意に賃貸借契約の解約等に応じない場合、賃貸人としては適法に転用届出をすることができず、転用事業を実現することは不可能となる。これは、すなわち法18条2項2号の許可要件を満たさないことを意味する。

(注5) 法18条2項6号に関する下級審判決

農地の賃貸人(原告)が、賃貸目的農地について、賃借人に対し契約の解除・解約申入れを行うため、京都市長に対し、法18条1項の許可申請をしたところ、同市長から不許可処分を受けたため、京都市(被告)に対し、不許可処分の取消し等を求めた抗告訴訟について、上記京都

地裁平成29年4月13日判決は、原告の主張を認め、賃貸借の解除等について先に京都市長が行った不許可処分を取り消し、さらに、原告が申請した法18条1項に基づく農地賃貸借の解除等の許可処分をするよう命じた。同判決は、法18条2項6号の該当性について、賃借人Eは、平成18年「以降本件土地において耕作していないこと、Eは現在、本件土地以外の土地によるものも含め、農業による収入はなく、年金で生活していること、今後本件土地で農業を継続する意思はないことが認められる。(・・・)このように、Eは、平成18年以降本件土地で耕作を全くしておらず、本件土地を本件土地賃貸借契約に基づく農地として利用していないし、本件農地の耕作によって生計を立てていることも認められない。(・・・)そして、Eは現在、本件土地において農業を継続する意思を持っていない。(・・・)以上によれば、本件申請は法18条2項6号の許可事由があり、これを不許可とした本件処分は違法であり、取り消されるべきである。(・・・)本件申請は法18条2項6号の許可事由に該当し、同条1項の許可をすべきことは法の規定から明らかと認められるから、処分行政庁は本件申請に対し許可処分をすべきである。」と判示した [⇒645参照]。この判決は、賃借人が、①賃借農地を現に耕作しているか否か、②農業で生計を立てているか否か、③今後、農業を行う意思があるか否かの3点を重視していると解される。賃借人不明の耕作放棄地が今後増加すると見込まれる今日、現に耕作されていない農地については、法18条1項の許可処分を積極的に行うべきである。

(注6) 法18条1項4号についての疑問

解除特約付きの賃貸借を解除しようとする場合、法18条1項の許可を受ける必要がない [⇒611ウ参照]。この場合、解除をした賃貸人は、訴訟上、農業委員会による届出の受理を受けたことおよび契約の解除を行ったことのみを主張立証すれば足りることになるのか疑問がある。なぜなら、農業委員会における受理のための要件が法令で定められていないからである。この点については、今後裁判所による司法判断が待たれる。