

答申番号：令和7年度答申第 9号

第1 審査会の結論

第2 審査関係人の主張の要旨

平成29年3月29日付けで農林水産大臣が行った、平成28年8月29日付けで大阪府知事が貸借人側の審査請求を棄却した裁決（以下「平成28年知事裁決」という。）を取り消す裁決（以下「平成29年大臣裁決」という。）は、法第18条第2項第2号該当性の判断に対して拘束力を有するものであり、同項第6号該当性の判断には及ばないのであるから、処分庁は同

号該当性の判断において、自身が過去に行った本件農地に対する不耕作の事実認定と相反する認定をすることはできない。

(2) 宅地並み課税について

本件農地は、宅地化を推進すべき市街化区域内に存在しているところ、宅地並み課税がなされ逆ざや現象が生じていることも併せて考慮すると、本件農地は将来宅地として使用することが適当な土地であることは明らかであり、農地所有者である審査請求人は本件農地を自由に転用できる立場にあり、農地としての使用を強制されることはない。それにもかかわらず、宅地並み課税による逆ざや現象を解消するためには生産緑地指定を受ければよいとする処分庁の主張は、生産緑地制度や特定市街化区域内農地制度の趣旨を逸脱し、農地としての使用を強制し、土地所有者の土地使用形態を著しく制限するものであり、許されない。

(3) 総合判断の必要性

本件に係る法第18条第2項第6号該当性の判断は、農地法関係事務に係る処理基準について（平成12年6月1日12構改B第404号農林水産事務次官通知）別紙1「農地法関係事務に係る処理基準」（以下「農地法関係事務に係る処理基準」という。）に基づき、個別具体的な事案ごとに様々な状況を勘案し、総合的に判断される必要がある。

本件農地は、長期間不耕作の状態にあり、今後も農地として使用される可能性がみられないこと、市街化区域内農地としての性質及び宅地並み課税がなされ逆ざや現象が生じていることを総合的に判断すると、法第18条第2項第6号に該当することは明白である。

仮に、平成29年大臣裁決の認定を前提にするとしても、法第18条第2項第6号該当性については、同裁決からかなりの時間が経過しており、その後の調査が全くなされていないのであるから、法第18条第2項第6号該当性の判断にあたっての情報収集をしたうえで、総合判断されなければならない。また、平成29年大臣裁決の拘束力が及ぶとするならば、拘束力が及ぶ時期以降の事情を調査したうえで、拘束力が及ぶ範囲外の事情も考慮して総合判断されなければならない。そして、本件農地が現在においても農地として使用されておらず、農地として使用される可能性を認める客観的事情も存在しないことから、これらの事情を総合的に判断すれば、法第18条第2項第6号該当性が認められることは明白である。

2 審査庁

本件審査請求は、棄却すべきである。

第3 審理員意見書の要旨

1 審理員意見書の結論

本件審査請求は、認容されるべきである。

2 審理員意見書の理由

(1) 不耕作の認定と裁決の拘束力について

平成29年大臣裁決では、「これは同人が代替わりの過渡期において、今後の耕作再開を見越して、農地として食料の生産機能が失われることのないよう維持管理してきたと認められるものである。」とし、「原処分庁が、「耕作を継続して行っている」とは言い難い。法第2条の2の規定の趣旨に反する。」と断ずることは、相当ではないと言わざるを得ない。」と判断されている。

この平成29年大臣裁決の拘束力については、不服審査会の答申書において「不耕作の認定は、法第18条第2項第6号該当性の判断の考慮事項にもなり得るが、大臣裁決における不耕作の認定は、同項第2号の農地法関係事務に係る処理基準中の「賃借人の経営及び生計状況」について、賃借人の耕作による収入の状況等を判断するためのものであると考えられる。(略) 不耕作の認定についても、同項第2号の該当性を判断したものであり、同項第6号の該当性を判断する場合については、取り消された行政処分(原処分)と同一理由に基づいて同一内容処分を行うことには該当せず、拘束力は及ばないと解される。

(略) 知事裁決は、大臣裁決と同様、転用計画及び不耕作の認定について、法第18条第2項第2号に係る具体的な違法理由に係る部分についてのみ、関係行政庁を拘束することになる。」と判断されている。

しかしながら、処分庁は弁明書において、「行政不服審査法〔平成26年法律第68号〕上、「裁決は、関係行政庁を拘束する。」と規定されており、この規定により、関係行政庁は裁決の内容を実現すべく義務づけられ、処分の取り消し又は撤回の裁決があった場合には、同一事情の下で、同一内容の処分を繰り返すことが許されなくなる(反復禁止効)とされている。」と主張している。

したがって、審査請求人の不服審査会の答申書においても、第6号該当性の判断については平成29年大臣裁決の拘束力は及ばないと判断されているにもかかわらず、処分庁の処分は全てに拘束力が及ぶかのような判断がなされているとの主張のとおりであると考ええる。

(2) 市街化区域内農地について

ア 市街化区域内農地の位置付けについて

都市農業振興基本計画(平成28年5月)では、市街化区域内農地の位置付けを「宅地化すべき農地」から都市環境を形成する上で「あるべき農地」へと大きく転換することが施策の基本方向として示され、都市農業の振興に向けた方向性が明確になっている。

したがって、審査請求人の市街化区域内にある本件農地は宅地化するものであることは明らかであるとの主張には理由がないと考える。

イ 農地としての制約について

東京地方裁判所平成26年2月19日判決(平成24(行ウ)877号)では、「原告は、(略)③同項2号が農地として使用しないことを前提として許可事由を定めているからといって、同項5号〔現第6号。以下において同じ。〕が農地としての使用を前提とした許可事由を定めたものであるとの解釈が導かれるものではなく、そのような制約もない上、そのように解釈することは最高裁大法廷平成13年3月28日判決(民集55巻2号611頁。以下「平成13年最判」という。なお、以下の裁判例でも同様の略記を用いる。)が前提とした同項5号の解釈にも反する旨などを主張する。しかしながら、法第2条の2は、農地について権利を有する者の責務を規定し、これによれば、農地について賃借権等を有する者のみならず、所有権を有する者についても、当該農地の農業上の適正かつ効率的な利用を確保する責務を負うものとされているものであり、農地の賃貸借の賃貸人である所有者が法18条2項2号(農地等以外の土地に転用する場合)によらずに同項5号による許可を受けて解約の申入れをする場合には、その後当該所有者において当該農地の農業上の適正かつ効率的な利用をしていくことが前提とされていると解するのが相当であるから、農地の賃貸借の賃貸人である所有者が解約の申入れをすることにつき同項5号による許可を申請する場合に、解約後に当該所有者において当該農地の農業上の適正かつ効率的な利用をすることを要しないことを前提とする原告の上記主張は、採用し難いものといわざるを得ない。」とされている。

したがって、法第2条の2により、本件農地も同様に農業上の適正かつ効率的な利用を確保する責務を負うものと考えられることから、審査請求人の市街化区域内にある農地所有者は、農地を自由に転用できる立場にあり、農地としての使用を強制されることはないとの主張には理由がないと考える。

(3) 宅地並み課税について

ア 宅地並みに課税していることについて

〇〇市は、都市農業振興基本法に定める地方計画である〇〇市都市農業振興基本計画を平成30年6月に策定し、同年9月には生産緑地の面積要件を500㎡から300㎡に緩和する条例を制定した。さらに、平成4年指定の生産緑地のうち94%を特定生産緑地に指定するなど、都市農地の保全に努めている。

また、宅地並み課税は、〇〇市が将来宅地として使用することが適当な土地であると判断して行うものではなく、地方税法及び国有資産等所在市

町村交付金法の一部を改正する法律（平成3年法律第7号）により、平成4年度より三大都市圏の特定市の市街化区域内に存する農地については、生産緑地地区内の農地等を除き、原則として宅地並み評価・宅地並み課税となっている。

したがって、審査請求人の本件農地について宅地並み課税をしていることについて、〇〇市の主張は抽象的一般的なことが述べられているに過ぎず、本件農地及びその付近の実態調査に基づくものではなく、本件農地が宅地並みに課税されてきた経緯、理由については全く触れられていないとの主張には理由がないと考える。

イ 生産緑地申請状況を考慮することの是非について

東京高等裁判所平成26年7月3日判決（平成26（行コ）80号）では、「賃借人である参加人の同意を得て、都市計画の定めにおいて生産緑地法3条所定の生産緑地地区の指定を受けることにより、宅地並み課税を免れる途があったのに、これを選択せずに現在に至ったものであるから、本件において、逆ざやの解消の必要性を上記「その他正当の事由」を基礎付ける事情として重視することはできない。」とされている。

したがって、判決において生産緑地申請状況を考慮していることから、審査請求人の総合判断において生産緑地申請がないことを考慮するべきではないとの主張には理由がないと考える。

しかしながら、不服審査会の答申書において「逆ざや現象は、同項第6号該当性を判断する場合において重要な考慮事項であると言える。」とされていることから、生産緑地申請に至っていない賃借人・賃貸人双方の事情等の取り巻くほかの要素も併せて考慮するなど、慎重に判断する必要があると考える。

（4）総合判断について

ア 上級庁の不作为の認定判断を考慮することの是非について

農地法関係事務に係る処理基準では、法第18条第2項第6号の判断基準として、「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」とされており、その他に明確な判断基準がないことから、上級庁による認定判断を考慮することは、処分庁の判断に委ねられるものと考ええる。

しかしながら、考慮する場合においては、その旨を処分の通知書に記載するとともに、本件においては前述の平成29年大臣裁決の拘束力は及ばないことを踏まえて考慮するべきであると考ええる。

イ 総合判断にあたっての検討状況について

法第18条第2項第6号の判断基準として、「法第18条第2項第6号の「その他正当の事由がある場合」とは、賃借人の離農等により賃貸借

を終了させることが適当であると客観的に認められる場合とする。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、法第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、法第18条第2項第1号に該当しない場合であっても、同項第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。」とされている。

また、令和3年3月31日付けで大阪府知事が行った、平成30年3月28日付け審査請求を認容する裁決（以下「令和3年知事裁決」という。）では、「処分庁は、法第18条2項第6号該当性を判断する場合には、具体的事案における諸般の事情を考慮しなければならない。そうすると、転用計画の具体性を欠くものの審査請求人には本件土地の転用の意思があること、本件土地は農業利用がされていないが賃借人には本件土地を農地として利用する主観的意思があること、本件土地では畝立て等が行われ農地としての維持管理がなされていること等の事情とともに、逆ざや現象についても考慮しなければならない。」とされている。

しかしながら、本件処分の通知書には、個別の考慮要素を記載しているものの、第6号該当性の判断においても、前述のとおり拘束力は及ばないとされる平成29年大臣裁決の拘束力を前提としており、これに生産緑地申請の申請状況を勘案したものであり、農地法関係事務に係る処理基準に定める個別具体的な事案ごとに様々な状況を勘案し、総合的に判断しているとは言い難いものであると考える。

ウ 新たな情報収集の必要性について

東京高等裁判所平成22年3月30日判決（平21（行コ）310号）では、「そもそも、行政不服審査制度とは、申請に対する応答の延長にある制度であり、当初申請を基にした処分に対する不服審査を行うのであるから、裁決後になされる処分は、当初申請と同一事情の下でなされることが本来予定されていると解されるので、取消裁決後に当初の申請を補正し、これにより事情変更が生じたとされる事態は、行政不服審査制度上は予定されていないと考えられる。したがって、取消裁決後に当初の申請の実体的内容に関する補正を行うことはできないと解するのが相当である。」とされている。

よって、本件も令和3年知事裁決により、原処分が取り消され、その結果、本件申請が残存するのであるから、処分庁は、本件申請について、本件申請と同一事情のもと判断すべきであり、審査請求人の第6号該当性の判断にあたっての情報収集をしたうえで、総合判断するよう主張している

点については理由がないと考える。

- (5) 上記のとおり、本件処分は法第18条第2項第6号該当性の判断においては拘束力の及ばないとされる平成29年大臣裁決の拘束力を前提としており、必要な審理を尽くしていないという点において違法である。そのため、行政不服審査法第46条第1項の規定により、取り消されるべきである。

第4 調査審議の経過

令和6年12月10日	諮問書の受領
令和6年12月11日	審査関係人に対する主張書面等の提出期限通知 主張書面等の提出期限：12月25日 口頭意見陳述申立期限：12月25日
令和6年12月24日	第1回審議
令和7年 1月22日	審査請求人の主張書面の受領
令和7年 1月27日	第2回審議
令和7年 2月10日	審査会から処分庁に対して回答の求め（回答書：令和7年2月25日付け）
令和7年 2月10日	審査会から審査請求人、審理員及び処分庁に対して回答の求め（回答書：審査請求人令和7年2月20日付け、審理員令和7年2月25日付け、処分庁令和7年3月13日付け〇〇〇第1518号）
令和7年 2月21日	審査請求人の主張書面2の受領
令和7年 2月27日	口頭意見陳述の実施
令和7年 3月 5日	審査請求人の主張書面3の受領
令和7年 3月21日	第3回審議
令和7年 4月18日	第4回審議
令和7年 4月22日	審査会から処分庁に対して回答の求め（回答書：令和7年4月25日〇〇〇第1027号以下）
令和7年 5月28日	第5回審議
令和7年 6月25日	第6回審議

第5 審査会の判断の理由

1 法令等の規定

- (1) 法第2条の2は、農地について権利を有する者の責務として、「農地について所有権又は賃借権その他の使用及び収益を目的とする権利を有する者は、当該農地の農業上の適正かつ効率的な利用を確保するようにしなければ

ばならない。」と定めている。

- (2) 法第4条第1項柱書は、「農地を農地以外のものにする者は、都道府県知事（農地又は採草放牧地の農業上の効率的かつ総合的な利用の確保に関する施策の実施状況を考慮して農林水産大臣が指定する市町村（以下「指定市町村」という。）の区域内にあつては、指定市町村の長。以下「都道府県知事等」という。）の許可を受けなければならない。（後略）」と定めている。
- (3) 法第18条は、農地又は採草放牧地の賃貸借の解約等の制限として、第1項柱書において「農地又は採草放牧地の賃貸借の当事者は、政令で定めるところにより都道府県知事の許可を受けなければ、賃貸借の解除をし、解約の申入れをし、合意による解約をし、又は賃貸借の更新をしない旨の通知をしてはならない。（後略）」と、第2項柱書において「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、同項第2号において「その農地又は採草放牧地を農地又は採草放牧地以外のものにすることを相当とする場合」と、同項第6号で「その他正当の事由がある場合」と定めている。
- (4) 農地法関係事務に係る処理基準第9の2(2)は、法第18条第2項第2号の判断基準として「法第18条第2項第2号に該当するかは、例えば、具体的な転用計画があり、転用許可が見込まれ、かつ、賃借人の経営及び生計状況や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か等の事情により判断するものとする。」と、(4)は、法第18条第2項第6号の判断基準として、「法第18条第2項第6号の「その他正当の事由がある場合」とは、賃借人の離農等により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場合とする。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、法第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、法第18条第2項第1号に該当しない場合であっても、同項第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。」と記している。
- なお、農地法関係事務に係る処理基準は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の9第1項及び第3項の規定による処理基準である。
- (5) 行政不服審査法第52条は、裁決の拘束力として、第1項において「裁決は、関係行政庁を拘束する。」と、第2項において「申請に基づいてした処分が手続の違法若しくは不当を理由として裁決で取り消され、又は申請を却下し、若しくは棄却した処分が裁決で取り消された場合には、処分庁は、裁決の趣旨に従い、改めて申請に対する処分をしなければならない。」と定めている。
- (6) 行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号）第33条第1項は、「処分

又は裁決を取り消す判決は、その事件について、処分又は裁決をした行政庁その他の関係行政庁を拘束する。」と定めている。

2 認定した事実

審査庁から提出された諮問書の添付書類（事件記録）によれば、以下の事実が認められる。

- (1) 平成25年5月23日、本件農地の賃貸人である審査請求人は、本件農地に係る賃借権の解約の許可を受けるため、処分庁に本件申請を行った。審査請求書によると、審査請求人は、法第18条第2条第5号（現第6号）の規定に基づき解約許可を求めた。
- (2) 本件農地の固定資産税及び都市計画税の総額は、本件申請が行われた年において年間約89万円である。一方でその賃借料は年間約6万円であり、逆ざや状態となっている（なお、賃借料は賃貸人が受領を拒否していることから供託されている）。本件申請より前の逆ざやの推移等の詳細は確認できない。
- (3) 平成22年から平成26年の農業委員会の利用状況調査によると、本件農地の耕作状況は以下のとおりであった。

「＜平成22年～26年の利用状況調査の結果＞平成22年度については指導記録なし。平成23年度については、農地管理指導処理表に記載のとおり。平成24年度については、9月12日から14日にかけて、〇〇〇〇内について農業委員2名と事務局職員2名が実施。平成24年以降の〔農地パトロール〕は、畝が立てられ、時期的にも耕作の端境期ということもあり、指導対象とはしなかったが、耕作されている状況は認めていない。平成25年度、26年度は、当該地について農地法第18条第1項の規定による許可申請書が〇〇市長あて提出されたこともあり、係争中と判断し、農地パトロールの対象からは除外した。

農業委員及び農業委員会事務局職員による現地確認調査によると管理状態は以下のとおりであり、作物の栽培痕跡から勘案しても耕作を継続して行っているとは言い難い。

農業委員

確認日	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇
平成26年5月	畝が作られ雑草は無い、畦に雑草がある。作物の栽培痕跡は無い。	
平成26年6月26日	管理状態良好で、畝が作られ、雑草なし（畦に雑草あり） 作物の栽培痕跡は無い。	
平成26年7月4日	管理状態良好で、畝が作られ、雑草なし（畦にも雑草なし）	

	作物の栽培痕跡は無い。
平成26年7月18日	管理状態良好で、畝が作られ、雑草なし（畦にも雑草なし） 作物の栽培痕跡は無い。
平成26年8月7日	雑草が少し見られた。
平成26年8月23日	雑草が刈られ耕運されていた。 栽培の形跡はなし。
平成26年9月20日	畝建てあり、畝内に雑草なし、畦に雑草あり。 栽培の形跡なし。
平成27年1月27日	耕作はしていない。雑草があるがひどくはない。

農業委員会事務局職員

確認日	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇
平成27年7月5日	畝建てされ、雑草はなし。栽培の形跡はなし。	

」

なお、平成22年度の指導記録及び平成23年度の農地管理指導処理表の記載について処分庁に確認したところ、平成22年度については耕作状況が分かる資料はないものの、平成23年度の農地管理指導処理表の記録（備考欄）には「耕作されていない。（一部はうね状態。）」との記載がある。

- (4) 平成26年9月11日付けで、審査請求人は〇〇〇〇〇〇〇〇株式会社より本件農地に係る事業収支計画書の提案を受けた。
- (5) 平成27年3月9日付けで、処分庁は本件申請に対する平成27年当初許可処分を行った。
- (6) 平成27年5月11日、本件農地の賃借人〇〇〇〇ら（以下「賃借人A」という。）及び〇〇〇〇ら（以下「賃借人B」という。）は、大阪府知事に対して平成27年当初許可処分の取消しを求める審査請求を行った。
- (7) 平成28年8月29日付けで、大阪府知事は平成28年知事裁決を行い、審査請求を棄却した。
- (8) 平成28年11月30日付けで、賃借人は農林水産大臣に対し、平成28年知事裁決の取消しを求める再審査請求を行った。
- (9) 平成29年3月29日付けで、農林水産大臣は請求認容の平成29年大臣裁決により、平成28年知事裁決を取り消した。
- (10) 平成29年9月26日付けで、大阪府知事は処分庁が行った平成27年当初許可処分を取り消す裁決（以下「平成29年知事裁決」という。）を行った。
- (11) 平成29年12月28日付けで、処分庁は本件申請に対する不許可処分（以下「平成29年不許可処分」という。）を行った。
- (12) 平成30年3月28日付けで、審査請求人は大阪府知事に対し、平成29年不許可処分の取消しを求める審査請求を行った。

- (13) 令和3年3月31日付けで、大阪府知事は、令和3年知事裁決を行い、平成29年不許可処分を取り消した。
- (14) 令和3年10月7日付けで、処分庁は、改めて本件申請を不許可とする本件処分を行った。
- (15) 令和3年11月29日付けで、審査請求人は、本件申請には法第18条第2項第6号の許可事由が存在するとの理由で、本件処分の取消しを求める本件審査請求を行った。

3 判断

(1) 平成29年大臣裁決の拘束力について

審査請求人は、平成29年大臣裁決は、法第18条第2項第2号該当性の判断に対して拘束力を有するものであり、同項第6号該当性の判断には及ばないのであるから、処分庁は同項第6号該当性の判断において、自身が過去に行った本件農地に対する不耕作の事実認定と相反する認定をすることはできない旨主張している。平成29年大臣裁決の拘束力の範囲については、令和3年知事裁決に先立つ当審査会第4部会答申（令和元年度答申第38号）で既に検討されており（同答申8-10頁）、以下でこれをほぼ引用して述べる。

ア 行政不服審査法等の拘束力に関する規定

裁決の拘束力について定めた行政不服審査法第52条第1項は、「裁決は、関係行政庁を拘束する。」と規定する。拘束力は裁決を実効あらしめるために認められる効力であるから、その効力は裁決主文とその理由となる要件事実の認定と効力の判断について生じるのが限度であるとされている（南博方・小高剛著『注釈行政不服審査法（全訂版）』（1988年）294～296頁）。その具体的な内容については、「本条の拘束力の内容については、旧行審法以来、立法過程での議論と制定後の裁判例ともに乏しく、学説上は、行訴法に準じて考えれば足りるとされることが多い。」と解されている（室井力ほか編著『コンメンタール行政法Ⅰ 行政手続法・行政不服審査法（第3版）』（2018年）510頁）。そして、行政事件訴訟法第33条第1項は、拘束力について、「処分又は裁決を取り消す判決は、その事件について、処分又は裁決をした行政庁その他の関係行政庁を拘束する。」と規定しており、その具体的内容については、「拘束力の内容として、取り消された行政処分と同一事情のもとで同一理由に基づいて同一内容の処分を行うことを禁止する効果があることには異論はない。

（中略）拘束力は、判決の主文つまり処分の違法性一般ではなく、判決理由のなかの具体的な違法理由について生じる。」と解されている（室井力ほか編『コンメンタール行政法2 行政事件訴訟法・国家賠償法（第2

版)』(2006年)363頁)。

イ 平成29年大臣裁決の内容及び拘束力の範囲

(ア) 裁決の内容

① 転用計画

平成29年大臣裁決は、本件農地の転用計画について、「本件土地に係る法第18条第1項の規定による農地賃貸借契約の解約申入れの許可申請(中略)は、法第18条第2項第2号及び同項第6号(中略)を申請事由としているところ、原処分庁は、同項第2号の事由に該当するとして許可している」とした上で、「たとえ市街化区域内農地であっても、法第18条第2項第2号を申請事由とする場合は、転用計画に具体性及び確実性が求められることとなる」ことを踏まえ、「原処分庁が「申請者らは具体的な転用計画を有し、本件土地の転用には確実性がある」と判断したことは不適法と言わざるを得ない」と判断している。

併せて、逆ざや現象について、「原処分庁は、(中略)「市街化区域で周辺が宅地化され、宅地並み課税が課されている本件土地の場合、逆ざや現象が生じていることもあわせ考慮すると、許可と判断することに十分な理由がある」旨の弁明をしているが、そもそも原処分庁は、同項第6号ではなく同項第2号に該当すると判断して許可しているのであり、また、上記の事情は同項第2号の判断基準に即したものと認められないから、当該事情を併せ考慮して「十分な理由がある」と解釈したことについても誤っていると言わざるを得ない」と判断している。

② 不耕作の認定

平成29年大臣裁決は、不耕作の認定について、「本件土地は農地として効率的に利用されているとは言い難い状況である」と述べた上で、賃借人に宥恕すべき理由(病氣療養、仕事の状況等)を認め、「原処分庁が、「耕作しているとは言い難い。法第2条の2の規定の趣旨に反する」と断ずることは、相当ではないと言わざるを得ない」と判断している(賃借人Aに対する大臣裁決の内容であり、賃借人Bの大臣裁決は、表現は異なるが同趣旨である)。

なお、不耕作の認定は、法第18条第2項第6号該当性の判断の考慮事項にもなり得るが、平成29年大臣裁決における不耕作の認定は、同項第2号の農地法関係事務に係る処理基準中の「賃借人の経営及び生計状況」について、賃借人の耕作による収入の状況等を判断するためのものであると考えられる。

③ 結論

前記①及び②を踏まえ、平成２９年大臣裁決は、「原処分庁が、申請者らの転用計画には具体性及び確実性があると判断したこと及び本件農地が市街化区域内農地であり逆ざや現象が生じている事情を法第１８条第２項第２号の判断基準に該当するとしたことは、不適法であると言わざるを得ない」と結論づけている。

(イ) 拘束力の範囲

前記アの行政不服審査法の拘束力に関する解釈によれば、平成２９年大臣裁決は、平成２７年当初許可処分の違法性一般についてではなく、法第１８条第２項第２号に係る具体的な違法理由に係る部分についてのみ関係行政庁を拘束することになる。したがって、平成２９年大臣裁決が同項第２号の許可事由に該当しないと判断した理由により再度の不許可をすることは、拘束力（反復禁止効）により拒まれる。

一方で、逆ざや現象については、処分庁が同項第２号の判断基準に該当するものとは認められないと判断したにすぎず、その実体的内容について判断したものではないことから、拘束力は及ばないと解される。

また、転用計画及び不耕作の認定についても、同項第２号の該当性を判断したものであり、同項第６号の該当性を判断する場合については、取り消された行政処分（原処分）と同一理由に基づいて同一内容の処分を行うことには該当せず、拘束力は及ばないと解される。

ウ 知事裁決の内容及び拘束力の範囲

平成２９年知事裁決においても、「処分庁が（中略）〔平成２７年当初許可処分〕を行うにあたっては、それらを総合的に検証したうえで同項第２号に該当すると判断したものであり、次のとおりそれらの適法性、妥当性を審理する」とした上で、①耕作の判断状況について、「耕作しているとは言い難く、法第２条の２の規定が履行されているとは認められない」とした処分庁の判断は、相当ではないと言わざるを得ない」（賃借人Ａに対する知事裁決の内容であり、賃借人Ｂの知事裁決は表現は異なるが同趣旨である）と、②転用の具体性及び確実性について、「事業計画書のみの提出をもって、転用計画に具体性及び確実性があると認めるべきではなく、処分庁の判断は不適法である」と判断している。他方、逆ざや現象については、言及していない。

また、令和３年知事裁決の判断においては、「（前略）処分庁は、法第１８条第２項第６号該当性を判断する場合には、具体的事実における諸般の事情を考慮しなければならない。そうすると、転用計画の具体性を欠くものの審査請求人には本件土地の転用の意思があること、本件土地は農業利用はされていないが賃借人には本件土地を農地として利用する主観的意図があること、本件土地では畝立て等が行われ農地としての維持管理がな

されていること等の事情とともに、逆ざや現象についても考慮しなければならない。しかしながら、本件処分のお知らせに記載された許可しない理由においては、逆ざや現象については触れられていない。(中略) 本件処分の際に必要な考慮が尽くされていないという点において違法である。(後略)」と示し、「逆ざや現象」が法第18条第2項第6号該当事由の考慮要素となる旨判断しているが、本件事件における「逆ざや現象」を具体的な第6号該当事由として評価しているものではない。

したがって、令和3年知事裁決は、平成29年大臣裁決と同様、転用計画及び不耕作の認定について、法第18条第2項第2号に係る具体的な違法理由に係る部分についてのみ、関係行政庁を拘束することになる。

法第18条第2項第2号については、審査請求人がその許可要件に該当しないことに争いはない。一方で、同項第6号の許可要件については、令和3年知事裁決において、処分庁に第6号該当性の判断について考慮不尽があるとして平成29年12月28日の不許可処分が取り消されているが、第6号該当性そのものについては拘束力のある判断に至っていない。

そこで、当審査会は、本件審査請求に関し、法第18条第2項第6号の該当性について以下のとおり判断する。

(2) 法第18条第2項第6号該当性の判断基準

ア 農地法の趣旨

法は、第1条において「(前略) 農地を農地以外のものにすることを規制するとともに、農地を効率的に利用する耕作者による地域との調和に配慮した農地についての権利の取得を促進し(中略) 耕作者の地位の安定と国内の農業生産の増大を図り、もって国民に対する食料の安定供給の確保に資することを目的とする。」とあるように、原則として農業生産増大と食料の安定供給の観点から農地を転用することに一定の規制を設け、農地の適正かつ効率的な利用の確保を、農地を使用収益する権利を有する者の責務としている(法第2条の2)。

イ 法第18条第2項第6号の判断基準

法第1条の趣旨を踏まえ、法第18条は、農地の賃貸借について、その解除には都道府県知事〔本件処分においては法第4条及び、農地転用許可及び農用地区域内の開発許可の権限に係る指定市町村の指定等について(平成28年3月31日27農振第2486号農林水産省農村振興局長通知)により指定を受けた〇〇市長〕の許可を要するとしており、法第18条第2項において、5つの具体的許可事由(同項第1号ないし第5号)を列挙した上で、同項第6号で、包括的に「その他正当の事由がある場合」と定めている。農地法関係事務に係る処理基準第9の2(4)は、前記のとおり、法第18条第2項第6号の判断が、「個別具体的な事案ごとに様々

な状況を勘案し、総合的に」なされることを要求し、所有者（貸主）と借主の双方に関わる責務規定（法第2条の2）を踏まえ、「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、（中略）同項第6号に該当することがあり得る」とし、「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」としている。

ウ 本答申における検討

法第18条第2項第6号（以下「本件規定」という。）及び農地法関係事務に係る処理基準は、その考慮要素には具体的に言及していないところ、本答申では、本件規定に関係し、あるいはその該当性を争う幾つかの判例・裁判例を参照し、本件で問題となる事実と状況を抽出した上で、本件規定の適用に要する総合判断を行うことで、本件処分の違法性ないし不当性を判断することとする。

このようなアプローチは、簡易迅速かつ公正な手続による不服申立てによって国民の権利利益の救済を図るという行政不服審査法の趣旨（同法第1条第1項）に照らしつつ、本件が平成27年当初許可処分時から3度の知事裁決を経てなお決着をみず、また、直近の令和3年知事裁決において、処分庁の不許可処分が処分庁の考慮不尽を主な理由として一旦取り消されたにもかかわらず、再度なされた不許可処分の取消を求める2度目の審査請求事案であることに加え、本答申に先立つ審理員の意見が、再度、本件規定の考慮不尽を理由に本件処分を取り消すべき旨結論づけている（これによれば、処分庁が改めて理由付けを修正等して不許可処分を維持する余地を残す）という事情も踏まえたものである。

（3）裁判例を考慮した本件の評価

ア 審査請求人の主張の骨子

審査請求人の主張の骨子は、市街化区域内にある本件農地において、実質的には賃借人の不耕作（少なくとも農地の非効率な利用）の状態が継続しているにもかかわらず、審査請求人に逆ざやの状況と負担を継続して強いるのは不合理であり、農地法の目的の下でも、契約解除の許可が認められるべきというものであると解される。一般にこのような逆ざやは、平成4年度の地方税法改正による農地（市街化区域内）に対する宅地並み課税（固定資産税及び都市計画税）の導入によって生じ、又は大きくなっているものである。

イ 農地法関係事務に係る処理基準に基づく考慮事情

賃借人側の事情として、賃借人の耕作状況、耕作意思、生計への影響、また、賃貸人（所有者）側の事情として、宅地並み課税による逆ざやの発生やその程度及び期間といった事情に加え、平成13年最判が生産緑

地指定による逆ざや解消にも言及しているため、同指定による権利制約を踏まえ賃貸人がそのような手段を取りえたかについても判断の考慮要素とするとともに、転用計画の有無やその内容といったことが考慮されるべきである。

そして、これらの事情を総合的に判断し、賃借人が農地を適正かつ効率的に利用しているかどうか、賃貸借契約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いえるかどうかという観点から、本件規定への該当性について判断すべきである。

以下、順に検討する。

ウ 賃借人の耕作状況、耕作意思について

耕作状況については、農業委員及び農業委員会事務局職員の現地確認調査の状況により、畝立てのみの状況が認められ、少なくとも平成23年から平成27年当初許可処分時までは、畝立てと管理の状態は良好だが、何ら耕作も栽培もされていない状況が継続している。このような状況は、たとえ賃借人が将来の耕作の意思や可能性を示しているとしても、近い将来に耕作が継続してなされると認めるべき客観的な根拠がない限り、「農地を適正かつ効率的に利用していない場合」（本件規定に関する農地法関係事務に係る処理基準）に当たるということができる。この点は、平成29年大臣裁決においても、「本件土地は農地として効率的に利用されているとは言い難い状況である。」とされているとおりである。

また、畝立てのみで栽培や耕作を欠く農地の維持をもって、「国民に対する食料の安定供給の確保に資する」（法第1条）とも考え難いことはいうまでもない。

エ 宅地並み課税による逆ざやについて

（ア）平成13年最判における言及

逆ざやの状況に関し、本件規定への該当性を支持する際にしばしば参照されるのが、平成13年最判である。平成13年最判は、農地の所有者が賃料（小作料）増額（法第23条[現第20条]第1項）の確認を請求した事案で、請求を認容した原判決を破棄し、宅地並み課税による所有者の負担増を小作料に転嫁する増額請求を否定した。判旨は、耕作者の地位とその農業経営の安定という法の趣旨に沿ったものであるが、判旨を正当化する文脈で、逆ざやの不利益については、宅地並み課税制度が、宅地転用によるその解消を予定していることや、解約後の生産緑地指定による宅地並み課税の回避に言及し、さらに、「合意解約できない場合は、農地所有者は（中略）当該農地が（中略）市街化区域内にあることや逆ざや現象が生じていることをもって（中略）[本件規定]に該当するものとして、解約について知事の許可（中略）を申請し、（中略）適正な離作料の支払

を条件とした知事の許可を得て（中略）解約を申し入れることができるものと解される（民法617条）」と述べている。平成13年最判の上記引用箇所は、増額請求の否定で残る問題を解消する道筋を示し、判旨を正当化する文脈のものとはいえ、傍論に当たる一般論であると解される。よって本件規定に基づく解約許可には、なお個別事案毎に前述の総合考慮を要する（審理員引用の東京高等裁判所平成26年7月3日判決（裁判所ウェブサイト参照））。

（イ）解約後の農地としての利用の要否

平成26年東京高判は、本件規定に該当するには「当該農地の効率的かつ適正な利用につながると客観的に認められることを要する」とした上で、解約不許可処分を肯定した。この平成26年東京高判（原審引用）は、「所有者が法18条2項2号（中略）によらずに同項5号[現6号]による許可を受けて解約の申入れをする場合には、その後に当該所有者において当該農地の農業上の適正かつ効率的な利用をしていくことが前提とされていると解するのが相当」と断じ、解約後の農地としての利用を本件規定に該当するための要件と解しているところに特徴がある。他方で、平成13年最判の前記引用箇所の影響の下で、その後の幾つかの裁判例が、同じく総合考慮を経て、逆ざやを抱える所有者による解約を、所有者による農地（以下、特に断らない限り市街化区域内のもの）としての利用の継続を要求することなく肯定している（東京高等裁判所平成25年3月7日判決（判例地方自治377号85頁。原審引用））。

このように本件規定に該当するには、解約後も農地として利用する場合に限定されるのかについて、下級審の判断は分かれている。審理員意見書が本件規定の解釈適用を争点とする裁判例として唯一引用する平成26年東京高判及びその原審である東京地方裁判所平成26年2月19日判決は、平成13年最判の前記傍論の影響をほぼ完全に遮断し、解約後の農地利用という条件を明示的に要求して本件規定の該当性を否定（解約不許可）した点に特徴があるが、他に同様の判示をする裁判例は見あたらず、不許可処分の取消が認められた前記平成25年東京高判以外の他の裁判例（京都地方裁判所平成29年4月13日判決（判例地方自治436号86頁）、広島高等裁判所令和2年9月28日判決（判例地方自治478号99頁）参照）にもこのような限定は見られない。農地法関係事務に係る処理基準も同様の限定は明示しておらず、傍論であるとはいえ平成13年最判の言及との不整合も目立つ。このように見ると、平成26年東京高判による本件規定の限定的な解釈は、少なくとも一般に通用するものとして定着している（よって通常人が予測しうる）解釈であるとは考え難い。

(ウ) 本件へのあてはめ

本件農地においては、市街化区域でありながら賃借料が年額約6万円と非常に低廉な一方で、公租公課の負担は年額約89万円であるため、年間約83万円程度の逆ざやが生じており、前記の耕作状況に照らし、少なくとも過去数年にわたり同様の逆ざやの状況であったと推認される。生産緑地制度を用いれば本件農地は地方税法上も農地として評価されるため逆ざやは解消するものの、農地として30年間利用することが義務付けられることとなり、「農地所有権に対する過度の干渉」（平成29年京都地判）となり得るとの見解もある。この点、生産緑地指定の申請を強いることは、審査請求人の本件審査請求の趣旨とは相反するものであり、第3の2（2）にて述べられている都市農業振興基本計画の転換を踏まえても、少なくとも政策転換前である本件申請当時においては、生産緑地指定の申請をしなかったことを捉えて、逆ざやの負担を強いる結果となることを正当化することは相当ではない。

なお、都市農業振興基本計画（平成28年5月）においては、先述のとおり市街化区域内農地の位置付けを「宅地化すべき農地」から都市環境を形成する上で「あるべき農地」へと転換することが施策の基本方向とされたが、これは平成27年当初許可処分時又は本件申請時より後の事情である。直近の不許可処分は令和3年になされたものであるが、審理員が認めるとおり「行政不服審査制度とは、申請に対する応答の延長にある制度であり、（中略）裁決後になされる処分は、当初申請と同一事情の下でなされることが本来予定されている」（東京高等裁判所平成22年3月30日判決（判例地方自治339号75頁））というべきである。よって、平成27年当初許可処分時又は本件申請時より後の事情の変更は、原則として本件処分が不当又は違法であるか否かの評価に影響を及ぼさないというべきである。この点、審査請求人に関し、低廉な賃借料と公租公課の差額による逆ざやの負担が存在しつつも、その生活を圧迫しているとまではいえない一方で、戦前からの賃借権を承継した賃借人についても、申請当時は、他の仕事に従事するなどしており、耕作又は栽培による農業収入は認められず、仮に本件農地の賃貸借契約が解除されたとしても、直ちに又は近い将来に生活に窮するものとも認められない。

オ 転用計画の有無及びその内容について

本件では、審査請求人は、本件農地に「3階建ての賃貸用共同住宅」を建築するという転用計画を有しており、平成26年9月11日付けで〇〇〇〇〇〇〇〇株式会社作成の事業収支計画書の提案を受けている。平成29年大臣裁決においては、転用計画に具体性及び確実性があると認めるべ

きではないとされ、法第18条第2項第2号の判断基準には該当しないとされたものの、本件規定の判断においては、審査請求人は、本件農地を転用する検討に入っており、転用の意思自体は明確に認められるといえる。

カ 以上の諸事情を総合的に考慮すると、本件では宅地並み課税による負担を強いられている賃貸人と、低廉な賃借料負担により農地を耕作することが可能な賃借人との間の賃貸借契約の継続が認められるか否かという点が問題となっているのであって、法第1条の趣旨である「耕作者の地位の安定と国内の農業生産の増大を図」ることができるのであれば、賃貸借契約の継続は認められるべきであるとも考えられる。しかし、本件においては、賃借人による畝立てと一定の管理は認められるものの、何ら耕作も栽培もされていない状況が長期間継続しており、宅地並み課税による逆ざやの負担を過去数年にわたり強いられてきた審査請求人の状況に鑑みれば、耕作者の要保護性は相対的に低いといわざるを得ず、本件において、賃借人の耕作状況は「農地を適正かつ効率的に利用していない場合」（農地法関係事務に係る処理基準）に該当するといえる。

他方で、審査請求人は、具体性及び確実性があるとまではいえないものの本件農地の転用を計画しており、客観的な転用の意思が認められる。前述のとおり、逆ざやの状況が継続していた本件において、審査請求人がその負担の解消をめざすことは合理的であると考えられ、「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」という農地法関係事務に係る処理基準に該当する状況と解すべきである。

よって、本件においては、少なくとも本件申請時には法第18条第2項第6号の正当事由が存在するというべきであるから、本件処分は取り消されるべきである。

第6 付言

本件処分に係る当審査会の前記判断を左右するものではないが、以下付言する。

審査請求人は、当審査会における口頭意見陳述において、平成27年当初許可処分後に行われた農事調停において、本件農地は離作料の慣行のない地域に所在し、また、賃借人に離作料の根拠となる農業収入がないにもかかわらず、解決金の意味合いで100万円の支払いを提示したが、賃借人は土地の価格を基準として算出した約2,700万円の離作料を主張したため、農事調停が不調に終わった旨述べている。これが事実であるとしても、平成27年当初許可処分時又は本件申請時より後の事情である限り、本件において農事調停があった事実そのものは考慮すべき事情とはいえない。

い。しかし、賃借人が実質的には不耕作で栽培を行っていないものの、本件農地において畝立てと管理を継続している本件事案においては、平成13年最判の前記言及が示唆するとおり、処分庁は、一定の離作料の支払いを条件とすることを検討した上で、本件規定該当性を認めて契約解除を許可すべきであったと考えられる。平成27年当初許可処分後のものではあるが、こうした方法による解決は、同様に平成13年最判を参照する前記令和2年広島高判が要求した帰結にも表れている。

すなわち、当審査会としては、仮に審査請求人が陳述するとおり離作料額が折り合わず農事調停が不成立となっていたとしても、農事調停の事実そのものは本件申請を起点とする本件処分の違法性又は不当性の判断要素となるものではないが、本件の終局的な解決のためには、適正な離作料の支払を条件として解約を許可するのが解決策の一つとして望ましいものとする。

大阪府行政不服審査会第1部会

委員（部会長） 一高 龍司

委員 渋谷 麻衣子

委員 酒井 貴子