

諮問番号：令和元年度諮問第20号  
答申番号：令和元年度答申第38号

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

〇〇市長（以下「処分庁」という。）が審査請求人に対して平成29年12月28日付けで行った農地法（昭和27年法律第229号。以下「法」という。）に基づく農地の賃貸借の解約の申入れ不許可処分（以下「本件処分」という。）の取消しを求める審査請求（以下「本件審査請求」という。）は、認容すべきである。

### 第2 審査関係人の主張の要旨

#### 1 審査請求人

##### (1) 審査請求書における主張

法第18条第2項第2号に関して、転用計画の具体性について、処分庁は審査請求人に釈明を求めるなどをしておらず、本件処分は違法である。

また、本件農地では何ら耕作がなされておらず、農地利用が一切なされていないこと、及び、本件農地について賃借料と固定資産税額とが著しく乖離するいわゆる逆ざや現象が生じていることから、法第18条第2項第5号（現第6号）「その他正当な事由」に該当することは明らかで、本件農地の賃貸借は解約されるべきであり、本件処分はその判断を誤ったもので取り消されるべきである。

##### (2) 大阪府行政不服審査会（以下「審査会」という。）に対する主張書面（以下「主張書面」という。）における主張

本件においては、平成29年3月29日付けの農林水産大臣の裁決の拘束力の範囲を明確にした上で判断する必要があるところ、大臣裁決は、法第18条第2項第2号についてのみ判断しているのであって、同号についての結論及びその結論を導くために必要な理由のみについて拘束力が生じるのであり、第5号（現第6号）についての判断については拘束力は全く及ばず、処分庁独自で認定判断しなければならない、行政法上の禁反言により処分庁はこれまでの調査結果通りの認定判断をする必要があり、第5号（現第6号）を理由として当初の処分庁の処分をすることは妨げられるものではない。

第5号（現第6号）は「その他正当の事由がある場合」と規定しており、要するに、賃貸人、賃借人の双方の事情を比較衡量して総合判断する必要がある。

ある。処分庁が引用している東京高裁平成26年7月3日判決（以下「平成26年東京高裁判決」という。）も「総合判断」の必要性を述べており、この裁判例を引用しながら総合判断がなされていない。審査請求人は、逆ざや現象を主張しているが、これのみをもって正当事由があるなどと主張しているのではなく、現在の農地の状況、賃貸人・借借人双方の事情等を総合考慮して正当事由があると主張しているのである。したがって、「借借人が不耕作であるとはいえない」「逆ざや現象のみでは正当事由とはいえない」と個別判断することは、判断手法においても誤りを犯している。したがって、改めて本件における諸事情を考慮して総合判断することが求められている。

## 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、棄却されるべきである。

#### 2 審理員意見書の理由

##### (1) 本件処分の審査過程について

審査請求人は、借借人が本件農地を全く利用していないこと、及び、借借人からの賃料と審査請求人に課される固定資産税とが著しく乖離している、いわゆる逆ざや現象が生じていること等を理由に法第18条第2項第5号（現第6号）に基づく解約許可を処分庁に申し立てたものであるが、解約許可の審理過程において、処分庁から審査請求人に対して、転用計画を提出するよう求められ、提出したところ、より具体性のある計画の提出を求められることなく、処分庁から平成27年3月9日付けで法第18条第1項に基づく本件農地解約許可を得た。

しかし、同解約許可に対する借借人からの再審査請求に対して上級庁である農林水産大臣が原裁決取消を裁決したことを受けて、その後、処分庁は、審査請求人に対して何らより具体的・確実性のある転用計画を提出するよう求めることもなく、また、本件処分の理由を見ても、審査請求人が提出した転用計画について、具体的に検証した形跡もないままに、農地解約不許可処分に至っており、審査請求人は本件処分については違法と主張している。

しかしながら、横浜地方裁判所平成21年8月26日判決（以下「平成21年横浜地裁判決」という。）において、行政不服審査法第43条第1項は、「裁決は、関係行政庁を拘束する。」と規定しており、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付けられ、処分の取消し又は撤廃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。

また、行政不服審査法第43条第2項には、申請を認容した処分を審査庁が実体上の違法を理由として取り消した場合の規定がない。これは、認容処分が実体的な理由で取り消された場合は、裁決の拘束力の関係上、再度やり直しても認容処分のなされる見込みはないので、一般に、このことをあえて法律によって強制するまでの必要はないと考えられるからであるとされているとしている。

さらに、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している。

処分庁は、上級庁である農林水産大臣が原裁決取消を裁決した際の判断を受け、提出された事業収支計画書は、専門業者が本件土地の立地条件等に対応した一般的な商品を可視化して提案することを目的に作成したものと推認され、当該土地において実際に賃貸人がこれから建築しようとする賃貸マンションの計画を具体的に示したものとは言い難く、また、資金計画についても、一般的なシミュレーションを提示したものと見受けられ、賃貸人の自己資金や金融機関からの融資審査結果等を示すものもなく、具体的な資金調達の計画が明らかとなっていないため、転用計画に確実性を欠いていると言わざるを得ないと判断したものである。

## (2) 賃借人の離農状況について

審査請求人は、法第18条第2項第2号に係る「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。以下「処理基準」という。）では、賃借人の離農状況等を考慮しなければならないとされているが、処分庁は、十分に審理しておらず、処理基準に則った審理を全く行っていない。本件農地の現状について、提出した写真のとおり、畝があるものの何らの農作物も耕作されておらず、夏には雑草が生い茂っており、このような状況は少なくとも平成23年から現在まで継続している。また、耕作道具が利用されている形跡が全くない。

法第2条の2の責務が履行されているかどうかについては、賃借人の意思ではなく、外形的・客観的に判断されるべきであるが、処分庁が述べる賃借人の意思についても、農林水産大臣の裁決書（28近経第850-2）によれば、賃借人は、前賃借人が死亡した平成20年以降の本件農地で耕作していないことを認めた上で、「退職後は（作物の栽培）をしたい」と述べている程度で、到底外形的客観的に見て耕作の意思を有しているとは言えないと主張している。

しかしながら、前記（1）で述べているとおり、審査請求の裁決は関係行

政庁を拘束し、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。

処分庁は、上級庁である農林水産大臣が、原裁決取消しを裁決した際の判断を受け、賃借人は、現在、耕作はしていないが、退職後は耕作をしたいという意思を持っていることや、畝立て等を行い、農地としての維持管理に努めていることから、法第2条の2に規定する責務が履行されているとは到底言い難いとまでは言えないと判断したものである。

(3) 法第18条第2項第5号（現第6号）について

処理基準において、「「その他正当な事由がある場合」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できていない場合は、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。」と定められており、当該農地において離農している場合、つまり、農地利用が一切なされていない場合には、賃貸借を終了させることが適当と認められ、法第18条第2項第6号に該当するため、同号による解約申入れが許可されるべきであると審査請求人は主張している。

しかし、前記(2)で述べているとおり、法第2条の2に規定する責務が履行されているとは到底言い難いとまでは言えないことから、法第18条第2項第6号に該当するとは言えない。

また、賃借人らは、年額合計5万円程度を供託するのみであるが、これに対し、賃貸人らは、本件農地の固定資産税・都市計画税を支払わなければならないが、本件農地は市街化区域に指定され、固定資産税・都市計画税は宅地並み課税されている。年額約90万円供託賃料との差額は約85万円で、いわゆる逆ざや現象である。このような現状は、農地を適正かつ効率的に利用すべきという農地法の趣旨にも反するもので、この点からも、本件農地の解約申入れが認められるべきである。このような解約の正当性については、最高裁平成13年3月28日判決（以下「平成13年最高裁判決」という。）及び同判決の最高裁判判例解説も参照すべきであると審査請求人は主張している。

平成13年最高裁判決では、「もっとも、農地所有者が宅地並み課税による税負担を小作料に転嫁することができないとすると、農地所有者は小作料を上回る税を負担しつつ当該農地を小作農に利用させなければならないという不利益を受けることになる。しかし、宅地並み課税の制度目的には宅地

の供給を促進することが含まれているのであるから、農地所有者が宅地並み課税によって受ける不利益は、当該農地の賃貸借契約を解約し、これを宅地に転用した上、宅地として利用して相応の収益を挙げることによって解消することが予定されている。」と判示しており、この判決は、いわゆる逆ざや現象が生じている場合には、賃貸借契約を解約する正当な理由が存すると審査請求人は主張している。

しかしながら、東京地方裁判所平成26年2月19日判決（以下「平成26年東京地裁判決」という。）において、平成13年最高裁判決について、「同判決に係る事案は、平成21年法律第57号による改正前の法第20条第2項第5号（現行の第18条第2項第6号）の適用に関するものではない上、小作料の増額の請求が認められない場合に賃貸人のとり得る方法の一つを一般論として例示したものであり、実際に農地の賃貸借の解約の申入れをすることが認められるか否かは、具体的な事案における諸般の事情を考慮した上で判断されるべきものであるから、同判決の判示するところをもって、本件においても直ちに本件賃貸借契約の解約の申入れをすることが許可されるべきことにはならないと解するべき」としている。

#### （4）結論

- ア 行政不服審査法上、「裁決は、関係行政庁を拘束する。」と規定されており、また、取消裁決後に当初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。
- イ 審査請求人が許可申請時に提出した転用計画について、上級庁である農林水産大臣が原裁決取消を裁決した際の判断のとおり、具体性・確実性があるとは言えない。
- ウ 賃借人は、退職後は耕作をしたいとの意思を持っており、畝立て等を行い、農地としての維持管理に努めていることから、上級庁である農林水産大臣が原裁決取消を裁決した際の判断のとおり、法第2条の2に規定する責務が履行されていないとは言えない。
- エ 平成13年最高裁判決は、逆ざや現象が生じている場合には、賃貸借契約を解約する正当な理由が存するとしているのではなく、実際に農地の賃貸借の解約の申入れをすることが認められるか否かは、具体的な事案における諸般の事情を考慮した上で判断されるべきとされている。上記のとおり、転用計画に具体性・確実性が認められず、賃借人が不耕作であると認められない中、逆ざや現象が生じていることをもって、賃貸借契約を解約する正当な理由が存するとはいえない。
- オ 前記アからエのとおり、法第18条第2項第2号及び第6号に該当する事情があるとは言えないため、本件審査請求には理由がなく、審査請求を棄却すべきものであると認められる。

#### 第4 調査審議の経過

令和元年	9月	5日	諮問書の受領
令和元年	9月	9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：9月24日 口頭意見陳述申立期限：9月24日
令和元年	9月	19日	第1回審議
令和元年	9月	20日	審査請求人の主張書面の受領
令和元年	10月	25日	第2回審議
令和元年	11月	26日	第3回審議
令和元年	12月	26日	第4回審議
令和2年	1月	9日	第5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では、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ならない。」と規定している。
- (2) 法第18条では、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。」と規定し、第2項において「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。」と規定し、同項第2号で「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を相当とする場合」、第6号で「その他正当の事由がある場合」を掲げている。
- (3) 「農地法関係事務に係る処理基準について」の別紙1「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相当であると

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。」と定めている。

なお、別紙1の第9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項の規定による法の処理基準である。

- (4) 行政不服審査法（平成26年法律第68号）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。」と規定している。

## 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、○○○○○○○○○○○○○○○○○○の土地（以下「本件土地」という。）の賃借人である審査請求人は、本件土地に係る賃貸借権の解約の許可を受けるため、処分庁に法第18条第1項の規定による許可申請（以下「当初申請」という。）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2号及び第5号（現第6号）の規定に基づき解約許可を求めている。
- (2) 平成27年3月9日付で、処分庁は、当初申請について許可処分（以下「原処分」という。）を行った。
- (3) 平成27年5月11日付で、本件土地の賃借人である○○○○他5名（以下「賃借人A」という。）及び○○○○他1名（以下「賃借人B」といい、賃借人Aと併せて「賃借人」という。）は、大阪府知事に対して、原処分の取消しを求める審査請求を行った。
- (4) 平成28年8月29日付で、大阪府知事は、前記（3）の審査請求を棄却する裁決を行った。
- (5) 平成28年11月30日付で、賃借人は、農林水産大臣に対して、前記（4）の裁決の取消しを求める再審査請求を行った。
- (6) 平成29年3月29日付で、農林水産大臣は、前記（4）の裁決を取り消す旨の裁決（以下「大臣裁決」という。）を行った。

- (7) 平成29年9月26日付けで、大阪府知事は、原処分を取り消す旨の裁決（以下「知事裁決」という。）を行った。
- (8) 平成29年12月28日付けで、処分庁は、前記（1）の当初申請について不許可処分（本件処分）を行った。
- (9) 平成30年3月28日付けで、審査請求人は、大阪府知事に対して、前記（8）の本件処分の取消しを求める審査請求（本件審査請求）を行った。

### 3 判断

#### (1) 大臣裁決及び知事裁決の拘束力について

審査請求人は、主張書面において、大臣裁決は、法第18条第2項第2号についてのみ判断しているのものであって、同号についての結論及びその結論を導くために必要な理由のみについて拘束力が生じると主張していることから、大臣裁決及び知事裁決の拘束力の範囲について検討する。

#### ア 行政不服審査法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。」と規定するが、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（「コンメンタール行政手続法・行政不服審査法（第3版）」）。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、その具体的な内容については、「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（「コンメンタール行政事件訴訟法・国家賠償法（第2版）」）。

#### イ 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

大臣裁決は、本件土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)「市街化区域内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て考慮すると、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

次に、大臣裁決は、不耕作の認定について、「原処分庁が、「耕作している」と言い難く、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、大臣裁決における不耕作の認定は、同項第2号の処理基準中の「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、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土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、大臣裁決は、本件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、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許可をすることは、拘束力により拒まれる。

一方で、逆ざや現象については、処分庁が同項第2号に該当するものとしたことが不適法である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、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。

#### ウ 知事裁決の内容及び拘束力の範囲

知事裁決においても、「処分庁が本件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。

したがって、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。

#### (2) 本件処分の妥当性について

審査請求書によると、審査請求人は、当初申請に際して、法第18条第2項第2号及び第5号（現第6号）の規定に基づき本件土地の農地賃貸借契約の解約許可を求めていることから、同項第2号該当性及び同項第6号該当性についてそれぞれ検討する。

#### ア 法第18条第2項第2号該当性

##### (ア) 処分庁の判断の妥当性

処理基準によれば、「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。」とされており、処分庁は、転用計画の内容や賃借人の経営及び生計状況などの事情を考慮しながら、本件土地を農地から農地以外のものにするのが相当であるかを総合的に判断しなければならない。

しかし、大臣裁決及び知事裁決で、当初申請時に提出された転用計画について、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はいえないこと、また、本件土地が農地として効率的に利用されているとは言い難いことを認めつつも賃借人の将来的な耕作の意思という主観的事情を評価し、法第2条の2の義務が履行されていないと断ずることは相当ではないことが判断されている。そして、処分庁は、本件処分の際にこれらの裁決に拘束されることから、同項第2号に掲げる場合には該当しない

との結論に至ったものと認められる。

(イ) 転用計画の補正

審査請求人は、本件処分に際して、処分庁は、何らより具体的・確実性のある転用計画を提出するよう求めていると主張する。しかし、平成21年横浜地裁判決では、「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ものであるから、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。そうすると、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。本件においても、知事裁決により原処分が取り消され、その結果、当初申請が残存するのであるから、処分庁は、当初申請について、当初申請と同一事情のもと、裁決の拘束力に従って判断すべきであり、審査請求人に転用計画の補正を求めることは適切ではない。

本件においては、当初申請の審査過程において、処分庁から転用計画を提出するよう求めたという経緯はあるものの、一般に、自己に対して何らかの利益を付与する処分を求める申請を審査する行政庁には、許可を得られるよう、申請の実体的内容について申請者に補正を求める義務はないのであって、処分庁が、本件処分に際して審査請求人に対して転用計画の補正を求めなかったことについて、違法又は不当な点は認められない。

(ウ) 小括

以上のとおり、処分庁が、本件処分において法第18条第2項第2号に該当しないと判断したことについて、違法又は不当な点はない。

イ 法第18条第2項第6号該当性

(ア) 第6号該当性の判断の必要性

審査請求人は、本件農地では何ら耕作がなされておらず、農地利用が一切なされていないこと、及び、本件農地について賃借料と固定資産税額とが著しく乖離するいわゆる逆ざや現象が生じていることから、第5号（現第6号）該当性が認められると主張している。

大臣裁決及び知事裁決は、原処分は、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を不適法と判断する一方で、同項第6号該当性については触れていない。したがって、知事裁決により原処分が取り消され、その結果、処分庁が改めて当初申請について審査を行い、これを拒否する処分を行うのであれば、同項第2号だけではなく同項第6号に該当しないことについても判断しなければならない。

#### (イ) 第6号該当性の判断基準

処理基準は、法第18条第2項第6号該当性の判断基準として、「「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」と定めている。同条第2項は許可することができる場合を列挙するものであるが、第6号は第1号から第5号までに該当しない場合であっても、同条の趣旨から許可することが相当であると認められる場合に、許可することができる根拠となる包括的規定であり、処分庁は、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。

また、処理基準は、「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」としているが、法第2条の2は「農業上の適正かつ効率的な利用」の確保を義務づけるものであり、ここで処理基準がいう、法第18条第2項第6号に該当することがあり得る場合とは、基本的に、賃貸借契約の解約後も農地として継続して利用される場合を指しているものと解される。もっとも、本件のように農地を農地以外のものに転用する場合についても、処分庁が様々な状況を勘案して総合的に判断すべき具体的事案に含まれる。

#### (ウ) 処分庁の主張

処分庁は、本件処分の通知書において、許可しない理由について、「本市農業委員会が実施してきた調査等により、本件農地は継続的に除草や畝立て等がなされ、農地として食料の生産機能が失われることがないように肥培管理されていることが確認できているとともに、賃借人らの今後も本件農地で農業経営を行っていききたいという意志を否定することはできず、農地法第2条の2の規定が履行されていないと断ずることは相当ではないと言わざるを得ない」とし、法第18条第2項第6号の正当な事由があるとは認められないと示している。また、弁明書において、上記に加え、審査請求人が平成13年最高裁判決を引用し、賃貸借契約を解約する正当な理由があるとしていることに対して、平成26年東京地裁判決及びその控訴審である平成26年東京高裁判決を引用し、「同判決に係る事案は、(中略)(現行の18条2項5号)の適用に関するものではない上、同判決中の原告の指摘する部分は、小作料の増額の請求が認められない場合に賃借人がとり得る方法の一つを一般論として例示するものであり、実際に農地の賃貸借の解約の申入れをすることが認められるか否かは、具体的な事案

における諸般の事情を考慮した上で判断されるべきものであるから、同判決の判示するところをもって、本件においても直ちに本件賃貸借契約の解約の申入れをすることが許可されるべきことにはならないものと解すべきである」、「平成13年判決も、賃貸人の逆ざやによる負担自体が直ちに法第18条2項5号所定の「その他正当の事由」に当たるとしたわけではなく、農地の賃貸人にとっての逆ざやの解消の必要性は、個別の事案における総合判断の中で、当該農地について、賃貸人自身による耕作の必要性や転用の相当性等を基礎付ける一つの事情として考慮されるにとどまると解される」とされており、逆ざや現象があるという事情のみをもって、第6号の許可要件を満たすものではないと主張している。

#### (エ) 逆ざや現象の考慮の必要性

平成13年最高裁判決は、宅地並み課税によって小作料を上回る税を負担する農地所有者が受ける不利益は、当該農地の賃貸借契約を解約し宅地に転用した上、宅地として利用して相応の利益を挙げることにより解消することが予定されていることを示している。そして、当該農地の賃貸借契約について合意解約ができない場合には、農地所有者は、具体的な転用計画があるときは法第20条（現第18条）第2項第2号に該当するものとして、あるいは、当該農地が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同項第5号（現第6号）に該当するものとして、具体的事案に応じた適正な離作料の支払いを条件とした知事の許可を得て解約を申し入れることができるものと解されるとしている。したがって、同項第6号の処理基準でいう「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」には、逆ざや現象による不利益の解消を目的とする転用が含まれると解される。

処分庁は、弁明書において、平成26年東京地裁判決及び平成26年東京高裁判決を引用し、逆ざや現象があるという事情のみをもって法第18条第2項第6号の許可要件を満たすものではないと主張している。しかし、平成26年東京高裁判決は、「同項5号所定の「その他正当の事由」があるというためには、賃借人を離農させて賃貸借契約を終了させることが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解するのが相当であり、その判断に当たっては、賃借人による農地利用の状況、賃借人の農地利用の意思及び能力や、賃貸人による土地利用の必要性及び用途等からみて、当該農地を農地以外のものにするのを相当とする特段の事情がない限り、当該農地の農業上の適正かつ効率的な利用につながるかという見地から判断するのが相当である。（中略）平成13年判決も、賃貸人の逆ざやによる負担自体が直ちに法18条2項5号所定の「その他正当の事由」に当たるとしたわけではなく、農地の賃貸人

にとつての逆ざやの解消の必要性は、個別の事案における総合判断の中で、当該農地について、賃貸人自身による耕作の必要性や転用の相当性等を基礎づける一つの事情として考慮されるにとどまると解される」としているが、逆ざやによる負担自体が直ちに法第18条第2項第6号に該当するわけではないと述べているにすぎないのであって、平成13年最高裁判決に照らせば、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。

#### (オ) 処分庁の判断の妥当性

前記(イ)のとおり、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。

しかしながら、本件処分の通知書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。また、弁明書でも、平成26年東京地裁判決及び平成26年東京高裁判決を引用した上で、逆ざや現象があるという事情のみをもって許可要件を満たすものではないと述べるにとどまり、個別の事案における総合判断の中で、本件土地において、審査請求人自身による耕作の必要性や転用の相当性等を基礎づける事情として、逆ざや現象についてどのように考慮されたのか、その形跡が見られない。

#### (カ) 小括

以上のとおり、本件処分の判断過程において、処分庁が、法第18条第2項第6号の「その他正当の事由に該当する場合」の該当性を十分に検討したことを確認できない。そして、審査請求人が主張書面において主張する総合考慮がなされていれば本件処分とは異なる結論に至る可能を否定できないことを考えれば、本件処分に際して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。

#### (3) まとめ

前記(2)イのとおり、本件処分は、処分庁が、法令の規定に従い必要な審査を尽くしていないという点において違法であり、取り消されるべきである。したがって、本件審査請求は認容されるべきである。

大阪府行政不服審査会第4部会  
委員(部会長) 松村 信夫

委員  
委員

衣笠 葉子  
野田 崇