

令和4年度諮問（一）第3号  
令和5年度答申（一）第2号

「農地法第3条第1項の農地の所有権移転許可申請に対する不許可処分に係る審査請求に対する裁決」についての答申

栃木県行政不服審査会

## 第1 審査会の結論

〇〇町農業委員会（以下「処分庁」という。）が令和4（2022）年3月4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。）に基づく農地の所有権移転許可申請に対する不許可処分（以下「本件処分」という。）についての審査請求（以下「本件審査請求」という。）は棄却されるべきであるという知事（以下「審査庁」という。）の判断は、妥当である。

## 第2 諮問事案の概要

審査請求人は、審査請求人が栃木県〇〇郡〇〇町内に所有する4筆（①〇〇町大字〇〇〇〇、②〇〇町大字〇〇〇〇、③〇〇町大字〇〇〇〇、④〇〇町大字〇〇〇〇）の農地について、審査請求人を譲渡人、当該農地の耕作人（農業経営基盤強化促進法（昭和55年法律第65号）に基づく利用権設定による農地の貸借により耕作を行っている者。以下「耕作人」という。）を譲受人として、令和3（2021）年12月27日付けで処分庁に法第3条第1項に基づく農地の所有権移転許可申請（以下「本件許可申請」という。）を行い、処分庁は令和4（2022）年3月4日付けで本件処分を行った。

審査請求人は、本件処分を不服として、同年6月2日付けで本件処分の取消しを求める審査請求書を提出した（以下「本件審査請求」という。）。

審査庁は、本件審査請求について、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第43条第1項の規定により、令和5（2023）年3月27日付けで栃木県行政不服審査会（以下「審査会」という。）に諮問した。

## 第3 審査関係人の主張の要旨

### 1 審査請求人

#### (1) 審査請求の趣旨

ア 本件処分を取り消す

イ 本件処分の前提である審査請求人が行った本件許可申請について、これを許可する

との裁決を求める。

#### (2) 審査請求の理由

本件処分は妥当なものではなく、農業委員会の農地を適正に管理監督する立場を逸脱したものであり、恣意的な運用さえ疑われることから、本件処分を取り消し、しかるべき許可をなすべきである。

#### (3) 主張の要旨

ア 処分庁は、本件処分の理由について、不許可理由①「耕作人は、自身の経営農地のうち、(ア)〇〇町大字〇〇〇〇字〇〇〇番〇、(イ)〇〇町大字〇〇字〇〇〇番及び(ウ)〇〇町大字〇〇字〇〇〇番の3筆について適切に耕作をしていない」、不許可理由②「本件許可申請における上記の

第2の①から④までの申請地のうち、①及び③の合筆前の土地（(a)〇〇町大字〇〇字〇〇〇番〇、(b)〇〇町大字〇〇字〇〇〇番〇、(c)〇〇町大字〇〇字〇〇〇番〇、(d)〇〇町大字〇〇字〇〇〇番〇）について、登記記録には売買を原因として〇〇町から審査請求人に所有権移転と記録されているが、法第3条第1項の農業委員会の許可を得ていない。」と主張する。

- イ 不許可理由①とされたアの(ア)から(ウ)までの3筆の農地について、(ア)は、3分割して〇〇〇、〇〇〇及び〇〇〇の栽培を行っており、適正に耕作しているものと認識している。(イ)は土地改良で畑として換地された土地であり、農作物の栽培は行っていないが、定期的に草刈りを行い周囲の農地に被害を及ぼさぬように保全管理を行っている。(ウ)は現在、作物の栽培は行っていないが、定期的に草刈りを行い、保全管理中である。なお、平成23(2011)年の震災後に処分庁に農地改良の届出を行い、埋め立てた。

本件許可申請の譲受人である耕作人は〇〇haの水田農家であり、畑作物の栽培農家ではないため、所有する畑は手間のかからないものの栽培や、保全管理を行うこととなる。

この3筆の現況をもって、耕作人が適正に耕作されていない農地を所有しているとの指摘は当たらない。

- ウ 不許可理由②とされた、〇〇町から審査請求人が払下げを受けた町有財産の所有権移転について、〇〇町は表題登記を起こした際に登記地目を「田」としたのは、不動産登記法（平成16年法律第123号）の地目認定に従ったものであり、審査請求人が合法的に耕作しているものではなく、土地の種類としては雑種地である。

〇〇町が審査請求人に行った所有権移転は、農地ではなく、雑種地である行政財産を売却したものであり、法に定める許可を得るべきものではないため、許可は不要である。

## 2 処分庁

- (1) 1(3)アの不許可理由①の中で掲げる(ア)から(ウ)までの3筆の農地の状況は次のとおりであり、耕作人は、法第3条第2項第1号に規定する農地の所有権移転の許可をすることができない場合に該当する。

さらに、(ウ)の農地については、法第4条の規定に違反する転用の事実がある。

- (ア) 〇〇町大字〇〇〇〇字〇〇〇番〇

処分庁は、令和3(2021)年〇月、同年〇月、令和4(2022)年〇月、同年〇月及び同年〇月に現場状況の推移確認のために写真撮影を行ったが、これらの写真からは作物を収穫していることを確認することができなかった。

- (イ) 〇〇町大字〇〇字〇〇〇番

処分庁が現地確認した限りでは、作物を栽培収穫した痕跡はなく、

雑草が繁茂しており、保全管理が行われていない状態であった。

(ウ) ○○町大字○○字○○○番

建設発生土（アスファルトを含む。）による2 m以上の盛土がされており、審査請求人の主張する埋立ては農地改良には当たらない。

当該農地は異種目換地された土地であるが、具体的な活用方法が決まるまでは農地として活用されるべきである。

農地以外の用途に供する場合、現状が農地であれば法第4条の転用許可を得る必要があるが、当該農地が転用許可を得た事実を確認できず、違反転用である。

(2) 1 (3) アの不許可理由②について、審査請求人が払下げを受けた町有財産に係る所有権の移転は、○○町が嘱託登記により所有権移転登記を行ったものである。

嘱託登記による所有権移転登記の手続きの場合は、法第3条の許可書の添付を要しないことから、審査請求人は法第3条第1項の許可申請手続きを行っていないと思われる。

審査請求人が当該町有財産の払下げを受けた時点で、その現況は農地であり、市町村所有の農地を個人に売却する場合には、法に基づく許可を受けることを要するが、法第3条第1項の許可を得ていない以上、同条第6項の規定により所有権移転の効力は生じないことになる。

(3) 以上のことから、審査請求人らが行った本件許可申請について、許可することはできない。

(4) なお、審査請求人は、審査請求人らが行った本件許可申請事案の対応について、処分庁において恣意的な運用がされた旨主張するが、処分庁は本件許可申請事案について、令和4(2022)年○月の総会で、問題（不法開墾された農地等）があるため調査を議長に一任することを求めて了承され、同年○月の総会で調査報告書を説明した上で、農業委員全員が不許可とすることを同意して本件処分を行ったものである。

### 3 審査庁

審理員意見書のとおり、本件審査請求は棄却されるべきである。

## 第4 審理員意見書の要旨

### 1 審理員意見書の結論

本件処分は妥当であると認められ、本件審査請求には理由がないから、行政不服審査法第45条第2項の規定により、棄却されるべきである。

### 2 審理員意見書の理由

(1) 耕作人が適切に耕作を行っていないとされた3筆の農地の現況等について

ア 審査請求人は、第3の1(3)ア中の不許可理由①において耕作人が適正に耕作を行っていないとされた3筆の農地について「定期的に除草

を行うなどの保全管理をしている。」と主張するが、「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日付け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。）第1(1)で「耕作」とは土地に労費を加え肥培管理を行って作物を栽培すること」とされ、また「肥培管理とは作物の育成を助けるため、その土地に施される耕うん、整地、播種、灌がい、排水、施肥、農薬散布、除草等の一連の人為的作業であり、ある土地が農地であるかどうかは、その土地に作物の栽培のための肥培管理が施されているかどうかによって決定される。」（昭和56年9月18日最高裁判決）こと等からすると、除草だけの保全管理では、肥培管理しているとまでは言えない。

イ 不許可理由①中の(ア)の農地は、意欲ある農業者（担い手）に対する農用地の利用の集積等を目的とする農業経営基盤強化法に基づき耕作人等が栃木県農業振興公社から取得した土地である事実を鑑みれば、土地全体を効率的かつ適正に肥培管理しているとは言えないが、本件処分時点において農地性は失われておらず、客観的に見てその現状が耕作の目的に供される土地であると認められる。

ウ 同(イ)の農地は、表面に石が多く転がっており、長期間耕作が行われていない不耕作地であると認められる。

処理基準第3の3(2)では、「農地等の権利を取得しようとする者（略）が許可の申請の際現に使用及び収益を目的とする権利を有している農地等のうちに、生産性が著しく低いもの、地勢等の地理的条件が悪いものその他その地域における標準的な農業経営を行う者が耕作（略）の事業に供することが困難なものが含まれている場合には、当該農地等について、今後の耕作に向けて草刈り（略）等当該農地等を常に耕作し得る状態に保つ行為が行われていれば、当該農地等の全てを効率的に利用して耕作等を行っている」と認められる。」とされている。

しかし、当該農地は良好な営農条件を備えた農地に囲まれており、最も有効かつ適切な利用方法は農地であること、さらには土地改良事業による換地処分を受けてからこれまで24年以上も全く耕作されていないことから、本件処分時点において現に耕作の目的に供されておらず、引き続き耕作の目的に供されないと見込まれる農地であると判断せざるを得ない。

エ 同(ウ)の農地について、審査請求人は「平成23年に処分庁に対して農地改良届を提出し、埋立てを行った。」と主張する。

「農地改良に係る農地転用許可等の取扱いについて」（平成19年1月31日付け農計第822号栃木県農務部長通知。（以下「農務部長通知」という。）で、農地改良に当たっては、農作物の生育に適した土を用いるほか、盛土の高さ又は掘削の深さを1メートル以内とするなど農地改良に係る届出を要する等の取扱い等を定めているが、当該農地は南側の隣接地と比べて盛土の高さが1メートルを超えている上、地表や地中に石が多く見受けられ、盛土に使用された土は農作物の生育に適したものでないことから、農務部長通知で定めた農地改良に係る届出を要する場合を明らかに超えていると認められる。

農地の機能向上が図れない建設発生土の埋立ては、本質的に農地改良とは言えないため、法第4条第1項の規定に基づく転用許可を受ける必要があるが、許可権者の知事は当該許可をしておらず、さらに農地の形状・形質が変更された現状から耕作可能な状態に復元するのは困難であると認められることから、本件処分時点において既に農地性が失われた土地であると判断せざるを得ず、違反転用と解するのが相当である。

オ 上記のとおり、不許可理由①中の(イ)の農地が適切に耕作されていないことに加え、同(ウ)の農地に係る盛土について法第4条第1項に規定する転用許可を受けておらず、違反転用に該当することから、法第3条第2項第1号の不許可事由に該当すると処分庁の判断に誤りはない。

(2) 審査請求人が払下げを受けた町有財産に係る法第3条第1項の許可の必要性について

ア （審査請求人が〇〇町に当該町有財産の売却申請書を提出する際に提出した）不動産調査報告書に添付された当該町有財産の現地写真や、その後（隣接の農地と）合筆登記が行われたことから、当該町有財産の現況が田（農地）であったことは明らかであり、〇〇町による嘱託登記により審査請求人への所有権移転登記がされたものであっても、農地について所有権を移転するという手続きが生じる以上、法の規定が適用され、法第3条第1項に基づく許可申請を要することから、処分庁の主張のとおり、審査請求人は同項の許可を受けなければならない。

イ 法第3条第1項の許可を得ずに行われた農地の所有権移転は、同条第6項の規定により、その効力を生じないことから、本件許可申請で申請のあった、上記第2中の①から④までの4筆の農地のうち、①「〇〇町大字〇〇〇〇」及び③「〇〇町大字〇〇〇〇」に合筆される前の、審査請求人が払下げを受けた町有財産の所有権は、今もなお審査請求人には移転していない。

- (3) 処分庁は審査請求人らの本件許可申請について法令等に照らして厳正に審査を行い、令和4年〇月〇日開催の総会で審議し、全会一致により本件処分を決定したものであり審査請求人の言う恣意的運用をした要素は見られない。

したがって、審査請求人の主張は理由がなく認められない。

## 第5 審査会の判断理由

### 1 審理員に係る審理手続について

本件審査請求に係る審理手続は、適正に行われたものと認められる。

### 2 審査会の判断について

#### (1) 本件処分に係る法令の規定等について

ア 農地の定義等について、法第2条第1項で「農地とは、耕作の目的に供される土地をいう。」と規定し、また、処理基準の第1(1)①で「耕作とは土地に労費を加えて肥培管理を行って作物を栽培すること」「耕作の目的に供される土地には、現に耕作されている土地のほか、現在は耕作されていなくても耕作しようと思えばいつでも耕作できるような休耕地、不耕作地等も含まれる」とされ、また同(2)で「農地等に該当するかは、その土地の現況によって判断するのであって、土地の登記簿の地目によって判断してはならない」とされている。

なお、第4の2(1)アのとおり、「肥培管理」とは「作物の育成を助けるため、その土地に施される耕うん、整地、播種、灌がい、排水、施肥、農薬散布、除草等の一連の人為的作業」とされている。

イ 農地の権利移動等について、法第3条第1項で「農地について所有権を移転する場合には、当事者が農業委員会の許可を受けなければならない」旨を規定し、また、同条第2項柱書で「前項の許可は次の各号のいずれかに該当する場合には、これをすることができない」と規定し、同項第1号で「所有権(略)を取得しようとする者(略)の耕作(略)の状況(略)等から見て、これらの者がその取得後において耕作又は養育の事業に供すべき農地(略)の全てを効率的に利用して耕作又は養育の事業を行うと認められない場合」が掲げられている。

なお、同条第6項で「第1項の許可を受けないでした行為は、その効力を生じない」旨を規定してある。

ウ 農地の転用や違反転用等について、法第4条第1項で「農地を農地以外のものにする者は、都道府県知事の許可を受けなければならない」旨を規定しており、また、処理基準第3(1)で「法第51条第1項各号に該当する者については、(法第3条第2項第1号の)耕作の事業に供すべき農地等の全てを効率的に利用して耕作の事業を行うと認められないことは当然である。」とされ、法第51条第1項第1号に「第4条第1項の規定に違反した者(違反転用者)」が掲げられている。

(2) 本件処分の妥当性について

処分庁は、本件許可申請に対して、第3の1(3)アの2つの理由により本件処分を行ったことから、審査会は、「審査請求人が上記第2中の①から④までの4筆の農地について、譲渡人として所有権移転許可申請を行うことの適格性の有無」及び「耕作人が譲受人として当該4筆の農地の所有権を取得することの適格性の有無」の2つの観点から、本件処分の妥当性について、以下、検討する。

ア 審査請求人が自身の所有する4筆の農地について譲渡人として所有権移転許可申請を行うことの適格性の有無

(ア) 審査庁の提出資料によれば、審査請求人等が本件許可申請で所有権移転を申請した第2の①から④までの農地のうち、①は審査請求人が〇〇町から払下げを受けた、第3の1(3)アの「(a)〇〇町大字〇〇字〇〇〇番〇」とその他3筆の土地を合筆した農地であり、また③は同「(b)〇〇町大字〇〇字〇〇〇番〇」、同「(c)〇〇町大字〇〇字〇〇〇番〇」及び同「(d)〇〇町大字〇〇字〇〇〇番〇」の3筆とその他8筆の土地を合筆した農地であることが確認できる。

(イ) 同様に、審査庁の提出資料によれば、審査請求人は〇〇町に対して令和3(2021)年〇月〇日付けで(ア)の(a)から(d)までの町有財産の売却申請を行っているが、(土地家屋調査士である)審査請求人代理人が同年〇月〇日付けで作成した不動産調査報告書には、当該町有財産の利用状況が「田」と記載され、また同報告書に添付された令和2(2020)年〇月〇日に撮影された現地写真を見ると、撮影日時点において現況が農地であることが窺える。

(ウ) よって、「(〇〇町から審査請求人に)払下げ手続が行われた時点で、既に法定外公共物としての原形はなく、農地であった」、「〇〇町による嘱託登記であっても、当該農地について所有権を移転するという手続きが生じる以上、法の規定が適用され、法第3条第1項に基づく許可申請を要する」、「法第3条第1項の許可を得ずに行われた所有権移転は、同条第6項の規定に基づきその効力を生じないことから、第2の①と③の農地に合筆される前の(審査請求人が払下げを受けた)町有財産の所有権は今もなお審査請求人に移転していない」旨の審理員の判断に不合理な点はない。

(エ) ところで、法第3条第1項は、農地について所有権を移転しようとする場合には、「当事者が農業委員会の許可を受けなければならない」旨規定している。

本件処分では、処分庁は「確定的に農地の所有権を取得しているもののみが当事者(譲渡人)として所有権移転の許可申請を行うこ



とができる」と判断したものと解されるが、この当事者の範囲について、明確な基準や解釈等は審査会としては確認できなかった。

当事者の認定については、個別具体の事案に応じて判断されるが、審査請求人は、第3の1(3)ウのとおり、払下げを受けた同ア中の(a)から(d)までの町有財産について、法第3条第1項の許可を得る必要のない雑種地であると主張するにとどまり、本件許可申請の当事者となり得ることの具体的な主張をしているわけではない。当該町有財産が合筆された第2の①及び③の農地については、所有権移転の効力が生じていないことを根拠に本件許可申請の当事者になり得ないとした処分庁の判断よりも、審査請求人の主張内容に合理性があるとは認められず、処分庁の判断が不当であるとまでは言えない。

- (オ) 他方で、それ以外の第2の②及び④の農地については、審査庁提出資料によれば、払下げを受けた町有財産との合筆はなく、審査請求人は確定的に所有権を取得していることが窺えるため、譲渡人として、申請を行うことができ得るものと思料される。

イ 耕作人が譲受人として所有権移転許可申請を行うことの適格性の有無

- (ア) 審査庁から提出された、第3の1(3)アの不許可理由①で耕作人が適切に耕作していないとされた(ア)から(ウ)までの農地の写真を見ると、(イ)及び(ウ)の農地については、「耕作が行われている状態にある土地」、「その現状が耕作の目的に供されるものと認められる土地」であるとは言いがたく、また(ウ)の農地についての処分庁の「農地改良の域を超える盛土がされている」「耕作人は法第4条第1項の転用許可を得ておらず、違反転用している」との主張にも不合理な点は窺えない。

- (イ) したがって、「耕作人は法第3条第2項第1号に該当するため、許可はできない」「法第4条第1項に反する転用違反があり、処理基準第3(1)からも、法第3条第2項第1号の不許可要件に該当する。」等の処分庁及び審理員の判断は妥当である。

ウ その他の主張

審査請求人は、「処分庁の本件処分は、農業委員会の農地を適正に管理監督する立場を逸脱したものであり、恣意的な運用さえ疑われる」旨を主張するが、これに対する審理員の「恣意的な運用をした要素は見当たらない」と判断した内容に特段不合理な点は窺えず、審査請求人の当該主張は、審査会の本件処分の当否に係る判断に影響しない。

- (3) まとめ

以上のことから、譲渡人たる審査請求人については、(2)ア(オ)のとおり、本件許可申請で申請を行った農地の一部について、確定的に所有権を取得していることが窺えるため、譲渡人として申請を行うことができ得るものの、譲受人たる耕作人については、同イ(イ)のとおり、法第3条第2項第1号の不許可要件に該当するとの処分庁の判断に誤りはないことから、結論として、処分庁が行った本件処分は不合理であるとは言えず、本件審査請求に理由があるとは認められない。

### 3 結論

以上のことから、当審査会は、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

## 審査会の処理経過

審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
令和5(2023)年3月27日	・ 諮問庁から諮問書を受理
令和5(2023)年5月26日 (第62回審査会第1部会)	・ 事務局から経過概要の説明 ・ 第1回審議
令和5(2023)年6月23日 (第63回審査会第1部会)	・ 第2回審議
令和5(2023)年7月28日 (第64回審査会第1部会)	・ 第3回審議

## 栃木県行政不服審査会第1部会委員名簿

氏 名	職 業 等	備 考
江 田 和 宏	下野新聞社常務取締役主筆	
黒 田 葉 子	元栃木県労働委員会事務局長	部会長職務代理者
小 坂 誉	弁護士	
塚 本 純	宇都宮大学名誉教授	部会長

(五十音順)