

公調委平成24年（フ）第2号

宮城県岩沼市押分字西土手地内の賃借権設定不許可処分に対する取消裁定申請事件

裁 定

(当事者の表示省略)

主 文

本件申請を却下する。

事 実 及 び 理 由

第1 当事者の求める裁定

1 申請人

処分庁が申請人に対して平成24年7月4日にした農地法5条1項の不許可処分を取り消す。

2 処分庁

(1) 本案前の答弁

主文同旨

(2) 本案の答弁

本件申請を棄却する。

第2 事案の概要

本件は、砂利採取業を営む申請人が、処分庁に対し、別紙物件目録記載の各農地（以下「本件農地」という。）について、農地法5条1項により賃借権の設定の許可を申請したところ、これを不許可とされたことから、この不許可処分（以下「本件不許可処分」という。）の取消しを求める事案である。

1 前提事実（当事者間に争いがない事実、文中掲記の各証拠及び審問の全趣旨により容易に認められる事実）

(1) 当事者等

申請人は、砂利採取業を営む株式会社である。

本件農地は、登記記録上、A（以下「A」という。）の所有となっている。

Aは、平成7年7月5日に死亡しており、その相続人は、長男であるB（以下「B」という。）ほか8名である。（甲8の1・2，19，乙2）

（2）本件不許可処分に至る経緯等

ア 申請人及びBは、平成24年4月10日、処分庁に対し、宮城県岩沼市農業委員会（以下「農業委員会」という。）を経由して、本件農地から砂利を採取する目的で、申請人がBから期間3年の賃借権の設定を受けることについて農地法5条1項による許可申請（以下「本件許可申請」という。）を行った。

また、申請人は、同月18日、宮城県仙台土木事務所（以下「土木事務所」という。）に対し、販売目的で本件農地から砂利を採取することについて砂利採取法16条による認可申請（以下「砂利採取の認可申請」という。）を行った。（甲5，乙1）

イ 処分庁の宮城県仙台地方振興事務所（以下「地方振興事務所」という。）は、平成24年5月1日、農業委員会から本件許可申請の申請書の提出を受けたが、農業委員会に対し、Aの相続人の同意書がないことを理由としてこれを受け取れない旨を説明し、同月8日までに申請人及びBが必要な書類を追完して申請書を提出するように指示した。

地方振興事務所は、同年6月5日、農業委員会に対し、申請人及びBが相続人の同意書を提出するかどうか再度確認を行って文書で報告するよう求めた。

Bは、同月6日、農業委員会に対し、自認書（甲2の6。以下「本件自認書」という。）を提出し、相続人の同意書については提出しない旨を回答した。本件自認書には、現時点での本件農地の所有者がAであり、相続人間における登記手続が遅延している状態であるが、本件農地の維持管理及び耕作を継続してきたのはBであり、他の相続人のうち農業従事者はおらず、Bによる本件農地の耕作及び継承について異議はないこと、Bは、

真正な所有者として申請人との間で賃貸借契約を締結したものであり、他の相続人の権利を侵害するものではないこと、万一他の相続人から異議が出された場合には当事者間で解決することなどが記載されている。

農業委員会は、同月7日、地方振興事務所に対し、本件許可申請の申請書やBが相続人の同意書を提出しない旨を記載した報告書を送付した。

(甲10, 11, 18, 乙4)

ウ 処分庁は、平成24年7月4日、本件農地について所有権を有している者全員の同意を得ておらず、農地法5条2項3号の規定により申請に係る用途に供することが确实と認められないことを理由として、本件不許可処分をした。本件不許可処分の通知(甲1)には、教示として、本件不許可処分に不服があるときは行政不服審査法6条により処分庁に対して異議申立てができること、ただし、不服の理由が鉱業、採石業又は砂利採取業との調整に関するものであるときは、農地法53条2項の規定により公害等調整委員会に対して裁定の申請ができることなどが記載されている。

(3) 本件申請に至る経緯等

ア 申請人は、平成24年7月9日、処分庁に対し、本件不許可処分について行政不服審査法6条による異議申立てをした(甲2の1)。

イ 土木事務所長は、平成24年7月10日、砂利採取の認可申請について他法令の許可が必要である場合はその許可を受けた後に着手することなどを条件に本件農地から砂2万4526m³を採取することを認可した(甲5、以下「砂利採取の認可処分」という。)

ウ 処分庁は、平成24年8月8日、申請人の異議申立てを棄却するとの決定をした(甲3の2)。

エ 申請人は、本件農地において、砂利採取を行っていたところ、地方振興事務所長は、平成24年8月16日付けで、申請人に対し、申請人の砂利採取が農地法51条1項1号に該当するので、直ちに原状回復するように

指導し、この指導に従わない場合には告発することがある旨を告げた。また、土木事務所長は、申請人に対し、同日付けで、本件農地について農地法5条の許可を受けた後に砂利採取を行うよう指導した。

申請人は、同月23日、本件申請を行った。(甲6, 7)

オ 土木事務所長は、平成24年9月10日付けで、申請人に対し、同年8月29日においても申請人が砂利を採取していたことから、砂利採取の停止を指導した。

しかし、その後も申請人が砂利採取を継続したため、砂利採取の認可処分に関する砂利採取の停止命令を行うに当たって聴聞手続が行われ、宮城県知事は、同年11月1日付けで、申請人に対し、同月2日から平成25年5月1日まで6か月間、砂利採取の停止を命じた。

これに対し、申請人は、平成24年11月13日付けで、仙台地方裁判所に対し、上記停止命令の取消しを求める訴訟を提起したが、平成25年4月24日、請求棄却の判決を受けた。(甲25ないし28, 29の1・2, 乙7)

2 争点及びこれに関する当事者の主張

(1) 本案前の主張

【処分庁の主張】

本件申請における争点は、農地法5条2項3号が同条1項の許可をすることができない場合として定める、申請に係る農地を農地以外のものにする行為の妨げとなる権利を有する者の同意を得ていないことにより、当該申請に係る用途に供することが確実と認められない場合に該当するか否か、より具体的には、本件許可申請において本件農地の共有者全員の同意が必要かどうかである。

これは、公害等調整委員会が専門性を有する土地利用調整の見地からの判断事項ではなく、農地法固有の見地からの判断事項であるから、公害等

調整委員会が裁定すべき対象に当たらない。したがって、本件不許可処分の取消しを求める申請人の申請は不適法であるから、却下されるべきである。

【申請人の主張】

本件は、砂利採取の認可処分と本件不許可処分が交錯し、砂利採取業と農業との調整をはかるべき典型的事案といえる。

本件農地については、土木事務所による砂利採取の認可処分がされている一方で、本件不許可処分がされているのであって、両処分は本件農地の利用に矛盾するものであり、その調整として砂利採取の認可処分について「他法令の許可が必要である場合は、その許可を受けた後に着手すること」との条件を付したうえ、地方振興事務所は、本件不許可処分が確定していないにもかかわらず、申請人に刑事罰告発を予告しつつ、砂利採取の認可処分そのものを停止させるべく働きかけをし、さらに土木事務所に働きかけ、聴聞を開始させ、砂利採取の認可処分に付された条件に違反しているとの理由で、6か月間の一時停止処分に付した。

このように、本件不許可処分の許否は、同時期に申し立てられた砂利採取の認可処分と密接に関連し、双方の調整がまさに問題となるもので、農地法5条の解釈についても、公害等調整委員会は当然に解釈運用のもとに裁定する職責を負う。また、砂利採取そのものがそもそも民法251条の土地の変更に当たるか否かの判断、相続農地について全相続人の同意を要するか否かの判断については、農地法令、砂利採取法令、慣行の解釈適用に当たり、公害等調整委員会が行政庁における各処分の調整判断の当否を判断する前提として、当然になすべき権限と職責を有するものである。

(2) 農地法5条2項3号の不許可事由の有無

【処分庁の主張】

農地法5条2項3号では、同条1項の許可をすることができない場合と

して、農地転用行為の妨げとなる権利を有する者の同意を得ていないことにより、当該申請に係る用途に供することが確実と認められない場合が規定されている。転用行為の妨げになる権利は、当該農地についての所有権、地上権、永小作権、質権などである。

農地について複数名による相続が発生し、遺産分割がなされていない場合は、その農地は相続人全員の共有となり、相続人の一部がその農地を転用する場合は、農地の転用許可の申請に当たって、農地転用行為の妨げとなる権利を有する者に当たる申請者以外の他の相続人全員の同意が必要である。このことは、民法898条、251条からも明らかである。また、農地の登記名義人が既に死亡して相続登記がなされていない場合でも、相続関係が明らかであり、申請人が真の所有者であることが確認できれば、農地転用の許可申請をすることは可能である。

しかし、本件自認書、本件許可申請書の添付書類である登記簿謄本及び戸籍謄本からは、本件農地の登記名義人には複数名の相続人が存在することが認められるに止まり、B以外の相続人全員が同意していることも、Bが単独で本件農地を所有していることも確認することはできなかった。

以上のとおり、本件許可申請は農地法5条2項3号に該当し、不許可が相当であって、本件申請は理由がないから、棄却すべきである。

【申請人の主張】

ア 本件農地の所有者は、Bのみであり、農地転用行為の妨げとなる権利を有する者もB以外にはいない。

イ 仮に本件農地がBらの共有であるとしても、本件農地については、申請人が平成24年4月8日の賃貸借契約締結時に現実の引渡しを受け、共有者からの占有訴権等の行使もない。また、被相続人の死亡後既に17年が経過し、今後も占有訴権等の行使がある可能性は極めて低く、これにより占有回復が認容される可能性は低い。農地法5条2項3号は、現に申請地

を占有使用する権利者からの引渡しがなされないことや占有使用は開始したが、本権に基づく占有訴権等の行使によって「占有使用状態の継続維持が困難又は事実上不可能」な状態に置かれることを想定しているものと解釈できる。したがって、本件では、「当該申請に係る用途に供することが確実と認められない」とまではいえない。

ウ 処分庁は民法251条により共有者の同意を必要としているが、民法と農地法は目的を異にしており、農地法の審査につき処分庁が民法に拘束されることはない。

また、砂利採取のため、本件農地に一時使用賃貸借契約を目的とする利用権を設定することについては共有物の管理行為に当たるところ、遺産分割までの農業の維持継続については、特段の事情のない以上、農業後継者が管理することに黙示の同意があったと認められる。そうすると、共有地の管理・保存に関する民法252条に準拠しても、本件では必ずしも非管理者である共同相続人の同意を要件としない。そうすると、転用の申請に当たり、共同相続人の同意書が得られなくとも、直ちに共有者の共有権（持分権）が侵害されたとはいえない。

したがって、一時使用の賃借権設定についてまで、一律的に共同相続人全員の同意書を要するという処分庁の農地法解釈は誤りである。

エ Aの長男であるBは、本件農地を含む田、畑を農業後継者として管理、耕作し、本件農地の固定資産税の単独納税義務者である。農業委員会は、本件農地の維持管理をしているのはBのみであり、本件農地を将来相続することはほぼ確実であり、引き続き耕作することを報告している。

以上によれば、本件農地の管理者としてBに本件申請の適格性があることに疑いを挟む余地はなく、一時使用賃貸借契約が結ばれたとしても、これにより共同相続人の共有権が法的にも事実的にも妨げられるおそれはない。

第3 当裁定委員会の判断

- 1 公害等調整委員会は、土地利用に関して「鉱業、採石業又は砂利採取業と一般公益又は農業、林業その他の産業との調整を図る」（公害等調整委員会設置法3条）等の任務を有し、その任務達成のために、鉱業法その他の法律及び鉱業等に係る土地利用の調整手続等に関する法律（以下「土地利用調整手続法」という。）の定めるところにより不服の裁定を行うこととされている（公害等調整委員会設置法4条3号）。公害等調整委員会は、国家行政組織法3条に基づく行政委員会として設置され、従来、土地調整委員会が所掌していた事務を引き継ぎ、土地調整委員会が土地利用調整に関する職務遂行のために備えていた専門性もこれを引き継いだ。公害等調整委員会は、土地調整委員会と同様に、土地利用の調整を図ることを目的とし、その目的を達成するために必要な専門性・技術性及び独立性を有する準司法機関である。

公害等調整委員会による土地利用に関する裁定又は裁定申請の却下決定に対する不服の訴えは、東京高等裁判所の専属管轄とされ（土地利用調整手続法57条）、裁定委員会の認定した事実は、これを立証する実質的な証拠があるときに裁判所を拘束し、当事者は一定の場合に新しい証拠の提出を制限されることとされている（同法52条、53条）。このような審級制、証拠提出制限及び実質的証拠法則が設けられたのは、公害等調整委員会の専門性・技術性のある判断事項について、専門的な知識や経験を有する公害等調整委員会の認定判断を尊重する趣旨によるものと解される。

そうすると、上記のような公害等調整委員会の判断の専門性・技術性は、土地利用調整制度においては、鉱業、採石業又は砂利採取業と一般公益や他産業との間の土地利用の調整について判断する点にあると考えられるから、土地利用調整手続法1条2号に列記されたイ、ロ、リを除く各項目所定の法条に基づく処分に関して、「鉱業、採石業又は砂利採取業との調整に関するもの」について公害等調整委員会に裁定申請することができることとされている。

るのは、これらの処分に係る不服申立てのうち、鉱業、採石業又は砂利採取業と一般公益や他産業との間における土地利用の調整が判断の対象（本案の争点）となる場合であると解すべきである。

第2の1の前提事実によれば、申請人は、一時的であるにせよ本件農地を非農地化して砂利を採取するのであるから、砂利採取法16条の認可だけでなく農地法5条の許可も併せて受ける必要があるところ、砂利採取の認可処分における条件もこのことを明示したにすぎず、砂利採取の認可処分及び農地法5条の許可を要するということが直ちに両処分間の調整を要する関係があることを意味するものではない。砂利採取の認可処分を受けた申請人が本件農地からの砂利採取を適法に行うことができないのは、農地法5条の許可を受けていないからであって、各処分間に矛盾抵触があるものではない。しかも、本件における本案の争点は、本件農地がBの単独所有か否か、本件農地がBを含めたAの相続人の共有に属する場合には、本件農地の一時転用目的の賃貸借契約についてB以外のAの相続人の同意が必要か、Aの相続人全員の同意を得ていなくとも本件農地の現実の管理占有状況などから申請に係る用途に供することの確実性を判断すべきかなどであって、これは、公害等調整委員会が専門性を有する土地利用調整の見地から判断すべき事項ではなく、専ら農地法の解釈の問題にすぎないというべきである。

以上によれば、本件申請における不服の理由は、農地法53条2項所定の「鉱業、採石業又は砂利採取業との調整に関するもの」に該当せず、不適法であるから、これを却下すべきである。

- 2 なお、本件不許可処分における処分庁の教示では申請人において不服理由が「鉱業、採石業又は砂利採取業との調整に関するもの」に該当すると判断したときには、不服の機会を失うおそれがあるが、本件では、処分庁への異議申立てがされたことは前記のとおりである。
- 3 付言するに、農地を非農地にすることを目的とする賃借権等を設定するため

に農地法5条の許可を申請する当事者が当該賃借権等を設定する権原を有するか否か（同条1項本文）、非農地にするものの妨げとなる権利が存するか否か（同条2項3号）が、民法その他の実体法の解釈によるべきことは当然のことである。

本件における砂利採取のための賃借権の設定は、原状での返還を予定している通常の賃借権の設定とは異なり、返還すべき農地からそれ自体も共有の対象となる砂利を物理的に除去するものであることに加え、これに際して農地を非農地化するという土地の性状の重要な変更を伴う点において、共有物たる本件農地の変更（民法251条）に当たるから、他の共有者の同意を要するというべきである。

しかし、前記2の1の前提事実によれば、Bが本件農地につき単独の所有権を取得したとの事実も、他の共有者の同意を得たことも認められないから、申請人としての適格の立証も不十分といわざるを得ない。

さらに、前記2の1の前提事実によれば、本件農地はAの相続人の共有に属すると認められるから、Bを除くAの相続人も、本件農地を構成する砂利及び本件農地に対して共有持分を有し、砂利が採取処分され、あるいは本件農地に重要な変更が加えられる場合には、それを排除する妨害排除請求権を行使して砂利採取の差止めを求めることもできるのである。すなわち、Bを除くAの相続人は「申請に係る農地を農地以外のものにする行為の妨げとなる権利を有する者」に当たるといえるべきであって、申請人及びBは、農地法5条2項3号に定める「申請に係る農地を農地以外のものにする行為の妨げとなる権利を有する者の同意を得ていない」ことになる。

そして、農地法5条2項3号は当該申請に係る用途に供することの確実性を要件としているのであって、単に占有、使用の継続をいうものではないところ、申請人とBは、他の相続人全員の同意を得ていないから、他の相続人から本件農地の一時転用について反対される可能性はなお残されており、本件

農地を砂利採取の用途に供することが確実とはいえない。

また、申請人は、本件不許可処分を受けながら砂利の採取に着手しているが、その間、他の相続人から砂利採取を妨げられなかったとしても、これにより本件不許可処分が違法となるわけではない。

- 4 以上のように、上記1，2に照らすならば、本件申請は不適法であるから、却下することとし、主文のとおり裁定する。

平成25年9月10日

公害等調整委員会裁定委員会

裁定委員長 富 越 和 厚

裁定委員 松 森 宏

裁定委員 高 橋 滋

(別紙) 物件目録

- 1 所在 岩沼市押分字西土手
地番 ××番
地目 田
地積 1 6 6 3 m²
- 2 所在 岩沼市押分字西土手
地番 ××番
地目 畑
地積 3 3 7 7 m²