

諮問庁：農林水産大臣

諮問日：令和6年8月7日（令和6年（行情）諮問第882号）

答申日：令和6年11月8日（令和6年度（行情）答申第591号）

事件名：農地法施行令に係る特定の判断をすることを決定した文書の不開示決定（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）につき、これを保有していないとして不開示とした決定については、妥当である。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し、令和6年5月22日付け6農振第196号により農林水産大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）について、その取消しを求める。

2 審査請求の理由

審査請求人の主張する審査請求の理由は、審査請求書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

（1）経過

ア 令和5年10月5日、周囲は農用地区域なのですが、申請地が農用地区域外の281団の農地（以下、第2において「本件農地」という。）を農地区分第2種農地（中山間地域等に存在する農業公共投資の対象となっていない小集団の生産性の低い農地）として、農地転用許可申請をしたところ、特定県より、農地区分は、農用地区域内の農地と農用地区域外の農地を合わせて判断することになっているので、本件農地は、第1種農地（「おおむね十ヘクタール以上の規模の一団の農地」となるので、農地転用許可は原則としてできない旨の回答がありました。

イ ところで、農地法4条6項1号ロでは、第1種農地を農用地区域内にある農地以外の農地を要件として定めているのですから、「おおむね十ヘクタール以上の規模の一団の農地」（農地法施行令5条1号）を農用地区域内の農地と農用地区域外の農地を合わせて判断することは、農地法4条6項1号ロに反することになるので、特定県の運用を是正願いたい旨の文書を送付しましたところ令和5年12月4日下記

の回答が送られてきました。

お世話になっております。

標記につきまして、お問い合わせのありました内容を農政局に確認をとりました。確認をとったこととしては以下の通りです。

【確認をとった内容】

当課では、農地の集団性を判断する際に、それぞれの農地が農用地区域内にあるかどうかを問わず、一団の農地として取り扱うことが適当であるかどうかに基づき判断している。一方、農地法4条6項1号ロでは、イに掲げる農地以外の農地で、集団的に存在する農地その他の良好な営農条件を備えている農地として政令で定めるもの」となっており、農用地区域内農地が初めから除かれていることから、農地の集団性を判断する際には、地区域内の農地を除いて判断することができるようにも見受けられる。

農地の集団性の判断をする際には、農用地区域内の農地を含まずに判断すべきものか。

【回答】

①農地法4条6項1号イ及びロの規定は、あくまで転用しようとしている農地のことを示している。

②転用しようとしている農地が農用地区域内にあればイ、なければロの規定に従い、農地法施行令5条で農地区分の判断が行われるというもの。

③農地法施行令5条の「おおむね10ha以上の規模の一団の農地の区域」における一団の農地には、農用地区域内外の区別はない。

以上のように、集団的な農地を判断する際には、農用地区域内にあるかどうかを問わずに判断するものという確認が取れたため、当課としても今後もこれまでと同様に判断を行っていきます。

(2) 農林水産大臣による2つの技術的助言

ア 以上のとおり、農林水産省は、特定県知事に対して「農地法施行令5条1号の『おおむね十ヘクタール以上の規模の一団の農地』は、農用地区域の内外に関わらず、当該農地転用を行う農地が存する一団の農地の面積で判断する」という技術的助言をおこなっています。

イ ところで、「農地法施行令5条1号の『おおむね十ヘクタール以上の規模の一団の農地』」につきましては、平成21年12月11日に制定の「『農地法の運用について』の制定について」（制定平成21年12月11日21経営第4530号・21農振第1598号 最終改正令和6年3月28日5経営第3123号・5農振第322号）が、農林水産省経営・農林水産省農村振興局長から都道府県知事あてに、地方自治法（昭和22年法律第67号）245条の4第1項の規定に

基づく「国の考え方，事務処理上の留意点等を示す」技術的助言として通知されています。

ウ 「農地法の運用について」では，第2の1の（1）のイにおいて，「農用地区域内にある農地以外の農地」について農地区分（甲種農地，第1種農地，第2種農地，第3種農地）を定めていますので，第1種農地であれば必ず「農用地区域内にある農地以外の農地」であり，「農用地区域内にある農地」であることはありません。また，第1種農地は，「良好な営農条件を備えている農地」ですから，農地転用許可ができない（国からの補償なく財産権の使用制限をうける）農地として許可基準を定めています。そして，農地法施行令5条1号の「おおむね十ヘクタール以上の規模の一団の農地」は，「良好な営農条件を備えている農地」であって，第1種農地に該当するので，「農用地区域内にある農地以外の農地」として存在することになります。従って，農地転用許可を申請する農地が「農用地区域内にある農地以外の農地」7ヘクタール内にある10アールの農地であった場合，仮に，10アールの申請地に農用地区域内の農地20ヘクタールが隣接していても，第1種農地となることはありません。

エ そうすると，「農地法施行令5条1号の『おおむね十ヘクタール以上の規模の一団の農地』」（第1種農地）について，農林水産大臣は，特定県知事に対しては，「農用地区域の内外に関わらず」（農用地区域内の農地と農用地区域内にある農地以外の農地との合計で），第1種農地を判断することを求める一方，「農地法の運用について」では，「農用地区域内にある農地以外の農地」だけで第1種農地を判断するよう求めていますので，2つの技術的助言を与えていることとなります。

（3）行政文書開示の求め

ア さて，「農用地区域の内外」は，『おおむね十ヘクタール以上の規模の一団の農地』」（第1種農地）を判断する上において極めて重要な文言なのですが，下記の通り農地転用許可基準を定めた農地法4条と農地法施行令5条では使用されていません。

勿論，「農地法の運用について」にも「農用地区域の内外」の文字の記載はありません。

イ ところが，処分庁は，特定県に対して「農用地区域の内外」の農地の合計面積で一団の農地を判断することを求め，特定県は，処分庁の求めに応じた農地法の運用を行っています。

ウ そうすると，上記（2）ウの例の場合，特定県では，「農用地区域内の農地」20ヘクタールと隣接する「農用地区域内にある農地以外の農地」7ヘクタールとの合計面積で転用許可の申請地を判断します

ので、申請地は、第1種農地と判断され、農地以外使用することのできない土地となります。

エ ところで、国が公共の福祉（優良農地を守るという農地法の目的）を達成するために個人の財産権に使用制限を加える為には法律の定め（憲法29条2項）を要します。

そうすると、特定県は、従来、「転用が許されていた」農地に対して「転用ができない」という利用制限を加えますので、農地法の一部改正を行い、農地法4条6項1号ロを「農用地区域内外の区別ない農地で」に変更したうえで、申請地及び7ヘクタールの農地を第1種農地に変更すべきところ、処分庁の技術助言を基に運用により財産権に使用制限を加えています。

オ そこで、法令に規定のない「農用地区域の内外に関わらず」という用語の使用を「だれ」が「いつ」「どの様な経緯」で決定したのか確認するために令和6年3月22日付け行政文書の開示を請求したところ、処分庁は、「判断」なので行政文書は存在しないことを理由として、令和6年5月22日行政文書不開示決定を行いました。

カ ところが、この「判断」は、法令に記載のない、従って、誰も知り得ようのない「農用地区域の内外に関わらず」という言葉を使用する場合だけ生じる「特別な判断」であり、農地法4条及農地法施行令5条の規定から導き出せる「一般的判断」ではありません。そして、少なくとも令和5年11月又は12月には特定農政局から特定県知事宛に技術的助言文（上記（1）イの【回答】部分）を送付しているのですから、処分庁は、「農用地区域の内外に関わらず」又は「農用地区域内外の区別はない」という文言を組織的に文書で使用しています。

さらに、特定県の文書には、「当課としても今後もこれまでと同様に判断を行っていきます。」とありますので、以前から「農用地区域の内外に関わらず」という技術的助言を受けていたことが窺えます。

キ よって、処分庁が令和6年5月22日6農振第196号の不開示決定を取消し、審査請求人が令和6年3月22日付け開示請求をした行政文書の開示をせよとの裁決を求めます。

第3 諮問庁の説明の要旨

法9条2項の規定に基づき、令和6年5月22日付け6農振第196号により、農林水産大臣が不開示決定（原処分）を行ったところ、審査請求人から審査請求があったところである。

審査請求に対して、法19条1項の規定に基づき、情報公開・個人情報保護審査会に諮問するに当たり、原処分を維持することについての説明は以下のとおりである。

1 原処分における不開示理由

開示請求の対象となった行政文書は、「農林水産省農村振興局が、農地法施行令5条1号に関して、『集団性の有無（おおむね10ヘクタール以上の規模の一団の農地）は、農用区域の内外に関わらず、当該農地転用を行う農地が存する一団の農地の面積で判断すること』を決定した行政文書（行政手続法43条に基づく命令等の題名及び案の公示の日を含む）。」である。

農地法施行令5条1号の「おおむね10ヘクタール以上の規模の一団の農地」は、農用区域の内外に関わらず、当該農地転用を行う農地が存する一団の農地の面積で判断するものであり、このことについて定めた行政文書は存在しないため、不開示としたもの。

2 審査請求人の主張

農地法4条6項1号ロでは、「農用区域外の農地」で政令で定めるものを良好な営農条件を備えている農地（第1種農地）の要件として定めているため、農地法施行令5条1号の「おおむね十ヘクタール以上の規模の一団の農地」には、農用区域内の農地は含まれない。

他方、農林水産省は、特定県知事からの照会に対して「農地法施行令5条1号の『おおむね十ヘクタール以上の規模の一団の農地』は、農用区域の内外に関わらず、当該農地転用を行う農地が存する一団の農地の面積で判断する」という回答を行った。

この「判断」は法令や通知に記載のない「農用区域の内外に関わらず」という言葉を使用する場合だけ生じる「特別な判断」であり、農地法4条及農地法施行令5条の規定から導き出せる「一般的判断」ではないことから、「農用区域の内外に関わらず」判断することを決定した文書が存在してしかるべきである。

このため、処分庁が令和6年5月22日6農振第196号の不開示決定を取り消し、審査請求人が令和6年3月22日付け開示請求をした行政文書の開示をせよとの裁決を求めるものである。

3 農地転用許可制度について

農地転用許可制度は、優良農地を確保するため、農地の優良性や周辺の土地利用状況等により農地を区分し、転用を農業上の利用に支障が少ない農地に誘導することとしている。

(1) 農用区域内農地（農地法4条6項1号イ）⇒原則不許可

市町村が定める農業振興地域整備計画において農用区域とされた区域内的の農地

(2) 甲種農地（農地法4条6項1号ロ）⇒原則不許可

市街化調整区域内の集団的に存在する農地（10ha以上）で高性能農業機械による営農可能な農地等

- 市街化調整区域内の農業公共投資後 8 年以内の農地
- (3) 第 1 種農地（農地法 4 条 6 項 1 号ロ）⇒原則不許可
集団的に存在する農地（10ha 以上）（農地法施行令 5 条 1 項 1 号）
農業公共投資対象農地（農地法施行令 5 条 1 項 2 号）
生産力の高い農地（農地法施行令 5 条 1 項 3 号）
- (4) 第 2 種農地（農地法 4 条 6 項 1 号ロ（2））⇒第 3 種農地に立地困難な場合に許可
農業公共投資の対象となっていない小集団の生産力の低い農地
市街地として発展する可能性のある区域内の農地
- (5) 第 3 種農地（農地法 4 条 6 項 1 号ロ（1））⇒原則許可
都市的整備がされた区域内の農地
市街地にある区域内の農地

4 原処分を維持する理由

- (1) 本件対象文書の特定及び原処分について
上記 1 のとおり。
- (2) 原処分の妥当性

農地法 4 条 6 項 1 号ロは良好な営農条件を備えている農地（第 1 種農地）について規定しており、当該規定における「イに掲げる農地（農用地区域内にある農地）以外の農地」は、転用しようとする農地を指しているものである。

また、この「良好な営農条件を備えている農地」の具体的な要件については農地法施行令 5 条に規定しており、その一つとして同条 1 号に「おおむね十ヘクタール以上の規模の一団の農地の区域内にある農地」を定めているが、これは、一つの物理的なまとまりとして集団的に存在する農地は、農作業を効率的に行い得る等から、分散状態で農地が存在する区域内の農地と比較して営農条件が優れていることによるものであり、その「物理的なまとまり」の判断に農用地区域の内外は影響しないことは明白である。

これらのことから、法令や通知に「農用地区域の内外に関わらず」という文言はなくとも、「十ヘクタール以上の規模の一団の農地」を、農用地区域の内外に関わらず判断することは、審査請求人が指摘するような「特別な判断」ではなく「一般的な判断」であり、また、審査請求人が主張するような「農用地区域の内外に関わらず判断すること」を決定した文書も存在しない。

このため、原処分の不開示の決定は妥当であると考えている。

- (3) 審査請求人のその他の主張
特になし。

(4) 結論

以上のとおり、処分庁が不開示とした「農林水産省農村振興局が、農地法施行令5条1号に関して、『集団性の有無（おおむね10ヘクタール以上の規模の一団の農地）は、農用地区域の内外に関わらず当該農地転用を行う農地が存する一団の農地の面積で判断すること』を決定した行政文書」は存在しないことから法9条2項に該当するものとして不開示としたことは妥当であり、原処分を維持することが妥当である。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- ① 令和6年8月7日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同年11月1日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書について

本件開示請求は、本件対象文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書を作成・取得しておらず、保有していないとして不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、本件対象文書の開示を求めており、諮問庁は、原処分を維持することが妥当であるとしていることから、以下、本件対象文書の保有の有無について検討する。

2 本件対象文書の保有の有無について

(1) 審査請求人は、上記第2の2のとおり、次のように説明する。

農地の転用制限について定める農地法4条6項1号口の「良好な営農条件を備えている農地」について定める農地法施行令は、5条1号に「おおむね十ヘクタール以上の規模の一団の農地の区域内にある農地」と定めている。この「おおむね十ヘクタール以上の規模の一団の農地」には、農用地区域内の農地は含まれないと解される。そうすると、農林水産省が、農地転用の許可をする場合に、この「一団の農地」は、農用地区域の内外に関わらず、農地転用を行おうとする農地が存する一団の農地の面積により判断するとしているのは、特別な判断であるから、その判断をすることを決定した本件対象文書が存在してしかるべきである。

(2) これに対し、諮問庁は、上記第3の4(2)のとおり、次のように説明する。

農地法施行令5条1号の「おおむね十ヘクタール以上の規模の一団の農地の区域内にある農地」を農地以外のものにしようとするのが原則として許可されないのは、一つの物理的なまとまりとして集団的に存在する農地は、農作業を効率的に行い得る等から、分散状態で農地が存在する区域内の農地と比較して営農条件が優れていることによるものである。

その「物理的なまとまり」の判断に農用区域の内外は影響しないことは明白であることから、法令や通知に「農用区域の内外に関わらず」という文言はなくとも、同号の「十ヘクタール以上の規模の一団の農地」に当たるか否かを農用区域の内外に関わらず判断することは、審査請求人が指摘するような「特別な判断」ではなく「一般的な判断」である。したがって、本件対象文書は存在しない。

(3) 本件対象文書の探索について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁は、本件審査請求を受け、念のため関係課内の書棚、書庫及び共有フォルダ等を探索したが、本件対象文書に該当する文書の存在は確認できなかった。

(4) 以下、検討する。

農地法施行令5条1号では「おおむね十ヘクタール以上の規模の一団の農地の区域内にある農地」と規定されているところ、同号の「十ヘクタール以上の規模の一団の農地」につき、農地法4条6項1号イに規定する農用区域内にある農地を含まない旨定めた規定が見当たらないことから、これを農用区域の内外にかかわらず判断することは「一般的な判断」である旨の諮問庁の上記(2)の説明は首肯でき、上記(3)の文書の探索状況を踏まえると、本件対象文書に該当する文書は存在しないとする諮問庁の説明に不自然、不合理な点は認められない。

他に農林水産省において本件対象文書の存在をうかがわせる事情も認められないことからすると、農林水産省において本件対象文書を保有しているとは認められず、これを保有していないとして不開示としたことは妥当である。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人のその他の主張は、当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、これを保有していないとして不開示とした決定については、農林水産省において本件対象文書を保有しているとは認められず、妥当であると判断した。

(第4部会)

委員 白井幸夫, 委員 田村達久, 委員 野田 崇

別紙

本件対象文書

農林水産省農村振興局が、農地法施行令5条1号に関して、「集団性の有無（おおむね10ヘクタール以上の規模の一団の農地）は、農用地区域の内外に関わらず、当該農地転用を行う農地が存する一団の農地の面積で判断すること」を決定した行政文書（行政手続法43条に基づく命令等の題名及び案の公示の日を含む）