

令和4年度諮問（一）第1号  
令和4年度答申（一）第1号

「農地法第18条第1項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

小山市農業委員会（以下「処分庁」という。）が令和〇（〇〇）年〇月〇日付けで行った農地法（昭和27年法律第229号）に基づく農地賃貸借の解約申し入れに関する許可（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

審査請求人が農地を借地していた者（以下「賃貸人」という。）が、令和〇（〇〇）年〇月〇日、処分庁に農地法第18条第1項に基づく賃貸借解約の申し入れの申請を行い、処分庁は同年〇月〇日に本件処分を行った。

令和4（2022）年3月24日、審査請求人は、審査庁に対し、本件処分の取消しを求める審査請求書を提出した。

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、同年11月28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

本件処分の取消しを求める。

#### (2) 審査請求の理由

審査請求人は賃貸借の解除等の合意をした覚えはない。賃借人の同意なく、いかなる申請書が出されたか不明である。

#### (3) 主張の要旨

ア 本件土地に関する賃貸借の解除等の合意をした覚えはない。賃貸人から本件許可申請がなされたものと推測するが、賃借人である審査請求人の同意なく、賃貸人がいかなる許可申請書を提出したのか不明である。本来、本件許可申請に当たっては、賃貸人と賃借人が共同申請すべきところを、賃貸人単独での許可申請を認めておきながら、「申請に対する処分」に当たるからとして、賃借人である審査請求人に対する不利益処分から除かれるとの処分庁の主張は、一方的で不当な扱いであり、本件処分の取消しを求める。

イ 農地所有適格法人の要件の知識不足から、令和〇（〇〇）年〇月〇日に誤って解散決議をしたが、誤りに気付き、令和〇（〇〇）年〇月〇日に会社継続の決議を行った。事実上の農業生産活動は行っているため、活動実態がないとまではいえない。解散登記を行ったが、清算終了登記はなされておらず、法人格は存続し、代表清算人の登記もされていたので、

解散登記をもって、活動実態がなく農地所有適格法人の要件を欠いているという処分庁の判断は誤りである。

ウ 農地の利用権（賃借権）を一方的に剥奪することは、行政手続法（平成5年法律第88号）第2条第4号又は小山市行政手続条例第2条第5号の不利益処分に該当する。本件処分により不利益を受ける者には、行政手続法に基づき聴聞又は弁明の機会の付与など不利益処分審査への参加の機会が与えられるべきであり、その機会を審査請求人に与えることなく行われた本件処分は、不当不法である。

エ 農地法施行規則（昭和27年農林省令第79号）第64条第1項には「合意による解約に係る申請書を提出する場合には、当事者が連署するものとする。」と規定されている。処分庁は、合意による解約以外の場合には、賃貸人が単独申請できると主張するが、これを認めると、農地の賃借人の知らないところで農地法第18条第1項の規定による許可申請がなされ、農地の利用権がなくなってしまうことになる。処分庁は、賃貸人と賃借人である代表清算人が連署していない本件許可申請を受理するべきではなく、総会で解約許可相当の決議がなされたことも問題である。

## 2 処分庁

- (1) 審査請求人は令和〇(〇〇)年〇月〇日の株主総会の決議により解散し、同月8日に解散及び代表清算人選任の登記を行ったことにより、農地法第18条第2項各号の許可基準のうち、第5号「賃借人である農地所有適格法人が農地所有適格法人でなくなった場合」に該当することから、解約許可相当との判断をして、本件処分を行ったものであり、本件審査請求を棄却するとの裁決を求める。
- (2) 審査請求人は、上記(1)の解散及び代表清算人選任の登記以降、賃貸人から本件許可申請がなされるまでの間、会社法（平成17年法律第86号）第476条の規定により、清算の目的の範囲内に活動が制限された状態にあり、農地所有適格法人の主たる事業としての農業活動を行っていない。また、審査請求人は令和〇(〇〇)年〇月〇日に会社継続登記を行っているが、同法第473条の規定により、会社の継続は将来に向かって会社を解散前の状態に復帰させるものであり、遡及的に解散がなかったことにするわけではなく、農地所有適格法人の要件の遡及効が生じることはないことから、本件処分は農地法第18条第2項第5号に該当し適正である。
- (3) 行政手続法第2条第4号本文において、不利益処分は「行政庁が、法令に基づき、特定の者を名あて人として、直接に、これに義務を課し、又はその権利を制限する処分をいう。」と規定されている。本件処分は、法によって制限される農地賃貸借契約の解除について、その制限を除去し同契約の解除を可能とするものであり、同号ただし書に規定された「その他申請に基づき当該申請をした者を名あて人としてされる処分」

であることから、不利益処分には該当しない。

- (4) 農地法施行規則第 64 条第 1 項には「合意による解約に係る申請書を提出する場合には、当事者が連署するものとする。」と規定されているが、農地法第 18 条第 2 項各号を理由に申請する場合には、当事者の一方が単独で申請ができるものと解される。これにより、賃貸借の当事者のうち賃借人の同意を必要とせず、賃貸人が単独で本件許可申請をすることができるため、本件処分は法令に基づき適正に行われたものであり、審査請求人の主張には理由がない。

### 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) 許可申請における賃借人の同意について

審査請求人は「賃貸借の解除等の合意をした覚えはない。賃借人である審査請求人の同意なく、賃貸人がいかなる許可申請書を提出したのか不明である。処分庁は、賃貸人と賃借人である代表清算人が連署していない本件許可申請を受理するべきではない。」と主張する。

しかしながら、本件許可申請がなされた時点で、農業経営基盤強化促進法第 18 条第 1 項の規定に基づき利用権（賃借権）を設定した審査請求人は解散し、賃借人不在の状態にあったことに加え、「農地法 20 条（現行の第 18 条）の規定は、農地等の賃借権を保護し、賃借人の地位の安定を図るため、賃貸人による解約の申入れ等を制限しつつ、農地賃貸借の解約の申入れ等が同条 2 項に該当するときは、都道府県知事が許可をすることを定めたものであって、その許可について賃借人の同意を要件とはしていないことも、その文言上明らかであるといわなければならない。」（東京高裁平成 27 年 6 月 12 日判決）とされていることから、合意による解約を除き、同法第 18 条第 1 項の規定による許可申請において同条第 2 項に該当するときは、賃借人の同意はその要件になっておらず、当該同意を必要とする旨の審査請求人の主張は失当である。

#### (2) 農地所有適格法人の要件

農地所有適格法人については、農地法第 2 条第 3 項に規定されており、同項第 1 号から第 4 号までに掲げる要件（法人組織の形態要件、事業要件、構成員要件、常時従事役員等の要件）の全てを満たす必要がある。

審査請求人は「事実上の農業生産活動は行っているのに、活動実態がないとまではいえず、解散登記をもって、活動実態がなく農地所有適格法人

の要件を欠いているという処分庁の判断は誤りである。」と主張するが、審査請求人が解散及び代表清算人選任の登記（令和〇年〇月〇日登記）を行ったことにより、会社法第 476 条の規定により、清算の目的の範囲内において、清算が終了するまではなお存続するものとみなされた、農業生産活動が制限された状態にあったことは明らかであることから、農地法第 2 条第 3 項第 1 号から第 4 号までの農地所有適格法人の要件の全てを満たしているとはいえず、同法第 18 条第 2 項第 5 号に規定された「賃借人である農地所有適格法人が農地所有適格法人でなくなった場合」に該当する。

なお、賃借人が本件許可申請を行った後、審査請求人は、令和〇（〇〇）年〇月〇日に会社継続の登記を行っているが、会社法第 473 条により、会社の継続は将来に向かって会社を解散前の状態に復帰させるのであり、遡及的に解散がなかったことにするわけではないと解されることから、農地所有適格法人の要件の遡及効が生じることはないという処分庁の判断に誤りはない。

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。

(3) 行政手続法第 2 条第 4 号（不利益処分）の該当性

審査請求人は「本件処分により不利益を受ける者には、行政手続法に基づき聴聞又は弁明の機会の付与など不利益処分審査への参加の機会を与えられるべきである。」と主張する。

しかしながら、「行政手続は、行政目的に応じて多種多様であるから、行政処分の相手方に事前の告知、弁解、防御の機会を与えるかどうかは、行政処分により達成しようとする公益の内容、性質、制限の程度、行政処分により達成しようとする公益の内容、程度、緊急性等を総合衡量して決定されるべきものであって、常に必ずそのような機会を与えることを必要とするものではないと解するのが相当である。」（最高裁平成 4 年 7 月 1 日判決）とされ、行政手続法第 2 条第 4 号に不利益処分と規定された「直接に、これに義務を課し、又はその権利を制限する処分」とは、名あて人に義務を課し、又は名あて人の権利を制限するものに限られており、名あて人に対しては授益的だが、第三者の権利を制限する効果を有する処分などは不利益処分には該当しないとされている。

また、農地法第 18 条第 1 項及び第 2 項は、農地賃貸借の解約申入れには許可を受けることを要し、許可を受けないでした行為はその効力を生じないと規定しており、許可処分は、賃貸借契約の解約申入れの効力要件ではあるものの、賃借人による有効な解約申入れを可能とするにとどまり、許可処分自体から賃借権消滅という法律効果を生じさせるものではない。

処分庁は本件許可申請をした賃借人宛てに本件処分を行っており、賃借人である審査請求人を名あて人として直接に義務を課し、又はその権利を制限したのではないことから、本件処分は審査請求人に対する不利益処分には該当しないとの処分庁の判断に誤りはない。

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 農地法第2条第3項では、「農地所有適格法人とは、農事組合法人、株式会社（公開会社でないものに限る。）又は持分会社（合名会社、合資会社及び合同会社の総称）で、次に掲げる要件の全てを満たしているものをいう。」と規定している。同項第1号から第4号までの4要件（法人形態要件、事業要件、構成員・議決権要件及び役員要件）を充足する法人が、農地所有適格法人として農地に関する権利主体になれるという性質のものであり、同項各号の要件を欠くことになれば農地所有適格法人としての資格を喪失する。

イ 農地又は採草放牧地の賃貸借の解約等の制限として、農地法第18条第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、同条第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5号で「賃借人である農地所有適格法人が農地所有適格法人でなくなった場合」を掲げている。

ウ 行政手続法第2条第4号本文では、不利益処分とは「行政庁が、法令に基づき、特定の者を名あて人として、直接に、これに義務を課し、又はその権利を制限する処分をいう。」と規定し、同号ただし書口では、「その他申請に基づき当該申請をした者を名あて人としてされる処分」については、不利益処分には含まれないと規定している。

エ 農地法と民法（明治29年法律第89号）は、特別法と一般法という関係にあり、賃貸借契約の対象となる土地が農地である場合、全体の契約関係には民法の規定が適用されるが、農地法が民法と異なる規定を置いているときは、特別法である農地法が民法よりも優先的に適用される。そのため、農地の賃貸借契約を解除ないし失効させるには、賃貸人が農地法第18条第1項の規定による申請を行い、許可を受けた上で、民法第540条第1項に基づき、賃貸人が賃貸借契約を解除する旨の意思表示を賃借人に対して行う必要がある。

#### (2) 本件処分の妥当性について

ア 本件許可申請にあたっての賃借人の同意の必要性

本件許可に関する申請について、審査請求人は賃貸借人の連署をもって行うべきと主張するが、農地法施行規則第64条第1項は、合意解約の場合に限って申請書に当事者が連署することを求め、それ以外の場合には借借人単独での申請を認めているから、本件処分にあっては借借人の同意は必要とされていないというべきである。

イ 農地所有適格法人の要件該当性

審査請求人である法人は解散を行ったことにより、本件処分前約2年間に渡って、会社法第476条の規定により、清算の目的の範囲内において、清算が終了するまではなお存続するものとみなされるものの、農業生産活動が制限された状態にあったことは明らかであることから、農地法第2条第3項第1号の「その法人の主たる事業が農業(略)であること」という農地所有適格法人の要件に該当していないことは明らかであり、審理員の判断は適当である。

ウ 不利益処分該当性

農地法第18条第1項は、農地賃貸借の解約申入れには都道府県知事の許可を受けることを要し、同条第5項は、許可を受けなかった行為はその効力を生じないと規定していることから、許可処分は、賃貸借契約の解約申入れの効力要件であり、賃貸人による有効な解約申入れを可能とするにとどまり、許可処分自体から借借権消滅という法律効果を生じさせるものではない。

本件処分は、借借人である審査請求人を名あて人として直接に義務を課し、又はその権利を制限したのではないことから、本件処分は審査請求人に対する不利益処分には該当しないとの審理員の判断に誤りはない。

(3) まとめ

以上のことから、本件処分については、処分庁の判断が不合理なものであるとは言えず、違法又は不当な点はうかがえないため、本件審査請求には理由がない。

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4(2022)年11月28日	・ 諮問庁から諮問書を受理
令和5(2023)月2月14日 (第44回審査会第2部会)	・ 事務局から経過概要の説明 ・ 第1回審議
令和5(2023)年3月14日 (第45回審査会第2部会)	・ 第2回審議

## 栃木県行政不服審査会第2部会委員名簿

氏 名	職 業 等	備 考
入内澤 滋夫	元栃木県県民生活部長	部会長職務代理者
島 蘭 佐 紀	弁護士	
篠 崎 文 男	(一社) 栃木県社会福祉士会 副会長	
畑 中 祥 子	白鷗大学法学部准教授	部会長

(五十音順)