

農林水産省関係追加提出資料

- 1 執行停止の要件の緩和が農林水産省所管の行政分野に与える影響
- 2 換地における処分取消及び執行停止の影響について
- 3 農振計画と土地改良事業との関係について
- 4 市町村農振整備計画の策定手続等について
- 5 転用に係る隣接農地所有者の原告適格に関する判例の概要

1 「行政訴訟検討会における主な検討事項」に関する意見等（追加提出）

		省庁名等	農林水産省
ご意見をいただく事項	第2 - 3 本案判決前における仮の救済の制度の整備 ア 執行停止の要件の緩和		
<p>各府省庁等所管の行政分野に与える影響の有無・内容・程度</p> <p>執行停止の要件の緩和については、その具体的内容、程度によってその影響の内容、大きさも変わり得るため、現段階で網羅的に回答することは困難であるが、想定され得る影響としては、例えば、以下のものがある。</p> <p>ア 農地の違反転用に対する工事の停止命令や保安林の指定等のように私人の行為の停止や制限を求めることを内容とする行政処分について、容易に執行停止ができることとなると、執行停止が撤回されるまでの間に開発工事や立木の伐採等が進行してしまい、原状回復が困難となるおそれがある。</p> <p>イ 法令上の手続として利害関係者等との事前調整が予定されているもの（土地改良法第5条第2項、第9条、漁港漁場整備法第17条第4項、第5項等。特に土地改良事業では関係農家の3分の2以上の同意があれば実施できることとされている。）について、執行停止が一部の反対者による反対運動の手段として利用され、事前調整手続を設けた意味がなくなるおそれがある。</p> <p>ウ 仮に公共事業の施行について執行停止を認める要件が大幅に緩和された場合、例えば海岸事業において事業が停止することにより背後地の人命・財産の安全の確保に遅滞が生じ、結果として津波、高潮等による被害から海岸を防護し国土の保全に資するとする海岸法の目的を達成することが困難となるなど、緩和の内容によっては事業の目的である公益の早期実現が困難となり、原告以外の多数の者に不利益を与える可能性がある。</p> <p>なお、換地については、資料2参照</p> <p>上記 との関係で検討を要すると思われる事項</p>			

2 換地における処分取消及び執行停止の影響について

1. 換地計画と換地処分

- (1) 土地改良法における換地手続きは、区画整理事業等によって土地の区画形質が変更される場合に、事業主体（国、都道府県、土地改良区等）が一定の地区ごとに地区内の関係権利者の特別多数の議決手続きを経て「換地計画」を定め（土地改良区にあっては都道府県知事の認可が必要）当該事業による工事が完了した後、各関係権利者に対して、換地計画に定められた関係事項（従前の土地に対応する換地の所在、地積、清算金等）を通知して「換地処分」を行うこととされている。
- (2) このように、土地改良法においては「換地計画」と「換地処分」は別の行為として位置付けられ、関係権利者の権利関係に直接の法的効果が発生する「換地処分」については、名あて人ごとに、換地計画のうち当該名あて人の権利に係る部分を知照して行うものであることから、その通知のそれぞれが独立した行政処分となっているものと解されている。

2. 換地計画と処分取消・執行停止との関係

- (1) 土地改良法においては換地計画の決定に際し、これに対する異議申立て（土地改良区の場合にあっては認可申請を受けた都道府県知事が行う適否決定に対する異議の申出）の規定を特に設けているところである。
- (2) また、換地計画の決定に対する取消の訴えについても、国・都道府県の場合にあっては土地改良法上、これを行うことができることは明らかであり、土地改良区の場合にあっては、換地計画を法的に有効ならしめる都道府県知事の認可について、取消の訴えが可能と解されている（認可前の換地計画自体は、未だ有効なものとはなっていないことから、取消の訴えの対象とはならないものと思料）。
- (3) さらに、このような換地計画についての取消訴訟を提起したとしても、そのまま換地計画に従い換地処分がなされてしまえば、その後から換地計画の内容を変更することは困難であることから、このようなときには、現在においても執行停止を認める余地はありうるものと思われる（実例はない）。
- (4) その場合、換地計画全体の執行が停止され、訴訟提起者以外の他の利害関係人

の換地処分も行うことができなくなるという影響があるが、換地処分を行うまでの間はこれらの者に対して一時利用地の指定を行って実態上耕作を継続させることが可能となっている。

ただし、何年も訴訟が続いて執行停止の状態が続き換地処分が行えないことについては、一時利用地の指定によって耕作はできても、いつまでも本来の権利関係を確定させることができないことになるので影響が大きく、速やかな権利確定を図るために特別多数の議決等の手続きを定めている換地制度の趣旨からも適当ではないと考えられる。

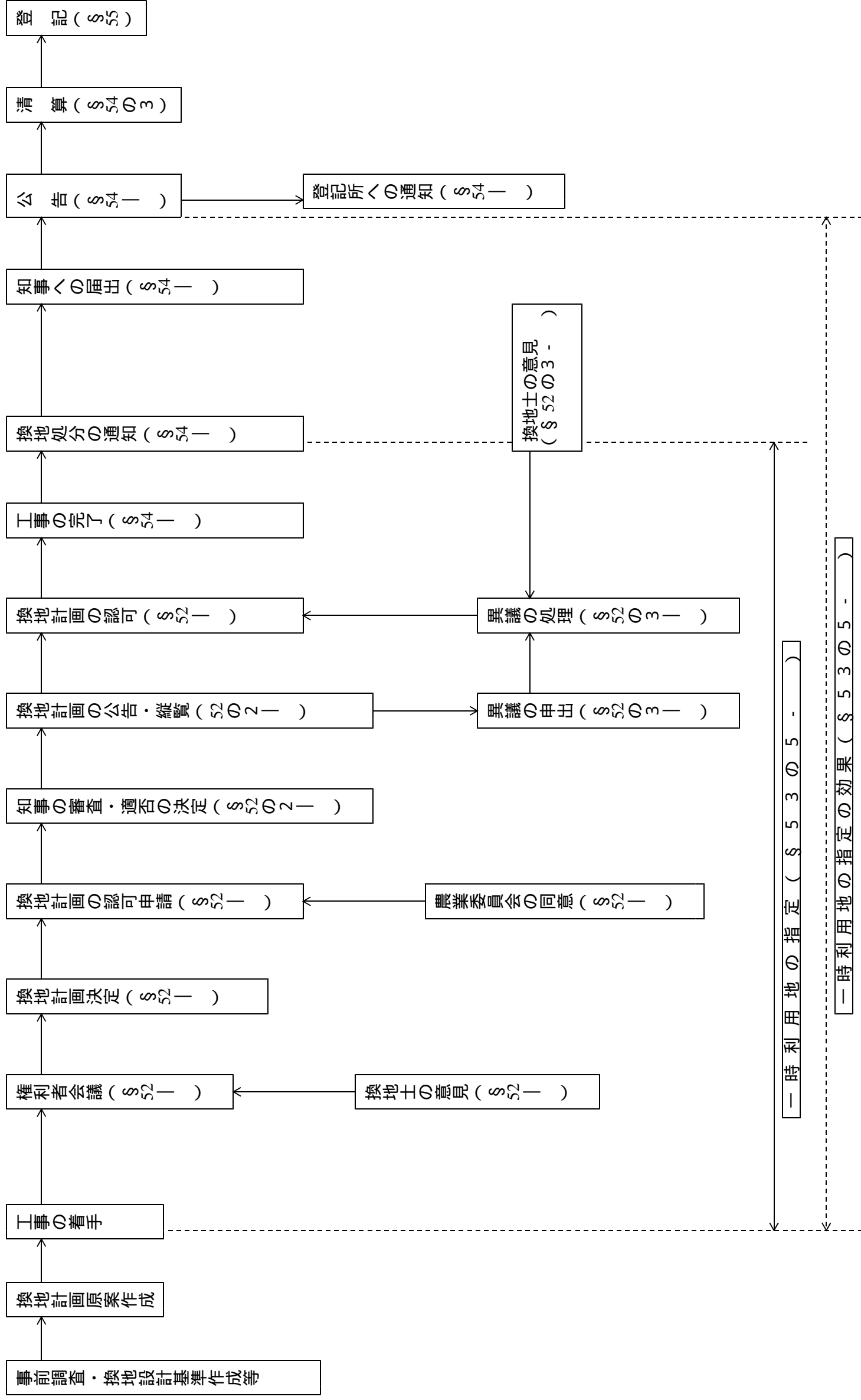
3. 換地処分と処分取消・執行停止との関係

(1) 換地処分については、上述のとおり個々の名あて人ごと独立した行政処分であることから、そのそれぞれについて取消の訴えを提起することができることと解される。しかしながら、特定の個人に対する換地処分が取り消された場合、改めて換地処分を行うためには、すべての関係権利者の特別多数の議決等の手続きを経て換地計画自体を定め直さなければならず、また、換地計画において換地の所在等の条件を変更すれば、結果として取り消されなかった他の関係権利者の換地処分の内容にも影響が及ぶことが避けられない。

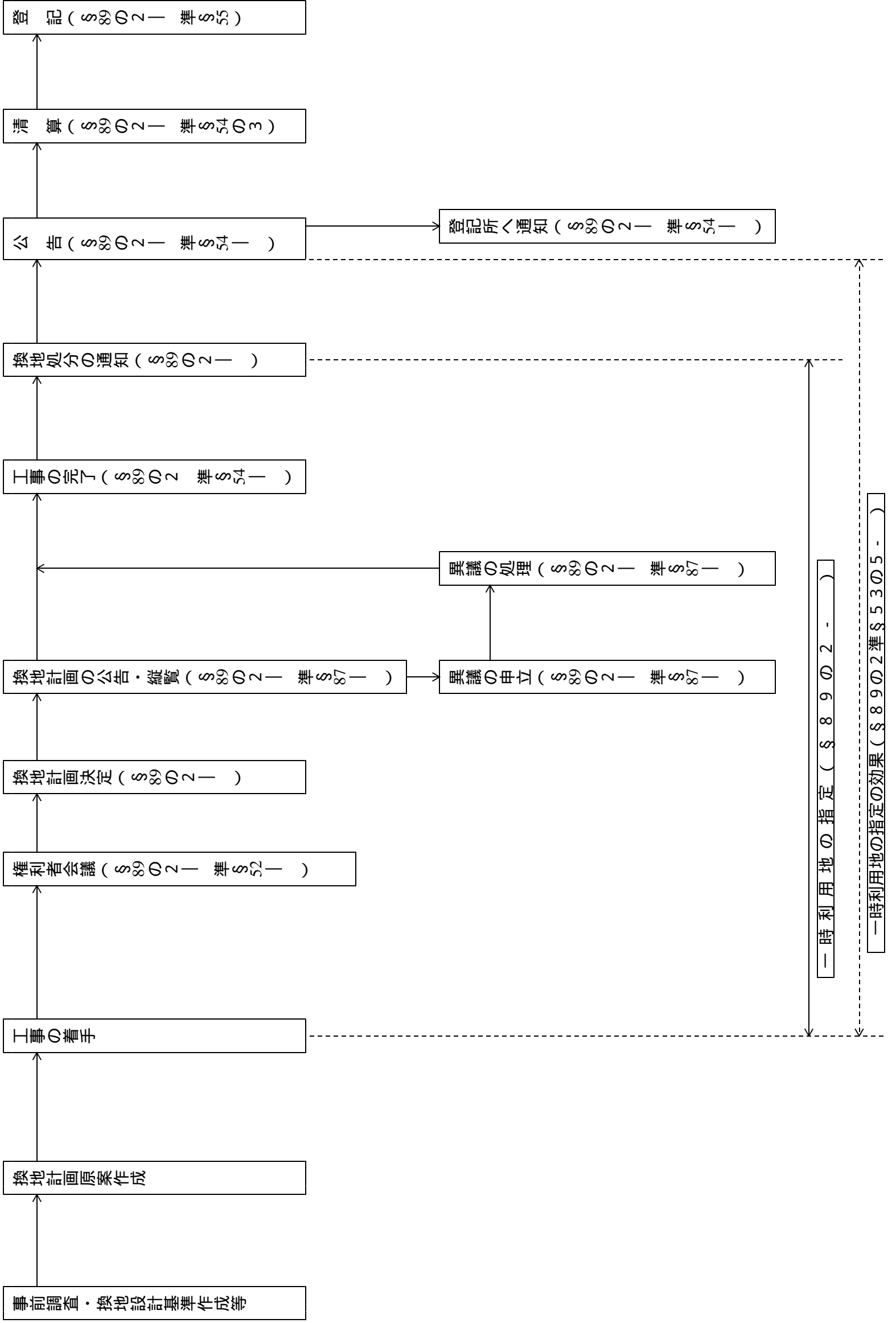
また、特定の個人に対する換地処分の取消又は執行停止が行われた場合、当該取り消された処分に係る個人の従前の土地とその他の関係権利者の換地との間で権利の重複が生じる等権利関係が錯綜するという問題がある。

(2) このように、同一の換地計画に基づく換地処分はその処分において相互に牽連関係を有しており、特定の換地処分の取消は他の既に確定している換地処分及びこれに基づき形成された私人の権利関係に多大な影響、混乱を及ぼすことが予測されることから、判例においても公共の福祉に適合しないとして事情判決がなされている場合も少なくない。

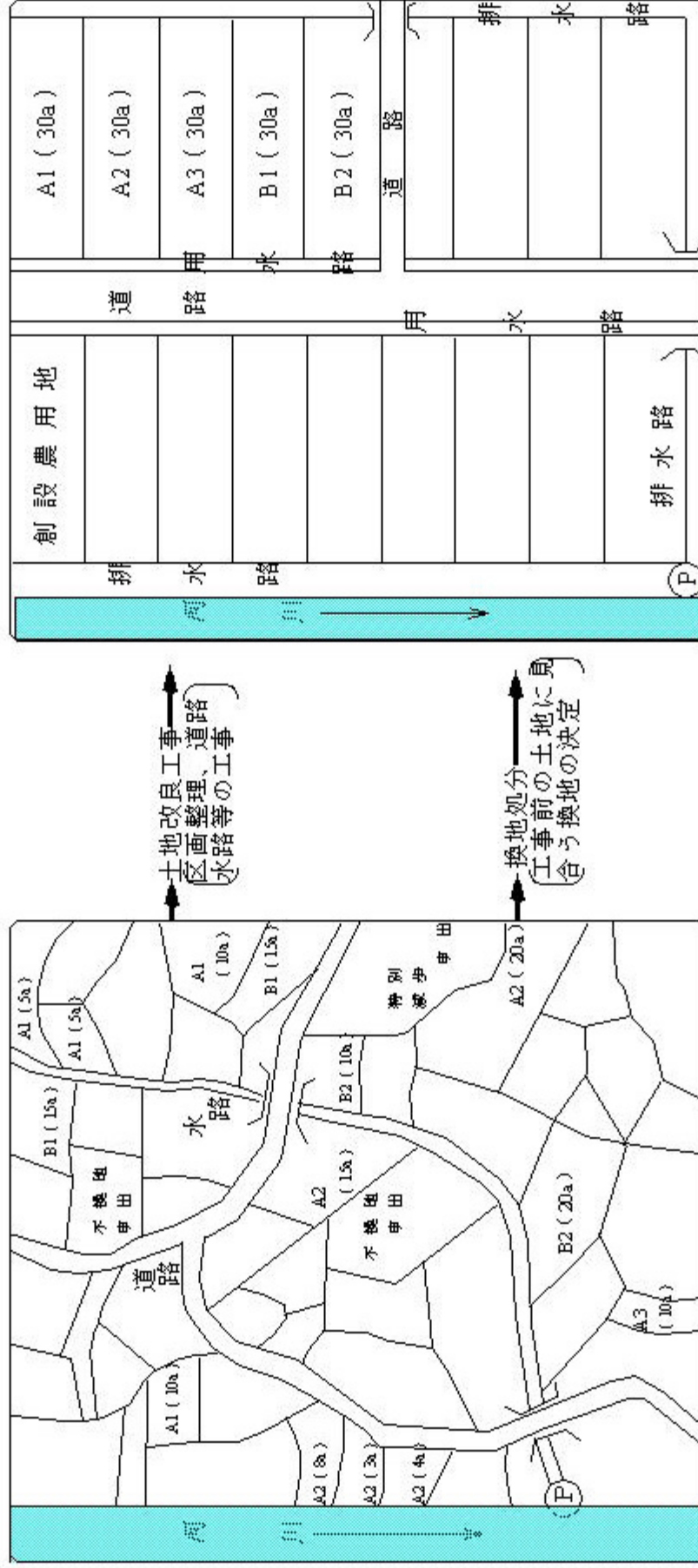
土地改良区を行う換地処分関係のフロー



国又は都道府県が行う換地処分関係のフロー



換地概念図



換地処分及び換地計画に関する判例について

1 換地処分の取消訴訟

(1) 行政処分の考え方

…換地処分については名あて人ごとに独立した行政処分とみる判例が多い。

- ・平成3年1月31日大阪高裁判決〔県営加古川市志方地区土地改良事業換地処分取消請求事件〕

「換地処分は、各人に対してなされた換地処分がそれぞれ独立した行政処分であり、したがって、抗告訴訟において訴えの対象となるのは、各人に対してなされた個々の換地処分である。しかしながら、換地処分は多数筆の土地について多数の関係者を対象として行われるものであって、通常相互に連鎖し関連しており、特定の者に対する換地処分が取り消されればその余の者に対する換地処分に影響を及ぼす場合がありうる」

- ・平成4年3月26日宇都宮地裁判決〔県営箒川沿岸地区土地改良事業換地処分取消請求事件〕

「(換地処分の)各通知ごとに当該通知を受けた関係権利者に対する独立した行政処分がなされているものと解するのが相当」

(2) 事情判決

…換地処分の取消については事情判決の判例があるが、換地計画に関する訴訟では実例なし(事業計画の違法について換地への影響を理由に事情判決を出している例はある)。

- ・平成7年3月15日東京高裁判決〔県営真壁北部地区土地改良事業換地処分取消請求事件〕(平成10年12月18日最高裁判決：原審支持)

「控訴人に対する本件換地処分は違法であるといわざるを得ないが…、本件事業は、換地対象総地積が100ヘクタール以上、総事業費17億円余に及ぶ土地改良事業であるところ、換地処分後、4年以上を経過し、本件の換地処分を前提とした各受益者の耕作地等の利用や権利の設定等が始まっていること、そのような中で本件換地処分を取り消すと、被控訴人は改めて控訴人に対する換地処分をしなければならぬが、それをするには、他の既に確定している換地処分の受益者に多大な影響を及ぼすことが予測され、公の利益に著しい障害を生ずることは避けられない。…/そうすると、本件換地処分の取消請求は、これを取り消すことが公共の福祉に適合しないと認められるので…、これを棄却するとともに、主文において本件換地処分が違法である旨の宣言をすることとする。」

2 換地計画に関する取消訴訟

(1) 換地計画の認可の処分性

…換地計画の認可については処分性ありとする判例が多い。

- ・平成7年10月4日広島地裁判決〔東広島市土地改良区換地処分取消請求事件〕

「換地計画が認可されることにより、その施行地区内の土地についてどのような換地が行われるかが具体的に確定し、土地改良区は、換地計画に定められた内容に即して換地処分を行うことが可能となる…ことに照らせば、換地計画に関する知事の認可は、施行地区内の土地の所有者等の権利に対し具体的変動を及ぼす行政処分と解すべきである。 / …すなわち、国等の行う換地計画決定にあっては…、同決定の土地改良事業の手續全体の中に占める位置は土地改良区の換地計画の認可とほぼ同一であり、その効果も同一であるが…土地改良法は、国等の行う換地計画決定を抗告訴訟の対象とするとの立法政策を採っているものと解されるところ、改良区による換地計画の認可は…、国等の行う換地計画決定と同視しうるのであるから、同様に処分性が肯定されるというべきである。」

- ・平成7年10月5日福井地裁判決〔織田町営中部地区土地改良事業換地計画認可処分取消請求事件〕

「一般に土地改良事業の換地計画は、換地処分の設計図的なものであるとしても、その内容は極めて具体的であり、その内容通りの換地処分のなされることが確実であることからすれば、右計画決定自体により、事業区域内の土地所有者の権利変動をもたらすといえ、いわゆる処分性が認められると考えられる。さらに、国又は都道府県が行う土地改良事業における換地計画決定は取消訴訟の対象となると解されるが、市町村の行う土地改良事業においては知事の換地計画の認可が右決定に相当する手続きであることから、右認可も同様に取消訴訟の対象となるものと解すべきである。」

(2) 認可前の換地計画自体の処分性

…認可前の換地計画については一般的に処分性が否定されている。

- ・昭和53年8月17日津地裁判決〔穴太土地改良区換地計画無効確認請求事件〕

「知事の認可を受けていない本件換地計画は効力を発生することなく、改良地区内の土地所有者等の権利に対し具体的な変動を与えることはない。 / さらに…認可に対し無効確認又は取消の訴を認容すれば関係者の権利保護に欠けるところはない。 / 従って、認可前の本件換地計画は無効確認又は取消訴訟の対象となる行政処分にはあたらず」

- ・昭和54年2月28日名古屋高裁判決〔同上〕

「土地改良法は、知事の認可にあたって換地計画について詳細な審査を行ってその適否を決定し、関係者による異議申立手續を経由すべきものとしている…のであるから、認可前の換地計画を行政事件訴訟法の行政処分であるとして無効確認訴訟又は取消訴訟の対象とする必要はないというべきである。」

3 異議申立棄却決定の取消訴訟

…国・都道府県営については取消訴訟に関して異議申立前置が法律上規定されていることから争いはないが、土地改良区営については処分性を認めない判例がある。

- ・平成3年6月28日名古屋地裁判決〔田村土地改良区換地計画異議申出棄却決定取消請求事件〕

「土地改良法52条の3及び9条2項ないし5項に規定する異議の申出は…、行政事件訴訟法3条3項にいう「審査請求、異議申立てその他の不服申立てに当たらないから、都道府県知事が土地改良法52条の3及び9条2項ないし5項の規定に基づいて行う右異議の申出を棄却する旨の決定は、行政事件訴訟法3条3項にいう「裁判」に当たらないことが明らかである。また、右異議申出棄却決定は、利害関係者の法的地位に何ら影響を及ぼすものでないから、同法3条2項にいう「処分」にもあたらないものというべきである。」

- ・平成10年12月18日長野地裁判決〔県営ほ場整備事業南徳地区換地計画異議申立棄却決定取消請求事件〕
請求棄却（異議申立棄却決定の処分性は認められている。）

4 換地計画の執行停止

…事例がほとんどない（換地処分に関しては全く確認されず）。

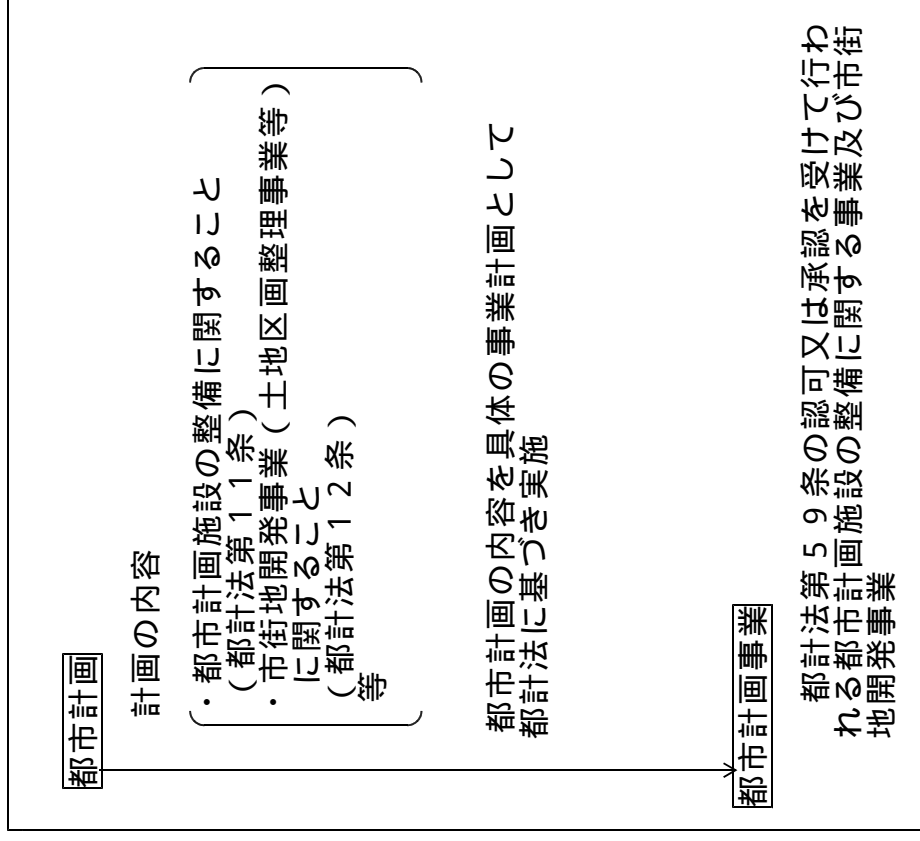
- ・平成11年3月4日広島高裁決定〔甲田町営市ヶ原地区土地改良事業換地計画執行停止申立事件〕

「申立人には、被申立人に対して異議申出をすることにより本件決定を是正する機会が付与されていることや、本件換地計画の一連の手続の中で占める本件決定の位置・役割などに鑑みると、現段階において、本件決定の執行を停止すべき緊急の必要性があるとは認められないというべきである。／さらに…、仮に本件決定が違法であるとしても、これにより申立人が現実に損害を被ることは通常考えられない上、換地手続においては、権利を失うと同時に他方で他の土地を取得し又は補償金を受領できるのであるから、いずれにしても、申立人に回復困難な損害が存するとはいえないというべきである。」

都市計画・都市計画事業の関係と農振計画・土地改良事業の違い

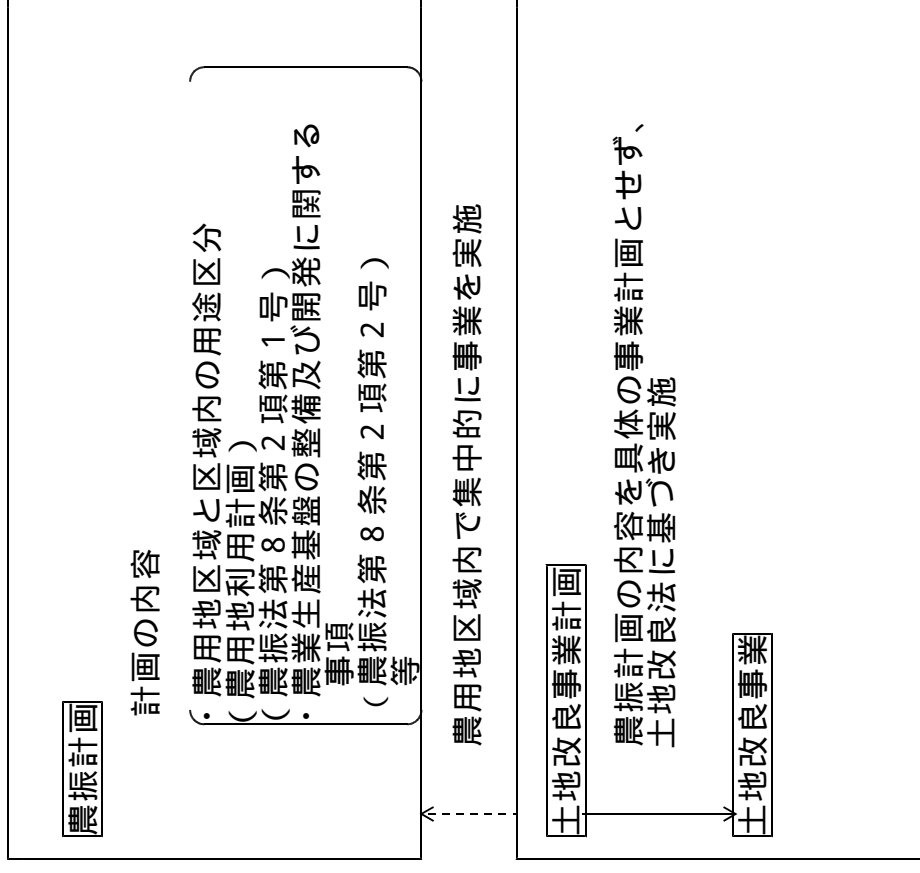
都市計画・都市計画事業

制度上のリンクあり



農振計画・土地改良事業

制度上のリンクなし



4 市町村農振整備計画の策定手続等について

市町村が策定する農業振興地域整備計画については、総合的に農業振興を図る行政計画として様々な利害調整を図った上で決定されることとされており、具体的には、

市町村議会の議決を経て定められる基本構想に即して定めること

5年ごとに農用地等の面積、土地利用、人口規模等についての現状及び将来の見通しについての基礎調査を行うこと（その際、集落座談会やアンケート調査により住民の意向調査を実施）

農業委員会への意見聴取を行うこと

都道府県知事への協議を行うこと

が求められているとともに、当該計画のうち農用地利用計画（農用地区域の設定等）については、地元住民の意向を十分に反映させるため、～に加え、以下のような手続を経て決定されることとされている。

市町村による公告、縦覧 30日間

農用地区域内の土地に係る権利者による異議申立て 縦覧終了後15日以内

市町村による異議申出に対する決定 縦覧終了後60日以内

都道府県知事に対する審査申立て 異議申立決定後30日以内

都道府県知事による裁決 審査申立後60日以内

5 転用に係る隣接農地所有者の原告適格に関する判例（昭和58年9月6日最高裁判所第3小法廷）の概要

1 事件の概要

本件は、新潟県知事が農地法第5条に基づきした訴外A・B間の農地転用を目的とする所有権移転許可処分に対し、隣接農地の所有者である原告が、農地が宅地に転用され、その地上に建物が築造されると隣接農地の日照、通風等が阻害されて農作物の収穫が激減し、農地としての効用が失われるおそれがあると主張して、本件許可処分の取消しを求めたもの。

2 判決要旨

農地法第5条による転用許可後の農地上に特定の建物が築造されることにより隣接農地の日照、通風等が阻害されて農作物の収穫が激減し、その農地としての効用が失われるおそれがあることは、許可自体によって直接もたらされる法律上の効果ではなく、転用後の農地上に特定の建物が築造されることによる事実上の影響にすぎないから、隣接農地の所有者が右許可の取消しを求める訴訟の原告適格を基礎づけるものではない。

3 農地転用許可基準の法定化

本判決当時においては、周辺農地における営農条件に支障を生ずるおそれがないこと等の転用許可基準は通達で規定されていたが、行政事務の基準をより一層明確化する観点から、農地法の一部を改正する法律（平成10年法律第56号）により法定化されたところである（第4条第2項及び第5条第2項）。