

令和6年予備試験 行政法

問題文

Xは、Y県A市の郊外において多数の農地がまとまって存在する地域（以下「本件地域」という。）内にある土地を所有している（以下、Xが所有する土地を「甲土地」という。）。本件地域は、北東から南西に向かって緩やかに下る地形をなしており、多くは田として利用されている。Xは、甲土地の北東部分に木造平屋建ての住宅（以下「本件住宅」という。）を建築してそこで居住するとともに、甲土地のその他の部分を畑（以下「本件畑」という。）として耕作し、根菜類を栽培している。本件畑は、農業用の用排水路に接続していないものの、本件地域には、高い位置にある田から低い位置にある田に向かって自然に水が浸透し流下するという性質があるため、本件畑の耕作条件は良好であった。Xは、本件畑で育てた野菜の販売により収入を得ることによって、生活を営んできた。

Bは、本件地域内に複数の農地を所有しており、それらの農地の中には、甲土地の南側に接する土地（以下「乙土地」という。）及び西側に接する土地（以下「丙土地」という。）がある。B及び土木建築会社Cは、乙土地を宅地として売り出すことを計画し、Cは、令和5年10月下旬頃から乙土地の造成工事（以下「本件造成工事」という。）に着手した。本件造成工事は、乙土地のうち本件畑に接する部分の地下にコンクリートの基礎を築き、その上にコンクリート製擁壁を設置して、同擁壁の上端まで造成土を入れるというものであった。同年11月半ば頃には本件造成工事が完成し、乙土地の地表面は本件畑の地表面より40センチメートルほど高くなった。

B及びCは、令和5年11月15日、乙土地をCの資材置場にするという名目で、農地法第5条第1項に基づき、同法にいう「都道府県知事等」に該当するY県知事に対して、乙土地にCの賃借権を設定することの許可を求める旨の申請（以下「本件申請」という。）をした。提出された許可申請書には、土地造成及び工事の着手時期が令和6年1月10日であることが記載されており、付近の土地等の被害を防除する施設については記載がなかった。本件造成工事によって造成された土地の面積は、同申請書に記載された土地造成の所要面積に合致するものであった。

Xは、令和5年11月20日、Y県の担当部局に赴き、本件造成工事によって本件畑の排水に支障が生じると主張して復旧を求めた。Y県の担当者Dは、B及びCに対し、本件畑の排水に支障を生じさせないための措置を採ることを指導し、Bは、丙土地上に、本件畑の南西角から西に向かう水路を設けた。この水路は、排水に十分な断面が取られておらず、勾配も十分なものではなかったが、Dは、目視による短時間の確認を行っただけで、Bが指導に従って措置を採ったと判断した。Dの報告を受けたY県知事は、農地法第5条第2項第4号にいう「周辺の農地（中略）に係る営農条件に支障を生ずるおそれがあると認められる場合」には当たらないと認定して、令和6年1月9日、本件申請を許可する処分（以下「本件処分」という。）をした。

令和6年5月頃、本件畑は、付近の田に入水がされた際に冠水するようになった。特に本件畑の南側部分の排水障害は著しく、同部分では常に水がたまり、根菜類の栽培ができない状態になっている。本件畑の排水を改善するために、本件畑に盛土をし

てかさ上げをする工事を行う場合、その費用（以下「本件費用」という。）は120万円余と見込まれている。同年6月の時点において、本件住宅に関する損害は発生していないが、Xは、本件住宅の床下が浸水による被害を受けるおそれもあると考えている。

Xは、法的措置として、令和6年6月中に本件処分の取消訴訟（以下「本件訴訟1」という。）を提起するとともに、本件処分によって本件費用相当額の損害が発生したことを理由とする国家賠償請求訴訟（以下「本件訴訟2」という。）及びY県知事がCに対して農地法第51条第1項に基づく原状回復の措置命令をすることを求める義務付け訴訟（以下「本件訴訟3」という。）を提起することを検討している。

以上を前提として、以下の設問に答えなさい。また、農地法の抜粋を【資料】として掲げるので、適宜参照しなさい。なお、【資料】に掲げられていない同法の規定については、考慮しなくてよい。

〔設問1〕

Xは、本件訴訟1における原告適格についてどのような主張をすべきか、検討しなさい。

〔設問2〕

Xが本件訴訟1における原告適格を有することを前提として、以下の各小問に答えなさい。

- (1) Xは、本件訴訟2において、国家賠償法第1条第1項の「違法」及び「過失」についてどのような主張をすべきか、検討しなさい。
- (2) Xは、本件訴訟3において、行政事件訴訟法第37条の2第1項の要件及び農地法第51条第1項の処分の要件が充足されることについてどのような主張をすべきか、検討しなさい。

【資料】

○ 農地法（昭和27年法律第229号）（抜粋）

（農地又は採草放牧地の権利移動の制限）

第3条 農地又は採草放牧地について所有権を移転し、又は（中略）賃借権若しくはその他の使用及び収益を目的とする権利を設定し、若しくは移転する場合には、政令で定めるところにより、当事者が農業委員会の許可を受けなければならない。

（以下略）

一～十六 （略）

2～6 （略）

（農地又は採草放牧地の転用のための権利移動の制限）

第5条 農地を農地以外のものにするため（中略）、これらの土地について第3条第1項本文に掲げる権利を設定し、又は移転する場合には、当事者が都道府県知事等の許可を受けなければならない。（以下略）

一～七 （略）

2 前項の許可は、次の各号のいずれかに該当する場合には、することができない。

（以下略）

一～三 （略）

四 申請に係る農地を農地以外のものにする（中略）により、土砂の流出又は崩壊その他の災害を発生させるおそれがあると認められる場合、農業用排水施設の有する機能に支障を及ぼすおそれがあると認められる場合その他の周辺の農地（中略）に係る営農条件に支障を生ずるおそれがあると認められる場合

五～八 （略）

3～5 （略）

（違反転用に対する処分）

第51条 都道府県知事等は、（中略）次の各号のいずれかに該当する者（以下この条において「違反転用者等」という。）に対して、土地の農業上の利用の確保及び他の公益並びに関係人の利益を衡量して特に必要があると認めるときは、その必要の限度において、第4条若しくは第5条の規定によつてした許可を取り消し、その条件を変更し、若しくは新たに条件を付し、又は工事その他の行為の停止を命じ、若しくは相当の期限を定めて原状回復その他違反を是正するため必要な措置（中略）を講ずべきことを命ずることができる。

一 第4条第1項若しくは第5条第1項の規定に違反した者又はその一般承継人

二、三 （略）

四 偽りその他不正の手段により、第4条第1項又は第5条第1項の許可を受けた者

2～5 （略）

解説

※広島高裁岡山支判平 28.6.30 及び水戸地判平 24.1.13 を素材とした問題だと思われる。

第1 設問1について

1 本件処分を争うにつき、Xに原告適格があるかが問われている。本件処分はB及びCを名宛人として行われているため、Xは第三者である。そのため、小田急訴訟（最大判平 17.12.7【百選Ⅱ159】）で提示された第三者の原告適格を論じる際の定式を引用し、Xの原告適格の有無を検討することが求められる。

2 被侵害利益について

Xが主張する被侵害利益として考えられるのは、本件畑で根菜類を育てるという事業上の利益（営農上の利益）である。出題趣旨においても、「農地法第5条第1項の許可がなされたことによって第三者である農家が農業上の被害を受けたという事実に基づいて、取消訴訟の原告適格……について基本的な理解を試す」とされており、上記営農上の利益が被侵害利益であると考えられる。

ここで、Xは本件住宅の床下が浸水による被害を受けるおそれもあると考えていることから、Xは本件住宅の床下浸水によって自己の財産権を侵害されない利益、ないし、本件住宅の床下浸水によって自己の生命身体が侵害されない利益を主張するとも考えられる。

しかし、財産権についてはこれを保護すると読み取ることができる規定が必要となるところ、資料に掲載された農地法（以下「法」という。）の条文からは財産権を特に保護することは読み取れない。総合設計許可事件判決（最判平 14.1.22【百選Ⅱ158】）及び林地開発許可事件判決（最判平 13.3.13【百選Ⅱ157】）を比較すれば、財産権が個別的利益として保護されているというには、当該処分の要件規定ないし法の目的規定において国民の財産を保護する趣旨であると読み取れる必要がある。そのため、財産権を被侵害利益とするのは、Xの主張としてふさわしくない。

また、法令においてA、B、「その他の」Cと記載されている場合、「その他の」の前に出てくる言葉であるA・Bは、後に出てくる広い意味の言葉であるCの例示である。そのため、法5条2項4号の「土砂の流出又は崩壊その他の災害を発生させるおそれがあると認められる場合」とは、同号の最後に「その他の周辺の農地（中略）に係る営農条件に支障を生ずるおそれがあると認められる場合」とあることから、「周辺の農地（中略）に係る営農条件に支障を生ずるおそれがあると認められる場合」の例示であることがわかる。「土砂の流出又は崩壊その他の災害」も営農条件に支障を生ずるおそれがあると認められる場合の一例であるから、これをもって転用される農地付近に居住する者の生命身体を個別的利益として保護しているというには、無理がある。また、農地転用時には開発行為が行われることが多く、開発行為によって周辺住民の生命身体が侵害されないかは、農地法ではなく都市計画法の開発許可制度によって審査される。ストロングライフ事件判決（最判昭 56.2.26【百選Ⅰ57】）でも述べられたように、1つの行為に対して当該法律のみならず他の法令による規制が及んでいる場合には、個々の法律がそれぞれの目的に応じて個別的に取り上げて規制するのに委ねられている趣旨と解することもできる。

模範答案

1 第1 設問1

Xは、本件畑で根菜類を育てるという営農上の利益を被侵害利益として、原告適格（行政事件訴訟法（以下、行訴法と略記する）9条1項）が認められると主張する。

- 1 行訴法9条1項の「法律上の利益を有する者」とは、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者をいう。法律上保護された利益というためには、原告の主張する当該利益が、処分の根拠法令において、行政庁が処分を行う場合の考慮要素とされていることが必要となる。そして、当該行政法規が当該利益たる不特定多数者の具体的利益を専ら一般公益に吸収解消させるにとどめず、個々人の個人的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含む場合には、この利益も法律上保護された利益に当たる。この判断の際には、9条2項に掲げられている考慮要素を考慮する。
- 2 Xは、本件造成工事がされたことにより、本件畑に排水障害が生じ、南側部分では水がたまり根菜類が栽培できなくなった。そこで、Xは、本件畑で根菜類を育てられないことを理由に、営農上の利益を侵害されたと主張する。
- 3 本件処分の根拠規定である農地法（以下「法」という。）5条1項は、農地転用をするには、許可を必要とする。許可要件は同条2項各号に該当しないことであり（同項柱書）、同項4号は、「周辺の農地（中略）に係る営農条件に支障を生ずるおそれがあると認められる場合」と規定し、この場合には許可がされない。この規定の趣旨は、農地転用により、周辺農地の環境が変化し、営農条件が悪化しうることによる鑑み、農地としての利用の確保（法5条1項柱書参照）及び営農条件の保全の観点から、営農条件に支障を生ずる場合には、農地転用を許可しないことにある。そして、農地転用の影響を受ける農地は、自然的条件によって決まるが、一定の範囲に限定される。そのため、法

- 2 5条2項4号の要件の認定の際には、農地転用により影響を受けると考えられる特定の範囲の農地に着目し、営農条件に支障が生じないかを考慮する。そして、特定範囲の農地に着目して審査がされることから、この特定範囲の農地の営農上の利益を個別的利益として保護しているといえる。

したがって、農地転用により営農条件に支障を生ずるおそれがある特定範囲の農地における営農上の利益は法律上保護された利益に当たり、同利益を侵害された者に原告適格が認められる。

- 4 Xは、B及びCの農地転用により、本件畑における営農上の利益を侵害されたといいえるから、Xに原告適格が認められる。

第2 設問2(1)

- 1(1) 国家賠償法1条1項の「違法」とは、公務員が職務上通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく漫然と公権力の行使を行うことである。国家賠償法1条1項の「違法」というためには、そもそも加害行為とされている行為が法令に反するものである必要がある。
- (2) 行政庁であるY県知事は、法5条2項4号に該当しないことを理由として、法5条1項に基づき、加害行為である本件処分をしている。本件処分がされる前の令和5年11月20日時点で本件畑所有者Xにより、畑に排水障害が生じるとの主張がされており、本件処分後において実際に本件畑の排水障害が生じている。このことからすれば、本件処分時点において、実際には営農条件に支障を生ずるおそれがあったといえ、法5条2項4号に該当するといえる。しかし、Y県知事は法5条2項4号に該当しないとして法5条1項に基づいて本件処分をしており、本件処分は違法である。

前述のように周辺農地の所有者から排水障害という営農条件に支障を生ずるおそれがあることが主張されているのであるから、Y県知事は、実際に排水障害が起きないかを