

農地転用問題調査報告書

平成22年3月23日

豊田市農地転用問題調査委員会

目 次

ページ

第 1	はじめに	1
1	調査委員会が設置された経緯 (1)	
2	調査委員会の任務 (1)	
3	調査委員会の活動実績 (2)	
第 2	豊田市幸町における農地転用に係る事実経過	4
1	事件の発端 (平成 19 年 1 月ころから 3 月ころまで) (4)	
	(1) A 氏の農振除外申出に対する対応 (4)	
2	事件の進展 (平成 19 年 4 月ころから 11 月ころまで) (8)	
	(1) 「農地区分」の検討 (8)	
	(2) 農地区分をめぐる県の新たな判断 (10)	
	(3) 「5 月会議」の開催 (11)	
	(4) 「7 月会議」の開催 (13)	
	(5) 「既存の施設の拡張」という手法 (15)	
	(6) 「農地転用許可」の法的根拠 (17)	
	(7) 農地転用手続完了までの経過 (19)	
3	事件の展開 (平成 19 年 12 月ころ) (21)	
	(1) 再度の B 社の工場建設の動き (21)	
	(2) 「持ち回り」のチェック (22)	
4	事件の顕在化 (平成 20 年 2 月ころ) (24)	
	(1) 土地改良区からの通報と市、県の対応 (24)	
	(2) 市開発審査会 (26)	
	(3) 総務部庶務課への相談 (28)	
	(4) 事業者の事情聴取と違反転用報告 (29)	

5	事件の収束（平成20年3月以後）（31）	
	（1）県の是正勧告等（31）	
	（2）「農業従事者の就業機会の増大に寄与する施設」（33）	
	（3）再度の農地転用許可完了までの経過（34）	
第3	職員の違法又は不当な職務行為の有無の認定	36
1	職務行為の違法性、不当性の判断基準（36）	
2	職務行為の違法性、不当性について（36）	
	（1）「既存の施設の拡張」での農業委員会の意見書の作成について（36）	
	（2）「持ち回り」のチェックについて（37）	
	（3）「事業者・申請者の事情聴取」の報告について（37）	
	（4）「農地転用許可事業の履行完了」の仮装について（38）	
	（5）「職務権限規程に反する権限行使」について（39）	
	（6）「職員の指南」の有無について（39）	
第4	職員の違法又は不当な職務行為の原因の究明	43
1	県への過大な依存心がある（43）	
2	法知識が不十分である（44）	
3	組織的対応ができていない（45）	
4	市と県の役割分担、調整ルールなどが不明確である（45）	
5	庁内組織間の連携が不十分である（46）	
6	市民感覚からのズレがある（47）	
第5	法令を遵守した職務行為の確保のために市がとるべき措置	48
1	事務執行（48）	
	（1）事務引継ぎの徹底（48）	
	（2）相談記録の作成と課内供覧の義務付け（48）	
	（3）課員の情報共有及び情報交換（オープンな協議）（48）	
	（4）農振除外申出書類の処理のルール化（49）	
	（5）共通の農地区分又は農地区分の判定手続の作成（49）	
	（6）県市の対応手順や役割分担の明文化（49）	

- (7) 事業実施の确实性の確認 (50)
- (8) 「持ち回り」のチェック事務の改善 (50)
- (9) 庁内組織間の連携の強化 (51)
- (10) 「市農業委員会委員」の支援体制の充実 (51)

2 組織・職場風土 (52)

- (1) 組織の使命、目的の再確認と職員への徹底 (52)
- (2) 「内部公益通報窓口」及び「外部相談窓口」の活用 (52)
- (3) 人事異動の適正化、適正数の人員配置等 (52)
- (4) 職務に関する専門的知識の修得 (53)
- (5) 法令遵守意識の徹底 (53)

第6	おわりに	54
----	------	-------	----

◆資料

1	事件現場位置図	55
2	農地転用許可の経過	55
3	豊田市農地転用問題調査委員会設置要綱	56

第 1 はじめに

1 調査委員会が設置された経緯

- (1) 平成 21 年 5 月 28 日、豊田市幸町地内の農地約 3,000 平方メートルが不正に農地転用されたとして、豊田市役所が農地法違反（虚偽申請）の容疑で愛知県警の捜索を受けた。続いて同年 8 月 3 日には本市産業部農政課長が不正な農地転用に関与したとして同容疑で書類送検されるという事件が発生した（同年 12 月 22 日に不起訴処分（起訴猶予））。
- (2) 市は、法令を遵守して職務を執行すべき職員がその所管する事務に関し法令違反の疑いで書類送検されたことは極めて遺憾であり、かつ、市民の市政に対する信頼を損ないかねない重大事件であるとの認識に立ち、平成 21 年 8 月 10 日、豊田市農地転用問題調査委員会（以下「調査委員会」という。）を設置し、本件事案にかかわる事実調査と原因究明の調査を行うこととした。

なお、農地転用事務は、市長とは別の執行機関である農業委員会の所管であるが、農業委員会の了解を得て市長部局で調査を行うものとした。

調査委員会は、迅速に調査審議を行うため、次のとおり市職員 3 名で構成された。

役 職	氏 名	備 考
会 長	福嶋 兼光	豊 田 市 総 務 部 長
委 員	藤村 信治	豊 田 市 総 務 部 調 整 監
委 員	太田 隆	豊 田 市 総 合 企 画 部 調 整 監

2 調査委員会の任務

調査委員会の任務は、以下の 4 点について調査審議し、調査結果を市長に報告することである。

- ① 豊田市幸町における農地転用に係る事実経過
- ② 職員の違法又は不当な職務行為の有無
- ③ 職員に違法又は不当な職務行為があった場合は、その原因の究明
- ④ 法令を遵守した職務行為の確保のために市がとるべき措置

3 調査委員会の活動実績

調査委員会は、平成21年8月31日以後、下記のとおり合計17回の会議を開催し、この間、関連資料の収集と検討及び本件農地転用事務に携わった市農政課職員及び関係部署職員計10名から事実経過について事情聴取を行った。

なお、法令上、本件農地転用の許認可権は愛知県知事にあり、実際の農地転用事務は、市と県との相談、協議、報告など密接な連携の下に進められたものである。そのため調査委員会では本件農地転用事務に携わった県職員の事情聴取を計画したが県の協力が得られず、聴取することができなかった。

記

第 1 回	8月31日（月）16：00～17：00 スケジュール、調査事項及び調査方法の検討 ほか
第 2 回	9月15日（火）13：00～17：00 現地調査、事件の概要、調査の要点の検討 ほか
第 3 回	9月25日（金）15：00～17：00 聴取職員及び聴取事項の検討 ほか
第 4 回	10月14日（水）15：00～17：30 事実経過の調査（その1）（当時の農政課職員2名の聴取）
第 5 回	10月20日（火）10：00～12：10 事実経過の調査（その2）（当時の農政課職員2名の聴取）
第 6 回	10月28日（水） 9：00～11：45 事実経過の調査（その3）（当時の農政課職員2名の聴取）
第 7 回	11月 5日（木） 9：00～11：00 事実経過の調査（その4）（当時の開発審査課職員2名の聴取）
第 8 回	11月20日（金） 9：00～11：20 調査の中間整理（判明した重要な事実、争点、明らかにすべき事実ほか）
第 9 回	11月26日（木） 9：00～11：40 事実経過の調査（その5）（当時の農政課職員1名の聴取）

第10回	12月11日(金) 15:00~17:00 違法又は不当な職務行為の有無及びその原因の究明の検討
第11回	12月21日(月) 14:10~16:30 法令遵守のために市がとるべき措置の検討
第12回	1月8日(金) 9:00~10:40 報告書案の検討(その1)
第13回	1月26日(火) 14:00~15:30 報告書案の検討(その2)
第14回	2月4日(木) 14:00~16:40 報告書案の検討(その3)
第15回	2月26日(金) 13:00~14:10 報告書案の検討(その4)
第16回	3月8日(月) 10:00~12:00 報告書案の検討(その5)
第17回	3月17日(水) 10:00~11:30 報告書案の決定

※上記とは別に、12月21日に当時の開発審査課職員1名に対して調査委員会事務局において聴取を実施した。

第2 豊田市幸町における農地転用に係る事実経過

1 事件の発端（平成19年1月ころから3月ころまで）

（1）A氏の農振除外申出に対する対応

ア 平成19年1月18日にA氏が都市整備部開発審査課（以下「市開発審査課」という。）に来庁し、豊田市幸町前田103番1の土地（103番1及び103番2の土地が分筆、合筆を経て現在103番1となっている。以下「本件土地」という。）（資料「事件現場位置図」55頁参照）にB株式会社の工場（以下「B社の工場」という。）を建設したいと相談した。

本件土地は農地であり、農業振興地域の整備に関する法律（以下「農振法」という。）や農地法により開発や権利移動について各種の制限が課されている。そのため所管課である産業部農政課（市農業委員会事務局を兼ねる。以下単に「市農政課」という。）のC職員とD職員が市開発審査課に出向いた。

イ 市農政課C職員は、本件土地は農地法に規定する農地区分では、原則として農地転用が不許可とされる「第1種農地」に該当すると認識していた。また、第1種農地においても例外的に農地法第5条の規定による農地転用（以下単に「農地転用」という。）が許可される場合があるが、単に工場を建設するという事業目的はこれにあてはまらなかった。そのためA氏の話聞いたC職員は、A氏に対して『（農地転用の）許可条件にありませんから、B社の工場は建ちませんよ』と回答した。

その際、C職員は、『可能性としては集落サービスでは』と話しているが、それはあくまで農地法上、許可される事業を一般論として説明したものであると証言している。

ウ 記録によると、この相談以前にも、本件土地で平成17年秋ころには流通業務施設建設で、平成18年1月ころにはこの相談と同じB社の工場建設で農用地区域からの除外（以下「農振除外」という。）、農地転用をしたいとの相談がそれぞれ別の者から市農政課に対してなされたが、いずれも市農政課C職員の農地転用の許可要件に合致しない

との説明により相談は終了していた。

☆「市農業委員会」の役割等

農業委員会は、農業委員会等に関する法律に基づき設置された市町村の執行機関である（農業委員会等に関する法律第3条第1項）。

市町村長、都道府県知事は、地方自治法に基づき設置された市町村、都道府県の執行機関である（地方自治法第139条）。

農業委員会、市町村長は、ともに市町村の執行機関であるが別個の機関であり、農業委員会は市町村長の指揮監督は受けない。

本件事案との関連では、農業委員会は、農地の転用のための権利の設定、移転につき県知事が許可する場合の「申請書の受理」、「申請書の送付」及び「意見書の添付」（農地法施行令第1条の15第1項及び第2項）の事務を所掌している。

市長は、農地転用に先立って、「農用地区域から除外するための農業振興地域整備計画（農用地利用計画）の変更」（農振法第13条第1項）の事務を所掌している。

そして県知事は、「農地転用の許可処分」（農地法第5条第1項）や「許可の取消し、原状回復命令などの監督処分」（農地法第83条の2）の事務を所掌している。

本市の農業委員会の事務部局の職員の定数は12人（豊田市職員定数条例第2条第1項第7号）で、市長の補助職員である産業部農政課の職員が農業委員会の事務局長及び職員を兼務している（豊田市農業委員会事務局規程第5条）。

☆「農振除外」と「農地転用」

都道府県知事が指定した「農業振興地域」が区域内にある市町村は、都道府県知事と協議して「農業振興地域整備計画」を定めなければならない（農振法第8条第1項、第4項）。

そして農業振興地域整備計画中で都道府県知事の同意を得て農用地として利用すべき土地の区域（農用地区域）等を定めた計画を「農用地利用計画」という（農振法第8条第2項第1号）。

農用地区域は、今後長期にわたり農業上の利用を確保すべき土地として定められ、農業投資は農用地区域に集中して実施することとなっている。

このため、農用地区域内に存在する農地は転用が許可されないこととされており（農地法第5条第2項第1号）、転用しようとする場合は、その前に農地を農用地区域から除外する必要がある。農用地区域からの除外は農業振興地域整備計画（農用地利用計画）の変更手続という形で行われる（いわゆる「農振除外手続」）。

実務では、市が農用地区域内の農地の所有者から農振除外申出を受け付けた上で、農業振興地域整備計画の変更案について農業委員会、土地改良区などからの意見聴取、公告縦覧、知事の同意などの手続を経て計画を変更する。

本市では計画変更の事務手続上、3月、6月、9月、12月の年4回、農地の所有者から農振除外申出の受付を行っている。

農振除外手続は、農地を転用するために農用地区域から外すというものであるから、農振除外後に事業が確実に履行されることが求められる。したがって、農地法の転用許可见込みなど関係法令の制限をクリアする見込みがあることが農振除外の要件とされている。

エ その後、A氏は何度か市農政課に相談に訪れたが、平成19年2月下旬ころ、B社の工場建設を目的とする「農地利用計画変更（除外）申出書」（以下「農振除外申出書」という。）を市農政課に置いていった。市農政課C職員は、後日、A氏が市農政課に来た際に『（許可要件に該当しないから）受付もできないからね』と言ったがA氏はそのまま帰っていった。

C職員は、農地転用の許可見込みがない農振除外申出書を預かっていてもしかたがないので書類をA氏に返却しようと考えたものの、その後A氏は市農政課に顔を出すこともなく、また、平成19年4月1日付けで自身が人事異動で他課に替わることとなったため、後任の市農政課E職員に『（A氏は）待っていても（書類を）取りに来ないから郵送でもいいから返しておいてくれ』と引き継いだ上で異動したと証言している。

オ 市農政課C職員が作成した平成19年3月29日の日付がある「事務引継ぎ事項」と題する当時の引継書には、「A案件『6月除外案件』について、2月下旬において県農政課に事例として相談中、農地法としては、許可要因が無いと理解している。『県・F職員、G職員』（中略）、申請地が第一種農地、農用地」との記述がある。当時の担当者は本件農振除外申出が農地転用の許可見込みがない、したがって農振除外できない案件と認識していたこと、また、最初の段階から農地転用の許認可権を有する県（所管は愛知県豊田加茂農林水産事務所農政課。以下「県事務所農政課」という。）と相談しながら対応していたことがうかがわれる。

カ なお、農振除外申出書の返却に関する引継ぎについて後任者の市農政課E職員は、『前任者から、A氏からの農振除外の相談についてはダメだと断ってある旨の引継ぎは受けたが、A氏が出した農振除外申出書を市農政課において預かっていることについては引継ぎを受けていない。年度が替わった平成19年4月下旬ころ（ただし、農振除外申出書を見つけた時期については市農政課職員により記憶にズレがある。）に業者から指摘を受け、初めて机のひきだしに書類が入っ

ているのを発見した』旨を証言している。

キ いずれにしても、A氏が市農政課に提出した本件農振除外申出書は、受付も返却もされないまま3か月くらいの期間、そのまま放置され、後に事業者が市に対して要求を行う理由の一つとなった。

ク 本件農振除外申出に対する平成18年度末ごろの市農政課職員の認識としては、『C職員は、一貫して工場はダメだと言っていた。話はこれ以上進まない印象であった』、『業者が工場を作りたいということで、担当のほうに聞きに来ていました。その当時は“工場はできませんよ”ということで、19年3月は終わっていました』というものであり、当時は格別注意すべき案件であると受けとめられてはいなかった。

2 事件の進展（平成19年4月ころから11月ころまで）

（1）「農地区分」の検討

ア 平成19年4月1日付けの人事異動によりH職員に替わりI職員が市農政課長に就任した。

平成19年4月ころになるとA氏に替わりJ会社J氏が本件土地の農振除外、農地転用の相談に来庁するようになった。J氏への対応は、主に市農政課E職員とI職員が行った。

イ 市農政課では県事務所農政課との相談結果も踏まえ、それまでと同様に第1種農地であり、工場の建設目的での農地転用は許可される見込みがないと判断していたので、農振除外はできないという姿勢であった。

しかし、J会社J氏から第2種農地、第3種農地として扱えるのではないかとの相談を受け、市農政課I職員はいわゆる「2種落ち」、「3種落ち」の可能性も含めて農地転用の許可見込みについて、再度、県事務所農政課に確認するよう部下に指示した。

☆「農地区分」と「農地転用」

農地法は、農地を営農条件及び市街地化の状況から下記のとおり区分し、区分により転用の制限に強弱をつけ、優良な農地を保全しようとしている。

農地区分	営農条件、市街地化の状況	転用許可の方針
農用地区域内農地	市町村が定める農業振興地域整備計画で農用地区域とされた区域内的の農地	原則不許可
甲種農地	市街化調整区域内的の土地改良事業等の対象となった農地（８年以内）等特に良好な営農条件を備えている農地（３０a区画にほ場整備された田など）	原則不許可（不許可の例外として「日常生活又は業務上必要な施設」等が定められている。）
第１種農地	２０ha以上の規模の一団の農地、土地改良事業等の対象となった農地等良好な営農条件を備えている農地	原則不許可（不許可の例外として「日常生活又は業務上必要な施設」等が定められている。第２種農地、第３種農地の要件に該当する場合は第２種農地、第３種農地に区分される。）
第２種農地	鉄道の駅が５００m以内にある等市街地化が見込まれる農地又は生産性の低い小集団の農地	周辺の土地に立地することができない場合等は許可
第３種農地	鉄道の駅が３００m以内にある等の市街地の区域又は市街地化の傾向が著しい区域にある農地	原則許可

本件土地は、県営ほ場整備事業上郷西部地区（平成７年度に事業完了）の区域内にある。同整備事業は、計画では大型機械化営農を前提に１耕区１２０a区画を基本に整備されたものである。

(2) 農地区分をめぐる県の新たな判断

ア 市農政課 I 職員の指示を受けた E 職員は、農地転用の許可見込みについて、県事務所農政課と協議を続けた。

ところが平成 19 年 5 月ころ、県事務所農政課は、本件土地の農地区分について「第 1 種農地」ではなく「甲種農地」であるとの判断を示した。「甲種農地」は原則として農地転用が許可されない農地区分であることは「第 1 種農地」と同様であるが、例外的に許可される事業が「第 1 種農地」と比較して、より限定されたものとされている。また、「第 1 種農地」のように農地法の要件に該当すれば、より制限が緩やかな「第 2 種農地」や「第 3 種農地」として扱われるいわゆる「2 種落ち」、「3 種落ち」という制度もない。

イ 市農政課においては、過去からその当時まで限られた農地（ほ場整備事業完了後 8 年を経過していない農地など）を除き、市内に「甲種農地」は存在しないという認識で農振除外事務や農地転用事務を進めてきていた。また、農地転用の許認可権を有する県からもそのことに対して特に異論が唱えられたこともなかった。したがって本件事案はもちろん、過去の他の案件についても、市は「第 1 種農地」であることを前提に事業者や農地所有者の相談を受け、許認可申請に対する指導・助言を行うなどしてきていた。

そのため、県事務所農政課が農地区分を「甲種農地」と判断したことは、実務上、住民の相談や申請の受付窓口として農政の第一線を担っている市農政課にとっては、従前と矛盾する対応を余儀なくされ、窓口の混乱や市への不信感を生じさせるおそれがあるものであった。

ウ ただし、農地区分をめぐる市農政課と県事務所農政課とのやりとりの経過については別の資料がある。市農政課作成の「相談・処理記録カード」によると、平成 19 年 5 月 15 日、市農政課 K 職員は、本件事案とは別の事業者から本件土地の近隣で流通業務施設を建設したいとの相談を受けた。その際、事業者から「2 種に落ちないか？」との相談を受けたため、県事務所農政課 G 職員と協議し、本件土地一帯は「甲種農地」と判断できるとの結論に至った。そこで、市農政課 E

職員とともに事業者に対して『甲種農地であるから2種に落ちない』と回答したところ、事業者からは『なぜ急に1種から甲種なのか?』と問われたという内容が記録されている。

この記録は、I職員と農政・農地担当内で回覧され、I職員は意見欄に『今回このエリアについて甲種と判断したが、他でも同様の事例が予測されるため、(農業委員会)事務局として甲種と判断すべき区域について洗い直しをし、担当内で徹底しておくこと』と記述している。

この相談は本件事案とほぼ同時期に、本件土地の近隣農地を対象に行われており、県事務所農政課において農地区分に関し新たな判断をしていることを示すものであった。

エ このようなことがあったものの、県事務所農政課が本件土地に関し、「甲種農地」との判断を明確に示すまで、市農政課職員には本件土地一帯が「甲種農地」であるとの共通認識は存在しなかった。

この農地区分の変更も後に事業者が市に対して要求を行う理由の一つとなった。

(3)「5月会議」の開催

ア 県事務所農政課が本件土地一帯の農地区分を「第1種農地」ではなく「甲種農地」と判断したことは、従前からの市農政課の農地区分の認識と異なるものであったが許認可権を有する県の判断であるため、最終的には市農政課も「甲種農地」として扱うこととした。

「甲種農地」ということになれば、「第1種農地」と異なり「2種落ち」、「3種落ち」の可能性はなくなる。平成19年5月中旬ころ市農政課はJ会社J氏に、『甲種農地であり、工場の建設は農地転用の許可要件にないため、B社の工場の建設はできない』旨の説明をし、J氏の下承を得た。

イ その翌日くらいにL会社L氏が市農政課に連絡してきた。L氏は職員に対し『A氏から書類を受け取っているはずだが、それが進んでいないのはどういうことだ』と言って、2月下旬にA氏から提出された

農振除外申出書が放置されていることの責任を追及し、本件土地が「甲種農地」となってしまったことについての説明を求めた。

そこで市農政課は平成19年5月下旬ころ市と事業者の会議の場を設定した。この会議（以下「5月会議」という。）は、市農政課からはI職員、M職員、E職員が、事業者からはL氏、N事務所事務員が出席し、市農業委員会室で行われた。

ウ 記録によれば、5月会議で市農政課は本件土地が甲種農地であり工場の建設はできない旨を説明したが、L会社L氏は2月下旬にA氏が提出した農振除外申出書に関し『あの書類はどうした？』、『あの書類は返したか？』と市農政課が書類を処理せず、放置していたことを責めるとともに、農地区分が「甲種農地」となって工場が建設できなくなったことについて強く抗議をした。

それに対し、市農政課職員は「甲種農地」であっても認められる事業があるとして、農地転用許可制度の手引書に沿って、甲種農地でも農地転用が許可されるコンビニ店舗や喫茶店などの「住宅その他申請に係る土地の周辺の地域において居住する者の日常生活又は業務上必要な施設で集落に接続して設置されるもの」（農地法施行規則第5条の2第4号。以下「集落サービス」という。）や「農業従事者の就業機会の増大に寄与する施設」（農地法施行規則第5条の2第2号）などを順に説明していった。

結果として、事業者は、コンビニ、喫茶店などの集落サービスで事業を進めていくこととした。

エ 5月会議で市農政課職員がL会社L氏ら事業者に対して行った説明について、出席した市農政課職員は、他の案件においても市が『許可要件にない』旨を言うと事業者が『何であれば許可されるのか？』と聞いてくるのは日常茶飯事である。5月会議においても同様であり、あくまで職員は許可されるものを一般論として説明したに過ぎず、工場建設をコンビニ、喫茶店などの集落サービスと偽って申請しなさいと誘導することを意図したものではないと証言している。

オ 5月会議のころ、市農政課職員は、L会社L氏の一連の話から、A氏やJ会社J氏から持ち込まれた案件がL氏の案件と同一のものであると認識した。

また、5月会議を振り返り市農政課職員は『個人的には、この時点でこの話はダメだと断っておけばそれで終わったと思います。そのよい機会でしたが、どうしてかわかりませんが、(市農政課では) どうすれば許可できるか調べよという流れになってしまいました』と証言している。

市農政課I職員はL氏の発言を受けて、2月下旬ころにA氏から農振除外申出書が提出されていたことを知り、部下に指示し、5月下旬ころ郵送で送り返した(農振除外申出書をA氏に送り返した時期についても5月会議の前後と市農政課職員により記憶にズレがある。)

(4)「7月会議」の開催

ア 5月会議後、L会社L氏ら事業者は平成19年6月1日付けで本件土地の農振除外申出書を市農政課に提出した。事業目的はコンビニエンスストア、喫茶店及び来客用駐車場と記載され、面積は合計で2,986平方メートルであった。

イ 農地法では、「甲種農地」におけるコンビニ、喫茶店などの「集落サービス」での農地転用は、「敷地面積がおおむね500平方メートルを超えないものに限る」(農地法施行規則第5条の2第4号)との制限が課されている。しかし、市農政課では県事務所農政課が本件土地一帯は「甲種農地」であるとの判断を示すまで、原則として市内に「甲種農地」は存在しないとの認識であったため、5月会議に出席した市農政課職員は「甲種農地」の転用を行った経験がなく、誰もこのような面積制限があることを知らなかった(「第1種農地」にはこのような面積制限はない。)。そのため5月会議において事業者にそのことを説明しなかった。

ウ 事業者から提出された農振除外申出書を見た市農政課職員の指摘でE職員らはこのことに気がついた。記録によれば6月ころ市農業委

員会室で事業者に対して『甲種農地での集落サービス業の店舗は許可対象だが敷地面積500㎡が上限となるため、今回の申出内容では農地法の許可はできない』旨を説明した。それに対しL会社L氏は『“甲種農地”と判断したのが5月なら3月に工場で一旦出してあるので（500㎡という転用の面積制限がない）“1種農地”として扱ってもらえるはず』などと主張した。

エ 農振除外手続では、農地転用の許可見込みがなければ農振除外もできないこととされている。市農政課では、そのまま農振除外の事務手続を進めるとともに、平成19年6月上旬ころから7月下旬ころまで、農地転用の許可見込みについて県事務所農政課と協議を重ねた。しかし、県事務所農政課からは許可見込みがあるとの回答を得られなかった。

オ 市農政課職員は当時の状況について『(甲種農地の500㎡の面積制限を知らず事業者の説明しなかったの)それでどうしたものかと県に相談に行ったら、県も担当レベルではダメであると。手引書に書いてあるとおりですのでダメなので、そのままどんどん深みにはまっていくのです』、『県が首を縦に振らない。振れる状況ではないので当然振りません。そこで、許可権者は県であるので市はどうすることもできません』と証言している。

カ そのころ、市農政課E職員は事業者から一度、県と話す席を持ってほしいとの依頼を受け、平成19年7月23日に市農政課、県事務所農政課及び事業者の会議の場を設定した。この会議(以下「7月会議」という。)は、市農政課からはI職員、M職員、E職員が、県事務所農政課からはF職員、O職員、G職員、P職員が、事業者からはL会社L氏、N事務所事務員らが出席し、県事務所会議室で行われた。

キ 記録によれば会議の内容はL会社L氏が6月に市に対して主張したのと同様、『“甲種農地”と判断したのが5月なら3月に工場で一旦出してあるので（500㎡という転用の面積制限がない）“1種農地”

として取り扱ってもらえるはず』と主張し、それに対して県事務所農政課が『“甲種農地”と判断は5月でも以前から地形等は変わっていないので以前から甲種という判断』と回答するなど、全体としてお互いの主張を述べ合うものであった。

ク 7月会議を振り返り市農政課職員は、『7月の会議では、みんなダメだと思っている、市側は、県のほうでダメであるとはっきり言ってくれると思っていたところ、県の職員が“ダメだとは言っていない”という言い方を最後にしたのです。“甲種だからといってダメだとは言っていない”と』と証言している。

(5)「既存の施設の拡張」という手法

ア 記録と証言によれば「7月会議」の2日後の7月25日に、市農政課E職員とM職員は、県事務所農政課P職員から呼び出しを受けた。2人が県事務所に出向くとP職員は、本件土地について『ここはあくまで甲種農地でそれを変えることはできないから、ここを転用するならこういった手順しかない』、『2、3回の手続を経て、農地転用する方法がある』と2人に告げ、そして『県としてもそれならやむを得ないだろう』と話した。

イ このとき市農政課M職員が作成した『19. 7. 25 (水) 8:50～ 県事務所P職員』と書かれたメモには次のような記述がある。

喫茶店については、『転用を2回に分ける。8月店舗9月駐車場で農転申請を出す』、『喫茶店を着工する前に駐車場分を出す』、『本来は開店後だが県としてやむを得ない考え』

コンビニについては、『農振は1本で申請』、『農転コンビニ+駐車場(各500㎡)』、『①農転コンビニ500㎡(コンビニ)→』、『①別事業500㎡(コンビニP)→』、『②駐車場1,000㎡』、『1,000㎡を切ること』

ウ このメモの記述は、次のような農地転用許可申請の方法を示したものと解される。

- ・まず本件土地を分割し、平成19年8月に甲種農地の面積制限を超えない500平方メートルで①喫茶店（約500㎡）、②コンビニ店舗（約500㎡）及び③コンビニ駐車場（約500㎡）のそれぞれの転用申請を行う。
- ・次に1か月後の9月に8月に申請を行った①喫茶店（約500㎡）と②③コンビニ店舗及びコンビニ駐車場（②③の合計約1,000㎡）のそれぞれについて「敷地増し」（同面積まで可能）という手法を用い本件土地の残った部分の転用申請を行い、④喫茶店駐車場（約500㎡）と⑤追加のコンビニ駐車場（約1,000㎡）として転用許可を受ける。

◆市農政課M職員のメモに記された農地転用許可申請の方法

申請時期	8月申請	9月申請	面積計
許可の法的根拠と面積制限	集落サービス ※500㎡程度まで	敷地増し ※既存の施設の面積まで	
喫茶店	①喫茶店 (約500㎡)	④喫茶店駐車場 (約500㎡)	約1,000㎡
コンビニ	②コンビニ店舗 (約500㎡) ③コンビニ駐車場 (約500㎡)	⑤コンビニ駐車場 (約1,000㎡)	約2,000㎡
面積計	約1,500㎡	約1,500㎡	約3,000㎡

エ 県事務所農政課P職員の話聞いた市農政課E職員とM職員は、このように「敷地増し」という手法を用いることにより、県事務所農政課は本件土地約3,000平方メートルすべての転用を許可する意向であり、農地転用の許可見込みが得られたものと理解した（ただし、実際の農地転用許可申請手続は8月、9月、10月の3回に分けて実施された。）。

オ いわゆる「敷地増し」とは農地法に規定する「既存の施設の拡張」（農地法施行規則第5条の4第5号）のことで、農地転用が原則として許可されない「甲種農地」にあつて例外的に転用が許可される要件の1つである。

「既存の施設の機能の維持・拡充等のために既存の施設に隣接する土地において施設を整備すること」（「三訂わかりやすい農地転用許可制度の手引」（全国農業会議所発行43頁）をいい、例えば「既存工場の排水機能を向上させるための排水処理施設を隣接地に新設しようとする場合」（前掲書33頁）などがこれに該当するとされている。ただし、「拡張に係る部分の敷地の面積が既存の施設の敷地面積を超えないものに限る」という面積制限がある。

市農政課M職員作成のメモには『1,000㎡を切ること』との記述があるが、これはコンビニ店舗（約500㎡）とコンビニ駐車場（約500㎡）の併せて約1,000㎡の「敷地増し」として追加のコンビニ駐車場の転用許可をとるものであるので、追加の駐車場の面積は、既存の施設の面積（約1,000㎡）を超えてはならないという意味であると思われる。

（6）「農地転用許可」の法的根拠

ア ところで「敷地増し」（「既存の施設の拡張」）の手法を用いることについて本件農地転用事務に携わつた市農政課職員は、例外なく法的に問題があるとの認識であつた。

『敷地増しというのは既存の施設があるものの敷地増しなので、既存の施設が無いのに…、そんなことをすれば、何でもよくなつてしまうのでダメ』、『本来であれば、許可を取つて着手して、営業をやって、その中で敷地増しをするのが、本来の既存（の施設の拡張）という考えなのですが、今回に限つて、許可を出したということで既存と…。今まではそんな例はありません』、『コンビニなんかでも駐車場が狭いからプラスしたいというときは、先ずコンビニを作りなさいと。それからできた段階で敷地増しということ』と証言している。

イ 愛知県農林水産部農業振興課は、本件農地転用許可の法的根拠に関

する調査委員会の照会（平成21年11月13日付け豊総庶発第1304号）に対し、次のとおり回答している（平成22年1月19日付け21農振第446号）。

『本件農地転用許可は、豊田市が平成19年7月27日に策定したいわゆる27号計画（農振法施行規則第4条の4第1項第27号）に基づき、農業振興に関する施設（店舗、駐車場）で2,986平方メートルの一団の土地として農業振興区域から除外された土地について行われたもの』、『農地法も27号計画でその種類、位置及び規模が定められた施設を整備する場合は甲種農地等の転用であっても例外的に許可できるとするもの』、『法的には一括して許可できるものですが、現行の27号計画は計画の立案段階で策定者である市町村長と農地転用の許可権者である知事との事前調整が十分に行われていないという現状にあることに鑑み、（中略）農地法の不許可の例外規定をより慎重に適用する趣旨から施設ごとに個別に不許可の例外規定の適用の可否を検討して（いる）』

つまり県においては、法的には「27号計画」を根拠に本件土地2,986平方メートルを一括して転用許可することができるものであったが、「27号計画」に関して県市の事前調整が不十分であったため、一括して許可することはせず、法適用に慎重を期すため、喫茶店、コンビニ、駐車場といった個別の施設ごとに「集落サービス」や「既存の施設の拡張」という「27号計画」とは別の甲種農地の不許可の例外規定の要件に該当するかどうか併せて検討し、許可したというものである。

ウ 一方、これに対して市農政課は、『（当時の担当者は）当該27号計画は、甲種農地の不許可の例外として作った認識はなく、線整備（パイプライン）事業終了後の8年間（農振）除外不可のクリアのために27号計画を策定したとのことで意見・記憶が一致しています』、『27号計画を策定する場合、許可権者（県知事）との調整が必要と農水省の通知にあり、非常に綿密な打合せが必要となります。現に（他の事案の場合では市と県で）長期にわたり非常に綿密な打合せと、資料作成を行っています。反面幸町の事案（本件事案）ではそうした記録

は残っていません』と調査委員会に回答している。

エ 確かに本件農振除外、農地転用では市農政課において「27号計画」が策定されている。しかし、本件農地転用許可の法的根拠については、書類上も市農政課職員の証言も「集落サービス」及び「既存の施設の拡張」となっており、本来は「27号計画」で一括許可できたものとは認識されていない。

農地転用事務は、市農政課と県事務所農政課との密接な連携の下に進められたものである。しかし、農地転用許可の法的根拠において、県市の認識は一致していない（資料「農地転用許可の経過」55頁参照）。

（7）農地転用手続完了までの経過

ア 平成19年7月25日の県事務所農政課P職員との協議後、市農政課E職員は、部下のK職員に『農振除外は一度に出して、農転は1か月ごとに3回に分けてやると県が了解したからよろしく』と指示した。

県事務所農政課が「敷地増し」（既存の施設の拡張）の手法により本件土地の農地転用を許可する意向を示したものと理解したので、農振除外の大きな障害となっていた農地転用の許可見込みがでないという問題は解消した。

その後は、平成19年11月までこの枠組に沿って、1回の農振除外手続と3段階の農地転用手続が事務的に進められた（資料「農地転用許可の経過」55頁参照）。そして、平成19年11月15日に最後の農地転用許可（コンビニ来客用駐車場）が出され、本件農振除外手続、農地転用手続は一応の終了をみた。

イ 平成19年6月1日から11月15日までの主な経過

年 月 日	主 な 経 過
H 1 9 . 6 . 1	本件土地所有者が市農政課に喫茶店、コンビニ、駐車場で農振除外申出
H 1 9 . 8 . 6	・ 本件土地所有者が幸町前田103番1(2,016㎡)を103番1(499㎡)、103番3(488㎡)、103番4(355㎡)、103番5(172㎡)、103番6(499㎡)の5筆に分筆 ・ 同103番2(970㎡)を103番2(144㎡)、103番7(326㎡)、103番8(498㎡)の3筆に分筆
H 1 9 . 8 . 6	本件土地所有者が市農政課に喫茶店(499㎡)、コンビニ(499㎡)の農地転用許可申請
H 1 9 . 8 . 9	本件土地所有者が市開発審査課に喫茶店(499.84㎡)、コンビニ(499.95㎡)の開発行為許可申請
H 1 9 . 8 . 27	市農業委員会が喫茶店、コンビニの農地転用につき「適当」との意見書を愛知県知事に進達(法的根拠「集落サービス」)
H 1 9 . 9 . 5	本件土地所有者が市農政課に喫茶店の来客用駐車場(488㎡)、コンビニの来客用駐車場(498㎡)の農地転用許可申請
H 1 9 . 9 . 26	市農業委員会が喫茶店、コンビニの来客用駐車場の農地転用につき「適当」との意見書を愛知県知事に進達(法的根拠「既存の施設の拡張」)
H 1 9 . 9 . 26	市農政課が農業振興地域整備計画の変更の公告。本件土地を農用区域から除外(農振除外)
H 1 9 . 9 . 27	愛知県知事が喫茶店、コンビニの農地転用許可(法的根拠「集落サービス」)。同時に豊田市長が開発許可
H 1 9 . 10 . 5	本件土地所有者が市農政課にコンビニの来客用駐車場(997㎡)の農地転用許可申請
H 1 9 . 10 . 17	愛知県知事が喫茶店、コンビニの来客用駐車場の農地転用許可(法的根拠「集落サービス」)
H 1 9 . 10 . 24	市農業委員会がコンビニの来客用駐車場の農地転用につき「適当」との意見書を愛知県知事に進達(法的根拠「既存の施設の拡張」)
H 1 9 . 11 . 14	本件土地所有者が市開発審査課に喫茶店、コンビニの開発行為着手届(完了予定H19.12.15)
H 1 9 . 11 . 15	愛知県知事がコンビニの来客用駐車場の農地転用許可(法的根拠「既存の施設の拡張」)

3 事件の展開（平成19年12月ころ）

（1）再度のB社の工場建設の動き

ア 平成19年11月14日、事業者からコンビニと喫茶店の建設に着手した旨の開発行為着手届が市開発審査課に提出され、工事が開始された（12月15日完了予定）。

ところが正確な日付は不明であるが平成19年11月15日から12月上旬までの間ころ、N事務所事務員が市開発審査課を訪れ、本件土地の開発許可に係る工事（コンビニと喫茶店の建設）を廃止したい旨の相談を行い、廃止届の書式の交付を受けた。また、このころ、J会社J氏も市開発審査課を訪れ、本件土地でのB社の工場の建設について相談の上、都市計画法上は建築許可見込みがあると判断されたため、申請書の書式一式の交付を受けた。

イ さらに市開発審査課に相談が持ち込まれた時期と同じころの平成19年12月第1週ころには、市農政課I職員もJ会社J氏から本件土地にB社の工場を建設したいとの相談を受け『登記簿の地目も変わっていないし、こんなのでは（建築許可の持ち回り書類に）サインはできないよ』、『基本的には、当然、登記簿の地目が農地のままであれば許可と違うから、まだ、転用が完了していないという判断しかできないね』と回答している。

ウ コンビニ、喫茶店、駐車場を建設するとして、本件土地すべての農地転用手続きが完了したのは平成19年11月15日であったが、12月6日には事業者から喫茶店とコンビニそれぞれの「開発行為に関する工事の廃止の届出書」（以下「開発行為廃止届」という。）が市開発審査課に提出された（市開発審査課が造成工事の完了を証明する写真等の資料を求めたため正式に処理されたのは12月20日）。廃止理由は、喫茶店については申請者の「体調がすこぶる不振に陥りやむなく計画を断念」と、コンビニについては「資金面で計画を断念せざるをえない状況におちいり」と記載されていた。

事業者は12月9日付けで本件土地の地目を「田」から「宅地」に変更する地目変更の登記をしている（登記日付は12月17日）。

(2)「持ち回り」のチェック

- ア 平成19年12月20日、事業者からB社の工場の「建築物の新築、改築若しくは用途の変更又は第1種特定工作物の新設許可申請書」（以下「建築許可申請書」という。）が市開発審査課に提出された。
- イ 市街化調整区域における開発等については都市計画法、農地法をはじめ複数の法令による制限が課されている。したがって本件事案のように市開発審査課に開発・建築許可申請を行う場合は、あらかじめ申請者において市開発審査課から申請書書式とともに交付を受けた「調査書」と題するチェックリストを持って関係法令を所管する課を回り、各所管課において申請する事業の内容が法令に適合しているかどうかの確認を受けることとなっている。これを「持ち回り」と呼んでいる。
- ウ 申請者が所管課に「持ち回り」を持って来た場合、各課は法令上の審査を行い、法令に適合しているときは「調査書」の「支障なし」の項目に、適合していないときは「支障あり」の項目にチェックするとともに、課名の認印を押すこととされている。所管課が持ち回りに対して「支障あり」とした場合、市開発審査課では当該法令の要件がクリアされ「支障なし」とされるまで開発・建築許可をしないこととしている。
- エ 市農政課では、「持ち回り」が来た場合、通例として係長以下の職員が農地基本台帳などを参照し、事業に係る土地の所在、地目、面積、市街化区域・市街化調整区域の別、農地転用の履歴、転用許可が得られる見込みの有無などを確認した上で「支障の有無」を判断し、「持ち回り」にチェックすることとしていた。係長以下の職員が不在の場合などに限り上司の副主幹がチェックすることがあった。
- オ 平成19年12月20日、J会社J氏がB社の工場の建築許可申請の「持ち回り」を持って市農政課を訪れた。そこで市農政課I職員は、自らこの持ち回りに「(農政)支障なし」のチェックを行いJ氏に渡

した。

I 職員は、本件農地転用許可が「コンビニ店舗」、「喫茶店」、「来客用駐車場」を建設するという条件でなされたものであることを認識していた。それにもかかわらず許可条件に違反するB社の工場建設での「持ち回り」に対して「(農政)支障なし」とした理由について、『(登記地目が)宅地に変わっている(から農地を対象とする農地法が及ばない)ということもあるし、1回、(コンビニ、喫茶店、駐車場で)許可をされたところで(ある)』からと証言している。

また、通例係長以下の職員が行う「持ち回り」のチェックを課長自らが行ったことについては『イレギュラーな農地転用の申請もしているし、許可も出しているので、後々(問題が)出てくるとしたら、自分がやっていたほうがいいのかなど思っていました』と証言している。

カ 市農政課 I 職員が「持ち回り」に「(農政)支障なし」とチェックしたことで都市計画法上の建築許可手続はそのまま進められることとなった。

また、I 職員は「持ち回り」をチェックする際、部下に相談することもなかったし、自ら「支障なし」にチェックした事実を告げることもなかった。そのため市農政課ではI職員を除き、B社の工場の建築許可申請書が市開発審査課に提出されたこと、即ち「喫茶店とコンビニ、駐車場」の農地転用許可をもって「工場」が建設されようとしていることに誰も気がつかなかった。

キ B社の工場での建築許可申請書は、市農政課に「持ち回り」が来た日と同じ平成19年12月20日に市開発審査課に提出された。

ク 平成19年12月6日から12月20日までの主な経過

年 月 日	主 な 経 過
H 1 9 . 1 2 . 6	本件土地所有者が市開発審査課に喫茶店、コンビニの開発行為廃止届（正式処理は12月20日）
H 1 9 . 1 2 . 9	本件土地所有者が本件土地の地目を「田」から「宅地」に変更（登記日H19.12.17）
H 1 9 . 1 2 . 2 0	B社の工場での建築許可申請の持ち回りに対して、市農政課職員が「支障なし」にチェック
H 1 9 . 1 2 . 2 0	B社が市開発審査課に工場の建築許可申請

4 事件の顕在化（平成20年2月ころ）

（1）土地改良区からの通報と市、県の対応

ア 平成19年12月26日には本件土地（幸町前田103番1～同103番8の計8筆）は合筆され一筆の土地とされた（合筆後は幸町前田103番1。面積2986.54㎡）。続いて平成20年1月16日には所有者（農地転用の申請者Q氏ら）からL会社に売買を原因として所有権移転登記がされている。さらに2月5日には市開発審査課においてB社の工場の建築許可の許否について2月21日開催の市開発審査会（都市計画法第78条の規定により設置される市の附属機関。開発許可に係る諮問答申や審査請求の裁決などを行う。）に諮問されることが決定された。

イ 平成20年2月12日、土地改良区から市農政課に電話が入った。内容は『幸町で喫茶店とコンビニのはずが、B社の工場建設で（土地改良区との排水協議が）出てる。（事業者は）“市は了承済”と言っているが、いいのか？』というものであった。

ウ 市農政課職員が市開発審査課に事情を聞きに行くなどして調べたところ、①市開発審査課にB社の工場建設で建築許可申請書が提出されていること、②市農政課に「持ち回り」が来たときにはI職員が「（農政）支障なし」にチェックしていたことが判明した。

市農政課E職員は土地改良区に対して『以前の許可の内容と違うが、一度宅地に地目変更されているのでしかたがない』旨を連絡した。

エ 平成20年2月15日、市農政課は本件事案への対応策を協議し、『許可条件違反に当たるとして指導していくが、県の判断を文書で取ってからにする』という対応方針を決定した。

市農政課は、違反転用が発生した場合には、是正指導、県事務所農政課への報告等を行っていたが、本件事案では農地法上の監督権限（「転用許可の取消し」や「原状回復命令」など）は市（市農業委員会）ではなく県（県知事）にある。したがって市農政課としては、県市の姿勢に齟齬（そご）が生じることを心配し、県事務所農政課の対応方針を確認後に動くこととしたものである。

オ 市農政課では平成20年2月18日、先に決定した対応方針に従い、市農業委員会事務局長名で県豊田加茂農林水産事務所長あてに「幸町前田地内農地転用案件について（協議）」を提出した。

その内容は、本件事案の経緯（喫茶店、コンビニ、駐車場で農転許可、開発許可を受けた後、開発行為廃止届を出し、工場での建築許可申請を出していること。）を報告した上で、次の2点について県事務所農政課に協議を求めたものであった。

①今後転用申請者に事情聴取を行う予定であるが、内容如何では許可条件違反として、許可取消処分の可能性はあるか否か

②上記土地一体でB社が工場を建設することは、農地法第5条の転用許可（事業計画変更含む）の申請があったときに、許可の見込み（立地条件）があるか否か

市農政課は、この協議により県の姿勢（「転用許可の取消し」又は「現状追認による再度の許可」のいずれであるか）を確認し、対応に動く意図であったと思われるが県事務所農政課からは『判断できない』旨の回答であった。

カ 平成20年2月19日には、県事務所農政課において、市農政課I職員、M職員、K職員と県事務所農政課O職員、G職員とで引き続き本件事案への対応策が協議された。しかし、お互いに「許可権者として県はどのような判断をするのか？」（市農政課）、「市の方針はどうか？」（県事務所農政課）といった話に終始し、具体的な打開策は見

出せなかった。

キ 平成20年2月20日、前日の県事務所農政課との協議で「市の方針」を出すように求められた市農政課は「登記地目が宅地に変更されており、法務局により農地以外になったと判断されているため、農地法の及ばない土地とみなせる。開発審査課に店舗の工事廃止届が提出され、B社の工場建設の建築許可申請が提出されても、許可条件違反には当たらず、支障はないと判断する。よいか。」というメモを県事務所農政課に提出した。

ク しかし、同じ2月20日、本件事案の報告を受けた市農業委員会R会長が市として是正指導していく旨の方針を示したので、市農政課は会長の指示により「目的以外の転用許可を取得し、農地法の手続を経ず別の事業実施を黙認することは、今後『できることで転用許可を取って、地目を変えれば何をやってもいい』という意識を市民に与えて、農地法の規制が形骸化されてしまいます。また、農業委員会の窓口においても公平性を失い正常な対応が困難になります」、「許可権者である愛知県知事及び担当部局におかれましては毅然とした対応を求めるとともに、当該事案についても『許可条件違反又は不正手段による申請の疑い』があるとしてご判断、ご指導をください」との書面を作成し、市農業委員会会長名で県事務所農政課に提出した。

(2) 市開発審査会

ア 都市計画法上、本件事案のような市街化調整区域における工場の建設は市開発審査会への諮問答申を経て建築許可がされる仕組みとなっている。平成19年12月20日に「持ち回り」に対して「(農政)支障なし」とチェックされたことにより、建築許可に係る農地法上の制限は手続上ではクリアされ、市開発審査課ではB社の工場の建築許可について平成20年2月21日に開催する市開発審査会に付議する準備を進めていた。

同年2月12日に土地改良区から市農政課への通報により、本件事案が発覚したが、市農政課(市農業委員会)から市開発審査課に対し

て公式には何らの意思表示もなく、市開発審査課としても市開発審査会への諮問を保留する理由がなかった。

イ ところが証言によれば市開発審査会開催の前日の2月20日ころ、県事務所農政課職員2名が市開発審査課を訪れ、B社の工場の建築許可について市開発審査会への諮問をやめてもらいたい旨の要請を行った。

県事務所農政課職員がそのような要請を行うことは異例であったが市開発審査会の議案資料も作成し終わり、市開発審査会会長にも内容を説明済であったため、市開発審査課では県事務所農政課の要請を断り、本件事案は予定どおり市開発審査会に諮問されることとなった。

ウ 記録によれば2月21日の市開発審査会では、委員から喫茶店で農振除外されて農地転用されたものが申請者の事情で工場に変わったことについて質問が出されたが、農地部局から地目が宅地に変更されており支障なしという回答を得ているとの事務局（市開発審査課）の説明で本件工場の建築許可案件はそのまま市開発審査会で承認された。

市開発審査課職員は、県事務所農政課からの異例の要請があったにもかかわらず、市開発審査会への諮問を保留しなかった理由について『(後日、) 県が農転許可を取り消せば、市も建築許可を下ろさなければいいので、とりあえず市開発審査会だけはかけておこうと考えていました』と証言している。

エ 記録によれば平成20年2月21日、市農政課は本件事案について「違反転用是正指導マニュアル」に従い、県事務所農政課に「違反転用事案報告書」を提出した。しかし、県事務所農政課からは、市農政課が「持ち回り」に対し「(農政) 支障なし」とチェックした上、市開発審査課が本件事案を市開発審査会にそのまま諮問・承認しつつ、一方では違反転用事案報告書を提出してくるという対応の不統一について指摘されている。

オ 平成20年2月12日の土地改良区からの通報により、本件事案が発覚したが発覚後の市農政課の対応は「地目が宅地に変更されており宅地に農地法は及ばないとして黙認・追認していく」との考え方と「黙認・追認すれば農地法の形骸化を招くため許可条件違反として指導していく」との考え方が混在していた。また、県事務所農政課との連携や意思疎通も円滑さを欠いていた。

(3) 総務部庶務課への相談

ア 平成20年2月21日、法令遵守（コンプライアンス）を所管する市総務部庶務課に本件事案に関する情報がもたらされた。それは『喫茶店、コンビニ、駐車場を建設する目的で農地転用許可及び開発許可を受けたにも関わらず、開発廃止届を出し、喫茶店、コンビニ、駐車場の建設を取りやめ、代わりに工場を建設しようとしている。工場での建築許可申請が出されているが農政課長は持ち回りに対して農地法上、問題がない旨を回答してしまった。本件土地は、“第1種農地”であり工場建設では農地転用は許可されない。本来なら許可の条件に違反しているので指導したり、許可を取り消したりすべき事案である』という内容であった。

イ 相談を受けた市総務部庶務課S職員は、法令遵守の観点から問題があると受け止め、直ちに市農政課I職員の上司である市産業部T職員に「相談の内容」を説明し、「法適合性の検証」、「法違反がある場合には必要な是正措置」、「他に同様の案件がないかの注意」を依頼した。

翌2月22日にS職員は、T職員から『市開発審査課と協議し、あらためて市農業委員会から市開発審査課あてに“農地法上、疑義がある”という文書を出して開発許可手続を一時止めてもらう予定である』との報告を受けたので、本件相談があった旨と相談後の対応について上司に報告した。

ウ その後、市総務部庶務課S職員は、市産業部T職員から対応を指示された市産業部H職員から、事業者、事務所事務員、申請者（旧土地所有者）の事情聴取を行ったこと、県と対応を協議していることなど、

順次、経過報告を受けた。

エ そして最終的には平成20年3月4日に、『(事業者等のヒヤリングを終了し) 農業委員会の意見をつけて資料を(県) 豊田事務所に送付した。権限を有する県がどう対応するかは不明』との報告を受けた。

市総務部庶務課S職員は、所管部である市産業部できちんと対応がなされており、かつ、市の所掌事務や法的権限の範囲で可能な是正措置は終了したものと考え、本件事案についてそれ以上の詳しい報告を求めたり、経過をフォローしたりすることはなかった。

(4) 事業者の事情聴取と違反転用報告

ア 平成20年2月21日、市総務部庶務課から本件事案の調査及び必要な是正措置を行うよう依頼を受けた市産業部T職員は、当事者の市農政課I職員ではなく、市産業部H職員に対応を指示した。

H職員は、翌2月22日に市農業委員会会長名で市開発審査課長あてに、B社の工場の建築許可申請について12月の「(農政) 支障なし」との判断を変更し「(農政) 支障あり」とするので、建築許可処分を保留して欲しい旨の依頼文書を出し、建築許可手続の進行を止めた。

続いて2月25日には県事務所農政課と協議し、市が許可条件違反として対応して行く旨を伝え、県も許可条件違反と判断する旨の回答を得たので、2月26日、27日、29日の3日間にわたり、事業者のL会社L氏、N事務所事務員、申請者(旧土地所有者)Q氏から事情聴取を行った。

イ 記録によれば平成20年2月26日及び27日の事情聴取で、事業者は行政の了解の下、最初から喫茶店、コンビニ及び駐車場で農地転用の許可をとって工場を建設する意図であった旨を述べた。

しかし、聴取内容が県に報告されるものであることを理解すると、県への報告には同意できない旨を述べ、市産業部H職員に抗議した。そして、喫茶店、コンビニを建設する意思はあったが、資金面及び採算性の問題でやむなく事業を廃止した旨を県に報告するよう持ちか

けた。

ウ　そこで市産業部H職員は平成20年2月29日、再度、事業者のL会社L氏、N事務所事務員同席の下、申請者（旧土地所有者）Q氏の事情聴取を行った。

記録によれば、あらためて申請者から『許可条件違反に当たることは認める』、『コンビニ、喫茶店を建築、開業する意思はあった』、『資金面と採算性が理由（で事業を廃止した）』、『造成は（工場建設のためではなく）店舗建築のための造成である』、『造成費用や地目変更での資金返済にあてるため、1月に売買で所有権移転した』など、喫茶店とコンビニの事業の廃止にはやむを得ない理由があった旨の陳述を得て、3月3日付けで「違反転用事案報告書（その2）」として県事務所農政課に提出した。

エ　平成20年3月3日付けの「違反転用事案報告書（その2）」には、2月29日に実施した事情聴取の聴取事項（喫茶店とコンビニの事業の廃止や本件土地の所有権移転には資金面と採算性というやむを得ない理由があったというもの。）のみが添付され、2月26日及び27日の事情聴取で事業者が陳述した最初から虚偽の申請であったことを示す聴取事項は添付されなかった。

しかし、市産業部H職員は『（事情聴取については）表も裏も一切合切（県事務所農政課に）送るようにK職員に指示した』と証言しており、指示を受けた市農政課K職員も『H職員の指示で、やり直し前の聴取とやり直し後の聴取を一切合切、2月29日ころ県事務所の職員に渡した』、『市が渡した事情聴取の資料は県事務所止まりになるかと思っていたら、県（農林水産部）農業振興課職員から“見たよ”と電話があった』旨を証言している。

オ 平成19年12月26日から平成20年3月3日までの主な経過

年 月 日	主 な 経 過
H19.12.26	申請者が本件土地（幸町前田103番1～103番8の8筆）を合筆。合筆後は103番1（2,986.54㎡）
H20.1.16	本件土地が申請者（Q氏ほか）からL会社に売買を原因とする所有権移転登記
H20.2.18	2月12日の土地改良区からの通報を受け、市農政課が県の対応方針について確認する「幸町前田地内の農地転用案件について（協議）」を県事務所農政課に提出
H20.2.20	市農政課が工場建設は「支障なし」とする市の方針の確認を求め「幸町前田地内の農地転用案件について（補足）」を県事務所農政課に提出
H20.2.20	市農政課が市は違反転用として指導していく旨の「幸町前田地内農地転用案件について」を県事務所農政課に提出
H20.2.21	市農政課が本件事案の経緯等を報告する「違反転用事案報告書」を県事務所農政課に提出
H20.2.21	市開発審査会においてB社の工場の建築許可申請を承認
H20.2.22	市農政課が「持ち回り」の判断を「支障なし」から「支障あり」に変更し、建築許可処分を保留とするよう依頼する「B社による建築許可申請について（依頼）」を市開発審査課に提出
H20.2.26 ～2.29	H職員が市農業委員会室において3日間にわたり、事業者の事情聴取を実施
H20.3.3	市農政課が事情聴取の結果を報告する「違反転用事案報告書（その2）」を県事務所農政課に提出

5 事件の収束（平成20年3月以後）

（1）県の是正勧告等

ア 平成20年3月3日、市産業部H職員が県事務所農政課に「違反転用事案報告書（その2）」を提出したことにより、市農政課の本件事案への対応は一段落し、後は農地法上の監督権限（「転用許可の取消し」や「原状回復命令」など）を有する県の対応に待つこととなった。市開発審査課においても同様に県の対応待ちとして建築許可申請の許否決定を保留し続けていた。

イ 平成20年3月6日、県事務所農政課は、事業者から事情聴取を行

った。記録によれば事情聴取で事業者は、2月29日の市における事情聴取と同様の『コンビニ、喫茶店を建設、開業する意思はあったが、資金面と採算性の問題で事業を廃止した』旨の陳述を行った。

ウ 平成20年3月13日、県事務所農政課は、申請者（旧土地所有者のQ氏ら）に対し「許可条件違反者に該当するため農地転用許可申請書に記載された事業計画（コンビニ、喫茶店、駐車場の建設）に従って速やかに利用するか、利用できない場合は県事務所農政課に是正計画書を提出する」よう求める旨の勧告書を出した。そして3月19日、申請者は、市農政課経由で「平成20年4月ころ農地法第5条の規定による農地転用許可申請及び事業計画変更承認の手続をとる予定」、「農地法施行規則第5条の2第2号に該当する工場（農業従事者の就業機会の増大に寄与する施設）」との是正計画書を提出した。

エ 平成20年3月19日付け県事務所農政課作成の「豊田市幸町地内の許可条件違反案件について」と題する資料によると、県は「事情聴取の結果、当初から関係者らによって計画的に仕組まれた転用許可申請であるとの事実は確認できなかった」、「現土地の所有者（L会社）は、全くの善意の第三者だと主張している」として許可取消しや原状回復命令などの行政処分は行わず、「ただし、許可条件違反であることは明らかである」ので「（申請者からの）是正報告書の内容を受け、工場建設の農地法許可、事業計画変更で指導する」との現状追認での対応方針を決めた。

オ 具体的には、本件土地は平成19年12月9日に「田」から「宅地」に地目変更され、平成20年1月16日には申請者（旧土地所有者Q氏ら）からL会社に所有権移転されていたが、県事務所農政課では「農地性が失われていないと思慮される」ので「農地法上は、所有権が前所有者Qらにあることを前提に、土地所有者QらとB社との間で、5条許可申請と事業計画変更承認の手続をさせる。甲種農地のため、『農業従事者の就業機会の増大に寄与する』施設で、雇用計画書及び雇用協定書の添付を申請時に求める是正計画でやむを得ないと思慮

される」というものであった。

(2) 「農業従事者の就業機会の増大に寄与する施設」

ア 県事務所農政課が申請者（旧土地所有者のQ氏ら）に勧告書を出すなどして本件事案への対応を進めていた平成20年3月中旬ころ、市農政課I職員が県事務所農政課の呼び出しを受け『農業従事者の雇用機会を増大する施設でいくというような話を聞いてきたものですから、そのように進んでいった』、また『3月下旬に（市農政課）I職員、E職員が（県事務所農政課）F職員に県事務所に呼び出されて、F職員が（宅地化されているが未だ農地性を失っておらず）農地法が及ぶとして事業計画変更で対応するという話をした』との証言がある。以上のことから、このころ県事務所農政課と市農政課の間で、本件事案の最終的な収拾方法についての協議がなされていたものと推測される。ただし、I職員は『市農政課の担当者と県事務所農政課で進めたものであり自分は一切かかわっていない』旨を証言している。

イ 「農業従事者の就業機会の増大に寄与する施設」（農地法施行規則第5条の2第2号。以下「就業機会増大施設」という。）とは、農地転用が原則として許可されない「甲種農地」にあって例外的に転用が許可される要件の1つである。

「その地域の農業従事者を相当数安定的に雇用することが確実な工場、加工・流通業務施設等の事業所その他土地利用の集約度の高い施設」（「三訂わかりやすい農地転用許可制度の手引」（全国農業会議所発行29頁）をいい、「就業機会増大施設に該当するか否かは、当該施設に雇用されることとなる者に占める農業従事者の割合が3割以上であるか否かをもって判断される」こととなっており、「農業従事者の雇用の確実性については、転用許可申請書に雇用計画及び申請者と地元自治体との雇用協定を添付するなどにより明確にする」（前掲書30頁）こととされている。

ウ ところで記録によれば、平成20年3月17日、市農政課E職員及びM職員は、農業委員会室においてL会社L氏及びN事務所事務員と

本件許可条件違反の是正方策について協議した。E職員及びM職員は、早く農地法の違反状態を解消して建築許可を得たいとする事業者から、設置後すぐに撤去することを前提として、当初の許可条件どおり喫茶店、コンビニ、駐車場を建設すれば、事業が完了したことになり、許可条件違反は解消するかどうかを聞かれた。それに対しE職員及びM職員は、喫茶店、コンビニを撤去することを前提にどこまでやれば当初の許可条件どおりに事業が完了したとみなすことができるかを県に確認する旨を答え、事業の履行完了の仮装について援助する旨の発言を行った。しかし、結局、この方法は実施されなかった。

(3) 再度の農地転用許可完了までの経過

ア 記録や証言によれば平成20年3月中下旬ころに県事務所農政課から市農政課に対して「事業計画変更」という手法で農地転用の事業目的を「コンビニ、喫茶店、駐車場」から「工場」に変え、「就業機会増大施設」という根拠で再度の農地転用許可を与えることにより違法状態を解消し、現状を追認する方向が示された。

その後は、この枠組に沿って、事業計画変更手続、農地転用手続が事務的に進められた。そして平成20年5月20日、工場での農地転用許可（同日に建築許可）が出され、本件事案は終了した。

イ 平成20年3月6日から5月20日までの主な経過

年 月 日	主な経過
H20. 3. 6	県事務所農政課が事業者等の事情聴取を実施
H20. 3. 13	県事務所農政課が申請者（Q氏ほか）に勧告書（計画の履行又は是正計画書の提出）を交付
H20. 3. 19	申請者（Q氏ほか）が市農政課経由で県事務所農政課に是正計画書（就業機会増大施設での農地転用許可申請及び事業計画変更申請）を提出
H20. 3. 28	市農政課が市とB社の雇用協定書（従業員の30%以上を地元農家から採用）を締結
H20. 4. 4	申請者（Q氏ほか）が市農政課に事業計画変更承認申請書（コンビニ、喫茶店をB社の工場に変更）を提出
H20. 4. 4	申請者（Q氏ほか）が市農政課にB社の工場の農地転用許可申請

H 2 0 . 4 . 8	本件土地がL会社からB社に、売買を原因とする所有権移転登記
H 2 0 . 4 . 2 8	市農業委員会がB社の工場での事業計画変更（コンビニ、喫茶店をB社の工場に変更）につき「適当」との意見書を愛知県知事に進達
H 2 0 . 4 . 2 8	市農業委員会がB社の工場での農地転用につき「適当」との意見書を愛知県知事に進達（法的根拠「就業機会増大施設」）
H 2 0 . 5 . 2 0	愛知県知事が事業計画の変更を承認
H 2 0 . 5 . 2 0	愛知県知事がB社の工場の農地転用許可（法的根拠「就業機会増大施設」）。同時に豊田市長が建築許可

第3 職員の違法又は不当な職務行為の有無の認定

1 職務行為の違法性、不当性の判断基準

(1) 調査委員会は、市職員が法律、政省令、条例等の法令に明確に違反した場合は、その職務行為を「違法」と判断した。

一方、市職員が法令に明確に違反していると言えないものの、市の内部規定に違反したり、公務員として不適切な行為を行ったりした場合は、その職務行為を「不当」と判断した。

さらに市職員に一定の裁量を与えられている場合は、不適切な行為であっても、その行為がいまだ裁量の範囲内に留まっているときは「不当」な職務行為と、裁量を逸脱しているときは「違法」な職務行為と判断した。

なお、「違法」又は「不当」の判断にあたっては、職員の行為により客観的に法令に違反する結果が実際に発生したかどうかも考慮した。

2 職務行為の違法性、不当性について

(1) 「既存の施設の拡張」での農業委員会の意見書の作成について

ア 平成19年9月26日及び10月24日に、職員は「既存の施設の拡張」（農地法施行規則第5条の4第5号）に該当しないことを認識しながら市農業委員会への付議、承認を経て、「既存の施設の拡張」を根拠として「甲種農地」における農地転用を「適当」とする意見書を作成し、愛知県知事に進達した。

イ 未だ建設に着手すらされていないコンビニ及び喫茶店を「既存の施設」として扱うことは農地法の文言上も無理があり、また、本件意見書の作成に携わった職員のすべてが「既存の施設」に該当しない旨を証言している。

ウ 農地転用の許認可権限は県知事にあるが、「農地法第5条の許可申請書」に意見を付す（農地法施行令第1条の15第2項）のは市の自治事務であって「法令、規則その他の規程に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う」（地方自治法第138条の2）ことは当然である。

エ 内容虚偽の意見書を作成し、提出したものであり「違法」と判断する。

(2)「持ち回り」のチェックについて

ア 平成19年12月20日、職員は、市農政課において喫茶店、コンビニ、駐車場の建設という条件で農地転用許可を受けた案件であることを認識しながら、許可条件違反が明らかな工場建設での建築許可申請の持ち回りに対して、登記地目が農地から宅地に変更されていることを理由として「(農政)支障なし」にチェックした。

また、許可条件違反であるにもかかわらず、違反転用事案として県への報告をしなかった。

イ 明らかな許可条件違反を何らの調査もせずに「支障なし」とすることは、開発関係法令への適合性を総合的に確認し、行政の統一性を確保するという持ち回り事務の意義を失わせるものである。

また、違反転用を発見したときは「違反転用是正指導マニュアル」に基づき「違反転用事案報告書」を作成し、県に報告することとされていた内部手続にも反するものである。

ウ 確かに違反の動機、態様、結果の重大性、転用者自身による是正措置の有無等によっては、「持ち回り」に対し「支障なし」とするかどうか、また、違反転用事案として県に報告するかどうかについては一定の裁量があるものと思われる。

エ しかし、本件事案は許可の条件とまったく異なる事業を行おうとするものであって農地法が農地の転用を許可制にしている趣旨・目的を没却するものである。したがって何らの調査もせずに持ち回りに対し「支障なし」とし、また、違反転用事案として県に報告しなかったことは、「不当」と判断する

(3)「事業者・申請者の事情聴取」の報告について

ア 平成20年2月26日から29日まで職員は、農業委員会室におい

て、事業者等を許可条件違反の疑いで事情聴取した。その際、相手方は最初から工場を建設する目的の虚偽の申請である旨を陳述したにもかかわらず、相手方の抗議を受け、事情聴取をやり直し、資金面と採算性の問題でやむなく事業を廃止した旨の陳述書を作成し、県に報告した。

イ 職員は、相手方の陳述から事業者が始めから喫茶店、コンビニ、駐車場を建設する意思がなく、工場を建設する目的であったことを認識していた。

ウ それにもかかわらず、事情聴取をやり直し、「資金及び採算性が理由で事業を廃止するもの」との虚偽の陳述書を作成し、県に送付した。

ただし、相手方が当初に陳述した「真実の事情」に関する資料も併せて県に送付しており、県において「真実の事情」を把握できたものとする。

エ しかし、内容虚偽の陳述書を作成し、報告したことは「不当」と判断する。

(4)「農地転用許可事業の履行完了」の仮装について

ア 平成20年3月17日、農業委員会室において、職員は、事業者と許可条件違反の是正方策について協議した。その際、職員は、許可条件違反を免れ、建築許可を得るための農地転用事業の履行完了の仮装方法（一時的にコンビニ、喫茶店の店舗及び駐車場を設置し、転用事業が完了したように見せかけ、すぐに撤去すること。）について援助する旨の発言を行った。

イ 結局、平成20年4月4日に「農業従事者の就業機会の増大に寄与する施設」で事業計画変更申請がなされたため、当初事業計画の履行完了の仮装は実施されなかった。

ウ しかしながら、職員が脱法行為を援助したのは「不当」と判断する。

(5) 「職務権限規程に反する権限行使」について

ア 「農業振興地域整備計画の策定（変更）及び管理」は、豊田市職務権限規程上、5年に1回の大きな変更は「（産業部）部長決定」、年4回の通常の変更は「（産業部）専門監決定」と解される規定となっている。

しかし、実際はすべて「（農政課）課長決定」で運用されていた。

イ 豊田市職務権限規程上、決定権限は上級職位の承認を得て直近下級職位に委譲することができる（第22条第1項）こととされているが、当該権限が専門監から課長に委譲されたことを示す決定文書等は発見できなかった。

ウ したがって、職務権限規程の決定区分に反する権限行使であり「不当」と判断する。

◆職員の違法又は不当な職務行為の有無の認定

職員の職務行為	認定
1 「既存の施設の拡張」での農業委員会の意見書の作成	違法
2 「持ち回り」のチェック	不当
3 「事業者・申請者の事情聴取」の報告	不当
4 「農地転用許可事業の履行完了」の仮装	不当
5 「職務権限規程に反する権限行使」	不当

(6) 「職員の指南」の有無について

ア 最後に本件事案で、職員が事業者に「虚偽申請」を「指南した」かどうかの観点から調査委員会の調査結果を述べることとする。

イ 本件土地の農地転用事務に携わり、事業者や県事務所農政課と折衝を行った職員は調査委員会の事情聴取に対して、あくまで『一般論として、甲種農地では、コンビニ、喫茶店等の集落サービスでの転用が

認められる旨の説明や県事務所農政課の指導・助言を事業者に伝えるなどしたが、それは決してコンビニ、喫茶店、駐車場での事業を仮装して転用許可をとり、実際は工場を作りなさいという意図ではなく、「虚偽申請」を「指南した」ものではない。また、将来的にはコンビニ、喫茶店、駐車場が工場に変わる可能性があることは感じていたが、いきなり工場で出てくるとは思ってもみななかった』旨を証言している。

さらに職員が意図的に「虚偽申請」を行うよう事業者に働きかけたことを示す明確な資料も存在しなかった。

ウ 一方、事業者は、平成20年2月26日、27日の市の事情聴取に対して、始めから喫茶店、コンビニ、駐車場を建設する意思はなく、工場を建設する目的の虚偽申請であることを認めた上で、それはすべて行政の了解の下、行政の指示に従った結果である旨を述べている。

エ そこで調査委員会では、農地転用手続の各段階における職員の言動と実際に発生した事実を時系列で整理した。その結果は次の表のとおりである。

職員の言動の要約	発生した事実の要約
1 農振除外時の農転許可見込み（平成19年5月～7月ころ）	
<p>① 5月ころ、事業者に一般論として甲種農地でもコンビニ、喫茶店なら転用許可ができると説明した。</p> <p>② 7月ころ、事業者の申入れで、県、市、事業者の協議の場（7月会議）を設定した。</p>	<p>① 6月1日、事業者はコンビニ、喫茶店で農振除外申出書を提出した。</p> <p>② 7月25日、甲種農地だからダメだと言っていた県事務所農政課が「既存の施設の拡張」で2、3回に分けて実施する手法を示した。</p>

職員の言動の要約	発生した事実の要約
2 建築許可申請の持ち回りチェック（平成19年12月～20年1月ころ）	
<p>① 12月第1週に事業者に「地目が変更されない限り工場（での持ち回りチェック）はダメだよ」と言った。</p> <p>② 12月20日、工場での建築許可の持ち回りに対して地目が宅地になった以上農地法は及ばないとして、「（農政）支障なし」にチェックした。</p>	<p>① 12月9日、事業者は本件土地を田から宅地に地目変更した。</p> <p>② 12月20日、事業者は工場での建築許可申請を出した。</p> <p>③ 12月26日、事業者は本件土地を合筆した。</p> <p>④ 平成20年1月26日、本件土地が申請者からL会社に所有権移転された。</p>
3 土地改良区からの通報後の対応（平成20年2月～3月ころ）	
<p>① 2月12日、土地改良区からの通報に対して「一度宅地に地目変更されているので（工場でも）しかたない」旨を伝えた。</p> <p>② 2月20日、宅地になった以上農地法は及ばず工場建設での建築許可申請に対して支障なしとする旨の市の方針メモを県へ送付した。</p> <p>③ 3月4日、事情聴取で事業者が当初から虚偽申請である旨の陳述をしたが、資金面、採算性で事業を廃止したとする陳述書を作成し、県に報告した。</p>	<p>① 2月5日、工場の建築許可について市開発審査会（2月21日開催）に諮問されることになった。</p> <p>② 2月20日ころ、県事務所農政課職員が市開発審査課に市開発審査会への付議をやめて欲しい旨の要請に来たがそのまま付議した。</p> <p>③ 2月21日、市開発審査会において農政部局が支障なしとしているとの理由で工場での建築許可申請が承認された。</p> <p>④ 3月19日ころ、県は事業計画変更、工場での農地法許可という現状追認での対応方針を定めた。</p>

職員の言動の要約	発生した事実の要約
4 農業従事者の雇用増大施設での收拾（平成20年3月～5月ころ）	
① 3月17日、事業者に農地転用事業の履行完了の仮装について援助する旨の発言を行った。	① 5月20日、工場での農転許可、建築許可がされた。

オ 職員が「虚偽申請」を「指南した」か否かは、職員の内心に属する事項であり、職員が「指南していない」と主張し、また、指南を明確に裏付ける資料も存在しない以上、調査委員会としては「指南があった」と断定することはできない。

しかし、上の表が示すように農振除外の申出や農地転用の申請段階にとどまらず、農地転用手続全体を通して、職員個人が主張する主観的意図とは別に、客観的には結果として不正行為を助長、黙認又は追認したと疑われる余地のある職員の言動が存在する。

カ したがって調査委員会は、職員の「虚偽申請の指南」は確認できなかったが、全体としては、そのように受け取られてもやむを得ない状況は存在したものと判断する。

第4 職員の違法又は不当な職務行為の原因の究明

1 県への過大な依存心がある

- ア 市農政課職員が県事務所農政課職員から甲種農地における面積制限を「既存の施設の拡張」（いわゆる「敷地増し」）という方法でクリアし、農地転用することを示されたとき、事務に携わっていた市農政課職員は全員「法律上は無理」と認識していた。
- イ それにもかかわらず、市農政課職員が当該方法で農地転用を「適当」とする「農業委員会の意見書」を作成したのは、「許認可権者の県がそれでよいと言っているから」との理由であった。事情聴取に対して市農政課職員は「県の指示どおり行ったものであり、県が責任を負うべき」旨を証言している。
- ウ 市農政課職員の多くは、法令上の解釈や運用で疑問が生じた場合は、その都度、県事務所農政課に相談し、指導・助言を受け、あまり疑問を持つこともなく、その指導・助言どおりに事務を進めていくというスタイルが習慣となっているようであった。
- エ 確かに農地転用に関する事務は制度が複雑で法規定も抽象的であるため、専門知識を有する県の指導・助言が必要とされる。加えて最終的には県に許認可権があるため、市農政課における事務の「手戻り」を防ぎ、申請者に過重な負担や不測の損害を与えることがないようあらかじめ県市が許可申請の許否の見込みについて密接に連絡調整することが重要である。
- オ そうであったとしても第3の2の（1）ウで述べたように、「農地法第5条の許可申請書に意見を付す」などは市の自治事務であって、県の許認可事務の一部を市が下請けしているというものではない。したがって過程はどうあれ、最終的には市が自ら判断し、その適否については市が自ら責任を負わなければならない。しかし、市農政課職員には「市自らの事務である」という意識が希薄であった。

カ 市農政課職員には、県への過大な依存心、また、その反面としての県への責任転嫁の意識が存在したと言わなければならない。

2 法知識が不十分である

ア 平成19年5月ころ、県事務所農政課が本件土地を「甲種農地」であると判断したとき、市内の農地区分の上限は「第1種農地」であると考えていた市農政課は強く反発した。しかし、それは「急に判断を変更されると市が困る」というレベルにとどまっており、市が「第1種農地」であるとする「法的根拠」を積極的に示した上で県市の間で農地区分についての「法的対話」を積み重ねるということではできなかった。

イ また、同じく平成19年5月ころの5月会議で市農政課は事業者に「甲種農地」でも転用可能な事業としてコンビニ、喫茶店等のいわゆる「集落サービス」の説明をした。しかし、甲種農地における転用では500平方メートル程度という面積制限があることを知らなかったため、事業者の説明できず、後日、事業者の要求の理由の一つとなった。

ウ さらに事業者との協議・交渉についても市が本来、相手方とすべき「本人」、「代理人」、「使者」の区別もせず、申請者及びその委任を受けた代理人以外の法的権限も不明な者を相手方として協議・交渉し、事務を進めていた。

エ 確かに実務においては事務を円滑に執行するため、ある程度柔軟に対応する必要はあるであろう。しかし、重要な節目においては法令に基づき、きちんと可否を判断し、法的正当性を確認・確保しつつ事務を進めていかなければならない。

オ 市農政課職員は、農地転用という法律に基づく事務を行っていたのであるが、法知識が不十分な状態であった。そのため、重要な局面で主体的・自律的に自信をもって判断することができなかった。それが県に対しては上記の過大な依存心となって現れ、事業者に対しては無原則な協議を続けることにつながってしまった。

3 組織的対応ができていない

- ア 平成19年2月下旬ころに市農政課に提出された農振除外申出書が処理されず、預かったままになっていることなど平成19年3月以前の経緯は、同年4月に異動してきた市農政課I職員には引継ぎがされず、I職員は予備知識なく事業者に対応しなければならなかった。
- イ また、I職員も平成19年12月上旬ころに事業者から工場での建築許可申請の相談を受けたことや12月20日に自ら「持ち回り」に「支障なし」とチェックしたことを他の職員に伝えず、そのため市の対応が遅れたり、混乱したりすることの原因となった。
- ウ 全般的に市農政課では、事業者や県事務所農政課との協議・交渉・相談が担当者の個人的対応に偏り、協議・交渉・相談したこと自体が他の職員に伝えられなかったり、また、伝えられたとしても結論のみであったりして、事案の経過や課題、担当者の問題意識などが課内で共有されることは少なかった。
- エ そのため事案に対して各職員が持つ知識・経験を結集し、組織として妥当な結論を導き出したり、課員共通の理解の下、組織として対応方針を定め、事業者に対応したりしていくことができなかった。市農政課は組織としての力を発揮することができなかった。

4 市と県の役割分担、調整ルールなどが不明確である

- ア 平成19年5月ころ、県事務所農政課が、本件土地を「甲種農地」と判断したため、それまで「第1種農地」と考え、事業者にもそのように説明していた市農政課は対応に苦慮することとなった。
- イ また、平成19年7月ころ、甲種農地での農地転用許可を要求する事業者に対し、市農政課は「県が断ってくれる」と考えていた。
- ウ さらに平成20年2月に本件違反転用が発覚した際には、「転用許可取消し」又は「現状追認」のいずれの方針で対応するかについて、市農

政課と県事務所農政課は互いに「県の方針はどうか?」、「市の方針はどうか?」とさぐりあい、双方とも責任を回避し、矢面に立つのをいやがるという状況であった。

エ 「農地法上」は、県と市それぞれが所掌する事務と権限が定められている。しかし、「実務上」は住民サービスの観点などから市農政課では法令に規定された事務に加えて申請者や事業者に対する法令解釈や書類の作成方法などの各種の情報提供や行政指導を行っている。

そのため、県の権限に属する事項であっても市との調整なしに県が新たな判断や法解釈をすれば市の窓口は混乱する。

また、対応が困難な申請や違反転用を発見した場合などに市農政課がどこまで対応し、どの段階で権限を有する県事務所農政課に引き継ぐかがあいまいで、結果として県市の押し付け合いの様相を呈していた。

オ 県事務所農政課と市農政課との「実務上」の役割分担や調整ルールは不明確で、双方に配置される職員の資質、能力及び姿勢により、県市の円滑な連携の可否が左右されている。

5 庁内組織間の連携が不十分である

ア 平成19年12月6日、事業者からコンビニ、喫茶店の開発行為廃止届が市開発審査課に提出された（正式な処理は同年12月20日）。しかし、この情報は市農政課には伝わらなかった。

イ 市開発審査課では、農地転用許可に関係する開発行為廃止届が提出された場合には、市農政課に連絡することとしているようであったが、『必要に応じて相互に連絡をとるようにしているが様式等を定めてきちんとした仕組みが作られているわけではない』というものであった。

ウ その結果、市農政課では平成20年2月12日に土地改良区からの通報があるまで、農地転用許可したコンビニ、喫茶店の事業が廃止されたことを知ることができず、市の対応が遅れることとなった。

都市計画法による開発・建築許可と農地法による農地転用許可は相互

に密接に関連しているものであるが、市開発審査課と市農政課との連携には不十分な点があった。

6 市民感覚からのズレがある

ア コンビニ、喫茶店、駐車場で農地転用の許可をとり、実際は許可されていない工場を建設することは法律上許されない。その行為を行政が何らの調査もすることなく「支障なし」と黙認・追認するとすれば、農地転用の許可制度は存在意義がないものとなる。

イ また、形だけコンビニ、喫茶店、駐車場を建設したように見せかけ、あたかも許可条件どおりに農地転用事業が完了したかのように仮装し、許可条件違反を免れさせるよう行政が援助するとすれば、それは違反転用を助長するに等しいものである。

ウ 確かに転用許可取消しや原状回復命令など法律上の監督権限を有しない市が違反転用に対して取り得る手段は限られている。また、違反転用の是正指導には大きな労力が必要であり県内で最も多くの転用許可件数を処理している本市では、限られた人員での対応に苦慮するであろうことも理解できないわけではない。

エ しかし、結果として市の対応には制約や限界があったということと、最初から不正な行為を黙認・追認してしまうということとは同じではない。

正直に申請した者が不許可となり目的を達成できず、不正の手段を用いて申請した者が許可され目的を達成してしまう。いわゆる「正直者が馬鹿を見る」ことを「しかたがない」とするならば、健全な市民感覚から乖離（かいり）していたと言わなければならない。

第5 法令を遵守した職務行為の確保のために市がとるべき措置

1 事務執行

(1) 事務引継ぎの徹底

行政として組織的に対応するには事案全体の正確な情報を把握することが不可欠である。

したがって、紛争やトラブルが予想される事案について人事異動の場合には必ず後任者に対して詳細な事務引継ぎを行うことが必要である。そして事務引継ぎは、単に書面で通り一遍に行うのではなく前任者が憂慮している事項などその問題意識も併せて後任者に引き継がれるようにしなければならない。

(2) 相談記録の作成と課内供覧の義務付け

事業者や県との相談・協議・交渉を行った場合は、必ず記録を作成し、正確な情報の共有化を図ることが組織として適切な対応を行うための第1歩である。

特に事業者から強い要求を受けた場合や県が重要な法解釈、判断の変更を行った場合などは、記録の作成と決裁・課内供覧を義務化して担当する課員全員がどのような事態が進行しつつあるのかを的確に把握できるようにしなければならない。

(3) 課員の情報共有及び情報交換（オープンな協議）

本件事案では少数の職員が事業者との交渉や県事務所農政課との相談・協議を抱え込んだため、組織として情報を共有し適切に対応していくことができなかった。

したがって課においては必ず定期的に担当者会議や情報交換会議を開催することが必要である。そこでは各担当者が業務に関する情報の交換やお互いが抱えている問題を出し合い、課題や問題に対して組織として知識や経験を結集し、打開策を見いだしていく場としなければならない。

(4) 農振除外申出書類の処理のルール化

本件事案では、事業者が提出した農振除外申出書を何らの処理もしないまま放置していたことが、後日、事業者からの要求の理由の一つとなった。

申出書について行政が取下げ等の行政指導を行うことは認められるが、事業者の任意の協力が期待できない場合は、速やかに補正を命じ、又は許否の決定を行うなど法的手続に沿った処理を行い、申出書が中途半端な状態で放置されることがないようにするべきである。また、そのための基準（書類不備の場合はどうするか、農転許可見込みがまったくない場合はどうするかなど）や処理スケジュール（行政指導の期間、法的手続に移行するまでの期間など）を明確に定める必要がある。

(5) 共通の農地区分又は農地区分の判定手続の作成

本件事案では、県事務所農政課が農地区分の判断を変更したことが事後の県市の協力関係に悪影響を及ぼすこととなった。

農地区分の決定は最終的には許認可権を有する県の判断となるが、窓口において申請者、事業者等への情報提供や行政指導を行っている市の業務への影響もたいへん大きい。

したがって可能であるならば県市が共通の農地区分情報を共有することが望ましい。それが困難な場合でも、少なくとも県が農地区分の判断を変更する場合の手順（例えばあらかじめ市へ情報提供するなど）や市が農地区分を事業者や申請者に説明する場合の手順（区分判定が困難な場合は県と協議した後、事業者等に伝えるなど）を双方で申し合わせておくことが必要である。そのための方策を検討すべきである。

(6) 県市の対応手順や役割分担の明文化

本件事案では、事業者からの農振除外申出書の提出後の段階においても、違反転用発覚後の対応の段階においても、県と市の双方とも責任を回避しようとし、共通の方針の下、協力・連携して適切に対処することができなかった。

したがって市と県のそれぞれの法的権限・責任を踏まえた上で、困難な事案が発生した場合、市がどこまで対応するか、どの段階で県に引き継ぐか、どのように意思疎通を図るかなどの対応手順や役割分担を定めておくことが必要である。それは単に書面上だけのものではなく実際に機能するものとして整備しておかなければならない。そのための方策を検討すべきである。

(7) 事業実施の確実性の確認

本件事案では、市農政課に対して当初工場建設で相談がなされていたものが甲種農地での許可要件に該当しないとして、急に用途をコンビニ、喫茶店、駐車場に変更し、農振除外申出、農地転用許可申請がされたものである。

市農業委員会が県知事に送付する意見書には、項目の一つとして「申請に係る用途に遅滞なく供することの確実性の有無」を検討し記載することとされている。そして「確実性の有無の判断」は必要に応じて転用者の資力を判断するための金融機関の融資証明書や資格を判断するための営業許可書、資格免許書を添付させて行うこととされている（「農地転用許可関係事務処理の手引き」（平成20年4月愛知県農林水産部農業振興課）57頁）。

申請にいたるまでの経緯（急に用途を変更した場合など）や当該事業が行われる農地の保全の重要性（甲種農地～第3種農地）などに応じて、申請者の負担にも配慮しつつ、事業実施の確実性を担保するための方策を検討すべきである。

(8) 「持ち回り」のチェック事務の改善

本件事案では、喫茶店、コンビニ、駐車場で農地転用許可をとったにもかかわらず許可条件違反である工場建設での建築許可申請の持ち回りに対し「支障なし」としたところから、大きな問題となった。

開発許可・建築許可申請の持ち回りは、事務手続上、違反転用を防ぐ最後の関門となっており、厳格に執行することが重要である。

したがって、持ち回りに対して担当者限りで「『支障なし』とすることが出来る」、又は「『支障なし』としてはならない」基準を明確に

定めておくべきである（例えば開発許可・建築許可申請の内容が農地転用の許可条件と異なる場合は『支障なし』としてはならないなど）。

さらに担当者限りで「支障なし」とできない場合には、例えば許可条件違反の動機、態様、結果の重大性、転用者自身による是正措置の有無等の事情を複数の職員の関与の下、慎重に協議、検討し、その上であらためて持ち回りの可否を決定する仕組みとすべきである。

（９） 庁内組織間の連携の強化

開発・建築許可と農地転用許可との整合性を図るために現在、「持ち回り」事務が行われているが、前述のとおり開発・建築許可と農地転用許可は相互に密接な関係にある。したがって、市開発審査課と市農政課は「許可を取り消した場合」、「事業の廃止届が出された場合」（市農政課にあってはその旨の通知を県知事から受けた場合）など相手方の許可に影響する事実が発生した場合には、書面により相互に通知するなど、よりいっそうの緊密な連携を図るようその方策を検討すべきである。

（１０）「市農業委員会委員」の支援体制の充実

現在、農地転用許可申請があるとその地区を担当する市農業委員会委員が現地調査を行い、「本人申請であるか」、「書類上の計画と本人の申述があっているか」などを様式に従いチェックし、申請の内容を確認することとされている。

農地転用許可を適切に行うには、事務局である市農政課のみでは限界もあり、住民の代表であり、地域の状況を熟知した市農業委員会委員の積極的な関与が不可欠であると考えらる。

そのためには市農業委員会委員の研修、情報交換、連絡調整、事務局との連携方法などを制度として整備するなどして、委員が充実した活動ができるようその支援体制の整備を検討すべきである。

2 組織・職場風土

(1) 組織の使命、目的の再確認と職員への徹底

調査委員会は、市職員の事情聴取をする中で一部の職員から「表面上の書類さえ整っていればよい」、「違反転用などは他にもたくさんあり珍しくない」という趣旨の発言を聞いた。

法令を執行する使命を負う職員としてそのような姿勢を是認することはできないし、また、そのような姿勢では住民の期待に応えることもできない。

組織の使命、目的の再確認と職員への徹底が必要である。

(2) 「内部公益通報窓口」及び「外部相談窓口」の活用

本件事案では、市総務部庶務課に市農政課において不適切な事務が行われている旨の情報がもたらされたものの、情報を入手することができた時期が遅かったことや庶務課において産業部における是正措置の内容把握や経過のフォローが不十分であったため、本件事案の発生を防ぐことができなかった。

本市では、公務員倫理上問題のある行為がある場合、職員の通報・相談の制度として、「内部公益通報窓口」（市総務部庶務課）と「外部相談窓口」（本市顧問弁護士）が設置されている。

本市の全職員に対し、両制度の一層の啓発を行い、不適切な事務執行の情報が早期の段階で窓口に通報・相談され、迅速に是正措置が講じられるようにする必要がある。

(3) 人事異動の適正化、適正数の人員配置等

市農政課など許認可を担当する部署では、事業者との接触がどうしても多くなり、同一職員が同じ部署に長期間在籍した場合、不適切な関係に発展していくおそれがある。

したがって特に決定権を有する管理職については定期的に人事異動を行うことが必要である。

また、同課では、農振除外事務（市長の所管）と農地転用事務（市農業委員会の所管）を同じ担当（農政・農地担当）が所管しており、同一担当内（場合によっては同一職員）で農振除外申出書を審査しつ

つ、農振除外の前提となる農地転用許可見込みの可否を判断している。そのため、チェック機能が十分に働かず、つじつま合わせになってしまうおそれがある（農振除外ができるように農地転用許可見込みの有無を判断する。）。仮に担当者を分けたとしても農振除外事務と農地転用事務の決定者が同一職員であるならば事情は同じである。

したがって農振除外事務と農地転用事務は、決定者及び担当職員を分離するなどして、相互にチェック機能が働くようにすることを検討すべきである。

さらに同課は県内で最も多い農地転用許可申請を処理しており（平成20年度の農地法第5条許可。県内3,550件、豊田市429件、豊橋市170件、岡崎市182件）、労力を要する違反転用への適切な対応を図るために、他団体の状況等も調査し、適正数の人員配置を検討すべきである。

（４）職務に関する専門的知識の修得

業務知識が不足している場合、自信を持って判断できず、そのため強く要求してくる事業者に対して市の法的正当性を背景に結論を伝え、事案を終結させるということができない。また、県の法令解釈や判断を参考にしつつ、自ら主体的、自律的に判断するということができない。

専門的知識の修得に必要な法令集、法令の逐条解説、手引書、国県の通知やマニュアル、判例集などはいずれも容易に入手できるものであり、個人の自己啓発はもちろんであるが、組織として計画的に専門的知識を修得させる必要がある。

現在、国、県が実施している研修会等に参加し、事例研究等も行っているが、そのような機会も逃すことなく積極的に活用すべきである。

（５）法令遵守意識の徹底

先に述べたとおり、コンビニ、喫茶店、駐車場で農地転用の許可をとり、実際は許可されていない工場を建設することは法律上許されない。単に登記簿の地目が「宅地」と記載されたことをもって、宅地には農地法が及ばないとして法令に違反した行為の責任を免れるとい

うものでもない（ただし、法令に照らし事案を慎重に検討した後に、結果として許認可権者等において、行政指導や行政処分、刑事告発等の措置は行わないと判断されることはある。）。

市農政課職員は、農地法などの所管法令に従い事務を執行すべきことは当然であるが、ただ形式的に従うのではなく、法の趣旨・目的を踏まえ、「健全な市民感覚」に従い解釈・運用していかなければならない。

第6 おわりに

調査委員会は、市内の優良農地が不正に転用されるに至った事実経過を調査し、職員の対応の問題点を検証して明らかにした。その上で、問題の原因分析と再発防止策の検討を行った。

市農政課では本件事案の反省を基に既にいくつかの改善策が実施され、あるいは検討されている。

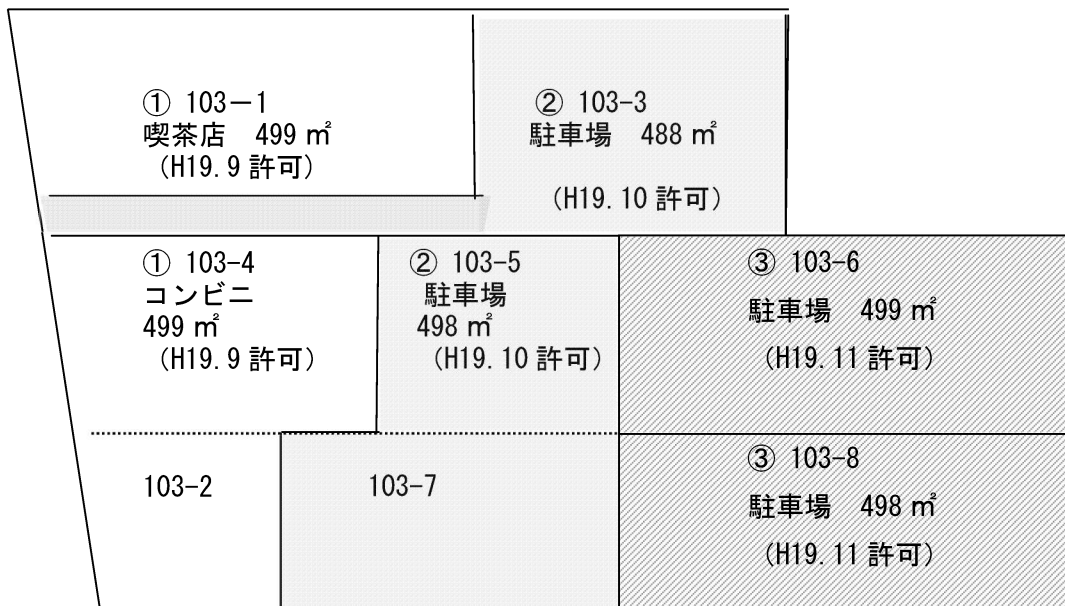
今後は、同様の事案を発生させることがないように市農政課のみならず市の組織全体で本報告書の再発防止策を含め適切な措置を講じ、市民に信頼される農政の実現に取り組んでいく。

◆資料

1 事件現場位置図



2 農地転用許可の経過



※現在は幸町前田103-1 (H19.12.26に8筆を合筆)

※許可の法的根拠

市 ①「集落サービス」⇒②③「既存の施設の拡張」

県 ①②「集落サービス」⇒③「既存の施設の拡張」(本来は「27号計画」により①～③を一括許可することが可能)

3 豊田市農地転用問題調査委員会設置要綱

豊田市農地転用問題調査委員会設置要綱

(趣旨)

第1条 この要綱は、豊田市農地転用問題調査委員会の設置及び組織並びに調査審議の手續等に関し、必要な事項を定めるものとする。

(設置)

第2条 豊田市幸町における農地転用について調査審議するため、豊田市農地転用問題調査委員会（以下「委員会」という。）を置く。

(委員会の所掌事務)

第3条 委員会は、次に掲げる事項について調査審議するものとする。

- (1) 豊田市幸町における農地転用に係る事実経過
- (2) 職員の違法又は不当な職務行為の有無
- (3) 職員に違法又は不当な職務行為があった場合は、その原因の究明
- (4) 法令を遵守した職務行為の確保のために市がとるべき措置

(組織)

第4条 委員会は、次に掲げる委員3人をもって組織する。

- (1) 総務部長
- (2) 総務部調整監
- (3) 総合企画部調整監

2 委員の任期は、調査の終了までとする。

(会長)

第5条 委員会に会長を置き、会長は総務部長をもって充てる。

2 会長は、会務を総理し、委員会を代表する。

(会議)

第6条 委員会の会議は、会長が招集し、会長がその会議の議長となる。

2 委員会は、委員の半数以上の出席がなければ、会議を開くことができない。

3 委員会の議事は、出席委員の過半数をもって決し、可否同数のときは議長の決するところによる。

(委員会の調査権限)

第7条 委員会は、必要があると認めるときは、職員に対し資料の提出を求めることができる。

2 職員は、委員会から前項の規定による求めがあったときは、正当な理由がある場合を除き、これを拒んではならない。

3 委員会は、必要があると認めるときは、職員に対し、委員会の指定する方法により分類又は整理した資料を作成し、委員会に提出するよう求めることができる。

4 委員会は、適当と認める者にその知っている事実を陳述させることその他必要な調査をすることができる。

(会議の非公開)

第8条 関係者の調査への協力姿勢の確保、個人のプライバシーの保護、委員間における率直な意見交換その他適正かつ効果的な調査審議を確保するため、委員会の会議は、公開しない。

(調査結果報告の公表)

第9条 委員会は、調査結果を市長に報告したときは、その内容を公表するものとする。

(事務局)

第10条 委員会に事務局を置く。

2 事務局は、次に掲げる職員で構成する。

(1) 総務部総務担当専門監

(2) 総務部人事課長

(3) 総務部庶務課長

(4) 総務部庶務課法規担当主幹

(5) 総務部人事課人事研修担当副主幹

3 事務局は、委員会の庶務及び委員会から指示された事務を行う。

(委任)

第11条 この要綱に定めるもののほか、委員会に関し必要な事項は、市長が別に定める。

附 則

この要綱は、平成21年8月10日から施行する。