

「農地転用問題調査報告書」の概要

第1 はじめに

(1) 調査委員会が設置された経緯

ア 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、平成21年5月28日、豊田市役所が農地法違反容疑で愛知県警の捜索を受け、同年8月3日、本市産業部農政課長が同容疑で書類送検された。

本件農地転用の経過を調査し、事実関係を明らかにするとともに、市の対応に問題があった場合はその原因を究明するため、平成21年8月10日、「豊田市農地転用問題調査委員会」が設置された。

イ 調査委員会は、福嶋総務部長を会長に職員3名で構成した。

(2) 調査委員会の活動実績

ア 調査委員会は、計17回の会議を開催し、調査・審議を行った。

イ 産業部農政課及び都市整備部開発審査課に保管されている関連書類の収集・検討と関係職員10名からの事情聴取を行った。

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）

ア 平成19年1月18日にA氏が市開発審査課に来庁し、豊田市幸町前田103番1の土地にB社の工場を建設したいと相談した。市農政課C職員は、『(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。

イ A氏が平成19年2月下旬ころ、B社の工場建設を目的とする農振除外申出書を市農政課に置いていった。

ウ 市農政課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A氏に返却しようとしたが、自身の人事異動などにより、市農政課に放置された。

(2) 事件の進展（平成19年4月ころから11月ころまで）

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。

イ 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。

ウ 市農政課では「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く、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、再度、県事務所農政課に確認するよう部下

に指示した。

- エ 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ので、いわゆる「2種落ち」、「3種落ち」の可能性はなくなった。市農政課はJ会社J氏に、B社の工場の建設はできない旨を説明し、J氏の下承を得た。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。
- オ 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（5月会議）を設定した。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を市農政課が放置していたことを責め、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。
- カ 5月会議で市農政課は、L会社L氏に「甲種農地」であっても認められる事業として、コンビニ店舗や喫茶店などの「集落サービス」などを説明した。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。しかし、市農政課は、「集落サービス」での農地転用は、おおむね500平方メートルという面積制限があることを説明しなかった。
- キ 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。
- ク 市農政課では、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。
- ケ 平成19年7月23日、市農政課、県事務所農政課及び事業者の会議（7月会議）が設定された。会議の席上、県事務所農政課職員が『甲種だからといってダメだとは言っていない』旨を発言したとの証言がある。
- コ 平成19年7月25日、市農政課E職員とM職員が県事務所農政課P職員から「既存の施設の拡張」の手法を用いて2、3回に分けて農地転用する方法を示されたとの記録と証言がある。
- サ 平成19年8月6日、本件土地所有者が本件土地を8筆に分筆した。
- シ 平成19年8月6日、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をした。
- ス 平成19年8月27日、市農業委員会が喫茶店、コンビニの農地転用につき、「集落サービス」を根拠に「適当」との意見書を愛知県知事に進達した。
- セ 平成19年9月5日、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をした。
- ソ 平成19年9月26日、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、「既存の施設の拡張」を根拠に「適当」との意見書を愛知

県知事に進達した。

タ 平成19年9月26日、市農政課が農業振興地域整備計画の変更を公告し、本件土地を農用地区域から除外した。

チ 平成19年9月27日、愛知県知事が「集落サービス」を根拠に喫茶店、コンビニの農地転用許可をした。同時に豊田市長が開発許可した。

ツ 平成19年10月5日、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をした。

テ 平成19年10月17日、愛知県知事が「集落サービス」を根拠に喫茶店、コンビニの来客用駐車場の農地転用許可をした。

ト 平成19年10月24日、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、「既存の施設の拡張」を根拠に「適当」との意見書を愛知県知事に進達した。

ナ 平成19年11月15日、愛知県知事が「既存の施設の拡張」を根拠にコンビニの来客用駐車場の農地転用許可をした。

（3）事件の展開（平成19年12月ころ）

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た。

イ 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で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。

ウ 同じころ、J会社J氏が市開発審査課でB社の工場の建設について相談の上、建築許可申請書の書式一式の交付を受けた。

エ 平成19年12月第1週ころ、市農政課I職員がJ会社J氏からB社の工場を建設したいとの相談を受け、『登記簿の地目が変わらないと持ち回り書類にサインできない』旨を回答した。

オ 平成19年12月6日、事業者から喫茶店とコンビニの「開発行為廃止届」が市開発審査課に提出された。

カ 平成19年12月9日、事業者は、本件土地の地目を「田」から「宅地」に変更する地目変更登記を行った。

キ 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、市農政課I職員は、「（農政）支障なし」にチェックした。

ク 平成19年12月20日、事業者から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。

ケ 平成19年12月26日、本件土地計8筆が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㎡）。

(4) 事件の顕在化（平成20年2月ころ）

- ア 平成20年1月16日、本件土地は、申請者からL会社に売買を原因として所有権移転登記がされた。
- イ 平成20年2月12日、土地改良区から市農政課に『幸町で喫茶店とコンビニのはずが、B社の工場建設で出てる。“市は了承済”と言っているが、いいのか?』という電話が入った。
- ウ 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。
- エ 平成20年2月19日、県事務所農政課において、市農政課と県事務所農政課が対応策を協議したが具体的な打開策は見出せなかった。
- オ 平成20年2月20日、市農政課は、「登記地目が宅地に変更されており、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。
- カ 同日、市農政課は、農業委員会会長の指示により、是正指導していく旨の文書を県事務所農政課に提出した。
- キ 平成20年2月20日ころ、県事務所農政課職員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が、市開発審査課は要請を断った。
- ク 平成20年2月21日、市開発審査会でB社の工場の建築許可案件が承認された。
- ケ 平成20年2月21日、市農政課は、県事務所農政課に「違反転用事案報告書」を提出した。
- コ 平成20年2月21日、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。市総務部庶務課は、市産業部T職員に必要な是正措置を依頼した。
- サ 平成20年2月21日、市産業部T職員に対応を指示された市産業部H職員は、市開発審査課長あてに、建築許可処分を保留して欲しい旨の依頼文書を出した。
- シ 市産業部H職員は、平成20年2月26日、27日、29日の3日間にわたり、事業者の事情聴取を行った。
- ス 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が、県への報告には同意できない旨を述べ、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。
- セ 平成20年2月29日、市産業部H職員は、再度、事業者の事情聴取を行い、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。

（5）事件の収束（平成20年3月以後）

ア 平成20年3月13日、県事務所農政課は、申請者に対し「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。

イ 平成20年3月19日、申請者は、市農政課経由で「農業従事者の就業機会の増大に寄与する施設」との是正計画書を県事務所農政課に提出した。

ウ 平成20年3月中下旬ころ、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た。

エ 平成20年3月17日、市農政課E職員及びM職員は、事業者に対して事業の履行完了の仮装（撤去を前提に一時的にコンビニ、喫茶店等を設置すること。）について援助する旨の発言を行った。

オ 平成20年3月28日、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）を締結した。

カ 平成20年4月4日、申請者が市農政課にB社の工場での事業計画変更承認申請書及び農地転用許可申請書を提出した。

キ 平成20年4月8日、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がされた。

ク 平成20年4月28日、市農業委員会がB社の工場での事業計画変更及び農地転用につき「適当」との意見書を愛知県知事に進達した。

ケ 平成20年5月20日、愛知県知事がB社の工場での事業計画変更の承認及び農地転用許可をした。同時に豊田市長が建築許可をした。

第3 職員の違法又は不当な職務行為の有無の認定

（1）「既存の施設の拡張」での農業委員会の意見書の作成について

未だ建設に着手すらされていないコンビニ及び喫茶店が「既存の施設」に該当しないことを認識しながら、「既存の施設の拡張」を根拠に農地転用を「適当」とする内容虚偽の農業委員会意見書を作成し、愛知県知事に提出したものであり「違法」

（2）「持ち回り」のチェックについて

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、工場建設での建築許可申請の「持ち回り」に対して何らの調査もせず「支障なし」にチェックし、また、内部手続に反して、

違反転用事案として県に報告しなかったものでありいずれも「不当」

(3) 「事業者・申請者の事情聴取」の報告について

事業者等を許可条件違反の疑いで事情聴取した際、事業者等は最初から喫茶店、コンビニ等を建設する意思はなく、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、事業者等の抗議を受け、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虚偽の陳述書を作成し、県に報告したものであり「不当」

(4) 「農地転用許可事業の履行完了」の仮装について

事業者に対し、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（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ものであり「不当」

(5) 「職務権限規程に反する権限行使」について

「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、「（産業部）専門監決定」と解される規定となっていが、実際は「（農政課）課長決定」で運用されており、職務権限規程の決定区分に反する権限行使であり「不当」

(6) 「職員の指南」の有無について

農地転用手続全体を通して、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。

職員が事業者に虚偽申請を指南したことは確認できなかったが、全体としてそのように受け取られてもやむを得ない状況が存在した。

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

農地転用の許可申請書に意見を付すなどは法令上、市が責任を負う「市自らの事務である」との意識が希薄で、県の指導・助言の意味を十分に理解せず、言われるままに事務を進めていた。

(2) 法知識が不十分である

農地法などの法知識が不十分であったため、重要な局面で主体的・自律的に判断することができず、県に対する過大な依存心や事業者に対する無原則な協議の継続につながった。

(3) 組織的な対応ができていない

事業者や県との協議・交渉・相談が担当者の個人的対応に偏り、事案の経過や課題などが課内で共有されず、課として組織的に対応していく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

対応が困難な申請や違反転用を発見した場合などに市がどこまで対応し、どの段階で権限を有する県に引き継ぐかなど、県と市との役割分担や調整ルールが不明確であった。

(5) 庁内組織間の連携が不十分である

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不十分な点があった。

(6) 市民感覚からのズレがある

コンビニ、喫茶店等で農地転用許可を受けた案件であったが、許可されていない工場を建設することを黙認・追認するなど、健全な市民感覚からのズレがあった。

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

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。

(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、課内で供覧し、正確な情報の共有化を図る。

(3) 課員の情報共有及び情報交換（オープンな協議）

課においては必ず定期的に担当者会議等を開催し、課題や問題に対して課員の知識や経験を結集し、組織として対応できるようにする。

(4) 農振除外申出書類の処理のルール化

提出された申出書が受付も返却もされないまま、中途半端な状態で放置されることがないように処理基準や処理スケジュールを明確に定める。

(5) 共通の農地区分又は農地区分の判定手続の作成

県が農地区分の判断を変更した場合等に市窓口を支障が生じないようにするため、県市が共通の農地区分情報を共有するか、または農地区分の判断を変更する場合の手順を双方で申し合わせておく。

(6) 県市の対応手順や役割分担の明文化

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の対応手順や役割分担を定めておく。

(7) 事業実施の確実性の確認

申請にいたるまでの経緯や農地の保全の重要性などに応じて、申請者の負担にも配慮しつつ、申請者の資力や資格を確認するなど、事業実施の確実性を担保するための方策を検討する。

(8) 「持ち回り」のチェック事務の改善

持ち回りに対して担当者限りで「『支障なし』とすることができる」、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。

(9) 庁内組織間の連携の強化

市開発審査課と市農政課は、「事業の廃止届が出された場合」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、いっそう緊密な連携を図るための方策を検討する。

(10) 「市農業委員会委員」の支援体制の充実

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

組織の使命、目的の再確認と職員への徹底を行う。

(2) 「内部公益通報窓口」及び「外部相談窓口」の活用

「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）について全職員に一層の啓発を行い、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。

(3) 人事異動の適正化、適正数の人員配置等

- ア 許認可を担当する部署の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。
- イ 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る。
- ウ 労力を要する違反転用への適切な対応を図るために、適正数の人員配置を検討する。

(4) 職務に関する専門的知識の修得

組織として計画的に専門的知識を修得させる。また国、県が実施している研修会等も積極的に活用する。

(5) 法令遵守意識の徹底

法令は、法の趣旨・目的を踏まえ、「健全な市民感覚」に従い解釈・運用する。

第6 おわりに

今後は同様の事案が発生しないように、再発防止策を含め、市組織全体で適切な措置を講じ、市民に信頼される農政の実現に取り組んでいく。