

## IV 発意調査の事例



## ～掲載事例一覧～

### Ⅳ 発意調査の事例

	内 容	頁
1	町内自治振興補助金制度における補助金の不正受給に対する市の対応	92
2	農地転用許可制度における土地の利用について	95

## IV 発意調査の事例

### (1) 町内自治振興補助金制度における補助金の不正受給に対する市の対応（要約）

#### 発意調査の趣旨

近年オンブズマンに寄せられた、特定の町内自治会による町内自治振興補助金（以下「補助金」という。）の使用に不正が疑われるという苦情申立てにおいて、補助金の使用についての市の検証が、不十分かつ不適切であると判断せざるを得ない事項が散見されました。

そこで、町内自治会（以下「自治会」という。）における補助金の使用が適正か、市において補助金の使用について適切な検証がなされているかを調査する必要があると考えました。

よって、本件発意において、市における補助金制度の内容及びその運営が適正になされているのかを明らかにするために、調査することとしました。

#### 市からの回答

##### 1 補助金制度の概要

市では、地域社会の中心的な役割を担う自治会の運営を支援するため、「町内自治振興補助金交付規則（以下「規則」という。）」及び「町内自治振興補助金交付規則に係る取扱基準」等の関係例規に基づき、補助金を交付しています。

補助金は、町内会、自治会及びこれに準ずる団体に交付されます。これらの団体の代表者が、補助金の交付の申込みをする場合、事業（活動）計画書及び予算書等を添付した補助金交付申込書を、市長に提出します（規則第4条）。補助金の交付額は、毎年4月1日現在の自治会等の加入世帯数に応じて算出され、原則、9月末日までに補助金が交付されます（規則第6条）。

補助金の交付を受けた自治会等の代表者は、活動等が終了した日から30日を経過する日又は当該年度の末日のいずれか早い日までに、事業（活動）実績報告書及び決算書等を添付した事業実施報告書を、市長に提出します（規則第7条）。

##### 2 補助金制度の運営

補助金制度に関する業務は、地域活動推進課及び各区役所総務企画課（以下「総務企画課」という。）が担っています。地域活動推進課は、補助金制度及び補助金交付事務の総括、補助金関係例規の制定・改廃・運用、補助金に係る予算及び決算、総務企画課との補助金に関する連絡調整、総務企画課からの審査に伴う各種相談対応及び支援を担当します。

一方で、総務企画課は、地域活動推進課が定める制度に基づいた事務（申請受付、審査、交付決定及び指定口座への送金、事業実施報告書等の確認）を担当します。

補助金制度運営の具体的な流れは、まず、地域活動推進課において、補助金に関する予算の確保と、申込書等の記載例などの雛形の作成を行います。当該雛形については、総務企画課に提供します。

その後、総務企画課において、管内の自治会等に対して、補助金関連書類を発送し、自治会等から必要な書類が提出されたら、地域活動推進課が作成したチェックリストを基に当該書類を審査します。審査の対象となる書類及び項目は、「補助金交付申込書（項目：申込者情報、加入世帯数など）」、「補助金請求委任兼口座振込依頼書（項目：申込者情報、振込口座、通帳写しの要否など）」、「事業（活動）計画書（項目：期日、事業名など）」、「予算書（項目：補助金の記載状況、町内会費徴収世帯数など）」です。

上記の審査後、総務企画課の交付決定予定額を受けて、地域活動推進課から総務企画課に予算を再配当し、総務企画課から管内の自治会等に、補助金交付決定通知書の送付及び指定口座への送金を行います。自治会等の活動等の終了後は、総務企画課に事業実施報告書等が提出され、地域活動推進課が作成したチェックリストを基に総務企画課が確認します。対象となる書類及び項目は、「事業実施報告書（項目：自治会名、代表者名）」、「事業（活動）実績報告書」、「決算書（項目：補助金の記載状況、支出の内容及び総額）」です。

### 3 補助金の不正受給に対する対応

補助金の不正受給に対する対応について、熊本市補助金等交付規則第12条において、補助金が交付された事業者等の事業等が以下のいずれかに該当する場合には、市長は、補助金の交付の決定について全部又は一部を取り消すことができる、としています。

- ① 補助金等の交付の決定の内容又はこれに付した条件その他法令又はこの規則に基づく市長の指示に違反したとき。
- ② 補助金等を他の用途に使用したとき。
- ③ 虚偽その他不正の手段により補助金等の交付を受けたとき。

### 4 現行の補助金制度に関する運営状況

現行の補助金制度の下では、市は自治会からの事業実施報告書等を確認することで、補助金の使い方について監督・指導を行っています。

過去に、補助金の他の用途への使用、虚偽、その他の不正な手段による補助金の受給などといった補助金の不正受給を行っていたために、市の方から補助金の返還を求めたという事例はありません。

しかし、現在の市による監督・指導の在り方について見直しが求められる事例が近年発生し、オンブズマンに申し立てられました。本事例では、補助金の使い方が問題になり、事業実績報告書や決算書の内容に疑義があり、これに関する市による調査を、自治会長の説明のみで終わらせていたところ、オンブズマンから、領収書の検証等の実質的な調査を行うべきとの指摘がありました。現在、本事例については、A課において、指摘のあった自治会の会長宅を訪問するなどし、改

めて、活動実績や領収書等の存否について確認を行っているところです。

本事例が発生した要因として、当該自治会における事務処理の不慣れ、監査機能の機能不全、提出書類の重要性に対する不理解、コロナ禍において当該自治会内で総会が開催されなかったために、当該自治会の活動や決算などの周知が当該自治会内で十分になされておらず、コロナ禍後においてもその状態が継続されていたこと等が考えられます。また、さらに考えられる要因として、区役所における審査では、提出された書類の形式に不備がなければ受けざるをえず、当該書類の内容の不備までは明らかにできないという、オンブズマンが指摘したような、制度上の審査の手法や程度に関する問題も挙げられます。

## 5 今後の方向性

補助金制度については、令和5年度（2023年度）包括外部監査において、「補助金の補助対象事業及び補助対象経費が定められていないことから、適切な補助執行の妨げになる可能性がある」等の指摘を受け、地域活動推進課及び区役所実務担当により、他都市調査や自治会の会計報告の分析などを行ったところです。

今後、市としては、補助金の対象事業や対象外経費を明確にするための規定の見直しや、自治会等による補助金の使い方について詳細を把握するために決算書等の補助金関連書類の見直しを進めていくなどして、自治会等による補助金の使用に対する市の監督・指導機能の向上を目指していきたいと考えています。

## オンブズマンの判断

本件発意の契機となった苦情申立てにおいては、特定の自治会による補助金の不正受給が疑われたことから、市が当該自治会に対する調査を実施しましたが、市の調査は口頭での説明や書面に基づく形式的な調査にとどまっていたため、オンブズマンにおいて、領収書の確認等の実質的な調査にまで踏み込む必要性を指摘しました。

市によると、当該苦情申立て後の対応として、A課で、活動実績や領収書等の存否について確認していると説明しており、実質的な調査が行われていることがうかがえます。さらに、現在、令和5年度（2023年度）包括外部監査の指摘を受けて、補助金制度自体の見直しが市全体で進められているとのこと。当該見直しの具体的な内容として、補助金の対象事業や対象外経費を明確にするための規定の見直しや、自治会等による補助金の使い方を詳細に把握するための決算書等の補助金関連書類の見直しを挙げています。

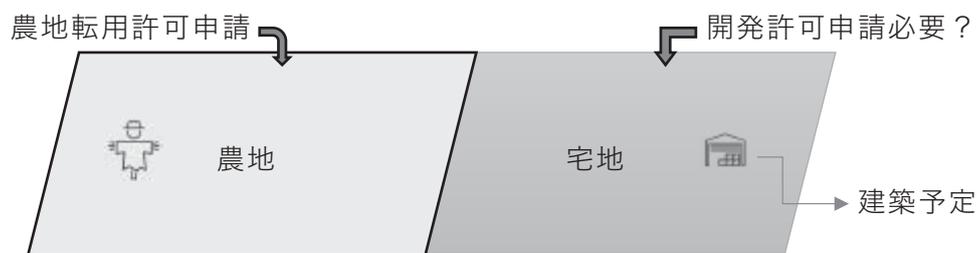
現在、市では、市の監督・指導機能の向上を目指して、補助金制度の見直しが進められているとのことであり、それが実質的な調査の実現に結実するののかについては、市の今後の動向を注視するしかありませんが、従来の方法が見直されることは望ましいことと考えます。今後も、市には、適正な市政の運営に努めていただきたいと思います。

## (2) 農地転用許可制度における土地の利用について（要約）

### 発意調査の趣旨

先般、農地転用許可に関する申立てがありました。これを調査する中で、農業委員会に違法な対応はなかったものの、農地転用に伴う都市計画法（以下「都計法」という。）に基づく開発許可への働きかけ等について釈然としないものを感じたため、次のような事案を設定し、発意調査を行うこととしました。

『事業者が、市街化調整区域において、農地とともに隣接する宅地を一体として、資材置場等の事業目的に使用することを前提に、農地部分のみ農地法に基づく転用許可申請をし、宅地部分は更地のまま使用するとして、都計法による開発許可申請をしなかった。一体として使用する農地部分と宅地部分の土地は、合わせると3,000平方メートルを超える。この事案に関して、転用許可申請の際の事業計画書及びその添付図面で、隣接する宅地部分に建築物の建築が予定、あるいは想定されるとき、農業委員会の対応はどうあるべきか。』



一体として利用する目的（3,000㎡超）

さらに、この土地は農地部分と宅地部分を併せると3,000平方メートルを超えており、結果として当初想定していた資材置き場としての利用はなされないまま、他者に売却されたという経緯があることから、農地転用後の利用目的の実効性の担保が課題として見えてきました。農地法（以下「法」という。）に基づき農地転用したにもかかわらず、相当な面積の土地が当初想定していた目的どおりに利用されなかったことは、法が目指す本来の趣旨に沿ったものではないといえます。このことから、申請者だけでなく周辺住民にも納得のいく法の運用につながる一つの端緒になればとの思いから、併せて発意調査を行うこととした次第です。

### 市からの回答

#### 1 農地転用制度について

農地転用許可制度は、食料の安定供給の基盤である優良農地を確保するため、また住宅や工業用地などの農業ではない土地利用の需要との調整を図り確保する観点から、農地の優位性や周辺の土地利用状況等により農地を区分し、転用する農地を農業上の利用に支障が少ない農地に誘導し、具体的な土地の利用を伴わない資産保有目的での権利取得をさせないことを目的としています。

## 2 開発許可との調整

都計法による開発許可の必要性についての農業委員会の対応に関して、法第4条第6項第3号は、農地を転用して申請用途に供することが確実に認められない場合は許可することができないと規定しています。具体的な内容としては、申請に係る事業の施行に関して行政庁の免許、許可、認可等の処分を必要とする場合においては、これらの処分がなされなかったこと又は処分の見込みがないこととあります。

実際の運用としては、他法令による許認可等の処分を要する場合には、関係各課に当該処分の見込みを確認した上で農地転用の確実性を審査しています。

また、都計法による開発行為に関しては、農地転用許可申請書に、「都計法による許可の要否」及び「開発行為及び建築確認のいずれも伴わない理由」を記載する欄を設けており、開発行為関連について確認するとともに配置図等の添付書類と合わせて工事の内容の確認を行い、開発行為関連の手続の進捗状況を確認しています。

なお、都計法による処分の要否が判然としない場合は、法第4条第6項第3号の関連で法施行規則第47条第3号に「申請に係る農地と一体として申請に係る事業の目的に供する土地を利用できる見込みがないこと。」とあることから、転用事業が農地及び農地以外の他の土地を利用する計画である場合は、農地以外の土地が申請目的に利用できるか否かについて審査する必要があるため、開発指導課へ直接確認をします。

農地部分について、農地転用許可申請に伴い都計法による開発許可申請が必要となる場合は、毎月1回開催される農業委員会総会資料に開発許可が必要なことを明記し、総会で審議し、許可相当と決定されたものについて農地転用申請リストを作成し、開発指導課と共有しています。その後、許可日が同日となるよう担当者間で調整し、許可書を作成しています。宅地部分について、農地転用許可申請に伴い都計法による開発許可が必要となる場合にも、一体利用が明確な場合は、農地部分について開発許可が必要となる場合と同様の運用を行うこととなります。

## 3 利用目的の実効性の担保

次に、農地転用の対象となる土地において事業目的に沿った利用がされない場合の運用についてですが、まず、申請者は、「農地転用許可後の工事の進捗状況報告書」を提出することで、工事が完了するまでの間、本件許可の日から3か月後、及び、その後1年ごとに工事の進捗状況を報告することになっており、工事が完了したときは、遅滞なくその旨を報告することを許可の条件としていますので、農地転用許可申請の対象となっている農地は、農地転用許可後直ちに農地転用許可を経て申請の目的を達成したもの（以下「農地以外のもの」という。）になるわけではなく、工事完了報告が提出された時点で農地以外のものであるとの認定をしています。このことは、農地転用許可をしてから工事完了報告を受けるまでの間は、農業委員会の進行管理下にあることを意味します。そして、

転用許可後に申請していた事業計画にしたがって事業の用に供することなく当該事業が不履行となった場合の申請人への対処としては、許可書に注意事項として「許可に係る土地を、申請書に記載された事業計画（用途、施設の配置、着工及び完工の時期、被害防除措置等を含む。）にしたがってその事業の用に供しないときは、農地法第51条第1項の規定によりその許可を取り消し、その条件を変更し、もしくは新たに条件を付し、または工事その他の行為の停止を命じ、も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に必要な措置を講ずべきことを命ずることがあります」と記載しており、転用許可の取り消しや原状回復等を命ずることがあります。また、事業計画変更で対処することも可能です。

ここで、前述のとおり、農地転用許可制度は優良農地を確保するため、土地利用の需要との調整を図り確保する観点から、具体的な土地の利用を伴わない資産保有目的での権利取得をさせないことを目的としています。このことから、転用目的と異なる利用が特に容易であると考えられる資材置場等については、取扱いをより厳密に行う必要があります。そこで、国において、農地法関係事務処理要領に資材置場等とする目的で恒久転用の許可を行う場合の取扱いとその後の対応として、『都道府県等は、資材置場等とする目的の恒久転用の許可を行う場合は、「工事の完了の報告があった日から3年間、6か月ごとに事業の実施状況を報告すること」という条件を付けるものとする。また、都道府県等は、事業の実施状況を受けたときは、必要に応じて農業委員会の協力を得て現地確認を行うものとする。なお、当該報告や現地確認において、許可に係る土地が事業計画とは異なる目的に使用されている場合は、許可を受けた者から事情を聴取等した上で、法第51条第1項第4号に該当するかどうかを確認し、該当する場合は同項の規定に基づく処分を検討するものとする。』等が示されております。ただ、上記運用は令和6年（2024年）から開始されたものであり、まだ運用の詳細が明確に定まっていないのが現状です。

#### 4 今後の課題

農地転用許可を所管する行政機関は農業委員会です。しかし、実際に農地転用を行うに当たっては、建物に関する開発許可など、農地以外の様々なことが関与しており、農業委員会だけで判断し完結することが困難な場面が少なくありません。こういった場合に、いかに関連機関との連携をスムーズに行えるかが課題となるものと考えます。

### オンブズマンの判断

#### 1 隣接する宅地部分における開発許可

実際の事案は、農地に隣接する宅地を含め、一体的利用によりリサイクル業を営むために、農地を転用して資材置場等の利用に供するというもので、農地部分のみ法に基づく転用許可申請をし、隣接する宅地部分は更地のまま使用するとし

て都計法による開発許可の申請はしないというものです。都計法でいう「開発行為」とは、主として建築物の建築又は特定工作物の建設（以下「建築物の建築等」という。）の用に供する目的で行う土地の区画形質の変更（同法第4条第12項）をいうとされ、単なる資材置場等にするための土地造成は開発行為には該当せず、開発許可申請は不要とされています。市街化調整区域内の農地部分の転用に建築物の建築等を伴うときは、法による転用許可申請と都計法による開発許可申請が必要となります。すなわち、建築物の建築等により開発行為が農地を対象として行われる場合、その開発行為は、法上の転用許可の規制とともに都計法上の開発許可の規制も受けることとなります。そして、開発許可が必要となるときは、転用許可権者と開発許可権者が、あらかじめ相互に連絡し、調整したうえで、同日付けで許可を出すなど、双方の判断に食い違いが生じないようにしています。

実際の事案では、転用許可申請書に添付された土地利用計画図には、宅地部分にはリサイクル業のためにプレハブ1個と物置2個の設置が予定されていました。もし、これらの物件の設置が都計法上の開発行為にあたるのであれば、宅地部分も農地部分と一体として土地利用をする以上、開発許可を得る必要があるのではということになります。市街化調整区域では、都計法による開発行為はかなり限定されており、本件のようなリサイクル事業では、そもそも開発行為は許されていないと考えられますが、熊本県の運用基準で、都計法第34条第14号に規定する開発行為のなかに熊本県開発審査会の議を経ることを前提として建設資材廃棄物等の再資源化施設があげられており、もし仮に発意事案がこれに当たるとすれば、開発許可申請をする必要があることとなります。

実際の事案では、隣接する宅地部分は更地利用し、建築物の建築等は予定されていないとの申請者の説明から、開発許可申請はせず、農地部分の転用許可申請だけで済ませています。「市からの回答」によれば、宅地部分との一体的な利用がされる場合において、宅地部分での建築物の建築等が明確な場合は開発許可を念頭に置いた連携をとるとのことですが、建築物の建築等が明確な場合に限らず、宅地部分に建築物の建築等が予定あるいは想定される可能性があるときは、たとえ申請者が開発許可の必要性はないとの説明をしたとしても、農業委員会においてもその点を確認し、開発許可申請につなげるよう導くことが必要ではないかと考えます。

## 2 一般基準要件

また、農地の転用許可申請では、一般基準として、周辺農地の営農条件に支障を生じるおそれがある場合は許可できないとの定め（法第4条第6項第4号）があり、具体的には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、農業用排水施設の機能に支障を及ぼすおそれがあると認められる場合等がそれにあたりとされています。従前は、農地の転用許可申請が行われる場合、許可権者は申請者に対し、許可・不許可の判断の一資料として「隣地承諾書」の添付を要求することがありましたが、現在では、上記のような事情が

あるときは許可権者の判断で不許可にすると明示することにより、隣地承諾書の添付を求めることがなくなっています。そのため隣接の地権者からすると自分たちの意向が反映されないまま転用許可が出されるとの不満が寄せられることがあります。したがって、都計法上の開発許可申請につなげることにより、一般基準についても厳密なチェックを受けることにすれば、申請者は、農地の転用許可申請も含めて慎重になるとともに、周辺の地権者や地域住民にとっても土地利用や開発行爲の事業計画に理解や協力を得ることになるのではと考えます。

### 3 農地転用後の利用目的の実効性の担保

実際の事案では、転用許可による埋立工事が完了したにもかかわらず、予定されていた資材置場等としての利用が実施されないまま、転用対象地及び宅地部分を転用許可申請者から事業者へ所有権移転登記しています。そして、その事業者も資材置場等として利用せぬまま、転用許可目的の事業の実施は宙に浮いたままとなっています。この転用許可が出された際、工事にすみやかに着手し、工事が完了するまでの間は、許可の日から3か月後及びその後1年ごとに工事の進捗状況を報告し、工事が完了したときは遅滞なく報告することが条件として付されています。あわせて、許可書に注意事項として、許可に係る土地を申請書記載の事業計画にしたがって事業の用に供しないときは、法第51条第1項の規定により、その許可を取消し、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に必要な措置を講ずべきことを命ずることがあることが摘示されています。実際、転用のための工事は、許可後間もなくして完了し、完了の報告もなされましたが、事業計画に従った事業の実施がなされていないので、注意事項で摘示する法第51条第1項に抵触する事態になっています。ただ、転用のための工事が完了してしまえば、法第51条第1項による許可の取消しや原状回復等を求めることは、現実には困難であり、適切な是正措置をとることができないことになります。

この点、「市からの回答」により、使用目的を資材置場等とする転用許可申請の事案では、一般的に許可を受けたあと転用目的とは異なる利用をされやすいことから、用途を資材置場等とする農地転用許可申請には、本年度（令和6年度）から取扱いをより厳密にする運用が始まっていることが分かりました。これは、令和6年（2024年）3月28日付農林水産省の経営局長・農村振興局長の通知の「農地法関係事務処理要領」によるものであり、資材置場等を目的とした恒久転用許可を行うときは新たに条件を付して行うというものです。新たな条件とは、「工事完了の報告があった日から3年間、6か月ごとの事業の実施状況を報告すること」であり、この報告があったときは、必要に応じ現地確認をすることになっています。そして、上記の報告や現地確認において、許可に係る土地が事業計画とは異なる目的に使用されている場合は、法第51条第1項第4号に該当するかどうかを確認し、該当する場合は、同項による処分を検討するというものです。

今後は事業の実施状況の報告等も条件に加え、転用後の利用を農業委員会で点検していくこととなります。このような取扱いにすることにより、許可申請者も慎重になり、安易に転用を考えなくなることになればと思います。

この新たな運用に実効性があるかどうかは現時点では見通せませんが、農地が農地以外のものとして放置されることはあってはなりませんので、優良な農地の維持確保のためにも転用許可制度のあり方を引き続き注視していく必要があると思います。