

公調委平成17年（フ）第1号 愛知県瀬戸市地内の保安林内作業許可処分等に対する取消裁定申請事件

裁 定
(当事者の表示省略)
主 文

- 1 申請人兼選定当事者A及び申請人Bの各申請並びに同Cの申請のうち、処分庁が平成17年5月12日付け17尾農第3219号でした林地開発行為許可処分の取消しを求める申請部分をいずれも却下する。
- 2 申請人Cの申請のうち、処分庁が平成17年5月12日付け17尾農第3191-1号でした保安林内における作業許可処分の取消しを求める申請部分を棄却する。

事 実 及 び 理 由

第1 事件関係人の申立て

1 申請人ら

処分庁が、平成17年5月12日付け17尾農第3191-1号でした保安林内における作業許可及び同日付け17尾農第3219号でした林地開発行為許可の各処分を取り消すとの裁定を求める。

2 処分庁

(本案前の答弁)

本件裁定申請をいずれも却下するとの決定を求める。

(本案の答弁)

本件裁定申請をいずれも棄却するとの裁定を求める。

第2 事案の概要

1 申請の種類

本件は、申請人らが、申請外U（以下「申請外U」という。）の申請に対してした処分庁の森林法（昭和26年法律第249号）10条の2第1項及び2項に基づく林地開発行為許可処分並びに同法34条2項及び5項に基づく保安林内における作業許可処分について、これらに基づく行為が保安林の有する機能を大幅に阻害して、周辺住民に対する災害等を発生させるおそれがあるなどと主張して、上記各処分の取消しを求める事案である。

以下では、別紙1地図（乙第1号証。ただし、表中「D'」とあるのを「D」と訂正。）の青線で囲まれた部分全体を「本件事業区域」と、同地図の濃い緑色で塗られた部分を「本件残置森林」と、同地図の桃色で塗られた部分を「本件作業許可区域」と、同地図の黄緑色で塗られた部分を「本件開発許可区域」ということとする（上記地図の凡例参照）。

2 前提事実（証拠は末尾に掲記）

1) 林地開発行為許可処分

申請外Uは、平成15年9月9日付け申請書に基づき、処分庁に対し、愛知県瀬戸市a町××番×の森林の一部（以下「本件森林」という。）について、鉱物の採掘を目的として、森林法10条の2第1項に基づき、開発行為許可の申請をした（乙第11号証）。処分庁は、上記許可申請に対し、平成17年5月12日付け17尾農第3219号をもって、同日から平成19年5月11日までの間、①開発行為は、申請書及び添付図書の内容に従って行うこと、②開発行為の施行中に災害が発生した場合には、適切な措置を講ずるとともに、遅滞なく知事に報告すること、③開発行為の途中において災害等が発生し、あるいは、発生するおそれがある場合は、許可条件の変更及び追加等を行うことができること、④えん堤、沈砂池、洪水調整池等の防災施設の設置を先行し、切土、盛土又は捨土は、下流に対する安全を確認した上で行うことなどの条件を付して、開発行為許可処分（本件森林のうち、開発行為に係る森林の土地の面積：9.7493ha）をした（甲第35号証。以下「本件開発許可処分」という。）。

2) 保安林内における作業許可処分

申請外Uは、平成17年4月27日付け申請書に基づき、処分庁に対し、愛知県瀬戸市b町××番地、××番地の××及び同市a町××番地の×所在の保安林（以下「本件保安林」という。）について、森林法34条2項に基づき、保安林内における作業（土地形質変更行為）許可の申請をした。申請に係る行為の方法は、保安林の転用（鉱物採掘）及び代替施設

の設置である（乙第23号証）。処分庁は、上記許可申請に対し、平成17年5月12日付け17尾農第3191-1号をもって、同日から平成19年5月11日までの間、作業の実施に当たっては、保安林内作業許可申請書に記載の内容によるほか、当該保安林の指定の目的（土砂の流出の防備）の達成に支障を及ぼすことのないように万全の措置を講じるとともに、沈砂池等の施設の設置を先行し、切土、盛土又は捨土は、下流に対する安全を確認した上で行うことなどの条件を付して、保安林内における作業許可処分（行為に係る面積：5.4203ha）をした（甲第46号証。以下「本件作業許可処分」といい、本件開発許可処分と併せて「本件各処分」という。）。

3 争点

- 1) 申請人ら（特に除外する場合を除き、選定者を含む。以下同じ。）の申請人適格（森林法190条1項所定の裁定を申請する法律上の利益。以下同じ。）の有無
- 2) 森林法10条の2第2項1号（土砂流出等のおそれ）、同項1号の2（水害発生のおそれ）、同項2号（水確保の著しい支障のおそれ）及び同項3号（環境の著しい悪化のおそれ）所定の事由並びに森林法34条5項所定の事由（保安林の指定目的の達成に支障。以下、これらの事由を一括して「本件許可障害事由」という。）の有無
- 3) 本件各処分のその他の違法事由の有無

4 争点に関する当事者の主張

1) 申請人らの主張

ア 申請人らの申請人適格の有無

以下のとおり、申請人らには、申請人適格があるというべきである。

(ア) 申請人らの申請人適格について

a. 申請人適格の考え方について

最高裁平成17年12月7日大法廷判決・民集59巻10号2645頁（以下「小田急最高裁判決」ともいう。）は、「法律上保護された利益」の有無については、当該処分の根拠となる法令の規定の文言によることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮すべきこととしている。

本件各処分の根拠法令と目的を共通にする法令として、鉱業法（昭和25年法律第289号）、鉱山保安法（昭和24年法律第70号、特に8条参照）、環境基本法（平成5年法律第91号）、大気汚染防止法（昭和43年法律第97号）が考えられる。これらの法令の趣旨に反した保安林指定解除と珪砂（けい石）採掘作業が実施・継続された場合、この事業に起因する粉じん、騒音、土砂流出などにより被害を直接受けるのは、事業地周辺の住民のみならず、広範囲の住民であって、当該住民は、当該地に長年にわたり居住を継続することによって被害を反復・継続して受け、健康・生活環境に係る著しい被害を受けかねない。

これらの法令の趣旨・目的にかんがみれば、違法な事業によって生じた粉じん、騒音、土砂流出などによって健康又は生活環境等に係る著しい被害を受けないという具体的利益を保護しようとするものである。このような被害の内容、性質、程度に照らせば、この具体的利益を一般公益の中に吸収・解消させることは困難である。

b. 森林法34条2項及び5項の作業許可処分と申請人適格について

処分庁は、森林法34条2項及び5項が処分の名宛人以外の第三者を保護するものではないとして、申請人らの申請人適格を否定する。

しかし、保安林制度は、災害防止、水害防止、水源かん養、環境保全など森林の公益的機能を尊重して、森林所有者に対して現状を維持するという不作為義務を定めたものである。そして、それは、森林法34条の許可制度によって担保されている。すなわち、伐採や本件のような開発行為を行う場合には許可が必要となるため、原則として当該行為が禁止される構造となっているのである。このように森林法34条の許可制度は、保安林制度の中核をなす制度であるから、保安林解除処分が近隣住民を保護する趣旨である以上（同法30条、32条1項参照）、同法34条も近隣住民を保護する趣旨であると言わなければならない。処分庁は、申請人らの申請人適格を否定する理由として、同条には直接利害関係ある者が参加する手続がないことを挙げるが、参加手続があることは第三者保護の根拠となるものの、それを

否定する根拠にはならないのであるから、処分庁の上記主張は、理由がない。

(イ) 申請人C

まず、申請人Cは、別紙1地図（乙第1号証）の番号12記載の地点に居住しており、本件作業許可処分の対象地である本件保安林において、水害あるいは土石流が発生した場合、直接被害を受けることになる。

本件保安林のうち、愛知県瀬戸市b町××番地の××の保安林から土石流又は洪水が発生した場合、別紙2「洪水・土石流の流下ルート図」のとおり、土石流又は洪水はいったん県道に流れて、県道及びその東側の側溝を流れて住宅地に達し（同図面の青線）、また、今後開発が進めば、伐採される南西部でも、保安林で発生した土石流又は洪水は住宅地に達することとなるが（同図面の緑線）、そこには、申請人Cの住宅があり、同申請人は、その生命と財産の双方に被害を受ける可能性がある。

そして、本件の開発は、伏流水調査を行うことなく、計画されたものであることから、b地区の共同水源の井戸（甲第54号証）及び申請人Cの井戸（甲第55号証）の各水源を枯渇ないし水質悪化させるおそれがあり、同申請人は、その生命と財産の双方に被害を受ける可能性がある。

森林法27条及び32条において、農林水産大臣が保安林指定を解除しようとする場合、これに異議があるときは、「直接の利害関係を有する者」は、意見書を提出することができることとされている。また、同法32条2項では、利害関係があると認められた者に対し、公開の意見聴取会を催すこととされているところ、申請人Cは、この意見聴取会に利害関係人として参加している。このように、森林法において、「直接の利害を有する者」として認められる意見聴取者は、保護すべき個人の権利を有しているから、本件不服裁定においても、申請人Cの申請人適格は認められてしかるべきである。

（独立行政法人森林総合研究所作成の調査報告書（乙第6号証）について）

処分庁は、独立行政法人森林総合研究所作成の調査報告書（乙第6号証）を根拠に、申請人Cの申請人適格を否定するが、これは、本件保安林を含む開発地域全体の土砂流出について検討したものではない上、昨今の梅雨前線停滞と台風が重なって引き起こされる長期の豪雨を想定していない。

乙第6号証は、簡易貫入試験結果を基に崩壊を起こす表土層の深さを50cmであると推定する。表土層の深さについて一般論として「Nc値10以下であることについては現状では異論が少ないと思われる」としている。しかし、表土層のNc値（質量5kgの重りを50cmの高さから自由落下させた打撃により、直径18mm、5kgの鋼鉄製円錐を、10cm貫入させるのに必要な打撃回数）が10以下であるという文献的裏付けは存在しない。甲第7号証によれば、斜面部のすべり面のNc値は10ないし20であるとしている。同号証記載の論文では、文献的な考察の結果、Nc値は、5ないし15とされており、中には20という報告もあるとされている。さらに、乙第6号証の図-5からすると、Nc値が15の位置にも境界があるようにも考えられる上、乙第6号証には、簡易貫入試験の位置が示されていないこと、サンプリングの数が極めて少ないことから、図-5の構造がこの地域全体の一般的構造を示すものであるかどうかは不明と言わざるを得ず、乙第6号証は、信用性の乏しいものである。そもそも、本件では、発生可能性のある地滑りのうちで最悪の地滑りが生じた場合に開発区域外にどのような影響を与えるかが検討されるべきところ、乙第6号証は、平均的な災害が生じた場合の危険を想定しているにすぎないのである。

また、乙第6号証は、アルプスにおける岩屑ナダレ等に関するシャイデッガー（Sheidegger）の研究をもとに等価摩擦係数（停止した土砂の先端から、崩壊源頭部を見通したときの高低差と水平距離の比（H/L）で示される、崩壊の流れやすさを示す指標）を求めて、災害が本件保安林外に及ぶか否か検討しているところ、図-6で、本件で想定される崩壊規模1000m³に相当する等価摩擦係数を0.3とした上で、申請人Cの居住地との関係で問題となるB1、B2の谷については、等価摩擦係数が0.3では、渓流出口まで土石流が到達することはない（図-7）としている。しかし、岩屑ナダレは、風化が著しく進んだ山岳地帯においてそれが崩壊する過程で生じる文字どおり岩屑のナダレで、発生する規模が著しく大きく、雨水など水を大量

に含んで、土石、土砂が水の中に浮いた状態で流れ落ちる、我が国の土石流とは大きく異なるものである。土石流については、雨量や集水面積、谷の構造に伴う個性が強く、単純に等価摩擦係数を割り出して一般化することが困難である。しかも、乙第6号証の図-6の1000㎡の付近のサンプルは、生田、加波山の二つにすぎず、多数の例を検討したかどうか不明である上、かえって、福島県南部の災害の等価摩擦係数の数値は、低い値に集中しているのに、生田、加波山と福島県南部との違いも合理的に説明されていない。

甲第78号証は、九州大学大学院農学研究院森林保全学研究室による「2003年7月の九州地方土砂災害調査報告」であるが、「等価摩擦係数（標高差／崩壊・流動長）は、崩壊土量と比べて0.170～0.175程度と、大宰府崩壊・土石流の0.217～0.357よりかなり小さく、この現象は流動性に富んだものと考えられる。ただし、1999年の広島災害では土石流に関して0.150～0.350との報告もあり、小さいとは言え通常の等価摩擦値とも考えられる。」としている。これは、大分県日田市三和の農地における流動性崩壊に関する報告であり、本件地域と土質が異なるが、そこで比較されている1999年6月の広島豪雨による災害事例は、「マサ土」の事例であって、本件地域と同じ土質である。

甲第81号証及び第82号証は、上記広島豪雨による災害事例の報告書である。広島市、呉市に発生した土石流は、いずれもマサ土地層の斜面崩壊によるものであって、本件開発許可区域と同様の地層に生じた被害である。甲第83号証は、同じく広島豪雨による災害を調査したものであるが、その表土には、東広島周辺の災害についての等価摩擦係数の数値が並べられているところ、これによると、0.161ないし0.442の値になっている。このように、等価摩擦係数の数値については、0.3は、絶対的なものではなく、幅のある数字として理解されるべきであり、上記の広島市の災害調査の結果も併せて考えると、0.15という等価摩擦係数も決して非現実的な数値ではなく、本件にも当てはまり得るものである。

したがって、乙第6号証によっても、0.15という等価摩擦係数を前提に、その図-7にあてはめると、B1、B2の谷については、むしろ、申請人Cの居住地に土石流が到達する可能性があるというべきである。

なお、乙第6号証は、リター（林床の落葉等の堆積物）に言及するが、リターが大量の水の中に大量の土石を含んで猛烈な勢いで落ちてくる土石流を阻止し得ないことは明らかであり、なぜ、乙第6号証で、リターについて論じられているのか理解し得ないところである。

以上のとおり、上記調査報告書の記載は、申請人Cの申請人適格を否定する根拠とはならない。

したがって、申請人Cの申請人適格は、森林法10条の2第2項1号、同項1号の2、同項2号及び同項3号によって基礎付けられるというべきである。

また、保安林指定解除に直接利害関係のある住民とは、「直近の集落（地区、町内会、自治会）の住民」を意味すると解すべきであるから、被害がたとえ一部の住民にしか及ばなかったとしても、被害を受ける当該住民を含めて集落全員に利害関係者として申請人適格を認めるのが相当である。

さらに、洪水浸水については、平成17年に林野庁が作成した保安林解除に係る洪水浸水区域調査（乙第7号証）によると、No.2-3の地点では、右岸、左岸とも3cmの氾濫水深が想定されており、その場合の洪水の振舞いについて、路面を流れて再び△川に合流するものとされているが、道路の東側の住宅地に向かって橋が架けられ、そちら側に傾斜している（甲第74号証、第75号証参照）、水は、橋の上を流れて住宅地に流れ込む危険があると考えられるのに、そのように流動した場合のその後の洪水の振舞いについて検討されていない。

また、処分庁は、洪水浸水区域調査（乙第7号証）の流域現況図に流域面積を事実より狭小に報告した疑いがあり、それに基づいた計算により設計された調整池や排水路には災害を防止する能力が十分に備わっていないおそれがある。

本件において、仮に7haの未算入の流域が存在した場合、安全係数がどのように変化するかを試算すると、別紙3の流域修正試算書（甲第72号証）のとおりとなる。

当該地区は、○川の上流に当たると思われるが、本件各処分に係る事業継続中に、いずれの河川に水が流されるか不明であるため、△川、○川の双方において試算している。これによれば、△川の氾濫地点はN○2-2など6地点にのぼるが、これらは乙第7号証で予想されていない。仮に、N○2-2地点とN○2-3地点に絞って論じると、あふれた水が大量であったときは甲第74号証の図の水色の矢印に沿って道路の西側を流れる可能性があり、さらに下流では同図②、③、④の傾斜に沿って道路東側の住宅地に流れ込む危険性がある。

処分庁は、同図①の地点では、グレーチング蓋付の側溝が奏功して工場に水が流れ込まないとしているが、そのとおりか否か再検討を要するし、○川においても、同様に、再度の検討を要すると考える。

以上のとおり、上記調査結果は、申請人Cの申請人適格を否定する根拠とはならない。

(ウ) 選定者P、同Q、同R、申請人B、選定者M及び同N

愛知県瀬戸市a町の住宅地は、急傾斜地崩壊危険区域に指定されており、本件開発許可処分の対象地である本件森林の開発が、隣接地の深部まで掘り下げるものであることから、その住宅地に居住する選定者P、同Q（別紙1地図（乙第1号証）の番号14、15）、選定者R、申請人B（同地図の番号16、17）、選定者M、同N（同地図の番号10、11）は、災害の被害を受けるおそれがある。また、本件開発が行われている地域の南東部の約50mほど離れた場所に、「▽幼稚園」があり、選定者M及び同Nの長男が通園していたところ、上記開発地区から生ずる大量の微粒珪砂を吸引し、珪肺などの肺疾患に冒される危険がある。

(エ) 申請人兼選定当事者A及び上記(ウ)以外の選定者

愛知県瀬戸市c町（別紙1地図（乙第1号証）の番号20）に居住している申請人兼選定当事者A及び上記(ウ)以外の選定者は、 10μ 以上の浮遊粒子状物質（SPM）にさらされる危険性がある。また、愛知県において、瀬戸市で結核患者が多発しているが（甲第63号証）、これは、粉じんによって珪肺が引き起こされ、珪肺患者は、結核菌に対する免疫機能が低下していることから、結核に罹患する例が多いものと疫学的に考えられる。珪砂採掘の露天掘では、大量に粉じんが発生する危険があり、季節風の吹く冬期には、b町、a町、c町は、その風下となること、その採掘予定地からわずか50m風下に上記幼稚園及び老人福祉施設が、やや距離を置いて自動車学校、商店、工場、住宅等が立地していること、歴史的に珪肺が多発している地域であることからすると、本件事業区域における珪砂採掘は、新たな珪肺、結核患者を生み出しかねないものである。

(オ) 申請人兼選定当事者A外19名

本件保安林のうち、愛知県瀬戸市a町××番地の×の保安林から土石流及び洪水が発生した場合、別紙2「洪水・土石流の流下ルート図」のとおり、○川を流下することが考えられる。

上記流域には、同町38番地所在（甲第58号証参照）の申請外V宅があり（上記図面の赤線）、同宅付近には、申請人B、同C、選定者D、同E、同G、同H、同J、同L、同M、同N、同O、同P、同Q、同T、同S（甲第59号証）、以上15名及び申請人兼選定当事者A（甲第58号証）の共有する立木があり、これら16名は、この立木管理のため、同地を訪問した際に土石流及び洪水に遭遇する危険があり、その生命と財産の双方に被害を受ける可能性がある。

そして、上記流域には、湿地があり、選定者F、同I、同K、同Rの4名は、この湿地観察のため、同地を訪問した際に土石流及び洪水に遭遇する危険があり、その生命に被害を受ける可能性がある。

イ 本件許可障害事由の有無

(ア) 災害発生のおそれ等

本件保安林の北部一帯で、立木の伐採、除根などが行われたことにより、山腹斜面には土砂が露出し、大雨などにより、山腹が崩壊する危険性があるにもかかわらず、沈砂池が設けられたのみで、えん堤など必要な防災施設が設置されていない。これは、土砂採掘の利便を図るため本来必要な防災施設の設置が後回しになっているものであ

り、本件保安林指定の目的達成を阻害するものである。

また、本件作業許可処分の対象地付近にある愛知県瀬戸市d町では、昭和32年8月8日、集中豪雨で大規模な山崩れが発生し、死者22名を出す大惨事が生じている(甲第7号証)。その当時、d町付近で採掘事業が営まれており、すり鉢状に掘削された場所に豪雨による大量の雨水がたまっていたところ、作業員らによるせき止め作業が一段落したときに、山側斜面の一部が崩落し、土石流がせきを突破して住宅と住民に被害を与えたものである。

本件の開発予定地の北部には、甲第56号証の「計画地以北の集水域図」の赤枠で示したとおり、過去の開発により裸地化した原野が広がり、十分な排水施設もないことから、降雨時には、○川に流れ込んでいる(甲第60号証)。ただし、いずれの河川に水が流されるか不明であるため、その未算入流域の面積を仮に7haであるとして、△川、○川の双方において試算すると、△川の氾濫地点が、乙第7号証のNo2-2など6地点にのぼることは、別紙3流域修正試算書(甲第72号証)のとおりである。ところが、本件の開発計画においては、上記の点が十分に考慮に入れられていないため、計画予定地外からの大量の雨水が流入する事態に対処することができず、洪水を惹起するおそれがある。また、このような点からすると、本件の開発計画の貯水池で保安林の代替施設としての要件を満たしているかどうか疑問である。

そして、前記のとおり、本件の開発は、伏流水調査を行うことなく、計画されたものであることから、b地区の共同水源の井戸(甲第54号証)及び申請人Cの井戸(甲第55号証)の各水源を枯渇ないし水質悪化させるおそれがあり、このことは、森林法10条の2第2項2号(水の確保の著しい支障のおそれ)に該当する。

加えて、申請人らは、本件開発許可区域からの大量の微粒珪砂の吸引による、珪肺などの肺疾患に冒される危険にさらされており、このことは、森林法10条の2第2項3号(環境の著しい悪化のおそれ)に該当する。

(イ) 本件開発許可処分

以上のことからすると、本件開発許可処分には、森林法10条の2第2項1号(土砂流出等のおそれ)、同項1号の2(水害発生のおそれ)、同項2号(水の確保の著しい支障のおそれ)及び同項3号(環境の著しい悪化のおそれ)の各事由が存する。

処分庁は、本件開発許可処分は、平成14年3月29日付け13林整治第2396号農林水産事務次官通知「開発行為の許可制に関する事務の取扱いについて」(乙第9号証)の技術的助言及び平成14年5月8日付け14林整治第25号林野庁長官通知「開発行為の許可基準の運用細則について」(乙第9号証)に基づき定めた「林地開発審査基準」(平成14年3月29日付け13森保第340号で一部改正)(乙第10号証)により、審査した結果なされたものであって、適法であると主張するが、争う。

(ウ) 本件作業許可処分

本件は、平成12年農林水産事務次官通知に従って作業許可がされている。通知・通達自体は、行政機関がその監督に服する下級の行政機関を指揮するために発する命令にすぎず(国家行政組織法14条2項)、平成12年農林水産事務次官通知自体に法的拘束力はないから、本件作業許可処分の違法性については、「保安林の指定の目的の達成に支障を及ぼすと認められる場合」(森林法34条5項)であるかどうか争点なのであって、処分庁の作業許可処分が、平成12年農林水産事務次官通知に従っているかは争点ではない。

ところで、森林法34条の趣旨は、保安林の所有者に対して厳しい不作為義務を課すことによって、土砂の崩壊やその他の災害の防止、水源のかん養、公衆の保健機能の維持(環境保全)を図る点にある。そこで、森林法34条は、特定の行為には原則として都道府県知事の許可を要することとし、開発行為などを原則として禁止しているのであるから、このような法の趣旨からすれば、保安林として指定されている以上、いかなる変更行為も禁止されるべきであり、恒久的な土地の形質変更が行われる場合には保安林の指定解除が行われなければならない。

しかしながら、本件では、こうした解除がないまま、解除予定の通知があるとの理由で、処分庁は、本件作業許可処分を発しているが、これは保安林制度の趣旨に反し、

違法な許可処分である。森林法26条1項は、解除要件として、「その指定理由が消滅したとき」を挙げ、それは、「当該保安林の機能に代替する機能を果たすべき施設等が設置されたとき、又はその設置がきわめて確実と認められるとき」を指すものと解されている（昭和45年6月2日付け45林野治第921号林野庁長官通達）。ところが、本件では、①代替施設について代替施設の集水面積に誤りがあり、代替施設は機能しないこと、②本件保安林は、土砂流出防備林であるところ、代替施設としては、土砂災害、すなわち、土石流を防止できなければならないが、前記のとおり、申請人C宅まで本件開発許可区域から土石流が到達する危険があること、③本件開発許可区域内には里道が存在するため、代替施設の設置に法的障害が存在すること、④本件では鉱業法に基づく鉱害による健康又は生活環境に係る被害の発生防止措置（同法15条、53条）が採られていないこと、⑤森林の多様な機能の視点から代替施設の存在が検討されていないことなどの理由により、上記林野庁長官通達という「当該保安林の機能に代替する機能を果たすべき施設等の設置がきわめて確実と認められるとき」に当たらず、森林法26条1項の「その指定理由が消滅したとき」ではなく、したがって、「保安林の指定の目的の達成に支障を及ぼすと認められる場合」（同法34条5項）に当たることになる。前記のとおり、平成12年農林水産事務次官通知に従っているだけでは、本件作業許可処分が適法となるものではないというべきところ、本件作業許可処分は、保安林指定解除の要件を欠き、「保安林の指定の目的の達成に支障を及ぼすと認められる場合」に当たるにもかかわらず、なされた違法な処分であると言わざるを得ない。

なお、本件作業許可処分の根拠とされた保安林指定の予定解除という判断が林野庁という他機関によってなされているため、それぞれの処分又は判断が別の機関によって決定されたものであるから、作業許可処分（開発許可処分）の取消しのために災害のおそれを理由とすることには無理があるかのように思われる。しかしながら、処分庁が本件作業許可処分をした根拠は、平成12年4月27日付け12林野治第790号農林水産事務次官通知「森林法に基づく保安林及び保安施設地区関係事務に係る処理基準について」における「解除予定保安林において、法第30条又は第30条の2第1項の告示の日から40日を経過した後当該解除に係る事業等及び代替施設の設置に関する計画書の内容に従い行う場合」との記載部分であるから、このことは、本件作業許可処分が本件保安林の解除予定通知と一体不可分のものであることを示している。ところで、本件作業許可処分の根拠となった保安林指定解除（予定）の判断について、不服裁定を申請し得るならば、申請人らは当然その予定解除の判断に対して不服裁定を申請するところであったが、この判断の通知は、「処分」ではなく、この通知に対して森林法上の不服申立てをすることはできないと解されているため、唯一処分性を持つ本件作業許可処分について不服申立てを行ったのである。

そして、本件作業許可処分において、災害のおそれが過少に評価されたことが保安林指定の予定解除に結び付いた可能性があるから、災害のおそれを理由に本件作業許可処分を取り消すことは、認められてしかるべきであると考ええる。

処分庁の「本件許可障害事由の有無」に関する主張のうち、「鉱物採掘過程における災害発生の蓋然性について」に関する主張は、争う。

ウ 本件各処分のその他の違法事由の有無

本件各処分には、以下の違法事由が存在する。

(ア) 大量の粉じんが飛散するおそれがあること。

一般に、人権侵害をもたらす行政処分は、違法である。本件開発許可処分による開発（珪砂採掘）により、微粒珪砂を中心とする大量の粉じんが飛散し、住民の健康を害するおそれがあるから、本件各処分は違法である。

(イ) 本件の開発行為によって自然破壊や文化遺産の破壊がもたらされること。

本件の開発行為によって自然破壊や文化遺産の破壊がもたらされる。これらの公共物を破壊する本件各処分は、公共性の要件を欠き違法である。

2) 処分庁の主張

ア 申請人らの申請人適格の有無

(ア) 申請人らが申請人適格があることについて主張・立証責任を負っていること。

申請人らに申請人適格があると言えるためには、本件各処分ごとに、取消しを求める理由及び根拠となるべき規定との関係に従って個別具体的にその適格の有無が明らかにされなければならない。すなわち、当該規定によっていかなる法的利益が保護されているのか、申請人らがその保護された利益の主体であるのか、その法的利益が本件各処分によりどのような影響を受ける可能性があるのかといった点について、申請人らは、主張・立証責任を負っているのである。

しかるに、申請人らが本件裁定申請において、主張している事由は、いずれも、申請人らの申請人適格を基礎付けるものとは言えないか、あるいは、その有無が明らかにされているとは言えないものである。

(イ) 本件開発許可処分について

a. 申請人適格の考え方について

森林法10条の2第2項1号及び同項1号の2が、仮に、周辺住民の生命・身体の安全を個々の利益として保護していると解するとしても、それは、当該開発行為の規模・内容、当該開発区域及びその周辺の地形、地盤、河川等の状況等を総合的に考慮し、開発行為が誤ってなされた場合には土砂の流出又は崩壊、水害等により生命・身体等に直接的な被害を受けることが予想される範囲の地域に居住する者が対象とされているというべきである（最高裁平成13年3月13日第三小法廷判決・民集55巻2号283頁参照）。しかるに、申請人らは、この点を何ら明らかにしていない。

b. 森林法10条の2第2項2号（水の確保）について

森林法10条の2第2項2号の「水の確保」という要件は、公益を一般的に保護しているものであって、周辺住民の個々人の個別具体的な利益を保護しているものではない（前掲最高裁平成13年3月13日第三小法廷判決参照）。「水の確保」とは、極めて抽象的な概念であって、それだけでは直ちに誰にどのような「水」を確保すべきか、どのような手段をもって「確保」すべきか等は直ちに明らかとはならないと言わざるを得ないからである。こうした抽象的な要件を定めた規定は、「水の確保」を一般的な公益として保護しているものであって、個々人の個別的利益は公益に吸収解消されているというべきである。

小田急最高裁判決は、行政事件訴訟法9条1項にいう「法律上の利益を有する者」とは、「当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個別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と解される場合」に、このような利益もここにいう法律上保護された利益に当たるとしているにすぎないから、森林法10条の2第2項2号の「水の確保」のように、専ら一般的な公益の保護を目的としていることが明らかであるときは、小田急最高裁判決の説示によったとしても、当該処分の名宛人以外に当該処分を争う原告（申請人）適格は、認められないというべきである。

c. 森林法10条の2第2項3号（環境の著しい悪化のおそれ）について

森林法10条の2第2項3号の「当該森林の周辺の地域における環境を著しく悪化させるおそれ」という要件を定めた規定は、良好な環境の保全という公益的見地から開発許可の審査を行うことを予定しているものであって、周辺住民等の個々人の個別的利益を保護する趣旨を含むものとは解されないというべきである（前掲最高裁平成13年3月13日第三小法廷判決参照）。したがって、森林法10条の2第2項3号に基づく申請人適格は、申請人らには認めがたいというべきである。

ところで、小田急最高裁判決は、処分の相手方以外の者について法律上保護された利益の有無を判断するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令の趣旨及び目的をも参酌することを求めているので、本件で関係法令とされる可能性のある法令について検討する。

（環境基本法について）

環境基本法は、「環境の保全について、基本理念を定め、並びに国、地方公共団体、事業者及び国民の責務を明らかにするとともに、環境の保全に関する施策の基本となる事項を定めることにより、環境の保全に関する施策を総合的かつ計画的に

推進し、もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献する」ことを目的とした法律（同法1条）であり、個別具体的なレベルでの「環境」あるいは「環境の保全」を取り扱っているものではなく、高度に抽象的なレベルでの「環境」あるいは「環境の保全」を取り扱っているものであるから、環境基本法から、具体的な主体や内容を想定した「環境」あるいは「環境の保全」を直ちに導出することは、同法の趣旨を超えるものと解される。

したがって、環境基本法は、抽象的・政策的な理念・責務を謳ったものであり、小田急最高裁判決にいう、原告適格の有無を判断するに当たっての「関係法令」には該当しないものと解される。

（鉱山保安法について）

また、鉱山保安法は、主に鉱山労働者の生命・健康への危害を防止するための、職場における労働者の安全と健康を確保すること等を目的とする労働安全衛生法の特別法としての性格を有している（最高裁平成16年4月27日第三小法廷判決・民集58巻4号1032頁）。

そして、鉱山保安法5条及び8条を受けた鉱山保安法施行規則（平成16年経済産業省令第96号）10条は、「粉じんの処理」に関し、鉱業権者が講ずべき措置を定めているが、これらの規定は、鉱山で鉱業に従事する労働者への粉じんによる被害を防止し、鉱山労働者の作業環境の管理や改善を意図したものであることは明らかであって、鉱山の周辺地域の住民への粉じんの影響を前提として鉱業権者が講ずべき措置については想定していないと解される。

また、小田急最高裁判決が、当該事件の原告らの一部につき原告適格を肯定した論拠の一つは、都市計画法と当該事件において「関係法令」とされた法令との間で、明文上相互の関連性が示されている点（都市計画法（昭和43年法律第100号）13条1項、東京都環境影響評価条例（昭和55年東京都条例第96号。平成10年東京都条例第107号による改正前のもの）45条参照）にある。しかしながら、森林法と鉱山保安法との間には、規定の引用等の明文上の関連性はない。

このようなことからすると、鉱山保安法と森林法10条の2第2項3号とは、趣旨・目的が共通であるかは疑問であり、「関係法令」として参酌することは適切ではないというべきである。

なお、申請人らは、鉱山保安法8条2号において、「土地の掘削」が規定されていることを指摘しているが、これは鉱山保安法の趣旨に照らせば、坑内での落盤、陥没等の事故から鉱山労働者を保護することを主に想定していると解するのが自然であり、仮に、鉱山保安法施行規則25条2号で規定する「崩壊又は土砂流出、石油の湧出、汚濁水流出等の鉱害を防止するための措置」が、周辺地域の住民の個別的利益をも保護する目的を含んでいるとしても、申請人らは、いずれも、本件事業区域に起因する土砂流出の影響を受ける可能性はなく（後記(エ)〔個別的反論〕参照）、「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」には該当しない。

（大気汚染防止法について）

大気汚染防止法1条は、「工場及び事業場における事業活動……に伴うばい煙、揮発性有機化合物及び粉じんの排出等を規制し、……大気汚染に関し、国民の健康を保護するとともに生活環境を保全し、……被害者の保護を図る」ことを目的としており、森林法10条の2第2項3号と趣旨目的を共通するようにも考えられる。しかしながら、大気汚染防止法は、粉じんに関し、「一般粉じん発生施設の設置等の届出」（同法18条）、「基準遵守義務」（同法18条の3）、「計画変更命令等」（同法18条の8）等の規定に照らしても、事業者に対する規制を内容としており、他方、森林法10条の2第2項3号は、行政庁が開発許可を審査する際の要件を規定したものであって、法規の規制の態様が異なっており、趣旨が同一とはいえないのである。

（小括）

以上のとおり、小田急最高裁判決で指摘している「関連法令」に、①環境基本法、②鉱山保安法、③大気汚染防止法のいずれも該当しないというべきであるから、申

請人らの申請人適格は認められないというべきである。

(ウ) 本件作業許可処分について

森林法34条2項及び5項は、保安林における「土地の形質を変更する行為」について都道府県知事の許可を要するものとしているが、平成12年4月27日付け12林野治第790号農林水産事務次官通知「森林法に基づく保安林及び保安施設地区関係事務に係る処理基準について」の第4の2の(2)のア(乙第19号証)で、「申請に係る行為が次のいずれかに該当する場合には、法第34条第2項の許可をしないものとする。ただし、解除予定保安林において、法第30条又は第30条の2第1項の告示の日から40日を経過した後(法第32条第1項の意見書の提出があったときは、これについて同条第2項の意見の聴取を行い、法第29条に基づき通知した内容が変更されない場合又は法第30条の2第1項に基づき告示した内容を変更しない場合に限る。)に当該解除に係る事業等及び代替施設の設置に関する計画書の内容に従い行う場合……は、この限りではない。……」とされている(上記平成12年農林水産事務次官通知以前の取扱いは、昭和45年6月2日付け45林野治第921号林野庁長官通知「保安林及び保安施設地区の指定、解除等の取扱いについて」(最終改正平成7年10月31日付け7林野治第3068号)(乙第27号証)によっていたが、これには、本件における上記の審査基準と実質的な相違はない。)

これは、保安林につき、森林法26条の解除事由が存在し、同法27条以下の解除に必要な手続も終了していた場合には、形式的には解除はされていないものの、実質的には当該保安林についての保安林の指定の目的は消滅しており、形質変更行為の許可を行っても、当該保安林の指定の目的の達成に支障を及ぼすことはないためである。したがって、申請を受けた都道府県知事は、作業許可申請の内容が当該解除に係る事業等及び代替施設設置に関する計画書の内容に従っているか否かを審査すれば足りるのである。

こうした森林法34条2項の規定の趣旨からすれば、同項が処分の相手方以外の周辺地域の住民の個別的利益をも保護しているとは解されないことは明らかである。

このことは、森林法では、保安林の指定又は解除の処分については、直接の利害関係を有する者について、意見書の提出等の保護規定が定められているのに対し(同法27条、32条)、本件作業許可処分の根拠規定である同法34条2項に規定する処分については、こうした保護規定は設けられていないことからもうかがえる。

そして、申請人らが争っているのは、本件作業許可処分の適否であり、保安林の指定の解除に関する処分の効力を争っているものではない以上、処分の根拠となる規定はあくまで森林法34条2項及び5項であるから、本件作業許可処分に関し、申請人らには申請人適格がないことは明らかである。なお、森林法34条2項に基づく許可申請の内容が、「当該解除に係る事業等及び代替施設の設置に関する計画書の内容」に合致していないと判断される場合は、申請は許可されないことになるが、この処分に対しては、処分の申請者は、同法190条1項に基づく不服の申請の機会があるので、同条の趣旨が没却されるものではない。他方、上記のとおり、森林法34条2項及び5項が付近住民の個別的利益まで保障しているとは解されない以上、付近住民らが同項に基づく処分に対する不服の申請をし得ないことになるが、このことは、同法190条1項に照らしても何ら不当ではない。

仮に、森林法34条2項及び5項の規定が処分の相手方以外の周辺地域の住民の個別的利益をも保護する目的を含んでいるとしても、後記(エ)(個別的反論)のとおり、申請人らには、本件作業許可処分により土砂流出や水害の影響を受ける可能性はなく、申請人適格はないのである。また、本件のように、森林法27条以下の保安林解除の手続が終了し、実質的に保安林の指定の目的が消滅している場合、保安林の解除に直接の利害関係を有する者といえども、同法34条2項に基づく許可について、同法190条1項に基づく不服の申請を認める実益は認められないから、申請人らは、申請人適格を欠くというべきである。

(エ) 個別的反論

a. 過去の災害事例について

本件事業区域周辺における過去の大きな災害事例としては、ア 申請人らが指摘している昭和32年8月8日に発生した山崩れ、イ 平成12年9月のいわゆる東海豪雨の際に発生した事象がある。

a) アの事象は、本件事業区域から300m以上南西に離れた地点（乙第1号証、第2号証）であり、本件事業区域を含んだ丘陵部から離れた場所である。この場所には、昭和32年当時、山元で原料としての鉱物（珪砂、陶土）を選別したときに出る廃土である「ハネ土」が積み上げられて山状を呈していたところ、同年8月7日から8日にかけての集中豪雨で、集積されていた「ハネ土」が崩れ落ちたものであり、天然自然に存在する「山」が崩れた一般の山崩れとは全く性質を異にする。今回の事業計画では、事業地内及び隣接地でハネ土、表土の堆積は行わないほか、採掘終了後の埋め戻し計画高は、残る地山の計画高よりも低く計画されている等、上記当時の条件とは全く異なっている。

このように、昭和32年発生「山崩れ」は、一般の山崩れとは全く態様や性質が異なっているため、本件の土砂崩れ等を推認させる過去の事例として検討すべき意味がないというべきである。

b) イの事象は、平成12年9月11日から翌12日未明にかけて、名古屋を中心に観測史上未曾有の雨量を記録した天災である。こうした未曾有の東海豪雨の際、本件事業区域の近辺で小規模な地盤の崩れ、法面の崩れ等が4か所あったと報告されているが、いずれも本件事業区域とは無関係な場所で発生した小規模なものでしかない（乙第5号証）。しかも、いずれも本件事業区域とは200m以上離れた場所で、地形的にも本件事業区域とは尾根や丘陵を異にする丘状の場所あるいは離れた平地での事象である上、その規模も、道路の脇が崩れたり、法面が崩れそうになったりしたという程度のものであって、多量の降雨があれば、場所にかかわらず生ずる珍しくはない程度の「崩れ」が数か所みられただけにすぎず、いわゆる「山崩れ」や「がけ崩れ」と評されるべきものとは異なっていた。このように、観測史上例のない集中豪雨の際も、本件事業区域に基因する土砂災害や水害は発生しなかったものであり、本件事業区域に基因して土砂や水害による災害が発生する可能性はないと考えられる。

b. 申請人らの居住地について

a) まず、選定者のうち、D（愛知県e市）、F（愛知県f市）、G（愛知県g市）、H（愛知県h市）、I（愛知県e市）、J（愛知県i市）の6名については、そもそも瀬戸市以外に居住している者であって、本件事業区域の一番近くに居住しているFですら、直線距離で約1.5kmも離れている。これら6名については、およそ本件の申請人適格が存しないことは言うまでもない。

b) 次に、選定者のうち、E（瀬戸市j町）は約4km、K及びL（瀬戸市k町）は約4.5km、O（瀬戸市l町）及びS（瀬戸市m）は約3.1km、T（瀬戸市n町）は約5km、いずれも本件事業区域から離れて居住している。こうした位置関係からすれば、これら6名について、本件事業区域に基因する土砂の流出や水害等の影響を受ける地形的機序は到底想定し難く、本件の申請人適格が存しないことが明らかである。

c) 申請人兼選定当事者Aの居住地（瀬戸市c町）は、本件事業区域と直近でも約375m離れた平地にあるだけでなく、本件事業区域の影響を受ける河川も近傍にない。したがって、本件事業区域内での事象に基づいて土砂や水害による影響を受ける地形的機序は、想定し難く、その可能性がないことが明らかであって、同人についても、本件各処分を争う申請人適格は存しないというべきである。

d) まず、申請人B及び選定者R、同M及び同N、同P及び同Qについては、本件作業許可処分に係る区域の大半（事業区域の西部）とは、尾根を異にする本件事業区域の東部の方面に居住している。このため、仮に本件事業区域の西部で土砂流出等が発生しても流出方向が異なるため、土砂流出等の影響を受ける可能性はあり得ない。したがって、これら6名について、本件作業許可処分を争う申請人適格は存しないというべきである。

次に、本件開発許可処分については、対象となる区域、特に残置森林を除いた

掘削の対象となる区域において土砂流出等が生じると仮定しても、流出土砂は本件事業区域内に存在する谷に流れ落ちていく（乙第1号証）ことが地形的に明らかであるため、これら6名の居住地に到達する可能性はあり得ない。さらに、水害のおそれについては、これら6名の居住地がいずれも○川より相当に高い地点に位置しているため、○川の増水等の影響を受ける可能性もない。すなわち、これら6名の居住地付近の○川の高さは標高130m以下であるのに対し、選定者R及び申請人Bの居住地は標高140m超、その他の4名は、○川から約175mも離れている上に標高160mないし170mの高さにある地点に居住しており、いずれも○川より約10mないし40m高い地点であるから、○川の増水等の影響を受ける可能性がないことは明らかである。

しかも、未曾有の雨量を記録した東海豪雨の際においてすら、○川で水害が生じた事実はないのである。

したがって、これら6名は、本件事業区域に起因する土砂災害や水害を受ける可能性はなく、本件開発許可処分を争う申請人適格を有しないことは明らかである。

- e) まず、申請人Cの居住地は、本件開発許可処分に係る区域からは、約300mの距離を有しているだけでなく、方角的に当該区域とは尾根を異にする方向に位置している。したがって、本件開発許可処分に係る区域で掘削が行われたとしても、およそ何らかの影響を受ける可能性は存しないのであって、同申請人は、本件開発許可処分を争う申請人適格を有しないことが明らかである。

次に、申請人Cの居住地は、本件作業許可処分に係る区域に対して、125mもの距離を有している（乙第8号証）。また、申請人Cの居住地から南東方向に丘陵部があるが、この丘陵部は本件事業区域ではなく、この丘陵部から本件事業区域に起因する土石流が発生するような事態はあり得ない。そして、本件作業許可処分の対象となる区域内において、仮に申請人Cの居住地方向に向かって土砂流出が発生したとしても、勾配の平坦な谷底（乙第1号証の保安林内作業許可区域で「b町」と記されている付近）で流れは止まってしまい、本件事業区域外の申請人Cの居住地まで到達する可能性は考えられないのである。さらに、申請人Cの居住地から△川上流部方向は勾配の緩い平坦な地形であって、急激な流水が生じることも到底考え難い上、未曾有の東海豪雨の際も△川で水害が発生した事実はない。このように、申請人Cについても、本件事業区域に起因する土砂流出や水害の影響を受ける可能性は存しないのであって、本件作業許可処分を争う申請人適格は認められるべきでない。

以上の点を専門的観点から検討した独立行政法人森林総合研究所作成の調査報告書（乙第6号証）によると、以下のとおり、本件事業区域内で土砂の流出が発生しても、申請人Cは、その影響を受ける可能性はなく、また、洪水浸水に関しても、林野庁のした調査結果（乙第7号証）によると、その影響を受ける可能性はないというべきである。

（土砂流出について）

上記調査報告書では、愛知県瀬戸市b町及びa町に位置する保安林を対象とし、申請人Cについて問題となるのは、B及びCブロックであるところ、過去の事例を基に、崩壊幅を約20m、崩壊長を50mとして推定した崩壊規模約500m³を目安とすると、安全率を2倍とした場合の体積1000m³の等価摩擦係数の値は約0.3となるが（保全対象が崩壊発生地点から等価摩擦係数0.3の範囲外にあれば、崩壊の到達範囲外にあると推定される。）、C2渓流出口付近において約0.3があるほかは、いずれも0.2以下の等価摩擦係数となり、想定した安全率2倍とした1000m³の崩壊が発生したとしても、崩壊土砂は、渓流出口に到達しないこととされた。なお、乙第35号証の図1と、乙第6号証の図-6との関係であるが、乙第35号証の図1は、乙第6号証の図-6に、土質等の事情から本件の先例として検討することが適切でないと考えられる例外的な事例を除き、崩壊事例を追加したもので、より安全側に配慮して考えるという立場から、等価摩擦係数の下限をもって、崩壊規模と等価摩擦係数との関係を示したもので

ある。乙第35号証の図1の崩壊規模と等価摩擦係数の相関関係を示すラインは、崩壊事例の追加の結果として、乙第6号証の図-6に比べ、全体的に若干下降した。しかし、乙第6号証の図-7によると、C2溪流出口付近の1か所を除けば、本件で検討した範囲の等価摩擦係数は、0.2を下回っており、また、C2溪流出口付近は、乙第6号証の図-7の等価摩擦係数(約0.28)から、約16度の勾配であるが、C2溪流出口付近のように粗粒の堆積物がある場所で、実際に崩壊発生の可能性が考えられるのは、勾配が30度以上の斜面であるから(土や砂の塊が自然に作る斜面の傾斜と水平面との角の最大の角度を安息角といい、粗土の安息角は、一般に、30度程度である。)、約16度の勾配であるC2溪流出口付近で崩壊を発生させることは極めて困難であると考えられ、乙第35号証の図1の崩壊規模と等価摩擦係数との相関関係を基準としても、乙第6号証の結論(Cブロックの溪流出口に表層崩壊の土砂が到達しないこと)は左右されないというべきである。

さらに、最近の研究では、林帯の土砂緩衝機能として、溪流途中のリターのもつ粗度により流速が低減される上、濾過効果により土砂が捕捉されることが明らかとなっているところ、B及びCブロックの流域内の3地点において落葉層の密度調査を行った結果、3地点ともほぼ500~700g/m²のリターを有しており、残存林帯が50m残されることから、土砂流出に対する緩衝機能を十分有しているものとされた。以上の点を踏まえ、上記調査報告では、「A、B、Cブロックにおいては、豪雨等による表層崩壊が発生しても溪流の出口までは直接到達しないこと、並びに溪流途中の緩衝帯としての機能が期待される残存林帯は、その後の土砂流出に対して十分な緩衝機能を有する」との結論を示しており、その判断は合理的であるから、本件事業区域において表層崩壊が発生しても、それは事業区域内にとどまり、その範囲外には到達しないことが科学的に裏付けられている。(洪水浸水について)

平成17年に林野庁が作成した保安林解除に係る洪水浸水区域調査(乙第7号証)によると、最大洪水流量が現況流下能力(流下可能流量)を超え、溢水する地点は、保安林解除に係る洪水浸水区域調査検討地点(乙第8号証)に示す3か所(No.2-3, No.3-6, No.3-8)である。No.2-3の地点は、申請人Cの居住する地点より上流に位置するが、No.2-3よりは下流で申請人Cの居住する地点よりは上流に位置するNo.2-4, No.2-5では溢水しない(No.2-5の流下可能流量を算定する上で、測定した地点及びその断面図は、乙第25号証のとおり。)から、No.2-3の地点で一時的・局所的に溢水が発生しても、申請人Cの居住する地点には影響がないものと考えられる。また、No.3-6及びNo.3-8の各地点は、いずれも申請人Cの居住する地点より下流であるため、影響がないことが明らかである。

したがって、申請人Cは、仮に本件事業区域に起因する洪水浸水が発生したとしても、その影響を受ける可能性がないというべきである。

申請人らが主張する7ha(甲第72号証)の未算入流域がどの範囲に属するかは明確ではないが、申請人らが未算入地域としていると推測される甲第56号証の赤枠で示された区域(以下「当該区域」という。)から甲第57号証の集水区域①の区域に雨水が一部流入している可能性があることは認める。

しかし、当該区域の面積は、処分庁が行ったプランメーターによる図上求積では、約3.5haにすぎず、申請人らの主張する未算入流域の面積は過大である上、当該区域からは、甲第57号証の集水区域⑦の区域に流入している雨水もあり、当然に集水区域①に含まれるべきものとも言えないのである。なお、当該区域の雨水は、すべて○川上流に流入し、△川に流入することはない。

c. 災害危険区域と申請人らの居住位置関係について

土石災害危険箇所マップ(甲第2号証の1)において、土石流危険溪流の指定区域内に居住する申請人らはおらず、急傾斜地崩壊危険箇所の指定区域の中に居住する申請人は、申請人Cのみである。ところで、申請人Cの居住地が含まれる急傾斜地崩壊危険箇所は、箇所番号110282(甲第2号証の1)であり、傾斜度30

度以上、高さ5m以上の急傾斜地で被害想定区域内に人家が5戸以上（5戸未満であっても官公署、学校、病院、駅、旅館等のほか社会福祉施設等の災害弱者関連施設のある場合を含む。）ある場所として、指定されている。当該地点で崩壊の危険が想定されている急傾斜地は、乙第26号証の図面の110282の箇所であるが、本件事業区域の範囲外であるほか、尾根も異にしている。なお、当該急傾斜地崩壊危険箇所はすべて、本件に係る保安林解除申請の事業区域（本件作業許可区域）の範囲外である。

したがって、本件事業区域における掘削等の影響を受けるものではなく、本件各許可処分によって崩落の危険が高まることはない。

d. 申請人らが大気汚染にさらされる可能性について

このほか、申請人らは、10 μ 以上の浮遊粒子状物質による大気汚染にさらされる可能性があるとも主張しているが、本件事業区域で珪砂の掘削を行った場合、周辺の大気環境を著しく悪化させるようなおそれがどのような機序で生じ得るのかは、何ら明らかでない。そもそも珪砂の掘削事業が周辺の大気環境を著しく悪化させたとの報告はいまだかつてなく、申請人らの指摘には何の根拠も存しない。

こうした点をおいても、珪砂の選鉱を行わず、火薬による岩盤等の破壊を伴わない掘削方法を用いる本件では、浮遊粒子状物質が発生しにくいほか、基準を満たす残置森林も周囲に配置していることから、周辺への粉じんの影響はほとんど考慮する必要がない。

申請人らは、瀬戸市で結核患者が多発していると主張する。しかし、結核は、結核菌による感染症であって、発症の機序からいえば、喫煙が発症原因になることはあり得ないし、また、喫煙が結核の発症リスクを高めるという科学的な機序は確立されていないのであるから、愛知県結核予防計画（甲第63号証）の記述も、喫煙を結核の発症原因として示しているものではないと解される上、喫煙に直接従事している者と、喫煙に係る事業所の周辺に居住している者とは、その負うリスク（結核の発症に限られない）が異なることも明らかである。さらに、申請人らは、本件事業区域から直近でも125m以上離れており、しかも、残置森林が少なくとも50mの幅で配置されていること、瀬戸市内2か所における浮遊粒子状物質及び降下ばいじん量の近年の測定結果は、環境基準を満たすなど、いずれも良好なものであること（乙第17号証、第18号証）をも併せ考えると、申請人らの上記主張は、合理性がないことは明らかである。

以上のとおり、本件事業区域における掘削によって周辺の大気環境を著しく悪化させるおそれは、およそ認められないものであり、この点は、申請人らすべてについて申請人適格を基礎付けるものではないというべきである。

イ 本件許可障害事由の有無

申請人らが主張する本件許可障害事由に該当する事実は、いずれも存在しない。

（本件開発許可処分の適法性について）

愛知県では、林地開発許可の申請内容が、森林法10条の2第2項の要件を満たしているか否かについて、平成14年3月29日付け13林整治第2396号農林水産事務次官通知「開発行為の許可制に関する事務の取扱いについて」の技術的助言及び同年5月8日付け14林整治第25号林野庁長官通知「開発行為の許可基準の運用細則について」（乙第9号証）に基づき定めた「林地開発審査基準」（同年3月29日付け13森保第340号で一部改正）（乙第10号証）により、審査している。本件林地開発許可申請書（乙第11号証）の審査結果は、林地開発許可申請審査調書（乙第12号証）の2のとおりである。

「一般的事項」（乙第10号証）として、①計画内容の具体性、②開発行為に係る森林について開発行為の実施の妨げとなる権利を有する者の同意等、③開発行為又は開発行為に係る事業の実施についての法令等の許認可等、④信用等、⑤開発行為の規模、⑥全体計画との関連、⑦他の土地利用に一時的に供する場合の事後措置、⑧周辺地域の森林施業に対する配慮、⑨周辺地域の住民の生活及び産業活動への配慮、⑩残置し又は造成した森林又は緑地の適正維持管理のいずれの要件も満たすものとされた。

他方、「技術的基準（災害の防止、水害の防止、水資源の確保、環境の保全）」（乙

第10号証)として、①災害の防止(森林法10条の2第2項1号関係)の要件のうち、a. 切土、盛土、捨土関係、b. 擁壁、法面関係、c. 沈砂池関係、d. 排水施設関係、e. 洪水調節施設関係のいずれの要件も満たすものとされた。②水害の防止(森林法10条の2第2項1号の2関係)の要件として、洪水調節施設関係は要件を満たすものとされた。さらに、③水の確保(森林法10条の2第2項2号関係)の要件については、本件では、飲用水、かんがい用水等の水源として水量を確保する必要性はないことから、取水に係る施設の設置の必要はなく、また、本件の工事中、工事後とも沈砂池が設置され、水質悪化防止に努める計画となっており、この基準を満たすものと判断された。④環境の保全(森林法10条の2第2項3号関係)の要件として、a. 相当面積の森林又は緑地の残置又は造成、b. 騒音、粉じん等の著しい影響の緩和、風害等からの周辺の植生の保全等の必要がある場合には、開発行為をしようとする森林の区域内の適切な箇所に必要な森林の残置又は必要に応じた造成が行われること、c. 景観の維持に著しい支障を及ぼすことのないように適切な配慮がなされていること等のいずれの要件も満たすものとされた。そして、「開発行為の施工工程」(乙第11号証)も、適切と判断された。

以上のとおり、本件森林の開発行為に係る許可申請は、森林法10条の2第2項1ないし3号の各号のいずれにも該当しないため、これを許可したものであって、適法である。

(本件作業許可処分の適法性について)

本件作業許可処分は、平成16年10月22日付け愛知県告示第781号による解除予定保安林においてなされたものである。本件作業許可処分に係る申請の適否の判定は、前記の平成12年4月27日付け12林野治第790号農林水産事務次官通知「森林法に基づく保安林及び保安施設地区関係事務に係る処理基準について」の第4の2の(2)のア(乙第19号証)に基づき、当該解除に係る事業等及び代替施設の設置に関する計画書の内容に従っているものとして、適切と判断されたものである。すなわち、本件作業許可処分に係る保安林については、保安林解除についての処分庁は林野庁であり、農林水産大臣から愛知県知事あてに、平成16年10月7日付け16林整治第14号(乙第20号証)で保安林の指定の解除に関する予定通知がなされた。これを受け愛知県では、同月22日付け愛知県告示第781号をもって、解除予定保安林として愛知県公報第2119号(乙第21号証)に告示した。この後、異議意見が提出され意見聴取会が開催されたが、平成17年4月25日付け17林整治第238号(乙第22号証)で平成16年10月7日付け16林整治第14号の保安林の指定の解除に関する予定通知の内容を変更しない旨、農林水産大臣から愛知県知事あてに回答がなされた。

この結果を受け、本件の事業者である申請外Uから平成17年4月27日付けで本件作業許可処分に係る申請書(乙第23号証)が、処分庁である愛知県知事に対して提出された。そして、処分庁では、前記の基準に従い、申請の内容が当該解除に係る事業等及び代替施設の設置に関する計画書の内容に従っているか否かを審査した。本件作業許可処分に係る申請書(乙第23号証)の森林の所在地、行為に係る保安林の面積、保安林の転用の目的は、保安林解除申請書のとおりであった(乙第24号証)。また、本件作業許可処分に係る保安林内作業許可申請書における行為の方法は、鉋物の採掘に係る保安林の転用及び代替施設の設置とされ、詳細は保安林解除申請書のとおりとされていた。これらの行為を端的に示しているのが、同保安林内作業許可申請書に添付されている事業施設配置図兼代替施設配置図(採掘事業中、後)(乙第23号証・附属図)であるが、これらは保安林解除申請書に添付されている防災・排水計画平面図(採掘事業中、後)(乙第24号証・附属図)と合致している。

以上のことから、本件作業許可処分に係る申請の内容が保安林解除申請書の事業等及び代替施設の設置に関する計画内容に従っていると判断されたため、本件作業許可処分に係る申請に対し、平成17年5月12日付けで許可されたものである。

したがって、本件作業許可処分に何ら違法な点はない。

(鉋物採掘過程における災害発生のおそれについて)

鉋物採掘事業の一般的な手順は、①伐採(採掘予定地に生えている樹木の伐採、撤去)、②表土除去(抜根を含む。)、仮設沈砂池設置(目的物の鉋物を覆う表土を取り除き、その際、表土除去の支障となる切り株を根を含めて取り除く作業を並行して行う。また、

表土除去の早い段階で土砂流出防止や水質の悪化の防止を目的に仮設沈砂池を設置する。)、③鉱物採掘(表土除去後、鉱物層に沿って採掘する。)、④埋め戻し、植栽(採掘終了後、計画地盤高まで運搬土砂で埋め戻し、高木性樹種を植栽する。)である。いずれの手順についても、災害発生の可能性について十分な配慮がされることから、その災害発生可能性は著しく低いものと考えられる。上記①の伐採の段階で、樹冠(木の枝や葉が密集している部分)がなくなるため、降雨時の土砂流出量は増えるが、根系によって表土の安定が保たれているため、直ちに表層崩壊の危険が増加するものとはいえない上(乙第36号証参照)、最終的には、上記②の表土除去等の段階に至り、表層崩壊の原因となる表層土そのものが除去されてしまうことにより、表層崩壊の危険性そのものが消滅あるいは著しく低減されるのであるから、鉱物採掘過程における災害発生の蓋然性は、著しく低いものと言わざるを得ない。

ウ 本件各処分その他の違法事由の有無

申請人らが主張する違法事由に該当する事実は、いずれも本件各処分の違法事由たり得ないものである。

第3 争点に対する判断

1 申請人らの申請人適格の有無

本件は、申請人らが、処分庁が申請外Uの申請に対してした、森林法10条の2第1項及び2項による本件開発許可処分並びに同法34条2項及び5項による本件作業許可処分の各取消しを求める事案である。そこで、まず、申請人らの本件開発許可処分についての申請人適格の有無を判断し、次に、申請人らの本件作業許可処分についての申請人適格の有無を判断する(なお、証拠は、認定事実ごとに掲記することとする。)

1) 本件開発許可処分の申請人適格の有無

ア 森林法10条の2第2項1号(土砂流出等のおそれ)又は同項1号の2(水害発生のおそれ)と申請人適格

(ア) 申請人適格の考え方について

鉱業等に係る土地利用の調整手続等に関する法律(昭和25年法律第292号。以下「土地利用調整法」という。)25条以下の不服裁定の申請について、土地利用調整法には、その申請人適格を定める規定は存しない。しかしながら、土地利用調整法は、鉱業、採石業又は砂利採取業と一般公益又は農業、林業その他の産業との調整を図る必要がある場合の行政処分の取消しに関する特則的な法律といつてよいから、申請人適格については、土地利用調整法に規定がない以上、行政事件訴訟法の原告適格に関する規定を参照して判断するのが相当である。

ところで、行政事件訴訟法9条1項は、取消訴訟の原告適格について規定するところ、同条項にいう当該処分の取消しを求めるにつき「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言うのであり、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個別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と解される場合には、このような利益もここにいう法律上保護された利益に当たり、当該処分によりこれを侵害され、又は必然的に侵害されるおそれのある者は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有するものというべきである(前掲最高裁平成13年3月13日第三小法廷判決、最高裁平成17年12月7日大法廷判決(小田急最高裁判決)・民集59巻10号2645頁など)。そして、当該行政法規が、個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むか否かの判断は、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮し、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌するものとし、当該利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案すべきである(同条2項、平成16年法律第84号による改正)。

(イ) 森林法10条の2第2項1号及び同項1号の2の趣旨及び目的

そこで、先ず本件開発許可処分の根拠となる法令について検討する。森林法10条

の2第2項1号及び同項1号の2は、森林において必要な防災措置を講じないままに開発行為を行うときは、その結果、土砂の流出又は崩壊、水害等の災害が発生して、人の生命、身体的安全等が脅かされるおそれがあることにかんがみ、開発許可の段階で開発行為の設計内容を十分審査し、当該開発行為により土砂の流出又は崩壊、水害等の災害を発生させるおそれがない場合にのみ許可をすることとしているものである。してみると、この土砂の流出又は崩壊、水害等の災害発生の場合における被害は、当該開発区域に近接する一定範囲の地域に居住する住民に直接的に及ぶ蓋然性があると予測されることに照らすと、これらの規定は、以上のような上記各号の趣旨・目的、これらが開発許可を通して保護しようとする利益の内容・性質等にかんがみ、土砂の流出又は崩壊、水害等の災害に対する防止機能という森林の有する公益的機能の確保を図るとともに、土砂の流出又は崩壊、水害等の災害による被害が直接的に及ぶおそれがある開発区域に近接する一定範囲の地域に居住する住民の生命、身体的安全等を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むものと解すべきである。

(ウ) 申請人適格の判断基準

上記の森林法10条の2第2項1号及び同項1号の2の趣旨及び目的を踏まえて考えると、土砂の流出又は崩壊、水害等の災害による直接的な被害を受けるおそれがある範囲の地域に居住する者は、開発許可処分の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者として、その申請人適格を有すると解するのが相当である。

そして、土砂の流出又は崩壊、水害等の災害による直接的な被害を受けるおそれがある範囲の地域か否かは、①開発区域における過去の水害の発生の有無・程度、②開発行為の開発規模(面積)・内容(開発前の森林の状況を含む。)、③申請人らの居住地域(その周囲の土地の形状・地質等を含む。)、その周辺の河川との位置関係・高低差などの諸般の事情を総合して判断すべきである。

なお、平成16年に行政事件訴訟法の一部が改正され(平成16年法律第84号)、同法9条に2項として、処分又は裁決の相手方以外の者について原告適格の法律上の利益の有無を判断するに当たっての判断基準が明文化されたのは、行政事件訴訟による国民の権利利益の救済範囲の拡大を図る趣旨に基づくものであるところ、この理は、同じく行政処分の取消しを目的とする不服裁定手続にも妥当するから、申請人適格の実質的拡大を図るという観点に照らし、上記の災害発生のおそれとは異なり、それより低い程度の蓋然性を指称し、その程度のもので足りると解するのが相当である。

(エ) 判断の基礎となる事実の認定

a. 過去の水害の発生の有無・程度

a) 昭和32年8月8日のボタ山の崩壊

昭和32年8月8日、本件事業区域から300m以上南西に離れた地点で山崩れが発生した(乙第1号証、第2号証、第29号証、参考人Wの供述)。昭和32年当時、陶器の原料となる蛙目(ガイロメ)、木節(キブシ)を採掘した後の廃土であるハネ土が積み上げられて山状(ボタ山)になっていたところ、同年8月8日午後9時30分ごろ、集中豪雨でこのボタ山が崩れて、民家と工場を直撃し、死者22名を出す大惨事となった(甲第7号証、乙第3号証、第4号証、審理の全趣旨)。しかしながら、上記災害は、人為的に作られた廃土の山であるボタ山に水がたまっていたのを排水するため、何者かが土手を切ったところ、崩壊して土砂が流出したものであって、自然に存在する山の土砂崩れによるものではなく、むしろ人災ともいべきものといえる(甲第7号証、乙第3号証、第4号証、参考人Cの供述)。

b) 平成12年9月11日から翌12日未明にかけてのいわゆる東海豪雨

平成12年9月11日から翌12日未明にかけて、名古屋を中心に観測史上未曾有の雨量を記録した(審理の全趣旨)が、この東海豪雨の際、本件事業区域から200m以上南方向に離れた場所で、小規模な地盤の崩れ、法面の崩れ等が4か所で発生したものの、土砂災害や水害は発生しなかった(乙第5号証、第29号証、参考人Cの供述、参考人Wの供述)。

c) 上記の外に、瀬戸市では、大きな自然災害は起きていないこと。

上記の外には、ここ4、50年、瀬戸市では、水害や土砂災害などの大きな自然

災害は、起きていない（参考人Cの供述、審理の全趣旨）。

b. 開発行為の開発規模（面積）・内容

申請外Uは、森林法10条の2第1項に基づき、平成15年9月9日付け申請書（乙第11号証）をもって、処分庁に対し、本件森林（愛知県の県有林）について、鉱物の採掘を目的として、本件開発行為許可処分の申請をした。本件森林のうち、開発行為に係る森林の土地の面積は9.7493ha、残置森林の面積は5.0902haであり（乙第11号証）、残置森林帯の幅は約50mである（同号証添付の図面の縮尺から計算。）。そして、本件事業区域の開発規模は、15.1696ha（残置森林部分の面積を除く。）に及ぶ（甲第24号証、第35号証、第46号証）。本件作業許可区域側の3点（乙第6号証の図-1のリター調査No.1～3の3点）でのリターの密度調査の結果（同号証の表-1）と、本件残置森林の幅が上記のとおり約50mであることから、本件残置森林の林帯は、土砂に対する緩衝としての機能を有しているものとされている（乙第6号証）。

本件開発の目的は、鉱物（けい石、耐火粘土）の採掘であり、当該開発予定地域は、愛知県の所有地であるため、申請外Uは、愛知県との間で租鉱権設定契約を締結し（乙第11号証）、別途、上記租鉱権につき、中部経済産業局長から施業案（甲第6号証）の認可（鉱業法63条2項）を受けている（審理の全趣旨）。

処分庁は、申請外Uの上記許可申請に対し、平成17年5月12日付け17尾農第3219号をもって、同日から平成19年5月11日までの間、一定の条件を付して、本件開発許可処分をした（甲第35号証）。

上記開発予定地域における開発前の森林の状況は、乙第11号証の23頁ないし25頁記載のとおりである。平成18年6月ないし7月当時の上記地域の状況は、乙第16号証の写真のとおりである（乙第29号証、参考人Wの供述）。

c. 申請人らの居住地域、その周辺の河川との位置関係・高低差

a) 選定者D（e市居住。別紙1地図（乙第1号証）の番号1記載の赤い印の地点）、同F（f市居住。同地図の番号3記載の赤い印の地点）、同G（g市居住。同地図の番号4記載の赤い印の地点）、同H（h市居住。同地図の番号5記載の赤い印の地点）、同I（e市居住。同地図の番号6記載の赤い印の地点）及び同J（i市居住。同地図の番号7記載の赤い印の地点）の6名については、瀬戸市以外に居住している者である（乙第1号証）。また、選定者E（瀬戸市j町居住。同地図の番号2記載の赤い印の地点）は約4km、同K及び同L（瀬戸市k町居住。同地図の番号8、9記載の赤い印の地点）は約4.5km、同O（瀬戸市l町居住。同地図の番号13記載の赤い印の地点）及び同S（瀬戸市m居住。同地図の番号18記載の赤い印の地点）は約3km、同T（瀬戸市n町居住。同地図の番号19記載の赤い印の地点）は約5kmというように、いずれも本件事業区域から離れて居住している（乙第1号証、第29号証）。

申請人兼選定当事者A（瀬戸市c町居住。同地図の番号20記載の赤い印の地点）は、本件事業区域から約375m離れた平地に居住しているが、同人の居住地の近傍に河川はなく、同所は、〇川から600m弱、本件作業許可区域から750m以上離れている（乙第1号証、第29号証）。

申請人B、選定者R、同M、同N、同P及び同Q（瀬戸市a町居住。それぞれ、順に、同地図の番号17、16、10、11、14、15記載の赤い印の地点）は、本件作業許可区域（本件事業区域の西側）とは尾根を異にする本件事業区域の東部の方面に居住している（乙第1号証、第29号証、参考人Wの供述）。また、本件開発許可区域（本件事業区域の東側）で土砂流出が生じた場合には、流出土砂は乙第1号証の本件開発許可区域（黄緑色に着色された部分）の矢印のとおり、東側の谷に流れ落ちていくものと推認される（乙第1号証、第29号証、参考人Wの供述）。

他方、上記6名は、標高140mないし170mの高さにある地点に居住しており、その居住地はいずれも〇川の標高（130m以下）より10mないし40m程度高い地点にある（乙第1号証、第29号証、参考人Wの供述）。

b) 申請人C（瀬戸市b町居住。別紙1地図（乙第1号証）の番号12記載の赤い印の地点）は、本件作業許可区域側（本件事業区域の西側）に居住しており、本件開

発許可区域（本件事業区域の東側）からは約300mの距離を有している上、尾根を異にする区域に居住している（乙第1号証，第29号証，参考人Wの供述）。また，本件開発許可区域側で，土砂流出が生じた場合には，上記のとおり，乙第1号証の本件開発許可区域の矢印のとおり，東側の谷に流れ落ちていくものと推認される（乙第1号証，第29号証，参考人Wの供述）。他方，同申請人の居住地は，本件開発許可区域側を流れる〇川から600m弱離れている（乙第1号証）。

c) 土砂災害危険箇所マップ（甲第2号証の1）における土石流危険溪流（土石流発生危険性があり，1戸以上の人家（人家がなくても官公署，学校，病院，駅，旅館，発電所等のある場合を含む。）に被害が生じるおそれがある溪流）の指定区域内に居住する申請人は存しない。また，急傾斜地崩壊危険箇所の指定区域の中に居住する申請人は，申請人Cのみであり，甲第2号証の1の箇所番号は，110282である（甲第2号証の1，乙第26号証）。当該箇所は，本件事業区域の本件開発許可区域とは尾根を異にしている。

(オ) 本件への当てはめ

前記認定の事実関係によれば，以下のとおりである。

なるほど，本件事業区域の開発規模は，15.1696ha（残置森林部分の面積を除く。）に及び，昭和32年には，豪雨の影響で，本件事業区域の南西側において，いわゆるボタ山が崩壊し，死者を出す惨事が生じている。しかしながら，昭和32年のボタ山の崩壊は，自然災害には当たらず，人災ともいふべきもので，このような災害を除くと，本件事業区域の存在する瀬戸市では，過去に大きな自然災害は生じていない。また，上記本件事業区域の外側には，約50mの幅の残置森林帯が保全されるものとされている上，リターの密度調査の結果，それが残置森林の土砂に対する緩衝としての機能を有しているものとされている。申請人Cを除く，その余の申請人らの居住地は，本件事業区域から遠いか，あるいは，その地形からみて，土砂流出・崩壊又は洪水による災害発生危険性の低い地域に居住している。そして，申請人Cについても，瀬戸市の土砂災害危険箇所マップ（甲第2号証の1）における急傾斜地崩壊危険箇所の指定区域の中に居住しているものの，その居住地域は，本件開発許可区域側とは尾根を隔てて300m離れた位置にあり，開発区域側を流れる〇川からも600m弱離れている。

以上の事実を総合すると，申請人らは，本件開発行為によって，その居住地において，土砂災害や水害の被害を受ける蓋然性があるとはいひ難いから，土砂の流出又は崩壊，水害等の災害による直接的な被害を受けるおそれがある範囲の地域に居住する者とは言えず，申請人ら及び選定者ら全員の申請人適格は，いずれも認められないといふべきである。

(カ) 申請人らの主張に対する検討

申請人らは，別紙2「洪水・土石流の流下ルート図」の赤線のとおり，〇川を流下して土石流が発生した場合において，選定者Dら16名がその共有する立木の管理のため同地を訪問した際に，あるいは，選定者Fら4名が湿地観察のため同地を訪問した際に，それぞれ，災害に遭遇する危険があり，申請人適格があると主張する。

しかしながら，別紙2「洪水・土石流の流下ルート図」の赤線のとおり，〇川を流下して土石流が発生する蓋然性を認めるに足りる証拠はないし，また，申請人らが，その共有する立木の管理のため，あるいは，湿地観察のため，〇川流域を訪問していることを認めるに足りる証拠もない（かえって，申請人Cは，共同所有している瀬戸市a町所在の立木（甲第59号証の3）について，その管理はおろか，その所在すらよく知らないと供述しているところである（参考人Cの供述）。）。

そもそも，立木管理又は湿地観察のため，申請人らが〇川流域を訪問することがあったとしても，一般に，上記のような目的で上記地域に滞在する時間は，極めて短いと考えられる上，上記訪問者の範囲を確定すること自体極めて困難である。したがって，森林法10条の2第2項1号及び1号の2が，当該開発行為をする森林及び当該周辺地域を，たまたま立木管理又は湿地観察の目的で訪問する者の生命，身体の安全という個別的利益を保護する趣旨まで含むと解するのは困難と言わざるを得ない。

よって，申請人らの上記主張は，いずれも理由がない。

イ 森林法10条の2第2項2号（水確保の著しい支障のおそれ）又は同項3号（環境の著しい悪化のおそれ）と申請人適格

(ア) 森林法10条の2第2項2号及び同項3号の趣旨及び目的

森林法10条の2第2項2号は、当該開発行為をする森林の現に有する水源のかん養の機能からみて、当該開発行為により当該機能に依存する地域における水の確保に著しい支障を及ぼすおそれがないことを、同項3号は、当該開発行為をする森林の現に有する環境の保全の機能からみて、当該開発行為により当該森林の周辺の地域における環境を著しく悪化させるおそれがないことを、それぞれ開発許可の要件としているが、これらの規定は、専ら水の確保や良好な環境の保全という公益的な見地から開発許可の審査を行うことを予定しているものと解するほかないから、周辺住民等の個々の個人的利益を保護する趣旨を含むものと解することはできないというべきである。

(イ) 関連法令の参酌（行政事件訴訟法9条2項）

なお、最高裁判例の趣旨に従えば、本件開発許可処分 of 根拠法令である森林法10条の2第2項と趣旨及び目的を共通にする法令として（行政事件訴訟法9条2項、最高裁平成17年12月7日大法廷判決・民集59巻10号2645頁参照）、鉱業法、鉱山保安法、環境基本法、大気汚染防止法の検討が必要とされよう。すなわち、森林法は、「森林の持続培養と森林生産力の増進」（同法1条）を図ることを目的とし、同法5条に基づく地域森林計画については、「良好な自然環境の保全及び形成その他森林の有する公益的機能の維持増進に適切な考慮が払われたものでなければならない」（同条3項による同法4条3項の全国森林計画の規定の準用）としており、森林の有する公益的機能として良好な自然環境の保全・形成を挙げている。他方で、鉱業法を受けて、鉱山保安法は、その目的（同法1条）において、鉱山労働者に対する危害防止のほか、「鉱害を防止」することを挙げ、粉じん、坑廃水等による鉱害予防のための詳細な施行規則を設けており（鉱山保安法施行規則10条、11条、14条、18条ないし22条など）、また、環境基本法を受けて、大気汚染防止法は、「大気汚染に関し、国民の健康を保護するとともに生活環境を保全」（同法1条）することを目的としている。このように、森林法と上記各法令の目的に、環境の保全という点で共通性があると考えられなくもない。

しかしながら、仮に、上記各法令を関連法令として参酌したとしても、水の確保や良好な環境の保全という概念自体が多義的である上、その享有主体の範囲を確定することも困難であるから、森林法が、水の確保や良好な環境の保全という公益のみならず、周辺住民等のこれらに関連する個々の個人的利益を保護する趣旨を含むとまで解することは困難であると言わざるを得ない。

したがって、森林における水の確保や良好な環境の保全を図ろうとする森林法10条の2第2項2号及び同項3号が、個々の個人的利益として、申請人らが主張するような水源を枯渇することなく利用できる利益（前記第2の4、1）、ア、(イ)、あるいは、微粒珪砂や浮遊粒子状物質にさらされない利益（前記第2の4、1）、ア、(ウ)、(エ)を保護しているものと解することはできない。

よって、森林法10条の2第2項2号（水確保の著しい支障のおそれ）及び同項3号（環境の著しい悪化のおそれ）は、申請人らの申請人適格を基礎付けるものではない。

2) 本件作業許可処分の申請人適格の有無

ア 森林法34条2項及び5項と個別的利益保護性

処分庁は、森林法34条2項及び5項が処分の相手方以外の周辺地域の住民の個別的利益を保護しているか否かについて争うので、この点から検討を加えることとする。

森林法34条2項は、「保安林においては、都道府県知事の許可を受けなければ、…土地の形質を変更する行為をしてはならない。」とし、同条5項は、この規定を受け、「都道府県知事は、第2項の許可の申請があった場合には、その申請に係る行為がその保安林の指定の目的の達成に支障を及ぼすと認められる場合を除き、これを許可しなければならない。」と規定する。この趣旨は、保安林内の土地の形質を変更することにより、水源のかん養、土砂の流出の防備、土砂の崩壊の防備（同法25条1項1号～3号）等の保安林指定の目的が阻害され、その結果、土砂の流出又は崩壊、水害等の災害が発生して、人の生命、身体の安全等が脅かされるおそれがあることにかんがみ、都道府県

知事に対し、上記のような目的に適った保安林としての機能に支障が生ずるか否かを審査させる点にあると解される。してみると、森林法34条2項及び5項は、上記のような災害に対する防止機能という森林の有する公益的機能の確保を図るとともに、これらの災害による被害が直接的に及ぶおそれのある開発区域に近接する一定範囲の地域に居住する住民の生命、身体の安全等を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むものと解すべきである。

森林法34条に関して直接の利害関係者の意見書提出等の規定（同法30条、32条対照）を欠くことは、何ら上記解釈の妨げとなるものではない。

イ 申請人適格の判断基準

上記の森林法34条2項及び5項の趣旨及び目的を踏まえて考えると、同条は、個人の個別的利益を保護しており、土砂の流出又は崩壊、水害等の災害による直接的な被害を受けるおそれのある範囲内の地域に居住する者は、作業許可処分取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者として、その申請人適格を有すると解するのが相当である。

そして、森林法34条2項及び5項に基づく本件作業許可処分取消しについての申請人適格の有無は、本件開発許可処分取消しについての申請人適格の有無の判断基準と同様に、①本件事業区域における過去の水害の発生の有無・程度、②形質変更行為の規模（面積）・内容、③申請人らの居住地、その周辺の河川との位置関係、高低差を総合して判断し、かつ、上記の災害発生のおそれは、本案の要件である許可障害事由で問題となる災害発生のおそれとは異なり、それより低い程度の蓋然性を指称し、その程度のもので足りると解するのが相当である。

ウ 基礎事実の認定

- (ア) 過去の水害の発生の有無・程度、申請人Cを除く申請人らの居住地、その周辺の河川との位置関係、高低差については、前認定のとおりである。そして、土地の形質変更行為の規模（面積）・内容については、前記第2の2、2）（保安林内における作業許可処分）のとおりである（行為に係る面積は、5.4203haであり、行為の方法は、保安林の転用（鉱物採掘）及び代替施設の設置である。乙第23号証）。また、本件作業許可区域側にも、幅約50mの残置森林帯が保全されている。
- (イ) 申請人C（瀬戸市b町居住。別紙1地図（乙第1号証）の番号12記載の赤い印の地点）は、本件作業許可区域から約125mしか離れていない場所に居住している（乙第1号証、第8号証、参考人Cの供述）。本件作業許可区域内において、申請人Cの居住地方向に向かって土砂流出が発生したと仮定すると、前認定のような本件事業区域からの距離の近さに照らして、流路の勾配がおおむね平坦になるとは言え、その部分（別紙1地図（乙第1号証）の保安林内作業許可区域で「b町」と記されている付近）で土砂の流れが止まるとはにわかには断じ得ない（乙第1号証、審理の全趣旨。これに反する乙第29号証の記述及び参考人Wの供述は、いずれも採用し得ない）。また、申請人Cの居住地から△川までは、近いところで約10m程度しか離れておらず、たとえ△川上流部方向は勾配の緩い平坦な地形であったとしても、その氾濫の可能性は否定することはできない（乙第7号証、第8号証）。
- (ウ) 土砂災害危険箇所マップ（甲第2号証の1）における土石流危険渓流の指定区域内に居住する申請人は存しない。他方、申請人Cは、急傾斜地崩壊危険箇所の指定区域の中に居住しており、その場所は、本件作業許可区域側から約125mしか離れていない（乙第1号証、甲第2号証の1）。

エ 本件への当てはめ

申請人Cを除くその余の申請人らは、前認定のとおり、その居住地と本件事業区域までの距離、地形（高低差）、瀬戸市の土砂災害危険箇所マップ（甲第2号証の1）においても、危険箇所として指定を受けていないことなどの事情からすると、土砂流出等又は洪水の災害の危険の低い地域に居住しているものと認められる。

したがって、これらの者は、本件作業許可処分との関係においても、土砂の流出又は崩壊、水害等の災害による直接的な被害を受けるおそれがある範囲の地域に居住する者とは言えず、申請人適格を有するものとは認められない（なお、申請人らは、保安林指定解除に直接利害関係のある直近の集落（地区、町内会、自治会）の住民には、申請人適格を認めるべき旨主張する。下記のとおり、申請人Cの申請人適格は認められるもの

と考えるが、他方、同申請人とその余の上記申請人らとが同一集落の住民かどうかは措き、申請人らの前提とする主張自体が独自の見解であって、採用の限りではないから、これによって申請人適格を否定する上記結論は、左右されない。)

しかしながら、申請人Cは、瀬戸市の土砂災害危険箇所マップ（甲第2号証の1）における急傾斜地崩壊危険箇所の指定区域の中に居住し、かつ、その場所は、本件開発許可区域側とは異なり、本件作業許可区域側からは約125mしか離れていない。また、同申請人の居住地は、△川まで近いところでは約10mしか離れておらず、高低差も大きくない。

したがって、仮に、土砂の流出又は崩壊、水害等の災害が生じた場合、申請人Cは、これによる直接的な被害を受けるおそれがある範囲の地域に居住する者と言うことができ、申請人適格を有するものと認めるのが相当である。

2 本件許可障害事由の有無

本件許可障害事由のうち、森林法10条の2第2項1号（土砂流出等のおそれ）、同項1号の2（水害発生のおそれ）、同項2号（水確保の著しい支障のおそれ）及び同項3号（環境の著しい悪化のおそれ）に定める事由については、申請人ら及び選定者ら全員について、申請人適格が認められない以上、判断する余地がないので、以下では、本件作業許可処分の取消しについて申請人適格の認められる申請人Cについて、森林法34条5項の事由の有無について検討を加える。

1) 森林法34条2項及び5項に基づく作業許可処分の取消事由の内容

ア 災害のおそれ等の実体的事由を主張・立証して作業許可処分の効力を争い得るか否かについて

処分庁は、平成12年4月27日付け12林野治第790号農林水産事務次官通知「森林法に基づく保安林及び保安施設地区関係事務に係る処理基準について」の第4の2の（2）のア（乙第19号証）を根拠に、保安林につき、森林法26条所定の解除事由が存在し、同法27条以下所定の解除に必要な手続も終了していた場合には、保安林の指定の目的は消滅しており、同法34条2項に基づく申請を受けた都道府県知事は、作業許可申請の内容が当該解除に係る事業等及び代替施設設置に関する計画書の内容に従っているか否かを審査すれば足りると主張する。そこで、仮に、申請人らが、本件作業許可処分の取消事由の存在を主張して当該処分の効力を争い得るとしても、その取消しは、本件作業許可処分の内容が当該解除に係る事業等及び代替施設設置に関する計画書の内容に従っていない場合に限られるか否かが問題となる。

前記のとおり、保安林内の形質変更行為の許可が都道府県知事の権限とされている趣旨は、保安林の機能の維持という一般公益を保護しつつ、保安林の指定目的が阻害されることによって生ずるおそれのある災害から個人の生命、身体的安全という個別的利益を保護するという観点から、保安林としての機能（森林法25条1項参照）に支障が生ずるか否かを審査させる点にあると解される。

したがって、本件において、都道府県知事は、森林法34条2項及び5項の許可をするに当たり、保安林指定の解除の当否とは別に、保安林内の作業が保安林指定の目的の達成に支障を及ぼすと認められるか否かを判断しなければならないものと解するのが相当である。処分庁が援用する平成12年4月27日付け12林野治第790号農林水産事務次官通知は、あくまでも行政庁内部の統一的運用基準を定めたものにすぎないから、この通知の定める要件（作業許可申請の内容が当該解除に係る事業等及び代替施設設置に関する計画書の内容に従っているか否か）を審査すれば足りるというものでないことは明らかである。

よって、通知の定める形式的要件を審査すれば足りるという処分庁の主張は、採用し得ない。

イ 本件作業許可処分の違法事由としての災害発生のおそれ

森林法34条5項の「その保安林の指定の目的の達成に支障を及ぼすと認められる場合」か否かは、保安林の指定の目的の達成に支障を及ぼすと認められるような災害発生のおそれの有無によって判断すべきであり、また、その違法事由としての災害発生のおそれ、即ち蓋然性の程度は、申請人適格において問題とされたそれよりも、一層高いものであること（災害発生の事実がそうでない場合より相当程度高い蓋然性をもって予測

されること)が必要であると解するのが相当である。

そして、その災害発生のおそれは、申請人適格における考慮要素(①本件事業区域における過去の水害の発生の有無・程度、②形質変更行為の規模(面積)・内容、③申請人らの居住地域、その周辺の河川との位置関係・高低差)を踏まえた保安林・森林の伐採の場合の自然状態(地山)における自然災害のおそれの有無・程度という観点からだけでなく、本件事業区域における開発が計画どおりに行われたとした場合の自然災害のおそれの有無・程度という観点からも、その有無を総合的に判断すべきである。

2) 許可障害事由としての災害発生のおそれの有無

ア 基礎事実の認定

(ア) 過去の水害の発生の有無・程度、形質変更行為の規模(面積)・内容、申請人Cの居住地域、その周辺の河川との位置関係・高低差については、前認定のとおりである。

(イ) 土砂流出等のおそれ

乙第6号証は、愛知県瀬戸市b町における珪砂採掘のため、土砂流出防備保安林の解除予定地について、今後想定される現象とその影響の及ぶ範囲を検討するため、愛知県瀬戸市b町及びa町に位置する保安林(乙第1号証参照)を調査対象地(調査の便宜上、A、B、Cの各ブロックに区分されている。乙第6号証の図-1)とするものである。乙第6号証は、独立行政法人森林総合研究所水土保全研究領域治山研究室Zが林野庁から依頼を受け、平成16年9月6日から翌7日にかけて、現地踏査の上、作成したものである(参考人Zの供述)。上記調査対象地の地質は、花崗岩を基岩とし、それが地表付近で風化することで生成されたいわゆるマサ土であることから、現状で崩壊の可能性のある土砂(マサ土)がどの程度存在し、それが表層崩壊によって流出した場合、下流への流出等によって本件保安林外に対しどの程度の影響を与えるのが上記調査の検討事項とされた(なお、乙第35号証によれば、瀬戸地域は、花崗岩の上に堆積岩が存在するとされており、また、甲第6号証によれば、層厚10mないし40mの砂礫を主とする矢田川層が覆っているとされている。)

申請人Cについて問題となるのは、上記調査対象地のB及びCブロックである(乙第6号証の図-1、第33号証)。Bブロックでは、主なB1及びB2の溪流について、Cブロックでは、主なC1及びC2の溪流について、それぞれ検討されたところ、現地踏査の結果、これらの溪流では、過去に発生した大規模な不安定土砂は見当たらなかった。そこで、崩壊規模を推定するために、崩壊可能性のある表土層の厚さ及び硬さを把握する必要があるため、B2溪流の上部斜面No.1、No.2の2か所について、簡易貫入試験が実施された(乙第6号証の図-1及び図-4)。表層崩壊のすべり面がどの程度のNc値の土層で生ずるかについては、様々な議論が存在するが、現状では、Nc値10以下であることはほとんど異論がないので(乙第38号証の1、参考人Zの供述)、簡易貫入試験の結果(乙第6号証の図-5)から、表層土の厚さを0.5mと推定した。前記のとおり、B及びCブロックでは、過去に発生した大規模な不安定土砂は見当たらなかったところ、AブロックのA0斜面では、過去に崩壊事例が発生しているので、これを参考事例とすると、これは、崩壊幅が約20mであるので、崩壊した表層土の厚さを0.5m、崩壊長を50mと仮定すると、 500 m^3 ($20\text{ (m)} \times 50\text{ (m)} \times 0.5\text{ (m)} = 500\text{ (m}^3\text{)})$ が崩壊規模の目安と考えられた(乙第6号証、第33号証、参考人Zの供述)。

そして、崩壊規模と土砂の到達距離との関係については、アルプスにおける岩屑ナダレに関し、シャイデッガー(Sheidegger)は、等価摩擦係数と崩壊体積が負の相関を示すことを明らかにしたが(乙第38号証の2)、これに、我が国における流動性の高い崩壊事例を配置すると、乾燥した岩屑ナダレよりも水の影響を受けた流動性崩壊の事例は、小さな等価摩擦係数を示すこと(それだけ土砂が遠距離まで到達すること)が判明している(乙第6号証の図-6、第32号証、第33号証、第38号証の4、参考人Zの供述)。水の影響を受けた流動性崩壊の事例で、等価摩擦係数が小さくなる理由については、空隙の多い土に水が満たされた飽和状態で外からの圧縮やせん断の力を受けると、土の粒子同士の接触により支えられていた構造が破壊され、全体の体積が急激に減少するとともに、一時的に水圧が上昇(過剰間隙水圧)して、それまで固体であった崩壊土砂が流動体となることから、土砂がより遠距離まで到達する

ことによるのではないかと考えられている（乙第32号証、第33号証、参考人Zの供述）。

このような科学的知見を前提に、崩壊堆積を崩壊規模の目安である500m³の2倍（安全率）の1000m³とすると、その等価摩擦係数の値は、約0.3となる（乙第6号証の図-6、第33号証、参考人Zの供述）。このことから、保全対象から見て、崩壊発生地点（崩壊源頭部）の等価摩擦係数が0.3より小さい値にあれば、崩壊の到達範囲外にあると推定できる（乙第6号証の図-6で取り上げられている事例は、いずれも我が国で大規模な災害事例という危険性の高い事例であるので、これを基礎として崩壊土砂の到達距離を推定しても、リスク評価として不当ではない。）。そこで、溪流の出口を基点とした場合の等価摩擦係数をみると（乙第6号証の図-7、第33号証）、C2溪流出口付近において約0.3があるほかは、いずれも0.2以下の等価摩擦係数となり、想定した安全率2倍とした1000m³の崩壊が発生したとしても、崩壊土砂は、溪流出口に到達しないものと推定される（なお、C2溪流出口付近の溪流の勾配は、約16度であり、粗土の安息角約30度と比較すると、その堆積物が崩壊する可能性が低いことは、後記説示のとおりである。）。

よって、申請人Cの居住地域に、本件事業区域に起因する土砂が到達する可能性は低いものと推認される。

(ウ) 洪水のおそれ

平成17年に林野庁が作成した保安林解除に係る洪水浸水区域調査（乙第7号証）によると、以下のとおりである。すなわち、本件事業区域の流域の降雨は、○川及び△川に流入し、□川に合流する。その最大洪水流量（m³/S）は、30年確率の降雨強度（開発行為の許可基準の運用細則、平成14年5月8日付け林整治第25号林野庁長官通知の別紙1の基準）に対応する洪水到達時間内の雨量強度（R）と□川流域内を地目別に分類して算出される流出係数（f）を用いて、 $1/360 \cdot f$ （流出係数） $\cdot R$ （洪水到達時間内雨量強度：mm/hr） $\cdot A$ （流域面積：ha）という合理式法により算出される。

そうすると、最大洪水流量が現況流下能力（流下可能流量）を超え、溢水する地点は、保安林解除に係る洪水浸水区域調査検討地点（乙第8号証）に示す3か所（No.2-3、No.3-6、No.3-8）である（乙第7号証の表3.3.7と乙第28号証の表4.4.2〔乙第7号証の表4.4.2の誤記を訂正したもの〕とを対照）。そして、その氾濫想定水深は、No.2-3で右岸・左岸とも、0.03m、No.3-6で右岸0.08m、No.3-8で右岸0.02mである（乙第7号証の表4.4.3）。

上記のNo.2-3の地点は、申請人Cの居住する地点より上流に位置するが、No.2-3より下流で申請人Cの居住する地点より上流に位置するNo.2-4及びNo.2-5では溢水しない（乙第8号証。No.2-5の流下可能流量を算定する上で、測定した地点及びその断面図は、乙第25号証のとおりである。）から、No.2-3の地点で一時的・局所的に溢水が発生しても、申請人Cの居住地点には影響がないものと推測される。また、No.3-6及びNo.3-8の各地点は、いずれも申請人Cの居住地点より下流であるため、影響がないものと推測される（乙第29号証、参考人Wの供述）。

よって、申請人Cの居住地域に、本件事業区域に起因する洪水浸水が到達する可能性は低いものと推認される。

(エ) 鉱物採掘過程における災害発生のおそれ

鉱物採掘事業の一般的な手順は、①伐採（採掘予定地に生えている樹木の伐採、撤去）、②表土除去（抜根を含む。）、仮設沈砂池設置（目的物の鉱物を覆う表土を取り除き、その際、表土除去の支障となる切り株を根を含めて取り除く作業を並行して行う。また、表土除去の早い段階で土砂の流出防止や水質の悪化防止を目的に仮設沈砂池を設置する。）、③鉱物採掘（表土除去後、鉱物層に沿って採掘する。）、④埋め戻し、植栽（採掘終了後、計画地盤高まで運搬土砂で埋め戻し、高木性樹種を植栽する。）である（審理の全趣旨）。

ところで、表層土のせん断抵抗力は、土のせん断抵抗力と根による補強強度の合力であると考えられるから、森林の根が土中に侵入・生育することによって、土のせん断抵抗力が補強されて森林の山崩れ防止機能が発揮される（乙第36号証）。そうす

ると、上記①の伐採の段階で、樹冠（木の枝や葉が密集している部分）がなくなり、降雨時の土砂流出量が増えるとしても、根系によって土のせん断抵抗力が補強されている限り、表土の安定が保たれているため、表層崩壊の危険が著しく増加するとは言えない。また、最終的には、上記②の表土除去等の段階に至り、表層崩壊の原因となる表層土そのものが除去されてしまうことによって、表層崩壊の危険性そのものが低減されると推測される（参考人Wの供述）。

また、保安林内作業許可申請書（乙第23号証）添付の事業施設配置図兼代替施設配置図No.5-1（採掘事業中）及びNo.5-2（採掘終了後）によれば、本件保安林のうち、採掘区域西側は、一部を除き残置森林（幅約50m）として本件保安林の機能が維持（保安林解除申請区域外）されることになる。そして、林地開発許可申請書（乙第11号証）によれば、けい石及び耐火粘土の採掘は、階段掘法（ベンチカット法）により行われるところ、上記乙第23号証の添付図によれば、採掘区域西側の残置森林との境界付近には、東方向に傾斜する採掘面（採掘終了時には残壁面）が形成されることになる（参考人Wの供述）。

このため、採掘区域内の降雨は、直接、残置森林側（△川側）には、流出せず、いったん、採掘区域内に設ける沈砂地に貯水された後、上澄水を○川（採掘終了後は一部を△川にも）に排出されることになる。また、稜線（分水嶺）は、採掘に伴い西側に移動することになるから、残置森林側の集水面積は、開発前と比較して減少することになり、△川へ直接流出する水量も減少することになる。

したがって、本件事業区域の開発に伴う残置森林西側の△川方面への土砂の流出、洪水発生等の危険性は、むしろ減少することになるものと推測される。

以上の本件事業区域における作業許可の手順を総合的に考えると、甲第84号証で指摘される危険性（例えば、前記②の表土除去の過程における短時間の天候悪化、表土除去及び抜根による地盤の応力開放による危険、④の段階における植栽木の抜根抵抗力の回復には相当の長期間を要すると推測されることなど）をもって、鉦物採掘過程における災害発生の可能性が高まるとは言い難いのである。

(オ) 本件作業許可処分に至る手続の適法性

農林水産大臣から処分庁あてに、平成16年10月7日付け16林整治第14号（乙第20号証）をもって保安林の指定の解除に関する予定通知がされた。愛知県は、平成16年10月22日付け愛知県告示第781号をもって、解除予定保安林として愛知県公報第2119号（乙第21号証）に告示した。

この後、異議意見が提出されて意見聴取会が開催されたが（乙第29号証、参考人Wの供述）、平成17年4月25日付け17林整治第238号（乙第22号証）で平成16年10月7日付け16林整治第14号の保安林の指定の解除に関する予定通知の内容を変更しない旨、農林水産大臣から処分庁あてに回答がなされた。

申請外Uは、平成17年4月27日付けで本件作業許可処分に係る申請書（乙第23号証）を処分庁に提出した。

処分庁は、前記農林水産事務次官通知の第4の2の(2)のAに従い、作業許可申請の内容が当該解除に係る事業等及び代替施設設置に関する計画書の内容に従っているかを審査し、本件作業許可処分の内容が上記計画書の内容に従っているものと認めた（乙第19号証、第23号証、第24号証、第29号証、参考人Wの供述）。そして、この判断の過程に不合理な点はなく、上記計画に係る代替施設が実質的に機能しないとか、上記代替施設設置に法的障害があるなどの事実は認められない（なお、本件作業許可区域内にあると思われる申請人ら指摘の里道については、所有者である国（管理者瀬戸市）の開発への同意が得られている（甲第61号証、第62号証、乙第11号証、参考人Wの供述）。）。

また、鉦業法に基づく鉦害発生防止措置が採られていないとか、森林の多様な機能の観点から代替施設が存在が検討されていないなど、申請人ら主張の事実については、これを認めるに足る証拠がない。

処分庁は、本件作業許可処分に係る申請に対し、平成17年5月12日付けで許可をした（当事者に争いのない事実）。

イ 本件への当てはめ

上記認定事実によれば、形質変更行為の規模（行為に係る面積が5.4203haであること）・内容（保安林の転用（鉱物採掘）及び代替施設の設置）、申請人Cの居住地域、その周辺の河川との位置関係等からすると、本件作業許可区域において災害が発生したと仮定した場合、申請人Cについての被災リスクは否定できないと言える。

しかしながら、他方、上記認定事実によると、申請人Cの居住地域に、本件事業区域に起因する土砂が到達する可能性は低く、また、同申請人の居住地域に、本件事業区域に起因する洪水浸水が到達する可能性もまた低いものと推認される。このことに加えて、上記認定事実からすれば、鉱物採掘過程における災害発生の可能性もそれほど高くはないことが推認されることからすると、本件作業許可処分について、申請人Cとの関係でも、その処分を違法とする程度に、土砂流出災害が発生する蓋然性が高いと断ずることはできない。また、本件作業許可処分に至る手続の過程の判断においても不合理な点は存しない。

よって、本件作業許可処分の取消しに関する申請人らの主張は、いずれも理由がない。

ウ 申請人らの主張に対する検討

（ア）土砂流出等のおそれについて

申請人らは、①表層土の滑り面のNc値が10以下であるという文献的裏付けは存在しない、②乙第6号証には簡易貫入試験の位置が示されていない、③乙第6号証は、平均的な規模の災害が生じた場合の危険を想定しているにすぎず、最悪の事態を想定すべきである、④乙第6号証は、アルプスにおける岩屑ナダレ等に関するシャイデッガー（Sheidegger）の研究を基に等価摩擦係数を求めているが、単純に等価摩擦係数を割り出して一般化することが困難である上、乙第6号証の図-6のサンプル数が少なく信用性に乏しい、⑤1999年の広島災害の事例は、「マサ土」の事例であるが、等価摩擦係数が0.161ないし0.442の値になっており、0.3という数値は絶対的なものではなく、0.15という等価摩擦係数は本件にも当てはまり得る、などと主張している。

これらに対しては、Zの「陳述書の補足」と題する書面（乙第35号証）による反論が妥当する。即ち、申請人らの主張上記①の点について検討すると、申請人らが提出する甲第77号証の文献によっても、その23頁の表4.3で取り上げられている事例13件のうち、Nc値10以下の事例は10件にも及ぶのであり、同頁には、「以上の考察をまとめると、表層崩壊のすべり面のNc値は5～20の範囲であることがほとんどで、10程度のことが多いと言える。」とあり、また、乙第38号証の1の文献では、花崗岩質の山崩れは、「土層構造的にはN10（Nc値）<10の層……が一定以上の厚さを有している場合に発生するということができる。」とされているところであって、Nc値が10以下であるという文献的裏付けは存在しており、申請人らの指摘は理由がない。

申請人らの主張上記②の点について検討すると、乙第6号証の図-1及び図-4で簡易貫入試験の位置が示されているのであって、その指摘は失当である。

申請人らの主張上記③の点について検討すると、乙第6号証は、A0斜面で過去に発生した崩壊跡地の大きさから崩壊規模を推定した上、安全率を2倍と見積もってB・C各ブロックにおける崩壊規模の推定の目安としているのであって、平均的な規模の崩壊が生じた場合の危険を想定しているものではないから、その指摘は当たらない。

申請人らの主張上記④の点について検討すると、崩壊土砂の到達距離予測に等価摩擦係数を利用することは、シャイデッガー（Sheidegger）を始めとする有力な専門家のアプローチであり（乙第38号証の2～6）、この方法が災害予測について一般化の困難な手法であるとは言えず、申請人らの指摘は理由がない。また、乙第6号証の図-6のサンプル数が少ない点を指摘している点については、Zは、サンプル数増加の上改めて乙第35号証の図1を作成しているが、これによっても、グラフ上、C2溪流の出口付近（等価摩擦係数約0.3）を除き、申請人Cの住居地に崩壊土砂が到達する可能性は低いものと考えられる。なお、乙第35号証の図1は、乙第6号証の図-6と比較すると、下限を示すラインが若干下がっているため、崩壊規模1000m²に相当する等価摩擦係数は、0.3より若干小さい数値となっていて、C2溪流の出口付近で等価摩擦係数が約0.3となることから、土砂の到達可能性が問題となる。

しかし、C2 溪流出口付近の溪床の勾配は約 16 度であり(乙第 6 号証の図-3 参照)、粗土の安息角(土や砂の塊が自然に作る斜面の傾斜と水平面との角の最大の角度をいう。これより角度が小さいと塊が崩れないで安定した状態を保つ。)が 30 度程度であることからすると、そもそも、C2 溪流出口付近で、粗土の堆積物が崩壊する可能性は低から、崩壊土砂の到達可能性もまた低いと言わざるを得ない。結局、本件事業区域に起因する土砂崩壊が申請人 C の居住地域に到達する可能性は低く、申請人らの指摘は理由がない。

申請人らの主張上記⑤の点について検討すると、本件で崩壊土砂の到達距離を予測する上で参考となる等価摩擦係数 0.3 という数字が絶対的なものではなく、もとより幅のある数値であることは、参考人 Z も認めているところではあるが(同参考人の供述)、申請人らが指摘する等価摩擦係数 0.2 以下の事例(甲第 83 号証の表 2 のうち、同係数が 0.176 の助実 B、それが 0.161 の白鳥神社、それが 0.182 の桧山の 3 事例)は、いずれも、同号証の表 1 で総崩壊土砂量が示されておらず、そもそも、崩壊規模と等価摩擦係数との相関関係に対する定量的反論とはなり得ていない。

なお、Z が乙第 35 号証の図 1 を作成する上で、サンプルを取捨選択している(例えば、小原村の事例は、極めて多くの表層崩壊が発生したため、等価摩擦係数の判定が困難であるとして、同図を作成する上で、除外されている。)が、その取捨選択の過程に不合理な点は特に見当たらず、これに対する申請人側からの適切な反論・反証もなされていない。この点、Y は、その意見書(甲第 84 号証)において、極めて多くの表層崩壊が多発した小原村の事例の等価摩擦係数の判定が困難なのは、むしろ、等価摩擦係数のみで災害発生を予測することは困難であるとの申請人側の主張を補強している旨述べている。

しかし、花崗岩の上部を瀬戸層群などの堆積岩が覆っている瀬戸地域と、基盤である花崗岩の上部をその花崗岩が風化した薄いマサ土が覆っている小原村の地域とでは、そもそも地質が異なり、小原村の地質の方が表層崩壊を起こしやすいのであり(乙第 35 号証、第 37 号証の 1、2)、小原村において、表層崩壊が多発したからといって、瀬戸地域について同様の事象が頻発するとは言えず、この点も、Z の等価摩擦係数による崩壊土砂の到達距離予測に対する的確な反論とは言えない。

以上のとおり、申請人らの上記主張は、いずれも理由がない。

(イ) 洪水のおそれについて

申請人らは、△川、○川の双方に、仮に 7 ha の未算入の流域が存在した場合、安全係数がどのように変化するかを試算すると、△川の氾濫地点は N o 2-2 など 6 地点にのぼるが、これらは乙第 7 号証で予想されていないなどと主張し、別紙 3 流域修正試算書(甲第 72 号証)を提出している。しかしながら、申請人らの主張において、算入されるべき 7 ha の未算入の流域が何ら特定されておらず、申請人らの試算は机上の計算にすぎない。また、仮に、当該区域から甲第 57 号証の集水区域①の区域に雨水が一部流入している可能性があるとしても(このような可能性自体は、処分庁も争っていない。)、そもそも当該区域の雨水は、○川上流に流入し、△川に流入することはないものと推認される上(審理の全趣旨)、当該区域の面積は、プランメーターによる図上求積では、約 3.5 ha にすぎず(乙第 34 号証)、申請人らの主張する未算入流域の面積は過大であると言うほかない。さらに、当該区域からは、甲第 57 号証の集水区域⑦の区域に流出する雨水もあるものと推認されるから(審理の全趣旨)、試算上の増加分が全て当然に集水区域①に含まれるべきものとも言えない。

よって、7 ha の未算入流域が存在するとの申請人らの上記主張は、失当というほかない。

また、申請人らは、別紙 2 「洪水・土石流の流下ルート図」の青線のとおり、土石流及び洪水はいったん県道に流れ込み、県道及びその東側の側溝を流れて住宅地に達するなど主張し、申請人 C が被害を受けるおそれがあると主張した上、これに沿うかにみえる甲第 74 号証、第 75 号証を提出している。しかし、これらの申請人ら提出の証拠のみでは、申請人らの上記主張が裏付けられているとは言えず(甲第 75 号証のビデオ映像では、道路が東側に傾斜している事実しか分からない。)、このほか

当該主張を認めるに足りる的確な証拠はないから、申請人らの上記主張は、採用し得ない。

以上の検討のとおり、本件作業許可処分については、申請人Cとの関係でも、その処分を違法とすべき事由は認められない。

3 本件各処分のその他の違法事由の有無

申請人らは、本件各処分には、①本件開発処分によって微粒珪砂を中心とする大量の粉じんが飛散して、住民の健康を害するおそれがあるから、本件各処分は違法である、②公共物を破壊する本件各処分は、公共性の要件を欠き違法である、などと主張する。

しかしながら、申請人ら主張の違法事由に該当するとの事実は、いずれも、もともと本件各処分の違法事由たり得ないものである上、これらを認めるに足りる的確な証拠も存しない。

よって、申請人Cについて、上記違法事由に基づき本件各処分の取消しを求める上記主張は、失当である。

4 小括

以上検討したとおり、森林法10条の2第1項及び2項に基づく本件開発許可処分並びに同法34条2項及び5項に基づく本件作業許可処分の各取消しを求める申請人らの本件裁定申請のうち、本件開発許可処分の取消しを求める申請については、申請人ら及び選定者ら全員の申請人適格が認められないので、却下を免れない。他方、申請人らの上記申請のうち、本件作業許可処分の取消しを求める申請については、申請人A及び同B並びに選定者ら全員の申請人適格が認められないので、却下を免れない。また、申請人Cの本件作業許可処分の取消しを求める申請については、同申請人には申請人適格が認められるものの、同処分を違法とする事由は認められず、その申請は棄却を免れない。

第4 結論

以上の次第で、申請人兼選定当事者A及び申請人Bの各申請並びに同Cの申請のうち、本件開発許可処分の取消しを求める申請部分をいずれも却下し、同Cの本件作業許可処分の取消しを求める申請部分を棄却することとして、裁定委員会全員一致の意見により、主文のとおり裁定する。

平成19年5月8日

公害等調整委員会裁定委員会

裁定委員長	加藤和夫
裁定委員	大坪正彦
裁定委員	辻通明

(別紙省略)