

公調委平成２２年(フ)第１号 青森県下北郡東通村地内の砂利採取計画不認可処分  
に対する取消裁定申請事件

裁 定

(当事者の表示省略)

主 文

申請人の本件裁定申請を棄却する。

事 実 及 び 理 由

第１ 当事者の求める裁定

１ 申請人

処分庁が申請人に対し平成２２年２月１７日付け指令第５２８９号をもって  
した砂利採取計画不認可処分を取り消す、との裁定を求める。

２ 処分庁

主文と同旨の裁定を求める。

第２ 事案の概要

申請人が処分庁に対し、平成２１年１２月２５日、青森県下北郡東通村大字  
〇〇字〇〇×番×の土地の一部の掘削に関する砂利採取計画につき、砂利採取  
法１６条の規定による認可の申請をしたのに対し、処分庁は、この土地の所有  
権者全員との間の契約書の写し又は同意書が添付されていないとして、平成２  
２年２月１７日付けで不認可の処分をした。

本件は、申請人が、上記申請において、必要な契約書の写し又は同意書を添  
付しているにもかかわらず、これを欠くとした上記不認可処分は違法であると  
主張して、その取消しを求めた事案である。

第３ 前提となる事実（乙３の１ないし４５，乙５ないし乙７，審理の全趣旨）

- １ 申請人は、砂利、砂の採取、生産及び販売等を目的とする有限会社であり、  
平成１３年１１月１９日、砂利採取業者として青森県知事の登録（登録番号青  
森（ふ）第×××号）を受けた者である。

2 申請人は、平成21年12月25日、処分庁に対し、砂利採取法16条の規定に基づき、以下の内容の砂利採取計画（以下「本件計画」という。）の認可を申請（以下「本件申請」という。）し、契約書の写し等の関係書類を添付して提出した。

（1）採取場の区域

地番 青森県下北郡東通村大字〇〇字〇〇×番×（以下「本件土地」という。）

面積 1,409,975 m<sup>2</sup>

（2）採取する砂利の種類及び数量

種類 砂

総量 102,332 m<sup>3</sup>

一日当たりの掘削最大量 1,000 m<sup>3</sup>

（3）採取の期間

認可の日から365日

（4）砂利の採取の方法及び採取のための設備その他の施設に関する事項

ア 採取方法 機械

| イ 機械 | 種類           | 数量                    | 型式能力                     |
|------|--------------|-----------------------|--------------------------|
|      | （採取）パワーショベル  | 3                     | SK200 0.7 m <sup>3</sup> |
|      | ブルドーザー       | 1                     | D65P                     |
|      | （運搬）ダンプ・トラック | 3                     | 10 t 車                   |
| ウ 内容 | （ア）掘削の面積     | 21,133 m <sup>2</sup> |                          |
|      | （イ）掘削の深さ     | 最大                    | 5.0 m                    |

エ 掘削跡地の処理 現場より発生する表土を客土し、牧草播種する

3 これに対し、処分庁は、申請人に対し、平成22年2月1日付けで「砂利採取計画の認可申請書の補正について（通知）」をもってその補正を求めた。その理由は、「砂利の採取計画等に関する規則（昭和43年通商産業省・建設省

令第1号。以下、単に「規則」という。) 3条2項7号に規定する『砂利採取場で砂利の採取を行うことについて申請者が権原を有すること又は権原を取得する見込みが十分であることを示す書面』（以下「7号書面」という。）としての土地所有権者全員との間の契約書の写し又は同意書が添付されていない。」というものであった。

4 上記通知文書に対して、申請人は、平成22年2月10日付けで「砂利採取計画の認可申請書の補正について」という文書を処分庁宛に提出した。その内容は、当該認可申請書の添付書類として提出した申請人代理人弁護士からの意見書や〇〇共有林保護会会員全員の念書等で7号書面の添付としては必要かつ十分である旨の意見を述べるものであった。

5 処分庁は、申請人に対し、平成22年2月17日付け指令第5289号をもって、本件申請を不認可とする旨の処分を行った。その内容は、7号書面である砂利採取場の土地所有権者全員との間の契約書の写し又は同意書が添付されていないため、申請の形式上の要件に適合しない旨の理由を述べるものであった。

6 本件土地の所有関係（平成21年12月25日現在）

別紙記載のとおり

#### 第4 本件の争点及び争点に関する当事者の主張

本件の争点は、申請人が、本件申請において7号書面を添付したといえるかどうかである。

##### 1 申請人の主張

(1) 不動産の賃貸借契約の締結及び解除が、「共有物の管理」（民法252条本文）に該当するという考え方は通説、判例で定着している。したがって、本件土地の賃貸借契約は各共有者の持分価格の過半数で締結できるということが出来る。

本件土地の所有者は、別紙記載の共有者25名であるが、現在、A（以下

「A」という。) (持分1056分の11)を除く共有者は申請人に本件土地を賃貸することに同意している。

したがって、申請人が、この賃借権に基づき、本件土地につき砂利の採取をすることは、私法上何の問題もない。

(2) 7号書面については、必ずしも土地共有者全員の同意書がなくても「契約書の写し」があればよいと解すべきである。そして、この契約書とは、私法上有効な契約書をいい、本件の場合、共有持分割合の過半数の共有者の同意に基づいて代表者が作成、署名した契約書をもって足りると解するのが相当である。

そうではなく、仮に事業計画が変わる毎に共有者全員の同意書を要するとすると、例えば、当初、10年間の賃貸借契約で1億円の権利金(賃料)を支払ったような場合、その後、随時、事業計画の変更に応じて共有者全員の同意書をもらうことには著しく困難な場合も生じる(本件土地でも、当初の事業計画から現在まで、共有者の3分の1が死亡している。今回、相続人を確定し、新たな共有者の登記を済ませるまでに約2年もの時間を要した。)。共有者全員の同意を得られるまでの間、プラントや重機等多額の投資をした事業は中断し、従業員は職を失い、会社そのものも倒産のおそれすらある。その理由は、当初賃貸に賛成した共有者全員の中に1人でも同意しない者が出てきた場合でも、同じである。

(3) 本件の場合、①平成7年に共有者全員の同意があること、②借地人からは、契約金1億円が随時支払われ、完済していること、③Aの持分は1056分の11(1.04%)にすぎないこと、④Aの前所有者である株式会社C、D株式会社は、これまで異議なく同意してきたこと、⑤「共有物の管理」のための要件(民法252条本文)は充足していること等の事情からすると、Aの同意書がなくとも他の共有者全員の同意書があるのであるから、本件賃貸借契約に基づく砂利の採取については、7号書面添付の要件を充足してい

ると評価するのが相当である。

## 2 処分庁の反論

(1) 民法上の契約は、典型的なものを挙げて、その要件効果を定めたものである。それゆえ、世の中の事象に対処するために、有名典型契約から外れる無名契約や混合契約が少なからず存在する。不動産の利用には千差万別の形態があり、そのうち土砂の採取を目的とするものは、どのような契約形態をとるかは様々であり、本件のように土地賃貸借契約の形式を利用するものもあれば、砂利採掘権設定契約という無名契約の形式を利用するものもある。

民法252条本文の「共有物の管理」は、同法251条の「共有物の変更」に至らない場合を言うから、土地賃貸借契約の形態をとったとしても、当該契約が「共有物の管理」に該当するかは、土地の利用方法如何によって決せられるものである。

そもそも典型契約としての賃貸借契約は、借りた物を借りた状態のまま返還するという原状回復義務を前提としているが、不動産の利用には様々な形態があり、それぞれの具体的な利用形態に応じて契約の要件効果を考えなければならない。民法上の賃貸借契約にあつては、消費貸借と異なり、特定物を目的とするため、借りた物自体を返還しなければならない。賃借人は、契約終了時に原則として賃借物を原状に回復して返還する義務があるのである。

このような典型的な賃貸借契約に対して、砂利採取のための土地賃貸借契約にあつては、土地の構成要素たる土砂部分を取り去ってしまうものであるから、本来的に原状回復はあり得ない。すなわち、賃借人において予定される行為は、本件土地（山林）上の相当範囲の樹木を全部根こそぎ抜き去り、パワーショベルで表土を取り、下層の砂利部分を露出させてその部分をえぐり取り、その後、その表土を被せ、牧草を播種するという形態となる。本来的に原状回復して返還することはあり得ないわけである。

このように砂利採取をするための土地賃貸借契約は、本質的に土地の現状

を変容させてしまうものであるから、「共有物の管理」に当たらず、「共有物の変更」に当たり、土地の共有者全員の同意が必要である。

- (2) 本件計画は、本件土地のうち21, 133㎡について、地上の樹木を伐採し、掘削して表土を剥ぎ、地中の砂利を採取し、その後また表土を被せ、牧草の播種をするというものである。その掘削深度は5mの深さまでであるが、砂利採取後の土地は、求積図（乙3）中完了断面図によれば、三角スケールで計測すると2.5mないし3mの高さまでしか埋め戻されない。

また、農業振興地域の整備に関する法律及び森林法に基づく許可申請書（乙3）によれば、砂利採取後は採草放牧地にすることとなっており、土地の用途も大きく変化させられるものである。

このように、本件計画に基づく砂利採取行為は、本来の土地の形状、用途ないし性質を大きく変更させる行為であり、民法251条の「共有物の変更」に該当するから、土地の共有者全員の同意が必要なものと解される。

したがって、このような内容の土地賃貸借契約を、共有者の持分価格の過半数で決しうるとの申請人の主張は、失当である。

- (3) 規則3条は、砂利採取法18条1項に規定する申請書の様式及び同条2項に規定する同条1項の申請書に添付しなければならない書類について定めたものである。そして、規則3条2項7号における「権原」とは、ある行為を正当とする法律上の原因のことであるから、砂利採取現場から砂利を採取することを当該土地の所有者等が認めていることを示す書面の添付が必要とされることになる。

本件申請においては、共有者25名の登記になっている土地であるにもかかわらず、申請人が添付した土地賃貸借契約書の契約相手方はそもそも土地所有者ではない「〇〇共有林保護会」であり、土地所有者たる共有者全員との契約がなされていない上、共有者全員の同意書も添付されていない。共有関係は他の共有者の所有権によってお互いに制限された形の所有権であるか

ら、規則３条２項７号において想定する「所有者等」というのは、共有者全員を意味すると解するほかはない。

（４）規則３条２項において７号書面の添付を要するとされた趣旨は、砂利採取の権原がないか、又はこれを取得する見込みのない者を可能な限り排除して、無用な認可処分がなされることを防止しようとするところにある。

したがって、処分庁としては、申請書の添付書類等により申請人の砂利採取の権原又はその取得の見込みの有無について一応認定可能である以上、それ以上進んで実体に立ち入って審査する義務はないものであるところ、本件においては、土地の共有者全員との契約書の写し又は同意書もなく、共有者の一人であるＡから同意の取下書が処分庁に送られてきているのであり、処分庁は、申請人が本件土地の砂利採取の権原又はその権原を取得する見込みがないことが一応認定可能であったものである。

また、処分庁は、申請人に対し平成２２年２月１日付け「砂利採取計画の認可申請書の補正について（通知）」により土地所有者全員との間の契約書の写し又は同意書を添付する旨の補正を求めたところ、申請人からは同月１０日付け「砂利採取計画の認可申請書の補正について」との書面が提出されたものの、処分庁が求めた書類の提出はされなかった。

このように、処分庁による本件申請の不認可処分は、共有者２５名の共有地を掘削する本件計画において、共有者全員の同意がなく、権原を示す書類を申請人において取得する見込みがないと認められたことからなされたものであり、処分庁が不認可処分をしたことに問題はない。

## 第５ 裁定委員会の判断

１ 証拠（甲１９の１ないし３，甲２０，甲２５，乙３の１ないし４５，乙４，乙１９，乙２４，乙２９，乙３６，乙４６，参考人Ｂ）及び審理の全趣旨によれば、以下の各事実を認めることができる。

（１）参考人Ｂ（以下「Ｂ」という。）は、Ｅ株式会社の代表取締役であり、申

請人は、E株式会社の関連会社である。

(2) 平成16年以降、Bは、E株式会社又は申請人が処分庁から本件土地の砂利採取の認可を受けるに際し、A作成の承諾書をC株式会社を通じて受け取っていた。同承諾書を受け取るに当たり、これまで特段の問題が生じたことはなかった。

(3) 平成21年3月3日、Aを除く本件土地の共有持分権者が原告となり、Aを被告として本件土地の共有物分割等請求訴訟を青森地方裁判所に提起し、現在も係属中である。

(4) Aは、平成16年から平成20年まで、毎年、承諾書を作成・交付していたが、上記訴訟の提起を受けて、平成21年7月30日、本件土地の砂利採取に関する同意を取り下げた。そのため、申請人は、本件申請において、Aの承諾書を添付して提出することができなかった。

2 前記第3の前提となる事実及び上記認定した事実に基づき、以下のとおり判断する。

(1) 砂利採取法が定める砂利採取計画の認可制度が不法な砂利の採取を容認するものでないことは明らかであるが、不法採取かどうかは最終的には司法の判断に委ねられることになるから、この点についての処分庁の判断は一応のもので足りるというべきである。

このような見地からすると、砂利採取計画の認可申請において、同法18条2項及び規則3条2項が7号書面の添付を要求する趣旨は、砂利採取の権原がないか、又は、これを取得する見込みのない者を可能な限り排除して、処分庁が無用な認可処分をすることを防ぐことにあり、認可申請書に添付すべき7号書面は、砂利採取の権原の存在を一応認定できる程度のもので足りるものと解するのが相当である。

また、この7号書面に該当するかどうかの判断に当たっては、書面の記載だけでなく、当該土地の現実の利用状況や認可申請者の操業をめぐる紛争の

有無など、処分時に処分庁が知ることのできた事情をも考慮に入れることができるものというべきである。

- (2) 本件については、本件土地の所有関係が共有関係にあることから、本件計画が、その性質上、「共有物の変更」（民法251条）か「共有物の管理」（民法252条本文）のどちらに該当するかは、本件申請において7号書面の添付があったといえるかの判断に影響するのである。

前記第3の前提となる事実によれば、本件計画は、砂の採取量が102,332 m<sup>3</sup>、掘削の面積が21,133 m<sup>2</sup>、掘削の深さが最大5.0 mと大規模なものであり、他方、砂利採取後の掘削跡地は、発生する表土を客土し、牧草播種するというもので、原状回復を予定していない。

そうすると、本件計画は、その性質上、大幅な共有物の物理的変更を予定するものというべきであるので、これを実施することは「共有物の変更」に該当すると解するのが相当である。

- (3) また、上記認定した事実によれば、本件土地の共有持分権者のうち、Aが本件土地の砂利採取に明確に反対していること及び本件土地の共有物分割等請求訴訟が現在係属中であることから、処分庁が本件不認可処分を行った当時において、Aが同意に転ずる可能性は乏しい状況にあったというべきである。

したがって、「共有物の変更」については共有者全員の同意が必要であり、本件土地の共有持分権者のAが明確に反対し、かつ、同意する可能性も乏しいのであるから、本件申請において7号書面の添付があったということとはできない。

- (4) なお、申請人は、土地所有者である共有者らとの間に賃貸借契約（この契約については、持分1056分の11を有するAを除く共有者らは、全員同意している。）が成立しているので、その賃借権に基づき、本件土地において砂利を採取する権原があるのであるから、本件申請に当たり、この賃貸借

契約書の写しを提出することで7号書面添付の要件を充足している旨を主張する。

確かに、本件申請に当たり申請人が添付した、平成21年3月14日付けの賃貸借契約書の写し（乙3の17）によれば、本件土地の共有者の多くを含む「〇〇共有林保護会」を賃貸人とし、申請人を賃借人とする、砂利採取事業を使用目的とした、貸借期間を平成21年3月15日から平成23年3月14日までとする本件土地の賃貸借契約が締結されていること及びこの賃貸借契約における貸借期間は、民法602条が定める短期賃貸借の期間を越えるものではないことが認められる。

しかしながら、上記賃貸借契約の使用目的が砂利採取事業とあるところ、その具体的内容は本件計画を実施することに他ならないのであるから、賃貸借の期間が短期賃貸借を越えるものではないとはいえ、共有物である本件土地についてこの契約を締結する行為は、「共有物の変更」に該当すると言わざるをえないものであり、共有者全員の同意なしには有効に締結することはできない。そして、上記賃貸借契約の締結につき、共有持分を有するAの同意が得られないことは、申請人の自認するところである。

そうすると、申請人が本件申請に当たり上記賃貸借契約書の写しを提出したとしても、7号書面の添付があったとはいえない。

(5) さらに、申請人は、第4、1(3)に記載の事情を主張し、かかる事情からすると、Aの同意書がなくとも本件申請において7号書面の添付がなされていたというべきであると主張する。

しかしながら、本件申請の以前に申請人が主張する事情があったとしても、新たな申請人の本件申請に際して、共有物である本件土地に変更を加える行為については共有者全員の同意を要することに変わりはなく、7号書面添付の要件の判断を左右するものではない。

3 以上のとおり、申請人が、本件申請において、7号書面を添付したとは認め

られない。

## 第6 結論

よって，申請人の本件裁定申請は理由がないから棄却することとし，主文のとおり裁定する。

平成23年5月12日

公害等調整委員会裁定委員会

裁定委員長                      大 内 捷 司

裁定委員                      辻              通 明

裁定委員                      松 森              宏

(別紙省略)