

公調委平成17年(フ)第4号 鹿児島県川辺郡笠沙町地内の岩石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

処分庁が申請人に対して平成17年8月18日付け指令工振第9号の10をもってした岩石採取計画不認可処分を取り消す。

事 実 及 び 理 由

第1 事件関係人の申立て

- 1 申請人
主文同旨の裁定を求める。
- 2 処分庁
本件裁定申請を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、申請人が、別紙物件目録記載の土地の一部(a島の南西側の部分)を岩石採取場の区域とする採石法33条に基づく採取計画の認可申請をしたところ、処分庁が、申請人に対し、平成17年8月18日付け指令工振第9号の10をもって岩石採取計画不認可処分(以下「本件不認可処分」という。)をしたので、申請人が、上記認可申請に係る採取計画に不認可事由は存在しないと主張して、本件不認可処分の取消しを求める事案である。

2 判断の前提となる事実(証拠は、各認定の冒頭又は末尾に掲記)

1) 本件の関係漁業協同組合

鹿児島県のb港、c港、d港、e港に最寄りの漁業協同組合は、A漁業協同組合B支所、C漁業協同組合(D漁業協同組合とE漁業協同組合とが合併し、C漁業協同組合となった。)、F漁業協同組合及びG漁業協同組合である(甲第62号証、第79号証、第80号証、第89号証、審理の全趣旨)。

2) a島の位置、地形、面積、周囲の状況等

〇〇群島は、北から、f島、g島、a島、h島(ただし、乙第15号証~第17号証、第19号証[各書証とも枝番号分を含む。]に添付の海図には、h島の名称はない。)からなる群島である(乙第1号証)。a島は、北東から南西にかけて延びる細長い島で、川はなく、実測面積26万7816㎡で、起伏に富み、最高標高158mの外洋の小島(a島から北に約36km離れた場所に、i島(△△群島)があるだけである。)である(甲第19号証~第29号証、第37号証の1、第62号証、乙第2号証、第3号証)。a島からb港、c港、d港、e港までは、いずれも約90km以上離れている(甲第62号証)。a島は、無人島であり、現在、株式会社Hの所有地である(審理の全趣旨)。他方、f島は、国有地の無人島であり、鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律29条1項に基づく特別保護地区の指定を受け、オオミズナギドリ、カツオドリ等の生息地として保護されている(甲第14号証、第15号証)。

3) 申請人の設立、採石業者としての登録(甲第32号証、審理の全趣旨)

申請人は、平成16年7月28日、砂利、砂、碎石、石材の採取及び販売等を目的として設立され、同年8月9日付けで、処分庁から採石業者の登録(鹿児島県採石登録第×××号)を受けた。

4) 岩石採取計画認可申請(甲第31号証)

申請人は、平成16年10月18日付けで岩石採取計画認可申請書(同日受付)を処分庁に提出し、概要、下記の内容の申請をした(以下、上記申請を「本件申請」と、以下の内容の岩石採取計画を「本件採取計画」と、以下の採掘区域を「本件申請地」という。)

記

- ① 所在地：鹿児島県川辺郡笠沙町▲▲▲▲▲▲▲▲×××××
- ② 採掘区域の面積：2万7031㎡(岩石採取場の総面積：2万7227㎡)(これは、a島の南西側の部分に位置する。)

- ③ 採取をする岩石の種類及び数量：安山岩，45万8808m³（114万7020t）
 - ④ 操業予定年数：5年間
 - ⑤ 掘削方法：階段採掘法（ベンチカット法）
 - ⑥ 掘削用機械器具：クローラドリル，ブレーカー，パワーショベル
 - ⑦ 運搬機械：タイヤショベル，ダンプトラック（10t車）
 - ⑧ 火薬使用：ANFO（硝安油剤爆薬），年間使用量4320kg（1回当たりの最大装薬量90kg），発破回数週1回
 - ⑨ 岩石の水洗い：無し
 - ⑩ 汚濁水等の処理：表流水は沈でん池を設置し，上水のみを放流するとともに，汚濁の状況を管理し，汚濁水が流出しないようにする。
- 5) 本件申請の補正（甲第33号証～第36号証）
- 処分庁は，平成17年2月10日付けで，本件申請につき補正書類（実地測量に基づいた平面図及び縦横断図，登坂路整備計画，積出施設の設置等の書類）の提出を求め（甲第33号証），申請人は，その補正のための書類（同年4月25日ほか作成）を提出し（甲第34号証），また，処分庁は，同年6月24日付けで，本件採取計画の表土に関する補正書類の提出を求め（甲第35号証），申請人は，同月27日付けで，その補正のための書類（表土の総量，表土処理方法〔表土を入れたトン袋を採石置場に保管すること〕）を提出した（甲第36号証）。
- 6) 本件不認可処分（甲第1号証）
- 処分庁は，平成17年8月18日付けで，申請人に対し，本件申請に基づく本件採取計画につき，本件不認可処分をした。
- 不認可決定（甲第1号証）には，処分庁が本件採取計画を不認可とした理由として，以下の事項が記載されている。
- ① 本件申請地は，極めて急峻な地形で切り立った崖になっていることから，本件採取計画どおりの採石ができず，採石に伴う海岸への転落石，除去した表土等の流出により海洋汚濁を発生させるとともに，発破等による騒音，振動などにより，水産業の利益を損じると認められること
 - ② 本件申請地の地理的状況や気象的状況にかんがみ，本件採取計画どおりに採掘し，搬出することは困難と見られ，このため採石事業の採算性，継続性の面においても支障が生じ，十分な災害防止策を講じられないと認められること
 - ③ 本件採取計画は，本件申請地であるa島に相当数生息するカツオドリの繁殖等に重大な影響を与え，〇〇群島全体の自然環境や景観を損ねるものであること
 - ④ 笠沙町長は，採石法33条の6に基づく意見において，本件採取計画による採石が海域の環境を大きく変えるばかりか，周辺海域の漁業に悪影響を与えることが懸念され，地元漁業協同組合の意見も踏まえ，本件申請を容認できないとしていること
- 3 争点
- 採石法33条の4所定の不認可事由（処分庁の抗弁事由）の存否
- 4 争点に関する当事者の主張
- 1) 処分庁の主張
- ア 本件採取計画は水産業の利益を損ずること
- イ 水産業の利益が存在すること
- 本件申請地であるa島周辺では漁業が行われている。
- 処分庁は，平成17年4月25日付け笠沙町長の意見書（乙第7号証）及びF漁業協同組合等に対する電話による聞き取り結果（なお，乙第5号証は，本件不認可処分後，念のため，漁業者に実施した聞き取り調査の結果である。）を踏まえて，水産業の利益を損じると判断し，本件不認可処分を行ったものである。
- 〇〇群島周辺ではF，E，Aなどの漁業協同組合所属の漁業者の一部が操業している。
- 平成18年6月12日，処分庁が三漁業協同組合を通じて調査（A漁業協同組合は，各支所のうちa島に一番近いB支所所属の漁業者を対象）を行った結果は，別紙1（漁業者からの回答結果）（乙第12号証～第14号証〔各書証とも枝番号分を含む。〕）のとおりである。

調査は、上記各漁業協同組合に、a島周辺で操業することが考えられる組合員（比較的大きな船を有する組合員）への調査票の配布を依頼し、a島周辺での操業の有無その他を記入してもらった。別紙1（漁業者からの回答結果）は、回収した調査票（乙第12号証～第14号証〔各書証とも枝番号分を含む。〕）の内容をまとめたものである。なお、平成18年8月8日には、裁定委員会の指示に従い、陳述書の作成依頼をこれら三漁業協同組合に行っているが、この際には、同等の距離にあるG漁業協同組合においても、漁業者がa島周辺に出漁しているとの報告を受けたため、商工労働部局（岩石採取計画の認可事務を担当する部署）の担当者が、直接、同組合所属の漁業者に面会し、あるいは、電話聞き取りを行い、本人に面接又は郵送して署名押印を得て、陳述書の作成を行ったものである（乙第15号証の1～第17号証の7）。

この点、申請人は、処分庁提出の漁業者の陳述書は、記載された売上高などによれば、〇〇群島での操業は赤字となり、採算がとれないことになるのであって、その内容の信憑性に乏しいと主張する。なるほど、陳述書に記載された数字を機械的に当てはめれば、申請人指摘のような結果が出てくるが、そもそも、小規模漁業者は、日々の操業状況（場所、水揚量、魚種等）を日計表等で記録化しておらず、多少の数字上の齟齬は致し方のないところである。ここでは、a島周辺で漁業が行われていることが問題なのであって、当該漁業が赤字かどうかは問題ではないというべきである。

さらに、鹿児島県では、鹿児島県漁業調整規則を定め、小型まき網漁業、機船船びき網漁業など、漁業の種類によって知事の許可を受けなければならないものとしているが、a島周辺で上記漁業協同組合所属の漁業者が行っている曳き縄、一本釣りなどの漁業は許可対象とされており、誰でも行うことができるものであり、処分庁が把握している者以外にも、漁業者がいる可能性はある。

(イ) 水産資源に対する影響

a. 魚群に対する騒音、振動の影響

一般的に魚類に影響を及ぼす水中音圧レベルは、小さく敏感な魚類で150dB程度、中大型の魚類で160dB程度、同様に魚類に影響を及ぼす振動加速度レベルは40dBから60dBと言われるところ、水中音については、別の陸上発破の調査結果から本件採取計画にある1回当たりの最大装薬量90kgの火薬を破裂させる場合を算出すると、150dBの水中音は爆破地点から1000m、160dBの水中音は爆破地点から320mの距離に及ぶとの算出結果もあり（乙第24号証）、a島周辺においては、算出結果により魚類に影響を及ぼす音圧レベルの水中音が及ぶとされる範囲でも曳き縄漁が行われている（乙第15号証の1～第17号証の7）。

a島周辺で水揚げされる魚類の生息環境、生態については別紙2（魚類別表）のとおりであり、回遊魚と根魚はともに漁業の対象となっている。生息環境については、回遊魚は、一般的に表層を遊泳するものが多く、発破やオープンシュート方式による落石により発生する騒音、振動によって、回遊コースを変える忌避行動を取ることが十分に予測される一方で、根魚は、浅瀬から底層までの全域に生息していると推測される。発破や落石により発生する騒音、振動による影響について、具体的な観察データは持ち合わせないが、漁業者からの聞き取り調査において、魚が寄りつかなくなるなどの影響が指摘されている。

なお、養殖魚の場合、繰り返し騒音、振動を受けることで耐性ができると考えられるが、天然魚群は、一般的にはいけす収容魚群よりも音刺激に敏感であり（乙第9号証）、振動が天然の回遊魚の行動に影響を与える知見も存在する（乙第8号証）。

b. 水質汚濁のおそれ

本件採取計画に基づく採石が実行された場合、転落石の発生、作業過程における汚濁水、採石置場の崩壊や保管された表土の流失による汚濁水の発生によって、水産業の利益を損ずるものである。

騒音、振動、水質汚濁のいずれも漁業への影響が大きいのであって（漁業者からの聞き取り結果）、影響の大きさを特定することは困難であるが、本件採取計画は、騒音、振動、水質汚濁のいずれの面からも漁業に対する影響が大きいものであることは明らかである。本件申請地が海岸に接しており、発破地点や落石地点と海岸との間に遮音効果が期待できる森林がなく、また、遮音壁が形成できる地形でもない

ことから、発破及び落石による騒音、振動が周辺海域に生息する水産生物に直接的に影響を与えることは明らかであるが、特に、①本件申請地の地形・地質から、計画にある側溝や沈でん池の設置が困難であると推測されること、②仮に、設置できたとしても、当該施設を設置するまでにはかなりの時間が必要であり、その間に行われる登坂路建設やオープンシュート方式による採石行為により生じた汚濁水は直接海に流出することから、水質汚濁による影響が最も懸念されるものである。海底への土砂の堆積は、水産動植物の生育に悪影響を及ぼし、汚濁水の拡散は水産動物の逃避を引き起こし、根魚への影響が大きいものと考えられる。また、台風等により、岩石の積み出し施設が波を被った場合、機材、重機などが海へ流出する可能性も少なくなく、燃料などの流出により水質汚濁が生じることも考えられる。

c. 島陰喪失

島陰とは、外海において、島の風下側の海面が静かなところ、凪いでいるところを指すが、申請人が海面上10m程になるまで岩石を採取することで、島陰が失われ、a島周辺に回遊し、あるいは島伝いに移動する魚類が寄り付かなくなり、さらに、海上での強風を避けて操業し、あるいは避難することができなくなることから、a島周辺での漁業に支障を生じ、水産業の利益を損ずるものである。

また、申請人が平成16年12月28日に鹿児島県商工観光労働部工業振興課に来課した際の処分庁に対する説明によると、申請人の最終計画は、a島の約3分の2を海面レベルから15mを残し平らに採取するというものである。この「申請人の最終計画」とは、申請人が、同年10月12日に開催された第1回笠沙町自然保護審議会において、将来的にa島においてどの程度まで採石を行うかについて説明した際の将来計画を意味しており、申請人の岩石採取は、本件採取計画にとどまらず、将来的に相当量の採石を行うもので、最高標高158mのa島の現在の形は全く失われるから、その島陰も失われることになり、回遊魚の行動に対して影響を及ぼすことになる。漁業者は、このことを強調しており、経験的な知見と言える。

d. 海鳥類の生息場所の破壊

カツオドリなどの海鳥類の群れは、漁業者が遠方より海面下の魚群の存在を発見する際の手掛かりとして、魚群探知機とともに現在も利用され（乙第15号証の1～第17号証の7）、a島は、これら海鳥類の貴重な生息地となっているが、本件採取計画が実施される場合、爆破の音や採石作業によって生息地が破壊されると、海鳥類がa島に生息しなくなり、漁場探索の手掛かりが失われることによって漁業者の利益が損なわれる。

e. 他の採石事例との比較について

(桜島における採石事例について)

申請人が指摘するとおり、桜島の海上に養殖のための漁業権が設定されており（乙第10号証の1～3、第11号証の1～4）、I株式会社及び株式会社Jがその漁業権設定区域近傍（乙第11号証の2、3）の陸地部分で岩石（溶岩）採取を行っているが、養殖業者からの苦情や養殖業者とのトラブルはないと聞いている。

しかし、両社の採石場は、海側に高さ10ないし15mの残壁が設けられ、ある程度の平場が広がり、沈砂池等も設置されており、汚濁水の流出は、防止できるものと考えられる。他方、本件採取計画については、地形が非常に急峻で、沈でん池や表流水を沈でん池に引き込む側溝の設置予定地は大小の岩が転がる土地であり、このような土地に汚濁水防止のための施設を設けることは現実的に非常に困難であるし、設けたとしても台風等により損壊し、施設としての機能を維持できるか甚だ疑問である。漁業者は、経験的に騒音、振動の魚類への影響があることを知っているのであって、桜島の火薬による溶岩採取によって鹿児島湾の養殖が影響を受けていないとしても、そのことから直ちに、a島における火薬による騒音、振動が回遊魚等に影響がないとは言えないのである。

(j市における採石事例について)

また、申請人は、K株式会社●●●工場を海沿いの採石場として取り上げているが、同採石場は、海岸線から約70m内陸に入った場所の標高約20mから約190mまでに所在し、海岸線と採石場の間には県道が存在し、沈砂池等を設置するス

ペースも十分にある。この位置関係からすれば、採石による汚濁水が流出する可能性は低く、火薬による騒音、振動も軽減されると判断されるものである。一方、本件採取計画は、海岸線に隣接する区域をも掘削する計画であり、また、計画どおりの採取ができずに汚濁水流出が発生することが容易に想定される。

(馬毛島における採石事例について)

申請人は、処分庁が東シナ海の無人島である馬毛島の採石場に係る採取計画につき認可処分を行いながら、他方で本件不認可処分を行ったことについて説得的理由を述べることはできないはずと主張するが、馬毛島は、島全体が平坦な地形であり、採取計画では、採石場の周囲に幅30mの残地森林を設け（そこから海岸まではさらに数十mある。）、内側を掘込式で掘削し、採石技術指導基準を満たす沈砂池を設置するものとされており、汚濁水が海へ流出するおそれはないと考えられ、また、騒音、振動も発破地点から海岸線までの距離や残地森林による遮音効果等により減殺され、水産業の利益を損ずるとは認められなかったものであるから、a島及び本件採取計画とは、事情を異にするものである。

イ 本件採取計画自体が実行困難と見られること

本件申請地は、海岸からすぐに硬い岩盤（安山岩）からなる岩山がそそり立つ極めて急峻な地形を呈しており、特に最上部の標高約80m付近は、切り立った崖状となっている。また、本件申請地のa島は、外海の小島で、風の強い時期や台風時には高波が押し寄せる等極めて厳しい自然環境にある。このような本件申請地の地理的状況や気象的状況等にかんがみれば、本件採取計画どおりに登坂路を造成して階段採掘を行うこと、海岸近くに計画（申請人からの口頭説明を含む。）のような採石置場や擁護壁を設置し維持すること、表土を入れたトン袋を採石置場に保管すること、海岸の周囲に素堀側溝や沈でん池を設置すること等は、実施困難であるから、本件採取計画どおりに岩石を採掘し搬出することは困難であると判断される。

申請人は、処分庁が行ったa島における岩石採取計画の実現性に関する検討結果（乙第6号証）について、ベンチカット法を下部からベンチを造っていく方式と処分庁は誤解している旨主張するが、乙第6号証は、甲第4号証の擁壁やその設置位置から、申請人の意図を推測してまとめたものである。仮に、申請人の意図がそのようなものではなかったとしても、本件申請地は、登坂路の造成が非常に困難であるから、登坂路の造成を前提とする階段採掘を行うことは困難であると言わざるを得ない。また、申請人は、オープンシュート方式による採取は行わないと主張するが、平成17年6月の現地調査の際、申請人代表者から、採掘した岩石の海岸までの運搬は困難であることから、海岸近くに設置する採石置場に直接岩石を落とすこと（オープンシュート方式）とし、その際に海への岩石の転落を防止するため、地山の下部の海岸側に転落石防止の擁護壁を設置する旨の説明を受けたものである。よって、申請人の上記主張は、いずれも理由がない。

ウ ○○群島の自然環境、景観が損なわれること

本件採取計画が実施されたときは、カツオドリのような貴重な海鳥類の生息場所が破壊され、また、自然の景観も失われ、さらに、海上に浮かぶ群島という自然そのものが失われる。自然環境の保護保全という公益的見地からは、大きな損失である。笠沙町自然保護条例（甲第16号証、第17号証、合併後は南さつま市自然保護条例と改定）によれば、a島全島は動植物（カツオドリ）保護地区に指定されているところ、動植物保護地区内では、保護に係る動物を捕獲してはならないこととされているが、本件採取計画が実行されたときは、a島におけるカツオドリの生息は著しく阻害され、実質的には捕獲したのと同様の結果を生ずるとも考えられる。

カツオドリのほか希少な海鳥類が生息する自然環境、海上に浮かぶ○○群島の群島としての景観は、一旦破壊したら元に戻らないものであり、これらを保護することは、現代における公共の福祉にかなうものである。

エ 地元の意見や地域の特性を重視すべきこと

採石法に基づく採取計画の認可事務は、国の機関委任事務として行われてきたが、平成11年の地方分権一括法（地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律）の制定による地方自治法等の改正により、都道府県の自治事務とされた。地方自治

法の改正においては、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねることとし、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たっては、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにするものとし、自治事務については地域の特性に応じて処理することができるよう配慮することとされた。また、市町村は、基礎的な地方公共団体として規定され、地方自治における市町村優先の原則が明示された。このような制度改正のもとで、採石法の採取計画認可事務についても、自治事務とされたものであるから、従前の機関委任事務として行われたときと同様に解することはできず、住民に最も身近な市町村の判断をより尊重し、また、認可権者たる都道府県知事は、地域の特性に応じた判断を行うことができるようになったと解すべきである。

本件採取計画について、笠沙町長は、水産業への影響や自然環境への影響を理由に反対の意見を述べている。その意見は、漁業者の意見を踏まえ、また、貴重な自然の保護を図ろうとするもので十分理由のあるものと認められる。

オ 自然環境保護と採石法33条の4所定の不認可事由との関係（「公共の福祉に反すると認めるとき」を独立の不認可事由とすること）

採石法33条の4の規定が設けられた昭和46年当時は、経済開発優先の時代であり、環境保護にはいまだ重きが置かれていない時代であったから、考慮すべき点として3つの面（他害、公共施設の損傷、産業利益の侵害）が規定され、これら3つの面から公益性をとらえ、採石業者の企業活動との調整を図ろうとしたものと言える。しかし、平成5年に環境基本法が制定され、環境の保護、保全が社会の要請として重視されるようになった今日では、公益性を上記の3つの面から検討するだけでは足りず、自然環境保全の面もこれに加えるべきであり、採石法33条の4に規定された3つの面は公益性のある問題の例示と解釈し、この他にも公益性のある利益との調整を考慮して不認可処分を行うことができると解すべきである。そして、本件採取計画について、申請人の採石による利益と、自然環境の保護という公益とを比較したとき、公益性を優先させるべきものである。また、このように判断することが、地方分権における地方の独自性の尊重の精神にも合致するものといえる。

したがって、採石法33条の4は、採取計画の認可の基準を定めているが、上記のように自治事務としての改正が行われた後では、認可権者たる都道府県知事は、同条に明記された3つの場合以外にも、地域の特性に応じて公共の福祉に反すると認められる採取計画については、これを不認可にすることができるものと解すべきである。

2) 申請人の反論

ア 「本件採取計画は水産業の利益を損ずること」について
争う。

(イ) 水産業の利益が存在することについて

a 島周辺には、水産業の利益、すなわち、漁業・水産資源自体存在せず、水産業の利益侵害を論議する意義はない。a 島周辺の近接する海域では、水産業（漁及び養殖いけす等）を営んでいる漁業者は現在ほとんど存在しない。a 島の海岸は、岩石の壁面となっており、漁業者が接岸できる港湾施設すらなく、自然に生育する海苔、かき等の水産物はほとんど存在せず、漁業者が養殖を行えるような状況にない。関係漁業協同組合が存在する各漁港からa 島までいずれも約90km以上は離れており、漁業者にとって経済的観点から漁業が成立する水域では到底あり得ない。すなわち、b 港よりa 島まで94.0km（b 港よりk 本島まで53.0km、k 本島よりa 島まで41.0kmである。）、l 港よりa 島まで110.0km、d 港よりa 島まで103.0km、c 港よりa 島まで96.5km、e 港よりa 島まで96.8kmであるように、遠距離であるため、漁船の消費燃料、往復所要時間等に照らし、水揚げに対する実質的な経済的利益が期待できないことから、a 島で操業することは極めて困難と言える。

なお、処分庁は、乙第12号証（F 漁業協同組合調査票）を提出し、a 島周辺において漁業がなされているかのように主張しているが、乙第12号証の一部の書証（乙第12号証の2、3）には、その作成経緯に不自然なものもある上、その内容は、各漁業者の操業経費（燃料経費、氷代、えさ代、漁具費、エンジンの減価償却費、人件費）、所要航海・操業時間等を考えると（なお、燃料経費は、燃料価格高騰の折り、上記各漁港からa 島往復には4万円はかかる。）、100km遠方に釣りに行くには赤

字となり、漁業としての採算が成り立たないものであり、信用性が低いと判断せざるを得ない。

また、上記の採算上の反論に加えて、客観的資料との対照からも、乙第12号証は、信用性が低いと判断せざるを得ない。すなわち、F漁業協同組合資料（甲第79号証）によると、平成17年度漁業種別水揚実績を見ると、一本釣漁業699万7550円及び曳き縄漁業1271万8647円の合計水揚額は、1971万6197円にしかならないのに、水揚額を記載した上記調査票の年間水揚額（6名分）合計が1936万円となり（別紙1記載の1の「年間水揚額欄」の合計額）、上記調査票の信憑性に疑問がある。そして、同組合資料で総水揚額に対する漁業種別の水揚額の割合を見ると、一本釣漁業1.1%と曳き縄漁業2.1%の合計の割合は、3.2%にすぎず、一番遠方のa島周辺の水揚額を推測すると、全体の0.5%に達するかどうか不明である。

加えて、上記調査票においては、漁業者の年齢、漁業経歴、漁船のトン数等が記載されておらず、かつ、水揚額の客観的資料が添付されていない。

F漁業協同組合の平成17年度総水揚額6億0928万3814円のうち、乙第12号証の1ないし12のa島周辺での操業経験者8人の合計水揚額660万円（別紙1記載の1の「a島周辺での水揚額欄」の合計。ただし、Lは200万円、Mは250万円で計算）は、全水揚額の1.08%にしかならないのである。

また、乙第13号証（E漁業協同組合調査票）についても、上記と同様、採算上の反論が妥当する。

そもそも、上記各調査票に〇〇群島a島周辺と記載されているが、曳き縄・一本釣り漁について、〇〇群島周辺の操業場所は、ポイント①（f島東側）、ポイント②（h島南側）の2か所しかなく、周辺離島のポイントを含めても甲第78号証に記載の15ポイントのみである。a島に一番近いポイント②でも2km（甲第78号証の地図の縮尺上、1cm=2km）は離れており、a島周辺に水産業の利益があるとは考えられない。

処分庁は、申請人が具体的な実情調査票を作成したことを契機に、後付的に各漁業者に対する実情調査票を作成したものであり、その作成された調査票もa島周辺を特定した上での調査結果ではなく、処分庁が徴求した調査票は、処分庁の本件不認可処分の判断の根拠資料とは到底なり得ないものである。本件不認可処分の判断の前には、現在処分庁が主張しているa島周辺での水産業の利益が損なわれているという明確な判断の資料は、少なくとも存在していなかったからである。このことは、参考人Nの供述からも明らかである。処分庁は、本件不認可処分をするについて、鹿児島県水産部局を介して関係漁業協同組合に照会し、現状把握をしたとのことであるが、漁業者の利益を害するという客観的な資料は鹿児島県水産部局内にも存在せず、地元漁業協同組合からの意見書を付した笠沙町長の意見書のみを根拠に不認可という重大な判断を下し、その漁業者の意見を裏付ける漁業に関する実務的論証等につき、意を払った事実もない（参考人Nの供述）。鹿児島県水産部局からの回答も、発破が魚類行動に与える影響について、使用期間、使用火薬量等の具体的所与の条件に対応しない、一般論にとどまっている（参考人Nの供述）。また、処分庁は、申請人に対し、各漁業協同組合から事前に個別具体的な利害関係者の意見が提出されているかについて述べた事実もない（参考人Oの供述）。そして、本件裁定申請手続が開始しても、参考となる△△群島での水中爆破の実態調査、a島周辺で行われているという漁業の水揚高、漁船や乗組員の年齢構成等、職権を行使して積極的に資料収集した形跡も存在しない（参考人Nの供述）。

しかも、処分庁が提出する漁業者の陳述書は、全て事前に処分庁の意向を敷衍した書面に基づいて作成されたものである。また、漁業者の陳述書は、誘導的な事情聴取の結果であり、陳述書として書面化する手続も一方的であり、個々の陳述を正確に反映していない画一的なものであることは、参考人Nが供述するところである。このことは、甲第88号証のPの陳述書からも明らかである。その陳述内容は、ほとんどが〇〇群島a島と特定しており、陳述者の指摘する漁場の図面等と合致していないものも多く、図面には操業場所として〇〇群島全体に線引きをし、文面では、それをa島

周辺として記載しているものが多く見受けられる上、自己の年間水揚額及びa島周辺での水揚額も曖昧で明確でない。このような陳述内容自体からも、処分庁が誘導的に陳述書の文面を作成し、これに署名捺印させたのではないかと容易に推察できるものである。

したがって、これらの処分庁が提出する漁業者の陳述書の記載内容をもって、a島周辺において漁業が行われていることをたやすく認めることはできない。

申請人は、E漁業協同組合員2名(Q(甲第63号証), R(甲第64号証)), A漁業協同組合S支所組合員2名(T(甲第65号証), U(甲第66号証))に対し、〇〇群島における漁業の操業について聞き取ったところ、Q, R, Tの3名は、〇〇群島にほとんど漁に行かないと答え、Uのみが年10回程度〇〇群島で操業すると答えたが、同人は、〇〇群島の操業場所(a島付近かどうか)を特定して回答していない。

馬毛島採石事業差止請求を棄却した、福岡高裁宮崎支部平成18年7月21日判決(職第1号証の2)は、漁業者らは馬毛島から約1.2km離れた場所に住んでおり、生活上の利益の著しい侵害、切迫した危険は認められないと判断した上、漁業者らの控訴を棄却したものであり、この判決との比較からも、漁業者の本拠地から100km前後離れているa島において、本件申請を不認可とする「水産業の利益」、ひいては、「公共の福祉」は存在しないと言わざるを得ない。〇〇群島は、漁場として使用されておらず、漁をする者もほとんどいないため、漁獲高も集計不能であり、仮に、集計できたとしても限りなくゼロに近い数字であると推定される。

(イ) 水産資源に対する影響について

a. 魚群に対する騒音、振動の影響について

処分庁は、天然魚群は一般的にはいけす収容魚群よりも音刺激に敏感である旨主張し、『音の環境と制御技術』(乙第9号証)を援用する。しかし、処分庁が援用する資料は、湾岸に空港を設置する場合の航空機(ジェット機)の離着陸時における海面下1mで収録した航空機の水音騒音を増幅して「いけす」や天然魚群にて実験したものであり、これは、ある程度継続的な航空機騒音(同文献中全て航空機、車両、鉄道、ヘリコプター等の人工的機械音が音源)であり、瞬間的な音源ではないから、直ちに採石に伴う発破による瞬間的爆発音と同様に論じ得るのか疑問があり、しかも、a島において頻りに短期間に集中して多数回発破作業が実施される訳ではないので、a島から魚類の永続的な逃避反応が帰結されるものでもないというべきである。

また、処分庁は、振動が天然の回遊魚に影響を与える旨主張し、インターネット記事(乙第8号証)を援用する。しかし、乙第8号証に指摘のある事例は、青函トンネルの工事、開通後の列車運行による騒音、振動により、マグロ漁が不漁になったとするものであり、本件のような間隔を置いた発破の事例に直ちに妥当するものではない上、処分庁が調査したとする、笠沙町近辺の漁業者の指摘した魚種とは異なる魚種に関するもので、この点でも本件の事例にあてはまるものかどうか疑わしいというべきである。

さらに、乙第8号証の事例において、青函トンネル工事完了後しばらくたった後からは、継続的に列車・車両が運行しているにもかかわらず、工事前よりも漁獲量が拡大したというのであるから、天然魚群に対する振動の影響が絶対的と言えるものではないことは明らかである。なお、参考人Vは、「回遊魚に対する影響は、振動は考えないで水中音だけで十分である。」と述べているほか、「影響のある音圧レベルでも次第に馴れは生じる。」(乙第24号証)とし、10回もすれば多少は「馴れ」てくると述べているところであり、同参考人の供述によっても、採石による爆破から生ずる水中音が絶対的に魚類を逃避させていくような影響を与えることはないと評価すべきである。

b. 水質汚濁のおそれについて

処分庁は、桜島及びj市における海岸沿いの採石場につき、汚濁水の流出が防止されていることを認める一方で、本件採取計画については、本件申請地に汚濁水防止の施設を設けることは困難であると主張する。しかし、I株式会社及び株式会社

Jは、海に面する形で採取を行っており、両社とも、開発当初は海側から採取を開始し、採石技術指導基準に従って現在の姿になったのである。また、K株式会社も、開発当初は海側の県道沿いから採取を開始し、現在の姿になったものである。そうすると、申請人も本件採取計画どおり、沈でん池を設けた上、採石作業を実行するべく予定しているのであるから、沈でん池の維持に関し台風等の自然災害を引き合いに出し、汚濁水流出による漁業被害を論ずるのは疑問であると言わざるを得ない。

また、処分庁は、本件採取計画が海岸線に隣接する区域をも掘削する計画であり、計画どおりの採取ができずに汚濁水流出が発生すると主張しているが、その物理的及び土木工学的メカニズムについて何らの論証はされておらず、理由がない。

c. 島陰喪失について

「島陰」の意義が「外海において、島の風下側の海面が静かなところ、凪いでいるところ」であり、「風が強いときには、島陰で停泊することに利用されている」ことは認めるが、漁業者が風が強いときに島陰に入って操業することは否認する。

処分庁は、申請人が「申請人の最終計画は、a島の約3分の2を海面レベルから15mを残し平に採取するというものであり、最高標高158mのa島の現在の形は全く失われ、その島陰も失われることになる。」と説明したとするが、事実に反する。申請人は、本件採取計画の認可申請書（甲第31号証）の使用土地（a島）目録の採掘区域及び採取場の区域（保全区域）を平面図面にして明示し、切土部分については断面図にて明示しているが、これは、a島全体の10分の1にも満たない。

なお、申請人がa島の約3分の2を採取（開発）すると述べたというのは、申請人の代表者Wが、平成16年10月ころ、笠沙町自然保護審議会に開発の説明をした際、委員の1人から「Wさんは島のどれくらい開発するんですか。」との質問に対し、「本島に関する最終目的は採石業ではなく、ここに釣客やダイバー達のための休息・レジャー基地を作るための平地を確保するためであり、そのために邪魔な石を採るのであり、そしてそれを売却して設備建設費用を確保するためです。ですから、冬場の季節風などを考慮した避難港等や景観、そして採石期間等も考慮すると、全部はやるつもりはありません。海拔10m以上は残さなければならないでしょうから、海拔15mくらいは残して島の3分の2くらいまでです。」と答えた部分を援用したものと思われる。しかし、申請人において、a島の3分の2を対象とした採石事業を具体的に検討したことは一切なく、処分庁が、本件採取計画の後島陰の喪失を危惧するのであれば、計画の変更を指導すれば足りるのであって、当初から上記のWの言辞を根拠に本件不認可処分をするのは早計である。しかも、参考人Nが供述するように、当該計画された採石申請期間5年間の限度をもって判断の対象とすべきであり、処分庁がいう、将来的にa島の3分の2が失われるとの主張は、失当である。

また、処分庁は、島陰喪失の影響につき、回遊魚が島伝いに回遊し、島陰に寄って来ることについては、文献はないが経験的な知見であると主張するが、経験的な知見であれば、水産学、魚類学で一般的な知識であろうから、学術的文献等が多数存在するはずである。

処分庁は、本件採取計画において、どの時点でどのような採石作業が実行された時点で島陰が喪失されることになるのか、具体的な論証をしていない上、漁業者の複数の陳述（乙第16号証の1[X]、第17号証の2[Y]、第17号証の6[Z]）を前提とすれば、〇〇群島では風の向きによって、f島、a島、h島のいずれかを選び、その時の島陰に停泊すればよいのであって、風が強いときに島陰に入って操業することは現実的ではなく、風が強くなる前にm島等に避難することが漁業者の普通の行動パターンであり、a島の島陰が漁業者の操業にとって不可欠であるとは言えないのである。

d. 海鳥類の生息場所の破壊について

本件申請地における発破は、a島の一部分でしか実施されないものであり、その影響はa島全体に及ぶものではなく、本件採取計画によって直ちにa島におけるカツオドリ等海鳥類の生息が著しく阻害されるという証拠はない。

さらに、カツオドリは少なくとも絶滅の心配がされている鳥ではないし、〇〇群島全体に生息し、繁殖もまた、〇〇群島全体で行われている。鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律に基づく国指定鳥獣保護区の設定も、a島ではなくf島が対象とされている（甲第14号証、第15号証）のであって、このようにf島を保護することで〇〇群島周辺地域のカツオドリの生息領域は十分に確保できる。

e. 他の採石事例との比較

（桜島における採石事例）

処分庁により既に採石認可された採石業者が桜島の大々的に設営されている養殖場の近くで、発破を使用して桜島内の溶岩を採石しているが（桜島には、処分庁が認可したI株式会社と株式会社Jの2社の採石業者が現実に稼働している。）、発破による漁業被害、その余の水産資源に対する影響があったという水産業者からの苦情申告はない。桜島の噴火爆発の騒音、振動により鹿児島湾内外の魚介類に被害が出たとの報告すら聞いたことはない。採石に使用する発破は、活火山の噴火爆発以下の音と振動である。

申請人の取締役であるOの調査によると、株式会社Jの桜島採石現場では、平成16年の最盛期における爆薬（ANFO）使用量は、連日250kgであった（甲第72号証）。それにもかかわらず、養殖業を営むA1漁業生産組合は、鹿児島湾の養殖筏が採石場から1km前後離れているため、発破による騒音、振動等の影響ないし被害を感得したことはなく、養殖場として採石業者と折衝したことや直接紛争に発展したことは一切ないし、近隣の他の養殖業者を含め、採石場の発破等による影響に関する話を聞いたこともなく、また、上記生産組合が所属するB1漁業協同組合自体においても、発破による騒音、振動等の影響に関し折衝したことは一切ない、と述べている。

なお、処分庁は、桜島沖の養殖漁業の漁場図について、乙第11号証の1ないし3を提出するが、I株式会社の採石場所の直近に位置する鹿児島市黒神町宇土湾北地先の漁場に係る漁場図をあえて除外して提出している。この漁場は、陸地から数十mしか離れておらず（甲第68号証～第70号証）、採石作業が漁場に及ぼす影響を検討する上では、上記漁場における影響の検討は不可欠である。このような近距離の漁場で採石の影響が出ていない事実を重視すべきである。

（j市における採石事例）

K株式会社は、処分庁の認可を受けて、n港付近（o市◎◎××番地）で、採石事業を行っている（甲第47号証、第48号証、第61号証）。申請人が、C1漁業協同組合員10名に対し、甲第48号証のA、B、Cの3区域について、操業している漁場区域、漁法、漁業種、年間出漁回数につき、漁業調査票による照会をしたところ、甲第49号証ないし第58号証の回答結果を回収した。これによると、回遊魚等につき、年101回以上出漁する者が8名とされており、採石場に近いC区域で漁をする者も、年70回以上出漁すると回答している。他方で、K株式会社からは、地元漁業協同組合や漁業者からの苦情は一切ないと聞き取り結果を得ている（甲第59号証、第60号証）。申請人の取締役であるOの調査によると、K株式会社においては、平成15年度の発破（ANFO）は、2～3日おき、1回の火薬使用量は130kg前後である（甲第72号証、第73号証。なお、申請人が本件採取計画において使用を予定している火薬量は、これより少ない。）。

これらのことからすると、K株式会社による採石に伴う騒音、振動があったとしても、採石作業による天然魚ないし回遊魚の漁業に対する特段の影響は生じていないものということができ、これと同様に、申請人のa島における採石作業は、その近辺の天然魚ないし回遊魚に対しても影響はないものと推測される。

（馬毛島における採石事例）

そもそも、馬毛島の採石場の沿岸は、漁業権が設定され、かつ、種子島本島に近接しており、多数の漁業者が馬毛島周辺で操業している状況にあり、a島と比較すると漁業自体が対等に存在するかどうかにつき、前提条件が全く異なるものである。汚濁水の海への流出防止措置については、本件採取計画において、採石技術指導基準を満たす沈でん池を設置することを計画しており、その流出のおそれは低い上、

遮音・振動防止等についても、a島周辺について、漁場は2km以上離れた海域に存在するのであり、遮音・振動防止につき、論議する必然性に乏しい。したがって、馬毛島における採石には、汚濁水が海へ流出するおそれや騒音、振動の影響が少ないというのであれば、a島における本件採取計画においても、そのおそれが大きいとは言えないのである。

イ 「本件採取計画自体が実行困難と見られること」について

争う。当該事由は、本件申請を不認可にする採石法33条の4所定の理由たり得ない。また、申請人は、本件申請地が急峻な土地形状をしていることにかんがみ、当初から大掛かりに採取はできないことを認識しつつ、専門家の指導を受け、ベンチカット法で徐々に採取していく工法を採用したのであって、長期的展望からすれば、予定どおり、本件採取計画を達成できるものである。したがって、処分庁が、一方的に申請人が本件採取計画どおりの採取ができないとする合理的根拠はない。

なお、処分庁は、本件採取計画の実現性が困難との鹿児島県商工観光労働部工業振興課D1鉱政係長作成の検討書面（乙第6号証）を提出するが、その内容は、申請人の申請書に記載がない（オープンシュート方式）か、その趣旨を誤解して（ベンチカット法を下部からベンチを作っていく方式と誤解している。）論難するものにすぎず、失当である上、申請人が再度本件採石についての実現可能性について、採石業務管理経験者等からa島の現地において、意見を聞いたところ、可能との意見を得たのであって、上記実行困難をいう処分庁の主張は、理由がない。さらに、参考人Nの供述によると、本件採取計画の実現性につき、処分庁は、専門家に書面等で正式な意見を求めることもなく、鹿児島県のD1鉱政係長が行政職員として鹿児島県の技術管理課内で意見を聴取したに過ぎないというのである。

ウ 「〇〇群島の自然環境、景観が損なわれること」について

争う。当該事由は、本件申請を不認可にする採石法33条の4所定の理由たり得ない。また、処分庁が指摘する自然環境とは、カツオドリ等の集団繁殖という動物生息に関する環境に着目するものであるところ、本件申請地における発破は、a島の一部分でしか実施されないものであり、また、発破そのものの音や振動も全く危害を加えるものではない。それは、a島全体に及ぶものではなく、いわんや「〇〇群島全体」に及ぶとは、処分庁の独自の見解である。

処分庁は、〇〇群島のカツオドリ等の保護の必要性につき、a島も海鳥類の生息、繁殖に重要な場所である旨の主張をするが、具体的証拠に欠け、平成16年10月ころ、処分庁自体においてもカツオドリを含む野鳥観察ないし環境調査の際、対象とした土地はf島であり、a島は対象とされていないのである（甲第89号証[Rの陳述書]）。

なるほど、笠沙町自然保護条例は、a島においてカツオドリ等の保護動物の捕獲を禁止しているが、本件採取計画によって直ちにカツオドリの生息が著しく阻害されるという証拠はない。むしろ、カツオドリの生息が広く認められるf島の採石開発を禁止し、国有地のf島を保護地区として残すことで、〇〇群島周辺地域のカツオドリの生息領域は十分に確保できるのであり、本件採取計画によって実質的にカツオドリの捕獲ないし死滅に帰結するものではないのである。

さらに、処分庁は、景観を損ねるというが、a島は観光地でもなければ、普段一般人が目にする場所でもなく、今はただの絶海の孤島たる荒れた岩山であり、しかも、このa島は個人の所有する島であり、第三者による景観保持責任を要求されることは到底納得できない。

エ 「地元の意見や地域の特性を重視すべきこと」について

争う。当該事由は、本件申請を不認可にする採石法33条の4所定の理由たり得ない。また、笠沙町長は、採石法33条の6に基づく意見において、a島における採石が海域の環境を大きく変えるというが、申請人は、a島付近の海中を掘削する訳ではないし、a島自体の地積を削減する訳でもない。そして、岩石やその余の採石事業から生ずる産業廃棄物自体を海洋投棄することを企図しているのではなく、その結果、海洋を汚濁するというものでもない。

さらに、笠沙町長は、地元漁業協同組合の意見も踏まえ本件申請は容認できないとしているが、申請人は、漁業者に対し、a島付近での操業の可否・可否及びa島の採石・

開発如何に関し直接意見照会したが（甲第6号証），その意見聴取結果は，処分庁が踏まえたとする地元漁業協同組合の意見と全く相違したものである。

処分庁の主張する理由は，笠沙町ないし笠沙町内の漁業者の一部の要請に無批判に迎合するものにすぎず，根拠はない。

オ 自然環境保護と採石法33条の4所定の不認可事由との関係（「公共の福祉に反すると認めるとき」を独立の不認可事由とすること）について

争う。処分庁が「地元の意見や地域の特性を重視すべきこと」，これに応じた「公共の福祉」の概念をもって，採石法33条の4所定の不認可事由とすることは，独自の見解ないし政策論であって，公害等調整委員会裁定の先例（甲第7号証），鹿児島地裁平成16年12月14日判決（職第1号証の1），福岡高裁宮崎支部平成18年7月21日判決（職第1号証の2）及び採石法の通常の文理解釈にも抵触するものである。たとえ地方分権一括法の制定があったとしても，公害等調整委員会の裁定は，処分庁の行政的判断を踏まえた，行政府の判断として終局的なものであり，処分庁自体がもはや争う余地のないものである。「現代的公共の福祉」の概念をもってしても，採石法33条の4所定の不認可の3条件を加重する解釈論を展開することは許されない。

処分庁は，採石法の制定された昭和46年当時は，経済開発優先（換言すれば鉱業，採石業等の優位性）の時代であったとして，考慮すべき「3つの面」（他害，公共施設の損傷，産業利益の侵害）が規定されていると論じているが，その主旨は不明瞭である。おそらく，既に昭和46年当時，公益の採石業等の経済開発とそれ以外の他の農林水産業等の二面的な利益調整に加えて，さらに，その二面的利益調整にくさびを打ち込む形で，第三面的に環境保護という利益調整原理が想定されていた。その後，平成5年に環境基本法が制定され，環境の保護・保全が社会の要請となり，採石法の解釈基準として，「自然環境保全の面」により，本件採取計画に関し「採石の利益」と「自然環境の保護の利益（公益）」との利益衡量の結果，公益性を優先させ，不認可とすべきとの結論に至ったと解するものであろう。しかし，環境基本法は，国民の健康で文化的な生活の確保（同法1条，2条2項）を指導原理として，人の生活に密接な関係のある動植物及び生育環境に限定して保護の客体としているのであって（同法2条1項，3項），薩摩半島本土から約100km離れている東シナ海の無人島である〇〇群島に生息するカツオドリ等の動植物自体は，環境基本法の保護の客体でないのは明らかである。

以上を要するに，処分庁は，より弾圧的でない方法があるにもかかわらず（例えば，f島の採石開発を禁止し，f島を保護地区として残すことでカツオドリの生息地は確保できる。），人の生活に密接な関係のない「無人島に生息するカツオドリ」を保護するため，申請人の憲法上保障された財産的権利である採石を業として行う権能が剥奪されても公益の観点から相当であると主張するものであるが，不認可によって財産権が制限されることは，申請人にとって致命的であり，申請人の受忍限度を超え，申請人に特別の犠牲を強いるものである。

確かに，地方分権と地方の独自性は地方自治の本旨であり，環境基本法も，地方自治団体に対し，国の施策に準じた施策の実施，その他その区域の自然的社会的条件に応じた環境の保全のために必要な施策の実施をも求めているが（同法19条，36条），本件不認可処分は，環境基本法の基本理念に照らしても，〇〇群島の自然的社会的条件に応じた環境の保全に必要な施策であることの正当性の根拠を見出すことのできないものである。

第3 争点に対する判断

1 本件不認可処分がされるまでの経過及び本件不認可処分の内容等

a島の位置，地形，面積，周囲の状況，本件不認可処分がされるまでの経過及び本件不認可処分の内容等については，前記第2の2の「判断の前提となる事実」のとおりである。そこで，以下では，本件の争点である，本件採取計画に採石法33条の4所定の不認可事由が存在するかどうかについて，本件不認可処分の理由ごとに検討を加えることとする。

2 本件採取計画が水産業の利益を損ずることについて

1) 水産業の利益が存在するか否かについて

ア 証拠（各認定の末尾に掲記）及び審理の全趣旨によれば，次の各事実が認められる。

(ア) 処分庁は，平成16年10月20日付で，採石法33条の6に基づき，本件申請

に係る処分の関係町長である笠沙町長に対し、意見の照会を求め、笠沙町長から、平成17年4月25日付けで、意見書(乙第7号証)の提出を受けた。その意見は、「農業、林業若しくは他の産業の利益を損じ、公共の福祉に反する事項」として、「a島(〇〇群島)の岩石採取については、周辺海域の漁業に悪影響を与え、……漁業基盤を大きく揺るがすことも懸念され、今回の申請については容認できない旨を意見とします。」という内容であった(乙第7号証, 第18号証)。

- (イ) 処分庁は、平成17年2月、鹿児島県林務水産部水産振興課を通じて〇〇群島周辺での漁業について照会をした。同課は、電話で東シナ海に面する複数の漁業協同組合から聞き取りを行い、その結果、それらの組合員の中に〇〇群島周辺で操業している者がいる旨の回答を得た(乙第18号証)。
- (ウ) 処分庁は、平成17年6月、上記水産振興課へ〇〇群島周辺での操業状況及び本件申請に対する同課としての意見について照会をした。同課は、改めて関係漁業協同組合へ聞き取りを行って、別紙3のとおり回答を得た上、「〇〇群島周辺海域には漁業権は設定されていないが、周辺海域では一本釣漁業、抄網漁業、曳縄漁業等が操業され、また、遊漁船業者の案内漁場ともなっている。岩石採取計画地は、切り立った崖になっていることから、雨天時には岩石採取場から土砂が流出して海底に堆積したり、周辺海域へ汚濁水が拡散する。海底への土砂の堆積は水産動植物の生息に悪影響を及ぼし、濁水の拡散は水産動植物の逃避や海草等の生育阻害等を引き起こす。このようなことから、当該地区における岩石採取計画については賛成できない。」との意見を提出した(乙第18号証)。
- (エ) 処分庁は、採石法33条の4に依拠して、申請人に対し、平成17年8月18日付け指令工振第9号の10をもって本件不認可処分をした(甲第1号証)。
- (オ) 処分庁は、平成17年9月1日、A漁業協同組合に、同月2日、F漁業協同組合及びE漁業協同組合に、それぞれ、〇〇群島周辺における漁業の実態について、聞き取りを行ったところ、操業場所は、①〇〇群島周辺では水深20mから30m、深い所で水深70mから80mである、〇〇群島f島の北側とa島の南側に好漁場がある(A漁業協同組合からの聞き取り結果)、②〇〇群島周辺では、周囲2マイルの範囲(F漁業協同組合からの聞き取り結果)、③〇〇群島周辺では水深30mから150m(E漁業協同組合からの聞き取り結果)との回答があった(乙第5号証)。
- (カ) 申請人は、本件不認可処分に不服があるとして、平成17年10月13日、公害等調整委員会に対して、同月11日付け裁定申請書を提出した。
- (キ) 申請人の代表取締役W及びその取締役Oは、平成18年5月ころ、漁業者4名から聞き取りを行い、〇〇群島には、ほとんど漁には行っていないなどの内容の漁場調査票(甲第63号証～第66号証)を作成した(参考人Oの供述)。
- (ク) 処分庁は、平成18年6月12日付けで、鹿児島県商工労働部商工政策課長名で、F漁業協同組合長、A漁業協同組合B支所長及びE漁業協同組合長に対して、「〇〇群島a島に係る漁業調査について(依頼)」と題する依頼文書を発出し、各組合員からの〇〇群島a島周辺における操業状況についての調査票の取りまとめを依頼した(乙第20号証の1～3)。
- (ケ) 処分庁は、上記依頼に関して、平成18年6月末ころ、漁業者からの調査票を回収したが、その結果は、別紙1(漁業者からの回答結果)のとおりである(乙第12号証～第14号証[各書証とも枝番号分を含む。])。なお、乙第12号証の2、3のL及びM(両名は父子関係にある。)の調査票の住所・氏名欄に、各人の住所・氏名が印字された用紙を貼付しており、各押捺に係る印章の印影も似ているが、これは、両名がたまたま自宅(両名の住所は同一である。)にあった紙を切り抜いて貼り、両名で共有している印章で押捺したものと認められる(乙第18号証, 参考人Lの供述)。
- (コ) さらに、処分庁は、平成18年8月8日付けで、鹿児島県商工労働部長名で、G漁業協同組合長、A漁業協同組合B支所長、F漁業協同組合長及びC漁業協同組合(E漁業協同組合)長に対して、「〇〇群島a島に係る漁業に関する聞き取り調査について(依頼)」と題する依頼文書を発出し、各組合員に対して陳述書作成のための質問事項を記載した用紙を配布するよう依頼した(乙第21号証の1～3, 審理の全趣旨)。

- (サ) その後、上記商工労働部の商工政策課鉦政係のNほかの職員は、平成18年8月16日から同月28日にかけて、p市の漁村センターにおいて、G漁業協同組合に所属する漁業者から聞き取り調査を実施し、陳述書への署名押印を求めるとともに、同年9月6日、同組合において、漁業者に対し、陳述書への署名押印を求め、最終的に、15名の漁業者から陳述書の提出を受けた(乙第15号証の1～15,乙第18号証)。
- (シ) 上記の職員は、平成18年8月17日から同月31日にかけて、F漁業協同組合に所属する漁業者に架電して、聞き取り調査を実施し、同年9月4日、同組合及びq漁港において、漁業者に対し、陳述書への署名押印を求め、最終的に、7名の漁業者から陳述書の提出を受けた(乙第16号証の1～7,乙第18号証)。
- (ス) 上記の職員は、平成18年8月17日から同月31日にかけて、C漁業協同組合(E漁業協同組合)に所属する漁業者に架電して、聞き取り調査を実施し、同年9月6日及び同月8日、同組合において、漁業者に対し、陳述書への署名押印を求め、最終的に、7名の漁業者から陳述書の提出を受けた(乙第17号証の1～7,乙第18号証)。なお、〇〇群島a島周辺における漁業に関する聞き取り調査結果報告書(乙第5号証)で、〇〇群島周辺で操業していると回答しているE1(E漁業協同組合所属)について、調査票や陳述書の提出がないが、これは、平成17年10月ころから〇〇群島において操業しなくなったことに基づくものである(乙第18号証)。
- (セ) 上記の職員は、平成18年8月21日以降、A漁業協同組合に所属する漁業者に架電して、聞き取り調査を実施し、郵送にて、陳述書への署名押印を求め、最終的に、5名の漁業者から陳述書の提出を受けた(乙第19号証の1～5,参考人Nの供述)。
- (ソ) 申請人代理人は、平成18年10月28日付けの、G漁業協同組合に所属する漁業者P及びC漁業協同組合(E漁業協同組合)に所属する遊漁船業者Rの各陳述書(甲第88号証,第89号証)を提出した。
- (タ) 上記の調査票ないし陳述書の記載者・陳述者のうち、F1(G漁業協同組合所属,乙第15号証の3),L(F漁業協同組合所属,乙第12号証の2,第16号証の3),P(G漁業協同組合所属,甲第88号証,乙第15号証の6),R(E漁業協同組合所属,甲第64号証,第89号証)の4名について、平成18年12月12日、知覧町民会館において、当委員会の参考人審問が実施された。
- (チ) 上記の調査票ないし陳述書の記載者・陳述者は、おおむね、自ら船を所有し、a島周辺(〇〇群島全体の周囲で操業をすると答えた者が多いが、f島の北側ないし東側とh島の南側に好漁場があると指摘する者もいた。)の沖合数十mのところからおおむね1000m以内の場所で、主として曳き縄(船から長い竿を両方に出して、その竿に何本かの糸をつけ、その先に生餌ではなく疑似餌をつけて島の沖合や瀬をトローリングする漁法。参考人F1の供述)で、カツオ、シビ(マグロ)、サワラ、シイラ、カンパチなどの大型回遊魚を捕獲していること及びカツオドリは、海面下に魚がいるかどうかの目安となり、a島は、島陰によって風よけになる旨を答えている(甲第88号証,乙第15号証の1～15,第16号証の1～4,7,第17号証の4,5,7,第19号証の1～5,参考人F1の供述,同Pの供述,同Lの供述)。なお、〇〇群島の南側ないし南東側には、r,sが、〇〇群島の東側には、m島が、それぞれ漁場として存在する(甲第62号証,第78号証,参考人F1の供述)。
- (ツ) 上記各漁業協同組合が存在する場所からは、a島は約90km以上離れている(甲第62号証,前記第2の2(判断の前提となる事実),2)。また、a島周辺を含む〇〇群島周辺の海域には、漁業権は設定されておらず、養殖いけすを設置する等養殖を営んでいる漁業者も存在しない(乙第18号証,審理の全趣旨)。
- イ 上記認定事実からすると、処分庁は、笠沙町長から、漁業に悪影響を与えるとの意見書の提出を受け、〇〇群島周辺で操業している漁業者が存在するとの鹿児島県水産部局の意見を受けて、本件不認可処分をした後、正式の依頼文書をもって、F漁業協同組合長、A漁業協同組合B支所長及びE漁業協同組合長に、それぞれ、〇〇群島周辺における漁業の実態について、調査票の取りまとめを依頼し、また、G漁業協同組合長、A漁業協同組合B支所長、F漁業協同組合長及びC漁業協同組合(E漁業協同組合)長に対して、陳述書作成のための質問事項を記載した用紙を配布するよう依頼した上、各漁業者から調査票を回収し、あるいは、面会ないし電話で漁業者らからの聞き取り調査を実

施し、後日、面会ないし郵送で、陳述書への署名押印を徴求したことが認められる。

このような調査票及び陳述書の徴求の過程は、本件不認可処分の後になされていることに照らすと、処分理由についての後付的な面がなくはないが、正式文書による依頼、複数の職員による漁業者からの聞き取り、その後の陳述書の内容確認・署名押印といった一連の手続からすると、上記調査票及び陳述書は、処分庁の意向に一方的に沿った形で誘導的に作成されたとまでは認められない（なお、乙第12号証の2、3のL及びMの調査票の作成経過は、前記認定のとおりであり、その作成経過、その成立に疑いを差し挟む事情は見当たらない。）。

ところで、これらの調査票及び陳述書の内容について、申請人は、a島は漁場として採算の成り立たない地域であること、客観的資料（甲第79号証、第80号証）と整合しないことなどから、a島周辺において漁業がなされているとの漁業者の陳述内容は信用性が低いと主張する。

なるほど、申請人は、「〇〇群島の漁業状況」と題する書面（甲第6号証）を提出したほか、〇〇群島にほとんど漁に行かない旨のE漁業協同組合所属のQ（甲第63号証）及びA漁業協同組合S支所所属のT（甲第65号証）の漁場調査票を提出し、また、処分庁が聞き取り調査をした、F漁業協同組合所属のG1（乙第16号証の5）、同組合所属のH1（乙第16号証の6）、E漁業協同組合所属のI1（乙第5号証、第17号証の1）、同組合所属のE1（乙第18号証）も、現在、〇〇群島には漁に行かないと述べており、このことに、a島が本件各漁業協同組合から約90km以上離れているという前記位置関係、現在の船舶燃料費の高騰という事情（公知の事実）も合わせ考慮すると、〇〇群島に出漁しない漁業者も相当存在するものと推認される。

また、漁業者の多くは、〇〇群島を構成する島々を、個々の名称で呼ぶことは少なく、その正確な名称を知らなかった可能性が高いものと推認されるから（甲第88号証、参考人F1の供述、同Pの供述）、漁業者に対する処分庁の調査票及び質問事項に「〇〇群島a島周辺」とある部分（乙第20号証の1、第21号証の1）は、結果的に漁業者のミスリードを誘うものであったと言えなくもない。そして、漁業者の陳述・供述する水揚額については、客観的な裏付け資料が皆無であり、申請人の指摘する漁業協同組合の業務報告書（甲第79号証、第80号証）の統計資料と対比しても、やや過大と思われる上、調査票、陳述書、参考人審問の供述において、水揚額に関する供述が合理的理由なく変遷する者がいるなど（参考人F1の供述、同Lの供述）、水揚額についての陳述・供述内容に、信用性に乏しい点があることは否定できない。

しかしながら、そもそも、漁業には好不漁の波はつきものであるとともに、水揚高は魚価によっても変動するものであるから、好漁との情報を得た場合には、多少、燃料費等の経費が嵩んでも、当該海域に出漁することは十分あり得るし、また、〇〇群島の南側ないし南東側には、r、sが、〇〇群島の東側には、m島が、それぞれ漁場として存在し（甲第62号証、第78号証、参考人F1の供述）、r、s及びm島への往路及び復路において、〇〇群島周辺で、曳き縄漁等の漁が行われることもあり得るから、漁業者の陳述・供述を全体として見れば、a島周辺を含む〇〇群島周辺における水揚額の多寡は別として、当該海域で、主として曳き縄で、大型回遊魚を捕獲しているとの供述内容の根幹部分に、その信用性を大きく減殺するような不自然・不合理な事情は存在しないというべきである（〇〇群島に出漁しない漁業者が相当存在すると推認されるからといって、〇〇群島周辺に出漁しているとの漁業者の供述の信用性が当然に減殺されるものではない。）。

したがって、一定の漁業者がa島周辺を含む〇〇群島周辺で操業し、大型回遊魚を捕獲している事実は認めることができるから、a島周辺を含む〇〇群島周辺の海域に水産業の利益が存在すると認めるのが相当である。この点に関する申請人の主張は、採用し得ない。

2) 水産資源に対する影響について

ア 魚群に対する騒音、振動の影響について

(ア) 証拠（各認定の末尾に掲記）及び審理の全趣旨によれば、次の各事実が認められる。

- a. 〇〇群島周辺での好漁場は、f島の北側ないし東側及びh島の南側にあると認められる（甲第88号証、乙第15号証の3、4、6、9、11、参考人Lの供述）。申

請人の取締役〇は、〇〇群島周辺の漁場ないし釣り場としては、f島の北側ないし東側とh島の南側との二つのポイントのみ存在すると述べている（甲第85号証、参考人〇の供述）。しかし、〇〇群島周辺で主として行われている漁は曳き縄漁であって、曳き縄漁では、ポイント間を移動する場合にもトローリングの道具を海中から揚げないで船を走らせることが多いため（甲第88号証、参考人Pの供述）、結局、a島周辺を含む海域は漁船が操業するルートに含まれることになる（多くの漁業者が〇〇群島全体の周囲を漁船の走行するルートであるとして陳述書で示している。）。そして、前記認定のとおり、〇〇群島周辺で、漁を行う漁業者の中には、〇〇群島の沖合1000m以内で漁を行う者が少なからず存在し、また、曳き縄漁により捕獲される魚類は、そのほとんどがカツオ、シビ（マグロ）、サワラ、シイラ、カンパチなどの大型回遊魚である（甲第88号証、乙第15号証の1～15、第16号証の1～4、7、第17号証の4、5、7、第19号証の1～5、参考人F1の供述、同Pの供述、同Lの供述）。

なお、モジャコ（ブリの稚魚）は、藻について潮に乗って流れてくるため（参考人F1の供述）、また、タルメは、水深100m以深の海底にいるため（甲第89号証、乙第17号証の2、3、6）、いずれに対しても、a島における陸上発破等の騒音、振動の影響は、極めて少ないものと考えられる（審理の全趣旨）。

- b. 一般に、工事による騒音、振動が漁業に及ぼす影響は、把握困難であり、漁獲対象魚類の遊泳行動の変化を観察するほかない（乙第24号証、職第3号証の「はしがき」、参考人Vの供述）。
- c. その遊泳行動の変化も、自然環境下にある天然魚の観察は難しいので、実験では、通常いけすに漁獲対象魚類を入れて、当該環境に一晩馴らしておいた後、水中音を出して、その魚群遊泳行動を観察する方法がとられることが多い（参考人Vの供述）。養殖魚と天然魚とを比較して、天然魚のほうが低いレベルで反応するという実験結果もあるが（乙第9号証、参考人Vの供述）、天然魚は、実験のために撒き餌で集める必要があるため、この場合の天然魚の観察結果が魚類の自然環境下における行動であると直ちには言えない（参考人Vの供述）。

上記のとおり、影響の観察方法は、いけすに魚類を入れる方法が採られることが多いが、大型回遊魚（カツオ、マグロ、カンパチ）は、そもそもいけすに入れるのが困難であり、また、実験に大型のいけすを用いるといけす内の場所によって水中音の音圧レベルに差を生じてしまうことから、観察例はあまりないが、大型回遊魚は、小型魚類と比べて、影響の閾値は高いとされている（参考人Vの供述）。
- d. 一般に、魚群遊泳行動がわずかでも乱れる状態が観察されれば、影響ありと評価されるので、何回か音圧レベルを変化させて音を発生し、水中ビデオに魚群の映像と音を記録して、影響が見られた場合の音圧レベルの平均値をとって評価することとしている（参考人Vの供述）。
- e. 魚群遊泳行動に影響のある音圧レベルでも、通常、10回以上で馴れが生ずる。いけすの魚類は、もともと逃げ場がないという面もあるが、その影響のある音圧レベルの音を受けた魚も、その場所に戻ってくるのが普通で、二度とその場所に帰ってこないということはない（参考人Vの供述、参考人Lの供述）。
- f. 陸上発破の場合、空中音は、入射角の関係で、ほとんど水中に入らないが、島がスピーカーの伝導板のように振動することで発生する水中音の魚類への影響が問題となる（乙第24号証、参考人Vの供述）。他方、島から海底に伝わる振動そのものは、底物（カレイ、ヒラメ）に影響するが、回遊魚には影響が少ないため、回遊魚については、島の振動による水中音の影響を考慮すれば十分である（参考人Vの供述）。なお、青函トンネル工事の振動が大間のマグロ漁に影響を与えた旨のインターネット記事（乙第8号証）は、上記認定を左右するものではない。
- g. 魚種や大きさによっても異なるが、一般に、魚類に影響を及ぼす水中音圧レベルは、小さく敏感な魚類で150dB程度、中大型の魚類で160dB程度、同様に魚類に影響を及ぼす振動加速度レベルは40dBから60dBまで程度と言われる（乙第24号証）。
- h. 本件採取計画では、火薬としてANFO（硝安油剤爆薬）を、年間4320kg（1回当たり最大装薬量90kg）、発破回数週1回使用するものとされている（甲第31号

証, 前記第2の2(判断の前提となる事実), 4), ⑧)。

- i. 陸上発破の観察事例は, 少ないが, 比較的類似する事例から計算すると, 90kgの爆薬を爆破させたとき, 水中音圧レベル150dBの範囲は, 爆破地点から1000m程度, 160dBの範囲は, 320m程度となる(乙第24号証, 職第3号証, 参考人Vの供述)。

なお, いわゆるオープンシュート方式(乙第6号証)による落石によって発生する騒音, 振動については, その水中音圧レベルや振動加速度レベルを認めるに足りる証拠はなく, 審理の全趣旨に照らせば, それらは陸上発破により生ずる騒音, 振動よりはるかに小さいものと推認される。

- j. 以上のほか, 騒音, 振動が漁業に及ぼす影響について認めるに足りる科学的知見はない。現に, 処分庁も, 本件不認可処分をするに際して, 鹿児島県水産部局に照会した結果, 本件の採石行為に伴う騒音, 振動が魚類の遊泳行動に対する影響があるとの一般論としての回答を得たに過ぎず, その影響の内容を具体的に示す資料は存在しないとの回答を受けている(参考人Nの供述)。

- (イ) 上記認定事実からすると, なるほど, 陸上で90kgの爆薬を爆破させたとき, 試算では, 水中音圧レベル150dBの範囲は, 爆破地点から1000m程度, 160dBの範囲は, 320m程度となり, その範囲で, ○○群島において操業している漁業者が存在する場合に影響を受ける可能性があるものと認められる。

しかし, その一方で, 上記認定事実からすると, ○○群島周辺で捕獲される魚類は, そのほとんどが大型回遊魚であるところ, 陸上発破の振動による影響は, 回遊魚に対しては少ないこと, 陸上発破の騒音による影響は, 大型回遊魚に対しては, 小型の魚類と比べて, その閾値が高い上, その影響の評価自体が, 魚群遊泳行動がわずかでも乱れる状態が観察されれば, 影響ありとするもので, 漁業被害に対する騒音の影響を直接評価するものではないこと, その影響ありとされる音圧レベルでも10回位で魚類に馴れが生じるのであり, 本件の陸上発破は, 週に1回の予定であるから, 発破作業開始後2か月余で, この馴れが生ずる可能性があることが認められる。

したがって, 本件の採石に伴う騒音, 振動によって, 漁業被害が生ずることが高度の蓋然性をもって予測されることは認め難いというべきである。

よって, 本件の採石行為に伴う騒音, 振動によって, 水産業の利益を損ずるとの処分庁の主張は, 理由がなく採用し得ない。

イ 水質汚濁のおそれについて

処分庁は, 本件採取計画に基づく採石が実行された場合, 転落石の発生, 作業過程における汚濁水の排出, 採石置場の崩壊, 保管された表土の流失, あるいは, 台風等の影響による機材, 重機や燃料等の流出により水質汚濁が生じて, 水産業の利益を損ずると主張する。

しかしながら, a島には, 川がなく, 表土は, 本件申請地の約25%の範囲に, 平均10cm程度の厚さで存在するにすぎない上, a島は, 外洋に面した小島であることから(甲第35号証, 第36号証, 第62号証, 参考人Nの供述, 審理の全趣旨), 採石行為によって生じると予想される汚濁水は, 周辺海域を中心とする極めて限定された範囲にとどまるものと推認され, 魚類に影響を与えることが懸念されるほどの規模のものとは認め難いというべきである。このことは, 本件の採石に係る表土総量(甲第36号証によれば, 675.78m³)の45%弱に相当する300m³の浚渫土砂を一括投入したと仮定した場合の次のシミュレーションからも肯定できる。すなわち, 証拠(職第4号証, 第5号証)によれば, 投入海域の水深を20m, 投入海域の流速を20cm/秒(=0.4ノット, 職第6号証参照), 土砂の性状としてシルト分80%の場合, 濁りの基準となるSS(懸濁(浮遊)物質)濃度について, 水産資源保護の観点から設定された水産用水基準に定める2mg/L以上の濁りの拡散予測は, 流下方向2.2km, 横断方向は0.25kmであり, また, その出現時間は投入後3時間に満たない(職第5号証の参考資料参考表3.1参照)。しかし, 表土総量の約半分に当たる表土が一斉に流出するとシミュレーションは, そもそも現実には考え難い数値による仮定である上, 当該海域の地形, 海流, 表土の性状によって, 濁りの拡散が一層少なくなることも十分あり得るし, また, 魚種により差はあるものの, 魚類に忌避行動の認められるSS濃度が, 2mg/Lより高い濃度であると認められる

(職第4号証) ことなどからすると、本件の採石行為によって生じると予想される汚濁水が、魚類に影響を与えるおそれがあるとは言えないのである。

また、本件申請地に汚濁水防止の施設を設けることが技術的に不可能あるいは極めて困難であるとまで言えないことは、後に説示するとおりであるし、台風等の影響による機材、重機、燃料などの流出による水質汚濁のおそれは、通常の予測の域を超える極めて偶発的なものであって、これらのことをもって、汚濁水流出による漁業被害のおそれがあるとは断じ得ない。

よって、本件の採石行為に伴う水質汚濁によって、水産業の利益を損ずるとの処分庁の主張は、理由がなく採用し得ない。

ウ 島陰喪失について

島陰とは、処分庁主張のとおり、外海において、島の風下側の海面が静かなところ、風いでいるところを指すものであることについては、争いが無い。しかしながら、そもそも、本件申請地の面積(2万7031㎡、前記第2の2(判断の前提となる事実)、4)、②参照)は、a島全体の面積(26万7816㎡、別紙物件目録参照)の10分の1程度にすぎない上、本件採取計画の認可申請書(甲第31号証)によれば、本件の採石によっても、a島で最も標高の高い158mの部分(甲第37号証の1)は残るのであって、a島の島陰が喪失すると言えるほど、大規模な岩石の採取が行われるとは認め難いというべきである。

この点について、処分庁は、申請人が口頭で説明したとされる、a島の約3分の2を海面レベルから15mを残し平らに採取するという計画(甲第71号証)に基づいて、島陰の喪失を主張するが、そもそも、本件採取計画の内容とはなっていない申請人の口頭説明を基にして本件採取計画の違法性の存否を判断し得ないことは当然のことであって、かかる処分庁の主張は、それ自体失当である(このことは、参考人Nも認めるところである。)

仮に、本件の採石によって、島陰が喪失するとしても、処分庁が主張するような、島陰喪失による回遊魚に対する逃避行動等の影響について、これを認めるに足りる証拠はない。また、漁業者は、風向きによっては、a島の島陰に船を停泊させることがあることは認められるが、漁業者の中には、①a島は山が低くあまり風よけにならない(Xの陳述[乙第16号証の1])、②a島は、f島ほどよい風よけにはならない(Yの陳述[乙第17号証の2])と供述する者もあり、a島の島陰の存在が、同島海域での操業に不可欠であるとまでは認められない。

よって、本件採取計画によって、岩石を採取することで、島陰が失われ、その結果、a島周辺での漁業に支障を生じ、水産業の利益を損ずるとの処分庁の主張は、理由がなく採用し得ない。

エ 海鳥類の生息場所の破壊について

この点、処分庁は、本件採取計画が実施された場合、爆破の音や採石作業によって、a島の海鳥類の生息地の環境が破壊され、漁場探索の手掛かりが失われることによって漁業者の利益が損なわれると主張する。

なるほど、カツオドリは、本件申請地を含むa島全体に生息し(乙第3号証)、多くの漁業者は、カツオドリ等の海鳥類を、カツオ、シビ(マグロ)等の漁における魚群探索の手掛かりとしていることが認められる(乙第15号証の1~15、第16号証の1~4、7、第17号証の4~7、第19号証の1~5、参考人F1の供述、同Lの供述、同Rの供述)。

しかしながら、カツオドリは、〇〇群島全体に生息しており、f島は、鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律29条1項に基づく特別保護地区の指定を受け、オオミズナギドリ、カツオドリ等の生息地として保護されているから(甲第14号証、第15号証、審理の全趣旨)、本件申請地における発破等によって、〇〇群島全体においてカツオドリ等の海鳥類の生息が著しく阻害されるとは認められない。

よって、本件の採石行為に伴う海鳥類の生息場所の破壊によって、水産業の利益を損ずるとの処分庁の主張は、理由がなく採用し得ない。

3) 小括

以上の検討のとおり、本件の採石行為によって、〇〇群島周辺の水産業の利益を損ずる

との処分庁の上記各主張は、他の採石事例との比較に関する当事者の主張(前記第2の4, 1), ア, (イ), e. 及び前記第2の4, 2), ア, (イ), e.)の当否に判断を加えるまでもなく、いずれも理由がなく採用し得ない。

3 本件採取計画自体が実行困難と見られることについて

そもそも、本件採取計画が実行困難か否かということ、又は、採石事業の採算性、継続性に疑問があることは、採石法33条の4所定の不認可事由のいずれにも該当しないので、この点に関する処分庁の主張は、失当と言わざるを得ない。また、本件採取計画の実行困難性が、「公共の福祉に反すると認めるとき」に当たるものとして不認可事由が存在すると解釈することができないことは、後記で説示するとおりである。

上記の点をしばらく措くとしても、処分庁は、a島が外海の小島であり、本件申請地付近の急峻な地形等を前提にすると、本件採取計画どおりの採石が行われるかどうか疑問があると主張し、これに沿う証拠(乙第6号証[〇〇群島(a島)における岩石採取計画の実現性についての検討]と題する書面)を提出し、また、参考人Nも、これに沿う供述をするのであるが、申請人の取締役であるOは、業務管理者3名、発破の専門家、オペレーターに意見を聴き、具体的な助言を得ることで本件採取計画どおりの採石は可能であるとの確信を深めたと陳述し(甲第85号証)、審理廷においても、同旨の供述をしており、このOの陳述・供述を弾劾するに足りる証拠はないから、本件採取計画どおりの採石を行うことが不可能あるいは極めて困難であるとまでは言えないのである。参考人Nも、急峻な地形にある採石場が現実にかかあることを認める供述をするとともに、本件では、処分庁には、5年の採石期間中、採石状況によっては、途中で計画変更を求めたり、状況次第では認可を取り消したりするようなこともできる権限があるのだから、地形が急峻であるから採石が不可能あるいは極めて困難という理由をもって直ちに不認可という結果にはならないではないかとの質問に対して、「そうですね、あとは地理的な状況、周りの状況ですね。」と供述しているところである。

したがって、結局、本件採取計画が実行困難であることを本件不認可処分の理由とする処分庁の主張は、理由がなく採用し得ないことに帰する。

4 〇〇群島の自然環境、景観が損なわれることや地元の意見や地域の特性を重視すべきことと、採石法33条の4所定の不認可事由との関係(「公共の福祉に反すると認めるとき」を独立の不認可事由とすること)について

処分庁は、本件採取計画が実施されたときは、カツオドリのような貴重な海鳥類の生息場所が破壊され、また、自然の景観も失われ、さらに、平成11年の地方分権一括法の制定による地方自治法等の改正により、採石法に基づく採取計画の認可事務は、国の機関委任事務から、都道府県の自治事務とされ、住民に最も身近な市町村の判断をより尊重すべきであって、貴重な自然の保護の観点から、本件採取計画に反対する笠沙町長の意見を尊重すべきであると主張する。そして、そのような自然環境、景観の維持、また、笠沙町長の意見の尊重という点について、採石法33条の4の「公共の福祉に反すると認めるとき」を独立の不認可事由と解釈した上で、この点の判断において斟酌されるべきである旨主張する。

本件の採石行為によって、〇〇群島全体としてカツオドリ等の海鳥類の生息場所の環境が破壊されるか否かについては、先に説示したとおりであるが、a島に限っても、本件申請地は、a島の南西の端、島全体の10分の1程度の範囲であって、発破も週1回であること等からすると、カツオドリ等の生息を著しく阻害するような影響がa島全体に及ぶとは考えられず、これに反する証拠はないので、以下その余の点について判断を加える。

採石法33条の4は、採取計画に基づいて行う岩石の採取が「他人に危害を及ぼし、公共の用に供する施設を損傷し、又は農業、林業若しくはその他の産業の利益を損じ、公共の福祉に反すると認めるときは、同条の認可をしてはならない。」と規定しているところ、この法文の文理解釈からすると、同条の不認可事由は、①他人に危害を及ぼすこと、②公共の用に供する施設を損傷すること、③農業、林業若しくはその他の産業の利益を損じること、のいずれかの事由が認められ、かつ、それが公共の福祉に反すると認められることであると解するのが相当である。したがって、採石法33条の4所定の不認可事由との関係では、「公共の福祉に反すると認めるとき」を独立の不認可事由と解釈することはできないのである。

また、実質的に考えても、平成11年の地方分権一括法の制定による地方自治法等の改正により、採石法の認可事務が自治事務とされ、自治事務については、地域の特性に応じて処理し得るよう配慮することとされたとしても、そのことをもって、直ちに、地方公共団体が、

法定の不認可事由以外の事由によって、土地所有権や採石権等の個人の財産権の行使をより広く制限し得るようになったとまで解釈することはできないのである。

以上のとおり、〇〇群島の自然環境、景観が損なわれることや、地元の意見や地域の特性を重視すべきことを、採石法33条の4の独立の不認可事由と解すべきであるとする処分庁の主張は、理由がなく採用し得ない。

第4 結論

以上の次第で、本件採取計画に、採石法33条の4所定の不認可事由が存在するとの処分庁の主張（抗弁事由）はいずれも認められず、本件不認可処分の取消しを求める申請人の本件裁定申請は理由があるから、これを認容することとして、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)