

公調委平成16年（フ）第1・3号徳島県阿南市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

併合前事件名

- 1 公調委平成16年（フ）第1号徳島県阿南市柳島町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（以下「第1号事件」という。）
- 2 公調委平成16年（フ）第3号徳島県阿南市横見町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（以下「第3号事件」という。）

裁 定

（当事者の表示省略）

主 文

- 1 処分庁が第1号事件申請人に対して平成16年3月3日付け徳島県指令河第3113号でした砂利採取計画不認可処分を取り消す。
- 2 処分庁が第3号事件申請人に対して平成16年3月3日付け徳島県指令河第3112号でした砂利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 第1号事件

ア 第1号事件申請人

主文第1項と同旨の裁定を求める。

イ 処分庁

第1号事件申請人の本件申請を棄却するとの裁定を求める。

2 第3号事件

ア 第3号事件申請人

主文第2項と同旨の裁定を求める。

イ 処分庁

第3号事件申請人の本件申請を棄却するとの裁定を求める。

第2 事案の概要

1 事案の要旨

第1号及び第3号各事件申請人は、それぞれ処分庁に対し、砂利採取法19条に基づく砂利採取計画の認可を申請したところ、平成16年3月3日付けで、第1号事件申請人につき徳島県指令河第3113号により、第3号事件申請人につき徳島県指令河第3112号により、処分庁から申請を認可しない旨の処分（以下「本件各処分」という。また、第1号事件に係る処分を「第1号事件処分」といい、第3号事件に係る処分を「第3号事件処分」という。）を受けた。本件は、上記各申請人らが、本件各処分の違法を理由として、それぞれその取消しを求めたものである。

2 判断の前提となる事実（当事者間に争いのない事実）

（1）第1号事件処分及びその理由

第1号事件申請人は、平成15年11月10日、阿南市柳島町●●●××の×ほか8筆の土地（以下「第1号事件申請地」という。）における砂利採取計画（掘削深度は5m）について、処分庁に対し認可を申請したが（この申請を以下「第1号事件申請」という。）、処分庁は、平成16年3月3日付けで、下記の理由によっ

て第1号事件申請には砂利採取法19条に定める不認可事由があると認められるとして、これを認可しない旨の処分（第1号事件処分）をし、これを第1号事件申請人に通知した。

ア 第1号事件申請地の上下流では、地下5m前後の層を流れる地下水を個人及び地域の生活用水又は水産業用水として利用しており、申請者が計画している地下水対策により一定の効果は期待できるが、砂利採取に伴い取水源である地下水の汚濁、枯渇、塩水化等の影響を来す可能性を否定することができない。

イ 地下水に影響が生じた場合には、地域社会や水産業経営に甚大な被害を及ぼすおそれがあり、また、良好な水環境を回復することは困難であり、条件を付すことにより問題を解消できるものではない。

ウ 地下水への影響が生じないことを実証できない状況の下で砂利の採取を行った場合、現に影響が生じなくとも、地域住民の不安を解消することは困難であり、また、水産養殖業にとっては地下水汚染等の風評による経営圧迫のおそれがある。

（2）第3号事件処分及びその理由

第3号事件申請人は、平成15年11月10日、阿南市横見町▲▲▲××番ほか2筆の土地（以下「第3号事件申請地」という。）における砂利採取計画（掘削深度は5m）について、処分庁に対し認可を申請したが（この申請を以下「第3号事件申請」という。）、処分庁は、平成16年3月3日付けで、下記の理由によって第3号事件申請には砂利採取法19条の不認可事由が認められるとして、これを認可しない旨の処分（第3号事件処分）をし、これを第3号事件申請人に通知した。

ア 第3号事件申請地の区域では、地下5m前後の層を流れる地

地下水を家庭等の生活用水に利用しているところ、砂利採取に伴い地下水の汚濁、枯渇、塩水化等の影響を来す可能性を否定できない上、申請人はかかる被害を防止するための地下水対策を計画していない。

イ 地下水に影響が生じた場合には、地域社会に甚大な被害を及ぼすおそれがあり、また、良好な水環境を回復することが困難である。

ウ 地下水への影響が生じないことを実証できない状況の下で砂利の採取を行った場合、現に影響が生じなくとも、地域住民の不安を解消することは困難である。

(3) 本件各申請地付近の状況

ア 本件各申請地は、いずれも〇〇川下流の南岸にあり、第3号事件申請地は〇〇川の河口から約4km遡上したところに、第1号事件申請地はそこから更に約1400m遡上したところにそれぞれ位置する。本件各申請地を含む付近一帯は、〇〇川の三角洲扇状地であり、勾配は700分の1ないし800分の1程度である。本件各申請地付近の地下には、地表からおよそ10mの深さまで存在する砂礫層であるA層（氾濫原堆積）、その下の貝殻を含む粘土及び砂の層で厚さが10mないし20mであるB層（海成堆積）、更にその下にある厚さが25m前後の砂礫層であるC層（河成堆積）があり、A層及びC層には地下水が存在している。A層の地下水もC層のそれも、おおむね〇〇川の流れに沿って西から東へと流れているが、流れる方向は、全ての場所で一律ではなく、季節による変動もある。

なお、〇〇川下流域では、海水の地下への侵入による地下水の塩水化が問題になっており、特にC層の塩水化が顕著である。

イ 阿南市柳島町専用水道は、1286人が飲用等の生活用水として利用しているところ、その取水地（以下「柳島取水地」という。）は、第1号事件申請地の約500m南西に位置し、C層の地下水を汲み上げて水道に供給しているが、その採取に係る水は塩水化しておらず、飲用に適する。

ウ 第1号事件申請地の東方（〇〇川下流方向）には、阿南市横見町●●●●●、同所△△△、同所□□及びa町■●●●●の地区（以下「■●●●●周辺地域」という。）の集落が存在し、その中には、自家用井戸でA層の地下水を飲用に供している住宅がある。また、■●●●●周辺地域のうち、第1号事件申請地の東方約450mないし1000mには、いくつかの養鰻場と1つのアメゴ養殖場が存在し、A層又はC層の地下水を利用している。

エ 第3号事件申請地の東方（〇〇川下流方向）には、阿南市横見町及びa町◆◆の地区（以下「◆◆周辺地域」という。）の集落が存在し、その中には、自家用井戸でA層の地下水を飲用に供している住宅がある。

（4）本件各申請地付近の認可事例

第3号事件申請人は、第3号事件申請に先立つ平成12年12月7日、第3号事件申請地の北西側隣接地について砂利採取計画認可を受け、同年同月から翌13年12月まで砂利採取を実施し、また、同申請人の父であるAは、平成14年3月28日、第3号事件申請地の北東側隣接地について砂利採取計画認可を受け、同年同月から翌15年3月まで砂利採取を実施した。

しかし、記録の残る最近10年間について見ると、〇〇川南岸では、第1号事件申請地の700m西から下流域においては、上記2件の他に砂利採取計画認可の前例はない。ただし、それより上流

域である阿南市b町，c町，d町等においては，最近10年間で2件の認可の事例がある。

(5) その他

上記のとおり，本件各申請地の周囲には，地下水を飲用等の生活用水及び養鰻業等の水産業用水として利用している者があるが，約500人の付近の住民，養鰻業者の組合等は，本件各申請地における砂利採取により地下水に汚濁や枯渇及び塩水化の生じる懸念があるとして，本件各処分に先立ち，処分庁に対し砂利採取計画認可に反対する旨の陳情をした。

3 争点

(1) 申請人らの主張（項目の符号は，処分庁の主張に対応する。）

ア 地下水の汚濁及び汚染について

処分庁は，第1号事件申請地における砂利採取によって，周辺地域で飲用に供している地下水に砂利が混入し，汚濁が生じると主張するが，本件各申請地における砂利採取がかかる汚濁を生じさせるとする根拠はないし，仮に，汚濁が生じたとしても，それが人体に有害であるとする根拠はなく，「他人に危害を及ぼす」とか「公共の用に供する施設を損傷する」との砂利採取法所定の不認可事由を裏付ける事実についての主張立証はない。飲用に供する前にろ過等の措置が講じられれば，汚濁は問題とはなり得ない。

また，処分庁は，砂利採取によって，地下水に大腸菌等の細菌や金属による汚染が生じ得る旨主張するが，どのような機序で細菌や金属による汚染が生じるのか根拠が不明である。

処分庁は，柳島取水地付近のB層について，粘土層が極めて薄いとか，粘土層が途切れている箇所があるとか，A層の地下水

がC層と混ざり合う箇所があるとか主張するが、それらの場所を特定しておらず、いずれも根拠のない推測の域を出ないものにすぎない。なお、柳島取水地付近のB層は、厚さが5 mないし10 mある。

また、第1号事件申請地のA層の地下水につき、■■■周辺地域、第3号事件申請地及び◆◆周辺地域へ移動する流れがあるとの処分庁主張の事実を裏付ける証拠はない。第1号事件申請地の地下水が柳島取水地方向へ移動するとする根拠も、第3号事件申請地のA層の地下水が◆◆周辺地域へ移動するとする証拠も存しない。

イ 地下水の枯渇について

処分庁は、砂利採取の跡地を埋め戻す土が地下水流を遮断して、地下水の流れを変え、その下流域に枯渇を生じさせる旨主張するが、具体的にどのように流れを変え、どの地域の地下水を枯渇させるのか不明であって、本件各処分においてこれを不認可の理由とすることはできない。

ウ 地下水の塩水化について

処分庁は、砂利採取及びその跡地の埋め戻しの際には地下水を排出することにより塩水化が生じる旨主張するが、地下水の揚水に伴い塩水化が生じるとの一般論を述べるにとどまり、砂利採取時の地下水排出量についての具体的な主張立証はなく、当該地域の地下水の供給量や他の施設における地下水利用量との対比もしておらず、本件各申請地における砂利採取が他の施設における地下水利用にどの程度の影響を及ぼすものであるかについての具体的な説明もないから、これを本件各処分の不認可理由とすることはできない。

エ 砂利採取による地下水異常の先例について

過去の砂利採取に伴う地下水の汚濁、枯渇、塩水化等の処分庁主張の被害については、地下水位の調査結果など因果関係についての客観的な証拠がなく、認められない。申請人側の調査によれば、Bによる砂利採取によりX運送有限会社に被害が生じた事実はない。

また、Cが砂利採取認可を受けて平成15年9月から同16年4月まで阿南市b町▽▽及び同所▼▼で実施した砂利採取では、採取地から約1.5m離れた深さ7mの井戸に枯渇や汚濁は生じていない。

オ 予想される地下水の被害について

以上のとおりであるから、本件各申請地における砂利採取が地下水に汚濁、汚染、枯渇、塩水化等を生じさせ、付近の井戸を利用できなくさせるとの処分庁の主張は、全く根拠がない。

なお、第1号事件申請人は、砂利採取により地下水被害が生じた場合には対策費用を負担する旨の書面を提出している。

カ 地盤軟弱化による建築物への影響と人への危害について

処分庁は、「地盤沈下に伴う生命・身体への危害」を本件処分の理由としていなかったのに、これを「塩水化等」の「等」に含まれるから処分理由としていた旨主張するが、処分通知書の記載をそのように読むことはできない。

のみならず、砂利採取により地盤沈下が生じ、生命・身体への危害が生じるとの点については、具体的な因果関係の主張立証もなく、処分庁の想像でしかない。

キ まとめ

本件各処分の処分通知に記載された処分理由は、砂利採取法

19条所定の砂利採取計画の不認可事由を記載したものと認められないが、その点はおくとしても、以上のとおり、本件各処分に関する処分庁の不認可事由の主張には、証拠による裏付けがないから、本件各処分は違法である。

(2) 処分庁の主張

本件各処分の不認可の理由を敷衍すると、次のとおりである。

ア 地下水の汚濁及び汚染のおそれ

(ア) A層は、良質の地下水の帯水層で、平均透水係数は、 0.4 cm/s である。これは、きれいな砂と砂利との混合で構成されていることを示す係数である。

帯水層内の砂の粒子は、規則的に構成されていて、適切なろ過機能を果たしているところ、帯水層を掘削すれば、帯水層内の砂及び砂利の間に水や空気が不規則に混入し、規則性が崩れるため、ろ過機能は著しく低下する。

のみならず、不安定な状態となった砂や細かな土の粒子が水の分子と結合することにより、帯水層内での汚濁が発生する。

また、埋め戻し用土砂が金属あるいは大腸菌等細菌に汚染されているときは、帯水層内の地下水は、これらに汚染される。

(イ) 夏期のA層の地下水位は、第1号事件申請地で海拔2 mと1 mの中間に、柳島取水地及び■■■周辺地域で海拔1 mと0 mの中間に、第3号事件申請地及び◆◆周辺地域で海拔0 m近辺にある。

冬期のA層の地下水位は、第1号事件申請地と柳島取水地で海拔1 mと0 mの中間の高位側にあり、第3号事件申請地か

ら東方へ向かって低位となっている。

夏期のC層の地下水位は、第1号事件申請地と柳島取水地で海拔1.5mと1mの中間の高位側に、第3号事件申請地は、海拔1mと0.5mの中間にある。地下水位は、東方へ向かって低位となる。冬期のC層も、夏期とほぼ同様である。

(なお、C層の地下水は被圧地下水であり、上記のC層の地下水位は、大気圧の下での地下水位である。)

(ウ) B層は、粘土と砂などが混在する上、柳島取水地付近では、B層の粘土層がなく、又は粘土層があったとしても極めて薄く、A層とC層の地下水が混ざり合っているところがあると推測される。

B層の粘土層が存在しないか又は極めて薄いことは、乙第1号証の9頁上部の図において、柳島取水地付近のB層のA層及びC層との境界面が破線で表示されていること(これはB層の存在が十分に確認できなかったことを示す。)、乙第9号証により、柳島取水地におけるB層の粘土層の厚さが2m程度と認められること、乙第46ないし第53号証の古地図などからうかがわれるように、柳島取水地は、〇〇川と◎川に挟まれた地区に位置するが、同地区では昔から洪水が頻発し、その過程で地形が変遷して川幅が狭くなり、現在の◎川の形状となったものであり、幅員の狭い河川においては、流れが速いため沈殿する粘土の量は少なく、また、頻繁に洪水が発生すれば粘土が厚く沈殿するまでの間に上流から新たな砂利が流れ込むため、粘土層は形成されにくく、粘土層が存在するとしても、それはレンズ状(斑状)になっていると考えられることから裏付けられる。

(エ) 柳島取水地及びその南西もしくは西側に広く分布している鮎養殖場での強力な取水によって、周囲の地下水は、柳島取水地方向へ流れる。柳島取水地での取水は、27年間の長期にわたっており、その間に周辺の地下水の流れにつき同取水地に向かう水道（みずみち）が形成されていると推測される。

(オ) 以上により、第1号事件申請地において汚濁、汚染されたA層の地下水は、柳島取水地、■■■周辺地域、第3号事件申請地及び◆◆周辺地域へ移動し、それは夏期において顕著である。そして、かかるA層の地下水は、柳島取水地付近でC層の地下水と混ざり合うため、C層の地下水まで汚濁、汚染させることとなる。

また、第3号事件申請地において汚濁、汚染されたA層の地下水は、◆◆周辺地域に移動する。

これら各地のA層における地下水位の差はわずかで、汚濁、汚染に係る地下水の他の場所への移動は緩慢であるため、到達先の汚濁、汚染は長期にわたる。

地下水が水道水として利用されるためには、当該地下水は「清浄」なものでなければならず、また、水道により供給される水は、外観上はほとんど無色透明でなければならない。さらに、専用水道は、人の飲用、炊事用、浴用そのほか人の生活の用に供されるものであるため、これらの用途にふさわしい水質が保持されなければならず、水道法に基づく水質基準に関する省令（平成15年5月30日厚生労働省令第101号）によれば、水道水が有すべき性状として、色度5度以下、濁度2度以下であることが求められており、汚濁水は、これらの要件を満たさず、飲用、炊事用等に供されるものとして不適切である。

イ 地下水の枯渇のおそれ

(ア) 第1号事件申請地の掘削面積は5318㎡であり、南北に最も長い延長は約90m、東西に最も長い延長は約115mである。第3号事件申請地の掘削面積は3673㎡であり、南北に最も長い延長は約145m、東西に最も長い延長は約65mである。

(イ) 第1号事件申請人の埋め戻し計画では、粗い石の山土で埋め戻すとのことであり、第3号事件申請人の埋め戻し計画では、過去に申請地付近に堆積している建設残土で埋め戻すとのことであるが、いずれにしても、埋め戻し土は、本件各申請地の地下にもともとあるA層の地質とは透水係数が異なるため、地下水の移動方向を変化させて、地下水の移動方向から外れた地域に地下水の枯渇を生じさせる。

また、埋め戻し後のてん圧により、地盤強度を高め、地下水の流れを遮断して、背後地域の地下水を枯渇させる。

ウ 地下水の塩水化のおそれ

(ア) ○○川では、本件各申請地よりも上流にあたる位置に徳島県企業局が設置した塩水遮水壁が存在しているが、これは、地下水を利用する工業用水の塩水化を防止するため、○○川の河床下の砂礫地盤を浸透してくる塩水を、工業用水の取水管設置箇所より下流において遮断するために設置されたものであり、これは、河床の砂礫層中に10mの深さで設置されている(乙第57号証)。このことは、A層においては、この場所まで塩水が遡上することを意味している。

なお、C層においては、塩化物イオンの濃度が、阿南市e町で5000mg/Lを、横見町及び柳島町で1000mg/Lをそ

れぞれ超え、d町及びb町付近でも飲用水基準の目安となる200mg/Lに達しているとする資料もあり、塩水化が内陸部まで進行していることがうかがわれる。

(イ) このような状況において、上記のように本件各申請地において透水係数の異なる土砂を採取跡地の埋め戻しに使用すれば、当該地下水の下流域に地下水の到達が困難となる地域が生じ、相対的に塩水遡上の力が強くなって塩水化が生じる。

(ウ) また、砂利採取跡地を埋め戻す前にそこに溜まった地下水を排出する必要があるが、継続して流入してくる地下水の排出量は掘削容積を上回るものとなるため、周囲の地下水が集水され、周辺の地下水位が低下し、塩水を呼び寄せて地下水を塩水化する。

エ 砂利採取による地下水異常の先例

地下水の取水による影響は、一般に半径500mないし1500mの範囲に及ぶとされているが、過去の〇〇川南岸における砂利採取による地下水の汚濁、汚染、枯渇及び塩水化の実例として、次の例があり、これらの例から、砂利採取が地下水に与える悪影響は、砂利採取場から少なくとも490mの範囲にまで及ぶことが明らかである。

(ア) 第3号事件申請地の隣接地で過去に行われた砂利採取により生じた地下水異常

① Aによる前記2(4)の砂利採取開始から4か月ほど経過して、約350m下流のa町☆☆☆☆××××番地×D方で、地下水が生活に必要な量をまかなえない程度にまで減少したことがあった。

平成15年7月30日には、同人方で、以前(平成14

年6月3日)には検出されなかった大腸菌群が検出され、また、一般細菌、硝酸性窒素、亜硝酸性窒素及び塩素イオンの値が上昇した。

- ② Aによる同砂利採取後の平成16年4月ころ、砂利採取場から約240m離れた阿南市横見町**××番地E方で、洗濯及びトイレの水洗に利用している地下水に砂利が混入していることが発見されたため、同人方では砂利除去のためのフィルターを設置した。
- ③ Aによる同砂利採取後、砂利採取場から300m離れた同市横見町@@××番地×F方で、庭木用と自動車洗車用に使用している地下水が汚濁するようになった。
- ④ Aによる同砂利採取の行われた後の平成15年以降、砂利採取場から450m離れた横見町††××番地×G方で、飲用に供していた地下水が枯渇したため、柳島専用水道を引き込み飲用とし、その後は、地下水を洗濯と風呂用としてのみ使用している。
- ⑤ 砂利採取場から490m離れた横見町◇◇◇×番地×H方で、モーターにより地下水をくみ上げ風呂水及び洗濯に利用していたが、Iによる砂利採取開始後の平成13年ころからモーターを稼働しても地下水をくみ上げることができなくなった。
- ⑥ Aによる同砂利採取開始後の平成14年から15年にかけて、砂利採取場から290m離れた横見町◇◇◇××番地J方で、飲用及び風呂用に使用していた地下水から大腸菌が検出されると同時に塩分濃度が上昇し、飲用水を柳島専用水道に変更した。

(イ) 平成7年10月から同8年10月までKが阿南市b町で実施した砂利採取により、平成8年に、そこから東方約400mの地点にあるX運送有限会社の事務所で地下6mないし7mの深さから取水している飲用地下水に砂が混入し始め、また、大腸菌群が検出されたため、飲用を断念した。

オ 予想される地下水の被害

■■■周辺地域及び◆◆周辺地域には、A層の地下水を飲用等生活用に取水している住宅があり、■■■周辺地域には、A層及びC層の地下水を利用する養鰻場とアメゴ養殖場があり、また、柳島取水地でC層から採取された地下水は、1286人の住民が上水道として利用しているが、前記の機序により、第1号事件申請地での砂利採取は、■■■周辺地域、◆◆周辺地域及び柳島取水地の地下水を汚濁、汚染、枯渇又は塩水化させてこれを利用できなくさせ、第3号事件申請地での砂利採取は、◆◆周辺地域の地下水を汚濁、汚染、枯渇又は塩水化させて、いずれもそれらを利用できなくさせる。

カ 地盤軟弱化による建築物への影響と人への危害

- (ア) 第1号事件申請地の約6mないし7m北東にはL方住宅が、その東隣にはM方住宅が存在する。
- (イ) 第1号事件申請地付近一帯の地質は、安息角（堆積した土砂の斜面が崩れ落ちないで安定している場合の斜面と水平面とが形成する最大角）の小さい砂利である。
- (ウ) 第1号事件申請地における砂利採取後、その跡地を埋め戻す前の地下水の排出によって、その周辺の地下水位が低下し、周辺地盤に圧縮沈下が生じるほか、地下水とともに細かい砂質土も流出して、これも周辺の地盤沈下の原因となる。

(エ) また、前記のとおり、山土による埋め戻し及び圧縮により、埋め戻し場所の地盤強度が高まり、周辺土地の地盤との不均衡が生じる。

伏流水の多い地質では、均等に伏流水の通水がある場所に部分的な地盤強固部分が出現することで、同所を通過していた地下水が周辺地盤に流れ込み、これを軟弱化させる。

平成16年8月の台風10号による増水に際し、第3号事件申請地の隣接場所（過去2回の砂利採取及び埋め戻しが行われた場所の近く）で〇〇川周辺の伏流水がA層を通じて噴き出す現象が観測され、M方の北にある〇〇川堤防の法裾（のりすそ）では漏水も確認された。以上により本件各申請地周辺が伏流水の多い地質であることが明らかになった。

(オ) 以上のことから、第1号事件申請地の砂利採取は、L方やM方の住宅に、地盤沈下又は地盤軟弱化による家屋倒壊等を生じさせる蓋然性が高い。

(カ) 実際、第1号事件申請地から50mほど下流域にあるN方住宅の西側で平成元年ころ掘削が行われた際、同人方において湧水が生じ、倉庫に亀裂が生じたことがあった。

(キ) 家屋が倒壊すれば、そこに住んでいる人たちの生命、身体に危害が及ぶことになる。

第3 裁定委員会の判断

1 地下水の汚濁及び汚染のおそれについて

(1) 汚濁のおそれについて

処分庁は、本件各申請地において砂利採取が行われると、掘削により地下水に汚濁（微細な土砂の粒子が水に混入した状態）を生じさせ、これによりその周囲での地下水の利用をできなくさせると主

張する。

しかし、職第1号証の2により地下水についての専門的知見を有すると認められるYが作成した意見書（職第1号証の1。以下「Y意見書」という。）によれば、当該地区の地層（A層）は、礫まじりの砂質であるため（乙第1，第9号証），いわゆる「みずみち」のない限り，懸濁物質の大部分は短距離でろ過されて清浄化されるし，仮に，「みずみち」があったとしても，一般的には，砂利採取地点から50m程度離れた井戸に汚濁が生じる可能性は小さいというのであり，この知見なし判断の信頼性及び妥当性を左右するに足りる証拠はない。

ところで，乙第21，第67号証によれば，Kが平成7年10月から阿南市b町で砂利採取を実施した際，採取場から東方約400mにあるX運送有限会社事務所において，井戸水に，1か月余りの間，砂が混じったことが認められ，また，乙第28，第44号証及び審理の全趣旨によれば，Aにより平成14年3月から第3号事件申請地の隣接地で砂利採取が行われた後，そこから240m離れたE方及び300m離れたF方でそれぞれ井戸水に汚濁が生じたことが認められる。これら汚濁の事例は，砂利採取との因果関係について，時期的近接性以外に確たる証拠がないというべきであるが，そのことはさておくとしても，甲イ第11，甲ロ第9号証によれば，X運送では，その後も従前どおり井戸水を利用してきた事実が認められ，また，E方とF方についても，汚濁により地下水を利用できなくなったとまでは認められないのであって（乙第28号証），これらはいずれも受忍限度を超える程の汚濁が生じた事例と認めることはできない。むしろ，処分庁の認可により〇〇川下流南岸で行われた砂利採取は，最近10年間に限

っても20件を超え（争いのない事実），〇〇川下流域では従来から井戸を利用する住宅が多かったこともうかがわれる（乙第2，第28号証及び審理の全趣旨）のに，処分庁の把握している砂利採取による地下水汚濁の苦情事例が上記の程度であったことにかんがみると，当該地区において地下水の汚濁は広がりにくいとのY意見書の前記判断は，合理的根拠を有し，相当といえることができる。

しかるところ，審理の全趣旨によれば，井戸水を飲用に供する住宅で第1号事件申請地に最も近いO方（後記のN方と同じ）は同申請地からおよそ50m離れており（ただし，乙第66号証によれば，O方では，柳島専用水道も利用していることが認められる。），また，井戸水を飲用に供する住宅の中で第3号事件申請地に最も近い住宅がどの住宅であるかを特定するのは困難というほかないものの，当該住宅は同申請地から少なくとも50m以上離れていることがうかがわれるのであるから，Y意見書の前記知見なし判断に照らせば，本件各申請地における砂利採取が周囲の井戸水に汚濁を生じさせる可能性は低いといえることができるし，万一これに汚濁が生じたとしても，飲用に適さない程度が長期間継続して受忍限度を超えるというべき事態にまで立ち至ることは，過去の事例にかんがみても，およそ考え難いといえるべきである。

以上によれば，本件各申請地における砂利採取が地下水汚濁を生じさせ，その周囲での地下水の利用をできなくさせるとの処分庁の上記主張は採用することはできず，他に当該主張事実を認めるに足りる証拠もない。

（2）大腸菌等細菌による汚染のおそれについて

処分庁は，本件各申請地において砂利採取後に使用する埋め戻し

土が大腸菌等細菌に汚染されているときは、これが地下水を汚染させ、周囲での地下水の利用をできなくさせると主張する。

しかし、そもそも本件各申請地で使用される予定の埋め戻し土が大腸菌等細菌に汚染されているとする証拠は存しない。

したがって、その点において既に処分庁の主張を採用することはできないというべきであるが、仮に、本件各申請地での砂利採取ないし埋め戻しの際に、地下水につき大腸菌等による汚染が生じたとしても、前記（１）に示したＹ意見書の知見によれば、地下水中の大腸菌等の細菌類も、砂層でろ過されるという物理的な観点からは懸濁物質と同等なものであり、Ａ層通過の際のろ過作用により短距離の間に除去されるものと考えられるから、これが周囲の井戸（前示のとおり最も近い井戸でおおよそ５０ｍ離れている。）の水を汚染する可能性は低いといえることができる。ちなみに、この判断は、建築基準法施行令３４条が、くみ取便所の便槽は、原則として井戸から５ｍ以上離して設けなければならないと定めていることから裏付けられる。

ところで、乙第２３、第８０号証によれば、前記のとおり平成１４年３月から同１５年３月まで第３号事件申請地の隣接地でＡが砂利採取を行った後である同年７月３０日、その砂利採取地から約３５０ｍ離れた横見町地区内のＤ方（Ｐ方と同じ）の井戸の水に大腸菌群が検出されたこと、翌年には同じ井戸の水に一般細菌が検出されたことが認められ、また、乙第３３、第４４号証によれば、平成１５年中には、砂利採取地から約２９０ｍ離れた同地区内のＪ方でも井戸水に大腸菌群が検出されたことが認められ、さらに、乙第７９号証によれば、平成１７年３月３０日、同地区内のＱ方（乙第３３号証添付図面によれば、同人方は、Ｄ方、Ｊ方より前記砂利採取

地から遠いと認められる。)の井戸水においても、水質基準値を超える一般細菌が検出されたことが認められる。

しかし、これら3件の事例については、前記砂利採取との時期的近接性が認められるとしても、そのことのみから前記砂利採取との因果関係を肯認し得ないことはいうまでもない。むしろ、これらの事例が前記砂利採取地の周囲、周辺に多数存在すると推測される井戸のうちのごく一部についてのものに過ぎないこと、前記砂利採取地に大腸菌等の汚染の原因があったとの事実をうかがわせる証拠は全く存しないこと及びこれら3事例中、前記砂利採取地に最も近いJ方でも同採取地から約290m離れており、前示のY意見書に示された知見ないし建築基準法施行令34条の前提となる知見に照らし、同採取地から大腸菌等による汚染がこれらの住宅付近まで到達したとはおよそ考えにくいことにかんがみると、これらの事例が前記砂利採取によって生じたものとは到底認めることができない。したがって、これらの事例は、処分庁の上記主張を検討する上で、参考とするに足りない。

以上によれば、本件各申請地における砂利採取が大腸菌等細菌による地下水汚染を生じさせ、周囲で利用する地下水を汚染させるとの処分庁の上記主張を採用することはできず、他に当該主張事実を認めるに足りる証拠もない。

(3) 金属による汚染のおそれについて

処分庁は、埋め戻し土が金属に汚染されているときには、これが地下水を汚染させ、周囲での地下水の利用をできなくさせると主張する。

しかし、本件各申請地において埋め戻し土として使用される予定の土が金属（健康に有害な金属類）で汚染されているとの前提

事実を裏付ける証拠はない。

かえって、第3号事件申請地での埋め戻しに使用予定の建設残土については、環境計量（濃度関係）の計量証明事業の資格を有する事業所によるサンプル分析の結果、環境省の定める土壌の汚染に係る環境基準（平成3年8月23日環境庁告示第46号）所定の各物質（健康に有害な重金属類を含む。）に関し、いずれもその濃度が当該基準値を下回ったことが認められる（甲イ第10，甲ロ第8号証）。

そうすると、本件各申請地において、健康に有害な金属による汚染発生の具体的な可能性があると認められないから、処分庁の上記主張は採用することはできない。

（4）柳島取水地への影響について

処分庁は、第1号事件申請地における砂利採取ないし埋め戻しによる地下水の汚濁、汚染が柳島取水地にも及ぶ旨主張するが、同申請地から柳島取水地に至る地下水の流れがあるか否かの点はさておき、前記（3）に示したように、有害金属による地下水汚染発生の具体的可能性があると認められないし、汚濁や大腸菌等の細菌による汚染については、万一、これらが生じたとしても、前記（1）及び（2）に示したところから明らかなように、これらが第1号事件申請地からおよそ500m離れた同取水地付近にまで到達するとは考えられないのであるから、処分庁のこの主張は、既にこれらの点からして採用することができない。

しかし、処分庁の次のような主張にかんがみ、念のため、さらに検討を加えることとする。

処分庁は、乙第1号証の9頁上部に示された地層断面図において、柳島取水地近くにおけるB層とA，C各層との境界面が破線で

表示されていること、乙第9号証によれば、柳島取水地における粘土層の厚さが2 m程度と認められること、乙第46ないし第53号証などによれば、かつてはその付近の川の流が速く、沈殿する粘土の量は少なかったはずで、粘土層（B層）は形成されにくく、形成されたとしてもレンズ状になっていると考えられることから、柳島取水地付近ではB層は存在しないか又は極めて薄く、A層とC層の地下水が混ざり合うところがあると推測される旨主張する。

しかし、乙第1号証の9頁上部の地層断面図は、境界面を破線で表示している部分を含めて、A、B、Cの各層をそれぞれ異なる色で表示していることからすると、その境界面の一部を破線で表示する趣旨は、その部分の境界面の位置を明確には特定し難いということにすぎないものと考えられ、その部分のB層が存在しないとか極めて薄いことを意味すると解することはできない。むしろ、同じ乙第1号証の10頁では、B層とA、C各層との境界面は、柳島取水地付近も含めてすべて実線で表示されているし、乙第15号証には、B層が、柳島取水地より上流に位置する〇〇川橋付近まで分布しており、〇〇川橋より更に上流の‡‡、@@などの地域で消滅しているとする記載がある（この点は、乙第1号証の8頁にも引用されている。）。

また、確かに、乙第9号証によれば、B層が柳島取水地付近では比較的薄いことがうかがわれるものの、このことをもってその付近にB層が存在しないところがあると推測することはできないし、B層が薄いとしても、どの程度薄ければA層とC層の地下水が混ざり合う状態が生じるのかを明らかにする証拠もない。

また、B層は、前示のとおり海成堆積の地層であり（争いのない事実）、乙第15号証でも指摘されているとおり〇〇川下流域が海

底にあった時代に形成されたものと考えられ、これが河成堆積の地層であるとする証拠もないから、柳島取水地付近の川の流が速かったことから直ちに所論のようなB層の形成過程を論じることはできないというべきである。むしろ、〇〇川橋より下流に昭和43年に設置された遮水壁及び集水管が周囲の地下水利用に及ぼす影響について論じたものと認められる乙第64号証には、A層の不圧地下水は、不透水層であるB層によりC層の被圧地下水とは完全に分離されているため、A層に設置された遮水壁は、C層からの井戸揚水に影響を及ぼさないと考えられるとの論述がある。これは、作成者不明の文書であるが、上記論述部分は、具体的な地質調査や井戸揚水試験の結果に基づくものであって、一応の信頼性を肯認し得るところ、乙第67号証添付図面などから認められる遮水壁及び集水管と柳島取水地との相互の位置関係などからすれば、柳島取水地付近についてもこの論述の内容が妥当するものと考えられる。

以上のとおり、B層は柳島取水地付近においても存在し、これによりA層とC層の地下水は遮断されていることをうかがわせるに足りる証拠がある一方、これらが混ざり合うところがあることを認めるに足りる証拠は全く存しない。したがって、万一、本件各申請地において汚濁又は汚染が生じ、さらにこれが柳島取水地付近のA層に及ぶことがあったと仮定した場合にも、同取水地において採取しているC層の地下水にその汚濁又は汚染が及ぶおそれがあるということとはできない。

(5) まとめ

以上(1)ないし(4)に説示したとおり、本件各申請地における砂利採取が周囲で利用する地下水や柳島取水地において採取する地下水を汚濁又は汚染させ、これらを利用できなくさせるとする処

処分庁の主張は、採用することができない。

2 地下水の枯渇及び塩水化について

(1) 埋め戻し土による影響について

処分庁は、本件各申請地で砂利採取後に使用される埋め戻し土は、もともとあるA層の地質とは透水係数が異なるため、埋め戻し後のてん圧により地盤強度が高まることにより、地下水流を阻害して、地域によっては地下水の枯渇を生じさせ、また、地下水の到達が困難となる地域では、相対的に塩水遡上の力が強くなって地下水の塩水化を生じさせる旨主張する。

しかし、この主張は、本件各申請地における地下水の水位や流向、あるいはもともとある砂と埋め戻しに使用される予定の土それぞれの透水係数の比較など、具体的な事実とそれを裏付ける証拠に基づくものではなく、抽象的な可能性として地下水の枯渇や塩水化を指摘するにとどまるものである。したがって、埋め戻し土が地下水流をどのようにしてどの程度阻害するものであるのか、それによって地下水の枯渇や塩水化の生じる可能性がどの程度あるのかについても判断することはできないから、処分庁の主張は、この点において既に採用するに足りない。

むしろ、Y意見書は、第3号事件申請地において砂利採取の跡地を充填するのに使用される埋め戻し土（現場に堆積されている建設残土）は、砂礫を多く含む比較的透水係数の高い土砂であり、てん圧によっても透水係数の低下は小さく、これが地下水の流向及び流速に与える影響は軽微であること、第1号事件申請地での埋め戻しに予定されている山土が粘土質以外の一般的な山土であるとすれば、その透水係数は、地下水流を阻害する程度のものではないことを述べており、これらの知見ないし判断の信頼性及び妥当性を左右

するに足りる証拠はない。そして、甲イ第3号証によれば、第1号事件申請人は、同事件申請地における埋め戻しについて、地下水位から下には「荒い石」を、地下水位から上には「良質の山土」を使用する予定であることが認められるから、本件各申請地において埋め戻し土が地下水流に与える影響は、軽微というべきである。

また、仮に、埋め戻し土の透水係数が、地下水流に若干の影響を及ぼす程度のものであったとしても、本件各申請地付近のA層の厚さは10m程度であること、本件各申請に係る砂利採取計画は地表から5mまでの採取及び埋め戻しであること（以上につき争いが無い）、本件各申請地における地下水位は地表からの深さが3mないし5mであること（審理の全趣旨）を総合すると、本件各申請地において砂利採取及び埋め戻しが行われる地層部分は、A層の地下水流が存在する地層の一部を含むにすぎないことになるから、埋め戻しが行われた後も、A層の地下水流の主要な部分は、砂利採取及び埋め戻しによる影響をほとんど受けることなく、砂利採取前と変わらない状態でA層を流れると考えられる。

以上の2点にかんがみれば、埋め戻し土が地下水流に与える影響は、ほとんどないか、あったとしても極めて軽微であるというべきである。

ところで、処分庁は、第3号事件申請地の隣接地において過去2回の砂利採取が行われた各時点の後に、周囲の井戸で地下水が減少、枯渇ないし塩水化が生じた事例を主張し、これを裏付ける証拠を提出する。しかし、Y意見書によれば、地下水枯渇の要因の多くは、広域水系の影響によるものであり、地下水の塩水化も広域的に生じるものであって、限られた地域における砂利採取が地下水の枯渇や塩水化の要因になったとする例は聞いたことが無いというので

あり、かかる知見の信頼性及び妥当性を左右するに足りる証拠はない。そうすると、これらの事例と砂利採取との因果関係を論じるためには、当該地域における降水や河川からの地下水供給量と他の施設の地下水利用量など、広域的な地下水の変動要因についても並行して検討する必要があるが、このような検討に資する証拠資料の提出はなされていないし、そもそもこのような検討をするまでもなく、前記意見書に照らし、これらの事例が砂利採取と因果関係を有するものであった可能性は低いといわざるを得ない。したがって、これらの事例は、処分庁の上記主張を検討する上で参考となるものとはいい難い。

以上によれば、本件各申請地における砂利採取後の埋め戻しが地下水の枯渇や塩水化を生じさせるとする処分庁の主張を採用することはできない。

(2) 地下水排水の影響について

処分庁は、本件各申請地について、砂利採取跡地を埋め戻す前に掘削容積を上回る地下水の排出が行われるので、周囲の地下水が跡地に集まり、塩水を呼び寄せて地下水が塩水化すると主張する。

しかし、この主張は、塩水化についての抽象的な可能性の指摘にとどまり、地下水の具体的な排出量等を主張立証するものではなく、当該地域における地下水供給量や使用量との対比検討もされていないのであるから、本件において検討の対象とするに足りないとはいふほかない。

しかも、Y意見書及び審理の全趣旨によれば、本件各申請地での砂利採取の際には、その採取中も、採取後の埋め戻しの際にも、地下水の排出は行われなことが認められるから、処分庁の主張は、そもそも、その前提を欠くものといわなければならない。

(3) まとめ

以上のとおりであるから、本件各申請地における砂利採取ないし埋め戻しが地下水の枯渇や塩水化を生じさせるとの処分庁の主張は採用することができない。

3 地盤軟弱化等による建物への影響について

(1) 地盤沈下のおそれについて

処分庁は、第1号事件に関して、砂利採取後の跡地を埋め戻す前の地下水の排出によって、周辺地盤の地下水位を低下させ、これにより地盤に圧縮沈下を生じさせるほか、地下水とともに細かい砂質土も流出して、これも地盤沈下を生じさせ、近隣のL方及びM方の各住宅に倒壊等を生じさせる蓋然性が高いと主張する。

しかし、前記2(2)に示したとおり、本件各申請地では、砂利採取跡地を埋め戻す前の地下水の排出は行われないのであるから、処分庁の主張は前提を欠くというべきである。

もっとも、砂利採取に伴う掘削によって、地下水がその跡地に集まるなど、地下水の状態に何らかの影響を及ぼすことは考えられるので、以下更に検討する。

Y意見書及び審理の全趣旨によれば、第1号事件申請地に最も近い住宅であるL方住宅のうち、同事件申請地に最も近い場所は、同住宅の南西の角であり、これは、同申請地の外周線が内側にほぼ直角をなす地点（申請地の北東角と目すべき地点）からおおむね北東の方向へ6mないし7m離れていること、第1号事件申請地で予定されている掘削の方法は、申請地の外周線から内側に保安距離5mを確保した地点から更に内側に向けて傾斜角45度で深さ5mまで掘削するものであることが認められる。

処分庁は、砂利採取が近隣建物に影響を及ぼした事例として、

平成元年ころ、N方の西側土地において掘削（無認可による砂利採取）が行われた際、同人方の倉庫に亀裂が生じたとの事例を主張する。しかしながら、当該倉庫の亀裂の発生が掘削によるとするには、その掘削場所と倉庫との位置関係や掘削深度等を明確にする必要があるが、これらについての証拠資料はなく、いずれも不明である。また、処分庁は、砂利採取による近隣建物の不同沈下を認定した裁判例として、乙第35、第36号証を提出するが、この事例についても、掘削場所と建物との位置関係を明確にする証拠資料はない。むしろ、乙第4号証の添付図面並びに写真ス、セ、タ及びチによれば、N方の事例では、正に倉庫に隣接する場所において掘削が行われたことがうかがわれ、また、裁判例の事例についても、乙第35号証の判決文から「本件現場は、本件土地の西側に隣接しており、本件建物と至近距離にある」こと、乙第55号証（縮尺が明らかでない）から掘削地と建物敷地とが比較的広い範囲で相当近接していることがうかがわれるのであって、いずれも上記のような第1号事件申請地とL方住宅との位置関係とは全く異なることが認められるから、このような事例を参考として第1号事件申請地における掘削がL方住宅に影響を及ぼす可能性について論じるのは不適切というほかない。

他方、Y意見書は、上記のような第1号事件申請地とL方住宅との位置関係等からすれば、同申請地における砂利採取が同人方住宅に危害を及ぼす可能性は考えにくいと述べており、この判断を妨げる証拠はない。

以上の認定判断に照らすと、第1号事件申請地における砂利採取のための掘削が近隣に地盤沈下による危害を生じさせるおそれがあるとは認められず、そのおそれがあるとする処分庁の主張は、採用

することができない。

(2) 地盤軟弱化のおそれについて

処分庁は、第1号事件申請地の砂利採取後の埋め戻しによって、地下水の流れが変わり、地盤を軟弱化させるので、L方及びM方の各住宅に倒壊等を生じさせる蓋然性が高いと主張する。

しかし、処分庁主張のような機序により建物の倒壊等が生じ得るか否かについては、科学的知見に基づく具体的説明を欠くことから、不明というほかなく、処分庁主張のような機序により建物の悪影響を及ぼした事例があるとする証拠もない（前示のN方倉庫の事例がそのような事例に該当すると認めるに足りる証拠もない。）。

のみならず、前記2（1）に示したとおり、砂利採取後の埋め戻しが地下水流に与える影響については、具体的な主張立証がなく、むしろ、その影響は極めて軽微と考えられることも前記2（1）に示したとおりである。

したがって、処分庁の上記主張には根拠がなく、これを採用することはできない。

(3) まとめ

以上のとおり、第1号事件申請地における砂利採取及び埋め戻しが地盤沈下や地盤の軟弱化を生じさせ、近隣住宅に倒壊等の危害を及ぼすおそれがあるとする処分庁の主張は採用することはできない。

4 本件各処分の違法性

以上1ないし3のとおり、処分庁が本件各処分の不認可事由として主張する各事実は、いずれも認めることができないから、本件各処分は、いずれも砂利採取計画を不認可とすべき理由がないのにこれを不

認可とした違法な処分というべきであり、取消しを免れない。

5 利害関係人の意見について

(1) 利害関係人の意見の要旨

地元住民であるR（及び同人代理人S）は、利害関係人として、①本件各申請地における砂利採取は、特に第3号事件申請地における埋め戻し土が建設残土であることなどから、地下水を汚染させるおそれがあるという懸念が地元住民に強いこと、②〇〇川堤防に近い本件各申請地における砂利採取は、〇〇川増水の際に堤防決壊の危険を生じさせること、③第1号事件申請地の使用権原に関する地権者の同意（契約）は、錯誤無効、契約終了又は無断転貸による解除により存在しないことを意見として述べている。しかし、①については、前記1に説示したとおり、本件各申請地における砂利採取ないし埋め戻しが周囲で利用する地下水を汚染させるおそれがあるとは認められないので、ここでは②及び③の各点について、以下に付加して論じることとする。

(2) 堤防決壊の危険について

利害関係人は、これまで地域の砂利採取業者のうち大半は、掘削深度5mの認可条件を守ることなく、深さ10m以上まで掘削しているのであって、〇〇川堤防に近い本件各申請地での砂利採取が認可されると、川砂を積み上げて作られた構造の弱い〇〇川堤防の斜面の延長線より深く掘り下げられる可能性が極めて高く、流域に日本一の日降雨量記録の地を持つ〇〇川の増水時には、堤防が決壊する原因になると主張する。

しかし、砂利採取法によれば、砂利採取業者が認可された砂利採取計画を遵守しないで砂利採取を実施した場合には、処分庁としては、砂利採取計画認可の取消し又は砂利採取の停止命令（同法26

条1号)、罰則の適用(同法45条3号)及び砂利採取業者の登録の取消又は事業の停止命令(同法12条)によって対応すべきこととされているのである。したがって、このような砂利採取法の構造からすると、処分庁が砂利採取業者に対し砂利採取計画を遵守させることは、同計画認可後の監督の問題であると解される。それゆえ、処分庁は、砂利採取計画認可申請に対し、申請している砂利採取業者が掘削深度5mの計画を遵守しない可能性があるという理由で当該申請を不認可とすることは許されないと解されるから、利害関係人の上記主張を本件の審理・判断において検討の対象とはし得ないのである。

ただ、所論のとおり、堤防近くで砂利採取計画に違反して深く掘削が行われる場合には、それが堤防の維持ないし保全に悪影響を及ぼすおそれが生じること、特に第1号事件申請地については、L方住宅に対して悪影響を及ぼすおそれも生じることが懸念される。したがって、処分庁としては、本件各申請地における砂利採取を認可するときには、砂利採取が採取計画を遵守して適正に実施されるように十分な監督を行い、いやしくも計画所定の掘削深度を超える掘削が行われることなどのないよう、また、堤防決壊についての地域住民の不安を解消するよう努めるべきであり、処分庁に対しては、このような配慮を強く求めるものである。

(3) 地権者の同意について

利害関係人は、第1号事件申請地に係る地権者の同意(契約)は、第1号事件申請人に対して同意する意思に出たものではないから錯誤により無効であり、また、しからずとしても本件各処分によりこの契約は終了しており、さらに、地権者は無断転貸を理由にこの契約を解除する意向であるから、第1号事件申請には手続に瑕疵

がある旨主張する。

しかし、砂利採取法が申請地について申請者に実体上の砂利採取権原のあることを砂利採取計画認可の要件とせず、砂利採取計画等に関する規則3条2項7号により「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」を添付することを要求するにとどまるのは、申請に当たってこのような書面の添付もし得ない者を形式審査により排除し、無用な認可処分を未然に防止しようとするものであると解される。したがって、処分庁としては、申請書の添付書面により申請人が当該権原を有すること又はその取得の見込みが十分であることを一応認定できる以上、真実その権原があるか又はその権原取得の十分な見込みがあるかについて実体的に審査する必要はないものというほかない。

してみると、利害関係人の上記主張は、本件の審理及び判断において検討の対象とすることができない。

なお、申請人が、砂利採取の権原を有さず、その取得の見込みもないことが公知の事実又は顕著な事実であって、その点について審査するまでもなく一見明白である場合には、これを不認可の理由とし得るものと考えられるが、第1号事件申請は、そのような場合であるとは認められない。

第4 結論

以上の次第で、本件各処分の取消しを求める申請人らの申請は、いずれも理由があるから認容することとし、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17年5月19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 田 辺 淳 也

裁定委員 平 野 治 生