

公調委平成１７年（フ）第３号・平成１８年（フ）第１号徳島県阿南市横見町地内の砂利採取計画不認可処分及び農地転用不許可処分に対する取消裁定申請事件

併合前の事件名

- １ 公調委平成１７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「甲事件」という。）
- ２ 公調委平成１８年（フ）第１号徳島県阿南市横見町地内の農地転用不許可処分に対する取消裁定申請事件（以下「乙事件」という。）

裁 定

（当事者の表示省略）

主 文

- １ 処分庁が申請人に対して平成１７年６月１５日付け徳島県指令南総第３３７３７号でした砂利採取計画不認可処分を取り消す。
- ２ 「処分庁が申請人に対して以下の（１）ないし（４）でした各農地転用不許可処分をいずれも取り消す」との裁定を求める申請人の申請を却下する。
 - （１）平成１８年１月１６日付け徳島県指令南総第２５９４６号
 - （２）平成１８年１月１６日付け徳島県指令南総第２５９４９号
 - （３）平成１８年１月１６日付け徳島県指令南総第２５９５１号
 - （４）平成１８年１月１６日付け徳島県指令南総第２５９５３号

事実及び理由

第１ 事件関係人の申立て

１ 甲事件

（１）申請人

主文第１項と同旨の裁定を求める。

（２）処分庁

申請人の本件申請を棄却するとの裁定を求める。

２ 乙事件

（１）申請人

処分庁が申請人に対して以下のアないしエでした各農地転用不許可処分をいずれも取り消すとの裁定を求める。

ア 平成18年1月16日付け徳島県指令南総第25946号

イ 平成18年1月16日付け徳島県指令南総第25949号

ウ 平成18年1月16日付け徳島県指令南総第25951号

エ 平成18年1月16日付け徳島県指令南総第25953号

(2) 処分庁

ア 本案前の答弁

主文第2項と同旨の裁定を求める。

イ 本案についての答弁

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 本件に至る経緯

申請人は、平成15年11月10日、徳島県知事に対し、砂利採取法16条に基づく砂利採取計画認可申請（以下「本件認可申請」という。本件認可申請に係る砂利採取を「本件砂利採取」という。）をしたところ、徳島県知事は、平成16年3月3日付けで、これを認可しない旨の処分（以下「前の不認可処分」という。）をした。申請人は、これを不服として、当委員会に対し前の不認可処分の取消しを求めて裁定申請（この申請に係る事件を、以下「前の裁定申請事件」という。）したところ、前の裁定申請事件を審理した当委員会裁定委員会（以下「前の裁定委員会」という。）は、平成17年5月19日付け裁定（以下「前の裁定」という。）によりこれを認容し、前の不認可処分を取り消した。

これに対し、処分庁は、同年6月15日付けで、あらためて本件認可申請を認可しない旨の処分（以下「本件不認可処分」という。）をした。申請人は、本件不認可処分が違法であるとして、当委員会に対しその取消しを求めた。これが甲事件である。

また、申請人は、徳島県知事に対し、本件認可申請と同日である平成15年11月10日に本件砂利採取を実施するための農地法5条1項に基づく農地一時転用許可申請2件、平成16年1月13日に同様の農地一時転用許可申請2件、合計4件の農地一時転用許可申請（以下「本件許可申請」という。）をしたところ、徳島県知事は、本件不認可処分がされたことを理由として、同年3月15日付けで、これらをいずれも許可しない旨の処分（以下「前の不許可処分」という。）をした。

処分庁は、前の裁定後、甲事件の審理中である平成18年1月12日に、前の裁定がされたことを理由として前の不許可処分を取り消し、同月16

日付けで、あらためて本件許可申請につき許可しない旨の処分（以下「本件不許可処分」という。）をした。申請人は、本件不許可処分が違法であるとして、当委員会に対しその取消しを求めた。これが乙事件である。

なお、甲事件と乙事件とは関連するものであるため、当裁定委員会は、甲事件の第3回審理期日（平成18年3月17日）に乙事件を甲事件に併合した。

2 判断の前提となる事実（当事者間に争いのない事実）

（1）本件認可申請・本件許可申請

（本件認可申請）

申請人は、平成15年11月10日、A所有の阿南市横見町〇〇〇×番及び同所××番並びにB所有の同所××番×の各土地（いずれも地目は田で、面積は合計6,491㎡。以下「本件申請地」という。）における本件砂利採取計画について、徳島県知事に対し認可の申請をした。

（本件許可申請）

また、申請人は、同日、本件申請地と、本件申請地への搬出入路に当たるB所有の土地（阿南市横見町〇〇〇×番×の一部、同所××番×の一部、同所××番×の一部及び同所××番×の一部。いずれも地目は田で、面積は合計836㎡。）について、農地法5条1項に基づく農地一時転用許可を徳島県知事に申請し、また、平成16年1月13日、後記（4）の本件残土置き地（同所××番×、××番×、××番×、××番×の前記部分の各残部とB所有の同所××番×。いずれも地目は田で、面積は合計6,223㎡。）と前記搬出入路としての申請から漏れていた土地（B所有の同所××番×。地目は田で面積は568㎡。）について、徳島県知事に対し、農地法5条1項に基づく農地一時転用許可の申請をした。

（2）前の不認可処分・前の不許可処分

（前の不認可処分）

徳島県知事は、平成16年3月3日、本件認可申請に対し、本件砂利採取が周囲で利用する地下水に汚濁、枯渇、塩水化等を生じさせる可能性を否定し得ないこと等を理由として、徳島県指令河第3112号で、認可しない旨の処分をし、申請人に通知した。

（前の不許可処分）

また、徳島県知事は、同月15日、本件許可申請に対し、前の不認可処分の結果、農地法5条2項3号所定の「申請に係る農地のすべてを当該申請に係る用途に供することが確実と認められない」場合に該当することを理由として、許可しない旨の処分をし、申請人に通知した。

(3) 前の裁定申請事件

申請人は、平成16年4月30日、前の不認可処分は違法であるとしてその取消しを求めて当委員会に裁定を申請した（前の裁定申請事件・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取消裁定申請事件）。

前の裁定委員会は、これを審理した結果、徳島県知事が前の不認可処分の理由とした各事実（周囲で利用する地下水の汚濁、枯渇、塩水化等のおそれ）をいずれも認めることができないから、前の不認可処分は違法であるとして、平成17年5月19日、これを取り消す裁定（前の裁定）をした。

(4) 建設残土の堆積に関する事実

申請人は、前記（1）の本件認可申請・本件許可申請に先立ち、本件砂利採取後の埋め戻しのためのものであると主張する建設残土（以下「本件建設残土」という。）を、本件申請地の隣接地であり、平成14年に実施した砂利採取の跡地でもある土地（以下「本件残土置き地」という。）に搬入して堆積したが、徳島県の砂利採取所管部局及び農地転用所管部局では、この事実を本件認可申請・本件許可申請の前から把握していた。

そして、前の裁定申請事件の第1回審理期日（平成16年7月21日）に徳島県知事が陳述した答弁書には、前の不認可処分の理由として、本件建設残土の堆積が農地法等に違反する旨の主張部分があった。このため、前の裁定委員会は、徳島県知事に対し、この主張部分が砂利採取計画不認可の理由になるとする法的根拠について明らかにするよう求めたところ、同知事は、平成16年10月25日付け釈明書で、「農地法違反、阿南市条例違反の事実、直接的には不認可要件に該当する事実ではないが、地域住民の意見を十分に考慮すべき立場にある行政としては、付近住民の不安を煽っている要因については、不認可要件を検討するにあたり参考事情として述べたものである。」旨回答した。前の裁定委員会は、更に同年11月15日の審理期日において、徳島県知事に対し、「参考事情」とは、当該事情につき、不認可処分の理由の一部として斟酌したということなのか、単に背景として調べただけなのか明らかにするよう求めたところ、同知事は、同年12月13日付け釈明書で、「農地法違反、阿南市条例違反の問題を考慮して不認可としたものではない。裁定委員会に説明する際の事情として論じたに過ぎない。」旨回答した。

ところが、その後、前の裁定申請事件が係属中であった同月22日、徳島県知事は、本件建設残土を堆積している事実が農地法に違反するとして、申請人に対し、同法83条の2及び農業振興地域の整備に関する

法律15条の3に基づき、平成17年3月31日を期限として、本件建設残土を撤去して本件残土置き地を農地に復旧することを求める原状回復命令を発した。この事実は、前の裁定申請事件の審理（審理終結は、同年4月7日の第6回審理期日）においては主張されなかった。

（5）本件不認可処分・本件不許可処分

（徳島県事務委任規則の改正）

砂利採取計画認可申請及び農地転用許可申請に係る処分に関する徳島県知事の権限は、徳島県事務委任規則の一部を改正する規則（平成17年徳島県規則58号）により、平成17年4月1日から処分庁に委任された結果、本件認可申請及び本件許可申請に係る処分に関する事務も、同日以降、処分庁に委任された。

（本件不認可処分）

前の裁定により前の不認可処分を取り消された処分庁は、平成17年6月15日付けで、あらためて本件認可申請につき認可しない旨の処分（本件不認可処分）をし、これを申請人に通知したが、その不認可の理由は、「平成17年5月27日付け農調第82号によると、本件申請人は農地法違反者であって、同法第83条の2の規定に基づく原状回復命令が履行されない限り、採取権原の有無にかかわらず農地転用を許可しないとのことであり、本件採取計画に従った採取を実施することができないため。」というものであった。その理由中にいう「平成17年5月27日付け農調第82号」とは、徳島県農林水産政策課農地調整室長作成の同県河川課河川管理室長あての文書（以下「農調第82号」という。）であって、その内容は、「隣接する農地への土砂の違法堆積について農地法第83条の2の規定に基づき原状回復命令を発しており、この命令が履行されない限り、権原取得の如何に関わらず、当該申請地についても農地転用は許可しない。」というものである。

（本件不許可処分）

申請人は、本件不認可処分が違法であるとして当委員会に対しこれを取り消す裁定を求めたが（甲事件）、処分庁は、その事件の係属中である平成18年1月12日付けで「公害等調整委員会（以下「公調委」という。）の裁定により農地転用不許可処分の前提となる砂利採取計画不認可処分が取り消されたため。」との理由で前の不許可処分を取り消し、同月16日付けで、「（申請人は、）農地法第5条の規定に違反し、許可を受けることなく、無断で農地に土砂を違法堆積しているばかりか、農地法第83条の2の規定に基づく原状回復命令にも従わず違法状態を継続しており、農地法第5条第2項第3号に規定する『申請に係る農地

を農地以外のものにする行為を行うために必要な信用があると認められないこと』に該当し、『申請に係る農地のすべてを当該申請に係る用途に供することが確実と認められない』ため。」との理由で、あらためて本件許可申請につき許可しない旨の処分をし、これを申請人に通知した。

3 申請人の主張

(1) 甲事件関係

本件不認可処分は、次の各点から違法であり、取り消されるべきである。

ア 本件不認可処分は前の裁定の拘束力に違反する

前の不認可処分は前の裁定により取り消されたから、処分庁は、鉱業等に係る土地利用の調整手続等に関する法律44条1項により前の裁定に拘束され、極めて例外的な特別の事情がない限り、本件認可申請を認可すべき義務があるが、本件不認可処分には、かかる特別の事情があるとは言えない。したがって、本件不認可処分は、前の裁定の拘束力に反する違法なものである。

イ 本件不認可処分は法的根拠を欠き具体的理由がない

本件不認可処分は、申請人が農地法違反者で、農地部局が農地の原状回復命令が履行されない限り農地転用は許可しないとしているとの理由でされたが、この理由は、砂利採取法及び国の定めた砂利採取計画認可準則等に不認可事由として規定されていない。また、本件不認可処分の根拠とされた「農調第82号」は、申請人が農地法違反者であると評価される具体的な事実関係等が明らかにされていない。

ウ 本件不認可処分の理由は信義則に反する

処分庁が本件不認可処分の理由として主張する「申請人による本件建設残土の堆積が農地法違反である」とする点は、既に徳島県知事が前の裁定申請事件で同様の主張をしながら、それが不認可事由に該当する事実ではないと明確に釈明していたのに、前の裁定で前の不認可処分が取り消されるや、突如として農地法違反の点を理由として不認可処分を行うことは、信義則に反し許されない。

この農地法違反の点については、本件認可申請が認容されていれば本件建設残土を本件砂利採取の埋め戻しに使用することによって解消し得たはずのものであって、徳島県知事が自ら行った違法な前の不認可処分の結果として生じた農地法違反状態であるから、むしろ知事の責任において解消すべき問題であり、少なくとも、その違法状態の責任を、本件不認可処分により申請人に負わせるべきではない。

(2) 処分庁の乙事件に係る本案前の主張に対する反論

ア 本件不許可処分に対する不服申立ての管轄

砂利採取を行うための農地転用許可申請が不許可とされた場合には、当該申請人は、農地法 8 5 条 6 項に基づき公調委に不服裁定申請できると解すべきである。砂利採取のための農地転用を不許可とする処分は、当該土地における農業を保護するために不許可とするのであるから、当該処分に対する「不服の理由」も、必然的に、農業ないし農地法の趣旨目的と「砂利採取業との調整に関するもの」とならざるを得ないからである。

このように解さなければ、砂利採取不認可に対する不服申立ては公調委の裁定申請手続に、農地転用不許可に対する不服申立ては行政不服審査法に基づく不服申立手続によることとなり、実質上、砂利採取のための農地転用が許可されるべきか否かの判断が各機関によって相違する結果となる危険があるほか、申請者にとっては、同じ論点について二重の手続負担（区別の基準が不明確なことに起因する手続選択の難しさによる負担も加わる。）を強いられることとなり、不合理である。したがって、砂利採取認可・不認可と砂利採取のための農地転用許可・不許可の判断は、本来統一して行われるべきである。

本件許可申請は、砂利採取業を行うために、関係農地を砂利採取地、搬出入路ないし埋め戻し用残土置地として利用することを目的として行われたものである。処分庁による本件不許可処分の理由は、申請人が、砂利採取業を適切に行い、その完了後に農地として復原することが確実とは認められないとするものである。したがって、本件不許可処分の理由が、砂利採取業との調整に関するものであることは明らかというべきである。

また、処分庁は、農地法 8 5 条 6 項について、不許可処分の理由が土地の利用の優先性に関するものである場合にのみ公調委に管轄がある趣旨だと主張するが、同項は「不服の理由が」鉱業、採石業又は砂利採取業との調整に関するものであるときと規定しているのであり、「不許可の理由が」とは規定していない。

以上のとおり、本件不許可処分に対する申請人の不服申立ては、公調委に管轄がある。

イ B の賃貸借契約解除及び本件許可申請の取下げの効力

B 作成名義の賃貸借契約解除の通知書（乙第 3 4 号証の 1）及び本件許可申請の取下願（乙第 3 5 号証の 1 ないし 4）は、B 本人の意思に基づき作成されたものではない。仮に、それらが外形的に同人が意

思表示をしたものと評価されるとしても、解除・取下げの真意なくしてなされた意思表示であるから、錯誤により無効である。また、これら解除・取下げの意思表示は、農業委員会職員の説明により同人がそのような内容のものではないと誤信して署名捺印したものであるから、同人は詐欺によるものとしてこれらの意思表示を取り消した。

よって、上記の解除・取下げの効果は生じていない。

(3) 乙事件の本案に係る主張（本件不許可処分の違法性）

本件不許可処分は、次のとおり違法であり、取り消されるべきである。

ア 本件不許可処分は不許可とすべき理由がない

処分庁は、申請人が農地法5条に基づく許可を受けることなく農地に土砂を堆積していること及び同法83条の2の規定に基づく原状回復命令に従わず違法状態を継続していることが、同法5条2項3号所定の「申請に係る農地を農地以外のものにする行為を行うために必要な信用があると認められないこと」から「申請に係る農地のすべてを当該申請に係る用途に供することが確実と認められない場合」に該当し、また、同項6号に定める一時農地転用利用につき「その利用に供された後にその土地が耕作の目的に供されることが確実と認められないとき」に該当すると主張するが、次の事実によれば、この主張は失当である。

(ア) 申請人の農地法違反についての認識

申請人は、本件残土置き地について、平成14年の砂利採取による一時転用許可の期間が残存していると誤解して、本件認可申請・本件許可申請に先立ち、本件砂利採取の埋め戻しに使用するための本件建設残土を搬入した。しかし、この期間が既に経過しているとの指摘を受けたため、申請人は、平成16年1月13日、本件残土置き地を本件砂利採取の埋め戻し用土の仮置き地として一時農地転用許可を申請した。

(イ) 本件建設残土の量

平成12年砂利採取の跡地であるC所有の阿南市横見町〇〇〇××番×の土地上に保管されているのは、平成14年の砂利採取地から取り除いた表土であり、申請人は貴重な農業用資産である表土を同砂利採取地の所有者に返還する義務があるが、処分庁の違法な不許可処分によりその義務を履行できないでいる。

処分庁は本件建設残土が膨大であると主張するが、上記の表土を除くと、処分庁の主張によっても、本件建設残土の量は約17,597㎡である。

(ウ) 申請人には農地転用事業を行う信用がある

申請人は、本件砂利採取計画の認可及び農地転用許可を受けた場合には、本件許可申請に係る土地を、本件砂利採取、本件砂利採取のための搬出入路及び埋め戻し用残土の仮置き地として利用することが明らかであり、許認可を受けながらこれら以外の用途に利用することなど到底あり得ないし、本件砂利採取が終了したときには、農地として原状回復することは、申請人による平成12年及び同14年の過去2回の砂利採取（平成14年の砂利採取は申請人の父であるC名義）の実績を見ても明らかである。

(エ) 申請人は本件建設残土の堆積を解消できる

申請人は、本件建設残土のうち、少なくとも9,400㎡は、本件砂利採取後の埋め戻し用土として利用する予定である。また、申請人は、近隣で行われる予定の土地造成工事の埋立用土として、3,000㎡を売却することができ、さらに、a町のX工業跡地の造成に本件建設残土を利用するための土地として、土地所有者との間で、約7,920㎡の土地を賃借している。したがって、これらにより、本件砂利採取の埋め戻し後に本件建設残土が残った場合にも、これを解消し得ることは確実である。

イ 本件不許可処分は信義則違反ないし権利濫用により違法である

上記アの事実に加え、以下の事情を踏まえれば、本件不許可処分は、信義則違反ないし権利濫用により違法と言うべきである。

(ア) 農地転用の標準処理期間の著しい徒過

徳島県では、農地転用許可申請を受けた場合の標準処理期間を概ね7週間程度と定めているが、本件許可申請から本件不許可処分までは、約2年ないし約2年2か月の期間を要しており、県が自ら定めた標準処理期間を著しく徒過している。

(イ) 違法な砂利採取不認可処分の存在

徳島県知事による前の不認可処分は違法であり、違法な処分がなければ、本件認可申請ないし本件許可申請も、認可ないし許可を受けて、適法な砂利採取が実施され、本件残土置き地における本件建設残土も早期に解消されていたはずである。

(ウ) 残土に対する徳島県の対応

徳島県は、本件建設残土の存在を本件認可申請・本件許可申請がされた平成15年11月10日以前から認識していたが、徳島県知事により原状回復命令が発せられたのは、上記各申請から1年以上も経過した平成16年12月22日のことであり、前の不認可処分・前の不

許可処分からも約9か月後のことである。

また、徳島県知事は、前の不許可処分においては、建設残土の存在については一切問題にしていなかった。

したがって、徳島県も、本件認可申請を認可する場合には、農地転用を許可する予定であったはずである。

4 処分庁の主張

(1) 甲事件関係

ア 本件不認可処分の理由

本件不認可処分の理由は、本件許可申請に係る農地転用の許可を欠くことであるが、このことは、農調第82号を根拠とすることに併せて、平成18年1月16日付け本件不許可処分も根拠とすることを追加している。

農地転用の不許可が砂利採取計画不認可処分の理由となることの法的根拠は次のとおりである。

- (ア) 砂利採取計画認可申請には、砂利の採取に係る行為に関し、他の行政庁の許認可その他の処分を受けることを必要とするときは、その処分を受けていることを示す書面又はその処分を受ける見込みに関する書面の添付が必要とされているところ（砂利の採取計画等に関する規則3条2項8号）、本件では農地転用許可の処分を受けることができないため、本件砂利採取計画を認可することはできない。
- (イ) 砂利採取計画の認可制度の直接の目的が災害の防止にあるとはいえず、法が無権原の砂利採取を容認しているものと解することはできないから（公調委平成11年（フ）第3号鹿児島県砂利採取計画不認可処分取消裁定申請事件）、本件不許可処分によって砂利の採取権原が申請人に付与されなかった以上、本件砂利採取計画を認可することはできない。
- (ウ) 農地における砂利採取の取扱いについては、砂利採取計画認可と農地転用許可の各処分は同時に行うべきものとされている。したがって、農地転用許可がされなかった本件では、砂利採取計画は認可することができない。

イ 本件不認可処分に前の裁定の拘束力は及ばない

前の裁定申請事件で徳島県知事が事情として述べたのは、「申請人が農地法違反者であること」であり、本件不認可処分の理由としたのは、「農地転用許可がされないこと」であって、両者は事実が異なるし、また、「農地転用許可がされないこと」の根拠となる農調第82号が発せられたのも、本件不許可処分がされたのも、いずれも前の裁

定申請事件の審理終結後であるから、「農地転用許可がされないこと」を本件不認可処分の理由とすることは、前の裁定の拘束力に反するものではない。

ウ 本件不認可処分は信義則に反しない

前の不認可処分は、農地法違反の事実を理由としていなかったから、これを前の裁定申請事件で不認可理由として追加主張することこそ信義則に反し、かつ他事考慮として許されない。それゆえ、処分庁も前の裁定申請事件においてこれが事情にすぎない旨を断っていたに過ぎず、本件不認可処分は、信義則に反するものではない。

(2) 乙事件に係る本案前の主張

ア 本件不許可処分に対する不服申立ては公調委の管轄ではない

農地法 85 条 6 項は、同法 5 条 1 項の規定による許可に関する処分に不服がある者は、その不服の理由が砂利採取業との調整に関するものであるときは、公調委に対して裁定の申請をすることができると定めているところ、土地利用調整制度設置の趣旨・目的からすると、公調委の審理・判断の対象は、当該土地においていずれの事業による土地利用が優先されるべきかという見地からの判断を求められているものに限られると考えられるから、上記法条の「その不服の理由が砂利採取業との調整に関するものであるとき」とは、本件に関しては、砂利採取業と農業との間で土地利用の優先劣後の調整が争点（本案の判断対象）になっている場合を意味するものと解される。

農地転用許可基準は、立地基準（農地を営農条件及び周辺の市街化の状況から区分して許否を判断する基準）と一般基準（個別の転用事業計画の内容に立ち入って農地転用の確実性などを審査する基準）に分類されるところ、上記の見地からすると、砂利採取のための農地転用が許可されなかった場合の不服申立ては、不許可の理由が立地基準に係るものであるときにのみ公調委の裁定の対象となり、それが一般基準に係るものであるときは、裁定の対象とならないと解される。

本件不許可処分の理由は、後記（3）アのとおり、申請人が農地に土砂を違法に堆積し、原状回復命令にも従わず違法状態を継続していることであって、農地法 5 条 2 項 3 号に定める「申請に係る農地を農地以外のものにする行為を行うために必要な信用があると認められないこと」及び一時転用利用につき同項 6 号に定める「その利用に供された後にその土地が耕作の目的に供されることが確実と認められないとき」という、申請人に属人的な一般基準への該当性を理由とするものであるから、これに対する不服申立ての理由も、これらの点に

についての判断に向けられたものである。

したがって、本件における申請人の乙事件申請の理由は、農地法 8 5 条 6 項所定の「砂利採取業との調整に関するもの」とは言えないので、乙事件申請は却下されるべきである。

イ Bによる農地転用許可申請の取下げ

本件許可申請は、それぞれ申請人と農地の所有者である B 又は A との共同申請であるところ、B は、平成 1 8 年 5 月 1 8 日、本件許可申請の対象である申請人との間の土地についての賃貸借契約・使用貸借契約を解除してその旨を申請人に通知し、また、同月 2 2 日、本件許可申請のうち同人所有地に係る部分を取り下げたため、本件不許可処分のうち同人所有地に係る取消裁定申請は、その前提を欠くことになり、申請の利益が失われ、又は理由のないものとなった。

また、その結果、本件砂利採取は実施不能となったから、本件許可申請のうち残りの A 所有地に係る部分も認容されないこととなった。

よって、乙事件申請のうち、B 所有地関係は却下又は棄却、A 所有地関係は棄却とされるべきである。

(3) 乙事件の本案に係る主張

ア 本件不許可処分の理由

本件不許可処分の理由は、本件建設残土に関する以下の事情により、申請人には農地法 5 条 2 項 3 号に定める「農地を農地以外のものにする行為を行うために必要な信用があると認められないこと」からして「申請に係る農地のすべてを当該申請に係る用途に供することが確実と認められない場合」に該当することであるが、同事情は、同項 6 号所定の農地の一時転用に供する場合における「その利用に供された後にその土地が耕作の目的に供されることが確実と認められないとき」にも該当するので、これを処分理由として追加する。

(ア) 申請人は、本件砂利採取の跡地の埋め戻しのために建設残土を堆積したものではなく、京阪神地方で発生した建設残土を受け入れて本件残土置き地に堆積していたものであるところ、たまたま当該置き地の近隣で砂利採取をすることとなったため、本件建設残土を埋め戻しに利用しようとしたに過ぎない。

(イ) 申請人は、本件許可申請以前から本件残土置き地に本件建設残土を堆積しており、それに対する徳島県の方状回復命令にも従わず、現在も農地法違反状態を継続している。

(ウ) 本件建設残土の量は 1 7, 5 9 7 ㎡と推定される。

申請人の説明によれば、現在阿南市横見町〇〇〇××番×の土地

に堆積する土砂は、平成14年の砂利採取地から取り除いた表土であり、同砂利採取地を農地に復旧するためには、その上にある本件建設残土を撤去するほか、現在同砂利採取地に埋め戻されている建設残土を畦高から1mの深さまですき取り、この表土で埋め戻さなければならないのであるが、そのすき取るべき建設残土の量は、4,620[㎡]と推定される。

そうすると、同砂利採取地を農地に復旧するために撤去すべき建設残土の量は、22,217[㎡]（前記の17,597[㎡]と4,620[㎡]の合計）と推定される。これは、本件砂利採取後の埋め戻しによって解消し得る量を遙かに超えるものであり、しかも、申請人はその解消のための具体的な努力もしていない。

イ 申請人の主張に対する反論

（ア）過去の砂利採取の実績

申請人は、平成12年、同14年の各砂利採取を適正に完了した実績があると主張するが、申請人は、平成12年砂利採取では、その完了を3か月余り遅延させており、平成14年砂利採取では、計画掘削深度を超えて掘削したり、表土を計画外の土地（阿南市横見町〇〇〇××番×の土地）に堆積したり、計画と異なる埋め戻し土を使用したりしており、いずれもこれらを適正に完了したとは言えない。

（イ）本件建設残土堆積の解消の可能性

申請人は、本件建設残土の搬出先・利用先があるから、本件砂利採取後に一時転用農地を農地に復旧する用意があると主張するが、処分庁は、その事実を知らない。申請人は、本件建設残土の搬出に向けた具体的な行動は何もしていない。

（ウ）信義則違反・権利濫用の主張に対して

申請人は、処分庁の本件不許可処分が信義則違反であると主張するが、処分庁が同処分の理由とする事実は申請人の悪質な農地法違反行為であるから、申請人のかかる主張は、クリーンハズスの原則に反し許されない。

なお、本件不許可処分が本件許可申請から時間が長くかかったのは、前の不許可処分の前提であった前の不認可処分が前の裁定により取り消されたため、慎重に検討した結果、職権により前の不許可処分を取り消した上で再審査をし、あらためて本件不許可処分をする必要があったことなど正当な理由があるのであって、不当ではない。

第3 当裁定委員会の判断

1 甲事件について

処分庁は、本件不認可処分の理由は「本件砂利採取に係る農地転用が許可されないこと」であり、それが農調第82号と本件不許可処分によって明らかになった旨主張する。

しかし、まず農調第82号に関して言えば、農地転用が許可されるかどうかは、実際に農地転用許可申請に対する処分がされない限り不確実であり、このことは農調第82号のような行政内部で授受された文書が存在する場合であっても異ならない。言うまでもなく、そこに示された判断には何らの法的拘束力も生じておらず、処分庁がその後にこれと異なる行政処分を行うことについて何らの制約もないからである。したがって、本件不認可処分は、農調第82号の存在を理由とする限りでは、根拠のない違法なものであるというほかない。

次に、本件不許可処分がされたことが本件不認可処分の理由となるかどうかであるが、およそ行政処分は、それぞれその根拠となる法令所定の処分要件を審査して行われるべきものであるから、一方の許認可処分が明示的に他方の許認可処分の要件とされていたり、法解釈上、論理必然的に一方の許認可処分が他方の許認可処分を前提としていると解される場合を除いては、それぞれ独立にその要件を審査すべきであって、そのような関係にないものについて、一方の行政処分が他方の行政処分の理由となると解することはできない。

砂利採取計画認可と農地転用許可とは、それぞれ別個の法目的による許認可処分であり、法令上、砂利採取計画を認可してならないのは、砂利採取法19条所定の事由に該当する場合に限られるのであって、ほかに農地転用不許可が当該事由となるとする定めは存しない。したがって、農地転用不許可を砂利採取計画不認可の理由とすることは許されない。

なお、砂利採取法18条2項に基づく「砂利の採取計画等に関する規則」3条2項8号は、砂利採取計画認可申請書の添付書類として、「砂利の採取に係る行為に関し、他の行政庁の許可、認可その他の処分を受けることを必要とするときは、その処分を受けていることを示す書面又は受ける見込みに関する書面」を定めているが、その「許可、認可その他の処分を受ける見込み」のないことが砂利採取計画不認可の事由となるとは定めておらず、他にそのように解すべき法的根拠もない。

このことは、農地転用許可が砂利採取のための土地利用権原取得のために必要なものであるとしても異なるものではない。砂利の採取計画等に関する規則3条2項7号は、砂利採取計画認可申請書の添付書類として、「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」を定めているが、その趣旨とするところは、そのような書面を添付することもできないような実現可能性のない申請を排除するためのものであって、同書面に関する処分庁の審査権は形式的審査権にとどまり、それが実質的に申請人の砂利採取権原を証するものであるか否かを審査すべき権限を与えているとは解されないから、申請人に実質的に当該農地に係る権原があるとは認められないことを理由として砂利採取計画を不認可とすることはできない。

他に、本件認可申請について不認可とすべき理由はなく、本件不認可処分は、不認可とすべき理由がないのに不認可とした違法があるから、その余の点（本件不認可処分が前の裁定の拘束力に反するか否かを含む。）について判断するまでもなくこれを取り消すべきである。

2 乙事件について

土地利用調整制度は、操業場所が資源の賦存地域に依存し周囲の環境に及ぼす影響も少なくない鉱業、採石業又は砂利採取業の実施が、狭隘な国土の中で各種産業活動が活発なために土地利用も高度な我が国において、一般公益や他産業との間で土地利用に関する調整を要する場面を生じさせることが少なくないことから、あらかじめこのような場面での土地利用における利害対立の調整を図り、もって土地の効率的・調和的な利用を推進して公益に資することを目的として創設されたものである。そして、このような土地利用の調整においては、中立公正の原則の保持と共に専門的、技術的な認定・判断を求められることから、高度の独立性が保障される準司法機関として公調委（制度発足当初は土地調整委員会）を設置して、これを行わせることとしたものである。

このような土地利用調整制度の下での公調委の裁定又は裁定申請の却下決定に不服が存する場合の取消訴訟においては、公調委のこの領域における前記の特質にかんがみ、通常の行政処分の取消訴訟の場合と異なり、その第一審が地方裁判所の管轄ではなく、東京高等裁判所の専属管轄とされている（鉱業等に係る土地利用の調整手続等に関する法律57条）上、その審理においては新たな証拠の提出が厳しく制限されている（同法53条）とともに公調委の事実認定が、いわゆる実質的証拠法則によって裁判所の実事認定を拘束するものとされており（同法52条）、公調委の裁定等が取り消される場合が通常の行政処分の場合に比して著しく制限されているのである。そして、上記のような審級制、証拠の提出制限及び実質的証拠法則は、いずれも準司法機関である行政委員会がした専門性・技術性のある判断事項について、専門的知識経験を有する当該行政委員会の認定判断

を尊重する趣旨によるものである。したがって、ある行政委員会が判断すべき事項であるか否かが問われる局面では、その事項が、当該行政委員会がその専門性に基つき所掌する専門的・技術的事項であるかどうかという観点からこれを判断する必要があると言うべきである。

そして、土地利用調整制度における公調委の判断の専門性・技術性は、上記のとおり鉱業、採石業又は砂利採取業と一般公益や他産業との間における土地利用の調整について判断する点にあるのであるから、鉱業等に係る土地利用の調整手続等に関する法律1条2号に列举されたイ、ロ、リを除く各項目所定の法条に基づく処分に関して、「鉱業、採石業又は砂利採取業との調整に関するもの」について公調委に裁定申請することができる旨定められているのは、これらの処分に係る不服申立てのうち、鉱業、採石業又は砂利採取業と一般公益や他産業との間における土地利用の調整が判断の対象（本案の争点）となる場合を公調委の裁定に委ねる趣旨であると解すべきである。

本件における本案の争点は、本件不許可処分の理由とされた、申請人に「申請に係る農地を農地以外のものにする行為を行うために必要な信用があると認められない」との判断及び一時転用後「その利用に供された後にその土地が耕作の目的に供されることが確実と認められない」との判断に根拠があるかどうかという点であり、具体的には、いずれも、申請人が農地転用違反行為を継続し、原状回復命令にも従わないという申請人の態度の評価が問われているのであって、これは、公調委が専門性を有する土地利用調整の見地からの判断事項ではなく、農地法固有の見地からの判断事項であると言うほかないから、前記のような審級制、証拠提出制限及び実質的証拠法則が適用されるべき根拠もないと言わなければならない、したがって、公調委が裁定すべき対象には当たらないと言うべきである。

以上の次第で、乙事件に係る本件裁定申請は、農地法85条6項所定の「鉱業、採石業又は砂利採取業との調整に関するもの」に該当せず、不適法であるから、これを却下すべきである。

3 結論

よって、本件不認可処分の取消しを求める申請人の甲事件申請には理由があるから、これを認容して本件不認可処分を取り消すこととし、本件不許可処分の取消しを求める申請人の乙事件申請は不適法であるから、これを却下することとし、主文のとおり裁定する。

平成19年2月2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

