

公調委平成14年(フ)第1号青森県津軽国定公園特別地域内の土石採取不許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

本件裁定申請を棄却する。

事 実 及 び 理 由

第1 事件関係人の申立て

1 申請人

処分庁が申請人に対して平成14年10月7日付けでした津軽国定公園の特別地域内における土石採取不許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

本件は、申請人がした自然公園法（平成14年法律第29号による改正前のもの。以下「法」という。）17条3項の規定による津軽国定公園の特別地域内における土石採取許可の申請が許可基準に適合していることを理由として、処分庁が申請人に対してした土石採取不許可処分の取消しを求めた事案で

ある。

1 判断の前提となる事実

次の事実は、証拠（甲2、9号証、乙1、49号証）によって認められる。

- (1) 青森県a郡b町○○○○●●●xxx番所在のc沼は、昭和58年10月25日付け環境庁告示第58号によって指定された津軽国定公園の第2種特別地域の一部である。
- (2) 申請人は、平成14年6月10日、処分庁に対し、c沼のうち9721.67平方メートルについて、法17条3項の規定による露天掘の方法での土石採取の許可を申請した（以下「本件許可申請」という。）。
- (3) 処分庁は、平成14年10月7日付け指令第2741号をもって、自然公園法施行規則（平成15年環境省令第6号による改正前のもの。以下「施行規則」という。）11条14項1号イからハマまでに掲げる基準のいずれにも適合せず、同条15項5号の許可基準に適合しないとの理由で、本件許可申請に係る土石の採取を不許可とする処分をした（以下「本件不許可処分」という。）。

2 本件の争点

本件の主な争点は、本件許可申請に係る行為が、施行規則11条15項5号所定の許可基準に適合するかどうかであり、この点に関する当事者双方の主張の概要は、次のとおりである。

(1) 申請人の主張の概要

本件許可申請に係る行為は、施行規則11条15項5号所定の同条14項1号イ又はロのいずれかの許可基準に適合する。したがって、本件不許可処分には、誤りがある。

ア 上記1号イの基準への適合性について

c沼の水は、周辺農家によって農業用に利用されてきた。しかし、かつては沼面の十数箇所において見ることができた湧水様現象も、10年前後以前から、水の湧き出し箇所が汚泥に塞がれて減ったため、現在ではわずか数箇所にとどまるなど、その水量も極端に減少し、従前のような利用ができていない。平成14年春頃には、必要水量64万立方メートルに対し、c沼の水量は35万立方メートルであって、農業用水が29万立方メートル不足している。

そして、本件許可申請に係る土石採取は、枯渇等の後速やかにc沼への地下水浸透を確保することによって、水源を確保する目的で行われるものであるから、砂利自体の採取をも目的としていても、「水源等の掘替えのため」との要件に合致するものとみるべきである。

なお、近隣農家では数個の井戸を掘り、ポンプでくみ上げた水を利用しているが、水温が低く農業用には適さない。これまでc沼の水が継続して農業用水として利用されてきたことからみても、この水源は今後継続して利用する必要性がある。

イ 上記1号ロの基準への適合性について

c沼は、dに沿って多数存在する沼の一つであるが、これらの沼は、周辺から透過性地層を通じて流れ込んだ雨水がその水源になっていることや周辺農家がこれらの水を農業用水として利用していることにおいて共通している。したがって、土石の採取が慣行的に行われていたか

否かを判断するにあたっては、c沼のみならず周辺沼地における状況をも併せ勘案すべきである。

そして、c沼においては、昭和50年頃A建設ことA'により、平成元年5月地元水利権者代表により、いずれも農業用水確保のために浚渫による土砂の採取が行われた。また、c沼の北約700メートルに位置し第2種特別地域内にあるe沼北側のため池については平成13年に、c沼の北約6.5キロメートルに位置し第1種特別地域内にあるf沼については数年前に、砂利採取が許可され、土石の採取が行われた。

したがって、本件許可申請に係る土石採取は、「農林漁業の用に供するために慣行的に行われるもの」との要件に該当する。

(2) 処分庁の主張

本件許可申請に係る行為は、施行規則11条15項5号所定の同条14項1号イ又はロの許可基準のいずれにも適合しないから、本件不許可処分には誤りはない。

ア 上記1号イの基準への適合性について

c沼には、土砂の堆積を促す流入河川はなく、長年にわたって沼が埋設して浅くなったとの事実はない。また、その水位が低下したとの事実もない。

農業用水は潤沢というほどではないが、水中ポンプやヒューガルポンプ等も順次整備が進み、この10年間以上水不足になった事実もない。

イ 上記1号ロの基準への適合性について

c沼については、かつて農業用水に供するため地域住

民が水門付近の限られた範囲で2メートル程度掻き出していた事実が慣行的にあったところから、平成元年当時、水利権者代表者に対し、東側水門出口付近のごく狭い範囲の浚渫に限り1回だけ許可が出された事実がある。しかし、c沼の本件許可申請のあった区域では、過去一度も浚渫や土石の採取が行われた実績はなく、それらの許可についても、会社に対し出されたこともなければ、範囲が大規模で、工法としても自然環境に大きな影響を与える本件のようなものに対して出されたこともない。

本件許可申請の対象である区域は、自然度も高く保たれ、ニッコウキスゲの自生やカンムリカイツブリの飛来、アオサギの営巣などもあり豊かな自然景観が保たれている。

これに対し、e沼隣接地については、昭和45年頃から地域住民により、農業用水確保のため部分的に深さ1から2メートルのため池の造成が継続的、慣行的に行われてきた実績があったし、f沼についてもe沼と同様の慣行と実績があったほか、津軽地方を襲った波浪により、f沼の堤防が広範囲に決壊し農業用水が流出してしまったとの特殊事情があった。また、e沼とf沼は、g海水浴場の両端に位置し、この四半世紀ほどジープやトラックの乗り入れ等により、自然環境が破壊されていたという事情もある。処分庁は、これらの事情を勘案して浚渫の許可を与えたものであり、その事情はc沼とは異なる。

第3 当委員会の判断

- 1 本件許可申請に係る行為が施行規則11条15項5号所定の同

条14項1号イ又はロの許可基準に適合するか否かについて

(1) 上記1号イの基準への適合性について

申請人は、c沼の水量が10年程前から極端に減少したと主張する。この点、a土地改良区のc沼水系経緯（甲7号証の5の1）には、沼には代掻きまでしか水はなく、普通期は井戸及び仮設ポンプで対応しているが、井戸の水だと冷たいので生育に影響があるとの苦情があったり、仮設ポンプも湧水を利用していて安定的でないためゴミ上げや土砂上げの管理に苦勞するとの苦情がある旨記述されている。また、c沼の水利用者であるBやCがa土地改良区に提出した書面（甲7号証の2、甲7号証の4の1）には、水位の低下等により水利用者が水不足に悩まされている旨記述されているし、申請人の書面（甲11号証）にも、c沼の水量が不足している旨記述されている。しかし、これらの文書は、いずれも、長年にわたる慢性的な水不足やそれによる苦勞を述べたものであって、申請人が主張するように10年程前からc沼の水量が減少したことを述べているものではない。

また、a土地改良区のc沼状況調べ（甲7号証の5の2）には、c沼の総貯水量について、ほ場整備計画時53万3000立方メートル、平成12年調査時35万3437立方メートルとする記述があるが、同改良区工事課次長Dの報告書（乙48号証）によれば、前者は図上計算による推計値であるのに対し、後者は実測に基づく数値であることが認められるから、その記述も貯水量の減少を証明する証拠とはならず、他にも水量の減少を証明する証拠はない。

かえって、証拠（甲7号証の4の1、甲7号証の5の1及び2、乙21ないし24、40、48号証）及び審理の全趣旨を総合すると、c沼には土砂の堆積を促す流入河川は存在しないこと、c沼の貯水量は、昭和53年度に行われたほ場整備事業完了時においても、c沼農業用水の受益面積30.6ヘクタールの水需要を全て賄うには足りず、不足分を井戸水等で賄ってきたこと、その後、昭和61年度の**揚水機の設置に伴って、同受益面積のうち7.4ヘクタールが同揚水機への利用に移行したため、同受益面積は23.2ヘクタールに減少したこと、c沼の水門は、満水時のしみ出しによる周辺の畑への影響に配慮して、余水吐の高さを水門敷きから1.7メートルという最高の高さよりも約0.3メートル下げて管理しており、これを越える水は放流していること、これに伴って、貯水量が若干減少したが、井戸水やポンプによる揚水で補っており、水の供給は足りていることが認められる。したがって、以上の認定事実によると、ほ場整備事業が完了した昭和54年度以降今日までの間においては、余水吐の高さを約0.3メートル下げて管理しているのに伴って貯水量が若干減少したことのほかには、特に水量減少の事実は認められないことになる。

確かに、Cや申請人の書面（甲7号証の4の1、甲11号証）にあるように、地下水を農業に利用することに伴う困難も想定し得るところではあり、また、余水吐の高さを最高の高さよりも下げて管理する前記の理由も理解し得なくもない。しかし、c沼の水量は、もともと、全ての農業用水需要を満たすには足りていなかったのであるし、余水吐

の高さの変更は、用水の管理上の問題である。

既存の水源から供給し得る水量そのものが変化したわけではないのに、水不足を解消したり、余水吐の高さを下げて放流した分を補ったりする目的で掘削を行うことは、水源の拡大にはかならない。したがって、本件申請に係る行為が、「既存の泉源、水源等の掘替えのために行われるものであること」（施行規則11条14項1号イ）との基準に適合するということとはできない。

(2) 上記1号口の基準への適合性について

証拠（甲17号証の1及び2、乙2号証の9、乙27、30、31、41、42号証）及び審理の全趣旨を総合すると、c沼では、平成元年5月頃、農業用水確保のために、東側水門出口付近の狭い範囲について、地元水利権者代表者による深さ約2メートル程度の土石採取が許可されたこと、他方、c沼の北約700メートルにあるe沼やその周辺（第2種特別地域内）では、農業用水確保のためにため池の造成工事が許可を受けて継続的に行われてきたほか、平成13年から15年にかけては、e沼北側のため池で許可を受けて土石の採取が行われたこと、また、c沼の北約6.5キロメートルにあるf沼（第1種特別地域内）では、昭和40年代の後半以降平成11年度までの間、貯水量を確保するための浚渫工事が許可を受けて継続的に行われてきたことが認められる。

もともと、c沼において、A建設ことA'が昭和50年度に許可を受けて砂採取を行ったことについては、A'の証明書（甲4号証）にその旨の記述があるが、その内容は大変抽象的であるし、これまでc沼で土石の採取が行われたこ

とはないとするa土地改良区工事課次長DやBの報告書（乙26、27号証）と対比しても採用することができない。また、Bの報告書（乙27号証）によれば、平成元年5月頃、地元水利権者代表Eが受けた土石採取の許可については、許可条件が厳しかったため実施されないまま終わったことがうかがわれる。

してみると、e沼周辺やf沼では、土石の採取が行われてきた事実が認められるのに対し、c沼においては、そのような事実が認められないのである。また、証拠（乙4、5、19、20、32、42、47号証）によると、上記の各沼のそれぞれの場所において、その動植物や自然環境の自然度や風景価値の程度には差異があるし、行われてきた農林漁業活動の内容やそれがこれら風致に及ぼす影響の程度も異なることがうかがわれるから（甲16号証は、c沼の浚渫工事は、近隣の沼におけるそれと同じくその景観等影響を及ぼすとはないとするが、乙40号証における専門家の意見に対比して採用することができない。）、他の沼で慣行的に行われていたことをもってc沼での土石の採取を認めるべき理由とすることはできないというべきである。したがって、本件申請に係る行為が「農林漁業の用に供するために慣行的に行われるものであること」（施行規則11条14項1号ロ）との基準に適合するということもできない。

- 2 以上に検討したところによれば、本件許可申請に係る行為は、申請人が主張する施行規則11条14項1号イ又はロのいずれの基準にも適合するとはいえず、結局、施行規則11条15項5号の許可基準に適合するとは認められないところ、都道府

県知事は、環境省令に定める基準に適合しない土石の採取行為等を許可してはならないとされている（法17条4項。なお、平成14年法律第29号による改正後の自然公園法では13条4項）から、本件許可申請を不許可とした本件不許可処分には、違法、不当はない。

よって、本件裁定申請は理由がないから棄却することとし、裁定委員全員一致の意見により、主文のとおり裁定する。

平成15年11月17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