

公調委平成22年（フ）第2号 熊本県天草市有明町大浦地先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

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7月22日付けでした砂利採取計画を認可しない処分（熊本県指令産支第25号）を取り消す、との裁定を求める。

2 処分庁

主文と同旨

第2 事案の概要

本件は、申請人が砂利採取法16条に基づいて行った砂利採取計画認可申請に対し、処分庁が不認可処分をしたことについて、申請人が、当該不認可処分は違法であると主張して、その取消しを求めている事案である。

1 前提事実（当事者間に争いのない事実、文中掲記の各証拠及び審理の全趣旨により容易に認められる事実）

(1) 申請人

申請人は、砂、砂利の採取及び販売等を目的として、平成22年4月9日に設立された株式会社であり、同月22日、熊本県知事から砂利採取業の登録（熊本県砂利登録第542号）を受けた者である。（甲4）

(2) 本件裁定申請に至る経緯

ア 申請人は、平成22年5月7日付けで、処分庁に対し、砂利採取法16

条に基づき、おおむね次の内容の砂利採取計画の認可申請（以下「本件認可申請」という。）を行うとともに、熊本県一般海域管理条例（以下「管理条例」という。）3条1項の規定に基づく一般海域内行為の許可申請（以下「本件許可申請」という。）を行った。（甲1ないし3，乙4）

(ア) 採取場所 熊本県天草市有明町大浦地先

(イ) 採取する砂利の種類及び数量 砂 12万0525 m^3

(ウ) 採取の期間 平成22年5月10日から平成23年3月31日

(エ) 掘削する土地の面積 52万 m^2

(オ) 掘削の深さ 平均 0.77m 最大 1.00m

イ 処分庁は、平成22年7月22日付けで、本件認可申請を不認可とする処分（熊本県指令産支第25号。以下「本件不認可処分」という。）をするとともに、本件許可申請を不許可とする処分（以下「本件不許可処分」という。）を行った。なお、これらの処分の理由は、次のとおりである。

（甲2，3）

(ア) 本件不認可処分の理由

- ① 申請された区域における採取可能な海砂利については、既に平成20年度に採取されており、平成22年度に採取できる限度量はない。

熊本県では、平成20年1月に策定した熊本県海砂利採取削減計画（以下「削減計画」という。）により、平成20年度から平成24年度の5年間の採取限度量を定め、その範囲内で海砂利の採取計画を認可してきたところであるが、平成22年4月16日付けで罰金刑が確定した砂利採取法違反事件により平成20年度の県の認可量を約32万3351 m^3 を超えて採取されていたことが判明した。この超過採取量は、平成22年度及び平成23年度の削減計画に基づく有明海域における採取限度量の総和を超えている。（以下、かか

る理由を「本件不認可理由①」という。)

② 申請された区域で砂利の採取を行うことについて、管理条例3条1項の規定による一般海域内行為の許可を得ていない。(以下、かかる理由を「本件不認可理由②」という。)

③ 申請人の砂利採取計画を認可することは、公共の福祉に反する。
申請人の設立時期、財産・施設等の類似性、会社目的の類似性、取引先の類似性等の客観的事実を総合的に勘案すると、砂利採取法違反で罰金刑が確定した砂利採取業者有限会社A(以下「A」という。)が、行政処分を逃れ採取行為を継続するために申請人を設立したと考えるのが妥当である。申請人の砂利採取計画を認可することは、Aの砂利採取を認めることと同義であり、このことは、平成22年7月22日付けでAに行った砂利採取業者登録取消処分の効果が無に帰し、ひいては砂利採取に伴う災害を防止し、砂利採取業の健全な発達に資するという砂利採取法の目的達成に重大な支障となるおそれがあり、公共の福祉に反する。(以下、かかる理由を「本件不認可理由③」という。)

(イ) 本件不許可処分の理由

① 本件不認可理由①と同旨

② 申請された区域で海砂利の採取を行うことについての砂利採取法16条の規定による砂利採取計画の認可を得ていない。

③ 本件不認可理由③と同旨

ウ 申請人は、本件不認可処分について、平成22年8月31日付けで、公害等調整委員会に対して本件裁定申請を行うとともに、本件不許可処分について、同年9月15日付けで、国土交通大臣に対して審査請求の申立てを行った。(審理の全趣旨、甲8)

2 争点に関する当事者の主張

本件の争点は、本件不認可処分の違法性の有無であり、各不認可理由に関する当事者の主張は次のとおりである。

(申請人の主張)

ア 本件不認可理由①について

(ア) 砂利採取法 19 条は、「都道府県知事又は河川管理者は、第 16 条の認可の申請があった場合において、当該申請に係る採取計画に基づいて行う砂利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、処分庁は、自らが一方的に策定した削減計画に基づくことを要件として加重している。削減計画は条例ではなく、しかも、処分庁は、その実行に必要な規定、要綱も定めていない。

したがって、本件不認可理由①は、砂利採取法 19 条に違反し、申請人の営業を大幅に制限するものであり、営業の自由を侵害する違法なものである。

(イ) 仮に、本件認可申請につき削減計画を考慮することが許されるとしても、覆砂及び養殖砂は除外すべきである。すなわち、覆砂及び養殖砂は、漁場を改善し、水産資源の保護に役立つものであり、かつ、これらは有明海内に留まるのであるから、海域環境を悪化させることもない。

したがって、覆砂及び養殖砂については、採取を制限する理由とはならないのであり、この点は、削減計画も、覆砂の採取は採取削減の特例とするとしている。

なお、熊本県の認可数量を超えて砂利を採取して、砂利採取法違反により罰金刑を受けた A が平成 20 年度において採取した超過量 32 万 3351 m³のうち、覆砂は 18 万 2887 m³、養殖砂は 3524 m³であると推認される。

イ 本件不認可理由②について

本件不認可処分は、砂利採取法 16 条に基づく砂利採取計画の認可申請についてなされた処分であるから、処分庁が処分を行うに当たっては、同法 19 条の認可基準に照らして判断すべきことになる。そして、管理条例 3 条 1 項の規定に基づく一般海域内行為としての海砂利の採取については、同規定に基づき別途判断すべきであり、かかる許可を得ていないことは本件不認可処分の理由にはなり得ない。

なお、処分庁が管理条例 3 条 1 項に基づき本件不許可処分をしたことの適否の判断は、公害等調整委員会の所掌事務には含まれないと解する。

ウ 本件不認可理由③について

(ア) 本件不認可理由③においては、砂利採取法 19 条が不認可理由として定める、砂利の採取が他人に危害を及ぼす場合、公共の用に供する施設を損傷する場合、他の産業の利益を損ずる場合のいずれも問題としていない。それにもかかわらず、処分庁は、「砂利採取法違反で平成 22 年 4 月 16 日付けで罰金刑が確定した砂利採取業者が、行政処分を逃れ採取行為を継続するために貴社を設立した」と認定して、同条に規定する要件とはまったく無関係に「公共の福祉」を解釈し、公共の福祉に反していると結論付けている。申請人は、罰金刑が確定した A とは全くの別法人で、資本関係もなく、代表者が親族であることを理由とするならば自己責任の原則を無視する暴論といえる。

このような解釈を許せば、公共の福祉の名のもとに、行政が自由裁量で無制限に不認可処分をすることができることになり、法律に基づく行政の原則が大きく損なわれ、砂利採取業者の営業の自由が侵害される。

なお、申請人は、平成 22 年 4 月 22 日付けで処分庁により砂利採取業の登録を受けており、登録の拒否事由がなかったことを処分庁は認めているのであるから、本件不認可理由③とは明らかに矛盾する。

したがって、本件不認可理由③は、申請人の営業の自由を侵害し、砂利採取法の趣旨及び同法19条等に違反する、違法な理由である。

- (4) 処分庁は、砂利の採取が海底の環境の悪化を招き、そのことが砂利採取法19条にいう「公共の用に供する施設を損傷」することになる旨主張するが、「施設」とは人工工作物を指すと解すべきであるから、海底はこれに該当しない。また、海域環境の悪化や、海中生物の生育への悪影響などは、単なる憶測や懸念にすぎない。この点、水産資源に最も利害関係を有する漁業協同組合は、海底の土石等が水産資源でもあり、骨材資源でもあることを理解しながら、海砂利採取に同意している。

さらに、処分庁は、砂利の採取が海域環境の悪化による漁獲量の減少等をもたらすから、同条にいう「他の産業の利益を損じる」ことになる旨主張するが、こうした被害発生 of 具体的蓋然性は何ら主張立証がなされていない。

したがって、処分庁の主張は、いずれも仮定や憶測に基づくものであり、同条が定める認可基準を逸脱するものである。

(被申請人の認否・反論)

ア 本件不認可理由①について

- (ア) 熊本県が策定した削減計画は、「有明海及び八代海を再生するための特別措置に関する法律」及び県議会の提言に基づき、有明海及び八代海の環境保全のために策定された行政計画であり、法令上の根拠を有し、適法なものである。また、削減計画の策定に当たっては、熊本県海砂利工業組合及び熊本県漁業協同組合連合会に対して説明及び意見の聴取を行っている。

したがって、削減計画は処分庁が一方的に策定したものであるという申請人の主張は当たらない。

そして、砂利採取計画にかかる削減計画に基づいて不認可とすることは、他の閉鎖性海域と対比しても特に閉鎖性の高い、有明海、八代海の生物生

育上の環境を保全するという喫緊の社会的要請に応えるため、「有明海及び八代海を再生するための特別措置に関する法律」の趣旨及び削減計画の趣旨を総合的に勘案し、砂利採取法の解釈に際して許される裁量の範囲内でなされるものであるから、適法である。

- (イ) 削減計画は、県下の有明海・八代海全海域における、関係法令に基づく許認可の対象となる海砂利採取を計画の対象とし、平成20年度から平成24年度までの5年間の採取限量を定めたものである。各年度の採取限量は、平成20年度が20万5000 m³、平成21年度が20万 m³、平成22年度が19万5000 m³、平成23年度が19万1000 m³、平成24年度が18万7000 m³である。なお、採取される海砂利には、航路の確保・維持、潮通しの確保という社会的な要請で行われる「航路浚渫・作れいに伴い採取する海砂利」、漁場環境の保全やアサリ資源の回復を目的とした「覆砂用の海砂利」、及びこれら以外の海砂利があり、削減計画では、前二者は削減の対象とされておらず、これら以外の海砂利が「削減対象分」となる。そして、Aの違法採取量32万3351 m³は、平成22年度及び平成23年度の「覆砂用の海砂利」及び「削減対象分」の採取限量（平成22年度が12万1900 m³、平成23年度が11万7900 m³、計23万9800 m³）を大幅に超過しており、今後最低2年間は、採取を認可すべき数量が全くないことになる。

- (ウ) したがって、処分庁が、本件不認可理由①を理由として本件不認可処分をしたことは、適法である。

なお、覆砂が漁場改善に有効であることは認められるが、反面、海砂を採取した海域では、採取した砂の消失の外に、濁水の流出、水深の増大や底質の変化、底生生物の減少等があり、海砂採取の影響が少なからず及んでいることが認められる。よって、削減計画においては、覆砂及び養殖砂を総量規制の枠外とせず、過去5年間の実績を踏まえ、一定量を特別枠と

しているのであって、削減計画の趣旨は申請人主張とは明らかに異なる。

イ 本件不認可理由②について

- (ア) 海砂利を採取するためには、①管理条例3条に基づく土石採取の許可、②砂利採取法16条の採取計画の認可、③熊本県漁業調整規則（昭和40年3月26日熊本県規則第18号の2）45条の岩礁破碎等（海砂利採取）の許可の3つの許認可が必要であるが、そのうちの上記①の許可は、海砂利を採取しようとする場所から砂利を持ち出す権原を管理者から付与されるためのもので、事業者が砂利採取計画の認可を受ける前提となるものである。

よって、管理条例3条に基づく土石採取の許可を得ていないことをもって砂利採取計画の不認可理由とすることは、適法である。

- (イ) なお、管理条例3条に基づく本件許可申請については、一般海域管理者としての県知事が、管理条例1条に定める「一般海域の保全及び適正な利用」の観点から、一般海域における砂利採取等許可要綱3条に定める「許可基準」及び同要綱4条に定める「採取の許可を受ける資格」に基づき不許可としたものであって、申請人が主張するように、砂利採取法上の砂利採取計画の認可を受けていないことだけを理由とするものではない。

ウ 本件不認可理由③について

- (ア) 申請人の事業計画書によれば、①Aと採取海域が同一である、②Aの使用していた砂利採取船を使用する、③船長以外の従業員は天祐海運が雇用していた者とほとんど同じである、④採取した海砂利の搬出は天祐海運の所有船舶を使用する予定である、との各点が認められる。さらに、⑤漁協との会合で、Aの顧問及び社長が「Aで砂利採取ができなくなる可能性があるので、新たにBを設立した」と発言した、⑥申請人の設立時期はAの罰金刑確定時期と極めて近接している、⑦申請人の代表取締役は、平成22年7月9日現在、Aの従業員の地位を保有していた、⑧申請人からのF

A X通信がAのF A X機器から発信されていた，⑨採取した砂利の販売先はAと同じである，との各事実が確認されている。以上の事情を勘案すると，申請人とAとは別法人であることや資本関係の共通性は確認できないこと，役員も共通性がないこと等は認めざるを得ないとしても，現実の事業主体としてAと申請人には密接な関係が認められ，砂利採取法違反で罰金刑が確定した砂利採取業者が，行政処分を逃れて採取行為を継続するために申請人を設立したと認定せざるを得ない。

- (イ) また，海砂利の採取による海底地形の変化は，「有明海及び八代海を再生するための特別措置に関する法律」の目的である有明海及び八代海の海域環境の適正な保全維持に重大な支障が生じるおそれがあり，広い意味で公共の施設ともいえる「海底の損傷」に該当するため，有明海及び八代海の海域環境（海底を含む。以下同じ。）の悪化は，まさに砂利採取法19条の「公共の用に供する施設を損傷」に該当する。

さらに，海底の損傷は，海域環境の悪化による漁獲量の減少等をもたらし，海域環境の保全維持に重大な利害関係を有する漁業関係者の利益を害することとなり，同条にいう「他の産業の利益を損ずる場合」に該当する。

- (ウ) したがって，処分庁が，本件不認可理由③を理由として本件不認可処分をしたことは，適法である。

第3 当裁定委員会の判断

- 1 砂利の採取について法令が定める諸手続のうち，当委員会が所掌する事務は，砂利採取計画の認可に係る処分等に対する不服の裁定に限られる（公害等調整委員会設置法4条3号，砂利採取法40条1項）。したがって，行政庁の行為がこの処分等に直接又は間接に影響を及ぼすものであっても，当該行政庁の行為が行政事件訴訟法の定める抗告訴訟の対象となる行政処分に該当するときは，その適否の判断は，行政訴訟手続又は行政不服審査法による手続においてされるべきであり，当委員会の所掌事務には含まれないと解するのが相当である。

さらに、行政庁の処分は、それが当該行政庁の権限に属する処分としての外観的形式を有する限り、仮にその処分に関して違法の点があったとしても、その違法が重大かつ明白である場合を除き、権限ある機関又は裁判所による取消しを受けるまでは、適法有効な処分として扱われるのであるから、当委員会が、その所掌事務に含まれない行政処分と関連する処分について裁定を行う場合には、当該行政処分に重大かつ明白な違法がない限り、それが適法有効であることを前提として、当該裁定事項について審理判断すべきこととなる。

これを本件について見ると、本件不許可処分が行政処分に該当することは、これに対する不服申立手続として、行政不服審査法5条に基づく審査請求及び行政事件訴訟法に基づく処分取消しの訴えが定められていることから明らかであるから、本件不許可処分の適否の判断は、これらの手続においてされるべきものであり、当委員会の所掌事務には含まれないというべきである。

そして、申請人からは、本件不許可処分に重大かつ明白な違法があるとの主張はなく、本件全証拠によっても、そのような違法は認められないから、当委員会としては、本件不許可処分が適法有効に存在すること、すなわち、本件認可申請にかかる砂利採取行為については管理条例に基づく一般海域内行為の許可を得ていないことを前提として、本件不認可処分の適否を判断すべきこととなる。

2 ところで、砂利採取法18条2項は、砂利採取計画の認可申請に当たって一定の書類の添付を義務付けているところ、砂利の採取計画等に関する規則（以下「規則」という。）3条2項8号は、「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」を添付することを定めている。これは、同法及び規則は、無権原の砂利採取を容認するものではなく、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、処分庁が無用な砂利採取計画認可処分をすることを防ぐこと

を意図したものと解されるから、砂利採取計画に係る砂利の採取行為に関し、他の行政庁による許認可等の処分が必要となる場合には、当該処分を受けているか、又は受ける見込みがあることを砂利採取計画の認可要件とすることを認めていると解すべきである。そして、ここにいう「他の行政庁」は、砂利採取計画の認可処分権者と同一であっても何ら差し支えなく、これらの申請行為が同時になされた場合でも、その判断過程において、砂利採取計画認可の前提となる処分についての判断が先行して行われていれば足りるというべきである。

そうすると、本件認可申請と本件許可申請が同時になされた本件においても、処分庁は、事実上、本件不許可処分を踏まえて本件不認可処分をしたものと考えられ、当裁定委員会としては、本件不許可処分が適法有効に存在することを前提とする以上、処分庁が、本件不認可理由②に基づいて本件不認可処分を行ったことについて、違法性を認めることはできない。

- 3 この点、申請人は、砂利採取法16条の認可処分は、同法19条の認可基準のみに基づいて判断されるべきであり、管理条例に基づく一般海域内行為の許可を受けていないことは不認可理由とはなり得ない旨主張する。しかし、前記のとおり、砂利採取法及び規則は、砂利採取計画の認可申請に当たり、申請に係る砂利の採取行為につき、他の行政庁の許認可が必要となる場合、それを受けていること又は受ける見込みがあることを示す書面の添付を要求しているのであるから、本件不認可理由②の事由により不認可処分がされる場合があることは、同法が当然に予定しているというべきである。なお、このように解することは、同法19条の認可基準を厳格に解釈すべきこととは、何ら矛盾するものではない。

したがって、申請人の上記主張は採用できない。

- 4 なお、砂利採取計画の認可申請に対して、管理条例3条に基づく一般海域内行為の許可を受けていないことを理由とする不認可処分がされ、他方で、同条に基づく一般海域内行為の許可申請に対して、砂利採取法16条に基づく認可

を受けていないことを理由とする不許可処分をすることが許容されると、これらの処分に対して実効的な不服申立てをすることが事実上不可能となるおそれがある。このような、不服申立ての途を事実上閉ざすことを法が許容しているとは到底解されないから、管理条例3条に基づく一般海域内行為としての砂利採取の許可申請に対して、砂利採取法16条に基づく認可を受けていないことのみを理由として不許可処分をすることは許されないと解すべきである。

- 5 以上のおりであるから、本件不認可処分に関するその余の不認可理由の適否を判断するまでもなく、その取消しを求める本件裁定申請には理由がない。

よって、本件裁定申請を棄却することとし、主文のおり決定する。

平成23年6月30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 磯 部 力

裁定委員 辻 通 明