

公調委平成22年(フ)第3号 栃木県那須塩原市戸田字那須東原地先内の砂利採取
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

申請人の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

栃木県知事が申請人に対し平成22年10月20日付け栃木県指令工第14-3580号をもってした砂利採取計画不認可処分を取り消す、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

申請人が処分庁に対し、平成22年2月19日、栃木県那須塩原市戸田字那須東原地内の土地の掘削に関する砂利採取計画につき、砂利採取法第16条の規定による認可の申請をしたのに対し、処分庁は、栃木県砂利採取計画認可事務取扱要綱の審査基準に適合せず、砂利採取法第19条の不認可事由に該当するとして、平成22年10月20日付けで不認可の処分をした。

本件は、申請人が、上記申請は、栃木県砂利採取計画認可事務取扱要綱の例外規定に該当し、かつ、申請の内容についても砂利採取法第19条の不認可事由に該当しないことから、上記不認可処分は違法であると主張して、その取消しを求めた事案である。

第3 法令等の定め及び前提となる事実（争いのない事実、甲1ないし甲4、甲14、申請人代表者尋問の結果、審理の全趣旨）

1 法令等の定め

(1) 砂利採取法第19条

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。

(2) 栃木県砂利採取計画認可事務取扱要綱（以下「取扱要綱」という。判断に必要な限りで抄掲する。）

第8条 法第17条の規定による採取計画に定めるべき事項は、採取計画書（別紙様式1号の1（略））又は洗浄施設計画書（別紙様式1号の2（略））によるものとし、認可規則第3条第2項の規定により添付すべき書面は次によるものとする。

10 その他の書面

カ 他の法令に基づく土地利用の付随行為として行う砂利の採取計画においては、他の土地利用行為が確実に行われる見通しを示す書面

第10条 陸砂利の採取計画認可申請書及び採取計画変更認可申請書の審査基準は、次のとおりとする。

2 採取面積

1件に対する認可の採取面積は2ヘクタール以内であること。ただし、他の法令に基づく土地利用の付随行為として採取する場合はこの限りでない。

3 採取期間

ア 採取期間は、採取後の埋戻し整地作業の期間を含め1年以内であること。ただし、他の法令に基づく土地利用の付随行為として行われる場合には、3年以内であること。

4 掘削深

農地における掘削深は、原則として10メートル以内とし、ボーリング調査等により10メートル以上の砂利層が確認されている場合には、最大15メートルとする。農地以外における掘削深は、最大15メートルとする。ただし、前回認可に際し、災害防止に関し不適當であったものは、10メートル以内とする。

なお、他の法令に基づく土地利用の付随行為として採取する場合は、この限りでない。

5 掘削の方法

保安距離を取り、安定勾配で掘削するものとし、10メートルを超える掘削を行う場合には、階段掘削の方法により、中段に1メートル以上のベンチを設けなければならない。ただし、他の法令に基づく土地利用の付随行為として採取する場合は、この限りでない。

7 採取跡の処理

ア 掘削跡は、原則として埋戻しを行うものとし、公災害のおそれのない適切な土砂により、埋め戻すものであること。

2 前提となる事実

- (1) 申請人は、クレー射撃等の事業を営むことを目的とする株式会社であり、平成21年12月28日、砂利採取業者として栃木県知事の登録（登録番号栃木県第〇〇〇号）を受けた者である。
- (2) 申請人は、平成22年2月19日、処分庁に対し、砂利採取法第16条の規定に基づき、下記の内容の砂利採取計画の認可を申請（以下「本件申請」という。なお、上記申請に係る申請書については、以下「本件申請書」という。）し、契約書の写し等の関係書類を添付して提出した。

ア 採取場の区域

地番 栃木県那須塩原市戸田字那須東原地内（以下「本件土地」という。）

面積 1万9966㎡

イ 採取する砂利の種類及び数量

種類 切込み

総量 23万1808.90 m³

一日当たりの採取量 300 m³

ウ 採取の期間

1095日（平成22年7月1日から平成25年6月30日まで）

エ 採取跡地の整地計画に関する事項

採取跡地の利用目的：ライフル射撃場建設のため

復元レベル：埋め戻しはしない

(3) 申請人と処分庁は、平成22年3月23日に本件申請に関し事前協議を行ったが、処分庁は、土地利用上の支障があり、協議が整う見込みがないとして、同年6月28日付け地振第119号「土地利用に関する事前協議の結果について（通知）」をもって、申請人との事前協議を打ち切った。

(4) 処分庁は、申請人に対し、平成22年10月20日付け栃木県指令工第14-3580号をもって、本件申請を不認可とする旨の処分（以下「本件不認可処分」という。）を行った。その内容は、「当該申請計画は、砂利採取法第19条について行政手続法（平成5年法律第88号）第5条第1項に基づいて定めた審査基準である栃木県砂利採取計画認可事務取扱要綱第10条第3号ア（採取期間）、同条第4号（掘削深）、同条第5号（掘削の方法）及び同条第7号ア（採取跡の処理）に適合せず、他人に危害を及ぼし、公共の福祉に反すると認められるため、砂利採取法第19条に該当する。」というものである。

第4 本件の争点及び争点に関する当事者の主張

本件の争点は、①本件申請が砂利採取法第19条の不認可事由（「他人に危害を及ぼし、・・・公共の福祉に反する」）の審査基準として定められている取扱要綱に適合しているか、②本件申請が砂利採取法第19条の不認可事由に

該当するか、③事前協議の妥当性、である。

1 申請人の主張

(1) 取扱要綱の「他の法令に基づく土地利用の付随行為」について

ア 処分庁は、上記第3の2(4)のとおり、本件不認可処分をした。

しかしながら、本件申請は、取扱要綱第10条第3号ア(採取期間)、第4号(掘削深)、第5号(掘削の方法)の「他の法令に基づく土地利用の付随行為として」行われる場合に該当し、取扱要綱の審査基準に適合している。

すなわち、申請人は、砂利採取跡地の利用目的を「ライフル射撃場」として本件申請をした。

ライフル射撃場を運営するためには、銃砲刀剣類所持等取締法第9条の2に基づき、指定射撃場の指定に関する内閣府令(昭和37年9月7日総理府令第46号。以下「内閣府令」という。)が定められ、その基準に則った設備の設置が義務づけられている。そして、申請人の本件申請にかかるライフル射撃場は、いわゆるバップル式(内閣府令第3条)であるから、同府令別表第5に基づく基準が設けられている。申請人は、かかる内閣府令に基づく基準に則り、本件申請を行ったのである。

イ 処分庁は、申請人のライフル射撃場建設の工事期間の長さや採算性などを理由に、申請人の本件申請が確実に行われると判断することはできないと主張する。

しかしながら、申請人は、既にクレー射撃場を経営しており、射撃場経営のノウハウを蓄積している。採算性についても、採取した砂利を売却処分すれば、ライフル射撃場の建設に何ら問題はない。永続した事業展開を模索する事業者が、100年先を見越して事業を計画する事に何ら不自然なところはない。

なお、「申請人は、約136年間にわたり本件土地の砂利採取を適法に

採取できることとなり、その採取事業を開始し、万一採算が合わなくなったら廃止すればいいという、現実的な事業上のメリットが生じる。」などの主張は、処分庁の偏見を露呈しているが、事業者が事業展開を模索する中で、そのような無責任な考えを抱くはずがない。

(2) 砂利採取法第19条該当性について

ア 報告書（甲9，甲10の1及び2）から明らかなおおりに、処分庁主張の弊害が発生するおそれはない。

すなわち、申請人の本件申請に係る本件土地は、深さ100m以上の砂れき層で形成されており、平成6年3月及び4月、本件土地の近隣である那須塩原市戸田字那須東原地内で実施された地質調査結果に基づく法面の安定計算でも、1.0：1.0（勾配45°）で安定するとの結果が出ている。

また、本件土地付近でのボーリング調査でも、地下水、湧水、差し水は計測されておらず、法面が崩落するおそれはない。

イ 報告書（甲9，甲10の1及び2）に対する疑問についての反論

(ア) 地質調査を担当したA株式会社作成の報告書（甲9）によると、ライフル射撃場を建設する予定の本件土地と平成6年に安定計算を行った調査地とは、距離で1300m位しか離れていないところ、いずれの地点も、同報告書1頁の図や添付の図面で明らかなおおりに、同一の地質として色分けされており、地理的に著しく地層が変化していることは考えられない。

(イ) 処分庁は、「安定型最終処分場は、廃棄物処理法が定める技術上の基準に従って、土地の掘削等を行い、廃棄物で埋め戻すというものであり、そのための土地の掘削に係る安定計算が、埋戻しを行わないライフル射撃場建設のための土地の掘削にそのまま妥当するとは言えない。」と主張する。

しかしながら、廃棄物処理法には、安定型最終処分場建設について土地の形質変更時の技術上の基準はなく、その基準は砂利採取法に委ねられている。そして、砂利採取法では、採取に伴う法面勾配についての記載はなく、採取計画に定めるべき事項として、砂利採取場の区域、採取をする砂利の種類及び数量並びにその採取期間、砂利の採取の方法及び砂利の採取のための設備その他の施設に関する事項、砂利の採取に伴う災害の防止のための方法及び施設に関する事項、その他に、経済産業省令、国土交通省令で定める事項と定められている。また、砂利採取法第19条（認可の基準）の一般的な運用基準を定めた砂利採取計画認可準則の「掘さく方法」（Ⅱ三（２）③）で、掘削は、原則として、「イ 保安距離をとったうえで、安定こう配で掘さくする。ロ 保安距離をとったうえで安定こう配より急なこう配で掘さくし、掘さく箇所への面保護のための土留めを施す等土砂崩れ防止措置を十分に講ずる。ハ 保安距離以上の距離を隔てたうえで、安定こう配より急なこう配で掘さくする。ただし、この場合のこう配は、崩壊した場合にも掘さく箇所と隣接物件との距離が保安距離以上となるようなものであること」の三方法のうちのいずれかにより行うものでなければならないとされている。

したがって、法面の安全性を測る基準となる法面勾配を決するのは、安定勾配＝安定計算であることが明白である。よって、「埋戻しを行わないライフル射撃場建設のための土地の掘削にそのまま妥当するとは言えない。」との主張は誤りである。

ウ 砂利採取法第19条の不認可事由に該当する具体的根拠に対する反論

（ア）処分庁は、地下水に影響を与えるおそれにつき、深さ100m以上の掘削は、地下水に影響を与え、周辺の農畜産業者に地下水利用者がいる場合に、その利用に支障が生じるおそれがあると主張する。

しかしながら、その具体的主張については全く述べられておらず、そ

の立証もなされていない。

(イ) 処分庁は、本件申請について、埋戻しを行わない場合の緑化計画、水処理、危険防止策、その他について何の計画もなく、砂利採取跡の風雨にさらされる法面の崩落防止策を全く講じていないと主張する。

しかしながら、報告書（甲 1 0 の 1）によれば、安定計算において、掘削跡がそのままであっても法面の崩落、落石等が発生するおそれはない。

なお、法面崩落防止策としては、保安距離を 2 m で良いところを 3 0 m を確保し、落石防止のために規則的に小段を設ける構想を検討していたところである。

(ウ) 処分庁は、申請人の本件申請の内容では、各種災害に対応する消防活動が困難であると主張する。

しかしながら、報告書（甲 1 1）から明らかなおおりに、処分庁主張の弊害が発生するおそれはない。

すなわち、本件土地付近は河川も存在しないので、洪水のおそれもなく、水害報告もなされていない。また、本件土地付近で、今回の東日本大震災の際にも、法面崩落事故の報告は一切なされていない。

本件申請における計画では、人災事故や怪我があった場合には、緊急車両が通行できる進入路を最下位まで設置する計画であり、救助に問題は生じない。また、火災のおそれについても、射撃場の受付施設は地上に設置される予定であり、実際に発砲する場所には火災につながるものは何もない。

なお、近辺には多量の防火用水を供給する水源が存在しないため、火災の場合に備え、射撃場内に防火水槽またはタンクを設置する予定である。

(エ) 処分庁は、本件申請における計画では、鉛弾による土壌汚染対策が検

討されておらず、鉛の地盤への浸出が懸念されると主張する。

しかしながら、報告書（甲 1 1）から明らかなおと、申請人は、射撃場における銃弾の回収方法を十分検討しており、処分庁主張の弊害が発生するおそれはない。

（オ）処分庁は、本件申請における計画では、降雨による掘削法面の洗掘、崩落、落石等による災害発生への対策が採られていないと主張する。

しかしながら、平成 1 0 年 8 月に起きた那須水害時であっても、掘削法面の洗掘、崩落は発生していない。また、落石防止については、決まった間隔で小段を設ける計画である。なお、最善を尽くすため、外部からの雨水流入を防ぐために、法面切り口手前（残置森林内）に溝を掘り、外部から法面へ直接雨水が流入しない対策を実施する予定である。

（3）事前協議の妥当性について

ア 申請人と処分庁との間のライフル射撃場建設計画に係る土地利用に関する事前協議は、平成 2 2 年 6 月 2 8 日付け地振第 1 1 9 号「土地利用に関する事前協議の結果について（通知）」において、「土地利用上の支障があり、協議が整う見込みがない」として打ち切られた。しかし、事前協議とは名ばかりのもので、真摯な協議は全く行われなかった。

イ 本件申請の事務上の問題点については、申請人は、事前協議の中で、処分庁と話し合い協議を重ねていく中で追完すれば良いと考えていたが、処分庁は、申請人との間で、実質的な協議を全く尽くさなかった。

処分庁の書面の添付がないとの主張は、形式的な指摘に過ぎず、その主張のみで申請人の本件申請を不認可とするのは極めて違法不当な判断としか言いようがない。

2 処分庁の主張

（1）取扱要綱の「他の法令に基づく土地利用の付随行為」について

ア 取扱要綱には、他の法令に基づく土地利用の付随行為として砂利を採取

する場合の例外規定を設けている。この例外規定を設けているのは、他の法令（都市計画法，建築基準法その他の土地利用の規制を含む行政法規）に基づく許認可等に係る土地利用であれば，当該他の法令が定める基準を満たすことにより，その土地利用のためにする土地の掘削等についてもその安全性が確保されていると期待されることから，そのような土地利用の妨げにならないよう，砂利採取法に基づく審査の基準も弾力的に運用することとしたものである。

申請人のライフル射撃場建設計画は，砂利採取を終えた後，掘削した跡地に内閣府令が定める基準に則った射撃場を設置する予定であるというに過ぎないものである。また，内閣府令が定めるバッフル式ライフル射撃場の設置基準は，射撃場の射座，射屋，射撃線と標的の間などの構造設備に関するものであり，その設置のための掘削を伴う土地の形質変更については，いかなる基準も定めていないのである。

したがって，本件申請に基づく砂利採取を，取扱要綱の「他の法令に基づく土地利用の付随行為」と認めることはできない。

イ（ア）取扱要綱の例外規定の適用を受けるためには，「他の土地利用行為が確実に行われる見通しを示す書面」（取扱要綱第8条第10号カ）を添付することとなっており，例外規定の適用は，この添付された書面によって，当該土地利用が確実に行われる見通しがあることや，砂利採取に伴う災害防止の観点から問題ないと判断された場合に限り認められるものである。

しかるに，本件申請書には，ライフル射撃場建設が確実に行われる見通しを示す書面の添付がなく，ライフル射撃場の建設が確実に行われると判断することができない。

また，申請人のライフル射撃場建設計画については，土地利用に関する事前協議の過程で，関係機関から数多くの問題点の指摘を受けている。

(イ) 申請人が計画しているライフル射撃場建設に必要な砂利採取の総量は 1053万4577.50 m³, 本件申請による採取は3年間で23万1808.90 m³, 工事期間は17年5ヶ月とされているが, 3年間の採取量が上記のようなものでは, 総量の採取に約136年を要することとなる。

申請人は, 既にクレー射撃場を経営し, 射撃場経営のノウハウを蓄積しており, 採算性についても, 採取した砂利を売却処分すれば, ライフル射撃場の建設に何ら問題はない旨主張するが, 営業開始までに百数十年かかるような事業についての「採算性」を云々するのはあまりにも非現実的である。また, 申請人の示した計画どおりに工期17年5ヶ月で射撃場建設にまで至ると言うのであれば, 砂利採取のための重機としての程度の能力のものを何台稼働させ, 運搬のための車両として積載容量何トン of のものを何台使い, これらを年間に何日稼働させれば何年で総量の砂利採取が終わるか等を検討した上での「採算性についても・・・何ら問題はない」という計画が示されて然るべきであった。

本件申請書の様式には, 運搬に関する記載欄のほか, 採取量や採取期間, 採取用機械器具及び設備等に関する記載欄があり, 事業者が検討した砂利採取計画を具体的に反映させるものとなっている。申請人が, ライフル射撃場建設計画に必要となる全体の砂利採取について具体的に検討していれば, 総量の砂利採取を行うために必要な期間が一方で17年5ヶ月, もう一方で約136年になるようなことはなかったはずである。

なお, 申請人が主張するとおりに本件申請の認可及びその更新がなされれば, 申請人は, 約136年間にわたり本件土地の砂利を適法に採取できることとなり, その採取事業を開始し, 万一採算が合わなくなったら廃止すればいいという, 現実的な事業上のメリットが生じる反面, その採取跡地へのライフル射撃場の建設については, 100年先を見越し

てそのような事業計画を立てているとの申請人の言があるのみである。
また、本件申請書及び採取利用に関する事前協議書にある「ライフル射撃場建設概要」によれば、当該射撃場建設は、社団法人B、社団法人C、各関係団体の強い要望によるものとされているが、約136年も先にライフル射撃場が作られることを上記各団体が強く要望しているというのも疑問である。

(ウ) 申請人は、ライフル射撃場土地利用計画平面図にはバツフルの設置位置や詳細写真を掲げる一方で、都市計画法の所管課に対してはバツフルを設置しない、自然式ライフル射撃場を採用すると説明したり、砂利採取場跡地をライフル射撃場という集客施設として利用するにもかかわらず、建築物を将来的にも一切建てないと説明していることも、ライフル射撃場建設計画が曖昧なものであり、確実に行われるとは認められないことを示すものである。

(2) 砂利採取法第19条該当性について

上記のとおり、本件申請は取扱要綱の審査基準に適合せず、例外規定を適用することはできないものであるから、他人に危害を及ぼし、公共の福祉に反すると認められ、砂利採取法第19条の不認可事由に該当する。

さらに、本件申請は、以下の理由により砂利採取法第19条の不認可事由に該当する。

ア 砂利採取法第19条の不認可事由に該当する具体的根拠

(ア) 切土勾配1.0 : 1.0による深さ100m以上の掘削跡に法面保護対策を行わない計画は、崩落や落石が発生するおそれがある。

申請人のライフル射撃場建設計画は、土地利用に関する事前協議書において、「造成森林の計画は無い」、「緑地計画は無い」とし、また、本件申請書において、「埋め戻しは行わない」とする一方、埋戻しを行わない場合の緑化計画、水処理、危険防止策、その他については何らの

計画もせず、砂利採取跡の法面の崩落防止策を全く講じていないものである。

申請人は、本件土地の近隣地における安定計算の結果やボーリング調査時に地下水、湧水、差し水が計測されなかったことをもって、法面が安定し、崩落するおそれはないと主張するが、申請人の計画によれば、射撃場建設までの約136年の間及びその完成以降においても、100m以上の深さに及ぶ砂利採取の結果生じる広大な法面につき崩落防止策を講じないまま放置し、風雨にさらし続けることになるのであり、法面の崩落、落石等が発生するおそれは十分に認められる。また、取扱要綱第10条第9号、砂利採取計画認可準則Ⅱ三(7)①ホでは、「埋めもどしを行わない掘さく跡については、有刺鉄線、危険防止柵の設置等十分な危険防止の措置が講じられていること」と定められているところ、申請人の計画は「周りにはフェンスなど設置しない」というものであり、そのような計画で行う砂利採取が他人に危害を及ぼすおそれがあることは明らかである。

(イ) 深さ100m以上の掘削は、地下水に影響を与え、周辺の農畜産業者に地下水利用者がいる場合に、その利用に支障を生じるおそれがある。

これに対し、申請人は、本件土地の近隣地で井戸掘削を行ったところ、深さ120mの地点で地下水を確認したと主張するが、その掘削調査は、本件土地ではなく、D株式会社が計画していた安定型最終処分場予定地について平成6年に行われたものである。また、申請人の本件申請に係る砂利採取計画は、掘削の深さが最大で115m以上に及ぶものであって、地下水に影響を与えるおそれは十分にある。

(ウ) 深さ100m以上の掘削により発生する地下水、湧水、差し水によって、洗掘や地盤の緩みが生じ、崩落、落石が発生するおそれがある。

(エ) 切土勾配1.0 : 1.0による深さ100m以上の掘削跡地の利用に

においては、各種災害に対応する消防活動が困難である。

申請人は、報告書（甲 1 1）において、計画地での各種災害の発生可能性について述べているが、処分庁が指摘したのは、掘削跡地の利用における各種災害に対応する消防活動の困難さである。

申請人は、緊急車両が通行できる進入路が最下位まで通じているので、救助に問題はないと主張するが、その進入路は、崩落防止策を講じない砂利採取跡の法面に作られる、深さ 1 0 0 m 以上の底面まで到達するのに鋭角なカーブ一つだけで折り返す長い直線の坂路であり、減速や逸走防止のための設備も設けないものであって、緊急車両等が安全に通行できるものとは到底認められない。

なお、申請人は、本件土地の近辺には多量の防火用水を供給する水源が存在しないため、火災の場合に備え、射撃場内に防火水槽またはタンクを設置する予定である旨主張するが、土地利用に関する事前協議書において、水の確保等の計画に関し「特に周辺への水の確保は必要ない」としていることと矛盾する主張である。

(オ) 鉛弾による土壌汚染対策が検討されておらず、鉛の地盤への浸出が懸念される。

申請人は、報告書（甲 1 1）のとおり銃弾の回収装置を設置するので、銃弾の回収方法を十分に検討していると主張するが、土地利用に関する事前協議においては、建築物は一切建せず、自然式ライフル射撃場を採用し、鉛の回収は手作業で行い、回収用の装置なども設置しないと明言して、都市計画法上の開発許可は不要との同法所管課の見解を引き出していたものである。このように、都市計画法上の開発許可を得ることなく砂利採取を行おうとする一方で、1 0 0 年以上先に報告書（甲 1 1）の写真にあるような構築物を建設する計画であるという申請人の主張は、到底是認することができない。

今回、申請人が唐突に鉛回収機の設置を言い出したことは、上述の防火水槽やタンクの件も含め、申請人のライフル射撃場建設計画がいかに曖昧なものであるかを示すと言わざるを得ない。

(カ) 本件土地の周辺地域は、集中豪雨が発生しやすい地域であるとの記載にも関わらず、降雨による掘削法面の洗掘、崩落、落石等による災害発生への対策が採られていない。

申請人は、外部からの雨水流入を防ぐために、法面切り口手前に溝を掘り、外部から法面へ直接雨水が流入しない対策を実施すると主張するが、土地利用に関する事前協議書においては、「砂利採取は掘り込み式で、レキ層であり、自然浸透されるため調整池等は設置しない」、「採取場は、掘り込み式の為、区域外への雨水流出はない」とし、また、本件申請書においては、埋戻しを行わない場合の緑化計画、水処理、危険防止策、その他について何らの計画も示すことなく、降雨への対策を全く講じていない。本件土地に降った雨水は法面に沿って底面に流れ込むこととなるが、その法面には緑化等の崩落防止策が講じられていないから、降雨による法面崩壊のおそれがあり、また、調整池等の設置がないから、降雨によって底面が水没するおそれもある。

イ 報告書（甲 9，甲 10 の 1 及び 2）に対する疑問

(ア) 報告書（甲 10 の 1）は、ライフル射撃場予定地である本件土地及び那須塩原市戸田字那須東原地内とは別の、同市（当時は黒磯市）戸田字那須東原地内において平成 6 年に行われたボーリング調査の結果（甲 10 の 2）などに基づいて、当時 D 株式会社が計画していた安定型最終処分場建設についての安定計算を行った報告書であり、報告書（甲 9）は、上記ボーリングデータ等を基に、ライフル射撃場予定地が切土勾配 1.0 : 1.0 で安定すると推測しているに過ぎない。

(イ) 最終処分場は、廃棄物処理法が定める技術上の基準に従って、土地の

掘削等を行い、廃棄物で埋め戻すというものであり、そのための土地の掘削に係る安定計算が、埋戻しを行わないライフル射撃場建設のための土地の掘削にそのまま妥当するとは言えない。

(3) 事前協議の妥当性について

ア 処分庁は、本件申請を受け、平成22年3月18日、申請人に対し、土地利用に関する事前指導要綱に基づく事前協議、森林法上の手続及び射撃場の開発計画に係る手続を行い、結果を文書で回答することを求めた。これに対し、申請人からは、既に本件申請と同日の同年2月19日付けで森林法に基づく林地開発許可申請がなされていたほか、同年3月23日付けで土地利用に関する事前指導要綱に基づく事前協議がなされたが、射撃場の開発計画に係る手続に関しては回答がなかった。

イ 申請人は、処分庁としては申請人に必要書類の提出を促せばよく、申請人としては、この指示に従い追完すれば良いだけである旨主張するが、処分庁は、上記のとおり、射撃場の開発計画に係る手続を行い、結果を文書で回答することを求めていた。

射撃場の設置、管理には、その位置及び構造設備等が内閣府令で定める基準に適合するものとして公安委員会の指定を受けることが必要であるところ（銃砲刀剣類所持等取締法第9条の2）、その手続に関し、申請人は処分庁が求めた回答を行なわなかったものである。また、処分庁は、回答がないとの一事をもって判断した訳ではなく、事前協議の中で示された射撃場建設計画の内容についても検討を加え、申請人によるライフル射撃場建設が確実に行われるとは認められないと判断したのである。

ウ さらに、申請人は、本件申請の手続上の問題点については、事前協議の中で、処分庁と話し合い協議を重ねていく中で追完すれば良いと考えていたが、処分庁は、申請人との間で、実質的な協議を全くしていない、と主張する。

しかしながら、土地利用に関する事前指導要綱に基づく事前協議と砂利採取法に基づく採取計画の認可とは別個の手続であり、後者は、申請人と処分庁との協議によって結論を出すというものではない。

第5 裁定委員会の判断

1 争点1（本件申請が砂利採取法第19条の不認可事由〔「他人に危害を及ぼし、・・・公共の福祉に反する」〕の審査基準として定められている取扱要綱に適合しているか）について

(1) 上記第3・2の前提となる事実において認定した本件申請の内容によれば、採取の期間は3年であり、取扱要綱第10条第3号ア本文の「採取期間は、採取後の埋戻し整地作業の期間を含め1年以内である」には適合せず、また、山林である本件土地についての掘削深は20mとなっており、取扱要綱第10条第4号本文後段の「農地以外における掘削深は、最大15メートルとする」にも適合しない。掘削の方法についても、長方形の砂利採取区域の3辺には勾配を設けているが、1辺は垂直に掘削するものとなっており、取扱要綱第10条第5号本文の「安定勾配で掘削するもの」に適合せず、掘削後の埋戻しを行わないことについても、例外を認める余地はあるものの、取扱要綱第10条第7号アの「掘削跡は、原則として埋戻しを行うものとし、公災害のおそれのない適切な土砂により、埋め戻すものであること」には適合しない。

(2) 他方で、取扱要綱第10条3号アただし書、同条4号なお書、同条5号ただし書にある「他の法令に基づく土地利用の付随行為」に該当する場合には、取扱要綱の審査基準に適合するところがあるところ、申請人が本件申請にかかる砂利採取跡地の利用目的を「ライフル射撃場」としており、ライフル射撃場については、銃砲刀剣類所持等取締法第9条の2に基づき、内閣府令が定められ、その基準に則った設備の設置が義務づけられていることから、「他の法令に基づく土地利用の付随行為」と言えるかが問題となる。

もつとも、「他の法令に基づく土地利用の付随行為」であればどのような法令に基づくものでもよいというわけではなく、砂利採取法第19条の不認可事由（「他人に危害を及ぼし、・・・公共の福祉に反する」）の審査基準として定められている取扱要綱の趣旨に鑑みれば、ここでの「他の法令」については、砂利採取法第19条の不認可事由に該当しない旨の審査が「他の法令」において実質的になされている場合でなければならないことは当然である。

これに対し、内閣府令においては、射撃の危険に配慮した基準が定められているものの、砂利採取の結果として生じる土地の形質変更が、「他人に危害を及ぼし、・・・公共の福祉に反」しないことを結果的に担保する規定は存在しない。

そうすると、内閣府令によって、砂利採取法第19条の不認可事由の審査が実質的になされているとは言えないことから、本件申請は「他の法令に基づく土地利用の付随行為」には該当しない。

(3) よって、本件申請は、取扱要綱の審査基準に適合しているとは言えない。

2 争点2（本件申請が砂利採取法第19条の不認可事由に該当するか）について

(1) 処分庁の取扱要綱の審査基準は、砂利採取法第19条の不認可事由の判断のために基準が設けられているが、その目的、採取面積、採取期間等を明確に定め、かつ、安全性にも配慮した内容にもなっていることから、合理的な審査基準であると評価できる。したがって、その審査基準に適合しないことになれば、通常は砂利採取法第19条の不認可事由に該当するというべきである。

これに対し、申請人は各報告書（甲9、甲10の1及び2）に基づき、本件申請は砂利採取法第19条の不認可事由に該当しない旨主張している。本来であれば、裁定委員会としては、処分庁の本件不認可処分の判断の相当性

を、処分時の判断資料に基づいて判断すれば足りるところであるが、申請人の主張に鑑み、砂利採取法第19条の不認可事由に該当しないかどうか、なお念のため検討する。

(2) 申請人提出の報告書(甲9)によれば、結論として、①本件土地は切土勾配1.0:1.0で安定すると推測できる、②別紙記載の柱状図①及び同②の二地点のボーリング調査でも、地下水、湧水、差し水は計測されていないので、法面が崩壊する恐れはないものと考えられるし、洗掘等も踏まえた上での安定計算である、③別紙記載の柱状図①の現場では、安定計算以外に通常の井戸を掘削したが、地下水を確認したのは深さ120m地点であった、との指摘があり、申請人の主張に概ね沿う内容のものとなっている。また、申請人提出の報告書(甲10の1及び2)は、上記報告書(甲9)の結論を導くための基礎資料とされていることがうかがえる。

しかしながら、報告書(甲9)は、ライフル射撃場建設予定地である本件土地の状況を直接調査したものではなく、近隣の土地の調査からの推測にすぎないうえ、本件土地内でのボーリング調査が必要である旨の言及があり、これらの各報告書(甲9、甲10の1及び2)からは、本件申請にかかる砂利採取計画の安全性が保障されない可能性があることがかえって認められる内容となっている。

また、報告書(甲10の1)は、「最終処分場掘削建設の法面安全対策上必要なる土質調査、又は室内土質試験を実施し、それらの結果得られた諸データをもとに、法面安定計算を行いました」(1頁)とあり、本件申請の内容とその実施目的が合致していない。もともと、産業廃棄物の安定型最終処分場を建設する場合と施設内利用者が想定されるライフル射撃場建設の場合とでは、検討手法が当然異なる。すなわち、ライフル射撃場建設にあたっては、利用者が法面崩落による災害に巻き込まれないように、産業廃棄物の安定型最終処分場建設の場合よりも法面安定の確実性がより精密に検討さ

れなければならないが、報告書（甲10の1）によれば、法面の安定計算を行うにあたり、ライフル射撃場の断面と比較して法面の高さが著しく低い安定型最終処分場の断面を用いて計算していること、ライフル射撃場とは異なる安定型最終処分場における地盤の強度特性を用いて計算していること、水平震度を0として地震力を考慮していないこと、間隙水圧を0とする根拠資料が十分でないことなど、ライフル射撃場建設を実施するための法面安定計算としての価値があるとは到底言えるものではない。そのような資料を前提として評価されている上記報告書（甲9）についてもまた、その信用性は乏しいと言える。

さらに、証拠（甲8）によれば、申請人からの森林法上の林地開発許可申請に関することではあるが、那須塩原市長は、本件土地にライフル射撃場を建設するにあたり、法面の崩落防止措置として擁壁の設置その他の法面保護の措置が講ぜられていない旨を指摘し、また、雨水による災害の発生の可能性を検討する上で必要な浸透計算書の添付がないこと、地質調査等に基づく雨水排水計画がないことなど、災害予防及び防止のために本来必要とされるべき事項の調査及びそれに基づく対応措置の計画策定等がなされていないことを指摘していることがうかがえる。

なお、その他にも、申請人は、①法面の崩落、落石等の発生防止策として、保安距離を2mで良いところを30mを確保し、落石防止のために規則的に小段を設ける構想を練っていた、②近辺には多量の防火用水を供給する水源が存在しないため、火災の場合に備え、射撃場内に防火水槽またはタンクを設置する予定である、③落石防止については、決まった間隔で小段を設けている、④さらに、外部からの雨水流入を防ぐために、法面切り口手前（残置森林内）に溝を掘り、外部から法面へ直接雨水が流入しない最善の対策を実施する、などと主張するが、本件証拠上、その前提となる本件土地の地盤状況の正確な把握ができないのであるから、その実効性について、これを判断

することができない。

(3) そうすると、申請人提出の各報告書（甲9，甲10の1及び2）によっても、本件申請につき砂利採取法第19条の不認可事由に該当するとの判断を覆すに足りない。

3 争点3（事前協議の妥当性）について

申請人は、本件申請の手續上の問題点については、事前協議の中で処分庁と話し合い、協議を重ねていく中で追完すればよいと考えていたにもかかわらず、処分庁との事前協議は名ばかりのもので、真摯な協議は全く行われなかった旨主張する。そして、証拠（甲14，申請人代表者尋問の結果）によれば、申請人代表者には処分庁に対する事前協議及びその後の本件不認可処分に対する強い不満があったことが認められる。

本来、行政手續における許認可申請にあたっての事前協議は、円滑な許認可申請手續が行われるべく、処分庁及び申請する側の誤解等を避けるために行われるものであり、処分庁の立場としては、提出された関係資料を検討し、許認可の可否を判断する上で必要な意見を聴取する場としての意義を有する。他方で、申請する側の立場としては、処分庁に申請内容を正確に理解してもらう場としての意義を有するほか、容易に追完可能な事項であれば、速やかに追完して不許可・不認可を避けることができるという意義を有する。いずれにせよ、事前協議においては、申請する側で、実施可能な程度に具体的な事業計画が確定していることが前提となるのであり、事業計画の中核部分に多数の改善事項が存することは想定されていないと言うべきである。

この点、証拠（甲3）によれば、栃木県の各課から指摘された事項は非常に多数の事項にのぼり、また、その内容が本件申請の中核部分に関わる内容であるから、事前協議を通じて合理的期間内に容易に追完可能とは到底想定しがたい。

そうすると、申請人が、本件申請にあたって行なわれた事前協議が、処分庁

によって突然打ち切られたとの不満を持つものとしても、処分庁が、平成22年6月28日付地振第119号「土地利用に関する事前協議の結果について（通知）」（甲3）をもって事前協議を終了させたことが、違法不当なものとは認められない。

第6 結論

よって、申請人の本件裁定申請は理由がないから棄却することとし、主文のとおり裁定する。

平成24年6月6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 松 森 宏

裁定委員 高 橋 滋