

公調委平成29年（フ）第1号－2山形県飽海郡遊佐町吉出字臂曲地内の岩石採取
計画不認可処分等に対する取消裁定申請事件

裁 定

(当事者の表示省略)

主 文

本件申請を却下する。

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て平成29年1月13日付けでした林地開発計画変更
許可申請に対する拒否処分を取り消す。

2 処分庁

本件申請を棄却する。

第2 事案の概要

本件は、採石業を営む申請人が、処分庁に対し、申請人が所有する土地につ
いて、森林法10条の2第1項に基づく林地開発計画変更許可を申請したとこ
ろ、これを拒否する旨の処分をされたことから、この拒否処分（以下「本件拒
否処分」という。）の取消しを求める事案である。

1 前提事実（当事者間に争いがない事実並びに後掲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) 申請人は、採石業等を営む株式会社であり、平成12年4月1日に山形県
知事から採石業者の登録を受けているものである。

(2) 本件拒否処分に至る経緯等

ア 林地開発許可申請の経緯について

申請人は、自己が所有する山形県飽海郡遊佐町所在の土地について、処
分庁から森林法10条の2第1項に基づく林地開発計画の許可を受けて採

石業を営んでいたところ、開発許可の期限が平成28年12月2日となっていたことから、同月12日、処分庁に対して、同項に基づき、林地開発計画の変更許可申請（以下「本件変更許可申請」という。）をした（甲39, 40）。

イ 地方公共団体との残置森林等の管理に関する協定について

申請人は、平成28年11月16日、遊佐町に対し、残置森林等の管理に関する協定書の交付を求めて、協定書交付願出書を提出した。

これに対し、遊佐町は、同年12月5日、申請人の計画する資材置場造成工事が遊佐町の健全な水循環を保全するための条例（平成25年6月21日遊佐町条例第27号）の規定による規制対象事業に該当する旨の認定を受けたことを理由として、上記協定書を交付しないこととし、申請人に対して、その旨回答した。

（甲46）

ウ 本件拒否処分について

処分庁は、本件変更許可申請に関して申請人から前記イの協定書の提出がされなかったことから、平成29年1月13日、本件変更許可申請に対し、次の理由を付記し、行政手続法7条に基づくことを明示して本件拒否処分をした（甲42）。

「森林法施行規則第4条に規定する申請書に添付しなければならない書類の不備（『開発行為の許可の申請書に添付する位置図、区域図、及び計画書について（昭和49年10月31日付け49林野治第2522号林野庁長官通達）』3の（9）に該当する残置し又は造成する森林又は緑地についての地方公共団体等との間における保全に関する協定等）」

（以下、上記林野庁長官通達を「本件通達」といい、本件通達3の（9）に該当する残置し又は造成する森林又は緑地についての地方公共団体等との間における保全に関する協定等に係る書面を「本件保全協定等に係

る書面」という。)

エ 不服申立ての教示について

本件拒否処分の通知には、不服申立てに関する教示として、①本件拒否処分について不服がある場合は、森林法190条1項の規定により、この処分があったことを知った日の翌日から起算して3か月以内に公害等調整委員会に対して裁定の申請をすることができる、②本件拒否処分については、鉱業等に係る土地利用の調整手続等に関する法律50条の規定により、上記の裁定に対してのみ、取消しの訴えを提起することができることなどが記載されている（甲42）。

(3) 本件裁定申請

申請人は、平成29年2月20日、公害等調整委員会に対し、本件裁定申請をした。

2 争点及びこれに対する当事者の主張

(1) 本案前の主張

ア 申請人の主張

本件裁定申請の理由は、処分庁が、本件保全協定等に係る書面の添付がないことを理由に、法令に定められた申請の形式上の要件に適合しないとして拒否したことの違法性を指摘するものであり、したがって、直接的には森林法10条の2第1項及び同法施行規則4条に定める林地開発計画の変更申請に必要な書類の解釈が問題となるものである。

しかし、申請人は採石業者であり、問題としている林地開発変更許可自体、専ら採石を行うために付随的に必要となっているものである。そして、そもそも処分庁が申請書に添付を求めた本件保全協定等に係る書面が得られない理由は、申請人の開発計画が「遊佐町の健全な水循環を保全するための条例」における規制対象事業に認定されたことを理由として、遊佐町から協定の締結を拒否されているためである。このため、本件拒否処分の

是非を判断するに当たっては、採石事業と一般公益との調整が考慮要素の一つになることもあり得る。

したがって、本件は、鉱業、採石業又は砂利採取業と何ら関係のない事案とまではいえないのであり、公害等調整委員会による裁定の対象となつてしかるべきである。

イ 処分庁の主張

本件拒否処分には、理由として「森林法施行規則第4条に規定する申請書に添付しなければならない書類の不備」と記載されているが、単なる添付書類の不足を理由としているのではない。

森林法10条の2第2項3号によれば、「当該開発行為をする森林の現に有する環境の保全の機能からみて、当該開発行為により当該森林の周辺地域における環境を著しく悪化させるおそれ」（以下「環境悪化のおそれ」という。）がないことが許可要件の一つとなっているところ、本件拒否処分は、本件保全協定等に係る書面が添付されていないことにより、森林法に定める許可要件の有無を判断できないことを理由としている。処分庁は、本件保全協定等に係る書面の添付がないために「環境悪化のおそれ」がないと認めることができず、申請人に対し補正を求めたが、添付される見込みがなかったため、本件拒否処分を行った。この処分に対する申請人の不服申立ての理由は、本件保全協定等に係る書面がなくても「環境悪化のおそれ」がないということを理由としているので、採石業と森林の保全との調整に関する不服の理由に該当するものと思われる。

したがって、本件裁定申請は、公害等調整委員会による裁定の対象となる。

- (2) 「開発行為に関する計画書」に本件保全協定等に係る書面が含まれるか否か

ア 申請人の主張

森林法10条の2第1項は、林地開発計画の許可申請について、農林水産省令（森林法施行規則）で定める手続によって申請することを求めている。森林法施行規則4条は、申請書に①開発行為に係る森林の位置図及び区域図、②開発行為に関する計画書、③開発行為に係る森林について当該開発行為の施行の妨げとなる権利を有する者の相当数の同意を得ていることを証する書類並びに④許可を受けようとする者が、法人である場合には当該法人の登記事項証明書、法人でない団体である場合には代表者の氏名並びに規約その他当該団体の組織及び運営に関する定めを記載した書類の添付を求めるのみである。

そして、上記②の「計画書」とは、文言上、事業者が行おうとする開発計画の内容を記載した書面を意味するのであり、本件保全協定等に係る書面はこのような計画に対する外部との合意を記した書面であって、全く異なる書面である。そうすると、本件保全協定等に係る書面は、明らかに森林法施行規則4条1号にいう「開発行為に関する計画書」に含まれない。このことは、本件保全協定等に係る書面と同様に、開発計画に対する第三者との同意を記した書面である同意書が同条1号に包含されず別個に規定されていることから明らかである。

以上により、本件拒否処分は、森林法施行規則4条の要求しない書類がないことを理由になされており、違法である。

イ 処分庁の主張

林地開発行為をしようとする者は、森林法10条の2第1項により、農林水産省令（森林法施行規則）で定める手続に従い、都道府県知事の許可を受けなければならない。そして、森林法施行規則4条は、上記許可の申請書の添付書類の一つとして、開発行為に関する計画書を求めており、その内容は「開発行為をしようとする森林の区域…内に残置し又は造成した森林又は緑地が善良に維持管理されることが明らかであること」というも

のである（「開発行為の許可制に関する事務の取扱いについて」平成14年3月29日付け13林野治第2396号）。

これを踏まえて本件通達には、「計画書として必要な事項」として、「(9) 残置する森林又は緑地の地番及び面積，造成する森林又は緑地の面積，植栽樹種，植栽本数等並びにそれらの維持管理方法（残置し又は造成する森林又は緑地についての権原の取得状況を証する書類，地方公共団体等との間における保全に関する協定等を添付すること。）」と定められている。

このように，計画書として必要な事項として，残置森林等の維持管理につき地方公共団体との間における協定を添付することが定められているのは，環境保全のためには，周辺部や中間部の残置又は造成することになっている相当面積の森林等が，開発行為の間のみならず，終了後も善良な維持管理がされる見込みが必要だからであり，また，地方公共団体と森林保全についての協定が締結されたか否かは，環境悪化のおそれの有無を判断するために必要不可欠なものだからである。

以上のとおり，処分庁が添付を求めた本件保全協定等に係る書面は，森林法施行規則4条1号により申請書に添付すべき「開発行為に関する計画書」に含まれるというべきである。

よって，本件保全協定等に係る書面の提出がないことを理由に本件変更許可申請を拒否した本件拒否処分は適法である。

第3 当裁定委員会の判断

- 1 公害等調整委員会は，土地利用に関して「鉱業，採石業又は砂利採取業と一般公益又は農業，林業その他の産業との調整を図る」（公害等調整委員会設置法3条）等の任務を有し，その任務達成のために，鉱業法その他の法律及び鉱業等に係る土地利用の調整手続等に関する法律（以下「土地利用調整手続法」という。）の定めるところにより不服の裁定を行うこととされている（公害等調整委員会設置法4条3号）。公害等調整委員会は，国家行政組織法3条に基づく行

政委員会として設置され、従来、土地調整委員会が所掌していた事務を引き継ぎ、土地調整委員会が土地利用調整に関する職務遂行のために備えていた専門性もこれを引き継いだ。公害等調整委員会は、土地調整委員会と同様に、土地利用の調整を図ることを目的とし、その目的を達成するために必要な専門性・技術性及び独立性を有する準司法機関である。

公害等調整委員会による土地利用に関する裁定又は裁定申請の却下決定に対する不服の訴えは、東京高等裁判所の専属管轄とされ（土地利用調整手続法57条）、裁定委員会の認定した事実は、これを立証する実質的な証拠があるときに裁判所を拘束し、当事者は一定の場合に新しい証拠の提出を制限されることとされている（同法52条、53条）。このような審級制、証拠提出制限及び実質的証拠法則が設けられたのは、公害等調整委員会に専門性・技術性のある判断事項について、専門的な知識や経験を有する公害等調整委員会の認定判断を尊重する趣旨によるものと解される。そうすると、上記のような公害等調整委員会の判断の専門性・技術性は、土地利用調整制度においては、鉱業、採石業又は砂利採取業と一般公益や他産業との間の土地利用の調整について判断する点にあると考えられるから、土地利用調整手続法1条2号に列記されたイ、ロ及び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」について公害等調整委員会に裁定申請することができることとされているのは、同委員会の裁定判断の対象を、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）となるものに限定する趣旨であると解すべきである。したがって、本件裁定申請の根拠である森林法190条1項該当性についても、この観点から判断すべきである。

- 2 前記第2の1の前提事実によれば、本件裁定申請の対象である本件拒否処分の理由は、要するに、森林法10条の2第1項及び同法施行規則4条に規定する申請書に添付しなければならない書類として、本件通達の規定する本件保全

協定等に係る書面を提出しなかったというものである。そして、前記第2の2(2)から明らかなように、本件の本案の争点は、本件保全協定等に係る書面が森林法及び同法施行規則の規定する添付書類に該当するか否かにあり、これは専ら森林法及び同法施行規則が定める添付書類の解釈の問題にすぎないのであって、森林法190条1項所定の、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）となる場合には当たらないというべきである。

この点につき、申請人は、本件拒否処分も採石業と無関係ではないとして、公害等調整委員会の裁定の対象となる旨主張し、処分庁は、本件変更許可申請に関して本件保全協定等に係る書面が提出されなかったことから、開発許可の実体的要件である「環境悪化のおそれ」がないとは認めることができないことを理由として本件拒否処分をしたのであるから、本件裁定申請の不服の理由は、本件保全協定等に係る書面がなくても「環境悪化のおそれ」がないことにあると主張する。

しかしながら、前記のとおり、本件拒否処分に提示された理由は、森林法10条の2第1項及び同法施行規則4条が定める添付書類を具備しなかったという申請の形式的要件の不備であり、行政手続法7条に基づくことを明示して本件拒否処分をしていることからしても、その処分の性質は申請却下処分であることが明らかであって、申請人及び処分庁の上記各主張はいずれも採用することができない。

また、処分庁は、本件拒否処分について、「環境悪化のおそれ」がないとは認めることができなかったという実体的要件の不備を理由とする処分である旨主張するが、そのような処分は、形式的要件の不備を理由とする本件拒否処分とは別個の処分を構成するものと解されるから、本件拒否処分に対する不服申立ての理由として実体的要件の存否を考慮することは許されないというべきである。したがって、処分庁の上記主張も採用することができない。

3 以上によれば，本件裁定申請における不服の理由は，森林法190条1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。

よって，主文のとおり裁定する。

平成29年9月29日

公害等調整委員会裁定委員会

裁定委員長 荒 井 勉

裁定委員 高 橋 滋

裁定委員 松 田 隆 利