

## 第3編 土地利用調整制度と業務の動向

### 第1章 土地利用調整制度の概要

#### 第1節 概説

公害等調整委員会が所掌している鉱業等に係る土地利用調整制度は、昭和26年の土地調整委員会の発足とともに確立し、その後幾多の変遷を経て現在に至っているものである。

土地利用の調整に関しては、国土が狭小な我が国では、様々な産業が併存し他者の権利や一般公益と競合するため、公益的な観点から土地利用の適正な在り方を判断することが必要であり、判断に当たっては公正・中立性や専門性が求められる。

当初、この制度は、鉱業法に基づく鉱区禁止地域の指定に関する事項と、鉱業法及び採石法に関する一定の処分に対する不服の裁定に関する事項を内容としていたが、その後の森林法、農地法、自然公園法、河川法、砂利採取法、都市計画法等土地利用に関連する法制の整備に伴い、これらの法律に基づく行政庁の一定の処分に対する不服の裁定についても逐次追加され、制度の整備がなされてきた。

第1編第1章で述べたような経緯で、土地調整委員会を引き継いで、現在、公害等調整委員会が所掌する鉱業等に係る土地利用調整制度は、大別すると以下の三つとなる。

- ① 鉱業権の設定を一般的に禁止する地域を指定する一般処分たる性格を有する鉱区禁止地域の指定制度
- ② 行政処分に対する不服申立てを裁定する行政審判たる性格を有する不服裁定制度
- ③ 土地利用に関する行政庁の適正な処分を確保するために行う意見の申出、承認等の制度

以下において、現在、公害等調整委員会が所掌しているこのような鉱業等に係る土地利用調整に係る各制度の概要を記すこととする。

#### 第2節 鉱区禁止地域の指定制度

鉱区禁止地域とは、鉱業権の設定が禁止される地域である。鉱業法第15条は「公害等調整委員会において、鉱物を掘採することが一般公益又は農業、林業若しくはその他の産業と対比して適当でない」と認め、鉱物を指定して鉱業権の設定を禁止した地域（以下「鉱区禁止地域」という。）は、その鉱物については、鉱区とすることができない。」とされている。

このように鉱区禁止地域の指定は、当該地域を鉱業と一般公益又は各種産業とのいずれの利用に供するのが適当かという見地からなされるものである。このため、この指定手続は、広く各分野の意見を聴取して決定される必要がある。鉱業法では鉱区禁止地域の指定につ

いては前記の規定を置いているだけであり、指定のための具体的手続は、「鉱業等に係る土地利用の調整手続等に関する法律」（以下、この章において「調整法」という。）に規定されている。

同法による指定手続の概要は、次のとおりである。

## 1 指定請求権者

鉱区禁止地域の指定の請求ができるのは、各大臣又は都道府県知事である（調整法第 22 条第 1 項）。指定が公益的見地からなされるものであるため、この手続の発動を求める指定の請求権者も公益を具現すべき立場にある各大臣又は都道府県知事に限っているのである。

## 2 指定手続

指定請求があったときは、公害等調整委員会は、直ちに指定請求があった旨の公示を行う（調整法第 22 条第 2 項）。また、鉱業法の所管大臣である経済産業大臣の意見を聴くとともに、広く一般の意見を求めるための公聴会を開催し、さらに、土地所有者、鉱業権者等の利害関係人の意見を聴取するための審問を行うこととなっている（調整法第 23 条）。

## 3 指定

公害等調整委員会は、各方面の意見を聞き、また、必要に応じて各種の調査を行って、当該請求が「当該地域において鉱物を掘採することが一般公益又は農業、林業若しくはその他の産業と対比して適当でないと認めるとき」は、当該地域を鉱区禁止地域として指定する（鉱業法第 15 条、調整法第 23 条第 1 項）。

この指定は、対象地域及び対象鉱物を指定し、理由を付して行われる。指定が行われたときは、指定請求者に通知するとともに、これを公示する（調整法第 23 条第 3 項、第 4 項）。公害等調整委員会が必要と認めない場合は、指定を拒否することができる。この場合も、理由を付して通知し、公示する。

## 4 指定の効果

鉱区禁止地域の指定が行われた場合には、経済産業大臣は当該指定地域については鉱区とすることはできない（鉱業法第 15 条）。この指定の効果は、指定の公示の日から 30 日を経過した日に発生する（調整法第 23 条第 5 項）。

## 5 指定の解除

各大臣又は都道府県知事は、鉱区禁止地域の指定の解除を請求することができる。この場合の請求の公示、解除のための手続については、鉱区禁止地域の指定の規定が準用される（調整法第 24 条）。

## 6 鉱区の減少又は取消の勧告

公害等調整委員会は、鉱区禁止地域内における指定鉱物の掘採が著しく公共の福祉に反するようになっていると認めるときは、経済産業大臣に対し、鉱業法第53条の規定による処分（鉱区の減少又は鉱業権の取消し）をなすべきことを勧告することができることとされている（鉱業法第15条第2項）。

この勧告制度は、鉱区禁止地域の指定が既存の鉱業権の効力を否定するものではないことから、鉱区禁止地域の指定制度の趣旨を実質的に担保するために設けられたものである。

### 第3節 不服の裁定制度

公害等調整委員会が所掌している不服の裁定制度は、現在、土地利用に係る16の法律に基づく一定の行政処分を対象としている。この制度は、鉱業、採石業又は砂利採取業と他産業又は一般公益とのいずれかの利益に係る行政処分に対する公害等調整委員会の裁定を通じて、鉱業等に係る土地利用に関し、「現実の利益衝突」が起きる前に、公益的な観点から、事前にいわば、行政的、政策的な総合調整を図ろうとする制度である。

不服裁定制度は、これらの行政処分に対する争訟については裁判所に直接出訴することを許さず（裁定前置）、また、取り扱う事案が各種権益の調整という側面を有することから、行政不服審査の一般法である行政不服審査法による手続ではなく、事案審理について独立性を保障されている公害等調整委員会が公開、直接審理等の準司法的な手続により、裁定を行うものである。

この公害等調整委員会の行った裁定又は裁定申請の却下の決定に対し不服のある場合には、国を被告として、東京高等裁判所に訴えを提起することとなっており、一審代替性を有する。

なお、これらの不服裁定の申立てについては、鉱業法、採石法及び砂利採取法以外の法律による処分の場合には、その不服の理由が鉱業、採石業又は砂利採取業との調整（河川法の場合は、鉱業又は採石業との調整）に関するものであるときに限られ、また、鉱業法、採石法に基づく一定の処分についても、処分理由又は不服申立理由について制約があるものがある。

公害等調整委員会が行う不服裁定手続は、調整法に定められており、その概要は、次のとおりである。

#### 1 裁定主体

不服の裁定は、事件ごとに公害等調整委員会の委員長によって指名される3人の裁定委員で構成される裁定委員会という合議体で行われる（調整法第2条）。なお、裁定委員については、裁定の公正な執行を図るため、事件関係人又は事件そのものと一定の関係にある場合等には、当該裁定手続に関与できないこととされている（調整法第3条）。

## 2 裁定の対象（原処分）

裁定の対象となる処分（原処分）は、土地利用に係る 16 の法律に基づく一定の処分であり、その内容は、次のとおりである。このうち、鉱業法、採石法及び砂利採取法以外の法律に基づく処分に対する不服裁定については、その不服の理由が、鉱業、採石業又は砂利採取業（河川法については鉱業又は採石業）との調整に関するものである場合に限定されている。

- ① 鉱業法の規定による処分
- ② 採石法の規定による処分
- ③ 森林法（昭和 26 年法律第 249 号）の規定による処分
- ④ 農地法（昭和 27 年法律第 229 号）の規定による処分
- ⑤ 海岸法（昭和 31 年法律第 101 号）の規定による処分
- ⑥ 自然公園法（昭和 32 年法律第 161 号）の規定による処分
- ⑦ 核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（昭和 32 年法律第 166 号）の規定による処分
- ⑧ 地すべり等防止法（昭和 33 年法律第 30 号）の規定による処分
- ⑨ 河川法（昭和 39 年法律第 167 号）の規定による処分
- ⑩ 砂利採取法（昭和 43 年法律第 74 号）の規定による処分
- ⑪ 都市計画法（昭和 43 年法律第 100 号）の規定による処分
- ⑫ 自然環境保全法（昭和 47 年法律第 85 号）の規定による処分
- ⑬ 都市緑地法（昭和 48 年法律第 72 号）の規定による処分
- ⑭ 湖沼水質保全特別措置法（昭和 59 年法律第 61 号）の規定による処分
- ⑮ 絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律（平成 4 年法律第 75 号）の規定による処分
- ⑯ 特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律（平成 12 年法律第 117 号）の規定による処分

## 3 裁定手続の概要

公害等調整委員会の行う不服申立てに係る裁定手続については、調整法及び鉱業等に係る土地利用の調整手続等に関する法律の施行等に関する規則（以下、この章において「規則」という。）が規定しており、その概要は、次のとおりである。

### (1) 裁定の申請

公害等調整委員会に対する裁定の申請は、前記 2 に掲げられた処分に不服がある者が、処分のあったことを知った日の翌日から起算して 60 日以内にするのが原則である（調整法第 25 条第 1 項）。

裁定の申請は、裁定を求める処分の表示、申請の趣旨、申請の理由等、一定の事項を記載した裁定申請書を提出して行うこととされている（調整法第 25 条の 2、規則第 11

条の4)。

## (2) 審理手続の概要

裁定委員会は、裁定の申請があったときは、裁定申請書の副本を処分庁及び関係都道府県知事に送達する。この送達により審理手続が開始される(調整法第28条、30条)。

審理は、審理の期日及び場所を定めて、申請人及び処分庁に通知し、原則として公開で行われ(調整法第31条、第32条)、裁定委員会は、審理に当たって、事件関係人又は参考人の審問、鑑定依頼、文書物件の提出、立入検査等の調査のための処分(訴訟手続における証拠調べに相当)をすることができる(調整法第33条)。裁定その他の裁定委員会の判断は、裁定委員の合議によって決せられる(調整法第40条)。

## (3) 裁定

裁定は、文書(裁定書)をもって行い、理由を付し、裁定委員が署名押印しなければならず、裁定が行われたときは遅滞なく公示する。裁定書の正本は、申請人、参加人、処分庁及び関係都道府県知事に送達される(調整法第42条)。

裁定の効力は、申請人に裁定書の正本が到達したときに生じ、処分庁及び裁定に関係のある行政庁を拘束する(調整法第43条、第44条)。

## (4) 訴訟との関係

公害等調整委員会の行った裁定又は決定に対して不服がある場合には、裁定書又は決定書が到達した日から60日以内に訴訟を提起しなければならない(調整法第49条)。

この訴訟については、公害等調整委員会の行う裁定が、公正を担保され、訴訟に準じた慎重な手続を経てなされるものであること等から、次のような取扱いがなされることとされている。

### ア 事実認定の拘束力

裁定に対する訴訟については、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は、裁判所を拘束する。なお、実質的な証拠の有無は裁判所が判断する(調整法第52条)。

### イ 新しい証拠の提出の制限

当事者が、訴訟において新しい証拠(公害等調整委員会の裁定手続で提出されなかった証拠)を提出できるのは、裁定委員会が正当な理由がなく当該証拠を採用しなかったとき、又は、裁定委員会の審理に際して当該証拠を提出することができず、かつ、これを提出できなかったことについて過失がなかったときに限られる。なお、裁判所が新しい証拠を取り調べる必要があると認めるときも、裁判所は自らその新しい証拠を取り調べることはできず、事件を公害等調整委員会に差し戻すこととされている(調整法第53条)。

### ウ 東京高等裁判所の専属管轄

公害等調整委員会の裁定又は決定に対する訴訟は、通常の行政事件訴訟とは異なり、東京高等裁判所の専属管轄とされている(調整法第57条)。

#### エ 法務大臣の指揮権の不適用

公害等調整委員会の裁定、決定に対する訴訟については、国の利害に関係のある訴訟についての法務大臣の権限等に関する法律（昭和 22 年法律第 194 号）第 6 条（訴訟についての法務大臣の指揮）は適用されず、公害等調整委員会が自ら訴訟遂行をすることとなっている（調整法第 58 条）。

### 第 4 節 土地収用法等に基づく意見の申出等

公害等調整委員会は、土地利用に関する行政庁の適正な処分を確保するため、土地収用法、鉱業法等に基づき主務大臣が裁決等を行う場合には、これらの法律に基づき、意見の申出、承認等を行うこととなっている。その概要は、次のとおりである。

#### 1 土地収用法に基づく意見の申出

土地収用法における意見の申出は、国土交通大臣が、収用委員会の行った裁決についての審査請求に対する裁決等を行う場合、あらかじめ公害等調整委員会の意見を聞かなければならないこととなっているものである。公害等調整委員会が国土交通大臣に意見を述べるのは、次に掲げる場合である。

- ① 都道府県知事が土地収用法による事業の認定を拒否したため起業者が国土交通大臣に対して事業認定の申請をした場合の当該申請に対する処分をする場合（土地収用法第 27 条第 2 項）
- ② 国土交通大臣の事業の認定に関する処分又は収用委員会の裁決についての審査請求に対する裁決をする場合（土地収用法第 131 条第 1 項）

#### 2 鉱業法に基づく承認

鉱業法に基づく承認は、鉱業権者等が鉄道等の公共の用に供する施設並びに建物の地表地下とも 50 メートル以内の場所の鉱物を掘採するには、管理庁又は管理人の承諾を得ることとされ、この承諾を得られないときのこれに代わる決定を経済産業大臣が行うときは、経済産業大臣は、あらかじめ公害等調整委員会の承認を得なければならないこととされているものである（鉱業法第 64 条の 2 第 3 項、第 87 条）。

#### 3 採石法に基づく承認

採石法に基づく承認は、採石権の設定若しくは譲受け、土地所有者の土地買収請求又は採石権存続期間の更新に関し、当事者間の協議不能又は協議不調のため、経済産業局長に対してその決定の申請をした場合等において、経済産業局長が決定を行うときは、あらかじめ公害等調整委員会の承認を得なければならないこととされているものである（採石法第 18 条、第 30 条）。

#### 4 文化財保護法に基づく協議

文化財保護法における協議は、文化財の保存のための処分に対する審査請求のうち、鉱業又は採石業との調整に係るものについて裁決をするときは、文化庁長官は、あらかじめ公害等調整委員会に協議しなければならないこととされているものである（文化財保護法第 159 条第 1 項）。

## 第2章 土地利用調整制度に係る動き

### 第1節 鉱区禁止地域

#### 1 指定状況

鉱区禁止地域の指定は昭和26年の「伊勢神宮」に始まり、その後「黒部第四ダム」（昭和29年）、「青函トンネル」（昭和50年）、「石見銀山遺跡」（平成17年）などが指定され、平成22年の「大保ダム」まで、244地域、68万2820ヘクタールに及んでいる。

なお、指定面積が最も広いのは、「埼玉県平野部」（昭和56年）の19万5296ヘクタール、次いで「東京都の陸域及び沿岸海域部」（昭和63年）の12万2068ヘクタールで、いずれも、石油及び可燃性天然ガスが指定鉱物となっている。

#### 2 指定理由の変遷

鉱区禁止地域は、制度発足以来の60年間で244件が指定されているが、これを主たる理由によって分類し、その年代別推移を見ると、指定理由に変遷がみられる。

これを10年ごとの6期に分けてみると、第1期の10年（昭和26～35年度）にはダム及び貯水池の保全は28%に過ぎず、温泉源の保護、風致・景観の保護の2つで約50%、農業用施設の保全、社寺の尊厳の保持等歴史的風土・建築物の保存等の2つで約20%とバラエティに富んでいた。ところが、その後は社寺の尊厳の保持等はわずか1件となり、温泉源の保護、風致・景観の保護も漸減する一方、ダム及び貯水池の保全が第2期（36～45年度）には約67%、第3期（46～55年度）には約95%、第4期（56～平成2年度）には約90%、第5期（3～12年度）には50%となったものの、第6期（13～22年度）には86%と主体を占めるようになった。さらに、件数としては、第5期は8件、第6期は6件と、指定件数自体が減ってきている。

この理由としては、次の点が指摘できよう。

第1は、旧鉱業法の鉱害地との関係である。すなわち、温泉源、風致・景観、農業用施設、社寺などは、従来鉱業法の運用で鉱害地として保護されていたものが多く、これが新鉱業法の施行によって鉱害地の取扱いが廃止され、このため鉱業出願がなされ、紛争を招くなどの問題から、これら鉱害地についての鉱区禁止地域の指定請求が第1期に集中したことが考えられる。

第2は、温泉源の保護、風致・景観の保護は硫黄の掘採、農業用施設の保全は硫黄、石炭の掘採に伴う鉱害を懸念して申請されたものが多いが、これらの鉱業は昭和30年代後半以降石油の脱硫による硫黄の生産増加、海外からの鉱物資源の輸入増加等により、国内鉱山は採算性の問題から休廃止が続出したため、請求も減少したものと考えられる。

第3は、鉱業関係法規あるいは自然保護関係法規の整備により、文化財、公園及び温泉源などに影響する鉱物掘採に対する制限が強化されたことによるものと考えられる。

第4は、農業用施設の保全については、当初ため池など比較的小規模で、かつ農業単独の施設の保護を理由に請求がなされていたが、その後の大規模な水資源開発に伴い保護されるべき公益が農業に限定されなくなったことが挙げられる。

第5は、温泉源の保護、風致・景観の保護、歴史的風土・建築物の保存等は、指定すべき地域が一通り指定されれば、新たな請求の出てこない性格のものであることが挙げられる。

第6として、第2期以降はダム施設とその周辺地域の保全等を目的とした請求が主体を占めるようになってきたが、これは都市生活者の増加や工業化の進展等を背景に、安定した水資源を確保するために次々に多目的ダム等が建設され、それらの保全等を目的とした請求が頻出したからである。

## 第2節 不服の裁定制度

### 1 処理状況

不服の裁定事件は、土地調整委員会の時の昭和26年から令和4年3月までに、162件が係属している（うち終結は160件）。

### 2 公害等調整委員会設置に伴う裁定委員会制の導入（昭和47年）

不服裁定を行う場合の体制については、土地調整委員会時代には、委員長及び委員4人からなる委員会自らが行っていたが、公害等調整委員会は、公害紛争事件の処理と同様に、委員長の指名を受けた3人の裁定委員からなる裁定委員会を設けてこれを処理することとした（鉱業等に係る土地利用の調整手続等に関する法律第2条）。

### 3 主要な事件

不服の裁定事件は、関係法律別に見ると、採石法関係が52件で最も多くなっており、砂利採取法が42件でこれに次ぐ。最近は、森林法、自然公園法なども散見される。

具体例をもとに裁定申請の趣旨を見ると、岩石採取計画の認可申請に対する行政庁の不認可処分につき、これを違法として事業者が取消を求める事例のように、事業者による申請がほとんどを占めるが、行政庁による林地開発行為許可処分に対し、周辺住民が災害発生のおそれがあるため、処分は違法として取消を求める事例も見られる。

ここでは、平成14年度以降の20年間に係属した不服の裁定申請事件について、主要な事件の概要を紹介する。

# I 愛知県瀬戸市地内の保安林内作業許可処分等に対する取消裁定申請事件 (平成17年(フ)第1号)

## 1 事案の概要

本件は、申請人らが、申請外Aの申請に対してした処分庁の森林法第10条の2第1項及び第2項に基づく林地開発行為許可処分(以下「本件開発許可処分」という。)並びに同法第34条第2項及び第5項に基づく保安林内における作業許可処分(以下「本件作業許可処分」という。)について、これらに基づく行為が保安林の有する機能を大幅に阻害して、周辺住民に対する災害等を発生させるおそれがあるなどと主張して、上記各処分の取消しを求めた事案である。

## 2 審理手続の概要

公害等調整委員会は本申請受付後、直ちに裁定委員会を設けた。裁定委員会では、7回の審理期日を開催し、平成19年5月8日付けで裁定を行い、以下のとおり判断した。

本件の争点は、

- ① 申請人らの申請人適格(森林法第190条第1項所定の裁定を申請する法律上の利益。以下同じ。)の有無
- ② 森林法第10条の2第2項第1号(土砂流出等のおそれ)、同項第1号の2(水害発生のおそれ)、同項第2号(水確保の著しい支障のおそれ)及び同項第3号(環境の著しい悪化のおそれ)所定の事由並びに森林法第34条第5項所定の事由(保安林の指定目的の達成に支障を及ぼすと認められる場合。以下、これらの事由を一括して「本件許可障害事由」という。)の有無

であったので、まずは、①申請人適格の有無につき審理を行った上で、申請人適格が認められる者について、②本件許可障害事由の有無につき審理が行われた。

## 3 裁定の概要

### (1) 申請人適格の考え方

まず、申請人適格の考え方について、以下のとおり判断した。

ア 鉱業等に係る土地利用の調整手続等に関する法律に、不服裁定の申請についての申請人適格を定める規定がない以上、一般法である行政事件訴訟法の原告適格に関する規定を参照して判断するのが相当である。

イ 行政事件訴訟法第9条第1項の取消訴訟の原告適格につき「法律上の利益を有する者」とは、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれのある者を言うのであり、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと

解される場合には、このような利益もここにいう法律上保護された利益に当たり、当該処分によりこれを侵害され、又は必然的に侵害されるおそれのある者は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有するものというべきである（最高裁平成 13 年 3 月 13 日第三小法廷判決、最高裁平成 17 年 12 月 7 日大法廷判決（小田急最高裁判決）・民集 59 卷 10 号 2645 頁など）。

ウ 当該行政法規が、個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むか否かの判断は、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮し、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌するものとし、当該利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案すべきである（行政事件訴訟法第 9 条第 2 項、平成 16 年法律第 84 号による改正）。

(2) 本件開発許可処分の根拠となる法令の趣旨及び目的

次に、本件開発許可処分の根拠となる法令について検討し、以下のとおり判断した。

ア 森林法第 10 条の 2 第 2 項第 1 号（土砂流出等のおそれ）及び同項第 1 号の 2（水害発生のおそれ）は、森林において必要な防災措置を講じないままに開発行為を行うときは、その結果、土砂の流出又は崩壊、水害等の災害が発生して、人の生命、身体の安全等が脅かされるおそれがあることにかんがみ、開発許可の段階で開発行為の設計内容を十分審査し、当該開発行為により土砂の流出又は崩壊、水害等の災害を発生させるおそれがない場合にのみ許可をすることとしているものである。

イ してみると、この土砂の流出又は崩壊、水害等の災害発生の場合における被害は、当該開発区域に近接する一定範囲の地域に居住する住民に直接的に及ぶ蓋然性があると予測されることに照らすと、これらの規定は、以上のような上記各号の趣旨・目的、これらが開発許可を通して保護しようとする利益の内容・性質等にかんがみ、土砂の流出又は崩壊、水害等の災害に対する防止機能という森林の有する公益的機能の確保を図るとともに、土砂の流出又は崩壊、水害等の災害による被害が直接的に及ぶおそれがある開発区域に近接する一定範囲の地域に居住する住民の生命、身体の安全等を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むものと解すべきである。

ウ 他方、森林法第 10 条の 2 第 2 項第 2 号（水確保の著しい支障のおそれ）又は同項第 3 号（環境の著しい悪化のおそれ）については、同法が、水の確保や良好な環境の保全という公益的な見地から開発許可の審査を行うことを予定しているものと解するほかない。したがって、周辺住民等のこれらに関連する個々人の個別的利益を保護する趣旨を含むとまで解することは困難であると言わざるを得ず、申請人らの申請人適格を基礎付けるものではない。

(3) 本件開発許可処分申請人適格の判断基準

続いて、本件開発許可処分申請人適格の判断基準について、以下のとおり判断した。

ア 土砂の流出又は崩壊、水害等の災害による直接的な被害を受けるおそれがある範囲の地域に居住する者は、開発許可処分の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者として、その申請人適格を有すると解するのが相当である。

イ そして、土砂の流出又は崩壊、水害等の災害による直接的な被害を受けるおそれがある範囲の地域か否かは、①開発区域における過去の水害の発生の有無・程度、②開発行為の開発規模（面積）・内容（開発前の森林の状況を含む。）、③申請人らの居住地域（その周囲の土地の形状・地質等を含む。）、その周辺の河川との位置関係・高低差などの諸般の事情を総合して判断すべきである。

ウ なお、平成16年に行政事件訴訟法の一部が改正され（平成16年法律第84号）、同法第9条に第2項として、処分又は裁決の相手方以外の者について原告適格の法律上の利益の有無を判断するに当たっての判断基準が明文化されたのは、行政事件訴訟による国民の権利利益の救済範囲の拡大を図る趣旨に基づくものであるところ、この理は、同じく行政処分の取消しを目的とする不服裁定手続にも妥当するから、申請人適格の実質的拡大を図るという観点に照らし、上記の災害発生の「おそれ」は、本案の要件である許可障害事由として後刻問題とされる災害発生の「おそれ」とは異なり、それより低い程度の蓋然性を指称し、その程度のもので足りると解するのが相当である。

(4) 本件開発許可処分申請人適格の有無

最後に、上記判断基準に照らして事実を認定した上で、申請人らは、本件開発行為によって、その居住地において、土砂災害や水害の被害を受ける蓋然性があるとは言いがたから、土砂の流出又は崩壊、水害等の災害による直接的な被害を受けるおそれがある範囲の地域に居住する者とは言えず、申請人ら全員の申請人適格は、いずれも認められないというべきであるとして、申請を却下した。

(5) 本件作業許可処分申請人適格の有無及び本件許可障害事由の有無

ア 本件開発許可処分申請人適格については以上のとおりだが、本件作業許可処分申請人適格の有無については、上記(2)ないし(4)と同様の検討を行った上で申請人らのうち1名を除く者は、本件作業許可処分との関係においても、土砂の流出又は崩壊、水害等の災害による直接的な被害を受けるおそれがある範囲の地域に居住する者とは言えず、いずれも申請人適格は認められないとして却下したが、他の申請人1名については、その居住する場所が本件作業許可区域に近接しているなどの理由により、仮に、土砂の流出又は崩壊、水害等の災害が生じた場合、当該申請人については、これによる直接的な被害を受けるおそれがある範囲の地域に居住する者と言うことができ、申請人適格を有するものと認めるのが相当であるとした。

イ その上で、当該申請人1名につき本件許可障害事由の有無について以下のとおり検

討を加え、本件作業許可処分の違法事由としての災害発生のおそれは認められないなどとして、本件作業許可処分の取消しを求める申請を棄却した。

- ① 本件作業許可処分の違法事由としての災害発生のおそれについて、森林法第 34 条第 5 項の「その保安林の指定の目的の達成に支障を及ぼすと認められる場合」か否かは、保安林の指定の目的の達成に支障を及ぼすと認められるような災害発生のおそれの有無によって判断すべきであり、また、その違法事由としての災害発生のおそれ、即ち蓋然性の程度は、申請人適格において問題とされたそれよりも、一層高いものであること（災害発生の実事そうでない場合より相当程度高い蓋然性をもって予測されること）が必要であると解するのが相当である。
- ② そして、その災害発生のおそれは、申請人適格における考慮要素を踏まえた保安林・森林の伐採の場合の自然状態（地山）における自然災害のおそれの有無・程度という観点からだけでなく、本件事業区域における開発が計画どおりに行われたとした場合の自然災害のおそれの有無・程度という観点からも、その有無を総合的に判断すべきである。
- ③ 以上の判断基準に照らして認定した事実に基づけば、本件作業許可処分について、当該申請人 1 名との関係でも、その処分を違法とする程度に土砂流出災害が発生する蓋然性が高いと断ずることはできない。

## Ⅱ 福岡県筑紫郡那珂川町地内の岩石採取計画不認可処分に対する取消裁定申請事件（公調委平成 27 年（フ）第 1 号）

### 1 事案の概要

#### (1) 原処分の概要

福岡県知事（以下「処分庁」という。）は、平成 15 年 3 月 17 日付けで申請人からされた福岡県筑紫郡那珂川町内の岩石採取場において真砂土を採取するという内容の岩石採取計画の認可申請（以下「本件認可申請」という。）に対し、根拠法令を「採石法第 33 条の 4」、理由を「林地開発許可を受けることができないため」として、平成 27 年 10 月 9 日付けで、これを不認可とする処分をした（以下「本件不認可処分」という。）。

#### (2) 裁定申請の概要

申請人は、平成 27 年 11 月 20 日付けで、採石法第 39 条第 1 項に基づき、公害等調整委員会に対し、本件不認可処分は違法、無効であるとして、その取消しを求める裁定の申請をした。

#### (3) 裁定申請に至る事実経過等

申請人は、平成 15 年 1 月 9 日頃、処分庁に対し、採石法第 33 条に基づき、本件認可申請をした。これに対し、処分庁は、岩石採取計画認可申請書審査記録に基づき、本件

認可申請の審査を行い、申請人に対し、申請書の記載等に関する補正を促した。

また、申請人は、同年1月24日付けで、福岡県知事に対し、森林法第10条の2第1項に基づく林地開発許可申請（以下「本件林地開発許可申請」という。）をした。本件認可申請における一部の区域が同項の「地域森林計画の対象となっている民有林」であり、本件認可申請に係る行為は同項の「開発行為」に当たるため、本件認可申請は採石法施行規則第8条の15第2項第8号の「岩石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」に該当した。このようなとき、認可を受けようとする採石業者は、採石法第33条の3第2項に従い、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申請書に添付することとされている。

申請人は、処分庁から受けた本件認可申請に係る補正事項につき、補正を行った上で、平成15年3月17日付けで、処分庁に対し、本件認可申請書を提出した。処分庁はこれを受理し認可予定番号を申請人に交付した。本件認可申請に関しては、その後補正を促す具体的なやりとりはなかった。

申請人は、平成27年9月頃、処分庁に対し、本件認可申請に係る書類の公文書開示請求を行った。

福岡県知事は、申請人に対し、平成27年10月9日付けで、本件林地開発許可申請につき、不許可の理由を「森林法第10条の2第1項及び森林法施行規則第4条第1号により県知事へ提出が義務づけられている開発行為に関する計画書について、福岡県森林法施行細則第2条の規定に基づき審査した結果、必要な書類の提出がないことから、森林法施行規則第4条第1号に規定されている開発行為に関する計画書の要件を満たしていないと認められるため」として、不許可の処分をした（以下「本件林地開発不許可処分」という。）。

処分庁は、同日付けで、本件不認可処分をし、前記（2）のとおり、申請人は、同年11月20日付けで、本件裁定申請をした。

また、申請人は、同月17日、福岡県知事に対し、本件林地開発不許可処分に関し、行政不服審査法第6条に基づき異議申立てをした。この異議申立てに対しては、平成28年5月24日付けで棄却決定がされた。

#### (4) 事件関係人の主張の概要

##### ア 申請人の主張

申請人は、平成15年に本件認可申請を行い、処分庁に対し再三にわたり審査と処分をお願いしてきたが、処分庁は、申請人に対し、補正等を求めることもなく、何ら対応をしなかった。また、処分庁は、本件不認可処分の理由として「林地開発許可を受けることができないため」と記載している。しかしながら、処分庁は、申請人が同時期にした林地開発許可申請とともに本件認可申請を約13年間放置し、申請人が平成27年にした公文書開示請求をきっかけに本件不認可処分を行ったもので、本件不認可処分は約13年間本件認可申請を放置したことの不作為隠蔽のためにされたものであ

る。よって、本件不認可処分は、行政手続法第7条（申請に対する審査、応答）及び同法第11条（複数の行政庁が関与する処分）に違反する。

本件不認可処分には根拠法令として「採石法第33条の4」と記載されているが、同規定は他人の危害や施設の損傷、その他の産業の利益・公共の福祉に反する認可の基準を設けたものであり、本件不認可処分の理由とは全く関係のない虚偽の記載である。

#### イ 処分庁の主張

岩石の採取に際して採取計画の認可とともに他法令の許可を受ける必要がある場合、他法令は岩石の採取についての権限を付与する規定であり、採石法第33条の4による採取計画の認可とは全く別個に判断される性質のものであるが、これらの許可を受けることができない又は受ける見込みがないときは実質上岩石の採取を行うことができず、同条による認可をしても無意味になるので、このようなときには、同条により岩石採取計画を不認可とすべきものと解される。

本件認可申請に当たっては森林区域の開発行為を行うための林地開発許可を受ける必要があったが、申請人からこの点に関する補正書類の提出はなく、本件林地開発許可申請は不許可とされた。したがって、処分庁は、本件不認可処分をした。

## 2 審理手続の概要

公害等調整委員会は、平成27年11月24日、裁定申請を受け付け、その後裁定委員会を設けた。

裁定委員会は、平成27年12月18日付けで、裁定申請書の副本を処分庁に送達し、審理手続を開始した。その後の経過は、次のとおりである。

平成28年7月27日 第1回審理期日

8月30日 裁定

9月5日 裁定書の正本を申請人及び処分庁に送達

9月28日 裁定の官報公示（公害等調整委員会公示第3号）

## 3 裁定の概要

裁定委員会は、本件不認可処分は違法であるとして、これを取り消す裁定をした。裁定委員会の判断の要旨は、次のとおりである。

申請人は、本件認可申請に際し、林地開発許可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提出する必要があったところ、処分庁は、申請人が本件林地開発許可申請を行ったことをもって、必要な林地開発の許可を受ける見込みに関する書面の提出があったと判断し、本件認可申請を受理したことが認められる。申請の受理後、処分庁と申請人との間で本件認可申請に関し補正を促す等の具体的なやり取りはなかったことからすると、他に補正事項があったことはうかがわれない。そうすると、処分庁は、遅滞なく本件認可申請の当否についての審査を開始し、合理的期間内にその認可又は不認可の判

断をすべきであったというべきである。

この点、処分庁は、岩石の採取に際して採取計画の認可とともに他法令の許可を受ける必要がある場合において、当該許可を受けることができないとき又は受ける見込みがない場合に岩石採取計画は不認可とすべきであり、本件では本件林地開発許可申請が補正中であって、補正を回復する見込みがないことを理由として本件林地開発許可申請は不許可とされたため、上記解釈を前提として、本件認可申請に関し、不認可の決定をした旨を主張する。

しかしながら、岩石採取計画認可申請と林地開発許可申請とは、そもそも、本来別個の手続であるから、たとえ岩石採取に際して採取計画の認可とともに林地開発許可を受ける必要がある場合であっても、提出された岩石採取計画申請が形式的な要件を具備した状態となった時点以降は、処分庁は、林地開発許可申請の許可又は不許可の結論に関わらず、採石法第 33 条の 4 に規定する要件を審査の上、認可又は不認可の判断をすべきである。ただし、上記の場合においても、林地開発許可申請が不許可となり、かつ、その不許可処分が不服申立てもできない状態となった（確定した）場合には、もはや岩石採取計画の認可申請は事業として実現可能性がなくなるから、そのことを理由として不認可の判断をすることは採石法第 33 条の 4 が許容するものと解するのが相当である。

これを本件についてみると、本件認可申請に係る岩石採取行為に関しては本件林地開発許可が必要となるが、本件不認可処分は本件林地開発不許可処分と同日付けでされているのであるから、本件不認可処分に当たり、本件林地開発不許可処分が確定していたということとはできない。そうすると、処分庁としては、本件林地開発許可申請の結論に関わらず、本件認可申請について採石法第 33 条の 4 に規定する要件の審査をすべきものであり、単に「林地開発許可を受けることができないため」として本件認可申請を不認可としたことは違法というべきである。なお、現時点（審理終結日である平成 28 年 7 月 27 日）においても、本件林地開発不許可処分に対する異議申立てに対する棄却決定がされているものの、同決定に対する取消訴訟の出訴期間経過前であることからすれば、本件林地開発不許可処分が確定したということとはできない。

### Ⅲ 三重県尾鷲市大字南浦地内の岩石採取計画不認可処分に対する取消裁定申請事件（公調委平成28年（フ）第4号事件、平成29年（フ）第2号事件）

#### 1 事案の概要

##### (1) 原処分に至る経緯

ア 申請人は、平成 24 年 5 月 1 日、尾鷲建設事務所長（以下「処分庁」という。）に対し、自己の所有する土地（尾鷲市の上水道水源から約 3 k m 上流に所在する）において採石事業を行うとの採取計画（以下「本件採取計画」という。）に係る認可申請（以

下「本件認可申請」という。)をした。

処分庁は、岩石採取計画の認可申請に対する処分をするまでの標準処理機関を「申請受理から60日間(ただし、申請書及び添付書類の補正に要する期間を除く)」と定めていた。

イ 処分庁は、採石法第33条の6に基づき、尾鷲市長に対する意見照会を行い、尾鷲市長は、平成24年10月17日、意見書を提出した。同意見書には、尾鷲市においては、採石事業に伴う土砂の流出による漁業への影響や粉じん・騒音の発生等が深刻な問題となっており、新たな採石事業が行われた場合、濁水の発生や水道水源への影響などの環境負荷がかかることが危惧されること、本件採取計画に関し、水産関係漁業者を中心とした反対署名運動が行われていること、複数の漁業関係組合から中止を求める陳情等が尾鷲市長及び尾鷲市議会に提出され、市議会において上記陳情が採択されたこと等が記載されていた。

また、三重県下の漁業共同組合等を所属員とする三重県漁業協同組合連合会及びその所属員であり尾張湾内で漁業権を行使している三つの漁業組合(以下「参加人ら」という。)は、平成24年10月18日付けで、三重県知事に対し、本件採取計画に反対する旨の署名簿を添えて本件採取計画を認可しないことを求める要望書を提出した。

さらに、三重県議会は、平成24年12月19日、三重県漁業共同組合が提出した『美しい三重の海と川』を守るため河川上流域における採石、開拓事業等について」と題する請願を採択した。同請願は、河川側上流域における新規の採石事業等の認可に当たり、事業者に対し、泥水の流出について十分な対策を講じ、流域漁業団体の了解を得るように求めること等を内容とするものであった。

ウ 申請人は、平成24年12月28日、津地方裁判所に対し、被申請人は本件認可申請を認可すべきであるのに何らの処分をしないことは違法であるとして、処分庁の所属する三重県を被告として、本件認可申請について処分庁が何らの処分をしないことの違法確認(行政事件訴訟法第37条)及び処分庁が本件採取計画を認可することの義務付け(同法第37条の3)を求める訴訟(以下「甲事件」という。)を提起した。

参加人らは、甲事件について三重県に補助参加するとともに、平成25年2月13日、津地方裁判所に対し、本件採取計画に基づき岩石の採取がなされれば、参加人らが営む漁業に深刻な被害が生じ重大な損害を生ずるおそれがあるなど「公共の福祉に反する」(採石法第33条)として、処分庁の所属する地方公共団体である三重県に対し、処分庁による本件採取計画認可の差止め(行政事件訴訟法第37条の4)を求める訴訟(以下「乙事件」という。)を提訴した。

その後、甲事件訴訟及び乙事件訴訟は併合された。

エ 津地方裁判所は、平成26年4月17日、甲事件について、①処分庁は、標準処理期間を大幅に超えても本件認可申請に対する処分をしておらず、それは違法な不作為に当たる、②処分庁はこれまで経済産業省資源エネルギー庁作成の「採石技術指導基準

書」(以下「基準書」という。)に基づいて岩石採取計画に対する認可の可否を判断してきたところ、本件採取計画は基準書の基準を満たしており、認可すべきでない特段の事情もないとして、申請人の請求を全て認容し、乙事件について、参加人らには、本件採取計画の認可処分による重大な損害が生ずるおそれがあるとは認められないとして、参加人らの請求をいずれも却下した。

オ 三重県及び参加人らは、上記エの判決に対し控訴した。名古屋高等裁判所は、平成27年7月10日、甲事件について、不作為の違法確認については三重県の控訴を棄却したが、義務付けの訴えについては、処分庁が本件認可申請を認可すべきか否か、認可する場合に条件を附すべきか否か等は明らかでないとして、原判決を変更して申請人の請求を棄却し、乙事件については、参加人らの控訴をいずれも棄却した。

三重県は、上記控訴審判決に対し上告及び上告受理の申立てを行ったが、平成28年7月5日、上記判決は確定した。

## (2) 原処分の概要

処分庁は、平成28年8月5日、本件認可申請について不認可処分(以下「本件不認可処分」という。)を行った。

その理由は、海域での濁水濃度(SS)が3mg/Lに達すると藻類の生育に悪影響が出るとの見解があり、当該採取計画の実施により藻類の生育が妨げられれば連鎖的に水生生物全体に悪影響が生じると考えられるところ、本件採取計画のうち、自然沈降を基本とした濁水処理対策では十分な効果を発揮するかどうか疑念があり、採石場からの濁水によって尾鷲湾の水生生物全体に悪影響が生じる可能性があることから、本件採取計画は、水産業の利益を損じ、公共の福祉に反すると認められる(採石法第33条の4)というものである。

## (3) 裁定申請の概要

申請人は、平成28年10月27日、本件不認可処分の取消しを求め、公害等調整委員会に対し、裁定申請を行った。

参加人らは、平成29年3月30日、本件採取計画によって発生する濁水が矢ノ川を通じて尾鷲湾に拡散することにより、参加人らが営む漁業に深刻な影響が及ぶとして、鉱業等に係る土地利用の調整手続等に関する法律第36条1項に基づき、本件裁定手続について参加申出を行った。なお、参加人のうち二つの漁業組合は、令和元年5月28日、合併により消滅した。

## (4) 事件関係人の主張の概要

### ア 申請人らの主張

処分庁はこれまで基準書に基づき濁水対策につき沈殿池による自然沈降を基本とした濁水対策を基本として審査を行ってきたところ、本件採取計画は、基準書に定める基準を満たしている上、同基準以上の濁水処理能力を備えており、本件認可申請時点の最大日雨量である394mmの雨量であっても処理可能な容量の仮設沈砂池を設置す

る計画である。加えて、池に排水を貯めて自然沈降することによる水質改善のみならず、沈砂池内にモールコード、放水口にフィルターを設置するなどの措置を補完的に講じることにより、濁水処理に万全を期すものとなっている。よって、本件認可申請を認可したとしても、採石場からの濁水が河川へ放出されることにはならず、公共の福祉に反するおそれはない。

処分庁の提出する証拠は、既存の採石業者による採石によって濁水が排出され、それによって河川や海の水質が汚濁されたという仮説に基づき作成されたもので、同業者による採取地や採取計画と、本件採取計画における採取地や採取計画の違いを考慮されておらず、また、データの分析方法も不適當である。

よって、本件不認可処分は違法であり、取り消されるべきである。

#### イ 処分庁及び参加人らの主張

専門家は、尾鷲湾の藻場に河川からの濁水が流入した場合、水中の光量の低下及び流出した泥質の粒子の岩盤上への堆積により藻類の生育が阻害され、藻場の形成に大きな障害を及ぼす、尾鷲湾で海中林を構成するアラメは、泥質の汚濁粒子（約0.06mm以下）を吸着することにより死滅する、と述べている。さらに、濁水が断続的に流出することにより、生態学的にも水産的にも重要な藻場が壊滅的な打撃を受けることが十分予想されるとも述べている。

本件採取計画の濁水対策では、0.02mm以下の土粒子が流出する可能性があるが、本件採取計画における濁水対策は、沈砂池の面積が不足しているのみならず、濁水流出防止に一定の機能は認められるものの、その効果は一時的なものにすぎず、将来的な効果も不明であるから、十分な対策が講じられているとはいえない。

よって、本件採取計画は、「農業、林業若しくはその他の産業の利益を損じる」（採石法第33条の4）ものであることは明らかであり、不認可処分は適法である。

## 2 審理手続の概要

本件裁定手続においては、河川流域における土砂流出等と海洋汚染との因果関係に関する専門的事項を調査するために必要な専門委員1名を選任した。

裁定委員会における本件裁定手続の経過は以下のとおりである。

平成28年10月27日	本件裁定申請
平成29年2月3日	第1回審理期日
3月30日	参加人ら 参加申立て
5月29日	第2回審理期日
10月27日	第3回審理期日
平成30年1月18日	第4回審理期日
令和2年11月11日	第5回審理期日（終結）
令和3年1月18日	申請人 本件裁定申請取下げ

### 3 裁定手続等の概要

上記2のとおり、裁定委員会は、令和2年11月11日の第5回審理期日において、本件裁定手続を終結した。もっとも、申請人と漁協等との間の利害の調整を進めたところ、処分庁が本件不認可処分を取り消し、新たに認可処分を行うに至ったため、令和3年1月18日、申請人から、本件裁定申請の全てを取り下げる旨の申出があり、本件裁定申請事件及び参加申立事件は取下げによりいずれも終了した。

## 第3節 土地収用法に基づく意見の申出等

### 1 処理状況

意見照会の回答等については、土地調整委員会の時の昭和26年から令和4年3月までに、1,170件の事案を受け付けている（うち処理済みは1,163件）。

このうち、

土地収用法に基づく事業認定、収用裁決等の処分に対する審査請求に関する意見照会（国土交通大臣）……1,156件（うち処理済みは1,149件）

駐留軍用地特措法(注)に基づく土地等の使用又は収用の認定、収用裁決等の処分に対する審査請求に関する意見照会（防衛大臣）……2件（全て処理済み）

鉱業法に基づく承認申請（経済産業大臣）……1件（全て処理済み）

採石法に基づく承認申請（経済産業局長）……9件（全て処理済み）

森林法に基づく森林から木材等を搬出する者の土地使用に関する都道府県知事の認可・裁定等の処分に対する不服申立てに関する意見照会……2件（全て処理済み）

(注) 駐留軍用地特措法の正式名称は、日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定の実施に伴う土地等の使用等に関する特別措置法（昭和27年法律第140号）

### 2 意見照会手続の抜本的見直し

行政不服審査法は、公正性の向上、使いやすさの向上、国民の救済手段の充実・拡大の観点から、抜本的な見直しが行われ、不服申立ての手続を審査請求に一元化し、審理員による審理手続、第三者機関への諮問手続の導入などの内容で、平成26年6月に全面改正された（施行は、平成28年4月1日）。

公害等調整委員会が行う意見照会の手続も、審査請求における第三者機関への諮問手続と同様の手続であることから、全面改正後の行政不服審査法にならい、「意見照会に関する事務処理要領」について抜本的に見直し、4次にわたる所要の改正を行った。

ア 平成28年11月改正

従来は、意見照会に対する回答を行う主体は公害等調整委員会であるところ、その事務は主任の委員が担当職員を指揮し、意見照会に係る事件記録、添付書類等の資料

を書類審査のみによって事案を審議し、回答原案を作成していた。

本改正は、11月22日の委員会議で決定された。その内容は以下のとおり。

- ① 公害等調整委員会及び主任の委員の権限、職務内容を明確化した。
- ② 意見照会に係る資料に、処分庁に新設された審理員が作成する「審理員意見書」が追加された。
- ③ 公害等調整委員会は、審査関係人（審査請求人、参加人及び審査庁）に対し、主張書面等の提出ができる旨を通知することとし、必要があると認める場合には、審査関係人に対して主張書面等の提出を求めることができることとした。
- ④ 審査関係人からの申出により、主張書面等の閲覧・交付ができるようにした。
- ⑤ 公害等調整委員会における口頭意見陳述の制度を新設し、審査関係人の意思確認、口頭意見陳述の申立て、実施等に係る規定を整備した。
- ⑥ 公害等調整委員会は、国土交通省に回答書を送付したときは、その写しを審査請求人及び参加人に送付するとともに、回答の内容をホームページに公表することとした。
- ⑦ 上記の改正は、平成28年4月1日以降の処分に係る意見照会について、適用することとした。ただし、それより前にされた処分については、なお、従前の例によることとした。

#### イ 平成29年3月改正

本改正は、行政不服審査会において運営規則の一部改正が行われたことになり、3月7日の委員会議で決定された。その内容は、口頭意見陳述における秩序維持に関する規定を設けたものである。

#### ウ 平成29年6月改正

本改正は、6月20日の委員会議で決定された。その内容は、回答書の送付・公表については、平成28年4月1日より前にされた処分に関する意見照会についても、平成28年11月改正後の要領（アの⑥に記述した内容）を適用することとしたものである。

#### エ 平成30年1月改正

本改正は、1月16日の委員会議で決定された。その内容は、以下のとおり。

- ① 公害等調整委員会による回答案の審議・決定の前提となる調査等について、適正手続の確保、効率的な事案処理及び処理期間の短縮を図るため、主任委員制から部会制に改めた。
- ② 部会は受付事件ごとに置き、委員長は、部会に属する委員3人を指名するとともに、そのうちから部会長を指名することとした。
- ③ 交付閲覧請求の対象に口頭意見陳述書を追加するほか、運用上の改善を図った。
- ④ 事務処理要領の題名を「土地収用法に基づく国土交通大臣からの意見照会への回答に関する事務処理要領」に改めた。

### 3 主要な事件

意見照会の多くは、土地収用法関係が大半である。道路、鉄道、ダム建設、下水道事業など様々な事業の実施に伴う土地の収用に関し、収用委員会が行った権利取得裁決、明渡裁決につき、審査請求人が国土交通大臣に対し、裁決の取消しを求めて審査請求の申立てをし、国土交通大臣から公害等調整委員会に対し、意見照会があった事例が多数を占める。

ここでは、平成 14 年度以降の 20 年間に係属した国土交通大臣からの意見照会に係る案件について、主要な事案の概要を紹介する。

## I 神奈川県起業小田原都市計画、秦野都市計画、南足柄都市計画、二宮都市計画、大井都市計画、松田都市計画、山北都市計画及び開成都市計画に係る下水道事業酒匂川流域下水道に関する審査請求（平成 20 年（イ）第 12 号）

### 1 事案の概要

審査請求人は、本件事業地における土地及び物件所有者である。本件事業は、酒匂川流域等の公共用水域の水質保全対策を講じる必要から下水道整備に関する基本計画である酒匂川等流域別下水道整備総合計画に基づき合理的な生活環境の整備と酒匂川水域の水質環境基準を達成するため、本流域下水道事業を行うものである。

本件事業の認可は昭和 48 年 9 月 19 日付けで行い、神奈川県収用委員会は平成 20 年 3 月 25 日付けで取得裁決及び明渡裁決を行った。

この裁決につき、審査請求人は平成 20 年 4 月 24 日、国土交通大臣に対し、裁決の取消しを求めて審査請求の申立てをし、同年 10 月 22 日付けで国土交通大臣から公害等調整委員会に対し、意見の照会があった

### 2 審査請求の理由

審査請求人の主張は、以下のとおりである。

- (1) 本件土地の収用が必要となったのは、起業者の下水道事業によるものであるが、事業認可から 30 年以上も経過して実質的に事業の変更が生じているので、改めて認可を受ける必要があるにもかかわらず、これを欠くことから、本件収用裁決申請及び明渡裁決申立は却下されなければならない。
- (2) 境界が未確定のために収用する土地の区域に錯誤があることから、本件裁決は取り消されるべきである。

### 3 公害等調整委員会の回答

公害等調整委員会は、提出された資料等に基づき検討を加えた結果、平成 21 年 3 月 10 日回答した。その内容は、本件裁決には土地収用法の解釈・適用に関して不適切であると認められる部分があるものの、審査請求人の主張には理由がないとするものであるが、そ

の理由は以下のとおりである。

(1) の主張について

資料によれば、本件裁決にかかわる事業は、事業認可の告示を受けた当初から、その区域に変更はなく、かつ変更認可告示により延伸された事業実施期間内に実施されている。

したがって、本件裁決にかかわる事業は、土地収用法第 47 条に規定する事業認定申請書に添付された事業計画書に記載された計画と著しく異なるという要件に当てはまらないので、所論の違法はない。

(2) の主張について

審査請求人が本件土地の境界は起業者の主張する境界よりも外側にあると主張するなど、本件土地の境界については当事者間に争いがあるが、土地収用委員会には、土地の境界を確定する権限はなく、また、収用する土地の区域が客観的に特定していれば、境界が確定していなくても収用裁決をすることは可能であると解されることから、「起業者が申請した本件土地の区域については、処分庁の現地調査等により収用すべき土地としては特定されており、さらに、その土地が土地所有者の所有に属することは土地所有者も自認している」との判断の下に、本件土地の収用を認めた本件裁決に、所論の違法はない。

ただし、本件裁決においては、起業者の主張する境界を越えて審査請求人が主張する境界までの範囲の土地(以下「当該土地」という。)は「残地」とであると認識して、土地収用法に基づく「残地補償」の要否に関する判断を行っているが、資料によれば、審査請求人の主張する境界線は、主として本件裁決にかかわる事業の起業地内にあることが認められ、起業地内にある当該土地は、同法上の「残地」には該当しないものと解されることから、当該土地を「残地」と解して、同法に基づく残地補償の要否に関する判断を行ったことは、同法の適用を誤ったものであり、収用する土地の区域の特定や補償の内容等を実質的な影響を及ぼすものではないとしても、不適切であると言わざるを得ない。

## Ⅱ 独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構起業北陸新幹線に係る長野・金沢間線路建設工事及びこれに伴う市道付替工事に関する審査請求（平成 23 年（イ）第 8 号）

### 1 事案の概要

審査請求人は本件事業地における土地所有者である。本件事業は、北信、上越及び北陸地方の主要都市と首都圏及び近畿圏を直接結ぶことにより、国内高速輸送体系の整備の一環として、国民経済の発展と生活領域の拡大に資するものである。

本件事業の認定は平成 22 年 7 月 8 日付けで行い、富山県収用委員会は平成 23 年 2 月 16 日付けで権利取得裁決及び明渡裁決を行った。

この裁決につき、審査請求人は平成 23 年 3 月 14 日、国土交通大臣に対し、裁決の取消

しを求めて審査請求の申立てをし、同年6月20日付けで国土交通大臣から公害等調整委員会に対し、意見の照会があった。

## 2 審査請求の理由

審査請求人の主張は、以下のとおりである。

- (1) 本件事業に係る事業計画書によれば、騒音については、防音壁、土地利用施策、家屋防音工等の総合的な環境保全対策を講ずることにより環境基準を満たすと明記されていることから、審理及び意見書を通じて土地利用施策の実施を求めたが、同施策の実施がなかったため、快適な居住環境が保全されなくなった。本件裁決は、本件事業計画書の虚偽記載（刑法第156条違反）を看過し、土地収用法第2条の適法判断を忌避した違法なものである。
- (2) 本件事業に係る新幹線高架橋（以下、「高架橋」という。）が審査請求人の住居に異常接近することから、本件事業の施行により、生活環境が激変、悪化することは明らかである。しかし、処分庁が、「事業損失は土地収用法上の問題ではない」とし、本件裁決をした。これは違法な判断である。

## 3 公害等調整委員会の回答

公害等調整委員会は、提出された資料等に基づき検討を加えた結果、平成24年11月24日回答した。その内容は、審査請求人の主張には理由がないとするものであるが、その理由は以下のとおりである。なお、本件裁決には、審査請求人に関する損失補償について考慮すべき点があったと認められるので留意すべき旨を付言した。

### (1) の主張について

審査請求人は事業計画の騒音対策に関する不服を主張するが、処分庁は事業計画の内容の適否についての審査権限を有しない。また、事業計画書に明記された土地利用施策が実施されなかったため、快適な居住環境が保全されなかったとしても、当該施策については、総合的な環境保全対策の一つであることから、当該施策が実施されなかったことが、事業計画書の虚偽記載及び違法であるとはいえない。

### (2) の主張について

ア 本件事業の施行により、生活環境が激変、悪化するとの審査請求人の主張に対しては、つまるところ、事業の公益性と土地利用上の合理性等を考慮する事業認定手続において判断される事項であり、処分庁において判断する権限を有しない。したがって、審査請求人の主張の事由は本件裁決の申請を却下すべき事由には当たらないとした処分庁の判断に違法な点はない。

イ なお、審査請求人の主張（前記2(2)）が本件事業による損失補償に関する不服であると解されるとしても、損失補償に対する不服を審査請求の事由とすることはできないので、本件審査請求の理由とすることはできない。

もともと、本件裁決は、「事業施行により生じる事業損失については土地収用法上の問題ではない」としているが、事業損失を含む損失補償を認めた判例や裁決事例もあることから、損失等の発生が予想されるような場合は、あらかじめこれら損失について補償することは差し支えなく、望ましいものと考えられる。特に、新幹線に関する環境保全においては、建設の段階であらかじめ適切な措置が採られることが必要である。

これらの観点から、審査請求人への損失補償については考慮すべき点があったといえる。資料によれば、審査請求人が所有する宅地の一部は土地収用の対象となり、家屋（以下、「本件家屋」という。）は高架橋外壁端部から最短で約2m、高架橋中心からみれば約10mしか離れていないこと、そして、起業者が実施した事業施行後の騒音予測によると、高架橋中心から距離が15m以遠では環境基準の70dbを満足することが示されているが、15m未満の場合は環境基準が満足されるかは示されていないことが認められる。これらのことから、本件家屋全体にわたって環境基準が満足されない可能性が高く、生活環境の悪化及び残地となる宅地並びに家屋の価格の低下などの損失が発生することが予想される。

そこで、処分庁は、本件裁決の審理において、本件家屋の位置における起業者の騒音予測、発生の可能性がある損失、補償の必要性などについてできるだけ調査検討することが、妥当・適切な判断を導くために望ましかったと考える。

### Ⅲ 東京都起業、東京都市計画道路事業補助線街路第81号線に関する審査請求（平成24年（イ）第6号）

#### 1 事案の概要

審査請求人は本件事業地における借地権者であり物件所有者である。本件事業は、東京都市計画道路幹線街路放射第8号線と東京都市計画道路幹線街路放射第26号線を結ぶ補助線街路であり、補助幹線道路としての機能に加えて、沿道との一体開発を誘発し、周辺の木造密集地域の防災性の向上を図るものである。

本件事業の認可は平成17年11月16日付けで行い、東京都収用委員会は平成24年3月29日付けで権利取得裁決及び明渡裁決を行った。

この裁決につき、審査請求人は平成24年4月23日、国土交通大臣に対し、裁決の取消しを求めて審査請求の申立てをし、同年9月25日付けで国土交通大臣から公害等調整委員会に対し、意見の照会があった。

#### 2 審査請求の理由

審査請求人の主張は、以下のとおりである。

本件裁決において、審査請求人に対する明渡し期限が定められた。しかし、審査請求

人は、本件事業により、現住居の移転を余儀なくされたため、現在と同様の住環境を確保しつつ耐震強化を図った注文住宅を建てて移転することを計画している。現住居は注文住宅であり完成に至るまで約1年を要したので、明渡期限は本件裁決の時期から最短でも約1年とするべきである。

また、本件事業の施行期間は延期されており、延期された期間を考慮した期日に移転すれば、本件事業に全く支障はない。

しかし、本件裁決における明渡しの期限は、本件裁決から8か月後（権利取得の時期から6か月後）であり、審査請求人の移転に係る計画を全く無視した非常に厳しい無理難題を押しつける不当な判断というべきである。

よって、本件裁決は違法、不当である。

### 3 公害等調整委員会の回答

公害等調整委員会は、提出された資料等に基づき検討を加えた結果、平成25年3月25日回答した。その内容は、審査請求人の主張には理由があるとするものであるが、その理由は以下のとおりである。

権利取得裁決及び明渡裁決は、土地収用の円滑な執行を図るためのものであり、処分庁としては、被収用者の理解を得るために慎重かつ丁寧な審理を尽くすことが不可欠である。明渡しの期限については、明渡しを行うのに通常必要とする期間、起業者が補償金の支払等を行うのに通常必要とされる期間、工事工程及び被収用者の意見等を勘案すべきものであり、被収用者に意見等があり、それが工事工程上許されるものであるときは、その意見を考慮して明渡しの期限を定めることが相当である（小澤道一著「逐条解説土地収用法（改訂版）」参照）。

資料によれば、本件裁決手続においては、審査請求人から明渡しの希望日数に関する意見書が処分庁に提出されている。また、本件事業の施行期間については計画変更され、4年間延伸されている。そして、審査請求人の明渡しに関する上記希望及び工事工程の4年間の延伸は、明渡しの時期を裁決するに当たり勘案されるべき重要な事項である。

しかし、裁決書では、明渡期限を「補償金の支払に要する期間、物件等の移転に要する期間等を考慮して、主文のとおりとする。」とし、本件審査請求に対する弁明書においては「明渡しの期限については、物件の移転に通常要する期間を考慮して決定するものであり、審査請求人の主張する計画等は、明渡しの期限を決定するに当たって考慮すべき事項には当たらない。」とし、資料によっても、処分庁が工事工程及び審査請求人の希望日数を勘案して明渡期限を判断したとは認められない。

処分庁の弁明書によれば、処分庁は、明渡しの期限を定めるにあたり、審査請求人の物件の移転に必要な期間を検討していることが認められるが、移転先の選定に0.5月、建築設計に1.0月、建築工事に4.5月というものであって、審査請求人の物件の移転に至る諸過程が新居建築という審査請求人の諸判断を経て行われるものであることからすると、

処分庁の上記検討は、審査請求人の事情を配慮したものとは解されない。また、すでに明渡しの期限が到来している者に対する不動産の明渡しの強制執行においても居住者に対する配慮があること（民事執行法第168条の2）、不動産競売において買受人に対抗することができない建物賃借人にも、建物の再築を予定するものではないが、6か月の引渡しの猶予が認められていること（民法第395条）を考えると、本件裁決における明渡しの期限は、土地の借地権を有し、かつ本件事業に協力的で期限についての話し合いに応じる意思がある審査請求人に対しては、厳しすぎるとの感を否めず、他方で、このような厳しい期限の遵守を求めるだけの工事工程上の緊急性が検討された事情はうかがわれない。

そうすると、処分庁は、明渡期限の慎重かつ適切な判断と審査請求人の理解を導くため、審査請求人の明渡しの希望日数を考慮し、最新の工事工程をもとに工事工程上許される明渡時期について審理を尽くした上で明渡期限を裁決すべきであったものであり、原処分には、明渡しの期限を定めるに当たり、考慮すべき事項を考慮しなかった違法があるというべきである。