

公調委令和5年（フ）第1号岐阜県本巣市曾井中島字南原地内の砂利採取計画変更  
不認可処分に対する取消裁定申請事件

裁 定

（当事者省略）

主 文

処分庁が申請人に対して令和5年6月13日付けでした砂利採取計画変更不認可処分（岐阜県指令岐産第22号）を取り消す。

事 実 及 び 理 由

第1 当事者の求める裁定

1 申請人

主文と同旨

2 処分庁

（1）本案前の答弁

本件裁定申請を却下する。

（2）本案に対する答弁

申請人の本件裁定申請を棄却する。

第2 事案の概要

本件は、砂利採取業を営む申請人が、処分庁に対し、砂利採取法20条1項に基づき、既に期間を1年6か月として同法16条に基づく認可を受けていた砂利採取計画の期間を6か月延長する旨の変更認可申請（以下「本件変更認可申請」という。）をしたところ、処分庁が、本件変更認可申請を不認可とする処分（以下「本件不認可処分」という。）をしたことから、申請人が、本件不認可処分は違法であると主張して、同法40条1項に基づき、本件不認可処分の取消しを求める事案である。

1 法令の定め等

（1）砂利採取法

(採取計画の認可)

16条 砂利採取業者は、砂利の採取を行おうとするときは、当該採取に係る砂利採取場ごとに採取計画を定め、次の各号に掲げる場合の区分に応じ、当該各号に定める者の認可を受けなければならない。

- 一 次号に掲げる場合以外の場合 当該砂利採取場の所在地を管轄する都道府県知事（括弧内省略）

(採取計画に定めるべき事項)

17条 前条の採取計画には、次の事項を定めなければならない。

- 一 砂利採取場の区域
- 二 採取をする砂利の種類及び数量並びにその採取の期間
- 三 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
- 四 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
- 五 前各号に掲げるもののほか、経済産業省令、国土交通省令で定める事項

(認可の申請)

18条 第16条の認可を受けようとする砂利採取業者は、次の事項を記載した申請書を都道府県知事又は河川管理者に提出しなければならない。

- 一 氏名又は名称及び住所並びに法人にあつては、その代表者の氏名
- 二 登録の年月日及び登録番号
- 三 採取計画

2 前項の申請書には、砂利採取場及びその周辺の状況を示す図面その他の経済産業省令、国土交通省令で定める書類を添附しなければならない。

ならない。

(認可の基準)

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つた場合において、当該申請に係る採取計画に基づいて行な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。

(変更の認可等)

20条 第16条の認可を受けた砂利採取業者は、当該認可に係る採取計画を変更しようとするときは、その認可をした都道府県知事又は河川管理者の認可を受けなければならない。ただし、経済産業省令、国土交通省令で定める軽微な変更をしようとするときは、この限りでない。(中略)

4 前条の規定は、第1項の規定による変更の認可に準用する。

## (2) 砂利の採取計画等に関する規則

(認可の申請)

3条 法第18条第1項の規定により法第16条の認可の申請をしようとする者は、様式第一による申請書を都道府県知事(指定都市の区域内にあつては、指定都市の長。第4条から第6条まで及び第11条において同じ。)又は河川管理者に提出しなければならない。

(採取計画の変更の認可の申請等)

4条 法第20条第1項の規定により法第16条の認可に係る採取計画の変更の認可の申請をしようとする者は、様式第二による申請書を当該採取計画の認可をした都道府県知事又は河川管理者に提出しなければならない。

(条例等に係る適用除外)

37条 第3条第1項、第4条（第3項及び第4項を除く。）から第6条まで、第10条及び第34条（都道府県知事（河川管理者である場合を含む。）及び指定都市の長の事務に係る部分に限る。）の規定は、都道府県又は指定都市の条例、規則その他の定めに別段の定めがあるときは、その限度において適用しない。

### （3）砂利採取計画認可準則

昭和43年10月2日付けで当時の通産省、建設省が各都道府県知事等宛て発出した通達「砂利採取計画認可準則について」（以下「準則」という。）には、おおむね以下の記載がある（平成5年4月30日改正及び平成9年3月7日改正後のもの。乙15）。なお、砂利採取計画の認可の事務が自治事務とされたことに伴い、準則のうち以下の記載の部分は、地方自治法245条の4第1項の技術的な助言として取り扱われている（国河政第35号平成13年4月27日国土交通省河川局長通知参照）。

## II 陸砂利の採取

### 二 採取の期間

（1）砂利採取場の状況は、砂利の採取の進行に伴って変化するのが一般的である。したがって、採取の期間は、その変化を予測し得る範囲内とし、一年程度を目安としつつ、都道府県知事が、提出された採取計画の認可申請について個別の状況を総合的に勘案し、これを決定することが適当である。

## 2 岐阜県における手続要領及び認可基準等

岐阜県は、砂利採取法に基づく砂利採取計画認可申請に係る手続について必要な事項を定めるものとして「岐阜県砂利採取計画認可申請手続要領」（以下「県要領」という。）、同法19条の一般的な運用基準を定めるものとして「岐阜県砂利採取計画認可基準」（以下「県認可基準」という。）を定め、また、県要領及び県認可基準の統一的運用を図り、砂利採取法施行事務の円滑化

を進めるために定めるものとして「岐阜県砂利採取計画認可申請手続要領及び岐阜県砂利採取計画認可基準の取扱いについて」と題する部長通知（以下「県取扱通知」という。）を定めており、これらには概ね以下の定めがある。

## （１）県要領

### 第４（災害防止措置等に係る保証等）

申請者は不慮の事故等により、当該砂利採取場における災害防止措置等が実施できなくなった場合の採取計画の履行の保証として、以下の第三者による保証を受けるものとする。

当該認可申請に係る採取計画の実施についてのc協同組合の保証、又は現に県内で砂利採取を行っている保証能力のある砂利採取業者ないし岐阜県の入札参加資格者名簿（土木工事業、とび・土工工事業）に総合点数が750点以上で登録されている保証能力のある工事業者の2以上の連帯保証とする。

### 第５（認可申請に係る添付書類）（中略）

#### Ⅱ その他知事が必要とする書類（中略）

#### ２．保証書（以下略）

## （２）県認可基準

### 第２ 陸砂利の採取（中略）

#### ２ 採取の認可期間

陸砂利の認可期間は、採取跡地作業を含め1年6か月以内とする。

ただし、申請者が不慮の事故等により採取跡地作業を実施できなくなった場合でも、当該採取計画の実施についてc協同組合の保証がなされているなど、確実に採取跡地作業が実施されると認められる場合は、当分の間、認可期間は採取跡地作業を含め2年以内とすることができる。

## （３）県取扱通知

## 1. 手続要領に関するもの

### 第4 関係（認可申請に係る保証）

- (1) 非組合員に対する保証については、保証能力の確実性からできるかぎり組合の保証を受けるよう指導すること。
- (2) 「現に県内で砂利採取を行っている連帯保証人」とは、申請時点に砂利採取（河川砂利を含む）を県内で行っている認可業者、又は過去3年以内に認可を受けて県内で砂利採取（河川砂利を含む）を行ったことのある登録業者をいう。
- (3) 「保証能力のある同業者」とは、申請人と比べ①保有機械の台数、②資本金の額、③従業員の数が同等又は、それ以上である業者をいい、かつ当該保証人の社会的信用性についても、砂利組合の意見等を参考にしてその保証能力を判断するものとする。

## 3 前提事実（当事者間に争いが無い事実、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) 本件不認可処分に至る経緯

ア 申請人は、平成×年×月×日、処分庁から砂利採取業の登録（岐阜第〇〇号）を受けているものであるところ、令和3年8月11日、砂利採取法16条に基づき、採取の期間を認可の日から1年半として、砂利採取計画の認可申請をした。

これに対し、処分庁は、申請人に対する補正指示等を経た上、令和3年12月13日、採取の期間を令和3年12月13日から令和5年6月12日までとして、同砂利採取計画を認可した（以下「本件当初認可」という。）。)

なお、申請人は、本件当初認可時の申請に係る添付書類として、申請人とa株式会社との間、申請人とb株式会社との間で、それぞれ、申請人が採取する原石の買取契約を締結し、申請人が認可に関わる採取計画に従う

採取跡地の埋め戻し、農地復元、採取跡地の整備、採取残壁の整備及び採取等に従う災害復旧等が履行できないときは、申請人に代わって確実に履行することを保証する旨が記載された、「原石買取連帯保証契約書」2通（いずれも令和3年9月3日付けで、申請人及びa株式会社又はb株式会社の各記名押印があるもの。）を提出していた。

（乙1、2、審理の全趣旨）

イ 申請人は、本件当初認可を受けた砂利採取計画に基づき、砂利採取を行っていたところ、令和5年4月28日、砂利採取法20条1項に基づき、変更の理由を「令和4年度にプラントへの河川砂利の搬入が必要以上に多く原石が搬入出来なかったため」として、採取の期間の満了日を令和5年12月12日までと変更する旨（採取の期間を本件当初認可の日から2年と変更する旨）の砂利採取計画変更の認可申請（本件変更認可申請）をした（乙4）。なお、申請人は、本件当初認可に係る原石採取を令和5年4月26日に終えており、本件変更認可申請は、埋め戻しや農地復元等の採取跡地作業に要する期間の延長を申請するものであった（乙3、10、審理の全趣旨）。

これに対し、処分庁は、令和5年5月12日、書面で、変更の認可期間について、県認可基準第2の2の規定の適否を確認するため、c協同組合の保証書など、確実に採取跡地作業が実施されると認められる書類を提出することなどの補正等を求めた（乙5）。

ウ 申請人は、令和5年5月19日、上記イで処分庁から求められた補正等に関し、a株式会社、b株式会社の「原石買取連帯保証契約書」2通（いずれも、上記アの内容に加えて、「工期延長」「令和5年6月12日から令和5年12月12日まで」と記載があり、令和5年4月12日付けで申請人及びb株式会社、令和5年4月20日付けで申請人及びa株式会社の各記名押印があるもの。）を提出するなどした（乙6）。

これに対し、処分庁は、令和5年5月26日、書面で、変更の認可期間について、2者以上の連帯保証は、県認可基準第2の2で規定する「確実に採取跡地作業が実施される」場合と認められないとして、c協同組合の保証書など、確実に採取跡地作業が実施されると認められる書類の提出を求めるなどした（乙7）。

エ 申請人は、令和5年6月8日、上記ウで処分庁から求められた補正等に関し、書面で、「c協同組合には加入させてもらえないので、c協同組合加入の2社の連帯保証書を添付しております。2社は社会的信用・財力も十分ある企業の方々であり、c協同組合の保証と同等と考えております。」などと回答し、申請人が認可に関わる採取計画に従う採取跡地の埋め戻し、農地復元、採取跡地の整備、採取残壁の整備及び採取等に従う災害復旧等が履行できないときは、a株式会社とb株式会社が申請人に代わって確実に履行することを保証する旨が記載された「連帯保証書」1通（令和5年6月8日付けで申請人、a株式会社及びb株式会社の各記名押印があるもの。）を提出した（乙8）。

オ 処分庁は、令和5年6月13日、本件変更認可申請に対し、概ね以下の理由により認可しないとの処分（岐阜県指令岐産第22号。本件不認可処分）をした（甲4の1及び2）。

砂利採取法20条4項において準用する同法19条の認可の基準を定めた県認可基準第2の2において、「申請者が不慮の事故等により採取跡地作業を実施できなくなった場合でも、当該採取計画の実施についてc協同組合の保証がされているなど、確実に採取跡地作業が実施されると認められる場合」は、「認可期間は採取跡地作業を含め2年以内とすることができる」と規定している。

今回申請書に添付された保証書の内容は、現に県内で砂利採取を行っている砂利採取業者2社の連帯保証であり、c協同組合の保証がされている



など確実に採取跡地作業が実施されるとは認められない。

確実に採取跡地作業が実施されると認められない計画の1年6か月を超える認可期間の延長を認めることは、確実に採取跡地作業が実施される保証が無い場合であっても、確実に採取跡地作業が実施されると認められる場合と同等の期間、砂利採取ができるようになることにつながる。

このことは、採取跡地に住民が転落する危険性、道路に土砂が流出し、通行に影響を与える危険性及び汚濁水の流出等により、農業に悪影響を及ぼす危険性を生じさせるものであり、公共の福祉に反すると認められる。

よって、同法19条に規定する、「他人に危害を及ぼすこと」、「公共の用に供する施設を損傷」すること及び「他の産業の利益を損じ」ることのいずれにも該当し、このような危険性を生じさせることは「公共の福祉に反する」と認められることから、認可しない。

## (2) 本件不認可処分後の事情

ア 処分庁は、令和5年6月13日、申請人に対し、書面で、本件当初認可に係る砂利採取場について、本件当初認可期間満了日である令和5年6月12日時点において採取計画に定める砂利採取跡地の農地復元が完了していないとして、早期に埋め戻しを完了させ、農地に復元するよう指導し、本件事案の発生原因に係る顛末書及び利害関係者に対する説明状況、経過等が分かる書面の提出を求めた（乙9）。

イ 申請人は、令和5年6月19日、処分庁に対し、本件事案の発生原因として、「令和4年度にプラントへの河川砂利の搬入が必要以上に多く、原石が搬入できませんでした。プラントの原石購入がままならない状況であり、当初の原石搬入予定量を捌くことが出来ず埋め戻しが三ヶ月伸びてしまっています。また、地権者が望む原状回復に万全を期すために必要不可欠な期間が三ヶ月必要であります。」「早めに完成させるように努力します。」「天候その他の条件が良ければ3か月から4か月で完成できます。」

などと記載した顛末書を提出した（乙10）。

ウ 申請人は、本件当初認可に係る砂利採取場の埋め戻し、農地復元作業等を進め、令和5年8月23日、処分庁に対し、砂利採取法24条に基づき、令和5年8月22日に砂利採取を廃止したとして、砂利採取廃止届書を提出した（乙11）。

これに対し、処分庁は、令和5年9月1日、完了時立入検査を行い、同月5日、同廃止届書を受理した（乙12、13）。

### （3）本件裁定申請

申請人は、令和5年9月11日、公害等調整委員会に対し、砂利採取法40条1項に基づき、本件不認可処分の取消しを求める裁定を申請した（審理の全趣旨）。

## 4 争点

（1）裁定申請の法律上の利益の有無（本案前の争点、争点1）

（2）本件不認可処分の違法性の有無（争点2）

## 5 争点に関する当事者の主張

（1）争点1（裁定申請の法律上の利益の有無）について

（処分庁の主張）

申請人は、本件裁定申請の時点において、既に本件当初認可に係る砂利採取の一連の作業を終了しており、処分庁に対して砂利採取廃止届書を提出し、受理されているから、本件不認可処分を取り消したとしても申請人が行うことのできる作業はなく、本件不認可処分が維持されていたとしても申請人に法的な不利益があるとは認められない。

よって、本件裁定申請の裁定申請の利益は失われている。

（申請人の主張）

申請人は、本件不認可処分により本件変更認可申請が認められなかったため、令和5年6月13日から同年8月23日までの間、砂利採取計画に係る

認可を受けていない状態で砂利採取業を行っていたことになるから、本件不認可処分が取り消されなかった場合、処分庁から、砂利採取法12条4号に該当することを根拠に、砂利採取業の登録を取り消されるおそれや事業の全部もしくは一部を停止されるおそれがあり、法的な不利益が存在する。

よって、本件裁定申請には裁定申請の利益がある。

(2) 争点2 (本件不認可処分の違法性の有無) について

(処分庁の主張)

ア 県要領第4において、採取計画の履行に関する第三者の保証を定めているところ、これは、認可期間を1年6か月以内とする場合におけるものである。県取扱通知1の第4の関係(1)にあるとおり、処分庁としては、保証能力の確実性から、できる限り組合の保証を受けることが適切と考えており、事業者からの相談があれば組合の保証を勧めているが、認可期間を1年6か月以内とする場合は、組合保証以外の保証を妨げることはない。

他方、県認可基準第2の2のただし書では、例外的に、認可期間を、1年6か月を超えて2年以内とする場合について定めているところ、確実に採取跡地作業が実施されると認められる場合に限り、2年以内とすることを認めることとし、その例として、c協同組合の保証がある場合を示している。この保証の程度に関する基準は、当初認可の申請であるか、変更認可の申請であるかにかかわらず、認可期間の長さ(変更認可申請の場合は当初認可期間からの通算による長さ)により、適用が分かれるものであり、認可期間を2年以内とする場合には、認可期間を1年6か月以内とする場合よりも、より高い、採取跡地作業の確実性を求めているものである。

なお、岐阜県においては、平成9年の準則の改正に伴い、従前1年以内としていた認可期間を、平成13年に1年6か月に延長し、平成27年に下記イの岐阜県の実情も踏まえた上で例外的に確実に採取跡地作業が実施されると認められる場合には2年以内とすることができるように見直したものであ

り、岐阜県の認可期間に関する審査基準は砂利採取法19条に整合している。

イ c 協同組合は、中小企業等協同組合法3条に基づき岐阜県知事の認可を受けて設立され、令和5年4月1日現在で×社が組合員となっているところ、組合員がやむを得ない理由により砂利採取事業を放棄した場合の保証スキームを確立していることなどから、処分庁としては、c 協同組合の保証については確実に採取跡地作業が実施されるものと認めている。なお、この保証は非組合員でも利用可能である。

他方、砂利採取業者等の2者による連帯保証は、当事者間の契約で行うことができる点で砂利採取業者にとって簡便である反面、社会経済状況、経営状況等の変化により、保証人が採取跡地作業を実施できないことも想定され、認可期間が長くなればなおさらそのような事態が生じることが想定される。資金力に優れた連帯保証人であっても何らかの理由で連帯保証の履行を拒むことがないとはいえない。岐阜県においては、近年、年間30件程度の陸砂利の採取計画の認可を行っているところ、平成14年度以降、認可を受けた砂利採取業者が事業を途中で放棄した事例が7件発生し、うち3件は採取跡地作業が実施されたが（組合保証1件、2者による連帯保証2件）、残り4件は採取跡地作業が実施されなかった（いずれも2者による連帯保証）。このような点からしても、砂利採取業者等の2者による連帯保証では確実に採取跡地作業が実施されるとは認められない。

ウ 処分庁は、本件変更認可申請に関し、申請人に対して、確実に採取跡地作業が実施されると認められる保証書の添付を求めたが、申請人は本件当初認可申請時と変わらない2者の連帯保証の資料を添付したのみであり、確実に採取跡地作業が実施されるとは認められないものと判断した。なお、申請人は、本件当初認可申請の段階において、採取跡地作業を含む期間を1年6か月以内として認可申請を行い、採取計画を遵守する旨の誓約書を提出しており、処分庁はこれを踏まえて認可したものであるから、申請人は本件当初認

可の期間内に砂利の採取から農地復元までを完了する義務があった。また、本件当初認可時の保証会社は採取跡地作業を行う能力として一定の能力はあるものの、あくまでそれは1年6か月以内での保証能力として認める程度のものであり、「確実に採取跡地作業が実施されると認められる場合」との要件を満たす程度の能力ではない。

よって、本件不認可処分は適法である。

(申請人の主張)

ア 県要領第4及び県取扱通知1の第4においては、c協同組合以外の保証であっても、一定の条件を満たす保証会社による保証があれば認可を行うことを認めているところ、県要領第4と県認可基準第2の2では表現が異なっているが、採取計画の認可を得た事業所が当初の採取期間内に不慮の事故等で採取計画の履行ができなくなった場合と、採取期間変更後に不慮の事故等で採取計画の履行ができなくなった場合において、元となる砂利採取計画が期間以外の点では同じである以上、保証会社が求められる採取跡地作業の程度・内容は当然同じであり、期間変更前後に差異は生じないことは明らかである。

よって、変更認可における「確実に採取跡地作業が実施されると認められる場合」は、採取計画認可時の保証要件と同一であると解釈すべきである。

イ 本件変更認可申請に際して申請人が用意した保証会社2者は、いずれも、本件当初認可時の保証会社と同じであり、処分庁が本件当初認可時に県認可基準を満たすと判断した会社である。本件変更認可申請時において、これらの保証会社2者は適切に納税を行っており、本件当初認可時と保証能力に差異はない。

よって、本件変更認可申請は「確実に採取跡地作業が実施されると認められる場合」と認められるにもかかわらず、処分庁は同要件を満たさないとの理由のみで本件不認可処分を行ったものであるから、本件不認可処分は違法

であり取り消されるべきである。

### 第3 当裁定委員会の判断

#### 1 争点1（裁定申請の法律上の利益の有無）について

公害等調整委員会における不服裁定手続は、鉱業等に係る土地利用の調整手続等に関する法律に基づき、一定の行政処分に不服のある場合にその取消しを求める準司法的手続であることから、不服裁定申請が認められるためには、行政訴訟を含む民事訴訟における場合と同様、権利保護に係る法律上の利益が存在することが必要であると解するのが相当である。

本件において、申請人は、本件不認可処分を受けたにもかかわらず、本件当初認可の期間を超えて、令和5年6月13日から同年8月23日までの間、砂利採取計画に係る認可を受けていない状態で砂利採取業を行っており（前記前提事実（2））、本件不認可処分が取り消されなかった場合、処分庁から、砂利採取法12条4号（同法16条の規定に違反したとき）に該当することを根拠に砂利採取業の登録を取り消されるおそれや、又は事業の全部もしくは一部の停止を命ぜられるおそれがあるといえる。当該登録が取り消された場合、新規登録の申請は登録の取消しから2年を経過しない期間において拒否されるため（同法6条1項2号）、本件不認可処分の取消しにより回復すべき法律上の利益は存在するといえることができる。

よって、本件裁定申請には裁定申請の利益はあるものと認められる。処分庁の主張には理由がない。

#### 2 争点2（本件不認可処分の違法性の有無）について

##### （1）砂利採取法の趣旨と準則の合理性について

###### ア 砂利採取法19条の趣旨

同法19条は、砂利採取計画申請に係る採取計画に基づいて行な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

らない旨を規定しているところ、同条が不認可処分の要件に関して不確定概念を用いて規律した趣旨は、採取計画の認可又は不認可の判断は、採取計画自体を画一的に判断するだけでは足りず、その採取計画と砂利採取場の位置、付近の環境、自然の状況等との関連における個別具体的な判断を要するため、まさに個別事案に即して判断せざるを得ないことから、処分庁が、認可の審査にあたり、認可申請のなされた個別事案の特性（採取場の位置、付近の環境、自然の状況等）に十分に配慮した上で総合的判断を下すことに期待する趣旨であると解するのが相当である。

そして、砂利の採取計画等に関する規則は、3条及び4条で砂利採取計画の認可申請時及び変更認可申請時の様式を定めつつ、37条において都道府県等の条例、規則その他の定めにより別段の定めがあるときは、その限度において適用しない旨を定め、都道府県等が地域の実情に応じて当該事務を処理することができるよう配慮しており、砂利採取計画認可申請及び変更認可申請について、砂利採取法19条により判断する場合に、具体的にどのような点を考慮するかについても、都道府県等の地域の実情に応じて条例等に基づき判断されることが想定されているといえる。

これらの点からすれば、認可申請の審査に当たり、条例等に定められた認可基準等を考慮すること自体は法の趣旨に反しないものの、当該申請に対する処分が、当該申請がなされた個別事案の特性や事情への配慮を欠く場合、広範な考慮すべき要素が認可申請の判断過程で十分に考慮されていない場合、ないしは、総合判断において特定の判断要素のみが殊更重視されている場合などには、当該処分は砂利採取法19条の趣旨に合致せず、違法となり得るというべきである。

#### イ 準則の合理性

砂利採取計画の具体的な期間に関し、砂利採取法及び砂利の採取計画等に関する規則には規定が存在しないものの、上記アで述べた法の趣旨からすれ

ば、砂利採取法は、砂利採取計画の具体的な期間についても、条例等に定められた点を考慮すること自体は認めつつ、個別具体的な事案の事情を総合考慮して認可の判断をすることを期待しているものと解するのが相当である。この点、準則は、採取期間について、「砂利採取場の状況は、砂利採取の進行に伴って変化する」ことを前提に、その変化を予想し得る範囲内として1年を目安としつつ、「採取の期間は、（中略）個別の状況を総合的に勘案し、これを決定すること」としているところ、この内容は、個別事案の特性に配慮した上で総合考慮して判断をすることとしているものであり、上記の砂利採取法19条の合理的な解釈を示しているものといえる。

#### ウ 変更認可の申請について

以上の点は、本件のような砂利採取計画の期間の延長に係る変更認可申請においても、砂利採取法20条4項が同法19条を準用していることから同様に解すべきであるが、変更認可の申請の場合は、既に当初認可から一定の期間が経過しているから、その間の事情も上記の総合考慮の一つとして、考慮要素となるというべきである。

### (2) 県認可基準の合理性について

#### ア 県認可基準の合理性

県認可基準では、採取の期間について、原則として採取跡地作業も含めて1年6か月以内と定めた上、「c協同組合の保証がされているなど、確実に採取跡地作業が実施されると認められる場合」には採取跡地作業を含めて2年以内とすることができるとして、1年6か月以内とする場合に比べて、2年以内とする場合については必要とされる保証の程度を厳しく定めている。

この点、当初認可の時点で考えると、1年6か月と2年では、変化を予測する期間の長さが異なり、不確定要素が多くなるどころ、砂利採取法19条にいう他人への危害、公共施設の損傷、他の産業の利益を損ずる場合は、採取行為そのものからだけでなく、採取跡地作業がされず、住民が転落した



り、土砂流出により通行や農業へ悪影響を及ぼしたりすることからも生じ得ることを考慮して、採取跡地作業の確実性を認可要件とし、認可期間が長くなる場合に、当該作業実施の確実性をより厳しく求めることも、準則でいう個別の状況の総合判断の一つとして、不合理であるとはいえない。また、処分庁が主張する過去20年で7件の事業者の倒産等による事業放棄が発生し、そのうち4件は連帯保証会社は何らかの理由で保証に係る採取跡地作業を拒否したという例は、当初認可の段階では、将来の不確定要素の一つとして参酌し得るといえる。そして、その採取跡地作業の確実性について、第三者の保証によって確保するということが不合理とはいえず、例えば、c協同組合による保証を例示として挙げることも不合理ではない。ただし、県認可基準に「など」と定められているように、個別の状況の総合判断の一つとして、採取跡地作業の確実性の担保を想定する場合であっても、そのための手段は決してc協同組合の保証に限定されるべきものではない。

以上によれば、当初認可の際に採取期間を2年以内と認めることができる場合について、c協同組合の保証に限定しない趣旨である限りにおいて、県認可基準自体は不合理であるということとはできず、砂利採取法19条の趣旨に反しないというべきである。

#### イ 変更認可の申請に対する考え方

当初認可において期間を1年6か月以内としていたところ、変更認可申請において期間を2年以内と延長する場合に関して、採取跡地作業の保証にかかる考え方について、県認可基準には明示的に定められている部分は存在しないものの、変更認可申請に関する砂利採取法20条4項が、当初認可に関する同法19条の準用を定めていることから判断すれば、県認可基準においても、変更認可の基準は、原則として、当初認可の基準と同様の内容であることが前提とされているものと解される。

もともと、変更認可申請は、当初認可から一定期間経過後になされるもの

であるから、その性質から当然に、個別事案における当初認可取得後の事情も、変更認可の審査に当たり考慮要素となるというべきであり、そのように解することが上記の砂利採取法19条の趣旨に合致するというべきである。

この点、処分庁は、前記第2の5(2)のとおり、保証の程度に関する基準は、当初認可の申請であるか、変更認可の申請であるかにかかわらず、認可期間の長さ(変更認可申請の場合は当初認可期間からの通算による長さ)により、適用が分かれるものであり、認可期間を2年以内とする場合には、認可期間を1年6か月以内とする場合よりも、より高い、採取跡地作業の確実性を求めていると主張し、後に変更認可によって2年に延長する場合にも、2年の当初認可の場合と同様に厳しい要件にすべきで、1年6か月の当初認可の要件では足りない旨主張している。

しかしながら、変更認可を申請するに至る事案には、様々な場合があり得るものと考えられ、例えば、当初認可時に予定していた範囲内での採取が何らかの要因で遅れた結果、期間の延長を求めざるを得なくなったような場合には、採取跡地作業の範囲も当初の予定の範囲内であり、その段階で、当初認可時の保証会社に特段の倒産等の危険が発生しているなどの事情も存在しないのであれば、採取跡地作業の確実性をこの段階で加重する必要はない場合もあり得るといえるべきである。

すなわち、砂利採取計画の期間が長くなることに伴い不確実性が増大するかという問題を考えるに当たっては、当初認可の段階で想定すべき不確実性と、既に認可を受けて特段の危険性も発生させることなく採取を行い、あと数か月で採取跡地作業も含めて終わるといふ段階で想定すべき不確実性とでは、前提とすべき事実状況が相違する以上、異なるのは当然であり、処分庁のように、求められた認可期間の総計に専ら着目して両段階における不確実性を同じに判断しなければ不当と考え、残された作業を認めないのは、それまで特段の危険性を発生させることなく採取を行ってきた事業者の信頼の保

護という観点から見ても、配慮に欠けた不合理な運用である。

以上のように解することは、個別事案の特性に配慮した総合判断を求める砂利採取法19条や、その趣旨に反しないと考えられる準則にも沿うというべきである。

### (3) 本件不認可処分の適法性について

#### ア 本件不認可処分において示された処分理由について

本件不認可処分の理由は、前記（前提事実（1）オ）のとおり、「c協同組合の保証がされているなど確実に採取跡地作業が実施されるとは認められず、砂利採取法19条に規定する他人に危害を及ぼす等の危険を生じさせるというものである。本件変更認可申請における考慮要素の一つとして、県認可基準に定められた第三者による採取跡地作業の保証にかかる判断が含まれるとしても、県認可基準において「c協同組合の保証がされているなど」と表記して明示されているように、c協同組合による保証は、あくまでも対応策の例示であって、それに固執して他の保証形態を否定するような硬直的運用がなされるとすれば、それは上記の法の趣旨とは適合しないものである。また、保証に係る作業の拒否等で支障を生じた過去の事例を考慮して、一定の保証者を適切でないと判断するというのであれば、そうした者を排除する趣旨を明記した審査基準を定め、公にするなどした上で（行政手続法5条）、個別に保証形態に関し適切性を判断し、不認可処分をする場合には申請者にその理由として根拠条文に合わせて個別事案の事実関係についても提示すべきである（同法8条）。ところが、上記の本件不認可処分の理由では、保証に係る上記審査基準は設定されておらず、本件変更認可申請の採取跡地作業の保証を行う2者について、不適切とする具体的な理由の提示はなされておらず、c協同組合による保証のみを重視しているように見える。

#### イ 本件変更認可申請の審査において考慮すべき要素

他方で、本件変更認可申請の審査において本件事案の特性として考慮され

るべき要素として、①本件変更認可申請段階までの事情（全証拠によっても、申請人が本件変更認可申請に至るまでに本件当初認可に係る砂利採取において特段の危険を生じさせることがあったなどとは認められず、本件で採取跡地作業の保証を行う２者について、倒産等により同作業が行われない危険が増加したとは認められない。）や、②本件変更認可申請によって予定されている作業の内容（本件変更認可申請時には既に原石の採取を終えており、農地復元のための採取跡地作業が残っていたにすぎない（前記前提事実（２））ところ、その作業は必要不可欠で、かえって危険を減少させるためには必要で特段の危険を発生させる余地のない作業内容であるといえる。）が存在する。

#### ウ 本件不認可処分の適法性

ところが、上記イで挙げた考慮すべき要素は、本件不認可処分において十分に考慮されていない。すなわち、処分庁は、前記第２の５（２）のとおり、保証の程度に関する基準は、当初認可の申請であるか、変更認可の申請であるかにかかわらず、認可期間の長さ（変更認可申請の場合は当初認可期間からの通算による長さ）により、適用が分かると主張し、実際、証拠（乙３）によれば、申請人側が、令和５年４月２７日、砂利採取場を訪れた岐阜県職員に対し、口頭で、採取期間延長の変更認可申請書を提出したい旨の発言をしたのに対し、同職員がその場で、採取期間の延長という理由での変更は認められないと伝えていたことが認められる。また、処分庁は、上記アのとおり、本件不認可処分の段階で、本件で保証を行う２者について、不適切であることの具体的根拠を示しておらず、その後も、この２者について採取跡地作業拒否の危険性を示す具体的な事情を主張してはいない（申請人の砂利採取場６箇所では保証をしているということは、その具体的な根拠とはいえない。）。そのため、処分庁は、変更認可申請の場合、１年６か月の当初認可の保証では足りず、同じ保証で期間延長の変更申請をした場合には、機械的

に不認可の判断をしているものと考えられる（しかも、処分庁は、1年6か月の当初認可の期間延長の場合、c協同組合による保証に限定されないとしつつ、実際には、それ以外に認められる例を示してはおらず、同組合による保証以外の保証では認めない硬直的扱いを事実上しているようにも見える。）。

加えて、本件不認可処分により本件で申請人が資本を投下して継続してきた営業活動が頓挫することによる信頼の破棄や損害などへの配慮は、本件不認可処分では欠けていると言わざるを得ない。

以上のとおり、特段の危険を発生させるおそれのない申請人の期間延長を求める本件変更認可申請を、本件当初認可とは異なる保証形態の不備を理由に認めない本件不認可処分は、本件事例に即して個別具体的な事情を総合考慮して判断したものということはできず、法の趣旨に合致しない誤った判断であると言わざるを得ない。

したがって、本件不認可処分は、個別事情を総合考慮すべき旨を定めた砂利採取法19条の趣旨に反し、違法である。

### 3 結論

以上のとおり、本件不認可処分は違法であるから、その取消しを求める本件裁定申請には理由がある。

よって、主文のとおり裁定する。

令和5年12月5日

公害等調整委員会裁定委員会

裁定委員長 都 築 政 則

裁定委員 若 生 俊 彦

裁定委員大橋洋一は、差支えにより署名押印することができない。

裁定委員長      都      築      政      則