

諮問番号：諮問第 268 号

答申番号：答申第 268 号

答申書

第 1 審査会の結論

福岡県知事（以下「処分庁」という。）が株式会社●●（以下「本件事業者」という。）に対して行った森林法（昭和 26 年法律第 249 号。以下「法」という。）第 10 条の 2 の規定による林地開発許可処分（以下「本件処分」という。）に係る審査請求（以下「本件審査請求」という。）については、審査請求人のうち別紙名簿の 3 番、4 番及び 8 番ないし 15 番に係る審査請求をいずれも却下し、別紙名簿の 1 番、2 番及び 5 番ないし 7 番に係る審査請求をいずれも棄却するのが相当である。

第 2 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張の要旨

本件処分の取消しを求めるもので、その理由は次のとおりである。

処分庁は、本件処分の理由として、「森林法第 10 条の 2 に基づく開発行為の許可申請に対する処分に係る審査基準」（「福岡県林地開発行為許可事務取扱要領」（平成 12 年 7 月 18 日施行。以下「県事務取扱要領」という。）の別紙 1。以下「県審査基準」という。）を満たしていることを挙げているが、無許可による違法な開発行為、行政の適正な運営の問題、及び住民に対する取り返しができない人的及び生活環境に甚大な被害の発生を理由として、本件処分の取消しを求める。

（1）無許可による違法な開発行為

ア 処分庁は、「林地開発計画の事前協議について（通知）」（令和 2 年 9 月 4 日付け 2 農振第 4389 号）により、本件事業者に対し、「令和 2 年 8 月 25 日付けで提出された、福岡市西区●●（以下「本件開発区域」という。）の開発行為（以下「本件開発行為」という。）については、法第 10 条の 2 第 1 項の規定に基づく許可の必要はありません。ただし、区域拡大等の計画変更により、当該森林面積が 1.0 ha を超える場合は、許可が必要となりますので、その際は再度打ち合わせを行ってください。なお、開発に当たっては、防災及び地域環境に留意して施工を行ってください。ま

た、立木の伐採に当たっては、森林法第 10 条の 8 の規定に基づく伐採届を福岡市に提出してください。」と明確に通知している。

しかしながら、本件事業者は、令和 2 年 9 月 8 日付けの本件開発区域の 0.98 ヘクタールを伐採する内容の「伐採及び伐採後の造林の届出」を行った後、同年 10 月から 11 月までの間に、法第 10 条の 2 の規定に違反して 1.7 ヘクタールに及ぶ開発行為を行い、「防災・地域環境に留意」することなく地域住民に多大な迷惑を及ぼした。

イ 福岡市土砂埋立て等による災害発生の防止に関する条例（平成 19 年福岡市条例第 21 号）第 4 条には、「土砂埋立て等」を行う事業者は、高さが 5 メートルを超える場合は、福岡市長の許可を受けなければならない旨が定められているにもかかわらず、本件事業者は、その許可申請を行わず林地開発に違法に着手している。

本件開発区域北側に最大 10 メートル超、延長 100 メートル超の盛土による擁壁を計画しているので、本件事業者は、本件開発行為に係る林地開発許可申請（以下「本件申請」という。）を行った令和 3 年 10 月 5 日と同時期、あるいはそれ以前に、許可申請を行うべきものであるが、本件事業者が許可申請を行ったのは令和 4 年 8 月 26 日である。

また、当然、開発行為に当たっては、樹根の採掘は掘削に該当し、掘削部分と盛土部分を合計した面積が 3,000 平方メートル以上の土地の形質の変更（本件開発区域においては、盛土・切土が行われており、どこにも樹根は残っていない。）は、変更に着手する日の 30 日前までに福岡市に届出をする必要があるにもかかわらず、本件事業者は、本件処分を受けた令和 5 年 2 月 7 日より後の同月 24 日付けで福岡市に届出を提出している。これは、土地の形質の変更（本件開発行為）は本件処分前には行っていないと理由づけるための恣意的行為であることが明々白々である。

（2）行政の適正な運営の問題

ア 処分庁は、令和 5 年 2 月 6 日付けの「陳情書に対する回答について」（以下「陳情書回答」という。）で、令和 2 年 12 月から令和 3 年 1 月頃に違反行為を確認して以降、「口頭指導に従い計画を中止している事業者に対し、更なる不利益処分（文書指導や措置命令等）を講じることは、難しいと判断しています。」との回答を行っているが、この計画とは、1.7 ヘクタールの開発計画のことか、既に処分庁は本件事業者が有する開発計画を認識していたと考えてよいのか、更なる不利益処分を講じるこ

とは難しいとの判断根拠及び更なる不利益処分を講じることは難しいと判断したことが本件処分を行う理由になるのかについて、回答してほしい。

また、処分庁は、陳情書回答において、本件事業者が違反行為を行ったのは手続の認識不足であると考えている旨及び疑問視されている本件事業者の真意については測りかねるが、林地開発計画の事前協議がなされた後、開発区域を拡大する際に、法上必要な手続の認識が不足していた結果と考えている旨等を回答しているが、処分庁の姿勢は事業者擁護・開発ありきの立場にあり、不当で行政の適正な運営とは言えない。

イ 違反行為者である本件事業者の伐採上の都合で届出以外の部分を伐採してしまったとか、工事車両の進入箇所について、林地開発許可申請の手続が必要となる区域との認識がないまま伐採したためという本件事業者の発言は、0.98ヘクタールでの伐採申請を行い、たまたま間違っただけで1.7ヘクタールの土地の形質を変えてしまったという趣旨と解されるが、このような言い分は道理にかなわない。

違反行為の事実は客観的に認定されれば足るものであり、本件事業者がなぜ違反行為をしたかを擁護する処分庁の姿勢は不当で、行政の適正な運営とは言えない。

本件事業者は、無許可で林地開発に着手し、違反行為を行っても、監督官庁が現状回復（復旧）は現実的ではなく難しいと判断し、指導による一時的な工事の中断はあったとしても、本件処分がなされるであろうとの確信のもとに違反した、計画的な違法行為を行ったと解するのが道理である。本件事業者の恣意的姿勢を押し量ることをしない処分庁の姿勢は不当であり、行政の適正な運営とは言えない。

ウ そもそも、処分庁の対応は、「違法な開発行為等への対応の徹底について」（平成13年9月11日林整治第1197号林野庁治山課長通知）の趣旨を尊重していない。本件開発行為に無許可で着手し、排水路や沈砂池などの防災の手立てを何らなさずに、皆伐や樹根の採掘などの地質の変更を行い、農業用ため池・水田・道路上に土砂水の流出を発生させた本件事業者の行為は悪質極まりない。本件事業者は、違法行為を行ったにもかかわらず、以後は指導に従って工事を中断しているから監督処分の対象ではないとした上に、本件処分まで与えたことは、悪しき前例を作ることになる。このような処分庁の対応は行政の適正な運営とは言えない。

令和5年3月24日付け西日本新聞のウェブ版の記事に、処分庁に取材したが、令和3年1月に処分庁が現地に行くと、伐採行為しかなかったとの回答であったと

ある。一方、陳情書回答には、本件開発行為を中止するように指導した旨が記載されている。この「開発行為」が土地の形質の変更を指していないのであれば、何をもって「開発行為」と言うのか。処分庁が伐採行為しか確認していないにもかかわらず、その後に本件事業者が樹根の採掘（採掘は掘削であり、土地の形質の変更であり、つまり開発行為である。）や盛土等を行ったのであれば、本件事業者は処分庁の指示に従わなかったことになる。

本件事業者は、開発行為を認め不適合な状態であるため、令和2年12月21日に処分庁から行政指導を受けて工事を中断している。なぜ、処分庁は本件事業者を擁護するのか、無許可で本件開発行為に着手しても、着手した者が利を得るような処分庁の対応は理解できない。不当であり行政の適正な運営とは言えない。

エ 本件開発行為においては、本件開発区域北側に、高さ最大約10メートル超、延長約100メートルを超えるジオヴェルデ工法による擁壁を設け、南側と北側の勾配を逆転させる計画となっているが、南側と北側の勾配が逆転するような大幅な開発行為は認められない。

処分庁は、擁壁を認める理由として、陳情書回答で「事業者が、法面の勾配が定めた基準によることが困難であり、周辺の土地利用の実態からみて必要があるとの判断により設計」されていると回答している。また、「工法や計画内容を決めるのは権利者（事業主）の任意」と回答しているが、林地開発許可申請の手引（令和3年4月福岡県農林水産部農山漁村振興課作成。以下「手引」という。）のどこに事業者の任意と記載されているのか答えてほしい。

本件開発区域の土質は花崗岩強風化砂質土であり、勾配35度であれば擁壁は不要である。本件開発区域の土砂を使用する場合は35度以下の勾配まで認められている。

要は、法面による工法を採用すると、分譲面積が大幅に減少するのである。勾配35度、高さ5メートルで計算すると、底辺の長さは約7.14メートル、斜辺は約8.7メートルとなる。南側より北側を高くしなければ調整池への傾斜が取れない本件開発行為の計画は、北側が地盤面より最大10メートル超以上の高さが必要である。この場合、底辺の長さ約 $7.14 \times 2 + \text{小段の幅} 1 \text{メートル} \approx 15.2 \text{メートル}$ が必要であり、それだけ平地が南側に後退することになる。

なお、処分庁は、陳情書回答で周辺の土地利用の実態からみて必要と認めている

が、手引 58 頁「第 2 擁壁」によると、「周辺の土地利用の実態からみて必要がある場合」とは、「人家、学校、道路等に近接し、かつ、次の(1)又は(2)に該当する場合をいう。」とある。つまり、「人家、学校、道路等に近接」していることが必須条件で、「かつ」とは両方の条件を満たすということである。しかし、本件開発区域の北側は、人家、学校に近接せず、完成予想パース図は北側に普通車が通れるようなイメージであるが、実際には北側入口には一般車両の進入防止の対策がなされている森林等の作業道である。

県審査基準第 2 章（技術的基準）の第 2（擁壁）の 1 には、「土質試験等に基づき地盤の安定計算をした結果、法面の安定を保つために擁壁等の設置が必要でない認められる場合には、これに該当しない。」と記載されている。「地盤の安定計算」の根拠については数値等が明らかにされていないので、明らかにしてほしい。

また、陳情書回答に「もしくは適当でない場合とは、（中略）「表面水、湧水、溪流等により法面が侵食され又は崩壊するおそれがある場合」に該当」する旨の記載があるが、本件開発行為前に本件開発区域は侵食され又は崩壊していたのか。処分庁が、擁壁は「費用や期間を要するため、負担は大きいものと考えられ」と回答しているように、ここにも事業者擁護の姿勢があり、行政の適正な運営とは言えない。

本件事業者の住民説明会の資料には、ジオヴェルデ工法による擁壁は多くは災害復旧など、緊急を伴う公共工事に採用されているとあるように、この工法は道路や護岸工事などの公共工事に採用されるものであって、民間事業者が分譲販売面積を増やすための営利目的に許可されるものではない。

なお、処分庁との令和 4 年 11 月 8 日の会合では、民間の営利目的でこのような工法が認められた例があるのか示してほしいと要望したにもかかわらず、処分庁は回答していない。

したがって、民間の営利目的の林地開発においてジオヴェルデ工法が認められた例を示してほしい。

また、処分庁との電話で、ジオヴェルデ工法は分譲住宅地の造成に採用されていると聞いたが、令和 5 年 2 月 22 日の事業者との会合に同席した株式会社ジオシステムの説明によると、宅地造成及び特定盛土等規制法（昭和 36 年法律第 191 号）による規制により、ジオヴェルデ工法は補強土壁として認められておらず、テールアルメ擁壁工法のみが認められているとのことであった。本件開発区域は、都市計画区

域内ではなく、宅地でもないが、法令には、都市計画区域内で補強土壁を使用する場合、補強土壁工法による盛土上に建築物等が設置されていない道路・公園・運動場ならびにこれに準ずる施設について、地方公共団体もしくはこれと同程度の恒久的維持管理が期待できる者により管理されることとなるものに限りに、その使用を認めるなど、慎重に対処すべきである旨の規定がある。高さ最大 10 メートル超、延長 100 メートル超のジオヴェルデ工法による擁壁を施した資材置場として分譲される、本件開発区域の恒久的維持管理は誰が行うのか不明であり、誰が恒久的維持管理をするのか明らかにしてほしい。市街化調整区域であっても同じ規制があつてしかるべきである。

福岡市が提出した法第 10 条の 2 に関する意見書の災害防止機能については、宅地造成及び特定盛土等規制法に基づく技術基準を参考にすることとなり、このことは市街化調整区域でも同法に従えば、補強土壁としてのジオヴェルデ工法は本件開発行爲に許可されるべき工法ではないということとなる。

陳情書回答には、「例えば法面の勾配が基準以上で設計されている場合、そのままであれば不安定であり災害を引き起こす可能性があるため、擁壁等の法面崩壊防止措置を求めること」になる。また、「擁壁の基準のために盛土の工法を選定するのではなく、盛土を行う際に擁壁の設置基準に抵触するか判断することになります。これは、擁壁で計画されたものを盛土に変更させるものではなく、盛土が基準以上の勾配で計画された際に、擁壁が必要であると定めたもの」であると記載されている。

一方で、工法や計画内容を決めるのは申請者の任意であると回答しているのに、なぜこのような回答をしているのかが理解できない(陳情書回答では、手引の 58 頁・59 頁により、擁壁によるべきと回答されているが、事業者優先・擁壁ありの姿勢としか解釈できない。)

「近隣説明会のお知らせ」には、熱海で起こったような災害が起こる懸念は全くない。完成予想パースのように緑化した仕上がりになるので周辺にはなじんだ造成地になる旨説明されているが、何を根拠に災害が全く起こらないと言い切っているのか、ジオヴェルデ工法が何十年も前から恒久的維持管理者不在でも安全が確立されたものであるのかについて、処分庁の立場から説明をお願いする。

高さ最大 10 メートル超、延長 100 メートル超のほぼ垂直に緑色の擁壁がそびえ立つことが周辺になじむことはあり得ない。

オ 処分庁は、地権者の変遷による懸念に関しては、法において所有権等の権利に制限を課すことはできないと回答しているが、公共の利益と事業者の利益では、公共（地元住民）の利益が優先されるものである。環境・人的被害が本件開発行為によることが明確な場合には、処分庁がその責任を果たすと明確に回答をお願いする。

カ 本件開発区域と土石流特別警戒区域内の農業用水路の立地は別であるが、当該水路がなければ成り立たない計画は許可の対象とすべきではない。しかしながら、処分庁によると、当該開発を制限する規制はないとのことであるが、流下量を調整池の機能・規模で将来にわたって処分庁が保証するのか。

処分庁は、調整池が必須ではないところ、より安全性を高めるため、調整池の設置が計画されている旨を主張しているが、土石流特別警戒区域内の農業用水路に本件開発区域からの雨水を放出することがより安全性を高めることはない（現時点でさえ、隣接する民家へ水撥ね防止のため対策がなされている水路である。）。どのような理由で安全性が高まるのか説明をお願いする。本件開発行為の前は、水流が分散し、特に、傾斜した北側方向に雨水は保水されていた。また、水路下流沿いの民家に甚大な被害を及ぼす。処分庁は、調整池は必須でないと答えているが、調整池が設置されなくても本件開発行為による甚大な被害はないと判断しているのか明確に回答をお願いする。また、調整池が必須でない根拠を示してほしい。

さらに、公文書開示請求で得た「雨水排水に関する河川等の管理者との調整結果表」には、管理機関である福岡県河川課計画係のコメントに、「調整池の計算には応じますが、結果に関しては責任をもちません。」「川は県の管理である。が、上流、水路の川は、市・県どちらの管理かわかりません。」とある。

一方、処分庁は、陳情書回答で「排水に際しては、河川管理者と協議するよう申請者に義務付けており、協議が整わなければ再計画が必要」となるとの回答をしているが、当該調査結果表には、川は県の管理であっても、上流及び水路の川は、市・県どちらの管理か分からない旨及び調整池の計算には応じるが、結果に関しては責任を持たない旨が記載されているほか、当該調査結果表は、重要な提出物であるにもかかわらず、管理機関の担当者の押印もない。そのため、これで協議が調ったと判断されたのであれば、不当であり、行政の公正な運営に反している。

(3) 住民に対する取り返しができない人的及び生活環境に甚大な被害の発生

ア 処分庁は、陳情書回答で「調整池の排出量は、開発前と同等」の計算である旨述

べているが、計算の前提が明示されていないので、計算の根拠を審査請求人に理解できるレベルで明確に示してほしい。

本件開発区域の開発前の形状は、3方向、特に北側への傾斜が多くを占めている。林地の雨水が道路を経て放出先の農業用水路に流出していたことは、本件開発区域南脇の側溝・道路幅・道路の傾斜等からみてあり得ない。

本件事業者の令和5年2月22日の説明では、開発前の保水率は50%で、開発後は保水率が10%になり、90%が放出される計算になるので、それに対応できる調整池の設計になっているとのことであるが、調整池が恒久的維持管理者不在となり、適切な維持・管理がなされず飽和状態となり、最大90%が土石流特別警戒区域内にある農業用水路に放出された場合、甚大な被害が発生する。現地の状況を確認することなく、一定の算式による算出を行っただけでは、取り返しのつかない甚大な被害を発生させる。

イ 本件事業者は、本件開発区域に隣接する公園との境界のフェンスを伐採時に毀損させながら、1年半以上も放置し、審査請求人の指摘で監督官庁を通じ仮復旧させている。本復旧は施工完了後となっており、税金で成り立っている公園が、本件事業者の都合で施工完了まで本復旧がなされなければ、公園利用者（その多くは少年野球の利用者である。）に甚大な被害を及ぼす。

したがって、まずは、沈砂池の設置と同様に防災の一環として優先して本復旧に向けた指導がなされるべきである。

また、本件開発区域の安全対策として、進入防止柵が設置されたが、これは審査請求人の指摘により監督官庁を通じて設置されたものである。

これと同様に、本件事業者は、土砂水の流出についても審査請求人の指摘を受けた監督官庁を通じて対応するという姿勢であり、本件事業者が住民説明会資料に記載しているような第三者災害等がないように安全にも全力で取り組むという姿勢は皆無である。

本件事業者は、本件処分前は審査請求人の指摘により侵入防止柵を設置していたが、本件処分後に、林地開発は柵などを設置すると施工しづらいとの理由から、侵入防止のロープに変更する旨を説明した。もし侵入者が発生した場合は、侵入した者が悪いのか、容易に侵入できる対策しか実施しない本件事業者に問題があるのか、また、侵入防止のロープへの変更は、林地開発では仕方ないことなのか説明してほ

しい。このような姿勢では人的被害が起こる。

ウ 処分庁は、陳情書回答で「資力に関する資料の中身については、審査中であり事業情報にも該当するため」回答できないとしているが、審査が終わり、本件処分を行った今、本件事業者が、本件開発行為を行うことができる資力及び信用を有しているとの根拠を示してほしい。審査請求人が本件事業者の与信を検討するために、自己資金等がどのように形成されたのか、調整池の維持・管理の件もあることから、過去3か年の貸借対照表と今後3か年の損益計算書の提出を求める。最低でもこの程度の資料は必要であり、単にある時点の残高証明書だけでは資力を図れるものではない。処分庁が、本件事業者は資力及び信用を有すると判断した根拠を全て示してほしい。

エ 令和4年11月8日の処分庁との会合で、従来からの質問（令和4年6月16日提出）と当日の審査請求人の意向を踏まえて、処分庁から回答の場を設けると言われ、審査請求人はそれを約3か月待っていたが、回答があったのは、本件処分の前日付けであった。このように、約束を反故にされたことは開発ありきの姿勢であり、本件処分がなされたことには到底納得できない。

よって、このような無許可で開発に着手した法令違反者による本件申請は許可されるべきではない。

2 審査庁の主張の要旨

本件処分は、適法であり、不当なものではないと判断するため、以下に説明する。

まず、処分庁が意見聴取を欠いているという前提において審理員の事実認定ないしは法解釈に誤りがある。処分庁は、平成3年8月の福岡県森林審議会（以下「県審議会」という。）への諮問及び答申において「開発行為に係る森林の面積が10ヘクタール未満のものについては、意見を聴取したものとして処理する」ことを決定しており、本件処分では開発面積が10ヘクタール未満なので、県審議会の意見を聴取したものとなり、本件処分において、処分庁が意見聴取を欠いているという事実はない。なお、この法解釈が妥当であることは、法の所管省庁である林野庁が発出した平成3年の法改正に伴い改正された「開発行為の許可基準の運用細則について」（昭和49年10月31日49林野治第2521号林野庁長官通知。以下「改正前の林野庁長官通知」という。）に示されており、林地開発許可制度の自治事務化に伴い、当該通知が廃止された現在においても、林野庁の法解釈に変更がないことを確認している。林野庁が包括して意

見聴取することを認めている事実や、大多数の都道府県で包括して意見を聴取する基準を設けている事実を、本件処分が適法であることの直接の根拠とするものではないが、処分庁の主張を補足する重要な事実である。

また、審理員意見書に事実誤認が認められる点を説明する。審理員意見書では、改正前の林野庁長官通知自体が国会の立法権を侵害していると指摘しているが、改正前の林野庁長官通知の趣旨は、意見聴取を不要とするものではなく、意見聴取の手法として包括して意見聴取を行うことを認めるものであるため、意見聴取条項に違反するものではなく、立法権を侵害しているとはいえない。審理員意見書では、森林法施行令（昭和 26 年政令第 276 号。以下「政令」という。）2 条の 3 第 3 号についても言及しているが、同規定は単に林地開発許可を取得しなければならない開発規模が 1 ヘクタールを超えるものであることを示したものであって、意見聴取の手続とは無関係であり、林野庁長官通知が国会の立法権を侵害しているとする理由にはならない。

加えて、全国アンケートにおいて 10 ヘクタール未満の開発について包括して意見聴取を行う自治体が 29 団体であることから、審理員意見書では、18 団体が包括して意見を聴取する基準を設けていないとされているが、これは事実と異なる。アンケートに記載されているとおり、包括して意見を聴取する基準を設けていない旨を回答したのは千葉県、石川県、滋賀県、京都府、佐賀県の 5 団体のみである。

以上より、処分庁は、本件処分の事前に県審議会に対して包括して意見を聴取しているため、意見聴取条項上の都道府県森林審議会への意見聴取を欠いておらず、本件処分は、法第 10 条の 2 第 6 項の規定に違反していない。本件処分のその他の点においても違法又は不当な点は認められない。よって、本件審査請求は棄却されるべきである。

第 3 審理員意見書の要旨

(1) 審査請求人適格について

審査請求人適格については、最高裁判決のとおりとされている。

すなわち、行政事件訴訟法（昭和 37 年法律第 139 号）の取消訴訟の原告適格と同様に解され、法律上保護された利益を持つ者に認められている。

法第 10 条の 2 第 2 項第 1 号及び第 1 号の 2 は、開発区域の一定範囲に居住する住民の生命、身体の安全等を個々人の利益としても保護すべきとする趣旨を含むと解さ

れ、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ことが予想される範囲に居住する者は、開発許可の取消を求める法律的利益を有する者として、原告適格が認められる。

他方で、同項第2号は、「水源のかん養の機能からみて、当該機能に依存する地域における水の確保に著しい支障を及ぼすおそれがあること」、同項第3号は「環境を著しく悪化させるおそれがあること」と規定しているが、これらの規定は、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と解され、第2号及び第3号が周辺住民等の個々人の個別的利益を保護する趣旨を含むものと解することはできない。

したがって、本件審査請求においては、法第10条の2第2項第1号及び第1号の2の趣旨を踏まえ、審査請求人が審査請求人適格を有するか否かを検討し、審査請求人適格を有する場合にのみ、本件審査請求の理由があるか否かを検討することとなる。

審査請求人15名のうち、別紙名簿の1番、2番及び5番ないし7番の5名の審査請求人（以下「審査請求人適格者」という。）については、本件開発区域の近隣で、かつ、福岡市土砂災害ハザードマップにおける「土石流（警戒区域）」の指定区域内に居住していることが認められる。このことから、当該5名の審査請求人については、本件開発行為に起因する土砂の流出や崩壊、水害等の災害により直接的な被害を受けることが予想される範囲に居住していると言えることから、法第10条の2第2項第1号及び第1号の2に関して審査請求人適格が認められる。

他方、別紙名簿の3番、4番及び8番ないし15番の10名の審査請求人（以下「審査請求人不適格者」という。）については、福岡市土砂災害ハザードマップにおける「土石流（警戒区域）」及び福岡市洪水ハザードマップにおける洪水浸水地域の区域外に居住していることから、本件開発行為に起因する土砂の流出や崩壊、水害等の災害により直接的な被害を受けることが予想される範囲に居住しているとは言えず、審査請求人適格は認められない。

そこで、審査請求人適格者に係る本件審査請求について、本件処分に違法又は不当な点がないか、以下検討する。

（2）県審査基準の合理性について

法が、第10条の2第2項第1号及び第1号の2の要件について抽象的な許可基準を規定するにとどめているのは、「林地開発行為に伴う土砂の流出又は崩壊、水害等の

災害発生の危険性を判断するに当たっては、開発行為をする森林の地形、地質、下流域の流出能力等の自然的条件や人口分布等の社会的条件を多角的、総合的に検討しなければならない。しかも、右審査においては、土木、建築、地質学等の多方面にわたる最新の科学的、専門技術的知見が必要とされることから、右の許可要件について法律であらかじめ具体的かつ詳細に定めておくことは、かえって判断の硬直化を招き適切ではないとする趣旨に出たものと解される。そうすると、森林法は、右許可要件の審査基準あるいは判断基準の具体的内容の確定については、下位の法令及び内規等で定めることを是認するものであって、これを行政庁の専門技術的裁量に委ねたものと解するのが相当である。以上のような点を考慮すると、林地開発行為許可処分の取消訴訟における裁判所の審理、判断は、被告行政庁の右専門技術的判断に不合理な点があるか否かという観点から行われるべきであって、林地開発行為許可処分は、現在の科学技術水準に照らし、右判断の際に用いられた具体的審査基準に不合理な点があるか、あるいは被告行政庁の判断過程に看過し難い過誤、欠落がある場合に限り違法となるものと解すべきである。」(大阪地裁平成8年12月18日判決・判例時報1630号48頁)とされている。

そこで、まず、県審査基準に不合理な点があるかについて判断する。

県審査基準は、林地開発許可処分の性質に照らして、審査に必要不可欠な事項を「一般的基準」と「技術的基準」の2章、更に第2章は「災害の防止」、「水害の防止」、「水の確保」及び「環境の保全の」の4節で構成し、具体的かつ詳細に定めていることが認められる。

よって、県審査基準に不合理な点は認められない。

(3) 処分庁が行った判断の妥当性について

次に、処分庁の判断過程に看過し難い過誤又は欠落があるかについて判断する。

処分庁は、県審査基準を満たしている旨を主張している。

そこで、審査請求人の主張も十分考慮した上で、処分庁の判断過程に看過し難い過誤又は欠落がないかについて、以下検討する。

なお、処分庁は、県審査基準第2章第3節「水の確保」及び第4節「環境の保全」を満たしているか否かについても判断している。

しかしながら、法第10条の2第2項第2号及び第3号は、周辺住民等の個々人の個別的利益を保護する趣旨を含むものと解することはできず、審査請求人適格を肯定す

る根拠となり得ないことから、この点について判断しない。

ア 県審査基準第2章第1節「災害の防止」

審査請求人は、本件開発区域で擁壁を設置する方法として採用されたジオヴェルデ工法は、緊急を伴う公共工事に採用されているものであり、本件開発行為のような民間の林地開発事業にはなじまない旨及び都市計画区域内では、補強土壁を使用する場合、ジオヴェルデ工法による盛土上に建築物が設置されていない道路・公園・運動場並びにこれに準ずる施設について、地方公共団体若しくはこれと同程度の恒久的維持管理が期待できる者により管理されることとなるものに限り、その使用を認めるなど、慎重に対処すべきである旨の法令の規定があるが、本件開発区域が所在する市街化調整区域であっても同じ規制があつてしかるべきである旨を主張している。

しかしながら、「災害の防止」については、県審査基準に則り、法面の勾配、切土・盛土の高さ、流出土砂量等、開発対象地域ごとの個別の客観的状況に基づき判断するものと解されるどころ、かかる判断の妥当性については、看過し難い過誤又は欠落は認められない。

したがって、処分庁が県審査基準第2章第1節「災害の防止」を満たすと判断した過程には看過し難い過誤又は欠落は認められず、審査請求人の主張を採用することはできない。

イ 県審査基準第2章第2節「水害の防止」

審査請求人は、本件開発区域外で、かつ、土石流特別警戒区域内に立地する農業用水路の存在を前提とした本件開発行為により、本件開発区域の雨水が当該農業用水路に流入し、水害が生じるおそれが増加することから、本件開発行為は法第10条の2第1号の2に該当する旨を主張している。

これに対して、処分庁は、「本件開発区域内に、十分な排水能力を有した水路を設置し、雨水等を洪水調節池等に導水するとともに、当該洪水調節池において雨水等を貯留した後、下流に適切に排水する計画となっている。また、洪水の発生可能性がないため洪水調節池の設置は必須ではないが、安全上の配慮により洪水調節池を設置する計画となっている。設置される洪水調節池は、開発中及び開発後のピーク流量を開発前のピーク流量以下まで調整するとともに、調整容量も基準の30年確率で想定される雨量強度により求められたピーク流量を排水できる計画となっている。」と主張しているが、当該主張は、県審査基準第2章第2節「水害の防止」に沿ったものと認め

られる。

したがって、処分庁の判断過程に看過し難い過誤又は欠落は認められず、審査請求人の主張には理由がない。

(4) 県審議会の意見の聴取について

法第 10 条の 2 第 6 項は、知事が 1 ヘクタールを超える林地開発許可をしようとするときに県審議会の意見を聴かなければならない旨を定めている。

一方で、処分庁は、改正前の林野庁長官通知に従って県審議会から「開発の許可に係る個別意見の聴取を要しない基準については、適当である。」との答申（以下「平成 3 年県審議会会長答申」という。）を受けた上で、県事務取扱要領を定め、10 ヘクタール未満の林地開発の場合は県審議会に事後報告することをもって意見聴取したものとみなすという運用を行っている。そして、このような法の運用については、法を所管する林野庁から適法である旨の回答を得ていること及び全国都道府県のうち 29 団体が同様の取扱いを行っていることを理由として、法第 10 条の 2 第 6 項に違反しないと主張している。

確かに、当該法の運用は、改正前の林野庁長官通知に従って行われていたものと認められるが、改正前の林野庁長官通知は、平成 14 年 5 月 18 日付けで廃止されていることから、平成 3 年県審議会会長答申は、その根拠を失ったものと言わざるを得ない。

また、上記処分庁の主張についても、林野庁の適法である旨の回答について法令上の根拠が示されていないこと及び全国都道府県のうち 18 団体が法の規定どおりに 1 ヘクタールを超える林地開発許可に当たって事前に都道府県森林審議会に意見を聴取していることを踏まえると、到底採用できない。

さらに、そもそも、法の委任に基づき定められた政令第 2 条の 3 第 3 号において「1 ヘクタール」と規定されているにもかかわらず、これに反する法の運用を可能とする改正前の林野庁長官通知自体が国会の立法権を侵害しているのではないかという疑念が拭えない。

したがって、本件処分は、法及び政令で定められた事前の県審議会の意見の聴取を欠いたものであり、手続上の瑕疵があるため、違法又は不当であり、取り消されるべきである。

以上のとおり、本件審査請求のうち、審査請求人不適格者に係るものについては、不適法であることから、行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号）第 45 条第 1 項の規

定により却下されるべきである。

また、審査請求人適格者に係るものについては、違法又は不当であることから、行政不服審査法第 46 条第 1 項の規定により、取り消されるべきである。

(5) 付言

昨今の全国各地における豪雨災害の状況に鑑みれば、雨水の処理について、審査請求人を含む本件開発区域の近隣住民が、強い関心と相当の不安を抱くのは当然のことと考える。

特に、福岡県では、全国で唯一、平成 29 年から令和 3 年まで 5 年連続で大雨特別警報が発表されている状況にあり、林地開発において、土砂崩壊防止機能への変化に相応の注意を払い、必要な対策を講ずるべきことは当然と言える。

裁判例では、住宅販売の事例ではあるが、傾斜地の土砂災害が予見される事情の下、事業者には、「他人の生命、身体、財産等に被害を与えないよう、可能な限り本件斜面地の安全性について調査、研究を尽くした上、十分な防災工事を行うなどして安全性を確保するための措置を講じるべき義務がある」とされ、被告の自然災害を理由とする不可抗力の抗弁が認められなかったものがある(大阪地裁平成 13 年 2 月 14 日判決・判例時報 1759 号 80 頁参照)。

よって、本件事業者におかれては、近隣住民の意見に応えるべく、万全な災害防止対策を講じることが求められる。

第 4 調査審議の経過

令和 6 年 11 月 12 日付けで審査庁である福岡県知事から行政不服審査法第 43 条第 1 項の規定に基づく諮問を受け、令和 6 年 12 月 11 日及び令和 7 年 1 月 15 日の審査会において、調査審議した。

また、行政不服審査法第 81 条第 3 項において準用する同法第 74 条の規定に基づき、処分庁に対して調査を行った。

第 5 審査会の判断の理由

(1) 審査請求人適格について

審査請求人適格については、行政事件訴訟法の取消訴訟の原告適格と同様に解すべきものとされている。したがって、当該処分により自己の権利若しくは法的利益を侵

害され又は必然的に侵害されるおそれのある者がこれに当たると解される。

法第 10 条の 2 第 2 項第 1 号及び第 1 号の 2 は、土砂の流出又は崩壊、水害等の災害により生命、身体等への直接的な被害が想定される住民を保護しているものと解されるから、これらの災害による直接的な被害を受けることが予想される範囲の地域に居住する者は、開発許可の取消しを求める法律上の利益を有するものに当たると解するのが相当である。

したがって、本件開発区域の近隣で、かつ、福岡市土砂災害ハザードマップにおける「土石流（警戒区域）」の指定区域内に居住している審査請求人 5 名（審査請求人適格者）については、本件開発行為に起因する土砂の流出や崩壊、水害等の災害により直接的な被害を受けることが予想される範囲に居住していることが認められることから、審査請求人適格が認められる。

他方で、その他の審査請求人 10 名（審査請求人不適格者）については、本件開発行為に起因する土砂の流出や崩壊、水害等の災害により直接的な被害を受けることが予想される範囲に居住しているとはいえないことから、審査請求人適格は認められない。

（2）本件処分の内容の適否

林地開発行為許可処分は、現在の科学技術水準に照らし、行政庁の専門技術的判断の際に用いられた具体的審査基準に不合理な点があるか、あるいは行政庁の判断過程に看過し難い過誤、欠落がある場合に限り違法となるものと解すべきである。

県審査基準をみると、林地開発許可処分の性質に照らして、審査に必要不可欠な事項を具体的かつ詳細に定めていることが認められる。したがって県審査基準に不合理な点があるということとはできない。

また、行政庁の判断過程をみると、県審査基準に則り判断をしていることが認められ、この判断過程に看過し難い過誤又は欠落があるということとはできない。

（3）本件処分の手続の適否

法第 10 条の 2 第 6 項は、知事が政令で定める規模をこえる林地開発行為の許可をしようとするときは、県審議会の意見を聴かなければならないと定め、政令第 2 条の 3 第 3 号は、その規模を土地の面積 1 ヘクタールと定めているところ、処分庁は、改正前の林野庁長官通知に従って県事務取扱要領を定め、10 ヘクタール未満の林地開発の場合は県審議会に事後報告することをもって意見聴取したものとみなすという運用を行っている。

法第 10 条の 2 第 6 項において意見聴取を義務付けている趣旨は、開発行為に伴う森林の有する公益的機能の低下がどのような影響を及ぼすかの技術的、専門的判断を適正に行うためであると考えられる。この趣旨を踏まえると、県事務取扱要領に基づいて行う県審議会への報告については、単なる形式的なものに留めることなく、開発行為の概要が分かる図面を添付する等、丁寧に行うべきものであると考えられる。

この報告に関して、処分庁は、令和 6 年 3 月 6 日付け 5 農振第 2633 号「質問書への回答書の送付について」において、参考書類として添付していた「審議会への報告内容（資料 1）」により報告し、その議事録は「審議会の議事録（資料 2）」のとおりである旨回答している。加えて、本審査会が報告内容及び議事録の詳細について質問を行ったところ、「処分庁では、『審議会への報告内容』の他に提出した資料はないが、質疑・要望が出た際に説明するため、開発地の詳細情報に係る画像データを含む資料（参考資料）を用意していた」、「『審議会の議事録』の他に、本件開発行為についての質疑はなかった」との回答がなされた。

そこで、「審議会の議事録」をみると、委員からの質疑については記載されているが、審議結果が記載されておらず、審議内容の詳細を把握することができないものの、「審議会への報告内容」の他、準備していた参考資料により報告案件について県審議会で適切に説明されていたとみることができる。

審理員意見書においては、上記運用は改正前の林野庁長官通知に従って行われていたものと認められるが、改正前の林野庁長官通知は、平成 14 年に廃止されていることから、平成 3 年県審議会会長答申は、同通知の廃止によりその根拠を失っている旨が指摘されている。これに対して、処分庁は、改正前の林野庁長官通知は廃止されたが、全国的にみると、29 自治体が開発行為に係る土地の面積が 10 ヘクタール未満のものにあつては都道府県森林審議会の個別聴取を要しない旨を要綱等により定めているという事情もあり、林地開発許可制度の全国的な公平性を図るためにも、県事務取扱要領第 6 条の規定及び処分庁の対応は正当なものといえ、またこのような運用は適法であることを、法を所管する林野庁に確認している旨を主張している。

たしかに、改正前の林野庁長官通知が廃止されていることや、処分庁が令和 6 年 3 月 6 日付け 5 農振第 2633 号「証拠書類等提出通知書」で提出した全国アンケートによると 5 府県が包括して意見を聴取する基準を設けていないことを踏まえると、処分庁においても、この基準を見直すべきであったとも考えられる。しかしながら、改正前

の林野庁長官通知は、平成 14 年に廃止されたものの、当時、法第 10 条の 2 の改正は行われておらず、その解釈が変更された事情も認められないことからすれば、従来どおりの運用を継続することは違法であるとまではいえないと考えられる。

したがって、処分庁が、県審議会に事後報告することをもって意見聴取したものとみなす運用を行ったことが、法の趣旨に反した違法なものであるとまではいえない。

そのほか、本件処分に影響を与える事情もないので、本件審査請求のうち、審査請求人不適格者に係るものについては、不適法であることからいずれもこれを却下し、審査請求人適格者に係るものについては、理由がないからいずれもこれを棄却するのが相当である。

以上のことから、前記第 1 のとおり結論する。

福岡県行政不服審査会第 3 部会

委員 岡 本 博 志

委員 牛 島 加 代

委員 森 美知子

(別紙) 審査請求人名簿

番号	氏名
1	● ● ● ●
2	● ● ● ●
3	● ● ● ●
4	● ● ● ●
5	● ● ● ●
6	● ● ● ●
7	● ● ● ●
8	● ● ● ●
9	● ● ● ●
10	● ● ● ●
11	● ● ● ●
12	● ● ● ●
13	● ● ● ●
14	● ● ● ●
15	● ● ● ●