本件申請においては、共有者25名の登記になっている土地であるにもかかわらず、申請人が添付した土地賃貸借契約書の契約相手方はそもそも土地所有者ではない「大利共有林保護会」であり、土地所有者たる共有者全員との契約がなされていない上、共有者全員の同意書も添付されていない。共有関係は他の共有者の所有権によってお互いに制限された形の所有権であるから、規則３条２項７号において想定する「所有者等」というのは、共有者全員を意味すると解するほかはない。

⑷　規則３条２項において７号書面の添付を要するとされた趣旨は、砂利採取の権原がないか、又はこれを取得する見込みのない者を可能な限り排除して、無用な認可処分がなされることを防止しようとすることにある。

したがって、処分庁としては、申請書の添付書類等により申請人の砂利採取の権原又はその取得の見込みの有無について一応認定可能である以上、それ以上進んで実体に立ち入って審査する義務はないものであるところ、本件においては、土地の共有者全員との契約書の写し又は同意書もなく、共有者の一人である宍戸から同意の取下書が処分庁に送られてきているのであり、処分庁は、申請人が本件土地の砂利採取の権原又はその権原を取得する見込みがないことが一応認定可能であったものである。

また、処分庁は、申請人に対し平成22年２月１日付け「砂利採取計画の認可申請書の補正について（通知）」により土地所有権者全員との間の契約書の写し又は同意書を添付する旨の補正を求めたところ、申請人からは同月10日付け「砂利採取計画の認可申請書の補正について」との書面が提出されたものの、処分庁が求めた書類の提出はされなかった。

このように、処分庁による本件申請の不認可処分は、共有者25名の共有地を掘削する本件計画において、共有者全員の同意がなく、権原を示す書類を申請人において取得する見込みがないと認められたことからなされたものであり、処分庁が不認可処分をしたことに問題はない。

第５　裁定委員会の判断

１　証拠（甲19の１ないし３、甲20、甲25、乙３の１ないし45、乙４、乙19、乙24、乙29、乙36、乙46、参考人奥島貞一）及び審理の全趣旨によれば、以下の各事実を認めることができる。

⑴　参考人奥島貞一（以下「奥島」という。）は、サンドグラベル株式会社の代表取締役であり、申請人は、サンドグラベル株式会社の関連会社である。

⑵　平成16年以降、奥島は、サンドグラベル株式会社又は申請人が処分庁から本件土地の砂利採取の認可を受けるに際し、宍戸作成の承諾書をフロンティア開発株式会社を通じて受け取っていた。同承諾書を受け取るに当たり、これまで特段の問題が生じたことはなかった。

⑶　平成21年３月３日、宍戸を除く本件土地の共有持分権者が原告となり、宍戸を被告として本件土地の共有物分割等請求訴訟を青森地方裁判所に提起し、現在も係属中である。

⑷　宍戸は、平成16年から平成20年まで、毎年、承諾書を作成・交付していたが、上記訴訟の提起を受けて、平成21年７月30日、本件土地の砂利採取に関する同意を取り下げた。そのため、申請人は、本件申請において、宍戸の承諾書を添付して提出することができなかった。

２　前記第３の前提となる事実及び上記認定した事実に基づき、以下のとおり判断する。

⑴　砂利採取法が定める砂利採取計画の認可制度が不法な砂利の採取を容認するものでないことは明らかであるが、不法採取かどうかは最終的には司法の判断に委ねられることになるから、この点についての処分庁の判断は一応のもので足りるというべきである。

このような見地からすると、砂利採取計画の認可申請において、同法18条２項及び規則３条２項が７号書面の添付を要求する趣旨は、砂利採取の権原がないか、又は、これを取得する見込みのない者を可能な限り排除して、処分庁が無用な認可処分をすることを防ぐことにあり、認可申請書に添付すべき７号書面は、砂利採取の権原の存在を一応認定できる程度のもので足りるものと解するのが相当である。

また、この７号書面に該当するかどうかの判断に当たっては、書面の記載だけでなく、当該土地の現実の利用状況や認可申請者の操業をめぐる紛争の有無など、処分時に処分庁が知ることのできた事情をも考慮に入れることができるものというべきである。

⑵　本件については、本件土地の所有関係が共有関係にあることから、本件計画が、その性質上、「共有物の変更」（民法251条）か「共有物の管理」（民法252条本文）のどちらに該当するかは、本件申請において７号書面の添付があったといえるかの判断に影響するのである。

前記第３の前提となる事実によれば、本件計画は、砂の採取量が102,332㎥、掘削の面積が21,133㎡、掘削の深さが最大5.0mと大規模なものであり、他方、砂利採取後の掘削跡地は、発生する表土を客土し、牧草播種するというもので、原状回復を予定していない。

そうすると、本件計画は、その性質上、大幅な共有物の物理的変更を予定するものというべきであるので、これを実施することは「共有物の変更」に該当すると解するのが相当である。

⑶　また、上記認定した事実によれば、本件土地の共有持分権者のうち、宍戸が本件土地の砂利採取に明確に反対していること及び本件土地の共有物分割等請求訴訟が現在係属中であることから、処分庁が本件不認可処分を行った当時において、宍戸が同意に転ずる可能性は乏しい状況にあったというべきである。

したがって、「共有物の変更」については共有者全員の同意が必要であり、本件土地の共有持分権者の宍戸が明確に反対し、かつ、同意する可能性も乏しいのであるから、本件申請において７号書面の添付があったということはできない。

⑷　なお、申請人は、土地所有者である共有者らとの間に賃貸借契約（この契約については、持分1056分の11を有する宍戸を除く共有者らは、全員同意している。）が成立しているので、その賃借権に基づき、本件土地において砂利を採取する権原があるのであるから、本件申請に当たり、この賃貸借契約書の写しを提出することで７号書面添付の要件を充足している旨を主張する。

確かに、本件申請に当たり申請人が添付した、平成21年３月14日付けの賃貸借契約書の写し（乙３の17）によれば、本件土地の共有者の多くを含む「大利共有林保護会」を賃貸人とし、申請人を賃借人とする、砂利採取事業を使用目的とした、貸借期間を平成21年３月15日から平成23年３月14日までとする本件土地の賃貸借契約が締結されていること及びこの賃貸借契約における貸借期間は、民法602条が定める短期賃貸借の期間を越えるものではないことが認められる。

しかしながら、上記賃貸借契約の使用目的が砂利採取事業とあるところ、その具体的内容は本件計画を実施することに他ならないのであるから、賃貸借の期間が短期賃貸借を越えるものではないとはいえ、共有物である本件土地についてこの契約を締結する行為は、「共有物の変更」に該当すると言わざるをえないものであり、共有者全員の同意なしには有効に締結することはできない。そして、上記賃貸借契約の締結につき、共有持分を有する宍戸の同意が得られないことは、申請人の自認するところである。

そうすると、申請人が本件申請に当たり上記賃貸借契約書の写しを提出したとしても、７号書面の添付があったとはいえない。

⑸　さらに、申請人は、第４、１⑶に記載の事情を主張し、かかる事情からすると、宍戸の同意書がなくとも本件申請において７号書面の添付がなされていたというべきであると主張する。

しかしながら、本件申請の以前に申請人が主張する事情があったとしても、新たな申請人の本件申請に際して、共有物である本件土地に変更を加える行為については共有者全員の同意を要することに変わりはなく、７号書面添付の要件の判断を左右するものではない。

３　以上のとおり、申請人が、本件申請において、７号書面を添付したとは認められない。

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23年５月12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　儘　通明
裁定委員　松森　宏