2　争点に関する当事者の主張

本件の争点は、本件不認可処分の違法性の有無であり、各不認可理由に関する当事者の主張は次のとおりである。

（申請人の主張）

ア　本件不認可理由①について

(ｱ)　砂利採取法19条は、「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った場合において、当該申請に係る採取計画に基づいて行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。」と規定しているところ、処分庁は、自らが一方的に策定した削減計画に基づくことを要件として加重している。削減計画は条例ではなく、しかも、処分庁は、その実行に必要な規定、要綱も定めていない。

したがって、本件不認可理由①は、砂利採取法19条に違反し、申請人の営業を大幅に制限するものであり、営業の自由を侵害する違法なものである。

(ｲ)　仮に、本件認可申請につき削減計画を考慮することが許されるとしても、覆砂及び養殖砂は除外すべきである。すなわち、覆砂及び養殖砂は、漁場を改善し、水産資源の保護に役立つものであり、かつ、これらは有明海内に留まるのであるから、海域環境を悪化させることもない。

したがって、覆砂及び養殖砂については、採取を制限する理由とはならないのであり、この点は、削減計画も、覆砂の採取は採取削減の特例とするとしている。

なお、熊本県の認可数量を超えて砂利を採取して、砂利採取法違反により罰金刑を受けた天祐海運が平成20年度において採取した超過量32万3351㎥のうち、覆砂は18万2887㎥、養殖砂は3524㎥であると推認される。

イ　本件不認可理由②について

本件不認可処分は、砂利採取法16条に基づく砂利採取計画の認可申請についてなされた処分であるから、処分庁が処分を行うに当たっては、同法19条の認可基準に照らして判断すべきことになる。そして、管理条例３条１項の規定に基づく一般海域内行為としての海砂利の採取については、同規定に基づき別途判断すべきであり、かかる許可を得ていないことは本件不認可処分の理由にはなり得ない。

なお、処分庁が管理条例３条１項に基づき本件不許可処分をしたことの適否の判断は、公害等調整委員会の所掌事務には含まれないと解する。

ウ　本件不認可理由③について

(ｱ)　本件不認可理由③においては、砂利採取法19条が不認可理由として定める、砂利の採取が他人に危害を及ぼす場合、公共の用に供する施設を損傷する場合、他の産業の利益を損ずる場合のいずれも問題としていない。それにもかかわらず、処分庁は、「砂利採取法違反で平成22年４月16日付けで罰金刑が確定した砂利採取業者が、行政処分を逃れ採取行為を継続するために貴社を設立した」と認定して、同条に規定する要件とはまったく無関係に「公共の福祉」を解釈し、公共の福祉に反していると結論付けている。申請人は、罰金刑が確定した天佑海運とは全くの別法人で、資本関係もなく、代表者が親族であることを理由とするならば自己責任の原則を無視する暴論といえる。

このような解釈を許せば、公共の福祉の名のもとに、行政が自由裁量で無制限に不認可処分をすることができることになり、法律に基づく行政の原則が大きく損なわれ、砂利採取業者の営業の自由が侵害される。

なお、申請人は、平成22年４月22日付けで処分庁により砂利採取業の登録を受けており、登録の拒否事由がなかったことを処分庁は認めているのであるから、本件不認可理由③とは明らかに矛盾する。

したがって、本件不認可理由③は、申請人の営業の自由を侵害し、砂利採取法の趣旨及び同法19条等に違反する、違法な理由である。

(ｲ)　処分庁は、砂利の採取が海底の環境の悪化を招き、そのことが砂利採取法19条にいう「公共の用に供する施設を損傷」することになる旨主張するが、「施設」とは人工工作物を指すと解すべきであるから、海底はこれに該当しない。また、海域環境の悪化や、海中生物の生育への悪影響などは、単なる憶測や懸念にすぎない。この点、水産資源に最も利害関係を有する漁業協同組合は、海底の土石等が水産資源でもあり、骨材資源でもあることを理解しながら、海砂利採取に同意している。

さらに、処分庁は、砂利の採取が海域環境の悪化による漁獲量の減少等をもたらすから、同条にいう「他の産業の利益を損じる」ことになる旨主張するが、こうした被害発生の具体的蓋然性は何ら主張立証がなされていない。

したがって、処分庁の主張は、いずれも仮定や憶測に基づくものであり、同条が定める認可基準を逸脱するものである。

（被申請人の認否・反論）

ア　本件不認可理由①について

(ｱ)　熊本県が策定した削減計画は、「有明海及び八代海を再生するための特別措置に関する法律」及び県議会の提言に基づき、有明海及び八代海の環境保全のために策定された行政計画であり、法令上の根拠を有し、適法なものである。また、削減計画の策定に当たっては、熊本県海砂利工業組合及び熊本県漁業協同組合連合会に対して説明及び意見の聴取を行っている。

したがって、削減計画は処分庁が一方的に策定したものであるという申請人の主張は当たらない。

そして、砂利採取計画をかかる削減計画に基づいて不認可とすることは、他の閉鎖性海域と対比しても特に閉鎖性の高い、有明海、八代海の生物生育上の環境を保全するという喫緊の社会的要請に応えるため、「有明海及び八代海を再生するための特別措置に関する法律」の趣旨及び削減計画の趣旨を総合的に勘案し、砂利採取法の解釈に際して許される裁量の範囲内でなされるものであるから、適法である。

(ｲ)　削減計画は、県下の有明海・八代海全海域における、関係法令に基づく許認可の対象となる海砂利採取を計画の対象とし、平成20年度から平成24年度までの５年間の採取限度量を定めたものである。各年度の採取限度量は、平成20年度が20万5000㎥、平成21年度が20万㎥、平成22年度が19万5000㎥、平成23年度が19万1000㎥、平成24年度が18万7000㎥である。なお、採取される海砂利には、航路の確保・維持、潮通しの確保という社会的な要請で行われる「航路浚渫・作れいに伴い採取する海砂利」、漁場環境の保全やアサリ資源の回復を目的とした「覆砂用の海砂利」、及びこれら以外の海砂利があり、削減計画では、前二者は削減の対象とされておらず、これら以外の海砂利が「削減対象分」となる。そして、天佑海運の違法採取量32万3351㎥は、平成22年度及び平成23年度の「覆砂用の海砂利」及び「削減対象分」の採取限度量（平成22年度が12万1900㎥、平成23年度が11万7900㎥、計23万9800㎥）を大幅に超過しており、今後最低２年間は、採取を認可すべき数量が全くないことになる。

(ｳ)　したがって、処分庁が、本件不認可理由①を理由として本件不認可処分をしたことは、適法である。

なお、覆砂が漁場改善に有効であることは認められるが、反面、海砂を採取した海域では、採取した砂の消失の外に、濁水の流出、水深の増大や底質の変化、底生生物の減少等があり、海砂採取の影響が少なからず及んでいることが認められる。よって、削減計画においては、覆砂及び養殖砂を総量規制の枠外とせず、過去５年間の実績を踏まえ、一定量を特別枠としているのであって、削減計画の趣旨は申請人主張とは明らかに異なる。

イ　本件不認可理由②について

(ｱ)　海砂利を採取するためには、①管理条例３条に基づく土石採取の許可、②砂利採取法16条の採取計画の認可、③熊本県漁業調整規則（昭和40年３月26日熊本県規則第18号の２）45条の岩礁破砕等（海砂利採取）の許可の３つの許認可が必要であるが、そのうちの上記①の許可は、海砂利を採取しようとする場所から砂利を持ち出す権原を管理者から付与されるためのもので、事業者が砂利採取計画の認可を受ける前提となるものである。

よって、管理条例３条に基づく土石採取の許可を得ていないことをもって砂利採取計画の不認可理由とすることは、適法である。