(イ)　なお、管理条例３条に基づく本件許可申請については、一般海域管理者としての県知事が、管理条例１条に定める「一般海域の保全及び適正な利用」の観点から、一般海域における砂利採取等許可要綱３条に定める「許可基準」及び同要綱４条に定める「採取の許可を受ける資格」に基づき不許可としたものであって、申請人が主張するように、砂利採取法上の砂利採取計画の認可を受けていないことだけを理由とするものではない。

ウ　本件不認可理由③について

(ア)　申請人の事業計画書によれば、①天祐海運と採取海域が同一である、②天祐海運の使用していた砂利採取船を使用する、③船長以外の従業員は天祐海運が雇用していた者とほとんど同じである、④採取した海砂利の搬出は天祐海運の所有船舶を使用する予定である、との各点が認められる。さらに、⑤漁協との会合で、天祐海運の顧問及び社長が「天祐海運で砂利採取ができなくなる可能性があるので、新たに濱祥を設立した」と発言した、⑥申請人の設立時期は天祐海運の罰金刑確定時期と極めて近接している、⑦申請人の代表取締役は、平成22年７月９日現在、天祐海運の従業員の地位を保有していた、⑧申請人からのＦＡＸ通信が天祐海運のＦＡＸ機器から発信されていた、⑨採取した砂利の販売先は天祐海運と同じである、との各事実が確認されている。以上の事情を勘案すると、申請人と天祐海運とは別法人であることや資本関係の共通性は確認できないこと、役員も共通性がないこと等は認めざるを得ないとしても、現実の事業主体として天祐海運と申請人には密接な関係が認められ、砂利採取法違反で罰金刑が確定した砂利採取業者が、行政処分を逃れて採取行為を継続するために申請人を設立したと認定せざるを得ない。

(イ)　また、海砂利の採取による海底地形の変化は、「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」の目的である有明海及び八代海の海域環境の適正な保全維持に重大な支障が生じるおそれがあり、広い意味で公共の施設ともいえる「海底の損傷」に該当するため、有明海及び八代海の海域環境（海底を含む。以下同じ。）の悪化は、まさに砂利採取法19条の「公共の用に供する施設を損傷」に該当する。

さらに、海底の損傷は、海域環境の悪化による漁獲量の減少等をもたらし、海域環境の保全維持に重大な利害関係を有する漁業関係者の利益を害することとなり、同条にいう「他の産業の利益を損する場合」に該当する。

(ウ)　したがって、処分庁が、本件不認可理由③を理由として本件不認可処分をしたことは、適法である。

第３　当裁定委員会の判断

１　砂利の採取について法令が定める諸手続のうち、当委員会が所掌する事務は、砂利採取計画の認可に係る処分等に対する不服の裁定に限られる（公害等調整委員会設置法４条３号、砂利採取法40条１項）。したがって、行政庁の行為がこの処分等に直接又は間接に影響を及ぼすものであっても、当該行政庁の行為が行政事件訴訟法の定める抗告訴訟の対象となる行政処分に該当するときは、その適否の判断は、行政訴訟手続又は行政不服審査法による手続においてされるべきであり、当委員会の所掌事務には含まれないと解するのが相当である。

さらに、行政庁の処分は、それが当該行政庁の権限に属する処分としての外観的形式を有する限り、仮にその処分に関して違法の点があったとしても、その違法が重大かつ明白である場合を除き、権限ある機関又は裁判所による取消しを受けるまでは、適法有効な処分として扱われるのであるから、当委員会が、その所掌事務に含まれない行政処分と関連する処分について裁定を行う場合には、当該行政処分に重大かつ明白な違法がない限り、それが適法有効であることを前提として、当該裁定事項について審理判断すべきこととなる。

これを本件について見ると、本件不許可処分が行政処分に該当することは、これに対する不服申立手続として、行政不服審査法５条に基づく審査請求及び行政事件訴訟法に基づく処分取消しの訴えが定められていることからも明らかであるから、本件不許可処分の適否の判断は、これらの手続においてされるべきものであり、当委員会の所掌事務には含まれないというべきである。

そして、申請人からは、本件不許可処分に重大かつ明白な違法があるとの主張はなく、本件全証拠によっても、そのような違法は認められないから、当委員会としては、本件不許可処分が適法有効に存在すること、すなわち、本件認可申請にかかる砂利採取行為については管理条例に基づく一般海域内行為の許可を得ていないことを前提として、本件不認可処分の適否を判断すべきこととなる。

２　ところで、砂利採取法18条２項は、砂利採取計画の認可申請に当たって一定の書類の添付を義務付けているところ、砂利の採取計画等に関する規則（以下「規則」という。）３条２項８号は、「砂利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は、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」を添付することを定めている。これは、同法及び規則は、無権原の砂利採取を容認するものではなく、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、処分庁が無用な砂利採取計画認可処分をすることを防ぐことを意図したものと解されるから、砂利採取計画に係る砂利の採取行為に関し、他の行政庁による許認可等の処分が必要となる場合には、当該処分を受けているか、又は受ける見込みがあることを砂利採取計画の認可要件とすることを認めていると解すべきである。そして、ここにいう「他の行政庁」は、砂利採取計画の認可処分権者と同一であっても何ら差し支えなく、これらの申請行為が同時になされた場合でも、その判断過程において、砂利採取計画認可の前提となる処分についての判断が先行して行われていれば足りるというべきである。

そうすると、本件認可申請と本件許可申請が同時になされた本件においても、処分庁は、事実上、本件不許可処分を踏まえて本件不認可処分をしたものと考えられ、当裁定委員会としては、本件不許可処分が適法有効に存在することを前提とする以上、処分庁が、本件不認可理由②に基づいて本件不認可処分を行ったことについて、違法性を認めることはできない。

３　この点、申請人は、砂利採取法16条の認可処分は、同法19条の認可基準のみに基づいて判断されるべきであり、管理条例に基づく一般海域内行為の許可を受けていないことは不認可理由とはなり得ない旨主張する。しかし、前記のとおり、砂利採取法及び規則は、砂利採取計画の認可申請に当たり、申請に係る砂利の採取行為につき、他の行政庁の許認可が必要となる場合、それを受けていること又は受ける見込みがあることを示す書面の添付を要求しているのであるから、本件不認可理由②の事由により不認可処分がされる場合があることは、同法が当然に予定しているというべきである。なお、このように解することは、同法19条の認可基準を厳格に解釈すべきこととは、何ら矛盾するものではない。

したがって、申請人の上記主張は採用できない。

４　なお、砂利採取計画の認可申請に対して、管理条例３条に基づく一般海域内行為の許可を受けていないことを理由とする不認可処分がされ、他方で、同条に基づく一般海域内行為の許可申請に対して、砂利採取法16条に基づく認可を受けていないことを理由とする不許可処分をすることが許容されると、これらの処分に対して実効的な不服申立てをすることが事実上不可能となるおそれがある。このような、不服申立ての途を事実上閉ざすことを法が許容しているとは到底解されないから、管理条例３条に基づく一般海域内行為としての砂利採取の許可申請に対して、砂利採取法16条に基づく認可を受けていないことのみを理由として不許可処分をすることは許されないと解すべきである。

５　以上のとおりであるから、本件不認可処分に関するその余の不認可理由の適否を判断するまでもなく、その取消しを求める本件裁定申請には理由がない。

よって、本件裁定申請を棄却することとし、主文のとおり決定する。

平成23年６月30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　磯部　力

裁定委員　辻　通明