これに対し，内閣府令においては，射撃の危険に配慮した基準が定められているものの，砂利採取の結果として生じる土地の形質変更が，「他人に危害を及ぼし，・・・公共の福祉に反」しないことを結果的に担保する規定は存在しない。

そうすると，内閣府令によって，砂利採取法第19条の不認可事由の審査が実質的になされているとは言えないことから，本件申請は「他の法令に基づく土地利用の付随行為」には該当しない。

⑶　よって，本件申請は，取扱要綱の審査基準に適合しているとは言えない。

2　争点２（本件申請が砂利採取法第19条の不認可事由に該当するか）について

⑴　処分庁の取扱要綱の審査基準は，砂利採取法第19条の不認可事由の判断のために基準が設けられているが，その目的，採取面積，採取期間等を明確に定め，かつ，安全性にも配慮した内容にもなっていることから，合理的な審査基準であると評価できる。したがって，その審査基準に適合しないことになれば，通常は砂利採取法第19条の不認可事由に該当するというべきである。

これに対し，申請人は各報告書（甲９，甲10の１及び２）に基づき，本件申請は砂利採取法第19条の不認可事由に該当しない旨主張している。本来であれば，裁定委員会としては，処分庁の本件不認可処分の判断の相当性を，処分時の判断資料に基づいて判断すれば足りるところであるが，申請人の主張に鑑み，砂利採取法第19条の不認可事由に該当しないかどうか，なお念のため検討する。

⑵　申請人提出の報告書（甲９）によれば，結論として，①本件土地は切土勾配1.0：1.0で安定すると推測できる，②別紙記載の柱状図①及び同②の二地点のボーリング調査でも，地下水，湧水，差し水は計測されていないので，法面が崩壊する恐れはないものと考えられるし，洗掘等も踏まえた上での安定計算である，③別紙記載の柱状図①の現場では，安定計算以外に通常の井戸を掘削したが，地下水を確認したのは深さ120m地点であった，との指摘があり，申請人の主張に概ね沿う内容のものとなっている。また，申請人提出の報告書（甲10の１及び２）は，上記報告書（甲９）の結論を導くための基礎資料とされていることがうかがえる。

しかしながら，報告書（甲９）は，ライフル射撃場建設予定地である本件土地の状況を直接調査したものではなく，近隣の土地の調査からの推測にすぎないうえ，本件土地内でのボーリング調査が必要である旨の言及があり，これらの各報告書（甲９，甲10の１及び２）からは，本件申請にかかる砂利採取計画の安全性が保障されない可能性があることがかえって認められる内容となっている。

また，報告書（甲10の１）は，「最終処分場掘削建設の法面安全対策上必要なる土質調査，又は室内土質試験を実施し，それらの結果得られた諸データをもとに，法面安定計算を行いました」（１頁）とあり，本件申請の内容とその実施目的が合致していない。もともと，産業廃棄物の安定型最終処分場を建設する場合と施設内利用者が想定されるライフル射撃場建設の場合とでは，検討手法が当然異なる。すなわち，ライフル射撃場建設にあたっては，利用者が法面崩落による災害に巻き込まれないように，産業廃棄物の安定型最終処分場建設の場合よりも法面安定の確実性がより精密に検討されなければならないが，報告書（甲10の１）によれば，法面の安定計算を行うにあたり，ライフル射撃場の断面と比較して法面の高さが著しく低い安定型最終処分場の断面を用いて計算していること，ライフル射撃場とは異なる安定型最終処分場における地盤の強度特性を用いて計算していること，水平震度を０として地震力を考慮していないこと，間隙水圧を０とする根拠資料が十分でないことなど，ライフル射撃場建設を実施するための法面安定計算としての価値があるとは到底言えるものではない。そのような資料を前提として評価されている上記報告書（甲９）についてもまた，その信用性は乏しいと言える。

さらに，証拠（甲８）によれば，申請人からの森林法上の林地開発許可申請に関することではあるが，那須塩原市長は，本件土地にライフル射撃場を建設するにあたり，法面の崩落防止措置として擁壁の設置その他の法面保護の措置が講ぜられていない旨を指摘し，また，雨水による災害の発生の可能性を検討する上で必要な浸透計算書の添付がないこと，地質調査等に基づく雨水排水計画がないことなど，災害予防及び防止のために本来必要とされるべき事項の調査及びそれに基づく対応措置の計画策定等がなされていないことを指摘していることがうかがえる。

なお，その他にも，申請人は，①法面の崩落，落石等の発生防止策として，保安距離を２ｍで良いところを30mを確保し，落石防止のために規則的に小段を設ける構想を練っていた，②近辺には多量の防火用水を供給する水源が存在しないため，火災の場合に備え，射撃場内に防火水槽またはタンクを設置する予定である，③落石防止については，決まった間隔で小段を設けている，④さらに，外部からの雨水流入を防ぐために，法面切り口手前（残置森林内）に溝を掘り，外部から法面へ直接雨水が流入しない最善の対策を実施する，などと主張するが，本件証拠上，その前提となる本件土地の地盤状況の正確な把握ができないのであるから，その実効性について，これを判断することができない。

⑶　そうすると，申請人提出の各報告書（甲９，甲10の１及び２）によっても，本件申請につき砂利採取法第19条の不認可事由に該当するとの判断を覆すに足りない。

3　争点３（事前協議の妥当性）について

申請人は，本件申請の手続上の問題点については，事前協議の中で処分庁と話し合い，協議を重ねていく中で追完すればよいと考えていたにもかかわらず，処分庁との事前協議は名ばかりのもので，真摯な協議は全く行われなかった旨主張する。そして，証拠（甲14，申請人代表者尋問の結果）によれば，申請人代表者には処分庁に対する事前協議及びその後の本件不認可処分に対する強い不満があったことが認められる。

本来，行政手続における許認可申請にあたっての事前協議は，円滑な許認可申請手続が行われるべく，処分庁及び申請する側の誤解等を避けるために行われるものであり，処分庁の立場としては，提出された関係資料を検討し，許認可の可否を判断する上で必要な意見を聴取する場としての意義を有する。他方で，申請する側の立場としては，処分庁に申請内容を正確に理解してもらう場としての意義を有するほか，容易に追完可能な事項であれば，速やかに追完して不許可・不認可を避けることができるという意義を有する。いずれにせよ，事前協議においては，申請する側で，実施可能な程度に具体的な事業計画が確定していることが前提となるのであり，事業計画の中核部分に多数の改善事項が存することは想定されていないと言うべきである。

この点，証拠（甲３）によれば，栃木県の各課から指摘された事項は非常に多数の事項にのぼり，また，その内容が本件申請の中核部分に関わる内容であるから，事前協議を通じて合理的期間内に容易に追完可能とは到底想定しがたい。

そうすると，申請人が，本件申請にあたって行なわれた事前協議が，処分庁によって突然打ち切られたとの不満を持つものとしても，処分庁が，平成22年６月28日付地振第119号「土地利用に関する事前協議の結果について（通知）」（甲３）をもって事前協議を終了させたことが，違法不当なものとは認められない。

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24年６月６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　松森　宏
裁定委員　髙橋　滋