由は，本件保全協定等に係る書面がなくても「環境悪化のおそれ」がないということを理由としているので，採石業と森林の保全との調整に関する不服の理由に該当するものと思われる。

したがって，本件裁定申請は，公害等調整委員会による裁定の対象となる。

⑵　「開発行為に関する計画書」に本件保全協定等に係る書面が含まれるか否か

ア　申請人の主張

森林法10条の２第１項は，林地開発計画の許可申請について，農林水産省令（森林法施行規則）で定める手続によって申請することを求めている。森林法施行規則４条は，申請書に①開発行為に係る森林の位置図及び区域図，②開発行為に関する計画書，③開発行為に係る森林について当該開発行為の施行の妨げとなる権利を有する者の相当数の同意を得ていることを証する書類並びに④許可を受けようとする者が，法人である場合には当該法人の登記事項証明書，法人でない団体である場合には代表者の氏名並びに規約その他当該団体の組織及び運営に関する定めを記載した書類の添付を求めるのみである。

そして，上記②の「計画書」とは，文言上，事業者が行おうとする開発計画の内容を記載した書面を意味するのであり，本件保全協定等に係る書面はこのような計画に対する外部との合意を記した書面であって，全く異なる書面である。そうすると，本件保全協定等に係る書面は，明らかに森林法施行規則４条１号にいう「開発行為に関する計画書」に含まれない。このことは，本件保全協定等に係る書面と同様に，開発計画に対する第三者との同意を記した書面である同意書が同条１号に包含されず別個に規定されていることからも明らかである。

以上により，本件拒否処分は，森林法施行規則４条の要求しない書類がないことを理由になされており，違法である。

イ　処分庁の主張

林地開発行為をしようとする者は，森林法10条の２第１項により，農林水産省令（森林法施行規則）で定める手続に従い，都道府県知事の許可を受けなければならない。そして，森林法施行規則４条は，上記許可の申請書の添付書類の一つとして，開発行為に関する計画書を求めており，その内容は「開発行為をしようとする森林の区域…内に残置し又は造成した森林又は緑地が善良に維持管理されることが明らかであること」というものである（「開発行為の許可制に関する事務の取扱いについて」平成14年３月29日付け13林野治第2396号）。

これを踏まえて本件通達には，「計画書として必要な事項」として，「⑼残置する森林又は緑地の地番及び面積，造成する森林又は緑地の面積，植栽樹種，植栽本数等並びにそれらの維持管理方法（残置し又は造成する森林又は緑地についての権原の取得状況を証する書類，地方公共団体等との間における保全に関する協定等を添付すること。）」と定められている。

このように，計画書として必要な事項として，残置森林等の維持管理につき地方公共団体との間における協定を添付することが定められているのは，環境保全のためには，周辺部や中間部の残置又は造成することになっている相当面積の森林等が，開発行為の間のみならず，終了後も善良な維持管理がされる見込みが必要だからであり，また，地方公共団体と森林保全についての協定が締結されたか否かは，環境悪化のおそれの有無を判断するために必要不可欠なものだからである。

以上のとおり，処分庁が添付を求めた本件保全協定等に係る書面は，森林法施行規則４条１号により申請書に添付すべき「開発行為に関する計画書」に含まれるというべきである。

よって，本件保全協定等に係る書面の提出がないことを理由に本件変更許可申請を拒否した本件拒否処分は適法である。

第３　当裁定委員会の判断

１　公害等調整委員会は，土地利用に関して「鉱業，採石業又は砂利採取業と一般公益又は農業，林業その他の産業との調整を図る」（公害等調整委員会設置法３条）等の任務を有し，その任務達成のために，鉱業法その他の法律及び鉱業等に係る土地利用の調整手続等に関する法律（以下「土地利用調整手続法」という。）の定めるところにより不服の裁定を行うこととされている（公害等調整委員会設置法４条３号）。公害等調整委員会は，国家行政組織法３条に基づく行政委員会として設置され，従来，土地調整委員会が所掌していた事務を引き継ぎ，土地調整委員会が土地利用調整に関する職務遂行のために備えていた専門性もこれを引き継いだ。公害等調整委員会は，土地調整委員会と同様に，土地利用の調整を図ることを目的とし，その目的を達成するために必要な専門性・技術性及び独立性を有する準司法機関である。

公害等調整委員会による土地利用に関する裁定又は裁定申請の却下決定に対する不服の訴えは，東京高等裁判所の専属管轄とされ（土地利用調整手続法57条），裁定委員会の認定した事実は，これを立証する実質的な証拠があるときに裁判所を拘束し，当事者は一定の場合に新しい証拠の提出を制限されることとされている（同法52条，53条）。このような審級制，証拠提出制限及び実質的証拠法則が設けられたのは，公害等調整委員会に専門性・技術性のある判断事項について，専門的な知識や経験を有する公害等調整委員会の認定判断を尊重する趣旨によるものと解される。そうすると，上記のような公害等調整委員会の判断の専門性・技術性は，土地利用調整制度においては，鉱業，採石業又は砂利採取業と一般公益や他産業との間の土地利用の調整について判断する点にあると考えられるから，土地利用調整手続法１条２号に列記されたイ，ロ及びリを除く各項目所定の法条に基づく処分に関して，「鉱業，採石業又は砂利採取業との調整に関するもの」について公害等調整委員会に裁定申請することができることとされているのは，同委員会の裁定判断の対象を，これらの処分に係る不服申立てのうち，鉱業，採石業又は砂利採取業と一般公益や他産業との間における土地利用の調整が判断の対象（本案の争点）となるものに限定する趣旨であると解すべきである。したがって，本件裁定申請の根拠である森林法190条１項該当性についても，この観点から判断すべきである。

２　前記第２の１の前提事実によれば，本件裁定申請の対象である本件拒否処分の理由は，要するに，森林法10条の２第１項及び同法施行規則４条に規定する申請書に添付しなければならない書類として，本件通達の規定する本件保全協定等に係る書面を提出しなかったというものである。そして，前記第２の２⑵から明らかなように，本件の本案の争点は，本件保全協定等に係る書面が森林法及び同法施行規則の規定する添付書類に該当するか否かにあり，これは専ら森林法及び同法施行規則が定める添付書類の解釈の問題にすぎないのであって，森林法190条１項所定の，鉱業，採石業又は砂利採取業と一般公益や他産業との間における土地利用の調整が判断の対象（本案の争点）となる場合には当たらないというべきである。

この点につき，申請人は，本件拒否処分も採石業と無関係ではないとして，公害等調整委員会の裁定の対象となる旨主張し，処分庁は，本件変更許可申請に関して本件保全協定等に係る書面が提出されなかったことから，開発許可の実体的要件である「環境悪化のおそれ」がないとは認めることができないことを理由として本件拒否処分をしたのであるから，本件裁定申請の不服の理由は，本件保全協定等に係る書面がなくても「環境悪化のおそれ」がないことにあると主張する。

しかしながら，前記のとおり，本件拒否処分に提示された理由は，森林法10条の２第１項及び同法施行規則４条が定める添付書類を具備しなかったという申請の形式的要件の不備であり，行政手続法７条に基づくことを明示して本件拒否処分をしていることからしても，その処分の性質は申請却下処分であることが明らかであって，申請人及び処分庁の上記各主張はいずれも採用することができない。

また，処分庁は，本件拒否処分について，「環境悪化のおそれ」がないとは認めることができなかったという実体的要件の不備を理由とする処分である旨主張するが，そのような処分は，形式的要件の不備を理由とする本件拒否処分とは別個の処分を構成するものと解されるから，本件拒否処分に対する不服申立ての理由として実体的要件の存否を考慮することは許されないというべきである。したがって，処分庁の上記主張も採用することができない。