

令和 7 年（行コ）第 4 4 号 平群町メガソーラー林地開発許可処分取消請求控訴事件

令和 8 年 6 月 1 8 日 大阪高等裁判所第 9 民事部判決

5

主 文

- 1 原判決中控訴人らに関する部分を取り消す。
- 2 奈良県知事が令和 5 年 2 月 2 4 日付けで参加人に対してした林地開発行為の変更申請に対する許可処分（奈良県指令森と人第 4 4 号の 8）を取り消す。
- 3 訴訟費用（訴訟参加によって生じた費用を除く。）中当審において生じた部分及び原審において控訴人らと被控訴人の間に生じた部分は全て被控訴人の負担とし、訴訟参加によって生じた費用中当審において生じた部分及び原審において控訴人らと参加人の間に生じた部分は全て参加人の負担とする。

10

15

事 実 及 び 理 由

第 1 控訴の趣旨

主文同旨

第 2 事案の概要等（以下、略称は、当裁判所において新たに定めるもののほかは、原判決の定めによる。）

20

1 事案の概要

本件は、参加人が奈良県知事から森林法（以下「法」という。）10条の2による林地開発行為の変更申請に対する許可処分を受けて同県生駒郡平群町において大規模太陽光発電所（いわゆるメガソーラー）を建設中であるところ、その開発対象区域の下流域に居住する控訴人らが、被控訴人に対し、上記許可処分の取消しを求めた事案である。

25

原審は、控訴人らを含む原審原告らの請求をいずれも棄却する旨の判決をし、控訴人らが控訴した。

2 関係法令等の定め及び前提事実は、後記 3 のとおり補正するほかは、原判決の「事実及び理由」の「第 2 事案の概要」の 1 及び 2（原判決 1 頁 18 行目
5 から同 9 頁 13 行目まで）のとおりであるから、これを引用する。ただし、「別紙」を「原判決別紙」と読み替える。

10 なお、法令等により用語が異なることがあるが、本判決本文においては便宜上これを統一することとし、「洪水調整池」「防災調整池」「調整池」はいずれも「洪水調整池」と、「洪水調節容量」「調節容量」「必要調節容量」「必要容量」はいずれも「洪水調節容量」とそれぞれ呼称する（その他、「比流量」と「放流比流量」については、当事者の主張等によれば本件では厳密な区別が
15 されていないと解されるので、便宜上これを統一することとし、「放流比流量」と呼称する。）。

3 原判決の補正

15 (1) 原判決 2 頁 4 行目の「令和 4 年政令第 3 1 3 号」を「令和 4 年 9 月 22 日政令第 3 1 3 号」に改める。

(2) 同 5 頁 6 行目の「以下「手引き」という。」の次に「なお、その後改訂
20 されているが（令和 6 年度改訂版、甲 1 1 9）、以下「手引き」というときは、特に断らない限り令和 2 年度改訂版をいう。」を加え、7 行目末尾の次に改行の上、次のとおり加える。

「手引き第 3 章の「7 洪水調節池等の設置」は、要旨、以下のとおり定
めている（乙 5 9）。

「下流の流下能力を超える水量が排水されることにより災害が発生するおそれがある場合には、洪水調整池の設置その他の措置が適切に講じ
25 られていること。

(1) 洪水調節容量は、下流における流下能力を考慮の上、30 年確率

で想定される雨量強度における開発中及び開発後のピーク流量を開
発前のピーク流量以下にまで調節できるものであること。「下流に
おける流下能力を考慮の上」とは、開発行為の施行前において既に
3年確率で想定される雨量強度におけるピーク流量が下流における
5 流下能力を超えるか否かを調査の上、必要があれば、この超える流
量も調節できる容量とすることとする（前段は上記(2)イ「運用細則」
(7)前段と、後段は同ウ「82号通知」(7)とそれぞれ同旨）。

((2) 省略)

(3) 洪水調節の方式は、原則として自然放流方式であること

10 なお、洪水調整池の設置は、原則として県土マネジメント部河川課の
指導によるほか下記の基準によること。

① 「防災調整池等技術基準（案）」（昭和62年3月住宅・都市整
備公団、地域振興整備公団、日本河川協会）（以下「恒久施設基準」
という。）

15 ② 「大規模宅地開発に伴う調整池技術基準（案）」（昭和62年3
月住宅・都市整備公団、地域振興整備公団、日本河川協会）（以下
「暫定施設基準」という。）」

恒久施設基準は、宅地開発等に伴い、恒久的な施設として、堤高の低い
ダムによる洪水調整池を築造する場合の基準であり（同1条）、同条の解説
20 部分では、河川上流域における宅地化等に伴い、河川流域の流出機構が変化
し、当該河川の流量を著しく増加させる場合に、下流河川改修に代わって洪
水を調節する手段として低いダム式の洪水調整池を設ける場合の一般的かつ
基本的な規定を示すものであるとされている。そして、計画対象降雨につい
て、「年超過確率1/50（50年確率降雨）の降雨強度～継続時間曲線を用
25 いて後方集中型の降雨波形を作成して用いる、使用する降雨継続時間は、
実際に洪水調節数値計算を行って最大の洪水調節容量を与えるものを用い

る。」とし（同 9 条及びその解説部分）、同条の解説部分では、洪水調整池の趣旨はほぼ河川の代替物を意図したものであり、処理対象洪水も河川が対象とするものと同等のものでなければならず、その意味からも年超過確率 1 / 5 0、後方集中型波形を選んだとするほか（甲 7 7 ・ 1 2 頁）、降雨継続時間としては、下流許容放流量 Q が相当に大きければ（例えば、その放流比流量 $q = Q / A$ （洪水調整池の集水面積） $> 2 \sim 3 \text{ m}^3 / \text{s} / \text{km}^2$ （ $= 0.02 \sim 0.03 \text{ m}^3 / \text{s} / \text{ha}$ ））、24 時間程度のもので一般に十分であるが、 Q が非常に小さい場合は総降雨量つまり継続時間の増加とともに洪水調節容量は増加を続けるため、本条のように規定したとしている。（甲 7 7）

10 また、恒久施設基準の解説の補足と計算例によると、計画降雨波形は、後方集中型のほか、中央集中型を用いて計画された実例があるところ、ある洪水調整池における中央集中型降雨波形による洪水調節容量に対する後方集中型降雨波形による洪水調節容量の増加率を計算してみると最大で 11 % であり、このため計画の安全性を考えて後方集中型を採用したとしている。

15 （甲 7 8 ・ 1 1 3 頁）

他方、暫定施設基準は、大規模な宅地開発に伴い、ダムによる洪水調整池を築造する場合で、洪水調整池の存置を暫定的な期間にわたるものとする場合の基準であり（同 1 条）、同条の解説部分では、この基準を設けたのは、一般に宅地開発に伴って築造されている洪水調整池は、開発区域下流の河川が未改修のためである場合が多く、下流の河川改修が完了すれば、洪水調整池を宅地に改造する例が多いためであるとし、河川改修の恒久的代替手段として洪水調整池を設ける場合には、この基準とはおのずから異なった観点に立つ必要があるとしており、洪水調整池を存置する暫定期間としては、ほぼ 10 年程度の期間を想定したとしている。また、計画対象降雨について、

20 「降雨強度～継続時間曲線によって求めるものとする。」としており（同 8 条）、同条の解説部分では「降雨波形については、この問題を直接しかも完

25

全に解決するような理論波形はまだないが、最近用いられた中央および
後方集中型降雨波形は同じ確率降雨波形群中、確率理論的に考えられるもっ
とも高い集中度を示す波形であることから、中央および後方集中型降雨波形
のうちいずれかを採用すればよいこととした。また、降雨波形の継続時間は
5 24時間を標準とする。」としている。（甲88）」

(3) 同5頁9行目の「旧・河川課」を「旧・土木部河川課、以下、新旧を問
わず単に「河川課」という。」に改め、16行目末尾の次に改行の上、次の
とおり加える。

「(5) ゴルフ場基準

10 ゴルフ場基準（乙2）は、大規模な宅地造成やゴルフ場の開発が増加
していたことを背景に、昭和48年に作成され（乙46・8頁。平成2
年5月改訂されている。）、宅地及びゴルフ場等の造成に付随して暫定
的に設置する高さ15m未満の洪水調整池の設計について一般の基準を
示すものである。

15 市街化調整区域の宅地造成及びゴルフ場開発の対象とする洪水規模は
50年確率降雨とし、（開発対象区域における）洪水調整池が1個の場
合、洪水調節容量（V）は、奈良地方気象台の資料により求めた対応す
る確率降雨強度曲線（式）又は奈良県計画比流量表を用い（降雨波形は
前方集中型となる（乙2の19頁ないし23頁参照））、想定する降雨
20 継続時間を10時間、総雨量を147mmとし、1時間から10時間ま
での各時間の雨量について、所定の式により算定し、Vの値が最大とな
る容量を求めるとしている。最大放流可能量は、調整池下流の水路及び
河川の基準地点における現況流下能力より所定の式で求めるとしている。

また、ゴルフ場基準は、確率降雨強度曲線（式）については、「奈良
25 地方気象台資料により求めた確率降雨強度式」として「3.5確率降雨
強度式」の表を掲げた上で、30年確率及び50年確率強度のそれぞれ

について、1 時間から 10 時間までの降雨強度並びに総雨量（降雨継続時間の早い時間帯ほど降雨強度が強いほか、降雨継続時間が長くなるのに応じて総雨量が増加している。）の表を掲げている。

(6) 大和川基準

5 大和川基準（甲 20）は、平成 30 年 3 月、後記(7)の「大和川流域における総合治水の推進に関する条例」が公布されたことなどから、今後、大和川流域の総合治水対策の一環として設置される洪水調整池の計画・設計についての一般原則を示すものとして設けられたものであり、同 1－3 節は、洪水調整池設置の基本方針として、特定開発行為に伴う
10 流出増を開発前の流量にまで調節することを基本とするとしている。

 同 2－3 節は、計画対象降雨を 30 年確率降雨（市街化調整区域にあっては 50 年確率降雨）及び昭和 57 年 8 月降雨（なお、昭和 57 年 8 月降雨とは、実績降雨により奈良県の大和川流域全体の流域平均降雨波形を求めたものである。）とし、30 年（50 年）確率降雨は同基準
15 の表 2－2 の奈良県確率降雨強度式（昭和 57 年 8 月降雨は（2－4）式）を用いて中央集中型降雨波形を作成し、降雨継続時間は 24 時間を標準とすることを定めている。なお、図 2－1「ハイエトグラフのつくり方」として、降雨強度曲線が縦軸に降雨強度、横軸に降雨継続時間を取って降雨強度曲線が作図され、縦軸に雨量、横軸に時間を取って中央
20 集中型降雨波形が作図されている。

 そして、同 2－5 節は、洪水調整池について、同 2－3 節に示す計画対象降雨の全てに対し、同 2－4 節に示す方法により算定した計画ハイドログラフを調節し、その下流への放流量が開発前のピーク流量を上回らないように設計しなければならないとし、また、開発前の
25 ピーク流量は、当該開発対象地の開発前の洪水到達時間、流出係数等を考慮し、同 2－4 節に示すように合理式により算定するものとする。

同節では、上記合理式は以下のとおりとされている。

$$Q = 1 / 360 f \cdot r \cdot A$$

ここに、 Q ：ピーク流量 (m^3/s)

f ：流出係数

r ：洪水到達時間 t_c 内の平均降雨強度 (mm/hr)

A ：集水面積 (ha)

同 2－1 節は、合理式に用いる洪水到達時間は、等流流速法、土研式及び角屋式により算出し、妥当なものを用いている。なお、前二者は、流路延長 (m) や河道延長 (m) を用いることになっているのに対し、角屋式は以下のとおりとされており、現地の実測データは必要とされていない。

$$t_p = C \cdot r_e (\text{有効降雨強度})^{-0.35} \times A^{0.22}$$

ここに、 t_p ：洪水到達時間 (分)

C ：流域の土地利用状態等で定まる定数（開発前は 180、開発後は 60 とする）

r_e ：有効降雨強度 (mm/hr ：降雨強度と流出係数（同 2－2 節により開発前は 0.6、開発後は 0.9）との積として算出する。）

A ：流域面積 (km^2)

同 2－6 節は、洪水調整池の洪水調節容量の算定について、洪水調整池は、計画対象降雨の全てに対して開発後における洪水のピーク流量の値を調整池下流への許容放流量にまで調節するために必要な容量を持たなければならないとした上で、要旨、以下のとおり定めている。

ア 洪水調節容量は、図 2－5 の流出流入ハイドログラフを $ABCE$ 、洪水調整池放流管からの流出量を $AGCDH$ 、下流許容放流量を CF とした場合、面積 $ABCGA$ の部分に相当する。この算出には、原則

として放流管の条件を種々に変化させ、洪水調節計算を行い、洪水調節容量を求めなければならない。

イ 洪水調節計算は流入量 I と流出量 O との差が調整池の水平に貯留するものとして連続の式を用いるが、その基本式は（２－６）式のとおりであり、数値計算は（２－６）式の中央差分をとった（２－７）式によって行う。

一方、洪水調整池からの流入量（流出量の誤記と推認される。） O となる放流管呑口（オリフィス）からの放流量は、（２－８）式に示す流量公式によって計算する。

即ち、洪水調節計算は、この流量公式と連続式（２－７）式を連立に解く逐次計算となる。以上述べた洪水調節計算の手順が、図２－７に示すフローチャートである。

（ここまでの洪水調整池の洪水調節容量の算出方法を、以下「厳密計算法」という。）。

ウ ３０年確率降雨と昭和５７年８月降雨の両方に対し、ピーク流量がそれぞれの開発前のピーク流量を上回らないよう設計する場合、同２－５節に示すように放流管を２段式にすると、最大貯留量は開発対象地の単位１ha 当たり

$$V/A = 530 \text{ m}^3/\text{ha}$$

となることが確かめられている。

したがって、通常の場合、洪水調整池の洪水調節容量はこの値を用いてよい。

なお、確率年を５０年とした場合は、この値は

$$V/A = 585 \text{ m}^3/\text{ha}$$

となるので、市街化調整区域内ではこの値を用いるものとする。

（上記記載（甲２０・１７頁）の下部に「図２－８ 設計放流量と洪

水調節流量」が記載され、そのうちの【50年確率（市街化調整区域内）】には、上下段の放流管（オリフィス）からの放流比流量の合計が「 $Q/A = 0.1 \text{ m}^3/\text{s/ha}$ 」と記載されている。）。」

5 (4) 同5頁17行目の「(5)」を「(7)」に改め、19行目の「改正前のもの。」の次に「なお、同条例第10号は、令和4年7月8日に公布と同時に施行するとされているが、経過措置として、同条例施行の際、現にこの条例による改正前の大和川流域における総合治水の推進に関する条例9条1項の規定による届出を行っている特定開発行為に係る同条2項の規定による洪水調整池等の設置及び同10条の規定による監督処分については、なお従前の例によるとされている。」を加える。

(5) 同6頁18行目の「開発区域の」の次に「約300メートル以内の」を加え、24行目の「第44号の8」を「第44号の2」に改める。

(6) 同7頁8行目の「当庁」を「奈良地方裁判所」に改める。

(7) 同7頁25行目の「52、」の次に「56、」を加える。

15 (8) 同8頁10行目の「各調整池」を「1号洪水調整池ないし3号洪水調整池」に改める。

(9) 同9頁8行目末尾の次に改行の上、次のとおり加える。

「被控訴人が本件許可処分に当たり実際に行ったとする審査方法の概要（大和川基準による審査方法は、被控訴人による同基準の解釈を前提とするものである。）は、以下のとおりである（乙46、49ないし52）。

20 (ア) 手引きにおいては、「原則として河川課の指導」によるとされており、被控訴人は、この文言は大和川条例の審査基準によることを意味すると解しているところ、大和川条例においては、大和川流域における5ha以上の特定開発行為に対し、ゴルフ場基準と大和川基準の
25 「2つを適用し、厳しい方の放流比流量、洪水調節容量を採用する」

とされている（上記 1 (4)）。

(イ) 大和川基準は、下流の河川の流下能力にかかわらず、開発等に伴う流出増を開発前の流量にまで洪水を調節する基準であり、放流比流量は $0.1 \text{ (m}^3\text{/s/ha)}$ との定数を、洪水調節容量は単位面積当たりの最大貯留量 $585 \text{ m}^3\text{/ha}$ との定数を用いて算出する（以下「定数法」という。）。

本件各洪水調整池の開発前の放流比流量（ q ）は、以下の計算式によって算出する（乙 46 の 20 頁）。

$$q = Q \text{ (開発前の流量)} / A \text{ (開発面積)}$$

$$= 1 / 360 \cdot f \cdot r$$

ここに $f = 0.6$ （開発前の平均流出係数）

$$r = 6307 / (t + 30.75) \text{ (開発前の洪水到達時間内の平均降雨強度)}$$

なお、 t （洪水到達時間）については角屋式で

算出する（乙 53 ないし 56、弁論の全趣旨）。

上記の方法によると、本件各洪水調整池の開発前の放流比流量は、1 号洪水調整池及び 2 号洪水調整池がいずれも $0.196 \text{ m}^3\text{/s/ha}$ 、3 号洪水調整池が $0.216 \text{ m}^3\text{/s/ha}$ 、4 号洪水調整池が $0.203 \text{ m}^3\text{/s/ha}$ であり、 $0.1 \text{ m}^3\text{/s/ha}$ を上回るため、定数法による審査をした。

(ウ) ゴルフ場基準は、下流河川の流下能力を上回らないように洪水を調節するための基準であり、下流の放流比流量は下流狭窄部（ネックポイント。以下「ネックポイント」という。）の流下能力から算定する。同流下能力は、当該ネックポイントの調査結果から流速×断面積で算出している。

1 号及び 2 号洪水調整池のネックポイントである K-8 の放流比流

量は $0.024 \text{ m}^3/\text{s/ha}$ であり、3号及び4号洪水調整池のネックポイントであるK-12の放流比流量は $0.043 \text{ m}^3/\text{s/ha}$ である。これらと大和川基準（定数法）における放流比流量 $0.1 \text{ m}^3/\text{s/ha}$ を比較すると、より厳しいのはゴルフ場基準による放流比流量となる。また、各基準によって求めた洪水調節容量を比較すると、大和川基準（定数法）では、1号洪水調整池が 5098 m^3 、2号洪水調整池が 5016 m^3 、3号洪水調整池が 3536 m^3 、4号洪水調整池が 6027 m^3 であるのに対し、ゴルフ場基準では、1号洪水調整池が 7905.9 m^3 、2号洪水調整池が 10128.4 m^3 、3号洪水調整池が 5818.5 m^3 、4号洪水調整池が 10331.5 m^3 であり、こちらも厳しいのはゴルフ場基準によるものとなる。

そこで、本件においては、放流比流量、洪水調節容量ともゴルフ場基準を採用して本件各洪水調整池についての審査を行った。

処分行政庁がした具体的なゴルフ場基準による審査（同審査により許可された本件変更申請）の概要は、以下のとおりである。

すなわち、本件各洪水調整池の許容放流量については、いずれも上記各ネックポイントの放流比流量が、昭和57年実績降雨時及び50年確率降雨時の放流比流量を下回るため、上記各ネックポイントの放流比流量をもって許容放流比流量とした。それに基づいて50年確率降雨時における許容放流量を算出したところ、それが昭和57年実績降雨時の基準値を下回るため、放流管（オリフィス）は1段とし（2段目（上段）の放流管を設けない。）、これを前提に、本件各洪水調整池の洪水調節容量を、降雨強度を50年確率降雨、降雨波形を前方集中型、降雨継続時間を10時間として、本件各洪水調整池の洪水調節容量を算定したところ、上記各洪水調節容量が得られたというものであった。（乙53ないし56）

(エ) 以上のほか、被控訴人は、「手引き」による審査も行ったとしており、その概要は以下のとおりである。

すなわち、まず、本件各洪水調整池からの許容放流量を、下流狭窄部（ネックポイント）における流下能力や、30年、3年及びn年確率における確率降雨により算出した上で、本件各洪水調整池の洪水調節容量を算出することになるものの、上記許容放流量から洪水調節容量を算出するための具体的な算定式等は手引きに定めがなく、林野庁通知でも示されていないため、ゴルフ場基準の容量計算式を用いることとし、降雨波形は前方集中型、降雨継続時間は10時間とした（乙2、乙46・14頁、乙49ないし52添付の【平群メガソーラー1号調整池容量計算（確率年：30）】ないし【平群メガソーラー4号調整池容量計算（確率年：3）】、弁論の全趣旨）。そして、本件各洪水調整池の放流管を（上記(ウ)の本件変更申請のものとは異なり）2段式のものと仮定し、まず3年及びn年確率降雨での許容放流量を1段目（下段）の放流管から放流することとして降雨継続時間10時間までの洪水調節容量を求め（1号調整池の場合、2904 m³）、これを超える30年確率降雨の場合には2段目（上段）の放流管からも放流することとし、その場合の降雨継続時間10時間までの洪水調節容量を求めた。その結果、本件各洪水調整池の洪水調節容量は、1号洪水調整池が3231.58 m³、2号洪水調整池が4107.27 m³、3号洪水調整池が2619.37 m³、4号洪水調整池が4280.81 m³となり、いずれもゴルフ場基準による洪水調節容量を下回るというものであった。（乙46ないし52、弁論の全趣旨（被控訴人準備書面(2)第3の1及び2））」

(10) 同9頁10行目の「当庁」及び12行目の「当裁判所」をいずれも「奈良地方裁判所」に改める。

4 主たる争点

本件の争点は、本件許可処分の違法性であり、その主たる争点は、本件許可処分に係る本件各洪水調整池の洪水調節容量（計画容量）が法10条の2第2項（1号及び1号の2）の要件に係る審査基準に適合したとする処分行政庁の審査の当否である。補足すれば、処分行政庁は、本件許可処分に当たり、ゴルフ場基準と大和川基準の2つを適用し、厳しい方の放流比流量、洪水調節容量を採用することを前提に、大和川基準（そのうち定数法）とゴルフ場基準のそれぞれにより本件各洪水調整池の放流比流量及び洪水調節容量を算定し、いずれの数値もゴルフ場基準が厳格であることから、ゴルフ場基準によって審査し、本件各洪水調整池の計画容量は、同基準により算定される洪水調節容量を上回ったとした上で、これは被控訴人が行ったとする手引による審査（以下「手引き審査」という。）による洪水調節容量も上回ったと主張している。そこで、具体的な争点は、以下の各点となるが、このうちまず検討すべきものは、被控訴人が最終的に採用したゴルフ場基準による審査の当否と考えられる。

(1) ゴルフ場基準による審査の当否

(2) 大和川基準による審査（定数法による審査）の当否

(3) 手引き審査の当否

5 主たる争点に対する当事者の主張

(1) 争点(1)（ゴルフ場基準による審査の当否）について

ア 控訴人らの主張

手引きは、「洪水調整池の設置は、原則として県土マネジメント部河川課の指導によるほか下記の基準による」とした上で、恒久施設基準と暫定施設基準を掲げるところ、いずれの基準も降雨継続時間を24時間とし、降雨波形も後方集中型を採用すべきであるとしており（補正の上引用する原判決の「事実及び理由」の第2「事案の概要」の1(3)（上記第2の3(2)）による補正後）、降雨継続時間を10時間とするのでは不足してい

ることが明らかである。例えば、ゴルフ場基準の容量計算式に50年確率降雨を24時間継続させた場合の数値を代入すると、1号洪水調整池の洪水調節容量は9560.47 m³（11時間継続すると8102.18 m³、19時間10分間継続すると9195.504 m³）となり、許可された計画容量7922.7 m³を大きく上回ることになる。

また、本件各洪水調整池周辺の降雨に関するデータによれば、1日降水量が147mmを超えることが近隣の生駒山観測所で5回、奈良観測所で10回ある。そうであるにもかかわらず、降雨継続時間を10時間、総降水量を147mmとして洪水調節容量を算定するゴルフ場基準を充たしているというだけでは、本件各洪水調整池自体から溢水し大水害を招くことになる。また、令和4年版「国土交通白書」では「1日の降水量が200mm以上の大雨を観測した日数は、1901年以降の最初の30年と直近の30年を比較すると約1.7倍に増加している。」とされ、昨今の豪雨の事例をみても降雨継続時間は20時間以上となっているから、この点でも降雨継続時間を10時間とするのでは不足しており、平成2年以来、35年間改訂されていないゴルフ場基準は、現代の科学技術水準に照らし明らかに不合理である。

なお、控訴人らの容量計算によれば、本件各洪水調整池の計画容量は、少なくとも20%程度拡大する必要があるが、そのために必要な面積は開発対象地全体の0.4%程度にすぎない。

イ 被控訴人の主張

確かに、恒久施設基準には必要な降雨継続時間を24時間以上とする旨の記載があるが、暫定施設基準ではこれを24時間を「標準とする」としているにすぎないし、兵庫県のようにこれを6時間としている例もある。そもそも降雨継続時間は、飽くまで開発前及び開発後のピーク流量を算定する際の要素の一つにすぎず、それを一要素とするゴルフ場基準が、法及びその解釈基準である林野庁の関係通知が付与した裁量権の範囲内で定め

られた審査基準といえるかの問題に解消される。この点、対象とする洪水規模は50年確率降雨として下流の流下能力まで調整できる洪水調節容量を洪水調整池に求めるゴルフ場基準が、3年確率降雨において上記容量を求めるにすぎない「手引き」や林野庁の関係通知を上回ることは明らかであるから、降雨継続時間のみを取り上げて、被控訴人の定める審査基準であるゴルフ場基準を不合理ということはできない。

(2) 争点(2) (大和川基準による審査 (定数法による審査) の当否) について

ア 控訴人らの主張

洪水調整池の洪水調節容量を定数法によって算定してもよいのは、大和川基準2-6節にいうところの「通常の場合」(以下、単に「通常の場合」という。)、すなわち、下流の流下能力が $0.1 \text{ m}^3/\text{s}/\text{ha}$ 以上の場合である。これに対し、「通常の場合」についての後記被控訴人の解釈によれば、定数法では下流の流下能力を考慮しないことになるところ、これは洪水調整池の洪水調節容量について「下流における流下能力を考慮の上」とする運用細則第2の8(1)及び82号通知第3の2に反しており、法の委任の範囲を超えた違法な審査基準の設定となる。

そこで、下流の流下能力が $0.1 \text{ m}^3/\text{s}/\text{ha}$ を下回る場合には定数法によることはできず、下流の流下能力を考慮した厳密計算法(以下「厳密計算法(控訴人ら主張)」という。被控訴人のいう厳密計算法とは異なるものとされる。)によるべきである。本件各洪水調整池は、下流の(ネックポイントの)流下能力がいずれも $0.1 \text{ m}^3/\text{s}/\text{ha}$ を下回るから「通常の場合」には当たらず、定数法により洪水調節容量を算定するのは誤りであり、厳密計算法(控訴人ら主張)を採用すべきである。

厳密計算法(控訴人ら主張)により算定すると、本件各洪水調整池の洪水調節容量は下表の上段のとおりとなる。したがって、本件各洪水調整池における計画容量は大和川基準に適合しないから、本件許可処分は違法で

ある。

	1号洪水調整池	2号洪水調整池	3号洪水調整池	4号洪水調整池
大和川基準	9195 m ³	14439 m ³	7064 m ³	13282 m ³
計画容量	7922.7 m ³	10438.3 m ³	5917.2 m ³	10357.9 m ³

イ 被控訴人の主張

大和川基準は、開発後のピーク流量が開発前のピーク流量を上回らないようにするための基準であるから、同基準にいう「通常の場合」とは、洪水調整池の開発前の放流比流量が0.1 m³/s/ha という定数を上回っている場合をいい、その場合は定数法を用いることに問題がないことを意味している。もっとも、上記定数が様々な条件設定のもとで多くの検証を行っている。もっとも、上記定数が様々な条件設定のもとで多くの検証を行って導き出したものであるとしても、実際に運用していけば、開発対象地の地形などの諸事情により、上記定数を用いることが不適當である事案が絶対に現れないとも断言できないことから（例えば、洪水到達時間が極端に長い平坦地形などの地形的特性が認められる場合や、複数の洪水調整池を直列に連結する特殊な構造を採用している場合等）、念のため、上記定数をそのまま適用すると開発後における洪水調整池からの放流量が開発前のピーク流量を上回ってしまうような例外的な場合には、厳密計算法（なお、控訴人ら主張の厳密計算法ではない。）によって検証する必要があるとしたものである。本件各洪水調整池は、補正の上引用する原判決の「事実及び理由」の第2「事案の概要」の2）(4)エ(i)（上記第2の3(9)のによる補正後）とおり、開発前の放流比流量がいずれも0.1 m³/s/ha を上回っているから、定数法を用いることに問題はない。定数法により本件各洪水調整池の洪水調節容量を算定すると、下表の上段のとおりになる。したがって、本件各洪水調整池における計画容量は大和川基準に適合する。

	1号洪水調整池	2号洪水調整池	3号洪水調整池	4号洪水調整池
--	---------	---------	---------	---------

大和川基準	5098 m ³	5016 m ³	3536 m ³	6027 m ³
計画容量	7922.7 m ³	10438.3 m ³	5917.2 m ³	10357.9 m ³

また、仮に厳密計算法を採用した場合、例えば1号洪水調整池の下流への許容放流量は、以下の算式により1.613 m³/s以下となる。

$$1.613 \text{ m}^3/\text{s} = 8.694 \text{ ha} \times 0.196 \text{ m}^3/\text{s}/\text{ha} - 0.090558 \text{ m}^3/\text{s} \text{ (直接放流分)}$$

なお、他の洪水調整池はそれぞれ集水面積が異なるため、上記と異なる数値となる。

(3) 争点(3)（手引き審査の当否）について

ア 控訴人らの主張

処分行政庁は、実質的には「手引き」によって審査をしておらず、要は、本判決添付別紙2の表のとおり、開発対象地の下流のネックポイントの放流比流量が0.1 m³/s/haを超える場合は大和川基準の定数法を、それ以下の場合はゴルフ場基準を用いているにすぎない。

被控訴人は、手引き審査においては、ゴルフ場基準の容量計算式をこれに代入する各数値等を含めて採用することにより、本件各洪水調整池の洪水調節容量を算定しているというが、上記「(1)ア 控訴人らの主張」のとおり、手引きに掲げる恒久施設基準と暫定施設基準はいずれも降雨継続時間を24時間とし、降雨波形も後方集中型とすべきであるとしているにもかかわらず、処分行政庁はこれを採用しておらず不合理であるし、50年確率降雨、降雨継続時間を24時間としてゴルフ場基準の容量計算式で算定した場合の1号洪水調整池の洪水調節容量は9560.47 m³となり、許可された計画容量である7922.7 m³を上回ることになる。

イ 被控訴人の主張

補正の上引用する原判決の「事実及び理由」の第2「事案の概要」の2(4)エ（上記第2の3(9)による補正後）のとおり、処分行政庁は、手引き審査も行ったが、洪水調整池の洪水調節容量の具体的な算定式につきゴル

5 フ場基準の容量算定式を用いることとした以上、降雨波形及び降雨継続時間も同基準所定の数値等を用いれば足りる。この点、「手引き」では「原則として河川課の指導（すなわち大和川基準に基づく指導）による」としており、恒久施設基準は、手引きや河川課の指導から判断できない事項がある場合に補助的に参照すべき基準にすぎないから、上記審査方法に問題はない。

 上記審査方法により本件各洪水調整池の洪水調節容量を算定すると、下表の上段のとおりになる。したがって、本件各洪水調整池における計画容量は「手引き」の基準に適合する。

	1号洪水調整池	2号洪水調整池	3号洪水調整池	4号洪水調整池
手引き審査	3231 m ³	4107 m ³	2619 m ³	4280 m ³
計画容量	7922.7 m ³	10438.3 m ³	5917.2 m ³	10357.9 m ³

10 第3 当裁判所の判断

 当裁判所は、控訴人らにつき本件訴訟の原告適格を認めた上で、実体判断として、奈良県の基準に基づき本件変更許可処分をした処分行政庁の判断過程について看過し難い不合理な点があり、審査基準の設定又はその適用に係る処分行政庁の裁量権の範囲の逸脱又は濫用があると判断するものである。以下、必要に応じ
15 て原判決を補正の上引用しつつ、原告適格、認定事実、争点に対する判断の順に説示することとする。

1 原告適格について

 控訴人らにつきいずれも本件訴訟の原告適格が認められることは、原判決の「事実及び理由」の「第3 当裁判所の判断」1（原判決12頁14行目冒頭
20 から13頁6行目末尾まで）のとおりであるから、これを引用する。

2 認定事実

 各項に掲記の証拠及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

 (1) 本件メガソーラー建設のための開発（以下「本件開発」という。）の内

容等（甲 1、2、8、17）

5 本件開発の対象地はおよそ標高 255 メートルから 366 メートルの山間部の中腹に所在し、控訴人らやその他の住民らの居住する住宅地がその約 300 メートル以内の下流域に存在する。具体的には、控訴人らは、おおむね
5 原判決別紙 6 の K-12 の西側の住宅地に居住している。

10 本件開発の対象地全体の面積は約 48 ha で、そのうち普通林が約 37 ha と 76.1% を占めているが、そのうち約 15 ha が残置森林となるため、開発対象となる森林の面積は約 22 ha である。また、メガソーラーの用地は約 16 ha であり、最終的にはそれ以外に約 12 ha の緑地が設けられることが予定されている（なお、令和 6 年 9 月 26 日の本件開発の対象地の現状は本判決別紙 3 「①実査ルート図」のとおりである（甲 106、弁論の全趣旨（原審令和 6 年 10 月 17 日付け進行協議調書添付別紙 1）。））。

15 本件開発は、平成 26 年 11 月以降、これまでに奈良県内で行われた複数の太陽光発電用地造成を含む全ての開発事例の中でも、平成 28 年 2 月に許可された太陽光発電用地造成に次ぐ 2 番目に規模の大きなものであり（本判決別紙 2 の表）、それを下回る規模の開発は、1 か所（平成 26 年 11 月に許可された約 47 ha の面積に係る太陽光発電用地造成）を除き、いずれも本件開発の半分に満たない規模のものであった。

(2) 各ネックポイントの流下能力について

20 本件開発の対象地から流れる複数の水路及び河川の状況等は原判決別紙 6 のとおりであり、本件各洪水調整池の下流には複数のネックポイントがある。1 号洪水調整池と 2 号洪水調整池のネックポイントはいずれも K-8 であり、3 号洪水調整池と 4 号洪水調整池のネックポイントはいずれも K-12 である。（甲 56、93、乙 3、4、53 ないし 56）

25 補正の上引用する原判決の「事実及び理由」の第 2 「事案の概要」の 2 (3)（上記第 2 の 3 (7) による補正後）のとおり、令和元年許可に係る当初の

許可申請及びその変更申請における下流水路の勾配等に重大な誤りがあったことから、一旦工事が停止された後、参加人は、本件変更申請をするに当たって下級河川全体の再測量等をして再調査した結果を報告した。同報告によれば、K-1 から K-22 までの合計 22 か所の各ネックポイントの勾配及び放流比流量は本判決別紙 4 「下流河川勾配および比流量比較表」のとおりとなり、当初の許可申請においては上記各ネックポイントの全ての放流比流量はいずれも少なくとも $0.1 \text{ m}^3/\text{s}/\text{ha}$ を超えるとされていた（なお、現況にかかわらず、勾配も全て一律に 180.0%とされていた。）のに対し、再調査の結果では放流比流量が $0.1 \text{ m}^3/\text{s}/\text{ha}$ 未満のネックポイントが 17 か所に及び、最も放流比流量が小さかったのは K-8 の $0.024 \text{ m}^3/\text{s}/\text{ha}$ （勾配は 18.9%）であった（甲 93）。また、1 号洪水調整池の近くの下流にある K-1 では放流比流量は $0.043 \text{ m}^3/\text{s}/\text{ha}$ であり、K-2 では $0.117 \text{ m}^3/\text{s}/\text{ha}$ であるが、その少し下流の K-3 では $0.048 \text{ m}^3/\text{s}/\text{ha}$ であった。2 号洪水調整池の近くの下流にある K-14 では $0.076 \text{ m}^3/\text{s}/\text{ha}$ 、K-15 では $0.041 \text{ m}^3/\text{s}/\text{ha}$ であった。3 号洪水調整池の近くの下流にある K-19 及び同 20 ではいずれも $0.1 \text{ m}^3/\text{s}/\text{ha}$ を超えているが、そのさらに下流の K-21 では $0.052 \text{ m}^3/\text{s}/\text{ha}$ であった。4 号洪水調整池の近くの下流にある K-⑧では $0.044 \text{ m}^3/\text{s}/\text{ha}$ であった。（甲 56、93）

(3) 大和川基準の基礎となったのは、奈良県土木部河川課及び八千代エンジニアリング株式会社作成の昭和 60 年 9 月付け「大和川流域総合治水対策検討業務委託報告書」（甲 81、以下「本件報告書」という。）であり、本件報告書では、洪水調整池に係る許容放流量と洪水調節容量について、開発前のピーク流量の算定は合理式によることとし、合理式における t （洪水到達時間）については、開発の変化に応じた洪水到達時間は実測値に基づいて推定するのが原則であるとしながらも、当該地域（奈良県下の大和川流域で、

学園前を中心とする近鉄奈良線沿線等の3地域)においては実測データが十分得られていないため角屋式により算出するとした上で、合理式及び角屋式で用いる有効降雨強度式(re)の通常ピーク流量係数fpについては、その値は表層土性等で変化するため、計画に際しては類同とみられる観測地を吟味等する必要があるとしつつも、標準値として開発前0.6、開発後0.9を用い、流域開発に伴うピーク流出量の変化は、洪水到達時間と有効降雨強度の変化を考慮して推定する方法によるとし、この方法で30年確率降雨、50年確率降雨及び昭和57年8月実績降雨による開発前のピーク流出量を算定した(なお、洪水到達時間に関係する定数Cについては、 $C = 180$ とした。)。その計算結果は、想定されている最も大きな開発面積である20haの場合、50年確率降雨については開発前流量が $3.478 \text{ m}^3/\text{s}$ 、洪水到達時間が29.69分、放流比流量が $0.174 \text{ m}^3/\text{s/ha}$ となるとした。

そして、洪水調整池下流への許容放流量を設定する上での基本方針を、計画対象降雨の全てに対し、それぞれの開発前におけるピーク流量の値を上回らないように洪水調整池の放流量を設定することとし、調節方式として放流管(オリフィス)が1段の場合と2段の場合についてそれぞれの許容放流量、貯留容量を求めて比較、検討した結果、両者を満足するものとして2段式の放流様式を採用したとし、最終的に、50年確率降雨の場合、洪水調整池の放流比流量につき2段目(上段)を $0.053 \text{ m}^3/\text{s/ha}$ 、1段目(下段)を $0.047 \text{ m}^3/\text{s/ha}$ 、比貯留量につき $585 \text{ m}^3/\text{ha}$ を、洪水調整池の計画、設計で用いられる放流比流量及び比貯留量として定めたとした。

(4) 本件各洪水調整池周辺の降雨の状況(甲138)

本件各洪水調整池周辺の降雨の状況は、本判決別紙5のとおりである。

本件各洪水調整池から約3キロメートルの距離にある大阪府生駒山観測所では、昭和51年1月から令和7年7月までの49年間で、日降水量(当日の0時00分から24時00分までの降水量)が 147 mm を超えた日が、

5 現在から近い順に、令和5年6月2日の150mm、平成29年10月22日の200mm、平成26年8月9日の150.5mm、平成11年8月11日の275mm、昭和57年8月1日の156mmと5回記録されている（なお、147mmに近い日として、平成30年7月6日は140mm、平成25年9月15日は144mm、昭和57年8月3日は143mmであった。）。

次に、本件各洪水調整池から約13キロメートルの距離にある奈良県奈良観測所では、昭和28年5月から令和7年7月までの72年間で、日降水量が147mmを超えた日が、現在から近い順に、令和5年6月2日の150mm、平成29年10月22日の196.5mm、昭和57年8月3日の155.5mm、同月1日の160mm、昭和36年10月27日の150.7mm、昭和34年8月13日の182.3mmと6回記録されている（なお、147mmに近い日として、昭和32年6月26日は146.8mmであった。）。また、同観測所で上記期間に月最大24時間雨量（1時間ごとの降水量から連続する24時間の降水量を求め、月の中で最大となる値）が147mmを超えたことが、現在から近い順に、令和5年6月2日の150mm、平成30年7月6日の195.5mm、平成29年10月22日の197.5mm、平成26年8月9日の152.5mm、平成25年9月15日の160.5mm、平成11年8月11日の149.5mm、昭和57年8月3日の161mm、昭和36年10月28日の157.5mm、昭和34年8月13日の188.7mm、昭和32年6月27日の177.8mmをはじめ10回以上記録されている。

20 (5) 本件各洪水調整池について、被控訴人がゴルフ場基準、大和川基準及び「手引き」により算定したとする洪水調節容量と、本件許可処分に係る計画容量をまとめると、次のとおりとなる。

	1号洪水調整池	2号洪水調整池	3号洪水調整池	4号洪水調整池
ゴルフ場基準	7905.9 m ³	10128.4 m ³	5818.5 m ³	10331.5 m ³

大和川基準	5098 m ³	5016 m ³	3536 m ³	6027 m ³
手引き審査	3231 m ³	4107 m ³	2619 m ³	4280 m ³
計画容量	7922.7 m ³	10438.3 m ³	5917.2 m ³	10357.9 m ³

3 争点に対する判断

(1) 本件各洪水調整池の洪水調節容量の審査の違法性の判断枠組み

ア 法は、森林計画、保安林その他の森林に関する基本的事項を定めて、森林の保続培養と森林生産力の増進とを図り、もって国土の保全と国民経済の発展とに資することを目的とするとした上で（法１条）、都道府県知事は、農林水産大臣の立てた全国森林計画（法４条）に即して、森林計画区別に民有林につき地域森林計画を立てなければならないとし（法５条）、地域森林計画の対象となっている民有林において開発行為をしようとする者は、都道府県知事の許可を受けなければならないとしている（法１０条の２第１項）。そして、法１０条の２第２項は、都道府県知事は、同条１項の許可の申請があった場合において、同条２項各号のいずれにも該当しないと認めるときは、これを許可しなければならない旨を定めるところ、同条１項の林地開発行為の許可に関する事務は、都道府県の自治事務であり、同条２項各号の要件に係る審査基準の設定は、都道府県知事の権限に属することになる。そして、奈良県は、林野庁の関係通知に準拠するものとして、法１０条の２第２項各号の要件に係る審査基準を、手引き第３章において定めるところである。

そして、法１０条の２第２項は、かかる林地開発行為の許可に当たって、都道府県知事は、当該開発行為をする森林の現に有する土地に関する災害の防止の機能からみて、当該開発行為により当該森林の周辺の地域において土砂の流出又は崩壊その他の災害を発生させるおそれがあること（２項１号）、当該開発行為をする森林の現に有する水害の防止の機能からみて、当該開発行為により当該機能に依存する地域における水害を発生させるお

それがあること（同項１号の２）等のいずれにも該当しないと認めるときは、これを許可しなければならないとするところ、これらの定めは、森林において必要な防災措置を講じないままに開発行為が行われるときは、土砂の流出又は崩壊、水害等の災害が発生し、人の生命、身体、安全等が脅かされるおそれがあることに鑑み、こうした災害の防止機能という森林の有する公的機能の確保を図る趣旨から、開発許可の段階で、開発行為の設計内容を十分審査し、当該開発行為により土砂の流出又は崩壊、水害等の災害が発生させるおそれがない場合にのみ許可をすることとしているものである（最高裁判所平成８年（行ツ）第１８０号同１３年３月１３日第三小法廷判決・民集５５巻２号２８３頁（以下「平成１３年最判」という。）参照）。なお、上記の定めは、併せて、上記災害が発生した場合における被害が当該開発行為に近接する一定範囲の地域に居住する住民に直接及ぶことが予想されることから、上記災害による被害が直接的に及ぶことが想定される開発区域に近接する一定範囲の地域に居住する住民の生命、身体等を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むものであり、本件において控訴人らにつき原告適格が認められるのは、かかる理由によるものである（平成１３年最判参照）。）。

そして、法 10 条の 2 第 2 項 1 号においては開発対象地である森林の植生、地形、地質、土壌、湧水の状態等を、同項 1 号の 2 においては同森林の植生、地質及び土壌の状態並びに流域の地形、流域の土地利用の実態、流域の河川の状況、流域の過去の雨量、流域における過去の水害の発生状況等を考慮することが必要になると解されるところ（「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 林整治第 2396 号農林水産事務次官から各都道府県知事・各森林管理局（分局）長宛て（ただし、令和 4 年 11 月 15 日付け林整治第 1187 号による改正後のもの。）（甲 70）参照）、当該開発行為により当該森林の周辺の

地域において土砂の流出又は崩壊その他の災害を発生させるおそれがある
か否か、当該森林の水害防止機能に依存する地域における水害を発生させ
るおそれがあるか否か等といった危険性の判断に当たっては、当該森林の
地形、地質、下流域の河川の流出能力、地域の気象（流域の過去の雨量）
5 等の自然的条件や、人口分布（流域の土地利用の実態）等の社会的条件を
総合的に判断しなければならない上、土木・建築、地質、気象等といった
多方面にわたる事項についての現在の専門技術的知見が必要となる。そう
したことから、法は、上記のとおり専門技術的知見を要する森林の開発行
為の許可について、あらかじめ要件を具体的かつ詳細に定めておくのでは
10 なく、そのための審査基準の設定及びその具体的適用を行政庁の専門技術
的裁量に委ねることとしたものと解するのが相当である。また、法10条
の2第1項の許可の申請に係る洪水調整池の設置計画が同条の2第2項1
号又は同項1号の2の要件に係る審査基準に適合するか否かを都道府県知
事が審査するに当たっては、当該審査基準において、洪水到達時間、流出
15 係数、ピーク流量及び洪水調節容量の計算方法等のほか、上記のとおり
の当該地域（流域）の実情に応じた計画対象降雨の降雨強度曲線（式）、降
雨継続時間等の技術的事項を具体的に定めておくことが必要不可欠となる
が、この点についても、上記のような観点から、行政庁の専門技術的裁量
に委ねられているものと解される。なお、「水害の防止に係る洪水調節池
20 等の設置に係る計画例について」（平成25年4月1日付け24林整治第
2657号林野庁治山課長通知〔甲83〕）に「なお、以下は参考例で
あって、各都道府県の実情に応じて計画することを妨げるものではないの
で留意願いたい。」とあるのも、上記の趣旨を踏まえたものと解される。

以上の点からすれば、洪水調整池の技術的事項に係る審査基準の設定及
び当該審査基準への当てはめの適否が争われる林地開発許可処分の取消訴
25 訟における裁判所の審理・判断は、専門技術的裁量を有する処分行政庁の

判断に不合理な点があるか否かという観点から行われるべきであり、現在の科学技術水準に照らし、処分行政庁が審査に用いた具体的な審査基準に不合理な点があるか、あるいは当該開発行為が当該審査基準に適合するとした処分行政庁の判断過程に不合理な点があり、それが看過し難い程度に重大なものであると認められる場合に、審査基準の設定又はその適用に係る処分行政庁の裁量権の範囲の逸脱又はその濫用がある違法なものとして、当該処分を取り消すべきものと解するのが相当である。そして、上記のとおり、法が人の生命、身体、安全等を脅かす水害等の災害の防止という、森林の公的機能の確保を図る趣旨から、開発許可の段階で開発行為の設計内容を十分審査し、当該開発行為により土砂の流出又は崩壊、水害等の災害を発生させるおそれがない場合にのみ許可をすることとしていることに鑑み、処分行政庁の判断に不合理な点があるか否か等については、そうした観点から十分な検討を要することとなる。

イ ゴルフ場基準及び大和川基準等の位置付け等について

(ア) 前提として、本件においては、被控訴人の審査におけるゴルフ場基準及び大和川基準等の位置付け等について争いがあるので、検討しておく。

まず、上記各基準の沿革についてみれば、大和川流域では、昭和57年8月の大和川大水害を契機として、昭和58年に国（近畿地方建設局〔当時〕）、奈良県及び流域市町村によって大和川流域総合治水対策協議会が設置され、昭和60年に大和川流域整備計画が策定された後、昭和61年に「大和川流域調整池技術基準（案）」が策定され、平成29年の大和川条例の制定に伴って同基準（案）が改訂されており、現行の大和川基準は同条例9条2項の基準として位置付けられた（甲20、弁論の全趣旨）。他方、昭和61年の大和川基準（案）に先立って、昭和48年に「宅地及びゴルフ場等開発に伴う調整池技術

基準」が策定されており、これが平成2年に改訂されたのが現行のゴルフ場基準である（乙2、弁論の全趣旨）。

また、上記各基準の趣旨についてみれば、大和川基準1－3節の解説(1)にも「洪水調整池は従来より、宅地開発等に伴って開発対象地からの流出量が、下流河川の現在の流下能力を上回らないことを基本として設置されてきたところである。」とあるように、ゴルフ場基準は、開発区域下流における水路及び河川のネックポイントを基準地点とし、当該基準地点の現況流下能力 Q （単位 m^3/s ）を当該基準地点に係る集水面積 Aa （単位 ha ）で除した値（単位 $\text{m}^3/\text{s}/\text{ha}$ 。以下、この放流比流量を「 p 」という。）に開発面積 A （単位 ha ）を乗じた値 P （ $=Q \cdot A / Aa$ ）まで、開発後のピーク流量を調節するのに必要な容量を洪水調整池の洪水調節容量とするものである（ゴルフ場基準7）。他方、大和川基準は、「特定開発行為に伴う流出増を開発前の流量にまで調節すること」を基本とするものであり（同基準1－3節）、「洪水調整池の下流への許容放流量は、計画対象降雨の全てに対し、それぞれの開発前におけるピーク流量の値を上回らないものとする。」（同基準2－5節）として、開発前のピーク流量を上回らないようにするとの目的から洪水調整池の下流への許容放流量を定めた上、開発後のピーク流量を当該許容放流量にまで調節するために必要な容量の算定方法を同基準2－6節において定めている。

このように、ゴルフ場基準は、宅地開発等に伴って開発対象地からの流出量が下流河川の現在の流下能力を上回らないようにすることを基本とし、大和川基準は、特定開発行為に伴う開発対象地からの流出増を開発前の流量にまで調節することを基本とするというように、趣旨を異にするものと解される。大和川基準が、5 ha 以上の特定開発行為に対しては、ゴルフ場基準と大和川基準の2つを適用し、「厳しい方の放流比

流量、洪水調節容量を採用する」（大和川基準 1－2 節の解説(2)）としているのも（補正の上引用する原判決の「事実及び理由」の第 2 の 1 (4)）、このようなゴルフ場基準と大和川基準との相違に応じたものと解される。

5 (イ) 以上を前提に検討すると、処分行政庁の審査におけるゴルフ場基準及び大和川基準の位置付けについて、被控訴人は、ゴルフ場基準及び大和川基準はいずれも河川課による行政指導の基準にすぎず、大和川
10 条例施行後は大和川基準が同条例 9 条 2 項の基準として位置付けられたとして、上記各基準に適合することを林地開発行為の許可要件とするものではない旨主張する。

そこで、上記各基準等の規定ぶりについてみれば、例えば開発計画において想定する降雨強度及び降雨継続時間等をみると、ゴルフ場基準及び大和川基準は、補正の上引用する原判決の「事実及び理由」の第 2 の 1 (4) ないし (6) のとおりの定めを置いているのに対し、手引き第
15 3 章 I 7 (1) 及び同 II 1 は、林野庁の関係通知に準拠して「洪水調節容量は、下流における流下能力を考慮の上、30 年確率で想定される雨量強度における開発中及び開発後のピーク流量を開発前のピーク流量以下にまで調節できるものであること。」等と定め、30 年確率降雨
20 強度により洪水調整容量を算定すべきこと等を示すにとどまり、それ以上に、降雨強度の算定式を含め、降雨強度及び降雨継続時間等に関する具体的な記載はなく、手引きの記載のみによっては洪水調整容量を算定することができない。このことは、手引きが奈良県の基準であるゴルフ場基準等を参照することを予定しているからであると解され、
25 手引き（令和 2 年度改訂版）第 3 章の冒頭に「奈良県の基準」とあるのも、ゴルフ場基準及び大和川基準を用いることを予定したものと解することができる。

また、手引き第3章I7の「なお、洪水調整池の設置は、原則として
県土マネジメント部河川課の指導によるほか下記の基準によること。」
との定めは、河川整備課の定める基準であるゴルフ場基準及び大和川
基準を審査基準として用いることを予定したものと解されるのであり、
5 改訂後のものではあるが、林野庁の関係通知の改正（甲70、117）
に伴う改正後の手引き（「林地開発許可制度の手引き」（令和6年度
改訂版））第4章I7の「ただし、河川整備課の指導が適用されない
開発行為、若しくは(1)から(5)による洪水調節池が下流に対しより安
全な計画となる場合については、河川整備課が定める基準を参照し、
10 (1)から(5)により計画を行うものとする。」（甲119）との定めも、
洪水調整池の設置計画の適否について、河川整備課の定める基準であ
るゴルフ場基準及び大和川基準を用いることを前提とするものと解さ
れる（なお、同手引きが、運用細則及び82号通知を受けて、洪水調
整池の設置について「下記の基準によること」として恒久施設基準及
15 び暫定施設基準を掲げていることからすれば、事案に応じ、これらの
基準も審査に当たり考慮することが予定されていると解するのが相当
である。）。

加えて、奈良県における林地開発許可制度の運用の実情としても、本
判決別紙2のとおり、ゴルフ場基準及び大和川基準により洪水調整池
20 についての審査がされていたものと認められ、この中には、太陽光発
電用地の造成について、ゴルフ場基準によったものが含まれている
（弁論の全趣旨（令和6年5月28日付け被告準備書面(3)、同年7月
17日付け被告準備書面(5)、同月31日付け被告準備書面(6)））。
本件においても、被控訴人は、補正の上引用する原判決の「事実及び
25 理由」の第2の2(4)エ（上記第2の3(9)による補正後）のとおり、
処分行政庁が実際にした審査として、ゴルフ場基準と大和川基準の2

つを適用し、厳しい方の放流比流量、洪水調節容量を採用したとしており、上記各基準により審査をしていたものと解される。

5 以上によれば、ゴルフ場基準及び大和川基準は、河川課による行政指導の基準又は大和川条例 9 条 2 項の基準にとどまるものではなく、林地開発許可に係る処分行政庁の審査基準の内容となっているものと解するのが相当である。したがって、これと異なる被控訴人の上記主張は採用できない。

10 (ウ) そして、補正の上引用する原判決の「事実及び理由」の第 2 の 1 (4)、同第 2 の 2 (4)エ（上記第 2 の 3 (9)による補正後）のとおり、大和川流域における 5 ha 以上の特定開発行為については、ゴルフ場基準と大和川基準の 2 つを適用し、厳しい方の放流比流量、洪水調節容量を採用するものとされており、処分行政庁も、実際の開発行為の審査に際し、ゴルフ場基準と大和川基準の 2 つを適用し、厳しい方の放流比流量、洪水調節容量を採用しているところ、このことは、ゴルフ場基準
15 が開発対象地からの流出量が下流河川の現在の流下能力を上回らないようにすることを基本とし、大和川基準が開発対象地からの流出増を開発前の流量にまで調節することを基本とするというように、趣旨等を異にするものであることから、地域の実情にも応じた許可の在り方として、そうした両方の面から判断をするとの趣旨によるものと解され、上記(1)アのとおり、法が人の生命、身体的安全等を脅かす水害等の災害の防止という、森林の公的機能の確保を図る趣旨から、開発許可の段階で開発行為の設計内容を十分審査し、当該開発行為により土砂の流出又は崩壊、水害等の災害を発生させるおそれがない場合にのみ許可をすることとしていることに照らせば、事案に応じた具体的な
20 審査基準の設定ないしはその適用の在り方の当否は措いて、このこと自体は、法の趣旨に適うものというべきである。

(2) 争点(1) (ゴルフ場基準による審査の当否) について

ア まず、ゴルフ場基準は、市街化調整区域の宅地造成及びゴルフ場開発の対象とする洪水規模につき、降雨強度を50年確率降雨としつつ、洪水調節容量の算定に当たり、確率降雨強度曲線(式)に係る降雨波形を前方集中型とし、降雨継続時間を10時間、総雨量を147mmとするところ、
5 控訴人は、手引きの掲げる恒久施設基準と暫定施設基準がいずれも降雨継続時間を24時間とし、降雨波形も後方集中型を採用すべきであるとしている上、本件開発行為に係る開発対象地(以下「本件開発対象地」という。)の周辺の降雨に関するデータに照らしても、ゴルフ場基準の想定する降雨継続時間及び総雨量は不十分であると主張する。
10

イ そこで検討すると、まず、本件開発対象地の周辺の降雨の状況については、本判決別紙5、上記2(4)のとおりであり、本件各洪水調整池から約3キロメートルの距離にある大阪府生駒山観測所では、令和7年7月までの49年間で、日降水量が147mmを超えた日が5回記録されており、
15 このうちには、平成11年8月11日の275mm、平成29年10月22日の200mmというように高い数値を記録したものもあり、現在に最も近いものとしては、令和5年6月2日の150mmがある。また、本件各洪水調整池から約13キロメートルの距離にある奈良県奈良観測所では、令和7年7月までの72年間で、日降水量が147mmを超えた日が6回
20 あり、このうちには、平成29年10月22日の196.5mmというように高い数値を記録したものがあり、現在に最も近いものとしては、令和5年6月2日の150mmがあるほか、月最大24時間雨量が147mmを超えたことが10回以上あり、このうちには、平成29年10月22日の197.5mm、平成30年7月6日の195.5mmというように高い数値を記録したものがあり、現在に最も近いものとしては、令和5年6月2
25 日の150mmがある。

そうすると、本件開発対象地の周辺において、ゴルフ場基準の想定を上回る147mmを超える降雨量を記録した日が、これを大きく超えるものや、現在に近いものを含めて相当数あることになる。

さらに、本判決別紙5によれば、全体的な傾向としても、近年になるほど、多くの降雨量が記録される日が増加していることが明らかといえる。

ウ 控訴人らは、1号洪水調整池について、ゴルフ場基準を基に（降雨強度50年確率降雨）、降雨継続時間を10時間ではなく24時間とした場合の洪水調節容量は9560.47 m^3 （11時間とした場合には8102.18 m^3 ）となると主張するところ（当審における控訴人ら第8準備書面14、15頁、第9準備書面17、18頁）、仮にこれを前提とすると、計画容量7922.7 m^3 を大きく上回ることになる（なお、24時間ではなくとも、降雨継続時間を一定程度延長すれば計画容量を上回ることになる。）。この算定結果自体については、被控訴人は具体的な反証をしておらず、本件開発許可に係る上記計画容量が、ゴルフ場基準により算定した7905.91 m^3 の1.002倍、量にして16.79 m^3 というようにわずかに上回るだけであることも併せ考慮すると、降雨継続時間を24時間とした場合の洪水調節容量は、個別具体的な算定をするまでもなく、計画容量を相当程度上回るものと認めるほかはない。そして、上記2(5)のとおり、他の洪水調整池の計画容量も、処分行政庁の算定に基づくゴルフ場基準による洪水調節容量（以下、特に断らない限りこれを「ゴルフ場基準による洪水調節容量」という。）10128.4 m^3 に対して10438.3 m^3 （2号洪水調整池）、5818.5 m^3 に対して5917.2 m^3 （3号洪水調整池）、10331.5 m^3 に対して10357.9 m^3 （4号洪水調整池）であって、約1.002倍から1.03倍というようにわずかに上回るにすぎないことからすれば、他の洪水調整池についても上記と同様の理が妥当すると認めるのが相当である。そうすると、ゴルフ場基準を前提

として、降雨継続時間を10時間ではなく24時間とした場合の本件各洪水調整池の洪水調節容量は、いずれも計画容量を上回るものと認めるほかはなく、かかる認定を左右する的確な証拠はない。

エ 恒久施設基準及び暫定施設基準について

- 5 (ア) さらに検討すると、手引きは、洪水調整池の設置について、原則として県土マネジメント部河川課の指導によるとしつつ、恒久施設基準及び暫定施設基準を掲げている（補正の上引用する原判決の「事実及び理由」の「第2 事案の概要」の1(3)（上記第2の3(2)による補正後））。この恒久施設基準及び暫定施設基準は、住宅都市整備公団、
10 地域振興整備公団及び日本河川協会が宅地開発等のための、まさに洪水調整池の築造の基準として策定されたものであり、相当の専門技術的知見に裏付けられたものと認められるところであって、その内容は全国的な基準を定めるものとしては合理的であるといえ、手引きがこれらの基準を掲げるのも、そうした専門技術性に鑑み、林地開発行為
15 の許可の際の洪水調整池の審査においては、これらの基準も含めて考慮することを予定するものと認められる。被控訴人は、手引きでは「原則として河川課の指導による」としており、これらの基準は手引きや河川課の指導から判断できない事項がある場合に補助的に参照すべき基準にすぎないから、本件許可処分の判断に影響を及ぼすものではないと主張する。しかし、審査基準の定め方として、「原則」とし
20 つつも「河川課の指導による」といったごく抽象的な定め続けて、個別具体的な基準の名称を特に明記しているといった規定ぶりに照らせば、文言上、被控訴人の主張するように解するのは合理的とはいえないし、恒久施設基準及び暫定施設基準の専門技術性にも鑑みれば、
25 林地開発行為の許可処分において、一律にこれらの基準を適用すべきであるとまではいえないとしても、対象地域の自然的条件や社会的条

に設置された暫定的な施設である旨主張するが、上記河川改修等の予定といった事情については何らの主張立証もしない。また、被控訴人は、他の地方自治体では、民間事業者により設置される洪水調整池は、暫定的な施設として設置される場合もあれば、実質的に恒久的な施設となる場合もあるとも主張するところ、確かに、山形県調節池等設置基準は、開発事業者が設置及び維持管理を行うものは暫定調整池とすることを原則とするとしており（乙 6 2）、他にも、流出抑制施設としての洪水調整池を設置する場合においては、河川、下水道等の管理者の判断に基づき、開発許可・宅地防災担当部局が恒久調整池・暫定調整池の別を明らかにするとしている例（乙 6 3）、暫定施設基準によることができるとするにとどまる例（乙 6 4）、洪水調整池は暫定施設基準を参考にするとともに、河川管理者と十分協議することとするにとどまる例（乙 6 5）がある。しかし、そもそも暫定施設基準ですら降雨継続時間については 2 4 時間を標準とするとされていることは、補正の上引用する原判決の「事実及び理由」の「第 2 事案の概要」の 1 (3)（上記第 2 の 3 (2)による補正後）のとおりである。また、林地開発許可処分をする際の洪水調整池の洪水調節容量等についてどのような基準を設けるかは、各地方公共団体がそれぞれの実情等に応じて決定されるにしても、被控訴人が上記指摘する他の自治体における基準とはそもそも表現上も異なるのであって、他の地方公共団体が設ける基準の文言が直ちに被控訴人の主張を採用する根拠となるものでもない。そうすると、恒久施設基準及び暫定施設基準を掲げる上記記載をみる限りは、これらのうちでは恒久施設基準によるのが合理的というべきである。

オ また、処分行政庁が自ら基準とするものと定め、実際に審査基準として用いている大和川基準 2－3 節が降雨継続時間を 2 4 時間としていること

は、補正の上引用する原判決の「事実及び理由」の「第2 事案の概要」の1(6)(上記第2の3(3)による補正後)のとおりである。

5 カ その他、ゴルフ場基準においては、本件各洪水調整池の洪水調節容量を算定する際の降雨波形を前方集中型としているところ、補正の上引用する
10 原判決の「事実及び理由」の「第2 事案の概要」の1(3)(上記第2の3(2)による補正後)のとおり、恒久施設基準の解説の補足と計算例によると、計画降雨波形は、中央集中型降雨波形による洪水調節容量に対する
15 後方集中型降雨波形による洪水調節容量の増加率が最大で11%であったために後方集中型を採用したとしており、ゴルフ場基準の降雨波形は恒久
20 施設基準のそれよりも緩やかなものとなっている。

キ 以上を前提に検討する。上記本件許可処分の違法性の審査においては、
上記(1)アのとおり、専門技術的裁量を有する処分行政庁の判断に不合理
な点があるか否かという観点から行われるべきであり、現在の科学技術水
準に照らし、処分行政庁が審査に用いた具体的な審査基準に不合理な点
15 あるか、あるいは当該開発行為が当該審査基準に適合するとした処分行政
庁の判断過程に不合理な点があり、それが看過し難い程度に重大なもので
あると認められる場合に、審査基準の設定又はその適用、当てはめに係る
処分行政庁の裁量権の範囲の逸脱又はその濫用がある違法なものとして、
当該処分を取り消すべきものと解するのが相当である。また、法が人の生
20 命、身体、安全等を脅かす水害等の災害の防止という、森林の公的機能の
確保を図る趣旨から、開発許可の段階で開発行為の設計内容を十分審査し、
当該開発行為により土砂の流出又は崩壊、水害等の災害を発生させるおそ
れがない場合にのみ許可をすることとしていることに鑑み、処分行政庁
の判断に不合理な点があるか否か等については、そうした観点から十分な
25 検討を要することとなる。

上記イのとおり、本件開発対象地の周辺において、ゴルフ場基準の想定

を上回る 1 4 7 mm を超える降雨量を記録した日が、これを大きく超えるものや、現在に近いものを含めて相当数あり、近年になるほど降雨量の多い日が増える傾向がみられるところ、ゴルフ場基準は、開発対象地からの流出量が下流河川の開発前の流下能力を上回らないようにすることを基本とするものであって、想定を上回る降雨量があれば、下流河川の流下能力を上回る水量が流出し、水害その他の災害が発生するおそれがあるといわ
5
ざるを得ない。また、降雨継続時間を長く設定すればその間の下流河川からの流出量があることを考慮するとしても、現実の降雨状況に照らせば、開発対象地の降雨状況にかかわらず、一律に降雨継続時間を 1 0 時間、総
10
雨量を 1 4 7 mm に限定することは、合理性があるとはいえない上、上記ウのとおり、降雨継続時間を 2 4 時間とした場合の本件各洪水調整池の洪水調節容量は、いずれも計画容量を上回るものと認められる。

そして、恒久施設基準と暫定施設基準のうち、本件に採用されたとすれば、降雨継続時間を 2 4 時間とする恒久施設基準であることは上記エ(イ)
15
のとおりであり、暫定施設基準ですら、降雨継続時間は 2 4 時間を標準とするところ、恒久施設基準及び暫定施設基準が専門技術性に裏付けられたものであり、全国的な基準として合理性があるというべきである。地域ないしは開発行為の対象地の実情に応じ、恒久施設基準及び暫定施設基準を
20
考慮しないことが直ちに不合理ということとはできないものの、一般に、地域の実情ないしは自然的条件として、降雨は少なくとも重要な要素の一つとなるということができ、本件開発対象地の降雨の状況等は上記 2 (4) の
とおりであり、下流の流下能力（具体的な状況は上記 2 (2) のとおりである。）を考慮するに当たり、降雨継続時間を 2 4 時間の 4 割程度とする緩やかな基準による合理性はにわかに見出し難い。しかも、処分行政庁がゴ
25
ルフ場基準と併せて林地開発許可処分の審査基準とする大和川基準自体も、降雨継続時間については 2 4 時間としていること（これが自然条件等の地

域の実情を考慮せずに定められたものとも考え難い。)は上記オのとおりである。この点、確かに、恒久施設基準及び暫定施設基準並びに大和川基準は、直接的にはネックポイントを考慮して下流の流下能力を調整するものではないが、その点の違いをもって、自然条件である降雨継続時間を考慮するに際して10時間と24時間という差を設けることについては、合理的な理由があるとはいいい難い(なお、念のためにいうと、ゴルフ場基準が問題とする下流の河川の流下能力は、厳密に言えば開発対象地内の自然的条件ではないものの、本件における下流のネックポイント及び控訴人らの居住の状況は上記2(1)、(2)のとおりであって、下流付近に居住する住民の生命、身体、安全等が脅かされる危険の防止という上記法の趣旨にも照らせば、この点も上記のような差を設ける合理的理由となるものではない。)。ゴルフ場基準は、昭和48年に策定され、平成2年に改訂されたものであるが、近年の傾向を含めた本件開発対象地の周辺地域近辺の降雨状況等に照らしても、本件許可処分において、降雨継続時間を24時間の4割程度にすぎない10時間とすることについては合理性を見出し難いといえる。

そうであるところ、処分行政庁において、本件許可処分の際に、上記2(4)で認定したとおりの周辺地域の降雨の状況を把握すること(なお、実際にも、被控訴人は、ゴルフ場基準の策定の際、奈良地方気象台の資料により求めたとする確率降雨強度曲線(式)又は奈良県計画比流量表を用いていた。)、降雨継続時間を伸長した場合の洪水調節容量を試算することが可能であったことは明らかといえる。

以上によれば、処分行政庁が自ら基準とすると定めたゴルフ場基準に基づく具体的な審査基準の設定又はその適用については不合理というべき事情が複数あるといわざるを得ないから、その判断過程に不合理な点があり、それが看過し難い程度に重大なものであるといわざるを得ない。

ク(ア) これに対し、被控訴人は、降雨継続時間について、兵庫県のように降雨継続時間を6時間としている例もあるし、降雨継続時間は、飽くまで開発前及び開発後のピーク流量を算定する際の要素の一つにすぎず、そののみを取り上げてゴルフ場基準が不合理であるとはいえない旨主張する。しかし、他の地方公共団体の中に想定される降雨継続時間を6時間としているものがあるとしても、そこで設定された降雨継続時間は恒久施設基準及び暫定施設基準（後者は標準として）で想定する24時間のわずか4分の1にすぎない上、降雨特性や下流河川の状況といった自然条件を含めて、それがどのような地域の実情に基づくものかは明らかではないし、どのような専門的技術的知見に基づくものかも明らかではないことなどからすれば、被控訴人の上記主張は採用できない（なお、補正の上引用する原判決の「事実及び理由」の「第2 事案の概要」の1(5)及び(6)（上記第2の3(3)による補正後）のとおりに、ゴルフ場基準及び大和川基準は、降雨強度や降雨確率については流域や市街化調整区域等の区分を考慮して定めているが、降雨継続時間については各基準で異なる時間数を定めるのみである。）。

(イ) 被控訴人は、開発行為許可制度は、全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、地域の実情等に応じた規制を施すことが容認されているなどとして、処分行政庁の裁量を尊重すべきであると主張する。確かに、林地開発許可制度の運用が地域の実情に応じたものとなること自体は予定されているところではあるが、林地開発許可のための専門技術的裁量が認められるのは、上記(1)アのとおり、当該森林の地形、地質、下流域の流出能力、地域の気象（特に降雨）等の自然的条件や人口分布等の社会的条件を総合的に判断することになる上、土木・建築、地質、気象等といった多方面にわたり現在の専門技術的知見が必要となるためであって、地域の実情の内実も、専ら上記の自然

5 的、社会的条件をいうものと解すべきところ、被控訴人は、単に抽象的に地域の実情をいうのみであって、特に具体的な主張をするものではなく、根拠に乏しいというほかはない。また、地域の実情としては、少なくとも自然条件である降雨特性は重要なものとして考慮されることになると考えられるところ、本件開発対象地の近辺における降雨の状況は上記 2 (4) のとおりであるし、同一の対象地域について被控訴人の定める大和川基準における降雨継続時間が 24 時間であることも、補正の上引用する原判決の「事実及び理由」の「第 2 事案の概要」の 1 (6) (上記第 2 の 3 (3) による補正後) のとおりである。さらに、社会的条件としても、控訴人らの住所が 3 号洪水調整池及び 4 号洪水調整池の下流水路沿いで当該水路から約 300 メートル以内であること、原審原告 B が本件各洪水調整池の下流河川の狭小箇所 (測点 K-12) 付近に居住していることは補正の上引用する原判決の「事実及び理由」の第 3 の 1 のとおりであって (控訴人らには家族と同居している者が多数いること、同一地域に居住する住民が控訴人らに限られないことは容易に推認できる。)、上記 (1) アのとおり、処分行政庁の判断に不合理な点があるか否か等については、人の生命、身体等の安全等が脅かされる危険の防止という法の趣旨に照らし、十分に検討すべきであるとの観点からすれば、現に相当数の住民が居住する以上、社会的条件としてもより緩やかな基準で許可をすべき事情は見出し難い
10
15
20 というべきであるから、被控訴人の上記主張は採用できない。

(ウ) 被控訴人は、洪水調整池は、ゴルフ場基準により算出された洪水調節容量を上回り、越流深を超えた場合であっても、余水吐から流出する構造になっており、洪水調整池自体が決壊したりする訳ではないから、控訴人らが主張する算出容量との差異の程度や、その差異が生じている時間が降雨開始から 12 時間以上経過した後であるとすれば、
25

既に激しい降雨が長時間続き、開発対象地以外からの流水もある状況で、上記差異に起因して下流の水害が惹起されることが明らかとはいえないとも主張する。

5 しかし、本件において、総雨量が洪水調節容量を上回って越流深を超えるような事態が生じた場合に、余水吐の存在等、被控訴人の指摘する事情によって水害や災害のおそれが解消するとは認め難いから、被控訴人の主張は採用できない。

10 (エ) その他、被控訴人は、50年確率降雨として下流の流下能力まで調整できる容量を洪水調整池に求めるゴルフ場基準が、3年確率降雨において上記容量を求めるにすぎない林野庁の関係通知を上回することは明らかであるから、降雨継続時間のみを捉えてゴルフ場基準による審査を不合理ということとはできないとも主張する。

15 しかし、かかる被控訴人の主張自体、自らが審査基準として採用したものではない算定方法を理由とするものであって、当該審査における判断過程等を直ちに合理化するものとは考え難いし、その点は措くとしても、これは、他の事情を捨象して降雨強度のみをもって降雨継続時間を10時間とすることを正当化するものにすぎず、採用できない。

(3) 争点(2) (大和川基準による審査 (定数法による審査) の当否) について

20 ア 上記(2)のとおり、処分行政庁のゴルフ場基準による審査には、その判断過程に不合理な点があり、それは看過し難い程度に重大なものであるといわざるを得ないところ、大和川基準による洪水調節容量は、そもそもゴルフ場基準による洪水調節容量を下回るものであるが、ここでは、本件各洪水調整池の計画容量及びゴルフ場基準による洪水調節容量が大和川基準による洪水調節容量を上回ることをごどのように考えるかも含めて、大和川
25 基準による審査の当否等について検討しておく。

イ 補正の上引用する原判決の「事実及び理由」の「第2 事案の概要」の

2 (4)エ（上記第2の3(9)による補正後）のとおり、被控訴人は、ゴルフ場基準と大和川基準の双方を適用し、厳しい方の放流比流量、洪水調節容量を採用するとしているところ、当該審査における具体的な基準の設定又は適用の在り方の当否は措いて、そのような方針自体は、上記(1)イ(ウ)のとおり合理的であり、法の趣旨に適するといふべきである。もつとも、上記2(5)のとおり、大和川基準や手引き審査による洪水調節容量は、ゴルフ場基準による洪水調節容量を大幅に下回るのであつて、ゴルフ場基準による洪水調節容量に比して、大和川基準による洪水調節容量はおよそ50から64%、手引き審査による洪水調節容量はおよそ41から45%にすぎない。処分行政庁の採用したゴルフ場基準による洪水調節容量が、大和川基準や、被控訴人のいう手引きの審査による洪水調節容量を上回るからといって、そのこと自体で処分行政庁のゴルフ場基準による審査が正当化されるとはにわかに考え難い。

ウ さらに、被控訴人による大和川基準の具体的な適用の在り方自体をみても、本件許可申請に対する処分行政庁の審査が合理的であつたことを裏付けるものとは考え難い。すなわち、本件において、被控訴人は、補正の上引用する原判決の「事実及び理由」の「第2 事案の概要」の2(4)エ(イ)（上記第2の3(9)による補正後）のとおり、本件各洪水調整池の開発前の放流比流量がいずれも $0.1 \text{ m}^3/\text{s}/\text{ha}$ を上回るとし、この場合は「通常の場合」として定数法によることができるとして審査したものである。そうであるところ、大和川基準2-6節の内容は、補正の上引用する原判決の「事実及び理由」の「第2 事案の概要」の1(6)（上記第2の3(3)による補正後）のとおりであり、その趣旨が、開発前におけるピーク流量の値を上回らないようにすることができる場合については、比貯留量につき $585 \text{ m}^3/\text{ha}$ という定数を用いることができるとしたものであると解することができるとしても、上記2(3)で認定したとおりの本件報告書の内容

からすれば、大和川基準の定数法を定めるに当たっては、開発前のピーク流量の算定は合理式によるとし、合理式における t （洪水到達時間）は実測データが十分得られていないので角屋式によるとし、合理式及び角屋式で用いられる有効降雨強度式（ re ）も、通常ピーク流量係数 f_p を標準値（開発前 0.6、開発後 0.9）と設定して求めた上で計画対象降雨である 30 年確率降雨、50 年確率降雨及び昭和 57 年 8 月実績降雨による開発前のピーク流出量を算定しており、これは飽くまで一般的な係数等を用いる典型的な方法を採用したものと解される。また、被控訴人のいう大和川基準における本件各洪水調整池の開発前の放流比流量の算定式は、補正の上引用する原判決の「事実及び理由」の「第 2 事案の概要」の 2(4)エ(i)（上記第 2 の 3(9)による補正後）のとおりであり（ $q = Q/A = 1/360 \cdot f \cdot r$ ）、これも一般的な係数等を用いる典型的な方法を採用したものである。

そうであるところ、上記 2(2)によれば、本件各洪水調整池の下流の想定測点 33 か所のうち合計 22 か所の各ネックポイントの放流比流量は、0.1 $\text{m}^3/\text{s}/\text{ha}$ 未満のネックポイントが 17 か所に及んでいる上、1 号洪水調整池の近くの下流にある K-1 で 0.043 $\text{m}^3/\text{s}/\text{ha}$ 、2 号洪水調整池の近くの下流にある K-14 で 0.076 $\text{m}^3/\text{s}/\text{ha}$ 、K-15 では 0.041 $\text{m}^3/\text{s}/\text{ha}$ であり、4 号洪水調整池の近くの下流にある K-⑧では 0.044 $\text{m}^3/\text{s}/\text{ha}$ であつたのであり、3 号洪水調整池以外の各洪水調整池については、その近くの下流のネックポイントの放流比流量が 0.1 $\text{m}^3/\text{s}/\text{ha}$ を大幅に下回っていたものである。上記のとおり、本件において、大和川基準による洪水調節容量は、一般的な係数等を用いた典型的な方法に基づくものにすぎないところ（なお、補正の上引用する原判決の「事実及び理由」の「第 2 事案の概要」の 2(4)エ、上記 2(3)のとおり、大和川基準が洪水調整池の放流管を 2 段（2 本）と想定して放流比流量及

び比貯留量を定めているのとは異なり、本件各洪水調整池の放流管はそれぞれ 1 段（1 本）となっているという違いもあるが、これらの点は措く。））、本件開発対象地の特性として上記 2 (2) のとおり、下流に放流比流量の小さいネックポイントが多数存在し、ゴルフ場基準がこうした具体的な下流の流下能力に基づき洪水調節容量を算定するものであることを考慮すると、ゴルフ場基準による洪水調節容量が、一般的な係数等を用いた典型的な方法に基づく大和川基準による洪水調節容量を相当程度上回るものであったとしても、そのことをもって処分行政庁のゴルフ場基準による審査が合理化されるとは考え難いというべきである。

(4) 争点(3)（手引き審査の当否）について

被控訴人は、手引き審査（被控訴人主張）も行ったとするが、本件各洪水調整池の許容放流量からそれらの洪水調節容量を算出するための具体的な容量計算式が手引きに定めがなく、林野庁通知でも示されていないため、ゴルフ場基準の容量計算式を用いることとし、降雨波形は前方集中型、降雨継続時間は 10 時間とし、想定される総雨量を 147 mm としたことは、上記「第 2 事案の概要」の 2 (4) エ(エ)（上記第 2 の 3 (9) による補正後）のとおりである。

しかし、処分行政庁のゴルフ場基準による審査の判断過程に不合理な点があり、それが看過し難い程度に重大なものであるといわざるを得ないことは、上記(2)のとおりである。

(5) まとめ

本件許可処分の違法性の審査においては、上記 2 (1) アのとおり、専門技術的裁量を有する処分行政庁の判断に不合理な点があるか否かという観点から行われるべきであり、現在の科学技術水準に照らし、処分行政庁が審査に用いた具体的な審査基準に不合理な点があるか、あるいは当該開発行為が当該審査基準に適合するとした処分行政庁の判断過程に不合理な点があり、そ

5 れが看過し難い程度に重大なものであると認められる場合に、審査基準の設定又はその適用、当てはめに係る処分行政庁の裁量権の範囲の逸脱又はその濫用がある違法なものとして、当該処分を取り消すべきものと解するのが相当である。また、法が人の生命、身体、安全等を脅かす水害等の災害の防止という、森林の公的機能の確保を図る趣旨から、開発許可の段階で開発行為の設計内容を十分審査し、当該開発行為により土砂の流出又は崩壊、水害等の災害を発生させるおそれがない場合にのみ許可をすることとしていることに鑑み、処分行政庁の判断に不合理な点があるか否か等については、そうした観点から十分な検討を要することとなる。

10 このような観点からみれば、上記(2)のとおり、自ら基準とすると定めたゴルフ場基準により本件許可処分をした審査における処分行政庁の判断については、現在の科学技術水準に照らし、具体的に適用した審査基準に不合理な点があるか、あるいはその判断過程に不合理な点があるといわざるを得ず、
15 しかもそれは看過し難い程度に重大なものであると認めざるを得ないから、審査基準の設定又は適用に係る裁量権の範囲の逸脱又はその濫用がある違法なものとするは認めない。

したがって、本件許可処分は取消しを免れないというべきである。

20 なお、上記の判断は、本件許可処分において、本件開発対象地に係る地域の降雨特性及び下流河川のネックポイントの状況等に照らし、処分行政庁が自ら基準とすると定めた審査基準に基づく判断として、厳しい方の基準であるとして適用したゴルフ場基準に基づく洪水調節容量の算定の在り方ないしはその判断過程に不合理な点があり、その洪水調節容量が大和川基準による洪水調節容量を上回ることをもってこの点の判断が左右されるものではない等としたものにすぎず、林地開発行為の許可処分に際し、事案に応じてゴルフ場基準と大和川基準の双方を適用し、厳しい方の基準を採用することなどを基本とする処分行政庁の審査の在り方を一般的に不合理であるとするもの

ではなく、また、控訴人らが現在までに開発対象地等において発生している
とする土砂の流出等を判断の根拠とするものでもないので、念のために付言
しておく。

4 結 論

5 以上によれば、本件許可処分は取り消されるべきであり、控訴人らの本件請
求は理由があるから、これと異なる原判決は不相当である。

よって、原判決中控訴人らに関する部分を取り消し、控訴人らの請求を認容
することとして、主文のとおり判決する。

10 大阪高等裁判所第9民事部

裁 判 長 裁 判 官

15

長 谷 部 幸 弥

裁 判 官

20

鳥 飼 晃 嗣

裁 判 官

25

安 西 儀 晃

別紙 1 : 当事者目録 (略)

別紙 2 : 大和川基準及びゴルフ場基準の使用に関する一覧表 (略)

別紙 3 : ①実査ルート図 (略)

別紙 4 : 下流河川勾配および比流量比較表 (略)

5 別紙 5 : 本件各洪水調整池周辺の降雨の状況 (略)