

公調委平成24年（フ）第1号 北海道石狩市花川東地先内の砂利採取計画不認可
処分に対する取消裁定申請事件

裁 定

（当事者の表示省略）

主 文

申請人の本件裁定申請を棄却する。

事 実 及 び 理 由

第1 当事者の求める裁定

1 申請人

処分庁が申請人に対して平成24年6月1日付けでした砂利採取計画不認可
処分（石商労第910-2号指令）を取り消す、との裁定を求める。

2 処分庁

主文と同旨

第2 事案の概要

本件は、申請人が砂利採取法（昭和43年法律第74号。以下「法」とい
う。）16条に基づいて行った砂利採取計画認可申請に対し、処分庁が不認可
処分をしたことについて、申請人が、当該不認可処分は違法であると主張して、
その取消しを求めている事案である。

1 砂利採取計画の認可に関する法令の規定

砂利採取計画の認可について、法令は次のように定めている。

(1) 法

16条 砂利採取業者は、砂利の採取を行おうとするときは、当該採取
に係る砂利採取場ごとに採取計画を定め、当該砂利採取場の所在
地を管轄する都道府県知事（括弧内省略）の認可を受けなければ
ならない。

17条 前条の採取計画には、次の事項を定めなければならない。

- 一 砂利採取場の区域
- 二 採取をする砂利の種類及び数量並びにその採取の期間
- 三 砂利の採取の方法及び砂利の採取のための設備その他の施設に関する事項
- 四 砂利の採取に伴う災害の防止のための方法及び施設に関する事項
- 五 前各号に掲げるもののほか、経済産業省令、国土交通省令で定める事項

18条 第16条の認可を受けようとする砂利採取業者は、次の事項を記載した申請書を都道府県知事又は河川管理者に提出しなければならない。

- 一 氏名又は名称及び住所並びに法人にあっては、その代表者の氏名
- 二 登録の年月日及び登録番号
- 三 採取計画

2 前項の申請書には、砂利採取場及びその周辺の状況を示す図面その他の経済産業省令、国土交通省令で定める書類を添附しなければならない。

19条 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な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。

(2) 砂利の採取計画等に関する規則（昭和43年通商産業省令、建設省令第1号。以下「省令」という。）

3条 法第18条第1項の規定により法第16条の認可の申請をしようとする者は、様式第一による申請書を都道府県知事または河川管理者に提出しなければならない。（様式第一省略）

2 法第18条第2項の経済産業省令、国土交通省令で定める書類は、次のとおりとする。

（一号ないし八号省略）

九 砂利採取場において土地の掘さくまたは切土に係る跡地の埋めもどしを行なう場合にあつては、埋めもどしのための土砂等が確保されていることまたは確保される見込みが十分であることを示す書面および当該土砂等を当該砂利採取場に運搬する経路を記載した書面

（十号省略）

十一 その他参考となる事項を記載した図面または書面

2 北海道における条例及び規則

北海道においては、砂利採取計画の認可に関して、「北海道砂利採取計画の認可に関する条例（平成13年条例第7号）」（以下「本件条例」という。）及び「北海道砂利採取計画の認可に関する条例施行規則（平成13年規則第88号）」（以下「本件規則」という。）が制定されており、その中には次のような定めがある。

(1) 本件条例

5条 申請者は、当該採取計画には、災害の防止を図るため、埋戻し（砂利の採取により生じた掘さくの跡地又は砂利の採取に利用した沈殿池若しくは貯水池の跡地を埋め戻すことをいう。以下同じ。）を行うこと及びその方法について定めなければならない。

6条 申請者は、当該採取計画には、知事が災害の防止上必要と認める場合は、前条に定める埋戻しに係る保証措置（当該認可を受けた者

が埋戻しを行うことができない場合に、埋戻しが確実になされるよう当該者が講ずべき措置をいう。以下同じ。)として規則で定める保証措置について定めなければならない。

7条 知事は、法第19条に規定する認可の基準の適用に当たっては、特に当該採取計画に定める次に掲げる事項が適正かどうかを審査しなければならない。

- 一 (省略)
- 二 第5条に規定する埋戻しの方法
- 三 前条に規定する規則で定める保証措置

(2) 本件規則

5条 条例第6条に規定する規則で定める保証措置は、次の各号に掲げるいずれかの保証措置とする。

- 一 中小企業団体の組織に関する法律（昭和32年法律第185号）第3条第1項第8号に掲げる商工組合である北海道砂利工業組合による保証（申請者が埋戻しを履行できない場合に北海道砂利工業組合が申請者に代わって埋戻しを行うことをいう。）
- 二 金融機関による保証（申請者が埋戻しを履行できない場合において、土地の所有者（土地の所有者が申請者と同一の場合は、申請者の代わりに埋戻しを行う者。以下同じ。）が、申請者との契約に基づき申請者に代わって埋戻しを行うときに、申請者が土地の所有者に対して負う当該埋戻しに係る債務について金融機関が保証していることをいう。）
- 三 前2号に類する保証措置で知事が適正と認める保証措置

2 申請者は、認可申請書には、省令第3条第2項第11号に掲げる書面として、次に掲げる書類を添付しなければならない。

- 一 前項第1号に掲げる保証措置を講じた場合は、北海道砂利工業

組合の保証書

二 前項第2号に掲げる保証措置を講じた場合は、申請者と土地の所有者との間で締結した埋戻し契約書等の写し、金融機関の保証書の写し及び土地の所有者が申請者に代わって埋戻しを履行する旨の知事に対する誓約書

三 前項第3号に掲げる保証措置を講じた場合は、埋戻しが確実に保証されていることを証する書類

3 前提事実（当事者間に争いのない事実，文中掲記の各証拠及び審理の全趣旨により容易に認められる事実）

(1) 申請人

申請人は、採石、砕石の生産及び販売等を目的として、昭和42年1月21日に設立された有限会社であり、平成17年2月15日、処分庁から砂利採取業の登録（北石第〇〇〇号）を受けている者である（甲1の1）。

(2) 申請人による砂利採取計画認可申請と処分庁の処分

ア 申請人は、平成24年4月7日付けで、処分庁に対し、法16条に基づき、次のとおり、砂利採取計画の認可申請（以下「本件認可申請」という。）を行った（甲1の1）。

(ア) 採取場の区域 石狩市花川東地先内

（以下「本件採取場」という。）

(イ) 採取する砂利の種類及び数量 砂 5 1 4 4 m³
表土その他 1 3 2 5 m³

(ウ) 採取の期間 平成24年5月7日から同年11月6日まで

(エ) 採取のための設備等

a 表土はぎ ブルドーザー，ドラグショベル

b 掘さく ドラグショベル

c 埋戻し ブルドーザー，ドラグショベル

(オ) 掘さくの面積及び深さ

a 面積 1 8 8 8 m²

b 最大掘さく深 5 m

(カ) 採取跡地の埋戻し計画

a 埋戻しの方法

埋戻しに使用する土砂の種類 建設残土

埋戻しの方法 採取場内に堆積ずみの同残土 9 9 6 9 m³のうち、埋戻し必要量 7 1 1 6 m³を用いる。

b 埋戻しに係る保証措置の方法

(本件規則 5 条 1 項 3 号に規定する保証として)

埋戻し必要量 7 1 1 6 m³ (砂利採取量 5 1 4 4 m³ + 表土量 1 3 2 5 m³ × 目減り分 1 1 %) に対し、それを十分に上廻る建設残土 9 9 6 9 m³を採取場内に堆積・確保ずみ (掘採位置の直近)。よって、これを用いて埋戻しを行う。

イ 処分庁は、平成 2 4 年 6 月 1 日付けで、本件認可申請を不認可とする処分 (石商労第 9 1 0 - 2 号指令。以下「本件不認可処分」という。) を行った (甲 2)。

本件不認可処分の理由は、本件採取場が住宅街に近接し、幼児等が利用するちびっこ公園が存在していることから、採取終了後に確実な埋戻しが必要となるところ、本件認可申請においては、本件条例 6 条及び本件規則 5 条 1 項・2 項の定める保証措置が講じられておらず、確実な埋戻しが確保されているとは認められないため、法 1 9 条の規定に該当する、というものである (甲 2)。

(3) 本件認可申請に至る経緯

ア 北海道においては、砂利採取業者に対し、採取計画の認可申請前に事前協議を行うことを要請しており (本件条例 2 条, 本件規則 2 条), 申

請人は、これに基づき、処分庁に対し、平成22年6月23日付けで砂利採取計画事前協議書を提出した。この事前協議書には、砂利採取計画の概要として、掘さく面積概算5900㎡、採取量概算2万㎡などと記載され、また、埋戻し方法は、建設残土を用い（必要量2万2000㎡に対して確保量は6000㎡）、不足分は申請時までに採取場所に堆積・確保する旨記載されていた。（乙3）

イ 処分庁は、上記事前協議書に係る砂利採取計画について、同年7月9日付けで石狩市長に意見照会を行ったところ、同市長から、同月23日付けで、町内会関係者との災害防止協定の締結、農業者の同意、市道使用の協議、埋戻し土砂の確保について明確にして契約書等を提示すること等の意見が付された回答書が提出された（乙4）。

ウ 処分庁は、同月30日付けで、申請人に対し、石狩市長の上記回答書を添付して、飛砂防止のための災害防止措置を講じ、町内会等と災害防止協定を締結するよう努めること、地下水位への影響を防止する措置を講じることを求める回答書を送付した（乙4）。

エ 申請人は、埋戻し用の建設残土の確保が困難であったことから、同年8月20日付けで、処分庁に対し、砂利採取計画の概要として、掘さく面積を1888㎡、採取量を概算4568㎡に縮小するとともに、埋戻し土砂の必要量・確保量をともに5000㎡とする新たな事前協議書を提出した（乙5）。

オ 処分庁は、上記事前協議書に係る砂利採取計画について、同年9月6日付けで、再び石狩市長に対して意見照会を行ったところ、同市長からは、上記イと同内容の回答書が提出された。

カ 北海道石狩振興局産業振興部商工労働観光課（以下「商工労働観光課」という。）は、同年10月5日、申請人と協議を行い、砂利採取計画に関する北海道の認可方針や、申請に必要な書類等の説明を行った。

その際、申請人は、埋戻しに係る保証措置として、金融機関による保証（本件規則5条1項2号）を予定している旨回答していた。

キ 申請人は、平成23年3月29日、処分庁に対し、町内会との間で締結した災害防止協定書を提出した。これを受けて処分庁は、同年4月1日付けで、申請人に対し、石狩市長の上記回答書を添付して、飛砂防止のための措置を講じるとともに、採取場内への関係者以外の立入防止措置を講じること、隣接農家との間で災害防止協定を締結するよう努めること、地下水位への影響を防止する措置を講じることを求める回答書を送付した（乙7）。

ク その後、商工労働観光課は、申請人に対し、本件認可申請に係る申請書の補正指導を行うとともに、同年10月6日、現地調査を実施し、本件認可申請に係る埋戻し用の土砂が申請どおり確保されているか否かを確認するなどした。

ケ 申請人は、平成24年3月12日付けで、商工労働観光課に対し、本件認可申請に係る採取数量の変更（砂5144m³、表土その他1325m³）等の補正に関する事前審査を依頼するとともに、埋戻しに係る保証措置として必要な保証金額の算定を依頼した（乙8）。

商工労働観光課は、同月23日、申請人に対し、本件認可申請に係る埋戻しを行う場合、土砂代、土砂積込費及び運搬費が不要であること（必要な土砂が既に確保されていること）を前提として、整地費等の合計50万1900円が保証金額となることを示す算定結果を送付した（乙9）。

コ しかし、申請人は、同年4月5日、商工労働観光課に対し、金融機関に保証書の発行を依頼した場合の利息支払を回避するため、金融機関による保証を断念する意向を伝えた。

これに対し、商工労働観光課は、保証措置がなければ採取計画の認可

はできない旨伝えしたが、申請人の意向は変わらず、同月7日付けで、前記(2)アの本件認可申請に係る申請書が提出された。

4 争点

本件の争点は本件不認可処分に違法性が認められるかどうかであるが、本件不認可処分の理由は、埋戻しに係る保証措置を講じてその保証書等の添付を義務付ける本件条例6条及び本件規則5条（以下「本件保証措置条項」という。）の不遵守をもって、法19条の規定に該当するというものであるから、(1)本件保証措置条項が法及び省令に適合するか否か、(2)これが肯定された場合に、本件における本件保証措置条項の適用が適法か否かの2点の検討が必要となる。

5 争点に関する当事者の主張

(1) 争点(1)（本件保証措置条項が法及び省令に適合するか否か）について

【処分庁の主張】

ア 本件保証措置条項は法の趣旨・目的の範囲内で定められたものであり、法や省令との関係で「別段の規制」に当たるものではない。

イ すなわち、本件においては、砂利採取計画の認可について規律する法令と条例が併存し、両者が同一の目的に出た場合に当たるということができるが、「申請のあった採取計画について本条（法19条）の認可基準により判断する場合に具体的にどのような点を考慮するかは、（省略）都道府県知事にあつては条例等に定められている。」（通商産業省 窯業室・建設省水政課監修「逐条解説砂利採取法」）とされ、また、

「砂利採取計画の認可基準に関し、同法19条は、『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、（16条の）認可をしてはならない。』と定めている。

右規定の文言は抽象的であるが、砂利採取計画認可申請に対する判断は、

砂利採取に伴う災害を防止するという法の趣旨、目的に照らし、採取計画と採取場の位置、付近の状況等を総合的に考慮し、災害発生のおそれがないかどうか十分審査のうえ、行われるものであり、処分に当たっては、処分庁による専門技術的な判断となるとともに、災害防止に関する政策的判断が加えられるということが出来る。」（神戸地判平成3年11月25日・判タ795号117頁）とされていることから、法は、必ずしもその規定によって全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、規制を施すことを容認する趣旨であると解される。

ウ　そして、地方自治法の一部改正により砂利採取計画の認可に係る事務が自治事務とされた当時（平成12年4月1日）、北海道では、砂利採取跡地が埋め戻されずに放置されるといった事態が発生しており、同年12月末時点では、道内において17か所の砂利採取跡地が、埋め戻されずに巨大な池となっていた。

また、平成11年度における都道府県別の砂利採取計画の認可件数等を見ると、北海道は当該件数が全国第1位であり、認可に係る砂利採取量は全国第2位で約10%を占め、陸砂利に限定した場合の採取量は北海道が最も多く、法23条2項に基づく違反者への措置命令の件数は、全国の93.5%に当たる43件が道内におけるものであり、砂利採取業者が行った砂利採取に伴う災害やトラブルが道内各地で発生し、地域住民を巻き込んだ形で大きな社会問題となっていた。

このほか、従前から砂利の採取等に伴う死亡事故も数件発生しており、災害の未然防止を徹底する必要があった。

このようなことから、処分庁としては、砂利採取計画の認可に当たって、法及び省令で定める書類のみでは法19条が規定する認可基準を満たしているか否かが判断できないものと考え、上記地方自治法の一部改

正を契機に、確実な埋戻しを確保するための手続等を定めた本件保証措置条項を制定し、平成13年10月から施行したものである。

したがって、法と本件保証措置条項の間には何らの矛盾抵触はなく、本件条例が国の法令に違反する問題は生じ得ない。

エ そうすると、申請人は、法19条の要件を判断するための参考となる事項を記載した書面（省令3条2項11号）として、本件認可申請において、本件規則5条2項に定められた書類（申請人は、本件申請に係る埋戻しの保証措置を、金融機関による保証としたため、申請人と土地所有者との間で締結した埋戻し契約書等の写し、金融機関の保証書及び土地所有者が申請人に代わって埋戻しを履行する旨の知事に対する誓約書）を添付しなければならない。

なお、申請人は、埋戻しに係る金融機関の保証書が省令3条2項11号に該当しない旨主張するが、前記のとおり、北海道においては、省令に定められた書類のみでは確実な埋戻しが行われるとは認められないことから、本件規則において保証書の添付を義務付けているものであり、また、省令3条2項11号に規定する書類が同項1号ないし10号に規定する書類に関わる付加的・補充的な書面とする合理的な根拠は見当たらない。

したがって、申請人の主張は失当である。

【申請人の主張】

ア 省令3条2項11号に規定する「その他参考となる事項を記載した書面」とは、同項1号ないし10号に関わる付加的・補充的な書面を指すのであって、保証書等のごとき創設的・独立的な性質を持つものまで拡張できるとは解しがたい。

さらに、「その他参考となる事項を記載した書面」というように内容を不明確のまま形式上の要件を定め、その解釈として、通達等において

具体的内容が定められている場合は、事務遂行上の便宜として定められたものであり、法令に定められた申請の形式的要件には含まれないと解する余地がある。

イ また、本件条例2条（事前協議）は、採取計画の認可手続とは別の手続であり、手続を守りさえすれば、処分庁の審査結果に従う法的義務はないから、埋戻しに係る保証措置を求めるという点も、行政指導的観点からのものであって、保証書の写し及び誓約書は、法の形式的要件とはならない。

なお、本件認可申請について、処分庁は、書類の不提出による却下処分ではなく不認可処分に対応しているのであるから、保証書等の書類が形式上の要件とはならないことを自ら認めていることになる。

(2) 争点(2)（本件保証措置条項を本件に適用することが適法か否か）について

【処分庁の主張】

ア 本件認可申請は、「採取跡地の埋戻し計画」として前記第2, 3, (2) (カ)のとおり記載をしていたので本件規則5条1項3号に基づく保証措置を記載したものと解し、砂量計算書、表土量計算書及び残土量計算書を添付していたことから、申請の形式要件を満たしていると考え、係る保証措置が北海道砂利工業組合又は金融機関による保証措置に類する保証で処分庁が適正と認める保証措置たり得るかを判断し、最終的に認可要件を充足していないものとして本件不認可処分を行ったものである。

イ 砂利採取計画の認可申請者が埋戻しに係る保証措置について定めなければならない場合、すなわち「知事が災害の防止上必要と認める場合」（本件条例6条）とは、採取地が農地である場合、採取場周辺の人家、教育施設、社会福祉施設、公道等の有無、人の立ち入る可能性（ゴルフ場、山菜採り、歩くスキーコース）などの状況から、災害発生の防止及

び地域の生活環境の保全上必要と認められる場合、つまり、砂利採取後に埋戻しが行われないことによって、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られる場合であり、また、北海道においては、冬期間に積雪があり、池も凍結することから、池と地面の境界が分からなくなることがあり、誤って池に足を踏み入れ、池の氷が割れて、池の中に人が落ちるおそれがあり、過去に同様の死亡事故が発生していることから、砂利採取後の埋戻しの履行は、災害防止の観点から重要視されるべきものである。

ウ 本件認可申請については、次のとおり、「災害の防止上必要と認める場合」に該当することは明らかである。

(ア) 本件認可申請に係る計画では、掘さく面積が1888㎡、最大掘さく深が5m、地下水位が0.8mとなっているため、0.8m掘さくすると地下水がしみ出してくる可能性がある。

したがって、掘さく地の埋戻しが履行されなかった場合、大きな池状になる可能性が高く、砂利採取後に埋戻しが行われないことによって人に危害が及ぶおそれがある。

(イ) 本件採取場周辺には住宅街が近接しており、採取場の敷地に最も近い人家とは約25m程度しか離れておらず、砂利採取後に埋戻しが行われないことによって人に危害を及ぼすおそれがある。

(ウ) 本件採取場の敷地から約200m以内の区域には、小中学校の児童、生徒のほか幼稚園、保育園の園児や幼児が利用するちびっこ公園が存在しており、当該公園を利用する子どもが遊ぶ目的で砂利採取場に立ち入る可能性があり、砂利採取後に埋戻しが行われないことで人に危害が及ぶおそれがある。

エ 申請人は、埋戻しの土砂が十分確保されていることをもって認可要件を満たしており、保証措置を講じないこととした以上、保証書の添付は

不要である旨主張するが、上記のような災害を防止するためには、埋戻しの土砂が確保されただけでは十分でなく、保証措置による埋戻しの確保が必要なのであるから、保証書を添付しないことが本件保証措置条項に反し、ひいては、本件認可申請に係る砂利の採取が、他人に危害を及ぼし、公共の福祉に反すると認められる。

【申請人の主張】

ア 本件認可申請では、採取量 5144 m^3 （表土分などを含め 7181 m^3 ）の跡地埋戻しへの対処として、建設残土 9969 m^3 （表土も埋戻しに用いると $1万1294\text{ m}^3$ ）を、採取場区域内にあらかじめ堆積・確保した上で申請に及んでいるという特殊事情があり、上記残土の確保がなされていることについては処分庁も認めている。そして、土砂の購入代及び運搬代は、埋戻費用の 90% を占めるものであるから、申請時に申請人が倒産状態にあるなどの特段の事情がない限り、社会通念に照らして保証措置に相当する措置がなされていると解される。

それにもかかわらず、処分庁は、申請人の砂利採取実績や財務状況も考慮せず、保証措置の不備を理由として、いわば門前払いの形で本件不認可処分をしたものであって、審理不尽・理由不備の違法があり、または、比例原則に反するものである。

イ なお、処分庁が主張するちびっ子公園は、採取場区域の境界から約 200 m の距離にあるところ、処分庁は、本件条例の運用上、「本件条例3条1項にいう『近隣』とは、砂利採取場から 150 m 以内の範囲とする。」としており、当該公園は、本件認可申請に係る採取場区域の「近隣」の射程外である。

第3 当裁定委員会の判断

- 1 処分庁は本件保証措置条項のうち本件規則5条2項に規定する添付書類を省令3条2項11号に規定された申請書の添付書類であるとするのであるから、

本件規則5条2項に規定する書類の欠如を理由として申請を拒絶するのであれば、申請自体の不備を理由として申請を却下するとの見解が考えられる（本件条例及び本件規則の逐条解説（乙14）によれば、埋戻しに係る保証措置が定められていない申請や、保証書が添付されていない申請については、形式要件に適合しない申請として補正を求め、又は当該申請に対する認可を拒否する旨の記載がある。）。しかし、以下では、処分理由に即して、本件認可申請は本件規則5条1項3号に基づく保証措置を記載したものとして適式な申請であるとした上で、これに応じた保証措置が講じられないことをもって法19条に該当すると認め申請を棄却したものとして、争点について検討をする。

2 争点(1)（本件保証措置条項は法及び省令に適合するか否か）について

- (1) 法17条4号は、「砂利の採取に伴う災害の防止のための方法及び施設に関する事項」を採取計画に定めること（埋戻しの方法もこれに含まれると解される。）を規定し、省令3条2項9号は、「埋めもどしのための土砂等が確保されていることまたは確保される見込みが十分であることを示す書面および当該土砂等を当該砂利採取場に運搬する経路を記載した書面」を添付することを求めているが、埋戻しに係る保証措置を求める規定はなく、この点を条例に委任する規定もない。また、法19条は、砂利採取に伴う災害防止と砂利採取業の健全な発達という法1条の目的に照らし、適式な申請に係る採取計画に基づく砂利採取によってもなお、同条の定める不認可事由が具体的蓋然性を持って認められる場合に、当該認可申請を不認可とすべきことを定めたものと解されるどころ、本件認可申請に係る採取計画には「採取跡地の埋戻し計画」及び「埋戻しに係る保証措置の方法」（前記第2, 3, (2)(カ)）が定められているから、申請人の砂利の採取がこの計画に基づいて行なわれる限り、埋戻しがされないことによって「他人に危害を及ぼす」等の法19条に規定する事態を生ずる具体的蓋然性はないはずである。

そうすると、本件条例は、災害の防止上必要があると認められる場合の埋戻しを行うこと及びその方法を採取計画の記載事項とした（本件条例5条）うえで、更に進んで、本件保証措置条項によって、埋戻しの履行を担保するための具体的保証措置を規定し、認可申請書にその措置を定めるとともに、その裏付けとなる書面の提出を義務付け、この義務の保証措置が講じられない場合には、一般的に法19条が規定する不認可事由が生ずる「おそれ」があるものとして、当該認可申請を不認可とするという点で、法19条の文言及び解釈を超えた別段の規制を施したものであるべきである。

このような場合、普通地方公共団体の制定する条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならない。そして、両者が同一の目的に出たものであっても、国の法令が必ずしもその規定によって全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、国の法令と条例との間にはなんらの矛盾抵触はなく、条例が国の法令に違反する問題は生じえない（最高裁昭和50年9月10日大法廷判決・刑集29巻8号489頁参照。）。

- (2) そこで、法及び省令の趣旨、目的等を検討するに、法は、昭和40年代前半に、国内の土木建築工事が増加して砂利（特に、山砂利、陸砂利）の採取が急増したことに伴い、災害が各地に発生し社会問題化したことから、その規制を抜本的に強化することを目的として、旧砂利採取法（昭和31年法律第1号）を廃止して、昭和43年に制定されたものであり（省令も同年に制定されている。）、その具体的な規制措置として、登録制度（第2章）及び採取計画の認可制度（第3章）を定めるとともに、これらの制

度の実効性を担保するための監督規定等（22条，23条，26条，34条）を定めたものである。このうち，登録制度は，業者の資質向上を図るための人的審査と位置付けられるのに対し，採取計画の認可制度は，登録を受けた業者の個々の砂利採取行為について，あらかじめその砂利採取の方法及び設備，災害防止の方法等を詳細に定めさせ，技術的審査を行うものといえるから，法及び省令は，これらの規制を組み合わせることにより，砂利採取に伴う災害を防止するとともに，砂利採取業の健全な発達を意図したものと解される。

他方，本件条例及び本件規則も，砂利採取に係る災害防止と砂利採取業者の意識の向上を目的として制定されたものと解されるから，法及び省令と同一の目的を有するものといえる。

そうすると，本件保証措置条項の適法性を論じるに当たっては，法及び省令が，その規定によって全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨であるかどうかの問題となるが，法及び省令は，採取跡地の埋戻しに関して，砂利採取計画に埋戻し等の措置を記載することを求める一方，その履行を担保する措置を講ずることまでを求めないこととして，上記の二つの利益の調整を図ったものと解されるから，本件条例及び本件規則において本件保証措置条項を定めることは，こうした法の趣旨に抵触するようにも思われる。

しかし，砂利採取の規模や態様，想定される災害とその防止策には地域差があると考えられるから，認可計画に定めるべき事項や申請書の添付書類等の形式的要件を全国的に一律に定めることは，必ずしも合理的とはいえない。また，法は，個別の認可処分に当たっては，その処分の効力発生要件として，法及び省令が定める要件以外の事項を付加することを許容しているところ（法31条1項），これは，認可処分に付随する条件を定めるものであって，不認可の事由を追加するものではないが，個別的事案に

において災害のおそれがあるときに、認可申請者に対し、そのおそれを除去するための措置を講じるよう求めることを許容しているのであるから、法も、砂利採取に伴う災害の防止のために個別的規制が必要な場合を排除するものではないと解される。

もっとも、法の目的が砂利の採取に伴う災害の防止のみならず砂利採取業の健全な発達に資することにあることを考えれば、そうした個別的規制の内容は、法及び省令の企図する内容、効果を実現しながら、認可に係る事項の確実な実施を図るための必要最小限度のものに限られ、かつ、砂利採取業者に過大な負担や不当な義務を負わせるものであってはならないと解すべきである（法31条2項は、認可に附する条件は、認可に係る事項の確実な実施を図るため必要な最小限度のものに限り、かつ、認可を受ける者に不当な義務を課することとなるものであってはならない旨定めているが、これは当然の事理を定めたものというべきである。）。

そして、当該地域において、認可された採取計画の一部が履行されないおそれが一般的・定型的に認められ、かつ、具体的な採取計画において、かかる不履行を前提とした災害防止まで考慮する必要があると認められる場合に、その災害防止のための合理的な措置を講じることを求めるとともに、当該災害防止措置が講じられていないことをもって法19条が規定する不認可事由が生ずる「おそれ」があるとし、これを不認可の事由とすることは、法及び省令によって実現されるべき内容、効果を条例等の規制によって実現することに他ならない。また、その災害防止措置が講じられたかどうかを判断するに当たっては、砂利採取計画に当該措置を記載させ、その裏付け資料の添付を求めることも不当とすべきものではない。

以上のことからすると、法及び省令は、砂利採取計画の不認可事由について、全国的に一律の同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて別段の規制を施すこと

を容認する趣旨であると解されるが、その範囲は、上記説示の趣旨を限度とすると解するのが相当である。

(3) これを本件保証措置条項について見ると、各項末尾掲記の証拠によれば、次の事実が認められる。

ア 北海道における平成11年度の砂利採取認可に係る事務処理状況は、採取計画の認可件数が648件（全国合計3387件）、不認可件数が6件（全国合計12件）、法23条1項又は2項に基づく措置命令件数が合計45件（全国合計50件）などとなっており、違反者命令（法23条2項）を発出した事例のうち11件は、認可期間内に埋戻しがされていないものであった（乙17）。

イ 平成12年度12月末時点において、認可計画どおりに埋戻しが実施されていない案件は17件（ただし、うち5件は同一の採取場）あり、そのうち10件については、連帯保証人の所在不明等により保証措置の履行を求めることができないというものであった（乙16）。

ウ 平成9年に北海道砂利採取連絡協議会から処分庁宛てに提出された陳情書には、砂利採取に伴うトラブルの発生（地下水の枯渇、道路の損傷、採取跡地の放置等）が指摘されるとともに、砂利採取計画認可要綱の改正内容として、採取跡地の埋戻し基準を新たに規定することや、保証制度について効力と責任能力のある内容とすることなどが要望されていた（乙18）。

エ 本件条例及び本件規則の施行後も、認可を受けた砂利採取業者が計画どおりに埋戻しを実施しない案件が23件発生したが（平成24年6月時点）、いずれも保証措置が機能し、他者による埋戻しが実施されるに至っている（乙20）。

(4) 上記認定事実からすると、本件条例及び本件規則が制定されるに至った背景として、北海道では、砂利採取計画の認可件数とともに法令違反件数

が他の都府県と比較して突出して多く、中でも認可計画どおりに埋戻しがされない事案については、その対応に苦慮していたという事情が窺われるから、埋戻し不履行のおそれが一般的かつ定型的に認められ、そのことを前提とした災害防止措置まで考慮する必要があったといえる。

なお、法は、埋戻しの履行確保の手段として、都道府県知事等に措置命令の権限を与えているが（法23条1項、2項）、これは違反が判明した場合の事後的な手段であり、かつ、命令の客体は砂利の採取を行った者のみであるから、当該採取者が所在不明や倒産などにより埋戻しが事実上履行不能となった場合には実効性がない。

そうすると、北海道における上記のような問題を抜本的に解決するためには、砂利採取業者に埋戻しにかかる費用（保証金）をあらかじめ手当てさせ、必要な場合には第三者（具体的には土地所有者）に埋戻しを実施させることが有効かつ合理的であり、それを具体化した本件保証措置条項は、法に基づく措置命令等では十分に対処し得ない事態に備えるものとして、法を補完する機能を有するものといえる。

他方、本件保証措置条項に係る保証措置を講じることによって砂利採取業者に生じる経済的負担は、北海道砂利工業組合による保証（本件規則5条1項1号）であれば、年間組合費12万円に砂利採取量1m³当たり7円を加算した金額、金融機関による保証（本件規則5条1項2号）であれば、おおむね保証金の1%未満の保証料、又は保証金額と同額の定期預金をした上で同額の貸付けを受ける方法（負担額は、預金利率と貸付利率の差額）である（乙23、24）。そして、この保証金の額は、①土砂代（石狩支庁管内は1m³当たり420円）、②土砂積込費（1m³当たり97円）、③土砂運搬費（距離別に、1m³当たり116円ないし2182円）、④整地費（1m³当たり67円）、管理費（①ないし④の合計金額に6.7%を乗じた額）を合算した金額であるところ（甲8）、そもそもこれに相当す

る金額は、最終的には埋戻費用として砂利採取業者自らが負担すべきものであるし、砂利採取業者としては、そうした埋戻費用も考慮して事業の採算性を判断するのが通常であるから、それに対する年1%に満たない金利又は保証料が、砂利採取業者にとって過大な経費となり、その利益を不当に圧迫するなどの影響を及ぼすものとは考えられない。なお、前記前提事実(3)コ記載によれば、申請人は、この金利負担を嫌って金融機関による保証を断念したことが認められ、その主張においても、仮に、砂利採取量を5万 m^3 とすると、埋戻しに係る保証金額はおおむね3000万円、金利負担は年約15万1500円となり、これを10年間継続すると、金利負担は151万5000円に及ぶことを指摘している。しかしながら、証拠(乙25)によれば、北海道における平成22年度及び23年度の砂利採取計画認可状況として、認可数量が5万 m^3 以上のものは認可件数の4分の1程度、保証金額が3000万円を超えるものは1割程度、金融機関による保証料が15万1500円を超えるものは2割程度であることが認められるから、申請人が想定する事例が必ずしも一般的であるとはいえないことに加え、申請人のいう金利負担は保証金額の約0.5%にすぎないから(保証料の場合は前記のとおり1%未満)、申請人の想定する事例を前提としたとしても、その負担が過大であるなどとは到底いえない。また、埋戻費用が3000万円に上るような採取計画であれば、当該事業による利益も相応の金額が見込まれるはずであるが、上記程度の金利負担を理由に保証措置を拒絶するようでは、そもそもの事業計画に問題があるのではないかとの疑念を抱かせ、かえって埋戻しに係る保証措置の必要性が高まるともいえる。

さらに、非定型的な保証措置(本件規則5条1項3号)として、上記各保証措置と類する措置を求めることも、砂利採取業者に過大な負担や不当な義務を負わせるものということとはできない。

(5) これらの事情を総合すると、本件保証措置条項は、北海道における砂利採取の実情に適合した有効かつ合理的なものであり、かつ、確実な埋戻しを図るための必要最小限度の規制方法で、それによって砂利採取業者に過大な負担や不当な義務を負わせるものではないから、法及び省令との間に矛盾抵触はなく、適法というべきである。

3 争点(2) (本件保証措置条項を本件に適用することが適法か否か) について

(1) 本件不認可処分の違法性の有無を判断するに当たっては、そもそも本件認可申請の内容が、本件条例6条の定める「災害の防止上必要と認める場合」に当たるか否か(すなわち、本件認可申請に係る砂利の採取については、保証措置を講じなければならないほど埋戻しを確実に行うべき防災上の要請があるか否か)が問題となる。

そこで検討するに、証拠(甲1の1)及び審理の全趣旨によれば、本件採取場は、石狩市花川北及び花川南の住宅街の東側外れに位置しており、その付近に住民の行動の目的地となるような場所はないことが認められるから、一般の成人が本件採取場に立ち入る可能性は極めて低いと考えられる。他方で、前掲証拠によれば、本件採取場は、最も近い住居区域(花川北3条6丁目)の角から約25mという近距離に位置していることが認められ、住宅街に居住する子どもが容易に到達可能な場所にある。そして、経験則に照らせば、子どもの場合、あえて大人のいない場所を遊び場所とする可能性もあり、採取場周囲に設置する柵や危険表示等では、子どものこうした行動を必ずしも抑止することができない。また、前掲証拠によれば、本件認可申請に係る最大掘さく深が5mであるのに対し、本件採取場の地下水位は0.8mであることが認められるから、掘さく時には地下水の滲出が予想され、埋戻しがされない場合、跡地が池状になる可能性が高く、上記のように採取場に侵入した子どもが水中へ転落する可能性も否定できない。

このように、本件認可申請に係る認可計画では、跡地が埋め戻されないことによって人の傷害・死亡という重大事故が生じることも想定し得るのであるから、埋戻しの実施に対する要請は、保証措置を要する程度に高いというべきである。

したがって、本件認可申請に係る採取計画は、埋戻しに係る保証措置が「災害の防止上必要と認める場合」に当たると解されるから、申請人に対して保証措置を求め、これが講じられない場合に、本件認可申請を不認可とすることは何ら違法ではない。

- (2) これに対し、申請人は、本件認可申請に当たり、埋戻し用の土砂を本件採取場区域内にあらかじめ堆積・確保した上で申請に及んでいるという特殊事情があり、これは社会通念に照らして保証措置に相当するから、その点を考慮していない本件不認可処分は違法である旨主張する。

しかしながら、前記説示のとおり、本件保証措置条項は、法及び省令との関係で別段の規制を施したものとして適法であり、その主眼は、砂利採取者以外の第三者による埋戻しの履行確保にあるから、申請人自身が埋戻しを履行することを前提として、そのための土砂を確保したということ

(埋戻し費用の残部が比較的少額であること)だけでは、本件規則5条1項3号の定める「前2号に類する保証措置」には当たらず、本件保証措置条項の求める保証措置に相当しないことは明らかである。したがって、この点の申請人の主張は失当である。

- (3) また、申請人は、本件不認可処分が比例原則に反する旨の主張もするところ、これは、埋戻し費用の約9割に相当する土砂の確保・運搬が履行済みであるのに、残部の1割につき保証措置がないことをもって、不認可という不利益処分をすることが不均衡であるという主張と解される。

しかしながら、上記のとおり、保証措置は第三者による埋戻しを準備するためのものであり、埋戻し費用の多寡を重視するものではない(費用の額

が少ないのであれば、それに応じた保証措置の負担も少なく、費用の額が大きければ、履行確保の必要性も増加することになる) から、砂利採取業者において埋戻しの準備を何割進めようと、保証措置が取られない限り、本件保証措置条項の趣旨を全うすることはできない。

したがって、申請人による埋戻しの準備状況を考慮しても、保証措置がないことを理由として不認可処分をすることは、何ら比例原則に反するものではないというべきである。

4 結論

以上のとおり、本件不認可処分は、結論において適法であるから、本件不認可処分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25年3月11日

公害等調整委員会裁定委員会

裁定委員長 富越和厚

裁定委員 松森宏

裁定委員 高橋滋