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5144㎥，表土その他1325㎥）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たが，申請人の意向は変わらず，同月７日付けで，前記⑵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，⑴本件保証措置条項が法及び省令に適合するか否か，⑵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

⑴　争点⑴（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）都道府県知事にあっ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できる。」（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と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。