【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で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。

⑵　争点⑵（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，⑵㈀のとおりの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，池の水が割れて，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も，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。

㈀　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。

㈁　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。

㈂　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㎥（表土分などを含め7181㎥）の跡地埋戻しへの対処として，建設残土9969㎥（表土も埋戻しに用いると１万1294㎥）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200m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150m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⑴（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

⑴　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ところ，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，⑵㈀)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。