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というべきである。

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。）。

⑵　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が問題となるが，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。

⑶　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）。

⑷　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。