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１㎥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１㎥当たり420円），②土砂積込費（１㎥当たり97円），③土砂運搬費（距離別に，１㎥当たり116円ないし2182円），④整地費（１㎥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⑶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㎥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㎥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はできない。

⑸　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

⑴　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。

⑵　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。

⑶　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　髙橋　滋