

砂利採取の適正化に向けた都市自治体 による自治的法解釈・自治立法

日本都市センター研究員 釘持 麻衣

分権改革によって、都市自治体が、法令を地域適合的に解釈、あるいは条例制定を通じて新たな法規範を創造する余地は拡大した。本稿では、砂利採取法に基づく採取計画の認可事務を素材に、各都市自治体における自治的法解釈権・自治立法権の活用例を紹介する。さらに、自治的法解釈・自治立法をめぐる法的論点として、具体化された添付書類の不備、条例等による認可基準の具体化・追加、条例上の許可制度等とのリンク、条例に基づく手続の不履行について検討する。

1 分権改革による自治的法解釈権・自治立法権の拡大

(1) 自治体の事務への移行

国と地方の関係を「対等・協力」の関係へと大きく変えた第1次分権改革から、約20年の月日が経った。第1次分権改革の集大成として1999年に制定された、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（いわゆる「地方分権一括法」）は、機関委任事務制度を廃止し、それまでの機関委任事務の多くを、法定受託事務および自治事務へと再編成した。

機関委任事務制度のもとでは、自治体が「国の機関」として、国の権限に属する事務を行うものとされ、個別法に明文規定がない限りは、当該事務について自治体が独自に条例を制定することは許容されなかった。しかし、法定受託事務および自治事務は、いずれ

も自治体の事務であるため、当該事務を担う自治体が、地域特性を踏まえて、いわば自治的に法解釈あるいは条例を制定する余地が広がった。

(2) 基礎自治体への権限移譲

さらに、2006年の地方分権改革推進法の制定から現在まで続く第2次分権改革では、第1次分権改革の「残された課題」であった、法令による義務付け・枠付けの緩和や事務権限の移譲などが主に進められている。とりわけ、事務権限の移譲については、住民に最も身近な行政主体である基礎自治体が、地域における行政を自主的かつ総合的に実施できるよう、国のみでなく、都道府県の権限に属する事務も、その対象となっている。2011年8月成立の第2次一括法から2018年6月成立の第8次一括法¹まで延べ87法律で、都道府

県から基礎自治体への権限移譲が実現するなど、基礎自治体が担う事務の範囲は拡大しつつある。

(3) 砂利採取法上の計画認可制度を例に

これら一連の分権改革によって、都市自治体は、法律上の事務を実施するにあたり、法令を地域適合的に解釈、あるいは条例制定を通じて新たな法規範を創造することが、理論上可能になった。各都市自治体は、拡大した自治的法解釈権および自治立法権をどのように活用しているだろうか。本稿では、都道府県から指定都市に一律的に権限移譲がなされた、砂利採取法に基づく採取計画の認可事務を素材として、各都市自治体における自治的法解釈権および自治立法権の活用例を紹介するとともに、いくつかの法的論点を検討する。

2 災害防止のための計画認可制度

(1) 砂利採取に伴う災害の危険性

私たちの日常生活に欠かせない、建物の建設および道路や橋などの社会インフラの整備には、大量のコンクリートが使用されている。コンクリートに含まれる砂利は、土木・建築資材として重要な資源の一つであり、全国各地の河川や沖積平野、段丘・丘陵地、海底などから採取されてきた。

しかし、砂利の採取は、さまざまな災害や自然環境等への悪影響を引き起こす。具体的には、砂利の洗浄汚濁水の排出による河川の汚濁、土地の崩落、道路・堤防等公共施設への被害、漁業・養殖業等における被害、地下水位の低下などが挙げられる²。山・陸砂利の採取では、砂利採取跡地に幼児が転落するといった事故も生じていた。

こうした砂利採取に伴う災害を防止するため、1968年に制定された砂利採取法は、その事業を行う者の登録および採取計画の認可といった仕組みを設けている。このうち計画認可制度については、2014年5月に成立した第4次一括法によって、都道府県から指定都市に一律的に権限が移譲された³。また、地方自治法252条の17の2に基づく事務処理特例制度を活用して、北海道およびいくつかの県では、指定都市以外の基礎自治体にも個別に権限移譲がなされている。

(2) 採取計画の認可制度

砂利採取業者は、砂利採取を行おうとするとき、都道府県知事または指定都市の長（以下、「都道府県知事等」と総称する。）から⁴、砂利採取場ごとに定めた採取計画について、認可を得なければならない（法16条1号）⁵。

認可の申請にあたっては、採取期間や災害防止のための方法・施設に関する事項などを

1 いずれも法律の正式名称は、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」である。

2 以下、水野哲「新しい砂利採取法による汚濁水災害の防止について」用水と排水11巻2号（1969年）1頁以下・2～3頁。

3 地方分権改革推進委員会が2008年5月に出した第1次勧告では、採取計画の認可事務は、まちづくり・土地利用規制と関連し、その目的・効果が当該団体の区域を越えない事務に当たるとして、市までの権限移譲が適当とされていた。

4 ただし、砂利採取場の区域の全部または一部が河川区域等に含まれる場合には、当該河川区域等に係る河川管理者が認可権者となる（16条2号）。本稿では、砂利採取場の区域に河川区域等を含まない場合を念頭に論ずる。

5 このほか、砂利採取場の位置する場所によっては、農地法や森林法、地すべり等防止法などに基づく規制が及ぶ。

定めた採取計画を記載した申請書とともに、「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」を提出する必要がある（17～18条）。申請時に添付すべき書類として、「砂利の採取計画等に関する規則」（以下、「省令」という。）は、砂利採取業者としての登録を示す書面や埋め戻しのための土砂等が確保されていることを示す書面などを列挙している（3条2項）。

都道府県知事等は、「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、…認可をしてはならない。」とされる（法19条）。すなわち、①他人への危害、②公共用物の損傷、③他産業の利益の侵害、のいずれかに該当し、かつ、それが公共の福祉に反する場合には、当該採取計画は不認可となる⁶。

採取計画の認可制度は、講学上の「許可」に当たる。砂利採取に伴う災害の発生を防止するための仕組みであることから、消極目的・警察的規制といえる。したがって、申請に係る採取計画が、法19条が挙げる不認可事由に該当しない場合、都道府県知事等は原則として、認可しなければならない⁷。すなわち、実務上、認可権者として都道府県知事が有する裁量権は、極めて狭いものと解され

ている（羈束裁量）⁸。

3 都市自治体による自治的法解釈・自治立法

以上のように、都道府県知事等は砂利採取に対する認可権限を有するが、その裁量の幅は限定的である。しかしながら、いくつかの都市自治体では、条例あるいは要綱などを定め、地域の実情に応じた法解釈を行ったり、独自の規制や手続を設けたりしている。

(1) 認可申請に関するもの

① 独自の申請書様式の採用

認可申請にあたって都道府県知事等に提出すべき申請書の様式は、省令3条1項によって定められている。しかし、都道府県および指定都市（以下、総称して「都道府県等」という。）は、「条例、規則その他の定め」により、独自の申請書様式を定めることができる（省令37条）⁹。

例えば、米原市は、独自の申請書様式を要綱で定めている（米原市砂利採取計画認可事務取扱要綱2条）。米原市の独自様式は、省令で定められた様式に比べ、採取計画に定めるべき事項について、より詳細な記述を申請者に求めるものとなっている。

② 添付書類の具体化

札幌市は、認可申請にあたって、省令3条2項各号に掲げる書類のほか、砂利採取跡地整備計画書や、砂利採取に伴う跡地整

6 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』（以下、「逐条解説」と引用。）（ぎょうせい、2000年）99頁。公共の福祉に反することそのものは、独立の不認可事由ではない。砂利採取法と同様の認可制度および不認可事由を定める採石法について述べたものとして、公調委裁定平成19年5月8日判時1967号65頁。

7 逐条解説・前掲註（6）書100頁。

8 逐条解説・前掲註（6）書100頁。

9 このほか、採取計画の変更認可申請書、氏名等変更届書、廃止届出書、および身分証明書の各様式、ならびに申請書等の提出部数について、条例等で別途定められる（省令37条）。

備の履行に係る保証書などの添付を求めている（札幌市砂利採取計画認可要綱（以下、「札幌市要綱」という。）5条2項）。

このように要綱等で別に定められた添付書類は、省令3条2項11号にいう「その他参考となる事項を記載した図面又は書面」（以下、「11号書類」という。）を具体化したものと捉えられる。北海道砂利採取条例事件裁定（公調委裁定平成25年3月11日判時2182号34頁）でも、埋め戻しに係る保証書等が、11号書類に当たるとされている¹⁰。

(2) 認可の判断に関するもの

① 認可基準の具体化

法19条が定める認可基準は、抽象的な表現にとどまる。これは、砂利採取場の位置、付近の環境、自然の状況等を踏まえた、弾力的な判断を可能とするためである¹¹。ただし、行政手続法5条に照らせば、都道府県知事等は、より具体的な審査基準を定め、公にしておくことが義務づけられる¹²。

都市自治体の要綱や審査基準において具体化されている認可基準の項目としては、採取の期間（例／鹿角市砂利採取計画認可事務取扱要綱）、隣接物件・隣接地からの保安距離、作業時間（例／千葉市砂利採取計画の認可に係る審査基準）、採取面積、掘削深（例／栃木市砂利採取計画認可事務取扱要綱）な

どがある。

また、札幌市要綱は、認可に係る審査基準として、法19条の規定、砂利採取計画認可準則¹³等のほか、「(1) 砂利採取場の区域が、採取をする砂利の数量並びに採取の方法及び期間を考慮した適切なものであること。」「(2) 採取をする砂利の数量が、砂利の賦存量、砂利採取のための設備の能力、自然条件及び採取の方法を考慮して、過大なものでないこと。」と定める（6条）。これらは、あくまでも法19条が挙げる不認可事由への非該当性を判断するための考慮要素であり、新たに不認可事由を追加するものではないと解される¹⁴。

② 認可の対象者の限定

横手市は、認可を受けられる者を、「砂利の採取に関する自主保全の確立を目的として、中小企業団体の組織に関する法律…に基づき設立された…組合…及びその組合員」であり、「砂利の採取業務を開始するにあたり、災害等の防止策が完全であり、かつ、埋め戻し整理等の保証能力を有すると認められる者」に限定している（横手市砂利採取計画認可事務取扱要綱3条）。

砂利採取法は、計画認可が受けられる対象者につき、同法3条に基づく都道府県知事の登録を受けた者であることを除いて、特段の制限を設けていない。そのため、こ

10 なお、同裁定は、埋め戻しに係る保証措置の義務づけを、法の「横出し」規制と整理している。他方、法19条を具体化したものと捉える見解もある（北村喜宣『自治体環境行政法〔第8版〕』（第一法規、2018年）39頁、三好規正「判批」自治研究91巻9号（2015年）139頁以下・146～147頁）。

11 逐条解説・前掲註（6）書97～98頁。

12 逐条解説・前掲註（6）書101頁。条例および規則でも、認可基準を定めうる。

13 建設省河川局長・通産省化学工業局長通達「砂利採取計画認可準則について」（1968年10月2日）。

14 同様に、鳥取県砂利採取条例5条2項が定める認可基準は、法19条の具体化と解されている（北村喜宣「鳥取県砂利採取条例——見横出し、実は具体化——」同『自治力の爽風』（慈学社、2012年）120頁以下・122頁）。

うした認可の対象者に関する独自の規定は、法19条が定める認可基準の「横出し」と捉えられる。ただし、砂利採取に伴う災害の発生を防止する観点から設けられた制限であり、新たな不認可事由の追加には当たらないといえる。あるいは、他人に危害を及ぼさず、砂利採取を遂行する能力を有するとみなしうる者を定めているとして、法19条の認可基準の具体化とも整理できるだろう。

(3) 手続の追加

札幌市は、砂利採取業者に対し、認可申請に先立って、市との事前協議および住民等への事前説明を行うことを求めている（札幌市要綱3～4条）。後者については、その報告書が、認可申請時に添付すべき書類の一つとなっている（5条2項4号）。

(4) 関連条例

以上の計画認可に関する法令等に加えて、都道府県等が定める条例により、別途、砂利採取に関する規制や手続が設けられている場合がある¹⁵。

① 水源保護条例

南アルプス市水道水源保護条例（以下、「南アルプス市水源保護条例」という。）は、水源の水質を保全するために指定された地域（「水源保護地域」）において、砂利採取場を設置しようとする者に対し、市長との事前協議、および関係地域の住民を対象とした

説明会の開催等を義務づけている（8条1～2項）。協議の申出を受けた市長は、当該事業場が水道に係る水質を汚濁し、または汚濁するおそれがある事業場（「規制対象事業場」）に該当するかを判定する（同条4項）。規制対象事業場と認定された場合には、水源保護地域内における当該事業場の設置が禁じられる（10条）。

また、規制対象事業場に該当しない旨の通知があるまで、事業者はその建設工事への着手が制限されている（9条1項）。したがって、事業者は、認可申請と並行して、南アルプス市水源保護条例に基づく手続を進めなければならない。

② 土地利用調整条例

仙台市の「杜の都の風土を守る土地利用調整条例」（以下、「仙台市土地利用調整条例」という。）は、「開発事業」を実施しようとする者に対して、市長への「開発事業構想検討書」および「開発事業計画書」の提出や説明会の開催などの土地利用調整手続の実施を義務づけている（10～19条）。ここでいう「開発事業」には、土地の区画形質の変更が含まれ（2条3項）、砂利採取もこれに当たる。事業者は、認可申請の前に、あらかじめ同条例に基づく土地利用調整手続を行う必要がある（20条1項）。

市長は、認可を行うにあたり、「適正かつ合理的な土地利用を図る見地から」、一連の手続により作成された関係書類の内容に「配慮するものとする。」とされている（25

15 本稿で紹介するもののほか、景観法16条1項4号の届出を要する行為として、砂利採取を定めている景観条例もある（例／岡山市景観条例11条1号）。

条1項)。

③ 環境影響評価条例

砂利採取は、環境影響評価法に基づく環境アセスメント手続の対象事業ではない。しかし、都市自治体が制定している環境影響評価条例のいくつかは、その対象事業の一つとして、砂利採取を挙げる。環境アセスメント手続の実施と採取計画の認可申請の前後関係について、例えば、相模原市環境影響評価条例は、認可申請前までに、環境影響評価方法書を市長に提出しなければならないとする(15条2項、同条例施行規則14条)。

環境影響評価法33条は、環境アセスメントの結果を対象事業の許認可等に反映させる、いわゆる「横断条項」を置く。多くの環境影響評価条例でも、類似の規定が置かれているが、その規定内容は多様である。「配慮するものとする。」(新潟市環境影響評価条例31条2項)や、「免許等に係る法律…に違反しない限りにおいて…考慮することができる。」(京都市環境影響評価条例39条2項)などがある。

(5) 認可権限を有しない都市自治体による独自規制・手続

ここまで見てきた条例や要綱等は、いずれも認可権限を有する都市自治体が定めたものであった。一方で、認可権限を有しない都市自治体が、条例または要綱で、独自に規制あるいは手続を設けている場合もある。

「城陽市砂利採取及び土砂等の採取又は土地の埋立て等に関する条例」(以下、「城陽市条例」という。)は、砂利採取について、独自の手続および規制を設ける。事業者は、認可申請の前に、砂利採取に伴う掘削計画を市長に提出し、事前協議を行わなければならない(6~7条)。市長は、事前協議において、採取方法や交通対策、道路汚損防止策、操業日・時間などの協議事項の内容が、事前協議基準に照らして、不適切と認めるときは、その変更その他必要な改善を指導する(8条)。また、良好な自然環境および生活環境の保全等を図るために市長が指定した保全区域では、砂利採取が禁止されている(5条)。事前協議が整ったときは、直ちに事業者と市長が協定を締結するものとされ、事業者は協定締結後まで、当該砂利採取に係る認可申請をできない(9条)。

さらに、「豊明市土砂等の採取及び埋立て等に関する条例」(以下、「豊明市条例」という。)は、砂利採取についての許可制度を盛り込むとともに、隣接地権者等および周辺住民に対する説明会の開催を義務づける(7条、11条)。

要綱で砂利採取事業の禁止区域を定める本巢市¹⁶は、当該区域内で事業者が砂利採取事業を行おうとした場合、市長は「認可権者に対し、当該計画は法に規定される「認可をしてはならない要件に該当する砂利採取計画」である旨の意見を進達し、不認可となるべき措置を講ずる」ものとされる(本巢市砂利採取事業等に関する指導要綱(以下、「本巢市要綱」と

16 なお、本巢市は、普通河川地域内で行われる砂利採取については、事務処理特例制度により、認可権限を岐阜県から権限移譲されている。

いう。) 9条1号)。

このほか、認可権限を有しない都市自治体が、水源保護条例、土地利用調整条例、あるいは環境影響評価条例において、砂利採取に関する規制や手続を定めている例もある。

4 自治的法解釈・自治立法をめぐる法的論点

認可権限を有するか否かにかかわらず、さまざまな都市自治体が条例や要綱等において、法令を地域適的に解釈したり、新たな法規範を創造したりしている。こうした対応は、砂利採取法との関係でどのように位置づけられ、また、計画認可制度の運用に影響を及ぼすだろうか。以下では、裁判例や学説などを踏まえながら、砂利採取に関する自治的法解釈および自治立法をめぐる法的論点を検討する。

(1) 具体化された添付書類の不備

条例等によって、独自の申請書様式が定められている場合において、当該様式とは異なる申請書を用いて認可申請がなされたときは、都道府県知事等は、速やかに、申請者に補正を求め、それでも対応がされなかった場合には、申請を却下するものとされる(行政手続法7条)。同様に、条例等に規定された添付書類が、認可申請時に添付されていないときも、都道府県知事等は、当該申請の補正を求めるか、申請を却下することができるだろうか。

都道府県等が条例を通じて、あるいは都道府県知事等が要綱を通じて、11号書類を具体化していると捉えれば、申請の却下等は可能と考えられる¹⁷。ただし、11号書類として添付を求められるものは、認可基準の充足性を判断する際に参考となりうる書類に限定されるだろう。砂利採取に伴う災害の防止とは異なる目的の実現を図るために添付を求める書類については、11号書類の具体化とみなすのが難しい。例えば、砂利の運搬に伴う交通危険を防止するための方法を記した書類の添付を求めるのは、運搬災害を扱わないとする¹⁸砂利採取法の範疇を超えているといわざるを得ない。もし、そうした書類を添付書類として条例等で定めていた場合でも、その他の添付すべき書類が揃っていれば、適法に申請がなされたとして、都道府県知事等は、遅滞なく審査を開始する義務が生じると解すべきである(行政手続法7条)。

(2) 条例等による認可基準の具体化・追加

① 設定しうる認可基準の限界

都道府県知事等が認可の判断を弾力的に行えるよう、法19条は抽象的な文言をもって、不認可事由を定める。そして、砂利採取法および省令は、「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」し

17 北海道砂利採取条例事件裁定においても、「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、…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。」と述べられている。

18 逐条解説・前掲註(6)書101頁。

ていると解される¹⁹。いかなる要素を考慮して、不認可事由への該当性を判断するかという要件裁量は広いといえよう。

一方、都道府県知事等は、法19条の不認可事由以外の事由によって、不認可処分をすることはできない。この点は、分権改革により、認可事務が自治事務になってからも変わらない²⁰。したがって、都道府県知事等が設定しうる認可基準は、抽象的な不認可事由の具体化にとどまる。新たな不認可事由の創造までは許容されていないと考えられる。例えば、砂利の需給調整の観点を確認基準として盛り込むのは、新たな不認可事由の創造に当たるといえる²¹。

② 条例に基づく土地利用調整・環境アセスメント結果の反映

仙台市土地利用調整条例、および多くの環境影響評価条例は、市長が認可の可否を判断する際に、条例に基づいてなされた土地利用調整や環境アセスメントの結果を考慮することを義務づける。砂利採取に伴う災害の防止を目的とした砂利採取法には、適正な土地利用や環境保全といった観点は入っていない²²。そのため、条例に配慮条項がある場合でも、砂利採取法との関係では、これらの考慮が他事考慮に当たるおそれがある。しかしながら、条理上、あらゆる行政決定において、適正な土地利用や環境保全への配慮が求められると考えれば、

その条理を具体化したとも捉えうる²³。

- ③ 認可権限を有しない都市自治体による設定
城陽市条例や本巢市要綱のように、認可権限を有しない都市自治体が、砂利採取を禁止する区域などの基準を定めている場合、直ちに、その基準を満たさないことを理由に不認可処分がなされるとは限らない。認可権限を有する都道府県知事が定める審査基準に、当該都市自治体が定めた基準の充足性が挙げられている必要があるだろう。認可権限を有しない都市自治体が定めた基準を採用するか否かは、都道府県の判断に委ねられる。

なお、砂利採取法は、「市町村長は、砂利の採取に伴う災害が発生するおそれがあると認めるときは、都道府県知事、指定都市の長…に対し、必要な措置を講ずべきことを要請することができる。」と定めている(37条1項)。要請を受けた都道府県知事等は、「必要な調査を行い、その結果必要があると認めるときは、…必要な措置を講じなければならない。」とされる(同条2項)。ここでいう「必要な措置」には、採取計画の不認可も含まれる²⁴。したがって、認可権限を有しない都市自治体も、この規定を活用して、自らが定めた基準の充足性を認可の判断に反映させるよう、都道府県知事に働きかけうる。本巢市要綱は、市長にこうした働きかけの実施を義務づけていると

19 公調委裁定平成25年3月11日。

20 公調委裁定平成19年5月8日を参照。

21 逐条解説・前掲註(6)書10頁。

22 この点を指摘するものとして、畠山武道『自然保護法講義』(北海道大学図書刊行会、2001年)157頁、桑原勇進「判批」自治研究84巻11号(2008年)126頁以下・134~139頁を参照。

23 北村・前掲註(10)書173頁。

24 逐条解説・前掲註(6)書154頁。

いえる。

(3) 条例上の許可制度等とのリンク

認可申請時の添付書類の一つに、「砂利の採取に係る行為に関し、他の行政庁の許可、認可その他の処分を受けることを必要とするときは、その処分を受けていることを示す書面又は受ける見込みに関する書面」（省令3条2項8号）（以下、「8号書類」という。）がある。これは、砂利採取の権原を有する、または有する見込みのない者を可能な限り排除して、都道府県知事等が無用な計画認可を行うのを防ぐためである²⁵。

条例が独自に、砂利採取に関する許可制度などを設けている場合には、この規定によって、条例上の許可等の仕組みと砂利採取法の計画認可制度がリンクする²⁶。すなわち、条例上の許可等を得ていること、または得る見込みがあることを示さない限り、当該認可申請は不適式なものとして扱われる。例えば、南アルプス市水源保護条例における規制対象事業場への非該当通知²⁷、または当該通知を受ける見込みを示す書面が、8号書類として、申請時に添付すべき書類となる。

条例が砂利採取法上の認可事務を行うために制定されたものでなくても、結果的に認可の可否に影響を及ぼすというのは興味深い現

象である。さらに、条例を制定した都市自治体が、認可権限を有しているか否かは問題にならない。豊明市内で砂利採取を行おうとする事業者は、愛知県知事に認可を申請する際、豊明市条例に基づく許可を得ていること、または得る見込みがあることを示す書面も添付しなければならない。

ただし、「見込みに関する書面」は、処分を受けるための申請がなされたことを示す書面、あるいは拒否処分に対する取消訴訟の係属証明書で足りるとされる²⁸。適法に認可申請がなされた後、実体的な審査段階で、他の行政庁の処分が受けられなかった、または受けられる見込みがないという事情を考慮しうるかについては、判断が分かれるところである²⁹。

(4) 条例等に基づく手続の不履行

都市自治体が条例等で、市長との協議や住民説明といった、独自の手続を設けている場合において、事業者がその手続を履行しなかったことを理由に、都道府県知事等は採取計画の認可を拒否しうるだろうか。

① 要綱に基づく手続の不履行

手続が要綱で規定されている場合は、その内容はあくまでも法的拘束力を有しない行政指導である。したがって、要綱に基づ

25 公調委裁定平成23年6月30日総務省HP。

26 ほかに関係法令の許可等を受けていることを示す書面を申請時の添付書類とするものとしては、採石法に基づく採取計画の認可（採石法施行規則8条の15第2項8号）と河川法に基づく流水の占有許可等（河川法施行規則11条2項5号）が見受けられる程度である。

27 規制対象事業場への非該当通知は、着手制限を解除するという法的効果を有するため、「処分」に当たると考えられる。

28 公調委裁定平成28年8月30日総務省HP、公調委裁定平成30年10月23日総務省HPを参照。

29 考慮しうるかと解するものとして、神戸地裁平成3年11月25日判タ795号117頁、公調委裁定平成23年6月30日。他事考慮に当たると解するものとして、公調委裁定平成19年2月2日判時1970号39頁、公調委裁定平成28年8月30日。前者の見解によれば、他の行政庁の処分を受けられないこと、または受けられる見込みがないことは、法19条に規定されていない、“隠れた不認可事由”といえる。

く手続の履行を事業者に義務づけ、さらに、その不履行を理由に認可を拒否するのは、法治主義に反し、許容されない。

② 前置すべき手続の不履行

仙台市土地利用調整条例のように、認可申請の前に、あらかじめ条例に基づく手続の実施を義務づけるものがある。規定されている手続には、許可等の処分を得るものと、事前協議や住民説明といった処分性を有しない手続を実施するものがある。

前者については、すでにみたように、8号書類を添付しない限り、適法に認可申請がなされたとはみなせない。したがって、都道府県知事等は、申請者に対して補正を求めるか、不認可処分をすることができる。認可権限を有しない都市自治体が、条例で許可制度等を設けている場合も、同様である。

後者については、計画認可に係る審査基準として、条例に基づく手続の履行が挙げられていれば、認可の審査において、その履行の有無を考慮できると考えられうる。ただし、事前協議や住民説明を行わなかったことが、法19条に規定された不認可事由のいずれを具体化したものといえるかは、やや疑問が残る³⁰。あるいは、手続の完了時に交付される終了通知書を11号書類として定めることにより、手続の履行を担保するという手法もある³¹。

③ 並行手続の不履行

南アルプス市水源保護条例のように、認可申請と並行して条例上の手続を行う場合にも、許可等の処分を受ける必要があれば、8号書類としての添付が求められ、その履行はある程度担保できる。また、処分性の有無にかかわらず、条例上の手続の完了を認可の条件（法31条1項）とすることも考えられるだろう。付す条件は、「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」であって、「認可を受ける者に不当な義務を課することとなるもの」にならないよう注意しなければならない（同条2項）。

5 自治的法解釈・自治立法の可能性

本稿でみてきた条例や要綱を砂利採取法との関係で整理したものが、表である。

②法律実施条例・要綱は、文字どおり、計画認可制度を運用するためのものであり、認可の可否の判断に影響を与える。法律から明文的に条例等に委ねられている部分(①)は、砂利採取法の計画認可制度では、やや限定的である。しかし、明文的な委任はないものの、法19条の抽象的な認可基準や11号書類につき、条例等で読込みまたは追加する余地(②)は大きい。

さらに、①独立条例・要綱についても、特に許可制度等が盛り込まれていれば、8号書類によって、砂利採取法とのリンクが生

30 産業廃棄物処理施設の設置許可について、鳥取県は、条例上の手続を履行せずになされた許可申請を、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」8条の2第1項2号の「…周辺の生活環境の保全…について適正な配慮がなされたものであること」という許可基準に適合しないものとみなしている（北村・前掲註（10）書295～296頁）。

31 北村・前掲註（10）書187～188頁を参照。

表 砂利採取法との関係でみる条例・要綱の諸類型

① 独立条例・要綱	① 法律と規制対象を同じくする条例・要綱（並行条例・要綱）	③ 法律前置条例・要綱	・独自の措置・手続（仙台市土地利用調整条例、相模原市環境影響評価条例、城陽市条例）
		④ 法律並行条例・要綱	・独自の措置・手続（南アルプス市水源保護条例、豊明市条例、本巣市要綱）
	② 法律と規制対象を異にする条例・要綱		
	③ 法律の未規制領域を規制する条例・要綱		
② 法律実施条例・要綱（法律と規制対象は同じ）	① 法律規定条例・要綱（分任条例・要綱）		・独自の申請書様式等の採用（米原市砂利採取計画認可事務取扱要綱） ・申請書等の提出部数の指定
	② 法律非規定条例・要綱	⑤ 措置・手続読込み（具体化・詳細化）条例・要綱	・添付書類の読込み（札幌市要綱） ・認可基準の読込み（鹿角市砂利採取計画認可事務取扱要綱など） ・認可基準の読込みとしての認可対象者の限定（横手市砂利採取計画認可事務取扱要綱）
		⑥ 措置・手続追加（横出し）条例・要綱	・認可基準の追加 ・認可基準の追加としての認可対象者の限定（横手市砂利採取計画認可事務取扱要綱） ・手続の追加（札幌市要綱）
		⑦ 措置・手続加重（上乘せ）条例・要綱	
		⑧ 措置・手続修正（上書き）条例・要綱	

出典：北村・前掲註（10）書 34 頁を基に筆者作成。

ずる。また、独立条例等に定めた基準を審査基準として盛り込んだり、追加で添付を求める書類を 11 号書類として定めたりする形で、砂利採取法とリンクづけすることも可能である。通常、独立条例は法律の運用と連動せず、自己完結型の制度設計を必要とする。しかしながら、砂利採取法との関連では、独立条例・要綱も認可の可否に影響を与えうる。

このように、認可権限を有する都市自治体は、自治的法解釈権および自治立法権を最大限に活用し、砂利採取法の計画認可制度を地域適恰的に運用していくことが可能である。認可権限を有しない都市自治体も、従来は自己完結型であった独立条例等が、さまざまな形で認可の判断に影響を及ぼしうる以上、必要に応じた自治立法権の行使が期待される。