

条例に基づく土砂搬入禁止区域指定の適法性

土砂搬入禁止区域指定処分取消等請求事件

(大阪地判令和6年4月18日)

嘉 藤 亮

<要 旨>

本稿は、「大阪府土砂埋立て等の規制に関する条例」に基づき、大阪府知事が、土砂埋立て等の継続により、人の生命、身体又は財産を害するおそれがあると認められること等を理由として、事業者が所有する土地を土砂の搬入を禁止する区域に指定したため、当該事業者らがその取消し等を求めて出訴した事案（大阪地判令和6年4月18日『判例地方自治』516号117頁）について検討するものである。

建設工事に伴い発生した土砂が積み上げられた結果、その盛土が崩落することで人的・物的被害が生じ、あるいは盛土から有害物質が流出して土壌や地下水が汚染されたりするおそれがあることから、各地方公共団体は条例を制定して規制に乗り出してきた。本件は、こうした条例に基づき、土砂の搬入を禁止する区域を指定した行為の適法性が争われた事案である。

本稿では、法律と条例の関係、指定行為の処分性、指定行為の適法性等に関連する法的課題について検討を行う。

I 事案の概要

大阪府知事は、2016年12月15日付けで、大阪府土砂埋立て等の規制に関する条例（以下「本件条例」という。）28条1項に基づき、大阪府豊能郡豊能町における特定区域（合計面積6.70ha。以下「本件区域」という。）を、同日から6か月間、土砂の搬入を禁止する区域（以下「土砂搬入禁止区域」という。）として指定した（以下「本件当初指定」という。）。大阪府知事は、本件当初指定後も、未だ指定の事由がなくなっていないと認められるとして、本件条例28条4項に基づき、6か月ごとに、本件区域を土砂搬入禁止区域として再指定していたところ、2023年12月14日付けで、同項に基づき、同月15日から翌年6月14日まで、本件区域を土砂搬入禁止区域として再指定した（以下「本件現在指定」という。）。

本件区域内に土地を所有し又は本件区域内で事業

を営む原告（A社、B社及び当該会社の役職員）は、これを不服とし、大阪府を被告として提訴した。本件における原告の請求は、(i)本件現在指定は指定の要件を欠いており違法であることなどから、その取消しを求める、(ii)予備的に、本件区域のうち一部（以下「予備的区域」という。）については指定の要件を欠いており違法であるから、その取消しを求める、及び(iii)大阪府知事が違法な本件当初指定や再指定をしたことにより営業上の損害を被ったとして、国家賠償法1条1項に基づき損害の賠償とその遅延損害金の支払を求める、というものであった。

II 判旨 請求棄却**1 争点① 条例の「法律の範囲」該当性**

「地方自治法14条1項は、普通地方公共団体は法令に違反しない限りにおいて同法2条2項の事務に関し条例を制定することができる、と規定しているから、普通地方公共団体の制定する条例が国の法令

に違反する場合には効力を有しないことは明らかであるが、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。例えば、ある事項について国の法令中にこれを規律する明文の規定がない場合でも、当該法令全体からみて、上記規定の欠如が特に当該事項についていかなる規制をも施すことなく放置すべきものとする趣旨であると解されるときは、これについて規律を設ける条例の規定は国の法令に違反することとなり得るし、逆に、特定事項についてこれを規律する国の法令と条例とが併存する場合でも、後者が前者とは別の目的に基づく規律を意図するものであり、その適用によって前者の規定の意図する目的と効果をなんら阻害することがないときや、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得ないのである（最高裁昭和50年9月10日大法廷判決・刑集29巻8号489頁）。

「土砂災害防止法は、土砂災害から国民の生命及び身体を保護するため、土砂災害が発生するおそれがある土地の区域を明らかにし、当該区域における警戒避難体制の整備を図るとともに、著しい土砂災害が発生するおそれがある土地の区域において一定の開発行為を制限し、建築物の構造の規制に関する所要の措置を定めるほか、土砂災害の急迫した危険がある場合において避難に資する情報を提供すること等により、土砂災害の防止のための対策の推進を図り、もって公共の福祉の確保に資することを目的とする（1条）。そして、土砂災害防止法において『土砂災害』とは、急傾斜地の崩壊（傾斜度が30度以上である土地が崩壊する自然現象をいう。）、土石流（山腹が崩壊して生じた土石等又は溪流の土石等が水と一体となって流下する自然現象をいう。）若しくは地滑り（土地の一部が地下水等に起因して

滑る自然現象又はこれに伴って移動する自然現象をいう。）又は河道閉塞による湛水（土石等が河道を閉塞したことによって水がたまる自然現象をいう。）を発生原因として国民の生命又は身体に生ずる被害をいう（2条）。

これらの規定からすれば、土砂災害防止法は、その規制等により、急傾斜地の崩壊など自然現象を発生原因とする災害から、国民の生命及び身体を保護することを目的とするものといえる。」

「他方、本件条例についてみると、同条例は、土砂埋立て等に関する府（被告）、土砂埋立て等を行う者、土砂を発生させる者及び土地の所有者の責務を明らかにするとともに、土砂埋立て等について必要な規制を行うことにより、土砂埋立て等の適正化を図り、もって災害の防止及び生活環境の保全に資することを目的とする（1条）。そして、本件条例の規制の対象となる『土砂埋立て等』とは、土地の埋立て、盛土その他の土地への土砂の堆積を行う行為をいう（2条）。

これらの規定からすれば、本件条例は、人為的に行われる土砂の堆積行為（土砂埋立て等）について必要な規制を行うこと等により、災害の防止及び生活環境の保全に資することを目的とするものといえる。」

「以上のとおり、土砂災害防止法は、その規制等により、急傾斜地の崩壊など自然現象を発生原因とする災害から、国民の生命及び身体を保護することを目的とするものであるのに対し、本件条例は、人為的に行われる土砂の堆積行為（土砂埋立て等）について必要な規制を行うこと等により、災害の防止及び生活環境の保全に資することを目的とするものであって、その規制対象を異にしており、両者の目的が同一のものとはいえない。そして、本件条例28条が定める土砂搬入禁止区域の指定を含め、本件条例が土砂埋立て等につき必要な規制を行うことにより、土砂災害防止法の意図する目的と効果が阻害されるものともいえない。

したがって、本件条例28条は、土砂災害防止法と矛盾抵触するものとはいえず、違法無効とはいえない。」

2 争点② 指定要件該当性

「本件条例28条1項によれば、大阪府知事は、3,000平方メートル以上の埋立て等区域に該当する本件区域において『①土砂埋立て等を継続することにより、②人の生命、身体又は財産を害するおそれがあると認められる場合であって、③この条例の目的を達成するため必要があると認めるとき』に、本件区域を土砂搬入禁止区域として指定することができる。」

(1) 土砂埋立て等の継続性

「本件条例28条が、土砂搬入禁止区域の指定制度を設けた趣旨は、埋立て等区域において、土砂の崩落、飛散又は流出を防止するための適切な設備や計画がないまま土砂埋立て等が行われた場合には、土砂の崩落等による災害発生のおそれが生じ、さらに、土砂埋立て等を行っている者が行為停止等の指導や命令等に従わず、土砂搬入が継続された場合には、土砂の崩落等による災害発生のおそれが更に増大し、人の生命、身体又は財産に危害が及ぶおそれがあることから、大阪府知事が当該埋立て等区域及びその周辺の区域を土砂搬入禁止区域として指定し、当該指定区域内への土砂の搬入を包括的に規制することにより、土砂の崩落等による災害の発生を未然に防止し、大阪府民の生活の安全を確保することにあるものと解される。このような土砂搬入禁止区域の指定制度の趣旨に加え、本件条例28条1項が『土砂埋立て等を継続する』との文言を用いていること…にも照らせば、上記指定をするためには、当該指定時において、断続的であれ当該区域において実際に土砂埋立て等が行われており、当該指定を行わなければ、土砂埋立て等が継続される客観的な蓋然性があること（例えば、現に土砂埋立て等が行われている場合や、土砂埋立て等を行っている者がこれを継続する意思を示している場合など）が必要であると解される…。」

「…本件当初指定時…において、原告事業者らは、本件区域において実際に土砂埋立て等を行っていたと認められ、また、本件当初指定を行わなければ、原告事業者らが土砂埋立て等を継続する客観的な蓋然性があったこと（本件区域における土砂埋立て等を継続する意思があったこと）も明らかというべき

である。」

(2) 人の生命、身体又は財産を害するおそれの有無

「本件条例28条1項による土砂搬入禁止区域の指定は、これにより当該指定区域における土砂の搬入が禁止される…など、当該区域内の土地の所有者等の私権を制約する効果を有することから、上記『人の生命、身体及び財産を害するおそれがある』というためには、抽象的な危惧感を抱く程度では足りず、当該区域において土砂埋立て等を継続することにより、土砂の崩落等による災害（人的物的被害）が発生する客観的かつ具体的な蓋然性があることを要すると解すべきである。そして、かかる蓋然性の有無は、個別の事案に応じて、土砂埋立て等が行われている区域の地形、当該区域の内外の人家等の立地状況や道路等施設への近接性、当該区域内の公共物その他動産・不動産の有無、行われている土砂埋立て等の状況等の諸事情を総合的に考慮して判断すべきである…」

「本件当初指定時において、本件土砂山は、客観的に見て、土砂の崩落等が発生する危険性が高い状態であったと推認されるところ、このような土砂の崩落等が発生した場合には、本件区域に出入りする作業員等の生命や身体等に被害が生じることが想定される上、本件土砂山の周囲には田畑や本件府道が存すること…からすれば、本件土砂山から大量の土砂が本件区域外に崩落又は流出し、これらの田畑において作業を行っている者や本件府道を通行する者の生命や身体に被害が及んだり、田畑や車両などの財産に被害が及んだりする可能性がある。…そうすると、本件当初指定時において、本件区域において土砂埋立て等を継続することにより、土砂の崩落等による災害（人的物的被害）が発生する客観的かつ具体的な蓋然性があったと認められ」る。

(3) 目的達成のための必要性の有無

「本件条例は、人為的に行われる土砂の堆積行為（土砂埋立て等）について必要な規制を行うことにより、災害の防止及び生活環境の保全に資することを目的とするものであるが、…本件区域において土砂埋立て等を継続することにより、土砂の崩落等が発生し、本件区域内外の人の生命、身体又は財産を

害するおそれがあったといえる…。

したがって、本件当初指定の時点で、本件条例の目的（土砂埋立て等による災害発生の防止等）を達成するため、本件区域を土砂搬入禁止区域に指定する必要があったと…認められる。」

「予備的区域について、要件〔2〕（人の生命、身体又は財産を害するおそれ）該当性が否定されるものとはいえない。」

3 争点③ 手続的違法事由の有無

「原告らは、事業者が行政機関との間で何らかの手続を行っている中で、そのことを知った地方公共団体が新たに条例を制定して当該事業者の地位に重大な制限を課す場合には、地方公共団体は、事業者の地位に配慮すべき義務を負うところ、被告には、本件当初指定をするに当たり、原告会社らの地位に何らの配慮もしなかった配慮義務違反があるから、本件当初指定は違法である旨主張する。

しかし、原告らがその主張の根拠とする最高裁判例（最高裁平成16年12月14日第二小法廷判決・民集58巻9号2536頁）は、当該事案の具体的な事実関係や条例の制定経緯、条例の内容等を検討した上で、地方公共団体が条例に基づく処分をするに当たって事業者の地位を不当に害することがないように配慮すべき義務を負う旨判示した事例判例であって、原告らの主張するような配慮義務の一般的な判断基準を示すものではないし、同判例の事案と本件とは事案が異なるというべきである。」

「本件全証拠を検討しても、最終処分候補地を含む区域につき本件保全地域指定をしたことが、原告事業者らの信頼を裏切る違法不当なものとは認められず、本件条例の制定経緯…に照らしても、本件条例が、特に原告事業者らをねらい撃ちする目的で制定されたものともいえない。そして、被告は、本件当初指定をする前に、原告事業者らとの間で、本件土砂山の復旧工事の実施に向けた協議を実施していた…上、本件当初指定をするに当たっても、大阪府知事は、土砂埋立て等を行う行為者又は所有者とし

ての原告らに、本件区域を土砂搬入禁止区域に指定する必要がある理由の詳細を記載した上で意見照会を実施していた…のであって、これらによれば、本件当初指定に当たり、原告らの地位に応じた相応の手続的配慮がされていたといえる。

したがって、本件当初指定に至る手続につき、配慮義務違反の違法があるとはいえない。」

4 争点④ 本件現在指定の条例要件適合性

「本件現在指定の時点において、本件区域については、本件条例28条4項所定の『指定の事由がなくなっていないと認められるとき』の要件に該当するから、本件現在指定は適法である。」

III 検 討

1 本件における争点と本判決の意義

(1) 本件条例制定に至る経緯

本判決は、本件条例に基づき本件区域を土砂搬入禁止区域に指定した行為の取消し、及び指定によって被った損害賠償の請求に対し、本件当初指定及び本件現在指定が適法であるとしてこれを退けたものである。

本件で問題とされた条例は、いわゆる「土砂条例」や「残土条例」と呼ばれてきたものである（便宜上、以下「土砂条例」という。）。1960年代の高度経済成長期以降問題とされてきたとされる所、建設工事に伴い発生した土砂（建設発生土）は、一般的に、廃棄物処理法の対象となる廃棄物ではないとされ、また、汚染されていないものについては土壌汚染対策法の対象とはならない。砂防法、森林法、

（旧）宅地造成等規制法等においても、災害防止の観点からの土地利用規制はなされるが、適用範囲は限定されており、建設発生土等の土砂の埋立て、盛土等に伴う問題に十分に対処することができないことから、各地方公共団体において、条例により土砂

埋立て等の規制に乗り出してきた⁽¹⁾。そして、1980年の千葉県市川市、1997年の千葉県による条例制定を皮切りに、都市部の地方公共団体を中心として、建設発生土の埋立て等を規制する条例が制定されてきた⁽²⁾。他方で、建設発生土の埋立てに対処する法律が制定されることはなく、建設発生土の不適切な処理によって、土砂の流出や積み上げられた土砂の崩落による人的・物的被害や地盤災害の発生、自然生態系の破壊や自然地形の改変、建設発生土からの有害化学物質の流出による土壌汚染や地下水汚染のおそれが指摘されてきた⁽³⁾（近時の動向については「おわりに」を参照）。

大阪府豊能町では、2014年2月25日、本件区域の北東端から約300mの距離にある区域において、不法（砂防法違反）投棄された土砂が崩落し、隣接する府道が土砂に覆われ、近隣の約1,300世帯が一時停電となった⁽⁴⁾。大阪府では、これを契機として、同年12月に本件条例が可決され、翌2015年7月より施行された。

（２） 本件条例のしくみと他の地方公共団体における条例の状況

本件条例は、「土砂埋立て等に関する府、土砂埋立て等を行う者、土砂を発生させる者及び土地の所有者の責務を明らかにするとともに、土砂埋立て等について必要な規制を行うことにより、土砂埋立て等の適正化を図り、もって災害の防止及び生活環境の保全に資することを目的とする。」（1条）。この条例において、「土砂埋立て等」とは、「土地の埋立て、盛土その他の土地への土砂（混入し、又は付着している物を含む…）の堆積を行う行為をいう。」（2条1項）。「土砂を発生させる者」とは、「建築工事（建設業法…第2条第1項に規定する建設工事をいう…）の発注者及び請負人であって、その建設工事に伴って土砂を発生させるものをいう。」（同条3項）。この規定により、本件条例は、建設残土の搬入や埋立てを対象としていることが分かる。規制の枠組みとしては、土砂埋立て等を行う土地の区域（埋立て等区域）の面積が3,000平方メートル以上の場合における土砂埋立て等の知事の許可制（7条以下）を柱とし、さらに土砂搬入禁止区域の指定制度が設けられている。何人も土砂搬入禁止区

-
- (1) 北村喜宣「総合的建設残土対策条例の可能性」『環境政策法務の実践』（ぎょうせい 1999年）131頁以下（初出1998年）、地方自治研究機構「土砂埋立て等の規制に関する条例（盛土規制条例）」https://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reviki/037_landfill_regulation.htm（最終閲覧2025年12月末。以下同じ。）。
- 廃棄物処理法と建設発生土の法的位置付けについては、北村喜宣「『当然の整理』を疑う」『自治総研』562号（2025年）38頁以下参照。
- なお、「おわりに」で述べるように、盛土規制法が成立した後は、「盛土条例」という標記が一般的になりつつある。
- (2) 地方公共団体における土砂条例の制定とその後については、地方自治研究機構・前掲註(1)に詳しい。
- (3) 黒坂則子「土砂の埋立て等の行為に係る規制のあり方に関する一考察」『同志社法学』67巻2号（2015年）477—478頁、同「土砂埋立て等の規制に関する条例の現状と課題」『日本不動産学会誌』29巻2号（2015年）111頁以下。また、池田直樹＝杉田峻介「各事例にみる残土規制をめぐる問題と法規制の方向性」『環境管理』57巻9号（2021年）19頁以下、藤倉まなみ＝古市徹＝石井一英「建設発生土の不適切処理事例と移動の実態からみる課題と対策の提案」『土木学会論文集G（環境）』68巻6号（2012年）II177頁以下参照。
- さらに、第一次分権改革以前より課題を認識し、条例による規制の可能性を模索したものとして、北村・前掲註(1)参照。
- 既存の法制度の整理につき、剣持麻衣「建設発生土をめぐるこれまでの動き」地方自治研究機構『建設発生土規制をめぐる自治体の対応と今後の課題に関する調査研究（令和5年3月）』（2023年）https://www.rilg.or.jp/htdocs/uploads/protect/R4_chousa/R4_11.pdf 11—15頁参照。
- (4) 大阪府HP「豊能町の土砂崩落等を踏まえた砂防指定地の管理について」https://www.pref.osaka.lg.jp/documents/15737/01-02_37_20201225_h28_chiji.pdf
- 土砂を積み上げていた事業者は、農用地等その他土地造成目的で砂防法上の許可を受けていたが、許可内容を上回る盛土がなされており、後日許可が取り消されている。当該崩落事案を受けた国の対応につき、剣持・前掲註(3)10頁参照。

域に土砂を搬入してはならず（29条）、これに違反した者は2年以下の懲役または100万円以下の罰金が科せられるものとされていた（37条4号）。

最初の都道府県レベルでの規制条例たる千葉県条例では、安全基準（環境基本法16条1項に規定する土壤汚染に係る環境基準に準じて規則で定めるもの）に適合しない土砂等を使用した埋立て等を行ってはならないものとし、特定事業（土砂を搬入して埋立て等を行う事業であって、埋立て区域の面積が3,000平方メートル以上のもの）について許可制として、必要な監督権限等が規定されていた⁽⁵⁾。本件条例に先立ち、1999年に施行された「神奈川県土砂の適正処理に関する条例」は、建設工事に伴って生ずる土砂の搬出に係る計画の策定を義務付け、2,000平方メートル以上の土地の区域での土砂埋立ての行為を許可制とし、あわせて2,000平方メートル以上の土地の区域について土砂搬入禁止区域の指定制度を設けていた。本件条例は、その規定ぶりからも、神奈川県条例と同じ枠組みを採用としたものといえよう⁽⁶⁾。

（3） 本件区域と本件当初指定に至る経緯

本件区域は、その南側が山地であり、予備的区域を含む北側には田畑が存在していた。本件区域のうち予備的区域を除く区域は、大阪府知事により森林法5条2項1号所定の森林区域に指定されていた。さらに、本件区域は、その全体が、国土交通大臣により、近畿圏の保全区域の整備に関する法律5条1

項に基づき、近郊緑地保全区域に指定されていた⁽⁷⁾。

B社は、2011年、本件区域の一部について、大阪府知事に対して同法8条1項に基づき、森林の立木の伐採等の行為の届出をするとともに、豊能町長に対し森林法10条の8第1項に基づき、伐採及び伐採後の造林の届出をしていたものの、実際には真砂土の採取等が実施され、さらに建設残土を本件区域に搬入して本件区域内に積み上げていた。大阪府は、近郊緑地保全区域内での是正工事の勧告等を行った上で、森林法10条の2第1項に違反する無許可での開発行為であるとして、2013年4月、同法10条の3に基づき開発行為の即時中止を命じた。その後、本件区域内の土砂が本件区域外の斜面に向かって崩落し、土砂の流出が継続していたところ、A社より是正に向けた計画書が提出されたことから、条件付きで当該中止命令を解除している。前述のとおり、2014年2月に、近隣における大規模な土砂の崩落が発生し、本件条例の制定につながっていく。

大阪府は本件区域全域における是正を促しつつ、森林区域における復旧工事を命じたが、2014年8月、本件区域内において、再度、土砂山が崩落する事故が発生した。そこで、本件区域内に土砂の搬入や埋立て等を行わないよう勧告するとともに、是正に向けた協議を進めてきたが、土砂の搬入が継続されたことから、2016年12月15日付けで、本件条例28条1項に基づき、本件区域を土砂搬入禁止区域として指定した。

(5) 特定事業を規制する方式は、栃木県（1998年公布。以下同じ。）、愛媛県（2000年）、兵庫県（2003年）、徳島県（2005年）、大分県（2006年）、岐阜県（2006年）、和歌山県（2008年）、高知県（2009年）、群馬県（2013年）、佐賀県（2020年）、鳥取県（2021年）等でも採用されていた。それぞれの条例については、地方自治研究機構・前掲註(1)にまとめられている。

(6) 黒坂・前掲註(3)499頁、大阪府環境審議会「土砂の埋立て等の行為に係る規制のあり方について（答申）」14頁 <https://www.pref.osaka.lg.jp/documents/101590/50toushin1-1.pdf>参照。

その他、埼玉県（2002年）、三重県（2019年）、宮城県（2019年）、新潟県（2022年）、静岡県（2022年）、長野県（2022年）等においても、類似のしくみが採用されていた。また、福岡県では、条例の規定や条例に基づく命令に違反した場合に、その旨を記載した標識を設置して、以降の搬入を禁止するものとしていた。それぞれの条例については、地方自治研究機構・前掲註(1)にまとめられている。

(7) 当該区域に指定されたときは、区域内で建築物等の新築、宅地の造成、木竹の伐採等近郊緑地（既成都市区域の近郊における保全区域内の樹林地（これに隣接する土地でこれと一体となって緑地を形成しているもの及びこれに隣接する池沼を含む。）であって、相当規模の広さを有しているものをいう（2条3項）。）の保全に影響を及ぼすおそれのある行為をしようとするときは、あらかじめ府県知事にその旨を届け出なければならず（8条1項）、府県知事は、当該届出に際して、近郊緑地の保全のため必要があると認めるときは、必要な助言又は勧告をすることができ（同条2項）、無届の者には30万円以下の罰金が科せられる（23条2号）。

2 法律と条例との関係

本件において、原告は土砂災害防止法を比較の対象として、土砂災害警戒区域内において何ら土地利用制限を行っておらず、かつ、土砂災害特別警戒区域内においても一部の開発行為のみを許可制としているに過ぎないこと等に照らして、同法による規制を超えて条例による財産権の制限を容認する趣旨とは解されないと主張していた。そのため、裁判所は土砂災害防止法との関係で本件条例の適法性を検討した上で、目的が異なっており、かつ、本件条例の規制が土砂災害防止法の意図する目的と効果を阻害することがないため、本件条例が「法律の範囲内」（憲法94条）であるとしている。

この点、本件条例は、法令の規定する内容を修正・追加するものではなく、また法律の適用前の時間を捉えて規制を行うもの（前置条例）でもない独立条例である。前述のとおり、本件条例は、埋立て等区域の面積が3,000平方メートル以上の土砂埋立て等について知事の許可制とし、あわせて、人の生命、身体又は財産を害するおそれがあると認められる場合に、土砂搬入禁止区域を指定できる枠組みとなっている。

当該許可制においては、国、地方公共団体その他土地改良区、地方住宅供給公社、独立行政法人、西日本高速道路株式会社等が行う土砂埋立て等が除外されている（条例7条3号、施行規則3条各号）。また、採石法、廃棄物処理法、土壌汚染対策法の規律が及ぶもの（条例7条4号から6号まで）、港湾

法、道路法、土地区画整理法、下水道法、河川法等に基づく許可を受けたもの（条例7条7号、施行規則4条各号）、さらに施設設置や再利用等の資源として活用することを前提とするもの（条例7条9号、施行規則5条各号）が適用除外とされている。結局のところ、前述のとおり、他の利用を直接の目的とするものではない（単に搬入して放置することが想定される）建設発生土等を対象とした典型的な土砂条例と位置付けられる。

本判決は、本件条例が法律の範囲内であるかを判断するための拠り所として、徳島市公安条例事件最判（以下「昭和50年最判」という。）を引用する。本件条例が独立条例である点は、徳島市公安条例と共通する側面を有し（なお、公安条例は道交法との関係での並行条例・上乘せ条例である。）、その判決の射程が及びうるものといえる。また「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」との判示部分は、神奈川県臨時特例企業税条例事件最判（最判平成25年3月21日民集67巻3号438頁）でも引用されており、法律と条例の関係を検討する際の一般論として位置付けられている（ただし、「法律の範囲内」か否かについて形式的判断に陥ることがないようにとの戒め以上にここから具体的な基準が導出されるわけではない。）。

これまで、法律と条例の関係については、昭和50年最判の判示に従って、3つの例示に当てはめる形

で検討することが一般的となっている⁽⁸⁾。判決群においては、目的の同一性は比較的緩やかに解されているようであり、地域の実情に応じた規制を許容する趣旨を見出すものも多い。

この点、本判決は、土砂災害防止法が自然現象を発生原因とする災害から国民の生命及び身体を保護することを目的とし、本件条例は人為的に行われる土砂埋立て等を規制することで災害の防止及び生活環境の保全に資することを目的とするとして、目的が異なると判断している。

目的規定は、目的と手段（趣旨）に分けて規定する例が多いところ、災害の防止という点については、重複しているように見え、ただ規制手段として自然現象を発生原因とする災害の防止と人為的行為（建設残土等土砂の搬入と埋立て）を発生原因とする災

害の防止という違いが見られるのみである。読み込みの範囲にもよるが、土砂災害防止法は、自然現象としての土砂災害に対し、災害発生時の警戒避難体制を特に整備すべき区域として土砂災害警戒区域の指定制度、そして災害発生時に住民等の生命又は身体に著しい危害が生ずるおそれがあり、開発行為や建築物の構造規制をすべき区域として土砂災害特別警戒区域の指定制度をその柱とする。他方で、本件条例は、土地の埋立て、盛土その他の土地への土砂の堆積（土砂埋立て等）に起因する土砂災害の発生を防止するため、土砂埋立て等を許可制とし、土砂災害の発生防止の措置のための権限を定め、あわせて継続的な土砂搬入により、人の生命、身体又は財産を害するおそれがあるとして土砂搬入を禁ずる土砂搬入禁止区域の指定制度を設けている。そうする

(8) 第1の例（法律に明文の規定はないが規制せず放置すべき趣旨である場合）に係るものとして、大阪地判令和4年11月28日『労働判例ジャーナル』132号36頁（教育基本法・国旗国歌法と大阪府国旗国歌条例について、未規制のまま放置する趣旨ではない。）、高松地判令和4年8月30日『判例時報』2589号90頁（高松市ネット・ゲーム依存症対策条例について、直接規制する法律はなく、目的を同一とする子ども・若者育成推進法も規制せず放置する趣旨ではない。）等がある。

第2の例（別の目的に基づく規律を意図し、法律の意図する目的や効果を阻害しない場合）に係るもので、条例を適法とするものとして、団体規制法と足立区反社会的団体の規制に関する条例に関する東京地判令和6年4月25日LEX/D B25614490、東京地判平成29年12月25日LEX/D B25560247及び東京地判平成24年12月6日『判例時報』2217号17頁（目的が異なり、地域の実情に応じた規制を容認するものとする。）がある。その他、仙台高裁令和2年12月15日『判例地方自治』485号69頁及び山形地判令和元年12月3日同号52頁（採石法・自然環境保全法と遊佐町水循環保全条例）、教育基本法・国旗国歌法と大阪府国旗国歌条例に関する大阪地判平成30年3月26日LEX/D B25560109及び大阪地判平成29年5月10日『判例タイムズ』1447号174頁（法の趣旨に沿うものであり、その目的及び効果を阻害するものではない。）並びに大阪高判平成28年10月24日判例時報2341号68頁（ただし、教育基本法との関係では地域の実情に応じた規制を容認したものと解する。）、廃棄物処理法と世田谷区清掃・リサイクル条例に関する東京高判平成20年1月10日『判例時報』1995号61頁、東京高判平成19年12月26日『判例時報』1995号41頁及び東京高判平成19年12月18日『判例時報』1995号56頁、名古屋高判平成18年5月18日LEX/D B28130476（旅館業法と東郷町ラブホテル等建築規制条例）、神戸地判平成5年1月25日『判例タイムズ』817号177頁（風営法と伊丹市教育環境保全条例）等がある。他方、条例を違法とするものとして、福岡地判平成6年3月18日『判例タイムズ』843号120頁（条例による産業廃棄物処理施設等の設置に関する規制は廃棄物処理法の目的・効果を阻害する。ただし、自然環境保全法とは目的が同一で条例による規制を否定する趣旨ではないとする。）等がある。

第3の例（同一の目的であっても、法律が地域の実情に応じた規制を認める場合）に係るもので、条例を適法とするものとして、最判昭和60年10月23日刑集39巻6号413頁及び福岡高判昭和57年3月29日同462頁（児童福祉法と福岡県青少年保護育成条例）、山形地判令和4年3月15日LEX/D B25594351（軽犯罪法と山形県迷惑行為防止条例）、差別的言動解消推進法と大阪市ヘイトスピーチ規制条例に関する大阪高判令和2年11月26日『判例地方自治』488号18頁及び大阪地判令和2年1月17日『判例地方自治』468号11頁、名古屋地判平成27年3月12日LEX/D B25447421（砂利採取法と地下水水質保全条例）、広島地判平成22年11月9日『判例地方自治』353号36頁（地方自治法と府中市政治倫理条例）、名古屋地判平成17年5月26日『判例タイムズ』1275号144頁（風営法と東郷町ラブホテル条例。旅館業法については目的が異なり、法が定める以上の規制を禁止する趣旨ではないとする。）、盛岡地判平成9年1月24日『判例時報』1638号141頁（風営法・旅館業法とモーテル類似施設建築規制条例）等がある。他方で、条例を違法としたものとして、徳島地判平成14年9月13日『判例地方自治』240号64頁（廃棄物処理法と阿南市水道水源保護条例）、建築基準法及び風営法と宝塚市パチンコ店等規制条例に関する大阪高判平成10年6月2日『判例時報』1668号37頁及び神戸地判平成9年4月28日『判例時報』1613号36頁等がある。判決により表現に若干の違いも見受けられる。分権改革以後の条例論とこれら諸判決の分析については、他日を期したい。

と、「両者の対象事項と規定文言を対比するのみ」でも、端的に対象行為が異なるものを規律するものであって、そもそも法律の規制と重複ないし抵触するものではなく、かつ、法律の目的・効果を阻害するものではないとの結論を直接的に導くこともありうるのではないかと（つまり、昭和50年最判の判示部分から、地方自治の本旨と国と地方の役割分担を踏まえ、目的が同一であっても規制対象が異なり、かつ、法律の目的や効果を阻害しない場合という枠組みを採用する、あるいは昭和50年最判の判示部分を再構成して、対象事項と規定文言を対比するのみでは条例の「法律の範囲内」該当性の判断が困難な場合に、趣旨、目的、内容及び効果をも考慮すべきものと解することができるのではないかと）。

この点、昭和50年最判に従って、人為的行為による災害の発生防止のための規制を放置する趣旨かどうかを検討するとなれば、土砂災害防止法自体が、人為的行為を発生原因とする災害の防止を視野に入れていない以上、あえてそこから未規制のまま放置する趣旨を読み込むことには困難を伴うであろう⁽⁹⁾。また、目的が異なるとしたとしても、土砂埋立てに起因する災害防止のために講じられた措置が自然現象を発生原因とする災害の防止を阻害することは想定し難い。他方で、目的を同一とした場合、土砂災害防止法が地域の実情に応じた規制を認める趣旨かどうか検討するにしても、前述のとおり、人為的行為を発生原因とする災害の防止が視野に入っていない以上、それについて土砂災害防止法は語りようがない。本判決の基底にある思考がどうであれ、3つの「例示」の思考方式以外の途も許容されるのではないかと。

また、昭和50年最判は、「条例における重複規制がそれ自体として特別の意義と効果を有し、かつ、

その合理性が肯定される場合には、道路交通法による規制は、条例による規制を否定、排除する趣旨ではなく、条例の規制の及ばない範囲においてのみ適用される趣旨のものと解するのが相当」とする。このうち「合理性が肯定される場合」は、すべての例においても必要なものと解される。つまり、法律との関係をクリアしたとしても、条例そのものの合理性が求められる。本判決はこの点について明確に言及されていないが、本件条例に関しては、同地区内で崩落事故が発生していたこともあり、少なくとも規制すべき立法事実とは認められるであろう。

3 区域指定の処分性

本件では争点になっていないが、「指定」という行為につき処分性の有無が問題となりうる。つまり、法の目的達成のため、土地利用規制として特定の用途に限定したり、特定の活動を制限したりする区域指定等の手段が採用された際に、抗告訴訟との関係で当該指定等の訴訟対象性が問題となることがある。例えば、用途地域の指定は、一般的・抽象的な制約であって、法令の制定と同視できることから、処分性は否定されている（最判昭和57年4月22日民集36巻4号705頁 工業地域指定の事案）。また、鳥獣保護法に基づく禁猟区の設定行為も処分性が否定されている（最判昭和40年11月19日『判例時報』430号24頁）。その他、公園区域の指定は、告示によって行われる一般処分であって、具体的な利益侵害を伴わないことから処分性が認められないと解されている⁽¹⁰⁾。

他方で、行政庁の具体的な行為を待つことなく直接に国民の法的利益に影響を与える行為は、処分性を有する⁽¹¹⁾。森林法に基づく保安林の指定解除行為が問題となった長沼ナイキ訴訟最判（最判昭和57

(9) 災害対策基本法によれば、「災害」とは、「暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、地盤の液状化、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう」（災対法2条1項1号）。また、政令で定めるものとして「放射性物質の大量の放出、多数の者の遭難を伴う船舶の沈没その他の大規模な事故とする」（災対法施行令1条）。つまり、人為的行為によるものでも一定規模を有するものであれば「災害」に含まれることとなる。

なお、本件は、最判昭和53年12月21日『判例タイムズ』380号78頁（高知普通河川条例事件）のように、未規制であるが、指定によりいつでも法律の規律を及ぼすことができる事案でもない。

(10) 例えば、北村喜宣『環境法（第6版）』（弘文堂 2023年）232、562—563頁。

(11) 南博方＝高橋滋＝市村陽典＝山本隆司編『条解 行政事件訴訟法〔第5版〕』（弘文堂 2023年）77頁〔高橋滋〕。

年9月9日民集36巻9号1679頁)は、旧法において「『直接ノ利害ノ関係ヲ有スル者』に対して保安林の指定及び解除の処分に対する訴願及び行政訴訟の提起が認められていた」ことを指摘しつつ、「保安林指定処分は、森林所有者等その直接の名宛人に対しては、私権の制限を伴う不利益処分を有するものである…」として、指定やその解除が処分であることを当然の前提としている⁽¹²⁾。その理由として、森林法が「保安林として指定された森林の森林所有者その他権原に基づきその森林の立木竹又は土地の使用又は収益をする者に対し、保安林の指定によりその者が通常受けるべき損失を補償しなければならない」(35条)とし、また指定に対する不服申立てが規定されている(190条1項)ことも指摘されてきた。

土壤汚染対策法に基づく要措置区域や形質変更時要届出区域の指定は、前者について汚染除去等計画の作成・提出とそれに基づく汚染除去の実施が求められ、土地の形質変更が禁じられる(7条及び9条)。また、後者については、土地の形質変更について届出が必要とされ、届出内容が環境省令で定める基準に適合しない場合には、都道府県知事は計画の変更を命じることができる(12条)。こうした種々の法効果に鑑みれば、区域の指定には処分性があると解されている⁽¹³⁾。

さらに、告示によって行われるものに、建築基準法42条2項による、いわゆる2項道路の指定があるが、個別指定の場合には指定により建築制限等の私権制限が課されることから処分性が認められ、「一括指定の方法でされた場合であっても、個別の土地についてのその本来的な効果として具体的な私権制限を発生させるものであり、個人の権利義務に対して直接影響を与えるものといえることができる」とされている(最判平成14年1月17日民集56巻1号1

頁)。

そこで結局は、個別に判断していくことになるが、繰り返しになるが、土砂搬入禁止区域の指定は、公示によって行われ(28条2項及び3項)、指定された場合、当該区域に土砂を搬入することが禁じられる(29条)。これに違反した者は、2年以下の懲役または100万円以下の罰金に処せられる(37条4号)。本判決が述べるように、指定により、「当該区域内の土地の所有者等の私権を制約する効果を有する」。なお、土砂搬入禁止区域の指定は、行政計画における完結型/非完結型の分類⁽¹⁴⁾に従うならば、後続する行政側の行為が予定されているものではなく、完結型に該当するものといえようが、「私人の権利への侵害は、…直接的かつ究極的な(暫定的規制に止まらない)ものである」(最判平成20年9月10日民集62巻8号2029頁 遠州鉄道土地区画整理事業計画決定取消訴訟・藤田補足意見)。

本件条例の構造を見るに、「埋立て等区域…及びその周辺の区域において土砂埋立て等を継続すること」が前提となっている。つまり、土地所有者等によって特定の行為(盛土行為等)が行われていることが想定されており、そうした具体的な行為を直接的に禁止する手段としての制度と位置付けられる⁽¹⁵⁾。本件においてもそうであるが、公示の形式をとるとしても、実質的には対象地域における土地利用行為を特定した上で当該行為を禁ずるものであり、具体的な私権制限を発生させるものとして処分性を認めることは妥当であろう。

他方で、原告らによる手続違反の主張に対し、本判決は、指定が対物処分であって、特定の者を名宛人とするものではないから、大阪府行政手続条例にいう不利益処分に該当しないと認める。この点、名古屋地判平成26年4月10日L E X / D B 25446824は、「保安林の指定の解除は、同法27条1項に基づく直

(12) 塩野宏『行政法Ⅱ(第6版)』(有斐閣 2019年)111頁、宇賀克也『行政法概説Ⅱ行政救済法〔第8版〕』(有斐閣 2025年)193頁等。

(13) 北村・前掲註(10)434頁。

(14) 山本隆司『判例から探求する行政法』(有斐閣 2012年)390頁以下。また、南他編・前掲註(11)79頁以下、神橋一彦『行政救済法(第3版)』(信山社 2023年)56-59頁、興津征雄『行政法Ⅰ行政法総論』(新世社 2023年)474頁以下参照。

(15) 「対物処分とはあくまでも人を名宛人として人に法効果を及ぼす行政行為であり、対物処分であること自体から何か特徴的な法効果が発生する必然性はない」。土井翼『名宛人なき行政行為の法的構造』(有斐閣 2021年)84頁。

接の利害関係人からの申請を契機とすることはあっても、保安林の指定と同様、農林水産大臣が、専ら公益的な見地から、特定の者を名宛人とせずに行う一般処分であって、上記申請をした者に対する処分ではないから、これを求める同項所定の『申請』は、行政手続法8条1項、2条3項所定の『申請』には当たらない」とする。これに対しては、森林の所有者との関係では個人の財産権を直接的に制限するものであり個別処分の側面を有していること、また森林法の定める各種の規定を考慮せず、指定が一般処分であるとの前提に立って、申請を一般処分への契機と位置付けているとの批判がある⁽¹⁶⁾。

本件条例は、土砂搬入禁止区域の指定に際し、指定の準備のため必要がある場合に、対象となる土地の測量や調査について規定し(28条5項)、再指定の際に当該指定に係る区域を管轄する市町村長からの意見を聴取することを求める(同条4項)ほか、事前の手續について特段の定めを置いていない。この点は、本件条例と同様に土砂搬入禁止区域の指定制度を採用している他の地方公共団体の条例においても同様である⁽¹⁷⁾。

本件においては、これまで数度の土砂搬入が認められ、さらに2014年12月の本件条例可決後、複数回の土砂搬入が認められたことから、土砂搬入や埋立て等を行わず、適正な管理に努めるよう勧告し、土砂搬入禁止区域に指定することについて意見照会を2度行った上で本件指定を行っていることから、最低限の手續を踏んだとは言えるかもしれないが、定型的処分以外で訴訟法上処分性が認められたものに関する手續の在り方は立法の側に返された課題ということになる⁽¹⁸⁾。

4 条例要件適合性

本件条例が規定する指定の要件としては、①土砂

埋立て等を継続することにより、②人の生命、身体又は財産を害するおそれがあると認められる場合であって、③この条例の目的を達成するため必要があると認めるとき、の3つに分節される。

条文の文言上、一定の裁量が認められるように見えるが、物の客観的状态に関するものであることから、これらの認定については立証された事実から行うことが可能であって、裁判所としても当事者の主張に基づき事実認定を行い、それぞれの要件の該当性を認定している⁽¹⁹⁾。この点は「災害の防止及び生活環境の保全」といった生命・身体・財産の保護を直接の目的とする本件条例の趣旨からしても妥当である。

土砂条例に基づく措置の適法性が訴訟上争われた例は少ないながらも存在する⁽²⁰⁾。

大阪地判平成18年3月16日『判例地方自治』282号28頁は、河内長野市の土砂条例に基づき特定事業の許可を受けたものの、条例上の義務を履行していないとして、事業停止命令、次いで事業許可の取消しを受けたため、当該処分の取消しと損害賠償を求めた事案である。裁判所は、条例上求められる搬入予定量を超える土砂搬入や水質検査・土壌検査に関する所定の書類の提出や報告がなされていないことから、条例が規定する事由に該当するとして請求を退けた。

横浜地判平成25年7月10日『判例地方自治』380号68頁では、神奈川県土砂条例に基づき許可を受けて土砂埋立て行為等に係る工事を完了しないまま工事廃止を届け出たため、土砂流出のおそれがあったことから、措置命令を発したものの、これに応じなかったことから代執行が行われ、納付命令が発令されたが、これに工事を請け負った者が取消訴訟を提起したものである。裁判所は、代執行が実施されたことにより、原告に課された作為義務が消滅した

(16) 阿部泰隆『処分性・原告適格・訴えの利益の消滅』(信山社 2021年)25頁以下(初出2012年)。

(17) 註(6)において列挙する地方公共団体の条例を参照。

(18) 中川丈久「処分性を巡る最高裁判例の最近の展開について」藤山雅行＝村田斉志編著『行政争訟〔改訂版〕』(青林書院 2012年)141-143頁参照。

(19) 事実認定にも行政側の評価は介在するが、「ここでの評価には、裁判所の審査を限定せしめるような評価の自由＝行政の裁量判断は存在しない」。三浦大介「行政判断と司法審査」磯部力＝小早川光郎＝芝池義一編『行政法の新構想Ⅲ 行政救済法』(有斐閣 2008年)110-111頁。

(20) 一般的に、黒坂則子「土砂条例をめぐる近年の裁判例の動向」『環境法研究』41号(2016年)145-159頁参照。

ことから、訴えの利益がないとして請求を却下し、また納付命令についても適法とした。

水戸地判平成25年12月19日『判例地方自治』387号74頁は、日立市の土砂条例に基づき埋立て許可がなされたものの、実際には埋立てが行われた後になされた処分であることから、近隣住民がその取消しと除却命令処分の義務付けを求めたものであるが、除却命令処分を発する必要があると判断したとしても、そこに不合理な点は見られず、また許可処分が取り消されたとしても、先に埋立てが行われたことから、原状回復すべき義務が直ちに生ずるものとはいえないとして原告の訴えの利益を否定した。

千葉地判平成26年4月18日『判例地方自治』394号47頁では、土砂等の埋立て許可に対し、周辺住民が許可要件を欠くとして当該許可処分の取消しを求めた事案であって、地裁は許可要件の適法性を支持し、控訴審（東京高判平成27年6月18日LEX/DB25540778）もこれを是認した⁽²¹⁾。

千葉地判平成26年11月27日『判例時報』2251号69頁は、埋め立てた土砂等が崩落した結果、自己の土地に土砂が流入する事故が発生したことから、当該土地の所有者が市に対して規制権限の不行使の違法に基づく国家賠償等を求めた事案であり、盛土の状況についての見立てが不十分であって、規制権限を行使すべきであったとして国賠責任を認めた⁽²²⁾。

大阪地判平成28年11月30日LEX/DB25448817は、河内長野市の土砂条例に基づき特定事業の許可を受けた者による埋立て等について、災害防止対策が不十分であるとして、周辺住民らが土砂等の撤去命令の義務付けを求めたものであるが、土砂等の撤去を命ずる必要性が認められないとして、原告の請求を退けた。

いずれにせよ、本件とは事案が異なるため、あま

り参考とはならない⁽²³⁾。本件においては、行政側の指導や勧告等が行われ、本件条例制定前においても、森林法等、既存の制度を活用した対応が行われていたにもかかわらず、数度にわたる土砂搬入が行われ、危険な状況が作出されていることが明らかであることから、その結論は妥当であろう。

5 条例制定における配慮義務

原告は、紀伊長島町水道水源保護条例事件最判を引用して、事業者の地位を不当に害することがないよう配慮すべきであったと主張していた⁽²⁴⁾。紀伊長島町の事案では、県の廃棄物処理施設設置許可の申請に係る事前協議への参加を通じて廃棄物処理業の実施を知り、その手続が進捗していることを認識しつつ規制条例が制定されたものであるため、既存利益への配慮ないし経過措置が求められた。前述のとおり、本件条例の制定の契機は、別区域における土砂崩落にあるところ、本件条例が原告の行為そのみを狙い撃ちにしたとは言い難い。

おわりに — 判決の射程

本件は土砂条例に関連した指定に対する取消訴訟及び国家賠償請求訴訟であって、当該指定の適法性が判断された点に特色がある。他方で、2021年7月に発生した静岡県熱海市における大規模土石流事件により、危険な盛土に対する全国一律、かつ、土地の用途に関わらない隙間のない規制枠組みを整備すべきとして、2022年5月に宅地造成法を改正し、宅地造成及び特定盛土等規制法（盛土規制法）が成立し、翌2023年5月に施行された。同法に基づき、盛土等により人家等に被害を及ぼしうる区域を規制区域（特定盛土等規制区域）として指定することがで

(21) 評釈として、千葉実「判批」『Watch』18号（2015年）301頁参照。

(22) 評釈として、黒坂則子「判批」『判例地方自治』404号（2016年）60頁、中山代志子「判批」『自治研究』92巻7号（2016年）141頁以下参照。

(23) その他、土砂条例に関するものとして、水戸地判令和4年12月22日LEX/DB25594448（守谷市土砂条例上、許可を要する土地面積に満たない事業であったため、当該条例に基づく工事停止命令等を取り消す）、東京高判平成20年10月16日『判例時報』2051号34頁（混合再生改良砂は千葉県の土砂条例にいう「土砂等」に該当しないとして特定事業不許可処分を是認）等がある。

(24) 高松高判平成18年1月30日『判例時報』1937号74頁（阿南市水道水源保護条例事件）もこれに従った形で事案を処理している。

き、農地・森林の造成や土石の一時的な堆積も含めて、規制区域内で行う盛土等は許可の対象とされる⁽²⁵⁾。

大阪府は、盛土規制法に基づき、2024年4月に、一部を特定盛土等規制区域に指定し、残りの府全域を宅地造成等工事規制区域に指定し、本件条例を廃止することとした⁽²⁶⁾。そのため本件は、法律と条例の関係に関する事例を重ねたものと位置付けられ

る。

なお、規制区域に指定された場合は、区域内の土砂埋立て等は許可を要することから、指定の後、許可申請を行い、当該申請に対する処分を捉えて訴訟提起をすることとなるため、区域指定の処分性は消極的に解されることとなろう。

(かとう りょう 神奈川大学法学部教授)

キーワード：盛土条例／法律と条例／取消訴訟／処分性

(25) 盛土規制法については、地方自治研究機構『建設発生土をめぐる自治体の対応と今後の課題に関する調査研究（令和6年3月）』（2024年）https://www.rilg.or.jp/htdocs/uploads/protect/R5_chousa/R5_11.pdf、「特集／盛土規制法と自治体の対応」『自治体法務研究』2025夏6頁以下、地方自治研究機構・前掲註(1)、佐々木晶二『逐条解説宅地造成及び特定盛土等規制法』（ぎょうせい 2025年）2－21頁等参照。

(26) 大阪府HP「大阪府土砂埋立て等の規制に関する条例」<https://www.pref.osaka.lg.jp/o120040/midori/dosyajourei/index.html>