

**環境保全協定の一部条項について法的拘束力が認められた事例**

【文献種別】 判決／大阪高等裁判所  
【裁判年月日】 平成 29 年 7 月 12 日  
【事件番号】 平成 28 年（ネ）第 2542 号  
【事件名】 地位確認等請求控訴事件  
【裁判結果】 一部認容  
【参照法令】 摂津市環境の保全及び創造に関する条例  
【掲載誌】 裁判所ウェブサイト

LEX/DB 文献番号 25448813

**事実の概要****1 事実の概要**

摂津市（X）は昭和 52 年に摂津市生活環境条例（昭和 52 年条例 9 号）を制定した（以下条例という。）が、条例 7 条によれば、市長は良好な環境を保全するために必要があると認めるときは、事業者と、良好な環境の確保及び公害の防止に関する協定（環境保全協定）を締結するものとされ、条例 12 条は、事業者は市長からの要請に基づき環境保全協定を締結するものとしている。X と国鉄新幹線総局は、昭和 52 年 9 月に、X の区域と隣接の茨木市域にまたがって存在している新幹線車両基地（以下本件基地という。）に関して環境保全協定（以下 52 年協定という。）を締結したが、「地盤沈下の防止」との見出しを付された同協定 8 条は、「事業者は、地下水の保全及び地域環境の変化を防止するため原則として地下水の汲み上げを行わないものとし、現に地下水の汲み上げを行っている場合は、工業用水等に切り換えるため、地下水汲み上げ抑制計画を策定し、その達成に努めるものとする。」と定めていた。昭和 62 年の国鉄分割民営化後に東海道新幹線に関する権利義務を承継した東海旅客鉄道株式会社（Y）は、昭和 63 年に X と従前と同内容の環境保全協定を締結し、平成 11 年 4 月に本件環境保全協定（以下本件協定という。）を締結した。この協定も基本的に 52 年協定と同一内容であったが、協定締結時点で既に被告は地下水の汲み上げを行っていなかったため、本件協定 8 条は「事業者は、地下水の保全及び地域環境の変化を防止するために、地下水の汲み上げを行わないものとする。」とされた。X は平成 11 年 6 月に条例を廃止し、新たに摂津市

環境の保全及び創造に関する条例（平成 11 年条例 14 号。以下 11 年条例という。）を制定した。それによれば、地下水の汲み上げは原則として禁止されるが、規則で定める用途に供するため地下水を採取する場合であって、当該地下水に換えて他の水源を確保することが著しく困難であると認めるときは、市長は地盤沈下を防止するための必要な条件を付して地下水の採取を許可することができる（55 条）。

Y が平成 26 年に、本件基地の茨木市側に 2 本の井戸（以下本件井戸という。）を設置し地下水の汲み上げを開始したため、X は、本件協定が本件基地の敷地のうち茨木市域側にも適用されることの確認と、地下水汲み上げの差止めを求めて出訴した。

本件の争点のうち以下で取り上げるのは、①本件協定の法的拘束力及び協定違反があった場合の効果、②本件協定の適用範囲、③本件条例 8 条の解釈である。

**2 第一審判決**

第一審判決（大阪地判平 28・9・2 公刊物未登載、LEX/DB25544140）は、次のように判示した。①本件協定は条例に基づきそれを補完するために締結されたものであるが、本件協定は違反者に対しては改善措置の指示（16 条 2 項）、操業停止要請（同条 3 項）を定め、条例は条例上の義務違反者に対して改善勧告と勧告不服従の公表を定めている。すると、協定 8 条違反の効果として本件協定に明示的に予定された手段を超えて、直接的に義務の履行を強制することが協定当事者の意思であったとはいえない。②本件協定は条例による規制を補完する趣旨で締結されているので、市域外にも適用されることを合意したなど特別の事情がない限り、市域外には適用されない。本件協定は適用

対象を「事業場」とのみ定め、本件基地を具体的に指定しているわけではないなど、本件協定を市域外にまで及ぼすような特別な事情があるとは認められない。③52年協定は8条違反に対して改善の指示と操業停止要請及びそれに対応する国鉄の尊重責務を定めているのみであり、それを超えて義務履行を直接に強制する趣旨の当事者があったとはいえないので、52年協定において地下水汲上げが一律かつ全面的に禁止されていたとはいえない。第一審は、以上のように述べて原告の請求を全て退けた。Xは控訴。

本判決は、本件協定が本件基地の茨木市側にも適用されることを確認したほか、Xの請求を退けた。

## 判決の要旨

### 1 協定の法的拘束力の有無

「昭和52年協定は、昭和52年条例第7条第1項の授權規定に基づき、同条例に基づく規制を補完する趣旨で締結されたものであることや、控訴人と国鉄との間の交渉経過を経て国鉄が地下水の汲上げを止めたことをも踏まえて締結されたものであること」に加え、52年協定が定める事業者の行為規制には曖昧なもの（公害対策の実施や大気汚染の防止など）もあるが、「明確な条項であるもの（例えば、事前協議 [第2条]、地盤沈下の防止 [第8条]、緊急時の対策 [第12条]、報告及び調査 [第14条]、被害の補償及び違反時の措置 [第16条第3項]）も含まれていることからすれば、全体としては、控訴人市域の大気汚染、水質の汚濁、騒音、振動、悪臭等の現状及び将来の動向を考慮して住民の健康を保護し、良好な環境の保全を図るという目的（前文）を達成するために国鉄がなすべき義務及び違反した場合の措置等を定め、控訴人及び国鉄が相互にこれを遵守すること、すなわち、法的に拘束力のある合意をする趣旨であったと認めることができる。」52年協定には事業者の義務が曖昧な書きぶりで定められている条項も含まれているので、「これらの規定に違反した場合に控訴人の採り得る措置を包括的、網羅的に定めようとするれば、本件協定第16条第2項及び第3項のように、控訴人の事業者に対する『指示』や『要請』といった強制を伴わない緩やかな措置を定めざるを得ないと考えら

れる。したがって、本件協定に緩やかな措置が定められていることから直ちに、事業者の負う義務が明確に定められている条項（第8条など）に違反した場合についても、控訴人の採り得る措置が本件協定第16条第2項及び第3項に定める指示ないし要請といった緩やかな措置に限られ、義務の強制履行を求めることは予定されていないと解することはできないものと認めるのが相当である。」

### 2 協定の区域外活動への適用

「本件協定は、昭和52年条例第7条第1項の授權規定に基づいて締結されたものではあるが、控訴人の有する行政上の権限に基づいて締結されたものではなく、あくまで被控訴人が任意で締結に応じたものであるから、その適用範囲について、控訴人の定める条例と適用範囲が同じであると解すべき必然性があると認めることはできない。」本件基地の大半がX側にあること、基地内の境界線は明示されておらず、Yも両者を区別せず本件基地全体をフェンスで囲っていること、52年協定締結時に、茨木市域部分への協定の適用の有無について協議した形跡が窺われないことなどの事情から、「控訴人及び国鉄は、昭和52年協定の適用範囲について『事業場』である本件基地全体に及ぶものと理解した上で、昭和52年協定に従った義務を履行していたものと考えられ」る。

### 3 協定8条の解釈

昭和52年協定8条は、「地下水の保全及び地域環境の変化を防止するため」に地下水の汲上げを「原則として」禁止する内容であること、Xの水道事業の水源はその3割が市域内で汲み上げられた地下水であること（水道水源用の汲上げ量は100,668m<sup>3</sup>/日、被控訴人が予定している汲上げ量は750m<sup>3</sup>/日）、11年条例が、市域内での地下水採取を禁止した上で、一定の場合に地盤沈下を防止するために必要な条件を付して地下水採取を許可し得るとしていることから、「地下水の汲上げの禁止を定めた本件協定第8条は、被控訴人の『事業場』である本件基地における地下水の汲上げを一律に禁止した規定であると解することはできず、同条が定めるとおり『地下水の保全及び地域環境の変化を防止するため』に、地下水の保全及び地域環境を損ねる具体的な危険性があると認められる場合に限り、地下水の汲上げを禁止した規定であると解するのが相当である。」「被控訴人が

本件計画の実行、すなわち、茨木市域部分において本件井戸から地下水を汲み上げることにより、地盤沈下が発生するなどの地下水の保全及び地域環境を損ねる具体的な危険性があるとは認められないから、被控訴人による本件計画の実行が本件協定第8条に違反するものと認めることはできない。」

## 判例の解説

### 一 本判決の意義

#### 1 協定の許容性

本判決は、市と事業者との合意により事業者を拘束する協定の締結が可能であることを前提としている。本判決では言及されていないが、地方公共団体が法律ないし条例の根拠なしに事業者と公害防止協定を締結し、事業者を法的に拘束し得ることを前提にしたと解される<sup>1)</sup> 最判平 21・7・10 (判時 2058 号 53 頁) と同様の立場に立っていると解される。ただし、平成 21 年最判と本件とは事案に違いもみられる。前者では、公害防止協定を締結した市は廃掃法上の規制権限を有しておらず、法律が条例による追加的規制を予定していなかったため、市はいわば私人と同様の立場に立って協定を締結した<sup>2)</sup>。それに対して本件では、本件基地での地下水汲上げを規制する法律は存在しなかったため条例による規制が可能であり、実際に 11 年条例は地下水汲上げについて許可制を導入した。本件協定は 11 年条例施行以前に締結されているためこの影響は受けない。しかしそれ以後に本件協定と同内容の協定が締結される場合、それは条例上の規制の等価物となるため、協定上の義務の履行を求める民事訴訟は最判平 14・7・9<sup>3)</sup> に従い「法規の適用の適正ないし一般公益の保護を目的とする」訴訟として法律上の争訟性を否定される可能性も否定できない<sup>4)</sup>。

本判決は、本件協定が 52 年条例 7 条 1 項の授權に基づいて締結された、条例上の規制を補完する協定であること (以下条例補完性ということがある) に言及しているが、以下で述べるように、協定締結に条例の授權が必要であるとの立場を取っているのではない。むしろ、授權規定の解釈ではなく、協定当事者の意思の解釈から結論を導いている。

#### 2 争点に対する判断の概要

##### (1) 協定の法的拘束力

第一審は、52 年条例が改善勧告と公表を予定し、本件協定が改善指示と操業停止要請のみを履行確保手段として予定していることから、協定で予定された手段を超える義務履行確保を行うことは当事者意思ではなかった、と結論づける。いわば紳士協定と解する立場である。

本判決は、工業用水法の地下水汲上げ規制が工業にしか適用されず、大阪府公害防止条例上の地下水汲上げ規制は摂津市・茨木市には適用されない中、X が条例を制定し、本件協定はその条例上の規制を補完するものであったこと、X と国鉄との交渉の結果、国鉄は本件基地での地下水汲上げを取りやめ、それを踏まえて 52 年協定が締結されたこと、協定のうち少なくとも 8 条は明確であることの 3 点を挙げ、協定 8 条について法的拘束力ある合意をする意思 (契約締結意思) を肯定した。

##### (2) 協定の適用範囲

第一審は、本件協定の条例補完性を前提として、X の条例はその区域のみに適用されることから、協定を X 市域のみに適用する当事者意思を導く。ただし、市域外にまで協定の効力を及ぼす意思が明示されていれば別であるとされる。さらに協定の適用対象が単に「事業場」とされていることについて、協定が市域外にまで適用されるとすると、市域外に多くの事業場を有している Y にとって協定の適用範囲が不明確になることも挙げられている。

本判決によれば、本件協定は条例補完的であるとはいえ、当事者間の合意に基づくものであるから、適用範囲も当事者の意思解釈により定まる。本判決は、Y との協定の対象は本件基地であり、そのうち茨木市域側を除外する意思があったとはいえないこと、むしろ Y も従来、本件基地全体に協定が及ぶことを前提にしていたと見得ることなどを指摘して、本件基地のうち茨木市域部分にまで協定の効力が及ぶことを認めた。

第一審が、本件協定の条例補完性を重視しているのに対して、本判決は当事者意思の探求のみから結論を導こうとしている点に違いがあるように思われるが、この点は二で検討する。

##### (3) 協定 8 条の解釈

第一審が 52 年協定 8 条は地下水汲上げを全面的に禁止しているわけではないと結論づけたの

は、協定の法的拘束力を否定したためである。つまり、そもそも法的拘束力のない協定であるから、8条も同様に私法的強制が可能な条項ではないというように、協定の効力論一般から結論を導いている。

それに対して本判決は、本件協定と同趣旨の52年協定8条が、「地下水の保全及び地域環境の変化を防止するため」に「原則として」地下水汲上げを禁止する条項であること、X自身はるかに大量の地下水を汲み上げていること、11年条例は一定の条件を満たせば地下水汲上げを認めていることから、8条は地下水汲上げの絶対的禁止ではないとした。その上で、Yが計画する地下水汲上げにより地盤沈下が発生する具体的な危険性の存在が主張立証されていないとした。つまり、協定8条は地下水汲上げによる地盤沈下の発生予防が目的であるから、地盤沈下のおそれがある場合にのみ規制される、ということである。

## 二 条例7条（環境保全協定締結の授權）の機能

### 1 問題

第一審、控訴審とも、本件協定の条例補完性を強調し、そこから一定の結論を導いているようにも見える。しかし既に述べたように、平成21年最判は、地方公共団体が法律ないし条例の根拠なしに事業者と公害防止協定を締結し得ることを前提としている。したがって判例上、本件協定の締結にも法律・条例の根拠は不要である。だとすると、条例補完性への言及がどのような理論的意味を持っているのかが問われる。

### 2 協定の法的拘束力

第一審は、条例が義務履行確保手段として勧告及び勧告不服従の公表のみを定めていること、そのような条例に基づいて締結された協定においても履行強制に関する定めがないことから、履行強制は行わないことが当事者の意思であるとした。

それに対して控訴審は、協定が52年条例7条1項の授權規定に基づいて、条例上の規制を補完する趣旨で締結されたとしつつ、国鉄との交渉過程を経て協定締結に至っていたこと、協定の一部条項は法的拘束力を認めるに足る明確性を備えていることを指摘して、法的拘束力を認めた。しかし、行政と私人との協定の締結には法律の個別の授權を必要としないのだから、協定当事者に契

約締結意思<sup>5)</sup>があれば、あとは契約内容の一般的有効要件（確定性、実現可能性、違法性、社会的妥当性）<sup>6)</sup>を審査すれば、協定の法的拘束力の有無を判断できたはずである。つまり、条例の授權は法的拘束力ある協定締結の前提ではない。そうすると、条例に基づき、その補完として協定が締結されたことは、当事者の契約締結意思を推認させる事情として挙げられていると考えられる。

### 3 協定の適用範囲

第一審は、協定が条例補完的である以上、原則としてX市域のみに適用される趣旨の合意と解すべきとする。しかし、「明示的な定め」が協定に置かれていれば市域外への適用も可能であるとしているので、条例補完性が市の協定締結権限を地理的に限定すると考えられているわけではない。条例は、この点でも当事者の意思解釈の手がかりであるにとどまる。

控訴審は、条例補完性に関して、52年協定は「行政上の権限に基づいて締結された」のではなく、JRが任意に締結に応じたのだから、条例の適用範囲と「同じであると解すべき必然性」はないとしている。この部分の趣旨ははっきりしない。しかし、次のように理解することができよう。すなわち、条例に基づいて事業者に対して協定締結を強制する制度であれば、それは事業者に対する権力的介入なのだから、協定の適用範囲は、そのような介入を行う公権力主体の管轄権の範囲に限定される。しかし、相手方の任意の同意に基づく真正の契約であれば、協定の適用範囲が条例の適用範囲に限定される、ということには当然にはならない。そうだとすると、協定の適用範囲は、契約一般と同様に、当事者の意思に従うことになる。

### ●—注

- 1) 山本隆司『判例から探求する行政法』（有斐閣、2012年）209頁。
- 2) 仲野武志・地方自治判例百選（第4版）（2013年）77頁、島村健・自研87巻5号（2011年）106頁、117頁。
- 3) 民集56巻6号1134頁。
- 4) 島村・前掲注2）。
- 5) 参照、森田寛二「建築協定論、そして公法上の契約論——その建立的基礎についての素描（二・完）」自研66巻2号（1990年）52頁、53頁以下。
- 6) 上記最高裁平成21年判決判時匿名コメント。