

## 9 日本における公害防止協定の法的性質と効力

淡 路 剛 久

- I 序
- II 公害防止協定が用いられる理由
- III 公害防止協定の性質
- IV 公害防止協定の法律効果
  - 1 協定の一方当事者が地方自治体の場合
  - 2 協定の一方当事者が住民（団体）の場合
- V むすび

### I 序

(1) 1952年3月18日、島根県と、製紙会社である山陽パルプ株式会社そして紡績会社である大和紡績株式会社との間で、それぞれ「覚書」と名づけられた二つの協定が結ばれた（両者は、相手方当事者である企業名を除くと、同一の文言）。これが日本で最も古いといわれる公害防止協定であった。内容は、新工場建設に当たって、島根県ならびに某調査会水質汚濁防止委員会委員長の意見に従って廃水処理の諸設備を完備することであり（数項目にわたって誓約事項が定められている）、廃水により実害が生じた場合には、県ならびに利害関係者によって構成される補償委員会の結論に従って補償することであった<sup>(1)</sup>。

---

(1) 金沢良雄監修「公害防止協定事例とその分析」商事法務研究会、1970年）59頁。

しかし、この最初の公害防止協定は、全国的に大きな影響力をもたず（その理由としては、地方における出来事であったことや、未だ公害防止が重要な地方自治体の政策課題となる前の時代であったこと、などが考えられる）、公害防止協定が地方自治体によって全国的に用いられるようになるのは、それから12年を経た後のことであった。

1964年12月、横浜市は、東京電力株式会社（東電と略称）が、電源開発株式会社（電源開発と略称）に対して、その社用地（市が臨海工業地帯の建設のために埋立地として造成し、東電を含む企業に売却した横浜市磯子の土地）の一部を電源開発が火力発電所建設のために譲渡することについて同意を求めてきたのに対して、公害防止に関する具体的な条項による申入れを行い（「磯子火力発電所の公害防止について」）、東電および電源開発がこれに同意して、公害防止のための協定を締結するに至った。同時に、横浜市は、東電に対して、計画中の火力発電所（横浜市根岸）について、市の了解なしに建設に着手しないことを文書で確認させ、1965年8月には、公害防止協定を結んだ（「横浜火力発電所の増設にともなう公害防止について」<sup>(2)</sup>）。これらが可能とされたのは、当時、公害防止の世論が盛り上がり、反公害の住民運動が大きくなってきたことや、電源開発審議会が県知事に意見の照会を求めることが慣例となっていたことなどが、考えられよう。これ以降も、横浜市地域における火力発電所等の工場の増設にあったっては公害防止協定が結ばれるとともに、やがて、公害防止協定という、自治体による公害対策が全国的に波及していった。

公害防止協定は、自治体と企業が当事者となったものだけではなく、公害反対の世論と運動を背景として、地域住民が一方の当事者となる協定も結ばれるようになった。当時、地域住民と企業との間で結ばれた公害防止協定としては、1970年6月に締結された「いわき市小名浜地区公害対策連合委員会」と日本水素工業株式会社との協定が初期のものとして知られている。同協定は、地域住民の強い反対運動の結果として結ばれたものであるが、内容

(2) 佐藤竺・西原道雄編『公害対策Ⅰ』（有斐閣、1969年）335頁以下（鳴海正泰執筆）。注1）文献18頁以下。

としては、公害防止に関する具体的事項を両当事者の協議によって定めることや、被害が発生した場合には企業が補償することなどを定めた簡潔なものとなっている<sup>(3)</sup>。おそらく、その後の協議で具体的な公害対策が決められたのであろう。これにより、企業側の工場建設が可能とされた。

(2) 公害防止協定の形式としては、協定書、覚書、公文書、誓約書、契約書などいろいろであった。最近では、環境保全協定などの形式がよく用いられている。公害問題から環境問題へと自治体の環境政策の課題が拡大し、住民もまた生活環境の保全に重大な関心を持つようになった時代に対応している。

協定の当事者としては（相手方当事者が企業であることは当然であるが）、地方自治体である場合もあるし（それが一般的である）、前述したように住民団体の場合もある。

そこで、次のような問いが寄せられるであろう。

第1は、なぜこのような方式が用いられてきたのか、という問いである。かつて、市町村は公害防止のための十分な権限を有していなかったため、企業側の同意に基礎を置く協定という方式で規制を可能とした、という理由が考えられるであろう。しかし、その後、自治体の権限は強化されるようになっていく。それなのになお、協定方式は広く用いられている。環境白書からまとめられた数では、1997年度から2004年度までの公害防止協定締結事業所数は、毎年900から1000程度の数の協定が結ばれており<sup>(4)</sup>、2005年度には2000件を超えている。なぜ、協定がもちいられるのだろうか。これが第1の問いである。

次に、第2に、公害防止協定は、企業と地方自治体（市町村）との間で結ばれることもあるし、住民との間で結ばれることもあるし、三者が当事者と

(3) 注1) 文献156頁。強い反対運動を続けた住民団体との公害防止協定の締結の結果、相手方企業の工場立地が可能となった例である。

(4) 北村喜宣『自治体環境行政法』（第4版、第一法規、2006年）59頁。それによると、1998年度1028件、1999年度755件、2000年度815件、01年度919件、02年度981件、03年度962件などとなっており、高橋信隆編著『環境法』（信山社、2012年）では、2005年度2394件が示されている。

してあらわれることもある（その場合には、住民は立会人とか証人とかの名目が多い）。そこで、協定の当事者が地方自治体である場合に、協定の性質はなにかが問われることになる。同様の問いは、協定の当事者が住民（団体）である場合にも提起される。

さらに、第3の問いはこうである。ある企業と自治体との間で協定が締結されたが、その後、企業が協定の条項に違反した場合に、自治体は、協定を根拠として行政上の執行か、あるいは司法上の執行を求めることができるか。住民団体との協定についても同様の問いが提起されよう。この後者の場合に、協定を締結した団体のメンバー、あるいはその外のメンバーは協定を援用して協定の条項の履行を求めることができるか、との問いも発せられよう。

以下では、これらのいくつかの問いについて、考察を加えることとした。

## II 公害防止協定が用いられる理由

(1) 公害防止協定が用いられる理由として、次のようなメリットが学説によって指摘されている。たとえば、1970年代にこのような公害対策の手法に注目された原田尚彦教授は、次のように指摘された。すなわち、①法の不備の補完（当時、条例は法規制を上回ることができないという考え方が支配的であった）、②地域社会の実情に応じた個別的に妥当な公害対策を講じることができること（たとえば、工場集積地域では、法規制の一律規制では公害を防止できなかったのに対して、協定の手法によりそれをカバーできること）、③予防技術の開発（協定により、法律の要求よりも高い公害防止技術を求められ、技術開発がすすめられる）、④企業のイメージアップ（地域において新工場を増設するなどのときに住民の同意を得られやすい、あるいは少なくとも反対を受けない）、などである<sup>(5)</sup>。

---

(5) 原田尚彦『公害と行政法』（弘文堂、1972年）153頁以下（その後、『環境法』）。

(2) その後、阿部泰隆教授は、公害防止協定という手法が広まった理由を、法的な視点から次のように説明された。すなわち、①消極的には、地方公共団体、とくに市町村には公害規制権限が十分に与えられていないから、権力的な規制は困難であるが、住民の健康を守る観点から公害を放置できないので、合意による手法を活用する方法がとられるようになった。②積極的には、法令による規制は画一的になりがちであるのに対して、協定は実情に即した定めが可能であるし（地方分権化がすすみ条例制定権が広がっても、この点についての協定の必要はなくなるらない）、住民による監督も可能となる。また、③公害防止協定が結ばれていれば、企業側が協定に違反した場合には、協定違反だけで差止を求めることが可能となる<sup>(6)</sup>。

(3) 現在でも、協定という手法は、公害防止協定、環境保全協定などとして、広く用いられている。大塚直教授は、協定という手法が環境政策として現在も重視されている理由を次のようにまとめられている。すなわち、①地域の諸条件を踏まえて個別の対応が可能、②科学技術の進歩に応じた機敏な対応が可能、③アメニティのような定性的な問題にも対応できる<sup>(7)</sup>、④条例による規制の合法性に疑問がある場合にも対処できる、⑤法律上、権限のない市町村が、協定により、立ち入りや指導の権限をもつことができる、⑥事業者にとっては、住民の反対運動を協定を結ぶことによって避ける利益があり、最近では、積極的な取り組みをすることによってイメージアップにつながる、⑦特別の融資制度の対象となる場合もある<sup>(8)</sup>。

いずれの指摘もあたっているであろう。公害防止協定や環境保全協定は、今日の環境法、環境政策の手法としては、合意的手法として、有効に用いられる存在理由を有している。

(6) 阿部泰隆・淡路剛久『環境法』（第4版、有斐閣、2011年）62頁以下（阿部）。

(7) 高橋・前注4）文献138頁では、アメニティへの対応が可能とされている。

(8) 大塚直『環境法』（第3版、有斐閣、2010年）84頁以下。

### Ⅲ 公害防止協定の性質

(1) 協定の一方当事者が行政（地方自治体）の場合に、協定は、契約であろうか、紳士協定であろうか。この点については、かつては学説上争いがあったが、今日の学説は、協定の条項の内容による、と考えている。協定の内容が、行政の権限、行政に対する企業の義務を規定している場合には、法的拘束力のある契約である。

最高裁の判決としては、最判平成21年7月10日がある（判時2058号53頁）。事案は次のとおりであった。

原告（上告人）は旧A町の地位を合併によって承継したX市、被告（被上诉人）はA町の区域内にあった土地（本件土地）に産業廃棄物の最終物処分場（本件処分場）を設置している産業廃棄物処分業者である。本件は、XがYに対し、旧A町とYとの間で締結された公害防止協定で定められた本件処分場の使用期限が経過したと主張し、同協定に基づく義務の履行として、本件土地を本件処分場として使用することの差止めを求めた事案である。

Yは、本件処分場の設置につき、福岡県知事に届け出をして（設置のときには届け出制であったが、その後の廃棄物処理法の改正により許可が必要となった。しかし、本件処分場については許可を受けたものとみなされた）、使用を開始した。その後、Yは、旧A町と公害防止協定（旧協定）を締結したが、旧協定中には、その使用期限を平成15年12月31日までと定められていた（旧期限）。その後、Yは、施設の規模を拡張する旨の処理施設の変更申請をし、その許可を受けたが、その施設の規模が旧協定の規模を上回るものであったので、改めて公害防止協定が結ばれたが、期限条項については同じ内容の定めであった（現期限）。Yが、協定に定められた期限を経過した後も本件土地に設置した本件処分場を使用しているので、旧A町を合併したX市が、協定に基づき使用の差し止めを求めたものである。

そこで争点になったのは、この期限条項が法的拘束力を有するかどうかであった。原審・福岡高裁平成19年3月22日判決は、次のような理由で請求を棄却

した。「廃棄物処理法は、産業廃棄物等の許可並びに処理施設の設置及び変更の許可の権限や、処理施設に対する監視権限等を知事に委ねている。旧期限条項が法的拘束力を有するとすれば、本件処分場に係る福岡県知事の許可に期限を付するか、その取消しの時期を予定するに等しいこととなるが、そのような事柄は知事の専権事項というべきであり、旧期限条項は、同法の趣旨に沿わない」。

最高裁は、原判決を破棄し、原审に差し戻した。廃棄物処理法は、生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図ることを目的とし、その目的を達成するために廃棄物の処理に関する規制等を定めるものである。同法には規制等に関する諸規定があるが、これらの規定は、処分業者としての適格性や処理施設の要件適合性について規制するもので、「知事の許可が、処分業者に対し、許可が効力を有する限り事業や処理施設の使用を継続すべき義務を課すものではない。」「処分業者が、公害防止協定において、協定の相手方に対し、その事業や処理施設を将来廃止する旨を約束することは、処分業者自身の自由な判断で行えることであり、その結果、許可が効力を有する期間内に事業や処理施設が廃止されることがあったとしても、同法になんら抵触するものではない」。本件期限条項が公序良俗に違反するものであるか否か等につきさらに審理を尽くさせるために、原审に差し戻す。

(2) それでは、この契約は、公法上の契約（行政契約）であろうか、私法上の契約（私法契約）であろうか。

この点については、いくつかの裁判例がある。名古屋地裁判決（名古屋地判昭和53年1月18日判時893号25頁）は、公法上の契約説をとったが、争点は、協定が公権力の行使として取消訴訟の対象となるか（そして、第三者である住民がその取消しを求めることができるか）、ということであった。また、札幌地裁判決（札幌地判昭和55年10月14日判時988号37頁）は、公害防止協定の法的性質については、協定に盛られた個々の条項を仔細に検討して決すべきものであるが、「一般的には、公害を防止して公共の利益を図るという行政目的を達成するため、行政活動の手段として用いられる特殊な法形式である」とした。もっとも、争点は、市が企業と締結した公害防止協定を住民が援用し

て、施設の建設の差し止めを請求できるか、という問題に関するものであった。

最近の学説は、一般に、協定の拘束力は契約に基づくことを前提として、公法上の契約か私法上の契約かの区別を論じることには実益はないと考える傾向にある<sup>(9)</sup>が、行政でしか実行できない協定の事項もあるから、協定の規定によるとして、公法私法混合的な性質の契約説をとる学説<sup>(10)</sup>や、行政契約であることを（おそらく）前提として、その根拠を一方当事者としての行政が私法契約のように自由に締結を決めることができない場合があることに求める学説もある<sup>(11)</sup>。

協定の拘束力を契約に基礎づけるこれらの学説とは別に、協定の効力を規制的手法等と組み合わされた全体としての規制的枠組みに位置づける立場もある<sup>(12)</sup>（この考え方は、前掲の伊達訴訟に関する札幌地裁判決に近いかも知れない）。従来の行政法や民法の法理論によって基礎づけるのではなく、環境法の固有の手法として位置づけ、その独自性を強調しようとする立場と理解できるかも知れないが、仮にそのように理解するとしても、いまのところ、環境法理論としては生成途上であるといえよう。

(3) 企業と住民団体との間で締結された協定は、企業の義務を規定している場合には、私法上の契約であり、義務を規定していない場合には、紳士協定である。

(4) 以上において、協定が有効であるためには、それが自由な意思に基づいて締結されたこと、国の強行法規に違反しないこと、その目的と用いられる手段において合理的であること、企業に課している義務が明確であること、履行可能なこと、比例原則、公平の原則に適うこと、が必要とされよう<sup>(13)</sup>。これらに違反すると、違反の状況によるが、公序良俗に反するものと

(9) 阿部泰隆「公害防止協定と住民の救済方法」判時988号17頁以下など。

(10) 南博方・大久保規子『要説環境法』第4版、2009年、142頁。

(11) 北村・注4）文献、67頁。

(12) 高橋信隆・注4）文献、133頁。

(13) 大塚・前注8）文献、86頁以下。島村健「合意形成手法とその限界」『環境法大系』（商事法務、2012年）、307頁以下は、事案に即して検討した結果、当該協定



して協定が無効とされる場合がある。

## IV 公害防止協定の法律効果

### 1 協定の一方当事者が地方自治体の場合

(1) 協定の規定は、国の法律よりも厳しい場合が普通である。それが協定のメリットである。強行法規に違反しない協定による公害対策の遵守基準は有効である。法律が企業に許可によって義務を課している場合に、その義務を減免することになる協定は効力を有しないが、そうでなければ有効である。

この点につき、法律上、県知事から得た許可に期限が付されていないのに、市が結んだ協定に期限が付されていた場合に、その有効性が争われたケースがあるが、最高裁はその有効性を認めた（前掲最判平成21年7月10日）。

(2) 地方自治体と企業が協定を結び、企業が協定に違反した場合に、自治体あるいは自治体の住民は、協定違反を根拠として協定内容の履行を求めることができるか。

協定が有効である以上、自治体が協定内容の履行を請求できることは当然である。

問題となるのは、住民である。住民は、自治体が締結した協定に基づき、その履行を請求することができるか。この場合に、既存の法理論として考えられるのは、当該自治体住民もまた協定に基づき自治体とともに履行請求権を有するという考え方、債権者代位権によるという考え方、そして「第三者のためにする契約」の法理論によるという考え方であろう。

この点につき、前掲札幌地裁昭和55年判決はいずれの主張も認めなかった。このケースの事案はこうであった。北海道伊達市（A）と北海道電力

---

の締結が、「規制からの逃避」とみなされるような場合には、拘束力を否定すべきである、とされている。

(Y)との間、および伊達漁業協同組合とYとの間で、それぞれ公害防止協定が締結され、温排水の排水量の制限（上限）や一定の温度を超える温排水の排出禁止（温排水条項）等が定められた。伊達市の住民ら（X）が、発電所の建設差止めを請求し、予備的請求として、公害防止協定の温排水条項に基づき、定められた量と温度を超えた温排水を排出しないよう求めた。

札幌地裁は、公害防止協定の法的性質について、「協定に盛り込まれた個々の条項を仔細に検討して決すべきものであるが、一般的には、公害を防止して公共の利益を図るという行政目的を達成するために、行政活動の手段として用いられる特殊な法形式であると解するのが相当である。」として、協定に基づく住民側の建設差止請求を却下した。次いで、伊達市との協定を住民が代位行使するとの主張については、「公害防止協定に基づいて地方公共団体が取得する権利は、当該地方公共団体に専属し、他に譲渡することもできないし、行政主体でない他の法的主体が代わって行使することもできない性質のものである。本件の伊達市と被告との間で締結された公害防止協定も、その内容を通覧するとき、右の例外ではなく、専ら行政領域における法的効果が発生する余地があるにとどまる」として、当事者適格を欠き不適法だとし、請求を却下し、伊達漁協との協定を伊達漁協の組合が代位行使するとの主張についても、Xらが伊達漁協に対していかなる債権を有しているかの主張立証がまず必要であるのにこれをしていない、としてこれも不適法として却下した。他方、第三者のためにする契約の主張については、公害防止協定を第三者のためにする契約と解する余地はないとして、請求棄却とした。

この問題につき、一部の学説は、「第三者のためにする契約」理論については、協定の文言によってはその適用が可能である、と指摘するものがある。たとえば、野澤正充教授は次のように述べられている<sup>(14)</sup>。すなわち、先の札幌地裁判決が「第三者のためにする契約」理論の適用を否定した根拠として指摘しているのは、協定そのものが公益を目的としていることであるが、環境保全という公益を目的とする点では住民と企業との公害防止協定も

(14) 野澤正充「公害防止協定の私法的効力」『環境法学の挑戦』（日本評論社、2002年）、129頁以下（139頁）。

同様であり、私法の適用を認めないのは、行政を権力主体とみる行政観によるものではないか。公法と私法との区別が大きな意味をもたなくなった今日では、より実質的な検討が必要である。そのような観点からは、第三者のためにする契約と解することもあながち不当ではない、と。大塚教授も肯定される余地があるとされている<sup>(15)</sup>。妥当な指摘と考えられる。問題は協定の文言とその解釈であるが、その際には、協定の表面的な文言だけでなく、協定が結ばれた経過（住民との紛争などもあったであろう）における住民の役割やその位置づけなどをも考慮すべきである。

## 2 協定の一方当事者が住民（団体）の場合

(1) この場合には、協定は私法上の契約である。企業側に協定違反があれば、住民側は、協定に定められた履行請求や損害賠償を請求できる。いくつかの裁判例をあげておく。

高知地判昭和56年12月23日（判時1056号233頁）は、私法上の協定の効力として、違約金条項と予定損害金条項に基づく住民側の請求を認容した事例であるが、行政基準との関係や受忍限度との関係について判示している。

事案は、Y経営の養鶏業により悪臭が発生し、付近住民に不快感を与えていたところ、Yは事業の拡張を計画し、住民Xらが行政指導をする旨の陳情を村議会に対し行うなどの紛争が生じていたが、台風でYの養鶏場が水没するなどしたためYは事業再開のために融資が必要となり、当該地区の住民代表と公害防止協定を結べば農林漁業金庫から融資が受けられることから、Xらと本件協定を締結した。本件協定には違約金条項があった。

判決は、こう判示した。本件公害防止協定は有効であり、違約金条項は、公害を防止するために定められた条項の義務をYが負担し、その確実な履行を確保するため規定されたものと解されるので、仮に悪臭が行政法規に定める基準値を超えず、また原告らの受忍限度の範囲内にあったとしても、Yの義務違反の違法性を阻却するものではない。

---

(15) 大塚・注8) 文献87頁。

奈良地五條支判平成10年10月20日（判時1701号128頁）は、産業廃棄物の処分地に関する私法上の協定（権利能力なき社団としての行政区を一方当事者とする）の契約としての性質、ならびに協定に違反する投棄物の撤去請求およびその主体について判示した事例である。協定の主体が本来住民個人にあることなどを判示しており、興味深い裁判例である。

事案は以下のとおりであった。原告X1区は、奈良県A村の行政区であり、同地域に居住する住民によって構成される権利能力なき社団であって、近隣の二つの区と共同して、本件に対処するために産業廃棄物対策協議会を設置してきた。原告X2ほか80名は、いずれも本件処分場の周辺に居住する者、原告区の構成員、原告区近隣の他区の構成員、そして本件処分場の下流にあるダムの農業用水を利用する農家である。被告Y1は、産業廃棄物処理および運搬を業とする会社であり、Y2はその代表取締役である。被告Y2は、同地域で建設業、建物解体業を営み、賃借土地に自家処分として解体廃棄物などを投棄していたが、本件地域の谷中谷と呼ばれる自然の谷をコンクリート堰堤で堰き止め、廃棄物処分場とする計画を立て、地元同意を得る努力を始めたが、地元では当初反対が強かった。しかし、村当局が適正処理を行わせるため調整に乗り出したため、地元では、公害防止協定を締結の上、本件処分場の設置に同意することとなった。甲ら（X1区および近隣の二つの区の代表ならびに当該村の村長）を住民代表とし、Y2を産業廃棄物処分業者とする第一次協定、その後、知事の許可が延長され、第二次協定が結ばれた。しかし、本件処分場で取り扱うことができる産廃の品目は安定五品目とし、埋め立ての高さは隣接村道の高さとするなどとされていたのに対し、安定五品目以外の廃棄物が投棄され、村道よりも高い位置まで廃棄物を積み上げる状態で処分されるなど、知事の許可条件にも、住民との協定にも違反する処分が行われた。そこで、Xらが、協定で約束された高さを超える廃棄物の撤去を求めたものである。なお、協定には、明文で撤去請求権を認めた条項はなかった。

本判決は、Yらは、判決認定の限度で第一次協定に違反し、判決認定の限度で奈良県知事の許可条件に違反した、と認定し、判決が指定する一定高さ

を超える廃棄物の撤去を命じた。その理由は以下のとおりであった。

まず、公害防止協定の意思解釈として、廃棄物撤去請求権を認めた。すなわち、第一次協定には、本件廃棄物そのものを撤去する外に手段がないまでに、右（6）の義務のすべてを被告側が協定によって負ったすべての義務のこと一筆者注に違反した被告 Y2 に、本件廃棄物を撤去する義務があり、調印相手当事者である地域住民代表にその撤去を請求する権利がある旨の協定条項があったと解するのが相当である。

次いで、その請求権の主体について、地域住民代表原告区区长（区長は交代した）は、第一次協定に確認の署名押印をしているところ、「公害防止協定は契約としての性質を有するから、原告区は、奥谷住民原告ら原告区構成員に対する責任において自ら第一次協定に調印した契約当事者として、相手契約当事者である被告 Y2 に対し、契約上の請求権である右（8）〈民法 414 条 1 項・3 項〉の本件廃棄物撤去請求権を行使することができる」、と判示した。

また、地元三地区の住民については、「住民の生活環境の保全に関する権利は、元来同施設所在地付近の住民が個々に有するものである。それ故、地域住民代表として同協定に調印した者は、地域住民個々人の法益のために、同人達に帰属する権利を協定によって設定する立場で、右住民の代表として協定に調印したものであり、相手方当事者として調印した産業廃棄物処分業者も、右住民個々人の権利を設定するものであることを認めて協定に至ったものである」「これらを総合すると、協定調印者である原告区長が奥谷住民原告を含む同区住民から、また同じく同調印者である谷中区代表が谷中住民原告を含む同区住民から、いずれも書面によらないものの、信託を受けて当該住民の権限を付与され、或いは当該住民を代理して、第一次協定書にそれぞれ調印し、同協定を成立させたものと判断する。したがって、同協定によって設定された右（8）の本件廃棄物撤去請求権は、原告住民にも帰属する」、と判示した。

この判決は、明示的に述べているわけではないが、実質的には、環境権論あるいは公共信託論を認めたものと解することもできるようであり、興味深

い。もっとも、訴訟法上の課題（住民が分裂したらどうなるか、住民側敗訴の場合にはどうなるか、など課題はある）は残るであろう。

山口地岩国支判平成13年3月8日（判タ1123号182頁）は、協定違反の場合に協定に基づく損害賠償請求を認容した事例である。

事案はこうであった。訴外Aは1972年頃から養鶏団地内で養鶏業を営んでいた者であり、原告Xはその相続人、被告Yは、1982年から同団地内で特殊肥料製造業を営む者である。Yの工場から排出される悪臭を伴うばい煙のため、X養鶏場の産卵量が減少したため、Xら養鶏業者より苦情を申し立て、市の仲介の下に交渉が行われて、三養鶏業者とYとの間に被害防止協定が締結された（市とも公害防止協定が結ばれた）。協定では、「悪臭物質によってXら養鶏業者に迷惑をかけない」「被告会社の操業により発生する悪臭物質、熱風等についてXらから苦情の申し出があった場合は、被告会社は当該作業を停止する」等の記載があった。しかし、その後、Aの鶏が病気にかかったり産卵量が減ったため、XよりYに対して、再三操業の停止を求めたが、Yはこれを停止しなかった。そこで、XよりYに対して、協定違反の債務不履行として損害賠償を請求した。

判決は、本件協定によって、Yは、悪臭物質を除去する施設を設置すること、悪臭物質がXの養鶏に相当程度の支障を及ぼす程度に達し、かつ原因施設による操業の停止を求められた場合には、これの操業を停止することを約束したことが推認されるとし、本件ではYは、債務不履行の責任を負うとして、損害賠償請求を認容した。

(2) 協定が地域住民団体の代表と企業で結ばれた場合に、代表は、相手方当事者の企業が協定を遵守しないときには、これに対して協定の履行を請求できる。協定上の一方当事者だからである。団体の住民も協定に基づいて履行請求できる、とした裁判例がある（前掲奈良地五條支判平成10年12月20日）。一般論として妥当と考えられるが、事案の性質や協定の文言により、住民個人が協定の主体として直接に権利を有する場合、団体自体が有する場合、団体代表が有する場合のいずれか、あるいはそれらのいくつかを重ねて権利を有する場合があるのではないか、と思われる。

(3) 地域の住民団体が協定を結んだ場合に、近隣の住民は協定を援用できるか。この点については、協定の対象となっている廃棄物処分場の資料閲覧、謄写請求が争われた一連のケースがある（東京都下「日の出町事件」に関する一連の判決）。

事案はこうであった。Xは日の出町の住人であり、Y1は東京都三多摩地域廃棄物広域処分組合（処分組合）である。Y1が設置、運営、管理する同町内の広域処分場について、Y1らと同町第三自治会（処分場が設置される地域の自治会）および第二二自治会（覆土用の残土置場が設けられる地域の自治会）との間で公害防止協定が締結された（それぞれ第三協定、第二二協定と呼ぶ）。同処分場の汚水漏れ事件が発生し、X（第二二自治会住民）が、同協定12条（4）に基づき本件資料（本件処分場のしゃ水工の点検補修記録や地下水検査のデータなど別紙目録に記載されている資料）の閲覧、謄写をさせるよう求めた。同条項はこう規定している。12条（4）「乙は処分場に関する資料の閲覧等について、周辺住民から要求があったときは、甲を通じて資料の閲覧又は提供を行わなければならない。」（甲は債務者日の出町、乙は債務者処分組合、丙は第三自治会又は第二二自治会）。（なお、12条は、乙が、甲の指名する甲の職員、甲又は丙が委嘱する監視員並びに丙の住民（監視員等）が監視等の必要のため処分場内に立ち入る場合の遵守事項を定めた規定である）。同規定の適用について、Y1と第三自治会および第二二自治会との間で細目協定が結ばれたが、第三自治会との関係で同自治会への報告の対象となっていた処分場の地下水の水質検査データが第二二自治会との関係では含まれていなかったため、Xの資料閲覧謄写請求はY1によって認められなかった。

そこで、Xが仮処分を申し立てたところ、これが認容されたのでY1から保全異議の申立てがなされた。

東京地八王子支決平成7年9月4日（判時1555号85頁）は、以下のように判示して、仮処分命令を認可した。まず、本請求が公権力の行使にかかわるかについては、本事案は、廃棄物処理施設に関する資料の閲覧、謄写の問題であって、行政庁の公権力の行使に該当しない、民事保全法に規定する仮処分をすることが許されないとはいえない、とした。

次いで、本件公害防止協定12条（4）についてこう判示する。「右規定はその文言からいって、協定の直接の当事者とはいえない第三者である「周辺住民」のための契約であり、周辺住民が要求すれば、資料の閲覧、提供を行う義務を負うことになる」。第二二自治会構成員であるX（本件処分場から300メートルのところに住んでいる）は「周辺住民」に該当する。「さらに『債務者日の出町を通じて』とは、債務者日の出町が資料の閲覧、提供に関わる行為を現実的に担うことを意味するから、結局、債務者日の出町も、債務者処分組合から提供された資料を『周辺住民』に対し、その要求により閲覧させ、提供する義務を負うことになる」。

この仮処分決定に対して保全抗告の申立てがなされ、次の東京高裁決定は原決定を取り消し、申請を却下した。

東京高決平成9年6月23日（判時1620号82頁）の決定要旨は、次のとおりであった。第三自治会、第二二自治会が締結した協定は、抽象的内容が多いことから、各自治会ごとに具体的な内容の細目協定を締結した。したがって、各協定に定められた各資料閲覧請求権はその自治会所属の住民のために獲得されたものである。第三自治会協定は、第三者のための契約を含むものとはいえない。第二二自治会協定は、処分場そのものの地下水の水質検査結果についての報告が除かれているので、協定の資料の中には含まれない。

こうして、仮処分事件ではXの資料閲覧謄写請求は否定されたが、他方、右の仮処分事件の本案訴訟が提起され、本案訴訟として争われるに至った。すなわち、Y側からは、資料閲覧謄写請求権不存在確認請求事件が提起され、これに対してX側からは、本件協定および細目協定は第三者のためにする契約であり、受益の意思表示をすとして、記録等の閲覧謄写をを求める反訴が提起されたのである。

東京地八王子支判平成8年2月21日（判タ908号149頁）は、本件協定の条項は、第三者のためにする契約と解することができるとし、Xには受益の意思表示があったものと認められるとして、Yの訴えを却下し、Xらの反訴請求を認容した。

判決はこういう。第三協定の第12条（4）では、乙（組合）は、処分場に



関する資料の閲覧等について、周辺住民から要求があったときは、甲（日の出町）を通じて資料の閲覧又は提供を行わなければならない、と定められている。Xらはこれを第三者のためにする契約であり、契約当事者でない「周辺住民」であるXらは、第三者として資料の閲覧を請求できると主張するところ、第三協定の右条項部分は、「周辺住民」を第三者とする、第三者のためにする契約である。Xらは「周辺住民」か。12条本文と同条（4）の規定の仕方から（詳細は省略するが）、Xらは「周辺住民」に含まれる。

これに対して、Y側は控訴した。

東京高判平成9年8月6日（判時1620号84頁）は、処分場地下水資料の一部について、次のように述べて、第二二協定12条（4）の文言の解釈（第三者のためにする契約論によっていない）から、X請求の閲覧謄写請求を認容した（特定された他の資料については存在しないとして、請求棄却）。判旨は次のとおりであった。

第二二協定の12条（4）に第二二自治会区域内に居住する住民が含まれることは争いがない。Xらは、同区内に居住する住民であったから、同条（4）に基づき、資料閲覧謄写請求権を有する（監視員等が処分場に立ち入る場合に限られるものではない）。そこで、12条（4）に基づいて、Y1が閲覧謄写をさせる義務を負う資料の範囲が問題となるが、「第二二協定の第12条（1）は、控訴人組合< Y1 >は監視員等に対して控訴人組合の所有する資料を閲覧等させなければならないと定めているが、その資料の範囲については限定をしておらず、同条（4）も、周辺住民が閲覧謄写を請求することのできる「処分場に関する資料」の範囲について何らの限定を付していない」。したがって、第二二自治会の住民がY1に対して閲覧謄写を請求することができるのは、本件処分場に関するすべての資料である。処分場地下水に関する資料も含まれる。

この判決は最高裁で確定した。

本件の解決につき、一審判決は、第三協定で定められた「周辺住民」が請求権をもつ根拠を第三者のためにする契約の法理を通して認めたが、二審判決は、第二二協定が対象とする「周辺住民」の解釈と協定が対象とする資料

の範囲の解釈によって解決を導いた。Xは第二二自治会の区域内に居住する住民であり、第二二協定12条（4）に規定する「周辺住民」である。したがって、第三者のためにする契約論を援用するまでもない、と考えられたのであろう。一審判決の前提に立てば（第三協定の適用）、第三者のためにする契約論が援用されるが、二審判決の前提に立てば（第二二協定の適用）その必要はない、ということであり、当事者でないものが当該契約で権利を付与された場合に、それを援用できるための法理論としての第三者のためにする契約論が否定されたわけではない。

地方公共団体と企業との公害防止協定でも問題となったことであるが、住民（団体）が締結した公害防止協定を、当該団体に属さない住民が援用できるかについては、協定がその点に関する規定を置いていけば、第三者のためにする契約の法理を援用して、規定に基づく履行請求ができるであろう。しかし、そのような規定がない場合にどう解すべきかは、問題となる。協定によって実質的利益を受ける者については、第三者のためにする契約の第三者として援用を認めてよいように思われるが、その範囲については協定の規定の仕方と地域の条件によって異なり得るし、判決の既判力との関係などなお検討すべき問題がある。

## V むすび

本稿は、公害防止協定に限定して叙述されたが、公害防止協定を含む当事者の合意にもとづく環境保全の手法（合意的手法）は、環境汚染の領域だけでなく、広範な環境問題の領域に広がっている。自然保護、良好な都市環境の保全、自然や歴史的景観の保護、さらに地球温暖化対策の領域においても、合意による協定の手法は、持続可能な社会を維持し、発展させる手法として広く用いられるようになってきているのである。それらについては、本書の別の論考および環境法の諸教科書を参照していただきたい。