

公害防止協定の法的効力とその活用 —— 最高裁平成21年7月10日第二小法廷判決

寺浦 康子 *TERAURA Yasuko*

弁護士／日本CSR普及協会・環境法専門委員会委員

公害防止協定は使い勝手のよい環境政策の一つとして広く利用されてきたが、その法的性質や効力等については、従前より議論のあるところである。この点、最高裁が公害防止協定の法的拘束力を認める判決を示したことにより、今後も公害防止協定の利用は継続されるものと考えられる。事業者としては、公害防止協定の問題点やその前提条件には十分な留意を払いつつ、地域住民との関係円滑化による事業促進やCSRの観点、環境配慮企業というイメージ戦略の観点等からも、公害防止協定を上手に活用していくべきである。

はじめに

公害防止協定は、1952年に鳥根県と山陽パルプ江津工場及び大和紡績益田工場との間で「公害の防止に関する覚書」が締結されたのを皮切りに、1964年の横浜市と電源開発(株)・東京電力(株)との間で締結された協定*1等を経て、現在まで広く利用されている*2。当初は法令の不備を補完するものとみなされていたが、法令の整備が進んだ後もその数々のメリットが積極的に評価され、活用されてきたのである。

しかし、その法的性質、効力等には議論のあるところである。最高裁平成21年7月10日第二小法廷判決(判時2058号53頁、判タ1308号106頁、集民231号273頁)(以下、「本判決」)は、公害防止協定の法的性質について契約説を採用し法的拘束力を認めたと解される初めての最高裁判決であるため、本稿ではこれを紹介するとともに、公害防止協定の残された課題や留意点について考察する。

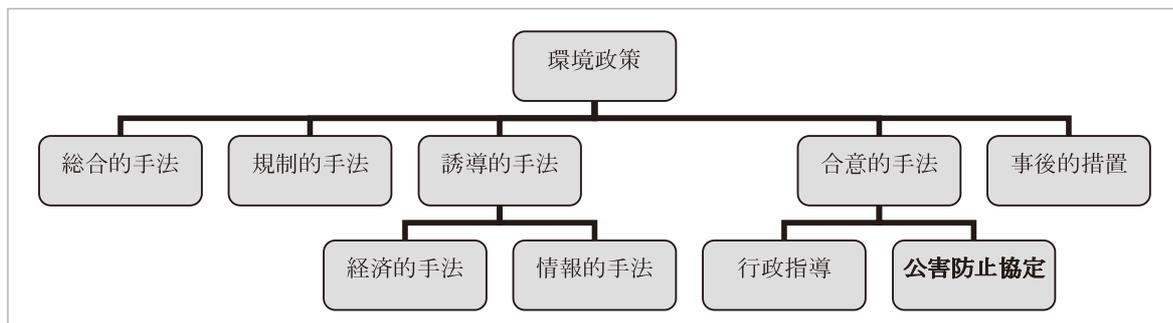
1. 公害防止協定とは

環境政策には、大別して、総合的手法、規制的手法、誘導的手法、合意的手法、事後的措置がある。

そのうちの合意的手法の一手法として用いられるのが、公害防止協定*3である。

公害防止協定は、公害防止を目的として、事業者(企業)*4と行政(又は、事業者と住民*5)との間で締結する協定である。

もちろん、総合的手法(計画、環境影響評価等による手法)や規制的手法(法令の規制による手法)が現在の我が国において主要な役割を果たしていることは疑いのないところであるが、柔軟性・迅速性・コストの点で不十分であったり、また、地球温暖化対策、健全な水循環の確保、生物多様性の保全といった昨今の課題に関しては、個々の行為と結果とが直接つながるというよりも、個々の行為による環境への負荷の集積により将来に亘り広範囲に影響が生じるものが多く、規制的手法に加え非規



制的手法を組み合わせて取り組むことが有用と考えられている。その観点から、誘導的手法や合意的手法も一定の重要な役割を果たしている。とりわけ、前述のとおり、公害防止協定は従前より多用されている。その理由としては、以下のような公害防止協定のメリットが挙げられている*6。

<自治体側のメリット>

- ①地域の諸条件を踏まえた個別対応が可能となる。
- ②化学技術の進歩に応じた機敏な対応をしやすい
- ③アメニティのような定性的な問題についても対処しうる
- ④条例によって厳しい規制を導入することの適法性に疑問の余地がある場合に相手方との合意に基づいて措置をとることが可能となる
- ⑤法律上権限のない市町村が協定により特定の事業場に対して立ち入り検査権限や指導権限を持つことができる

<事業者側のメリット>

- ①住民の反対運動を避けることができる
- ②対行政関係で協力的な企業というイメージを与えることができ、各種規制法規の執行過程においてマークされにくい
- ③積極的取り組みによる企業のイメージアップ(他企業との差別化による一般的宣伝効果)
- ④特別融資制度の対象としてもらえる

2. 公害防止協定に関する論点

2.1 論点①—— 公害防止協定の法的性質・法的拘束力

このようなメリットのある公害防止協定であるが、特に、事業者(企業)と行政との間で締結される公害防止協定に関する法的性質や法的拘束力については議論のあるところであり、大別して以下の説がある*7。

<紳士協定説>

企業の道義的責任を宣言したものにすぎず、法的には効力がないとする見解。

<契約説>

契約としての効力を認める見解。なお、この中にも私法契約説、公法契約説(行政契約説)、特殊契約説がある。

紳士協定説は、法律による行政の原理(行政上の規制は、法律や条例に基づいて一律に実施されるべきとする原理)や地方自

治法14条2項等を根拠として、協定の当事者となる事業者には、条例以外の方法で義務を課し、又は権利を制限することはできないとする。

<地方自治法14条2項>

普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特段の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。

しかし、法律による行政の原理や地方自治法14条2項は、地方公共団体が一方的に特定の住民(事業者)に対してのみ規制を課すことや、住民(事業者を含む)に対して法令以上の規制を課すことを禁じているにすぎず、事業者自身が個別かつ任意に法令が定める規制を超える義務を負うことに合意している場合に、かかる合意に法的拘束力を認めることが法律による行政の原理や同項の趣旨に反するとは考えられない。

学説においても、少なくとも公害防止協定に一般的には契約としての効力を認める契約説が現在では多数説といえる。

もともと、公害防止協定には様々な内容の条項が含まれることがあり、抽象的・一般的な条項もあるが、これらには法的拘束力を認めることはできない。したがって、公害防止協定に一般的には法的拘束力を認める契約説に立ったとしても、各条項について個別具体的に法的拘束力の有無は判断されることになる。

2.2 その他の論点

契約説に立ち、公害防止協定について一般的には法的拘束力を認めたとしても、さらに以下のような問題が指摘されている。

<論点①>

公害防止協定において、法令を超える厳しい規制基準を定めることが許されるか(上乘せ・横出しの可否)

<論点②>

公害防止協定上の義務が履行されなかった場合の実効性確保手段として何が認められるか(民事手続きによる強制執行の可否)

<論点③>

公害防止協定の当事者以外の第三者(例えば、住民)が協定に基づいて事業者に対して請求をすることができるか(第三者の当事者適格)

本判決では、論点①、論点②及び論点③について

一定の立場を前提としているので、以下、本判決の事案をみていく。

3. 本判決の事案の概要

Yは、福岡県知事から廃棄物の処理及び清掃に関する法律(以下、「廃棄物処理法」)に基づく産業廃棄物処分の許可を受けている者である。Yは平成元年1月頃、廃棄物処理法15条1項に従い、産業廃棄物処理施設である本件処分場を設置する旨を福岡県知事に届け出てこれを福岡町内の土地(以下、「本件土地」)に設置し、その使用を開始した。同項は、平成3年法律第95号により、処理施設の設置については知事の許可を要するものとされ、Yは平成3年法律第95号附則5条1項により、本件処分場の設置について福岡県知事の許可を受けたものとみなされた。

平成7年7月当時の福岡県産業廃棄物処理施設の設置に係る紛争の予防及び調整に関する条例(以下、「本件産廃条例」)15条は、「知事は、関係住民又は関係市町村の長が事業計画の実施に関し、設置者との間において、生活環境の保全のために必要な事項を内容とする協定を締結しようとするときは、その内容について必要な助言を行うものとする」と定めていた。

平成7年7月26日、Yは福岡町との間で本件処分場についての公害防止協定(以下、「旧協定」)を締結した。旧協定は、前文において本件処分場の使用期限を「平成15年12月31日まで。ただし、それ以前に……埋立て容量……に達した場合にはその期日までとする」と定め、12条において、Yは上記期限を超えて産業廃棄物の処分を行ってはならない旨を定めていた。

Yは、平成7年9月13日及び平成10年1月9日に本件処分場につき施設の規模を拡張する旨の処理施設の変更許可申請をし、その許可を受けた。当該許可にかかる施設の規模が旧協定に定められていたものを上回るものだったため、その点を変更する目的で、平成10年9月22日、Yは福岡町との間で本件処分場につき改めて公害防止協定(以下、「本件協定」)を締結したが、旧協定に含まれていた使用期限に関する条項その他の条項は維持された(以下、本件協定におけるかかる使用期限に関する定めを「本件期限条項」という)。

しかし、本件期限条項に定められた使用期限である平成15年12月31日を経過した後も、Yは本件処分場を使用し続けた。

そこで、旧福岡町の地位を合併により平成17年1月24日に承継した福岡市が、福岡町とYとの間の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し止めを求めた。

4. 本判決の事案における主な争点

本判決の事案における主な争点は、以下のとおりである。

<争点①>

本件訴えの法律上の争訟性(控訴審における新争点) — 論点③に関連。

<争点②>

本件協定ないし施設使用期限条項の法的拘束力 — 論点①及び論点②に関連。

<争点③>

差し止めの必要性 — 論点③の論点に関連(但し、本件でYは、本件土地の一部は地主に返還するなどして産業廃棄物最終処分場として使用していないとの主張のみを行っている。)

<争点④>

権利濫用の成否

5. 第一審判決(福岡地裁平成18年5月31日判決)の要旨

第一審は、争点②(論点①及び②)につき、本件協定は、福岡町とYが公害防止の観点から交渉を重ねたうえで締結したものであり、Y自身、厳しい条件であることを覚悟の上で締結したものであって、Yが福岡町とそのような合意をすることに法律上の制約はないから、福岡町とYとの間の契約として法的拘束力を有する旨判示し、本件協定が紳士協定であり法的拘束力がないとするYの主張を退けた。

また、民事上の救済が認められることを前提として(論点③、争点③)については、差し止めの必要性を認め、争点④については、権利濫用の抗弁を認めず、Xの請求を認容した。

6. 控訴審判決(原審・福岡高裁平成19年3月22日判決)の要旨

原審は、争点①(論点③)につき、最高裁第三小法廷平成14年7月9日判決に依拠して本件は法律上の争訟にあたらぬとするYの主張に対し、同判決の事例は条例に基づいて発した命令に基づく行政上の義務の履行を求めたものであり、本件とは事案を異にするとし、また、本件協定が行政契約としての性格を有し、行政契約に基づく義務の履行請求も行政上の義務の履行を求めるものにほかならない場合もないとはいえないが、本件協定は民事契約としての性格も有し、同種の協定が

住民と設置者との間で締結された場合と対比してもその差は紙一重であるから、直ちに行政上の義務の履行を求めると解することはできないとして、Yの主張を排斥した。

争点②(論点②及び③)については、廃棄物処理法が、廃棄物処理を業とする者は当該業務を行おうとする区域を管轄する都道府県知事の許可を受けなければならないこととし(廃棄物処理法14条)、産業廃棄物処理施設の設置・変更についても同様に知事の許可を要するものとする(同法15条、15条の2の5)など種々の許可権限等を知事に委ねていること、これらの許可には、生活環境の保全上必要な条件を付することができるとしていること(同法15条の2第4項、15条の2の5)を指摘したうえで、本件産廃条例15条は、あたかもかかる許可条件と同じかこれに準ずる役割を果たすものであるが、本件産廃条例15条の予定している協定は、生活環境の保全のために締結されるものであって、それ以上のものではなく、廃棄物処理法の趣旨からすれば、本件協定における本件期限条項は、知事の「許可の期限を付すか、あるいは、許可の取消時期を予定するに等しいものであるから、そのような、許可そのものの運命を左右しかねないような本質的な部分に関わる条項が同協定に盛り込まれ、そのことによって許可を根本的に変容させるというようなことは、同協定の基本的な性格・目的から逸脱するものであって、本来予定されていないものというべきである」とし、本件期限条項は、本件「産廃条例15条が予定する協定の内容としては相応しくないものであり、同協定の本来的な効力としてはこれを認めることはできない。この種の事柄は、知事の判断事項として知事の専権に委ねられているものというべきである」と判示した。そして、本件協定のうち本件期限条項については法的効力を認めることはできないとし、争点③及び争点④については検討せず、Xの請求を棄却した。

なお、福岡高裁は、「生活環境の保全」の意義につき、「産廃処理施設の使用期限を定めることは、まさに生活環境の保全に関わるものである」という反論が予想される。確かに、本件処分場の使用が終了するならば、生活環境を脅かす根源が消滅することになるのであるから、この上なく生活環境の保全に資することにはなるが、廃棄物処理法及び産廃条例において『生活環境の保全』というときには、産廃処理施設が使用されることを大前提としたうえで、『生活環境の保全』という要請との折り合いの付け方のいかにを模索すべきことが予定されているのであって、産廃処理施設の使用を打ち切ることによる生活環境の保全というようなことは想定外のことであるものといわなければならない」と判示している。

7. 本判決(上告審)の要旨

本判決において、最高裁は、争点①(論点③)については特段の判断を示していないが、法律上の争訟性が認められることを前提としている。

争点②(論点①及び②)については、廃棄物処理法が、産業廃棄物処分業や処理施設設置等に知事の許可を必要としているのは、「これらの規定は、知事が、処分業者としての適格性や処理施設の要件適合性を判断し、産業廃棄物の処分事業が廃棄物処理法の目的に沿うものとなるように適切に規制できるようにするためであり、上記の知事の許可が、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ことは明らかである。そして、同法には、処分業者にそのような義務を課す条文は存せず、かえって、処分業者による事業の全部又は一部の廃止、処理施設の廃止については、知事に対する届出で足りる旨規定されているのであるから(14条の3において準用する7条の2第3項、15条の2第3項において準用する9条3項)、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、同法に何ら抵触するものではない」とし、したがって、本件期限条項が廃棄物処理法の趣旨に反するということはできないとした。

そして、本件期限条項が知事の許可の本質的な部分にかかわるものではないことは明らかであるから、本件期限条項は、本件条例15条が予定する協定の基本的な性格及び目的から逸脱するものでもなく、よって、本件期限条項の法的効力を否定することはできない旨判示して原審を破棄し、本件期限条項が公序良俗に違反するものであるか否か(争点④)等につきさらに審理を尽くさせるため、本件を原審に差し戻した。

なお、差戻控訴審は、福岡市の請求を認容し、Xの上告受理申立てが却下されたため確定している。

8. 本判決の意義及び残された課題

本判決は、公害防止協定一般又は本件協定の法的性質(論点①)について明示的には言及していないが、本件期限条項の法的拘束力を認める前提として、当然に契約説に立ち一般的な法的拘束力を認めているものと考えられる。そのうえで、本件期限条項の法的拘束力について個別の判断を行い、これが廃棄物処理法の趣旨に反するものではなく、また、本件条例の予定する条例の基本的な性格及び目的から逸脱するものでもない」と判示し、論点②につき、公害防止協定において法令を

超える厳しい規制基準を定めることも、法令の趣旨に反しなければ、原則として有効であることを明らかにした。また、上記判断は、本件協定に基づき民事上の救済が認められることを前提としている。したがって、本判決により、公害防止協定の実効性がある程度明確になったものといえよう。

なお、控訴審である福岡高裁は契約説のうち行政契約説に立っているが、最高裁はこの点については特に判断を示していない。また、福岡高裁と最高裁では、廃棄物処理法が各種許可を知事の権限にかからしめている趣旨に対する理解が異なっており、これが論点②に関して結論を異にする結果を招いたものといえる。福岡高裁は、一般的には産廃処理施設の設置・変更の許可に期限が付されることはなく、特に、最終処分場の場合には埋立容量の面から規制されることになる旨述べ、埋立容量による規制に加えて期限による規制を課すことに否定的な立場を取ったが、最高裁は、事業者による合意を重視し、廃棄物処理法の趣旨を丁寧に検討したうえで、法の趣旨に反しない場合には、当事者の合意により、法令より厳しい基準を設けることも許されることを示した。

残された課題は、論点④、すなわち、第三者の当事者適格の問題である。この点については、①第三者たる住民が、契約当事者である地方自治体に代位(民法423条参照)して訴え提起ができるか、②協定に、住民を受益者とする第三者のためにする契約(民法537条)としての効力が認められるか、という問題提起がなされている。この点、伊達火力発電所訴訟判決(札幌地裁昭和55年10月14日判決(判時988号37頁))は、①②のいずれも否定している。①については、住民の地方自治体に対する債権が何かという点がクリアではなく、認めるのは困難と解される。②については、協定に、住民に対する事業者の具体的な義務が明確に定められている場合には、第三者のためにする契約としての効力を否定すべき理由はないように思われる*8,9。

9. 公害防止協定の活用及び留意点

今日の環境政策は、規制的手法の補完手法としては経済的手法や情報的手法へ大きくシフトしているが、その実効性が必ずしも担保されない場合もある。この点、前述のとおり、本判決により、公害防止協定に一般的には法的拘束力が認められること、もっとも協定の各条項について個別に判断がなされること、さらに、法令を超える厳しい規制基準を定める公害防止協定の条項も、法令の趣旨に反しない限りにおいては原則として有効であることがある程度明確となった。このように、公害防止協定の実効性が担保され、地方自治体やその住民も公害防止協定に安心して依拠することができるのであ

るから、企業としても、公害防止協定が適当な場面ではこれを上手に活用し、厳格な法規制や不必要な住民反対運動を防止していくべきである。

他方、地方自治体や住民としては、単に協定を利用して規制を強めればよいということではなく、公平性や総合的な環境負荷等の観点から必要且つ合理的な条件を定めるべきであり、事業者としては、将来の協議で変更や修正ができると安易に考え、目先の利益のみを優先して協定を締結することは、慎むべきである。

今日、公害防止協定に含まれる条項は、多種多様になっており、例えば、以下のようなものが挙げられるが*10、各条項について、法的拘束力の有無を区別しながら、協定に盛り込むかどうか、また盛り込み方を検討すべきである。

- ①本判決の事案のように、法令上の規制基準よりも厳しい期間制限等の規制を課す条項
- ②一定の公害防止施設の設置に関する条件を定める条項
- ③協定の実効性を担保するための立入検査権や環境影響評価を義務付ける条項
- ④協定上の義務違反に対する条項(差止請求、損害賠償、違約金支払義務を定めるもの等)
- ⑤誠意協議条項等の抽象的条項

最も留意すべきなのは、協定の締結が行政による強制に基づくものであってはならないという点である。本判決も、協定の当事者である事業者が、その自由な判断で事業の廃止を決定することができるという事業者自身の処分権に基づく合意があること本件期限条項に法的拘束力を認める理由として挙げている。すなわち、あくまでも、協定の各条項に法的拘束力が発生する前提条件として、①合意の任意性が絶対的に必要である。その他、②協定の目的の合理性、③手段の合理性、④求められる行為の具体性、⑤強行法規への適合性等の要件も充足する必要があることにも留意が必要である*11。

廃棄物処理施設等は、地域にとっては「迷惑施設」であるとしても、社会にとっては必要な施設である。明確かつ正確な事業計画を策定し、地域の理解を得たうえで、有効かつ合理的な公害防止協定を遵守して安定的な事業活動を行っていくことこそが、CSRに資するものといえよう。

*1 先発施設との複合影響による大気汚染を避けるため、県条例では規制の適用除外とされていた電気事業の事業者について、法規制よりも強度の規制を課す協定を締結したもの。「横浜方式」として知られる。

*2 環境白書(平成17年版)によれば平成15年4月～平成16年3月ま

での間に締結された公害防止協定数は989件、同(平成18年版)によれば平成16年4月～平成17年3月までの間に締結された公害防止協定数は1,142件、環境・循環型社会白書(平成19年版)によれば平成17年4月～平成18年3月までの間に締結された公害防止協定数は約1,200件である。平成20年版以降には記載がない。

- *3 環境管理協定と呼ばれるものもある。
- *4 事業主体としての地方自治体と住民との間で締結される協定もある。
- *5 本稿では、主に、事業者と行政との間で締結する協定を対象とする。
- *6 大塚直「環境法 第3版」(有斐閣、2010)85頁。
- *7 企業と住民との間で締結される公害防止協定については、私人間の法的関係であるため、契約説を取り一般的に法的拘束力を認めることに大きな異論はないようである(中山充「公害防止協定と契約責任」『契約責任の現代的諸相(上巻)』(東京布井出版、1996)326頁)。住民と企業の協定で数値超過部分の差止めを認めた梨川製鋼事件名古屋地裁昭和47年10月19日判決(判時673号21頁)、農業組合と付近住民との間で締結された協定に基づき、協定違反を理由に違約金の支払いを認めた高知地裁昭和56年12月13日判決(判時1056号233頁)等の裁判例がある。なお、最高裁昭和42年12月12日判決(判時511号37頁)も、ダム建設に際して電力会社と地域住民団体との間で締結された協定及び電力会社と村との間で締結された契約書中の住民に対する漁業被害と流木被害の補償に関する記載は、特別の事情の存しない限り当事者に対して法的拘束力があると判示している。
- *8 野村好弘「公害防止協定の民事法的側面」判タ248号(1970)2頁以下、野澤正充「公害防止協定の私法的効力」『環境法学の挑戦—淡路剛久教授・阿部泰隆教授還暦記念—』大塚直=北村喜宣(日本評論社、2002)139頁参照。
- *9 自治会と事業者との間の公害防止協定を、第三者(協定当事者である自治会の構成員である周辺住民X)が援用できるかが争われた事案で、東京地裁八王子支部平成8年2月21日判決(判タ908号149頁)は、第三者のためにする契約の法理により、資料閲覧当社請求権を肯定し、その控訴審である東京高裁平成9年8月6日判決(判時1620号84頁)も、基本的にこれを認めている。
- *10 野澤・前掲(注8)129頁参照。
- *11 北村喜宣「自治体環境行政法 第3版」(第一法規、2003)62頁。

公害防止管理者 通信教育

●環境の現場で働く「公害防止管理者」

日本の公害防止対策に大きな役割を果たしている公害防止管理者。法律に定める特定工場では、公害発生施設の種類や規模に応じた資格を取得した者を「公害防止管理者」として選任します。

●資格取得をサポートする「通信教育」

公害防止管理者 通信教育は、資格取得が困難といわれる公害防止管理者の国家試験対策をサポートするための講座です。

●「通信教育」の3つの特長

- ①重要ポイントが一目でわかる勉強しやすい教材
- ②わからないところが質問できるオプション付き
- ③自分のペースにあわせたスケジュールで学習

●受講料

- 大気管理コース・水質管理コース
一般 39,000円/会員*・学生 30,000円
- 科目別コース
一般 6,000～12,000円/会員*・学生 4,000～10,000円(科目によって受講料が異なります。詳しくはウェブをご覧ください)
(※社団法人 産業環境管理協会会員)

●お申込み・お問合せ

受講のお申込みは随時受付中。詳しくは下記までお問合せください。



通信教育の教材見本

公害防止管理者 通信教育係

(社団法人 産業環境管理協会 環境技術・人材育成センター内)
〒101-0044
東京都千代田区鍛冶町2-2-1
三井住友銀行神田駅前ビル
TEL : 03-5209-7703 / FAX : 03-5209-7717
http://www.e-jemai.jp/
E-mail : juken@jemai.or.jp