

主 文

- 1 原判決を次のとおり変更する。
- 2 控訴人と被控訴人との間で締結された原判決別紙1の環境保全協定及び原判決別紙2の覚書が原判決別紙物件目録記載1ないし3の各土地に適用されることを確認する。
- 3 控訴人のその余の請求を棄却する。
- 4 訴訟費用は、第1, 2審を通じてこれを2分し、その1を控訴人の負担とし、その余は被控訴人の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 当事者の求めた裁判

1 控訴の趣旨

- (1) 原判決を取り消す。
- (2) 主文2項と同旨
- (3) 被控訴人は、原判決別紙物件目録記載1ないし3の各土地において地下水の汲上げを行ってはならない。
- (4) 訴訟費用は第1, 2審とも被控訴人の負担とする。

2 控訴の趣旨に対する答弁

- (1) 本件控訴を棄却する。
- (2) 控訴費用は控訴人の負担とする。

第2 事案の概要

1 事案の要旨

本件は、控訴人が、大阪府茨木市内に原判決別紙物件目録記載1ないし3の各土地（以下「茨木市域部分」という。）を、また、同府摂津市内に茨木市域部分の隣接地（以下「控訴人市域部分」という。）を所有して、茨木市域部分及び控訴人市域部分に東海道新幹線a車両基地を設置し、操業している被控訴人に対し、控訴人と被控訴人との間で取り交わした原判決別紙1の環境保全協

定（以下「本件協定」という。）及び本件協定の適用に関する事項を定めた原
判決別紙２の覚書（以下「本件覚書」という。）は茨木市域部分にも適用され
るなどと主張し、本件協定及び本件覚書が茨木市域部分に適用されることの確
認を求めるとともに、本件協定に基づき、被控訴人が茨木市域部分において地
下水の汲上げを行うことの差止めを求めた事案である。

原審は、控訴人の上記確認請求に係る訴えについて、確認の利益を認めた上
で、本件協定の適用範囲は控訴人市域部分に限られ、また、本件協定は、地下
水の汲上げの禁止を定めた本件協定第８条に違反した場合に被控訴人に対して
その義務の履行を強制することは予定していない旨判断して、控訴人の上記請
求をいずれも棄却した。これに対し、控訴人が原判決を不服として控訴した。

２ 前提事実（当事者間に争いのない事実並びに後掲の各証拠〔特に断りにない
限り、枝番のあるものはいずれも枝番を含む。以下同じ。〕及び弁論の全趣旨
により容易に認められる事実）、争点及び争点に関する当事者の主張

これらの点については、以下のとおり原判決を補正し、後記３の控訴人の当
審における補充主張及び後記４の被控訴人の当審における補充主張を各付加す
るほかは、原判決「事実及び理由」第２の２及び第３の１ないし５のとおりで
あるから、これを引用する。

(1) ３頁３行目冒頭から同頁１３行目末尾までを次のとおり改める。

「ア 日本国有鉄道（以下『国鉄』という。）は、昭和３９年１０月、東海
道新幹線の運行を開始し、同年から a 基地の操業を開始した。

昭和６２年４月１日、日本国有鉄道改革法（昭和６１年法律第８７号、
以下『国鉄改革法』という。）の規定に基づき、国鉄が経営していた旅
客鉄道事業を分割して引き継がせるため、被控訴人を含む旅客鉄道株式
会社が設立され（同法６条）、被控訴人は、東海道新幹線を含む東海地
方における旅客鉄道事業を引き継ぐとともにその権利及び義務を承継し
（同法２１条、２２条）、新幹線鉄道保有機構は、同日、新幹線鉄道に

係る鉄道施設の一括保有及び貸付けに関する業務を行うことを目的として、国鉄から a 基地を含む新幹線鉄道に係る鉄道施設を引き継いで設立された（同法 7 条，新幹線鉄道保有機構法 [昭和 6 1 年法律第 8 9 号] 5 条，同法附則 4 条，弁論の全趣旨 [被控訴人の平成 2 9 年 6 月 1 6 日付け上申書 2 頁]）。

平成 3 年 9 月 2 7 日，被控訴人と新幹線鉄道保有機構との間で新幹線鉄道施設譲渡契約が締結され（新幹線鉄道に係る鉄道施設の譲渡等に関する法律 [平成 3 年法律第 4 5 号] 2 条），被控訴人は，同年 1 0 月 1 日，上記契約に基づき，新幹線鉄道保有機構から新幹線鉄道に係る鉄道施設である a 基地に係る土地等の所有権を譲り受けた（弁論の全趣旨 [被控訴人の平成 2 9 年 6 月 1 6 日付け上申書 2 頁]）。

イ a 基地の敷地（約 3 6 万 4 6 4 7. 4 8 平方メートル）は，控訴人市内にある控訴人市域部分（約 3 5 万 2 3 3 2. 4 8 平方メートル）と大阪府茨木市内にある茨木市域部分（原判決別紙物件目録記載 1 ないし 3 の各土地，合計 1 万 2 3 1 5 平方メートル）で構成されており，その大部分（9 6. 6 パーセント [控訴人の平成 2 6 年 1 1 月 1 4 日付け訴状 3 頁] ないし約 9 5 パーセント [被控訴人の平成 2 7 年 1 月 2 1 日付け答弁書 1 0 頁]）は，控訴人市域部分である（甲 1，弁論の全趣旨）。

(2) 3 頁 2 0 行目の「昭和 5 2 年条例第 7 条」の次に「第 1 項」を加える。

(3) 4 頁 1 7 行目冒頭から同頁 1 8 行目末尾までを次のとおり改める。

「ア 昭和 6 2 年 4 月 1 日，国鉄改革法の規定に基づき，国鉄が経営していた事業等が被控訴人を含む承継法人に引き継がれ，国鉄は，承継法人に承継されない資産，債務等を処理するための業務等を行う日本国有鉄道清算事業団に移行した（同法 1 5 条）。」

(4) 5 頁 2 0 行目冒頭から同頁 2 2 行目末尾までを次のとおり改める。

「ア 控訴人は，平成 2 6 年 9 月 2 9 日，大阪地方裁判所に対し，被控訴人

を債務者として、茨木市域部分において井戸の掘削工事をして地下水の汲上げを行うことの差止めを求める仮処分命令の申立てをした（同裁判所平成26年(3)第951号事件。以下、この申立てを『本件仮処分の申立て』といい、係属した事件を『本件仮処分事件』という。）が、同年11月14日、本件仮処分の申立てを取り下げた（乙2，11）。

イ 控訴人は、平成26年11月14日、大阪地方裁判所（原審）に対し、①控訴人と被控訴人の間で締結された本件協定及び本件覚書が茨木市域部分に適用されることの確認を求めるとともに、②被控訴人が茨木市域部分において井戸の掘削工事をして地下水の汲上げを行うことの差止めを求める本件訴えを提起した（記録上明らかな事実）。」

(5) 5頁23行目の「イ」を「ウ」と改める。

(6) 5頁25行目冒頭から同頁26行目末尾までを次のとおり改める。

「 控訴人は、控訴人の平成28年3月18日付け訴えの変更申立書でもって、本件訴えのうち、前記イ②の訴えを被控訴人が茨木市域部分において地下水の汲上げを行うことの差止めを求める訴えに変更した（記録上明らかな事実）。」

(7) 6頁2行目末尾の次に「(争点1)」を加え、同頁24行目の「仮処分命令を申し立てた」を「本件仮処分の申立てをした」と改める。

(8) 7頁4行目末尾の次に「(争点2)」を加える。

(9) 8頁11行目の「第8条を記載した」を「第8条が定められた」と、同頁11，12行目の「挿入された」を「盛り込まれた」と各改める。

(10) 9頁10行目の「受け容れる」を「受け入れる」と改める。

(11) 10頁2行目末尾の次に「(争点3)」を加え、同頁18行目の「原告の住民」を「控訴人市域の住民」と、同頁22行目の「禁止したものだ」を「禁止したもの」と、同頁24行目の「国鉄又は被告」を「国鉄ないし被控訴人」と各改める。

- (12) 12頁1行目の「禁止したものだ」を「禁止したもの」と改め、同頁9行目末尾の次に「(争点4)」を加え、同頁23行目の「挿入される」を「盛り込まれる」と改める。
- (13) 14頁19行目の「原告の職務」を「控訴人の行政機関としての権限」と改める。
- (14) 15頁25行目の「権利濫用」を「権利の濫用」と改め、同行目末尾の次に「(争点5)」を加える。
- (15) 16頁1行目の「前記4」の次に「(被控訴人の主張)」を加え、同頁3行目の「権利濫用」を「権利の濫用」と、同頁8行目の「国鉄又は被告」を「国鉄ないし被控訴人」と各改める。

3 控訴人の当審における補充主張

(1) 本件協定の適用範囲について（争点2）

ア 本件協定と昭和52年条例の関係

(ア) そもそも環境保全協定の締結は、何らの命令強制を伴うものではなく、地方公共団体が地域住民の福祉のために行う非権力的作用であるから、条例の授權を要することなく、環境保全協定を締結することができる。そして、実際に、昭和52年条例の制定後、控訴人は、83社の事業者に対して説明会の案内を送付したが、最終的に環境保全協定を締結した事業者は76社にとどまり、83社の事業者の全てが環境保全協定の締結に応じたのではない。あくまで各事業者が任意に環境保全協定の締結に応じたものである。

したがって、控訴人と被控訴人が、昭和52年条例に基づいて本件協定を締結したからといって、本件協定の適用範囲が条例の適用範囲と同じ控訴人市域部分であると考えていたと解するのは妥当ではない。

(イ) 昭和52年協定の内容は、昭和52年条例制定前に他の事業者との間で締結された協定の内容を引き継いだ一貫性のあるものであり、控訴人

と被控訴人が昭和52年条例に基づいて本件協定を締結したからといって、少なくとも、控訴人は、本件協定の適用範囲が条例の適用範囲と同じ控訴人市域部分であると考えていたわけではない。

- (ウ) 環境保全協定は、もともと地域環境に応じて法律、条例による規制を越えた範囲の規制を目的とするものであるから、法律、条例によって環境保全協定が定める規制の範囲や効果が当然に確定されるわけではなく、本件協定について、昭和52年条例によってその規制の範囲や効果が当然に確定されるわけではない。

本件協定が定める規制の範囲や効果については、昭和52年条例の規制の範囲や効果によって形式的に画すべきではなく、本件協定の目的、文言、内容、制定に至る経緯等を考慮しつつ、当事者の合理的な意思を解釈することによって決定されるべきである。

イ 本件協定の地理的適用範囲が a 基地全体に及ぶこと

- (ア) 控訴人が、「住民の健康」、「良好な環境」、「周辺住民の健康及び生活環境」、「近隣の静謐」、「周辺住民」、「住民の健康及び財産」に影響を及ぼす行為を防止するため、かかる行為を対象に本件協定の締結を要請したことは、その文言から明らかである。そして、事業者も、かかる目的を承知の上で本件協定の締結に応じているのであるから、本件協定の適用範囲を解釈するに当たっても、かかる目的を前提に解釈すべきであり、本件協定が昭和52年条例による授權に基づくものであることを根拠に、直ちに本件協定の適用範囲が控訴人市域部分に限定されるものと解釈することは誤りである。

- (イ) 事業者の事業場が複数の市域に跨がって存在している場合、特に建物が複数の市域に跨がって存在している場合には、汚水、騒音、振動がどの市域部分から発生しているのかを確認することは困難である。また、事業場内の立入りや操業の停止についても、複数の市域のうちのいずれ

か特定の市域のみの立入りや操業の停止の要請を予定しているとみることは不合理である。控訴人は、少なくとも、市民の健康、財産、控訴人市域の良好な環境に影響を及ぼす公害については、他の市域であっても協定の適用対象と考え、立入りも可能と考えているし、協定を締結した事業者についても、事業場が一体として使用されている限り、かかる不合理な内容を定めたものと考えているとは到底思えない。

- (ウ) a 基地は、その敷地内で市境が蛇行している（甲 6 9）上、市境が明示されているわけでもない。また、被控訴人は、控訴人市域部分と茨木市域部分を区別することなく、a 基地全体をフェンスで囲って使用している（甲 6 7）。さらに、a 基地内に敷設された線路や建物についても、控訴人市域部分と茨木市域部分に跨がって存在し（甲 7 0，7 1）、敷地内の市境における人の往来も自由である。被控訴人としても、a 基地内の施設が控訴人市域部分に存在するのか、それとも茨木市域部分に存在するのかを意識することなく使用している。地下水の汲上げに関しても、汲み上げた地下水は茨木市域部分のみで使用するわけではなく、控訴人市域部分の施設でも使用し、使用した汚水は控訴人市域部分内で排水される。

このように、一体として使用されている事業場（a 基地）について、控訴人市域部分と茨木市域部分によって本件協定の適用の有無を区別することは不自然であり、当事者の合理的意思に反することは明らかである。

- (エ) 被控訴人は、控訴人市域以外にも、東京、静岡、名古屋等にも事業場を有しているが、本件協定における「事業場」に東京、静岡、名古屋等にある事業場が含まれると解釈することはあり得ない。控訴人市域にある被控訴人の事業場は a 基地のみであるから、本件協定における「事業場」が a 基地を意味することは明らかである。また、本件協定は、「住

民の健康」、「良好な環境」、「周辺住民の健康及び生活環境」、「住民の健康及び財産」に影響を及ぼす行為を防止する目的で締結されたものであるから、市民の健康や生活環境、財産に影響を及ぼす可能性のない事業場を対象としていないことも明らかである。

このように、市境を跨いで存在する事業場を対象に環境保全協定が締結された場合には、当該協定の目的を達成するために必要な限度で、当該事業場全体が協定の適用範囲に含まれると解することが当事者の合理的意思に適うといえ、そのことによって協定の適用範囲が不明確となることはない。

(オ) もともと控訴人と国鉄は、昭和52年協定の締結に当たり、a基地内の揚水の供給源をどうするのか、いかにして地盤沈下を防ぐかという問題意識を共有して協議をしていたのであるから、控訴人市域部分と茨木市域部分の市境が明示されているわけでもないa基地において、行政区域によってa基地を控訴人市域部分と茨木市域部分に二分し、控訴人市域部分のみを対象として議論を重ね、茨木市域部分については地下水の汲上げに関して何らの意図を有していなかったという解釈は不自然極まりない。そして、地下水の汲上げの禁止を定めた第8条を内容とする昭和52年協定及びこれを承継する本件協定は、控訴人と国鉄との協議がまとまった結果、締結されるに至ったものと評価すべきである。

(カ) 昭和63年協定第2条は、「乙（被控訴人）は、公害関係法令及び府公害防止条例に定める特定施設若しくは届出施設、その他公害の発生のおそれがある施設を設置し、または変更をしようとするときは、事前に甲（控訴人）と協議するものとする。」と定めているところ、被控訴人は、控訴人に対し、平成2年6月6日付け「環境保全協定に基づく（ママ）事前協議書」（甲68）を提出して、a基地内の控訴人市域部分と茨木市域部分に跨がる交番検査庫及び茨木市域部分に存在する車輪旋盤

と地下タンクについて，昭和63年協定第2条に基づく事前協議を求めている。つまり，被控訴人は，a基地の控訴人市域部分と茨木市域部分を区別することなく，茨木市域部分にも昭和63年協定の効力が及ぶことを前提に上記協議書を提出していることが明らかである。

したがって，被控訴人が，昭和52年協定を引き継いだ昭和63年協定，更にこれを引き継いだ本件協定が茨木市域部分にも適用されるという認識を有していなかったというのは誤りである。

- (キ) 本件協定は，その目的や内容，交渉経緯から「事業場」であるa基地全体に効力が及ぶものと解すべきであり，控訴人と国鉄ないし被控訴人との間では，昭和52年協定，昭和63年協定及び本件協定における「事業場」がa基地全体のことを指すと当然に認識されていたからこそ，各協定の締結時に，協定の適用範囲に茨木市域部分も含むことについての交渉がなされた旨の記録が存在せず，本件協定において「a基地」などという方法での特定がされなかったのであり，何ら不自然なことではない。

したがって，本件協定が「事業場」と定めるのみで「a基地」などと特定していないことを理由に，控訴人及び被控訴人がいずれも本件協定の適用範囲を条例の適用範囲と同じであると考えて本件協定を締結したということとはできないし，特段の明示がない以上，被控訴人が本件協定の適用範囲は控訴人市域部分に限られると考えて本件協定を締結したものと考えることは誤りである。

- (ク) 本件協定は，「住民の健康を保護し，良好な環境を図るため」（前文）に事業者の「事業場」における義務を定め，控訴人が「事業場」に対してなし得る行為を定めているのであるから，本件協定の「事業場」の範囲を判断するに当たっても，当事者の合理的な意思解釈として，本件協定の上記目的や内容を考慮すべきであることは当然である。そして，a

基地の茨木市域部分における地下水の汲上げの影響は、a 基地全体及び他の控訴人市域にも及ぶことからすると、控訴人及び被控訴人が、本件協定の地理的適用範囲から茨木市域部分をあえて排除する意思を有していたと考えることは、不自然かつ不合理である。

(2) 本件協定の法的拘束力又は本件協定に違反した場合の効果について（争点4）

ア 地下水の汲上げ禁止の規定が協定に盛り込まれた経緯等について

(7) 昭和52年条例制定前の協定には地下水の汲上げに関する規定がなかったが、控訴人が交渉した結果、控訴人市域で最も地盤沈下の激しい地域に位置し、控訴人市域において地下水を汲み上げている最大の事業者である国鉄が地下水の汲上げを中止したからこそ、地下水の汲上げ禁止を定めた第8条の規定が昭和52年協定に盛り込まれたのである。

したがって、国鉄の権利義務を承継した被控訴人に対する本件協定第8条の規定の効力を判断するに当たっては、同条が本件協定に盛り込まれた経緯を無視することはできない。

また、昭和52年条例には地下水の汲上げに関して何らの定めがない以上、昭和52年協定に地下水の汲上げ禁止を定めた第8条が盛り込まれたことについて、昭和52年条例とは別個に判断がされなければならない。

(i) 地方公共団体が複数の事業者との間で同一の文言を用いた協定を締結するのは、ごく一般的なことであるから、そのことにより協定の効力を否定する根拠となるとは考え難い。そもそも、地方公共団体が一定の行政目的を達成するために複数の事業者との間で協定を締結しようとする場合、地方公共団体側が提案する協定の文言が共通することは当然である。したがって、環境保全協定の内容が一定程度共通することは、協定一般の特性というべきであって、協定の効力を否定する根拠とはならな

い。また、同じ文言であっても、その内容は、地方公共団体と各事業者の個別協議の有無及び内容、地方公共団体の各事業者に対する規制権限等の有無及びこれを背景とした強制の有無等を踏まえて個々に解釈されるべきものであり、その結果、文言の同一性にかかわらず、その内容や効力が異なることも当然にあり得る。そして、昭和52年協定に第8条が盛り込まれた経緯に鑑みれば、同条の効力を判断するに当たり、他の事業者との間で同一の文言で協定が締結されているからといって、国鉄との交渉の結果、昭和52年協定が締結されたこととの間の因果関係が遮断されたり、上記交渉により形成された控訴人及び国鉄の意思内容が変更されるなどということとはあり得ない。

(ウ) 昭和52年協定第8条は、前段において、現に地下水の汲上げを行っていない事業者がこれを行うことを禁止するとともに、後段において、現に地下水の汲上げを行っている事業者に対する経過措置を定めたものである。そして、控訴人と国鉄との交渉経緯を前提にすれば、少なくとも国鉄との関係では、同条前段のみの適用が予定され、法的拘束力のある条項であると解すべきである。また、本件協定第8条では、昭和52年協定第8条の後段部分が削除され、地下水の汲上げを例外なく禁止する条項に変更されているところ、これに対して被控訴人が異議を述べた形跡がないことからして、昭和52年協定第8条後段が適用される予定がなかったことは明らかである。

イ 本件協定に義務の履行を強制する明文規定が存在しないこと等について

(ア) 本件協定第8条は、その文言から明らかなおり、事業者が地下水の汲上げを行わないという不作為義務を負うことを明確に定めている。したがって、本件協定には直接的に義務の履行を強制し得るほどに具体的に定めたとはいえないような条項があるとしても、そのことは、義務の内容が特定された本件協定第8条の法的拘束力を否定する根拠とはなら

ない。そもそも、環境保全協定は、様々な環境問題について一括して締結されるのが通常であるから、それぞれの問題の性質や当事者間の交渉状況に応じて、義務条項とすべき事項と紳士協定にとどめざるを得ない事項とが混在することは、何ら不自然なことではない。

- (イ) 通常の契約において、当事者間の合意内容が法律行為の有効要件（確定性、実現可能性、適法性、公序良俗違反ではないこと等）を満たす限り、当然に法的拘束力が認められ、当該契約の履行を強制できる旨の明文規定が要求されることはない。このことは、環境保全協定においても同様であり、協定の各条項が法的拘束力を有するかどうかは、当該条項が法律行為として有効かどうかという民法の一般原則に関わる問題である。

本件協定第8条は、地下水の汲上げを行ってはならないという被控訴人の義務を明確に定めており（確定性）、被控訴人において実現可能であること（実現可能性）、法令に違反する内容ではないこと（適法性）が明らかである。

したがって、本件協定が公序良俗に違反する等の事情がない限り、本件協定は法律行為として有効であり、履行強制等の明文規定の有無にかかわらず、法的拘束力が認められるべきである。

- (ウ) 本件協定が昭和52年条例に基づいて締結されたものであるとしても、同条例第7条第1項は、環境保全協定を締結する旨を定めるにとどまり、協定の具体的内容については何ら定めていない。このような単なる授權規定に基づいて締結された協定の解釈を条例自体の内容から導くことは無理があるし、同条例に義務の履行を強制する明文規定が存在しないことは、本件協定の法的拘束力を否定する理由にはならない。
- (エ) 本件協定には抽象的な規定ぶりの条項が存在し、これらの条項に対する違反の程度も様々であるから、これらの違反に対応するには「指示」

ないし「要請」といった緩やかな措置を定める必要がある。

これに対し、法的拘束力が認められる規定について、これに対する違反があった場合に、本件協定第16条第2項、第3項に基づいて「指示」や「要請」が可能であるということと義務の履行強制が可能であるということは、何ら矛盾するものではない。

結局のところ、本件協定第16条第2項、第3項は、違反に対して「指示」や「要請」が可能であるということを定めるにとどまり、これらの規定をもって、全ての条項について義務の履行強制を排除する趣旨であることまで読み取ることとはできず、同条第2項、第3項の存在は、本件協定第8条の法的拘束力を否定する理由にはならない。

- (オ) 本件協定の一方当事者は控訴人であるが、受益者は市民であることを考えれば、地下水の汲上げの禁止を明確に定めている本件協定第8条があるにもかかわらず、同条に違反した場合に何ら法的措置を講ずることができない結果を市民が容認することはあり得ず、当然、控訴人の合理的意思に基づくものと評価することはできない。国鉄にしても、昭和52年協定の締結の際、市民の意向を背景とした控訴人との合意に違反しても許されると考えていたことなどあり得ない。

本件協定第8条は、地下水の汲上げを明確に禁止し、これに違反した場合は法的措置を講ずることができることと解することが、当事者の合理的意思に合致するというべきである。

- (3) 権利の濫用又は公序良俗違反について（争点5）

被控訴人は、任意に本件協定の締結に応じたのであり、条例による強制や法律に基づく行政処分ではないから、比例原則ないし公序良俗違反か否かを判断するに当たっても、当事者が任意に応じていることを考慮すべきである。

そして、本件協定第8条は、a基地周辺で大規模な地盤沈下が発生した経緯に鑑み、地盤沈下の再発防止等を目的として地下水の汲上げを禁止したも

のであり、合理性があることは明らかである。

また、a 基地周辺の地下水脈の繋がり等については不明なところが多く、時間的、場所的に限定された被控訴人側の実験結果から、将来的に地盤沈下が発生する可能性がないと断定することは不可能であり、地盤沈下の危険性を否定することはできない。被控訴人は、一定程度の水位の低下が計測された時点で地下水の汲上げを中止すると説明するが、水位低下が計測された時点で汲上げを中止したとしても、地盤沈下の発生を防止できる保証はない。そして、地盤沈下が再発した場合には、a 基地周辺に居住する多数の住民に対し、回復不可能な損害を与えることが予想される。しかも、個別の地下水の汲上げと地盤沈下の発生との間の因果関係を立証することは一般的に困難であるから、周辺住民が被控訴人に対して被害補償を求めることすらできない可能性が高い（被控訴人は、国鉄による地下水の汲上げと従前の地盤沈下との間の因果関係すら否定しているから、本件計画の開始後に地盤沈下が再発したとしても、積極的に被害補償を行うことは到底期待できない。）。

したがって、本件協定第8条による規制は、周辺住民の安全確保のため、必要にしてやむを得ない措置というべきであり、公序良俗に反すると解する余地はない。

4 被控訴人の当審における補充主張

(1) 本件協定の適用範囲について（争点2）

ア 本件協定と昭和52年条例の関係について

- (ア) 昭和52年条例に基づいて締結された本件協定の適用範囲の判断に当たって重要なのは、本件協定が実際に昭和52年条例を補完等する趣旨で同条例に基づいて締結されたこと、本件協定では、公害防止ないし環境保全に関し、主として被控訴人が負う義務が定められた内容になっていること、本件協定における用語の意義は昭和52年条例において使用する用語の例によるとされていること、被控訴人以外にも多数の事業者

との間でいずれも基本的に本件協定と同じ内容、文言（しかも、不動文字で印字されている。）で環境保全協定が締結されていることなどの事実である。そして、これらの事実によれば、控訴人と被控訴人は、昭和52年条例に基づき、同条例に基づく規制を補完等する趣旨のものとして本件協定を締結したものといえ、これを前提にすると、控訴人と被控訴人は、本件協定の適用範囲が原則として条例の適用範囲と同じ控訴人市域であると考えて、本件協定を締結したものと解するのが自然である。

(イ) 国鉄が、円滑な事業運営の観点から、昭和52年協定の締結を受け入れざるを得ない立場にあったことは事実である。また、国鉄が任意に同協定を締結したことをもって、同協定の適用範囲が特段の合意なく控訴人市域部分を越えて茨木市域部分にまで及ぶと解すべきであることの合理的な根拠となるものではない。

(ウ) 被控訴人としては、昭和52年条例制定前に控訴人と他の事業者との間で締結された協定について関知するものではなく、被控訴人と関係のない他の事業者との間の環境保全協定の内容が、昭和52年協定や本件協定の適用範囲の判断に影響を及ぼす合理的な理由はない（なお、控訴人が指摘する昭和52年条例制定前の協定の内容が昭和52年協定の内容とほぼ同一であると評価すべきものではないし、同協定の内容と類似しているともいえない。）。

イ 本件協定の地理的適用範囲が a 基地全体に及ぶことについて

(ア) 控訴人は、本件訴えの提起に先立つ本件仮処分事件において、控訴人及び国鉄のいずれもが、「a 基地の敷地全体が摂津市域に含まれると認識しており、同基地全体に協定が適用されることは当然の前提とされていた」ことを、本件協定が茨木市域部分にも適用されることの最大の根拠として挙げていた（乙11・6，7頁）。ところが、被控訴人が当該主張は客観的事実に反すると指摘すると、控訴人と国鉄との間の地下水

汲上げ中止に係る交渉経緯を上記主張の根拠として挙げるに至った。その後、被控訴人が、昭和52年協定の内容は、控訴人と多数の事業者との間で締結された同年9月20日付け環境保全協定とほとんど同一であることを指摘すると、国鉄及び被控訴人が全く関知しない他の事業者と控訴人との間の昭和52年条例制定前協定との連続性という主張を展開し、本件協定が茨木市域部分にも適用されるとの主張を維持している。

このように、控訴人は、形式的には当事者の合理的な意思解釈により本件協定が茨木市域部分にも適用される旨を一貫して主張しているものの、その根拠自体は極めて不合理に変遷しており、このことは、控訴人が殊更に強調する当事者の合理的な意思解釈なるものが、協定の締結当時の客観的事実を忠実に踏まえたものではなく、後付けの恣意的なものであることを如実に物語っている。

- (イ) 被控訴人がa基地の控訴人市域部分と茨木市域部分を一体として使用しているという事実レベルの問題と、本件協定の適用範囲という法的レベルの問題とを混同して解釈することは適切ではなく、両者を区別して判断しなければならないのは当然である。そもそも、地方公共団体の自治立法である条例の適用範囲は、公の施設の区域外設置（地方自治法244条の3）などの特別の場合を除き、その効力の及ぶ地理的範囲が当該地方公共団体の区域内に限られるとされており、住民等の行為や土地の占有状況等の事実は、その地理的範囲に何らの影響を及ぼさない。
- (ウ) 昭和48年から昭和51年にかけて行われた控訴人と国鉄との間のやり取りが、昭和52年協定の締結に向けた交渉であるなどとはおよそ評価できないことは、同協定締結の翌年に作成された「自治大阪」昭和53年5月号（甲53）から明らかである。
- (エ) 被控訴人が控訴人に提出した平成2年6月6日付け「環境保全協定に基づく（ママ）事前協議書」（甲68）は、同書に記載されている「一

般廃棄物焼却炉新設」，「車両洗淨装置新設」，及び「交番検査庫新設」がいずれも控訴人市域部分にその全部又は大部分が存在することから，当該各設備の新設を含む計画全体に関して協議書を提出したものに過ぎない。したがって，かかる事実をもって，被控訴人が本件協定の適用範囲が控訴人市域部分を越えた茨木市域部分にまで及ぶと認識していたというのは，論理の飛躍がある。

(オ) 仮に，控訴人において，控訴人市域を跨いで事業場を設けている事業者に対し，環境保全協定を事業場の市域外にまで適用させることを望むのであれば，事業者の承諾を取り付けた上で，同協定においてその旨を明示すれば足りる（乙15）。

(2) 本件協定第8条の内容について（争点3）

ア 本件協定第8条は，その表題から地盤沈下の防止を目的とする条項であることは明らかであり，本文においても，「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してはならないと規定している。かかる目的及び本文の定めに加え，控訴人を含む複数の事業者が，現在，控訴人市域において日量約1万2000立方メートル程度の地下水の汲上げを行っている事実をも考慮すれば，同条は，環境に影響を及ぼすような具体的な危険性のない地下水の汲上げは禁止していないと解するのが合理的である。仮に，同条について，一律に地下水の汲上げを禁止する規定と解した場合，規制目的と手段との均衡を著しく欠いた過剰な規制として，行政法の一般原則である比例原則に違背するといわざるを得ない。

イ 本件計画は，工業用水法の規制要件を満たしたものであることはもちろんのこと，実質的にも，①地下150メートルから200メートルの深度において，日量750立方メートル程度の取水を行うことが，環境に影響を及ぼすような地盤沈下を惹起するとは一般的に考え難いこと，②現在，北摂地域で日量約10万立方メートル，摂津市全体においても日量約1万

2000立方メートルの地下水の取水がされている（なお、控訴人市域における地下水取水量のうち、大半の日量約1万立方メートルは、控訴人の水道部門が、a基地からわずか2キロメートルしか離れていないb浄水場で上水道供給のために取水している。）が、a基地周辺を含め北摂地域で地盤沈下は発生していないこと、③むしろ、大阪府下では、地下水位の上昇による問題点が今後の課題として認識されるに至っていること（乙23）、④本件計画に係る2本の井戸（以下「本件井戸」という。）の揚水試験の結果などに照らすと、本件計画によって控訴人市域の環境に影響を及ぼすような地盤沈下が生じる具体的危険性はない。しかも、本件計画においては、本件井戸の完成前に試験・確認等を実施しており、また、完成後のモニタリングの確実な実施によって控訴人市域の環境に影響を及ぼすような地盤沈下が生じる具体的危険性がないことは、より一層明らかである。

(3) 本件協定の法的拘束力又は本件協定に違反した場合の効果について（争点4）

ア 地下水の汲上げ禁止の規定が協定に盛り込まれた経緯等について

(7) 控訴人と国鉄との間で粘り強い交渉がされた結果、昭和52年協定が締結されたのであれば、当該交渉により合意した内容が昭和52年協定の文言に当然に反映されるはずであり、同協定の文言が、そのような交渉を経していない他の事業者との間で締結された協定の文言と同じになることは不自然である。各協定の文言が全く同一であるということは、各協定の当事者間で粘り強い交渉によって合意に漕ぎつけたような事情が存在しないことの現れでもあるし、実際に、控訴人からは、昭和52年協定及び同日付けで締結された他の事業者との間の協定第8条の締結に関し、各事業者との間で個別の協議に基づいて同条の規定内容が形成されたことを窺わせる具体的な事実は何ら示されていない。ましてや、事

業者ごとに、その実情に応じて異なる効果を生じさせるような個別具体的な交渉がなされた事実も全く示されていない。

したがって、同じ文言の協定であっても、その内容は個々に解釈されるべきものであり、その結果、文言の同一性にかかわらず、その内容や効力が異なることも当然にあり得るなどと解することはできない。

- (イ) 昭和52年協定第8条前段は、「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」と規定しているに過ぎず、現に汲上げを行っていない場合に、新たに汲上げを開始し、又は中止していた汲上げを開始することは一切許容していないなどと文言上読み取れるものではない。

また、控訴人と国鉄との粘り強い交渉の成果として、控訴人が国鉄に対し、例外なく一切の地下水の汲上げを禁止したというのであれば、端的に地下水の汲上げを例外なく一律に禁止する定めをすればよかったのである。

したがって、昭和52年協定第8条について、国鉄に限って、例外なく一切の地下水の汲上げを一律に禁止している規定と解することはできない。

- イ 本件協定に義務の履行を強制する明文規定が存在しないこと等について

- (ア) 実質的に考えても、本件協定の他の条項の違反との関係では、直接的な義務の履行の強制は何ら予定されていない中で、本件協定の明示的な定めを越えて、本件協定第8条の規定についてのみ、直接的な義務の履行の強制が予定されていた（これが当事者の意思であった。）というのであれば、少なくとも当事者間において、同条に違反した際の措置について具体的な協議がされていることが前提となるべきところ、本件においてそのようなやり取りがされた形跡は一切見当たらないから、同条について法的拘束力があると解することはできない。

(イ) 本件協定において重要なのは、本件協定に定める義務違反に対する措置として、あえて履行の強制を予定しない第16条のみが定められているという事実である。控訴人において何らかの履行強制をする必要があるのであれば、本件協定において、事業者と協議し、事業者の承諾を得て履行強制を定める条項を規定すべきであり、対象となる定めを限定することなく、第8条を含めて本件協定に違反した場合に控訴人が採り得る措置が明示的に定められている状況下において、同条の義務に違反した際の措置について事業者との間で特段の協議・交渉さえ経ることなく、本件協定における明示の定め（第16条）を越えて、地下水の汲上げをしないとの規定（第8条）に限って義務違反に対する直接的な義務履行の強制を肯定することは、明らかに不当であり、法的拘束力を認める前提たるべき明確性の原則にも明らかに反する。

(4) 権利の濫用又は公序良俗違反について（争点5）

本件協定第8条の本件計画への適用については、同条に基づいて茨木市域部分における地下水の汲上げを法的拘束力をもって規制されることにつき、被控訴人が任意の合意をした事実はない上、同条の規定は司法判断を通じた強制的な義務履行を容認するに足る特定性、明確性に欠け、規制目的達成の手段として著しく均衡を欠いている（比例原則違反）ことなどからすると、同条によって本件計画の実施を禁ずることは、行政権限の過大な行使であり、権利の濫用又は公序良俗に反するというべきである。

第4 当裁判所の判断

1 判断の大要

当裁判所は、原判決とは異なり、控訴人の請求のうち、差止請求は理由がないが、本件協定及び本件覚書が茨木市域部分に適用されることの確認を求める請求は理由があるものと判断する。その理由は、次のとおりである。

2 認定事実

当裁判所が認定した事実は、以下のとおり原判決を補正するほかは、原判決「事実及び理由」第4の1(1)ないし(III)（原判決16頁16行目から45頁8行目まで）のとおりにあるから、これを引用する。

- (1) 17頁8行目の「国鉄新幹線総局」の次に「(以下『新幹線総局』という。)」を、同頁14行目の「汲上げを止めた」の次に「(弁論の全趣旨〔被控訴人の平成27年1月21日付け答弁書13頁])」を各加える。
- (2) 18頁12行目の「第7条」の次に「第1項」を加える。
- (3) 21頁22行目及び22頁11行目の各「国鉄新幹線総局」をいずれも「新幹線総局」と改める。
- (4) 25頁19, 20行目の「所有者である旨の登記手続をした」を「所有権を取得した旨の所有権移転登記を経由した」と改める。
- (5) 25頁23行目冒頭から同頁24行目末尾までを次のとおり改める。

「 控訴人と国鉄との間において、昭和52年協定が茨木市域部分にも適用される旨のやり取りがあったとか、逆に茨木市域部分には適用されない旨のやり取りがあったような形跡は窺えない。」
- (6) 25頁25行目の「国鉄新幹線総局」を「新幹線総局」と、同頁26行目の「甲39」を「甲39の1」と各改める。
- (7) 26頁6行目の「国鉄新幹線総局」を「新幹線総局」と改める。
- (8) 26頁12行目冒頭から同頁13行目末尾までを次のとおり改める。

「ア 昭和62年4月1日、国鉄改革法の規定に基づいて設立された被控訴人は、国鉄が経営していた旅客鉄道事業のうち東海道新幹線を含む東海地方における旅客鉄道事業を引き継ぐとともにその権利及び義務を承継し、同日、a基地を含む新幹線鉄道に係る鉄道施設を国鉄から引き継いだ新幹線鉄道保有機構が設立された（前記前提事実(2)ア)。」
- (9) 26頁21行目の「甲39」を「甲39の1」と改める。
- (10) 27頁9行目冒頭から同頁12行目末尾までを次のとおり改める。

「ウ 平成3年9月27日，被控訴人と新幹線鉄道保有機構との間で新幹線鉄道施設譲渡契約が締結され，被控訴人は，同年10月1日，上記契約に基づき，新幹線鉄道保有機構からa基地に係る土地等の所有権を譲り受けた。そして，被控訴人は，平成8年2月26日，茨木市域部分につき，平成3年10月1日新幹線鉄道に係る鉄道施設の譲渡等に関する法律第2条の譲渡を原因とする所有権移転登記を経由した（前記前提事実(2)ア，甲1）。」

- (11) 27頁15行目冒頭から同頁17行目末尾までを次のとおり改める。

「しかしながら，控訴人と被控訴人との間において，協定の適用範囲や旧協定が定めた義務の内容，義務違反時の効果等について，これを見直す旨のやり取りがあったとか，逆に見直さない旨のやり取りがあったような形跡は窺えない。」

- (12) 31頁11行目の「同法3条1項」の次に「，弁論の全趣旨〔控訴人の平成27年3月9日付け準備書面6，7頁〕」を，同頁17行目の「行っている」の次に「(弁論の全趣旨〔控訴人の平成27年3月9日付け準備書面7頁])」を，同頁18行目の「大阪府公害防止条例」の次に「(昭和46年大阪府条例第1号〔平成6年大阪府条例第6号附則2項による廃止前のもの])」を，同頁22，23行目の「弁論の全趣旨」の次に「〔控訴人の平成27年3月9日付け準備書面7，8頁〕」を各加える。

- (13) 32頁12行目の「本件計画」を「本件計画及び本件井戸のモニタリングシステムの構築」と，同頁14行目の「2本の井戸」及び同行目の「その井戸」をいずれも「本件井戸」と各改め，同頁15行目の「。以下」から同頁16行目の「という。」までを削除する。

- (14) 33頁7行目の「乙36」の次に「，弁論の全趣旨〔被控訴人の平成27年5月21日付け準備書面(3)3，11，12，16，17頁〕」を，同頁11行目の「帯水層」の次に「(砂礫層)」を各加える。

(15) 34頁4行目の「立法メートル」を「立方メートル」と改める。

(16) 34頁23行目冒頭から同頁25行目末尾までを次のとおり改める。

「被控訴人は、本件計画の遂行により地下水を過剰に揚水して地盤沈下が生じるのを防止する観点から、地表面からマイナス29メートルの位置に湧水センサーを設置して地下水位の変動状況をモニタリングし、同センサーの位置まで水位が低下した場合には自動的に揚水を停止するシステムを構築しており、このモニタリングの確実な実施により、万が一環境への影響が検出された場合には、控訴人に対する報告を行って事後の対応について協議を行うとの意向を表明している（乙45、弁論の全趣旨〔被控訴人の平成27年1月21日付け準備書面(1)32頁、平成28年3月18日付け準備書面(6)16ないし18頁、平成29年1月13日付け答弁書38頁〕。）」

(17) 37頁1行目の「過去の」を「過去に」と改め、同頁25行目の「上記揚水量では」の次に「軟弱な」を加える。

(18) 39頁11行目の「指摘し」を「として」と改める。

(19) 39頁26行目冒頭から40頁6行目末尾までを次のとおり改める。

「ウ 控訴人は、平成26年9月29日、大阪地方裁判所に対し、被控訴人を債務者として、本件仮処分の申立てをしたが、同年11月14日、同申立てを取り下げた（前記前提事実(8)ア）。

エ 控訴人は、同日、大阪地方裁判所（原審）に対し、①控訴人と被控訴人の間で締結された本件協定及び本件覚書が茨木市域部分に適用されることの確認を求めるとともに、②控訴人が茨木市域部分において井戸の掘削工事をして地下水の汲上げを行うことの差止めを求める本件訴えを提起した（前記前提事実(8)イ）。」

(20) 40頁19行目冒頭から同頁21行目末尾までを次のとおり改める。

「カ 被控訴人は、平成28年3月までに本件井戸の掘削工事を完了し、控

訴人は、控訴人の同月18日付け訴えの変更申立書でもって、本件訴えのうち、前記エ②の訴えを被控訴人が茨木市域部分において地下水の汲上げを行うことの差止めを求める訴えに変更した（前記前提事実(8)ウ)。」

- (21) 40頁22行目冒頭から同頁23行目末尾までを次のとおり改める。

「(10) 控訴人市域における水源，地下水の汲上げ及び地盤沈下の状況

ア 控訴人の水道事業における水源は、水量全体の約3割が自己水源であるb浄水場で汲み上げている地下水であり、残る約7割が大阪広域水道企業団からの受水である。そして、供給エリアは、JRの北側と市役所周辺及びc川の南側（a基地はこのエリアに含まれる。）が大阪広域水道企業団受水系統で、それ以外の区域が自己水源系統となっている（甲60・5，13ないし15頁）。」

- (22) 41頁1行目の「4か所」の次に「(摂津市d [乙28の1]，同市環境センター内 [乙28の5の1及び2]，同市e [ガランド水路親水施設内，乙28の6] 及び同市f [乙28の10])」を加え，同頁11行目の「国鉄東海道新幹線支社大阪保線所長」を「国鉄新幹線総局大阪保線所（以下『大阪保線所』という。）の所長」と，同頁14行目の「国鉄新幹線総局大阪保線所」及び同頁26行目の「国鉄の大阪保線所」をいずれも「大阪保線所」と各改める。

- (23) 42頁5行目の「国鉄新幹線総局」を「新幹線総局」と改め，同頁22行目の「申し入れた」の次に「(甲29 [1336，1337頁])」を加え，同頁23行目の「国鉄の大阪保線所」を「大阪保線所」と改める。

- (24) 43頁5行目の「国鉄の大阪工事局長ら」を「国鉄大阪工事局長ら」と，同頁6行目の「大阪工事局長」を「同局長」と，同頁14行目の「国鉄新幹線総局」を「新幹線総局」と，同頁24行目の「新幹線当局」を「新幹線総局」と各改める。

(25) 44頁17行目及び同頁25行目の各「国鉄新幹線総局」をいずれも「新幹線総局」と改める。

(26) 45頁8行目の「乙7」の次に「、弁論の全趣旨〔被控訴人の平成27年1月21日付け答弁書13頁〕」を加える。

3 確認の利益について（争点1）

被控訴人は、控訴人の前記第1の1(2)の確認請求に係る訴えは、前記第2の2の補正引用に係る原判決「事実及び理由」第3の1（被控訴人の主張）のとおり、確認の利益を欠く旨主張する。

そこで検討するに、前記2の認定事実(7)及び(9)によれば、被控訴人が本件計画を立てたこと、控訴人が平成26年7月29日に被控訴人に対し、本件計画が本件協定第8条に違反しているとして本件協定を遵守するよう求めたところ、被控訴人が本件計画は本件協定に違反しないと考えているなどと回答したことに端を発して、本件協定の適用範囲や効力を巡って争いとなったこと、控訴人が同年9月29日に本件仮処分の申立てをしたものの、同年11月14日に同申立てを取り下げ、同日、本件訴えを提起したことが認められる。そして、控訴人代理人は、平成27年7月17日付けで、被控訴人代理人に対し、本件井戸の掘削工事及び揚水試験を実施したことについて抗議するとともに、本件井戸から汲み上げた地下水の水質が本件協定第5条及び本件覚書第2条の定める水質基準に適合するかどうかについて本件協定第14条第1項に基づく立入調査を要請したが、被控訴人代理人は、同月28日付けで、控訴人代理人に対し、本件計画の実施は本件協定に違反しないこと、本件計画及び揚水試験には地盤沈下の具体的な危険性はないこと、被控訴人は同揚水試験において汲み上げた地下水をそのまま排出しており、同地下水は本件協定第5条第2項の「事業場から排出する汚水」に該当しないと考えていること、同地下水について上記水質基準及び法令上の水質基準に適合していることを確認しており、立入調査の必要性は認められないことを回答していることが認められ、当審口頭弁論

終結日である平成29年2月15日の時点において、控訴人と被控訴人との間で、本件協定第8条の効力や適用範囲にとどまらず、本件協定及び本件覚書全体の効力や適用範囲を巡って互いに主張が対立している状況が継続していることが認められる。

以上認定の事実関係によれば、控訴人と被控訴人との間には、本件協定及び本件覚書全体の効力や適用範囲を巡って争いがあり、控訴人の前記確認請求に係る訴えは、茨木市域部分における被控訴人の行為についての控訴人と被控訴人との間の法律関係を確認し、上記争いを抜本的に解決するものとして有効かつ適切であって、確認の利益があるというべきである。

したがって、控訴人の前記確認請求に係る訴えは、適法であると認められる。これに反する被控訴人の上記主張は採用することができない。

4 本件協定の法的拘束力又は本件協定に違反した場合の効果について(争点4)

(1) 判断の要旨

当裁判所は、本件協定及び本件覚書は、法的拘束力を有するものとして当事者である控訴人及び被控訴人を拘束し、本件協定が定める義務のうち、内容が明確であるものについて被控訴人が違反したときには、控訴人は、上記義務の強制履行を裁判所に請求することができると解するのが相当であると判断する。その理由は、次のとおりである。

(2) 判断の理由

ア 前記2の認定事実のとおり、工業用水法は、政令で定める指定地域内の井戸により地下水を採取してこれを工業の用に供しようとする者は、井戸ごとにそのストレーナーの位置及び揚水機の吐出口の断面積を定めて通商産業大臣の許可を受けることを要する旨定めており(同法3条1項)、昭和52年協定が締結された昭和52年9月20日当時、控訴人市域全体が上記指定を受けていたものの、国鉄は、同項にいう「工業」に該当する事業を行っていなかったため(認定事実(6)ア)、国鉄がa基地において地下

水を汲み上げることは、同法による規制の対象外であった。また、昭和46年に制定された大阪府公害防止条例は、地下水の採取により地盤が著しく沈下し又は著しく沈下するおそれがある地域内において揚水設備により地下水を採取しようとする者は知事の許可を受けることを要する旨定めていたが、控訴人市域及び茨木市域は、いずれも上記条例による地域の指定を受けていないため（認定事実(6)イ及びエ）、国鉄がa基地において地下水を汲み上げることは、上記条例による規制の対象外であった。控訴人は、このような法令及び条例上の規制の状況を背景に、控訴人市域における健康で安全かつ快適な生活を阻害する一切の公害及び環境の侵害を防止するとともに、後代の控訴人市民に自然と調和のとれた良好な環境を保全するために昭和52年条例を制定した（前文）ものと解される。同条例は、市長の責務として、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環境保全協定を締結すること（第7条第1項）を、事業者の責務として、市長の要請に基づき環境保全協定を締結すること（第12条）を定め、ばい煙の排出に関する規制基準の遵守（第15条）や開発行為の届出（第24条）など、公害の防止及び環境の保全のための規制（第15条ないし第42条）を定めていた（認定事実(2)ウ）。

他方、本件協定及び旧協定（昭和52年協定及び昭和63年協定）は、いずれも「環境保全協定書」という表題で締結されたものであり、その前文や各定めの内容は、基本的に同一であると認められるところ、いずれも控訴人市域の大気の汚染、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ため、控訴人と国鉄ないし被控訴人が、控訴人市域の自然的・社会的条件に応じた総合的な公害防止対策又は環境保全対策を推進することを確認して協定を締結したものであって、事業者による公害対策の実施、大気汚染の防止、水質汚濁の防止、地盤沈下の防止などの公害防止又は環境保全に関しては、

主に国鉄ないし被控訴人が負う義務が定められている。また、用語の意義は、昭和52年条例において使用する用語の例によるとされている（認定事実(3)ウ、(4)イ、(5)イ及びエ）。

ところで、控訴人は、控訴人市域の環境に影響を及ぼす可能性がある設備等を有すると考えた83社の事業者に対して環境保全協定に係る説明会を開く旨の案内を行い、昭和52年条例が昭和52年4月に制定された後、同年6月に2回にわたり、合計54社の事業者に対して環境保全協定に係る説明を行い、昭和52年9月20日付けで国鉄を含む合計76社の事業者との間で「環境保全協定書」と題する表題の文書により環境保全協定を締結している。そして、昭和52年協定を含むこれらの環境保全協定は、いずれも基本的に同じ内容、文言のものであった。また、これらの協定書は、事業者名及び敷地内に緑地として確保する面積の割合のほかは、不動文字で印字されていたものであった。その後、昭和62年4月1日に国鉄改革法の規定に基づいて設立された被控訴人が、東海道新幹線に係る旅客鉄道事業を引き継ぐとともにその権利及び義務を承継したことから、昭和52年協定に代わる昭和63年協定が締結され（同協定第17条）、その後、被控訴人の組織変更に伴って昭和63年協定に代わる本件協定が締結されている（同協定第18条）（認定事実(3)ア及びイ、(4)ア及びイ、(5)イ）。

このように、昭和52年条例で定められた市長、事業者の責務や旧協定及び本件協定の内容等に照らせば、旧協定の内容を引き継いだ本件協定は、控訴人市域における環境の保全等の目的を達成するため、被控訴人が負う義務を定めたものであり、上記目的に関する規制を行い得る普通地方公共団体である控訴人が、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と認めることができる。

イ 他方で、前記2(1)で認定した控訴人と国鉄の交渉経過のとおり、控訴人

は、国鉄が a 基地において地下水を汲み上げていることによって a 基地周辺で地盤沈下が生じているものと考え、国鉄に対して地盤沈下の対策を講ずるよう申入れをするなどの交渉を行い、国鉄は、最終的に、昭和 51 年 9 月、a 基地における揚水の給水源について、地下水から工業用水及び上水道への切替えを完了させ、a 基地における地下水の汲上げを止めた。そして、昭和 52 年協定第 8 条には、昭和 52 年条例には定めのない地下水の汲上げの禁止についての規定であり、控訴人と国鉄が昭和 52 年協定を締結したのが同年 9 月 20 日付けであることからすると、控訴人及び国鉄は、控訴人と国鉄との間の上記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、昭和 52 年協定を締結したものであると認めることができる。

ウ このように、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をそれぞれ認めることができることに加え、前記 2 (3) で認定した昭和 52 年協定が定める事業者の行為規制の内容には、条項自体が曖昧な書きぶりであるもの（例えば、公害対策の実施 [第 3 条]、大気汚染の防止 [第 4 条]、水質汚濁の防止 [第 5 条]、騒音の防止 [第 6 条]、振動の防止 [第 7 条]、悪臭の防止 [第 9 条]、産業廃棄物の適正処理 [第 10 条]) が含まれているものの、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、控訴人市域の大気の汚染、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。

そして、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くものであるとはいえ、前記2の認定事実(3)ア及びイのとおり、控訴人は、控訴人市域内の環境に影響を及ぼす可能性がある設備・施設を有すると考えた83社の事業者に対し、環境保全協定に係る説明会を開く旨の案内を行い、合計54社の事業者に対して上記説明会を行った上、昭和52年9月20日付けで、上記83社の事業者のうち、国鉄のほか、全国農業協同組合連合会近畿圏販売事業部、ダイキン工業株式会社、塩野義製薬株式会社、東罐興業株式会社など合計76社の事業者との間で環境保全協定を締結しており、上記83社の事業者の全てが環境保全協定の締結に応じているものではないことからすると、昭和52年協定は、控訴人が行政上の権限を行使した結果、締結されたものではなく、国鉄が、控訴人との交渉経過をも踏まえて、自らの判断で締結に応じたものと認めることができる（被控訴人も、前記第2の4(1)ア(i)において、国鉄が円満な事業運営の観点から昭和52年協定の締結を受け入れざるを得ない立場にあったことは事実である旨主張しており、国鉄が任意で同協定の締結に応じたことを認めている。）。

エ ところで、前記2の認定事実のとおり、本件協定第16条は、被害の補償及び違反時の措置について定めているところ、同条第2項は、事業者がこの協定に違反したときは、控訴人は期間を定めて施設の改善等必要な措置をとることを指示することができるものと定め、同条3項は、前項の措置によっても、なお違反事実が継続していると控訴人が認めるときは、その違反に係る操業の停止を要請するものとし、事業者はこれを尊重するものとするとしている（認定事実(5)イ及びエ）。

昭和52年協定を含む旧協定と基本的に同一の内容である本件協定には、前記ウで説示したのと同様に、条項自体が曖昧な書きぶりであるものが含まれている一方で、明確な条項であるものも含まれており、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。

オ 以上によれば、昭和52年協定は、控訴人市域の大気の汚染、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たものとして、控訴人及び国鉄を法的に拘束する趣旨で合意されたものと認めるのが相当である。

また、前記2の認定事実のとおり、昭和63年協定は、昭和62年4月1日に国鉄改革法の規定に基づいて設立された被控訴人が、国鉄が経営していた東海道新幹線に係る旅客鉄道事業を引き継ぐとともにその権利及び義務を承継したことに伴い、昭和52年協定に代わるものとして締結されたものであり、昭和63年協定の締結と同時に昭和52年協定はその効力を失うと定めた（第17条）ほかは、前文も含めて昭和52年協定と同一の内容であり（認定事実(4)ア及びイ）、また、本件協定は、被控訴人における担当部署が新幹線鉄道事業本部大阪支社から同関西支社に変更されたことに伴って締結されたものであって、本件協定の前文やそれぞれの定め

は旧協定（昭和52年協定及び昭和63年協定）における前文やそれぞれの定めと基本的に同一である（認定事実(5)イ及びウ）ことからすると、本件協定は、旧協定と同様、控訴人市域の大気の汚染、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を達成するために被控訴人がなすべき義務及び違反した場合の措置等を定めたものとして、控訴人及び被控訴人を法的に拘束する趣旨で合意されたものと認めるのが相当である。そして、本件協定のうち、内容が明確である本件協定第8条に被控訴人が違反したときには、控訴人は、本件協定第16条第2項及び第3項の規定にかかわらず、本件協定第8条の定める義務の強制履行を裁判所に請求することができるものと解するのが相当である。

(3) 被控訴人の主張の検討

ア 被控訴人は、前記第2の2の補正引用に係る原判決「事実及び理由」第3の4（被控訴人の主張）(1)アないしエのとおり主張する。

しかしながら、前記(2)ウで説示したとおり、昭和52年協定自体は、控訴人が行政上の権限を行使した結果締結されたものではなく、国鉄が自らの判断で締結に応じたものと認めることができる。

また、本件協定は、控訴人が昭和52年条例第7条第1項の授權規定に基づき、被控訴人との間で締結されたものではあるが、控訴人が、控訴人市域の大気の汚染、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を達成するため、事業者との間で本件協定のような環境保全協定を締結することは、当事者間の合意として許されると考えられる。そして、環境保全協定の趣旨、目的及び方法等によっては、協定当事者である地方公共団体の区域外にまで協定の効力を及ぼす規定が明示的に設けられることがあり得るところ、協定の効力が区域外にまで及ぶか否かという協定の適用範囲

の問題と、協定の法的拘束力の問題とは、別個の問題であるから、後に説示するとおり、本件協定が茨木市域部分にも適用されることから直ちに、茨木市の施政権を侵害するとか、控訴人の行政機関としての権限の範囲を越えるなどを理由に、本件協定の法的拘束力が否定されることはないものと解するのが相当である。

そして、昭和52年協定が定める事業者の行為規制の内容をみると、条項自体が曖昧な書きぶりであるものが含まれている一方で、明確な条項であるものも含まれており、昭和52年協定を含む旧協定と基本的に同一内容の本件協定についていえば、地下水の汲上げの禁止を定めた第8条の規定は、被控訴人の負う義務の内容として明確であり、十分に特定されているものと認められる。

さらに、行政法の一般原則である比例原則は、基本的には、権力行政の領域における行政権限の行使の限界を画する法理であり、行政が法令上の根拠を踏まえて市民に対して法的拘束力のある行為を行う場面で機能する概念であると解されるところ、前判示のとおり、昭和52年協定は、控訴人が行政上の権限を行使した結果、締結されたものではなく、国鉄が自らの判断で締結に応じたものと認められ、昭和52年協定を含む旧協定に代わって締結された本件協定もまた同様であるから、本件協定の法的拘束力の有無を検討するに当たり、被控訴人主張の比例原則が問題となるものではないというべきである（なお、仮に、比例原則が適用されるとしても、後記6〔本件協定第8条の内容について〈争点3〉〕において説示するとおり、同条は、被控訴人に対して地下水の汲上げを一律に禁止することを定めた規定であるとは解されないから、同条は、直ちに比例原則に反するものではない。）。

したがって、被控訴人の上記主張は採用することができない。

イ 被控訴人は、前記第2の2の補正引用に係る原判決「事実及び理由」第

3の4（被控訴人の主張）(2)のとおり主張する。

確かに、前記2の認定事実のとおり、控訴人の水道事業における水源は、水量全体の約3割が自己水源であるb浄水場で汲み上げている地下水であり、残る約7割が大阪広域水道企業団からの受水である。そして、控訴人市域において、控訴人が4か所で地下水の汲上げを行っているほか、9か所で地下水の汲上げが行われている（認定事実(10)ア）。

しかしながら、前記2の認定事実のとおり、本件協定が締結された後の平成11年12月1日から施行されている平成11年条例は、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、当該地下水に代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を採取することを許可することができる旨規定しており、控訴人市域における上記の地下水の汲上げは、同条例に基づく許可を受けて行われているものと認められる。また、後記6（本件協定第8条の内容について[争点3]）において説示するとおり、同条は、被控訴人に対して地下水の汲上げを一律に禁止することを定めた規定であるとは解されず、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ことからすると、同条が、被控訴人についてのみ、a基地における地下水の汲上げを禁止したものということとはできず、平等原則に反するものとは認められない。

したがって、被控訴人の上記主張は採用することができない。

ウ 被控訴人は、前記第2の2の補正引用に係る原判決「事実及び理由」第3の4（被控訴人の主張）(3)のとおり主張するけれども、前記(2)で説示したところに照らし、昭和52年協定が単なる紳士協定に過ぎないと解することはできず、採用することができない。

エ 被控訴人は、前記第2の2の補正引用に係る原判決「事実及び理由」第

3の4（被控訴人の主張）(4)のとおり主張するけれども、前記(2)で説示したところに照らし、採用することができない。

(4) 被控訴人の当審における補充主張の検討

ア 被控訴人は、前記第2の4(3)ア(ア)及び(イ)のとおり主張するところ、被控訴人の上記主張を踏まえ、記録を精査しても、当裁判所の前記(2)オの判断を左右するに足りない。

イ 被控訴人は、前記第2の4(3)イ(ア)及び(イ)のとおり主張する。

しかしながら、前判示のとおり、本件協定は、控訴人市域の大気の汚染、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を達成するために被控訴人がなすべき義務及び違反した場合の措置等を定めたものとして、控訴人及び被控訴人を法的に拘束する趣旨で合意されたものと認めるのが相当であり、本件協定のうち、被控訴人の負う義務の内容が明確である本件協定第8条に被控訴人が違反したときには、控訴人は、本件協定第16条第2項及び第3項の規定にかかわらず、本件協定第8条の定める義務の強制履行を裁判所に請求することができるのと解するのが相当である。加えて、本件協定の締結に当たり、被控訴人の負う義務の内容が明確である本件協定第8条に違反したときの強制履行の当否等について、控訴人と被控訴人との間で具体的な協議が行われていたことが望ましかったということがいえるとしても、かかる具体的な協議が行われていないからといって、同条の法的拘束力を否定することはできない。

したがって、被控訴人の上記主張は採用することができない。

5 本件協定の適用範囲について（争点2）

(1) 判断の要旨

当裁判所は、本件協定及び本件覚書は、事業者である被控訴人の「事業場」、すなわち、a基地全体について適用されるべきものであるから、控訴人市域

部分のみならず、茨木市域部分にも適用されるものと解するのが相当であると判断する。その理由は、次のとおりである。

(2) 判断の理由

ア 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。

イ 前記2の認定事実のとおり、本件協定は、被控訴人の新幹線鉄道事業本部関西支社を「事業者」とし、事業者の「事業場」の操業に関して定める（前文）ことなどを内容としている（認定事実(5)イ及びエ）。そして、本件協定第1条は、「この協定における用語の意義は、摂津市生活環境条例（昭和52年条例第9号）において使用する用語の例による。」と定め、同条例、すなわち、昭和52年条例第1条は、「公害」、「良好な環境」、「生活環境」、「自然環境」、「指定工場」、「ばい煙等」、「開発行為等」、「建築主等」及び「特定建設作業」について定義規定を設けているものの、「事業場」についての定義規定は設けていない（乙8）。

ウ 被控訴人は、東京、静岡、名古屋等のほか、控訴人市域にも事業場を有しているところ、このうち、控訴人市域に存在する被控訴人の事業場は、a基地のみである（前記前提事実(2)ア、弁論の全趣旨〔控訴人の平成28年11月14日付け控訴理由書16、17頁〕）。

エ a基地の敷地は、控訴人市域部分と茨木市域部分（原判決別紙物件目録記載1ないし3の各土地）で構成されており、その大部分は控訴人市域部分である（前記前提事実(2)イ）。そして、a基地の敷地内では市境が蛇行している（甲69）上、市境が明示されているわけでもない。被控訴人は、控訴人市域部分と茨木市域部分を区別することなく、a基地全体をフェン

スで囲って使用している。a 基地内に敷設された線路や建物についても、控訴人市域部分と茨木市域部分に跨がって存在しており、敷地内の市境における人の往来は自由である（甲67, 69ないし71, 弁論の全趣旨〔控訴人の平成28年11月14日付け控訴理由書15頁〕）。

オ 前記2の認定事実のとおり、控訴人と国鉄が昭和52年協定を締結するに当たり、控訴人と国鉄との間において、昭和52年協定が茨木市域部分にも適用される旨のやり取りがあったとか、逆に茨木市域部分には適用されない旨のやり取りがあったような形跡は窺えない（認定事実(3)エ）。また、控訴人と被控訴人が本件協定を締結するに当たり、控訴人と被控訴人との間において、協定の適用範囲や旧協定が定めた義務の内容、義務違反時の効果等について、これを見直す旨のやり取りがあったとか、逆に見直さない旨のやり取りがあったような形跡も窺えない（認定事実(5)ウ）。

カ 前記アないしオの諸点を総合すれば、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a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、国鉄から東海道新幹線に係る旅客鉄道事業を引き継ぐとともにその権利及び義務を承継した被控訴人も、昭和52年協定に代わる昭和63年協定及び同協定に代わる本件協定の適用範囲に関し、上記と同様に、「事業場」であるa基地全体に及ぶものと理解した上で、昭和63年協定及び本件協定に従った義務を履行していたものと考えられる。このことは、被控訴人が控訴人に提出した平成2年6月6日付け「環境保全協定に基づく（ママ）事前協議書」（甲68）において、控訴人市域部分と茨木市域部分に跨がる交番検査庫及び茨木市域部分に存在する車輪旋盤と地下タンクについて、昭和63年協定第2条に基づく事前協議を求めていることから裏付けることができる。

そうだとすると、本件協定前文が定める被控訴人の「事業場」とは、被

控訴人が操業する a 基地全体を意味し、本件協定及び本件覚書は、控訴人市域部分のみならず、茨木市域部分にも適用されるものと解するのが相当である。

(3) 被控訴人の主張の検討

被控訴人は、前記第 2 の 2 の補正引用に係る原判決「事実及び理由」第 3 の 2（被控訴人の主張）(1)ないし(4)のとおり主張する。

しかしながら、前記 4 で説示したとおり、本件協定及び本件覚書は、法的拘束力を有するものとして当事者である控訴人及び被控訴人を拘束し、本件協定が定める義務のうち、内容が明確であるものについて被控訴人が違反したときには、控訴人は、上記義務の強制履行を裁判所に請求することができるのと解するのが相当であるから、本件協定が昭和 5 2 年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が認められるとしても、本件協定及び本件覚書が適用される被控訴人の「事業場」については、協定の文言等を踏まえて、協定の当事者である控訴人及び被控訴人の合理的な意思を探求して解釈をすべきものである。被控訴人が主張するように、本件協定が行政契約であるから、本件協定の適用範囲については本件協定に関する客観的な事実関係に照らして明らかとなり、当事者間の意思の合理的な解釈が問題となるものではないとか、控訴人の行政管理区域を越えて適用される旨の特段の意思表示（留保）がない以上、その地理的な適用範囲は控訴人市域部分に限られるとの結論が必然的に導かれるものではない。

また、本件協定が茨木市域部分にも適用されるとしても、茨木市は本件協定の当事者ではなく、本件協定の法的拘束力を受けるものではないから、茨木市域において地下水の汲上げを規制する条例を制定していない茨木市（前記 2 の認定事実(6)エ）の施政権を侵害するものと評価することはできない。

したがって、被控訴人の上記主張は採用することができない。

(4) 被控訴人の当審における補充主張の検討

ア 被控訴人は、前記第2の4(1)ア(ア)ないし(ウ)のとおり主張するけれども、前記(3)で説示したところに照らし、採用することができない。

イ 被控訴人は、前記第2の4(1)イ(ア)ないし(カ)のとおり主張する。

確かに、控訴人は、本件訴えの提起に先立つ本件仮処分事件において、控訴人及び国鉄は、「a基地の敷地全体が摂津市域に含まれるものと認識しており、同基地全体に協定が適用されることは当然の前提とされていた」ことを本件協定が茨木市域部分にも適用されることの根拠として挙げ（乙11・6，7頁）、被控訴人が当該主張が客観的事実に反する旨指摘する（乙1・9，10頁）と、控訴人と国鉄との間の地下水汲上げ中止に係る交渉経緯を根拠として挙げるに至ったこと（弁論の全趣旨〔控訴人の平成26年11月14日付け訴状5，6頁〕）が認められる。

しかしながら、前判示のとおり、本件協定及び本件覚書は、法的拘束力を有するものとして当事者である控訴人及び被控訴人を拘束し、本件協定が定める義務のうち、内容が明確であるものについて被控訴人が違反したときには、控訴人は、上記義務の強制履行を裁判所に請求することができると解するのが相当であるところ、本件協定の適用対象である被控訴人の「事業場」について、同協定はもとより、昭和52年条例にも定義規定が設けられていない以上、本件協定が茨木市域部分にも適用されるか否かは、上記「事業場」の文言を含む本件協定の文言等を踏まえて、協定の当事者である控訴人及び被控訴人の合理的な意思を探求して解釈をすべきものである。そして、前記(2)アないしオの諸点を総合すると、同力で説示したとおり、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a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、国鉄から東海道新幹線に係る旅客鉄道

事業を引き継ぐとともにその権利及び義務を承継した被控訴人も、昭和52年協定に代わる昭和63年協定及び同協定に代わる本件協定の適用範囲に関し、上記と同様に、「事業場」であるa基地全体に及ぶものと理解した上で、昭和63年協定及び本件協定に従った義務を履行していたものと考えられるから、本件協定前文が定める被控訴人の「事業場」とは、被控訴人が操業するa基地全体を意味し、本件協定及び本件覚書は、控訴人市域部分のみならず、茨木市域部分にも適用されるものと解するのが相当である。

被控訴人は、被控訴人が控訴人に提出した平成2年6月6日付け「環境保全協定に基づく（ママ）事前協議書」（甲68）をもって、被控訴人が本件協定の適用範囲は控訴人市域部分を越えた茨木市域部分にまで及ぶと認識していたというのは論理の飛躍がある旨主張するが、上記協議書記載の新設に係る設備の位置状況（甲69）に照らすと、被控訴人の上記主張をもって合理的な説明がされているとはいえない。

したがって、被控訴人の上記主張は採用することができない。

6 本件協定第8条の内容について（争点3）

(1) 判断の要旨

当裁判所は、本件協定第8条は、被控訴人に対し、地下水の汲上げを一律に禁止したものではなく、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と解するのが相当であり、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から、控訴人が被控訴人に対し、本件協定に基づき、茨木市域部分において地下水の汲上げを行うことの差止めを求めることはできないと判断する。その理由は、次のとおりである。

(2) 判断の理由

ア 前記4(2)イで説示したとおり、昭和52年協定は、控訴人と国鉄との交

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を認めることができることに加え、昭和52年協定の締結後、国鉄及び国鉄から東海道新幹線に係る旅客鉄道事業を引き継いだ被控訴人は、被控訴人が本件計画を立てるまで、a基地において地下水の汲上げを行っていない（弁論の全趣旨）。

イ しかしながら、前記2の認定事実のとおり、昭和52年協定第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。」と規定しており、規定の文言上、同条前段は、「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（認定事実(3)ウ）。また、昭和52年協定を含む旧協定と基本的に同一の内容である本件協定第8条は、「事業主は、地下水の保全及び地域環境の変化を防止するため、地下水の汲み上げを行わないものとする。」と規定しており（認定事実(5)イ及びエ）、昭和52年協定第8条前段のような「原則として」との文言はなく、同条後段は削除されている。そして、この点について、控訴人と被控訴人は、本件協定の締結の際に内容の確認を行ったところ、旧協定の第8条のうち、「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」との文言が、既に地下水の汲上げを行っていない被控訴人と締結する内容としてそぐわないとして削除されて、地盤沈下に関する定めの変更がされたものであり、控訴人は、その定めも含めて旧協定から大きな内容の変更はないと認識している（前提事実(5)ウ）。

ウ 前記2の認定事実のとおり、控訴人の水道事業における水源は、水量全体の約3割が自己水源であるb浄水場で汲み上げている地下水である。b

浄水場における1日当たりの揚水量は、6800立方メートル（平成26年5月時点。平成24年度は1万0688立方メートル）である。また、控訴人市域において、控訴人が4か所で地下水の汲上げを行っているほか、9か所で地下水の汲上げが行われている（認定事実⁽¹⁰⁾ア）ところ、平成24年度の控訴人市域における地下水の1日当たりの揚水量は約1万2000立方メートルである（乙29・4枚目）。そして、b浄水場は、a基地から直線で約2キロメートルのところにある（弁論の全趣旨）。

エ 前記2の認定事実のとおり、控訴人は、本件協定の締結後の平成11年12月1日から平成11年条例を施行しているところ、平成11年条例は、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、当該地下水に代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地下水を採取することを許可することができるが、許可を受けた場合を除き、控訴人市域内において井戸から地下水を採取することを禁止している。他方、茨木市域は、大阪府公害防止条例による地下水の採取により地盤が著しく沈下し又は著しく沈下するおそれがある地域の指定を受けておらず、茨木市は、地下水の汲上げを規制する条例を制定していない（認定事実⁽⁶⁾ウ及びエ）。

オ 前記アないしエの諸点を総合すると、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a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。

カ そこで、更に進んで、被控訴人の本件計画による地下水の汲上げが本件協定第8条に違反するものと認められるか否かについて検討する。

本件計画による地盤沈下の可能性等については、前記2の認定事実⁽⁸⁾ア

ないしウのとおりであり，このうち，g教授の意見（同ア及びイ）は，同人の有する専門的知見を踏まえて考察されたものであると認められ，格別不合理な点があるとは認められないから信用することができ，これによれば，本件計画の実行により地盤沈下が発生する具体的な危険性があると認めることはできない。また，一般財団法人地域地盤環境研究所の技術者であるh及びiの意見（同ウ）は，同人らの有する専門的知見を踏まえて考察されたものであると認められ，格別不合理な点があるとは認められないから信用することができる。これによれば，a基地において地下水を汲み上げることにより将来的に確実に地盤沈下が発生しないとは言い切れず，地下水の揚水による影響がa基地の外に及ぶ可能性も否定できないと述べるにとどまり，本件計画の実行により地盤沈下が発生する具体的な危険性があると述べるものではない。

控訴人自身，前記2の2の補正引用に係る原判決「事実及び理由」第3の3（控訴人の主張）(1)ないし(5)で主張しているところから明らかなとおり，本件計画の実行により地盤沈下が発生する具体的な危険性があることまでは主張していない。

そうだとすると，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。

(3) 控訴人の主張の検討

控訴人は，前記第2の2の補正引用に係る原判決「事実及び理由」第3の3（控訴人の主張）(1)ないし(5)のとおり主張する。

確かに，地盤沈下は，一旦被害が発生すると回復が不可能な公害である一方，個別の地下水の汲上げと広範囲に及ぶ地盤沈下との間の因果関係を立証

することが困難であるという特性を有することは、控訴人が指摘するとおりである。そして、地盤沈下の被害を予防するために事前の規制が重要であることも、控訴人が指摘するとおりである。

しかしながら、本件協定第8条は、被控訴人の「事業場」であるa基地における地下水の汲上げについて、「地下水の保全及び地域環境の変化を防止するため」にこれを禁止する旨を定めるものであるし、昭和52年協定第8条は、地下水の汲上げについて、「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」これを禁止する旨を定めていたのであり、前判示のとおり、控訴人と被控訴人は、本件協定の締結の際に内容の確認を行ったところ、旧協定第8条のうち、「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」との文言が、既に地下水の汲上げを行っていない被控訴人と締結する内容としてそぐわないとして削除されて、地盤沈下に関する定めの変更がされたものであり、控訴人は、その定めも含めて旧協定から大きな内容の変更はないと認識していたのである。

また、前判示のとおり、国鉄は、昭和51年9月にa基地における地下水の汲上げを止めたのであるが、他方で、控訴人市域において、控訴人が4か所で地下水の汲上げを行い、ほかに9か所で地下水の汲上げが行われているところ、控訴人市域における平成24年度の地下水の1日当たりの揚水量は約1万2000立方メートルであり、このうちa基地から直線で約2キロメートルのところにあるb浄水場の1日当たりの揚水量は1万0668立方メートル（平成26年5月時点では6800立方メートル）であって、いずれも被控訴人が本件計画において予定している本件井戸からの1日当たりの揚水量約750立方メートル（前記2の認定事実(7)イ）を遙かに上回る揚水量である。そして、a基地の近隣にある大阪府摂津市jにおける累積沈下量は、昭和53年から平成23年まではほぼ横ばいの状態が続いていること（同⁽¹⁰⁾

イ) や、前判示の g 教授の意見等 (同(8)アないしウ) をも踏まえると、控訴人がその水道事業における自己水源として b 浄水場で地下水を汲み上げていることにより、b 浄水場及びその周辺地域で地盤沈下が発生する具体的危険性は生じていないものと考えられる。

以上の諸点に照らすと、地下水の汲上げの禁止を定めた本件協定第 8 条の解釈に当たり、同条に「地下水の保全及び地域環境の変化を防止するため」との文言があり、控訴人が b 浄水場において現在もかなりの揚水量の地下水の汲上げを行っているにもかかわらず、被控訴人に対して地下水の汲上げを一律に禁止したものと解釈することは、本件協定と基本的に同一の内容である昭和 52 年協定が、控訴人と国鉄と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と認めることができることを考慮しても、当事者の合理的な意思表示を越えるものといわざるを得ず、結局、本件協定第 8 条は、地下水の保全及び地域環境の変化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ものと解するのが相当である。

したがって、控訴人の上記主張は採用することができない。

- 7 その他、控訴人並びに被控訴人の原審及び当審における主張に鑑み、関係証拠を改めて検討しても、これまでの認定判断を左右するに足りない。

第 4 結論

以上によれば、控訴人の請求のうち、本件協定及び本件覚書が茨木市域部分に適用されることの確認を求める請求は理由があるから、これを認容すべきであり、差止請求は理由がないから、これを棄却すべきである。

よって、原判決のうち、控訴人の確認請求を棄却した部分は失当であり、差止請求を棄却した部分は結論において相当であって、本件控訴は一部理由があるから、上記判断に従って原判決を一部変更することとして、主文のとおり判決する。

大阪高等裁判所第7民事部

裁判長裁判官 池 田 光 宏

裁判官 榑 原 信 次

裁判官 島 岡 大 雄