

Ⅱ 川崎市における土壤汚染財産被害責任裁定申請事件の終結 (裁定) について

公害等調整委員会事務局

電鉄会社である申請人が、元土地所有者である学校法人（以下「本件学校法人」という。）から購入した土地（以下「本件土地」という。）に土壤汚染（以下「本件土壤汚染」という。）が見つかり、その汚染は被申請人（川崎市）が本件土地に搬入をした焼却灰及び耐久消費財が原因であるなどと主張して、被申請人に対し、国家賠償法1条1項に基づき、土壤汚染対策工事費等の損害52億1639万8250円及びこれに対する遅延損害金の支払を求めた事件について、裁定委員会は、被申請人に対し、48億0843万8459円及びこれに対する遅延損害金の支払をするよう命ずる裁定を行った。

【目次】

- 1 事案の概要（基本となる事実経過）
- 2 本件の争点及びこれに関する当事者の主張
- 3 事件処理の経過
- 4 本裁定の概要
- 5 本裁定の意義
- 6 おわりに

1 事案の概要（基本となる事実経過）

申請人は、電鉄会社であり、被申請人は、川崎市である（当初、本件土地を申請人に売却した本件学校法人を被申請人とする損害賠償請求に係る申請も係属していたが、後記3【手続経過】のとおり、平成18年7月5日、同学校法人に対する申請は、申請

人によって取り下げられた。）。)

(1) 本件土壤汚染発覚の経緯

申請人は、本件学校法人との間で、平成4年に土地売買契約を結び、川崎市内にある本件土地（学校のグラウンドとして利用されていた土地）を取得した。申請人は、平成12年12月22日付けで、転売先の買主である三法人（以下「買主三社」という。）において、マンション建設・分譲事業を行うとの前提で、本件土地を含む土地を一括して売却した。その後、申請人は、平成15年3月ころ、買主三社から、本件土地に「ごみ混じりの土」が発見されたとの報告を受

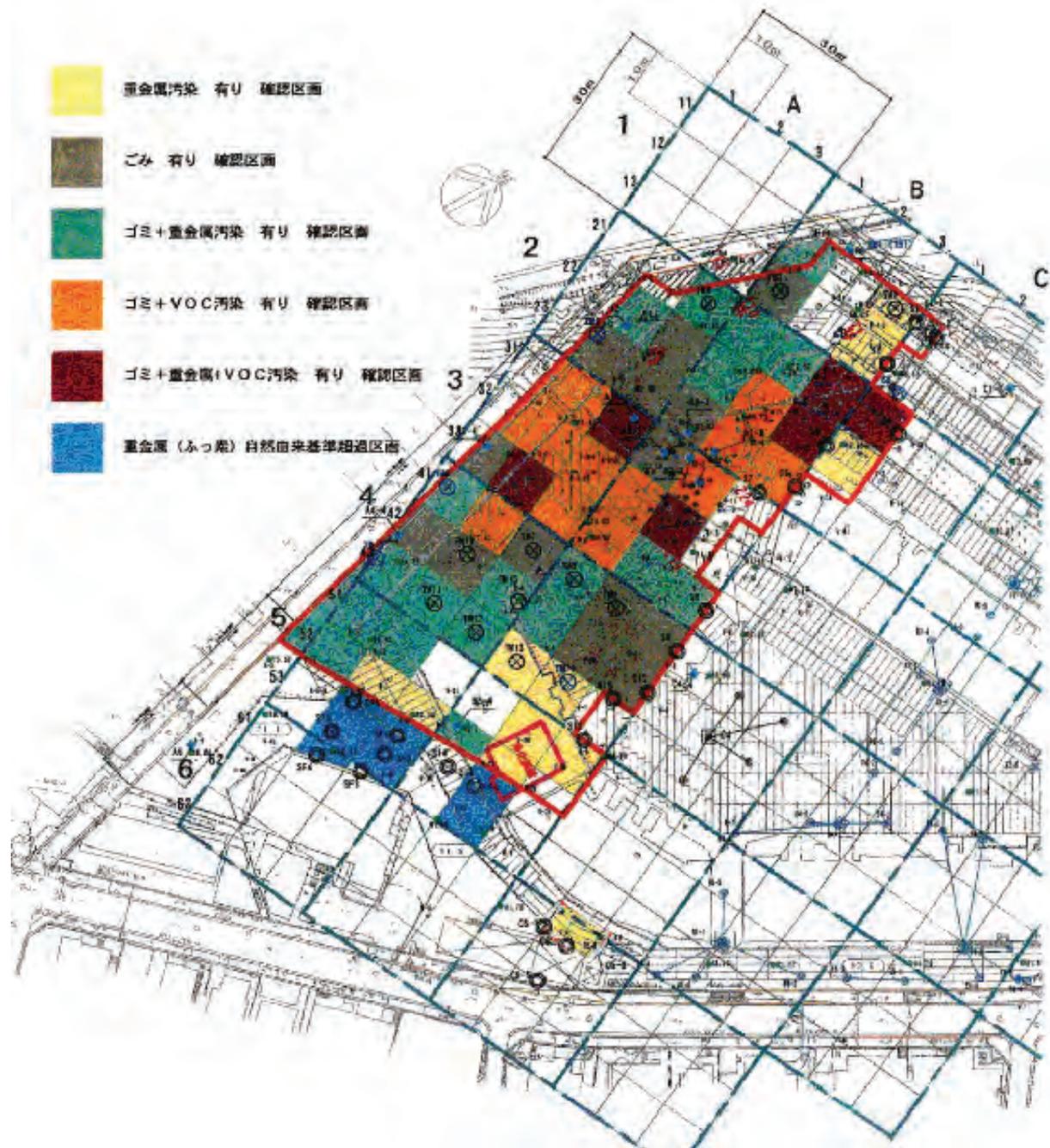


図 本件土壌汚染の範囲（赤線で囲まれた範囲）

けた。買主三社は、本件土地につき、土壤汚染に関する調査を開始したところ、本件土地から高濃度の土壤汚染が発見されたため、同年11月19日付けで、申請人に対し、瑕疵担保責任に基づき、転売契約を解除する旨の意思表示をした。そこで、申請人は、同年12月26日付けで、買主三社に対して、受領した売買代金等のほか、土壤汚染対策工事関連費用の出来高を支払い、その後、自ら土壤汚染対策法に準じた調査を実施し、平成16年6月10日までに土壤汚染調査をした。

(2) 本件土壤汚染の内容・程度

本件土地からは、高濃度の重金属類（鉛、砒素、六価クロム、ほう素）及び揮発性有機化合物（VOC）（トリクロロエチレン、シス-1・2-ジクロロエチレン、1・2-ジクロロエタン、ベンゼン）による汚染が確認され、地下水については、本件土地内において、揮発性有機化合物（VOC）（トリクロロエチレン、シス-1・2-ジクロロエチレン）による汚染が確認された。

(3) 本件土地から出土した廃棄物と本件土壤汚染との関係

本件土地からは、4缶のトリクロロエチレン缶、無水クロム酸（六価クロム）の缶、電子部品・電子基板、大量の焼却灰が出土し、これらが重金属類及び揮発性有機化合物（VOC）による本件土壤汚染の原因であると推定された（ふっ素については、地層（自然）由来のものと推定されている）。

(4) 土壤汚染対策工事と被申請人への報告

申請人は、前記(1)のとおり、平成16年6月10日までに土壤汚染調査を了したことから、被申請人に対して、汚染土壤等処理対策実施計画書を提出し、被申請人は、同年8月25日、これを正式に受理した。

2 本件の争点及びこれに関する当事者の主張

(1) 被申請人は、本件の被害は「公害」による被害ではない、本件裁定申請に係る請求の一部は、申請人が土壤汚染対策工事を委託した業者への支払が未了であり、その部分についての請求は、将来の給付請求であるから、裁定を求める利益がないなどと、本案前の答弁をした。

(2) 申請人は、上記本案前の答弁を争い、

本案の損害賠償請求権を基礎付ける事実の主張として、申請人の本件土地所有権侵害、被申請人の違法な公権力行使、被申請人の作為義務違反・過失（結果回避義務違反）、損害額を主張した。申請人は、本件土壤汚染は、被申請人が昭和40年代前半に、本件土地に焼却灰及び耐久消費財を搬入し、被申請人が委託していた申請外の埋立業者（以下「本件埋立業者」という。）にこれらを埋め立てさせたことが原因であると主張し、被申請人のこのような昭和40年代前半の先行行為に基づき、遅くとも、被申請人が申請人から汚染土壤等処理対策実施計画書を受理した平成16年8月25日（前記1（4）参照）時点において、本件土壤汚染を除去すべき作為義務・結果回避義務が発生しており、これに違反したことは明らかであると主張した。

他方で、被申請人は、これを争い、焼却灰等を本件土地に搬入したものではないし、被申請人が委託していた本件埋立業者が被申請人の搬入した焼却灰等を本件土地に埋め立てたものでもない、被申請人が本件埋立業者に埋立てを委託したのは、本件土地と川崎市の市道（以下「本件市道」という。）を挟んで西側に位置する個人所有の三角形

の形状の土地（以下「本件三角土地」という。）及び本件市道の範囲にすぎない、と主張した。仮に、被申請人が本件土地に焼却灰等を搬入していたとしても、その搬入の



裁定委員会による現地調査（フェンスの右側が本件土地、フェンスの左側が本件市道の北端部分）（現地調査写真）



裁定委員会による現地調査（倉庫のある土地が本件土地、倉庫の向こうに見える舗装された道路が本件市道、本件市道の奥にあり畑として利用されている土地が本件三角土地）（現地調査写真）

最終行為である昭和45年9月11日が民法724条後段の「不法行為の時」であるから、その時点から現在まで20年以上が経過しており、被申請人の損害賠償責任は消滅していると主張した。

このように、本件の主たる争点は、第1に、被申請人の作為義務違反・過失（結果回避義務違反）の存否であり、その事実認定上の争点は、被申請人が昭和40年代前半当時、本件三角土地及び本件市道のみならず、本件土地にも焼却灰等を搬入し、本件埋立業者にこれを本件土地に埋め立てさせ、本件土壤汚染を引き起こしたか否かという点にあり、第2に、除斥期間経過の抗弁の成否である。

3 事件処理の経過

公害等調整委員会では、平成17年8月16日、本件裁定申請を受け付けた後、直ちに裁定委員会を設け、同裁定委員会は、争点及び証拠の整理を進め、平成19年2月20日には、申請人からの文書提出命令の申立てを審理するためのイン・カメラ手続*1を実施し、また、同年11月26日の第11回審問期日には、6名の参考人を集中的に取り調べるなどの証拠調べを行い、平成20年1月23日

の第12回審問期日をもって、本事件の審問手続を終結した（同期日において、職権により調停手続に移行したが、同年3月27日の第2回調停期日において、上記調停は打ち切られ、同年5月7日、本裁定の告知に至った。）。

以上の事件処理の経過の詳細は、次のとおりである。

【手続経過】

平成17年8月16日	責任裁定申請書受付
12月14日	事務局による現地調査
12月19日	第1回審問期日
平成18年1月30日	第2回審問期日
3月1日	第3回審問期日
5月18日	第4回審問期日
7月5日	本件学校法人に対する申請 取下書受付
7月10日	第5回審問期日
9月29日	第6回審問期日
12月26日	第7回審問期日
平成19年2月20日	イン・カメラ手続
4月24日	第8回審問期日
7月18日	第9回審問期日
9月7日	第10回審問期日
10月29日	裁定委員会による現地調査
11月26日	第11回審問期日（参考人尋 問（6名））

平成20年1月23日	第12回審問期日（審問終結、職権調停移行）
2月28日	第1回調停期日
3月27日	第2回調停期日（調停打ち切り）
5月7日	本裁定告知

4 本裁定の概要

(1) 主文

- ① 被申請人は、申請人に対し、48億0843万8459円及びこれに対する平成19年11月23日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
- ② 申請人のその余の申請を棄却する。

(2) 裁定理由の要旨

前記2(2)のとおり、本件の最大の争点は、被申請人の作為義務違反・過失（結果回避義務違反）の存否及び除斥期間の経過の有無（民法724条後段）であり、本裁定は、上記争点を含め、大要、次のように認定・判断した。

- ① 被申請人の行為と本件土壤汚染について
 - a 被申請人は、昭和43年10月ころから昭和45年9月ころにかけて、被申請人

の管理する清掃作業場から本件土地の西側に焼却灰を搬入し、被申請人において埋立てを委託した本件埋立業者がこれを順次本件土地に埋め立てた結果、焼却灰に多く含まれる鉛が土壤に蓄積し、そのことによって、鉛による本件土壤汚染が引き起こされた。

- b 被申請人は、昭和44年4月ころから昭和45年8月ころにかけて、被申請人の管理する清掃事務所管内から収集された耐久消費財（家庭用電化製品、電子部品、ガラス・陶器類、無水クロム酸（六価クロム）・トリクロロエチレンの一斗缶、ペンキ缶、廃プラスチック、テトラクロロエチレン・ターペンのスラッジなど）の一部を、本件土地の西側に搬入し、本件埋立業者がこれを順次本件土地に埋め立てた結果、電子部品に含まれる鉛、砒素、六価クロム、ガラス・陶器類などに由来するほう素、一斗缶に付着した六価クロム、トリクロロエチレン、ペンキ缶に由来する1・2-ジクロロエタン、廃プラスチックに由来するシス-1・2-ジクロロエチレン、スラッジに含まれるテトラクロロエチレン、ベンゼンが土壤に蓄積

(重金属類)あるいは地下浸透(揮発性有機化合物(VOC))によって地下水を汚染し、そのことによって、重金属類及び揮発性有機化合物(VOC)による本件土壤汚染が引き起こされた。

② 被申請人の予見可能性・作為義務・結果回避義務違反(過失)について

a 被申請人は、平成16年8月25日、汚染土壤等処理対策実施計画書を正式に受理していることから(前記1(4)参照)、被申請人において、遅くとも上記時点で、申請人の土壤汚染対策工事費の支出(損害)の発生について、予見可能性があったものと認められる。

b 平成16年当時、既に土壤汚染対策法が施行されており、被申請人の代表者川崎市長は、土壤汚染対策法上、土壤汚染を放置することが著しく公益に反すると認められるときなどの一定の要件を満たす場合には、当該汚染の除去等の措置を取り得ること(同法7条3項、4条2項)などを考慮すると、被申請人は、自己の先行行為(汚物の搬入・本件埋立業者を通じての埋立行為)に基づき、条理上、遅くともaの平成16年8月25日の時点では、本件土壤汚

染を除去すべき義務(作為義務)が生じているものと解するのが相当である。

c 上記時点では、申請人に土壤汚染対策工事に係る費用支出等の多額の財産的損害を与える蓋然性は極めて高く、その反面、被申請人において、自ら土壤汚染対策工事を行うことが困難であったことを認めるに足りる証拠はないから、被申請人には、申請人に対し、本件土壤汚染を除去すべき結果回避義務があったというべきである。そして、被申請人は、この作為義務・結果回避義務に違反していたことは明らかである。

③ 損害・因果関係について

申請人主張の損害のうち、本件土壤汚染が認められない部分を含めた造成工事費、周辺道路の補修費については、相当因果関係を認めることは困難であり、損害との因果関係は認められない。また、本件では、後にグラウンドの造成工事を行った業者が投棄したガラス類等に起因するほう素及び自然由来のふっ素に係る土壤汚染並びに本件土壤汚染の範囲外の六価クロムに係る土壤汚染部分の存在を考慮して、埋土部・地山部対策工事につ

き、その工事費用の1割の減額をするのが相当である。さらに、申請人が地下水部対策工事等を委託した業者に対する工事代金等が未払いの部分につき、審問終結日（平成20年1月23日）から同年3月31日（支払期日）までの中間利息（年5%）を差し引いて減額すべきである*2。

④ 不作為型不法行為についての民法724条後段の20年（除斥期間）の起算点である「不法行為の時」について

不作為による継続的不法行為が終了した時（作為義務の履行が完了した時、あるいは、作為義務の性質上、作為義務の履行ができなくなった時）を指すものと解するのが相当であるとして、本件では、上記起算点は、土壤汚染対策工事の終了した平成18年3月であり、その時点から現時点まで20年が経過していないから、被申請人の除斥期間経過の抗弁は理由がない。

以上の判断を経て、本裁定は、申請人の本件裁定申請は48億0843万8459円及びその遅延損害金の支払を求める限度で理由があるとして、申請人の本件裁定申請を一部認容した。

5 本裁定の意義

本裁定の意義は、第1に、不作為型不法行為の類型について、法益侵害・損害に至る因果経過を詳細に認定した上で、被申請人の先行行為に基づく作為義務（結果回避義務）を肯定した点、第2に、転々譲渡される性質を有する不動産の土壤汚染についての不作為型不法行為の除斥期間の起算点について判断を示した点にある。

上記因果系列の認定については、被申請人の先行行為が昭和40年代前半という約40年も前の出来事であることから、直接証拠は存在せず、航空写真の判読、航空写真の図化による地形変化の解析、当時の新聞及び川崎市議会定例会会議録の記載、付近住民の目撃供述、昭和40年代前半当時のごみ収集の実態、清掃事務所管内の事業者の数などの多数の間接事実から事実上の推定の手法によって認定がなされている。この事実認定の手法は、同種事案の処理の参考となろう。

ところで、従来、不作為型不法行為の作為義務の成立根拠・基準、因果関係要件の位置付けなどについては、必ずしも明確な法的分析がなされている訳ではなかった（橋本佳幸『責任法の多元的構造－不作為不

法行為・危険責任をめぐって』(有斐閣、2006年)は、このことを指摘する。)。また、本件のように、転々譲渡される性質を有する不動産の土壤汚染について、除斥期間の起算点である「不法行為の時」(民法724条後段)とは何時の時点を指すのかなどについても、従来、あまり議論がされてこなかった(ただし、この点について、具体的事例に基づき、土壤汚染対策法8条2項の費用請求とのバランスを考慮して、明確な分析を提供する論考として、針塚遵「土壤汚染に係わる紛争について」判時1829号(2003年)3頁以下がある。))。

本件では、前者の点については、不作為型不法行為の作為義務を、何らかの原因から法益侵害・損害に向かう事実的な因果系列を前提として、その因果系列に介入し、損害回避を命ずる義務であるを捉えた上で、その義務の成立根拠を先行行為の理論(最判昭62.1.22民集41巻1号17頁参照)に求め、他方で、作為義務違反と損害(土壤汚染対策工事費の支出・負担)との因果関係を、結果帰属の相当性という観点から、条件関係・相当因果関係であると捉えた上で、作為義務発生 of 根拠となる因果系列(事実的因果関係)とは区別して論じられている。

そして、その作為義務は、いわゆるハンドの定式(損害発生 of 蓋然性・重大性と損害の回避可能性とを比較して過失の存否及び程度を判断する定式・平井宜雄『債権各論Ⅱ不法行為』(弘文堂、1992年)30頁参照)と同様の考え方により、結果回避義務と同視されている(前記4(2)②c参照)。過失を結果回避義務違反という外部的・客観的行為と捉えると、過失は、作為義務違反という違法性判断と共通することになり、作為義務違反=結果回避義務違反となるから、作為義務違反という違法性が判断された場合、改めて、過失判断をする必要はないことになる(前掲最判昭62.1.22は、特に作為義務違反のほかに過失の存否を判断していない。))。

後者の点については、不作為型不法行為についての民法724条後段の20年(除斥期間)の起算点である「不法行為の時」とは、不作為による継続的不法行為が終了した時であると明確に判断しており、本裁定が言及している訳ではないが、結果的に、土壤汚染対策法8条2項の費用請求の起算点と平仄が取れた解釈論が示されている。

このほか、損害論における寄与度減責など法的に興味深い処理が随所で展開されて

おり、土壤汚染事案をめぐる法的処理について、同種事案の処理の参考となろう。

6 おわりに

公害等調整委員会による裁定制度の特徴の1つに、厳格な弁論主義が支配する司法による紛争処理とは異なり、調査や資料収集を必要に応じて柔軟に、公害等調整委員会自らが職権で行い、客観的・合理的な判断が得られる手続構造となっていることが挙げられる。本件は、裁定委員会において、当事者提出の証拠資料のほか、イン・カメラ手続による審理、職権による現地調査、集中証拠調べなどを行った上で、職権による調停も試みられたが、当事者間で合意に到達せず、裁定の告知に至ったものである。本件は、公害紛争における最近の紛争類型である土壤汚染被害の事案について、公害等調整委員会の公害紛争処理制度が活用され、多岐にわたる事実上・法律上の論点につき、注目すべき判断が示されている事例として、紹介するものである（なお、土壤汚染をめぐる最近の裁判所の判決例の分析については、松尾弘「土地取引における土壤汚染リスクの『分配』と民法解釈 - 瑕疵担保責任の再検討を中心にして」横浜国際

経済法学12巻3号（2004年）91頁以下を参照されたい。）。

（注）

*1 イン・カメラ手続とは、文書提出命令の対象となる一定類型の文書につき、当該文書を申立人に開示する前に裁判所が開示の対象となる文書を検討した上で、文書提出命令の発令の可否を判断する手続をいう（民訴法222条6項）。公害紛争処理法及び公害紛争の処理手続等に関する規則には、裁定委員会にイン・カメラ手続を認める明文規定は存在しないが、本件では、裁定委員会は、文書提出命令の対象となった文書（以下「本件文書」という。）が民訴法220条4号ロ（公務秘密文書）に該当するか否かを判断するため（この点に関する最決平17.10.14判時1914号84頁参照）、同法222条6項を類推し、本件文書の裁定委員会への提示を求め、提示文書の一時保管に関する民訴規則141条に準じて、本件文書を預かり保管した。イン・カメラ手続による審理を経て、被申請人が、本件文書を書証として提出し、任意に本件文書を申請人に開示したため、申請人の本件文書に係る文書提出命令の申立ては取り下げられた。

*2 本裁定の告知日は、平成20年5月7日であるが、審問終結日が同年1月23日であるため、その審問終結日から、申請人が委託した業者に対する工事代金等の弁済期（同年3月31日）までの中間利息控除による減額処理がなされている。