建設汚泥処理物等の埋立てに伴う土壤汚染による財産被害等責任裁定申請事件

【文献種別】 責任裁定／公害等調整委員会

【裁判年月日】 令和5年10月31日

【事件番号】 令和1年（セ）第3号、令和2年（セ）第7号

【事件名】 稲敷市における土砂埋立てに伴う土壤汚染による財産被害等責任裁定申請事件

【裁判結果】 一部認容、一部棄却

【参照法令】 公害紛争処理法42条の12・42条の16・42条の18・42条の20、国家賠償法1条1項・4条、民法709条・715条1項・719条、廃棄物の処理及び清掃に関する法律2条1項・4条1項、稲敷市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例（平成29年条例23号改正前）1条～3条・5条・6条・10条、同施行規則2条・3条・6条・別表

【掲載誌】 判時2594号19頁、判例自治513号116頁

◆ LEX/DB 文献番号 25620551

東洋大学教授 大坂恵里

事実の概要

1 本件は、建設汚泥処理物等により茨城県稲敷市内の所有地等を無断で埋め立てられたX及びその周辺住民らが、埋立てによりXの森林が破壊され、土壤が汚染され、周辺井戸の水質が汚染されたとして、埋立ての事業主体であるY₁、埋立てを実施したY₃及びY₂（Y₁の実質的な経営者）並びに建設汚泥処理物等を運搬したY₄に対し、民法709条、719条及び715条1項に基づき、また、「稲敷市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例」による埋立ての許可要件を欠くにもかかわらずY₁の埋立て許可申請等を違法に許可し、さらにY₁の許可地外への埋立てに対して条例による権限の行使を違法に怠り、これを阻止しなかったとして、稲敷市に対し、国家賠償法1条1項に基づき、連帯して、Xに対し森林復元費用等及び弁護士費用、その余の申請人らに対しそれぞれ平穏生活権の一態様としての浄水享受権の侵害にかかる慰謝料等及び弁護士費用、並びに遅延損害金の支払を求めて、公害等調整委員会に責任裁定を申請した事案である。

2 裁定委員会は、①本件が公害紛争に該当すること、②Y₁がY₂・Y₃の行為について民法715条1項前段の使用者責任を負い、これら三者が民法719条により共同不法行為者としての責任を負うこと、③Y₄の行為がY₁らとの共同不法

行為に当たり、土壤汚染・水質汚濁の責任を負うことを認めたとうえで、被申請人稲敷市の国家賠償責任及び申請人らの損害の範囲について次のように判断した。

裁定の要旨**1 稲敷市の国家賠償責任**

(1) 本件事業許可の違法性

「本件事業は……廃棄物である市場価値のない建設汚泥処理物等を用いた埋立てであることから、条例上の許可要件を満たしていなかったこととなる。そこで、市長が本件許可を行ったことが、国家賠償法1条1項の違法と言えるか否かが問題となるが、条例上の規制権限を行使する公務員として、職務上通常求められる注意義務を尽くしたか否かによって判断すべきである」。

「被申請人稲敷市は、廃掃法上、一般廃棄物の処理責任を負っており（廃掃法4条1項）、本件においては産業廃棄物による埋立てが問題となっているが、廃棄物の概念については、いずれも共通であり、最高裁判所平成11年3月10日第2小法廷決定（刑集53巻3号339頁）以来、①その物の性状、②排出の状況、③通常取扱い形態、④取引価値の有無及び⑤事業者の意思等（以下「5要件」という。）を総合的に判断する基準が示され、これに従って行政実務が形成され、その中でも有償性は重要なメルクマールとなっていることから

すれば、〔稲敷市条例に定める〕事前協議の段階におけるフローチャート（ママ）や契約書の審査などにおいても、5要件を念頭に置いた確認がなされるべきものである。」

「本件事業許可の申請時にフローシートにかかる各契約書が提出がなされたことをうかがわせる証拠はないが、」各契約書の内容は、フローシートと必ずしも合致しない上に、……被申請人Y₄としては採算がとれないのは明白であるなど不審かつ不合理な点があり、運賃を含めてトラック1台につき被申請人Y₁はいくらを負担したのか、また、それが取引価値を有する物としての合理的な取引条件であるのか調査を要するものであった。また、各契約書には『建設汚泥』『再生資材』等の記載があり、産業廃棄物の可能性も疑われることから、茨城県に対しても照会を要するものであった。」

「本件事業許可は、稲敷市条例施行規則が定める契約書等の書類を提出させないまま、」また、仮に契約書を提出させていたとしても、「職務上通常尽すべき注意義務を尽くすことなく漫然と許可をしたもので、国家賠償法上違法である。」

(2) 条例に基づく権限不行使の違法性

稲敷市条例等によれば、「市長は、埋立て等の許可をした後も、条例上の……各権限を適時・適切に行使して、条例の目的である災害の防止及び生活環境の保全を図る義務を負っている」。

「国又は公共団体の公務員による規制権限の不行使は、その権限を定めた法令の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、具体的事情の下において、その不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときは、その不行使により被害を受けた者との関係において、国家賠償法1条1項の適用上違法となる」。

市担当職員は、本件事業内容変更許可申請を受けて、平成28年3月1日頃に本件無許可埋立地付近で状況を確認していたものと認められ、「被申請人稲敷市としては、この時点において、本件事業許可の対象地を大幅に超える無許可埋立てが既に行われ、さらに拡大・継続しかねない状況にあり、また、本件事業許可の条件とされた廃掃法2条の廃棄物を持ち込まないことや周辺的生活環境を損なわないことなどの条件違反も懸念されるなど、災害の防止及び生活環境の保全の目的で一定の規模の埋立て事業を市長の許可にかからしめ

て規制する条例の趣旨・目的を没却しかねない事態が生じており、さらに、無許可埋立ての規模によっては茨城県条例にも反する状況ともなっていることを前提として、茨城県とも協力して、直ちに埋立ての停止を求め、報告を聴取し、本件事業許可の取消しを検討し、原状回復を求めるなどの条例上の規制権限を行使して、本件無許可埋立ての拡大を阻止すべきであった。しかしながら、被申請人稲敷市は、このような対応をとることを怠ったばかりか、漫然と本件事業内容変更許可申請を許可するなどして、寺所有山林及び共同墓地への無許可埋立てを拡大させたものであり、これらの権限不行使はその不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠き国家賠償法上違法である。」

また、この職員は、同年4月1日に本件事業の完了検査に立ち会った時点で、さらに無許可埋立てが拡大・継続しかねない状況を当然に認識できた。被申請人稲敷市としては、この時点で対応がより一層求められる状況にあったが、「これを怠り無許可埋立てを拡大させたことは違法な権限不行使といわざるを得ない。」

(3) Y₁～Y₄の不法行為との関係

Y₁～Y₄の不法行為と、稲敷市の国家賠償法1条1項の違法な行為は、客観的に関連し共同することにより、本件無許可埋立てによる土壤汚染及び水質汚濁を生じさせたものであるから、連帯して損害を賠償する責任を負う（国賠法4条、民法719条1項前段）。

2 申請人らの損害の範囲

(1) Xの損害の範囲

裁定委員会は、「本件は公害にかかる責任裁定申請であるから、公害により生じた被害を回復するために必要な範囲において請求を認めるのが相当である。本件において公害として認められるのは土壤及び水質におけるふっ素及び水素イオン濃度の基準値超過等であるから、これらの基準値超過等への対処として必要な範囲の損害賠償」を検討するとして、高pHに関して自然の中和による土壤の回復には相当期間かかることを踏まえて、本件無許可埋立てに用いられた土砂の上部の中和処理費用の賠償を認めた。また、本件事業地及び本件無許可埋立地において広範囲にわたって基準値を超えるふっ素及び高pHによる土壤汚染が生

じていること、さらには、中和処理により重金属などが溶出してくる可能性があることも勘案すると、周辺井戸の管理者において、ふっ素や高 pH などによる汚染が井戸水に拡がることに懸念を抱き、井戸水の監視を行うことは非合理的な対応とはいえないとして、本件無許可埋立地に隣接する井戸を管理する X 及び住民 1 名の 50 年分の井戸水監視費用の賠償も認めた。

他に、本件無許可埋立てに伴う土壤汚染によって枯死した樹木の損害の賠償も認めたが、本件無許可埋立てに伴い伐採された樹木に関する損害等については公害の被害と因果関係のある損害とはいえないとして、賠償を認めなかった。

(2) X 以外の申請人らの損害の範囲

裁定委員会は、X 以外の申請人らの平穏生活権の一態様としての浄水享受権が侵害されたとの主張について、申請人らの井戸の利用に具体的な支障が生じているとは認め難いと判断し、賠償を認めなかった。

裁定の解説

一 本事案の背景と本件裁定の意義

建設工事に伴って大量に発生する産業廃棄物である建設汚泥に中間処理を加えた後の建設汚泥処理物を、土地造成や土壤改良に用いる建設資材と称して不法投棄したり、土砂と称して残土処分場等に搬入したりする事例が多発していることから、条例により流入規制を行っている自治体は少なくない¹⁾。

本件の被申請人である稲敷市も、本件事業許可申請に先立って、災害の防止及び生活環境の保全を目的とする「稲敷市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例」を制定しており、事業区域の面積が 500 平方メートル以上 5000 平方メートル未満の土地の埋立て等について、事業を施行しようとする者に、事前に市長と協議したうえで市長の許可を受けることを義務付け（5000 平方メートル以上の土地の埋立ては茨城県条例で規制されていた）、埋立て等に使用される「土砂等」を、廃掃法 2 条 1 項に規定する「廃棄物」を除くものに限定していた。

それにもかかわらず、市は、本来許可すべきでない土砂等（実際には建設汚泥処理物等²⁾）の埋立事業を許可し、本件事業区域外の無許可埋立てへ

の対応も怠った結果、広範囲かつ長期にわたる土壤汚染・水質汚濁を引き起こした。本件で刑事責任を問われたのは Y₂・Y₃のみであり、市条例ではなく茨城県条例違反に基づき各罰金 100 万円を命じられたにとどまる。

本件のような公害・環境汚染事件において被害を受ける側が民事責任を追及する際に乗り越えなければならない困難の一つは、損害の立証である。公害紛争処理制度には、専門家の知識やノウハウを活用できたり、調査費用が公費負担されたり、職権証拠調べが可能であったりといったメリットがある³⁾。本件において、裁定委員会は、Y らが埋め立てた建設汚泥処理物等と X らが所有する樹木の枯死や井戸水汚染などの財産被害との因果関係に関する専門的事項を調査するために、必要な専門委員 2 名（土壤汚染に関する専門委員、樹木生理学・樹木医学に関する専門委員）を選任するとともに、外部業者に土壤調査・水質調査等を委託し、事務局及び専門委員による現地調査等も実施した。

本件裁定は、埋立事業許可審査において許可権者が通常尽くすべき注意義務の具体的内容、不適正な埋立てが行われている場合の規制権限の適時・適切な行使の具体例を示しており、類似の条例を有する他の自治体にとって参考になるものである。また、土壤の原状回復に関して賠償されるべき損害の範囲の判断についても特徴がある。

二 稲敷市の国家賠償責任

1 本件事業許可の違法性

本件裁定は、本件事業許可の違法性を、公務員の職務上の注意義務違反を国賠法上の違法の基準とする「職務行為基準説」で判断した⁴⁾。

稲敷市条例は、「土砂等」について廃掃法 2 条 1 項の「廃棄物」を除くものに限定し、市長が本件事業の許可申請及び事業内容変更申請を許可した際には、「廃棄物」を持ち込まないことを許可条件としても付していたのであるから、市長は、審査の過程で「土砂等」の廃棄物該当性を判断する必要があった。上述のとおり、廃棄物該当性については、最決平 11・3・10（刑集 53 巻 3 号 339 頁）でいわゆる 5 要件を総合的に判断することが示されており、「建設汚泥処理物の廃棄物該当性の判断指針について」（平成 17 年 7 月 25 日環廃産発 050725002 号環境省大臣官房廃棄物・リサイクル

対策部産業廃棄物課長通知)も、本件事業許可当時の「行政処分指針(通知)」(平成25年3月29日環廃産発第1303299号環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部産業廃棄物課長通知)の判断要素の基準も、5要件を踏襲している⁵⁾。

本件裁定は、市長(実際には市条例に基づく許可申請を受けた担当職員)が負う注意義務の具体的内容として、市条例施行規則が求める提出資料に基づき、廃棄物該当性について必要に応じて茨城県とも連携して慎重に検討すること、疑いが残る場合には、廃掃法18条及び19条の報告徴収・立入検査を検討することが必要であったとした。そして、本件事業にかかる契約書には有償性について不審かつ不合理な点があり、その記載内容からは産業廃棄物の可能性も疑われたのに、契約書を提出させないまま、また、契約書を提出させていたとしても、職務上通常尽くすべき注意義務を尽くさなかったと判断した。

2 条例に基づく権限不行使の違法性

本件裁定は、市が無許可埋立てを認識した2つの時点特定し、その時点で無許可埋立てがさらに拡大・継続しかねない状況にあったことから、直ちに条例に基づく規制権限を行使すべきであったと判断した。なお、市担当職員によれば、無許可埋立地の一区画について周辺住民の一部から埋立てを求める声があったというが、本件裁定は、「公益目的で一定規模の埋立てを市長の許可にかからしめた上で規制を設ける稲敷市条例に違反する無許可の埋立て及びこれを認容することの正当化事由となるものではない」と一蹴した。

3 損害の範囲

申請人は、森林回復のための土壌の原状回復に要する費用について、主位的主張として無許可埋立てにより埋め立てられた建設汚泥処理物等を全量撤去、汚染土壌の掘削、自然の山砂の客土を行う場合の費用を請求した。広義の原状回復という不法行為法の目的からは正当な要求といえなくもないが、裁定委員会は、公害裁定においては「公害により生じた被害を回復するために必要な範囲において請求を認めるのが相当である」として、申請人らが予備的に主張していた本件無許可埋立地の高pHを中和処理する場合の費用と、ふっ素(土壌汚染対策法の第二種特定有害物質である)や高

pHによる地下水汚染に関して井戸水監視費用50年分を賠償されるべき損害の範囲とした。その判断にあたっては、「土壌汚染対策法に基づく調査及び措置に関するガイドライン(改訂第3版)」が、土壌汚染の除去、とりわけ掘削除去を、汚染の拡散リスクを防止する観点からできる限り抑制的に取り扱うこととしていること⁶⁾、そして、土壌汚染対策法が、土壌汚染に起因して地下水汚染が周辺に拡がっていないことを確認する措置として地下水の水質の測定によるばく露管理措置を定めていること(法7条1項1号、施行規則36条、施行規則別表第6)も参考にした。

4 その後の展開

公害紛争処理法では、公調委の責任裁定が裁定書の正本が当事者に送達された日から30日以内に当該責任裁定にかかる損害賠償に関する訴えが提起されないときは、当事者間に当該責任裁定と同一の内容の合意が成立したものとみなす(法42条の20)。本件裁定後、Xらは本件に関し損害賠償請求訴訟を提起し、稲敷市は本件に関し債務不存在確認訴訟を提起した。

水戸地土浦支判令6・3・13(LEX/DB25599600)は、口頭弁論期日に出頭せず答弁書その他の準備書面を提出しなかった $Y_1 \cdot Y_2 \cdot Y_3$ に対して、Xの土砂の撤去費用の内金並びに周辺住民2名の慰謝料及び井戸水監視費用の内金についての一部請求を認容するという、本件裁定とは異なる判断を下した。

●—注

- 1) 日本の廃棄物・リサイクル法制の現状と課題については、法支211号(2023年)の特集、とくに当評釈との関係では柴田麻里論文及び是永剛論文を参照。
- 2) 環境省の令和2年通知(後掲)によれば、建設汚泥処理物及び再生砕石並びにこれらを原材料としたものを指す。
- 3) 北村喜宣『環境法〔第6版〕』(弘文堂、2023年)260頁。
- 4) 「判批」判例自治513号(2024年)120頁。
- 5) その後、環境省は、平成17年通知に加えて「建設汚泥処理物等の有価物該当性に関する取扱いについて(通知)」(令和2年7月20日環循規発第2007202号環境省環境再生・資源循環局廃棄物規制課長通知)も発出した。また、「行政処分指針(通知)」は、平成30年3月30日環循規発第18033028号を経て、令和3年4月14日環循規発第2104141号が最新版である。
- 6) 最新版の第3.1版422頁にも同様の記述がある。