

公調委平成30年（セ）第7号 春日井市・小牧市における焼却施設からの大気汚染による財産被害等責任裁定申請事件

裁 定

（当事者省略）

主 文

申請人の本件裁定申請を棄却する。

事 実 及 び 理 由

第1 当事者の求める裁定

1 申請人

被申請人は、申請人に対し、222万5840円を支払え。

2 被申請人

主文同旨

第2 事案の概要

本件は、地方公共団体である被申請人が管理する潮見坂平和公園（以下「本件公園」という。）内の墓所に墓碑（以下「本件墓碑」という。）を建立して使用している申請人が、本件公園に隣接する愛知県小牧市内の土地を所有していた事業者が同土地上の産業廃棄物焼却施設（以下「本件施設」という。）から排出したばい煙により本件墓碑を変色・汚損させたにもかかわらず、被申請人が春日井市潮見坂平和公園条例（以下「本件条例」という。）に基づく管理義務又は春日井市環境基本条例等に基づく対応義務を怠ったことにより、申請人に損害が生じたと主張して、被申請人に対し、債務不履行（民法415条）又は国家賠償法1条1項に基づき、222万5840円（墓石等の買替費用172万5840円と慰謝料50万円の合計額）の支払を求める事案である。

1 前提事実（当事者間に争いがない事実、文中掲記の各証拠及び審問の全趣旨により容易に認められる事実）

(1) 当事者等

ア 申請人

申請人は、平成9年8月15日、被申請人市長に対し、本件公園の墓所使用許可申請をし、同月27日に第a墓所b区c号（使用面積4平方メートル）の使用許可を受け、平成10年××月から上記墓所に本件墓碑を建立して使用している者であり、地方公共団体である被申請人の住民である（甲4，5（枝番を含む。））。

イ 被申請人

被申請人は、本件条例に基づき本件公園を設置し、管理している地方公共団体である（甲3）。

ウ 本件施設の事業者

dは、平成10年当時から本件公園に隣接する愛知県小牧市〇〇△△ほかで本件施設を稼働させていたが、平成23年3月31日時点において稼働を停止しており、以後、稼働していない（甲1，2，乙1，審問の全趣旨）。なお、dの屋号で廃棄物処理業の許可を受けていたのは、該当する土地の所有者として登記されているeであると考えられる（乙2）。

本件施設には、産業廃棄物を焼却した際に発生するばい煙を大気中に排出するための煙突（以下「本件煙突」という。）が設置されている（甲8，25）。

(2) 本件公園の概要

本件公園は、春日井市大泉寺町字大池下292番地に所在し、平成30年2月末時点で第7墓所まで設置されている公園墓地である（甲3）。本件公園内の墓所の使用許可は被申請人市長がしており（甲5の2），本件公園の維持管理は、被申請人の委託に基づきf（旧名称はg）が行っている（甲26，27，審問の全趣旨）。本件公園の墓所の造成区画数は、平成27年3月31日時点で合計2万2959である（甲9）。

(3) 本件墓碑と本件施設の位置関係等

本件墓碑は本件公園の第 a 墓所 b 区 c 号に建立されており（甲 6），本件施設は本件公園の第 a 墓所及び第 h 墓所に隣接している（甲 3，25）。

（4）関連条例等の定め

ア 本件条例

本件条例には以下の定めがある。

- ・墓所を使用しようとする者は，市長の許可を受けなければならない。墓所の使用の許可を受けた者（以下「使用者」という。）が許可された事項を変更しようとするときも同様とする（7条）。
- ・墓所の永代使用料（以下「使用料」という。）は，1平方メートルにつき20万8000円以内において規則で定める額とする（12条1項）。墓所を使用しようとする者が使用の許可を受けたときは，前項に定める使用料をその許可と同時に納入しなければならない（12条2項）。
- ・使用者は，使用料のほか永代清掃料（以下「清掃料」という。）を市長の定める日までに納入しなければならない。ただし，市長において特別の事由があると認めるときは，清掃料を減免し，又は区域を定めて徴収しないことができる（14条1項）。清掃料は，1平方メートルにつき2万2464円以内において規則で定める額とする（14条2項）。
- ・使用者が造営又は建設した碑石，形像類の管理は，使用者が行うものとする（20条の2）。
- ・故意又は過失により平和公園の施設をき損し，又は滅失した者は，市長の指示に従い，その損害を賠償しなければならない（27条）。

イ 春日井市潮見坂平和公園条例施行規則（以下「本件施行規則」という。）

本件施行規則には，以下の定めがある。

- ・条例第14条第2項の規定による墓所の清掃料は，前条第1項の墓所の使用料に100分の10.8を乗じて得た額とする（後略）（10条の2）。

- ・使用者は、常に墓所の清浄の尊厳維持に努めなければならない（16条1項）。

ウ 春日井市環境基本条例

春日井市環境基本条例には、以下の定めがある（乙6）。

- ・この条例は、環境の保全及び創造（以下「環境の保全等」という。）について、基本理念を定め、並びに市民、事業者及び市の責務を明らかにするとともに、環境の保全等に関する施策の基本となる事項を定めることにより、環境の保全等に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって現在及び将来の市民の健康で文化的な生活の確保に寄与することを目的とする（1条）。
- ・市は、基本理念にのっとり、環境の保全等に関する基本的かつ総合的な施策を策定し、及び実施する責務を有する（5条1項）。市は、基本理念にのっとり、環境の保全上の支障を防止するため、自ら行う事業の実施に当たっては、積極的に環境への負荷の低減に努めなければならない（5条2項）。
- ・市は、環境の保全等に関する施策を策定し、及び実施するに当たっては、基本理念にのっとり、次に掲げる事項の確保を基本として、各種の施策相互の有機的な連携を図りつつ、これを総合的かつ計画的に行わなければならない。
 - （1）人の健康が保護され、及び生活環境が保全され、並びに自然環境が適正に保全されるよう、大気、水、土壌等が良好な状態に保持されること。（後略）（6条）
- ・市は、環境の保全等を図るための広域的な取組を必要とする施策の実施に当たっては、国及び他の地方公共団体と協力して行うよう努めるものとする（11条）。

エ 春日井市生活環境の保全に関する条例（以下「春日井市生活環境保全条

例」という。)

春日井市生活環境保全条例には、以下の定めがある（乙7）。

- ・ 公害の原因となる物質を発生し、又は排出する施設若しくはこれを処理する施設に係る工場等を設置している事業者は、当該施設の故障その他の事故を原因とした公害の原因となる物質の発生、排出、飛散又は浸透により、人の健康若しくは生活環境に係る被害を生じ、又は生じさせるおそれがあるときは、直ちに応急の措置を講じ、当該被害の拡大を防止しなければならない（42条1項）。
- ・ 市長は、第1項の事故について人の健康若しくは生活環境に係る被害が拡大するおそれがあると認めるとき又は当該事故の再発のおそれがあると認めるときは、事業者に対し、適正な措置を講ずべきことを勧告することができる（42条5項）。
- ・ 市長は、事業者が前項の勧告に従わないときは、当該事業者に対し、同項の勧告に係る措置を実施すべきことを命ずることができる（42条6項）。
- ・ 市長は、大気の汚染及び水質の汚濁の状況を把握するとともに、生活環境を保全するための措置等を適正に実施するため、必要な監視、測定等の体制を整備し、これを実施するものとする（47条）。
- ・ 市長は、生活環境に関して苦情等が発生したときは、その内容を検証し、必要があると認めるときは、当該苦情を処理するための適切な措置を速やかに講ずるものとする（48条1項）。
- ・ 市長は、この条例の施行に必要な限度において、事業者から公害等の防止に関する状況その他必要な報告を求め、又は職員に、工場その他の場所に立ち入り、必要な帳簿書類、施設その他の物件若しくは公害等の状況を検査させることができる（49条1項）。前項の規定により立入検査をする職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係人に提示しなけ

ればならない（４９条２項）。

オ 墓地経営・管理の指針等について

厚生省生活衛生局長が都道府県知事等に宛てた平成１２年１２月６日付け生衛発第１７６４号「墓地経営・管理の指針等について」（以下「本件指針」という。）には、以下の記載がある（甲２２）。

- ・墓所の清掃，除草等については，当該墓所の使用者がその責任を負う（４条１項）。墓地の環境整備その他の管理（前項に規定するものを除く。）については，経営者がその責任を負う（４条２項）。

(5) 被申請人による消滅時効援用の意思表示

申請人が主張する墓碑の変色が平成１０年には生じていたと考えられるところ，本件裁定申請が平成３０年１１月５日にされたことから，被申請人は，令和元年７月３０日の本件審問期日において，申請人に対し，債務不履行に基づく損害賠償請求権について，権利を行使することができる時から１０年が経過したことを理由に消滅時効を援用するとの意思表示をした（民法１６６条１項，１６７条１項）。また，被申請人は，平成２５年６月４日の時点において，申請人が，被申請人の調査が不十分であったと指摘した上で，被申請人に対し，墓碑建替え又はクリーニングの費用を支払うよう求めていたと主張して，上記審問期日において，申請人に対し，国家賠償法１条１項に基づく損害賠償請求権について，申請人が損害及び加害者を知った時から３年間行使しなかったことを理由に消滅時効を援用するとの意思表示をした（国家賠償法４条，民法７２４条）。

2 争点及びこれに関する当事者の主張

本件の争点は，債務不履行に関する争点として，①被申請人の債務不履行の有無（民法４１５条における「債務の本旨に従った履行をしない」要件該当性），②被申請人の債務不履行の違法性，③申請人に生じた損害及びその額，④債務不履行と申請人の損害との因果関係，⑤消滅時効の成否であり，国家賠

償法 1 条 1 項に関する争点として、⑥被申請人の公園管理に係る不作為の違法性（国家賠償法 1 条 1 項の違法・過失要件該当性）、⑦申請人に生じた損害及びその額、⑧被申請人の不作為と申請人の損害との因果関係、⑨消滅時効の成否であり、争点に関する当事者の主張は以下のとおりである。

(1) 被申請人の債務不履行の有無（民法 4 1 5 条における「債務の本旨に従った履行をしない」要件該当性）（争点①）

（申請人の主張）

ア 債務の根拠

本件公園内における墓所の使用者は、常に墓所の清浄の尊厳維持に努めなければならない（本件施行規則 1 6 条 1 項）、使用者が造営又は建設した碑石等の管理は使用者が行うものとされているが（本件条例 2 0 条の 2）、これは墓所の使用者が墓所や墓碑の通常の清掃を行うという当然のことを規定したものであって、本件公園内に設置された墓所や墓碑に、公害や災害等により、使用者の通常の清掃で対応できる範囲を超える被害が発生した場合には、被申請人は本件公園の管理者として、このような被害から墓所の使用者を保護する義務を負う。

すなわち、墓所を使用しようとする者は市長の許可を受けなければならない（本件条例 7 条）、墓所の使用者は使用料の他に清掃料を納入しなければならないところ（本件条例 1 2 条 2 項及び 1 4 条 1 項）、被申請人が使用者から使用料とは別に清掃料を徴収した以上、被申請人は、墓所や墓碑に使用者の通常の清掃で対応できる範囲を超える被害が発生した場合について、管理除去する義務を負うというべきである。このような解釈は、本件指針によって支持されるものである。

また、被申請人の管理内容は、本件公園の霊園内のゴミ収集や除草で終わるものではなく、「潮見坂平和公園施設管理業務計画」の「その他の維持管理業務」及び「潮見坂平和公園施設管理業務仕様書」の「その他の管

理の業務」によれば、本件公園内の公害被害に対する対応が被申請人の管理業務に含まれることは明白である。

イ 具体的には、被申請人は以下の各義務を負うというべきである。

(ア) 本件公園内の各墓碑に汚損が生じ、その汚損（変色を含む。）が使用者の訴え等により通常使用者が行うべき清掃等により除去できる範囲を超えた公害であると判断されるような場合には、その汚損の原因を究明し、汚損の除去、墓碑移転等、使用者が本件公園を使用するに当たり支障が出ないように対応しなければならない義務を負う。

(イ) 被申請人の管理区域（フェンスや管理ブロック等）に汚損被害が生じた場合には、使用者の衛生的な使用のために、その原因を究明して本件条例 27 条により損害賠償請求を行う義務を負う。

(ウ) 遅くとも平成 10 年 1 月には本件公園内の墓碑等の汚損という公害被害を把握していたのであるから、これを墓所の使用者に開示、告知すべき義務を負う。

（被申請人の主張）

ア 債務の根拠について

本件条例及び本件施行規則が示すとおり、墓碑の清掃等の管理については使用者が行うものとされており、通常でない汚損は被申請人が対応しなければならないということはない。使用料と清掃料は、それぞれ墓所における 1 区画を使用するための料金と、通路等の墓地の共用部分の清掃を行うための料金であり、性格が異なるものであるから別々に規定されているにすぎない。災害で墓石の倒壊等が生じたとしても、被申請人にこれに対応する義務はなく、申請人は独自の見解を述べるにすぎない。

なお、本件指針は、被申請人の所有物である墓所についても、当該区画の使用を認められている使用者が清掃、除草等の管理責任を負うとしているものであり、申請人の所有物である本件墓碑の清掃について墓地の管理

者が責任を負うことを認めるものではない。

イ 申請人の主張する各義務について

(ア) 申請人の主張(ア)について

争う。

(イ) 申請人の主張(イ)について

本件条例 27 条は、本件公園の施設を毀損した第三者の損害賠償義務について定める規定であって、申請人に対する関係での被申請人の義務を根拠付けるものとはなりえない。自らの所有する墓碑が第三者によって汚損させられたというのであれば、申請人は自ら原因者とする者に対して損害賠償請求を行えばよいだけである。

(ウ) 申請人の主張(ウ)について

申請人の主張する告知義務の根拠は明らかではない。また、本件で申請人が訴えている被害は、視覚上ははっきりと確認できるものであるというのであるから、墓所の使用をしようとする者において認識可能であり、告知を要するものとは解されない。

(2) 被申請人の債務不履行の違法性（争点②）

（申請人の主張）

被申請人は、平成 10 年 1 月 23 日、春日井保健所小牧支所に d による本件公園の被害についての改善を要求したが、小牧支所は、今後、周囲に迷惑がかからないよう指導していくと発言したのみで、具体的にいかなる指導をしたかは不明であるし、被申請人が保健所に改善要求をしたのはこの 1 回のみであった。

同年 4 月には春日井保健所による現地調査が行われ、平成 11 年 12 月 7 日には本件公園の第 a 墓所へ降下する灰の成分の調査が行われたが、被申請人は、本件煙突から排出される鉄さびが変色汚損の原因であると疑いながらも、本件施設の焼却炉の灰との照合調査を実施しなかったため、本件煙突か

ら排出されるばい煙による大気汚染が原因であると確定できなかった。

他方で、被申請人は、平成17年には、本件公園の第a墓所において変色の被害を被った1名の使用者にのみ墓所の移転を無償で認める通知をしたが、申請人において墓所の移転が改善策となる理由を尋ねた際、被申請人の職員においてdが再稼働する可能性があるとして口頭で答えたことから、dの本件施設が汚損の原因とみなしていたことは明らかである。

次に、被申請人は、平成13年2月に、墓石に付着したシミの除去方法についてiに依頼したと主張する。しかしながら、iが作成した報告書には調査の目的が記されておらず、墓石に付着したシミの除去方法の調査であるとは認められない。

このように、被申請人は、dの本件施設が汚損の原因と事実上特定しながらも、上記(1)(申請人の主張)イの各義務を怠った。

また、被申請人は、平成10年1月には公害被害を把握していたと解されるにもかかわらず、使用者に対して本件公園に公害被害が発生したことを告知せず、上記(1)(申請人の主張)イ(ウ)の義務を怠った。なお、告知義務の有無は、視認可能性によって左右されるものではない。

(被申請人の主張)

被申請人は、本件公園内の墓石所有者からの苦情電話等を受けて、現地を確認の上、県の機関である春日井保健所や同保健所小牧支所に対応を求め、独自に本件公園の第a墓所に降下している灰の成分分析を専門機関に依頼し、墓石のシミの除去が可能かどうかの分析をした。

墓石にシミを生じさせた原因者がdである可能性が疑われたとしても、被申請人にはdに立入検査をする法律上の権限はなく、保健所等、対応する権限を有する者に対応を要請するほかないところ、平成10年頃は保健所環境保全課が公害関係法令に基づく各種届出の受理、規制指導等を所管し、産業廃棄物の問題に対する問合せ窓口であったことから、県の機関である春日井

保健所に対応を要請したものである。

被申請人が平成10年当時に専門機関に灰の成分分析を依頼し、その結果として、原因を特定するだけの結論を得られなかった以上、汚損の発生から十数年以上経過してから現時点で調査を行っても原因の特定は見込めないと解される。

そもそも、申請人の主張する義務は独自の見解に基づくものであって理由がなく、これまで申請人から被申請人の対応を非難する書簡が数度にわたって提出されたことに対し、被申請人としてはこれに誠実に回答してきたものである。

(3) 申請人に生じた損害及びその額（争点③）

（申請人の主張）

本件墓碑は全体的に茶色く変色し、業者においても取り除くことのできない汚損が生じている。汚損のない状態にするためには、墓碑を買い替えて建て替えるしか方法がないところ、解体費用を含めた墓碑の買替費用は172万5840円であるから、少なくとも同額の物理的損害が生じている。

また、申請人は墓参りの度にどれだけ丁寧に洗ったとしても拭い去ることのできない茶色のシミを目にすることにより、先祖に感謝し、供養して子孫の繁栄を願う場所である墓所を汚された被害を目の当たりにしなければならないことによる精神的苦痛を受けているところ、この精神的苦痛を慰謝するための慰謝料額は、50万円を下回らない。

したがって、申請人の損害は、これらの合計額である222万5840円は下らないというべきである。

（被申請人の主張）

否認ないし争う。

(4) 債務不履行と申請人の損害との因果関係（争点④）

（申請人の主張）

被申請人が前記(1)（申請人の主張）イ(ア)，(イ)の各義務を果たしていれば，本件墓碑に汚損が生じることはなかった。また，被申請人が前記(1)（申請人の主張）イ(ウ)の義務を果たしていれば，申請人が本件墓碑を建立したのが平成10年××月であったことから，申請人において汚損による被害を回避することができたし，仮に告知が本件墓碑の建立後であっても，汚損の拡大を防ぐことができた。

なお，第a墓所よりも以前に造成された本件公園の第j墓所から第k墓所内の墓碑には墓石の茶色への変色や茶色の斑模様の付着がないこと及び墓石の材質上の性質から，第a墓所内の墓石等の変色汚損は，経年劣化以外に原因があることは明らかである。

（被申請人の主張）

否認ないし争う。被申請人は平成10年当時に専門機関に灰の成分分析を依頼し，その結果として原因を特定するだけの結論を得られなかった。汚損の発生から十数年経過してから調査を行ったとしても，原因の特定は見込めないことから，これ以上の調査に公費を投ずることはできない。

(5) 消滅時効の成否（争点⑤）

（被申請人の主張）

本件墓碑に生じた汚損の除去義務については，汚損の除去という作為義務が問題となっている以上，履行が可能であれば消滅時効は進行するのであり，平成10年から履行が可能であったというべきである。また，本件墓碑のシミは平成10年頃には生じたと考えられ，申請人の主張する告知義務についても平成10年1月から7月頃までには発生したと解される。

被申請人は，前記前提事実(5)のとおり，消滅時効を援用するとの意思表示をした。

（申請人の主張）

争う。申請人が本件墓碑の汚損を認識した時期は平成12，13年頃であ

り、当初は、申請人の墓碑周辺にも同様の汚れが確認できたため、自然発生的な汚れと認識し、自ら清掃等を行っていた。平成１８年頃には墓碑用の薬品洗剤を購入して清掃を試みたが、本件墓碑の汚損は全く除去できなかった。平成２４年以降に、墓碑販売会社から、仮に本件墓碑の研磨を行ったとしても汚損は除去できないことを知らされた。

もっとも、本件墓碑の汚損の原因は被申請人によれば明確な原因が不明であり、被申請人が汚損の原因として着目した d の本件煙突は現存している以上、汚損は改善されずに日々悪化していくものであるから、被申請人の管理義務違反は現在も継続している。

(6) 被申請人の公園管理に係る不作为の違法性（国家賠償法１条１項の違法・過失要件該当性）（争点⑥）

（申請人の主張）

春日井市環境基本条例５条１項、２項、春日井市生活環境保全条例４２条１項、４７条から４９条は、被申請人が果たすべき市民に対する責務を規定するものであり、被申請人は、これにより、公害の原因の把握、それに対する適切な措置、再発の防止等の責務を負う。

これによれば、被申請人は、前記(1)（申請人の主張）イ(ア)ないし(ウ)の義務のほか、住民、事業者、国、県、近隣市町村等の関係機関と連携し、管理者として本件公園に生じている公害を防止するための措置を実施すべき義務を負うべきところ、被申請人は、これを怠った。

（被申請人の主張）

春日井市環境基本条例は、環境の保全等に関する施策の基本となる事項を定めることを目的とする条例であって、被申請人の具体的な義務を根拠付けるものではない。春日井市生活環境保全条例は、平成１９年１２月１９日に制定された条例であり、汚損の発生時の対応の根拠とはなりえない。また、汚染の「除去義務」を根拠付ける規定は存在しない。

その余の点は、前記(1)(被申請人の主張)のとおり。

(7) 申請人に生じた損害及びその額(争点⑦)

(申請人の主張)

前記(3)(申請人の主張)と同じ。

(被申請人の主張)

前記(3)(被申請人の主張)と同じ。

(8) 被申請人の不作為と申請人の損害との因果関係(争点⑧)

(申請人の主張)

ア 前記(4)(申請人の主張)と同じ。

イ 被申請人が国、県、近隣市町村との連携を果たし、自身の調査の不足を補う権限を有する機関に依頼して調査を継続していれば、汚損の原因を究明し、被害の発生、拡大を防ぐことができた。

(被申請人の主張)

争う。前記(4)(被申請人の主張)と同じ。

(9) 消滅時効の成否(争点⑨)

(被申請人の主張)

申請人は、平成25年6月4日の時点において、被申請人が「原因特定のための調査になっていなかったにもかかわらず、『原因特定できなかった』と『虚偽』の説明をしていた」と主張して、被申請人に対して墓碑建替え又はクリーニングの費用を支払うよう求めていたのであり、少なくともこの時点において、被害や加害者等、損害賠償請求権の行使のために必要な認識は十分に可能であった。したがって、この時点において、「損害及び加害者を知った」(民法724条)というべきであるから、本件裁定申請がそれから3年以上経過した平成30年11月5日にされた以上、国家賠償法1条1項による損害賠償請求権は時効により消滅した。

(申請人の主張)

被害者が加害者の説明を信じて違法性の認識を欠いていた場合には、「損害及び加害者を知った」（民法724条）とはいえないと解すべきであるところ、申請人は、平成27年7月9日に被申請人に口頭で質問するまでは、被申請人が調査もしてくれていると認識していて違法性の認識がなかったのであるから、消滅時効の起算点は平成27年7月9日である。申請人は、平成30年7月5日に代理人を通じて被申請人に対して申立てを行ったから、消滅時効は中断したというべきである。

第3 当裁定委員会の判断

1 認定事実

前記前提事実、文中掲記の各証拠及び審問の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

- (1) 申請人は、平成9年8月15日、被申請人市長に対し、本件公園の墓所使用許可申請をし、同月27日に第a墓所b区c号（使用面積4平方メートル）の使用許可を受けるとともに、使用料77万6000円及び清掃料8万1480円を納入し、平成10年××月に上記墓所に本件墓碑を建立して使用を開始したが、その後、本件墓碑の墓石が茶色に変色し、また墓石に茶色の斑模様が付着する汚損が生じた。なお、本件墓碑以外の第a墓所の墓石にも同様の変色等が生じた。（甲5～8（枝番を含む。）、24）
- (2) 本件公園の管理事務所の職員は、平成10年1月時点で第a墓所内の墓石に茶色のシミが付着していることを確認し、同月23日、被申請人から本件公園の管理を委託されていたg理事等において、県の機関である春日井保健所小牧支所職員に対し、dの本件施設により本件公園が被害を被っているとして改善を要求した。小牧支所の職員は、墓参者等から時々苦情を受けており、その都度dに対して指導している、5年後には法律が改正され施設を設けることになっているが、今のところ法的にはクリアしている、2年前と比較すると本件煙突から煙が出ていることが多いように見受けるが、今後、周

辺に迷惑がかからないよう指導していく、と回答した。（甲 1 1，審問の全趣旨）

- (3) 本件公園の管理事務所の職員は、平成 1 0 年 4 月 2 0 日、申請人とは別の者からの苦情を受け、第 a 墓所 b 区の石碑を調査したところ、石碑に茶色の斑点が付着していたことから、被申請人の環境対策課に対し、苦情があったことを県の機関である春日井保健所に伝えるよう要請した。

これを受けて、同月 2 1 日 1 0 時 1 0 分から 1 1 時 1 5 分まで春日井保健所による第 a 墓所 b 区の現地調査が行われ、被申請人の環境対策課、g の各職員がこれに立ち会った。

この中で、g の職員は、茶色のシミの原因は本件煙突ではないかと尋ねたが、春日井保健所の職員は、原因は分からないが、鉄さびではないか、この煙突とは確定できないと回答した。また、本件煙突には集塵機が設置されていると回答した。

なお、この際、本件煙突から突然野焼きの煙が出だしたため、春日井保健所の職員が、小牧支所に電話で d に注意するよう連絡をした。

春日井保健所の職員は、d に対して今後とも現地パトロールを強化し、指導していくが、現状としては法に触れていないため、注意しか方法はないと述べた。（甲 1 2，審問の全趣旨）

- (4) i は、g の依頼により、平成 1 1 年 1 1 月 9 日頃持ち込まれた本件公園第 a 墓所へ降下する灰の成分を分析した。その結果、主要な成分としてケイ素以外に鉄、クロムが多く含まれることから、ケイ酸塩以外では、それら重金属との塩類と、カルシウム及びカリウムによる塩類が多く存在すると推測できるが、どんな物を燃焼するとどのような灰ができるかということがわかっていないため、灰として具体的な比較はできなかったと報告した。（甲 1 3，乙 4）

- (5) i は、平成 1 2 年 3 月 3 1 日頃、被申請人市長に対し、試料の分析結果を

報告した。

その内容は、①着色した墓石をエタノール、アセトン、塩酸、水酸化ナトリウムで拭き取り表面の変化を確認したところ、着色部の脱色はなく、変化は認められなかった。②着色部と未着色部の試料について、微粉碎後、ペレット状に加圧成形し、蛍光X線装置にて測定したところ、チタン、硫黄及び塩素につき、未着色部は数十から数百ppmであったが、着色部は数百から数千ppmであるという違いがあったほかは、測定結果に大きな違いはなかった、③着色部にはカリウム、鉄、チタン、硫黄、塩素がやや多く検出されたが、一般的にこれらの検出物のうち、茶褐色を呈する元素としては鉄が考えられる、というものであった。（甲21、乙5、審問の全趣旨）

(6) 申請人は平成12年から平成13年頃に本件墓碑の汚損を認識し、これを自然発生的な汚れと認識していたが、清掃では除去できなかった（審問の全趣旨）。被申請人は、平成13年9月13日から平成18年1月10日までの間のいずれかの時点において、本件公園第a墓所の□□基の被害状況を色分けした図面を作成した（甲10、審問の全趣旨）。

(7) 被申請人は、平成17年、本件公園第a墓所において変色の被害を被った1名について墓所の移転を無償で認めた（審問の全趣旨）。

また、被申請人の職員は、平成17年1月17日、本件煙突から黒い煙が出ていて臭っているので指導してほしいとの申立てを受けた。被申請人の職員が同日11時に煙を調査したところ、白色の煙で、平常時と同様と判断した。被申請人職員は、同日頃、小牧市環境保全課及び愛知県尾張県民事務所廃棄物対策課に対して、苦情があった旨を、それぞれ通知した（甲14）。

申請人は、平成18年頃、墓碑用の薬品洗剤を購入して清掃を試みたが、本件墓碑の汚損を除去できなかった（審問の全趣旨）。

(8) 被申請人の職員は、平成19年3月1日、本件公園の近くの施設でゴミを燃やしていた、プラスチックが焼けるような臭いがした、との申立てを受け

た。被申請人の職員が管理棟で聞き取り調査をしたところ、公園では全てゴミをクリーンセンターに出しているので燃やすことはない、管理棟では喉が痛くなることがあるとのことであった。ただし、被申請人の職員が調査した際は、臭いもなく、本件煙突から煙も上がっていなかった。被申請人の職員は小牧市担当者に対して苦情があった旨連絡し、尾張県民事務所廃棄物対策課に対して調査を依頼した（甲１５）。

(9) 被申請人の職員は、平成２０年９月１３日、宿直に本件公園に墓参り中に悪臭により気分が悪くなった旨の申立てを受けた。被申請人の職員は、同月１７日、尾張県民事務所廃棄物対策課に対して立入指導を依頼した。同日、尾張県民事務所廃棄物対策課の職員が本件施設に立入検査をしたが、施設等に異常なく、臭いもなかった（甲１６）。

(10) 被申請人の職員は、平成２２年２月２５日、本件煙突からの煙が濃く、また臭うとの申立てを受けた。被申請人の職員は、平成２２年２月２５日頃、尾張県民事務所廃棄物対策課から、同課が２、３か月に一度、定期的に立ち入っているが、特段の事情を把握していない旨の回答を受けた（甲１７）。

(11) ダイオキシン類対策特別措置法に基づく愛知県知事に対する報告において、dは平成２３年３月３１日及び平成２４年３月３１日の時点において休止と報告した（甲２，乙１）。

(12) 申請人は、平成２５年６月４日、被申請人に対し、前記(4)、(5)の結果について情報開示請求を行い、分析結果を見て、墓所に降る灰だけを調べ、本件施設の焼却炉の灰を調べていないのは、原因特定のための調査になっておらず、これまでの被申請人の説明は虚偽であったのではないかと述べ、被申請人が墓碑の交換、クリーニング等、墓所の移転以外の対応を採ることを要求した。これに対し、被申請人の職員は、墓碑交換、クリーニングに応じることは被申請人の責任を認めることになるため応じることはできないが、善意で墓所位置の変更を行っている旨を説明した（甲１９の２〔２頁〕）。

(13) 申請人は、平成 27 年 1 月 5 日付け「潮見坂平和公園の墓碑及び霊園の汚損被害に関する市の回答に対する質問事項 1」と題する書面で、平成 24 年 10 月頃から、本件公園の管理事務所と本件墓碑の汚損に関する話を始め、墓碑及び霊園の汚損被害に対する被申請人の管理責任を追及する話を続けて現在に至ると記載した（甲 19 の 5）。

(14) 被申請人の職員は、平成 27 年 4 月 10 日、申請人以外の者から、所有する墓石が着色している、本件煙突のさびが原因と考えられる、一度現地を確認してほしいとの申立てを受けた。被申請人の職員は、着色の原因は不明であるが、本件煙突の西側に位置する墓石に着色があることを確認した。

被申請人の職員は、同年 5 月 7 日、尾張県民事務所廃棄物対策課に対し、第 a 墓所周辺の墓石の着色について対応を依頼した。（甲 18）

(15) 申請人は、平成 30 年 7 月 5 日、被申請人に対し、手続外で本件と同様の申立てをした（審問の全趣旨）。また、申請人は、同年 11 月 5 日、公害等調整委員会に対し、本件裁定申請をした（当裁定委員会に顕著な事実）。

2 被申請人の債務不履行の有無（争点①）について

(1) 被申請人が負う債務の内容について

本件条例及び本件施行規則の定めによれば、本件公園の設置者であり、g ないし f に本件公園の管理を委託している被申請人が、墓所の使用者に対して負う基本的な債務の内容は、許可に係る墓所の区画を使用させること及び墓所を清掃することであるところ、申請人は、本件公園内の墓所に本件墓碑を建立して使用することはできており、また、申請人から墓所の清掃料を徴収している被申請人は、g ないし f に委託して墓所の清掃等の管理を行っているのであり、他方、使用者の所有物である墓碑の清掃等の管理については使用者が行うものとされていることからすると、墓碑について使用者の通常の清掃で対応できる範囲を超える汚損被害が発生したとしても、本件条例及び本件施行規則や被申請人が墓所の使用者から使用料とは別に墓所の清掃料

を徴収していることを根拠に、被申請人がそのような被害から墓所の使用者を保護したり、汚損被害を除去すべき義務を負うものと解することはできない。本件指針の記載も、上記判断を左右するものではない。

(2) 申請人の主張する各義務について

ア 申請人の主張する義務(ア)について

申請人の主張する義務(ア)のうち、各墓碑の汚損について原因を究明し、汚損の除去等を行う義務は、本件条例及び本件施行規則の定めから生じるものでないことは、上記(1)で説示したとおりである。

この点につき、申請人は、潮見坂平和公園施設管理業務計画（甲 2 6）及び潮見坂平和公園施設管理業務仕様書（甲 2 7）を提出し、被申請人の管理内容は、本件公園の霊園内のゴミ収集や除草で終わるものではなく、「潮見坂平和公園施設管理業務計画」の「その他の維持管理業務」及び「潮見坂平和公園施設管理業務仕様書」の「その他の管理の業務」によれば、本件公園内の公害被害に対する対応が被申請人の管理業務に含まれると主張する。

しかしながら、潮見坂平和公園施設管理業務計画（甲 2 6）及び潮見坂平和公園施設管理業務仕様書（甲 2 7）において、被申請人の維持管理業務等として、本件公園内の施設が毀損されたときの対応が定められているが、それは基本的に墓地の共用部分である施設が毀損されたときの対応を定めるものであって、墓所の使用者の所有物たる墓碑の汚損に対する対応を定めるものであるとは解されないから、申請人の上記主張は採用できない。

イ 申請人の主張する義務(イ)について

次に、本件条例 2 7 条は、本件公園の施設を毀損した第三者の損害賠償義務について定める規定であると解されるから、申請人に対する関係で被申請人の義務を根拠付けるものとはなり得ない。

したがって、仮に、本件煙突から排出されるばい煙による大気汚染により本件公園内のフェンスや管理ブロック等の共用施設に汚損被害が生じたとしても、本件条例27条により、被申請人が、申請人に対し、上記施設を毀損したd等の第三者に対して損害賠償を請求する義務を負うとまで認めることはできない。

ウ 申請人の主張する義務(ウ)について

前記認定事実(1)及び(2)のとおり、被申請人は、申請人が本件墓碑を建立する前の平成10年1月の時点で、第a墓所内の墓石に茶色のシミが付着していることを確認しており、前記認定事実(3)のとおり、本件公園の管理事務所の職員において、本件煙突が原因ではないかと疑っていた事実は認められるものの、当該職員の懸念は、第a墓所内の墓石の汚損が、経年劣化ではなく、本件煙突から排出されるばい煙が影響しているののではないかという疑いにすぎず、具体的に公害被害が発生していると判断できる状況にはなかったのであるから、平成10年1月の時点で被申請人が墓所使用契約の契約主体として、第a墓所内の公害被害を墓所の使用者に開示、告知すべき義務があったとはいえない。また、その後の経過をみても、前記認定事実(4)のとおり、gが平成11年11月9日頃にiに依頼して本件公園第a墓所へ降下する灰の成分を分析しても、本件施設から排出されたばい煙による大気汚染が原因であると確定することができなかった以上、その時点においても、公害被害があったと断ずることはできないのであるから、被申請人が墓所使用契約の契約主体として、第a墓所内の公害被害を墓所の使用者に開示、告知すべき義務があったとまではいえない。

エ したがって、被申請人が本件条例及び本件施行規則に基づき、申請人が主張するような義務を負うものとは認められない。

(3) 以上によれば、その余の争点について検討するまでもなく、申請人の債務不履行に基づく損害賠償請求は理由がない。

3 被申請人の公園管理に係る不作為の違法性（国家賠償法 1 条 1 項の違法・過失要件該当性）（争点⑥）について

被申請人は、春日井市環境基本条例及び春日井市生活環境保全条例に基づき、環境の保全等に関する基本的かつ総合的な施策を策定し、及び実施する責務を負い、市長は、事業活動によって人の健康若しくは生活環境に係る被害が拡大するおそれがあると認めるとき又は当該事故の再発のおそれがあると認めるときは、事業者に対し、適正な措置を講ずべきことを勧告し、必要に応じて立入検査をすることができるものとされている。このため、本件公園内に公害が発生した場合、被申請人の本件公園の管理に係る部署及び公害対策を担当する部署の職員には、一般論として、その被害が拡大することのないよう対応を採ることが求められる。

もっとも、本件施設は小牧市に所在することから、被申請人の職員が直接的に本件施設に対して何らかの措置を採ることができるものではないところ、g の職員は、前記認定事実(2)のとおり、県の機関である春日井保健所小牧支所の職員に改善を要求し、前記認定事実(3)のとおり、県の機関である春日井保健所による現地調査にも立ち会った。さらに、前記認定事実(4)、(5)のとおり、g 及び被申請人市長は、i に対して灰や墓石の汚れの分析を委託するなど、原因究明のために被申請人において可能な調査を行った。

また、立入検査等の根拠となる春日井市生活環境保全条例は、平成 19 年 12 月 19 日に制定された条例であり、汚損の発生時の対応の根拠とはなり得ないことから、前記認定事実(4)のとおり、i に委託した調査において、本件公園第 a 墓所へ降下する灰が第 a 墓所の墓石の変色の原因であることを解明できなかったことも、やむを得なかったといえる。

そして、前記認定事実(6)から(9)のとおり、被申請人は、その後も本件公園第 a 墓所の被害状況の確認、墓所の無償移転、通報に基づく関係行政機関への通知等の対応を行った。なお、前記認定事実(9)のとおり、平成 20 年 9 月 1

7日に行われた関係行政機関による本件施設の立入検査においても、特段の異常は認められなかったものであり、この時点において、被申請人において更なる対応が必要であったということとはできない。

さらに、前記認定事実(13)及び(14)のとおり、申請人は平成24年以降、本件墓碑の汚損につき被申請人に責任を追及しているが、前記認定事実(11)のとおり、その時点ではdが休止している以上、本件施設に立入検査をしても原因を解明できる蓋然性は高いとはいえないから、春日井市生活環境保全条例の施行後ではあるが、関係行政機関と連携し、関係行政機関が立入検査等を行うなどしていないことをもって、被申請人の職員の職務上の不作為が国家賠償法1条1項の違法性を基礎付けるものとはいえない。

このほか、申請人は、被申請人に汚損の除去や墓碑移転等、汚損被害が拡大しないよう対応しなければならない義務があると主張するが、春日井市生活環境保全条例42条1項は、被申請人に被害の拡大防止義務を負わせるものにすぎず、被申請人が汚損の除去義務を負う法的根拠は明らかではない。また、前記認定事実(7)、(12)のとおり、被申請人は善意で希望者に対する墓碑移転は認めている。

次に、上記2(2)ウのとおり、被申請人は、第a墓所の墓石の汚損が経年劣化ではなく、本件煙突から排出されるばい煙によるものではないかとの疑いを有していたにすぎず、しかも被申請人の調査によっても墓碑の汚損の原因が本件施設から排出されたばい煙であると確定することができず、公害被害があったと断ずることはできなかった以上、被申請人が墓所を使用する住民に対し、公害被害を開示、告知する義務があったということもできない。

したがって、被申請人の本件公園の管理に係る部署及び公害対策を担当する部署の職員の対応に、国家賠償法上の違法性があるとはいえない。

4 消滅時効の成否（争点⑨）について

以上によれば、その余の争点を検討するまでもなく、申請人の国家賠償法1

条1項に基づく損害賠償請求は理由がないこととなるが、念のため、さらに進んで当該損害賠償請求権についての消滅時効の成否について検討する。

前記認定事実(12)のとおり、申請人は、遅くとも平成25年6月4日の時点において、被申請人に対し、墓碑の交換、クリーニング等の要求をしていたことからすると、その時点で、「損害及び加害者」（民法724条）を知っていたと認められる。

この点につき、申請人は、被申請人が管理義務を遂行していないことを申請人が認識したのは平成27年7月9日であり、その日が消滅時効の起算点であると主張する。しかしながら、前記認定事実(13)のとおり、申請人は、平成27年1月5日付けで自ら作成した書面に、平成24年10月頃から、墓碑及び霊園の汚損被害に対する被申請人の管理責任を追及する話合いを続けてきたと記載していたのであり、平成27年7月9日以前に「損害及び加害者」を知っていたというべきであるから、申請人の上記主張は採用できない。

そして、申請人は、平成25年6月4日から3年以上が経過した平成30年7月5日に被申請人に対して手続外での申立てをし、同年11月5日、公害等調整委員会に対し、本件裁定申請をしたことは、前記認定事実(15)のとおりであり、また、前記前提事実(5)のとおり、被申請人は、令和元年7月30日の本件審問期日において、申請人に対し、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求権について、申請人が損害及び加害者を知った時から3年間行使しなかったことを理由に消滅時効を援用するとの意思表示をしたのであるから、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求権は、時効により消滅したというべきである（国家賠償法4条、民法724条）。

5 結論

以上によれば、申請人の本件裁定申請は、理由がないから棄却することとし、主文のとおり裁定する。

令和元年9月24日

公害等調整委員会裁定委員会

裁定委員長 山 崎 勉

裁定委員 松 田 隆 利

裁定委員 加 藤 一 実