

公調委令和元年（セ）第3号、同2年（セ）第7号 ^{いなしきし}稲敷市における土砂埋立てに伴う土壌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）

5

主 文

1 被申請人らは、連帯して、申請人 a に対し、2000万円及びこれに対する平成28年6月18日から支払済みまで年5%の割合による金員を支払え。

2 被申請人らは、連帯して、参加人 b に対し、18万1526円及びこれに対する平成28年6月18日から支払済みまで年5%の割合による金員を支払え。

10 3 申請人らのその余の請求をいずれも棄却する。

事 実 及 び 理 由

第1 当事者の求める裁定

1 申請人ら

(1) 主文1項同旨

15

(2) 被申請人らは、連帯して、申請人兼亡 c 手続承継人 d に対し100万円、申請人 e、申請人 f、申請人 g、申請人 h、申請人 i、参加人 b、参加人 j、参加人 k、参加人 n、参加人 p、参加人 r、参加人 s、参加人 t 及び参加人 u に対しそれぞれ50万円及びこれらに対する平成28年6月18日から支払済みまで年5%の割合による金員を支払え。

20

2 被申請人 v、被申請人 w

申請人らの本件裁定申請をいずれも棄却する。

3 被申請人稲敷市

(1) 本案前の答弁

申請人らの本件裁定申請をいずれも却下する。

25

(2) 本案の答弁

申請人らの本件裁定申請をいずれも棄却する。

4 被申請人 x 及び被申請人 y

いずれも申請人らの責任裁定申請書を受領したが答弁しない。

第2 事案の概要

本件は、建設汚泥処理物等により所有地等を無断で埋め立てられた申請人 a 及びその周辺に居住する申請人らが、埋立てにより申請人 a の森林が破壊され、土壌が汚染され、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被申請人 x、埋立てを実施した被申請人 v 及び被申請人 y 並びに建設汚泥処理物等を運搬した被申請人 w に対し、民法 709 条、719 条及び 715 条 1 項に基づき、また、市条例による埋立ての許可要件を欠くにも関わらず被申請人 x の埋立て許可申請等を違法に許可し、さらに被申請人 x の許可地外への埋立てに対して市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、被申請人稲敷市に対し、国家賠償法 1 条 1 項に基づき、連帯して、①申請人 a に対し森林復元費用等及び弁護士費用の一部請求として 2000 万円、②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の一部請求として 50 万円、並びにこれらに対する同埋立てが終了した日である平成 28 年 6 月 18 日から支払済みまで平成 29 年法律第 44 号による改正前の民法所定の年 5 分の割合による遅延損害金の支払を求める事案である。

1 前提事実（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 申請人ら

(ア) 申請人 a は、z 宗の寺院であり、茨城県稲敷市 a b △△番地所在の宗教法人である（甲 1）。同所には、本堂、庫裡が配置され、これらの建造物は XX 年に a a 指定の有形文化財となった（甲 70、公知の事実）。

(イ) 申請人 d は、申請人 a の代表役員であり、住職であって、上記の寺所在地に居住している（甲 1）。c は申請人 d の母親であり、同所に居住し、本

件の申請人であったが、令和2年9月20日に死亡し、申請人dが手続を受継した（審問の全趣旨）。

(ウ) 申請人e、申請人f、申請人g、参加人b、参加人j、参加人kは、茨城県稲敷市abに居住している。

5 (エ) 申請人h、申請人i、参加人n、参加人p、参加人r、参加人s、参加人tは、茨城県稲敷市acに居住している。

(オ) 参加人uは、茨城県稲敷市●●に居住している。

(カ) 申請人らの居住地の位置関係等は別紙1のとおりである。

(甲19、甲49の1から3まで、審問の全趣旨)

10 イ 被申請人xは、住宅の新築、増改築工事の設計、請負及び施工等を目的として設立された有限会社であり、登記上の代表取締役はadである（甲2）。

ウ 被申請人yは、被申請人xの実質的な経営者であり、土地の埋立て等に係る事業について被申請人稲敷市に許可申請書類を提出するなどした（審問の全趣旨）。

15 エ 被申請人vは、被申請人yとともに、被申請人xの土地の埋立て等に係る事業を行った（審問の全趣旨）。

オ 被申請人wは、砂利運搬業等を目的として設立された株式会社であり、同代理人aeは、その取締役であった（甲3）。

(2) 申請人a所在地等の状況

20 ア 茨城県稲敷市ab字●●△△の土地（地目山林、20115㎡。以下「寺所有山林」という。）は、申請人aの本堂所在地の西側にあり（別紙2参照）、申請人aが所有している。寺所有山林は、北西方面に向かって標高が低くなっており、平成27年頃まで、樹木が生い茂っていた。

(甲4、甲12、甲16【22、23、24頁】、審問の全趣旨)

25 イ 茨城県稲敷市ab字●●△△の土地（地目墓地、5113㎡。以下「共同墓地」という。）は、寺所有山林の南側にあり（別紙2参照）、その所有者は、

持分2分の1大字a b、2分の1大字a cである。共同墓地の敷地内のうち、東側に墓があり、西側は、西側方面に向かって標高が低くなっており、平成27年頃まで、樹木が生い茂っていた。

(甲5、甲12、甲16【22、23、24頁】、審問の全趣旨)

5 ウ 寺所有山林及び共同墓地に平成27年頃まで生い茂っていた樹木は、スギ、ケヤキ、カシ、ナラ、ヒノキ等であり、これらの樹木は申請人aの本堂や庫裡の建て替えに使用されてきた外、XX年頃には「a f」が「a g」に選定されるなどした。

(甲16、甲70、職1【3頁】)

10 (3) 茨城県の土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例及び規則

茨城県は、以下の条例及び規則を定めている。

ア 茨城県土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例(平成15年10月1日茨城県条例第67号。平成27年3月26日条例第13号による改正後のもの。以下「茨城県条例」という。甲6)

15 (土地の埋立て等の許可)

第6条 土地の埋立て等を行おうとする者は、知事の許可を受けなければならない。ただし、次に掲げる土地の埋立て等については、この限りでない。

20 (1) 埋立て等区域の面積が5000平方メートル未満である土地の埋立て等(以下略)

(許可の基準)

第7条 知事は、前条第1項の許可の申請が、次の各号のいずれにも適合していると認めるときでなければ、同項の許可をしてはならない。

25 (1) その土地の埋立て等に用いる土砂等の性質及び有害物質(鉛、砒素、トリクロロエチレンその他の物質であって、それが

土壤に含まれることに起因して人の健康に係る被害を生ずるおそれがあるものとして規則で定めるものをいう。)による汚染の状態が規則で定める基準に適合しないものでないこと。

イ 茨城県土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例施行規則（平成16年3月31日茨城県規則第41号。別表第1の2は平成25年10月31日に追加された。甲7、乙E32）

（許可の基準）

第7条 条例第7条第1号の規則で定める物質は、別表第1の左欄に掲げる物質とする。

2 条例第7条第1号の規則で定める基準のうち、土砂等の性質に係るものについては、建設業に属する事業を行う者の再生資源の利用に関する判断の基準となるべき事項を定める省令（平成3年建設省令第19号）別表第1に掲げる第1種建設発生土、第2種建設発生土又は第3種建設発生土に該当する土砂等の水素イオン濃度指数が別表第1の2の中欄に掲げる基準値であることとする。ただし、知事が特別の理由があると認めるときは、この限りでない。（以下略）

別表第1 ふっ素 検液1リットルにつき0.8ミリグラム以下

別表第1の2 水素イオン濃度指数 4以上9未満

(4) 稲敷市の土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例及び規則

被申請人稲敷市は、以下の条例及び規則を定めている。

ア 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年条例第23号による改正前のもの。平成17年3月22日条例第106号。以下「稲敷市条例」という。乙E1）

（目的）

第1条 この条例は、土砂等による土地の埋立て等について必要な規制

を行うことにより、災害の防止及び生活環境の保全を図ることを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

5

- (1) 土砂等 土砂及び土砂に混入し、又は付着した物をいい、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号）第2条第1項に規定する廃棄物を除くものとする。（以下略）

(適用範囲)

第3条 この条例は、土地の埋立て等を行う場合において、当該事業区域の面積が500平方メートル以上5000平方メートル未満又は土地の埋立て等に使用する土砂等が500立方メートル以上のものについて適用する。（以下略）

10

(事前協議)

第5条 事業を施行しようとする事業主等は、次条の許可を受ける前に、規則で定めるところにより、あらかじめ当該事業の計画について市長と協議しなければならない。

15

(事業の許可)

第6条 本市の区域内において、事業を施行しようとする者は、規則で定めるところにより、市長の許可を受けなければならない。

20

- 2 市長は、前項の許可の申請が規則で定める施行基準に適合するものであって、かつ、道路、河川、水路その他の公共施設に被害を生じさせないような措置が講じられていると認めるときでなければ、同項の許可をしてはならない。

- 3 第1項の許可には、災害の防止及び生活環境の保全上必要な条件を付することができる。

25

(施行基準の遵守)

第10条 事業主等は、事業を施行するに当たっては、規則で定める施行基準を遵守しなければならない。

イ 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施行規則（平成17年3月22日規則第91号。以下「稲敷市条例施行規則」という。甲9）

(事前協議)

第2条 条例第5条に規定する事前協議は、次に掲げる書類及び図面を提出することにより行うものとする。(中略)

(4) 土砂等発生・処分フローシート（以下略）

(事業許可の申請)

第3条 条例第5条の協議が済み、条例第6条第1項の規定による許可を受けようとする事業主は、事業許可申請書に次に掲げる書類及び図面を添えて、市長に提出しなければならない。ただし、市長が必要と認めない書類及び図面はこれを除く。(中略)

(16) 土地の埋立て等に用いる土砂等の発生場所において土壌の調査の試料として土砂等を採取した地点の位置を示す図面及び現場写真並びに試料ごとの地質分析結果証明書（様式第6号。計量法（平成4年法律第51号）第122条第1項の規定により登録された計量士のうち環境測量士（濃度に係る計量士をいう。）が発行したものに限る。以下同じ。）

(17) 土砂等発生・処分フローシートすべての事業主、施行者（搬送業者を含む。）の印鑑証明書、契約書の写し（以下略）

(施行基準)

第6条 条例第10条の規定による施行基準は、別表に掲げるとおりとする。

別表（第6条関係）稲敷市土砂等による土地の埋立て、盛土及びたい積

の施行基準

第1 共通基準

- 1 土地の埋立て等に用いる土砂等の性質及び特定有害物質による汚染の状態が次の表で定める基準に適合しているものであること。(中略)

ふっ素 検液1リットルにつき0.8ミリグラム以下(以下略)

(5) 被申請人xの土砂等による土地の埋立て等事業許可申請及びそれに対する許可等

ア 被申請人xは、平成27年10月7日、被申請人稲敷市に対し、太陽光発電事業のために、稲敷市a b字●●△△1の土地(別紙2参照。)の埋立てを計画し、稲敷市条例5条に基づき、事前協議書を提出した(甲26の3、審問の全趣旨。以下、この事業を「本件事業」という。)。なお、△△1の土地は共同墓地の西側(地図上の市道を挟んだ向かい側)にあり、地目は山林で、当時の所有者はa hであった(甲44の5、審問の全趣旨)。

被申請人稲敷市は、同月29日、被申請人xに対し、本件事業について、許可申請に当たり遵守すべき指導事項等を記載した事前協議結果通知書を発出した(甲26の3、審問の全趣旨)。

イ 被申請人xは、平成27年11月2日、被申請人稲敷市に対し、本件事業について、事業主及び工事施工者を被申請人x、事業内容を「太陽光発電事業の為」、事業区域を△△1の土地、区域面積2742㎡、搬入土量7366.5㎥(一日の搬入台数及び土量10トン車20台計140㎥、搬入車両の台数12台分のナンバー記載あり)として土砂を埋め立てる旨の事業許可申請を行った(甲10の1、甲26の3、甲27【6頁及び資料2】、甲44の2から15まで)。同申請の申請書には、稲敷市条例施行規則2条及び3条に基づき「土砂等発生・処分フローシート」が添付されており、土砂等発生現場にa i社、元請に被申請人x、下請等に被申請人w、搬入先(工事施

工者)に被申請人 x が記載され、各社の社印が押印されていた(甲 2 6 の 3、甲 4 4 の 1 0)。

被申請人稲敷市は、同月 1 3 日、本件事業の許可申請を許可した。事業許可決定通知書には、許可条件として、廃棄物の処理及び清掃に関する法律(昭和 4 5 年法律第 1 3 7 号。以下「廃掃法」と略する。) 2 条に規定する廃棄物は持ち込まないことと記載されていた。また、同日、被申請人稲敷市と、被申請人 x との間で、事業の施工に当たっては周辺の生活環境を損なわないようにすることなどを定めた協定書が交わされた。

(甲 1 0 の 1、甲 4 4 の 1)

ウ 被申請人 x は、平成 2 7 年 1 2 月 1 8 日、被申請人稲敷市に対し、本件事業について、事業区域・面積を△△ 1 の土地「外 1 筆 3 2 6 9. 8 m²」、搬入土量を 8 9 6 0. 1 m³に変更する旨の事業内容等変更許可申請を行った(甲 1 0 の 2、甲 2 6 の 3)。前記「外 1 筆」は、△△ 1 の土地の西側に隣接する稲敷市 a c 字●●△△ 2 の土地(別紙 2 参照。)の一部約 5 2 7. 8 m²であった(審問の全趣旨)。同申請書には、本件事業の許可申請時と同じ「土砂等発生・処分フローシート」が添付されていた(甲 2 6 の 3)。

被申請人稲敷市は、平成 2 8 年 1 月 1 2 日、前記事業内容変更申請を許可した。なお、許可条件として、廃掃法 2 条に規定する廃棄物は持ち込まないことが定められていた。(甲 1 0 の 2)

エ 被申請人 x は、平成 2 8 年 3 月 1 日、被申請人稲敷市に対し、本件事業について、搬入土量を 8 9 6 0. 1 m³から 2 万 3 8 1 0. 0 8 5 m³に変更し、造成形状の変更をする旨(変更前:片斜面形状、変更後:平盤ひな段形状、変更の理由:雨水排水の流末に弊害を与えない様にひな段を設計(造成面を三段にする))の事業内容等変更許可申請を行った。なお、同申請書の「添付書類及び図面」欄は「提出した書類及び図面を□欄にチェックすること」とされているところ、同欄の「土砂等発生・処分フローシート(様式第 2 号)

すべての事業主、施工者(搬送業者を含む。)の印鑑証明書、契約書の写し」欄にはチェックが入っていた。

(甲10の3、甲26の3、乙E2)

被申請人稲敷市は、平成28年3月9日、前記事業内容変更申請を許可し、許可条件として、廃掃法2条に規定する廃棄物は持ち込まないこととしていた(甲10の3)。

(6) 被申請人xによる埋立ての状況

ア 被申請人xは、平成28年4月1日頃までに、本件事業の対象区域(△△1の土地及び隣接する△△2の土地の一部)での土砂等の埋立てを完了した(審問の全趣旨)。

被申請人xは、平成28年4月15日、被申請人稲敷市に対し、本件事業について、同日完了した旨の事業完了報告書を提出した(甲26の3)。

イ 被申請人xは、遅くとも平成28年3月上旬頃から、本件事業の対象区域外である寺所有山林及び共同墓地の一部に土砂等の搬入を開始し、平成28年6月18日頃までに、両土地を埋め立てた(審問の全趣旨)。

被申請人xが無許可で埋立てを行った土地の面積は、共同墓地5113㎡のうち1791㎡、寺所有山林2万0115㎡のうち5698㎡であり、少なくとも合計7489㎡を埋め立てた(以下、被申請人xによる寺所有山林及び共同墓地の一部の埋立てを「本件無許可埋立て」といい、埋め立てられた部分を「本件無許可埋立地」という。別紙2の緑色及びピンク色着色部分参照。甲12、甲23、甲24の1から5まで、審問の全趣旨)。

本件無許可埋立てに用いられた土量は、共同墓地に8944.27㎡、寺所有山林に1万6649.35㎡の合計2万5593.62㎡に達するものと推定される(甲12、審問の全趣旨)。

(7) 本件事業地周辺の埋立て事業の状況

ア a j は、平成28年4月6日、寺所有山林の北西側に接し、同人が所有す

る稲敷市 a b 字●●△△、同△△、同△△の土地（以下「△△3の土地等」という。別紙2参照。）の埋立てを計画し、被申請人稲敷市に事前協議書を提出し、被申請人稲敷市は、同月22日、a j に対し、許可申請に当たり遵守すべき指導事項等を記載した事前協議結果通知書を発出した（甲26の3、

5

イ a j は、△△3の土地等に係る事業について、平成28年5月2日、被申請人稲敷市に対し、事業内容を「中古車展示場を作る為の造成」、事業区域を△△3の土地等、区域面積2055㎡、搬入土量8016.38㎥（1日の搬入台数及び土量10トン車1146台計8016.38㎥、車両の台数12台のナンバーの記載あり）、工事施工者を被申請人 x として、土砂を埋め立てる旨の事業許可申請を行った（甲10の4、甲26の3、甲27【16、17頁及び資料12】、甲28の3、甲72、参考人 a j 【5、6頁】）。同申請の申請書には、平成28年4月23日付けの「土砂等発生・処分フローシート」が添付されており、土砂等発生現場に a i 社、元請に被申請人 x、下請等に被申請人 w、搬入先（工事施工者）に被申請人 x が記載され、各社の社印が押印されていた（甲26の3）。

10

15

被申請人稲敷市は、同月16日、前記申請を許可し、許可条件として、廃掃法2条に規定する廃棄物は持ち込まないこととしていた（甲10の4）。

ウ 被申請人稲敷市は、平成28年5月28日、△△3の土地等に係る事業について、農業委員会から「農地計画変更」の許可が済んでいない旨の連絡を受けるなどしたため、許可を取り消した（甲26の3、審問の全趣旨）。

20

エ 被申請人 y は、a j の代理人として、平成28年7月25日頃、被申請人稲敷市に対し、△△3の土地等に係る事業の許可に関し、農地法5条の内容について変更許可申請を提出中、許可前に着工してしまったこと、造成途中で工事を中断して原状回復の工事をしているが、諸般の事情により現在の状況が原状回復の限度となっているため、現在の状態で許可申請に係る審査を

25

して欲しいことを記載した始末書を提出した（甲 1 1、甲 2 6 の 3）。

オ 被申請人稲敷市は、△△ 3 の土地等に係る事業の事業許可申請について、平成 2 8 年 8 月 2 9 日、許可した。なお、同許可に係る事業許可決定通知書には、許可条件として、廃掃法 2 条に規定する廃棄物は持ち込まないこととしていた（甲 1 0 の 5）。

(8) 申請人 a らによる通報及びその後の被申請人稲敷市等の対応状況

ア 申請人 a は、平成 2 8 年 6 月 2 0 日、被申請人稲敷市に対して連絡をし、寺所有山林で、勝手に木が伐採され土が入れられたなどと相談をした（甲 2 6 の 3）。

イ 被申請人稲敷市は、平成 2 8 年 7 月 4 日、申請人 d との間で、不法投棄された残土の撤去及び原状回復について話し合いをした（甲 2 6 の 3、甲 2 7 【1 8 頁及び資料 1 5】）。

ウ 被申請人稲敷市は、被申請人 x に対し、平成 2 8 年 1 1 月 4 日付けで、稲敷市条例 1 6 条に基づき、寺所有山林外 2 筆の土砂等の埋立てについて報告を求めた（乙 E 5）。

これに対し、被申請人 y は、被申請人 x 名義で、平成 2 8 年 1 1 月 2 8 日付け報告書を提出した。同報告書には、埋立て等の面積約 2 7 0 0 m²、埋立て等の目的「進入路」、土地の使用権限に係る土地所有者との契約状況「口頭同意」、土砂等の搬入時期「平成 2 8 年 5 月 2 0 日から 6 月 1 0 日頃」、土砂等の搬入量「測量が入れない為正しい値がわからない」、搬入土砂等の排出元「不明（許可地以外の土砂）」、土砂等の運搬者「不明（許可地以外の土砂）」などの記載がある。

（乙 E 1 5）

エ 被申請人稲敷市及び茨城県は、平成 2 8 年 1 1 月 3 0 日、被申請人 x に対し、寺所有山林外 2 筆の埋立てが稲敷市条例 6 条 1 項に違反し、また、茨城県条例 6 条 1 項にも違反することから、同年 1 2 月 2 0 日までに土砂等の撤

去計画書を提出の上、平成29年3月10日までに土砂等の撤去を行うよう指示した（甲26の3及び5、乙E6）。

オ 被申請人稲敷市及び茨城県は、平成29年7月18日、被申請人x及びa
jに対し、寺所有山林外2筆の埋立てが稲敷市条例6条1項に違反し、また、
茨城県条例6条1項にも違反することから、同年8月7日までに土砂等の撤
去計画書を提出の上、同年10月30日までに土砂等の撤去を行うよう指示
した。

さらに、同日、被申請人xに対し、共同墓地外1筆の土地の埋立てが稲敷
市条例6条1項に違反し、また、茨城県条例6条1項にも違反するおそれ
があるとして、同様の指示をした。

（甲26の3及び5、乙E7の1ないし3）

カ 被申請人稲敷市及び茨城県は、平成30年1月29日、申請人a及び申請
人dの希望により、△△1地付近5点から試料を採取し、混合での土壌検査
を依頼した。ak社が同検体を検査したところ、ふっ素は0.4mg/l、水素
イオン濃度指数は11.6であった。

（甲26の3及び5）

キ 被申請人稲敷市及び茨城県は、平成30年4月13日、被申請人xに対し、
寺所有山林外2筆の土地に土砂等を埋立て等した行為が稲敷市条例6条1
項に違反し、また、茨城県条例6条1項にも違反することから、同年5月2
日までに土砂等の撤去計画書を提出の上、同年7月23日までに土砂等の撤
去を行うよう指示し（甲26の3及び5、乙E9の2）、共同墓地外1筆の土
地に土砂等を埋立て等した行為についても稲敷市条例6条1項に違反し、ま
た、茨城県条例6条1項にも違反するおそれがあるとして同様の指示をした
（甲26の3及び5、乙E9の1）。

さらに、被申請人稲敷市は、同日、被申請人xに対し、△△1の土地外1
筆の土地に土砂等を埋立て等した行為が稲敷市条例12条1項に違反する

として、同様の指示をした（乙E10）。

被申請人稲敷市は、その後、被申請人x及び被申請人yに対し、平成27年11月2日以降の法人代表者は商業登記簿謄本上の代表取締役adではなく、契約書に基づき被申請人yが代表者であることで間違いはないか報告を
5 求め（乙E8の1）、茨城県も、被申請人x及び被申請人yに同趣旨の報告を求めた（甲26の5）。

これに対し、被申請人xの登記上の代表取締役adは、平成30年4月18日付け書面で被申請人xの代表者が被申請人yであることを肯定する回答を被申請人稲敷市に対して行った（乙E16）。なお、adは、茨城県に対
10 しても、同趣旨の回答をした（甲26の5）。

ク 被申請人稲敷市及び茨城県は、平成30年4月13日、ajに対し、寺所有山林外2筆（稲敷市ab字上●●△△、同△△4）の土地に土砂等を埋立て等した行為が稲敷市条例6条1項に違反し、また、茨城県条例6条1項にも違反することから、同年5月2日までに土砂等の撤去計画書を提出の上、
15 同年7月23日までに土砂等の撤去を行うよう指示した（甲26の3及び5）。

その際、被申請人稲敷市は、ajに対し、稲敷市ab字●●△△3の土地等外数筆に土砂等を埋立て等した行為について、①埋立て等の行為は、被申請人xの被申請人yが主導で行い、ajは一切関与していないか、②申請書の
20 の事業主欄に記名したのは、被申請人xからの依頼に基づき、了承したものの報告を求めた（乙E8の3）。なお、茨城県もajに同趣旨の書面を送付した（甲26の5）。

これに対し、ajは、平成30年4月25日付け報告書で前記①及び②についてのいずれも肯定する趣旨の回答を稲敷市に対して行った（乙E17）。
25 なお、ajは、茨城県に対しても、同趣旨の書面を提出した（甲26の5）。

ケ 被申請人稲敷市は、代表取締役ad、実質的経営者被申請人yとして被申

5 請人 x に対し、平成 30 年 8 月 22 日、△△1 の土地外 1 筆の土地に土砂等を埋立て等した行為が稲敷市条例 12 条 1 項に違反するとして、また、共同墓地外 1 筆の土地に土砂等を埋立て等した行為が稲敷市条例 6 条 1 項に違反するとして、いずれについても、同年 9 月 4 日までに土砂等の撤去計画書を提出の上、同年 11 月 18 日までに土砂等の撤去を行うよう指示する旨記載した文書を交付し、その旨指示した（乙 E 11 の 1 及び 2）。

さらに、被申請人稲敷市は、被申請人 x に対し、平成 30 年 8 月 22 日付けで、措置命令の前提として、弁明の機会の付与通知書を送付した（乙 E 12）。

10 これに対し、a d は、平成 30 年 9 月 5 日付け書面で、被申請人 x の実質的経営者は被申請人 y であり自分は一切関わりがない旨の書面及び a d が被申請人 y に対し平成 27 年 11 月 1 日付けで被申請人 x を譲渡する旨の譲渡契約書を提出した（乙 E 18、乙 E 19）。

15 コ 被申請人稲敷市は、平成 30 年 9 月 13 日、被申請人 x（代表取締役 a d、実質的経営者被申請人 y）に対し、共同墓地及び△△2 の土地で行っている事業は、稲敷市条例第 6 条第 1 項に違反しているとして、同条例第 11 条の規定に基づき、両土地に搬入した土砂等の撤去を平成 30 年 11 月 26 日までに完了することを命ずる旨の措置命令を出した（乙 E 13）。

20 サ 被申請人稲敷市は、平成 31 年 2 月 6 日、茨城県稲敷警察署長に対し、被告発人を被申請人 x、a d、被申請人 y とし、告発事実を上記措置命令の履行期限を過ぎても当該土砂等を撤去しないこと、告発の趣旨を稲敷市条例 11 条違反、同条例 22 条第 1 項第 2 号の罰則に該当することとして、告発した（乙 E 14、乙 E 49）。

25 その後、被申請人稲敷市は、水戸地方検察庁土浦支部から、被申請人稲敷市からの告発については不起訴処分とする旨の電話連絡を受けた（審問の全趣旨）。

(9) 被申請人 y 及び被申請人 v に対する略式命令

被申請人 y 及び被申請人 v は、以下の罪となるべき事実（罪名及び罰条は、茨城県条例違反、同条例 23 条 1 項 1 号、6 条 1 項、刑法 60 条）につき、各罰金 100 万円の略式命令を受け、平成 31 年 3 月 20 日、確定した（甲 22）。

5 被申請人 y 及び被申請人 v は、被申請人 y が実質的経営者である被申請人 x を事業者、△△1 の土地を事業区域として、稲敷市条例に基づく稲敷市長の事業許可を受けて土砂埋立て事業を行っていたものであるが、共謀の上、茨城県知事の許可を受けないで、かつ、法定の除外事由がないのに、平成 28 年 1 月中旬頃から同年 6 月中旬頃までの間、共同墓地及び寺所有山林の面積が合計 10 000 m² 以上である土地に、同所以外の場所から採取した土砂等約 2 万 5 593 m³ を搬入して埋立て、もって無許可で埋立て等区域の面積が 5 000 m² 以上である土地の埋立て等を行ったものである。

(10) a i 社に関する経緯等

ア a i 社は、a p から廃掃法 14 条 6 項に基づく産業廃棄物処分業の許可
15 （事業の区分「固化による中間処理」、産業廃棄物の種類「汚泥（建設工事に係る汚泥及び浄水場汚泥に限り、石綿含有産業廃棄物及び特別管理産業廃棄物であるものを除く。）」、新規許可昭和 54 年 12 月 14 日、更新許可平成 22 年 2 月 10 日、許可の有効年月日平成 26 年 12 月 14 日）を受けて産業廃棄物処理を行っていた（乙 E 44）。a i 社は、建設現場から出る汚泥に
20 セメントないし生石灰（せいせっかい）を混ぜるなどして乾燥させ改良土とする処理などを行っていた（参考人 a n 【2、16 頁】）。

イ a i 社は、平成 27 年 9 月 29 日から平成 29 年 1 月 23 日までの間に 6 回にわたり、自社の中間処理施設において採取した処理前汚泥及び処理後再生土の a r 社による土質分析報告書を提出しているところ、処理前汚泥のふっ素は 0.22 mg/ℓ から 0.74 mg/ℓ、水素イオン濃度指数は 8.1（16℃）から 11.8（25℃）であり、処理後再生土については、ふっ素は

0. 20 mg/ℓから0. 36 mg/ℓ、水素イオン濃度指数は、8. 5 (14℃又は19℃) から8. 8 (25℃) の範囲に収まっていた (乙E33の1から6まで)。

ウ a pは、令和元年10月8日、a i社に対し、産業廃棄物処分業の許可の
5 取消し処分をした。処分理由は、少なくとも平成27年7月から令和元年6
月までの間、産業廃棄物収集運搬業及び産業廃棄物処分業の許可を有してい
ない業者に対し運搬費及び処分費に相当する金額を支払った上で汚泥処理
後物を引き渡し、また、平成27年11月から平成28年6月までの間に無
10 許可業者へ引き渡された汚泥処理後物は、茨城県稲敷市の残土埋立て現場へ
搬入され、埋め立てられたことが、廃掃法14条12項及び12条5項の規
定に違反し、14条の3の2第1項5号に該当するというものであった (甲
57)。

(11) 本件申請及び参加申立て、公害等調整委員会による調査、期日等

ア 申請人 a、申請人 d、申請人 c、申請人 e、申請人 f、申請人 g、申請人
15 h、申請人 i は、令和元年6月3日、本件責任裁定申請を申し立てた (公調
委令和元年 (セ) 第3号)。

なお、a s (a c居住)、a t (a c居住)、a u (茨城県稲敷市 a v居住)、
a j (a c居住)、a w (a c居住) は、本件の申請人であったが、前者3名
は令和2年7月27日付け取下書により、後者2名は令和3年11月8日付
20 け取下書により、いずれも本件責任裁定申請を取り下げた。

(甲67、甲68、審問の全趣旨)

イ 参加人 b、参加人 j、参加人 k、参加人 n、参加人 p、参加人 r、参加人
s、参加人 t、参加人 u は、令和2年9月7日、本件責任裁定申請事件への
参加を申し立て、裁定委員会は、令和2年10月28日、参加を許可した (公
25 調委令和2年 (セ) 第7号)。

ウ 公害等調整委員会事務局は、令和2年10月5日及び令和3年8月5日、

本件無許可埋立地及びその周辺において、土壌汚染及び水質汚濁に関する調査を行った（以下、令和2年10月5日に実施した調査を「第1回調査」、令和3年8月5日に実施した調査を「第2回調査」という。）。

5 また、公害等調整委員会は、外部業者に委託し、令和3年8月、埋め立てられた土地の代表地点においてボーリングを行って土壌採取及び土壌調査等を行ったほか、同年10月頃までの間、同ボーリング孔に設置した観測井、周辺井戸、水たまり等の水質調査等を行った（別紙3の図面参照）。

10 本件に関し公害等調整委員会が選任した土壌汚染に関する専門委員は、第1回調査及び第2回調査並びに委託調査の結果等に基づき意見書1通（職7）を作成し、また、本件に関し公害等調整委員会が選任した樹木生理学・樹木医学に関する専門委員は同調査の結果等に基づき意見書3通（職4、5、8）を作成した。

（職1、3から8まで）

15 エ 裁定委員会は、令和4年1月17日、本件の第1回審問期日を開催して尋問（参考人 a j、参考人 a n、参考人 a x、被申請人 v、参考人 a e）を実施し、令和5年4月13日、第2回審問期日を開催して、同審問期日において審問を終結した（審問の全趣旨）。

20 なお、裁定委員会は、令和5年4月13日、本件を職権で調停に付し調停を試みたが、令和5年6月29日、合意が成立する見込みはないと判断し、調停を打ち切った（審問の全趣旨）。

2 争点

- (1) 公害紛争該当性（本案前の主張）
- (2) 被申請人 x、被申請人 y、被申請人 v の責任
- (3) 被申請人 w の責任
- 25 (4) 被申請人稲敷市の責任
- (5) 申請人 a の損害の範囲及び金額

(6) 申請人 a 以外の申請人らの損害の範囲及び金額

3 争点に対する当事者の主張

(1) 公害紛争該当性（本案前の主張）

【被申請人稲敷市の主張の概要】

5 寺所有山林及び共同墓地に埋め立てられた土壌が環境基準を超過するふっ
素等を含有しているとは認められない。また、水素イオン濃度は、土壌の汚
染の基準としては、現在も、環境基準においては規制されていないところ、
本件当時は、被申請人稲敷市においても、水素イオン濃度は規制していなか
ったから、被申請人稲敷市との関係では水素イオン濃度は「公害」とはいえ
10 ない。よって、本件においては、そもそも「公害」があるとは認められな
い。

さらに、申請人らは、実質的には、土壌汚染や水質汚濁といった「公害」
が生じたことではなく、本件無許可埋立てにより同意なく土壌の埋立てやそ
のための樹木の伐採が行われたことを理由に撤去費用等及び慰謝料の支払を
15 求めるものであるから、本件申請は、公害に関する紛争には当たらず、却下
されるべきである。

【申請人らの主張の概要】

否認し争う。ふっ素については当然に公害に該当するほか、水素イオン濃
度が高い場合（アルカリ性）又は低い場合（酸性）は、人の健康又は生活環
20 境に悪影響を与えるから、本件無許可埋立てにより埋め立てられた土壌が強
アルカリ性を示す場合には、公害としての土壌汚染を構成することは明らか
であり、環境基準が定められているかどうかという点は、公害であるか否か
の判断基準とはならない。

(2) 被申請人 x、被申請人 y、被申請人 v の責任

【申請人らの主張の概要】

25 被申請人 y 及び被申請人 v は、建設汚泥に石灰等を入れて中間処理した建

設汚泥処理物を埋立てに使用することを知っており、そのような処理物を使用すれば強アルカリによる土壌汚染等を引き起こすことを十分に予見可能であったにもかかわらず、平成27年11月2日、被申請人稲敷市に対し、建設汚泥処理物が市場価値がなく捨て代の支払を受けて引き取る逆有償であることを告げずに、寺所有山林、共同墓地に隣接する△△1の土地に埋立てをする許可を得て、埋立てを開始した。被申請人y及び被申請人vは、許可された土地を越えた埋立てに前記のような建設汚泥処理物を使用すれば、埋め立てた土地の周辺地域にも土壌汚染等を引き起こすことを予見することができたにもかかわらず、平成28年1月中旬頃からは許可の範囲を超えて共同墓地に埋立てをし、同年3月中旬頃からは寺所有山林の埋立てを開始し、最終的に被申請人稲敷市が許可できる5000㎡を超え、茨城県の許可を得ることもないまま、許可地、寺所有山林及び共同墓地が地続きとなるほどの広大な土地に埋立てを行ったのであるから、土壌汚染及び水質汚濁について損害賠償責任を負う。

被申請人xは、被申請人y及び被申請人vの使用者としての責任を負う。

なお、申請人aの関係者(亡c)や地元住民が、被申請人vに対して樹木の伐採や埋立てを許可した事実はない。

【被申請人vの主張の概要】

埋立てに関する許可申請の手続は、被申請人yが行っていたため、被申請人vは詳しい申請状況を把握しておらず、寺所有山林及び共同墓地についても埋立ての許可があるものだとして理解していた。また、被申請人vは、地元住民のayから、申請人aの墓の土手が崩落しており墓石が落下する危険性があると言われ、当時の地元の区長であるazと亡cに現場を視察してもらった上で、区長及び地域住民から埋立てを依頼され、亡cの承諾を得た上で本件無許可埋立てを行った。

さらに、被申請人vは、ai社から持ち込まれる土砂が適正に処理された

改良土であることを土砂の検査結果で確認し、被申請人稲敷市から、a i 社の改良土は以前から処理場を確認し定期的に土砂の検査結果を送ってきているので問題なく許可している業者ということを知ったので、埋立ての許可を得て土砂を搬入した。許可地と本件無許可埋立地には a i 社から搬入した同じ改良土を埋め立てており、周辺環境を汚染させるものであるとの認識はなく、土壌汚染を引き起こすことの予見は不可能であった。

(3) 被申請人 w の責任

【申請人らの主張の概要】

被申請人 w は、被申請人 x に対し捨て代を支払って埋立て現場に土砂を搬入していたのであり、平成 27 年 11 月 2 日の当初から、建設汚泥に石灰等を入れて中間処理した建設汚泥処理物を埋立てに使用すること、そのような処理物を使用すれば強アルカリによる土壌汚染等を引き起こすことを予見可能であった。また、被申請人 x が許可を得ずに無断で寺所有山林及び共同墓地に埋立てを拡大していることを知りうる状況で土砂を搬入したのであるから、これによる土壌汚染及び水質汚濁について損害賠償責任を負う。

【被申請人 w の主張の概要】

被申請人 w は、被申請人稲敷市の許可のある△△1の土地に土砂を運搬しただけであり、寺所有山林及び共同墓地に建設汚泥処理物を不法に投棄したという認識はない。埋立て現場の受入口まで土砂を運んだ後は、被申請人 y 及び被申請人 v が具体的な埋立て場所まで土砂を運び入れたのであるから、土砂の占有は、現場の受入口において被申請人 w から被申請人 x、被申請人 y 又は被申請人 v に移転したのであり、被申請人 w の行為は不法行為を構成しない。

なお、改良土とは建設残土であると認識しており、本件無許可埋立てを行っていた当時は残土を運搬していたと認識していた。残土は a i 社の汚泥中間処理施設場にある B 槽及び C 槽から汚泥処理後の再生資材（処理後物品）

として引渡しを受けた。a i 社の元責任者の a n 氏から残土に石灰を混ぜて改良土にしていると聞いたことがあるが、実際に作っているところを見たことはないし、p Hが何を示すのか認識しておらず土壌汚染等を引き起こすことの予見は不可能であった。

5 (4) 被申請人稲敷市の責任

【申請人らの主張の概要】

ア 主位的主張（本件事業許可の違法）

環境省が平成17年7月25日付けで発出した通知（甲45）では、建設工事に伴って生じる産業廃棄物たる建設汚泥が土地造成や土壌改良に用
10 いる建設資材と称して不法投棄されたり、「土砂」と偽装されて残土処分場
に持ち込まれる事例が多発しており、これらは中間処理の内容によっては
高いアルカリ性を有し周辺水域へ影響を与えるなどして、生活環境の保全
上支障が生ずるおそれがあるとしている。前記通知において建設汚泥処理
物が廃棄物に該当するか有価物に該当するかを判断する際の考慮要素とし
15 ている点について、本件では、物の性状につき、適正な再生利用はなされ
ておらず、取引としては逆有償（被申請人 x は被申請人 w から捨て代を徴
収していた）であるから、実質的にみて、本件で埋立てに使用された土砂
は稲敷市条例でいうところの「土砂」（2条1号）ではなく、産業廃棄物と
しての「汚泥」であったというべきである。

20 そして、稲敷市条例は「土砂」の中に廃掃法2条1項に規定する「廃棄
物」は除くと規定しているところ、環境省の前記通知が発せられ、稲敷市
条例が制定されたのは平成17年であり、稲敷市条例が制定されたのは、
各地で本件と同様の強アルカリの土砂の投棄等が行われていたという立法
事実を含むものである。被申請人稲敷市の職員は、平成27年11月2日
25 に被申請人 x から本件事業許可の申請があった際、被申請人 x が提出した
資料を漫然と信用せず、質問や処理施設に対する立入り調査等を行えば、

本件で埋立てに使用される物が強アルカリ性であり、埋め立てられれば周辺環境を汚染する可能性があることを認識できたにもかかわらず、何らの手立てをとらず、漫然と許可をしたことは、国家賠償法上の違法がある。

5 なお、茨城県は、毎年7月から9月頃、県内の市町村の廃棄物の不法投棄や残土条例に関する担当者を対象に、研修会を開催しており、被申請人
10 稲敷市の職員も、毎回出席しているところ、平成27年の研修の資料においても前記通知について明記されているから、前記通知の内容は稲敷市担当者にも周知されていた。また、平成27年の研修の説明においては、建設汚泥処理物が残土ではなく、産業廃棄物の可能性があることについて注
15 意喚起する説明もなされていた。従って、被申請人稲敷市は、本件無許可埋立てにかかると一連の行為が行われた時期、前記環境省の通知の存在を知っていたし、建設汚泥処理物が産業廃棄物に該当することがあること、産業廃棄物に該当するか否かについての判断基準についても十分に知っていたはずであるし、仮に知らなかったとしても、知ることができたはずである。
20 被申請人稲敷市は、許可申請者から提出された書類において、建設汚泥処理物が搬入される疑いがあることは分かったはずであるから、金銭の流れを確認して、建設汚泥処理物が産業廃棄物に該当するか否かの調査をすべきであったのであり、調査を実施すれば、逆有償であったことが容易に判明したはずである。また、本件で埋め立てられる物は、建設汚泥処理
25 物であり、生石灰を混入したものであるから、高アルカリ性を示すことは容易に予測できたことである。改良土として適切に処理されていたとしても、それは生石灰等の薬品が混入されているものであり、周辺環境に負荷を与える可能性のあるものである。

イ 予備的主張（平成28年3月以降の稲敷市条例に基づく権限不行使の違法）

被申請人稲敷市の職員は、平成28年3月以降同年6月18日頃の本件

無許可埋立て完了までの間に、被申請人vらが許可の範囲を超え、許可地外に埋立てをしていることを認識しあるいは認識し得たところ、許可した土地の範囲を超えて建設汚泥処理物を不法に投棄するような場合には、有害物質や土壌汚染等物質が流出して、周辺環境を汚染し、動植物に悪影響を与える可能性が高いことを認識すべきであり、稲敷市条例11条に基づき、調査や埋立ての停止等の措置を命じるべきであったにもかかわらず、必要な権限の行使を怠ったことは、国家賠償法上の違法がある。

被申請人稲敷市の職員は、仮に産業廃棄物の不法投棄に関する指導・監督等を行う権限がなかったとしても、稲敷市条例に基づく土砂埋立てであるということを装って、実は産業廃棄物の不法投棄を行っていたことが明らかになったのであれば、土砂埋立ての許可を取り消して直ちに土砂埋立てを停止させ、かつその埋め立てた土砂の撤去を求めることは可能だったし、そのようなことを行う義務があったものというべきである。

ウ なお、前記ア及びイを含む本件の一連の事情を重疊的に評価しても、被申請人稲敷市の本件事業許可及びその変更許可並びに稲敷市条例に基づく権限不行使は違法である。

【被申請人稲敷市の主張の概要】

ア 申請人らの主位的主張（本件事業許可の違法）について

行政機関は、法令、条例等に照らし、必要な書類が添付されて、許可申請書の提出がされれば所定の手続に従って許可しなければならないところ、a i社からは、本件の申請以前から、処理前（汚泥）と処理後（再生土）の濃度計量証明書、地質分析結果証明書等が提出されており、その証明書において処理後（再生土）のpH値は4以上9未満を満たしていたから、申請人らが主張する環境省の指針における「①物の性状」としては、品質管理されていたと認められ、廃棄物であると疑うべき事情はなかった。被申請人稲敷市は、a p指導室からa i社の事業取消し処分の報告を

受け、顧問弁護士を通じ告発事件の事件記録を取り寄せて、初めて逆有償により搬入された土砂であったことを知ったものである。

なお、茨城県から被申請人稲敷市に対し平成25年通知「行政処分の指針について」(甲75)が通知されたことはなく、被申請人稲敷市が、平成17年通知(甲45)及び平成25年通知を認識した時期は、本件責任裁定申請事件が係属した後であった。また、茨城県の研修会では、「行政処分の指針について」の説明はなく、資料に名称が記載されているのみであった。さらに、産業廃棄物に関して規制権限のある各都道府県が許可した産業廃棄物処理施設から発生した建設汚泥処理物で、提出された計量証明書における性状に問題が無い場合、各市町村では廃棄物と判断することはできず、条例で改良土に関する規制がない場合は許可しなければならない。a i社は、平成17年通知の後、平成22年にa pにおいて中間処理施設の許可を得ていることから、a i社の中間処理施設から発生する建設汚泥処理物についての廃棄物該当性を判断する権限はa pにあり、稲敷市は指導権限がなく、建設汚泥処理物の性状を調査する権限もないほか、廃棄物該当性を判断することができず、同建設汚泥処理物は有価物と判断するのは当然であり、有価物と判断するしかない。被申請人稲敷市には、金銭の流れを調査する権限はないから、逆有償であるか否か調査することもできない。稲敷市にできるのは、疑わしいことがあればa pに連絡することであるが、本件事業の許可申請がなされた当時、a i社からの建設汚泥処理物について疑わしいと認めるべき事情はなかった。a i社から提出された計量証明書では高アルカリ性を示す数値は書かれていないことから、市職員において、搬入された建設汚泥処理物が高アルカリであることを予見することはできない。

さらに、環境省においても適正に処理された建設汚泥処理物(改良土)の利用を推進しており、また、a pにおいても改良土を用いた事業が多数

施工されていることからすれば、改良土が周辺環境に負荷を与えるとの主張は失当である。

したがって、申請当初の時点で産業廃棄物であることを疑い、申請人らが主張するような調査をすべき義務はなかった。

5 イ 申請人らの予備的主張（平成28年3月以降の稲敷市条例に基づく権限不行使の違法）について

被申請人稲敷市の担当職員は、平成28年3月の段階では本件無許可埋立地付近に赴いておらず、許可範囲を越えた埋立てがなされたことを認識していなかったが、同年4月6日付けで申出がなされた△△3の土地等に
10 係る事業に関する事前協議が行われる前に、現場に行った際、被申請人y
に対し、「区域外に入っているから区域内に移動させた方がいい」と指導した。

また、被申請人稲敷市の担当職員は、申請人dの苦情申立てを受けた後、短期間のうちに、被申請人vらに指導を行い、工程表、要望への回答
15 書を作成させ、事業者に複数回にわたって指導を行い、それに応じないことから書面による指導、命令、告発、さらに土砂の撤去指示をした。また、被申請人稲敷市は、a p から a i 社の産業廃棄物処分業の許可を取り消したとの報告を受け、茨城県へ直ちに報告した。さらに、被申請人稲敷市は、平成31年2月6日、茨城県稲敷警察署に対し、刑事告発をした。

20 （なお、条例に基づく土砂等の埋め立てによって産業廃棄物の不法投棄がされていたのであれば、稲敷市条例による土砂等の撤去命令ではなく、廃掃法に基づく措置命令、具体的には、a p 又は茨城県による原状回復の措置命令によって対応されなければならない（a p において a i 社の許可取消しを行った時点で、a i 社から搬入された改良土について、本件無許可埋立地を含む全撤去の措置命令を出し、改良土を撤去させるのが、廃掃法
25 に基づきなし得る手続である。）。）

このような経過からすれば、稲敷市の担当職員の対応が、許容される範囲を逸脱して著しく合理性を欠くとは認められない。

ウ 一連の事情を重畳的に評価した場合の違法性についても争う。

(5) 申請人 a の損害の範囲及び金額

5 【申請人 a の主張の概要】

ア 共同墓地にかかる申請人 a の権限

共同墓地は、元々は申請人 a の所有地であったが、明治初期に政府から所有権を奪われ、所有者が「大字 a b 及び大字 a c」となり、地目が「共同墓地」となった。しかし、共同墓地は大字 a b 及び大字 a c の部落が管理するものではなく、申請人 a の檀家以外は墓を持つことができないものであるから、申請人 a が代表して共同墓地に関する意見を述べることは、
10 大字 a b、大字 a c の構成員が納得していることである。

よって、申請人 a は、①共同墓地の実質的な所有権、② a b 地区と a c 地区の構成員に総有的に帰属する共同墓地の管理権を有する者、③共同墓地の共有持分権のいずれかに基づき、寺所有山林のみならず、共同墓地に
15 関しても以下の損害の賠償請求をすることができる。

イ 土壌汚染による樹木の枯死等に関する損害

本件無許可埋立てにより生じた、樹木の伐採、盛土による根系の酸素不足及び土壌汚染（高 pH）が原因となり、これまで良好な森林が維持されていた寺所有山林及び共同墓地の樹木が枯死するなどしたから、同樹木の
20 交換価値相当額の損害賠償を請求する。被害総額は 220 万円であり、このうち、土壌汚染により枯死した樹木の損害額は 17 万 3000 円である。

ウ 植樹費用

申請人 a は、今後予定される本堂の建築材料として使用するために森林を再生する（植樹する）必要があるところ、そのための費用は 4 万 382
25

6円（（スギ枯死分51本×スギ単価256円）＋（カシ類枯死分14本×カシ類単価805円）＋（植栽費用単価300円×65本））である。

エ 土壌の原状回復に要する費用

(7) 主位的主張：本件無許可埋立てにかかる建設汚泥処理物等を全量撤去する場合の費用

地下水の汚染を防ぎ、森林を再生させ、そこに育まれていた生態系を回復するためには、投棄された建設汚泥処理物等を全量撤去する以外の方法はない。森林再生のためには、建設汚泥処理物等全量撤去後、高pH値に曝された旧来の土地の上部50cm程度を除去し、自然の山砂を客土するのが相当である。建設汚泥処理物等を撤去するための費用は8億1897万6000円（本件無許可埋立地建設汚泥処理物等総量25593m³×建設汚泥処理物等比重推定1.6×建設汚泥処理物等撤去処分費全国平均20円/kg）であり、土壌50cmを撤去する費用は1310万5750円（本件無許可埋立地面積7489m²×0.5m×3500円（土砂掘削積込費用500円/m³＋運搬工3000円/m³））であり、その上に自然の山砂を50cmの高さまで客土する費用は1441万6325円（本件無許可埋立地面積7489m²×山砂価格3850円/m³×0.5m）であって、これらに運搬費用、埋立て作業費用が必要となる。

(イ) 予備的主張：本件無許可埋立地を舗装する場合の費用

仮に、土壌表層の舗装などの雨水の浸透防止によるふっ素およびアルカリ物質の流出量の低減による汚染の拡散防止と周辺の井戸の継続的な監視という対策が妥当だと判断される場合には、下記aからcまでの合計1億2986万0250円の損害が認められるべきである。但し、この方法は、土壌表層を舗装してしまうため、森林の再生にはならず、本件の解決を図る上では適切な方法ではない。

a 本件無許可埋立地の舗装

本件で高pH値の建設汚泥処理物等が不法投棄された土地の面積は、7489㎡である。舗装工事の単価は、1000㎡程度の場合、「掘削、路盤、表層込み」で「重機運搬費、諸経費、消費税別」で、400万円から900万円の間である。この費用には、重機運搬費用、諸経費が含まれていないから、それらの費用も含めて考えると、前記の金額の中間値よりも少し高額な700万円程度の費用が掛かるものとするのが相当である。

従って、寺所有山林及び共同墓地の舗装を行うための費用としては、700万円×7.489㎡=5242万3000円となる。

b 周辺の井戸の監視費用

本件で、周辺の井戸の継続的な監視を行う場合、少なくとも、寺所有山林及び共同墓地の上流の参加人b、下流の参加人n、申請人aの井戸について、年4回、50年にわたって監視を行うべきである。

茨城県が行う井戸水の水質検査の費用は、13項目について1件につき8250円であるから、井戸水の監視費用は、8250円×3件×4回×25.7298（（50年に相当するライプニッツ係数）=254万7250円となる。

なお、井戸の監視費用については、参加人b、参加人n、申請人aが、それぞれ、各自の井戸の監視費用について支払を求めるものであるから、申請人aの井戸監視費用請求額は84万9083円（8250円×1件×4回×25.7298）となる。

c 遮水壁の設置費用

観測井戸でふっ素濃度やpHの値が上昇したり基準値を超過したりするなどのことがあった場合には、埋立て物の周囲を地下水の流れを遮るための遮水壁で囲うことも拡散防止に有効である。

このための費用としては、敷地面積500～1000㎡あたり、500万円～1000万円程度の費用と考えられるから、1万円/㎡程度と考えられる。本件無許可埋立地の面積は、7489㎡であるから、この遮水壁のための費用は、7489万円を要するものと考えられる。

5 (ウ) 予備的主張：本件無許可埋立地を中和処理する場合の費用

仮に、森林回復のための対策として、埋め立てられた建設汚泥処理物等の上部の中和処理と地下水の継続監視という対策が妥当だと判断される場合には、以下のような損害が認められるべきである。

10 a 本件無許可埋立地の中和処理

本件無許可埋立地には、元々、樹高12mを超える樹が生えていたの
であるから、そのような状態を回復することを考えた場合、造園用の
中和材を用いて中和処理を行い、周辺井戸を監視して、遮水壁を設置
することが考えられる。なお、下記(b)（総額8698万2917円）
15 は、樹木が生きていて、樹勢が衰えている場合の方法であるから、樹
木が枯死してしまっている本件においては、下記(a)（総額1億840
9万5551円）の方法が適している。

(a) a a a 社製の a a b 造園用（粉状）を用いて中和する場合

20 本件無許可埋立地（合計7489㎡）の、上居部60cm、下層4
0～90cm（中間値として65cmとする）を中和処理する必要がある
から、合計7489㎡×1.25m=9361.25㎡を中和する必要がある。また、
本件無許可埋立地のpHは、11程度あることから、このpHをおよそ中
性(7.7～8.0)にするためには、前記中和剤を40～60kg/㎡（中間値
25 として50kg/㎡）を使用する必要がある。前記中和剤の価格は、
15kg入りの袋が、1袋当たり3420円(=228円/kg)であるから、寺
所有山林及び共同墓地を的確に

中和するために要する費用は、 $9361.25 \text{ m}^3 \times 50 \text{ kg} \times 228$
円 = 1億0671万8250円となる。

加えて、中和剤の運搬費用は、 $9361.25 \text{ m}^3 \times 50 / 1000$
 $\text{m}^3 \times 1$ (比重 1 m^3 あたり 1000 kg) $\times 3000$ 円 (運搬工 3000
0円/ m^3) = 140万4187円となる。

また、掘削費用は、 $9361.25 \text{ m}^3 \times 50 / 1000 \text{ kg} \times 500$
円 (土砂掘削・積込費用 500 円/ m^3) = 23万4031円となる。

これらの合計は、1億0835万6468円となる。

(b) a a a社製の a a b液剤 (既存緑地の樹勢回復用) を用いて中和
する場合

この中和剤は、表面に液体状のものを散布するものであるところ、
本件土地の pHは、前記の通り、11程度あり、これを中性に
中和するためには、この薬剤を5～9倍 (中間値として7倍とす
る) に希釈し、 $3 \sim 5 \text{ l/m}^2$ (中間値として 4 l とする) を散布する必
要がある (=原液の量は、 0.57 l/m^2 となる)。また、2～3回
(中間値は2.5回となるが、四捨五入して3回とする) 散布する
必要がある。この薬剤の価格は、関東地方は20ℓ入り容器が1万7
500円 (= 875 円/ℓ) であるから、寺所有山林及び共同墓地を的
確に中和するための費用は、 $7489 \text{ m}^2 \times 0.57 \text{ l} \times 875 \text{ 円} \times$
3回 = 1120万5416円となる。

加えて、中和剤の運搬費用は、 $7489 \text{ m}^2 \times 0.57 / 1000 \text{ l}$
 $\times 3 \text{ 回} \times 3000$ 円 (運搬工 3000 円/ m^3) = 3万8418円と
なる。

散布費用を掘削費用と同様に考えると、その金額は、 7489 m^2
 $\times 0.57 / 1000 \text{ l} \times 3 \text{ 回} \times 500$ 円 (土砂掘削・積込費用 500
0円/ m^3) = 6403円となる。

これらの合計は、1125万0237円となる。

b 周辺の井戸の監視費用

前記のとおり申請人 a の井戸監視費用請求額は84万9083円である。

5 c 遮水壁の設置費用

前記のとおり7489万円となる。

オ 弁護士費用

申請人 a は、前記アからエまでの損害について、被申請人らに損害賠償請求をするために弁護士を依頼せざるを得なかったところ、そのための費用は1200万円が相当である。

カ 一部請求

前記アからオまでの合計額は、いずれの算定方法によっても優に2000万円を上回るころ、本件責任裁定申請においては、一部請求として、2000万円を請求する。

15 【被申請人稲敷市の主張の概要】

ア 共同墓地にかかる申請人 a の権限について

共同墓地は、a b 地区と a c 地区の構成員が総有しているものではなく、また、申請人 a が大字 a b の構成員となっていることは否認する。申請人 a に共同墓地に関して損害賠償を求める権限があるとは認められない。

イ 土壌汚染による樹木の枯死等に関する損害について

本件無許可埋立地の木々が枯死した事実は否認する。盛土の下の樹木が根を張った部分の土壌についての調査結果は存在しない。盛土の高 pH により樹木が枯死したとはいえない。

25 ウ 植樹費用について

枯死した樹木の損害において失われた当該樹木の交換価値が既に考慮さ

れていることから、それに加えて本堂の再建資材として使用するための森林の再生費用を請求することは、同一の事実について重複する請求をするものであり認められない。

エ 土壌の原状回復に要する費用

5 枯死した樹木の交換価値のみならず土壌の原状回復を含む森林再生費用を請求するのは重複請求であり認められない。

(7) 主位的主張：本件無許可埋立てにかかる建設汚泥処理物等を全量撤去する場合の費用について

10 申請人らの主張する損害は、建設汚泥処理物等が堆積されたことに対する損害であり、土壌汚染による損害ではなく公害ではないから、裁定手続における損害賠償請求は認められない。

15 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において、「当該土壌汚染に起因する地下水汚染が生じていないときは、地下水の水質の測定を指示措置とする」とされており、土壌の掘削除去は、汚染の拡散のリスクを防止する観点から、抑制的に取り扱うこととされている。また、水素イオン濃度については、土壌の中和作用に照らせば、実質的な有害性という観点をもみても、土壌の撤去は不要である。

(1) 予備的主張：本件無許可埋立地を舗装する場合の費用について

a 本件無許可埋立地の舗装について

20 争う。また、原告は舗装工事の単価につき、掘削、路盤、表層込みで計算しているが、本件は道路工事や駐車場工事とは異なり、表層を覆えば足り、掘削や路盤をする必要はない。

b 周辺の井戸の監視費用について

25 争う。茨城県内井戸水水質検査結果（平成26年度）によれば、36%が一般細菌や硝酸態窒素及び亜硝酸態窒素の値が不適合で飲用に適さないこととなっており、申請人らの中にも既に硝酸態窒素及び亜

硝酸態窒素の値により飲用に適さない井戸が散見されるのであるから、井戸を使用する者がいるのであれば自己負担で1年に1回以上の水質検査を受けるのが当然である。

c 遮水壁の設置費用について

5 争う。本件では地下水のふっ素濃度やpH値は超過していないので遮水壁は不要である。

(ウ) 予備的主張：本件無許可埋立地を中和処理する場合の費用について

a 本件無許可埋立地の中和処理費用について

争う。

10 b 周辺の井戸の監視費用について

争う。前述のとおり井戸を使用する者がいるのであれば自己負担で1年に1回以上の水質検査を受けるのが当然である。

c 遮水壁の設置費用について

15 争う。前述のとおり本件では現在ふっ素濃度やpH値は超過していないので遮水壁は不要である。

オ 弁護士費用について

争う。

【被申請人vの主張の概要】

いずれも否認し争う。なお、a j は、△△3の土地等に係る事業の事業主
20 であり、無許可で埋立てを行った稲敷市 a b △△4の所有者（名義は a a
c）であるが、平成28年3月中旬頃から4月、5月頃にかけて同人が土砂
を搬入する際、同人所有の土地の埋立てはほぼ終了していたので、同人が運
び込んだ土砂等を本件無許可埋立地に入れたことは間違いない。被申請人w
の土砂は本件無許可埋立地を含む全域に入っているため、それより少ないこ
25 とは間違いないが、a j は廃車置場にあったコンクリート片を持ち込むなど
しており、持ち込まれた土砂等の性状は悪いと思われ、これが汚染の原因と

なった可能性がある。

【被申請人 w の主張の概要】

否認し争う。

(6) 申請人 a 以外の申請人らの損害の範囲及び金額

5 【申請人 a 以外の申請人らの主張の概要】

ア 平穏生活権の侵害

飲料水・生活用水として適切な質・量の井戸水を享受する利益は、平穏生活権の一態様としての浄水享受権として法的保護に値する。申請人らは、普段の生活用水として井戸水を利用しているところ、本件無許可埋立てにより、本件無許可埋立地の土壌はアルカリ性が強くなり、ふっ素は基準を超過し、本件無許可埋立地の上流・下流を問わず、汚染水が各申請人らの井戸に流入する可能性があるから、申請人らは、同人らが利用する井戸水が汚染されるのではないかという合理的な不安感を有しており、平穏生活権の一態様としての浄水享受権が侵害されている。

15 なお、上下水道が整備されていたとしても、かねてより生活用水として井戸水を利用してきた実態は保護されるべきであり、平成23年の東日本大震災時など断水が生じた際に、住民らの生命をつなぐために利用されてきたから、上下水道の整備を理由に保護に値しないというものではない。また、申請人らのうちの一部の井戸が硝酸態窒素又は亜硝酸態窒素によつて汚染されていたとしても、汚染源の浄化対策を行えば、生活用水として十分に利用可能であるから、平穏生活権の侵害を否定するものではない。

20 イ 慰謝料額

平穏生活権の一態様としての浄水享受権の侵害により、申請人らに生じた精神的苦痛を慰謝するための慰謝料額は、一人当たり100万円を下らない。

25

ウ 井戸水監視費用

参加人 b 及び参加人 n については、上記イに加えて、それぞれ井戸水監視費用として年 4 回 5 0 年間の水質検査費用合計 8 4 万 9 0 8 3 円（8 2 5 0 円×1 件×4 回×2 5 . 7 2 9 8）を請求する。

エ 弁護士費用

5 申請人らは、上記の損害について、被申請人らに損害賠償請求をするために弁護士を依頼せざるを得なかったところ、そのための費用は一人当たり 1 0 万円が相当である。

オ 一部請求

一部請求として、一人当たりこのうちの 5 0 万円を請求する。

10 【被申請人 v の主張の概要】

否認し争う。申請人らの中で、井戸水を生活用水として利用している者は少ない。

【被申請人 w の主張の概要】

不知又は否認し争う。

15 【被申請人稲敷市の主張の概要】

ア 生活平穩権について

20 稲敷市の a b、a c、a v 地区では、かつては地下水をくみ上げる簡易水道が利用されていたが、窒素系肥料の使用等により硝酸態窒素及び亜硝酸態窒素による地下水の汚染が懸念されたことから、昭和 6 0 年に簡易水道が撤去され、上水道が設置された。このため、現在及び将来、飲用水や生活用水として井戸の地下水を利用することは法律上保護されるべき利益
25 とはいえない。そもそも、申請人らの中には、井戸を有していないか、既に井戸が硝酸態窒素又は亜硝酸態窒素によって汚染されていた者がおり、申請人 d は、井戸を 4 0 年以上使用していないのであるから、井戸水の汚染のおそれを理由とする平穩生活権の侵害を観念しえない。

また、水道法による水質基準（p H 5 . 8 ~ 8 . 6）は、水道施設の腐

食等を防止する観点から策定されたものであり、人に対する影響を考慮して策定されていない。国際的には9.5の強アルカリの水道水を適合としていることもあり、pH値は極端でなければ直接健康に影響するものではない。

5 さらに、a b、a c、a v地区の地質構造が明らかであるとはいえず、仮に本件無許可埋立てにより本件無許可埋立地の土壌がアルカリ性になっていても、汚染物質が拡散している可能性を認める客観的な根拠はなく、周辺の井戸水が汚染されることに合理的不安があるとはいえない。

イ 慰謝料額について

10 否認し争う。

ウ 井戸水監視費用について

否認し争う。

エ 弁護士費用について

否認し争う。

15 オ 一部請求について

否認し争う。

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) 本件無許可埋立てに至る経緯、役割分担等

25 ア 被申請人vと被申請人yは、平成27年5月頃、建設汚泥等の中間処理業者から捨て代の支払を受けて、中間処理された建設残土等を引き取り、これにより埋立てをすることで収益を得ることを話し合い、被申請人vが初期費用を負担し、被申請人yが埋立てのための土地を探すこととした。

被申請人vは、被申請人wの紹介を受け、被申請人wと従前から取引のあ

る a i 社とも接触し、交渉した結果、a i 社、被申請人 w 及び被申請人 v との間で、a i 社から搬出される建設汚泥処理物を、被申請人 w が運搬し、被申請人 x の埋立て現場に搬入することとなり、建設汚泥処理物の搬出に際しては、a i 社から被申請人 w に対して搬出量 1 立米あたり 2600 円（積載量 20 立米のトラック 1 台につき 5 万 2000 円）を支払い、建設汚泥処理物の埋立地への搬入に際しては、被申請人 w から被申請人 x に対してトラック 1 台につき 1 万 2000 円を支払うこととなった。

（甲 25 の 1、甲 32 の 1 及び 2、甲 33、参考人 a e 【1、2 頁】、
審問の全趣旨）

10 イ 被申請人 w と a i 社の間では、以前から、前記アの建設汚泥処理物の搬出に際して a i 社から被申請人 w に対し金銭を支払う取引が行われていたにもかかわらず、両者の間では、a i 社を売主、被申請人 w を買主とする建設汚泥処理物の売買契約書（a i 社が、被申請人 w に対し、10 トンダンプ車 1 台につき話し合いにより決めた金額で、a i 社の中間処理施設において発生
15 する建設汚泥処理物を売却すること、引渡しは a i 社の中間処理場内において行うこと、作業の分担について、物品の積込みは甲（a i 社）が負担し、運搬は乙（w）が負担するものとする）が交わされ、3 年に 1 回程度更新されていた（甲 25 の 1、参考人 a e 【1、2 頁】）。

20 ウ 被申請人 w と被申請人 x の間では、実際には、上記アのように、建設汚泥処理物の埋立地への搬入に際して被申請人 w から被申請人 x に対し金銭が支払われるにもかかわらず、平成 27 年 11 月 17 日、被申請人 w を売主、被申請人 x を買主とする建設汚泥処理物売買契約書（被申請人 w が、平成 27 年 11 月 17 日から、被申請人 x に対し、10 トンダンプ車 1 台につき 1000 円で、被申請人 w の中間処理施設において発生する再生資材を売却す
25 ること、引渡しは△△1 の土地において行うこと、作業の分担について物品の積込みは甲（w）が負担し、運搬は乙（x）が負担するものとする）を作

成した。契約書の被申請人 x の社印は被申請人 y が押印した。

(甲 2 5 の 1、甲 2 9 【2、3 頁及び資料 1】、参考人 a e 【1、2 頁】)

エ 被申請人 y は、被申請人 x の登記上の代表取締役である a d との間で譲渡契約を締結し、同社を譲り受けた。さらに、稲敷市内で埋立てのための土地を探し、△△ 1 の土地の所有者と賃貸借契約を結び、周辺住民の同意を得て、被申請人 x 名義で、平成 2 7 年 1 0 月、被申請人稲敷市に事前協議書等を提出し、同年 1 1 月 2 日、事業許可申請書等を提出したほか、同年 1 2 月 1 8 日、事業内容等変更許可申請書等を提出するなどした。

(甲 2 8 の 2、甲 2 9、甲 3 0、甲 3 1、甲 4 4 の 6)

オ 被申請人 v は、本件事業及び本件無許可埋立てに係る一連の埋立てに際し、測量費、重機オペレーター費用、重機リース費用等を負担したほか、現場の指示、機械や道具の手配などを行い、現場において被申請人 w のトラック運転手から捨て代を徴収して、自らこれを管理し、被申請人 y に分配金の支払などを行った (甲 3 2 の 1 及び 2、甲 3 3、被申請人 v 【5 頁】)。また、被申請人 v は、常時、現場において、埋立てを指揮し、a j が持ち込んだコンクリートガラ等についても埋立てを指示した (被申請人 v 【1 2 頁】)。

カ 被申請人 w は、平成 2 7 年 1 1 月頃から、平成 2 8 年 6 月 1 8 日頃までの間、a i 社から、1 日平均ダンプカー 5 0 台分くらいの土を、本件無許可埋立地付近に運び入れていた (甲 2 5 の 1)。また、被申請人 w は、積載量 2 0 立米のトラックで運んだ場合、a i 社から 1 台 5 万 2 0 0 0 円で土を積載し、被申請人 x に 1 万 2 0 0 0 円を支払って土を捨てており、1 回の運搬で 4 万円の差額を得ていた (甲 2 5 の 1、参考人 a e 【1、2 頁】)。

(2) 本件無許可埋立てが行われた時期等

ア 被申請人 x は、被申請人 w の搬入する建設汚泥処理物により、平成 2 8 年 1 月中旬頃から、本件事業許可の対象区域外である寺所有山林南側及び共同墓地への埋立てを開始し、さらには同年 3 月中旬頃からは、寺所有山林北側

に埋立て範囲を拡大し、同年6月18日頃までに共同墓地及び寺所有山林の本件無許可埋立てを終えた。

(甲25の2及び3、甲30、甲31、甲32の1及び2、甲33、
甲44の6、被申請人v【5頁】、審問の全趣旨)

5 イ 事実認定の補足説明

証拠(甲25の2及び3)によれば、被申請人vらは、△△1の土地の南側から北上する形で(△△4、△△、△△5の一部も含めて)埋め立てた後(別紙2の水色の矢印方向)、平成28年1月中旬頃から、△△5の東側あたりから寺所有山林南側及び共同墓地の埋立てを始め、共同墓地を南下しながら埋め立てていったこと(別紙2のピンク色の矢印方向)、その後、平成28年3月17日頃から寺所有山林の△△5の東側あたりから寺所有山林の埋立てが始まり、北側方向に木を伐採しながら寺所有山林を細長く埋め立てていったこと(別紙2の緑色の矢印方向)、平成28年5月下旬頃、寺の方から来た女性から不法侵入と言われるなどし、それ以降寺所有山林の埋立てはしていないこと、その後共同墓地の方へ南下してさらに埋立てを行い、平成28年6月中旬頃には土砂を高く積み盛土した場所の^{のりめん}法面を形成したこと、その頃埋立てが終わったことが認められる。これら
10
15
20
25
のことは、同証拠中の寺所有山林南側及び共同墓地の埋立て開始後4～5日の状態を写した写真(平成28年1月17日撮影)、寺所有山林北側を埋め立て始めた頃の写真(同年3月17日撮影)、埋立て作業が終わった頃の写真(同年6月22日撮影)、さらには、被申請人vが検察官面前調書において、共同墓地の埋立てを開始したのは平成28年1月中旬頃、寺所有山林の埋立てを開始したのは同年3月中旬頃、共同墓地及び寺所有山林の埋立てが終わったのは同年6月中旬頃である旨述べていること(甲32の1【9頁】)から裏付けられる。なお、埋立て終了時期については被申請人稲敷市も答弁書で平成28年6月18日頃までと認めている。

なお、申請人 d の司法警察員面前調書（甲 2 6 の 1 【6 から 8 頁まで】）には、平成 2 8 年 5 月 2 6 日頃には、とうとう埋立て工事が△△ 1 の土地を越えて、a の墓地がある共同墓地まで侵入してきて、土地の森林をなぎ倒し、土砂が埋め立てられてしまった旨の記載があり、同人の陳述書（甲 7 0 【2 頁】）にも埋立てを認識したのは平成 2 8 年 5 月 2 6 日であるとしているが、申請人 d の陳述書には当時同人は忙しく寺周辺まで気が回らなかった様子が述べられており、また、当時現場において重機を用いてオペレーターとして土砂の埋立てをしていた E の述べるところによると、5 月下旬から 6 月にかけて再度共同墓地方面を埋め立てていたこととなるから、申請人 d が認識した共同墓地の埋立ては、共同墓地への二度目の埋立て作業であったと解することができ、同人の供述は上記の認定と矛盾するものではない。

(3) 土壌及び水質の調査結果等

ア 土壌汚染及び水質汚濁に関する環境基準、知見等

土壌汚染及び水質汚濁に関する環境基準、知見等については、別紙 9 のとおりである。

イ 土壌の調査結果等

(ア) 被申請人 x は、本件事業について、被申請人稲敷市に完了報告を行うに当たり、平成 2 8 年 4 月 1 日、a r 社に委託し、△△ 1 の土地等から土壌の試料採取を行い、検査を行ったところ、ふっ素 0. 6 0 ないし 0. 6 9 mg/l、水素イオン濃度指数 8. 5 ないし 8. 6 であった（乙 E 3、職 1 【1 3 頁及び別紙 6】、審問の全趣旨）。

(イ) 申請人 a の委託を受けて、a k 社が平成 2 8 年 7 月 2 7 日、寺所有山林に埋め立てられた土砂等を採取し分析したところ、寺所有山林の北東側部分の混合試料（別紙 4 の青色丸印 N o. 1 から 5 までにおいて採取した土壌の試料を混合）、寺所有山林の西側部分の混合試料（別紙 4 の青色丸印

№. 6から10までにおいて採取した土壌の試料を混合)、本件無許可埋立地外である申請人aの本堂の裏の部分の混合試料(別紙4の対№. 1から3まで)の水素イオン濃度指数、ふっ素及びその化合物の濃度は以下の表のとおりであった。

5

採取箇所	水素イオン濃度指数(茨城県条例4以上9未満)	ふっ素及びその化合物の濃度(環境基準0.8 mg/l以下)
寺所有山林の北東側(本件無許可埋立地内)	11.5(県基準超過)	0.3
寺所有山林の西側(本件無許可埋立地内)	10.7(県基準超過)	1.3(環境基準超過)
申請人a本堂裏(本件無許可埋立地外)	5.1	検査項目外

(甲13、甲17、甲20、職1【15頁】)

(ウ) 被申請人稲敷市及び茨城県が、平成30年1月29日、申請人a及び申請人dの希望により、△△1の土地、本件無許可埋立地の敷地境界付近の5箇所(別紙4のピンク色丸印部分、別紙5の赤色丸印部分)から土壌の試料を採取し、混合での土壌検査をak社に依頼したところ、水素イオン濃度指数、ふっ素の濃度は以下の表のとおりであった。

10

採取箇所	水素イオン濃度指数(茨城県条例4以上9未満)	ふっ素の濃度(環境基準0.8 mg/l以下)
△△1の土地、本件無許可埋立地(寺所有山林及び共同墓地)の敷地境界付近	11.6(県基準超過)	0.4

(甲26の3及び5、甲14、甲17、乙E21、審問の全趣旨)

(エ) 公調委が令和2年10月5日に実施した第1回調査では、上記(ア)の検査の△△1の土地等の採取箇所のうち2か所の土壌（別紙6の容器No. 1及び2、いずれも△△1の土地付近を30cm程度掘った地点の土壌を採取）、上記(イ)の分析の寺所有山林の試料採取箇所であり北東側の本件無許可埋立地内の木が枯れている箇所の木の根元の土壌（別紙4の青色丸印No. 1付近、別紙6の容器No. 3から5まで、それぞれ50cm程度、1m程度、140cm程度掘った地点の土壌を採取）、寺所有山林の本件無許可埋立地の外縁で木が枯れている箇所の木の根元の土壌（別紙7の59番の木、別紙6の容器No. 6及び7、それぞれ30cm程度、1m程度掘った地点の土壌を採取）について調べたところ、水素イオン濃度指数は以下の表のとおりであった。

また、第1回調査において、本件無許可埋立地及び寺所有山林北東側埋立地外の部分の6か所（別紙8の①から⑥まで）から土壌を採取しふっ素濃度を調べたところ、いずれも0～0.4mg/l（環境基準以下）であった。

なお、第1回調査において、事務局職員は、本件無許可埋立地において、コンクリート片が埋まっていることを確認した。また、事務局職員は、寺所有山林北東側本件無許可埋立地内の枯れた木の根元を1m弱掘った際、土の色は緑色であり、わずかに石灰系のおいが残っているのを確認した。

採取箇所	水素イオン濃度指数（茨城県条例4以上9未満）
△△1の土地付近 （深さ30cm、容器No. 1）	11.51（県基準超過）
同上 （深さ30cm、容器No. 2）	11.98（県基準超過）

寺所有山林北東側枯れた木の 根元（本件無許可埋立地内） （深さ50cm、容器No. 3）	12. 22（県基準超過）
同上 （深さ1m、容器No. 4）	12. 31（県基準超過）
同上 （深さ140cm、容器No. 5）	12. 12（県基準超過）
寺所有山林北東側枯れた木の 根元（本件無許可埋立地外） （深さ30cm、容器No. 6）	5. 54
同上 （深さ1m、容器No. 7）	6. 12

（職1【11頁、15頁、22から24頁、別紙3、別紙7】、

職3【10頁】）

5 (オ) 公調委が令和3年8月5日に実施した第2回調査では、寺所有山林北東側の本件無許可埋立地内の枯れている木（別紙7の35番の木付近の木、スジダイ）とそこから2.2m離れた場所の枯れていない木（埋め立てられた場所と埋め立てられていない場所の境目付近に存在する木、シラカシ）の中間地点、同枯れていない木の根元付近において、いずれも約35cm掘削した土壌を採取し調べたところ、水素イオン濃度は以下の表のとおりであった。

10 なお、第2回調査において、事務局職員は、寺所有山林南東側の本件無許可埋立地内の枯れた木（別紙7の5番の木）の根元付近深さ約25cmのところコンクリート片が埋まっていること、上記掘削箇所のうち中間地点の深さ約35cmのところ土の色が緑がかった色に変わったことを確認した。

また、第2回調査に同行した専門委員は、同枯れた木（別紙7の5番の木）の周囲にスギの若木が生えてきており、表面の浅い土は植物に対する毒性があまりないことを認識した。

採取箇所	水素イオン濃度指数（茨城県条例4以上9未満）
寺所有山林北東側枯死木（本件無許可埋立地内）と枯死していない木（本件無許可埋立地内外の境目付近）の中間地点 （深さ35cm、容器No.23、24）	6.65、 6.68
寺所有山林北東側枯死していない木の根元 （本件無許可埋立地内外の境目付近） の根元 （深さ30cm、容器No.25、26）	6.58、 6.51

（職3【5頁、6頁、10頁、18頁】）

- 5 (カ) 公調委において令和3年8月14日及び15日に実施した委託調査の際、別紙3のボーリング地点（本件無許可埋立地において、地下水の流れ方向の下流部と考えられ、埋立て土砂に十分な厚みがあり、また埋立て土砂に含まれる成分の地下水への溶出の影響が把握できる可能性がある、ボーリング可能な地点を1地点選定したもの。）において採取した土壌につ
- 10 いて調査したところ、水素イオン濃度指数、ふっ素の濃度は以下の表のとおりであった。なお、GL（孔内標高、深度）19.0mまでが埋め立てられた土壌部分とみられた。

採取箇所（深度）	水素イオン濃度指数（茨城県条例4以上9未満）	ふっ素及びその化合物の濃度（環境基準0.8 mg/l以下）
1. 0 m	10.7（県基準超過）	0.44
2. 0 m	10.8（県基準超過）	0.70
3. 0 m	11.1（県基準超過）	0.31
4. 0 m	10.9（県基準超過）	0.40
5. 0 m	10.7（県基準超過）	1.1（環境基準超過）
6. 0 m	9.8（県基準超過）	1.2（環境基準超過）
7. 0 m	10.7（県基準超過）	0.54
8. 0 m	11.2（県基準超過）	0.26
9. 0 m	10.3（県基準超過）	1.4（環境基準超過）
10. 0 m	10.5（県基準超過）	0.57
11. 0 m	10.9（県基準超過）	0.74
12. 0 m	10.1（県基準超過）	1.9（環境基準超過）
13. 0 m	10.8（県基準超過）	0.74
14. 0 m	10.6（県基準超過）	1.5（環境基準超過）
15. 0 m	10.4（県基準超過）	1.7（環境基準超過）
16. 0 m	10.4（県基準超過）	0.67
17. 0 m	10.7（県基準超過）	0.64
18. 0 m	6.8	0.10
19. 0 m	7.2	0.15
20. 0 m	7.3	0.26
21. 0 m	7.2	0.13
22. 0 m	6.8	0.08未満

23.0m	6.8	0.12
24.0m	6.6	0.10
25.0m	6.7	0.13

(職6、職7【2頁】)

ウ 水質の調査結果等

(ア) 公調委の実施した第1回調査において、寺所有山林の本件無許可埋立地の西側にある水たまり1から採取した水(別紙6の容器No.9及び10)、
5 水たまり1よりもやや北東側かつ寺所有山林の本件無許可埋立地の北西側にある水たまり2から採取した水(別紙6の容器No.34及び35)、
申請人aの井戸の水(別紙3「a井戸」、別紙6の「a」の位置)、参加人b宅の井戸の水(別紙3「b宅井戸」、別紙6の「b邸」の位置)、参加人n宅の井戸の水(別紙3「n宅井戸」、別紙1「n」の位置)について調べ
10 たところ、水素イオン濃度指数は以下の表のとおりであった。

また、第1回調査において、申請人a、参加人b宅、参加人n宅の井戸の水を採取しふっ素濃度を調べたところ、いずれも0~0.4mg/l(環境基準以下)であった。

採取箇所	pH値(水道法水質基準5.8以上8.6以下)
寺所有山林の西側水たまり1 (容器No.9、10)	9.66(水道法基準超過)、 9.64(水道法基準超過)
寺所有山林の北西側水たまり2 (容器No.34、35)	7.57、 7.54
申請人a井戸	7.62、 7.54

参加人 b 宅井戸	8. 1 4 ※電極を破損した測定器による測定のため参考値
参加人 n 宅井戸	8. 1 7

(職 1 【 2 2 頁、別紙 7 】)

(イ) 公調委の実施した委託調査の際、以下の表に記載した検査時期及び地点の井戸水について検査したところ、同表に記載したとおりの検査結果であった。

検査時期(採取日)	検査地点(いずれも茨城県稲敷市内)	p H 値 (水道法水質基準 5.8 以上 8.6 以下)	ふっ素 (同基準 0.8 mg/ℓ 以下)	硫酸態窒素及び亜硝酸態窒素(同基準 10 mg/ℓ 以下)	一般細菌 (同基準 100/㎖ 以下)
令和 3 年 8 月 1 4 日	寺所有山林の西側水たまり 1	8. 6 (適合)	0. 5 1 (適合)	1 . 3 (適合)	検査項目外
令和 3 年 8 月 1 5 日	ボーリング地点井戸	7. 4 (適合)	1. 4 (不適合)	0. 3 未 満 (適 合)	検査項目外
令和 3 年 8 月 1 4 日	参加人 n 宅 (a c △△)	8. 2 (適合)	0. 0 8 未満(適 合)	0. 3 未 満 (適 合)	検査項目外
令和 3 年 8 月 1 3 日	参加人 b 宅 (a b △△ 7)	7. 2 (適合)	0. 0 8 未満(適 合)	5 . 3 (適合)	検査項目外

令和3年8 月14日	申請人 a	7.2 (適合)	0.08 未満(適 合)	0.3未 満 (適 合)	検査項目 外
---------------	-------	-------------	--------------------	--------------------	-----------

(職6、職7【7頁】)

(4) 土壌汚染への措置等に関するガイドライン、知見等

土壌汚染への措置等に関するガイドライン、知見等については、別紙9のとおりである。

5 (5) 申請人らの井戸水利用状況等

ア 申請人らの井戸水利用状況及び水質検査結果

(ア) 申請人らの井戸の使用状況等

10 申請人らが提出した「井戸についてのご質問」と題する書面に記載された申請人らの回答等によれば、申請人らの所有管理する井戸の有無、使用状況等について、以下のとおり認められる(下記表に記載された証拠)。参加人 t に関しては同回答等は提出されていない。また、第1回調査の際、申請人 d は、事務局職員に対し、井戸水は40、50年前から使用していない旨説明していた(職1【5頁】)。

15 なお、申請人らが居住する稲敷市 a b、a c、a v 地区では、昭和58年度に上水道の給水が開始し、昭和60年に簡易水道が撤去され上水道が整備されている(審問の全趣旨)。

氏名	井戸の有無	井戸の所在地	飲用水としての使用	生活用水としての使用	緊急時使用検討	井戸の深さ(m)	証拠
d	有	自宅	無	無	有	20～30	甲59の1
e	有	自宅	有	有	有	30	甲63

f	無						甲59の4
g	有	a b △ △6	有	有	有	35	甲55の2 職1【5頁】
h	無						甲59の3
i	無						甲55の3
b	有	自宅	有	有	有	28～ 30	甲53の2 職1【7頁】
j	無						甲53の5
k	有	自宅	有	有	有	20	甲53の4
n	有	自宅	無	有	有	40	甲53の6 職1【20 頁】
p	無						甲53の8
r	有	自宅	無	有	有	30	甲53の1
s	有	自宅	有	無	有	30	甲53の7
u	有	自宅	有	有	有	30	甲53の3

(イ) 申請人らの一部及び周辺住民の井戸の水質検査結果

申請人らの一部を含む周辺住民が管理する井戸については、管理者による検査が行われており、その結果は以下のとおりである（「適合」は水道法水質基準に適合していること、「不適合」は同基準に適合しないことを示す。以下の表に記載した証拠）。

検査時期(採取日)	検査地点(いずれも茨城県稲敷市内)	pH値 (水道法水質基準5.8以上8.6以下)	ふっ素 (同基準0.8mg/ℓ以下)	硫酸態窒素及び亜硝酸態窒素(同基準10mg/ℓ以下)	一般細菌 (同基準100/mℓ以下)	証拠
平成26年 7月28日	参加人b宅(a b△△7)	6.8 (適合)	検査項目外	4.7 (適合)	10 (適合)	甲54 の1
平成28年 2月28日	手続外aad宅 (ab△△6) ※申請人gが使用。	7.0 (適合)	検査項目外	12.2 (不適合)	29 (適合)	甲54 の3、職 1【5 頁】
平成28年 2月29日	手続外aae宅 (ac△△)	6.9 (適合)	検査項目外	3.3 (適合)	10 (適合)	甲54 の2
平成30年 1月22日	参加人u宅(● ●△△)	7.1 (適合)	検査項目外	8.4 (適合)	2000 以上(不 適合)	職2
令和元年 9月2日	手続外aad宅 (ab△△6) ※申請人gが使用。	7.2 (適合)	検査項目外	12.4 (不適合)	0 (適合)	甲54 の8、職 1【5 頁】
令和元年 9月9日	元申請人aw宅 (ac△△)	7.2 (適合)	検査項目外	17.6 (不適合)	0 (適合)	甲54 の9、職 2

令和元年 9月30日	参加人n宅(a c△△)	8.2 (適合)	検査項 目外	0.1未満 (適合)	0 (適合)	甲54 の6、職 2
令和2年 6月22日	手続外aaf宅 (ac△△)	7.8 (適合)	検査項 目外	0.1未満 (適合)	0 (適合)	甲54 の4
令和2年 6月22日	手続外aag宅 (上記aad同 所) ※申請人g が使用。	7.1 (適合)	検査項 目外	13.1 (不適合)	0 (適合)	甲54 の5、職 1【5 頁】
令和2年 6月22日	申請人e宅(a b△△)	7.1 (適合)	検査項 目外	6.2 (適合)	31 (適合)	甲62
令和2年 7月13日	参加人b宅(a b△△7)	6.9 (適合)	検査項 目外	5.3 (適合)	220 (不適合)	甲64、 職2
令和2年 8月24日	手続外aah (参加人n宅 (ac△△))	8.2 (適合)	検査項 目外	0.1未 満 (適合)	98 (適合)	甲54 の7、職 1【20 頁】

2 争点(1) 公害紛争該当性(本案前の主張)について

公害紛争処理法42条の12は、環境基本法2条3項の規定する公害概念を前提として(公害紛争処理法2条)、公害に係る被害について、損害賠償に関する紛争が生じた場合に、責任裁定を申請することができる旨定めている。しかるとこ

る、環境基本法 2 条 3 項は、公害とは、環境の保全上の支障のうち、事業活動その他の人の活動に伴って生ずる相当範囲にわたる大気汚染、水質汚濁（水質以外の水の状態又は水底の底質が悪化することを含む。）、土壌汚染、騒音、振動、地盤沈下（鉱物の掘採のための土地の掘削によるものを除く。）及び悪臭によって、人の健康又は生活環境（人の生活に密接な関係のある財産並びに人の生活に密接な関係のある動植物及びその生育環境を含む。）に係る被害が生ずることをいう旨を定めている。その上で、環境基本法は、第 16 条で政府は、大気汚染、水質汚濁、土壌汚染及び騒音に係る環境上の条件について、それぞれ、人の健康を保護し、及び生活環境を保全する上で維持されることが望ましい基準を定めるものと規定し、これに基づき、本件で問題とされている水質汚濁及び土壌汚染についても、環境省がいわゆる環境基準を定めているほか、関連する分野において、各種法令等による規制がなされている（別紙 9 参照）。

上記のような法の仕組みを前提に検討するに、環境基準や各種規制は人の健康や生活環境に及ぼす影響に関する科学的な知見を反映するものとして、公害の判断において参考とされるべきものではあるが、環境基本法 2 条 3 項はこれらに反することを公害の要件とはしておらず、本件で問題となる水質汚濁や土壌汚染についてみても、公害に該当するか否かは、人の活動によって環境中に放出された物質等が、土壌や水を媒介して、相当範囲にわたり人の健康や生活環境に有害な影響を及ぼすか否かを実質的に判断することを求めているものと解される。

本件において、申請人は被申請人稲敷市との関係では、稲敷市条例に基づく違法な権限行使及び不行使により、被申請人 x らによる埋立てと称した産業廃棄物の不法投棄がなされ、これに起因して、土壌や地下水におけるふっ素及び水素イオン濃度が上昇し、相当範囲に及ぶ人の健康や植物の生育に悪影響が生じたとして、国家賠償法に基づき損害賠償を求めている。

別紙 9 のとおり、飲料水中のふっ素濃度が高くなると人体に一定の影響がある

との知見があり、土壌及び水質のふっ素濃度については、環境基準(土壌(検液)、水質いずれも0.8mg/l以下)が定められ、水道法(水質0.8mg/l以下)、茨城県の条例及び稲敷市の条例(いずれも土壌(検液)0.8mg/l以下)においても規制がされている。さらに、土壌及び水の水素イオン濃度については、環境基準は定められていないものの、土壌や水が極端なpHとなることで植物や人体に一定の影響が及ぶとの知見があり、土壌の水素イオン濃度については茨城県の条例では基準が定められ(4以上9未満)、水の水素イオン濃度は水道法に基づく水質基準に関する省令で基準が定められている(五・八以上八・六以下)。加えて、本件における埋立ては広範に及び(7489㎡、2万5593.62㎡)、その状況からみて相当範囲にわたる影響が生じ得るものといえ、申請人らの主張する被害は、被申請人稲敷市との関係においても公害に係る被害に該当することは明らかである。

この点、被申請人稲敷市は、埋立て土壌に環境基準を超過するふっ素を含有していない旨の主張をするが、本案において実質的に判断される事項であり、本案前の主張としては失当である。また、土壌中の水素イオン濃度については、環境基準で定められておらず、また、本件当時は被申請人稲敷市の条例においても規制をしていなかったことを公害に係る被害に当たらないことの理由に挙げるが、既に述べたところに照らして、採用できない。さらに、被申請人は、本件は無断埋立て行為自体に基づく土地及び樹木の所有権侵害の事案であり、公害紛争には該当しないとも主張するが、申請人らの請求は、被申請人らの行為によって惹起された土壌及び地下水の汚染により、樹木の枯死、生育環境の破壊及び人の健康被害のおそれなどを損害として構成するものと解されるから、公害紛争該当性に欠けるところはない。

以上によれば、被申請人稲敷市の本案前の主張はいずれも失当である。

3 争点(2) 被申請人x、被申請人y、被申請人vの責任について

(1) 既に認定したところによれば、被申請人y及び被申請人vは、ai社が中

間処理をした建設汚泥処理物が市場価値のない産業廃棄物であり、a i 社が捨て代を支払う逆有償の形で被申請人wが引き取ったものであることを知りながら、被申請人wから逆有償で引き取った上で、被申請人xの賃借地に埋立てと称して投棄することを企て、埋立てに用いる建設汚泥処理物が逆有償であることを秘匿して、被申請人稲敷市に対して、被申請人xを事業主体、△△1の土地等を事業区域とする本件事業の申請をして許可を受け、同地の埋立てを行ったことが認められる。

さらに、被申請人y及び被申請人vは、上記許可を受けた範囲を超えて、共同墓地及び寺所有山林の一部にも、所有者の同意を得ることなく、被申請人wから逆有償で搬入されたa i 社由来の建設汚泥処理物などにより本件無許可埋立てを行ったことが認められる。

以上によれば、被申請人y及び被申請人vの行為は、共同墓地及び寺所有山林の所有者の同意のない埋立てであるのみならず、産業廃棄物の不法投棄として廃掃法に違反する違法な行為であって、これらの故意の不法行為が内包する危険の実現として、本件事業許可対象区域及び本件無許可埋立地のみならず、その周辺地域に生じうる土壌汚染及び水質汚濁についても責任を負う。被申請人y及び被申請人vの行為は、外形上法人である被申請人xの行為の外観を有しているものであるから、被申請人xは同人らの行為について民法715条1項前段の使用者責任を負い、上記三者は民法719条により共同不法行為者としての責任を負う。

(2) 被申請人vは、本件無許可埋立てについて周辺住民から了解を得ていたと主張し、一部の周辺住民から共同墓地の^{くぼち}窪地も埋め立てて欲しいとの要望を受け、埋立てを行った旨の陳述をするが、共同墓地の共同所有者である大字a b及び大字a cの構成員のうち管理処分権限を有する者によって、権限の行使として承諾がなされたものとは認めがたい。また、寺所有山林の所有者である申請人aの承諾も得ていた旨主張し、証拠(乙C1)を提出するが、

被申請人 x 名義で作成されたものにすぎず、本件無許可埋立てを認識後の申請人 a の対応に照らしても、亡 c や申請人 d が本件無許可埋立てについて了解をしていたとは認められない。

4 争点(3) 被申請人 w の責任について

5 (1) 被申請人 w は、産業廃棄物の中間処理業者である a i 社から逆有償で建設汚泥処理物等を引き取り、逆有償で被申請人 x に引き渡していたのであるから
（前記認定事実(1)）、建設汚泥処理物等が市場価値のない産業廃棄物であることを認識していた。本件事業（事業内容の変更も含む。）の事業許可申請書及び
10 本件事業の完了報告（平成 28 年 4 月 15 日）後の同年 5 月 16 日に許可された a j 所有の△△3 の土地等に係る事業の事業許可申請書には、土地の埋立て
等に用いる土砂等の総土量が明記され、搬入車両の台数（1 日 12 台）及びナンバーも記載されていた上に、添付された土砂等フローシートには土砂等の供給下請けとして被申請人 w が社判を押していた（前記前提事実(5)及び(7)）。
しかるところ、本件無許可埋立ての進行中、被申請人 w が現場に搬入していた
15 土量は 1 日ダンプカー 50 台程度であり（前記認定事実(1)）、許可の内容を大幅に上回る建設汚泥処理物等を搬入していたのであるから、当然、本件無許可埋立てを認識していたものと認められる。

そうすると、被申請人 w が建設汚泥処理物等を埋立て現場まで運搬し、被申請人 x に引き渡したことは、被申請人 x らとの共同不法行為に当たり、産業廃
20 棄物の不法投棄が内包する危険の及び得る土壌汚染、水質汚濁の責任を負う。

(2) 被申請人 w は、土砂等を運び込んだのは本件事業許可の対象区域である△△1 の土地だけであり、本件無許可埋立てを知らなかった旨主張し、審問期日での尋問において、当時の同社取締役であった a e は本件無許可埋立地付近へ行くときは、進入路である△△番の土地（別紙 2 参照。）の入口から奥には行かなかったことから、本件無許可埋立ての状況は把握していなかったとの陳述をする
25 （参考人 a e 【7、9 頁】）。しかしながら、既に述べたとおり、被申請人 w

は、本件事業及びその変更の許可申請の土砂フローシートに土砂等の供給下請
けとして押印しており、本件事業における許可地の範囲及び総土量について認
識していたものと認められる。被申請人wは、a i 社からトラック1台分につ
き5万2000円の支払を受けて建設汚泥処理物等を引き取り、現地に搬入し、
5 トラック運転手に現場で被申請人vに1台当たり1万2000円の捨て代を
支払わせて、引き渡していたのであるから、必要なトラックの手配、捨て代の
管理など事業遂行上、現地に搬入するトラックの台数を把握していたというべ
きであり、許可の内容を大幅に上回る量の建設汚泥処理物等が搬入されている
ことを認識していたものと認められる。さらに、証拠（甲25の3（作業員の
10 調書）【6頁】）によれば、埋立てが進むにつれてダンプカーが埋立て作業を行
っている奥の方まで入って建設汚泥処理物等を降ろしていたと認められると
ころ、a e が自らトラックを運転していたものではなかったとしても、被申請
人wとして事業の遂行上、従業員から現地の埋立ての進捗状況などを当然把握
していたものというべきである。以上によれば、被申請人wは、自らが搬入し
15 ている建設汚泥処理物等が本件事業の許可地外への埋立てに使われているこ
とを認識していたものと推認され、被申請人wの主張は信用できない。

なお、証拠（甲32の1【6頁】、被申請人v【5ないし8、12、18ない
し20頁】）によれば、本件無許可埋立地付近には「E」という者にかかる土砂
等やa j が持ち込んだコンクリートガラ等も埋め立てられたことが認められ
20 るが、それは全体の埋立て量に比して一部に過ぎず、大部分は被申請人wが持
ち込んだ建設汚泥処理物等であったと認められることから、被申請人wの責任
の帰すうに影響を及ぼすものではない。

5 争点(4) 被申請人稲敷市の責任について

(1) 申請人らの主位的主張（本件事業許可の違法）について

25 ア 条例の規定と職務上の注意義務について

稲敷市条例は、土砂等による土地の埋立て等について、災害の防止及び

生活環境の保全を図る目的で必要な規制を定めており（1条）、事業区域の面積が500㎡以上5000㎡未満又は土地の埋立て等に使用する土砂等が500㎡以上の土地の埋立て等を行う場合には、市長の許可を受けなければならないと定めている（3条1項、6条）。さらに、同条例は、埋立て事業に用いる土砂等からは廃掃法2条1項に規定する廃棄物を除く旨を定

5 めている（2条(1)）。

しかるところ、本件事業は、既に述べたとおり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

10 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（最高裁判所平成5年3月11日第一小法廷判決・民集47巻4号2863頁、最高裁判所平成11年1月21日第一小法廷判決・裁判集民事191号127頁参照）。

15 そこで検討するに、稲敷市条例は、事業を施行しようとする事業主等は、規則で定めるところにより、事業計画について市長と事前協議することを求めており（5条）、稲敷市条例施行規則は、事前協議において土砂等発生・処分フローシートの提出を求め（2条(4)）、事業許可申請時には同フローシートすべての事業主、施行者（搬送業者を含む。）の印鑑証明書、

20 契約書の写しの提出を求めている（3条(17)）。ところで、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日第二小法廷決定（刑集53巻3号339頁）以来、①その物の性状、②排出の状況、③通常の見取り形態、④取引価値の有無及び⑤事業者の意思等

25 （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、事前協議の段階におけるフローチャート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。加えて、環境省は、平成17年7月25日付けで、都道府県及び政令市に対して、「建設汚泥処理物の廃棄物該当性の判断指針について」を
5 発出しているところ、工作物の建設工事に伴って大量に排出される産業廃棄物たる建設汚泥に中間処理を加えた建設汚泥処理物については、土地造成や土壌改良に用いる建設資材と称して不法投棄されたり、土砂と偽装されて残土処分場に持ち込まれる事例が多発していることに注意喚起するとともに、建設汚泥処理物が廃棄物に該当するかどうか判断する際の指針を5要件に沿う形で示している（甲45）。さらに、環境省は、平成25年3月29日付けで、都道府県及び政令市に対して、「行政処分の指針（通知）」を
10 通知しているところ、廃棄物該当性の判断に関して、5要件に沿う判断要素の基準を示した上、本来廃棄物たるものを有価物と称し、法の規制を免れようとする事案が後を絶たないが、このような事案に適切に対処するため、廃棄物の疑いのあるものについては、慎重に検討し、総合的に勘案して有価物と認められるか否かを判断し、有価物と認められない限り、廃棄物として扱うこととしている（甲75）。上記各指針は、都道府県等に対して
15 発出されたものではあるが、茨城県においては、少なくとも平成27年以降、「不法投棄・残土条例にかかる県・市町村担当職員等研修会」が開催され、上記各指針などを踏まえた研修が実施されたところ、被申請人稲敷市からも毎年、複数の職員が研修に参加しており（甲80、81、82、83、84）、稲敷市条例の規制権限の行使に当たっても、当然、上記事情を踏まえた対応が求められていたというべきである。さらに、平成17年
20 12月の稲敷市議会において、市議会議員から、稲敷市条例に関して、残土に産業廃棄物が混入することがあること、地質分析結果証明書があつて

も途中から産業廃棄物が混入することも考えられること等の指摘に対して、市長及び市職員は、条例の適用範囲内で事業区域等に立入検査を行うことや関係者に質問をすることが認められていること、県との連携協力を強化することなどを回答している（甲４６）。

5 以上によれば、稲敷市条例に基づく許可申請を受けた担当者としては、稲敷市条例施行規則が求める提出資料に基づき、事前協議において、5要件を踏まえて廃棄物に当たらないか慎重に検討することが求められており、特に、本件においては、事業活動から生じるものとして産業廃棄物に該当することも想定され、建設汚泥処理物が建設資材や土砂と偽装される事例が発生していることも念頭に置いて、必要に応じて県とも連携して廃棄物の該当性について検討することが求められていた。また、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求められていたというべきである。

10

イ 本件事業許可における職務上の注意義務違反の有無

15 上記アを踏まえて本件事業許可における職務上の注意義務違反の有無を検討する。本件事業許可の申請時に提出された「土砂等発生・処分フローシート」には、土砂等発生現場に a i 社、元請に被申請人 x、下請等に被申請人 w、搬入先（工事施工者）に被申請人 x と記載されていた。実際の取引は、既に述べたとおり、被申請人 w は a i 社から 1 立米 2 6 0 0 円、トラック 1 台 2 0 立米の場合 5 万 2 0 0 0 円で建設汚泥処理物等を引き取り、その処分を請け負い、被申請人 w と被申請人 x との取引は、被申請人 x が被申請人 w からトラック 1 台分 1 万 2 0 0 0 円の支払を受けて、自社の賃借地に建設汚泥処理物等を投棄させる内容であった。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の提出がなされたことをうかがわせる証拠はないが、本件に提出された証拠によると、a i 社と被申請人 w、被申請人 w と被申請人 x との間で、役所への提出用の契約書として、

20

25

以下の内容の契約書が作成されていたことが認められる。

① a i 社と被申請人 w の契約書については、平成 27 年当時のものは証拠として提出されていないが、証拠（甲 25 の 1 【資料 1 の 1 枚目】）によれば、平成 28 年 10 月 1 日付けの契約書と同内容の契約書が作成されていたことが推認される。同契約書には、建設汚泥処理物の売買代金の金額について「10 トンダンプ車 1 台、話し合いにより決めることとする」、作業の分担について「物品の積込みは甲（a i 社）が負担し、運搬は乙（w）が負担するものとする」と記載されていた。

②被申請人 w と被申請人 x の契約書（平成 27 年 11 月 17 日付けのもの）には、被申請人 w の中間処理施設において発生する処理後の再生資材の売買と記載されており、また、売却代金について「10 トンダンプ車 1 台、1000 円とする」、作業の分担について「物品の積込みは甲（被申請人 w）が負担し、運搬は乙（被申請人 x）が負担するものとする」と記載されていた。

しかるところ、上記の各契約書の内容は、フローシートと必ずしも合致しない上に、a i 社から被申請人 w までの運搬は被申請人 w が負担し、被申請人 w から被申請人 x までの運搬は被申請人 x が負担することとなる。トラック 1 台分 1000 円の売買代金では、被申請人 w 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 x 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。

そうすると、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、漫然と廃棄物であることを見逃して許可を行っ

たものであり、職務上の注意義務に違反するというべきである。なお、同規則3条1項ただし書には、市長が必要と認めない書類及び図面は提出対象から外すことができる旨の規定があるが、上記のとおり同規則が契約書の提出を求めているのは有償性を含む5要件を踏まえて廃棄物に当たらないか慎重に判断するためであるから、市長が安易に契約書の提出を不要と判断したのであれば、必要な検討を行わずに許可をしたものと言わざるを得ない。また、仮に規則どおりに契約書を提出させていたとしても、上記の点に照らして、なすべき検討を欠いて漫然と許可を行ったと評価せざるを得ない（なお、平成27年12月18日の本件事業内容等変更許可申請書においては、「土砂等発生処分フローシート（様式第2号）すべての事業主、施行者（搬送業者を含む。）の印鑑証明書、契約書の写し」欄に提出済みのチェックが入っており、同申請に際して稲敷市が契約書の提出を受けていた形跡が認められる。）。

以上によれば、本件事業許可は、条例上求められている職務上通常尽く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というべきである。

(2) 申請人らの予備的主張（平成28年3月以降の稲敷市条例に基づく権限不行使の違法）について

ア 条例の定める規制権限及びその不行使の違法

稲敷市条例は、事業主が事業許可及び事業内容の変更許可を受けることなく、又はこれに付された条件に違反して事業を施行しているときは、事業主に対して、当該事業の停止を命じ、又は期限を定めて原状回復その他の必要な措置を命じることができ（11条）、事業主が規則の定める施行基準に違反して事業を施行しているときは改善勧告をし（13条）、従わないときは改善命令を発することができ（14条）、事業主が偽りその他の不正手段により、事業許可及び事業内容の変更許可を受けた場合には、許可を

取り消すことができ（15条1項）、条例の施行に必要な限度において事業者等に対する報告要求（16条）や立入検査をすることができる（17条。以上につき乙E1）。さらに、稲敷市は、廃棄物対策管理官を設けて、埋立て条例に関する調査、指導及び監督業務、さらには立入検査などを担
5 わせていた（稲敷市廃棄物対策管理官設置規則1条、4条(2)。乙E38）。これらによれば、市長は、埋立て等の許可をした後も、条例上の上記の各権限を適時・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といえる。

既に認定したとおり、本件においては、被申請人xらにより、本件事業
10 許可の対象区域を越えて、無許可で共同墓地及び寺所有山林への埋立てが行われた。

そこで、被申請人稲敷市において条例上の規制権限を行使して、本件無許可埋立てを阻止できなかったことについて、国家賠償法1条1項の違法が認められるか否かが問題となるが、国又は公共団体の公務員による規制
15 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と解
20 される（最高裁判所平成16年4月27日第三小法廷判決・民集58巻4号1032頁参照）。以下において、かかる観点から具体的事情に基づき検討する。

イ 平成28年3月初旬の権限不行使の違法

被申請人稲敷市に規制権限不行使の違法があるというためには、稲敷市の
25 担当者が本件無許可埋立てが行われていることを認識し得ることが前提となるところ、既に認定したとおり、被申請人xらによる寺所有山林南側及び共同墓地への埋立ては、平成28年1月中旬頃から始まり、寺所有山林北側

への埋立ては、同年3月中旬(17日)頃から始まり、共同墓地及び寺所有山林の無許可埋立てが終わったのは同年6月中旬(18日)頃である。

ところで、被申請人xは、平成28年3月1日、被申請人稲敷市に対し、△△1の土地等に係る事業について、搬入土量を8960.1m³から2万3810.085m³に変更し、造形状の変更をする旨(変更前:片斜面形状、変更後:平盤ひな段形状、変更の理由:雨水排水の流末に弊害を与えない様にひな段を設計(造成面を三段にする))の事業内容等変更許可申請を行い、被申請人稲敷市は同月9日これを許可した。上記事業内容等変更許可申請は、埋立て土量を3倍に増やし、造形状も変更する、新規の事業許可申請にも匹敵する大幅な事業内容の変更であり、条例及び施行規則の趣旨に照らしても、申請を受けた担当者としては新たな計画図面等を元に当然現地を調査し確認すべきものといえる。

当時の稲敷市市民生活部環境課廃棄物対策課係長であったaxは、被申請人yらの刑事事件の捜査段階で、検察官からの聴取に対して、本件事業内容等変更許可申請に際して現場に行き確認をしたと供述した後、検察官から平成28年3月3日時点で共同墓地が既に埋め立てられている写真を示されるや、現場に行ったかどうか覚えていないと供述を翻し(甲27)、審問期日での尋問においても3月には本件現場に行っていない旨述べた。しかしながら、埋め立てる土量を3倍に変更し造形状も変更する申請を受けながら現地の確認に赴くこともなく許可することは極めて不自然不合理であり、axは変更許可申請を受けた当時本件現場に赴いたにもかかわらず、自身に不都合な共同墓地の埋立てが始まっていた事実を示されたことを受けて供述を変遷させたもので、変遷後の供述は信用できないと言わなければならない。

そうすると、axは、本件事業内容変更等許可申請を受けて、平成28年3月1日頃、本件無許可埋立地付近に行き状況を確認していたものと認

められる。この時点において、寺所有山林南側及び共同墓地への無許可埋立ては相当な規模に及び、さらに埋立ての継続により無許可埋立ての範囲が拡大しかねない状況であったところ、a xは本件事業許可申請の際に現地を調査確認していることから（甲27、乙E34）、事業内容の変更計画等の図面を元に現地の状況を調査・確認すれば、そのような状況を当然に認識し得たものと言える。そうすると、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。

仮に、a xが平成28年3月1日頃、本件現場へ赴いていなかったとすれば、埋立て土量を3倍に変更し造成形状も変更する申請を受けたのであるから、申請の許可の判断に関わる職員が現地に赴いて確認をするべきであるにもかかわらず、被申請人稲敷市の担当者が現地の確認に赴かずに漫然と許可したことで、平成28年1月中旬から既に始まっていた寺所有山

林南側及び共同墓地への埋立てを見逃して、上記の措置を執る機会を逸し、これにより本件無許可埋立てを拡大させたのであり、その^{けたい}懈怠は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といえる。

5 ウ 平成28年4月1日の権限不行使の違法

a xは△△1の土地等に係る本件事業の完了検査に立ち会ったことを認めており、完了検査にかかる土壌検査の試料採取は平成28年4月1日に行われている(甲26の3)。稲敷市条例施行規則別表(第6条関係)第1の6(4)①によれば、試料採取は市職員の立会いの下で行うものとして定められていることから(甲9)、a xは平成28年4月1日に現地に立ち会ったものと認められる(被申請人稲敷市は完了検査に伴う土壌検査への立会いはしていない旨主張するが、稲敷市条例施行規則の規定からすれば立会いが求められているし、a xは審問期日での尋問において試料採取時に市の職員ができる限り現地へ行っているはずである旨述べた(参考人a x
10 【14、15頁】)ことに照らして、採用できない。)

平成28年4月1日時点で寺所有山林南側及び共同墓地の埋立てはかなり進行し、寺所有山林北側についても平成28年3月17日以降埋立てが進行していたが、共同墓地及び寺所有山林の埋立てが終了したのは6月中旬頃であること及び本件無許可埋立ての作業員の供述によれば平成28年
20 5月下旬頃までは寺所有山林を埋め立てていたこと(甲25の3)からすれば、平成28年4月1日の時点では、寺所有山林については全体の埋立て規模と比較すると、未だ一部にとどまっており、さらに無許可埋立てが拡大・継続しかねない状況にあり、a xは当然これを認識できた。そうすると、被申請人稲敷市としては、この時点において、上記イで述べたよう
25 な対応がより一層求められる状況にあったというべきであるが、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) 以上によれば、被申請人稲敷市は、被申請人 x の埋立て等事業許可申請について漫然と許可し、その後も必要な規制権限の行使を怠ったことにより生じた損害について、国家賠償法 1 条 1 項の損害賠償責任を負う。また、前述
5 の被申請人 v、被申請人 y、被申請人 x、被申請人 w の不法行為と、被申請人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壌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（国家賠償法 4 条、民法 7 1 9 条 1 項前段）と認めるのが相当である。

10 (4) 被申請人稲敷市の主張について

ア 廃棄物の判断権限について

被申請人稲敷市は、廃掃法上、産業廃棄物については都道府県に権限があり、市区町村には産業廃棄物について判断する権限がない旨主張する。しかしながら、本件の争点は、稲敷市条例（2 条(1)）が、土砂等が廃掃法
15 2 条 1 項の廃棄物ではないことを事業許可の要件と定めていることから、市長において本件事業許可を行うにあたり、廃棄物に当たらないことを判断する必要があり、そのために職務上求められる注意義務を尽くしたか否かにある。廃掃法 2 条 1 項の廃棄物には、一般廃棄物と産業廃棄物が含まれ、廃棄物に当たるか否かは既に述べたように 5 要件に従って判断する実務が形成されており、また、全国的に建設資材などと称する廃棄物の投棄
20 の事例が発生し、これに対する注意喚起もなされていたのであるから、被申請人稲敷市においては、必要に応じて、茨城県に確認するなどして、条例上の事業許可権限の行使に当たり、廃棄物に該当するか否かを自ら判断すべきであり、被申請人稲敷市の主張は失当である。

25 イ 申請時の提出書類等について

被申請人稲敷市は、埋立て等許可申請時に契約書の提出は求めていなか

った旨主張する。この点、a x は、審問期日での尋問において、一般的に、事前協議及び正式な申請時の添付書類の中で、特に地域住民の同意書、フローシート（運搬業証、発生元の署名部分）、土質検査成績表を重視していたが、土砂の搬出業者、運搬業者、地主との間の金銭の流れをチェックすることはなく、契約書の提出を求めることや、他の事情を積極的に調査することもなく、本件において、各事業の事前協議書が提出された時点では地域住民の同意書は添付されており、金銭の流れ等を確認したことはなかった旨述べた（参考人 a x 【9 頁】）。

しかしながら、前述のとおり、稲敷市条例施行規則は契約書の提出を求める旨規定しており、これは条例上の事業許可の要件である廃掃法 2 条の廃棄物でないことの確認のための重要な資料であることから、運用上契約書の提出を求めていなかったこと自体が本件事業許可の違法事由となり得ることは、既に述べたとおりであり、被申請人稲敷市の主張は理由がない。

ウ a i 社の建設汚泥処理物の性質について

被申請人稲敷市は、a i 社の建設汚泥処理の性質については従前から検査結果の提出があり問題がないことを確認していた旨主張する。そして、a x は、一般的に、事前協議書提出時及び完了検査時に、土砂の質に関する調査報告書の提出を求め、担当課において六価クロム及び水素イオン濃度を確認していたこと、水素イオン濃度については当時被申請人稲敷市には基準がなかったため、茨城県条例の基準（水素イオン濃度指数上限 9）に準じて確認をしていたところ、本件においても、事前協議時及び完了時に水素イオン濃度が 9 を超えていなかったことを確認した、a i 社からは今回の件に限らず定期的に成分結果成績表の報告が来ており、いずれも基準値内であったなどと述べる（参考人 a x 【6、7、10 頁】）。

しかしながら、本件における争点は、本件事業許可が稲敷市条例の許可

要件である廃掃法2条の廃棄物でないことを見逃してなされたことが職務上の注意義務に違反するか否かであり、廃棄物であるか否かは有償性も踏まえて判断する必要がある、既に述べたとおり、契約書の提出を求めず又は求めていたとしてもその内容の不合理性について確認せず埋立て等を許可したことは違法であるといわざるを得ない。

エ その他の主張について

被申請人稲敷市は、担当職員は、平成28年3月の段階では本件無許可埋立地付近に赴いておらず、許可範囲を越えた埋立てがなされたことを認識していなかった旨主張するが、axが本件事業内容変更申請を受けて、平成28年3月1日頃に本件無許可埋立地付近を訪れたものと認定されることは前記のとおりである。

また、axは、△△1の土地等に係る事業の完了検査を行った平成28年4月の時点で、無許可地に埋立てがなされていることに気がついており、当時の上司に報告し、被申請人yに対し、「区域外に入っているから区域内に移動させた方がいい」と話したが、同事業の許可地については事業が完了したものであるとして内部手続を行ったとし（甲27【13ないし14頁】、乙E34）、また、axは、平成28年4月22日前後（△△3の土地等に係る事業の事前協議結果通知前後）に現地へ赴き、道路側から見たところ、申請人a側の山林の方の法面のほうに土砂等が埋め立ててあるのを認識し、被申請人vに対し、土砂の撤去をするよう話したと述べる（参考人ax【5頁】）。しかし、これらの事情は、仮にそのような事実があったとしても、対応として不十分であり、被申請人稲敷市において、平成28年3月初旬及び同年4月1日の時点で、条例上の規制権限の違法な不行使があったとの前記判断を左右するものではない。

さらに、axは、共同墓地の埋立てについては、共同墓地の地権者の区長や檀家から平らにしてほしいとの相談を受けていたなどとする（参考人ax

【5、6、14頁】が、権限を有する者による管理処分権限の行使として埋立ての承諾がなされたことを認めるに足りない上に、仮に承諾がなされていたとしても、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。

6 争点(5) 申請人 a の損害の範囲及び金額について

(1) 土壌汚染及び水質汚濁の範囲及び程度

ア 水素イオン濃度について

(ア) 土壌の状況

本件無許可埋立地を含む当該地域の平地土壌・森林土壌のpHは5から6前後であり、本件無許可埋立てが行われていない申請人 a 本堂裏の土壌はpH5.1であったこと（前記認定事実(3)）からすると、本件無許可埋立てが行われる前は本件無許可埋立地も同程度の弱酸性のpHであったことが推認される。

これに対し、本件無許可埋立て後の調査によれば、本件無許可埋立地の各所の土壌においては高pHであることが認められた（寺所有山林の北東側11.5、同西側10.7、△△1の土地と寺所有山林及び共同墓地の敷地境界付近11.6、寺所有山林北東側枯れた木の根元12.31から12.22、ボーリング地点LG1から17mまでの間9.8から11.2。前記認定事実(3)）。

上記の調査結果に加えて、本件事業及び本件無許可埋立てに使われたのは、ほとんどが a i 社由来の建設汚泥処理物であり、これに混ぜられた生石灰が高アルカリ性の原因であることも考慮すると、本件事業地及び本件無許可埋立地等も含め埋め立てられた部分の土壌は全体的に高pHであることが推認される。

(イ) 水質の状況

埋立て土砂に含まれる成分の地下水への溶出の影響の把握に適した地点として、委託調査において選定されたボーリング地点に設置した観測井の地下水では、pHに関しては、6.6～7.4と中性付近であった（前記認定事実(3)）が、これは、雨水とともに多少のアルカリ成分の地下浸透はあっても土壌の緩衝作用が大きいため、委託調査時点では数値に変化が生じていないものと解される（職7【6頁】参照）。

なお、本件無許可埋立地近くの水たまりでは、pHが8.6～9.9と高い数値が測定されているところ（前記認定事実(3)）、同溜り水は、その位置関係から、地下水由来というよりも、本件無許可埋立地の土砂の上の降雨が地下浸透もしくは表面流出して溜まった水である可能性が考えられる（職7【6頁】参照）。

本件事業地及び本件無許可埋立地等は高pHの大量の建設汚泥処理物が埋め立てられていることからすると、土壌の緩衝能が限界となれば、少しずつ地下水のpHが高くなる可能性は否定できないものと認められる（職7【7頁】参照）。

イ ふっ素濃度について

(ア) 土壌の状況

申請人らが平成28年7月27日に寺所有山林の西側（本件無許可埋立地内）で採取した土壌においては1.3mg/l、委託調査時のボーリング地点においては深度5.0m、6.0m、9.0m、12.0m、14.0m、15.0m地点で1.1mg/lから1.9mg/lと環境基準を超えるふっ素が検出された。このことに加え、本件事業及び本件無許可埋立てに使われたのは、ほとんどがai社由来の建設汚泥処理物であることを考慮すると、本件事業地及び本件無許可埋立地全域において、ふっ素が含まれている土壌が広がっている可能性が高い（なお、第1回調査時においては、本件無許可埋立地等の複数箇所採取した土壌から環境

基準を超えるふっ素は検出されなかったが、これは表層部の土壌に関する調査結果に過ぎない。)

(1) 水質の状況

5 委託調査において、ボーリング地点に設置した観測井の地下水では、ふっ素が1.4mg/lと基準値を超過(1.8倍)したところ、専門委員は、ボーリング地点では、地下水は、建設汚泥処理物と接していないが、どこかで接している可能性は十分に考えられ、また、雨水がいずれかの水みちを通して地下水に到達していると推測されるとしている。

10 本件無許可埋立て等に使われたのは、ほとんどがa i社由来の建設汚泥処理物であり、これらは大量に埋め立てられ、かつ被覆されていないことからすると、今後の降水により、ふっ素濃度の高濃度部分が地下に移動し、地下水中のふっ素濃度がさらに高まる可能性は否定できないものと解される(職7【7頁】参照)。

(2) 共同墓地についての申請人aの権原

15 ア 共同墓地の所有者は、登記上、持分2分の1大字a b、持分2分の1大字a cとされているところ(前記前提事実(2)イ)、本件全証拠によっても、実質的な所有者が登記上の所有者と異なると認めるに足りる事情は見当たらず、申請人aが共同墓地について、①実質的な所有者であることや、③実質的な共有者の1名であることを認めるに足りない。共同墓地の
20 所有権が大字a b及び大字a cにあることなどからすれば、a b区長及びa c区長に共有地の所有権に基づく対外主張の権限があり、被申請人aが②共同墓地の土地そのものの管理権を有する者として、共同墓地の保存行為として、共同墓地自体の土壌汚染等に関する損害賠償請求をすることはできない。したがって、申請人aが共同墓地についての権原と主張している
25 ところはいずれも理由がない。もともと、申請人aは祭司として宗教上の儀式等の観点から必要な範囲で墓地の管理・使用を委ねられており、こ

れに基づき共同墓地上に植栽を行っていたと認めるのが相当であるから、申請人 a が共同墓地上に植栽した樹木については、土地に符合することなく、申請人 a に所有権があり、その被害に関しては、損害賠償を求め得るものと解される。

5 よって、申請人 a による共同墓地上の樹木に関する損害賠償は認められ得るが、共同墓地の土壤汚染にかかる土壤撤去や中和費用に関する損害賠償請求は認められない。

イ 申請人らは、大字 a b の構成員は法人 1 名及び個人 27 名（a（申請人）、d（申請人）、亡 c（申請人、申請人 d が受継）、f（申請人）、g
10（申請人）、e（申請人）、k（参加人）、j（参加人）他 20 名）であり、大字 a c の構成員は個人 105 名（i（申請人）、h（申請人）、r（参加人）、t（参加人）、b（参加人）、s（参加人）、p（参加人）、n（参加人）、a j（元申請人）、a t（元申請人）、a s（元申請人）、a w（元申請人）他 93 名）である旨主張するが、仮に、申請人 a が大字 a b の構成員であつたとしても、そのことから当然に申請人 a が共同墓地の所有権や
15 持分を有するとはいえない。

また、申請人 a は、共同墓地は申請人 a の檀家以外は墓を持つことができず、檀家総代として申請人 a が共同墓地に対しての意見を代表することは、大字 a b、大字 a c の構成員が納得していることであると主張し、これに沿う証拠として、令和 2 年 2 月 16 日付けで、a b 区長 f（申請人）
20 及び a c 区長 a a i が、共同墓地の管理は申請人 a が行っており、同墓地に墓を作ることができるのは同寺の檀家のみであつて、同土地を同寺が管理していることは a b 部落、a c 部落の誰もが知っていることであると認識している旨の陳述書（甲 40、甲 41）を提出する。しかしながら、証拠（乙 E 20）によれば、平成 29 年 6 月 21 日、当時の a b 区長であつた a z から被申請人稲敷市に対し、同月 20 日に a z、当時の a c の区
25

長、申請人 a との間で会議があったが、「私たち住民は埋立てに同意している
るので全部撤去なんか望んでないし、無理だと思っていますので、共有地
のところを改善していただき墓地に土砂が流れ込まないようにしてもらい
たいのと、地下水が汚染されないようにしていただきたいだけです。」「a
5 c の区長と共有地については協力するが、お寺の土地については協力でき
ないとはっきり言ってきました。」旨の連絡があったことが認められ、a b
区長及び a c 区長は、共同墓地について申請人 a が大字 a b 及び大字 a c
から独立した管理権限等を有することを認めていない様子がかがえる。
そのほか、本件に現れた事情を総合考慮しても、申請人 a が共同墓地の土
10 地そのものの権原に基づき、共同墓地に生じた公害に係る被害について、
損害賠償を請求することができるかと認めるに足りない。

(3) 伐採された樹木に関する損害について

証拠（甲 1 6）及び審問の全趣旨によれば、本件無許可埋立てに伴い令和元
年 5 月 2 5 日時点の評価として 2 2 0 万円分の樹木が伐採され又は立ち枯れ
15 していたこと、これらの伐採された樹木及び立ち枯れした樹木は申請人 a が所
有していたものであることが認められる。

申請人 a は、本件無許可埋立てに伴って伐採された樹木の損害額も請求して
いるところ、伐採により樹木に生じた損害は、公害たる土壤汚染により生じた
損害とはいえないから、本件責任裁定においては認められない。

(4) 枯死した樹木の損害について

ア 証拠（甲 1 6、甲 2 1、職 3、4、7）によれば、本件無許可埋立地にお
いて、複数の樹木（別紙 7 の 1 番から 7 7 番まで。スギ 5 4 本、カシ類 1 6
本、ナラ類 6 本、ケヤキ 1 本、その他 2 3 本）が枯死しており、これらの樹
木の損害額は 1 7 万 3 0 0 0 円であることが認められる（前記のとおり、共
25 同墓地に生えていた甲 2 1 の 7 6 番（カシ類、推定胸高直径 6 0 cm）も含む。）。

イ 次に、これらの樹木の枯死が本件無許可埋立てによる土壤汚染により生

じたといえるか否か検討する。

既に述べたとおり、本件無許可埋立地においては、土壌や地下水におけるpHの値が、埋立て前のpH5.1と比較して、pH10前後と一様に高くなっていることが認められる。日本の一般的な森林土壌のpHは5—6前後の弱酸性を示すことがほとんどであり、pH7を超えることはまれであって、pH8を超えると土壌養分のうち鉄、マンガン、ホウ素など一部の元素が不溶化し、植物の生育が阻害されることが知られている（別紙9）。従前はpH5.1程度であった本件無許可埋立地の土壌が埋立てにより高pHとなり、それと近接した時期に本件無許可埋立地の樹木が枯死していることを合わせ考えれば、本件無許可埋立てにより生じた土壌の高pHが本件無許可埋立地の樹木の枯死に影響したことが認められる。

他方、樹木の根系が育成している土壌に対して厚い覆土を行うと、土壌中のガス交換が阻害され、根系の酸素不足により根が枯死し、樹木全体の枯死や衰退を招くことが広く知られているところ（職4【5頁】）、本件無許可埋立地では樹木の根元を覆うように盛土が行われており、枯死や衰退をしている樹木の根元は覆土されていた反面、盛土の行われていない部分に生育している樹木には衰退が見られなかった（職3【10頁】）ことも踏まえれば、盛土も衰退枯死の原因として関与していると考えられる（職4【6頁】参照）。

そうすると、本件における本件無許可埋立地の樹木の枯死は、盛土による根系の酸素不足と土壌の高pHによる根の生理異常や枯死が同時に生じたことにより生じたもので、両者の影響を区分することは不可能であり、両者の影響が相まって、枯死や衰退に至ったものとするのが妥当であるから（職4【6頁】参照）、樹木の枯死は、土壌汚染によって生じた被害と言ふべきであり、その交換価値に相当する17万3000円の損害賠償請求には理由がある。

ウ 被申請人稲敷市は、樹木の根が張った部分の土壌を採取して pH を調べなければ高 pH が樹木に与えた影響の有無や程度は分からないなどとして本件無許可埋立てによる土壌汚染と樹木の枯死との因果関係を争っているが、既に述べたとおり、本件無許可埋立地全体の土壌が高 pH となっていることが推認されるから、因果関係は認められるというべきである。なお、第 2 回調査の際に寺所有山林北東側埋立地内枯死木と枯死していない木の間地点は pH 6.65 及び 6.68、寺所有山林北東側埋立地内外境目付近枯死していない木の根元は 6.58 及び 6.51 であったが（前記認定事実(3)）、これらの値となったのは、盛土の辺縁部分で盛土厚が薄く、盛土後の降雨による中和が進んだ結果と考えられることから（職 4 【6 頁】参照）、この結果は前記の判断を左右するものではない。

(5) 植樹費用について

申請人 a は、新たに植栽する樹木の費用を請求しているが、伐採された樹木及び枯死した樹木の交換価値分を損害賠償請求しつつ、新たな樹木の植樹費用を求めることは、一つの被害について損害を二重に請求するものである上、伐採された樹木分に対応する苗の費用は前記のとおり公害の被害と因果関係のある損害とはいえないから、認められないというべきである。

(6) 寺所有山林の土壌の原状回復に要する費用について

ア 申請人 a は、森林の回復のためには本件無許可埋立てにより埋め立てられた建設汚泥処理物等の全量撤去が不可欠であると主張するが、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壌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について以下検討する。

まず、ふっ素に関しては、ボーリング調査の結果によると、ふっ素の汚

染レベルは、土壌溶出量について基準の2.4倍(1.9mg/l)、地下水については基準の1.8倍(1.4mg/l)であり、これは、自然由来でも見られる基準値超過のレベルであり、WHO飲料水質ガイドラインではふっ素濃度の基準値は1.5mg/lであること(別紙9)、アメリカ環境保護
5 府の暫定飲料水基準では2.0mg/l、EUでは1.5mg/lであること
(別紙9)等も踏まえると、本件で検出された数値は、ふっ素の汚染レベルとしては非常に深刻な数値とまでは言い難い(職7【11、12頁】、職
6【3、4頁】参照)。「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)」においても、ふっ素濃度の第2溶出量基準24
10 mg/lを超える場合は封じ込め等の対策が必要となるとされているが、それ
以下の場合に封じ込め等の対策は必要とされていない(別紙9)。また、土
壌水中のふっ化物イオンが植物に与える影響については知見が少ないもの
の、現在の盛土の溶出水中のふっ素濃度が数ppmであることからすれば直
ちに植物への被害が生じる可能性は低く(職8【3、4頁】)、森林の原状
15 回復という視点においても、ふっ素濃度との関係で土壌に対する何らかの
対処が必要とは認められない。

次に、高pHに関しては、建設汚泥に混ぜたとされる石灰等が原因と考えられる(職7【2頁】参照)ところ、植生への影響や周辺の飲用井戸への拡散が懸念される程度の高い数値が検出されているものの(職7【12
20 頁】)、改良土からの浸透水やその表面を流れるアルカリ性の水は土の緩衝
作用により未改良土を浸透することでpHが低下するなどして徐々に中和
が進むとも考えられること(別紙9)、実際に、第2回調査の際に寺所有山
林北東側埋立地内枯死木と枯死していない木の間地点はpH6.65及
び6.68、寺所有山林北東側埋立地内外境目付近枯死していない木の根
25 元は6.58及び6.51であったが(前記認定事実(3))、これらの値と
なったのは、盛土の辺縁部分で盛土厚が薄く、盛土後の降雨による中和が

進んだ結果と考えられること（職4【6頁】参照）、周辺井戸の井戸水のpHは基準値を超えていないこと（前記認定事実(3)）、本件無許可埋立地においては、本件無許可埋立てに用いられた建設汚泥処理物とみられる盛土の上に、植物に対する毒性があまりないと思われる土が薄く敷かれている部分があると認められること（前記認定事実(3)、職4【6、7頁】参照）などからすれば、高pHとの関係で直ちに本件無許可埋立てにかかる土砂等の全量撤去が必要であるとまでは認められない（pHは土壤汚染対策法の規制対象に含まれていないが、「土壤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）」において、土壤汚染の除去、とりわけ、掘削除去は、汚染の拡散の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されていること（別紙9）も参考になる。）。

しかしながら、本件無許可埋立てに用いられた改良土とみられる盛土部分は相当に厚い（例えばボーリング地点においては深さ19m。前記認定事実(3)）ことなどからすると、自然の中和による土壤の回復には相当長期間かかると考えられ（職4【7、8頁】参照）、森林回復のために土壤への対策が必要というべきである。

以上を踏まえて検討すると、本件における森林回復のための土壤への対策としては、本件無許可埋立てに用いられた土砂の上部の中和処理が有効であると認められる。具体的には、本件無許可埋立て前に樹林であった範囲を確定し、現在、カシ、クヌギ、スギなどの樹木の更新がみられない範囲のうち、表層土壤のpHが7.5以上、深層土壤が8以上を示す地点については土壤pHを低下させる土壤改良を施した後に、土壤pHがこれら未満の地点については現在の土壤に、もともと生育していたスギ、クヌギ、シラカシなどの高木の苗を植栽することにより従前の森林を回復する対策をとるのが相当である（職4【8頁】、職7【12頁】参照）。

しかるところ、本件では既に育成している樹木の樹勢回復を目的とする

ものではなく、土壌を改良して新たに樹木を植栽するものであるから、造園用の中和剤を用いて中和処理を行うのが相当である。さらに、寺所有山林のうち本件無許可埋立ての辺縁部については、前述のとおり一部中和が進んでいる部分（第2回調査の際、寺所有山林北東側埋立地内枯死木と枯死していない木の間地点はpH6.65及び6.68、寺所有山林北東側埋立地内外境目付近枯死していない木の根元は6.58及び6.51）があり、証拠（甲12）上、埋め立てられた深さが相当程度浅いと推認される部分（寺所有山林の北側、東側、西側の辺縁部）については、中和処理が不要とみるべきである。そうすると、本件無許可埋立てに係る寺所有山林の面積5968㎡のうち中和処理が必要な範囲は9割程度と判断される。さらに、証拠（甲86の1及び2）によれば、樹高12m以上の高木の場合、上層60cm、下層40から90cmが有効土層とされ、上層pH7.5以上、下層pH8.0以下が推奨されており、樹木の栄養根が伸長する範囲は深さ5から20cmが中心となる場所、アルカリ性の改良土の表面は空気や降雨により次第に中和され、周辺の土の緩衝作用によりアルカリ成分の拡散もある程度抑制されること（別紙9）、植栽基盤の有効土層のうち、特に重要なのは根が養・水分を吸収する層として吸収根域の発達する上層部分であることも併せ考えると、本件においては、申請人が主張する深さ1.25mではなく、深さ0.6mの範囲での中和処理費用を認めるのが相当である。以上によれば、本件無許可埋立地のうち寺所有山林部分から北側、東側、西側の辺縁部を除いた9割の部分について、土壌の水素イオン濃度pH10.0～11.0をpH8.0以下にすることを想定すると、その費用として、総額3730万2984円（中和に要する薬剤の費用総額3673万9008円（中和する土の量3222.72m³（寺所有山林の埋め立てられた部分の広さ5968㎡×0.9×中和する深さ0.6m）×中和剤50kg/m³×中和剤単価228円/kg）、運搬費用

総額48万3408円（中和する土の量3222.72m³×1m³に必要な中和剤50/1000m³×比重1×運搬費用単価3000円/m³）、掘削費用総額8万0568円（中和する土の量3222.72m³に必要な中和剤50/1000m³×掘削費用単価500円/m³）の合計）を相当と認める
5 （甲86の1【5頁】及び甲86の2によれば、aaa社製のaab造園用（中和剤）の価格は、15kg入り1袋当たり3420円（積算資料掲載価格：関東地区大型車）であり、現状土壌のpH10.0～11.0をpH8.0以下にするための目安は配合量40～60kg/m³である。また、土砂等の掘削・積込みにかかる費用は500円/m³、運搬工にかかる費用
10 は3000円/m³であることが想定される（甲15参照）。）。

イ なお、申請人aは、舗装や遮水壁設置についても主張するところ、土壌汚染の拡散防止という観点からすれば、雨水の浸透防止（ふっ素及びアルカリ物質の流出量の低減）のために本件無許可埋立地の表層の舗装や被覆
15 をすること、地下水の流れを遮るために本件無許可埋立地の土砂の周囲に壁（遮水壁）を設置することも考え得るが、これらの対策では本件無許可埋立地の植物の生育に支障があると考えられることから（職7【11、12頁】参照）、申請人aが森林の回復を求めている本件においては、上記のとおり、中和処理を行うのが相当である。

また、申請人aは、中和処理に伴い、遮水壁の設置も必要である旨主張
20 するところ、現状では周辺井戸水などへの汚染の広がり認められないから、遮水壁の設置が直ちに必要であるとは認められない（職7【11頁】参照）。井戸水監視費用については後述する。

ウ なお、被申請人稲敷市は、改良土は様々な場面で利用されていること
25 や、土の緩衝作用によりアルカリの拡散はほとんど問題とならないことからすれば実質的な有害性がない旨主張するところ、環境省令によれば改良土が宅地造成用材料などとして利用されることが想定されており（乙E4

5) 改良土のアルカリ性については土の緩衝作用によりある程度中和されることが見込まれる（別紙9）が、これらの点を前提としても、本件においては、元々山林として利用されていた土地に、無断で高pHの改良土が大量に埋め立てられ、山林としての利用が妨げられているのであるから、
5 実害がないとはいえない。

(7) 井戸水監視費用について

ア 申請人 a のみならず、参加人 b 及び参加人 n の請求分についても、併せて検討する。

イ 本件事業地及び本件無許可埋立地の土壤汚染及び地下水汚染の状況については、既に認定したところによれば、ボーリング地点において、土壤溶出量（1.9 mg/ℓ）及び地下水（1.4 mg/ℓ）に基準値を超えるふっ素が検出されており、埋立地全域においてふっ素による土壤及び地下水の汚染が生じている可能性があること、汚染のレベルは土壤汚染対策ガイドラインによる封じ込め対策等が必要となるほどの深刻なものではないこと、ふっ素による健康への影響については、飲料水中のふっ素濃度が0.9～1.2 mg/ℓの範囲の場合に軽度の斑状歯を生じさせるという知見や不確実性はあるもののふっ素濃度が1.4 mg/ℓ以上の場合には骨へのふっ素沈着の発生や骨折リスクの増加の可能性が指摘されており、本件で検出されているレベルのふっ素を含む地下水を長期間摂取することによる健康への影響が懸念されること、埋立地は被覆されないまま大量の建設汚泥処理物によって埋め立てられた状態であることから、降雨により地下水中のふっ素濃度がさらに高まり、また、地下水の浸透により周辺地域に地下水の汚染が拡大する可能性があることが認められる。また、水素イオン濃度についても、埋立地の土壤は、建設汚泥処理物に混ぜられた生石灰によりpH10を上回るような高pHで満たされており、地下水は土壤の緩衝能によってボーリング調査時点では中性付近となっているが、土壤の緩衝能が限界となれば、少しずつ地下水のpHが

高くなる可能性は否定できないこと、極端に高いpHの溶液が健康等に悪影響を及ぼすとの知見があり、水道法に基づく水質基準もpH値を5.8以上6.8以下と定めていること、降雨により地下水のpHが上昇し、これが周辺地域に浸透する可能性があるが、その進展速度は土壌の緩衝能によりふっ素の場合よりも遅いと推測されることが認められる。さらに、現時点に至るまで、申請人らの管理する周辺の井戸において、ふっ素濃度及びpHの上昇は認められない。なお、既に判断したとおり、本件無許可埋立地の原状回復として中和処理が相当であると判断されるが、中和処理を行う場合には、pHの低下により重金属などの溶出量が高まる可能性があるとしてされており、この点についての留意が必要となる。

ウ そこで、以上を前提として、周辺地域における地下水汚染の危険の程度について検討する。

地下水が到達し得る範囲は、地下水の流向・流速等の諸条件に依存するところ、本件事業地及び本件無許可埋立地周辺の地下水流向については、証拠（甲12、職6、職7）により認められる埋立て前の現地の標高差

（南側から北側に向かって標高が低くなっている。ボーリング地点の元の標高はおよそ12.5m、申請人aの標高は27.8m、申請人e宅井戸25.0m、参加人n宅井戸2.4m）から考えれば、標高が高い南側から標高が低い北側のaa川に向かって地下水が流れていることが考えられる（職7【9頁】参照）ものの、当事者双方の主張立証（甲34から甲38まで、乙E26及び27）を踏まえても、本件事業地及び本件無許可埋立地周辺の地下水流向については十分な情報は無く確定的な判断はできない。他方で、本件の解決において、当事者の負担で多大な費用をかけて地下水流向の調査を行うことが相当とも思われぬ。そうすると、周辺井戸のうち具体的にどの井戸にいつ頃どの程度の影響が生じるか予測することは困難であるが、本件においては本件事業地及び本件無許可埋立地にお

いて広範囲に渡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、原状回復としての中和処理がなされることにより重金属などが溶出してくる可能性があるとされてい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言えない。このことは、土壤汚染対策法では、人の健康被害を防止するため、人への暴露経路の一つとして、汚染土壤から有害物質が地下水に溶出し、その地下水を飲用利用等する経路を遮断、管理することとし、土壤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暴露管理措置を定めており、ふっ素を含む地下水汚染が生じたとすれば、周辺に到達し得る範囲を適切に監視し、地下水汚染が生じていないことを確認していく必要があるとされていることに照らしても首肯しうる。

エ その上で、各人の請求について検討するに、申請人aの井戸及び参加人b宅の井戸は、いずれも本件無許可埋立地に隣接し、標高は低くはないものの、本件無許可埋立地は盛土が厚く盛られ、かつてとは土地の形状を大きく変えていることなどを勘案すると、同人らが井戸水監視を行うことは合理的な理由があり、井戸水監視費用の請求は認められる。他方で、参加人nの井戸はボーリング地点からの距離は約690m離れており、仮に同参加人の井戸の方向であるaa川に向かって地下水流が流れているとの想定で、ボーリング地点と井戸との標高差をもとに、環境省作成の「地下水が到達しうる距離計算シート」により試算すると、ふっ素による汚染地下水の到達には100年程度の時間がかかることが想定されるとともに埋立地により近接した井戸2か所で監視することに照らすと、参加人nの井戸の井戸水監視を現時点から行う対応は合理的とは言い難く、同人の井戸水監視費用の請求は認められない。

オ その上で、井戸水監視の費用について検討するに、証拠（乙E 4 6 及び
4 7、審問の全趣旨）によれば、一般財団法人 a a k における p H 値を含
む 1 3 項目の検査費用は 8 2 5 0 円であり、ふっ素について項目を追加し
て検査を行う場合の費用はこれに 3 3 0 0 円を追加した金額となる（い
5 ずれも税込み。合計 1 万 1 5 5 0 円）ところ、井戸水の水質測定の高頻度につ
いては、当初 1 年に 4 回以上、2 ～ 1 0 年目までは 1 年に 1 回以上、1 1
年目以降は 2 年に 1 回以上とするのが相当である（職 7 【1 1、1 2 頁】
参照）。

以上を前提に、中間利息を控除して損害賠償額を算定すると、別紙 1 0
10 のとおり合計 1 8 万 1 5 2 6 円であることから、申請人 a 及び参加人 b の
井戸水監視費用として 1 8 万 1 5 2 6 円の限度で請求を認めるのが相当で
ある。

カ 被申請人稲敷市は、井戸を使用する者がいるのであれば自己負担で 1 年に
1 回以上の水質検査を受けるのが当然である旨主張する。この点、環境省の
15 「飲用井戸等衛生対策要領」において一般飲用井戸の設置者等は p H 値を含
む項目について定期的な水質検査を行うよう定められており（別紙 9）、稲
敷市安全な飲料水の確保に関する条例 2 3 条 2 項には、飲用井戸等の設置者
は、定期及び臨時の水質検査を行うよう努めなければならない旨が定められ
ているほか、茨城県は井戸水の約 3 6 % が水質基準に不適合であるとして水
20 道への加入を推進しており、やむを得ず井戸水を使用する場合は 1 年に 1 回
の水質検査を受けることを推奨していること（乙E 5 2）が認められるが、
これらは日常的な井戸水の使用に関して定められるなどしたものであると
いえるのに対し、本件において請求されている井戸水監視費用は、不法行為
により生じた土壌汚染及び水質汚濁の拡大状況を監視するための水質検査
25 に要する費用であり、その趣旨を異にするから上記認定に影響を与えるもの
ではない。

(8) 弁護士費用について

申請人 a は弁護士費用を請求しているところ、不法行為の被害者が自己の権利擁護のため訴えを提起することを余儀なくされ、訴訟追行を弁護士に委任した場合には、その弁護士費用は、事案の難易、請求額、認容された額その他諸般の事情を斟酌して相当と認められる額の範囲内のものに限り、右不法行為と相当因果関係に立つ損害であり、被害者が加害者に対しその賠償を求めると考えられるが、申請人 a は本件裁定申請においては一部請求にとどめ、後に残部の請求等について別途訴訟を提起することを予定していることから、本件裁定においては判断しないこととするのが相当である。

(9) 一部請求の認容について

前記(4)、(6)及び(7)の合計は、3765万7510円となるところ、申請人 a は、これらの損害の一部請求として2000万円を請求しているから、同額の請求を認めるのが相当である。

7 争点(6) 申請人 a 以外の申請人らの損害の範囲及び金額について

(1) 慰謝料について

申請人らは、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して慰謝料を請求している。しかしながら、本件事業地及び本件無許可埋立地における土壌汚染の程度は既に認定したとおりであり、申請人らの井戸の位置関係及び井戸水の利用状況等に照らしても、その利用に具体的な支障が生じているとは認め難いことから、いずれも理由がない。

(2) 弁護士費用について

参加人 b については、前記のとおり井戸水監視費用の請求が認められるところ、同参加人は併せて弁護士費用を請求するが、申請人 a と同様に、本件裁定申請においては一部請求にとどめ、後に残部の請求等について別途訴訟を提起することを予定していることから、本件裁定においては判断しないこととする

のが相当である。

第4 再開申請について

被申請人稲敷市は、審問終結後の令和5年6月29日、裁定委員会に対して審問の再開を求める上申書を提出し、令和5年7月13日付け準備書面(15)、乙53及び54を提出したが、同準備書面において主張する①被申請人稲敷市が本件事業許可時に逆有償であることを知り得なかったこと、②pHでは環境汚染は生じず公害が生じないことはいずれも従前の主張の範囲を超えるものではない。また、③地域住民が一連の埋立てに同意していたとする主張の裏付けとしてa zの陳述書(乙E54)の取調べを求めるが、その内容は証拠調べ済みの証拠(乙E20)にも現れているのみならず、この主張が被申請人稲敷市の責任の帰すうに影響を及ぼすものではないことは、既に述べたとおりである。さらに、④申請人aの共同墓地の管理権に関する証拠(乙E53)も結論を左右する新たな事実の認定を導くものではない。よって、審問の再開の要を認めない。

第5 結論

以上によれば、申請人らの申請は、申請人aについて2000万円、参加人bについて18万1526円並びにこれらに対する平成28年6月18日から支払済みまで年5%の割合による遅延損害金の連帯支払を求める限度で理由があるから、これを認容し、その余の申請は理由がないからこれを棄却することとし、主文のとおり裁定する。

令和5年10月31日

公害等調整委員会裁定委員会

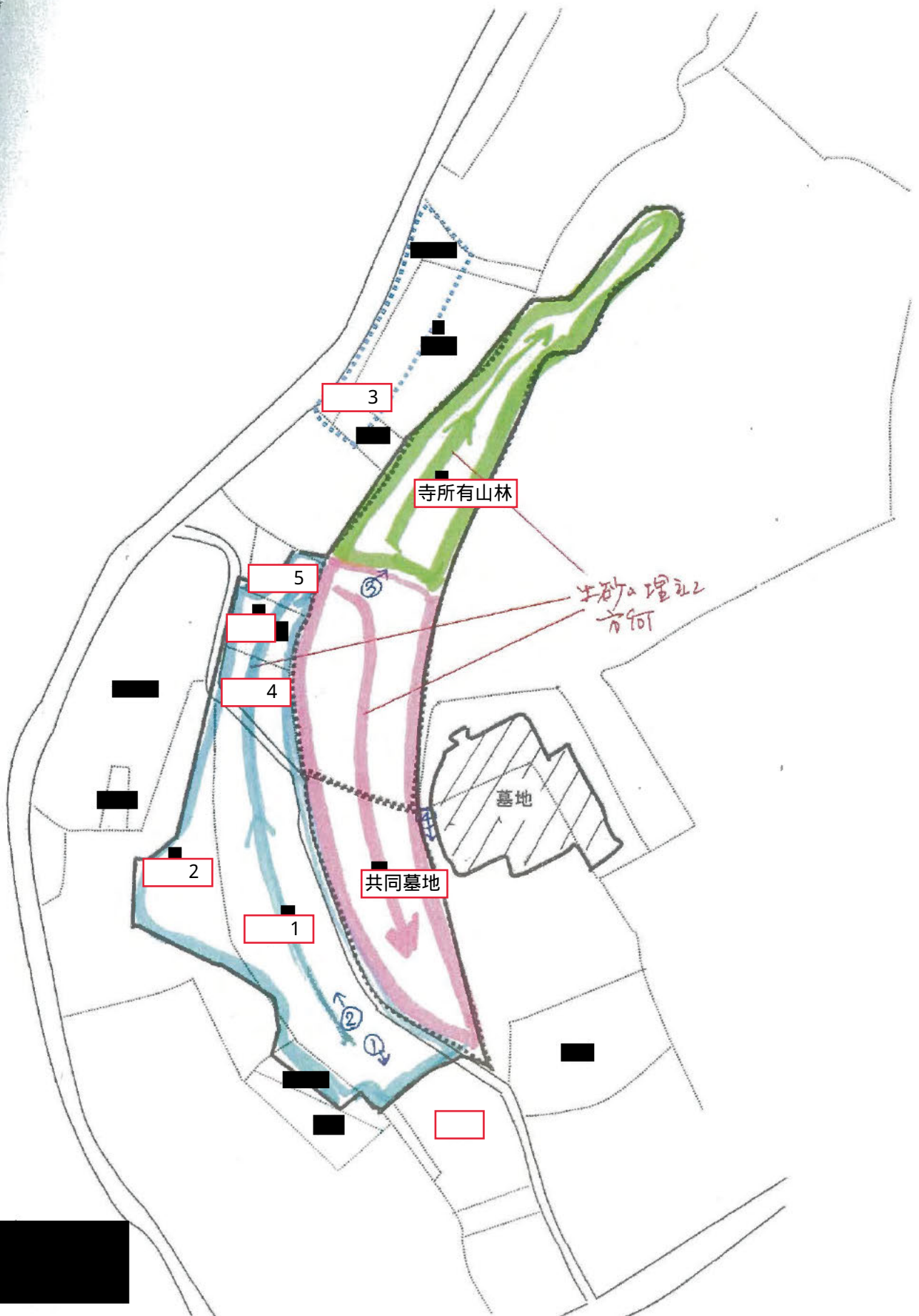
裁定委員長 永 野 厚 郎

裁定委員 若 生 俊 彦

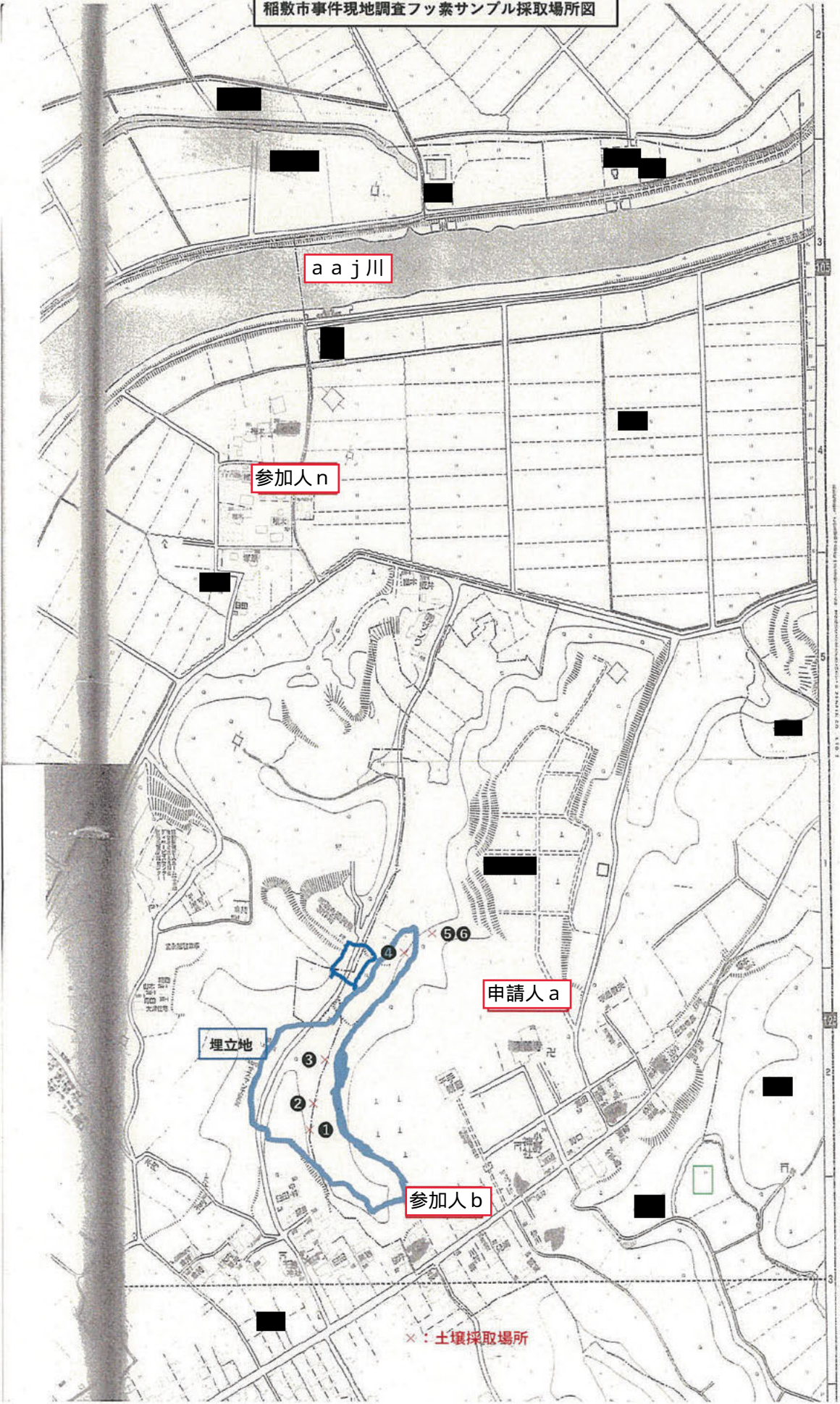
5 裁定委員野中智子は、差支えにより署名押印することができない。

裁定委員長 永 野 厚 郎

※裁定文中の別紙1、3～7は省略



稲敷市事件現地調査フッ素サンプル採取場所図



1 土壤汚染に関する基準、知見等

(1) 環境省の土壤環境基準（平成 3 年 8 月 23 日環境庁告示第 46 号）には以下の記載がある（公知の事実）。

環境基本法（平成 5 年法律第 91 号）第 16 条第 1 項による土壤の汚染に係る環境上の条件につき、人の健康を保護し、及び生活環境を保全するうえで維持することが望ましい基準（以下「環境基準」という。）並びにその達成期間等は、次のとおりとする。

第 1 環境基準

1 環境基準は、別表の項目の欄に掲げる項目ごとに、同表の環境上の条件の欄に掲げるとおりとする。（中略）

別表 ふっ素 検液 1 L につき 0.8 mg 以下であること。（以下略）

(2) 土壤に関する知見等

日本の一般的な森林土壤の pH は 5 ～ 6 前後の弱酸性を示すことがほとんどであり、pH 7 を超えることはまれである。pH 8 を超えると土壤養分のうち鉄、マンガン、ホウ素など一部の元素が不溶化し、植物の生育が阻害されることが知られている（職 4 【4 頁】）。

(3) 「土壤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）」（平成 31 年 3 月環境省水・大気環境局土壤環境課）には、以下のとおり定められている（乙 E 2 2）。

「土壤汚染の除去が指示措置とされるのは乳幼児が利用する砂場等における直接摂取リスクに対する措置の場合のみである。土壤汚染の除去、とりわけ、掘削除去は、汚染の拡散の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されている」（396 頁）

「地下水経由の観点からの土壤汚染がある場合であって、当該土壤汚染に起因する地下水汚染が生じていないときは、地下水の水質の測定を指示措

置とする」(409頁)

「地下水経由の観点からの土壤汚染がある場合であって、当該土壤汚染に起因する地下水汚染が生じているときは、特定有害物質の種類ごとに土壤溶出量基準の3倍から30倍までの溶出量をもって定められている第二溶出量基準(規則別表第3)に適合するものであるかどうかによって、指示措置の内容を定める」(なお、土壤汚染対策法施行規則別表第3には「ふっ素及びその化合物 検液一リットルにつきふっ素二十四ミリグラム以下であること。」と記載されている。)

「指示措置は、原位置封じ込め又は遮水工封じ込めとする」(ふっ素及びその化合物は第二種特定有害物質(重金属等)であるところ、指示措置の内容について第一種特定有害物質の場合と同様である旨が定められており、第一種特定有害物質の場合、前記の指示措置とされている。)

(4) 「セメント系固化材による地盤改良マニュアル第3版」(社団法人セメント協会)には以下の記載がある(乙E23【55、56頁】)。

「セメント系固化材は、その硬化の過程で、水和反応により水酸化カルシウムを生成する。この水酸化カルシウムは水中で解離し、液相のpHがアルカリ性となるため、セメント系固化材による改良土はアルカリ性を示す。」

「セメント系固化材による改良土はアルカリ性を示すが、その表面は空気中の炭酸ガスによる炭酸化や降雨等によるアルカリ成分の溶脱等によりしだいに中和され、周辺地盤へ浸透したアルカリ成分は土の緩衝作用によって拡散が抑制される。」

「土の緩衝作用により、改良土からの浸透水やその表面を流れるアルカリ性の水は未改良土を浸透することでpHが低下し、アルカリの拡散はほとんど問題とならない。」

2 水質汚濁に関する基準、知見等

(1) 環境省の定める基準等

ア 環境省の水質汚濁に係る環境基準（平成9年3月13日環境庁告示第10号）には以下の記載がある（公知の事実）。

環境基本法（平成5年法律第91号）第16条の規定に基づく水質汚濁に係る環境上の条件のうち、地下水の水質汚濁に係る環境基準について次のとおり告示する。

環境基本法第16条第1項による地下水の水質汚濁に係る環境上の条件につき人の健康を保護する上で維持することが望ましい基準（以下「環境基準」という。）及びその達成期間等は、次のとおりとする。

第1 環境基準

環境基準は、すべての地下水につき、別表の項目の欄に掲げる項目ごとに、同表の基準値の欄に掲げるとおりとする。（中略）

別表 ふっ素 0.8mg/L以下（以下略）

イ 環境省の「飲用井戸等衛生対策要領」（衛水第一二号、最近改正令和元年10月17日生食発1017第2号）には以下の記載がある。なお、令和元年の改正前は「毎年1回以上」の部分が「1年以内ごとに1回」とされていた（乙E25、審問の全趣旨）。

「ア．設置者等は、飲用井戸等につき定期及び臨時の水質検査を行うこと。

i) 一般飲用井戸及び業務用飲用井戸における定期の水質検査とは、水質基準に関する省令（平成15年厚生労働省令第101号）の表の上欄に掲げる事項（以下「水質基準項目」という。）のうち、一般細菌、大腸菌、亜硝酸態窒素、硝酸態窒素及び亜硝酸態窒素、塩化物イオン、有機物（全有機炭素（TOC）の量）、pH値、味、臭気、色度及び濁度並びにトリクロロエチレン及びテトラクロロエチレン等に代表される有機溶剤その他

水質基準項目のうち周辺の水質検査結果等から判断して必要となる事項に関する水質検査をいう。」

「イ. 定期の水質検査は、一般飲用井戸（設置者が専ら自己の居住の用に供する住宅のみに飲用水を供給するために設置するものを除く。）、業務用飲用井戸及び小規模貯水槽水道にあつては毎年1回以上行うものとするが、これ以外のものにあつても毎年1回以上行うことが望ましい。」

(2) 水道法、水質基準及び水質に関する知見等

ア 水道法には以下の定めがある。

(水質基準)

第4条 水道により供給される水は、次の各号に掲げる要件を備えるものでなければならない。(中略)

2 前項各号の基準に関して必要な事項は、厚生労働省令で定める。

イ 水質基準に関する省令には以下の定めがある。

水道法(昭和三十二年法律第百七十七号)第4条第2項の規定に基づき、水質基準に関する省令を次のように定める。(中略)

ふっ素及びその化合物 ふっ素の量に関して、 0.8mg/l 以下であること。(中略)

pH値 五・八以上八・六以下であること。(以下略)

ウ 厚生労働省の「水質基準の見直しにおける検討概要」には以下の記載がある。

(ア) pHに関する資料

pH値(溶液の酸性、アルカリ性の強さを実用上の便宜から簡単な指数(水素イオン濃度の逆数の常用対数)で表したもの。)について、諸外国等の水質基準値又はガイドライン値では、EUで $6.5\sim 9.5\text{mg/l}$ 、USEPAで $6.5\sim 8.5\text{mg/l}$ とされている旨の記載があるほか、以下の

記載がある（乙E30・10ないし12枚目）。

「5. 毒性評価・利水障害

毒性の観点からは、WHO（1996）では以下のように評価している。

5 極端なpH値の溶液の暴露は、目、皮膚、粘膜に炎症が見られた。目の炎症と皮膚障害の悪化は、pH=11よりも高い値で起こると関連づけられる。それに加えて、pH値が10～12.5の溶液は、毛髪繊維の膨張することが報告されている。神経過敏なヒトにおいては、胃腸の炎症を引き起こすかもしれない。低いpH値の溶液の暴露でも
10 同様な影響があると報告されている。pH=4以下で、目の赤みと炎症が報告されていて、その激しさはpHの低下とともに増加する。pH=2.5以下で、上皮損傷が回復不能で広範となる。それに加えて、PH値が消毒効果と同様に金属腐食度に影響を及ぼすため、健康に間接的な影響があるかもしれない。

15 利水障害としては、pH値が8以上で塩素消毒の効果が低下し、10以上で炊飯するとご飯が黄変するとともに、pHが低すぎると、凝集効果に悪影響がで、酸性が強くなると腐食や劣化に影響するとの報告がある（水道水質ハンドブック）。

20 なお、我が国では、水道施設の腐食等を防止する観点から水質基準が5.8～8.6とされている。また、腐食及び赤水の観点から、目標値が7.5程度とされている。」

(1) ふっ素に関する資料

25 飲料水中のふっ素濃度が0.9～1.2mg/lの範囲である場合は軽度の斑状歯を生じさせるという知見や、不確実性はあるものの飲料水中のふっ素濃度が1.4mg/l以上の場合は骨へのふっ素沈着の発生や骨折リスクの増加の可能性が指摘されている。

また、アメリカ環境保護庁(EPA)の暫定飲料水基準ではふっ素は2.0 mg/ℓ、EUでは1.5 mg/ℓである。

(職7【11頁】)。

エ WHOの飲料水水質ガイドライン第4版(2011改正)では、ふっ素検出量の基準値は、1.5 mg/ℓとされている(乙E35)。

5

以上

年目	1回の額	年間の回数	年額	当該年の ライブニッツ係数 (1、2～10年目 は年金原価表)	差し引くべき ライブニッツ係数 (同左)	乗じるべき ライブニッツ係数 (12～50年目 は現価表)	金額 (小数点以下 表記省略)
1	11,550	4	46,200	0.9524		0.9524	44,001
2～10	11,550	1	11,550	7.7217	0.9524	6.7693	78,185
12	11,550	1	11,550			0.5568	6,431
14	11,550	1	11,550			0.5050	5,833
16	11,550	1	11,550			0.4581	5,291
18	11,550	1	11,550			0.4155	4,799
20	11,550	1	11,550			0.3768	4,352
22	11,550	1	11,550			0.3418	3,948
24	11,550	1	11,550			0.3100	3,581
26	11,550	1	11,550			0.2812	3,248
28	11,550	1	11,550			0.2550	2,945
30	11,550	1	11,550			0.2313	2,672
32	11,550	1	11,550			0.2098	2,423
34	11,550	1	11,550			0.1903	2,198
36	11,550	1	11,550			0.1726	1,994
38	11,550	1	11,550			0.1566	1,809
40	11,550	1	11,550			0.1420	1,640
42	11,550	1	11,550			0.1288	1,488
44	11,550	1	11,550			0.1168	1,349
46	11,550	1	11,550			0.1059	1,223
48	11,550	1	11,550			0.0961	1,110
50	11,550	1	11,550			0.0872	1,007
※ライブニッツ係数はいずれも5%						合計	181,526