ダイオキシン類による土壌汚染と事業者の責任

渡邉 敦子 WATANABE Atsuko
弁護士／日本CSR普及協会・環境法専門委員会委員

一般の土壌汚染については、土壌汚染対策法により、一定の場合に土地所有者が調査及び必要な措置を行う義務がある。しかし、ダイオキシン対策特別措置法は、ダイオキシン類土壌環境基準を満たさない土壌については、都道府県知事が、当該地域を土壌汚染対策地域と指定したうえ（法29）、汚染土壌の除去を行う土壌汚染対策計画を定めこれを実施する（法31）という公共事業型である。そして、土壌汚染対策を行った自治体は、公害防止事業費事業者負担法により、「公害の原因となる事業活動を行う事業者」に対策事業費用を請求することができる。しかし現実には、汚染原因者の特定について立証が困難となる場合が少なくない。東京高等裁判所平成20年8月20日判決*1の事案は、親会社が、ダイオキシン類を使用していた化学薬品工場を操業する子会社清算の過程において、ダイオキシン類を地中に排出したが、その後、当該親会社と合併して発足した会社が、ここでいう事業者に該当するとして、11億円を超える事業費を負担することになった事例である。

はじめに

ダイオキシン類は、発がん性、肝毒性、免疫毒性などの毒性が懸念される物質であり、ダイオキシン対策特別措置法（以下、「ダイオキシン法」という）におけるダイオキシン類とは、ポリ塩化ジベンゾ－パラ－ジオキシン（PCDD）、ポリ塩化ジベンゾフラン（PCDF）及びコプラナーポリ塩化ビフェニル（コプラナーPCB）をいう。本件における土壌汚染が問題となったのは、コプラナーPCBである。PCBは、工業材料として優れた特徴を持ち、熱媒体、トランスまたはコンデンサ用絶縁油、ノンカーボン紙のほか、潤滑油等として利用されていた。しかし、昭和43年6月頃から発生した、いわゆるカネミ油症事件後、生態や環境への悪影響が明らかとなり、昭和47年には製造中止され、昭和49年までに製造・輸入、新規使用等が禁止された。

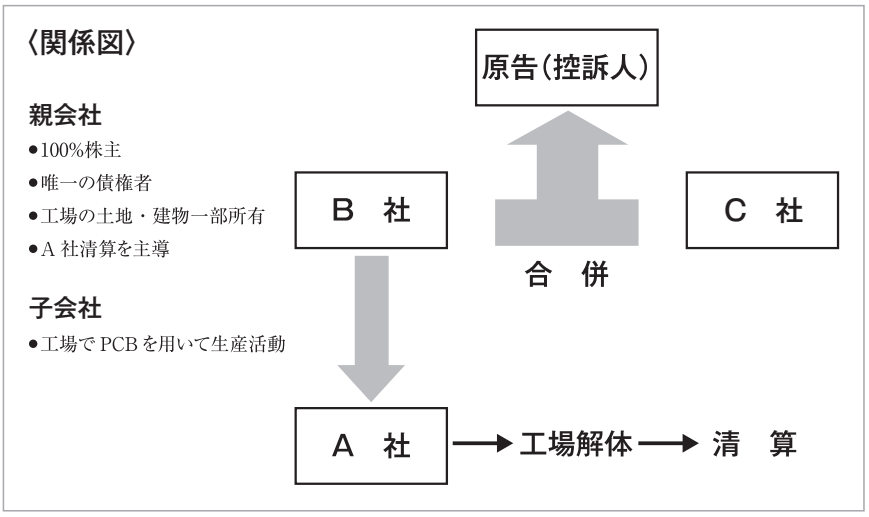
本件は、PCBの有害性が社会問題化する前の、昭和39年から40年にかけて工場を閉鎖して、その敷地を更地化する際に、工場において使用していたダイオキシン類の一種であるPCBを地中に排出した事案である。

平成12年に大田区水道局の区道工事を契機とした調査により工場跡地から、土壌環境基準の16倍に当たる16,000pg－TEQ/gのダイオキシン類が検出された。東京都はダイオキシン法により、対象地域をダイオキシン類土壌汚染対策地域（以下、「対策地域」という）に指定し、土壌汚染の除去等を実施する土壌汚染対策計画を実施することとし、公害防止事業費事業者負担法（以下、「負担法」という）第3条により、その事業費の負担者を本件の原告（控訴人）とした。対策計画の事業費として原告に負担が命じられたのは、総額15億4,690万円のうち、11億6,017万5,000円であった。

原告は、主として土壌汚染の原因となるPCBは化学薬品工場を操業していた子会社（以下、「A社」という）排出のものではないとしてその原因を争い、また仮にA社から排出されたPCBであったとしても、原告自身が当該PCBを使用した事業活動を行っていたわけではないから、負担法3条の事業者にあたらないとして争った。

この点、東京高裁（平成20年8月20日判決判タ1309-137）は、PCBを使用して事業活動を行っていたA社の親会社であるB社のA社清算時の行為をもって「公害の原因となる事業活動」ととらえ、B社とほかの会社（C社）が合併して発足した原告は、負担法3条の事業者に該当するとした。

本稿では、対策地域でのPCB検出から約35年前の工場解体時のPCB排出行為がどのように原因行為として特定されたのか、また、PCBを実際に使用して事業



活動をしていた企業ではない原告がどのような事情から、負担法3条の事業者であると判断されたのかについて解説する。

1．事案の概要

A社は、東京都大田区において昭和28年より化学薬品工場を操業していた会社であり、プラスチックの可塑剤の原料である無水フタル酸を製造・販売していた。昭和35年頃から、無水フタル酸の製造工程において、原料であるナフタレンを加熱して液状にするための熱媒体として、PCBである鐘ヶ淵化学工業株式会社の商品カネクロールを使用するようになった。なお、カネクロールには同族体組成（塩素数の異なるPCBの割合）が異なる数種類の製品（KC200、300、400、500、600）があり、A社の工場ではKC400が使用されていた。

A社は昭和38年秋頃から業績が悪化し、昭和39年2月、不渡り処分を受けて事実上倒産した。A社は倒産以前からB社の支援を受けており、倒産時においてB社はA社の全株式を保有し、代表取締役を派遣し、かつ、A社の工場の敷地と工場建物の半分を所有してA社に賃貸していた。またB社はA社の倒産後、その私的整理を主導し、A社の債権者から全債権を買い取り、唯一の債権者となった。

B社の主導のもと、A社の資産処分が進められたが、昭和39年から40年にかけてA社の工場を閉鎖して、その敷地を更地化する過程において、KC400がレンガ片、コンクリート塊、ガラ、瓦礫等とともに埋め戻しの土に混入され、地中に埋め得られた。

昭和41年9月にはA社は清算結了して解散登記がされた。更地化された本件工場跡地は、昭和42年から昭和44年にかけて分筆のうえ、大田区そのほかの第三者に売却された。昭和46年、B社はC社が対等合併して発足した会社が原告（控訴人）である。

上記PCB排出から約35年後の平成12年、東京都水道局が本件工場跡地に接する区道において行った工事の採掘土から、PCBが発見された。その後の調査により、土壌環境基準の16倍のダイオキシン類が検出された。東京都は、平成13年1月から3月にかけて調査機関に委託して、ダイオキシン類の汚染に関する詳細調査を行った。また、同年5月から6月にかけて上記詳細調査を補充し、ダイオキシン法による対策地域指定を行うために調査機関に委託して、ダイオキシン類の調査、分析を行う策定調査を実施した。また東京都は、原告の従業員らから事情聴取や資料の提出を受けるなどの調査も行っている。

これら調査の結果、東京都は、本件土壌汚染は原告が承継したB社が汚染原因者に該当すると判断し、原告において汚染土壌を処理することを求め、平成13年5月14日までに原告が自ら土壌汚染処理を実施する旨の意思表示をしない場合には、負担法に基づき東京都が施行者、原告を事業者として、公害防止事業を実施して費用負担を求める旨の通知をした。これに対し、原告は、東京都の要請を拒否する旨回答した。

平成13年6月14日、東京都は、本件工場跡地を含む地域をダイオキシン対策地域として指定し、同年10月10日、ダイオキシン類土壌汚染対策計画を定め、また、負担法により第一次負担計画を定めた。

【ダイオキシン類土壌汚染対策計画（第一次）の概要】

●事業の内容
本件対策地域全域の汚染土壌を掘削により除去し、良質土で埋め戻す。掘削した汚染土壌を搬出し、一次保管施設において保管する。

●事業費用の額
後記「公害防止事業の内容と費用負担」参照

●その他
一時保管施設において保管する汚染土壌の無害化のための処理に係る対策計画は、第二次計画において定める。

【費用負担計画（一次）の概要】

●公害防止事業の種類
ダイオキシン類による土壌の汚染の除去に関する事業

●費用を負担させる事業者を定める基準

ダイオキシン法29条1項の規定に基づき本件対策地域に指定された地域を含む土地を所有し、当該土地に所在するPCBを使用していた工場の建物及び設備を昭和39年から昭和40年にかけて除去し、当該土地を更地にした際に、PCBを排出して土壌の汚染を引き起こした事業者

●負担額

負担法4条2項により、工事費用総額の4分の1を控除して、原告には総額の4分の3を負担させることとした。

【本件の公害防止事業の内容と費用負担】

	項目	公害防止事業費の額	原告負担額
一次計画	汚染土壌除去工事	456,000,000	342,000,000
	一次保管施設の設置及び管理		
	設置費	73,000,000	54,750,000
	管理費(年間)	35,000,000	26,250,000
二次計画	汚染土壌からPCBを分離処理		
	処理費	907,000,000	680,250,000
	管理費(年間)	62,000,000	46,500,000
	分離したPCB液を無害化処理		
	処理費	8,900,000	6,675,000
	管理費(年間)	5,000,000	3,750,000
	合計	1,546,900,000	1,160,175,000

金額単位：円

東京都は第一次対策計画に続き、対策地域から堀削した汚染土壌を無害化するための第二次対策計画を実施することとし、平成15年8月22日、その費用負担計画を策定し、第一次の費用負担計画と同様に費用負担させる事業者の基準を定めて、原告に費用負担を命じた。費用総額と原告が負担することとなった費用は「本件の公害防止事業の内容と費用負担」の二次計画参照。

2. PCB排出行為はどのように特定されたのか

本件では、PCB検出から約35年前のA社工場閉鎖時のPCB地中排出行為をもって、土壌汚染原因と特定した。PCB検出時の本件対象地域は、運送会社の3階建てのビル、高圧ガスの製造(充填)・販売等を行う会社の販売事業所、貯蔵所、そのほかの企業が所有、使用していた。

東京都は、大田区役所や歴代地権者からの協力、登記簿等による土地の履歴の調査、A社の創業者のヒアリング、本件土地の所有者であったB社を承継した原告から状況説明や土地の履歴に係る資料等の提供を受けた。その結果、A社が本件対象地域でプラスチックの可塑剤の原料である無水フタル酸を製造し、熱媒体としてダイオキシン類の一種であるPCBを含有するKC400を使用していたこと、昭和39年から昭和40年にかけて工場を閉鎖・解体して工場跡地を更地化したことが判明した。また、国土地理院の航空写真(昭和38年から昭和46年)を入手して、本件土地の工場の存在などを確認した。

また、汚染原因であるPCBについては、汚染範囲の確定を目的とするダイオキシン類の詳細調査、ボーリング調査を行い、地中から採取した土壌試料について、ダイオキシン類及びPCBの含有量等の分析を行った。そして、次のような事情から、汚染原因であるPCBは、A社の工場を閉鎖して更地化する際に、ほかのコンクリート塊などと一緒に地中に廃棄されたものであると判断した。

【A社工場解体時に地中に廃棄されたと判断された事情】

ア　調査機関による土壌試料調査の結果、検出されたPCBの種類は、A社工場で使用されていたKC400がほとんどであったこと

イ　対象地域の広範囲の地中から多数のレンガ片、コンクリートの塊その他瓦礫類とともに、A社工場で使用していたSKオイル等の主要成分やナフタリンが検出されたこと

ウ　高濃度のPCBが、工場跡地の更地化後に形成されたローム層の下で、工場廃材が埋まっていた地層付近で検出されていること

原告は、土壌汚染の原因であるPCBは、次のようにA社工場解体時に排出されたものではないと主張したが、いずれも認められなかった。

【原告の主張と裁判所の判断】

ア　PCBは、工場解体前のA社の通常の操業時に投棄された可能性がある

→(裁判所の判断)

・付近に工場建物があり、現に稼働しているのに地表面に投棄することは考え難い。

・本件の汚染範囲が広範囲・相当な深度に及んでいるから、大規模な堀削と埋め戻しの際の投棄と考えるのが合理的であるが、付近に建物等があり、工場として稼働中に、本件対策地域を広く堀削することは考えがたい。

イ　工場跡地の更地化後に対策地域にPCBが投棄された可能性がある
→（裁判所の判断）
・本件対策地域及びその周辺の所有者や使用者にPCBを投棄する可能性がある者は見当たらない。
・本件対策地域の位置、周囲の状況等から、本件対策地域の所有者や使用者以外の第三者が侵入して投棄するとは考えにくい。

ウ　A社工場のPCBは、昭和39年4月頃までにすべて回収して、B社に売り渡し、同社水島工場に搬出した。
→（裁判所の判断）
・原告の主張を裏付ける的確な証拠がない（A社のKC400使用量や水島工場への搬出量も明確でない。KC400の処分価格を示す資料がない。）

3. 原告が負担法3条の「事業者」に該当すると判断された事情

負担法第3条は、「公害防止事業に要する費用を負担させることができる事業者は、当該公害防止事業に係る地域において当該公害防止事業に係る公害の原因となる事業活動を行い、又は行なうことが確実と認められる事業者とする。」と定めている。

原告は、昭和46年にB社がC社と合併して発足した会社である。本件では、B社が公害の原因となる事業活動を行った事業者であり、原告はその地位を承継した者という位置付けである。そこで原告は、本件対策地域において、PCBを使用して事業活動を行っていたのはA社であり、B社ではないこと、B社はA社の親会社ではあるが、別法人であるから負担法の事業者には該当しないことを主張した。

原審（東京地裁平成18年2月9日判決）及び東京高裁（平成20年8月20日判決）は、いずれも原告の主張を認めず、原告が負担法第3条の事業者に該当すると判断した。

3.1 東京地裁平成18年2月9日判決

原審である東京地裁判決では、負担法は、公害が環境に及ぼす有害な結果の重大性にかんがみ、公害防止事業に要する費用を、広く当該公害の原因を作出した者に負担させることを企図しているものと解され、このような法の趣旨にかんがみると、負担法3条の事業者とは、自ら当該PCBを使用する事業を継続して行う者に限定して解する理由はなく、また、その事業活動を継続的なものに限定する理由はないというべきであるとした。そして、原告が同条の事業者に該当する事情として、次の事情を挙げている

【原告が負担法第3条の事業者に該当するとされた事情】

ア　工場跡地にダイオキシン類が排出されたのは、昭和39年から昭和40年のA社の私的整理から清算に至る過程でなされたこと

イ　B社は、A社の全株式を保有し、役員を派遣するなどして経営を支配し、A社がPCBを使用していた工場の敷地及び建物の半分を所有して、A社に賃貸していたこと

ウ　A社が事実上倒産した後、A社の原材料等を自社の水島工場で利用する目的をもって、A社の従業員を多数雇用したことなどは、実質的にA社の営業の一部または重要な財産の一部を承継したといえる。

エ　A社の債権者の債権を買い取り、自己の債権回収を進める中で、工場撤去や資産の売却方針の決定等に主導的役割を果たし、自社で雇用したA社の元従業員を派遣して、工場設備の撤去作業に対して指揮監督を及ぼすことが可能であった。

3.2 高裁平成20年8月20日判決

高裁判決は、原告の負担法第3条の事業者該当性につき、より明確に判断し、もっぱらB社が対策地域へのKC400投棄を決定し、それを実行させたとして、B社はKC400の投棄主体と評価できるとした。そして、KC400の投棄は、子会社清算のために親会社であるB社が行った事業活動の一環であると判断した。

そして原審において、原告が負担法第3条の事業者に該当するとされた事情を前提に、A社は工場設備撤去当時、その人的構成からしても、自ら方針を決めることができない状態であり、B社が細部に至るまですべての方針を決定していた。また、A社の工場設備のうち売却する物、B社が引きとる物、不要物を選別したのもB社であり、その意思決定を受けて、工場設備の解体作業等を指揮、監督したのもB社従業員であり、これは100%の株式を保有する親会社が子会社の方針決定に影響を及ぼすという域を超えているとした。本件は、負担法3条の公害の原因となる事業活動を、通常業務とは異なる親会社がする子会社の清算業務の一環としての行為に求めた点に特徴がある。実務的に、子会社の清算業務を親会社が主導することは多々あることであり、子会社清算業務においては十分な注意が必要となる。

4. 原告の負担額の妥当性

原告は、公害防止事業費として約11億円の負担を命じられた。負担法は、事業者全体に負担させる負担総額を決定し（同法4条1項、負担法施行令2条）、当該防止

事業に係る公害の程度、公害の原因となる物質が蓄積された期間等の事情を勘案して、妥当な減額を行うことが規定されている(同法4条2項)。また、費用負担事業者が複数存在するときは、各事業者が寄与度に応じて負担総額を配分して負担する(同法5条)と定める。

原告は次のように主張し、東京都が決定した負担額が高額であるとして、違法性があると主張した。

【原告の主張と裁判所の判断】

ア　PCB排出から検出までの約35年間、汚染被害や環境被害が報告された事実は見当たらないから、公害の程度はそれほど著しくない。

→(裁判所の判断)

公害の程度としては、かなり高濃度のダイオキシン汚染(既存データの中では全国第2位の汚染事例)であったから、汚染被害が具体的に報告されていないとしても、今後の汚染被害等の発生防止の必要性の度合いは高い。

イ　排出時期は、いまだPCBの有害性は認識されておらず、法規制もされていなかった。

→(裁判所の判断)

昭和39年から40年当時はカネミ油症事件発生以前で、PCBの毒性に対する科学的知見が十分ではなかったこと等の事情を考慮して、負担総額を4分の3に減額した。

ウ　A社はすでに倒産しているので、いまさら事業者に対し負担を求めるのは酷である。

→(裁判所の判断)

原告に加え、Aも汚染の原因となる事業活動を行った事業者とする余地はあるが、PCB排出当時、自ら方針決定できない状況にあり、原告の判断にすべて任せていたことや、すでに清算結了し、資力を有しないことを考慮すると減額した負担総額すべてを原告に負担させる本件処分は合理性があり、裁量権を逸脱した違法があるとはいえないとした。

5. ダイオキシン類による土壌汚染対策費用負担に関するその他の事例(東京地裁平成23年7月7日判決*2)

合併、事業譲渡により、経営主体が変更された事例で負担法の事業者該当性が問題となった事例として、東京地方裁判所平成23年7月7日判決がある。この事例もダイオキシン類による土壌汚染の原因となる工場(以下、「原因工場」という)が閉鎖され、更地化されて工場跡地が第三者に売却され、約35年後の土壌調査の結果、ダイオキシン類による土壌汚染が判明した事案である。そして原因工場は明治29年頃から操業を開始し、昭和45年に操業を停止するまでの間において、原因工場を含む営業譲渡により経営主体が変更したケースである。

東京地裁判決は、負担法3条の事業者とは、公害の原因となる事業活動を過去、現在、未来のいずれかの時点で行い、または行うことが確実な者自身をいうのが原則であり、これらの者と法人格を異にする者は、この者が公害の原因となる事業活動を行ったのと同視し得ることその他特段の事情のない限り、負担法3条の事業者には該当しないとした。そして本件対策地域のダイオキシン類を排出したのは原因工場のみであるとしても、原因工場の経営主体は変更しており、本件汚染が、原告が原因工場の経営を引き継いでから現在までに排出されたことについて主張立証がなされていないとして、原告の事業者該当性を否定したものである。

同事例と東京高裁の事例との違いは、同事例においては、ダイオキシンの排出は、大正時代から排出された汚泥が排水路や周辺土壌に付着、蓄積したことが推測されること、大正12年の関東大震災の際、原因工場内の電解槽が倒れて電解液が流出したことなど、経営主体が原告に移る前に汚染が生じた可能性が高い事情があり、東京高裁の事例のように、工場撤去時の排出行為のみが原因行為であるという事例ではなく、また原因工場を含む営業譲渡はグループ企業内で行われていたものの、東京高裁のような親会社による清算業務の一環というような事情もなかった。そのため、原告を負担法の事業者とするには、原告が原因工場で操業を開始してから公害の原因行為を行ったことの主張立証が必要とされたものである。

6. CSR的な考察

本件は、PCBの有害性が認識されておらず、法的規制がなされていない時期に行った排出行為による土壌汚染により、約35年後に11億円を超える公害対策事業費の負担を負った事例である。ダイオキシン法による土壌汚染に関する規制の対象は土壌汚染原因者であり、無過失責任である。それゆえ、化学物質の有害性は日々新たに明らかとなり、将来同様に法的規制が強化されることは十分にありうるため、規制の範囲に限定せず、化学物質の有害性に配慮することが必要となる。

また、本件対策地域は、約35年前に当該土地を第三者に売却済みの土地である。土壌汚染対策法における土壌汚染に関する規制の対象は第一次的には土壌汚染地の所有者であるが、ダイオキシン法は汚染原因者であり、本件のように、子会社自体が清算して消滅していた場合でも、親会社の事業活動の一環として事業者認定されることがあり、自らの通常の事業活動そのものにおける汚染原因行為のみならず、子会社清算行為においても、現場担当者任せにせず、企業としての管理・監督による適正な処理が必須となる。特に、

本件のような工場や事業所の閉鎖時、倒産時においては、有害物質の不適正な管理処分の事態が生じやすく、十分な管理体制の構築が求められる。

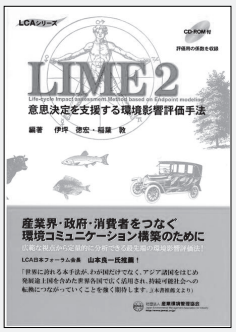
7. 現代的課題

PCB廃棄物は、長く処理体制が構築されていなかったため、紛失、誤投棄、不法投棄などされたものが多く存在する。また、農薬由来のダイオキシン土壌汚染も存在すると考えられる。したがって、これが土壌汚染につながっている箇所は相当あるのではないか。汚染原因者への請求が行われるケースは今後もあると思われる。

＊1　東京高等裁判所平成20年8月20日判決（判例タイムズ1309-137）
＊2　東京地方裁判所平成23年7月7日判決（最高裁判所裁判例検索）
＊3　（その他参考判例として）名古屋地方裁判所昭和61年9月29日判決（判例タイムズ631-137）

産業環境管理協会の好評既刊書

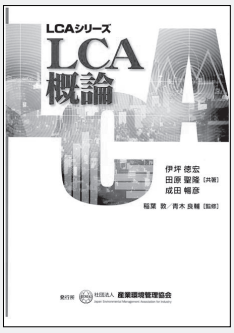
ライフサイクル環境影響評価手法
LIME2
編著：伊坪徳宏、稲葉　敦



ISBN978-4-86240-055-0
●発行：2010年12月
●体裁：B5／708頁
●定価：5,250円（税込）

日本版被害算定型影響評価手法の第2版である「LIME2」の詳細解説書。評価係数リストを収載したCD-ROM付き。新たに「室内空気質汚染」「騒音」の環境影響領域が加わり、実施に有用な事例も収録された。環境会計、環境効率研究のための必読書。

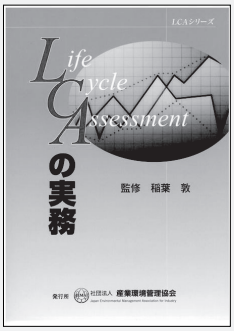
LCA概論
共著：伊坪徳宏、田原聖隆、成田暢彦
監修：稲葉　敦、青木良輔



ISBN978-4-86240-019-2
●発行：2007年11月
●体裁：B5／316頁
●定価：3,990円（税込）

1998年発行のライフサイクルアセスメント入門書『LCA実務入門』を全面的に見直し，新しい大学・企業教育テキストとして再構成されたLCA入門書のバイブル「概論」篇。この1冊で基礎知識と技術が身につく。実践篇『LCAの実務』と同時刊行。

LCAの実務
監修：稲葉　敦



ISBN978-4-914953-95-9
●発行：2005年3月
●体裁：B5／314頁
●定価：3,990円（税込）

企業の「環境調和型」製品の設計・開発に欠かせないライフサイクルアセスメント。その実務のためのノウハウをまとめたLCA入門書のバイブル「実践」篇。基礎知識を学べる『LCA概論』と同時刊行。大学・企業のための新しい教育テキスト。

一般社団法人 産業環境管理協会（出版・広報センター）
〒101-0044　東京都千代田区鍛冶町2−2−1
TEL：03−5209−7710／FAX：03−5209−7716
E-mail：shuppan@jemai.or.jp