

平成 26 年 7 月 15 日

東京都知事 舩添 要一 殿

株式会社 A D E K A



「荒川区東尾久七丁目地域ダイオキシン類土壤汚染対策事業に係る費用負担計画」及び「公害防止事業費事業者負担法に基づく費用負担計画の考え方について」に対する当社意見

標記の件 東京都環境局より説明のあった費用負担計画について、以下のとおり、当社の意見を申し述べます。

#### I. 土壤汚染原因の寄与割合(97.0%)についての疑問点

##### 1. 東尾久運動場(旭電化通り沿い)に1mの盛土が行われている場所について

- (1) 今回、ダイオキシンが検出された場所のうち、東尾久運動場の旭電化通り沿いの土地の部分(本書面添付資料1の調査地点図中、概ね⑨、⑩、⑪の部分)は、東京都に引渡した当時よりも、地面の高さが1mほど高く盛り上がっている。この点は、当社が東京都に土地を引き渡した時点と大きく異なっている。
- (2) 東京都の担当者の説明(平成26年7月4日)によれば、当社から譲受後、荒川区が平成6年に東尾久運動公園の造成工事を行い、盛土を行ったとのことである(工事業者はニチノー・アラカ建設共同企業体)。
- (3) 東尾久運動場のうちダイオキシン類土壤汚染対策地域(以下、「運動場対策地域」という。)は、本書面添付資料2の「旧尾久工場配置図」でわかるように、元々、当社の製品の倉庫として使われていた土地であり、この場所でダイオキシンが発生することは考えられない。引渡し後に行われた造成工事で、外部から持ち込まれた土が原因であると考える。
- (4) 当社は、上記盛土の土が外部から持ち込まれたか否かを確認するため、盛土の土の出所について、東京都に情報開示を求めたが、土の出所についての資料はないとのことであった。東京都が、造成工事を行った荒川区から提出を受けた本書面添付資料3「造成平面図」によれば、切土が行われており、一般的には、費用削減のため、できるだけ外部の土を持ち込まず、切土の土を使って盛土を行うのではないかと推測されるとの説明だった。

しかし、そうだとすれば、切土部分又はその周辺からも同じダイオキシンが検出されるはずではないかと指摘したが、この点について東京都から明確な説明はなかった。

- (5) 本書面添付資料3の「造成平面図」からは、切土部分と盛土部分の正確な体積が分からず、外部から全く土が持ち込まれていないと断言することはできない。
- (6) 平成26年4月25日の環境審議会に提出された東京都の説明資料「荒川区東尾久七丁目地域ダイオキシン類土壌汚染対策事業に係る費用負担計画」(以下、「費用負担計画」という。)添付資料8の航空写真解析の項で、航空写真によって、昭和22年当時の地面の高さとマイナス50cm程度の増減なので、大規模な土壌の移動はないとしているが、この尾久地区の敷地の面積で50cmというのは大規模な移動に当たるのではないかと。また、「公園等の造成工事の際にも外部から大量に外部土壌の持ち込みがあったとは考えられない」と記載されているが、外部土壌を持ち込んだか否かは、造成工事の記録を調査すればわかることではないかと。昭和22年に撮影した航空写真によるレベル測定がどの程度の精度のものなのかは分からないが、そのようなものから、外部土壌の持ち込みの有無を判断すべきではない。
- (7) 以上から、運動場対策地域では造成・盛土用の土が外部から持ち込まれた可能性を否定できない。荒川区が造成・盛土に使った土につき、東京都からの情報開示がないため、土の出所が判明せず、当社尾久工場に元々あった土壌と同一の土壌成分であるということが証明されない以上、当該部分に関する公害防止事業費の負担を、当社としては認めることはできない。
- (8) 東京都は、この場所で検出されたダイオキシンの異性体パターンの特徴から、当社尾久工場の操業(食塩電解)により発生したものである蓋然性が高いと主張するが、仮に、食塩電解により発生したダイオキシンだとしても、引渡し時には当該箇所の表層部分には存在していなかった汚染土壌が、東京都又は荒川区が後に行った造成工事によって、工場跡地の別の場所(地中)から掘り起こされ、今回ダイオキシンが検出された東尾久運動場の一画に移され、地表に露出させられた可能性も考えられる。その場合は、ダイオキシン類による土壌汚染が当社から東京都に引渡された後に拡散したことによる対策工事費の増加分の費用負担を当社が求められていることになり、当社としてはこれを認めることができない。

## 2. その他、環境審議会に提出された資料に対する技術的な反論・疑問点

費用負担計画を含む環境審議会に提出された資料に対するその他の技術的な反論・疑問点は以下のとおりである。

- (1) 費用負担計画添付資料7 1. (3) に「都が当該土地を取得後、公園の造成のために土地の改変を行っている。このため、対策地域の表層土壌はADEKAが工場を操業していた当時の状況と大きく異なる。」との記載がある。ダイオキシンが多く検出されたのはその大部分が表層であり、もともとADEKAが操業していた当時の土壌であったという東京都の主張や、前記の「大規模な土壌の移動はない」・「外部から大量に外部土壌の持ち込みがあったとは考えられない」という記載内容との間に矛盾がある。
- (2) 費用負担計画添付資料7 1. (4) ④に「食塩電解においては黒鉛電極が崩壊して汚泥が生ずるが、生成されたダイオキシン類が電解槽に沈殿した汚泥が操業期間を通じて尾久工場内において廃棄されることにより土壌を汚染したと考えられる。」とあるが、電解槽における汚泥には水銀が含まれるため、工場内にそのまま投棄されることはなく、工場全面に拡散させることはありえない。従って、この記載には全く根拠がない。
- (3) かつて、本件土地には本書面添付資料4「昭和38年（全住宅精密図帳、住宅協会地図部）」の図面からもわかるように東京電力の火力発電所が存在していた。本件土地のダイオキシン類による土壌汚染が同発電所に起因している可能性もある。同発電所のデータでは明確な異性体パターンが不明であることから東京電力に負担を求めないとのことであるが、不明な部分を残しながらその分の負担を当社に求めるのでは、原因企業を特定する検討としては不十分である。

## 3. 小括

以上のとおり、運動場対策地域については当社が原因者であるとする十分な根拠はないと考える。負担法でダイオキシン類の対策を事業者負担させるのは、「事業者によるダイオキシン類の排出とダイオキシン類による土壌の汚染との因果関係が科学的知見に基づいて明確な場合」に限定すべきことがダイオキシン類対策特別措置法で定められている（同法第31条第7項）。この規定に従って判断すると、運動場対策地域の面積2645㎡は本件土地の対策地域の総面積9601㎡の27.5%であることから、東京都が主張する寄与率97.0%に基づけば、当社の寄与率は $97.0\% \times (1 - 0.275) = 70.3\%$ となる。

## II. 公害防止事業費事業者負担法に基づく概定割合について

東京都の「公害防止事業費事業者負担法に基づく費用負担計画の考え方について」において、東京都は、ダイオキシン類による土壤汚染も法規制以前の蓄積された汚染であることから、農用地汚染対策の客土事業にかかる負担法第7条第3号を適用するという判断を示している。この判断自体は適切であるが、それに続いて、「農用地土壤汚染対策の客土による公害防止事業の減額実施例では、法規制以前の行為であることのみを減額理由とする場合は、事業者負担割合を4分の3とするケースが多数であり、」とし、また、ダイオキシン類の先例である大田区大森南四丁目地域の事案でも概定割合を4分の3としたので、本件でも概定割合を4分の3とすると説明している。

しかしながら、本件は、単に法規制以前の行為であることのみが減額理由ではない。すなわち、本件ダイオキシン類対策は、東京都が同対策を行うことにより、それだけ東京都が所有する本件土地の資産価値は上昇し、東京都に損失はない。公害防止事業費事業者負担法において対策費を原因者負担としているのは、対策費を原因者に求償できなければ、都道府県が対策費だけ損失を被るからであるが、本件では、対策費を講じることでそれだけ東京都の本件土地の資産価値は増加するのであるから、対策費の支出が東京都の損失になるわけではない。むしろ、当社に求償できる限度で、東京都は利益をあげることになる。したがって、土地所有者が東京都ではない場合のように、土地所有者の土地のダイオキシン汚染の対策を東京都が講じたままであると東京都が対策費だけ損失を被る場合とは基本的な差がある。

本件では、別紙「本件土地の売買の経緯」のとおり、当社が東京都に本件土地を売却した際、東京都の満足のいく土壤汚染対策を完全に履行している。法規制以前でダイオキシン類の土壤汚染の危険も不明であったから、本件土地の売買時には東京都自体もダイオキシン類に関心がなかったが、その時点で、東京都は、満足のいく土壤汚染対策がなされたとして本件土地の引渡を受けている。すなわち、東京都民の健康を守る立場の東京都から、本件土地は東京都民の健康を害する土壤汚染がなくなったものとして一度確認を受けているものである。したがって、後日、ダイオキシン類の危険が認知されたからといって、当社が東京都に売買契約を理由として瑕疵担保責任等の責任を負うことはない（足立区土地開発公社事件の最高裁平成22年6月1日判決）。本件で、東京都が対策費を当社に求償できるとなれば、この売買契約で定まった当事者間の権利義務関係を事実上無視する結果となるものであり、公平ではない。

しかしながら、東京都も当社も本件土地の売買時点でダイオキシン類による土壤汚染の危険性を認知していなかったこと及び当社が原因者である限度で当社に社会的責任があることを自覚し、東京都からの求償をすべて拒絶するつもりはない。ただ、求償しなくとも東京都に損失はないこと（対策費だけ土地の価値が高まるため）、求償するだけ東京都には利益が生じること、それは、売買契約によって形成された法的安定性を実質的にくずすものであることから、対策費全額を当社が負担すべきものではなく、概定割合は多くともその2分の1が相当であると考えられるものである。

### Ⅲ. 結論(当社の意見)

#### 1. 寄与割合について

97.0%には、もともとダイオキシンが発生しない倉庫のあった土地に、荒川区が行った造成工事・盛土により、出所不明の土が持ち込まれた可能性のある東尾久運動公園が含まれていると考えられるため、この部分は、当社の負担する対象から除外すべきである。寄与割合を70.3%に減少することを求める。

#### 2. 概定割合について

東京都が本件ダイオキシン類対策に要する費用だけ東京都の所有する本件土地の価値が高くなること及び本件土地売却契約の締結から土壤処理工事の完了に至る当社と東京都との売買経緯によって形成された売買契約の法的安定性を尊重すべきことから、2分の1とすることを求める。

#### 3. 今後について

本件土地の土壤が今後移動することにより、本件土地のダイオキシン類が土壤表面に露出したり拡散した場合、当社は、再び東京都から対策費の請求を受けても、これに応えることはできない。従って、本件土地の土壤の移動にあたってはダイオキシン類の表面露出又は拡散がないように細心の注意を払っていただきたい。

以上

本件土地の売買の経緯

1.尾久工場跡地売却に関する歴史的経緯について

(1)都からの売却要請の経緯

昭和48年8月23日、美濃部東京都知事から尾久工場跡地の全面譲渡の申入れがあった。その後、当社では労働組合との雇用協定交渉が、東京都では跡地利用計画に対する荒川区・地域住民との交渉が難航したものの、最終的に、昭和52年12月15日 東京都と当社との間で、工場跡地売買契約の仮調印に至った。

(2)都との売買契約

東京都と当社との間で締結された土地の売買契約等の概要は、以下のとおりである。

(ア)昭和52年12月15日付 土地売買契約書

- ・第Ⅰ期契約分 西工場、東工場、河岸 (約18万2,000㎡)
- ・売買代金：179億6,551万8,561円  
頭金70% (所有権移転登記完了後 昭和52年12月、昭和53年1月の2分割)  
残金30%及び実測値との精算分 (引渡し時に支払。土地引渡し時期に合わせて、昭和54年9月、昭和55年3月の2分割にて) 現金払い
- ・引き渡し予定年月日
  - 第1回引渡し分 昭和54年9月30日
  - 第2回引渡し分 昭和55年3月31日
- ・第7条 (汚染土壌等の処理処分)  
甲は、この土地の汚染土壌等の処理処分に関しては、別途乙の文書による指示に従い、甲の責任と負担において、これを行わなければならない。
- ・別紙2 引取り基準
  - 地上物件の撤去、地下埋設物の撤去、整地、産業廃棄物の処理処分
  - 汚染土壌の処理処分については、別途乙が文書をもって指示する処理基準及び処理処分方法によること

(イ)昭和54年3月30日付 土地売買契約書

- ・第Ⅱ期契約分 ゴルフ場、事務所敷、河岸 (3万4,000㎡)
- ・売買代金：43億1,081万9,294円  
うち、30億1,750万円を所有権移転登記完了後、甲の請求の日から30日以内残額は、土地の引渡し完了後、甲の請求の日から30日以内に支払う。
- ・引渡し予定年月日
  - 第1回引渡し分 昭和54年9月30日
  - 第2回引渡し分 昭和55年3月31日

・第7条（汚染土壌等の処理処分）

甲は、この土地の汚染土壌等の処理処分に関しては、別途乙の文書による指示に従い、甲の責任と負担において、これを行わなければならない。

・別紙2 引取り基準

・地上物件の撤去、地下埋設物の撤去、整地、産業廃棄物の処理処分

・汚染土壌の処理処分については、別途乙が文書をもって指示する処理基準及び処理処分方法によること

(ウ)昭和56年3月30日付 覚書

・昭和56年3月30日付「支払条件の変更に関する契約」の締結に当たり、覚書を締結した。

・汚染土壌等の処理処分は原因者負担の原則により当社の責任と負担により行う。

・変更契約書による支払後の残額については、土地の引渡しによって支払う。

(エ)昭和56年9月28日付 土地の引渡し等に関する特約

・「引取り基準」に基づく措置のうち、「汚染土壌等の処理処分」、「川汚タンク及び同保管建物の撤去」以外の全ての措置は、昭和56年9月30日までに東京都の確認を受ける。同確認をもって対象の土地は東京都に引渡しがあったものとする。

・原契約第7条の汚染土壌等の処理処分に関する東京都からの別途指示は諸般の事情により当面延期するとされ、当社の汚染土壌の処理処分も当面延期となった。

・処理処分の期日等は、「重金属等による土壌汚染対策検討委員会」等の審議の推移により、当事者間で別途協議の上定める。

・当社と東京都は、昭和58年9月30日までに「汚染土壌等の処理処分」、「川汚タンク及び同保管建物の撤去工事」を完了させるよう努力し、同日までに完了できないときは、誠意をもって協議する。

以上の各契約を経て、本件土地は、東京都からの汚染土壌の処理処分の指示、開始許可が予定より大幅に遅れ、支払方法や支払時期も当初予定から変更され、これにより当社は売却代金入金遅れによる融資金の金利負担増等、経済的な負担を余儀なくされたものの、昭和60年6月25日付 東京都公営企業管理者 下水道局長「旭電化工業株式会社尾久工場跡地土壌処理工事（ガス対策工事を含む）について」をもって、上記工事完了が承認され、すべて当社から東京都に引渡された。

(3)東京都の指示・監督に基づく土壌浄化の経緯

当社は、本件土地の売却にあたり、土地売買契約書に基づき、東京都の指示・監督に従って、以下のとおり、土壌処理を行った上で、東京都に土地を引き渡している。

・原契約第7条で「甲は、この土地の汚染土壌等の処理処分に関しては、別途乙の文書による指示に従い、甲の責任と負担において、これを行わなければならない。」

とされていたところ、昭和56年9月28日付「土地の引渡し等に関する特約」において、東京都からの別途指示は諸般の事情により延期された。

- ・昭和58年9月、東京都下水道局長からようやく土壌処理の指示が出て、同年12月に着工し、昭和58年12月16日から昭和59年8月25日にかけて、土壌中の水銀及び鉛を処理する工事が行われた。
- ・土壌処理工事は、PPP（汚染者負担）の原則に従い、全て当社の費用で賄われた。
- ・高濃度の汚染土（水銀・鉛）については、土中の水銀をペレタイザー（回転式円盤型造粒機）にかけ回収し、分離後の土は北海道のイトムカ鉱業所で焙焼した。
- ・低濃度の汚染土（水銀・鉛）については、都公害局の諮問機関「土壌汚染対策検討委員会」の答申に基づき、必要な前処理を施した上での現地における封じ込めを基本に、不透水性材料（コンクリート、シートパイル、粘土など）により、周囲の大気、地下水と遮断する方法が指示された。
- ・これらの工事については、監視指導チーム（荒川区3人、通産省1人、東京都3人、地元4人の11人）と荒川区公害課のチェックを受け、大気、排水、汚染土などについてはクロスチェックにより万全が期された。
- ・「旭電化工業(株)尾久工場跡地土壌処理工事完了報告書」を、昭和59年10月9日に東京都、昭和60年2月27日に荒川区へ提出し受理された。
- ・その後、封じ込め槽から予期せぬメタンガス発生したが、昭和60年5月末に対策工事を完了し、昭和60年6月4日「旭電化工業(株)尾久工場跡地封じ込め槽のガス対策工事完了報告」を都に提出。昭和60年6月25日東京都公営企業管理者 下水道局長「旭電化工業株式会社尾久工場跡地土壌処理工事（ガス対策工事を含む）について」で上記工事完了が承認され、前述のとおり、都への引渡しを完了した。

以上のとおり、当社は、逐一、東京都の監視指導チームによる指導と監督に基づき土壌処理を行い、東京都の確認と承諾を得た上で、都に土地を引き渡しており、売主の責任を果たしている。

以上