

06静監第1600号

令和7年3月31日

A 1 様

A 2 様

静岡市監査委員 遠 藤 正 方

同 白 鳥 三和子

同 寺 澤 潤

同 稲 葉 寛 之

静岡市職員措置請求について（通知）

令和7年2月20日付け地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項の規定により請求人から提出された静岡市職員措置請求（以下「本件請求」という。）について、同条第5項の規定により監査を行い、同条第11項の規定により監査委員の合議により監査結果を決定したので、同条第5項の規定により次のとおり理由を付して通知します。

第1 監査の結果

本件請求については、合議により次のように決定した。

静岡市長はB株式会社（以下「当該会社」という。）に対する損害賠償金の督促を怠っているので、当該会社に対し、調査費用相当額の損害賠償金の支払を督促するなど必要な措置を講ずべきことを求める本件請求を棄却する。

第2 請求の内容

1 請求人の住所及び氏名

（1）住所 静岡市清水区

氏名 A 1

（2）住所 静岡市清水区

氏名 A 2

2 請求書が提出された日

令和7年2月20日

3 本件請求の要旨

静岡市職員措置請求書の内容を整理すると、請求は、大要、次のとおりである。

- (1) 静岡市は、令和5年10月以降、静岡市清水区三保3600番地所在の当該会社の工場（以下「清水工場」という。）で使用していたP F A Sが周辺環境に漏れ出し、地下水等を汚染しているかどうかについて、業者に委託して次のとおり調査を実施し、これらの調査費用として合計6,659,070円を支出した。

ア 令和5年10月17日から同月20日まで 清水工場周辺5か所の個人所有の井戸の調査

イ 令和5年10月10日及び11日 静岡市内5河川の調査

ウ 令和5年11月15日 井戸水の調査範囲を清水全域に拡大して調査

エ 令和5年12月22日 清水港内の海域の調査

- (2) 当該会社は、清水工場において、平成25年（2013年）までP F A Sのうち有害なP F O Aを使用し、それを周辺環境に排出し、拡散させ、土壌や地下水を汚染させた。

しかも、P F O Aの使用停止後も、水質等への汚染状況を調査し、報告及び公表をしてこなかった。

そのため、静岡市は水質汚濁の状況を把握するため、地下水等のP F A S濃度を調査し、上記調査費用の支出を余儀なくされた。これは、当該会社の静岡市に対する不法行為（民法（明治29年法律第89号）第709条）であり、当該会社は静岡市に対して、調査費用相当額の損害を与えた。

したがって、静岡市は当該会社に対して不法行為に基づく損害賠償請求債権を有している。

- (3) 不法行為が成立する理由として、次の事項を述べている。

ア P F A Sの有毒性が今日では明らかになっていること。

イ 米国では企業が損害賠償責任を追及され、巨額の和解金を支払っていること。

ウ 不法行為の成立を認めることは原因者負担の原則にも合致すること。

エ 当該会社がP F O Aを長年にわたって清水工場の周辺環境に排出し続けてきたこと及び平成25年（2013年）に清水工場での使用を停止した後も排出行為の影響について、何ら調査、公表をしてこなかったことは違法である。

当該会社は、P F O Aが有毒であるとの認識を持っていたものと考えざるを得ず、有害物質であるP F O Aを環境に排出することについての故意（少なくとも過失）があった。

当該会社が、平成25年（2013年）の使用停止後、環境への拡散、人や動植物への影響について把握しようとし、長期間放置してきたことも不法行為に該当する。当該会社には、環境汚染、人体への影響を未然に防止すべく適切な措置をとるべき注意義務があり、その義務の内容として、土壌、地下水へ排出されたP F A Sの環境への残留・蓄積の状況、程度について、自ら調査し、その結果を公表すべき注意義務もあったというべきであり、この義務に違反した場合は不法行為責任を負うと解する。

静岡市の行った本件調査は静岡市が住民の健康を守るために「本市の責務として」（令和6年9月市議会定例会での田嶋環境局長の答弁）行わざるを得なかった調査であり、当該会社のP F O A排出がなく、また、当該会社が平成25年（2013年）以降排出の影響について調査、報告していれば、行う必要のなかった調査であり、支出であった。したがって、当該会社のP F O Aの排出、使用停止後の調査の懈怠と静岡市の調査・費用の支出との間には相当因果関係がある。

- （4）静岡市長が、当該会社に対して不法行為に基づき損害賠償請求権を行使しないことは、地方自治法第242条第1項に規定する違法又は不当に財産の管理を怠るものである。
- （5）静岡市長は、当該会社に対して、上記調査費用相当額の損害賠償金の督促を怠っているため、当該会社に対し、調査費用相当額の損害賠償金の支払を督促するなど必要な措置を講ずべきことを請求する。

第3 監査の結果を決定した理由

1 監査対象事項の決定

住民監査請求は、地方公共団体の職員による違法又は不当な行為等により地方公共団体の住民として損失を被ることを防止するために、住民全体の利益を確保する見地から、職員の違法又は不当な行為等の予防、是正を図ることを本来の目的とする制度であることから、地方公共団体の執行機関又は職員のあらゆる行為を対象とするものではなく、その対象は、法第242条第1項に規定する違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担又は違法若しくは不

当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実に限定されている。

本件請求の内容を見ると、請求人は、静岡市は当該会社に対して不法行為に基づく損害賠償請求債権を有しているが、静岡市長は、当該会社に対する損害賠償金の督促を怠っていると記載があり、違法又は不当な財産の管理を怠る事実があると主張しているものと解されることから、住民監査請求の対象となる。

2 監査の経過

- (1) 令和7年3月12日、監査委員は、法第242条第7項の規定により請求人の陳述の機会を設けた。なお、この陳述には、同条第8項の規定により、立会人として関係職員である環境局環境保全課の職員3人が出席した。
- (2) 同日、監査委員は、法第199条第8項及び「住民監査請求に係る証拠の提出及び陳述の取扱基準」第6条の規定により環境局次長、環境局環境保全課長、同課参事兼係長ほか同課職員2人を関係職員として陳述の聴取を行った。なお、この陳述の聴取には、法第242条第8項の規定により立会人として、請求人が出席した。

3 請求人の陳述

請求人の陳述のうち、請求書の要旨を補足するものと考えられる内容は、次のとおりである。

- (1) 法律上云々の前に、他人に迷惑を掛けたら、掛けた側が損害賠償をするのが当たり前である。広い意味で解釈したらコンプライアンス違反と言えると思う。
- (2) 飲み水の暫定基準は、令和2年4月1日(2020年)に開始された。これを作る動機は、C社が訴えられ、巨額の和解金で決着したことにあると思う。値を検討するとき、当然住民から健康被害が出れば、裁判所に訴えることは想像できたはずである。なぜなら、C社の子会社が、当時の当該会社だったためである。同じフッ素樹脂を作り、同じPFOAを使い、C社が川に流していたと同じように当該会社も海に流していた。さらに大気にも出していたのだから、それが土壤に染み込み井戸水の中に溜まることは想像されたはずである。暫定基準値を作るとき、汚染会社に調査費用は全額負担だという法律、条文を作っておかなかったのは不備だと思う。そうしたら、市の職員も「法律上の根拠はないです。」と言えない。
- (3) 暫定基準値を作る側が、C社が犯したことを頭に入れて作っていたら今のトラブルが起きていない。作った側の不作為だと思う。市の職員も私たちも被害者である。加害者

の責任を認めるような判定をしていただきたい。

4 関係職員の陳述

本件請求に係るP F A S水質調査について、関係職員は、陳述において次のように説明している。

- (1) 市は、令和5年9月時点で全国的に河川や地下水のP F A S濃度が高い地点があることが明らかになってきたことから、過去にP F O S等が使用された事業所を特定することとした。このため、「特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律」の報告義務が課せられた2010年度以前にP F O S等を使用した可能性がある大規模事業場を対象に、使用実績について聞き取りを行った結果、市内の三保地区にある清水工場から「2013年以前は使用していたものの同年12月までには使用を取りやめた」との回答を得た。

これを受け、市民の安心・安全の確保のため、市内の代表的な河川である安倍川、巴川、浜川、丸子川及び興津川の5河川及び当該工場排水が排出される清水工場周辺水路の計6か所でP F O S及びP F O Aの水質調査を実施した。

- (2) 5河川等の調査の結果、清水工場周辺水路で、国が要監視項目で定める公共用水域の暫定目標値(P F O SとP F O Aの合算値として50ng/L)を超える270ng/Lが検出された。この結果を受け、市と当該会社の双方で継続的に工場排水と清水工場周辺水路のP F A S調査を実施することとし、当該会社においては、工場排水中のP F A S濃度を下げするため、活性炭塔の設置を検討し、今後の対応について市と継続的に協議することとした。
- (3) 市は、令和5年10月17日から20日までに、清水工場の敷地境界から半径500m以内の井戸5か所でP F A S調査を実施した。調査の結果、清水工場周辺井戸4か所で、国の定める地下水の暫定目標値(P F O SとP F O Aの合算値として50ng/L)を超える350～1,300ng/Lの濃度のP F A Sが検出された。

この周辺井戸の調査結果を受け、市は、三保地区の井戸については、当分の間は飲用を控えるよう注意喚起した。また、市は地下水への影響範囲を調べるための折戸・駒越地区における追加調査と、モニタリング井戸における毎日測定を実施することとした。加えて、三保地区で井戸水のP F A S調査を希望する方には、市が調査を行うとともに、三保半島地区の地下水へのP F A Sの流れを推定するため、数値解析を行った。その結果、①工場付近の地下水位については、三保付近の工場南側が高く、海域沿岸部の工場北側は低いこと、②地下水は清水工場のおおよそ南側から北側に流れる傾向にあり、清

水工場から折戸方向への流れはないこと、③三保、折戸地区では、いくつかの淡水レンズが独立して形成されており、各々の淡水レンズ間の地下水の流動はほとんどないことを確認した。

- (4) 市は、令和5年11月15日に、調査範囲を折戸・駒越地区にまで広げて追加調査を実施した。その結果、三保地区の淡水井戸11か所で110～1,700ng/L、折戸地区の淡水井戸2か所で170～360ng/L、駒越地区の淡水井戸3地点で150～210ng/Lと全ての地点で暫定目標値を上回った。一方で、三保地区の地下海水井戸4か所は11～41ng/L、折戸地区の地下海水井戸2か所は3～5ng/Lと全て暫定目標値以下だった。

この結果を受け、市は、3地区以外の地下水におけるP F A S濃度の分布を把握するため、令和5年12月15日から清水区内の5地区でP F A S調査を実施した。その結果、駒越地区に隣接する不二見地区で暫定目標値を上回る数値が検出されたが、それ以外の4地区では暫定目標値以下だった。

- (5) 市は、令和5年12月22日に清水港内の4か所でP F A S調査を実施した。その結果、0.12～1.4ng/Lと全ての地点で暫定目標値以下だった。
- (6) 令和5年度の調査費用6,659,070円には、三保雨水ポンプ場排水に関する調査費用4,752,000円、採水器具の購入費用99,770円、三保地区地下水流動解析業務費用992,200円が含まれている。請求人が摘示する「清水工場周辺5カ所の個人所有の井戸の調査、静岡市内5河川の調査、井戸水の調査範囲を清水全域に拡大して調査、清水港内の海域の調査」に限定すると、815,100円である。

- (7) 請求人は、本件の調査費用の支出に関し、当該会社による次の2つの不法行為があり、当該不法行為による損害賠償請求権がありながら、市がその行使や督促を怠っていることが違法又は不当であると主張していると思われるが、いずれも違法性がないと考える。

清水工場において、2013年までP F A Sのうち有害なP F O Aを使用し、それを周辺環境に排出し拡散させ、土壌や地下水を汚染させたこと。P F A Sには有毒性があり、当該会社はそれを知りながら使用していたのであるから、不法行為が成立する（不法行為①）。

P F O Aの使用停止後も、水質等への汚染状況を調査し、報告、公表をしなかったこと。当該会社が有毒性を認識しながら、調査等を行わなかったことにより、市に本件調査費用の支出を余儀なくさせたのであるから、不法行為が成立する（不法行為②）。

- (8) 不法行為の要件は、故意又は過失に基づく権利又は法律上保護される利益の侵害があること、損害が発生すること、当該侵害と損害とに相当因果関係があることである。

不法行為①（過去のPFASの使用）について、個別法の取締規定の観点からは、過去のPFASの使用に違法性はない。

PFASに関する人の健康への影響については、どの程度の量が身体に入るとどのような影響が出るのかについて、未だに確定的な知見はない。海外と日本国とでは認識に相違があり、国際的に様々な研究・検討が進められているが、国内において健康被害が発生した事例は確認されていない。

内閣府が設置している食品安全委員会の直近の「評価書 有機フッ素化合物（PFAS）令和6年6月」によると、PFASと血清ALT値の増加その他の健康影響との関連は否定できないとしつつも、証拠が不十分、あるいは影響は不明であるとして、PFASの健康への有害影響があるとは評価されていないことに加え、市独自で行った、がん罹患率の三保地区と静岡市全体との比較においても、三保地区に有意な差は確認されていないことが、その根拠である。

つまり、毒性や健康への有害影響が確認されていないことから、市の権利や法律上保護される利益の侵害はなく、過去のPFASの使用に違法性があると認定することはできない。

不法行為②について、PFAS使用停止後の調査・報告・公表の義務を定めた法令はなく、現時点ではPFASによる健康被害や有害影響は確認されていない。このことから、調査等の義務違反はなく、調査等を行わなかったことについて違法性があると認定することはできない。

- (9) 請求人は、不法行為①及び不法行為②によって、本件の水質調査費用の支出という市の損害が発生し、その損害と当該会社の行為との間には相当因果関係があると主張しているものと思われるが、市の損害の発生及び相当因果関係はないと考える

市が行った水質調査は、市域で過去にPFASを使用していた事業場があったことを契機として、環境基本法上の要監視項目であるPFASについて、地域の状況に応じて本市の判断により実施したものである。すなわち、環境基本法（平成5年法律第91号）及び水質汚濁防止法（昭和45年法律第138号）に基づき、公共用水域及び地下水の水質の汚濁の状況を常時監視しなければならないという市の責務として行ったものである。

市の責務について、環境基本法では、環境保全の基本理念として、環境の保全が人間の健康で文化的な生活に欠くことのできないものであり、現在及び将来の世代の人間が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受するよう行わなければならないこと（環境基本法第3条）、また、健全な経済の発展を図りながら、科学的知見の充実の下に環境の保全上の

支障が未然に防がれることを旨とすること（環境基本法第4条）が定められている。そして、地方公共団体の責務として、基本理念にのっとり、環境の保全に関し、国の施策に準じた施策とその地方公共団体の自然的社会的条件に応じた施策の策定と実施の責務が定められている（環境基本法第7条）。

これを受け、水質汚濁防止法では、地方公共団体の責務として、公共用水域の水質に対する生活排水による汚濁の負荷を低減するために必要な施設の整備など生活排水対策に係る施策の実施に努める責務が定められている（水質汚濁防止法第14条の5第1項）。そして、公共用水域及び地下水の水質の汚濁の状況を常時監視しなければならないことが定められている（水質汚濁防止法第15条）。

よって、本件の水質調査費用の支出は、公共用水域及び地下水の水質の汚濁の状況を常時監視しなければならないという、環境基本法及び水質汚濁防止法に基づく市の責務として行われたものであり、当該会社の行為と本件の水質調査費用の支出には、相当因果関係はなく、市は当該会社の行為による損害を受けているとは言えない。

したがって、請求人が主張する不法行為①及び不法行為②によって市に損害は発生しておらず、相当因果関係もない。

(10) 請求人が主張する不法行為はいずれも成立していないため、市の当該会社に対する不法行為に基づく損害賠償請求権は存在しないものとする。また、損害賠償請求権が存在しないことから、それを行使・督促しないという怠る事実もない。

(11) 本件の調査費用の支出に関し、市の当該会社に対する不法行為による損害賠償請求権は存在せず、したがって、市は当該損害賠償請求権の行使及び督促を怠る行為はない。市には違法不当な支出に結びつくような事実は認められず、市民の安全・安心を確保するため適正に事業を進めている。

5 監査委員の判断

本件請求について、次のとおり判断する。

(1) 市の損害賠償請求権について

請求人は、当該会社が、次の行為及び不作為により、市が本件調査を実施し、調査費用の支出を余儀なくされたことが当該会社の静岡市に対する不法行為であり、当該会社が静岡市に対して調査費用相当額の損害を与えたことにより、市が当該調査費用相当額の損害賠償請求権を有していると主張している。

ア 清水工場において、平成25年（2013年）までPFASのうち有害なPFOAを使用

し、それを周辺環境に排出し拡散させ、土壌や地下水を汚染させたこと。

イ 平成25年(2013年)にPFOAの使用を停止した後も、水質等への汚染状況を調査、報告及び公表をしなかったこと。

当該会社が調査費用相当額を損害とする不法行為責任を負うか否かは、当該会社が排出したPFASの影響により直接的に住民等の権利又は法律上保護される利益が侵害されたか否か、その場合に当該会社が住民等に対する不法行為責任を負うか否かとは別の問題であり、本件請求において明らかにすべきことは、請求人が主張するように市が当該会社の行為又は不作为によって調査費用の支出を余儀なくされたか否かということである。

そこで、請求人の陳述及び関係職員の陳述の際、監査委員から、それぞれに、「事業活動の中で排出されていた物質が、後に水質汚濁防止法の指定物質となった場合に、当該物質が排出されたことによる公共用水域及び地下水への影響を調査するのは誰の義務なのか。その法的根拠は何か」という点について確認した。

請求人からは、「令和2年5月に水質汚濁防止法の指定物質にPFASも追加されており、環境基本法の趣旨を総合的に考慮して、当該物質を排出した者に調査義務が生じる。」との回答があった。これは、法令上、当該物質を排出した者の調査義務を定めた個別の規定はないということだと解する。

関係職員からは、「地域の水質汚濁の常時監視は、国及び地方自治体の責務である。水質汚濁防止法第15条及び第16条に基づき、国及び地方公共団体が常時監視及び水質の測定計画を実施する。」との回答があった。また、関係職員には併せて、「環境基本法や水質汚濁防止法には「事業者の責務」が定められている。事業者が、これらの規定に基づいて、又は、自主的に、当該物質を排出したことによる公共用水域及び地下水への影響を調査して、結果を公表した場合、市は、常時監視のための調査をする必要がなくなるのか。」という点について確認したところ、「常時監視は国及び自治体の責務であり、事業者が自主的に調査を実施したとしても、市としてはその測定値等が正しいものであるか、また、その後の経年変化等を監視するために、市の責任として調査を改めて実施するものと考えている。」と回答があった。

確かに、水質汚濁防止法第15条第1項には、都道府県知事は、公共用水域及び地下水の水質の汚濁の状況を常時監視しなければならないことが定められており、水質汚濁防止法施行令(昭和46年政令第188号)第10条第5号には、同法第15条第1項の規定による常時監視の事務に係る規定は指定都市(法第252条の19第1項の指定都市をいう。以下同

じ。)の長等に関する規定として指定都市の長等に適用があるものとする定められている。したがって、指定都市の長である静岡市長には、公共用水域及び地下水の水質の汚濁の状況を常時監視しなければならない責務がある。また、その責務を免れることができる場合を定めた規定は見当たらなかった。

以上のことを踏まえれば、本件調査は、静岡市の責務として水質汚濁防止法第15条第1項の規定による常時監視の事務を実施したものであり、仮に事業者が自ら調査、報告及び公表を行ったとしてもその責務を免れるものではないと解することが妥当である。また、静岡市の責務として当該事務を実施する以上、静岡市が調査費用を負担するのは当然のことであり（地方財政法（昭和23年法律第109号）第9条）、当該調査費用の支出は損害であるとはいえない。

したがって、当該会社が市に本件調査費用の支出を余儀なくさせたことにより不法行為が成立し、市が当該会社に対して調査費用相当額の損害賠償請求権があるとの請求人の主張を採用することはできない。

（2）その他の債権について

市の責務として行う事業についても、法令等に他の者に当該費用の負担を求めることができる旨が定められている場合、市はその相手方に負担すべき金額を請求する権利を有することとなる。市がそのような債権を有するか否かを確認するため、陳述において、関係職員に対し、「調査に要した費用を当該物質を排出した者に請求できるのは、どのような場合か。その法的根拠は何か。また、今回の事例が請求できる場合に該当するのか。」と尋ねたところ、「水質汚濁防止法第2条の有害物質に該当するものについて、水質汚濁防止法で定める排水基準を超過しており、その事実が排出者の排出によるものと確認された場合において、排出者に対する責任を追及することができるが、本件請求におけるPFAS及びPFOAについては、有害物質には該当していないため、請求することができない。」との回答であった。この点については、請求人も、陳述において、「暫定基準値を作る時、汚染会社に調査費用は全額負担だという法律、条文を作っておかなかったのは不備だと思う」と言及している。

監査委員においても、法令等の確認を行ったが、現在のところ、当該物質を排出した者に調査費用の負担を求める法令等の規定は見当たらず、当該会社に市が調査費用相当額の負担を求めることができる債権は存在しないと言わざるを得ない。

（3）結論

以上に述べたとおり、市は、当該会社に対して、何らの債権を有していないことから、

その管理を違法又は不当に怠る事実も存在しない。したがって、静岡市長は、当該会社に対して、調査費用相当額の損害賠償金の督促を怠っているので、当該会社に対し、調査費用相当額の損害賠償金の支払を督促するなど必要な措置を講ずべきことを求める本件請求には理由がないため、第1の監査の結果のとおり判断するものである。