

令和元年8月23日

# まちづくり委員会資料

塩浜3丁目地区内公園予定地について

建設緑政局

# 塩浜3丁目地区内公園予定地について

## 1 報告要旨

塩浜3丁目地区公園予定地（以下「塩浜中公園」という。）については、昭和45年に「塩浜中公園」として整備することを都市計画決定したが、公園整備の着手まで猶予があったため、近接地において下水道処理場の整備のために立ち退き対象となっていた産業廃棄物の処理を営んでいた者に対して、昭和48年に公園予定地の使用を暫定的に許可した。その後、長期にわたって使用を認め続けることはできないとして、この者に対して他の土地への立ち退きを求めたが応じなかったため、昭和55年に使用を不許可とした。しかし、この者はその後も立ち退かず、市は土地の明け渡しを求めてこの者を昭和56年に提訴し、昭和60年には立ち退きを命じる判決が確定した。

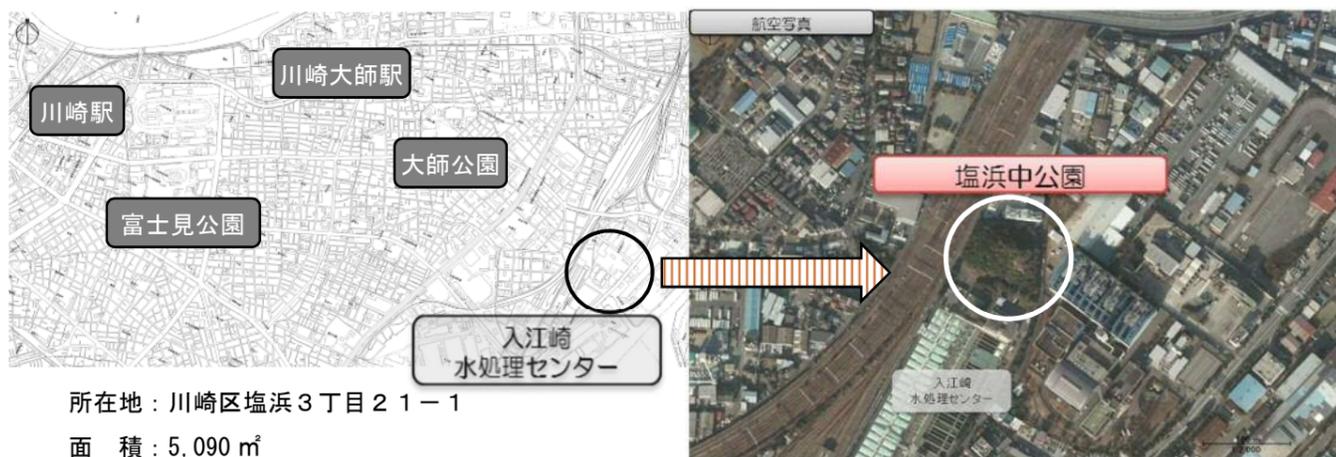
しかし、この者（以下「被告」という。）は判決に従うことを拒否して産業廃棄物の搬入を続け、周辺的环境は劣悪となっていき、平成17年頃に業者は営業を停止したものの、投棄された廃棄物はそのままの状態に残され、家電などのごみが不法投棄されるようになった。その後、平成21年に被告が死亡し、平成27年に建物について本市が強制執行を行った。こうした中、隣接する事業者から市に対して環境の改善を求める強い要望があるとともに、周辺の土地利用の計画が具体化したこともあり、判決の確定から30年以上が経過した平成29年に当該公園予定地の適正化を図るため、入江崎クリーンセンターの造成工事に着手することとなった。

当該用地の適正化については、結果的に多くの歳月と多額の費用が発生する状況となっていることから、改めて、塩浜中公園に関する市の対応等を含めた経過についてとりまとめ、その結果と現在の取組状況について、議会へ報告するもの。

【塩浜中公園に関する年表（概略）】



【塩浜中公園の概要】

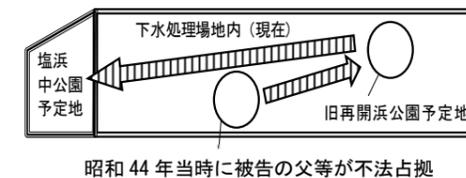


所在地：川崎区塩浜3丁目2-1  
面積：5,090㎡  
都市計画決定日：昭和45年12月28日

## 2 市の対応等を含めた経過

### (1) 塩浜中公園の使用許可

|          |                              |
|----------|------------------------------|
| 昭和44年まで  | 現在の入江崎水処理センター内の一部を被告の父等が不法占拠 |
| 昭和44年6月  | 市議会の議決を得て被告の父と和解             |
| 昭和44年10月 | 旧再開浜公園予定地を被告の父に使用許可          |
| 昭和46年3月  | 塩浜中公園を被告の父に使用許可              |
| 昭和48年7月  | 被告の父が死亡                      |
| 昭和48年10月 | 塩浜中公園を被告に使用許可                |



現在の入江崎水処理センター内の一部について、他の業者（以下「A社」）及び被告の父が昭和44年頃までに不法占拠していた。このため、市は、昭和44年6月に「A社に対する提訴及び被告の父に対する和解申立て」に関する市議会の議決を得て、A社に対しては昭和44年7月に提訴し、昭和49年4月に勝訴、昭和50年11月にA社を当該地から立ち退かせた。

一方で、被告の父については昭和44年6月に市と和解し、同年7月に当該地を明け渡したが、すぐに旧再開浜公園予定地に移転し、同年10月から許可を得て使用するに至った。その後、旧再開浜公園予定地が下水道処理場の拡張用地として必要になったことから、旧再開浜公園予定地の都市計画を廃止し、移転先の塩浜中公園を都市計画決定したうえで、昭和46年3月から使用を許可した。昭和48年7月に被告の父が亡くなり、同年10月からは被告が許可を得て使用するに至った。

### (2) 裁判と任意交渉

|          |   |
|----------|---|
| 昭和55年10月 | 塩浜中公園の使用に関する不許可処分   |
| 昭和56年2月  | 仮処分決定【建物及び土地の占有移転の禁止】   |
| 昭和56年6月  | 横浜地裁川崎支部に提訴し、18回にわたり審理される（昭和59年8月まで）。                             |
| 昭和59年10月 | 地裁判決 ①被告は、建物を収去し土地を市に明け渡すこと。<br>②被告は、明け渡しまでの土地使用料を市に支払うこと。        |
| 昭和60年1月  | 被告の控訴後、5回にわたり審理される（昭和60年7月まで）。                                    |
| 昭和60年9月  | 高裁判決（控訴棄却→市の勝訴）   |
| 昭和60年10月 | 本件解決に向けた話し合いのため被告とその関係団体が来庁                                       |
| ～平成2年10月 | 交渉継続（20回以上）⇒その後、交渉が中断。<br>市への条件提示 ①土の捨て場の斡旋<br>②使用料の減免<br>③代替地の確保 |
| 平成6年5月   | 中断していた交渉を再開   |
| 平成6年8月   | 今後の対応について交渉したが不調  |

昭和48年から昭和55年に至るまで、許可の更新を繰り返しながら被告による公園の使用を認めていたが、この点について、昭和44年時に存在した不法占拠者の一方に対しては訴えを提起して最終的に立ち退かせたのに対し、被告の父については和解後に近接する公有地の使用を認めていることが不適切であると議会から指摘された。これを受けて、市は、これ以上当該地を私人に対して長期間にわたって使用させ続けることはできないと判断し、これまで継続してきた使用許可について不許可とした。その際、訴えの提起に向けて横浜地裁川崎支部に対して不動産仮処分の申請を行い、「建物及び土地の占有移転の禁止」を内容とする仮処分決定を得て、訴訟提起までの間、被告と立ち退き交渉を行ったが、市の要請に応じなかった

め、昭和56年に提訴した。

その後、昭和59年10月に横浜地裁において市側が勝訴し、被告は判決を不服として東京高裁へ控訴したが、昭和60年9月に控訴が棄却され、市側の勝訴が確定した。

判決当時においても、撤去等に要する強制執行の費用については、数億円程度はかかるかとされており、被告に弁済能力がないため、強制執行に踏み切るのは多くの課題があったという状況のなか、被告が外国籍であったことから、関係団体が被告の営業を停止させることや、最終的に残滓の処理を実施する意図をもって市との窓口となり交渉に関わるようになった。

関係団体を窓口とした任意解決を期待したが、交渉は不調に終わり、判決後に数年を経過した段階になると、被告から費用を回収する見込みがないことに加え、これまでに関係団体と多くの交渉を重ねてきたことで、市としては、結果的に強制執行に踏み切ることが困難な状況となっていた。

### (3) 強制執行の検討

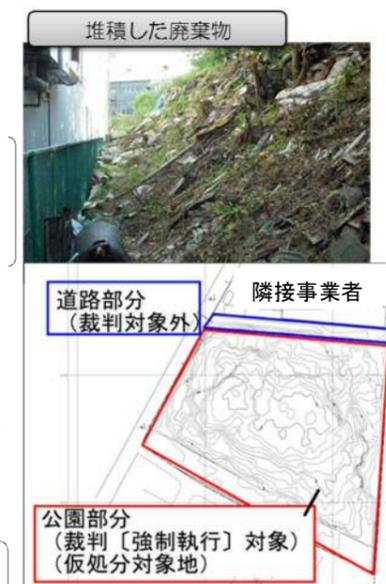
|           |   |
|-----------|---|
| 平成 9年 8月  | 塩浜中公園問題改善検討委員会設置（部長級）   |
| 平成 15年 9月 | 塩浜中公園問題改善対策委員会へ改組（局長級）  |
| 平成 16年 3月 | 市の方針<br>①柵、有刺鉄線等を設置し、新たな廃棄物を搬入させない。<br>②廃棄物の山については、当面現状を固定する。   |
| 平成 16年 5月 | 地裁川崎支部執行官<br>①仮処分を取り下げると権利関係を固定している現状の効果が失われる。<br>②強制執行するのが適切な対応と考える。   |
| 平成 16年 6月 | 被告の使用を止めさせることに関する弁護士の見解<br>①仮処分は取り下げるべきではない。<br>②現実的な執行方法として、建物収去だけを行い、相手方に廃棄物の放棄をさせ、後は長い年月をかけて撤去する方法がある。<br>③差し迫った用途がなく、生活環境に支障がなく、住民等の指摘がない中で、現状凍結の方針も理解を得られる範囲ではないか。 |
| 平成 17年 7月 | 当該地へのフェンスの設置完了  |

関係団体を窓口とした任意解決が困難な状況となったことを受けて、市は平成9年から「塩浜中公園問題改善検討委員会」を設置し、当該地の現状把握や強制執行に向けた被告の資産調査等を行っており、平成16年当時の弁済能力としては、約9,500万円の債務超過であると推定していた。

平成16年3月の市の方針として、①市が建物収去や廃棄物撤去を行って相手方に経費を求償する方法のほか、②一定の廃棄物を残したまま「明渡し」とする方法が検討され、現場の対応として、柵・有刺鉄線を設置して新たな廃棄物を搬入させず、廃棄物の山について当面現状を固定することとした。なお、上記②の方法については、判決から長期間が経過し、判決時とは現地の状況が大きく異なっていたことを踏まえると、解決策の一つとして弁護士からも同様の助言があり、建物等の一部のみを強制執行し、残りは市で処分するとの方法についても検討する必要が生じていた。

### (4) 強制執行の実施

|           |   |
|-----------|---|
| 平成21年 7月  | 被告の死亡を確認  |
| 平成22年 11月 | 隣接する事業者から市に環境改善を求める要望   |
| ～平成23年 8月 | 隣接する事業者と市による話し合い<br>①廃棄物の撤去等について引き続き対応する。<br>②公園と接する道路（塩浜59号線）の復旧を行う。<br>③事業者は市の対応によっては法的措置をとる。 |
| 平成24年 12月 | 被告の妻と面談<br>「別居して塩浜のことは分からない」との主張  |
| 平成26年 2月  | 塩浜59号線の略式代執行を実施   |
| 平成26年 6月  | 地裁川崎支部に申立て（被告妻に対する執行文付与）<br>→裁判所から執行文が付与される。  |
| 平成27年 5月  | 地裁川崎支部執行官<br>①山状部分の廃棄物については土地に付着するものとして判断し、建物の収去をもって執行は完了とする。<br>②撤去の対象は建物及び周辺の一部動産             |
| 平成27年 9月  | 強制執行の完了   |



塩浜中公園に隣接する事業者から、堆積物による被害に対して、十分な対応が取られない場合には法的措置をとるとの意思が表明されたことで、「現状の凍結」とした平成16年時とは状況が異なっており、また、現地においても略式代執行による道路部分の撤去を実施せざるを得ないと判断するほどの危険な状況を生じさせていた。このため、市による廃棄物の撤去を行うものと判断し、費用については約10億円、期間は3か年程度、撤去後は今後の公共施設等の更新整備に合わせて公共用地として活用するが、それまでの間は駐車場等での利活用を行うとの方向性を持っていた。

しかしながら、仮処分の効力を維持したまま、市が廃棄物の撤去を行うことが法的に困難であることや、強制執行を申し立てた場合でも、判決確定から長期間が経過し、被告以外の第三者による不法投棄もされていた状況では、廃棄物の全てを強制執行の対象とすることが難しいとして執行不能となる可能性がある、といった課題があった。

廃棄物の撤去に向けて、このような法的課題を整理し解決するため、市は、平成26年3月に弁護士と委任契約を締結した。委任を受けた弁護士は、同年6月13日に被告の妻を相手方として執行文付与の申立てを行い、その後、10月28日に被告の妻に対する強制執行申立書を地裁川崎支部宛てに提出した。委託された弁護士は、執行不能となる事態が生じないように執行官と協議を行い、これにより裁判所は、建物の収去とタイヤや廃材等の一部動産の撤去による土地の明渡しを執行の内容として、山状になった廃棄物については、土地に付着するものとして執行の対象外と判断した。この強制執行の完了によって廃棄物は市が所有する土地に付着するものとなり、これによって、塩浜中公園の堆積物は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律第3条第1項の「事業活動に伴って生じた廃棄物」と同義であるとして、市が処理をしなければならず、また、同法により廃棄物の処理をしない前提の保管は認められない状況となった。

(5) 被告等への請求

平成29年10月 承継執行文付与（土地使用料損害金）の申立  
→外国人登録原票を根拠として、承継執行文の付与の申立

平成30年 1月 被告の子（3名）から限定承認の申述  
→推定相続人とされる被告の妻及び子（3名）のうち、子から限定承認の申述を行ったことを主旨とする文書が送付された。

| 【単純承認】   | 【相続放棄】  | 【限定承認】   |
|--|---|--|
| プラス財産もマイナス財産も全て相続  | 借金などのマイナスの財産を相続せず、プラスの財産も相続しない  | プラスの財産の額を超えた分のマイナス財産は相続しない   |
| 財産（+） <br>財産（-）  | 財産（+） <br>財産（-）  | 財産（+） <br>財産（-）  |

平成30年 5月 執行文付与拒絶処分  
→戸籍謄本が必要であるとして、裁判所から執行文付与の申立てを拒絶された。

市は被告に対する債権として、昭和60年に確定した判決において認められた土地使用料損害金があり、内容として、市による塩浜中公園の不許可処分（昭和55年10月）から明渡し完了（平成27年9月）までの期間における約3億2千万円となっていた。ただ、判決後、市は被告による廃棄物の撤去及び土地の明け渡しを優先させた交渉を行い、この債権に関して被告へ請求していなかった。その後、期間の経過によって時効消滅している部分がある。市としては、約6千万については現在も存在している債権額と考えて、この全額について、相続人と推定される被告の妻や子らに対して請求している。

平成29年10月に、土地使用料損害金に関する判決内容について、被告から相続人に承継させた上で、強制執行により徴収するため、承継執行文付与を申し立てたところ、平成30年1月に被告の子ら3名から市に対して、限定承認の申述を行ったとする文書が送付された。

日本における限定承認の手続きについては、相続が開始されたことを知った時から3か月以内に行う必要があるが、「相続は、相続人の本国法による」（通則法36条）とされ、本件の被告が外国籍であることから、日本の法律は適用されない。

被告の子（3名）は、「被告とは長年にわたり別居し、財産や負債は何もないと考えていたため、平成29年10月末に被告の妻に対して、過去の判決に基づいて行われた強制執行の費用が確定したとの処分通知があった際に、被告が川崎市に対して債務を負っていることを知り、この事実を知った日から3か月以内に限定承認をした」と主張している。市において、本件に適用される国籍の相続法を調査したところ、被告の子らが主張する事実に基づく限り、限定承認の手続きは適正に行われていると考えられる。

しかしながら、限定承認の手続きが適正であるとしても、相続発生後に生じた損害金については、相続人固有の債務として存在し、平成21年6月から平成27年9月までの損害金（約5,700万円）は徴収できると考えて、本件に適用される相続法について、弁護士相談等を行ったところ、被告の子らが行った限定承認については、被告が死亡した後に発生した土地使用料損害金にも及ぶとの考えが示された。

以上を踏まえると、被告の子らは市に対する支払義務はないこととなるが、被告の妻については、債務の免責を得る手続きを行っておらず、土地使用料損害金の支払義務を負っている。妻への強制執行に向けての承継執行文の付与にあたっては、戸籍謄本の入手が必要となってくるため、引き続き、戸籍謄本の入手方法を検討していく。なお、建物の強制執行費用（約113万円）については被告の妻に請求しているが、これまで支払いがない。

3 これまでの市の対応

産業廃棄物の処理を営んでいた被告に塩浜中公園の使用を認めたことで、後に廃棄物が堆積されていく結果を生じさせているが、当初の使用許可にあたっては、既に都市計画が廃止された旧再開浜公園予定地を使用していた者への代替地としての役割があった。さらに、旧再開浜公園予定地の使用許可にあたっては、別の公有地からの移転に伴う代替地として使用を許可しており、どちらの許可についても、公園整備や土地利用の予定がなく、あくまでも公園予定地であったとの点で使用を認めやすい状況を生み出していたと考えられる。

しかしながら、元々、被告の父などは公有地を不法占拠して、産業廃棄物の処理業を営んでいたものであり、公共事業を推進するため、早期に不法占拠を解消する必要があったとの点を考慮しても、代替地として公有地の使用を認めることは適切ではない。また、旧再開浜公園予定地に移転する前、当初の不法占拠への対応として、被告の父とは和解し、不法占拠していた土地から近い土地に移転させたのみであったことに対し、もう一方の不法占拠者に対しては訴えを提起して完全な立ち退きを迫っており、不法占拠者という点では二者とも同じ状況であるのに、公平性に欠けるような異なる対応を取っている点も不適切である。

このように当初の不法占拠への対応を誤り、最終的に塩浜中公園の使用許可を行ったことで、訴訟を提起した時点でも、撤去には多額の費用を要する廃棄物が搬入された。

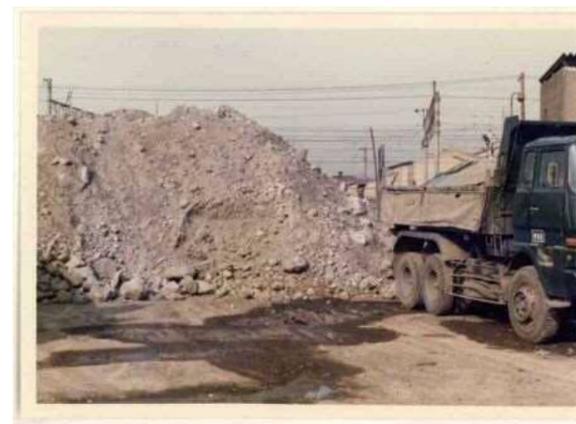
その後、昭和60年に市側の勝訴が確定した後、直ちに強制執行に踏み切ることによって現在のように廃棄物が山状になることは防げたと考えられるが、これについては、判決時の廃棄物においても数億円程度はかかると思われた撤去費用を被告が捻出することが難しかった状況でもあった。そこで、関係団体が解決に向けて責任を持って対応する意思を示したこともあり、市としては、廃棄物処理業を続けることで撤去に要する費用を工面し、被告が徐々に廃棄物を撤去していくように、関係団体を窓口として解決するよう交渉していた。

関係団体との交渉が決裂し、被告による自主撤去が実現しなかった後も、当該公園利用の適正化に向けて、この間、その時々状況に応じて対応してきたが、隣接事業者からの環境改善を求める強い要望や周辺の土地利用の計画の具体化などもあり、造成工事を実施するに至った。

こうしたこれまでの対応により、結果として、多くの時間と費用が発生する状況となった。

《現地の様子》

【昭和55年頃】



【平成26年（略式代執行前の道路部分）】



#### 4 公園予定地の適正利用への取組

塩浜中公園の堆積物については、廃棄物の処理及び清掃に関する法律第3条第1項の「事業活動に伴って生じた廃棄物」と同義であるとして、市が処理をしなければならないものとなっている。一方で、塩浜中公園が立地する塩浜3丁目周辺地区では、大規模工場の移転に伴う土地利用の転換や、公共施設の老朽化等に対応した、更新整備が進んでおり、これらを契機とした臨海部の活性化などの取組を機会と捉え、当該公園予定地についても、適正化の取組を進めている。

##### (1) 塩浜3丁目周辺地区の取組

###### ■塩浜3丁目周辺地区整備基本方針（平成25年3月）

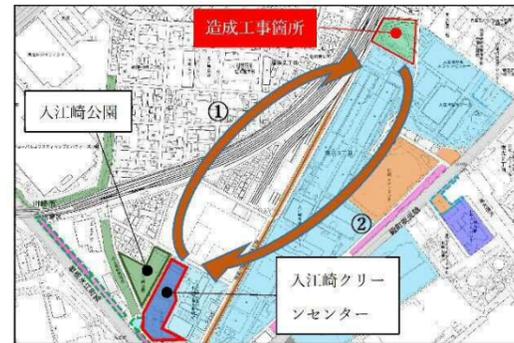
公共公益施設等の施設の更新等に合わせた新たな機能導入や土地利用など基本的な方向性を示したもの

###### ■塩浜3丁目周辺地区土地利用計画（平成29年5月）

整備基本方針に基づき、公共公益施設などの更新計画や近年の臨海部の動向などを踏まえ、当面整備すべき内容についてとりまとめた。

###### （土地利用方針）

- ①造成工事の敷地整備後、入江崎クリーンセンターの機能を移転する。
- ②移転後の入江崎クリーンセンター跡地と入江崎公園を合わせて、一体的に公園機能を集約する。



##### (2) 塩浜3丁目地区内土地造成工事

###### ア 工事概要

履行場所：川崎区塩浜3丁目21地内

契約金額：1,636,873,920円

契約工期：平成29年6月27日から平成31年12月31日まで

請負者：東洋・岡村共同企業体

整備前の状況



###### イ これまでの変更内容

|             |  |
|-------------|--|
| 平成29年 6月27日 | 工事請負契約の締結<br>当初契約金額：884,541,600円<br>当初完成期限：平成30年7月31日  |
| 平成29年 7月～8月 | 土壌調査によりふっ素、鉛の基準値超過、堆積物中にスレート建材の破片が見つかり、成分分析を実施したところアスベストの含有を確認                               |
| 平成30年 4月24日 | 第1回工事請負変更契約の締結（完成期限の変更）<br>当初完成期限 平成30年 7月31日<br>変更後完成期限 平成30年12月31日（153日間の延長）               |
| 平成30年10月19日 | 第2回工事請負変更契約の締結（工事費の増額及び完成期限の変更）<br>変更後契約金額：1,636,873,920円<br>変更後完成期限：平成31年12月31日まで（365日間の延長） |

#### 増額変更理由

- 平成29年7月に土壌汚染対策法に基づき分析調査を実施し、ふっ素及び鉛の基準値超過の確認、平成29年8月に堆積物中からスレート建材を確認し、分析の結果、法定基準を超える非飛散性アスベスト繊維の含有が判明
- それらの処分には、廃棄物処理法及び土壌汚染対策法に基づき、アスベスト含有廃棄物及び汚染土壌を受入可能な管理型処分場に持込む必要があり、飛散防止対策として大型土のう袋詰めによる搬出等が生じ、作業時間、運搬距離などが大幅に増加するため、増額及び工期延長が必要

スレート片



施工状況



大型土のう袋詰め



##### ウ 現在の状況

|            |  |
|------------|--|
| 平成30年10月   | 契約に基づく中間検査を実施（堆積物の重量が当初設計より重いことが判明）                    |
| 平成31年1月    | 作業の一時中止を指示（安全確保のため2月末まで搬出と斜面整形作業を実施）                   |
| 平成31年2月    | 斜面安定のため種子吹付により養生を実施<br>まちづくり委員会へ報告（大幅な増額、一時中止、検討実施の報告） |
| 平成31年1月～4月 | 工事の施工方法や処理方法の検討（専門家などの意見聴取、庁内検討）                       |
| 令和元年5月     | まちづくり委員会へ報告（検討結果の報告）                                   |
| 令和元年6月     | 令和元年第3回定例会へ補正予算議案の議決                                   |
| 令和元年7月     | 工事再開   |
| 令和元年9月     | 令和元年第4回定例会へ工事変更契約議案提出予定                                |

##### エ 変更契約予定（令和元年第4回定例会へ議案提出予定）

###### ① 変更概要

変更後契約額（予定）：約36億7,400万円

増額分（予定）：約20億3,700万円

変更後完成期限（予定）：令和3年3月31日まで（456日間の延長）

###### ② 変更理由

工事に伴い処分する堆積物中には、土砂だけでなく多くのコンクリートガラや塩ビ管等の廃棄物が散在し、堆積物重量の単位当たりの数量はばらつきがあるため、堆積物全体の処分重量を想定することは困難な状況であることから、次のとおり契約内容の変更が必要となった。

堆積物の状況



- 堆積物重量の単位当たりの数量が、現段階では当初設計よりも3倍程度重いことが判明したため、これまでの管理型処分場への処分費及び運搬費の増額
- 工事費の低減に向け検討を行い、可能な限りコンクリートガラ等の重量の大きな廃棄物の分別による、近隣の処分場の追加等
- 工事の一時中止期間や処分重量の増大に伴う作業により生じる工期の延長

【主な変更内訳】

|        | ①現契約額       |   | ②変更後契約額（予定）                  | ②と①の差額                       |
|--------|-------------|---|------------------------------|------------------------------|
| 堆積物処分費 | 約11億3,600万円 | ➡ | 約28億3,600万円<br>[約32億3,400万円] | 約17億円<br>[約20億9,800万円]       |
| 鉱さい処分費 | 0万円         |   | 約5,800万円<br>[約9,000万円]       | 約5,800万円<br>[約9,000万円]       |
| 諸経費等   | 約5億 100万円   |   | 約7億8,000万円<br>[約9億7,100万円]   | 約2億7,900万円<br>[約4億7,000万円]   |
| 工事費総額  | 約16億3,700万円 |   | 約36億7,400万円<br>[約42億9,500万円] | 約20億3,700万円<br>[約26億5,800万円] |

[ ] 内は、令和元年第3回定例会に提出した補正予算時点の予定事業費

※今後においても、堆積物の単位体積重量の変化や想定外の廃棄物、成分が検出された場合などは変更契約にて対応していく。

## 5 今後の対応方針

塩浜中公園においては、当初は周辺における不法占拠者への対応に端を発して、長年にわたって様々な観点を踏まえて課題の解決に向けて検討してきたが、結果として、当該地の適正化に多額の費用が発生する状況となっているため、これまでの経過や市の対応に関する反省点を踏まえながら、当該地の適正利用に向けた取組を推進していく。

また、市が有する請求権については、被告の妻を相手方として実施した強制執行の費用については早期の回収に向けて取り組むとともに、土地使用料損害金の相続人への請求については、被告の子らが行った限定承認を否定する可能性を含めて、あらゆる手段を検討していく。

今後については、当該地における工事の監理を適正に行い、議会に対しても適切な時期に必要な報告を実施するとともに、塩浜中公園における事案を教訓として、不法占拠や不法使用に端を発して、不適切な管理状況が生じることがないように、市内の公園における適切な管理を行っていく。