杉並区不燃ゴミ中継施設健康被害原因裁定申請事件について

公害等調整委員会事務局

東京都杉並区にある不燃ゴミ中継施設の周辺住民が、健康被害の原因が中継所から排出される有害物質にあるとの判断を求めた原因裁定申請事件について、公害等調整委員会（裁定委員会）は、平成14年６月26日、一部因果関係を認める裁定を行いました。

１　事案の概要

(1) 施設の概要等

東京都は、杉並区井草４丁目に不燃ゴミの中継所（以下「杉並中継所」といいます。）を建設し、平成８年２月７日から試験操業を、同年４月１日から本格操業を開始しました。

杉並区等で収集した一般廃棄物（不燃ゴミ）は、江東区にある中間処理施設まで搬送されるのですが、杉並中継所は、その作業を軽減、合理化するために、小型収集車９台分のゴミを約半分の容量に圧縮し、大型コンテナ車１台に積み替えて搬出するという作業を行っています。

この作業等に伴う排気・換気は、排気塔・換気塔を通して行われていますが、排気塔（ゴミの投入や積み込みの際の空気を処理する）には活性炭処理を施して排気するシステムがとられていましたが、換気塔（場内の作業環境における空気を処理する）には当初このような保全措置はとられておらず、活性炭フィルターが設置されたのは平成９年３月でした。

また、ゴミの圧縮過程等で発生する粉じんの飛散防止のため、散水も行われていますが、この排水については、当初は、何らの保全措置をとることなく一旦排水槽に貯留したあと公共用下水道に放流していました。平成８年７月17日以降放流を停止し、バキュームで汲み上げる方式が採られ、平成９年３月31日には排水処理設備が完成し、処理した上で放流するようになりました。

なお、杉並中継所の管理運営は、平成12年４月に東京都から杉並区に引き継がれています。

(2) 原因裁定に至る経過

本格操業が始まった平成８年４月以降、杉並中継所を中心とする周辺住民から、杉並区等に対して、健康不調(喉の痛み、頭痛、咳、目の痒み等）や異臭についての訴えが数多く寄せられるようになりました。

周辺住民は、同年９月、健康被害の原因が杉並中継所から大気中に排出される有害物質にあるとして、東京都公害審査会に対し、東京都を被申請人として「安全性が確認されるまで中継所の運転を一時中止する」ことを求める公害調停の申請をしました。

東京都公害審査会における調停手続では、申請人と被申請人との間で因果関係を巡る主張が対立したため、調停の申請人等18名は、平成９年５月に公害等調整委員会に対し、因果関係の有無を判断するための原因裁定の申請を行いました。

(3) 当事者の主張

裁定手続において、申請人は、杉並区が平成11年５月に行ったアンケート調査の結果によれば、杉並中継所周辺住民及び申請人に発生した健康被害が杉並中継所の操業に起因して排出された化学物質によること及び健康被害の発生が沈静化していないことが認められると主張しました。

これに対し、被申請人は、不燃ゴミの圧縮過程で有害物質はほとんど発生せず、測定結果でも、杉並中継所の化学物質の排気濃度は周辺大気濃度に対し特に影響を与えておらず、また、周辺大気濃度も比較対照地点の濃度と大きな差はない等の主張をし、また、平成８年春から夏にかけての周辺住民の健康不調等の訴えの原因は、主として杉並中継所の未処理の排水に含まれていた硫化水素が放出されたためであるとした上、環境は改善されていると主張しました。

２　事件処理の経過

公害等調整委員会では、裁定委員会を設け、申請人４名の陳述、参考人９人の尋問等を行うとともに、平成11年１月に３名の専門委員を任命し、杉並中継所の排出ガスや周辺大気と人体影響との因果関係を判断するのに必要な専門的事項についての調査を進め、平成12年９月には、それまでの測定結果に関する専門委員調査報告書を取りまとめています。手続の経過は以下のとおりです。

平成９年５月21日　原因裁定申請受付
　　　　９月12日　第１回審問期日（主張の整理)

平成10年６月３日　第２回審問期日（主張の整理）
７月９日　第３回審問期日（申請人の陳述）
９月29日　第４回審問期日（同上）
11月17日　第５回審問期日（同上）
平成11年１月22日　第６回審問期日（参考人尋問）
３月５日　第７回審問期日（同上）
５月27日　第８回審問期日（同上）
６月28日　第９回審問期日（同上）
平成12年12月５日　第10回審問期日（主張の整理等）
平成13年２月21日　第11回審問期日（参考人尋問）
２月27日　第12回審問期日（同上）
４月18日　第13回審問期日（同上）
６月21日　第14回審問期日（同上）
７月24日　第15回審問期日（同上）
10月11日　第16回審問期日（同上）
12月11日　第17回審問期日（同上）
平成14年１月25日　第18回審問期日（同上）
３月13日　第19回審問期日（同上）
４月24日　第20回審問期日（審問終結）
６月26日　裁定

３　裁定の概要

裁定の主文（結論）は、①申請人18名中14名について、平成８年４月から８月ころに生じた健康不調の被害の原因は、被申請人の管理に係る杉並中継所の操業に伴って排出された化学物質によるものである、②上記申請人のその他の症状に係る申請及び他の申請人の申請については棄却する、というものです。

裁定委員会の判断の骨子は、次のとおりです（図解参照）。

(1) 大気環境の負荷要因

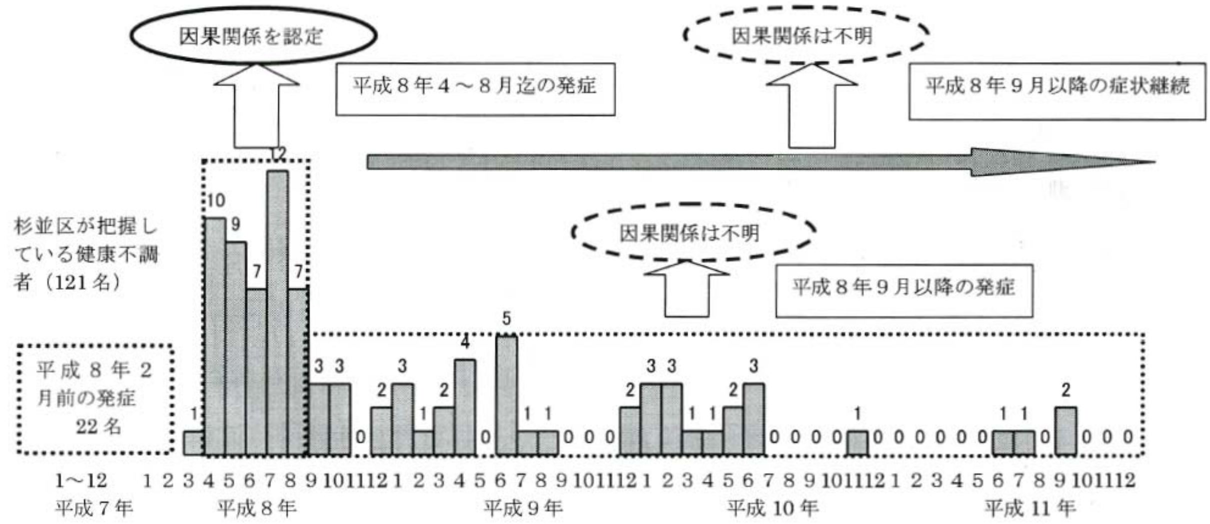
杉並中継所からの排出空気以外の大気環境負荷要因として考えられる自動車排出ガス等が平成８年４月以降に本件中継所周辺の大気環境に新たな負荷を及ぼしたという状況は認められない。

(2) 杉並中継所周辺における健康不調等の発生

①　周辺住民の健康不調等の訴え

杉並区が把握している健康不調者（平成11年末迄で121名）のうち、平成８年４月から８月迄に発症したと訴える者は中継所周辺に集中し、毎月７～12人で推移しているが、９月以降は時の経過とともに地理的に分散し、人数も毎月０～５人で推移するなど、発症状況が明らかに異なる。

②　申請人らの発症状況



中継所排水	下水直接放流	下水への放流停止（８年７月 18日）	処理後の排水を下水に放流（平成９年４月１日放流再開）
中継所排気（換気系）	直接排気		活性炭処理をして排気（平成９年３月 14 日にフィルター設置）
中継所排気（排気系）	活性炭処理をして排気（開設当初からフィルター設置）		

一部の申請人を除き、周辺住民の健康不調と同質のものと認められる。

(3) 被害の原因（因果関係）

平成８年４月から同年８月までの健康不調の発生が杉並中継所の周辺に集中し、その時期が杉並中継所の試運転を含む操業の時期と一致しているという事実からみれば、他に特段の事情が認められない限り、申請人18人中14人の被害（目の疲れ、充血、喉の腫れ・痛み、咳、頭痛、手足の関節痛、口や唇の痺れ、筋肉の吊り、めまい、朦朧感、呼吸困難、皮膚の腫れなど）については、杉並中継所が原因施設であり、その操業に伴って排出された化学物質がその原因であったと推認するほかはない。そして、この推定を覆すに足りる証拠がない場合、この因果関係は是定されるものと解すべきである。

(4) 杉並中継所から排出される化学物質

① 排気

杉並中継所から排出される空気の測定データ（平成８年７月30日以降のもの）においては、周辺大気に影響を及ぼすほど高濃度の化学物質が検出されていないが、このことは、操業当初の大気測定データがないこと等から前記の推定を覆す特段の事情とはいえない。

② 排水

排水を直接放流していた平成８年７月中旬までは、未処理の排水に含まれていた硫化水素等が生成放出されたものと推認でき、前記の推定の裏付けとなり得る（ただ、申請人14人の症状には硫化水素の毒性だけで説明できないものがある。）。

(5) 杉並区のアンケート調査結果

この調査からは、平成８年５月から平成10年５月にかけて発症したと回答した人については、多数の質問項目において本件中継所に近いほどオッズ比が上昇する傾向が高度に有意であること等が認められ、この期間に杉並中継所付近で健康に影響を与える何らかの状況が発生したことが明らかであり、前記の推定に沿うものといえる。

(6) 平成８年９月以降の健康被害について

平成８年９月以降の健康不調については、杉並区のアンケート調査では統計学的な改善傾向が見られ、また、新たな健康不調等の訴えも著しく減少していること等から、周辺住民の健康不調の発生状況は、もはや多発しているとも、中継所周辺に集中しているともいえない。

このような発症状況や大気測定の結果等からは、平成８年９月以降の住民の健康不調と杉並中継所の操業とを関連づけることは困難であり、また、現時点における科学的知見のもとでは、申請人らの症状を化学物質過敏症や化学物質アレルギーの疾患概念等によって説明することも困難である。

４ 裁定の意義

本裁定は、従来の大気汚染に係る公害裁判の場合と異なり、排出された原因物質についてまでは特定せずに、住民の健康不調の発生状況と杉並中継所の操業との関連から、被害の原因を杉並中継所の操業に伴う排出行為とし、因果関係を肯定したものです。ここで、裁定の最後に、裁定委員会の意見が述べられているので引用します。

「化学物質の数は２千数百万にも達し、その圧倒的多数の物質については、毒性をはじめとする特性は未知の状態にあるといわれている。このような状況のもとにおいて、健康被害が特

定の化学物質によるとの主張、立証を厳格に求めるとすれば、それは不可能を強いることになるといわざるを得ない。本裁定は、原因物質の特定ができないケースにおいても因果関係を肯定することができる場合があるとしたものであるが、今後、化学物質の解明が進展し、これが被害の救済に繋がることを強く期待するものである。」

化学物質は、上記のとおり多種多様である上、新たな開発も増加傾向にあり、化学物質の環境リスク評価の推進はますます重要な課題です。本裁定は、このように多種多様である化学物質について健康影響等の特性が未知の状態にあるといわれている状況を踏まえてのものです。もちろん、本裁定のような手法は、公害紛争において一般的に採ることができるものではなく、あくまで本事案の特質に即したものですが、公害対策等に携わる環境行政にとって参考になるものと思われます。

５　原因裁定について

公害等調整委員会の裁定には、責任裁定（公害に関する被害についての損害賠償責任の有無及び賠償すべき損害額を判断する）と、原因裁定（被害と加害行為との因果関係の存否のみを判断する）の二種類があります（その詳細はちょうせい27号参照）。

原因裁定には行政処分や判決のような法的な拘束力は与えられていませんが、①公害紛争の解決において最大の難関である因果関係の点が裁定で示されれば、その判断を基礎として自主的な交渉等の手段によって解決を図ることができる、②原因裁定の結果を関係行政機関等の長に対する通知や意見の申出等の方法によって直接公害行政に反映させ、被害の拡大、再発の防止に資することができるという点に意義があります。

また、原因裁定は、解明が困難とされる因果関係を判断するにあたって、職権で事実の調査を実施したり、専門的・技術的な知識や経験を有する有識者等を専門委員に任命して事案解明を進めるなど、専門的科学的なアプローチも可能な制度です。

都道府県公害審査会等に係属する調停事件において因果関係が主たる争点に至った場合等に原因裁定の活用が有効である場合も多いのではないかと思われます。

原因裁定の申請受理総数はこれまで５件であり、そのうち３件は、職権で調停に付し、調停が成立しており、裁定が行われたのは本件が２件目ですが、さらなる活用が期待されているといえます。