

神栖市におけるヒ素による健康被害等責任裁定申請 事件（平成18年（セ）第2号事件）の終結について

公害等調整委員会事務局

1 事案の概要

本件は、申請人らが、被申請人国に対し、旧日本陸軍が製造・保管していたヒ素化合物であるジフェニルアルシン酸（DPAA）を外部に流出しないようにすべき高度の保管義務を負っていたのに、これを怠ったため、DPAAにより地下水が汚染され、茨城県旧神栖町の井戸水（A井戸及びB井戸）を利用していた申請人らに、健康被害等の損害を生じさせたと主張し、また、被申請人茨城県に対し、水質汚濁防止法（水濁法）等の法令に基づく適切な規制権限を行使しなかったことによって、地下水のDPAA汚染の拡大を防止せず、申請人らに健康被害等の損害を生じさせたと主張して、それぞれ損害賠償金の内金300万円の連帯支払を求めた事案です。

2 審理の経過

公害等調整委員会は、本申請受付後、直ちに裁定委員会を設け、17回の審問期日を開催するとともに、ヒ素による健康被害等に関する専門事項を調査するために必要な専門委員5名を選任し（なお、そのうち1名は、死亡により、平成21年11月1日付けで解任されました。）、現地調査、申請人らの健康調査、申請人本人尋問及び参考人尋問を実施するなど、手続を進めた結果、平成24年5月11日、本件申請を一部認容するとの裁定を行い、本件は終了しました。

3 裁定の概要

申請人らの健康被害の主張は、手の震えやめまい等の神経症状、物忘れ等の精神症状、小児の精神遅滞、頭痛等の全身症状、下痢等の消化器症状、咳等の循環器・呼吸器症状、発疹等の皮膚症状など多岐にわたるものでした。

本裁定では、結論として、一定の神経症状及び小児の精神遅滞について、DPAA暴露との間の事実的因果関係を認定しました。その上で、国の責任については、国の個別具体的な管理義務違反を認定できないとして、その責任を否定した一方、茨城県の責任は認めて、申請人39人のうち37人について、1人当たり5万円から300万円の範囲で請求を認容し、その余の申請は理由がないとして棄却しました。

本件の主な争点に対する裁定判断の概要は、以下のとおりです（なお、裁定の全文は、公害等調整委員会のホームページ [http://www.soumu.go.jp/kouchoi/activity/kamisu_hiso.html] に掲載されています。）。

(1) 到達の因果関係

本裁定では、地下水汚染シミュレーションの結果等も踏まえ、A井戸及びB井戸の汚染原因は、平成17年1月にA井戸から南東へ約90m離れた地点で発見されたコンクリート塊（高濃度のDPAAを含んでいた。）であると認定しました。

また、コンクリート塊が不法投棄された時期については、コンクリート塊の中から発見された空き缶に記載された製造年月日等から、平成5年6月28日以降、平成9年1月までの間と認定し、A井戸及びB井戸にDPAAが到達した時期については、地下水汚染シミュレーションの結果等を踏まえ、A井戸で平成9年ころ、B井戸で早くても平成10年ころと認定しました。

(2) 健康被害との因果関係

申請人らは、多岐にわたる健康被害を主張していましたが、本裁定は、専門委員報告書その他の知見から、DPAAに起因する典型症状が、小脳症状ないし中枢神経症状（ふらつき、めまい、ミオクローヌス、振戦、眼振等）であると認定しました。

また、小児に現れた精神遅滞との関連性については、それを強く疑わせる具体的事情（出現割合、DPAA暴露の程度と症状の程度の関係、症状の類似性等）があることを理由に、DPAA暴露がその一因となり得ることを肯定しました。ただし、その性質上、DPAAが唯一の原因であるとまでは認められず、他の要因の関与を前提とする必要があることを指摘しています（結論として、精神遅滞を認めた申請人らの損害額の算定に当たっては、5割の素因減額を行っています。）。

これに対し、上記の神経症状及び精神遅滞以外の疾患・症状については、現時点の知見を総合してもDPAAとの因果関係を認めるに足りる証拠がない、あるいは、DPAAに暴露する前から生じている疾患・症状であることなどを理由にして、因果関係を否定しました。また、母親が井戸水を飲用していたとして主張された遺伝的影響についても、これを認めるに足りる証拠がないとして、因果関係を否定しました。

(3) 国の責任

本裁定は、DPAAが一定の毒性を有しており、その製造に旧陸軍が関与したことを認定した上で、一般論として、国には、他の毒物等と同様、DPAAを管理する責任があったことを認めたものの、本件においては、DPAAが投棄されるに至った経緯が全く不明であることから、申請人らの被害と因果関係のある、国の個別具体的な管理義務及びその違反を認定することができないとして（とりわけ、本件の直接の原因行為は、第三者によるDPAAの不法投棄であると推認されるところ、国に対して、こうした第三者による故意の廃棄行為までも未然に防止し得る具体的な管理義務の存在を認定することは困難であることを、本裁定は指摘しています。）、その損害賠償責任を否定しました。

(4) 茨城県の責任

茨城県は、A井戸及びB井戸のDPAA汚染が判明する以前の平成11年1月の時点で、A井戸から西へ約500m離れた地点にある井戸（会社寮井戸）から、ヒ素が検出された事実を把握していましたが、当時実施した調査では、付近の井戸からヒ素が検出されなかったことから、自然由来の局所的なヒ素汚染と判断し、更なる原因究明調査や住民への周知といった対応を採らず、結果的に、平成11年以降、ヒ素（DPAA）による地下水汚染とそれに伴う被害は拡大することとなりました。

ところで、水濁法15条及び17条は、都道府県知事に対し、地下水の常時監視と水質汚濁状況の公表を義務付けていますが、具体的な常時監視の方法や、汚染が発見された場合の調査方法、公表の時期及び方法等については規定されていません。本裁定では、この点について、各規定の趣旨から、汚染発見の経緯を問わず、水濁法の見地から看過できない程度の汚染が発見され、水濁法担当部局がそのことを把握した場合には、監視行為の一内容として、その後の追加調査を行うことが当然に予定されており、公表についても、水質汚染の性質・程度から、住民の健康に影響を及ぼすおそれがあると考えられる場合には、速やかに周知することが含まれていると解釈しました。

そして、水質調査方法に関する国からの通達等の内容も踏まえ、会社寮井戸のヒ素汚染が発見された平成11年当時における茨城県の対応は、その裁量を逸脱して著しく合理性を欠くものであるとして、その損害賠償責任を肯定しました。

(5) 損害額の算定

申請人らの請求内容は、総額を示さない一部請求としての各300万円であり、その内容も、財産的・精神的損害を包括的に捉え、被害の全てを含めた総体としての被害について賠償を求めるとして、個々の損害項目に関する主張はされていません。

このため、本裁定は、健康被害とDPAA暴露との因果関係を認めた申請人らについては、自動車損害賠償保障法別表の後遺障害保険金額や、各慰謝料請求に関する裁判例等を参照しつつ、本件全体の特徴と、個々の症状の重さを基本的な考慮事情とし、直接又は間接に生じた財産的・精神的損害など、本件に顕れた諸事情を包括的に斟酌し、慰謝料という形で、個々の損害額を算定しました。また、認容額を算定するに当たっては、各申請人の損害額全体を認定した上で、素因減額等による調整を行っています。

さらに、本裁定では、健康被害とDPAA暴露との因果関係が認められない申請人らについても、DPAA暴露に伴う健康不安等から、平温な生活を営む利益が侵害されたとして、一定の慰謝料を認定しました。

結論において、精神遅滞が認められた申請人5名については、請求額の300万円全額が認容され、それ以外の申請人らについては、32名が一部認容（5万円から180万円の範囲）、2名が全部棄却となりました。

4 本裁定の意義

(1) 健康被害に関する事実的因果関係の判断のあり方

ア 加害行為と被害発生との間の事実的因果関係の問題は、公害紛争において最も重要で困難な争点と考えられます。この因果関係の立証について、判例は、「訴訟上の因果関係は、一点の疑義も許されない自然科学的証明ではなく、経験則に照らして全証拠を総合検討し、特定の事実が特定の結果発生を招来した関係を是認しうる高度の蓋然性を証明することであり、その判定は、通常人が疑いを差し挟まない程度に真実性の確信を持ち得るものであることを必要とし、かつ、それで足りる」（最判昭50.10.24民集29・9・1417）としています。

これに対し、学説では、公害紛争の特殊性から、原告において因果関係の存在についてかなりの程度の蓋然性を証明すれば十分であり、これに対して被告が因果関係のないことを証明しなければ、その存在を認定するという「蓋然性説」や、民事訴訟法における間接反証論を因果関係の証明に援用して、被害者の立証負担を軽減しようとする「間接反証説」が示されるようになりました。

また、事実的因果関係のうち、集団的な健康被害と原因物質との間の因果関係については、「疫学的因果関係」を用いて、被害者の個別立証の負担を緩和する考え方が示され、裁判例の中には、特異性疾患のみならず、非特異性疾患についても、この考え方に親和的なものが見られます（イタイイタイ病訴訟控訴審判決〔名古屋高金沢支判昭47.8.9判時674・25〕、四日市ぜんそく訴訟判決〔津地四日市支昭47.7.24判時672・30〕、千葉川鉄公害訴訟判決〔千葉地判昭63.11.17判時臨時増刊平1・8・5号161〕など）。

近年は、疫学的因果関係のみでなく、他の事実を考慮した上で、因果関係を推定し、また、原告の個別的レベルで他原因を検討する裁判例も多く現れるようになりました（西淀川公害第1次訴訟判決〔大阪地判平3.3.29判時1383・22〕、川崎公害訴訟判決〔横浜地川崎支判平6.1.25判時1481・19〕、倉敷公害訴訟判決〔岡山地判平6.3.23判時1494・3〕など）。

イ 本件における事実的因果関係の問題で最も判断が難しいと思われるのは、小児の精神遅滞とDPAA暴露との関係です。

本裁定では、上記のような疫学的因果関係の手法を用いてはませんが、具体的事情として、①汚染濃度の高い地区に発症が集中していること、②井戸水の飲用中止後に症状の改善が見られること、③より低年齢の暴露で重症化していること、④症状に類似性が見られること、⑤医学的にもDPAAが原因となる可能性を肯定できることなどを認定した上で、その一般的因果関係を認めています（ただし、DPAAの暴露は、発症の一因となり得ることを認めたにとどまり、個別の損害額の算定において5割の素因減額を行っています。）。

上記のような判断内容となった理由は、精神遅滞が、特徴的な神経症状と異なり、非特異的なもので、その要因としても様々なものが考えられ、しかも、本件では全体の患者数が少ないため、一般的な疫学的判断にはなじまないという事情があったためと考えられます。なお、本件では、複数の医師が専門委員として任命されており、上記因果関係の判断に当たっては、専門委員から提出された報告書が、重要な証拠として位置付けられています。

ウ 上記のとおり、本裁定の判断内容は、従来の枠組みに沿ったものではありませんが、発症の因果関係の判断のあり方に関し、その考慮要素等を具体的に示すものであって、実務上の重要な参考になるものと思われま

(2) 水濁法15条（常時監視義務）及び同法17条（公表義務）の解釈

ア 本件において、健康被害との因果関係に並んで重要な争点となったのが、茨城県の規制権限不行使の違法性に関する点でした。判例は、公務員による規制権限の不行使は、その権限を定めた法令の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、具体的事情の下において、その不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときに、国家賠償法1条1項の適用上違法となるとしています（最判平元.11.24民集43・10・1169）。

通常、規制権限の不行使が問題となる事案では、その権限の内容は、国民の権利に一定の制約を課す処分（業務停止や免許取消等）が念頭に置かれることが多いと思われま

すが、本件で不行使が問題とされた権限の内容は、水濁法等に基づく原因究明調査や公表であり、それ自体では直ちに国民の権利に制約を課すものではありません。しかしながら、水質汚染状況の公表については、それが遅れば被害が拡大する可能性があり、その権限不行使が違法と評価される場合は当然あると考えられ、また、原因究明調査についても、その結果次第では、原因者に対して一定の処分がなされる可能性もあることからすると、規制権限行使の前提としての権限と言うこともできるように思われま

本裁定は、こうした種類の「権限」の不行使についても、上記判例の考え方が妥当することを前提に、水濁法上の権限について解釈を施したものと考えられます。

イ 水濁法15条は、「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」と定め、同法16条では、その監視の方法として、都道府県知事が毎年水質測定計画を作成し（1項）、国及び地方公共団体が測定計画に従って測定を実施し、都道府県知事に報告すること（4項）が定められていますが、それ以外の監視の方法や、水質汚染が発見された場合の措置についての具体的な規定はありません。

この点、「逐条解説水質汚濁防止法」（環境庁水質保全局監修・水質法令研究会

編集322頁以下) を見ても、水質汚染が発見された場合の措置が常時監視義務から導かれるかものかどうかについては、必ずしも明らかではありません。しかも、本件において、平成11年当時に茨城県が把握していた会社寮井戸のヒ素汚染は、水濁法16条に基づく測定によって発覚したものではなく、専用水道の設置者が行った水質検査(水道法34条1項、20条1項)によって発覚したものであるため、このような場合にも、水濁法に基づく権限行使が予定されているのかといった点も、議論の余地があるところでした。

こうした点について、本裁定は、常時監視の具体的な方法については、基本的には都道府県知事の合理的な裁量に委ねられているとしながら、それが国民の健康保護と生活環境の保全のための手段として位置付けられていることを理由に、「水濁法の見地から看過できない程度の水質汚染が発見され、水濁法担当部局がそのことを把握した場合」には、その他の機関・個人からの情報提供を通じて汚染が発見された場合であっても、「監視行為の一内容として」、汚染物質、汚染源、汚染範囲等に関する追加調査を行うことが当然に予定されていると解釈しています。

また、本裁定では、その具体的な調査方法について、当時発出されていた環境庁通達に裁量基準としての拘束力を認め(平成11年当時、水濁法に係る事務は、いわゆる機関委任事務であった。)、茨城県が実施した当時の調査内容をこれと照らし合わせ、その違法性を導く根拠としています。

ウ また、水濁法17条は、「都道府県知事は、当該都道府県の区域に属する公共用水域及び当該区域にある地下水の水質の汚濁の状況を公表しなければならない」と定めていますが、現に汚染が発見された場合の公表の時期・方法については、必ずしも明らかではありません。

この点についても、本裁定は、基本的には都道府県知事の合理的裁量に委ねられているとしながら、同法17条の文言から、必ずしも測定計画に基づく測定結果のみを公表すれば足りるとは解されず、そもそも、汚染が発見された状況によっては、それを直ちに公表しなければ、国民の健康保護や生活環境の保全という水濁法の目的を達成することが困難になるとして、常時監視の解釈と同様、「いかなる経緯で水質汚染が発見された場合であっても、水濁法担当部局がそのことを把握し、かつ、その汚染物質の性質や程度から、住民の健康に影響を及ぼすおそれがあると考えられるとき」には、速やかに関係機関や周辺住民に対して、水質汚染に関する情報を周知することが求められるという解釈を示しました。その上で、平成11年当時、会社寮井戸のヒ素汚染の事実を把握しながら周辺住民に周知しなかった茨城県の対応は、著しく合理性を欠く違法なものであるとしました。

エ 水濁法上の常時監視や、汚染状況の具体的な公表内容に関して、本裁定のような

明確な解釈を示した裁判例は、他に見当たりません。そういう意味からしても、本裁定は、行政実務や裁判実務上、重要な意義を有するものと考えられます。

(3) その他

本件責任裁定は、以上のとおり、茨城県の責任を認めて、申請人39人のうち37人について、1人当たり5万円から300万円の範囲で請求を認容しました。

責任裁定の効力については、裁定書正本の送達を受けてから30日以内に当該責任裁定に係る損害賠償に関する訴えが提起されないとき、又はその訴えが取り下げられたときに、当事者間に責任裁定と同一内容の合意が成立したものとみなされることになります（公害紛争処理法42条の20第1項）。

本件においては、30日の提訴期間満了前に、申請人らと茨城県との間で、本裁定の内容を前提とした和解が成立したとのことであり、また、責任を否定された国との間では、提訴期間内に訴えの提起がなく、本裁定は確定することとなりました。

本件は、公害等調整委員会の判断として、住民の健康被害に関する行政の責任を初めて認めたものであり、また、上記で述べた、因果関係の点や水濁法の解釈の点のほか、国の個別具体的な作為義務の有無に関する認定や、各申請人の損害額の算定など、重要な争点に対する判断を多く示すものであって、本裁定は、事実に因果関係の判断のあり方や損害額の算定方法、公害被害に対する行政の責任判断などを考えるに当たって、多くの示唆を含むものであると言えます。