

特集『平成の公害紛争事件を振り返る』

かみすし 座談会：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

出席者：大内 捷司（元公害等調整委員会委員長、顧問）
高橋 滋（公害等調整委員会委員）
田口 和也（元公害等調整委員会事務局長）
内藤 克彦（元公害等調整委員会事務局審査官）
開 催：令和元年8月30日

今年度は、元号が「平成」から「令和」に変わったことから、『平成の公害紛争事件を振り返る』をテーマとして、全4回にわたり特集記事を掲載します。

平成の時代に数多くある事件の中で、第3回として本号では、「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」を取り上げます。当時、事件を担当された4名の方にお集まりいただき、座談会を開催しましたので、その概要を掲載します。

概要

平成18年7月、茨城県神栖市等の住民が、国及び茨城県を相手方としてヒ素化合物のジフェニルアルシン酸（DPAA）で地下水が汚染されたことにより、健康被害等が生じたとして、損害賠償金の支払を求めて、責任裁定を申請しました（途中、参加人を含め39名）。

裁定委員会は、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、現地調査、申請人らの健康調査、申請人本人と参考人への尋問を実施するなど手続を進め、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ました。

本裁定においては、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測されるところ、国については、当該行為を未然に防止し得る具体的な管理義務を認定することは困難であるとして、その責任を否定した一方、県については、基準値を大幅に超えるヒ素が検出されたにもかかわらず、地下水調査を終了し、周知義務を怠ったことを理由に、申請人の主張の一部を認容しました。

なお、国は関係地方公共団体とも協力して、平成15年6月の閣議了解『茨城県神栖町における有機ヒ素化合物汚染等への緊急対応策について』に基づき、DPAAに暴露したと認められる者に対して、医療費等の給付や健康管理調査、小児精神発達調査、調査研究等の緊急措置事業を実施し、引き続きその症候や病態の解明を進めています。



1. はじめに

◆田口 本日は皆様御多忙の中、公害等調整委員会（以下「公調委」）の機関誌『ちょうせい』の座談会に御出席いただきましてありがとうございます。

『ちょうせい』は、御存じのとおり、地方公共団体の公害担当職員等との情報共有を図ることを目的としまして発刊しているものでございます。今年度は、お代替りで元号が変わりましたので、「平成の公害紛争事件を振り返る」をテーマに特集記事を組んでおります。今回は、「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」を取り上げまして、当時の裁定委員長おおうち かつしで大内捷司元・公調委員長、それから、本事件の担当委員で、現在も公調委の委員でいらっしやいますたかはし けい高橋滋委員、それから、当時、事務局審査官で調査な

どを担当され、現在、京都大学で教授をされております ^{ないとうかつひこ}内藤 克彦 元・審査官のお三方にお集まりいただきました。今回は座談会ということにより、私 ^{たくちかずや}(田口 和也：当時、公調委事務局長)が、進行役を務めさせていただきたいと思っております。

振り返りますと、神栖市のこの事件は平成18年7月に申請がなされまして、審問期日も17回開催、それから終結したのは平成24年5月と、ほぼ6年近く事件処理に要した、かなり大規模・長大な事件であったかと考えております。この事件に関しましては、いろいろと争点があったと思っておりますけれど、一つは汚染物質がどのようにして被害者の住んでいるところに到達していったか、その汚染物質と健康被害との因果関係は認められるか。また、被申請人が国と県でありましたけれども、国の責任はいかに、県の責任はいかにというような、それぞれ困難な問題・論点が幾つかあったと思っておりますので、それらにつきまして順番にお話しただけであればと考えております。

それでは、まず、御出席のお三方からそれぞれ自己紹介いただければと存じます。

2. 自己紹介

◆大内 私は当時、公調委の委員長ということで、この事件の裁定委員長を務めさせていただいておりました。平成19年当時の私の公調委における役割としましては、公害事件の係属件数が若干停滞していた時期に当たりましたので、公調委の活動の活性化、係属事件数の増加、制度利用の活性化などが私の務めであろうと理解して頑張っておりました。そのために広報活動を強化することが求められて

いたところですが、その前提として、個々の事件についてしっかりとした内容の裁定を出すことも大事だろうと考えまして、その点にも力を込めていたという覚えがあります。

神栖事件については、委員長としての任期の終わる直前に裁定を出すことができましたが、任期終了後は公調委の顧問として委員会の活動状況などを見守り、現在は弁護士登録をしております、半ば悠々自適という形で過ごさせていただいております。

この公調委にいた当時、私を取り扱った公害事件の処理の経験は、次の世代にも伝えていきたいと思ひまして、私が公調委に来る前に勤めていた法科大学院の院生を対象にして、ロースクール紀要に、環境法研究ノートというテーマで事例紹介を連載させていただきました。今日の座談会のテーマである神栖事件につきましても、2017年、2018年に私の見解を述べさせていただいたという経験がございます。

以上、簡単に私の当時の役割などについてお話しさせていただきました。



特集「平成の公害紛争事件を振り返る」

◆高橋 法政大学の高橋でございます。私は平成23年7月に委員に就任いたしました。当時は一橋大学に在籍しておりましたが、現在は法政大学で勤務しております。実は就任当時、神栖事件は、ほとんど事実認定に必要な調査や現地調査であるとか、法律上の基本的な論点整理は終わっていて、それを前任の磯部先生から引き継いだ次第です。実際、平成23年11月29日の第17回審問期日が就任後最初の審問期日でございますが、そこで終結したという経過になっています。ただ、社会的にも大きな反響を呼んだ事件でしたので、この問題に対して、法律家の立場から法律的な判断を下すということについて、緊張感を持って記録を読んだり、他の先生との合議にも加わったと記憶しております。特に私は専門が行政法でございましたので、主な法的問題でございます国の責任であるとか県の責任の有無であるとか、更に言いますと、法律構成をどういうふうにするのかとか、細かな理由付けの表現であるとか、そういうところに、心配りをして仕事をさせていただいたという記憶がございます。本日は何とぞよろしく願いいたします。

◆内藤 京都大学の内藤でございます。本日はよろしく願いいたします。

平成22年に環境省から出向して審査官を拝命いたしました。環境省時代にも実は水質保全局の仕事もしておりまして、全く無縁でもなかったということで、どういうふうにして、これに臨んだらいいのかなというのを、少し悩んだという感じはいたします。ただ、社会的にも注目されている非常に重要な案件で、かつ、事実をきちんと整理するときに、非常に難しいファクターが多いのです。地下水の流れであるとか汚染の調査の方法とか、非常に専

門的な内容が多いので、そういうところでは、当時、裁判官出身の鈴木審査官をサポートして、きっちりと事実の整理をするお手伝いはできるかなと思って、仕事をやってまいりました。そういう意味では非常に思い出深い、印象深い仕事であったと思います。

◆田口 ありがとうございます。事件の全体の印象についてのお話は、今、お三方から挨拶とともにお話いただきましたので、それでは幾つかの論点についてお話いただくということをお願いします。

3. 原因物質について

◆田口 まず、裁定書などを拝見しますと、もともとが、DPAA（ジフェニルアルシン酸）という、旧日本陸軍由来の有毒な有機ヒ素化合物が、本件の原因物質なのですが、この点に関しましては何かございますでしょうか。

◆高橋 これは国の責任とも関わってくる話ですが、もともと第二次世界大戦当時の毒ガスの原料で、かつ、戦後に民間に払い下げられた経緯もあり、また、国が直接製造したのではなく、民間企業に委託して作らせていた。そういう点が1つあります。さらに、有毒性についても、毒ガスのような有毒性が必ずしもある訳ではなくて、他の無機のヒ素化合物は、それほど大きな有毒性がないことから、国の管理責任を、当時の毒物及び劇物取締法で取り締まるようなレベルで考えられるかと。このDPAAという物質をどう見るかというところが1つの論点だったのではないかなと思っています。

◆内藤 そうですね。毒ガスということになると、毒性のレベルが違うので、管理に対する考え方が違いますが、DPAA はそういうレベルではないというのは、高橋先生がおっしゃるように、一般のいわゆる有害物質のレベルで、DPAA がどういうものなのかという認識の整理といたしますか、そこは割と早い段階で鈴木審査官とも随分議論したような記憶があります。

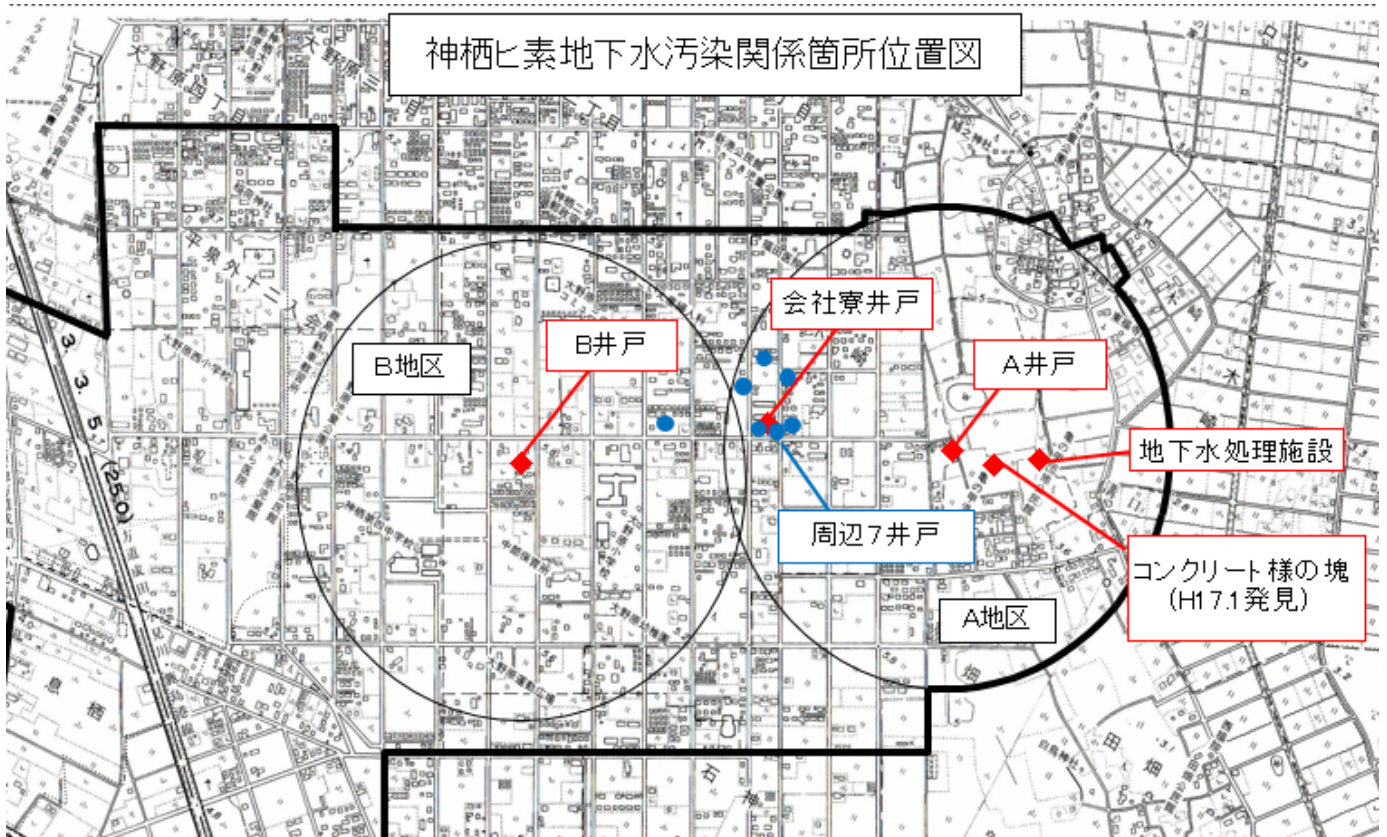
◆田口 そのDPAA を何者かが被害者が住んでおられた近くに不法に大量投棄したということが、事件の一番の大もととなっているようですが。

がA井戸と言われた、一番被害の発生がひどい現地なのですが、そこから割と近いところに養魚場があったらしいのです。その養魚場が廃止になって、埋め立てるとき土砂とともにコンクリート等が流し込まれた。そして、そのコンクリートにDPAA が混入していたというのが、元々の原因行為ということでは特定された。ただ、誰が毒物の混入したコンクリートを流し込んだのか。それは全く分からない。

◆田口 そして、そのようにして不法投棄されたDPAA が、地下水脈を通過して、申請人が利用していた井戸に流れ込んでくるのですが、それがどのように流れ込んできたかというのが一つ、非常に難しい問題であったのかなと思います。それから、健康被害もまた難しい問題で、そのために、公調委が職権でいろいろ調査したり、専門委員の先生方を任命したと伺っておりますけれども、その辺のいきさつにつきましてはいかがでしょうか。

4. 汚染物質の到達の因果関係

◆大内 もともとA地区(地図参照)という、アパートがあった地区に井戸があって、それ



地図 A井戸、B井戸、A地区、B地区の位置関係

特集「平成の公害紛争事件を振り返る」

◆内藤 そうですね。A井戸とB井戸は、地理的にはかなり離れていて、最初にヒ素が検出された会社寮の井戸も地理的にはその中間ですが、表面上は川が流れているわけでもないので、そこがどうつながるかというのも、サイエンティフィックな問題なのですが、非常に難しいところがあったと思うのです。それで、環境省も国費を投入して、その地下水のシミュレーションを行って、かなり詳細にそのメカニズムを別途説明していたというのは、ある面で真相解明には役に立ったのかなと思います。

◆大内 茨城県の要請で、環境省がヒ素汚染対策事業ということで調査に入ったようです。

◆内藤 それで、DPAAの混入したコンクリートが埋められたところと、それぞれの井戸の深さも違いますし、どういう関係があるのかというのが一応、科学的に整理されたというのが、まず大前提になっているのかなと思います。

◆田口 A地区とB地区、その中間に会社寮があって、最初にヒ素が見つかったのが、この

中間地点の会社寮。それで、そのときに茨城県が会社寮の周りの7本ほどの井戸を調べて、他では発見されなかったので大したことはないと判断し、結局そのまま調査も打ち切って、ヒ素が発見されたという広報もしないということがあって、それがその後に、A地区・B地区の井戸水を飲んでいた申請人たちの健康被害につながってしまったということですが、やはり会社寮の井戸からはヒ素が検出されたけれど、その周りの井戸では検出されなかったというのは、井戸の深い・浅いとか、そういう条件が違うということだったのでしょうか。

◆内藤 そうです。

◆大内 そこが問題で、県による周辺井戸の調査のときに、井戸の深さは調べの対象になっていない。だから、地下水の深さがどの程度の水位のところまで汚染が出なかったのかということが、全然分からないのですけれども。A井戸の場合は深さ16メートルの井戸であったものの、くみ上げによる吸い込みの効果により、深さ25メートルから30メートルの地下水を吸い上げ、その結果汚染されていたのですね。

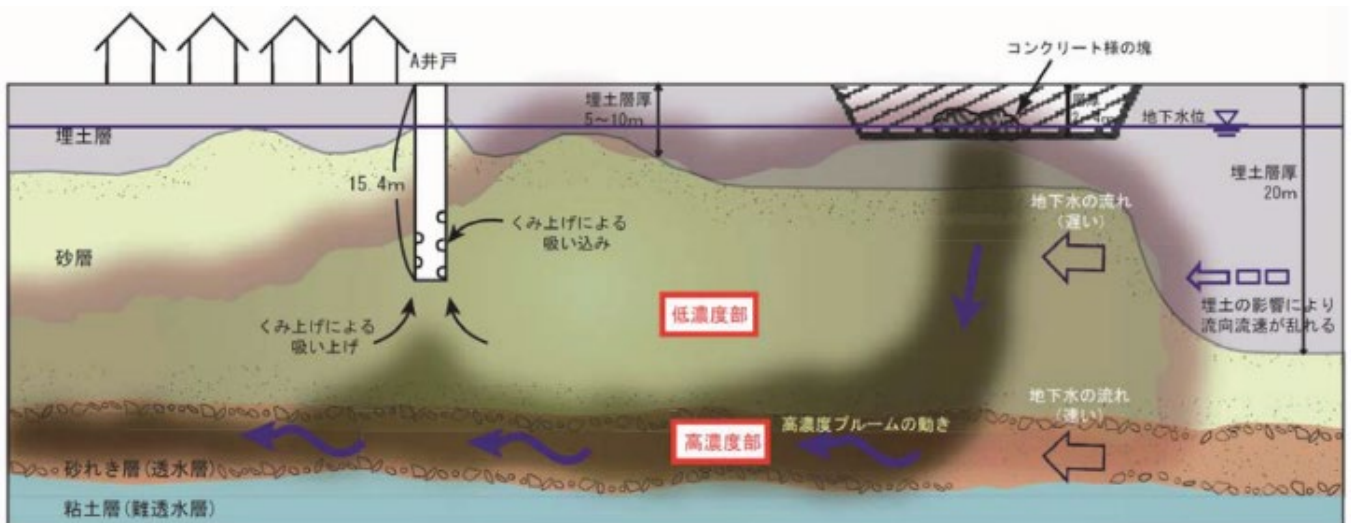


図 A井戸周辺の汚染メカニズムの模式図

出典 「ジフェニルアルシン酸による健康影響について ～茨城県神栖市における有機ヒ素化合物汚染～」 (2018年3月)
(環境省、茨城県、神栖市)

◆内藤 会社寮の井戸も深井戸だったのですね。

それで、県の指針によれば、汚染が発見された場合、半径 500 メートル以内の井戸は全部調査することになっていたのですが、県の調査では会社寮の周りの 7 井戸を調べただけでした。さらに、1 井戸だけは深さが分かっていたのだけど、浅井戸ですよ。あとは深さも調べないで、周りで検出されなかったから問題ないのだという結論になってしまった。

◆田口 そうすると、やはり地下水脈もどのくらいの深さのところまで流れているとか、地層の状態によっていろいろ違うのだろうと思うのですけれども、ここでは、25 メートル、30 メートルといった深いところを流れていく水脈があったということなのですか。

◆内藤 そうですね。地質の調査も含めて、環境省の調査では、深いところに砂質の地下水の流速が速い層があって、それより地表に近い所は割と錯綜した土壌構成で、あまり地下水が流動しないのです。ですから、汚染された水が深いところまで落ちたところで速い流れに乗って、一気に会社寮とか B 井戸、B 地区のほうに汚染が広がったのではないかと推定されています。

◆大内 環境省の調査報告書が、書証で出てきたわけなのですが、それによると、地下 30 メートルぐらいのところには難透水層といって粘土層の地盤があって、そこから下は地下水が行かない。その上は水が流れる砂れき層という地層となっており、その粘土層と砂れき層の間ぐらいのところの地下水が DPAA に汚染されたというような推定が働いているわけです。ですから、一定の深さの井戸でないと汚染した地下水には到達しないのです。

5. 健康被害との因果関係

◆田口 裁定書では、コンクリートの不法投棄が行われた時期が平成 5 年 6 月以降、平成 9 年 1 月までと推定されています。この辺りについてはいかがでしょうか。

◆大内 埋設された土砂の中に空き缶があったのです。その缶の製造年が平成 5 年だから、平成 5 年頃に土砂が埋め立てられたのではないかと。

◆内藤 それと、裁定書の中にも書いてありますけれども、航空写真で、平成 4 年 10 月はいけすだったけれども、平成 9 年 1 月にはいけすがもう埋められていたというのが確認できます。だから、平成 5 年から平成 9 年までの間のどこかで不法投棄があったらと推定しています。

◆田口 申請人は、平成 6 年とか 7 年ぐらいに、もうヒ素による汚染があって、健康被害が発生したのではないかとというようなことを主張していたようですね。

◆大内 特に B 地区の住人は、いろんな日常的な疾病、風邪なども含めて、健康被害だと主張していましたから、もっと早い時期から健康被害を受けていたというような主張があったのですけれども、シミュレーションの結果、結局、コンクリート塊が汚染源だとして、そこから地下水が流れ出してきた、地下水によって汚染が運ばれたと推定した場合には、A 井戸については平成 9 年ごろ、B 地区の井戸については平成 10 年以降にようやく到達するだろうと。だから、それ以前の疾病は暴露とは関係ない疾病であると判断されたわけです。

特集「平成の公害紛争事件を振り返る」

◆内藤 ヒ素固有の症状ではなくて、一般的な疾病が、例えばヒ素に汚染された水を飲んだせいで体力が低下して風邪を引きやすくなったと言われても、判定のしようがないですね。

◆田口 DPAA を含んだ地下水が流入したことによって、その井戸水を飲んだ住民が次々と健康被害に遭ったということなのですが、健康被害とDPAA 暴露との因果関係がどうなのかが、かなり大きな争点になったかと記憶しております。それについては専門委員の先生方を何名か任命して、それでいろいろと、現地でも調査を行ってみたということであったかと思うのですが、その辺につきましてはいかがでしょうか。

◆大内 専門委員の選任につきましては、お医者さんの関係で4名の専門委員を選任することができたわけです。その人選につきまして、当時、裁定委員の一人であった堺委員が、医師の資格をお持ちで、適切な人材を全国的な規模で探していただきました。その結果、内科の尾形悦郎先生、神経内科の井上尚英先生、大越教夫先生。それから小児の被害について、小児科の水口雅先生を専門委員に選任しまして、その4名の専門委員がそれぞれ1人ずつ報告書を出すのではなくて、共同で調査に当たってほしいと委嘱したわけです。委嘱した内容は、まずDPAA に関する知見の整理。それから、DPAA から発症する典型的な疾病はどういうものなのか。そして、本件被害を受けた申請人らの健康被害が果たしてDPAA と関係ある被害なのかどうか。それらを一括して専門委員の先生に検討をお願いしたわけです。

4名の専門委員の先生には公調委に来ていただきまして、専門委員による協議の場を設けて、そこでチームとして検討を進めて

いただきました。その結果、まず典型症状を明らかにしようというのが当面の第一の目的で、そしていろいろな文献等を調査した上で典型症状を検討するというような形で調査が進められたと聞いております。

◆田口 なかなかこういう毒物による健康被害というのは、あまり事例が多くなかったのだらうと思うのですけれど、そういった御苦労は多分、先生方にもあったのではないかと推察しますが。

◆高橋 特に胎児期における間接暴露の形で小児に対するDPAA の健康影響などについては、私もいろいろと迷うところがあったのです。しかし、専門委員の先生の医学的な所見が出されていたので、所見がなければ判断に迷うところを、それに依拠して判断することができたというのは助かったところだと思っています。



◆田口 現地での期日や調査なども行われたと思うのですけれども、その場で健康診断なども行われたのでしょうか。

◆大内 裁定委員の現地調査とは別に行っていただきました。専門委員にお願いした事項は、1つは基本的な医療文献の調査。それから、申請人らが罹患していたカルテと検査結果と臨床的な書類の検討。それから、健康被害を受けていると主張している申請人らの個別の健康診査。これらが総合的に進められました。典型的な DPAA の被害の症状として、小脳症状ないし中枢神経症状については、文献的にもある程度、特定できるとのことで、そういう症状を訴えている申請人らについては、発症時期等も含めて DPAA に暴露した時期と符合していれば、基本的には DPAA の原因があったのではないかと見られるということで、報告書はまとめられているように思います。

それから、小児の精神運動発達遅滞（以下「精神遅滞」）がかなり重篤な被害として訴えられていたわけなのですが、これについては、専門委員の先生は、DPAA が脳に蓄積されて一定の神経症状に影響を及ぼして、そして精神遅滞等の発症があったのだと見ることもできるけれども、ただ、それぞれの家庭でのいろいろな生育状況、遺伝子的な要素等もあったかもしれないということで、正直言って、専門委員報告書の中では断定的な判断は控えられていたのです。1点、ただ裁定委員として、提出された報告書を検討する中で、なぜこの地区のこの家族だけにそういう症状があったのか。それはやはり DPAA への暴露と無関係ではないだろうということで、裁定書の中では因果関係を肯定するような判断になったわけなのですけれども、他の要因の影響も排除はできないということで、後で損害の認定のところまで問題になりますけれども、素因減額という問題で、割合的な認定をせざるを得ないだろうと考えました。

この辺は、専門委員は様々な可能性を示唆するだけで、結局、断定的な判断はおっしゃられなかったのです。そのために、申請人代理人等は、調査報告書に対しては不満を抱きまして、もっときちんととした判断を示してもらわないと困るといったことで質問書を提出して、これについても見解を明らかにしてほしいということをおっしゃっていたのですが、最終的には裁定委員が協議する中で、社会的な相当性として因果関係を否定はできないのではないかとこのころに落ち着いたというのが経過だと思います。同時に、消化器系、呼吸器系、循環器系あるいは皮膚系、その他の疾患については、DPAA 以外に独自の発症原因がそれぞれにあったので、成人病も含めてそれぞれの健康被害が DPAA と関係していたかどうかということについては、少なくとも現存する知見の中では、それが原因であったということはまだ到底言えるものではないという判断で、そこは因果関係を肯定することはできないという判断が示されていると思います。

◆田口 今のお話で、専門委員の意見書は、一体どういう性格のものかという論点があり、ともすると、特に申請人は公調委がこういう見解を出してきたと受け止めて、だから公調委はちょっと考え直してくれと言うような傾向があると思うのですが、この場合も、申請人が、専門委員の意見書に対して…。

◆大内 申請人側は、専門委員に対する質問書という書面を出してきたのです。ですが、申請人の数も多いせいもあって、大変詳細な数の質問書を提出してきたわけです。それで、裁定委員会としては、専門委員に対し、この質問書に対する回答を書面で用意してもらおうようお願いしました。申請人代理人は、直接尋問させてくれと申し立ててきたのですけれども、

特集「平成の公害紛争事件を振り返る」

それは言ってみれば自然科学的な冷静な判断が求められるところ、どうしてそれを否定したのだなどといって、弾劾的に質問が浴びせられるということであっては、公平な判断はなされないだろうということで、書面による回答ということで当事者に納得してもらって、そして補充報告書という形で職第2号証¹、最初の報告書が職第1号証（「ジフェニルアルシン酸(DPAA)による健康被害に関する医学的所見に係る専門委員会報告書」）だったのですけれども職第2号証（「同補充報告書」）ということで、質問書に対する回答の報告書を用意していただいたという経過があるわけです。

◆田口 制度の建前から言うと、申請人が主張を出して立証する、一方、被申請人も同様にしてもらおう、そして公調委が選んだ専門委員も意見書は出すけれども、別にそれは制度上公調委の意見でも何でもないので、公調委としては中立というか、公調委の立場からそれら全体を見て、事実認定や法律判断を示すということだと思えるのですけれども、なかなかやはり申請人とか当事者の立場に立つと、何で私たちに味方してくれないのかという感じになりやすいのかなと思います。今回のこのケースもそういうところがあったのですね。

◆大内 特に小児に関しては、胎児期における間接的な暴露ということを申請人は言っていたのです。母親が汚染した水を飲んだことによって、母体が汚染した。それによって胎児が影響を受けたのではないかということをおっしゃっていました。ただ、それはこれまでのDPAAに関する影響の各種の研究成果から見ると、胎児期における影響や遺伝子的な影響と

いうものが、認められるだけの知見はないということで、そういう間接的な暴露の影響というようなものについては否定せざるを得ないという判断になったわけです。

◆田口 1つ戻りますけれども、申請人からカルテを提出させてという話もあったかと思うのですが、申請人が多数いたこともあり、まとめて出してくるのがなかなか大変だったというようなこともあったのでしょうか。

◆大内 そう。審理の当初の時期の問題なのですけれども、平成19年ですかね。その時期にはまだほとんど、健康被害をもらもろ主張していたにもかかわらず、各申請人らについての医学的な根拠については何も書証が提出されていなかったわけです。それで、裁定委員会から申請人代理人に、それぞれの申請人らのこれまで受診した医療機関等のカルテを提出してほしいということをお願いしたわけなのですが、それがなかなか提出されないで、結局、三十何名分のそれぞれのカルテが一通りそろうまでに、ほとんど2年近い時間を要しました。その結果、裁定書の一番最後のところに添付してあります、申請人らの健康被害一覧表というのがあるのですが、ああいう表の形で全部の被害状況を整理できたのが、ほとんど最後の段階に近い時期までできなかったというのが経過なのです。

◆田口 やはり人数が多いということと、申請人の代理人の人が強力でまとめることができる人であれば何とかあったのかもしれないですけど、なかなかそういうところも難しく、公調委がかなり、アドバイスというわけで

¹ 職号証とは、裁定委員会が職権により取り調べた書証

はないのでしょうか、指導したケースが多かったということだったのですかね。

◆高橋 やはり集団訴訟としての難しさというのがあった。集団的な紛争としての難しさみたいなものではないですか。

◆大内 申請人代理人として10名近い人数の弁護士さんがついたのですけれども、それぞれの人が分担して書証の提出等を割り当てられたようなのです。ですから、書証を足並みそろえて提出するということが、なかなか至らなかった。このため、基本的な判断のもととなるべきカルテ類等の整理がなかなかできなかったという困難さがあったのは事実です。

◆田口 そうしますと、カルテがそろい、別途、専門家を専門委員として任命し、現地で実際に健康診査をやって、それらをもとに意見書を書いていただいたということだったのですけれども、現地での健康診査もまた、申請人が多いこともあって、連絡してきちんと集まってもらおうのも、なかなか難しかったのかなとも思うのですけれども。

◆大内 数日に分けて健診日というのを決めて、それで出てこられる人は何日を希望するかという形で計画を立てて、専門委員のお医者さんとその補助者がついて、現地で健康診査を全員について行ったという経過があります。

◆田口 そういう中で、最終的には申請人一人一人の健康被害との因果関係があるかないか、ある場合にはどのぐらいあって、賠償額は幾らというところまで決まっていくわけですから、三十数名全員について、これを決めるの

はかなり大変だったろうと思うのですけれども。

◆大内 裁定書の構成にもありますように、一般的な因果関係について、まず基本的な考え方を整理した上で、そして、あと個別の申請人ごとの被害状況について、いつ以降どういう症状を訴えていたのか、それは結果としてどういうふうに DPAA と関係するのか、しないのかというような、個別的な判断を尽くすという、二段構えの判断構造をとっているわけです。

6. 国・茨城県の責任

◆高橋 法律論の観点から言うと、やはり国の責任の有無とか県の責任の有無というのが、結構大きな話でした。先ほども冒頭に言及はありましたが、DPAA の製造や管理の経過と、本件の不法投棄の経緯など考えると、国の責任そのものを認めるのが難しいというのは、多分、私の着任の前に、大方の整理はされていたのではないかと思います。あと、申請人がB型肝炎訴訟²の話を持ち出してこられました。しかし、B型肝炎は国が直接執行している事務についての健康被害で、こちらは、国が製造については戦時中、民間企業に委託したものが第三者によって不法投棄された事案です。かなり性格が違うところがあるので、B型肝炎の主張については、採用するのは難しいのかなと思ったというところですね。その辺は、もう既に私の着任の時点で大体そういう整理というのはされていたのでしょうか。

² 最高裁平成18年6月16日判決・民集第60巻5号1997頁

特集「平成の公害紛争事件を振り返る」

◆内藤 国の責任はふわっとした形なので、個別具体的な行為に対する責任というのがなかなか特定できないなというような感じで皆さんいたとは思うのですけれども、県の責任も最初のうちは少しふわっとした印象だったのです。しかし、ある時点で、これも鈴木審査官が、ある資料を見ながら気がついたのですが、県は、例年地下水データを公表しているのに、あの会社寮の井戸の後は公表していないのです。それで書類や証拠によって、いろいろ細かく県の規定と比べて調べていくと、規定上、調査するべきことが実際には調査されていないことが段々明らかになってきたのです。それで、県の責任はあるのかなという心証がでてきた感じになりました。

◆高橋 法律論としては、国の平成9年通達³が出されていて、この事務は当時、機関委任事務だったので、国の通知は要するに県の事務を上級官庁として縛るものだという位置付けでした。その平成9年通達に、鉛直方向の汚染の広がりにも留意しなさいとか、汚染の井戸の周辺の地区調査については、汚染が想定される範囲全体を含めるように調査範囲を設定しなさいとか、地下水の流向が分かっている場合には、その方向に帯状に調査しなさいとか、事細かに書いてあった。

◆内藤 そうです。少なくとも汚染源をきちんと調べなさいということは、定性的ではあるけれども書いてあったと思います。

◆高橋 かつ、県の自ら定めた実施要領でも、汚染があった場合については調べなさいというようなことは書いてあった。

◆内藤 たしか国の機関委任事務としての通達を受けて、ほぼ同時期に県は実施要領を作っているのですよね。それなのに要領も守っていないということになる。会社寮の井戸の汚染が発見されたときに、県の調査指針どおりに半径500メートルの範囲の井戸の調査をしていたら、A井戸は会社寮の井戸から500メートル以内なので、A井戸の汚染が、被害が顕在化する前に見つかったかもしれないですね。事件を扱っていた当時、我々も地図を広げて物差しを当てて500メートルに入っているかどうか調べた記憶があります。

A井戸の汚染が見つければ、その時点でもう即、井戸の使用の中止命令を出せたはずですよ。

◆田口 国の責任だと、かなり無理に言えば、例えば製造物責任などというのもあるとは思いますが、ああいうのはやはり、その物に対して監督が行き届いていないと問題にならないものなのではないでしょうか。

◆大内 だから、国はそういうものを作ってくださいよと言って製造を指示した。そして、でき上がったものを保管していた。これは戦争中の出来事でしょう。そして、終戦後、引き続き保管していれば、どういう管理責任があるかという論点については、裁定書の中でも、そういう危険物、毒ガス兵器そのものではないにしても、一定の毒性のある物を保管する者としては、一定の管理責任があることは免れないだろうということで判断は示しているのです。ところが実際には、それが、いついかなる場合に、どのようにして国の保管から離

³ 環境庁水質保全局長通達「『水質汚濁防止法の一部を改正する法律の施行について』の一部改正について」（平成9年3月13日付け環水管第81号）

れ外部に出たのか。そこに管理義務違反に該当するような行為があったのかどうかということについては、何も明らかになっていない。気がついてみれば、ある日突然に第三者がそこに、DPAA を含んだコンクリート塊を投棄していたということだけしか分かっていない。そうすると、そこに至るまでに国が何らかの管理義務違反があったのかについては、何も分からない。それで、どうやって法律的な責任の根拠となる具体的な注意義務違反を認定するのかということが問題になったわけです。それが第1点と、それから、第三者が意図的に投棄したという、いわば因果関係の中断みたいな形での別の原因があったればこそ、こういう被害が発生したのであって、国の管理義務違反の問題とは別の原因によって被害が発生しているということは免れないではないか。その2つの要素を挙げて、だから国の責任を問うことはとても無理ではないかというような判断になったわけなのです。

後者の第三者の意図的な故意行為、不法行為、すなわち投棄行為、DPAA を含んだコンクリート塊をそこに埋め立てたという直接的な原因があるのであれば、過去に遡って、事情を分からないところの国の管理義務違反を問うことは到底できないのではないかという判断として、二重の意味でちょっと無理でしょうねというような判断になったと思いますけどね。

◆高橋 それに加えて、農薬としての用途で払い下げたような事実もあったと。そういう意味で、必ずしも農薬として本当に使ったのかどうか分からないのですけれども、農薬としての用途として使われたという事実はあるのだというような認定も、裁定書にはされていましたよね。その辺を見ると、今、大内委員

長がおっしゃったことにプラスして、やはり国の責任は難しいのかなと、あの当時、受け止めたということだと思います。

◆内藤 そうですね。化学兵器そのものではなくて原料なのですよね。農薬の原料になる可能性は少なくともありますね。

◆高橋 あと、やはり先ほど内藤審査官におっしゃっていただいたように、県が公表しなかったということから、県の責任が大きかったところかなと思います。規制権限不行使ですと、他の手段が行使できない可能性ということで、補充性の視点を賠償のケースでは言うのですが、公表は必ずしも規制ではないので、そういった意味で、県が自ら把握した事実を公表して、飲み水・井戸水を使用しないように指導すれば、被害が実際、食いとめられたのではないかと。その辺はやはり、県の責任を積極的に認定する一つの大きな要因だったのではないかなと思います。

◆内藤 会社寮の井戸で最高 0.51 mg/L で環境基準の51倍という高濃度のヒ素が出たときに、一般に公表していたら、多分、周りの住民は反応します。そうすると、A井戸は500メートル以内にあるわけですから、自分のところも調べてほしいと言ったかもしれません。ですから、公表する、しないというのは、非常に環境行政上は重要なファクターではあるわけですね。

◆田口 井戸水の使用をやめて自発的に水道に変えるというようなことも、期待できたと思います。

◆内藤 普通ですと、みなさん心配になるので、地域保健所に調査してほしいと、住民が要請します。

特集「平成の公害紛争事件を振り返る」

◆田口 そうですね。そうでなければ、調査もまだだから、いっその際、井戸水はやめて、水道だったら安全だから水道にしようという動きになるか。いずれにしても、住民一人一人が考えて行動をとることができるわけです。

◆内藤 あと、もう一つは、県は、自然由来としていましたが、いずれにしてもかなり高濃度の汚染が出ているにもかかわらず、どこから発生しているのか、周りに工場がなければ何ゆえに発生しているのかということ、普通の県の行政だったら、きちんと整理して追及するはずなのに、何もやっていないということは問題だったなと思います。

◆高橋 ただ、県は、この周辺が、わりあい地層的にヒ素の多い地区で、比較的、自然由来で同じような濃度のヒ素が出たことは結構あるのだというような反論をしたのです。その辺は、どういうふうと考えられたのかなというのが。

◆内藤 自然汚染だったら、長い年月を経て、定常状態になっているはずなので、いきなり数値が上がるといことは考えにくいのです。明らかに何らかの原因が近年発生して高濃度が突然出ているはずなのに、原因を調べないということ自体が非常におかしいのです。飲んだら健康影響が出るレベルなので、仮に自然汚染であっても地下水の飲用は基本的に止めなければいけないわけで、きちんと原因究明すべきだったと思いますけどね。

◆田口 これは、その時点では、DPAAであるというところまでは分からなかったわけですね。DPAAだと、ヒ素でも天然由来のヒ素ではないというのはすぐに分かったらと思うのですが。

◆大内 DPAA が原因だということが分かったのは、平成 15 年以降ですよ。平成 11 年当時には、ヒ素を含んでいるというだけしか、毒性としては分かっていないですね。

◆内藤 状況から考えると、いわゆる昔からの汚染ですという状況ではないわけです。会社寮の井戸も定期検査で突然汚染が発見されて後から飲用禁止にしているぐらいですから、同様の措置をとるべき井戸がまだ他にもある可能性があったわけですよ。そこで、井戸の深さが違うのではないかなどと、いろいろ検討して、2次調査を普通はするわけです。それをやらなかった。



7. 水質汚濁防止法の解釈

◆大内 県の責任については、常時監視義務を定めた水濁法（水質汚濁防止法）第 15 条の定めと、それから公表義務を定めた水濁法第 17 条の定めというのが、基本的な法的な根拠

としてはあるのですけれども、ただ、いずれの概説書を見ても、抽象的な権限を定めたものであって、具体的な注意義務を定めたものではないと書いてあるのです。そこから、なぜ県に責任原因があると言えるのかということとを究明するのが、大変苦勞したところでした。

15条の常時監視義務については、先ほどお話に出た国の通達があって、それは、機関委任事務としてのいわば指揮命令監督があって、それに反していること自体がもう管理義務違反ではないかと。そこには詳細な調査の方法まで定めてあるのに、県はそれを全然尊重しないで、自然由来だといって調査を打ち切った。これ自体、大変問題ではないかということで、言うことができたわけです。

公表義務のほうに関しては、そういういわば下位規範みたいなものはないのです。ですから、問題は制度の趣旨。住民の健康被害を防止し、生活環境を保全するというために、この公表義務というのは定められているのではないかと。そうであれば、具体的な状況に応じて、51倍という環境基準に違反する程度が著しい高度のヒ素の発見がある場合には、なぜそれを公表しなかったのか。それはそれ自体、職務権限違反ではないかというようなことで、いわば制度の趣旨を元々に遡って、住民の健康を守るべき立場にある県としては、果たすべき義務を果たしていないと言わざるを得ないのではないかという。これはまさに誰も言っていない、私たちの裁定が初めて言った、県の責任を指摘した問題ではないかと思えますけどね。

◆内藤 事件を公調委で取り扱っているときは、水濁法に係る事務は、もう行政改革の後で、団体委任事務になっていたもので、最初はみんな

団体委任事務と思い込んでいたのですけれども、ある時ふと気がついて、もしかしたら平成11年当時は行政改革の前じゃないかといって調べたら、機関委任事務の時代だということが判明したのです。

◆高橋 私はこの裁定を研究する判例研究会に出たのですが、評釈する側は当たり前みたいな受け止めが結構多かったのです。しかし、私は聞いていて、違和感はありました。これは大内委員長がおっしゃっているように、当時の解説書などを前提にすると、かなり踏み込んだ法的な判断を委員会がしたのだと、私は内心は思っていましたから、そういう意味では、この裁定というのは、法律的にも大きな意義があったのではないかなと。

◆内藤 そうですね。常時監視の条文の格が上がったというか、委員会の判断ですごく重くなりましたよね。

◆田口 それで、県の責任は、会社寮井戸にヒ素汚染が発見された平成11年以降ということで、健康被害を訴えている申請人もそれ以前からの被害を訴えているわけですが、そこを、ある意味で区切って、その時点から後の被害について責任を認めたという。

◆大内 そうですね。それは損害論の判断の問題に入ってくるのですけれども、まさにそのとおりでして、A井戸については平成9年以降、B井戸については平成10年以降発生した健康被害についてはDPAAが関与した疑いがあると。だから、それ以降については住民の健康被害についてはDPAAが原因した可能性がある。ただし、県の責任について言えば、平成11年以降でないと県の責任を問ういわれがない。そうすると、平成9年から平成11年までの間に発症した被害については、県に責任を負わ

せることはできないというところで、限定的な判断を、損害論のところで示しているわけです。

8. 損害論について

◆大内 本件裁定書は、極めてユニークといえますか、特徴的な被害者救済の姿勢を貫いている。それがあらわれているのが、損害論の判断に出ているのではないかと思うのですけれども、まず包括的な慰謝料請求という形で、一律 300 万円を限度として一部請求するという形で、申請人らは損害を主張したわけなのですけれども、これは言ってみれば、公害訴訟とか製造物責任訴訟などで使われる請求の方式で、結局具体的にどういう損害があったのかについて一概には言えないと。いろんな場面に損害が発生する可能性があるような被害について、こういう包括的な請求がなされるわけなのですけれども、それについて本件裁定は、まず原則的にそれは適法な請求であるという判断を示しているのが特徴ではないかと思います。

それからもう一つの特徴は、健康被害に至らない、平穏生活権を侵害した不法行為を認めたと。普通は、公害によって健康被害が認められれば慰謝料を認めるというのが、公害に基づく賠償請求の普通のあり方なのですけれども、本件については DPAA という、いわば、えたいも知れないような毒物に暴露してしまっていると。それで、もしかしたらこれは DPAA のせいではないかということで、住民は大変不安に駆られたと。それ自体、大変な生活権侵害ではないかということで、具体的な健康被害が認められない申請人らについても、一定限度で慰謝料請求を認めるというふうな

判断を示しているのが、もう一つの特徴ではないかと思います。

◆高橋 平穏生活権と、最近、わりあいといろんなところで言われるのですが、当時としてはかなり画期的ですね。

◆大内 普通の公害裁判では、健康被害が認められなければ、結局、その人の請求は棄却するのが普通だった時代ですよ。ですので、それが、言ってみれば、どういう被害が生ずるか分からないという、いわば、えたいの知れない被害を受けているというような井戸水を飲んだ。DPAA に汚染した井戸水を飲んでしまったということについて、それはそれ自体、大変な思いをさせましたねということで、それなりの慰謝料は認めていいのではないかという判断になったというのが、本件の一つの特徴ではないかと思います。

それから、もう一つは素因の減額の問題で、因果関係があるかもしれないけれども、ほかの原因もあるかもしれない。両方分からないではないかというような、いわば大変悩ましい問題を専門委員の報告書では示されているわけなのですけれども、それを裁定委員会の方では、DPAA 以外に原因があったとしても、DPAA による因果関係を否定することはできないということで、基本的に因果関係を肯定すると。ただし、それについては、ほかの原因もあった可能性もあると。それは、割合的な認定で、原因を与えた程度に応じて、一定額の賠償は認めざるを得ないという判断を示した。これも被害者救済のためにとった一つの手法ではないかと思います。

◆高橋 そうですね。民法の先生に聞くと、まだ割合的因果関係論については批判的な先生もいらっしゃるって、学説的には対立もあるところですよ。

◆大内 そう、そう。原則的には特別事情の予見可能性の問題で、相当因果関係説で、因果関係を認めるか認めないかで、オール・オア・ナッシングでいくところが普通なのですけれども、他の可能性もあるから、割合的に責任を分担させるといって、最高裁の昭和 63 年の判例⁴を参考にして、過失相殺の手法を使って割合的な認定をしていくという考え方が、裁判実務の中では割りと定着してきているのです。それを本件の場合に採用した。

◆高橋 当時から実務的にはかなり定着していたのでしょうか。

◆大内 はい、昭和 63 年の判例ですから。それまでにはいろんな議論があったのですがね。あと、先ほど話が出た、県の責任の限度で認めるという、時期的な問題といった各所について、この損害論の判断というのはユニークな判断があるのではないかなと思います。

◆高橋 神栖事件について、その後の裁定を踏まえた動きというのは何かあったのでしょうか。

◆田口 県の代理人の方から伺った話なのですが、裁定を超える解決金を申請人に支払って、それで…。

◆大内 この請求は、一部請求になっています。請求金額が 300 万円を限度にしていますから、特に小児の精神遅滞の損害を認定した場合には、1,000 万円を超えるような障害を認定せざるを得ないということになるのですが、ただ、認容額としては 300 万円を限度にするという形で、縮小された形でしか支払いを命じていないわけです。それは、申請人らに

とってみれば、そうしたら請求を拡張するじゃないかという形で問題になってきて、そこは県との和解交渉の中で、この裁定を上回る賠償金額で円満示談したというのは聞いております。

◆高橋 健康調査みたいなのは、その後もあったのですか。

◆内藤 環境省の有機ヒ素化合物による環境汚染及び健康被害に係る緊急措置事業を継続することとしたような気がします。ちょっとうろ覚えですみませんが。

◆田口 たしか、和解条項の中に県が国に対して制度が継続されるよう支援に努めることが入ったような気が。ちょっとすみません。記憶が乏しいのですけれども、そのような話を聞いたような気がいたします。



⁴ 最高裁昭和 63 年 4 月 21 日判決・民集 42 卷 4 号 243 頁

9. 裁定の意義

◆田口 それでは、全体を通じての感想ですか、今回、この神栖の事件の裁定の意義とか、そういった全般についてのお話をいただければと思うのですが。

◆内藤 そうですね。環境行政の立場から見ると、やはり常時監視をおろそかにしてはいけないなという。1点どこかでおかしなことが起こったけれども、よく分からないというてうやむやにしていけないというのは、この事件を見ると、その重要性がよく分かるなという感じではありますね。改めてそこを認識したということで、多分、全国の都道府県が認識したのではないかと思います。

◆田口 同じような感想になりますが、正常性のバイアスなどといって、何か異常な事態が起きて、すぐにスイッチが切り替わらず対応できないことが間々あるという話を聞いたことがあります。行政側の立場としては、緊急時には、スイッチをすぐ入れて動かなければいけない、それで調べてみて本当に何もないければいいけれども、何かあったら即、対応するということの重要性を気づかされたケースと思いました。

◆高橋 私にとってはとにかく、委員になってすぐの裁定事件だったので印象が深かった事件でした。今でも思っているのですが、組織としていろんな専門の方が一緒になって1つの事件を解明するというメカニズムを初めて経験したというのは非常に大きかった。また、私は行政法という立場からしか公害事件を、それ以前は見てこなかったのですが、やはり一つ一つの事実認定とか、それから専門家の判断を前提にした法的な判断の在り方とか、

その辺を自分が体験できたというのも大きくて、そういう意味で、この公調委というのは、一般的によく言われることですが、公害の紛争解決的には大きな意味を持っている組織であることを、この事件を通じて、印象深く受け取ったということだと思います。

◆大内 私は、本件の裁定というのは、各論点の判断で、公害によって被害を被った方々の早期の救済を目的とするという公調委の姿勢そのものが全体としてあらわれているのではないかなと思うのです。

まず DPAA の伝播についての事実的な因果関係の判断なのですけれども、普通の訴訟で言えば、当事者の立証責任の問題で、当事者がどれだけ立証を尽くしたかという判断に逃げ込むところなのですけれども、それを蓋然性の認定という手法を使いまして、困難な事実証明の問題を解決した。それについては、環境省の調査報告書を全面的に採用するという形で、問題を克服することができたわけなのですけれども、そういう形で、結局、当事者の立証責任に逃げ込むことなく判断を尽くしたという点があると思います。

それから、DPAA 暴露と健康被害の認定についても、専門委員制度を活用して、職権調査によって、前代未聞の健康被害についての因果関係を、肯定的に判断を示しているということだと思います。

国の責任の在り方については、第三者の故意行為による加害行為という本件の特殊性を重視して、判断の公平性を担保できたのではないかと思います。それから、県の責任の在り方については、水濁法の知事の権限行使について、健康被害を救済するために、制度の趣旨を基本的な前提に立ち帰って、前例のない解

釈を示すことができたのではないかと思います。

そして、損害算定の判断についても、先ほど申しましたような被害者救済の姿勢を尽くすことができたのではないかと思うわけなのです。

こういう困難な事案の中で、申請人らの請求をそれなりに整理してまとめ上げて認容まで導いたということで、本件紛争を円満に解決することに方向づけすることができたのではないかと思っているわけです。

◆田口 ありがとうございます。私も当時、記者発表後に、かなり大きく各マスコミに取り上げられて、申請人の小児の母親の一人が、それまでは自分の育て方が悪くて子供があんなになってしまったと、自分でも思っていたし周りにも言われていたけれども、そうではないことが公調委に認められたので、自分の責任が軽くなった気がして、ほっとしたというような感想を示しておられて、公調委の裁定の法律的な意味合いは違うのかも知れませんが、そういう住民の方の心理的な負担の軽減につながった、いい裁定であったのかなという感想を持ちました。

それで、この件は最終的には、県と住民との間で和解が成立して、公調委の裁定を上回るお金を出して解決したというようなことも聞いておりますので、県も公調委の裁定に従って、更にそれを基にして、住民の救済、紛争の解決ができたのかなということで、意義があったのかなと考えております。

それでは、そろそろお時間となりましたので、座談会を終了したいと思います。今日はお忙しいところお越しいただきまして、どうもありがとうございました。