

## 〔裁 定 要 旨〕

- 【事件名】 公調委平成 18 年(セ)第 2 号 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  
公調委平成 20 年(セ)第 4 号 神栖市におけるヒ素による健康被害等責任裁定参加申立事件

### 【主 文】

- 1 被申請人茨城県は、別紙「慰謝料額一覧表」記載の申請人ら及び参加人らに対し、同一覧表の各「認容額」欄記載の金額の金員を支払え。
- 2 別紙「慰謝料額一覧表」記載の申請人ら及び参加人らのうち、当事者番号 3、同 4、同 37、同 38 及び同 39 を除く申請人ら及び参加人らの被申請人茨城県に対するその余の裁定申請をいずれも棄却する。
- 3 申請人ら及び参加人らの被申請人国に対する各裁定申請並びに当事者番号 5 及び同 15 の被申請人茨城県に対する各裁定申請をいずれも棄却する。

### 【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等を負っていたのに、これを怠ったため、DPAAにより地下水が汚染され、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の連帯支払を求める事案である。

### 【判断項目】

本件裁定の主たる判断項目は、次のとおり。

- 1 申請人らの被害と地下水のDPAA汚染との間の事実的因果関係の有無
  - (1) DPAAの汚染源とA井戸及びB井戸との間の到達の因果関係
  - (2) 健康被害とDPAA暴露との間の一般的因果関係
  - (3) 健康被害とDPAA暴露との間の個別的因果関係
  - (4) 農作物被害とDPAA汚染との間の事実的因果関係
- 2 被申請人国の国家賠償法 1 条 1 項又は民法 709 条の責任の有無
- 3 被申請人県の国家賠償法 1 条 1 項の責任の有無
- 4 各申請人の損害額の算定
  - (1) 健康被害の慰謝料
  - (2) 健康被害に至らない平穏生活権侵害の慰謝料
  - (3) 財産的被害の慰謝料

※ 参考資料として「ABトラック広域図」添付

## 【判断の要旨】

### 1 申請人らの被害と地下水のDPAA汚染との間の事実的因果関係の有無

#### (1) DPAA汚染源とA井戸及びB井戸との間の到達の因果関係

A井戸及びB井戸の汚染源が同一のものであるという点については、当事者間に争いがなく、証拠等から認定される事実を総合すれば、各井戸の汚染の機序は、次のアないしオのとおり推認することができる。

ア 平成5年6月28日以降、平成9年1月までの間に、何者かがA井戸南東90m付近に所在していたいけすを埋め戻した際、廃棄物とともに大量のDPAAを混入したコンクリートを地中に流し込んだ（本件コンクリート塊の形成）。

イ 本件コンクリート塊に含まれていたDPAAが地下水中に溶出し、そのDPAAを高濃度に含んだ水は、周辺地下水より重いため、汚染を拡散しながら地下水中を降下浸透した。

ウ 深部（25m～30m）の砂礫層まで到達したDPAAは、地下水の速い流れに乗って砂礫層中をA井戸方向（西方）へ移動し、他方、浅層部では、周辺地盤の透水性及び周辺の埋土の影響等を受け、流速が小さい中で汚染が拡散した。

エ A井戸では、揚水によってA井戸近傍に分布する高濃度DPAAの汚染プルームを吸い込んだ。

オ 深層部の砂礫層中の汚染プルームは、砂礫層中の速い流れに乗ってさらに西方へ流れ、会社寮井戸を経由してB地区中心部まで達した。他方、B地区東部の農業用井戸による揚水によって、汚染は浅層部まで拡大しており、汚染地下水が水田に涵養された結果、浅層部ではその浸透によって汚染が拡大し、それらが濃度を低下させながらB地区中心部へ向かう結果となった。そのため、B地区では、こうした深層部又は浅層部のパターンの異なる汚染の影響を受けることとなった。

なお、各井戸へのDPAA到達時期については、会社寮井戸でのヒ素検出時期やシミュレーション結果等を考慮すると、A井戸において平成9年ころ、B井戸においては、早くても平成10年ころと考えるのが合理的であり、かかる推認を覆すに足りる証拠はない。

#### (2) 健康被害とDPAA暴露との間の一般的因果関係

ア 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）について

DPAAに起因する典型症状が小脳症状ないし中枢神経症状であることについては、当事者間にもおおむね争いがなく、専門委員報告書では、これまでに得られた知見を総合し、中枢神経症状（小脳症状、ミオクローヌス、眼振、振戦等）をDPAAによる健康影響の要点として位置づけている。

したがって、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）については、DPAAの暴露によって招来されることを是認しうる高度の蓋然性が認められるから、一般的因果関係を肯定することができる。

イ 小児の精神遅滞について

小児の精神遅滞とD P A A暴露との間の一般的因果関係については、その関連性を強く疑わせる具体的事情があることに加え、D P A Aが脳に蓄積され、中枢神経系に一定の影響を及ぼすことが明らかにされていること、医学的見地からも、D P A Aが精神遅滞の一因となり得ると考えることは不合理ではなく、むしろ可能性としては十分あり得ることなどを総合考慮すると、病理学上の機序等が明らかでなくても、少なくとも、D P A Aが精神遅滞の一要因となり得ることについては、高度の蓋然性が証明されたと言ふべきである。

もっとも、その性質上、発現した精神遅滞の唯一の原因と考えることはできず、一定の割合で他の要因が関与していることを前提とする必要がある。

#### ウ 消化器系、呼吸器系、循環器系、皮膚系その他の疾患・症状について

消化器系疾患（下痢、嘔吐、胃炎、腸炎等）、呼吸器系疾患（気管支炎、咽頭炎、扁桃炎、副鼻腔炎等）、皮膚系疾患（湿疹、帯状疱疹等）、アレルギー性疾患（花粉症、アレルギー性鼻炎等）、感染性疾患（感冒、インフルエンザ、C型肝炎等）、整形外科的疾患（ヘルニア等）、代謝性疾患（高脂血症等）などについては、他の原因が容易に推測しうる種類の疾患であることに加え（専門委員報告書においても、これらの疾患については、D P A A以外の要因が個別に指摘されている。）、これまでに得られた知見を総合しても、現時点では、これらの疾患・症状とD P A Aとの関係を積極的に認定する資料は得られていない。

したがって、上記の各疾患・症状について、D P A A暴露との一般的因果関係を是認しうる高度の蓋然性を認めることはできない。

#### エ 小児に対するD P A Aの健康影響について

小児に対するD P A Aの健康影響は、①出生後の直接的な暴露の影響のほか、②胎児期における母体を通じた間接的な暴露の影響、③妊娠前の母体が摂取したことによる遺伝子的な影響、の各点を検討する必要がある。

そして、これまでに得られた知見に照らすと、①については、成人と同様の中枢神経症状を発症したり、精神遅滞となる可能性があるものの、他に、小児に特異な又は重度の症状が現れることは示唆されていない。また、②及び③についても、D P A Aが染色体異常を誘発するポテンシャルを有していることや、ラットの行動試験で有意な変化が見られたことなどが指摘されているものの、それらは明確に遺伝子傷害性を示すものではないし、催奇形性や変異原性は認められておらず、妊娠カニクイザルに対する暴露試験では、次世代個体の神経機能にも異常は認められていない。

したがって、母体のD P A A暴露を介した小児に対する健康影響については、現時点での知見を総合しても、認めることは困難である。

#### (3) 健康被害とD P A A暴露との間の個別的因果関係について

裁定書本文記載のとおり

#### (4) 農作物被害とD P A A汚染との間の事実的因果関係について

当事者番号34は、昭和61年ころから本件農地で稲作を始め、平成11年7月には本件農地を相続していたこと、平成16年春ころ、被申請人県の農林水産部の要請に基づき、平成15年度米の検査をしたところ、米からヒ素が検出され、さら

に、同年11月には、本件農地の土壌分析の結果、有機ヒ素が検出されたこと、平成17年及び18年は、被申請人県の要請により、作付を自粛したこと、B地区における他の農業用井戸水、農産物、土壌の一部からもD P A Aが検出されたことなどの事実が認められる。

これらの事情に照らせば、当事者番号34が栽培した米や本件農地の土壌から検出された有機ヒ素が、本件D P A Aに由来するものであることは明らかであるから、かかる被害と本件D P A Aとの間には事実的因果関係が認められる。

## 2 被申請人国の国家賠償法1条1項又は民法709条の責任の有無

- (1) 本件で地下水汚染の原因となったD P A Aの製造には、旧陸軍の関与があったものと推認することができ、戦後、毒ガス兵器原料としての用途を失ったD P A Aについて、被申請人国は、その製造を主体的に行っていた者として、一定の管理責任を負っていたと解するのが相当である。
- (2) そこで、被申請人国の管理責任については、戦前・戦後における毒物・農薬の取扱いに対する法的規制（毒物劇物営業取締規則、毒物及び劇物取締法、農薬取締法等）に準じて考えることが合理的であり、その内容としては、D P A A管理の場所、方法及び責任者等を明確にし、これを譲渡する際の手続的要件を定めるなどして、D P A Aの無秩序な流出・使用による健康被害の発生を未然に防止する義務を負っていたと解するのが相当である。
- (3) しかしながら、上記のような管理責任は、被申請人国が製造に関与したD P A Aに関する一般的義務を示したものにすぎず、こうした義務が認められるからと言って、直ちに申請人らの被害と因果関係のある個別具体的な管理義務やその違反行為が認定できるものではない。

すなわち、本件においては、提出された全証拠及び審問の全趣旨に照らしても、本件コンクリート塊に混入されたD P A Aの製造・流通経過を全く明らかにすることができず、そのため、当該D P A Aについて、被申請人国が、いつ、いかなる管理義務を負い、どのようにその義務に違反したのかを具体的に特定することができない。しかも、本件D P A A汚染は、平成5年6月28日以降、平成9年1月までの間に、何者かがA井戸南東90m付近に所在していたいけすを埋め戻した際、廃棄物とともにコンクリートにD P A Aを混入して地中に流し込んだことが直接の原因行為であると認められ、かかる態様からすれば、当該行為者は、少なくともその混入物が毒物であることを認識していたものと推認されるところ、D P A Aを巡る事実関係が明らかでない本件では、こうした第三者による故意の廃棄行為まで未然に防止し得る具体的な管理義務を認定することは、なおのこと困難である。

- (4) したがって、本件では、被申請人国にD P A Aの管理に関する一般的な責任が認められるとしても、申請人らの被害と因果関係のある個別具体的な管理義務及びその違反を認めるに足りる証拠がなく、国家賠償法上の責任又は不法行為責任を認定することはできないと言わざるを得ない。



### 3 被申請人県の国家賠償法1条1項の責任の有無

#### (1) 汚染調査に関する権限について

水濁法15条に規定された常時監視の趣旨にかんがみれば、測定計画に基づく測定結果や、その他の機関・個人からの情報提供を通じて、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、監視行為の一内容として、その汚染物質、汚染源、汚染範囲、健康影響の有無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言うべきであり、環境庁（当時）においても、そのことを前提として通達を發出し、基本となる地下水質調査方法を指示していた。

そして、会社寮井戸のヒ素汚染が発見された当時（平成11年1月）の水濁法に係る事務は、いわゆる機関委任事務であって、かかる通達は、被申請人国による指揮監督権の行使として發出されたものとして、常時監視権限の行使方法について一種の裁量基準を示したものと解される。

したがって、都道府県知事が、合理的な理由もないのに、通達に従った調査を実施しなかった場合、その権限不行使は、許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くものと認められ、それにより被害を受けた者との関係において、国賠法1条1項の適用上違法となると言うべきである。

また、被申請人県は、通達を受けて、水質調査方法をさらに具体化するために、平成9年9月、実施要領を策定しているところ、この実施要領は、被申請人県との関係で自己拘束力を有するものと解される。

したがって、被申請人県が、合理的理由もなく、これに従った調査を実施しなかった場合には、それにより被害を受けた者との関係において、やはり国賠法1条1項の適用上違法となると言うべきである。

#### (2) 公表に関する権限について

水濁法が、国民の健康と生活環境の保全のために地下水等の常時監視を義務付けており、汚染が発見された状況によっては、それを直ちに公表するのでなければ、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となる場合もあることなどにかんがみれば、水濁法17条の公表権限・義務の内容としては、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汚染の程度から、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、同法の趣旨に基づき、速やかに関係機関やその影響が予想される地域の住民に対して、水質汚染に関する情報（汚染物質、濃度、汚染箇所、健康影響の可能性等）を周知することが含まれていると解するのが相当である。

そして、このような周知措置に関する都道府県知事の裁量の広狭は、当該汚染の内容や程度、住民に対する健康影響のおそれの度合い等によって決せられるべきものであるから、水質汚染が発見された具体的事情の下において、都道府県知事がこうした周知措置を採らなかったことが著しく合理性を欠くと認められるときは、これにより被害を受けた者との関係において、国賠法1条1項の適用上違法となると言うべきである。

### (3) 被申請人県の権限不行使の合理性について

#### ア 周辺地下水調査について

そもそも、会社寮井戸から検出されたヒ素の濃度は、基準値の4.5倍という高い値であり、日常的に飲用すれば住民の健康に影響を及ぼすことが懸念されるものと言えるから、水濁法の見地から看過できない程度の汚染として、その原因究明は早急に徹底して行われることが要請され、安易に局所的な自然由来の現象と推測することは許されないと言ふべきである。また、地下水の性質上、一か所での汚染の発見は、相当範囲に汚染が拡大していることを示唆するものであるし、会社寮井戸が汚染源でない限り、他の場所に汚染源があつて、より高濃度の汚染地域があり得ることや、より広域に汚染が拡大している可能性があることも容易に想像し得るところである。そして、通達では、汚染井戸周辺地区調査に関する留意事項として、汚染が想定される範囲全体が含まれるように調査範囲を設定すること、地下水の流向がわかっている場合は、その方向に帯状に調査すること、対照となる井戸が多い場合は、区域を分けて順次調査を行うこと、鉛直方向の汚染の広がりにも留意することなどが記載されている。また、実施要領でも、調査対象範囲は、汚染井戸を中心におおむね500mの範囲内において井戸の設置状況の調査を行い、その結果に基づき、汚染井戸と事業所の位置関係、当該地区の地形、地下水の流向、地下水の利用状況等を考慮しながら汚染範囲が的確に把握できるよう測定対象井戸を選定すること、測定井戸の選定後速やかに水質測定を実施し、この調査により汚染範囲が十分に確認できないときは必要に応じ測定区域を拡大して調査を行うことなどが定められていたものである。

それにもかかわらず、被申請人県は、当初の周辺地下水調査において、会社寮井戸の周辺7か所の井戸からヒ素が検出されなかったことなどだけで、鉛直方向の汚染の広がりを全く考慮せず、その調査範囲を広げることなく周辺地下水調査の終了を決定したのであり、その判断が通達や実施要領に従ったものとは言えないことは明らかである。

したがって、被申請人県としては、平成11年2月15日以後も、通達及び実施要領に従い、調査範囲を水平方向及び鉛直方向に拡大しながら調査を継続すべきだったのであり、調査終了の判断には合理的な理由がないと言わざるを得ない。

#### イ 周知措置（公表）について

専用水道の定期水質検査を契機として、会社寮井戸において、環境基準値の4.5倍という、日常的に飲用すれば住民の健康に影響を及ぼすことが懸念される高濃度のヒ素汚染が、水濁法担当部局である環境保全課に通報され、かつ、原水（地下水）の水質検査でも汚染が確認された以上、被申請人県は、平成11年1月25日（原水のヒ素汚染が確認された日）以降、住民の健康保護と生活環境保全のため、水濁法17条に基づき、周辺住民に対して周知措置を採る権限と義務があり、裁量によって何らの周知措置も採らないという選択肢はないと言ふべきである。

したがって、被申請人県が、会社寮井戸における高濃度のヒ素汚染を知らながら、周辺住民に対して全く周知措置を採らなかったことは、水濁法17条の趣旨

に反し、著しく不合理な対応と言わざるを得ない。

#### ウ まとめ

以上のとおり、被申請人県（水濁法担当部局）が、会社寮井戸の原水（地下水）汚染を確認した平成11年1月25日以降、同井戸の周辺住民に対して何らの周知措置も採らなかったこと、及び、周辺7か所の井戸からヒ素が検出されなかったことなどからヒ素汚染が自然由来のものと判断し、同年2月15日以降、さらなる原因究明のための調査を行わなかったことは、いずれもその権限を定めた水濁法の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、都道府県知事の裁量を逸脱して著しく合理性を欠くものであって、これにより被害を受けた者との関係において、国家賠償法1条1項の適用上違法となると言うべきである。

## 4 各申請人の損害額の算定

### (1) 健康被害の慰謝料

井戸水の安全性に対する申請人らの従前の信頼は強く、生活用水のすべてを井戸水で賄っていた者も多いことが窺われる。そうすると、そのような井戸水に、毒ガス原料として用いられたDPAAが混入していたこと自体、大きな衝撃を与えたであろうことは想像に難しくなく、また、その健康影響や人体への作用機序は、現時点でも全容が解明されていないから、DPAAに暴露した申請人らの不安は極めて大きいものと思われる。そして、こうした地下水の汚染は通常目に見えるものではなく、井戸水の利用者による自主検査も必ずしも期待しえない現状においては、その安全性の確保は、地方公共団体による検査や広報に依存せざるを得ないところ、被申請人県は、平成11年の会社寮井戸ヒ素汚染発覚時に、適切に権限を行使することによって、その後の健康被害の発生・拡大や不安感の増大を防止し得たのであるから、不法投棄自体には全く関与していないとしても、その責任は重いと言うべきである。

また、現に生じた健康被害を見ると、成人の中枢神経症状やそれに付随する症状については、重篤とまでは言えないものが多く、徐々に回復することが見込まれるが、小児の精神遅滞は深刻かつ重篤であり、これについては必ずしも改善も見込まれないことから、相当程度の逸失利益の発生が想定され、将来に向けた不安も一段と大きいと思われる。

そこで、健康被害の認められる申請人らの個々の損害総額を定めるに当たっては、自動車損害賠償保障法別表の後遺障害保険金額、各慰謝料請求に関する裁判例等を参照しつつ、こうした本件全体の特徴と、個々の症状の重さを基本的な考慮事情とし、さらに、健康被害に基づいて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することが相当である。

なお、個々の慰謝料額算定に当たっては、民法722条2項を類推適用して、発症や増悪に対して他の要因が寄与した程度を考慮し、損害総額から一定程度の減額を行うことが適当である。また、各井戸へのDPAA到達は、被申請人県の責任発生時期よりも前であったことから、被申請人県は、必ずしも申請人らに発生した損害の全部について賠償責任を負うものではない。

(2) 健康被害に至らない平穩生活権侵害の慰謝料

身体・健康に関する利益は、人格的利益の中でも根幹をなすものであり、これらに対する重大な不安要素の存在は、平穩な日常生活に動揺を与えるとともに、心身の健全性を害する要因ともなるものであるから、人が身体・健康に関して重大な不安を抱かずに日常生活を送ることは、平穩な生活を営む利益に属する利益として法的保護に値すると言うべきである。

そうすると、身体・健康に関する重大な不安要素について、国民に対して情報提供を行う義務を負う者は、速やかに、その存在を確認した時点で判明している事実や健康影響に関する情報を提供することによって、国民の不安の解消・軽減を図らなければならない、かかる義務を怠ったことにより、身体・健康に関する国民の不安感が増大し、その不安の程度が、社会通念に照らして平穩な生活を営むことを妨げる程度に至ったと認められる場合には、現実の情報提供時期よりも早期にそれを行わなかったことを正当化しうる特段の事情がない限り、当該情報提供義務者は、かかる利益を侵害されたことによって精神的損害を被った者に対し、不法行為（国家賠償法上のものも含む。）に基づく損害賠償責任を負うと解するのが相当である。

この点、申請人らは、今後も体調の変化がある度に、DPA Aとの関連を疑い、自己や家族の健康に関して多大な不安を募らせざるを得ないのであるから、その不安感は、社会通念に照らし、平穩な生活を営むことを妨げる程度にあると言うべきである。他方、被申請人県が、平成11年1月25日以降、平成15年3月20日までの間に、会社寮井戸のヒ素汚染に係る情報を周辺住民に周知しなかったことを正当化しうる特段の事情は、何ら見出すことができない。

したがって、被申請人県は、健康被害の認められない申請人らに対しても、その権限不行使によって、平穩な生活を営む利益を害したと言えるのであり、そのことによって生じた精神的損害について、国家賠償法上の賠償責任を負うと解するのが相当である。

(3) 財産的被害の慰謝料

当事者番号34について、平成17年及び18年に生じた休業損害は、平成15年より前の2年間に生じる休業損害よりも、大きいものであったことが推測されるから、その差額分は、被申請人県の権限不行使によって生じた損害と言うことができる。もっとも、このような場合、単に収入（販売額）の差額が損害となるのではなく、休耕により支出を免れた経費がある場合には、それを控除して損害額を定める必要がある。



## 別紙

## 慰謝料額一覧表

番号	損害総額	素因減額後の金額	責任限定後の金額	認容額
1	150万円			150万円
2	150万円			150万円
3	1000万円	500万円		300万円
4	2000万円	1000万円		300万円
6	180万円			180万円
35	140万円		126万円	126万円
36	150万円	120万円	108万円	108万円
37	1000万円	500万円	400万円	300万円
38	1500万円	750万円	600万円	300万円
39	2500万円	1250万円		300万円
7	20万円			20万円
8	20万円			20万円
9	20万円			20万円
10	20万円			20万円
11	10万円			10万円
12	5万円			5万円
13	20万円			20万円
14	20万円			20万円
16	150万円	75万円		75万円
17	20万円			20万円
18	150万円	105万円		105万円
19	20万円			20万円
20	20万円			20万円

21	20万円			20万円
22	140万円	42万円		42万円
23	20万円			20万円
24	20万円			20万円
25	20万円			20万円
26	20万円			20万円
27	20万円			20万円
28	5万円			5万円
29	5万円			5万円
30	20万円			20万円
31	20万円			20万円
32	5万円			5万円
33	10万円			10万円
34	10万円			10万円

