

公調委平成20年（ゲ）第1号 筑紫野市における産業廃棄物処分場による水質汚濁被害原因裁定申請事件

裁 定

(当事者省略)

主 文

申請人らの本件各裁定申請をいずれも棄却する。

事 実 及 び 理 由

**第1 当事者の求める裁定**

1 申請人ら

- (1) 申請人らに生じている水質環境の悪化及び生活用水の原水水質悪化，農業用水の水質悪化等の被害の発生は，被申請人株式会社Iの別紙2「最終処分業施設目録」記載1及び2の処分場の違法な管理運営による有害物質等の水質汚濁物質の垂れ流しが原因である，
- (2) 被申請人福岡県は，被申請人株式会社Iの前項記載の処分場の違法な管理運営を容認し，さらには，適切な指導監督を怠ったことにより，申請人らに生じた被害を拡大させた，

との裁定を求める。

2 被申請人株式会社I

(1) 本案前の答弁

申請人らの被申請人株式会社Iに対する本件裁定申請をいずれも却下する，との裁定を求める。

(2) 本案の答弁

申請人らの被申請人株式会社Iに対する本件裁定申請をいずれも棄却す

る，との裁定を求める。

### 3 被申請人福岡県

申請人らの被申請人福岡県に対する本件裁定申請をいずれも棄却する，との裁定を求める。

## 第2 事案の概要

本件は，福岡県筑紫野市等に居住する申請人らが，その生活用水の原水である山神ダム湖の水が汚染されたことによって被害を受けたと主張し，その汚染原因が，被申請人株式会社 I（以下「被申請人 I」という。）が設置した産業廃棄物最終処分場から排出された汚濁物質にあるとして，被申請人 I との間で，その旨の原因裁定を求めるとともに，上記最終処分場の設置等を許可等した被申請人福岡県（以下「被申請人県」という。）に対し，上記水質汚染による被害が拡大した原因は，被申請人県による上記許可等又は規制権限不行使にあるとして，その旨の原因裁定を求める事案である。

### 1 前提事実（当事者間に争いのない事実のほか，文中掲記の証拠及び審問の全趣旨により容易に認められる事実）

#### (1) 当事者

ア 申請人らは，別紙 1 「当事者目録」記載の各住所地に居住する者である。

イ 被申請人 I は，産業廃棄物処理業，建造物解体業等を営む株式会社である。

#### (2) 被申請人 I の各種許可取得の経緯

##### ア 産業廃棄物収集運搬業の許可

被申請人 I は，昭和 56 年 10 月 1 日，福岡県知事から産業廃棄物収集運搬業の許可を受けた。

##### イ 産業廃棄物処分業の許可

被申請人 I は，昭和 63 年 10 月 24 日，福岡県知事から産業廃棄物

の最終処分業（埋立処分）及び中間処理業（焼却・選別）の許可を受けた。

ウ 産業廃棄物処理施設の設置の許可

- (ア) 被申請人 I は、昭和 63 年 6 月 23 日、別紙 2「最終処分業施設目録」記載 1 の産業廃棄物の安定型最終処分場（以下「第 1 期処分場」という。）の設置を届け出た。なお、安定型最終処分場で処理することができる産業廃棄物は、廃プラスチック類、ゴムくず、金属くず、ガラスくず・コンクリートくず及び陶磁器くず、がれき類（いわゆる安定 5 品目）のみである。

上記届出当時の第 1 期処分場の処理能力は、埋立面積が 1 万 1 6 1 9. 7 6 m<sup>2</sup>、埋立容量が 1 1 万 5 8 6 3. 4 2 m<sup>3</sup>であったが、被申請人 I は、平成元年 1 1 月 2 7 日に、埋立面積を 1 万 8 3 5 7. 1 4 m<sup>2</sup>、埋立容量を 2 2 万 6 9 2 2. 0 7 m<sup>3</sup>とする施設変更の届出を行い、さらに、平成 7 年 5 月 1 0 日に、埋立面積を 3 万 5 0 4 3. 3 5 m<sup>2</sup>、埋立容量を 3 4 万 0 6 8 4. 4 0 m<sup>3</sup>とする施設変更の許可を受けた。

（甲 2 4 ないし 2 7, 7 0）

- (イ) 被申請人 I は、平成 5 年 6 月 1 4 日、別紙 2「最終処分業施設目録」記載 2 の産業廃棄物の安定型最終処分場（以下「第 2 期処分場」という。）の設置の許可を受けた。

上記許可当時の第 2 期処分場の処理能力は、埋立面積が 1 万 6 1 2 4. 2 3 m<sup>2</sup>、埋立容量が 1 1 万 7 2 4 1. 7 6 m<sup>3</sup>であったが、被申請人 I は、平成 7 年 5 月 1 2 日に、埋立容量を 2 4 万 6 8 4 7. 9 m<sup>3</sup>とする施設変更の許可を受け、さらに、同年 1 2 月 2 0 日に、埋立面積を 5 万 5 5 8 5. 1 4 m<sup>2</sup>、埋立容量を 1 0 3 万 4 7 4 6. 0 5 m<sup>3</sup>とする施設変更の許可を受けた（なお、同年 1 2 月 2 0 日に許可を受けた施設部分を「第 2 期処分場拡張部」といい、これと第 1 期処分場及び

第2期処分場とを併せて「本件処分場」という。）。(甲29ないし31, 33, 70)

(ウ) 上記(ア)及び(イ)の各届出ないし許可の結果、本件処分場全体の処理能力は、埋立面積が9万0628㎡、埋立容量が137万5430㎥となった。

### (3) 山神ダムの概要

山神ダムは、その下流域の水田442.3ヘクタールに対する灌漑用水の供給、災害予防のための治水、また、筑紫野市、太宰府市及び三井水道企業団に対する水道用水の供給を目的として、福岡県が主体となって築造した多目的ダムであり、総貯水量は298万㎥、有効貯水量は280万㎥である。(乙ロ57の1)

本件処分場は、この山神ダムの約1.2km上流(南西方向)にあり、同ダムに流入する山口川のほぼ源流域に位置している。(乙ロ57の2。別紙3「処分場位置図」参照)

なお、別紙4「山神ダム流入水系の流域及び流量・水質・底質・浸出水の調査位置」のとおり、山神ダム湖に流入する水系は、山口川だけではなく、同別紙記載のA区域及びB区域からも流入水(山神ダム湖総集水面積の40.44%)がある。そして、本件処分場付近を直接的な源流域とするのは、同別紙記載のC2-b区域及びC3区域の流入水(同集水面積の13.57%)であり、これらが、C1区域及びC2-a区域を源流域とする流入水(同集水面積の45.99%)と一体となって、山神ダム湖に流入していると考えられる。(事実調査の結果)

### (4) 各地域の配水系統とその水源

#### ア 山神水道企業団系

山神水道企業団は、昭和46年、当時の筑紫野町、小郡町及び太宰府町が設立した一部事務組合であり、その後昭和52年、小郡市は、北野

町、大刀洗町とともに三井水道企業団を設立した。その結果、現在の山神水道企業団は、筑紫野市、太宰府市、三井水道企業団で構成されている。

山神水道企業団は、山神ダム湖から原水を取水し、山神水道企業団浄水場で浄水処理した後、浄水の15%を太宰府市の大佐野配水池に、同35%を三井水道企業団の三沢配水池に、同50%を筑紫野市の古賀分水点、萩原分水点及び原田分水点に、それぞれ供給している。（乙ロ57の2、事実調査の結果）

山神水道企業団の配水区域は、別紙5「配水ブロック図」の青色部分である。

#### イ 福岡地区水道企業団系

福岡地区水道企業団は、昭和48年、当時の福岡県内の8市9町1企業団（福岡市、大野城市、筑紫野市、太宰府市、春日那珂川水道企業団、古賀市、宇美町、志免町、須恵町、粕屋町、篠栗町、新宮町、久山町、宗像市、福津市、前原市、志摩町、二丈町）が設立した一部事務組合である（なお、市町村合併の結果、現在は6市7町1企業団による一部事務組合である。）。

福岡地区水道企業団は、筑後川水系及び多々良川水系から取水しており、筑後川水系の貯水施設である筑後大堰からは、大野城市の牛頸浄水場まで導水され（福岡導水）、同浄水場から水道用水が各配水池に送水されている。（乙ロ49、事実調査の結果）

福岡地区水道企業団の配水区域は、別紙5「配水ブロック図」の緑色部分である。

#### ウ 筑紫野市における上記以外の配水系統

##### (ア) 山口浄水場系

山口浄水場は、山神ダムの上流に位置する水呑ダムから、山神ダム

の側道を通る送水管によって原水を取水している。（事実調査の結果）

山口浄水場の配水区域は、別紙5「配水ブロック図」の赤色部分である。

(イ) 常松浄水場系

常松浄水場は、施設内の2つの井戸から原水を取水しており、井戸の深さは、それぞれ11m、10mである（直径はいずれも4m）。常松浄水場のすぐ西には宝満川が流れており、その水深は約2mで、上記井戸の地表面の標高は、宝満川水面よりも約3m高い位置にある。

（事実調査の結果）

常松浄水場の配水区域は、別紙5「配水ブロック図」の黄色部分である。

エ 各水道施設の位置関係

上記各水道施設と山神ダムの位置関係は、別紙6「水道施設位置図」のとおりである。

(5) 本件処分場に対する被申請人県との関与

ア 山神水道企業団は、昭和62年11月27日付けで、被申請人県に対し、本件処分場の建設に伴い水質汚濁等の影響が懸念されることを理由として、同企業団議会の全員協議会がその建設計画に絶対反対の決議を行ったことを通知し、業者に対する指導を求めた。（甲22）

イ 筑紫野市長も、昭和63年1月9日付けで、被申請人県に対し、本件処分場建設反対を求める筑紫野市民3万9048名の陳情書を添えて、同市長としても建設反対を表明する旨の要望書を提出した。（甲23）

ウ 被申請人県は、前記(2)のとおり、昭和63年6月23日、第1期処分場の設置届を受理し、その後、平成元年11月27日、第1期処分場の面積拡張の変更届受理、平成5年6月14日、第2期処分場の設置許可、

平成7年5月10日、第1期処分場の拡張許可、同年5月12日、第2期処分場の拡張許可、同年12月20日、第2期処分場拡張部についての施設変更許可をそれぞれ行った。

エ 被申請人県は、平成9年9月24日付けで、被申請人Iに対し、同年7月及び8月に実施した立入検査の結果、①許可を受けている産業廃棄物以外の木くず、紙くず等の埋立てを行ったこと、②焼却予定の産業廃棄物（木くず、紙くず、廃プラスチック類）を飛散流出等の措置が講じられていない場所に大量に保管していること、が判明したことから、これらについて厳重に注意するとともに、同年10月6日までに改善計画書の提出を求める厳重注意書を交付した。（甲36）

その後、被申請人県は、平成11年2月24日付け及び同年4月7日付けで、被申請人Iに対し、再度厳重注意書を交付し、木くず、紙くず等の埋立てや、第1期処分場の無許可での規模変更、廃棄物大量埋立てについて注意するとともに、改善計画書の提出を要求した。（甲38、39）

オ こうした中、平成11年10月6日、第2期処分場拡張部の水質検査用井戸付近において、作業中の従業員3名が死亡するという事故（以下「平成11年事故」という。）が発生し、その後の司法解剖及び現場検証により、死因は、上記井戸から発生した高濃度の硫化水素ガスによる中毒死と判定された。（甲156ないし160、170）

カ 筑紫野市・太宰府市・小郡市・山神水道企業団は、平成11年事故発生を受け、同年10月及び平成12年5月、被申請人県に対し、本件処分場における産業廃棄物の埋立中止等を求める要望書を提出し、福岡県議会厚生委員会、筑紫野市議会、県営山神ダム上流域産業廃棄物処理場対策連絡協議会（以下「産廃連」という。）も、被申請人県に対し、被申請人Iに対する厳正な措置や本件事故原因の究明を求める意見書等を

提出した。（甲 37, 40, 41, 42 の 1・2, 43, 44）

キ 被申請人 I は、平成 11 年事故後も、本件処分場での操業を継続していたが、平成 12 年 7 月 16 日、本件処分場の保管焼却廃棄物が原因となる火災（以下「平成 12 年火災」という。）が発生した。

ク 産廃連は、平成 12 年火災を受け、同年 7 月 17 日、被申請人県に対し、本件処分場の即時操業停止を求める申入れを行った。（甲 45）。

ケ 被申請人県は、平成 12 年火災後、被申請人 I に対し、新たな焼却廃棄物の搬入及び焼却を自粛することなどを要請していたが、同年 10 月 17 日付けで、事故再発防止や焼却廃棄物の適正な保管について注意事項をまとめた勧告書を交付し、事実上、焼却処分の再開を認めた。（甲 46）

コ 被申請人県は、平成 14 年 3 月 20 日付けで、被申請人 I に対し、同年 2 月のダイオキシン類測定結果報告において、排出ガス中のダイオキシン類測定値が、法令の定める基準に違反することを理由として、速やかな改善を求める嚴重注意書を交付した。（甲 49）

サ 筑紫野市・太宰府市・小郡市・山神水道企業団は、平成 14 年 7 月、被申請人県に対し、本件処分場の浸出水から国の指針値の約 2 倍のウランが検出されたことについて、原因究明等を求める要望書を提出した。（甲 50）

シ 被申請人県は、平成 15 年 1 月 31 日、被申請人 I に対し、第 1 期処分場について、許可を受けた埋立容量を超えて埋め立てた廃棄物を撤去すること（履行期限平成 16 年 1 月 31 日）、第 2 期処分場拡張部について、安定 5 品目以外の廃棄物を除去し処理基準に適合させること（履行期限平成 15 年 5 月 11 日）を命じるとともに、同拡張部については、同年 2 月 1 日から同年 5 月 11 日までの間、使用停止を命じた。（甲 51 の 1, 52, 53）



ス 被申請人県は、平成15年8月11日付けで、被申請人Iに対し、同年5月に採取した浸透水の分析の結果、BODが省令に定められた基準に適合していないとして、必要な措置を講ずることを求める指導書を交付した。(甲56)

セ 被申請人Iは、平成15年9月24日、被申請人県に対し、産業廃棄物の中間処理業(焼却・選別)及び最終処分業(埋立処分)について、許可更新の申請を行った。(甲60)

ソ 産廃連は、平成15年10月5日付けで、被申請人Iの上記各許可更新を許さない旨の市民集会決議を行い、同月17日付けで、被申請人県に対し、その決議文を交付した。(甲58の1・2)

タ 被申請人県は、平成15年10月24日付けで、被申請人Iの上記各許可更新申請に対し、最終処分業については更新を許可しないこととしたものの、中間処理については更新を許可する処分を行った。(甲59ないし61)

チ 被申請人県は、平成16年1月30日付けで、上記シの第1期処分場に係る改善命令の履行期限を、被申請人Iからの要望に基づき、同年5月12日までとする旨通知した。(甲63)

また、被申請人県は、同年5月10日付けで、上記のとおり変更した履行期限を、さらに、平成17年8月31日までとする変更通知を行った。(甲65)

ツ 本件処分場内において、平成16年6月27日、再び火災が発生し、被申請人県は、同年7月22日付けで、被申請人Iに対し、再発防止対策を講じることを求める注意書を交付した。(甲67)

テ 筑紫野市・太宰府市・小郡市・山神水道企業団は、平成17年5月、被申請人県に対し、再度、本件処分場の操業中止等を求める要望書を提出した。(甲69)

ト 被申請人県は、平成17年5月30日付けで、被申請人Iに対し、同月31日から同年6月29日までの間、①産業廃棄物収集運搬業及び産業廃棄物処分業の全部停止、②特別管理産業廃棄物収集運搬業の全部停止、③本件処分場の各施設の使用停止を命じる処分を行った。なお、処分の理由は、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（昭和45年法律137号。以下「廃棄物処理法」という。）に基づく帳簿記載義務違反である。（甲72）

ナ さらに、被申請人県は、平成17年6月24日付けで、被申請人Iに対し、①産業廃棄物収集運搬業の許可取消処分、②産業廃棄物処分業の許可取消処分、③特別管理産業廃棄物収集運搬業の許可取消処分、④本件処分場の各施設の設置許可取消処分を行うとともに、未処理の廃棄物につき、撤去、適正処理をするよう指導を行った。

処分の理由は、平成15年1月31日に発出した改善命令の履行期間中に、被申請人Iが、無許可で、他者から中間処理を受託した産業廃棄物を、中間処理工程を経ずに埋立処分したというものである。（甲75、76）

ニ なお、被申請人県は、上記エ記載の立入検査以降も、相当回数にわたり、本件処分場への立入検査又は立入調査を実施し、被申請人Iに対し、口頭での指導や、指導票の交付を行っていた。（甲99ないし155）

また、被申請人県は、上記ナ各取消処分の後も、立入調査を実施して、水処理施設の稼働状況やパックテストの結果を確認するとともに、本件処分場の浸透水の水質及び発生ガスの推移を継続的に把握するため、これらに対する調査を継続している。（甲81、127ないし155、200、243ないし246、248ないし260、264ないし277、乙口28ないし35、52ないし54、79、80）

## 2 当事者の主張

## 【申請人らの主張】

### (1) 被申請人 I の本件処分場における違法埋立てと加害行為

#### ア 過剰埋立て

被申請人 I は、本件処分場の許可容量・許可面積を超えた廃棄物の埋立てを行っている。

本件処分場における 4 地点の断面図を見ただけでも、過剰埋立分の断面積は、許可断面積を大きく超過しており（超過分は、それぞれ、92%、374%、79%、64%）、その超過体積は、第 1 期処分場のみでも、おおむね 27 万 m<sup>3</sup>（許可容量は 34 万 0684 m<sup>3</sup>）に上ることになる。

また、第 2 期処分場や同拡張部においては、過剰埋立ての確たる証拠はないが、第 1 期処分場に隣接する残土処分地（許可区域外）には、廃棄物の不法投棄が確認されており、それ以外にも、近隣農地その他の許可区域外への不法投棄（埋立処分）が筑紫野市長などから被申請人県に報告されている。

#### イ 搬入禁止廃棄物の埋立て

また、被申請人 I は、本件処分場において、早い時期から、安定 5 品目以外の搬入禁止廃棄物の埋立てを行っていたと考えられる。

すなわち、被申請人県は、平成 9 年 9 月 24 日、被申請人 I に対し、「許可を受けている産業廃棄物以外の木くず、紙くず等の埋立てを行った。」ことを違反事実の一つとする行政指導を行っており、またその後、平成 11 年事故が発生しているところ、真に安定 5 品目だけの埋立てであれば、高濃度の硫化水素や COD が観測されるはずがない。

そして、第 1 期処分場のごみ組成を見ると、紙、厨芥類、繊維、木竹、ゴム・皮革類が安定 5 品目以外の廃棄物である上、雑物類に分類されるものが 50% 前後も存在する。第 2 期処分場についても、木竹が最大で

12.4%にも達し、さらに、雑物類も50%前後を占めている。第2期処分場拡張部も、安定5品目以外の廃棄物が19.08%を占め、雑物類も平均で56.8%に達している。

これらのことから、本件処分場には、安定5品目以外の廃棄物が、相当大量に混入していることが明らかである。

#### ウ 被申請人Iの加害行為

申請人らに生じている水質環境等の悪化に対する被申請人Iの加害行為は、次のとおりである。

##### (ア) 本件処分場（第1期処分場）設置届出及びその後の建設工事（昭和63年6月）

かかる行為は、廃棄物処理法令には違反していないが、水源地に安定型処分場を設置すること自体が、流域住民の水質環境等の悪化に対する加害行為である。

##### (イ) 第1期処分場での埋立開始（昭和63年11月末ころ）

安定5品目のみの埋立てであれば廃棄物処理法令の違反にはならないが、水源地に安定型処分場を設置すること自体が加害行為であることは、上述のとおりである。

##### (ロ) 禁止品目（安定5品目以外）の埋立て

上記のとおり、被申請人Iが、本件処分場内に大量の禁止品目（安定5品目以外）を持ち込んで埋め立てたことは確実である。かかる行為は、廃棄物処理法令にも違反する加害行為となる。

##### (ハ) 第2期処分場での埋立開始（平成5年10月ころ）

廃棄物処理法令違反ではないが、流域住民から見れば、水源地の危険が一層増幅されたことになり、加害行為となる。

##### (ニ) 各拡張部分での埋立開始

第1期処分場では平成7年から、第2期処分場では平成8年3月か

ら、各拡張部分での埋立てが開始されており、禁止品目の埋立ての有無にかかわらず、加害行為となる。

(カ) 本件処分場の許可範囲及び許可容量を超えた埋立て

上記のとおり、被申請人 I が、本件処分場内で過剰埋立てを行っていたことは確実である。かかる行為は、廃棄物処理法令にも違反する加害行為となる。

(キ) 汚染物質流出対策を採らない不作為

被申請人 I が、平成 15 年 9 月に、産業廃棄物処理業の更新許可を県知事に申請したこと自体は、廃棄物処理法令に違反しないが、この時期においては、本件処分場の下流域に与える被害が明らかになっており、被申請人 I としては、廃棄物の搬入を停止して、原状回復又は汚染流出防御の対策を採って被害の拡大を防止する義務があったのに、それを怠ったことが不作為による加害行為となる。

(2) 本件処分場内外の汚染とその拡散

被申請人 I による上記のような産業廃棄物の埋立てに伴い、次のように、本件処分場の内外で、水質汚染とその拡散が発生した。

ア 本件処分場からの浸出水・浸透水による水質汚染

本件処分場は、山口川源流域にあり、処分場から浸出・浸透した有害物質等は山口川に流れ込み、約 2 k m 下流の山神ダム湖に達して、その貯留水を汚染することになる。

すなわち、埋め立てられた廃棄物が安定 5 品目のみであれば、その大部分は不分解性物質であって、ガスの発生もほとんどなく、地中温度もせいぜい 20℃から 30℃にとどまるはずである。ところが、本件処分場には、後述するとおり、大量の違法埋立廃棄物が存在するので、廃棄物が激しく生物分解を受けている。そうすると、易分解性の有機物の分解過程で生ずる、アミン類等アミノ酸、アンモニア、フェノール類等の

芳香族炭化水素，多糖類，単糖類，カルボン酸，フミン酸などの比較的分子量の小さい多種多様な有機化合物が，水溶性となって浸出水中に溶け出しにくくなることになる。また，ヒ素，鉛，銅，亜鉛，カドミウムなどの有害重金属類は，本来難溶性であるが，それを閉じ込めていた周辺の有機物が分解することで，少しずつ溶け出し，あるいは，コロイド粒子となって浸出・浸透水中の浮遊成分（SS）に含まれて流出する。

## イ 個別の採水ポイントにおける水質データ

### (ア) 本件処分場内（ボーリング孔）の汚染

被申請人県が行った，本件処分場のボーリング孔内の水質データによると，①塩素イオン濃度及びEC（電気伝導率）の数値が，人為的汚染のない地下水・湧水の平均的値と比較して，50倍から100倍程度の著しい汚染の域に達していること，②有機性汚濁の指標としてのCOD，BODの値によれば，人為的汚染がほとんど認められないレベルである1～2mg/Lの値と比して，いずれも著しい汚染を示しており，特に，第2期処分場拡張部分の汚染は顕著であること，③硫酸還元菌が顕著に高濃度であること，④マグネシウム，カルシウム濃度の値によれば，異常な硬水であること，⑤硝酸性・亜硝酸性窒素が大変低い値であること，が認められる。こうしたボーリング孔内の水質汚染は，埋立地内の汚染の程度を示すものであるが，それが浸出・浸透水に溶け出し，処分場外に流出・拡散することになる。

### (イ) 浸出水の汚染

そこで，本件処分場の浸出水（ないし浸透水）の水質データを見ると，第1期処分場の採水ポイントにおける平成11年から平成12年のCODは120～190mg/L（基準値の5倍程度）であり，平成15年5月においても，CODは67～97mg/Lと基準値の倍を超え，BODも49mg/Lと基準値の倍を超える。そして，平成17年

7月の調査結果では、2か所の浸透水採水ポイントのCODが330 mg/L、150 mg/Lであり、BODが360 mg/Lという高い値を示した。さらに、本件処分場外の採水ポイントにおいても、これらの値は顕著に高いことから、外部環境の汚染が本件処分場によってもたらされたことを示している。

(ウ) 本件処分場周辺の汚染

本件処分場から流出した汚染は、下流域のわずかな距離にある山神ダム湖に必然的に流入する。流下する過程で希釈されることはあっても、そのほぼ全量が山神ダム湖に至るのである。このような状況に対処し、水源に至る汚染を常時監視する目的で、山神水道企業団では、本件処分場周辺に、さらには、水系としては、本件処分場の下流域ではない採水ポイントも設定して、定期的かつ継続的に水質調査を行っている。本件処分場周辺の採水ポイント（別紙7「水質調査箇所」参照）における水質汚染の状況は、次のとおりである。

a 全窒素

生活環境の保全に関する環境基準は、山神ダムが属する水域類型において、全窒素0.1～0.2 mg/L以下と定められており、この値を超える場合には、人為的汚染を受けていると評価すべきである。

全窒素の測定結果は、別紙8「山神ダム流入水調査（全窒素）」のとおりである。

b 全リン

生活環境の保全に関する環境基準は、山神ダムが属する水域類型において、全リン0.005～0.01 mg/L以下と定められており、この値を超える場合には人為的汚染を受けていると評価すべきである。

全リンの測定結果は、別紙9「山神ダム流入水調査（全リン）」のとおりであり、激しい汚染が認められる。

c 鉄・マンガン

鉄及び鉄化合物の水道水質基準は、 $0.3\text{ mg/L}$ 以下と定められており、マンガン及びマンガン化合物の水道水質基準は、 $0.05\text{ mg/L}$ 以下と定められている。

鉄の測定結果は、別紙10「山神ダム流入水調査（鉄）」の、マンガンの測定結果は、同11「山神ダム流入水調査（マンガン）」のとおりであり、いずれも激しい汚染が認められる。

d COD

生活環境の保全に関する環境基準は、山神ダムが属する水域類型において、COD  $2\text{ mg/L}$ 以下と定められており、この値を超える場合には人為的汚染を受けていると評価すべきである。

CODの測定結果は、別紙12「山神ダム流入水調査（COD）」のとおりであり、激しい汚染が認められる。

e ホウ素

人の健康の保護に関する環境基準は、全公共用水域において、ホウ素  $1\text{ mg/L}$ 以下と定められており、水道水質基準も同様の値が採用されている。この値を超える場合には、汚染があると判断すべきであるし、ホウ素が浄水場における通常の浄水プロセスでは除去しにくいことから、水道水自体への脅威となる。

ホウ素の測定結果は、別紙13「山神ダム流入水調査（ホウ素）」のとおりであり、他の項目に比して超過の割合は小さいが、かなりの頻度でコンスタントに超過していることから、汚染が認められると評価すべきである。

f 電気伝導率（EC）



上流域に人為的汚染源のない山間部における地下水及び表流水の電気伝導率は、 $50 \sim 120 \mu\text{S}/\text{cm}$ （マイクロジーメンス/センチメートル）であるから、この値を大きく超える場合には、人為的汚染を受けていると評価すべきである。

電気伝導率の測定結果は、別紙14「山神ダム流入水調査（電気伝導率）」のとおりであり、多くの地点で $800 \sim 1600 \mu\text{S}/\text{cm}$ の範囲で変動しているから、相当にひどい汚染の存在が推定される。

#### g ウラン

水道水の水質管理目標は、ウランについて、 $0.002 \text{mg}/\text{L}$ （暫定）と定められており、これを超える値が認められる場合は注意を要し、汚染源の究明と汚染の低減対策が必要とされている。

ウランの測定結果は、別紙15「山神ダム流入水調査（ウラン）」のとおりであり、上記目標値を相当かつ頻繁に超えているので、ウランによる汚染が認められる。

### (3) 山神ダム湖の水の汚染と水道水質汚染との関係

山神ダム湖の水は、山神浄水場原水でもあり、その汚染状況は、水質データだけではなく、色、色度、臭い、味、生物指標、PAC（水酸化アルミニウム凝集沈殿剤）の使用量、次亜塩素酸ナトリウム使用量等によっても示される。そこで、以下、山神ダム湖の水の水質データ及び管理データ（PAC、次亜塩素酸ソーダ、苛性ソーダ、粉末活性炭の注入率等）を示し、その汚染状況を明らかにする。

#### ア 水質データから見た汚染状況

- (ア) フェノール類が、最大で検出下限値の19倍、ビスフェノールAも検出され、人為的汚染の存在を示している。（甲206）

- (イ) COD 2.7 mg/L は、有機性汚濁が相当に進んでいると評価される。全窒素，全リンは富栄養化による汚濁進行の指標であるが，これも湖沼の環境基準に照らすと，全窒素は類型Ⅴ，全リンは類型Ⅳであって，水道原水としては最悪の部類に属する。また，アンモニア性窒素が 0.09 mg/L というのは，異常な高濃度であって，強い人為的汚染の存在を窺わせる。（甲 2 1 7）
- (ウ) 各年度ごとの原水水質検査結果からは，次のような傾向が認められる。（甲 2 2 4， 2 2 5， 2 2 7 ないし 2 3 1）
- ① 一般細菌，大腸菌群がほぼ常時検出され，糞便性大腸菌群も同様である。
  - ② 硝酸性，亜硝酸性窒素濃度が高い。全窒素は測定されていないが，これらの値から上記(イ)と同様のレベルと考えられる。
  - ③ 人為的汚染の指標である塩素イオン濃度は，常時二桁を超えており，汚濁が進んでいると評価される。
  - ④ 鉄，マンガン濃度も人為的汚染が明白に認められる濃度である。
  - ⑤ 過マンガン酸カリウム消費量，臭気，色度，濁度という基礎的な性状に関する数値は，「汚濁が相当程度進行した湖沼」という表現が当てはまる。
  - ⑥ 重金属類は，鉛がたまに検出される程度であるが，もともと水に対して難溶性であって，粒子状物質に吸着して底質に高濃度で存在しがちである。したがって，水質よりも底質の濃度測定をしないと汚染の実態は分からない。
- (エ) pHについては，平成17年1月から平成19年1月までの3年間における数値を見ると，アルカリ側にシフトしているが，原因はおそらく富栄養化による汚濁の進行を示していると思われる。また，他の項目については，上記(ウ)で述べたことがそのまま当てはまる。な

お、季節変動が各項目に見られるが、水道原水としての使用に供するものであるから、最悪の時期の水質データをもって汚染の程度を評価すべきである。

#### イ 管理データから見た汚染状況

(ア) PAC（ポリ塩化アルミニウム）は、原水中SS等の濁り成分が増加するにつれて増量しなければならないから、原水汚濁の進行を示している。なお、PACの増量は、浄水（配水）中の残留アルミニウムの高濃度化を来すので、アルツハイマー等の痴呆症状の増加が、多数の疫学的研究で指摘されている。

(イ) 粉末活性炭の添加は、原水が人為的汚染を強く受けていない場合は不要なものである。山神ダムにおいては、6月ころから晩秋にかけて相当量の粉末活性炭の添加を余儀なくされているが、これはDMI B（ジメチルイソボルネオール）等の悪臭成分やその他の有害化学物質対策として必要なものであって、原水の水質悪化を示している。

(ウ) 塩素剤として次亜塩素酸ソーダの増量、苛性ソーダの増量は、「前塩素」としての塩素剤の増量、凝集沈殿の促進剤としての苛性ソーダの添加と考えられ、いずれも原水の水質悪化が通常の水浄方法では対処できなくなったためである。

#### ウ 総括的評価

これらの水質データ及び管理データを総括して評価すると、第一に、山神ダム湖の水は、人為的汚染の影響を強く受けていること、第二に、そのため、水道原水として使用する際には、多量の薬品による処理を余儀なくされており、薬品処理は、薬品成分残留、配水の水質悪化、処理コストの高騰などの副作用があることから限界があり、既にその限界に近い処理がなされていること、第三に、このまま放置すれば、あるいは既に、水道原水として使用するには限界を超えている可能性があり、配

水を受けている多数市民の生命・身体の安全を害する（あるいは既に害している）可能性があることを指摘することができる。

なお、山神ダム湖の水は、申請人らに到達する前に浄水場で浄化され、結局被害をもたらすことはないという考え方は誤りである。

すなわち、水道水の浄水技術は、凝集沈殿と生物処理の域を出ないので、生活排水等に起因する汚染物質は、微生物等に比較的速やかに分解されて無害化されるのに、化学物質に対しては、微生物による分解・無害化が困難である。そして、生態系に対する毒性の点では、生活排水起因の汚染物質の毒性が、水中の溶存酸素量の減少などを通じて間接的に問題とされ、その濃度もBODで10ppmが魚類の生息限界と考えられるのに対して、化学物質（例えば、メチル水銀、トリクロロエチレン、PCB、ダイオキシン、CNP、ヒ素化合物など）の場合、慢性毒性はいずれも0.1ppm以下の濃度、ダイオキシンに至ってはppbないしppt（10億分の1ないし1兆分の1）の濃度が問題となる。

したがって、現在の浄水技術は、微量でも毒性の強い化学物質による汚染への対応能力が著しく低いと言えるので、原水の水質保全抜きでは、浄水場を経由した配水の水質保全は図れず、当該配水を生活用水として使用する人々に安全な水を供給し得ないことは明らかである。

#### (4) 申請人らの被害

##### ア 申請人らの生活用水の配水系統

山神ダムは、山神水道企業団が維持管理する利水ダムであり、同企業団は、このダム湖から取水して、筑紫野市、太宰府市、小郡市等に水道水又は水道原水を供給している。

申請人らに対する具体的な配水系統は、次のとおりである。なお、これらの配水系統は、浄水場ごとに分類されるが、これらの浄水場からの配水配管はすべて相互につながっており、状況に応じてブレンドされて

各戸に配水されるから、いずれの申請人も、山神ダム湖の汚染の影響を多少なりとも受けていると言える。

(ア) 山口浄水場からの配水

申請人らのうち、山口浄水場の配水区域に居住しているのは、2, 15, 43, 44, 48, 103 及び 110 である。

山口浄水場は、山神ダムのやや上流にある山口川支流源流域の水呑ダムから取水している。この水呑ダムは、流域の地形から見れば、本件処分場からの汚染の影響を受ける位置にある。そして、山口川は、山神ダムからの放流水を受け入れているので、山神ダム下流の山口川は、本件処分場からの汚染物質の影響を、山神ダム経由で受けている。

(イ) 常松浄水場からの配水

申請人らのうち、常松浄水場の配水区域に居住しているのは、6, 7, 8, 9, 11, 13, 19, 30, 32, 35, 37, 40, 45, 55, 56, 59, 60, 63, 64, 65, 66, 89, 104 及び 109 である。

常松浄水場は、山口川とその支流宝満川の合流点直下で取水しており、上記のとおり、山口川は、山神ダムの放流水を原水としているため、同ダムの汚染の影響を受けている。なお、常松浄水場の取水は、地下水とされているが、実際には、宝満川と合流した後の、山口川の伏流水を取水している。

(ウ) 山神水道企業団からの配水

申請人らのうち、山神水道企業団の配水区域に居住しているのは、14, 18, 20, 21, 31, 41, 51, 52, 54, 57, 58, 62, 68, 71, 75, 76, 78, 79, 85, 86, 88, 91, 94, 97, 98, 102, 106, 112, 115, 116 及び 117 である。

山神水道企業団浄水場は、山神ダム湖の水を原水としており、同ダムの汚染の影響を直接受けている。

(エ) 福岡地区水道企業団からの配水

申請人らのうち、福岡地区水道企業団の配水区域に居住しているのは、1, 3, 4, 5, 10, 12, 16, 17, 22, 23, 25, 26, 27, 29, 33, 34, 36, 38, 39, 42, 50, 69, 70, 73, 74, 77, 80, 83, 87, 90, 92, 95, 96, 99, 100, 101, 105, 107, 108, 111, 113 及び 114 である。

福岡地区水道企業団の原水は、区域内でも異なるが、上記申請人らに対する配水については、山神ダム湖の水を原水としており、同ダムの汚染の影響を直接受けている。

(オ) 配水区域外

申請人らのうち、82, 67, 72, 28, 81, 47, 24, 53, 49, 93, 46, 61 及び 84 は、上記(ア)ないし(エ)のいずれの配水域にも居住していないが、筑紫野市内に勤務していたり、頻繁に同市に行くなど、同市が生活圏内にある者である。また、山口川又はその下流は、水遊びや魚釣りなどで利用されており、飲み水として直接摂取しなくても、その汚染の影響を受けている。

イ 申請人らに生じている被害

(ア) 総論

「被害」とは、「権利侵害」の現実化と言い換えられるが、本件における申請人らの被害とは、人格権としての身体権及び平穏生活権の侵害である。

すなわち、身体権に関しては、これを根拠として身体の安全の保護のために、騒音・排ガス等の排出の差止めを認め、あるいは、飲料水が汚染される危険からの回避及びその原因の除去を認める多数の裁判例が存在しており、さらに、複数の裁判例が、平穏生活権という概念を用いて、直ちには身体傷害に至らない程度の生活妨害をも含めて人格権の中に取り込むことにより、被害の未然予防を図っている。

そして、被害が顕在化する以前に、事態の悪化を予防するには、  
「たとえ有害物質の含有量が微量であっても、これを長年にわたって  
飲用し続けることによって体内に蓄積され、ついには健康を害し、生  
命・身体の完全を害することは明白」（熊本地決平成7年10月31  
日）として、環境基準や排出基準との比較をするまでもなく、それ  
による身体権の侵害可能性を認定するか、あるいは、「強い不安感」、  
「一般通常人の感覚に照らして」「飲用に供するに適さない」（仙  
台地決平成4年2月28日）という生活権のレベルで、有害物質の含有  
濃度を問題にするまでもなく、人格権侵害の原因となる操業等を禁止  
するという方法を採用することになるのである。

なお、被申請人らは、水道水質基準や環境基準が守られている限り、  
権利侵害はないと誤解しているように思われるが、環境基準は、人の  
健康を保護する上で望ましい基準ではなく、これらを超えていなくて  
も、健康被害を生じる現実的な危険があるものと推定できる場合は無  
数に存在するのであるから、これらの基準は、ヒトや生態系の被害又  
は被害の蓋然性の判断基準にはなり得ない。

#### (イ) 各論

##### a 水道水汚染又はその蓋然性

一般に、安定型最終処分場の危険性について、次のことが指摘で  
きる。

第一に、安定型最終処分場に埋立てが認められている安定5品目  
は、それ自体必ずしも安定しているものではなく、廃プラスチック  
からは可塑剤等の内分泌攪乱物質等（ビスフェノールA、フタル酸  
エステル、有機カドミウム化合物等）、金属くずからは、金属イオ  
ンなどの流出が否定できない。

第二に、安定5品目には、腐食性の廃棄物が付着し、あるいは、

分別されずに、安定5品目以外の廃棄物が混入することは不可避であって、それゆえに、埋め立てられた廃棄物から有害な物質が溶出することは避けられない。

第三に、安定型最終処分場には、遮水工がないので、埋立廃棄物から流出した有害物質による下流域の汚染、地下水の汚染、土壌汚染、地質汚染を防ぐことができない。

安定型最終処分場に共通する、これらの危険性に加えて、本件処分場には、次のように危険性を加重する事情がある。

第一に、安定5品目以外の廃棄物が、意図的、かつ、大量に搬入され、埋め立てられている。したがって、単に付着し、分別しきれずに安定5品目以外のものが混入することとは、その危険性のレベルが違う。

第二に、水源地の真上、しかも、全国的に見ても例がないほど至近距離に本件処分場があるので、本件処分場に満載された有害物質は、遅かれ早かれ、確実に山神ダム湖に流入する。

このように、水道水源である山神ダム湖の汚染が、申請人らの使用する水道水の汚染を不可避的にもたらすものである以上、前述した裁判例の判断基準に照らせば、同ダム湖の汚染は、申請人らの人格権（身体権又は平穏生活権）を侵害するものである。

#### b 飲用・炊事用水としての質の劣化

水汚染の「被害」はその用途によっても内容が異なり、人格権侵害の程度・態様も異なるが、飲用・炊事用水として使用する場合は、その汚染物質が体内に取り込まれる危険が直接的なので、被害も深刻である。なお、ここにいう「質の劣化」とは、水道水としての味、臭い、色度、濁りなど身体的被害との関係が必ずしも明らかでない要素も含んでおり、さらには、有害性の内容・程度が十分明らかに



されていないものも含んでいる。

c 飲用・炊事用水としての使用回避

飲用・炊事用水として使用しなければ、それを摂取することによる被害は生じないが、そのような使用回避を余儀なくされたこと自体が「被害」である。

d 水道水として使用することへの強い不安・懸念

水道水としての使用の有無にかかわらず、供給されている水道水を使用することに対して、強い不安・懸念がある場合は、平穩生活権の侵害として「被害」がある。

e 生活環境としての水環境の劣化

豊かな清流とそれが育む河川生態系は、自然環境の象徴的存在であり、清流が汚染され、濁り、悪臭を放つなどの事態は、生活環境としての水環境の悪化であり、平穩生活権としての「被害」に当たる。

ウ まとめ

被害と加害行為との間の因果関係に関しては、申請人らによって、有害物質が浄水場の取水口まで到達したことが主張立証されれば、それが「申請人らに到達しないこと」又は「仮に到達したとしても、それが申請人らの人格権を侵害する（ないしその蓋然性）ことはない」という事実は、被申請人らにおいて立証しなければならないと解すべきである。

そして、前記のとおり、本件処分場から排出される汚染物質は、遅かれ早かれ、その全量が山神ダム湖に流入し、申請人らの生活用水の原水を汚染するのであり、かつ、浄水場の機能には限界があるから、山神ダム湖の水質汚染は、不可避免的に申請人らの人格権を侵害するのである。

したがって、申請人らの被害と、被申請人 I による加害行為との間には、因果関係が認められる。

(5) 申請人らの被害に対する被申請人側の関与

ア 廃棄物処理法に基づく規制権限

福岡県知事には，被申請人 I に対する指導監督権限として，廃棄物処理法上，次のような権限が認められている。

- (ア) 産業廃棄物処理施設の設置許可・同許可の取消し，施設の変更の許可（同法 15 条，15 条の 2）
- (イ) 産業廃棄物処理業の許可・同許可の取消し，業の範囲の変更の許可（同法 14 条，14 条の 2）
- (ウ) 立入検査権限，報告徴収権限（同法 18 条，19 条）
- (エ) 産業廃棄物処理施設の使用停止命令（同法 15 条の 3）
- (オ) 産業廃棄物処理業の業務停止命令（同法 14 条の 3，7 条の 3）
- (カ) 産業廃棄物処理に係る改善命令（同法 19 条の 3）
- (キ) 産業廃棄物処理に係る措置命令（原状回復等）（同法 19 条の 4）

イ 福岡県知事の規制権限の不行使

福岡県知事は，これらの権限を適正に行使し，被申請人 I の違法行為を許さず，当該処理が法に則していないと認めるときは，直ちにその是正を命じ，それが実現しないときは，業の許可を取り消し，業務の一時停止等を命じ，さらには，改善命令，措置命令等を発令して，当該不適正な処理・違法な処理による生活環境の保全に係る支障の除去又はその改善等を命じる義務があった。

しかし，福岡県知事は，以下に述べるとおり，これらの規制権限を全く行使せず，効果のない形だけの行政指導を繰り返し，被申請人 I の違法行為を事実上野放しにしてきた。

- (ア) 福岡県知事は，昭和 63 年 6 月，第 1 期処分場設置の届け出がされた際，流域直下わずか 2000 m の位置に多数の市民の飲料水の取水口があったことから，設置計画の変更命令，廃止命令をすべきであっ

たのに、それを怠った。

(イ) 福岡県知事は、平成5年6月、第2期処分場設置の許可申請に対し、安定型最終処分場の危険性や、直下に生活用水の取水口が存在することに加え、既に第1期処分場が稼働していたことをも考慮すると、危険性が加重されることになるから、不許可処分をすべきであったのに、それを怠った。

(ウ) 福岡県知事は、平成7年4月、第1期処分場の範囲・容量に関する変更許可申請に対し、前記(イ)と同様の理由で、不許可処分をすべきであったのに、それを怠った。

(エ) 福岡県知事は、平成8年3月、第2期処分場の範囲・容量に関する変更許可申請に対し、前記(イ)と同様の理由で、不許可処分をすべきであったのに、それを怠った。

(オ) 安定型最終処分場への安定5品目以外の埋立て、埋立面積・埋立容量の超過は、下流域の汚染の危険を一気に高めるものであって、極めて重大な違法行為と言える。したがって、福岡県知事としては、かかる埋立てについて、次の行政処分を行うべきであった。

- a 本件処分場の使用停止命令
- b 措置命令（違法埋立廃棄物の全量撤去による原状回復を命じる）
- c 被申請人Iの最終処分にかかる処理業の許可取消し

(カ) 福岡県知事は、平成10年10月、本件処分場に係る最終処分業の許可の更新申請について、第1期処分場の設置以来既に10年が経過し、ストック型公害としてのストックも膨大な量になりつつあったのであるから、それ以上の下流域への危険の増大を防止するために、不許可処分をするべきであったのに、それを怠った。

(キ) 福岡県知事は、平成11年2月、被申請人Iの重大な違法行為に対して、前記(オ)記載の行政処分をすべきであったのに、嚴重注意という

行政指導にとどめた。

(ク) 平成11年事故の発生により、本件処分場への禁止品目の大量埋立てが白日の下にさらされたのであるから、福岡県知事は、前記(オ)記載の行政処分をすべきであったのに、それを怠った。

(ケ) 福岡県知事は、平成15年10月、被申請人Iの中間処理業の更新許可申請及び最終処分業の更新許可申請に対し、後者については不許可としたものの、前者について更新を許可した。

しかしながら、このように中間処理業の更新を認めたことにより、被申請人Iは、中間処理を外部から受託して、その処理残さを本件処分場に埋め立て、ストック型公害を累積的に加重させることとなった。

したがって、福岡県知事としては、最終処分業だけでなく、中間処理業の更新申請についても、不許可処分をすべきであった。

#### ウ まとめ

このように、被申請人県は、被申請人Iとともに、無許可廃棄物の埋立て及び許可容量を超える埋立てを、相互に協力し、推進してきたものである。かかる被申請人県の対応は、申請人らに対する権利侵害を、被申請人Iと共同して行ってきたものと評価できる。

#### 【被申請人Iの主張及び反論】

##### (1) 本案前の主張

ア 公害の被害が生じたと言うためには、申請人らに具体的な健康又は生活環境上の被害が生じることが必要である。

しかしながら、申請人らは、「人の健康又は生活環境」に係る被害について、個々の申請人に生じる被害の具体的な主張をしていないのであるから、申請人らの主張自体が失当である。

また、本件処分場からの排水が山神ダム湖に到達するまでには、幾重にも希釈化されるものであるし、さらに山神ダム湖から住民へ水が生活

用水として供給されるまでの過程では、原則として各地の浄水場で浄化されることとなる。ところが、申請人らは、浄化後の水道水等について、水質汚濁に関連した住民の具体的な健康被害等を主張していない。

したがって、申請人らの主張のみでは、いまだ被害が具体的に特定されておらず、「人の健康又は生活環境」に係る被害が生じていないと言わざるを得ない。

イ また、公害の被害が生じたと言うためには、それが法的保護に値する、すなわち受忍限度を超えることを要する。

申請人らの主張は、浄水場で浄化できる項目や程度に限界があることから、「本件処分場さえなければ、申請人らは、都会の住民のように水道水の汚染に脅かされることもなかったはずであった」とあるように、首都圏、大阪府等の水道水が汚染されているのと同様の不安を持っていることが被害であることになる。

そうであるならば、首都圏等の住民は、現時点で全員公害被害を受けていることになるであろうが、かかる申請人らの主張する被害が、およそ公害に係る「被害」と評価できないことは明らかである。申請人らが「被害」と主張するのは、単なる不安にすぎない。

したがって、本件については、「人の健康又は生活環境」に係る被害が生じておらず、仮に生じていたとしても「被害」の程度は法的保護に値するものではない。

なお、申請人らは、本件処分場からの流出水について、被害発生判断基準として環境基準を採用し、これを上回る数値があることをもって、人為的に汚染されているものと評価し、被害が発生するものと主張する。

しかしながら、そもそも、環境基準の法的性格は、許容限度又は受忍限度というものではなく、あくまで維持されることが望ましい基準としての行政上の目標であり、「公害に係る被害」が発生しているか否かを

判断するに当たって、基準となる値ではない。したがって、環境基準を上回る数値があったとしても、人為的に汚染されているものと評価し、「公害に係る被害」が発生していると判断することはできない。

#### ウ まとめ

以上より、本件申請は、「公害に係る被害」についての紛争には該当しないから、原因裁定手続の適法要件を満たさないものとして、いずれも却下されるべきである。

### (2) 本案の反論

#### ア 被害がないこと

##### (ア) 職権調査の結果

まず、水道水については、「細菌を用いる復帰突然変異試験（Ames試験）」、「エストロゲン試験」の二つの分析が行われているが、すべて陰性であり、水道水が、人の健康又は生活環境に被害を与えていないことは明らかである。

次に、環境水については、四つの地点のうち三つの地点（別紙18「職権調査地点位置図」の環境水地点2～4）において、五つの試験・分析のすべてで問題・影響はないとの結果が出ている。また、同地点1の環境水についても、藻類生長阻害試験以外の試験・分析では問題・影響はないとの結果が出ているし、藻類の生長が阻害されるからといって、農作物の成長が阻害されるわけではなく、その可能性があるにすぎない（なお、本件では、農業被害についての主張が撤回されている。）。

したがって、職権調査の結果から、申請人らについて、その健康又は生活環境に係る被害が生じていないことが明らかとなっている。

##### (イ) 水道水が水質基準に適合しなかった事実がないこと

飲料用水として申請人らに供給されている水道水は、各水道企業団

により浄水処理された水であり、これまでに一度もそれらの水道水が水道水質基準に適合しなかったことはない。

水道水質基準で対象とされていない物質についても、特に申請人らにおいて具体的な物質・成分を指摘できているわけでもなく、水道水に何らの問題がないことは明らかである。

申請人らは、PACの使用量が増加していることをもって、生活環境の悪化と言えるかのような主張をしているが、ダム湖から取水した水にPACが必要となった理由は様々なものが考えられるのであり、特に他に目立った水質問題がないのに、そのことだけで、公害に当たるような生活環境の被害と評価することはできない。

さらに、本件処分場からの浸出・浸透水が、山口川を経て山神ダム湖に流入した時点では、93.4倍に希釈されているのであり、PACの使用量の増加と本件処分場との因果関係を示す資料は全く存在しないことからしても、このような事情をもって本件処分場を原因とする公害と評価することはできない。

(ウ) 被害は権利侵害であるとの主張について

申請人らが指摘する裁判例は、そもそも、本件裁定とは裁判の性質、判断対象が異なるばかりか、その内容についても、いずれも被害発生に至る具体的な事情を厳密に検証した上、基準等の法的性格を吟味して判断されているものであって、被害の特定すら不十分な本件裁定において参考となるものではない。

また、申請人らが主張する個々の被害内容の分類については、その内容がいずれも蓋然性及び不安・懸念と言うものばかりであり、原因裁定手続で要求される具体的被害の指標とはなり得ない。

イ 因果関係がないこと

上記のとおり、本件申請は、そもそも具体的な被害の発生が認められ

ないが、仮に、被害の発生が認められたとしても、本件処分場に隣接するⅡの産業廃棄物処分場では、許可容量の10倍もの廃棄物を埋め立てられており、平成7年2月に許可期限が切れた後も、廃棄物の投棄は続いていたから、申請人らが主張する被害との関係では、Ⅱの投棄行為が強く影響を及ぼしていることは明らかである。

したがって、仮に申請人らに被害が存在するのであれば、その原因は、被申請人Ⅰではなく、Ⅱである。

#### 【被申請人側の反論】

##### (1) 被害の不発生

申請人らの主張は、被害の内容にかかる主張が漠として具体性を欠いているとともに、何をもって被害とするかに関し、極めて主観的な主張に終始している。特に、申請人らの大部分は、山神ダム湖等の水を原水とする水道事業者から水道水の供給を受ける水道利用者であるが、供給を受けた水の水質が水道水の水質基準を超えた事実がないことからすれば、被害の実態があるとは認められない。

##### (2) 規制権限の行使

被申請人側は、廃棄物処理法に基づき適正に事業者の指導監督、必要に応じて行政処分を行っており、申請人らが主張するような指導監督を怠った事実はない。

##### ア 許可について

まず、本件処分場の設置の際には、許可制ではなく届出制であり、被申請人側は、当時の「一般廃棄物の最終処分場及び産業廃棄物の最終処分場に係る技術上の基準を定める省令」（昭和52年総理府・厚生省令第1号）に定める構造基準について適正に審査を実施し、基準に適合していたことから、届出に係る計画の変更や廃止を命ずることはできなかったものである。



また、その後の面積拡張・容量増加の許可や、平成10年の処分業の更新許可についても、それぞれの時期の廃棄物処理法及びその政省令等の規定に従って、適正に審査を行った上で許可したものである。

さらに、平成15年の処分業の許可の際に、中間処理（焼却、選別）については更新許可とし、最終処分については更新不許可としたのは、最終処分については、改善命令（第1期処分場）を受けている者に、当該改善命令を受けている事業（最終処分）と同一内容の事業遂行を可能とする許可を与えることはできないが、中間処理については、最終処分についての改善命令を根拠に更新を認めないことは、相当でないとの判断をしたことによるものである。

#### イ 指導・処分について

埋立容量超過については、被申請人県は、状況に応じて適切に指導を行っている。

第1期処分場については、容量超過が認められたことから、平成15年1月に改善命令を発し、容量超過部分の撤去に係る履行確認を行ったが、その後、被申請人Iから、隣接する残土処分場にも一部廃棄物が混入しているおそれがあるとの申出を受けたため、当該改善命令の履行期限の延長を行って、引き続き改善作業を実施するよう求めている。

他方、第2期処分場は、許可容量どおりであることを確認しているとともに、第2期処分場拡張部については、埋立終了することなく許可を取り消しているため、許可容量を超えた埋立てはなされていない。

また、取扱品目以外の廃棄物の埋立てについても、本件処分場において取扱品目以外の廃棄物が埋め立てられているなどの違法行為事実を確認した際には、確認した違反事実の違反の程度、現場の状況、改善の意思などを確認した上で、口頭指導、文書指導、行政処分等を選択して行ってきたものである。

さらに、行政指導や行政処分を行った場合は、その違反事実が改善されるまで指導を行い、最終的に改善が図られたことを確認するための履行確認をその都度実施してきている。

なお、平成11年6月17日以降に埋め立てられた廃棄物がある第2期処分場拡張部については、埋め立てる安定型産業廃棄物の熱しゃく減量を5%以下にすることとされたため、平成15年1月31日に改善命令を発し、同年5月16日に改善措置の履行を確認している。

#### ウ まとめ

このように、被申請人県は、本件申請に係る廃棄物処理法に基づく行政執行については、同法の規定に基づく審査の上、許可を行い、また、必要な立入検査、報告徴収、嚴重注意、事業の一部停止命令、処分場の改善命令、産業廃棄物処理業の許可の取消し等を行ってきたものである。

さらに、許可取消し後においても、被申請人Iに対し、必要な改善指導を行い、現時点で本件処分場周辺の水質は、生活環境の保全上の支障が生ずるおそれのないレベルである。

なお、被申請人県は、現在も、被申請人Iに対して、必要な改善指導を継続しているとともに、平成11年11月から現在に至るまで、毎月、本件処分場から流出する水や周辺河川等の水質のモニタリング調査を継続して実施しているが、申請人らが主張するような、本件処分場からの汚染の流出や、山神ダム湖への汚染の流入を確認したことはない。

### 第3 当裁定委員会の判断

#### 【本案前の主張について】

- 1 被申請人Iは、申請人らの被害に関する主張について、それらが具体的でなく、特定もされていないこと、また、法的保護に値する被害ではないことを理由として、公害紛争処理法42条の27第1項の「公害に係る被害」についての紛争に該当せず、不適法であるから却下されるべきであると主張しており、

被申請人県も、こうした本案前の主張としてではないものの、同様の疑問を呈している。

- 2 確かに、申請人らの「裁定を求める事項」は、被害の内容として、「水質環境の悪化」、「生活用水の原水水質悪化」などの抽象的な表現が用いられており、これだけでは、その内容が具体的に特定されているとは言い難い。

しかしながら、一般に、公害事件において、被害の実態を具体的に特定することは必ずしも容易ではなく、また、原因裁定手続では、加害行為との間の因果関係の有無を判断し得る程度に被害事実が特定されていれば足りるから、少なくとも、申請の段階では、一定の被害を表す事実関係の記載があれば足り、厳密な特定をしなければ、申請として不適法と言うことはないと思われる。

そして、「被害」を始めとする公害該当性（環境基本法2条3項）の要件は、裁定申請の要件であると同時に、本案の判断対象として位置付けられるから、いったん審問手続を開始した後は、その存否の判断は、むしろ本案の中で行う方が、審問手続の経過及び結果を反映した結論を示すことにもなると思われる。

- 3 本件について見ると、申請人らの被害に関する主張は、前記第2の2【申請人らの主張】(4)記載のとおり、山神ダム湖の水が本件処分場からの浸透水・浸出水によって汚染されている（又はその蓋然性がある）ことを前提として、これによる各申請人の水道水汚染（又はその蓋然性）やそれに対する強い不安、並びに生活環境（水環境）の悪化が、人格権としての身体権及び平穩生活権を侵害するというものである。

こうした主張は、一定の疾病への罹患を健康被害として主張する場合などと比べると、具体性に欠けるものであり、かつ、通常、大気や水等の媒体の汚染は「被害」そのものではなく、これらの汚染によって生じた客観的現象（発病、損傷、生育阻害等）が「被害」としてとらえられるのに対し、申請人らの主張は、要するに、山神ダム湖の水あるいは水道水の汚染そのものが申請人らの人格権を侵害するというものと解されるから、本来、原因裁定手続が想定してい

ない事柄を「被害」として構成するものと言える。

一方、後述するとおり、水道水やその原水の水質は、これを日常利用する人の生活環境を構成するものと考えることができるから、発病や動植物の生育阻害といった事象がいまだ生じていなくても、その悪化が生活環境被害に当たる場合もあると解される。

- 4 そうすると、申請人らの主張は、全体として見れば、申請を不適法とするほど具体性及び特定性が欠如するものではなく、一定の被害を表す事実関係の記載がなされているとすることができるから、申請自体は適法と言うべきである。

したがって、この点についての被申請人 I の主張は、採用できない。

#### 【被害の有無（本案の主張）について】

##### 1 「被害」の意義

原因裁定手続は、当事者の一方に生じた「被害」が、他方当事者の「行為」によって生じたものであるかどうかを判断する裁定手続であり（公害紛争処理法 42 条の 27 第 1 項）、また、公害に係る「被害」とは、あらゆる権利侵害を意味するものではなく、「人の健康又は生活環境（人の生活に密接な関係のある財産並びに人の生活に密接な関係のある動植物及びその生育環境を含む。）に係る被害」（環境基本法 2 条 3 項）と定められている。

そこで、以下では、申請人らについて、こうした健康又は生活環境に係る被害が発生したか否かを検討する。

##### 2 健康被害の有無

申請人らは、「被害」とは権利侵害と同義であるとし、被申請人 I による行為や、被申請人県の規制権限不行使によって、申請人ら的人格権としての身体権及び（又は）平穏生活権が侵害されたと主張するところ、このうち、身体権侵害（健康被害を意味するものと解される。）については、何ら具体的な疾患や健康上の支障を主張していないから、それ自体失当と言うほかない。

##### 3 生活環境被害の有無

(1) 山神水道企業団系以外の配水系統に係る申請人ら

ア 申請人らの主張によれば、申請人らに対する配水系統は、山神水道企業団系のほか、福岡地区水道企業団系、山口浄水場系、常松浄水場系及びこれらのいずれにも属さない系統に分かれるものの、そのいずれもが、山神ダム湖の水を原水とするなど、その汚染の影響を受け、申請人らの平穏生活権が侵害されている（生活環境被害を意味するものと解される。）と言う。

イ しかしながら、このうち、いずれの系統にも属さない配水区域に居住する申請人らについては、山神ダム湖の水や山神水道企業団の浄水との関係が極めて抽象的で希薄な主張にとどまり、その水質悪化によって日常生活上の支障が生じるなどの影響があるとは認め難いから、それらが生活環境の一部を構成しているとは認められない。

ウ また、前記第2. 1の前提事実及び証拠（事実調査の結果）によれば、各水道施設からの配水状況に関し、次の事実が認められる。

(ア) 山神水道企業団からは、太宰府市には大佐野配水池に、三井水道企業団（小郡市、北野町、大刀洗町）には三沢配水池に、筑紫野市には古賀分水点、萩原分水点及び原田分水点に、それぞれ浄水の供給を行っている。なお、同市の天拝坂配水池には、通常、福岡地区水道企業団から配水されているが、同企業団からの配水量が配水地域の使用水量を下回る場合、山神水道企業団から応援配水を行っており、その配水状況は、別紙16「天拝坂配水池運転管理年報」のとおりである。

(イ) 福岡地区水道企業団の牛頸浄水場の原水は、福岡導水により筑後川の水を導水されたものである。なお、山神ダム湖の水は、山口川、宝満川を経て筑後川に流入するが、福岡導水の取水口は、宝満川が筑後川と合流する地点よりも上流に位置している。また、牛頸浄水場の送水管は、山神水道企業団の送水管とは接続されていない。

- (ウ) 山口浄水場は、山神ダムの上流に位置する水呑ダムから、山神ダムの側道を通る送水管により原水を取水している。また、山神水道企業団の調整池と山口浄水場の敷地境界付近に3か所、同浄水場の配水池の前に1か所、それぞれバルブを設置しているため、平常時において、山神水道企業団の浄水と山口浄水場の浄水が混合することはない。
- (エ) 常松浄水場は、施設内の二つの井戸（深さは11mと10m、ストレーナーの位置は、井戸の底から約3m。）から原水を取水している。なお、常松浄水場のすぐ西を流れる宝満川の深さは約2mであり、上記各井戸の地表面の標高は水面よりも約3m高い位置にある。
- (オ) 筑紫野市内の配水は、山口浄水場からのもの、常松浄水場から下阿志岐配水池を通じてのもの、福岡地区水道企業団から天拝坂配水池を通じてのもの、山神水道企業団から原田配水池を通じてのものの4系統であり、山神水道企業団の浄水が筑紫野市全域に配水されているわけではない。
- エ 上記ウの事実を総合すると、山神水道企業団の配水地域は、太宰府市、三井水道企業団及び筑紫野市であるが、筑紫野市内には、山口浄水場、常松浄水場及び牛頸浄水場の浄水も供給されており、これらの浄水場は、いずれも山神ダム湖の水を原水としておらず、しかも、山口浄水場及び常松浄水場の配水区域では、通常、山神水道企業団の浄水が混合することはないものと認められる（他方、牛頸浄水場から配水される天拝坂配水池では、平成21年度のほぼ毎月、山神水道企業団から応援配水を受けている。）。

そうすると、少なくとも、山口浄水場及び常松浄水場の配水区域に居住する申請人らについては、山神ダム湖の水や、山神水道企業団の浄水の水質悪化によって、日常生活上の支障が生じるなどの影響があるとは認め難いから、それらが生活環境の一部を構成しているとは認められな

い。

この点、申請人らは、山口浄水場や常松浄水場の原水も、山神ダム下流の山口川を經由して汚染の影響を受けている旨主張するが、これらの浄水場の原水に具体的な影響が生じていることまでは主張しておらず、また、これらの浄水場の取水場所からすると、申請人らが主張するような経路での汚染を想定をすることは現実的ではない。

オ したがって、いずれの系統にも属さない配水区域に居住するという申請人ら（82, 67, 72, 28, 81, 47, 24, 53, 49, 93, 46, 61 及び 84）, 山口浄水場の配水区域に居住するという申請人ら（2, 15, 43, 44, 48, 103 及び 110）及び常松浄水場の配水区域に居住するという申請人ら（6, 7, 8, 9, 11, 13, 19, 30, 32, 35, 37, 40, 45, 55, 56, 59, 60, 63, 64, 65, 66, 89, 104 及び 109）については、仮に、山神ダム湖の水や、山神水道企業団の浄水の水質が悪化したとしても、生活環境被害（平穏生活権侵害）が認められないのであるから、現実の汚染の有無を問題とするまでもなく、その主張は失当である。

## (2) 水質汚染を伴わない生活環境被害

ア 申請人らは、平穏生活権侵害について、「客観的には飲用・生活用水に適した質である水を確保できたとしても、それが一般通常人の感覚に照らして飲用・生活用に供するのを適当としない場合には、不快感等の精神的苦痛を味わうだけでなく、平穏な生活を営むことができなくなるというべきである。したがって、人格権の一種としての平穏生活権の一環として、適切な質量の生活用水、一般通常人の感覚に照らして飲用・生活用に供するのを適当とする水を確保する権利があると解される。」とする裁判例を引用するなどして、客観的な汚染がなくとも、深刻な危険感や不安感を生じさせること自体が、平穏生活権を侵害するものである旨主張し、これが「被害」であるとする。

イ 当裁定委員会も、実体法上、こうした平穏な生活を営む利益が法的に保護される場合があることを否定するものではないが、かかる主張は、原因裁定手続の枠組みから見ると、明らかに失当である。

すなわち、公害紛争処理法（昭和45年法律第108号）が原因裁定手続を設けた趣旨は、大規模な産業型公害の経験などにより、公害紛争における因果関係の解明及びその立証の困難性が明らかとなったことから、審理の対象をその点に限定するとともに、専門的知見と職権調査権限を有する公害等調整委員会がその判断をすることによって、公害紛争を迅速かつ実効的に解決することを企図したものと解される。

こうした原因裁定手続の趣旨にかんがみると、そこで判断することが予定される因果関係とは、被害原因物質が発生源から被害客体（人の身体や生活環境の構成要素）までに至る、いわゆる到達の因果関係と、当該原因物質の被害客体における作用機序を示す、いわゆる発現（発症）の因果関係を併せた事実的因果関係を意味すると解するのが相当である。

そうすると、被害客体に対して、原因物質がいまだ到達もしていないのに、そのおそれがあるために危機感や不安感を感じるという状態では、原因裁定手続において判断の対象となる事実的因果関係を想定することすらできないのであるから、そもそもこうした状態は、原因裁定手続における「被害」が発生した状態とはいまだ認められない。

ウ したがって、客観的な汚染がなくとも平穏生活権の侵害が生じており、それが「被害」に当たるとする申請人らの主張は、少なくとも、原因裁定申請との関係では失当と言うほかない。

### (3) 水質汚染を伴う生活環境被害

ア そこで、申請人らの生活環境被害（平穏生活権侵害）の主張のうち、現に申請人らの利用する水道水又はその原水の汚染が生じているとする点について検討する。



イ この点、清浄な水が人の生活に必要不可欠であることは言うまでもなく、仮に、日常利用する水道水に有害物質が含まれていたなら、たとえそれが微量で、直ちに人に対する健康影響等を生じさせる程度ではないとしても、日常生活に様々な支障が生じることは明らかであるから、水道水の汚染は、それ自体で、生活環境被害（平穩生活権侵害）に当たると解される。

また、このような水道水と日常生活との密接な関係や、水道水の水質が原水のそれに左右されることなどにかんがみれば、その原水の水質保全や水源地の環境保全についても、相応の配慮が必要であるとともに

（この点、平成6年に、「水道原水水質保全事業の実施の促進に関する法律」及び「特定水道利水障害の防止のための水道水源水域の水質の保全に関する特別措置法」が制定されている。）、水道水利用者は、これらについても一定の利害関係を有していると言えるから、水道水の原水汚染や水源地の環境汚染が、水道水利用者の個人的利益としての生活環境被害（平穩生活権侵害）に当たる場合もあると解される。

ウ もっとも、各掲記の証拠及び審問の全趣旨によれば、水道水の水質保全に関しては、その重要性にかんがみ、次のような規制・検査体制が採られていることが認められる。

#### (7) 水道法上の規制（甲9，乙ロ46の1・2）

水道法（昭和32年法律第177号）は、清浄にして豊富低廉な水の供給を図るために、水質基準を定めるとともに（同法4条、水質基準に関する省令〔平成15年厚生労働省令第101号〕）、水道事業者に対して、定期及び臨時の水質検査（同法20条1項）や、毎事業年度ごとの水質検査計画策定（同法施行規則15条6項）を義務づけ、「その供給する水が人の健康を害するおそれがあることを知ったときは、直ちに給水を停止し、かつ、その水を使用することが危険である

旨を関係者に周知させる措置を講じなければならない。」と定めている。また、水質基準（50項目）以外にも、水質管理上留意すべき項目を「水質管理目標設定項目」（27項目128物質）、毒性が定まらない物質や、水道水中での検出実態が明らかでない項目を「要検討項目」（44項目）と位置付け、これらの情報・知見の収集を行っている。なお、水道水質基準は、常に最新の科学的知見に照らして改正していくべきであるとの考え方にに基づき、平成4年、平成15年に大幅な改正がなされているほか、平成20年から平成23年まで、毎年改正がなされている。

そして、水道法は、水道関連施設について、その施設基準を定め（同法5条、水道施設の技術的基準を定める省令〔平成12年厚生省令第15号〕）、浄水施設については、「地表水又は地下水を原水とする場合にあっては、水道施設の規模、原水の水質及びその変動の程度等に応じて、消毒処理、緩速濾過、急速濾過、膜濾過、粉末活性炭処理、粒状活性炭処理、オゾン処理、生物処理その他の方法により、所要の水質が得られるものであること」（同省令5条1号）などの基準を定めるほか、取水、貯水、導水、浄水、送水及び配水の各施設につき、詳細な技術的基準を定めている。

(イ) 山神水道企業団の浄水処理及び検査体制

a 浄水処理（乙ロ57の1・2、事実調査の結果）

山神水道企業団浄水場では、山神ダム湖から取水した水に対し、まず着水井において、次亜塩素酸ナトリウム、PAC、苛性ソーダを注入して急速攪拌し（異臭対策として活性炭を注入する場合もある。）、フロック形成池に移した後、緩速攪拌して沈殿池でフロックを沈降させ、その沈殿処理水に再び次亜塩素酸ナトリウムを注入して急速濾過池に移し、玉砂利と海砂で濾過して滅菌井に送り、更

に次亜塩素酸ナトリウムを加えて調整池に送るという浄水処理を行っている。

また、原水の水質悪化時には、アルカリ剤や粉末活性炭の注入、トリハロメタンに対しては次亜塩素酸ナトリウムの注入量の調整や粉末活性炭の注入、pH値の上昇に対してはPACの注入量を増やすことにより、それぞれの事態に対応している。

なお、現在（事実調査実施時）、活性炭接触槽を新設しており、さらに、同接触槽と急速濾過池との間に、急速濾過池と薬品沈殿池を増設する予定（平成24年度完成予定）である。

b 検査体制（甲234ないし242，281ないし284，290，事実調査の結果）

筑紫野市では、水道水質基準を確保するため、蛇口の水、原水及び浄水につき、①毎日の検査（色及び濁り並びに消毒の残留効果〔遊離残留塩素〕）、②1か月に1回の検査（水質基準13項目〔理化学及び細菌〕及び原水のカビ臭項目）、③3か月に1回の検査（水質基準50項目）、④1年に1回の検査（水質管理目標設定項目、クリプトスポリジウム）を実施している。

さらに、山神水道企業団においては、毎月、原水及び浄水につき、水道水質基準に定められた全項目検査を実施するとともに（原水については、水道法上、水質基準が定められているわけではないが、山神水道企業団では、その性質上可能な範囲で、原水についても、浄水と同様の水質検査を実施していることが認められる。なお、原水につき、甲224，225，227ないし231，浄水につき、乙ロ48。）、申請人らも指摘するとおり、本件処分場に起因する汚染を監視する目的で、本件処分場周辺の複数の場所から採取した水について、別紙17「平成22年度 水質調査採水箇所及び項目

一覽」及び別紙7「水質調査箇所」のとおり、毎日の検査として、複数箇所における電気伝導率の測定及びSt11'における水質検査（8項目）、毎月の検査として、山神ダム流入水の水質検査（外部委託11項目、内部検査7項目）を実施しているほか（ただし、年度により異なる部分はある。）、採水地点St19"、St11、St12"及びSt31Bで採水した水並びに水道水原水について、環境ホルモン（外因性内分泌攪乱化学物質）監視のため、ビスフェノールAを含む10項目につき分析検査を委託するなど、その水質保全のための措置を講じている。

エ このような水道水の水質保全のための一般的規制に加え、山神水道企業団の検査体制等にかんがみれば、同水道企業団の浄水の安全性は一応担保されていると言うべきであるから、その原水（山神ダム湖の水）について、一定の水質悪化が見られたというだけでは、その水道水を利用する申請人らに生活環境被害（平穩生活権侵害）が生じたと認めることはできず、これを認めるためには、その汚染物質の性質や汚染の程度から見て、水道水そのものの汚染と同視し得る具体的な事情が必要となると解される。

なお、申請人らは、有害物質の中には検査項目に含まれないものも存在し得ることや、浄水場の処理機能に限界があることなどを主張するが、これらの事情は、汚染の抽象的な可能性を示唆するものではあっても、その存在を直接具体的に裏付けるものではないから、「被害」の認定に直ちに結びつくものではない。

オ そこで、本件において、水道水の汚染、又はそれと同視し得る原水の汚染が存在するかどうかについて検討すると、これまでのところ、山神水道企業団における浄水水質検査において、水道水質基準を満たしていない項目はないし（乙ロ48、事実調査の結果）、申請人らの主張も、

本件処分場の危険性を強調して、山神ダム湖の水の汚染、ひいては水道水の汚染が引き起こされる懸念を述べるにとどまり、現に水道水の汚染が生じていることの具体的主張（具体的な汚染物質の到達や、何らかの物質による健康影響、動植物の生育阻害発生の主張）まではしていない。

したがって、申請人らについて、水道水の汚染による生活環境被害（平穩生活権侵害）が発生しているとは認められない。

また、申請人らは、山神ダム湖の水（原水）が汚染されている根拠として、山神水道企業団の原水の水質データ及び管理データに基づく主張をするが、上記のとおり、山神水道企業団では、そうした原水の水質を把握した上で、PAC増量、粉末活性炭使用、次亜塩素酸ナトリウム増量などの浄水処理によって水道水質基準を満たす浄水を供給しているのであるから、原水の水質データに悪化を示す項目が含まれていたとしても、それが直ちに水道水そのものの汚染と同視し得る事情と言うことはできない（なお、「水道施設の技術的基準を定める省令」1条16号は、「浄水又は浄水処理過程における水に注入される薬品等により水に付加される物質は、別表第一の上欄に掲げる事項につき、同表の下欄に掲げる基準に適合すること。」と定め、浄水処理自体によって健康影響を及ぼすことがないよう規制している。）。

さらに、申請人らは、山神ダム流入水の調査結果として、本件処分場周辺で採取された水について、全窒素、全リン、鉄・マンガン、COD、ホウ素、電気伝導率、ウランの各数値が、環境基準値を上回ることなどから、激しい人為的汚染を受けている旨主張するが、そもそも、環境基準値は、「人の健康を保護し、及び生活環境を保全する上で維持されることが望ましい基準」（環境基本法16条）であるから、これを超過することが、直ちに激しい人為的汚染を意味することにはならない。また、本件処分場周辺の水が、その浸出水・浸透水の影響を受けたことにより、

そのような数値を示したものであったとしても（ただし、ウランについては、被申請人県の調査結果によれば、自然由来のものと推定されている。〔乙ロ20〕）、前記前提事実(3)記載のとおり、山神ダム湖には、本件処分場周辺区域からだけでなく、他の区域からも水が流入しており、本件処分場付近が源流域となるのは、総集水面積の13.57%にすぎず、後述する職権調査（職1）においても、山神ダム湖における、本件処分場の浸出水・浸透水の希釈率が93.4%とされていることなどからすれば、希釈によってその影響が相当緩和されているものと考えられ、現に、山神水道企業団の原水レベルでは、各検査項目とも経時的に大きな変動はなく、必ずしも、本件処分場周辺の水質悪化とは対応していないことが認められる（別紙8ないし15「山神ダム流入水調査」参照）。

したがって、本件処分場付近の水の汚染状況が、そのまま山神ダム湖の水、あるいは山神水道企業団の原水に反映されるとまでは認め難く、また、一定程度それが反映されていたとしても、上記のとおり、山神水道企業団浄水場における薬剤の注入量の調整等により対応可能な範囲にあると言えるから、いずれにしても、その汚染が水道水そのものの汚染と同視し得るとは言えない。

#### (4) 被害の有無に関するまとめ

以上のとおり、山神水道企業団及び福岡地区水道企業団の配水区域以外に居住している申請人らについては、そもそも、山神ダム湖の水質悪化によっては生活環境被害が生じ得ず、上記二水道企業団の配水区域に居住する申請人らについては、その水道水又は原水の水質悪化に伴う健康被害又は生活環境被害が生じたとは認められないから（後述する職権調査の結果及びその評価は、この結論を補完するものである。）、申請人らの主張は採用できない。

#### 4 公調委による水質調査について

- (1) 当裁定委員会は、前記前提事実記載(5)に係る本件に至る経緯や、水質汚染に関する申請人らの懸念にかんがみ、筑紫野市周辺における水道水、環境水の水質等の状況を把握することを目的として、一般財団法人化学物質評価研究機構に対し、「福岡県筑紫野市周辺における水質に係る分析等調査」（以下「本件職権調査」という。）を委託した。

本件職権調査では、平成22年11月26日、別紙18「職権調査地点位置図」の各採水地点で採水を行い、それらを試料として、水道水については、細菌を用いる復帰突然変異試験（Ames試験）及びエストロゲン試験（ERレポーター遺伝子アッセイ）を、環境水については、umu試験、マイクロトックス試験及び生態影響試験（藻類生長阻害試験、オオミジンコを用いる48時間急性遊泳阻害試験、ヒメダカを用いる96時間急性毒性試験）をそれぞれ実施した。なお、こうしたバイオアッセイによる試験方法は、汚染物質が特定できない場合においても、生体に対する影響を直接調べることができる点で、本件の調査方法として最も適していると考えられる。

これらの分析等の調査報告は、平成23年2月、「福岡県筑紫野市周辺における水質に係る分析等調査報告書」（職1。以下「調査報告書」という。）として提出された（結論部分の概要は、別紙19「調査報告書概要」のとおりである。）。

- (2) そして、専門委員白石寛明（独立行政法人国立環境研究所環境リスク研究センター長。以下「白石専門委員」という。）は、調査報告書の内容の妥当性に関し、「水質調査にかかる専門委員意見」（職2）を作成し、さらに、これに対する申請人らの質問に回答する形で、「『専門委員白石寛明氏に対する質問書』に対する回答」（職3。以下、職2と併せて「専門委員意見書」ともいう。）を作成した。

専門委員意見書においては、調査方法の妥当性（検体の妥当性、前処理

の妥当性、試験手法の妥当性)を前提として、調査結果に対する考察として、次のような意見が述べられている。

ア 水道水の水質について

水道水は水道水質基準に適合しており、変異原性、エストロゲン活性は共に陰性である。水道水の水質を懸念すべき試験結果は得られておらず、水質は良好と判断される。

イ 環境水について

処分場直下の水質は、安定型処分場からの流出水の平均的なものと考えられる。環境水地点1(別紙18「職権調査地点位置図」参照。以下同じ。)で、藻類の成長阻害が認められている。藻類の成長阻害に及ぼす影響は、農作物の成長阻害に直接結びつくものではないが、当該環境水を利用することにより植物の成長が阻害される可能性を否定することができない。

ダム流入水およびダム下流水で影響がみられた試験は、濃縮試料を用いたマイクロトックス試験のみである。試験結果は、国内の一般の河川水の結果と同等であり、その水質を懸念する状況にはないと考える。ダム下流の水質はダム流入水の水質よりも良好と言える。マイクロトックス試験結果は、環境水地点1と同2から、同3、同4と下流になるにつれ減少している。その割合は別途推定された希釈率と大きく矛盾しておらず、本調査が適切に行われたことを支持していると考えている。

- (3) こうした本件職権調査に対し、申請人らは、1回のみの採水では、結論を出すことはできないとか、採水時期も、水質検査を実施するには不適切な時期であると批判し、さらに、専門委員意見書に対しても、調査方法が不適切であることを黙認し、環境水の藻類への影響やマイクロトックス試験の結果を無視しているなどと論難する。

しかしながら、そもそも、「被害」を特定して主張・立証することは、



申請人らの責任においてなされるべきものであり、本件職権調査は、山神水道企業団における原水及び浄水の水質検査結果などからは消極に解される汚染物質の存在について、追加的・補完的に、その有無を確認するために行ったものである。そして、申請人らは、これまで述べたとおり、被害に関して十分な主張立証をしているとは言い難く、本件職権調査や専門委員意見書に対しても、上記のような批判はするものの、その結果自体を覆すに足りる証拠を提示していない。

そして、職権調査の時期について、申請人らは、降雨量の少ない11月では相対的に汚染の影響が弱まっていることを懸念して、上記のような批判をするが、事実調査の結果によれば、環境水地点1におけるホウ素、ウラン及びCODの11月（平成20年4月から平成22年2月まで）の測定値は、梅雨期と比較しても、顕著な変動は認められていないし、証拠（乙ロ57の2）によれば、4月から9月までの間は、環境水が営農に伴う肥料等の影響を受ける可能性もあったのであるから（申請人らは、環境水地点1の上流に農地はないと主張するが、環境水の採取は、環境水地点2ないし4でもなされている。）、調査時期を11月としたことは何ら不合理ではない。

さらに、調査回数については、白石専門委員が、福島県環境ホルモン評価検討委員会が作成した「産業廃棄物最終処分場に係る環境ホルモン調査結果の評価及び福島県における今後の環境ホルモン対策についての提言」において、「処分場排出水の監視的な調査については、ビスフェノールAを主とした環境ホルモンは再調査との比較から排出状況は安定した状態であると推察されることから、年1回又は数年に1回の調査でも現況の把握は可能と考えられる。」との報告箇所を引用して述べるとおり、「本調査は、年間を通じて降雨量が比較的少ないと考えられる時期での調査となっているが、処分場からの負荷の指標となる電気伝導率の測定がなされてお

り、1回の調査ではあるが、バイオアッセイ試験とこれまで測定された電気伝導率の変動を考慮して、濃度変動を類推することは合理的である」

(職3)と考えられ、少なくとも、補完的調査としての価値は認められる(なお、当裁定委員会も、経時的変化の観測が重要であることは否定しないが、本件職権調査の位置付けからすれば、1回の調査をもって足りると判断したものである。)

そして、調査結果に対する白石専門委員の評価としても、水道水については、変異原性及びエストロゲン活性が陰性であったことを踏まえ、特段の問題はないと評価したこと何ら不合理な点はない。

また、環境水についての試験結果を見ると、本件処分場からの浸出水・浸透水の影響を強く受けると考えられる環境水地点1において、藻類の成長阻害が認められたものの、そのことから直ちに、農作物の成長阻害があると結論づけることはできないし、他の環境水ではそのような影響は認められていない。マイクロトックス試験においても、本件処分場に比較的近い環境水地点1及び2では、濃縮試料を用いた半数影響濃度の観点から、相対的に一定の影響が窺われるものの、国内の他の安定型最終処分場と比較しても、処分場区域から周辺水系に流出する水として平均的な値であり、原水に近い環境水地点3及び4の水は、国内の一般の河川水と同等という結果であった。したがって、白石専門委員が、本件処分場直下の水質を、安定型最終処分場区域から周辺水系に流出する水として平均的なものとし、地点1の環境水を利用することで植物の生長が阻害される可能性があるとして評価した点、並びに、マイクロトックス試験における環境水地点3及び4の結果からは、その水質を懸念する状況にはないと評価するとともに、希釈率と試験結果を総合し、本件職権調査が適切に行われたものと評価した点について、何ら不合理なところはない。

(4) したがって、当裁定委員会は、本件職権調査の方法及び専門委員意見書

の内容並びに当裁定委員会の審問指揮に対する申請人らの批判を，申請人らの不安の強さを表すものとして真摯に受け止めるが，その批判内容を考慮しても，申請人らについて「被害」が認められないという前記結論は左右されず，現時点において更なる職権調査を実施する必要性も認められない。

## 5 結論

以上のとおり，申請人らにはいずれも「被害」が認められず，本件裁定申請には理由がないことが明らかであるから，加害行為の有無や，事実的因果関係の有無について判断するまでもなく，これらをいずれも棄却することとし，主文のとおり裁定する。

なお付言するに，申請人らが，水道水又はその原水の汚染について強い不安や懸念を抱いていることは，本件処分場の規模や，前記前提事実(5)記載の経緯からすると，心情的には理解でき，これまで見たとおり，現時点では，山神水道企業団の原水や浄水の安全性に影響が及んでいるとは認められないものの，本件処分場直下の環境水を利用することにより，植物の成長が阻害される可能性は否定できず，自然的・時間的要因など様々な要因により，将来的に一定の問題が生じる可能性も否定できない。

そこで，当裁定委員会としては，被申請人県において，現在行っている「株式会社 I の旧処分場に係る分析検査」等の定期的な水質検査や立入検査等を今後も継続ないし拡充するなどし，それらによって異常・異変が発見された場合には，迅速かつ適切な措置を講じることにより，住民の日常生活に不安を与えることがないように対処されることを望むものである。

平成 24 年 6 月 15 日

公害等調整委員会裁定委員会

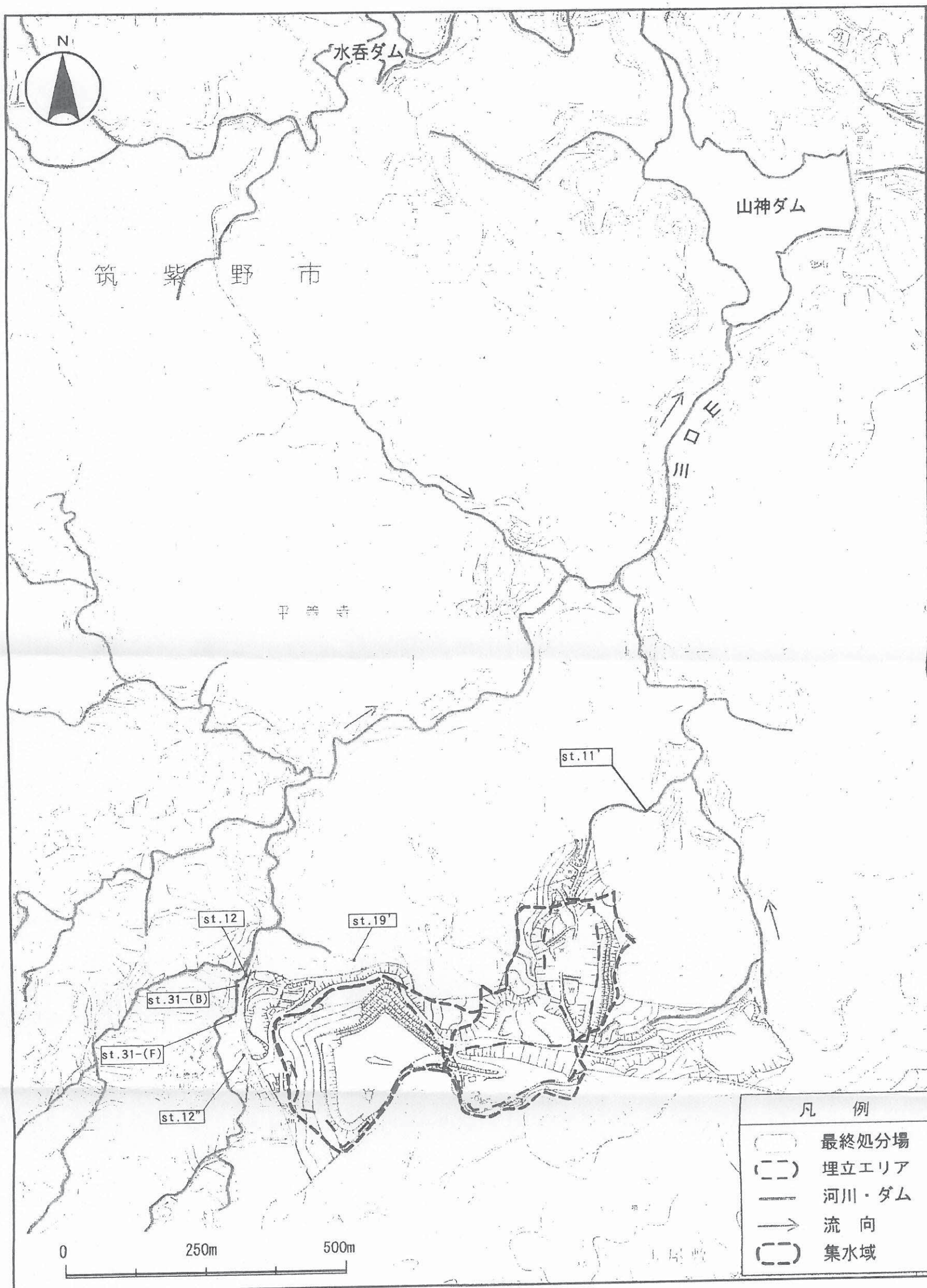
裁定委員長 大内捷司

裁定委員 小 玉 喜三郎

裁定委員 柴 山 秀 雄

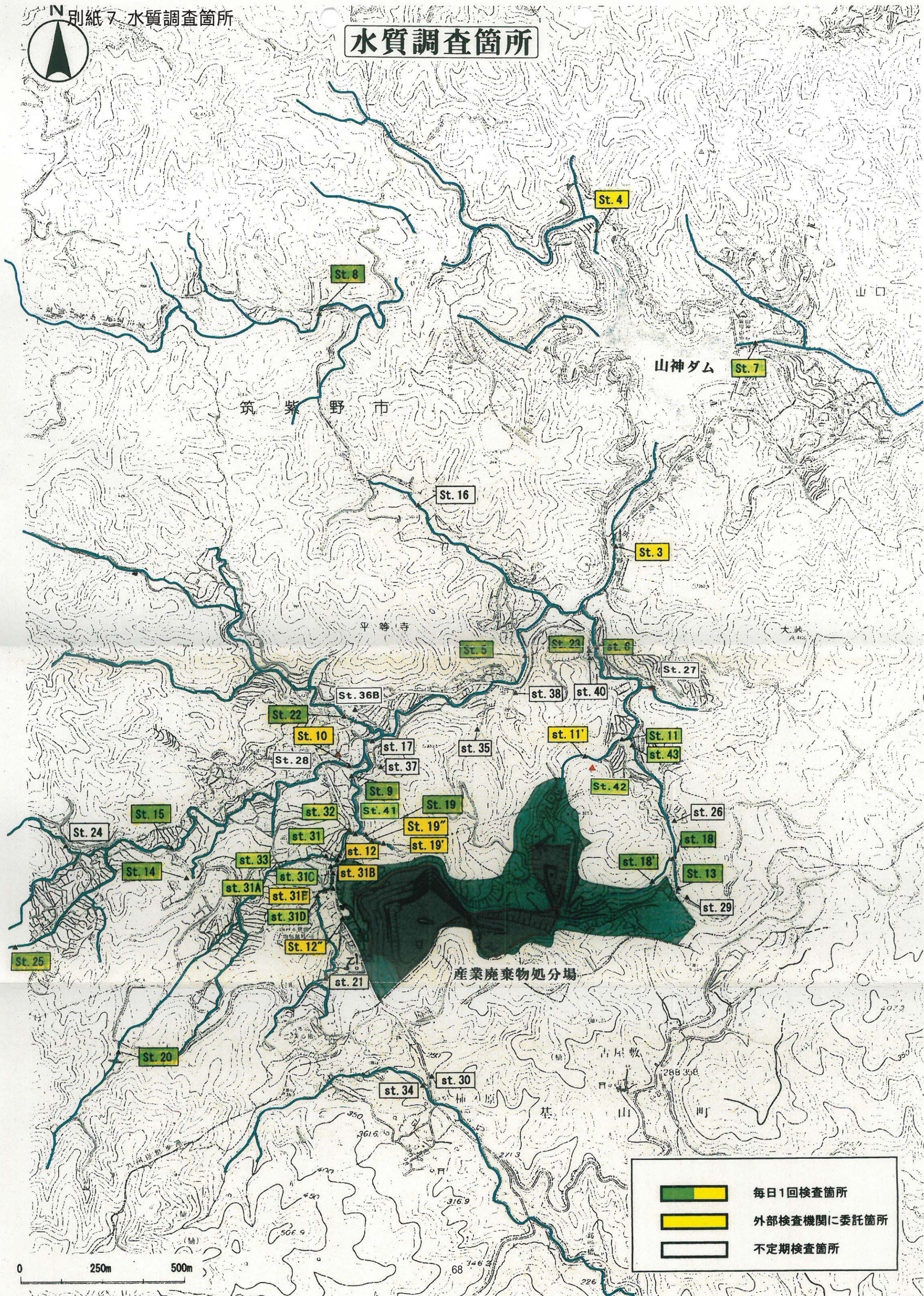
(別紙一部省略)

# 別紙 3 処分場位置図



採水箇所 : 50カ所  
 水質調査箇所 : 6カ所



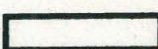
# 水質調査箇所



筑紫野市

山神ダム

産業廃棄物処分場

	毎日1回検査箇所
	外部検査機関に委託箇所
	不定期検査箇所



## 1 水道水に係る試験

### (1) 細菌を用いる復帰突然変異試験 (Ames 試験)

水道水濃縮試料の突然変異誘発能の有無を検出するために、Ames 試験 (化審法テストガイドライン参考) をプレインキュベーション法で実施した。

試験の結果、全ての水道水濃縮試料に対して、設定した試験菌株の全てにおいて復帰変異コロニー数が陰性対象値の 2 倍未満であったことから、変異原性は陰性と判定した。

したがって、水道水濃縮試料には突然変異誘発能がないものと判断された。

### (2) エストロゲン試験 (ER レポーター遺伝子アッセイ)

水道水濃縮試料のエストロゲン様作用を評価するため、レポーター遺伝子アッセイ (OECD テストガイドライン参考) を実施した。

試験の結果、全ての水道水濃縮試料において、全ての濃度域で、いずれもレポーター遺伝子の相対転写活性化倍率が、10% 未満であり、エストロゲン活性陰性と判定された。

したがって、水道水濃縮試料には、いずれもエストロゲン様作用がないものと判断された。

## 2 環境水に係る試験

### (1) umu 試験

環境水及び環境水濃縮試料の変異原性の有無を、umuC'-lacZ 融合遺伝子を導入したサルモネラ菌を用いる umu 試験により検討した。

試験の結果、全ての試料について吸光度が陰性対照値の 2 倍未満であったことから、変異原性は陰性と判定した。



したがって、環境巢及び環境水濃縮試料には突然変異誘発能がないものと判断された。

(2) マイクロトックス試験

環境水及び環境水濃縮試料の生物に対する影響について、マイクロトックス試験（Basic Test 法）により、発光細菌に対する発光阻害影響レベルを指標として検討した。

環境水は、最高濃度を原水の45%とする試験の結果、いずれの被験物質についても暴露5、15及び30分後において発光阻害はほとんど認められず、半数影響濃度（EC50）は計算不能であった。環境水濃縮試料は、最高濃度を原液の0.90%とする試験の結果、EC50は下表のとおりであった。

被験物質（濃縮試料）	暴露時間	EC50（%）
①環境水（地点1：水質調査箇所 St11'）	5分	0.24
	15分	0.21
	30分	0.20
②環境水（地点2：水質調査箇所 St12）	5分	0.81
	15分	0.66
	30分	0.68
③環境水（地点3：山神ダム上流点 St3）	5分	1.3
	15分	1.3
	30分	2.2
④環境水（地点4：農業用水取水点山口小学校近傍）	5分	5.3
	15分	2.6
	30分	4.2

(3) 生態影響試験（*Pseudokirchneriella subcapitata* を用いる藻類生長阻害試験）

環境水の藻類への影響の有無を確認するため、藻類生長阻害試験（OECDテストガイドライン参考）を行い、暴露期間中に認められた生長阻害率から、被験物質の有害性を評価した。

試験の結果、いずれの環境水においても半数生長阻害濃度（ErC50）は $>100\%$ であったが、最大無影響濃度（NOEC）は、①環境水（地点1：水質調査箇所 St11'）において $<50\%$ 、その他はいずれも $\geq 100\%$ であった。

したがって、①環境水（地点1：水質調査箇所 St11'）は藻類に対し生長阻害を及ぼすと考えられるが、それ以外の環境水については影響を及ぼさないと判断された。

#### (4) 生態影響試験（オオミジンコを用いる48時間急性遊泳阻害試験）

環境水の甲殻類への影響の有無を確認するため、オオミジンコを用いた急性遊泳阻害試験（JIS K 0 2 2 9 参考）を行い、暴露期間中に観察された遊泳阻害を示した個体数から、被験物質の有害性を評価した。

試験の結果、全ての環境水に対して、設定した環境水 $100\%$ 及び $50\%$ 区にて試験生物に何ら影響は認められなかった。

したがって、全ての環境水は、オオミジンコに対し急性的な影響を示す有害性は無いと判断された。

#### (5) 生態影響試験（ヒメダカを用いる96時間急性毒性試験）

環境水の魚類への影響の有無を確認するため、ヒメダカを用いた急性毒性試験（JIS K 0 1 0 2 参考）を行い、暴露期間中に観察された致死若しくは亜致死的影響から、被験物質の有害性を評価した。

試験の結果、全ての環境水に対して、設定した環境水 $100\%$ 及び $50\%$ 区にて試験生物に何ら影響は認められなかった。

したがって、全ての環境水は、ヒメダカに対し急性的な影響を示す有害性は無いと判断された。