

**自動車排出ガスによる大気汚染被害責任裁定申請事件****【文献種別】** 裁定／公害等調整委員会**【裁判年月日】** 令和7年5月26日**【事件番号】** 令和4年（セ）第3号、令和5年（セ）第1号、令和6年（セ）第7号**【事件名】** 自動車排出ガスによる大気汚染被害責任裁定申請事件及び同参加申立事件  
(三大都市圏における自動車排出ガスによる大気汚染被害責任裁定申請事件)**【裁判結果】** 棄却**【参照法令】** 公害紛争処理法42条の12第1項・42条の20第1項、大気汚染防止法19条1項**【掲載誌】** 判時2636号5頁

◆ LEX/DB 文献番号 25625504

東洋大学教授 **大坂恵里****事実の概要**

1 本件は、自動車交通が集中する都市部に居住又は通勤の経験を有するXら153名が、ディーゼル車からの排出ガスに含まれる浮遊粒子状物質(SPM)による大気汚染によって、気管支ぜん息、慢性気管支炎又は肺気腫(以下、併せて「本件疾病」という。)に罹患し、あるいはこれらの症状が悪化するなどの健康被害を被っており、それは、自動車メーカー7社<sup>1)</sup>(以下「メーカーら」という。)がディーゼル車を製造・販売し、自動車交通を大量に集中・集積させることによって大気汚染を作出し、国が大気汚染防止法(以下「大防法」という。)19条1項に基づく規制権限の行使を怠り、大気汚染を放置したためであるとして、メーカーらに対しては民法709条及び719条に基づき、国に対しては国家賠償法(以下「国賠法」という。)1条1項に基づき、損害の一部請求として慰謝料を連帯して支払うことを求めて、公害等調整委員会(以下「公調委」という。)に責任裁定を申請した事案である。Xらの居住地又は勤務地は、自動車から排出される窒素酸化物及び粒子状物質の特定地域における総量の削減等に関する特別措置法(以下「自動車NOx・PM法」という。)の対策地域<sup>2)</sup>(以下「本件地域」という。)に含まれる。

2 Xらは、国及びメーカーらの責任の前提として、①「千葉大調査」<sup>3)</sup>と「そらプロジェクト」<sup>4)</sup>という2つの疫学研究及びPM2.5の環境基準に依拠して、個人に一般大気中のSPMへの曝露によって本件疾病の発症・増悪を生じさせる危険のあるSPM、PM2.5等の濃度を長期曝露基準

(それぞれ、「千葉大基準」、「SORA基準」、「PM2.5基準」という。)として設定し、1970年代後半以降の本件地域における大気の状態が、いずれの長期曝露基準も上回り、本件疾病を発症・増悪させる危険性の高い状況にあったと主張した。その上で、②本件地域における一般大気中のSPMあるいはPM2.5は、大部分がディーゼル車の排出ガスに由来するものであったと主張した。

3 公調委は、手続を進める過程で、本件については当事者間の合意による解決が相当であると判断し、2024年12月に職権で調停に付したが(公調委令和6年(調)第9号事件)、当事者間に合意が成立する見込みがないと判断し、2025年3月に調停を打ち切り、同年5月26日、本件申請を棄却するとの裁定を行った。

**裁定の要旨****1 昭和50年(1975年)以降の本件地域によるSPM又はPM2.5による大気汚染の本件疾病の発症・増悪に対する客観的危険性の程度**

「民事責任の確定のための法的因果関係の判断に要求される証明度である『高度の蓋然性』がXらの主張する『蓋然性の優越』で足りるものとは解されないが、疫学研究により集団への曝露と疾病の発症率との間の関連性について、相対危険が2を超える関連性の知見が得られている場合に、個人の曝露と疾病発症との間の法的因果関係の判断においても、他原因の可能性の程度も勘案の上、当該疫学知見を相対危険の大きさに応じた推認力を有するものとして利用することができると考え

られる。もっとも、その前提として、当該疫学知見について、疫学研究の目的、デザイン、測定及び解析結果について信頼性及び妥当性の観点からの検証、関連性が因果関係を示すものか否かの判定、さらには研究結果が研究対象集団を超えてどの範囲まで一般化できるか（外的妥当性）の検討などがなされる必要がある。」

「Xらは千葉大調査に基づき本件疾病の発症・増悪の長期曝露基準として千葉大基準を主張するが、その主張するところは、千葉大調査のデザインと解析結果から導かれる範囲を著しく超えて、その拡張を図ろうとして論理を飛躍させるものであり、これを採用することはできない。」「Xらはそらプロジェクトに基づき本件疾病の発症・増悪の長期曝露基準としてSORA基準を主張するが、その主張するところは、そらプロジェクトのデザインと解析結果の意味するところを超えて一般的な基準を定立しようとするものであり、妥当ではない。」「Xらの主張するPM2.5基準も環境基準の設定の裏付けとなった科学的知見の趣旨及び範囲を超えて拡張しようとするものであり、採用できない。」

「Xらの主張する長期曝露基準は、いずれも合理的根拠がなく、昭和50年（1975年）以降の本件地域における一般環境大気の状態については、SPMあるいはPM2.5による汚染により、その曝露によって本件疾病を発症・増悪させる危険な状況にあったとするXらの主張を認めることはできず、他にこれを認めるに足りる証拠はない。」

## 2 国の規制権限の不行使の違法性の有無

「Xらは、昭和55年（1980年）以降において、環境大臣は、大防法19条1項に基づき、少なくとも車両総重量8t以下のディーゼル中小型トラック、バス、乗用車を対象として、PMに係る自動車排出ガスの量の許容限度をガソリン車又はその他の低公害車と同一の規制値（0又はこれに近い水準）に定めなかったことが違法であると主張する。」

この点に関して、国又は公共団体の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、具体的な事情の下において、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は、その不行使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

ものと解するのが相当である……。しかるところ、大防法19条1項に基づき環境大臣が自動車排出ガスの量の許容限度を定めるに当たっては、その具体的な内容について、規律対象事項の専門技術的な性格や環境政策の判断の必要性から一定の裁量が認められていると解されることから、かかる裁量を前提としてもXらの主張する事項を環境大臣が定める義務を負うか否かが、国賠法1条1項に基づく責任の前提となるものと解される。その上で、当該義務を判断するに際しては、大防法が保護する国民の健康に対する被害発生の危険の程度・切迫性、危険発生に対する予見可能性や規制権限の行使による結果回避の可能性など具体的な状況における諸事情を総合的に考慮して判断すべきものと解される。」

「Xらの求める規制内容は、当時における技術的水準に照らしても、ディーゼル車の製造・販売を事実上禁止するに等しい内容のものであり、ディーゼル車にはガソリン車と異なる経済的効用と社会的需要が存在することを考慮すると、環境大臣のかかる規制権限の行使を正当化するためには、少なくともディーゼル車の排出ガスによる本件地域の大气汚染が直ちに本件疾病を発症・増悪させる程度に健康被害の危険が切迫しているといった事情が必要となるべきところ……。本件においてはその前提に欠けることから、Xらの国の権限不行使は違法であるとの主張は理由がない。」

## 3 自動車メーカー7社の故意・過失及び行為の共同性の有無

「昭和50年（1975年）以降の本件地域における一般環境大気の状態が自動車排出ガス中のSPMあるいはPM2.5による汚染により、その曝露によって直ちに本件疾病を発症・増悪させる危険な状況にあったとは認められないから、Xらの主張はその前提に欠ける。したがって、メーカーらのディーゼル車の製造・販売行為は、故意又は過失による不法行為には該当しない。」

## 裁定の解説

### 一 本件裁定の背景と経緯

#### 1 公健法の制定と第一種地域の指定解除

1973年、著しい大気汚染又は水質汚濁が生じた地域について、その影響による健康被害に係る損害を填補するための補償を行うことなどに

より被害者の迅速かつ公正な保護を図ることを目的として、公害健康被害補償法（以下「公健法」という。）が制定された。相当範囲にわたる著しい大気汚染が生じ、その影響による疾病が多発している「第一種地域」に、認定申請者が一定期間居住ないし通勤し、指定疾病にかかっていることが認められれば、当該疾病が当該第一種地域における大気汚染の影響によるものである旨の認定がなされる（因果関係の制度的割切り、公健法4条1項）。

公健法は、同法により廃止された公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法とは異なり、公害原因者の民事責任を踏まえた損害賠償の性格を有しており、第一種地域の認定患者に対する補償給付費の財源の8割は、硫酸酸化物質（SOx）を排出するばい煙発生施設等設置者から徴収される汚染負荷量賦課金で賄うものとされている（大防法2条2項、公健法第4章第2節、公健法施行令附則6条）。その後、固定発生源に対する規制の強化により、SOxによる大気汚染については改善されたことで、公健法及び同法施行令は改正され<sup>5)</sup>、1988年3月1日をもって、41あった第一種地域はすべて解除され、大気汚染による公害病患者の新規認定は行われなくなった。しかし、当時、二酸化窒素（NOx）及びSPMの環境基準の達成状況は低迷を続けており、1986年4月の中央公害対策審議会環境保健部会の大気汚染と健康被害との関係の評価等に関する専門委員会報告も、「現在の大気汚染が総体として……慢性閉塞性肺疾患の自然史に何らかの影響を及ぼしている可能性は否定できない」ことを認めていた。

## 2 東京大気汚染訴訟

1996年5月、Xらの一部を含む東京に居住又は通勤の経験を有する者たちが、自動車から排出される大気汚染物質により気管支ぜん息等を発症する健康被害を被ったと主張し、首都高速道路公団及び東京都並びに本件責任裁定の被申請人である国及びメーカーらに対し、大気汚染物質の排出差止め及び損害賠償の連帯支払を求めて提訴した。2002年10月、東京地裁は、国、公団、都に対して損害賠償の連帯支払を認めたが、差止め及びメーカーらの責任は認めなかった（東京地判平14・10・29判時1885号23頁）。原告ら、国、公団は控訴したが、2007年8月、被告らと633名の原告団との間で、東京都のぜん息患者に対する

医療費助成制度の創設、PM2.5の環境基準設定の検討、道路公害対策の実施、和解条項の誠実な履行のための連絡会の設置等を内容とする和解が成立した。しかしながら、医療費助成制度については創設から5年後に見直すことが和解条項に盛り込まれており、東京都は、財源不足等を理由に、2015年度から新規認定申請を受け付けず、2018年度から認定患者への助成額を縮小した。

## 3 本件裁定の申請

2019年2月、Xらの一部を含む本件地域に居住又は通勤の経験を有する者96名が、公調委に対し、本件裁定の被申請人である国及びメーカーらを相手方として、国が全国規模の大気汚染公害医療費救済制度を創設してメーカーらが同制度に相応の財源負担をすることと、損害賠償の連帯支払を求めて調停申請を行った（平成31年（調）第1号事件・令和元年（調）第2号事件）。調停委員会は、2021年12月、合意が成立する見込みがないと判断して調停を打ち切った。そこでXらは2022年6月28日、本件裁定を申請した。

## 4 本件裁定の棄却後の動き

裁定書の正本送達日から30日以内に当該損害賠償に関する訴えが提起されないときには、裁定と同一内容の合意が成立したとみなされるが（公害紛争処理法42条の20第1項）、Xらのうち東京など5都県に居住又は通勤の経験を有する115名は、2025年7月1日、国及びメーカーらを被告とする損害賠償請求訴訟を東京地裁に提起した。

## 二 Xらの主張・立証構造

大気汚染公害訴訟においては、四日市公害訴訟（津地四日市支判昭47・7・24判時672号30頁）を皮切りに、大気汚染と呼吸器疾患との因果関係の主張・立証に疫学研究が活用されてきた。東京大気汚染訴訟判決は、千葉大調査に依拠し、12時間交通量において4万台を超える幹線道路から50mの範囲で、当該道路から排出される大気汚染物質と原告7名（公害健康被害補償制度の未認定患者1名を含む）の気管支ぜん息との間の因果関係を認めた。しかし、原告側が最も力を入れた東京都23区全域の大気の「面的汚染」の主張については否定した。

そのため、全国規模の大気汚染公害医療費救済制度の創設を目指すXらは、本件責任裁定申請に

あたり、SPM 等について、幹線道路沿道を対象とした千葉大調査から「千葉大基準」を、大規模疫学調査とはいえ、なお局地的大気汚染を対象としたそらプロジェクトから「SORA 基準」を設定し、1970 年代後半以降の自動車 NO<sub>x</sub>・PM 法の対策地域における大気の状態がいずれの基準も上回る「面的汚染」状態であったとの主張・立証構造をとった。しかし、裁定委員会は、Xらの主張は各疫学研究のデザインと解析結果を超えるものであると判断した。また、Xらの PM2.5 基準に関する主張も採用しなかった。

### 三 規制権限の不行使を理由とする国賠責任

大防法 19 条は、1 項で、環境大臣に対して自動車排出ガスの量の許容限度を定めることを義務付け、2 項で、国土交通大臣に対し、この許容限度が確保されるように考慮して道路運送車両の保安基準を設けることを義務付ける。そして、道路運送車両法及び道路交通法の下、自動車検査登録制度（いわゆる車検制度）を介して、保安基準に適合しない自動車は運行の用に供することができなくなるため、自動車排出ガスの排出に係る規制が実現されることになる。

自動車排出ガスの大気汚染による健康被害について国の責任を問う集団訴訟や本件裁定につながる 2019 年の調停では、国賠法 2 条 1 項に基づく道路の設置管理の瑕疵が請求の根拠とされてきた。公調委平成 20 年（セ）第 2 号事件では、初めて、国賠法 2 条 1 項とともに同法 1 条 1 項も根拠とされたが、公調委の裁定委員会は、自動車排出ガスによる大気汚染と申請人の疾病の発症・増悪との因果関係を否定したため、国の責任について判断することなく、申請人の裁定申請を棄却した<sup>6)</sup>。

本件裁定において、Xらは、国の規制権限の不行使（国賠法 1 条 1 項）のみを根拠とした。裁定委員会は、健康被害の危険の切迫性を欠いていたとの結論を繰り返すだけでなく、自動車 NO<sub>x</sub>・PM 法が出来る前のディーゼル車の排出ガス中の PM 規制のあり方に著しく合理性を欠く点があったか否かの検討にも踏み込んだものの、結局、権限不行使が違法であるとの主張は理由がないと判断した。

### 四 自動車メーカー7社の不法行為責任

Xらは、各メーカーのディーゼル車の製造・販売行為が民法 709 条の不法行為に該当すること、また、メーカーらが民法 719 条 1 項前段に基づく、あるいは、建設アスベスト訴訟最高裁判決（最判令 3・5・17 民集 75 巻 5 号 1359 頁）の論理を踏まえた同項後段の類推適用により共同不法行為責任を負うことを主張した。アスベスト建材メーカーの「市場媒介型」不法行為に関する議論は、東京大気汚染訴訟における、メーカーらが東京に自動車を集中・集積させていることに共同性があるとの原告側の主張に端を発する<sup>7)</sup>。しかしながら、裁定委員会は、健康被害の危険の切迫性を欠いていたとの結論から、7 社の行為の共同性については検討しなかった。

#### ●注

- 1) トヨタ、日産、三菱、日野、いすゞ、UDトラック（旧日産ディーゼル）、マツダである。
- 2) 埼玉、千葉、東京、神奈川、愛知、三重、大阪、兵庫の 8 都府県のうち、NO<sub>x</sub> または SPM の環境基準の確保が困難な地域として、276 市区町村が指定されている（法 6 条 1 項・8 条 1 項、施行令 1 条・別表第一）。
- 3) 千葉大学医学部公衆衛生学教室が、千葉県下で大型自動車交通量の多い幹線道路の近くにある都市部の 6 小学校と、近隣に大気汚染源のない田園部の 4 小学校を対象に、1986 年から 2000 年まで各 3 年単位で自動車排出ガスによる児童の呼吸器等に及ぼす影響を評価した疫学研究である。
- 4) 「局地的大気汚染の健康影響に関する疫学調査—そら（SORA）プロジェクト—」を指す。第一種地域の解除の際に「主要幹線道路沿道等の局地的汚染については、その健康影響に関する科学的知見が十分でない現状に堪がみ、調査研究を早急に推進すること」との附帯決議がなされたことを受け、2005 年度から 2009 年度にかけて環境省が実施した。大都市部の主要幹線道路周辺の小学校及び幹線道路から離れた地域の小学校を対象とした学童コホート調査、学童調査の実施地域及びその周辺地域を対象とした幼児症例対照調査、学童調査の実施地域及びその周辺地域から調査地域を選定して行った成人調査からなる。
- 5) 法律の名称も公害健康被害の補償等に関する法律に改められた。
- 6) 三好規正「自動車排気ガスによる健康被害につき国の責任が認められなかった事例」速報判例解説（法セ増刊）8 号（2011 年）345 頁。
- 7) 淡路剛久＝吉村良一＝水谷洋一＝渡邊知行「座談会：大気汚染公害訴訟における自動車メーカーの責任」法時 73 巻 12 号（2001 年）30 頁。