主 文

- 1 原判決のうち,被上告人X22,同X23,同X53,同X54,同X55, 同X64,同X65,同X66,同X67及び同X68の上告人らに対する請求を 認容した部分を破棄する。
- 2 前項の部分につき,上記被上告人らの控訴をいずれも棄却する。
- 3 原判決のうち,被上告人 X 3 6 , 同 X 5 1 及び同 X 5 2 の上告人らに対する請求に関する部分を次のとおり変更する。
- (1) 上告人らは,各自,被上告人X36,同X51及び同X52に対し,各25 万円及びこれに対する昭和57年12月11日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
- (2) 被上告人 X 3 6 , 同 X 5 1 及び同 X 5 2 の上告人らに対するその余の控訴を いずれも棄却する。
- 4 上告人らのその余の上告及び附帯上告人らの附帯上告をいずれも棄却する。
- 5 第1項記載の部分に関する控訴費用及び上告費用は同項記載の被上告人らの負担とし、第3項記載の部分に関する訴訟の総費用は、これを10分し、その1を上告人らの、その余を同項記載の被上告人らの各負担とし、前項の部分に関する上告費用は上告人らの負担とし、附帯上告費用は附帯上告人らの負担とする。

理 由

第1 事案の概要

1 被上告人らは、水俣病の患者であると主張する者(原判決別紙「結果一覧表」の患者氏名欄記載の58名のうち、患者番号13~15,28,41,42,44,46,47,52,53,58,59の13名を除く45名。以下「本件患者」と総称する。)又はその承継人である。本件は、被上告人らが、上告人らは水俣病の発生及び被害拡大の防止のために規制権限を行使することを怠ったことにつき国

家賠償法1条1項に基づく損害賠償責任を負うなどと主張して,上告人らに対し, 損害賠償を請求する訴訟である。

- 2 原審の適法に確定した事実関係の概要は、次のとおりである。
- (1) 水俣病は,水俣湾又はその周辺海域の魚介類を多量に摂取したことによって起こる中毒性中枢神経疾患である。その主要な症状としては,感覚障害,運動失調,求心性視野狭さく,聴力障害,言語障害等がある。個々の患者には重症例から軽症例まで多様な形態がみられ,症状が重篤なときは,死亡するに至る。

水俣病の原因物質は,有機水銀化合物の一種であるメチル水銀化合物であり,これは,D株式会社(昭和40年に商号を変更する前の商号は,E窒素肥料株式会社。以下「D」という。)F工場のアセトアルデヒド製造施設内で生成され,同工場の排水に含まれて工場外に流出したものであった。水俣病は,このメチル水銀化合物が,魚介類の体内に蓄積され,その魚介類を多量に摂取した者の体内に取り込まれ,大脳,小脳等に蓄積し,神経細胞に障害を与えることによって引き起こされた疾病である。

- (2) 本件患者らは、かつて水俣湾周辺地域に居住し、水俣湾又はその周辺海域の魚介類を摂取していた。本件患者らのうち、甲(患者番号16)、X23(同17)、X36(同24)、X51(同32)、X52(同33)、乙(同34)、丙(同45)、X68(同49)は昭和34年12月末までに、それ以外の者は昭和35年1月以降に、関西方面に転居した。
- (3) 昭和31年5月1日,DF工場附属病院の医師が,水俣保健所に対し,水 俣市内において脳症状を呈する原因不明の患者が発生した旨の報告をした。公的機 関が水俣病の存在を認識したのはこれが初めてであり,この時が水俣病の「公式発 見」と呼ばれる。この報告を受けた水俣保健所等が調査をしたところ,昭和28年 ころから同様の症状を呈する患者が発生していたこと,昭和32年1月の時点で5

4名の患者が発生し、うち17名が死亡していたことが判明した。

(4) 水俣病の原因については、上記公式発見以降、水俣保健所、熊本大学医学部の水俣病医学研究班(以下「熊大研究班」という。)、厚生省(以下、省庁名、官職名等は、いずれも当時のものである。)の厚生科学研究班等により、調査や研究が行われた。原因究明は困難を極めたが、昭和31年11月開催の熊大研究班の研究報告会において魚介類との関係が一応疑われるとの報告がされ、昭和32年1月開催の国立公衆衛生院での上告人国、上告人県の関係者も参加した合同研究発表会において魚介類の摂取が原因であるとの一応の結論に達した。上告人県は、水俣市の住民に対して水俣湾の魚介類を摂取しないように呼び掛けるとともに、湾内での漁業を自粛するよう、地元の漁業協同組合に申し入れた。このような行政指導の結果、昭和31年12月以降、しばらくの間は、新たな患者の発生がみられなくなった。

昭和32年7月開催の厚生科学研究班の研究報告会において,水俣病は,感染症ではなく,中毒症であり,何らかの化学物質によって汚染された魚介類を多量に摂取することによって発症するものであるとの結論が示されたが,原因物質が何であるかは不明のままであり,当時は,マンガン,タリウム,セレン等の物質が疑われていた。

昭和33年6月開催の参議院社会労働委員会において、厚生省環境衛生部長は、水俣病の原因物質は水俣市の肥料工場から流失したと推定されるとの発言をした。また、同年7月、同省公衆衛生局長は、関係省庁及び上告人県に対して発した文書により、水俣病はある種の化学毒物によって有毒化された魚介類を多量に摂取することによって発症するものであり、肥料工場の廃棄物によって魚介類が有毒化されると推定した上で、水俣病の対策について一層効率的な措置を講ずることを要望した。他方、通商産業省(以下「通産省」という。)軽工業局長は、同年9月ころ、

厚生省に対し,水俣病の原因が確定していない現段階において断定的な見解を述べることがないよう申し入れた。

- (5) 昭和33年8月,新たな水俣病患者の発生が確認された。この患者は,水 俣湾の魚介類を自ら捕獲して,多量に摂取したものであった。上告人県は,水俣湾 の魚介類を摂取しないことを周知徹底させるべく,住民に対して改めて広報活動を 行うとともに,地元の漁業協同組合に対し漁業を自粛するよう申し入れた。
- (6) 昭和33年9月,Dは,アセトアルデヒド製造施設からの排水の放出経路を,水俣湾内にある百間港から湾外の水俣川河口付近へと変更した。その結果,昭和34年3月以降,水俣湾外の海域で漁獲された魚介類を多食していた者についても水俣病の発症が確認され,湾外の魚介類も危険視されることとなった。
- (7) 昭和34年3月刊行の熊大研究班の報告書に,水俣病の症状が有機水銀中毒の症状(いわゆるハンター・ラッセル症候群)と一致する旨を述べた論文が掲載された。熊大研究班は,その後も調査研究を続け,同年7月22日に開催された研究報告会において,水俣病は現地の魚介類を摂取することによって引き起こされる神経系疾患であり,魚介類を汚染する毒物としては水銀が極めて注目されるに至ったと発表した。

また、厚生大臣の諮問機関である食品衛生調査会の特別部会として昭和34年1月に発足した水俣食中毒部会は、同年10月6日、水俣病は有機水銀中毒症に酷似しており、その原因物質としては水銀が最も重要視されるとの中間報告を行った。同年11月12日、食品衛生調査会は、この中間報告に基づいて、水俣病の主因を成すものはある種の有機水銀化合物であるとの結論を出し、厚生大臣に対してその旨を答申した。水俣食中毒部会は、この答申によりその目的を達したとして、そのころ解散した。その後、水俣病の原因についての総合的な調査研究は、経済企画庁が中心となり、厚生省、通産省及び水産庁が分担して行うものとされた。

なお、昭和34年10月ころ、DF工場附属病院の医師が行った実験により、DF工場のアセトアルデヒド製造施設の排水を経口投与したネコに水俣病と同様の症状が現れることが認められた。ところが、Dは、実験の続行を中止し、この実験結果を公表しなかった。

(8) 上告人らが把握していた昭和34年8月現在の水俣病患者の発生状況は, 患者数71名,死亡者28名であった。通産省は,そのころ,水俣病が現地において極めて深刻な問題となっている状況にかんがみ,DF工場に対し,口頭で,水俣川河口への排水路を廃止すること,排水処理装置の完備を急ぐこと,原因究明のための調査に十分協力することを求める行政指導を行った。また,通産省は,同年10月末から11月にかけて,厚生省公衆衛生局長,水産庁長官等から,DF工場の排水に対して適切な処置を至急講ずるよう求める旨の要望を受けたので,Dの社長あてに文書を送付して,一刻も早く排水処理施設を完備することなどを求めた。

昭和34年12月,サイクレーター,セディフローターを主体とする排水浄化装置がDF工場に設置された。Dは,これによって工場排水が浄化される旨を強調したが,この装置は水銀の除去を目的とするものではなかった。そのことは,多少の化学知識のある者が,上記装置の設計図等を見れば,容易に知ることができた。

- (9) 昭和34年12月,熊本県知事らのあっせんにより,Dと熊本県漁業協同組合連合会との間に漁業補償に関する契約が,水俣病患者家庭互助会との間に見舞金の支払に関する契約が,それぞれ締結された。
- (10) 昭和34年当時の総水銀(有機水銀化合物に加え,金属水銀,無機水銀化合物を含むもの)の一般的な定量分析技術においては,0.01ppmが定量分析の限界であるとされていたが,工業技術院東京工業試験所は,同年11月下旬ころには,独自に工夫した方法によって総水銀について0.001ppmレベルまで定量分析し得る技術を有していた。同試験所は,そのころから昭和35年8月までの

- 間,通産省の依頼を受けて,DF工場の排水中の総水銀を定量分析し,0.002 ~0.084ppmの総水銀が検出されたとの検査結果を報告した。
- (11) 上告人らは、遅くとも昭和34年11月末ころまでには、水俣病の原因物質がある種の有機水銀化合物であること、その排出源がDF工場のアセトアルデヒド製造施設であることを高度のがい然性をもって認識し得る状況にあった。また、上告人らにおいて、そのころまでには、DF工場の排水に微量の水銀が含まれていることについての定量分析は可能であったし、Dが整備した上記排水浄化施設が水銀の除去を目的としたものではなかったことも容易に知ることができた。
- (12) 昭和43年5月,Dは,F工場におけるアセトアルデヒドの製造を取りやめた。これにより,同工場からメチル水銀化合物が排出されることはなくなった。同年9月,上告人国は,水俣病はDF工場のアセトアルデヒド製造施設内で生成されたメチル水銀化合物が原因で発生したものである旨の政府見解を発表した。昭和44年,水俣湾及びその周辺海域について,後述する水質二法に基づく指定水域の指定等がされた。
- 第2 平成13年(オ)第1194号上告代理人都築弘ほかの上告理由について 1 民事事件について最高裁判所に上告をすることが許されるのは,民訴法31 2条1項又は2項所定の場合に限られるところ,本件上告理由は,理由の不備及び 食違いをいうが,その実質は単なる法令違反を主張するものであって,上記各項に 規定する事由に該当しない。
 - 2 所論にかんがみ,職権により判断する。

前記の事実関係の下において,上告人らが,昭和35年1月以降,DF工場の排水に関して規制権限を行使しなかったことが違法であり,上告人らは,同月以降に水俣湾又はその周辺海域の魚介類を摂取して水俣病となった者及び健康被害の拡大があった者に対して国家賠償法1条1項による損害賠償責任を負うとした原審の判

断は、後述のとおり、正当として是認することができる。そうすると、本件患者らのうち、昭和34年12月末以前に水俣湾周辺地域からその地域外へ転居した者については、水俣病となったことによる損害を受けているとしても、上告人らの上記の違法な不作為と損害との間の因果関係を認めることはできない。ところが、原審は、本件患者らのうち甲、X23、X36、X51、X52、乙、丙、X68について、昭和34年12月末以前に水俣湾周辺地域から転居したとの事実を認定しながら、上記8名の本件患者に係る損害賠償請求を一部認容したものであって、原判決には、上告人らの上記の違法な不作為と損害との間の因果関係の存否の判断につき、判決に影響を及ぼすことが明らかな法令の違反があるといわざるを得ない。

したがって、原判決のうち、上記8名の本件患者ら又はその承継人である被上告人X22、同X23、同X36、同X51、同X52、同X53、同X54、同X55、同X64、同X65、同X66、同X67及び同X68の上告人らに対する請求(ただし、被上告人X36、同X51及び同X52については、丁(患者番号31)の承継人として請求する部分を除く。)を認容した部分は、破棄を免れない。そして、同部分に係る上記被上告人らの請求を棄却した第1審判決は、結論において是認することができるから、同部分についての上記被上告人らの控訴はいずれも棄却されるべきものである。

第3 平成13年(受)第1172号上告代理人都築弘ほかの上告受理申立て理由第3及び第4について

1 公共用水域の水質の保全に関する法律(昭和45年法律第108号による改正前のもの。以下「水質保全法」という。)及び工場排水等の規制に関する法律(以下「工場排水規制法」という。また、水質保全法と併せて、「水質二法」という。)は、昭和33年12月25日に公布され、昭和34年3月1日に施行された(その

後,水質二法は,昭和45年12月に公布された水質汚濁防止法の施行に伴って廃止された。)。水質保全法は,公共用水域の水質の保全を図るなどのために必要な事項を定め,もって産業の相互協和と公衆衛生の向上に寄与することを目的とするものであり(同法1条),工場排水規制法は,製造業等における事業活動に伴って発生する汚水等の処理を適切にすることにより,公共用水域の水質の保全を図ることを目的とするものである(同法1条)。水質二法による工場排水規制の概要は,次のとおりである。

経済企画庁長官は、公共用水域のうち、水質の汚濁が原因となって関係産業に相当の被害が生じ、若しくは公衆衛生上看過し難い影響が生じているもの又はそれらのおそれのあるものを「指定水域」として指定するとともに(水質保全法5条1項)、当該指定水域に係る「水質基準」を定めるものとされている(同条2項)。水質基準とは、「特定施設」を設置する工場等から指定水域に排出される水の汚濁の許容限度であり(同法3条2項)、特定施設とは、製造業等の用に供する施設のうち、汚水又は廃液(以下「汚水等」という。)を排出するもので政令で定めるものである(工場排水規制法2条2項)。また、主務大臣(特定施設の種類ごとに、政令により定められる。同法21条1項)は、工場排水の水質が当該指定水域に係る水質基準に適合しないと認めるときは、これを排出する者に対し、汚水等の処理方法に関する計画の変更、特定施設の設置に関する計画の変更等を命ずること(同法7条)、汚水等の処理方法の改善、特定施設の使用の一時停止その他必要な措置を執るべき旨を命ずること(同法12条)等の、特定施設から排出される工場排水に関して規制を行う権限を有するものとされており、主務大臣の上記命令に違反した者は、罰則を科される(同法23条)。

2 熊本県漁業調整規則(昭和26年熊本県規則第31号。以下「県漁業調整規則」という。なお,この規則は,昭和40年熊本県規則第18号の2により廃止さ

れた。)は,漁業法(昭和37年法律第156号による改正前のもの)65条及び 水産資源保護法4条の規定に基づいて制定されたものであり,水産動植物の繁殖保 護,漁業取締りその他漁業調整を図り,併せて漁業秩序の確立を期するため,必要 な事項を定めることを目的とするものである(県漁業調整規則1条)。

県漁業調整規則は,何人も水産動植物の繁殖保護に有害な物を遺棄し,又は漏せつするおそれのあるものを放置してはならない旨を定め,これに違反する者があるときは,熊本県知事は,その者に対して除害に必要な設備の設置を命じ,又は既に設けた除害設備の変更を命ずることができるものとされている(同規則32条)。 上記の規定又は命令に違反した者に対しては罰則が科される(同58条)。

3 原審は,前記の事実関係の下において,DF工場の排水につき,上告人国においては上記の水質二法に基づく規制権限を,上告人県においては上記の県漁業調整規則に基づく規制権限を,それぞれ行使しなかったことが国家賠償法1条1項の適用上違法であるとして,昭和35年1月以降に水俣湾又はその周辺海域の魚介類を摂取して水俣病となった者及び健康被害が拡大した者に対して,同項による損害賠償責任を負うと判断した。

上告人らの論旨は,原審の上記判断は,水質二法,県漁業調整規則の関係規定及び国家賠償法1条1項の解釈適用を誤ったものであり,法令に違反する旨を主張するものである。

- 4 そこで,以下,この点について検討する。
- (1) 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、国家賠償法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(最高裁昭和61年(オ)第1152号平成元年

- 1 1月24日第二小法廷判決・民集43巻10号1169頁,最高裁平成元年(オ) 第1260号同7年6月23日第二小法廷判決・民集49巻6号1600頁参照)。
- (2) これを本件についてみると,まず,上告人国の責任については,次のとおりである。
- ア 水質二法所定の前記規制は, 特定の公共用水域の水質の汚濁が原因となって,関係産業に相当の損害が生じたり,公衆衛生上看過し難い影響が生じたりしたとき,又はそれらのおそれがあるときに,当該水域を指定水域に指定し,この指定水域に係る水質基準(特定施設を設置する工場等から指定水域に排出される水の汚濁の許容限度)を定めること,汚水等を排出する施設を特定施設として政令で定めることといった水質二法所定の手続が執られたことを前提として, 主務大臣が,工場排水規制法7条,12条に基づき,特定施設から排出される工場排水等の水質が当該指定水域に係る水質基準に適合しないときに,その水質を保全するため,工場排水についての処理方法の改善,当該特定施設の使用の一時停止その他必要な措置を命ずる等の規制権限を行使するものである。そして,この権限は,当該水域の水質の悪化にかかわりのある周辺住民の生命,健康の保護をその主要な目的の一つとして,適時にかつ適切に行使されるべきものである。
- イ 【要旨1】前記の事実関係によれば,昭和34年11月末の時点で, 昭 和31年5月1日の水俣病の公式発見から起算しても既に約3年半が経過しており ,その間,水俣湾又はその周辺海域の魚介類を摂取する住民の生命,健康等に対す る深刻かつ重大な被害が生じ得る状況が継続していたのであって,上告人国は,現 に多数の水俣病患者が発生し,死亡者も相当数に上っていることを認識していたこと, 上告人国においては,水俣病の原因物質がある種の有機水銀化合物であり ,その排出源がDF工場のアセトアルデヒド製造施設であることを高度のがい然性 をもって認識し得る状況にあったこと, 上告人国にとって,DF工場の排水に

微量の水銀が含まれていることについての定量分析をすることは可能であったこと といった事情を認めることができる。なお, Dが昭和34年12月に整備した前記 排水浄化装置が水銀の除去を目的としたものではなかったことを容易に知り得たこ とも,前記認定のとおりである。そうすると,同年11月末の時点において,水俣 湾及びその周辺海域を指定水域に指定すること、当該指定水域に排出される工場排 水から水銀又はその化合物が検出されないという水質基準を定めること、アセトア ルデヒド製造施設を特定施設に定めることという上記規制権限を行使するために必 要な水質二法所定の手続を直ちに執ることが可能であり、また、そうすべき状況に <u>あったものといわなければならない。そして , この手続に要する期間を考慮に入れ</u> ても,同年12月末には,主務大臣として定められるべき通商産業大臣において, 上記規制権限を行使して、Dに対しF工場のアセトアルデヒド製造施設からの工場 排水についての処理方法の改善,当該施設の使用の一時停止その他必要な措置を執 ることを命ずることが可能であり、しかも、水俣病による健康被害の深刻さにかん <u>がみると,直ちにこの権限を行使すべき状況にあったと認めるのが相当である。ま</u> た,この時点で上記規制権限が行使されていれば,それ以降の水俣病の被害拡大を 防ぐことができたこと,ところが,実際には,その行使がされなかったために,被 害が拡大する結果となったことも明らかである。

ウ 本件における以上の諸事情を総合すると,昭和35年1月以降,水質二法に基づく上記規制権限を行使しなかったことは,上記規制権限を定めた水質二法の趣旨,目的や,その権限の性質等に照らし,著しく合理性を欠くものであって,国家賠償法1条1項の適用上違法というべきである。

したがって,同項による上告人国の損害賠償責任を認めた原審の判断は,正当と して是認することができる。この点に関する上告人国の論旨は採用することができ ない。 (3) 次に,【要旨2】上告人県の責任についてみると,以上説示したところによれば,前記事実関係の下において,熊本県知事は,水俣病にかかわる前記諸事情について上告人国と同様の認識を有し,又は有し得る状況にあったのであり,同知事には,昭和34年12月末までに県漁業調整規則32条に基づく規制権限を行使すべき作為義務があり,昭和35年1月以降,この権限を行使しなかったことが著しく合理性を欠くものであるとして,上告人県が国家賠償法1条1項による損害賠償責任を負うとした原審の判断は,同規則が,水産動植物の繁殖保護等を直接の目的とするものではあるが,それを摂取する者の健康の保持等をもその究極の目的とするものであると解されることからすれば,是認することができる。この点に関する上告人県の論旨を採用することはできない。

第4 平成13年(受)第1172号上告代理人都築弘ほかの上告受理申立て理由第5について

1 被上告人らの上告人らに対する請求(前記第2で判示したところにより棄却されるべき部分を除く。)については,国家賠償法4条,民法724条後段所定の除斥期間の適用の有無が問題となるところ,原審は,その適用を否定した。

上告人らの論旨は,原審の上記判断は,上記各規定の解釈適用を誤ったものであり,法令に違反する旨を主張するものである。

- 2 そこで,以下,この点について検討する。
- (1) 民法724条後段所定の除斥期間は,「不法行為ノ時ヨリ二十年」と規定されており,加害行為が行われた時に損害が発生する不法行為の場合には,加害行為の時がその起算点となると考えられる。しかし,身体に蓄積する物質が原因で人の健康が害されることによる損害や,一定の潜伏期間が経過した後に症状が現れる疾病による損害のように,当該不法行為により発生する損害の性質上,加害行為が終了してから相当の期間が経過した後に損害が発生する場合には,当該損害の全部

又は一部が発生した時が除斥期間の起算点となると解するのが相当である。このような場合に損害の発生を待たずに除斥期間が進行することを認めることは、被害者にとって著しく酷であるだけでなく、加害者としても、自己の行為により生じ得る損害の性質からみて、相当の期間が経過した後に損害が発生し、被害者から損害賠償の請求を受けることがあることを予期すべきであると考えられるからである。原審の判断は、以上の趣旨をいうものとして、是認することができる。論旨は採用することができない。

- (2) 【要旨3】上記見解に立って本件をみると,本件患者のそれぞれが水俣湾周辺地域から他の地域へ転居した時点が各自についての加害行為の終了した時であるが,水俣病患者の中には,潜伏期間のあるいわゆる遅発性水俣病が存在すること,遅発性水俣病の患者においては,水俣湾又はその周辺海域の魚介類の摂取を中止してから4年以内に水俣病の症状が客観的に現れることなど,原審の認定した事実関係の下では,上記転居から遅くとも4年を経過した時点が本件における除斥期間の起算点となるとした原審の判断も,是認し得るものということができる。この点に関する上告人らの論旨も採用することができない。
- 第5 平成13年(受)第1172号上告代理人都築弘ほかのその余の上告受理 申立て理由について

所論の点に関する原審の事実認定は,原判決挙示の証拠関係に照らして首肯するに足り,上記事実関係の下においては,原審の判断は是認することができる。原判決に所論の違法はなく,論旨は採用することができない。

第6 平成13年(オ)第1196号附帯上告代理人松本健男ほかの附帯上告理由について

民事事件について最高裁判所に上告をすることが許されるのは,民訴法312条 1項又は2項所定の場合に限られるところ,本件附帯上告の理由は,理由の不備及 び食違いをいうが,その実質は事実誤認又は単なる法令違反を主張するものであって,上記各項に規定する事由に該当しない。

第7 平成13年(受)第1174号附帯上告代理人松本健男ほかの附帯上告受理申立て理由について

所論の点に関する原審の事実認定は,原判決挙示の証拠関係に照らして首肯するに足り,上記事実関係の下においては,原審の判断は是認することができる。原判決に所論の違法はなく,論旨は採用することができない。

第8 結論

以上によれば,上告人らの上告は,前記第2の限度で理由があるから,主文第1項記載の部分につき原判決を破棄し,同第3項記載の部分につき原判決を変更すべきものであるが,その余の上告はいずれも理由がないので,これを棄却することとする。また,附帯上告人らの附帯上告には理由がないので,これを棄却する。

よって,裁判官全員一致の意見で,主文のとおり判決する。

(裁判長裁判官 北川弘治 裁判官 福田 博 裁判官 滝井繁男 裁判官 津野 修)