

第5 その他の重要な間接事実

はじめに

以上第1ないし第4でみてきたとおり，一般環境に関する千葉大調査（追跡研究），千葉大調査（曝露評価研究），アドベンティスト・ヘルス・スタディ（AHS）の3つの近時の有力な疫学的知見に加えて，我が国の一般環境における疫学調査として，岡山，6都市調査にはじまり，環境庁a・b調査，環境庁の2つの継続観察調査など，ぜん息・慢性気管支炎の有症率，発症率との関連（長期影響）を明らかにした知見が多数蓄積されている一方，近年の欧州を中心にした一般環境における疫学調査では，一般環境の大気汚染による喘息発作誘発などの短期影響を明らかにした知見が多数蓄積されている。

そしてこれらいずれの知見でみても，その対象とされた地域の汚染レベルと対比して，本件地域一般環境の汚染レベルは，その全てもしくは大半がこれと同等もしくはこれを上回るレベルとなっている。

以上をもってすれば，本件地域の全体もしくは大半の地域について，その一般環境の大気汚染による本件疾病の発症・増悪，並びに喘息発作誘発につき高度の蓋然性を認めることは十分に可能となっているのであり，ましてや，自動車排ガスによる大気汚染の中心をなすNO₂，DEPについて，一般環境の大気汚染レベルに近い低濃度における一定のメカニズムまで示唆，指摘する多くの有力な実験的知見が蓄積されていることからすれば，いよいよ本件地域の全体もしくは大半の地域の一般環境につき本件疾病の発症・増悪並びに喘息発作誘発の因果関係を認めることは十二分に可能というべきである。

しかし本件地域は長年にわたって，そして現在にいたるまで激甚な大気汚染にさらされており，深刻かつ広範な被害の存在が明らかにされており，またこれらをつまえてこれに対する立法・行政上の対応措置がとられた事実が歴然と存在している。これらの重要な間接事実をもってすれば先にみてきた疫学的知見，および実験的知見と相まって，本件一般環境の大気汚染と本件疾病の発症・増悪・発

作誘発の因果関係が優に認められるところとなっているのである。

1 本件地域一般環境の激甚な大気汚染

はじめに

本件地域は政治，経済の中核として社会的・歴史的に高度の経済活動，人口集中・網の目のごとくはりめぐらされた幹線道路に象徴される都市構造が形成され，大量の自動車交通による NO_2 ，SPM，さらには近年注目されることとなった微小粒子などの自動車排ガスによる激甚な大気汚染に長年にわたってさらされ続けてきた。

その汚染実態はまさに全国最悪であり，自動車排ガス汚染としては他都市に類をみない深刻極まりない汚染が現在に至るまで一貫して継続している。

こうした激甚な大気汚染そのものが，本件一般環境の大気汚染と本件疾病の因果関係を裏づける重要な間接事実となっている。

本件地域一般環境の大気汚染状況については，すでに第1部第1章で詳述したところであるが，以下再度これを概観する。

(1) 一般局・ NO_2 の汚染濃度の推移

まず日平均値の98%値でみると，一部の年度において環境基準を満たしている例はわずかにあるが，全体として，環境基準を超過する深刻な汚染が，長期間にわたって継続していることが一目瞭然である。

次に年平均値でみると，一部の年度において環境基準を満たしている例はわずかにあるが，全体として，環境基準を超過する深刻な汚染が，長期間にわたって継続していることが一目瞭然である。

(2) 一般局・SPMの汚染濃度の推移

まず日平均値の年間2%除外値でみると，環境基準値の約1.5倍の $0.15\text{mg}/\text{m}^3$ を超えるような高濃度汚染が相当期間にわたって継続しており，全体として，環境基準を大幅に超過する深刻な汚染が，長期間にわたって継続していることが一目瞭然である。

次に 1 時間値についても本件地域内の一般局においては，SPM の短時間高濃度汚染の指標である，1 時間値 $0.2\text{mg}/\text{m}^3$ を超過する事態が，地域全般にわたって継続的に発生しており，1 時間値の環境基準超過時間数も，年間 100～200 時間という頻回に渡って，出現している。

(3) 他都市との対比

大気汚染訴訟の対象となった都市と対比すると，本件地域の一般局の NO_2 ・SPM 年平均値は，名古屋市のそれを大きく上回っている。

さらに本件地域の一般局の NO_2 ・SPM の年平均値は，名古屋市・尼崎市の自排局の平均濃度にほぼ準じる濃度となっている。

(4) 千葉大調査沿道部との対比

1 次判決は，いわゆる千葉大調査のうち，特に幹線道路沿道部に関する調査結果を有力な根拠として，大気汚染と健康被害の因果関係を認めた。この調査対象となった，幹線道路沿道部の汚染濃度と本件地域の一般局の汚染濃度を対比すると， NO_2 ・98%値でみて，のべ 119 地点のうち，90 地点，76%の地点で，千葉大調査の対象となった幹線道路沿道の汚染濃度の平均 (0.062ppm) 以上の汚染実態にあった。また，この平均未満でも千葉大調査の下限值 (0.058ppm) 以上の地点が 12 地点あり，この下限値以上の濃度の地点は，全体で 102 地点，86%に達する。

また，SPM・2%除外値についてみると，のべ 120 地点のうち，66 地点，55%の地点で，千葉大調査の対象となった幹線道路沿道の汚染濃度の平均 ($0.152\text{mg}/\text{m}^3$) を超える汚染実態にあった。また，この平均以下でも千葉大調査の下限值 ($0.106\text{mg}/\text{m}^3$) を超える地点が 49 地点あり，この下限値以上の濃度の地点は，全体で 115 地点，96%に達しており，本件地域の一般の大気環境は，自動車交通量 4 万台程度の巨大幹線道路沿道に匹敵する汚染実態にある。

(5) 本件地域の $\text{PM}_{2.5}$ の汚染実態

健康影響の観点から大きな注目を集めている微小粒子 (SPM の内，粒径が 2.5

μm 以下のものをいう = PM_{2.5}) については、これまでわが国においては十分な測定が行われてこなかったが、各種機関が実施した期間を限った測定、一部、行われている常時測定の結果、SPM の汚染濃度からの相関によって把握される微小粒子の濃度でみて、米国 E P A の PM_{2.5} 基準年平均値 15μg/m³ と対比して極めて高濃度の微小粒子があることが明らかとなっている。

2 本件地域の深刻かつ広範な被害

以上述べた本件地域一般環境の激甚な大気汚染とあわせて、以下で述べる本件地域一般環境の深刻かつ広範な被害は、わが国の内外で著名なことであり、これらは本件地域一般環境の大気汚染と本件疾病の因果関係を裏づけるところとなっている。

(1) 自動車の排気ガスに対する問題意識の始まり

ア 政治的経済的な機能が局地的に集中する東京都において、自動車交通量の増大にともなう排気ガスによる大気汚染が、社会的に関心と呼ぶようになったのは、おおよそ 1960(昭和 35)年ごろである。

もともと、1958(昭和 33)年には、ロスアンゼルススのスモッグによる大気汚染の被害が報じられ、その汚染源が自動車の排気ガスであること、日本でも東京や大阪などの大都市で同様な兆候がみられること、などが指摘されていたから、専門家の間では、もっと早い時期から問題視されていた。

イ 同年 3 月 3 日付読売新聞夕刊は、「自動車がよごす？都の空気」と題して、「50 万台を超す自動車のはき出すガスが大気汚染のおもな原因と考えられてきた」として、この日に開始された東京都の大気汚染調査について、「ロスアンゼルスで行った調査の結果、かなり憂うべき数値が出ているので、これと比較するのもこの調査の目的」、「一酸化炭素、亜硫酸ガス、アルデハイド、窒素酸化物を 1 時間ずつ採取し、あわせて自動車の走行台数を調べた」と報じている(甲 A1)。

ウ 同年 3 月 27 日付週刊朝日は、「アナタは"毒ガス"の中で暮らしている(自

自動車ブームで排気ガス激増)」と題する特集を組み、自動車排ガスによる汚染が深刻さを増しつつある実態、窒素酸化物がスモッグの原因の一つであるが「自動車の排気ガスは野放しのありさま」と指摘している(甲A2)。

エ 同年12月19日付産経新聞夕刊は、「生命の危機 ばい煙と排気ガス」「死亡率高いスモッグの日」と報じ、「自動車の排気ガスは増加の一途をたどっている」として、「生活に影響を与え、健康障害を引き起こすおそれ」を指摘していた(甲A5)。

(2) スモッグの被害

1962(昭和37)年1月12日には視界200メートルの濃いスモッグが東京を包みこんだ(甲A6)。この年は、スモッグの被害がきわだって顕著となり、大都会を覆いつくす深刻な様相が連日のように報道された。

(3) 環七ゼンソク

1966(昭和41)年8月、世田谷区は、同区の医師会と協力して、大原交差点を含む環状7号線沿線の約5000世帯、住民約1万7000人を対象に、戸別訪問による大掛かりな調査を実施した。排気ガスによる自覚症状は2年ほど前から始まっており、地元では「環七ゼンソク」と呼ばれていた(甲A13)。

1967(昭和42)年2月には三軒茶屋交差点の付近住民約2000人を対象とする健康調査が行われたが(甲A14)、その汚染度は大原地区と変わらない深刻さであった。

(4) 東京都衛生局学会における中間報告

1969(昭和44)年5月、東京都衛生局学会において国立公衆衛生院の鈴木武夫労働衛生部長は「東京の40歳代の都民男性のほぼ20人に1人はセキ、タンの慢性気管支炎症状を訴えているが、これは大気汚染が重要な一因と考えられる」と共同研究の中間報告をした。この研究は41年度から43年度まで23区の40歳以上の男女区役所職員6718人を対象に面接調査を行ったものであった。それによると、ノド、セキ、目などの症状を訴えた者が多く、その原因については

「空気の汚れ」と答えたものが70%を占めていた（甲A19）。

(5) 杉並区の調査

1969(昭和44)年3月、杉並区は「杉並区における自動車の排気ガスによる大気汚染および騒音に関する調査報告書」（杉並区役所、東京工業大学早川研究室）において、区内の大気汚染が極めて悪い状態にあり、強力な対策の推進が絶対不可欠であると指摘した（甲E95）。

さらに、杉並区公害課が同年11月から12月にかけて、環状7号線沿いの高円寺陸橋付近と大原交差点で、表通りと100メートル引込んだ裏通り4ヶ所の520戸の12歳以上の1546人について公害意識調査（回収率845%）をしたところ、大気汚染による被害が全体の82%に及んでいた。健康と答えた人は44.8%にすぎず、残りは変調や病気を訴えており、9人に1人が通院していたことがわかった。発病時期も環七が開通した昭和39年以降が73%、最近1年間の発病が33%、気管支炎や咽喉炎は最近1年での発病が多かった（甲A26）。

(6) 光化学スモッグの被害拡大

ア 1970(昭和45)年7月18日、都内11区8市に大規模な光化学スモッグが発生して、杉並区の東京立正高校では生徒数十人がめまいなどを起こして倒れ、多くの住民が目や喉の痛みを苦しんだ。この立正高校事件は、窒素酸化物が汚染物質としてクローズアップされる契機となった。その被害は、18日から21日までに5028人に及ぶという深刻な様相を呈した。

東京都では、7月27日から0.15ppm以上を注意報、0.3ppm以上を警報とする光化学スモッグ注意警報発令体制を開始した。また、8月10日からは光化学スモッグ予報制度をスタートさせた。

イ 1972(昭和42)年5月12日、練馬区石神井南中学で光化学スモッグで118人の生徒が被害にあったのをはじめ、5月下旬から6月2日までに都内で被害が相次ぐ事態となった。被害者の総数は1500人余にのぼった。

(7) 予想を超える自動車の汚染寄与率

1973(昭和 48)年 8 月 ,東京都は ,発生源別汚染寄与率の実測値を発表した(甲 A30)。大気汚染物質について広域的な排出実態を明らかにしたのは初めてのことであった。これによると ,光化学スモッグの主要な原因物質である窒素酸化物の排出割合は ,自動車に代表される移動発生源が全体の 69%を占めていることが判明した。これは ,それまでの汚染物質の排出量として推測されていた分の 3 倍を越す数値に達していた。都公害局は ,「少なくとも東京に限って言えば ,光化学スモッグの主犯が自動車であることが裏付けられた」として ,「昭和 50 年 ,51 年の新車規制 (日本版マスキー法) で新車については削減効果が期待できるが ,中古車については ,今以上に大幅な削減計画が必要 ,また窒素酸化物の排出量が多いディーゼル車が野放しにされており ,規制計画がないのが問題だ」とコメントしていた。

(8) 連日の光化学スモッグ注意報

1973(昭和 48)年 9 月には ,同年 4 月から数えて光化学スモッグ注意報が 455 回を数えるに至って最悪の記録となった。

1974(昭和 49)年 5 月 18 日 ,はじめて午前中から光化学スモッグ警報が発令され(甲 A33) ,連続して 3 日間に及んだ(甲 A34)。5 月 23 日 ,杉並区高円寺など都内各所の小中学校で 77 人の児童生徒に被害がでた(甲 A35)。世田谷区環境部は ,5 月 30 日 ,昭和 48 年中の大気汚染測定結果を発表し ,二酸化窒素は年間日数の 76%が環境基準を超えていたこと及び児童生徒のスモッグ被害を明らかにした(甲 A36)。

(9) 東京都教育委員会による調査

東京都教育委員会は ,1973(昭和 48)年 6 月 ,「大気汚染が児童の健康に及ぼす影響調査に関する報告」(昭和 47 年度)をまとめ ,「眼および上気道のある種の異常を有するものが ,大気がかなり汚染されている地域の児童群に比較的多く ,さらに肺機能検査と呼気中一酸化炭素濃度測定の結果 ,大気汚染の程度により大別した学校間においてかなりの差があった」と総括した(甲 A427)。

中学生にも対象を広げた翌 1974(昭和 49)年の「大気汚染が児童・生徒の健康に及ぼす影響調査結果(アンケート)」(昭和 48 年度)でも,大気汚染が相対的に高度な都区内に最も高率の症状が認められた(甲 A 428)。

(10) 日本最大の大気汚染被害

東京都は,大気汚染の健康被害の実態をつかむために都内 13 区で調査を続けてきたが,1974(昭和 49)年 9 月,予測を超える深刻な実情が明らかになった(甲 A 46)。

その調査によれば,40~59 歳の都民のうち,慢性気管支炎の有症者だけで男 9%,女 4%で,国民健康保険の受診者調査では呼吸器疾患で治療を受けている患者が都民の推定 1%強にも達していた。はじめて行われた広範囲の調査によって,被害地域の広さ,居住人口,全体の被害比率からいって,東京はまさに日本最大の大気汚染被害を受けていることが判明した。

(11) 被害者の累増と認定申請

公健法で認定された東京都の患者数(東京都衛生局発表)は,昭和 51 年 3 月末に 6430 人だったが,昭和 53 年 3 月末には 2 万人を超え,最も多くなったのは,新規認定が打ち切られた直後の平成元年 3 月末の 4 万 3584 人であった(甲 A 430 の 1 ないし 7)。

(12) 環境庁の複合大気汚染健康影響調査

環境庁が,昭和 45 年度から 5 年間にわたって,大気汚染物質と住民の健康との関係を疫学的に調べた「複合大気汚染健康影響調査」によれば,窒素酸化物濃度と有症率との間に高い関連性(有意差)があるとの注目すべき結果が出ていた(甲 A 107)。

この結論は,窒素酸化物を地域指定の要因に含めていない公健法の見直しを必然にするものであったが,環境庁は「今の段階では判断できない」という慎重な姿勢をくずさなかった。

(13) 再び光化学スモッグが多発

1981(昭和56)年4月、都内で早くも光化学スモッグの注意報が発令された(甲A219)。光化学スモッグの発生は一時期に比べて減少したと伝えられていたが(甲A188)、このころから再び増加に転ずる兆候を示しはじめた。同年7月には東京で8回目、4日連続の注意報が出された(甲A227)。

1982(昭和57)年5月には中学生56人の被害(甲A233)、6月にはのどや目の痛みを訴える者が60名に達し(甲A234)、前年同期の2倍を記録して光化学スモッグの当たり年の様相を示した(甲A235)。

また、1983(昭和58)年7月、この年8回目の注意報のなかで中学生7人が吐き気をもよおし、8月には注意報が17回目を数えて例年のない記録となった(甲A245)。

(14) 東京都衛生局の調査

ア 東京都衛生局では、昭和53年から「複合大気汚染健康影響調査検討委員会」を設けて、住民2217人を対象に大気汚染が健康にもたらす影響を調べてきたが、1982(昭和57)年8月、中間報告をまとめた。

それによると、沿道住民の最高3割までが持続性のせき、たん、いつもゼイゼイする、軽度の息切れがする、などの自覚症状に苦しんでいることがわかった。

また、児童ぜん息では、港、世田谷、杉並の都内3区の3小学校と、小平市の2小学校の約5000人を比べたところ、小平の3.64%に対して、区部が5.76%と際立った高率を示した(甲A236)。

イ 東京都衛生局は1986(昭和61)年、都心部と郊外部の児童らの健康状態を比較調査したところ、都心部ほど肺機能が低いなどNO₂濃度と健康との関連が明瞭となった(甲A293)と発表した。

(15) 環境庁大気保全局調査

環境庁大気保全局は、1980年度から84年度にかけて全国51地域の小学校の全児童および同居の父母・祖父母を対象とした調査を行い、大気汚染と健康影

響の関係について検討した結果を 1986 年 3 月に発表している。

同調査では、本件地域内の品川区、目黒区、中央区、港区、千代田区がそれぞれ調査対象地域となっており、この各地区における二酸化窒素の調査前 3 年間平均値をみると、品川区が 0.038ppm、目黒区 0.038ppm、中央区が 0.040ppm、港区が 0.036ppm、千代田区が 0.043ppm となっており、調査地域中、最高濃度となっている（甲 C 12 P36）。

SPM については、品川区で $58\mu\text{g}/\text{m}^3$ であり、目黒区で 56、中央区で 55、港区で 53、千代田区で $51\mu\text{g}/\text{m}^3$ となっており、各数値は調査地域中トップレベルとなっている（甲 C 12 P36）。

そして児童の喘息様症状・現在の有症率をみると、男で千代田区が 8.7%とトップであり、次いで中央区が 6.5%となっており、低い値の地域の約 3 倍の有症率を記録している。その他の区においても高い有症率をマークしている。女についても、2 位以下の上位をすべてこれらの区が独占しており、かつ有症率も千代田区、港区で 4.7%、品川区で 4.0%をマークしており他の地域よりも高い有症率となっている（甲 C 12 P156）。

(16) 環境庁継続観察調査

環境庁大気保全局が大気汚染の推移と学童の喘息等との関連性を検討することを目的に、1992 年度から 1995 年度まで 4 年間、茨城県・千葉県・東京都・神奈川県・大阪府・宮崎県の計 11 地区の小学校児童を対象に継続観察調査を行ったところ、対象地域となった本件地域の杉並区は、 NO_2 濃度で最高値、SPM 濃度でも 11 地区中第 2 位の高濃度を記録しており（甲 C 25 P4 表 2）、喘息様症状現在有症率でみると男で 9.9%と 11 地区中最高、また女で 5.4%と 11 地区中上から 3 番目の高い有症率が認められており、汚染、被害ともに全国最高レベルにあることが明らかとなっている。

3 本件地域一般環境の大気汚染に対応した立法・行政上の措置

以上述べた本件地域一般環境の激甚な大気汚染と深刻かつ広範な被害に対し、

経済優先の立法・行政の歴史の中でも、かろうじてこれに対する対応策がとられてきた。こうした対応策をとらざるをえなかった事実自体が本件大気汚染と本件疾病との因果関係を裏づける重要な間接事実となっている。

(1) 東京都の都市公害部設置と大気汚染調査の開始

東京都がこの問題に目を向けるようになったのは、東京都において自動車排ガスによる大気汚染が社会的に関心と呼ぶようになった 1960(昭和 35)年ころからである。首都整備局に都市公害部を設置するとともに、「大気汚染調査研究会」(国立公衆衛生院,労働科学研究所,慶応大学医学部など)に委託して、「大気汚染調査」を開始することにした。

(2) 都市公害対策審議会の発足

1960(昭和 35)年 11 月,東京都において,都市公害対策審議会の発足が決まり,なかでも大気汚染が最も重要視されることになった。

同月 4 日付の産経新聞は,「ばい煙対策に都が本腰」「学童に初の影響調査」という見出しで伝えている(甲 A4)。

(3) ばい煙排出規制法の付帯決議と東京都ばい煙防止条例の改正

ア スモッグ被害の深刻化をうけ,1962(昭和 37)年 4 月,衆議院商工社会労働合同委員会において「ばい煙の排出の規制等に関する法律(ばい煙排出規制法)」が可決されたが,その際に「自動車の排気ガスなどについても対策を立てよ」という趣旨を盛り込んだ付帯決議が行われた(甲 A7)。

イ 1963(昭和 38)年 5 月,東京都衛生局が委託した東京の大気汚染の人体に対する影響に関する調査の結果が発表され,汚染地区における気管支炎患者の増加と小学生の気管粘膜異常などが顕著に認められた。同年 10 月,東京都は,ばい煙防止条例を全面的に改正し,自動車排ガスを規制の対象とするとともに,この年と翌 1964(昭和 39)年に,自動車排気ガスをも視野に入れた「空をきれいにする運動」を実施した(甲 A377)。

ウ また,1962(昭和 37)年ころから,自動車排出ガスには,一酸化炭素等の他

に窒素酸化物が含まれており，それによる大気汚染が慢性的な呼吸器病の原因になるおそれがあることが指摘されるようになっていたが，1964(昭和 39)年 9 月には，二酸化窒素がばい煙規制法の特定有害物質に指定された(甲 A 425)。

(4) 浮遊粒子状物質環境基準の設定

1970 年 12 月，国の生活環境審議会公害部会浮遊粉じん環境基準専門委員会は，「浮遊粒子状物質による環境汚染の環境基準に関する専門委員会報告」を発表し(甲 F 271)，「浮遊粒子状物質は，視程傷害，及び動物，植物，器物，建造物，被服等への損害を起こすばかりでなく人の健康への影響が憂慮される。」「浮遊粒子状物質の人の体内への侵入は主として呼吸器系に対して直接的であり，ときに物質によっては他の器官への影響も考慮する必要がある。」と指摘した。

さらに，1971 年 6 月「浮遊粒子状物質による大気汚染の環境基準設定のための資料」(甲 F 272)では，海外及び国内の調査結果・知見を報告し，「人の呼吸への悪影響および呼吸器疾患発症への・・・影響で注目すべきものは感受性の高い人びとへの影響，地域社会の疾病率，死亡率，呼吸器症状の有症率の増加である。」などとし，浮遊粒子状物質汚染地区における慢性気管支炎症状，持続的咳と痰，肺機能低下，死亡率の増加等，国内外の調査結果を詳細に報告している。

このように当時，国をはじめとする関係諸機関で，多くの具体的な調査研究が進められ，知見が集積され，それをふまえて 1971 年，浮遊粒子状物質は大気汚染防止法の規制物質に追加され，翌 1972 年には，環境基準の設定がなされるに至っている。

そして中公審の 1972 年答申においては，当時粒子状物質については測定方法が確立していないことから，許容限度値の設定目標値を定めることはできなかったが，さらに検討を続けるものとして(乙 E 19)。

(5) 窒素酸化物の規制対象への追加

1971(昭和 46)年, 窒素酸化物が大気汚染防止法(1968年制定)の規制対象に加えられることになった。

また, 同年1月30日, 東京都は, 10年前の環境に戻すことを目標とする「都民を公害から防衛する計画」を発表した。

(6) 中公審「自動車排出ガス許容限度長期設定方策(中間報告)」

1972(昭和 47)年8月, 環境庁の中央公害対策審議会(中公審)大気部会自動車公害専門委員会が「自動車排出ガス許容限度長期設定方策について(中間報告)」をまとめた(甲A426)。この中間報告は, 1970年末にアメリカ上院が可決した「70年改訂大気清浄法改正法」(いわゆるマスキー法)の日本版と喧伝された。マスキー法は, 1975年までに排気ガス中の汚染物質の量を10%に減らす低公害車を生産することを義務づけていた。中間報告は, このマスキー法なみの規制を1975年以降の生産車について実施することを内容としていた。すなわち, ガソリンおよび液化石油ガスを燃料とする乗用車のNO_x排出量の平均値(1973年まで2.18g/km)を, 1975(昭和 50)年から1.20g/km, 1976(昭和 51)年から0.25g/kmに抑制するというものであった。

中公審は, 1972(昭和 47)年10月, 「自動車排出ガス許容限度長期設定方策について(中間答申)」(乙E19)を答申して, 昭和50年度および昭和51年度を期限とする許容限度設定値を示した。

(7) 都条例による医療費助成

大気汚染による健康被害の拡大に直面して対策に迫られた東京都は, 1972(昭和 47)年10月, 「大気汚染に係る健康障害者に対する医療費の助成に関する条例」を施行し, 「当該疾病が大気汚染の影響を受けたと推定される旨の認定」を行うこととなった。この年に認定された患者の総数は4421人の多きに達していた。この条例は, 東京都において「公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法」(昭和44年12月制定)による指定地域の指定が行われていなかったの

で、「大気汚染によると推定される健康障害者の適切かつ迅速な救済をはかるため、東京都独自の行政措置が必要」（東京都議会衛生経済清掃委員会速記録第33号昭和47年9月21日）として制定されたものであった。

なお、財政事情の関係などから、成長期にある中学生以下を対象としているが、「対象年齢の拡大をはかっていく方向で努力する」（同速記録）ものとされており（甲A432）、その後18歳未満まで対照が拡大された。

(8) 公害健康被害補償法の制定

1973(昭和48)年10月5日、「公害健康被害の補償等に関する法律」（公害健康被害補償法）が公布され、1974(昭和49)年9月1日をもって特別措置法に代わって施行された。

この法律は、公害発生企業の民事責任をふまえた損害賠償制度としての救済立法であり、指定地域、指定疾病及び曝露要件の3要素により大気汚染による健康被害を認定することとした。そして、特別措置法と同様、慢性気管支炎、気管支ぜん息、ぜん息性気管支炎及び肺気腫並びにこれらの続発症が指定疾病とされた。ここでは、これら4疾病が、民事責任をふまえた損害賠償制度のもとでも、大気汚染に起因して生ずる健康被害としてとらえられていることが重要である。

(9) 東京都等の自動車メーカーに対する昭和51年度規制完全実施の要求

昭和51年度規制の完全実施を求める東京都公害局は、1974(昭和49)年9月、「使用過程における低公害車の排出ガス量調査」の結果を発表した。それによると、1973年2月に低公害車として購入した東洋工業のロータリーエンジン車「マツダ・ルーチェ」について1万キロから5万キロ近く走行した5台の窒素酸化物を測定したところ、0.312g/kmが最低で、0.3g/km代が3台あり、最高でも0.656g/kmという結果が得られた。

1年前に発売された車ですでに0.3g/km代の昭和51年規制に近い結果が得られたことを重視した同局は、メーカー側が「技術的限界」とする0.6g/kmは緩

やかすぎるとの立場から，9月に行われた「七大都市自動車排ガス規制問題調査団聴聞会」において，メーカー9社に対して，低公害車の実例をもとに昭和51年度規制の完全実施を強く求めた（甲A43）。

1974年9月，七大都市の首長は，政府に対して「昭和51年度規制実現貫徹」を要求した。それまで調査を進めてきた七大都市自動車排ガス規制問題調査団は，同年10月21日，「昭和51年度規制は技術的に可能」との報告書を提出した。

また，1974年9月には，800人が集うて「51年度規制の完全実施のための都民集会」が開かれた。この集会には美濃部都知事も駆けつけて，「いったん決めた基準をゆるめることは政治責任を感じる政府なら，できないはずだ」と，業界の意向に傾きがちな政府を厳しく批判した（甲A45）。

しかしながら，自動車業界の猛烈な巻き返しと様々な工作の結果，昭和51年規制は2年先に延期される結果となったのである（甲A150）。

(10) 総量削減計画

1974(昭和49)年11月，政府は事務次官会議で，昭和50年度から導入される総量規制の対象地域として，東京都など11地域を指定し，総量削減計画を昭和53年3月までに達成することを決めた（甲A56）。

(11) 公健法の地域指定と世田谷区の要望

東京都は環境庁に対し，23区全域を公健法の第一種地域に指定するように求めていた。しかし，環境庁は，指定の前提となる調査を，重油使用による工場排煙を主原因とする硫黄酸化物汚染のひどい東京湾沿いの9区についてのみ進めていた。

環境庁の対象から除かれた世田谷区では，窒素酸化物の汚染が基準値を大幅に上回って都内第2位の実情にあること，千人以上の被害者がいることなど実態をあげて，地域指定を環境庁に要望していた（甲A57）。

1974(昭和49)年11月，千代田，港，新宿，文京，品川，大田，渋谷，江東

の 8 区について地域指定が行われた。さらに、都の指定働きかけ（甲 A 第 75 号証）により、1975(昭和 50)年 12 月、中央、台東、目黒、豊島、北、板橋、墨田、荒川、足立、葛飾、江戸川の 11 区について地域指定が行われた(甲 A 73)。

これに先立つ 1975(昭和 50)年 8 月、世田谷区長は環境庁長官に対し、世田谷区を指定地域に加えることを要望するとともに、「硫黄酸化物だけを指定要因としては自動車公害のひどい住民は救済できない。窒素酸化物も地域指定する際の要因とすべきだ」と批判した(甲 A 76)。

1976(昭和 51)年 7 月にも、指定漏れの 4 区(世田谷、杉並、中野、練馬)の区長が環境庁長官に地域指定を要望している(甲 A 99)。

(12) 東京都の政府に対する自動車排ガス規制の強化要求

大気汚染対策の最大の課題を窒素酸化物の総量規制と位置づける東京都は、昭和 53 年度予算で NO₂ の汚染予測モデルを確立して、NO₂ の削減対策を検討することを決めた(甲 A 127)。これによって総量規制に必要なデータをそろえ、政府に対して自動車排ガス規制の強化を要求する構えを示したのである。都公害局では、昭和 53 年度中に調査を終えて、早ければ昭和 54 年から総量規制にかかる構想をもっていたが、自動車排ガスに対する規制強化は専ら政府に頼らざるをえないという隘路があった(甲 A 128)。

1978(昭和 53)年 3 月、政府が開いた公害対策において、東京都は、「トラック、バスなどの大型車の排ガス第二次早期実施など政府が必要な施策をとらないかぎり、都の施策だけで目標を達成することはできない」と注文をつけた(甲 A 139, 131)。

(13) 政府の環境基準の大幅緩和と東京都等の対応

産業界の強い要請に押され、環境庁は二酸化窒素の環境基準緩和の方向に動き始めた。1978(昭和 53)年 3 月、中央公害対策審議会大気部会の専門委員会は環境基準を大幅に緩和する報告書をまとめた。

この内容は、専門委員会の報告のみで進められ、中公審全体では討議されな

かったため、そのことに疑問をもった4人の委員が徹底討議を申し入れたが、無視された(甲A139)。

同年5月、全国公害患者の会連絡会と全国公害弁護団連絡会議の代表が環境庁に規制緩和反対を申し入れ(甲A140)、日弁連も「産業界の経済との調和論にくみすることなく、現行の基準を維持すべきで、絶対に緩和などしてはならない」との意見書を環境庁に手渡した(甲A142)。そして、東京都知事も、現行の環境基準を緩和すべきでないとの意見書を提出した(甲A143)。

また、同年6月、世田谷、杉並、中野、練馬の4区は、合同で環状7号線の自動車公害を調査したが、旧基準では二酸化窒素の汚染がはるかにオーバーするのに、新基準ではそれ以下に収まってしまふことを実証して、「住民の苦しみを是とするもの」と基準緩和を厳しく批判した(甲A160)。

しかしながら、同年7月、環境庁は、二酸化窒素の環境基準を緩和する告示を強行した(甲A149)。

東京都は、環境庁による改訂の根拠を科学的に究明するため検討委員会を発足させた(甲A154、甲A156)。検討委員会は、1979(昭和54)年3月、「環境基準の改定は法的にも衛生学的にも根拠が極めて乏しい」と真っ向から批判する結論をまとめた(甲A171)。

(14) 環境庁の交通公害白書

環境庁が、二酸化窒素の環境基準緩和後の1979(昭和54)年1月にまとめた交通公害白書でも、大都市部で自動車排ガスの二酸化窒素汚染が悪化の傾向にあることを事実として認めざるをえなかった(甲A168)。その原因として、昭和35年度の自動車保有台数が340万台であったのに対し、昭和53年3月末では3296万台に増加していることを指摘したうえ、当面の対策としては、トラック、バスなど大型車の排ガス規制の強化、大型車を道路の中央部を走らせるなど走行状況の改善や交通量の抑制、道路構造の改善についての対策の推進の必要性などが強調されていた。現実を前にしては、環境基準緩和に動いた直後の

環境庁においても、走行車両の総量規制をも含めた抜本的な交通対策の緊急性について特筆せざるをえなかったのである。

東京都は、学識経験者や都民を中心とする「自動車総合対策委員会」を設置して、排ガス規制、交通量の削減、大型輸送機関の整備など総合的対策を急ぐことになった（甲 A 169）。

(15) 総量規制の構想と昭和 58 年度規制

1980(昭和 55)年 9 月、環境庁鯨岡長官は、政府の公害対策会議で「技術開発が難しいならば、被害が大きい地区での通行規制を拡大したい」と述べた（甲 A 205）。環境庁では、すでに 1979(昭和 54)年 12 月、前任の土屋長官が昭和 57 年度をメドに 8 トン車以上の大型貨物車を対象にした幹線道路での交通量抑制を発表しており（甲 A 191）、1980(昭和 55)年 1 月の「交通公害問題に関する懇談会」をふまえて、同年 6 月 26 日、中公審に対して諮問した「中長期的な交通公害対策のあり方」の中にも総量規制の方向が盛り込まれていた（甲 A 193, 甲 A 200）。

同年 9 月、環境庁は「ディーゼル排ガス影響調査検討会」を発足させた（甲 A 206）。同月、鯨岡長官は、昭和 58 年中の規制実施の考えを示すとともに、「大型車でもやればできる」と語り（甲 A 207）、4 都道府県の大気汚染地区で昭和 57 年 3 月にも NO₂ の総量規制を実施する方針を明らかにした（甲 A 209）。

同年 12 月、鯨岡長官は、日産ディーゼル工業、いすゞ自動車、日野自動車工業、三菱自動車工業をまわって、大型自動車（直噴式ディーゼル車）排ガス低減技術の研究開発状況を視察し、「昭和 58 年生産車から目標を達成してほしい。達成できなければ、通行制限など何らかの処置をとらざるをえない」と強く要望した（甲 A 212）。

(16) 窒素酸化物対策の中期展望策定

1978(昭和 53)年 7 月、二酸化窒素環境基準が後述のとおり従来の 2 ~ 3 倍に緩和されたが、この際 1985(昭和 60)年度における新環境基準達成が目標として

掲げられた。

しかし 1985(昭和 60)年度における達成が不可能となったため環境庁は、改めて窒素酸化物に係る大気汚染の推移等を解析し、二酸化窒素に係る環境基準が未達成となった原因を明らかにするとともに、中期的視点に立って、将来の環境状況と動向を予測し、関係方面における今後の窒素酸化物対策の具体的な取り組みにも資するように、今後の対応の方向を示すものとして「大都市地域における窒素酸化物対策の中期展望 - 総量規制 3 地域を中心として - 」(「中期展望」)を 1985(昭和 60)年 12 月に策定した。

中期展望では、本件地域を含む総量規制 3 地域における総量削減計画の達成状況を解析し、自動車からの排出量について計画値を大きく上回っており、その原因として走行量の伸びが大きかったこと、車令が延び、新規制適合車への代替が遅れたこと、ディーゼル車の割合が増加したこと、ディーゼル車の中でも噴射式の割合が増加したこと等があることを明らかにした。そのうえで自動車単体対策(自動車排出ガス規制の強化、低公害車の普及)、自動車交通対策(物流対策、人流対策、及び交通流対策)、固定発生源対策(ばい煙発生施設対策の一層の推進)などの対策の強力な推進が必要であることを明らかにした。

(17) 大都市自動車交通対策等計画の策定

中期展望において、大都市地域における窒素酸化物低減のための自動車交通対策の推進計画を策定することが必要であるとされたことを踏まえ、環境庁においては、1988(昭和 63)年 3 月に「窒素酸化物低減のための大都市交通対策等計画」を策定した。この計画においては、中期展望に示された各種交通対策の在り方に沿い、概ね 1990(昭和 65)年度を目標として本件地域を含む京浜地域及び阪神地域における施策の具体的推進方策を示した。

(18) 窒素酸化物対策の新たな中期展望策定

1985(昭和 60)年度以降、中期展望に基づく各種施策にもかかわらず、二酸化

窒素に係る大気汚染はむしろ悪化傾向をたどっており、環境基準達成の目処が立たないことから、環境庁は、「窒素酸化物対策の新たな中期展望」（「新中期展望」）を1988(昭和63)年12月に策定し、従前からの対策の充実・強化とともに、自動車排ガスの総量抑制など新たな対策の検討の必要性が打ち出された。

(19) 自動車排出窒素酸化物特別措置法制定

環境庁は上記の新中期展望によっても、 NO_2 の環境基準の達成が本件地域を含む総量規制3地域で将来にわたって困難であることが判明したことから、いよいよ自動車排出総量規制を法制化する必要性に迫られ、1989(平成元)年8月、大気保全局内に「窒素酸化物自動車排出総量抑制方策検討会」を設置し、1年3ヶ月の検討を経て1990(平成2)年11月22日に「中間取りまとめ」が発表された。

この「中間取りまとめ」で環境庁は、自動車から排出される窒素酸化物の総量を削減するため、工場・事業場に係る自動車排出ガスの総量規制、自動車使用車種規制、ステッカーによる走行規制、という3つの規制策を打ち出した。

しかしその後の「最終報告」、そしてこれを踏まえた「自動車から排出される窒素酸化物の排出総量の抑制等に関する特別措置法案」では最終的に使用車種規制が残り、同法は1992(平成4)年6月成立をみた。

同法は環境基準の達成が困難と認められる地域(本件地域を含む)を国が「特定地域」と定め、特定地域内に使用の本拠を有するディーゼル車などの特定自動車につき、窒素酸化物の排出基準を定め、一定の猶予期間の経過後は、この基準に適合しない特定自動車は特定地域内を走行できないとする内容で、初めて使用過程車に対する規制を試みるものであった。

しかし排出基準の設定が甘く、かつ猶予期間を長期に見込んだうえ、ディーゼル乗用車を規制の対象から外すなど不十分な規制に終始したため、十分な効

果をあげるに至らなかった。

(20) 被控訴人国の「ディーゼル車NO作戦」

ア 「ディーゼル車NO作戦」

一向に改善されない大気汚染による健康被害,それにもかかわらず被控訴人国が有効適切な規制を行おうとしないことを深刻に受け止めた被控訴人国は,1999(平成11)年8月,「ディーゼル車NO作戦」(東京でのディーゼル車の利用を減らすため,代替車のある業務用ディーゼル車のガソリン車への代替義務づけ,排ガス浄化装置装着の義務づけ,軽油優遇税制の是正等を提案),「TDM(交通需要マネジメント)東京行動プラン」(同プランの目玉は「ロードプライシング制度」で,都心に乗り入れる車から料金を取ることで,自動車交通量を抑制しようというもの)などを打ち出した。

上記「ディーゼル車NO作戦」を皮切りに,被控訴人国は,次々にディーゼル車規制を打ち出していく。

このような政策を採るに至った経緯として,被控訴人国は,2000年東京都環境白書(甲E88)の中で,被控訴人国を次のように批判している。

「排出ガス規制の経緯を振り返るとき,どうしても指摘せざるを得ないのは,粒子状物質に対する規制の実施があまりにも遅かったという点である。窒素酸化物については,ディーゼル車に対しても1974年から規制が開始されたが,粒子状物質についての規制が開始されたのは,それから20年後の1993年である。浮遊粒子状物質に関する環境基準が設けられたのは,1972年であり,東京ではその達成率は極端に低いまま推移していた。そして,この期間に・・・ディーゼルトラックは増加を続けた。この結果,現在,わが国にある633万台のディーゼル貨物車のうち,粒子状物質についての排出規制がかかっているのは・・・30%に過ぎず,7割のディーゼル車には,全く規制がかかっていないのである。浮遊粒子状物質に関する環境基準が達成されず,その主要な発生源であるディーゼル車の増加が続いていたにも関わら

ず、排出ガス規制の実施がこのように遅れたのは、日本の環境行政の大きな汚点である。」「ようやく設定された粒子状物質の排出規制値が、欧米に比して相当甘いものになっている。日本の規制値はヨーロッパの2.5倍、アメリカの2倍弱という、かなり高いものになっている・・・将来規制値で比較しても、日本の規制が最も緩く、その格差はむしろ拡大する傾向にある。・・・このような大きな差が存在することは、日本の大気汚染を改善するためには、見逃せない重大な問題と言わざるをえない。」

世論も、被控訴人（東京都）のディーゼルNO作戦を受けて、「政府は石原知事と協力しつつ、ディーゼル車に甘かった従来の対策を改めるべきである。」と、被控訴人（東京都）の政策に全面的に賛同している（1999（平成11）年10月13日朝日新聞、甲E98）。

イ フィルター装着義務づけ

その後の2000（平成12）年2月、被控訴人（東京都）は、1994（平成6）年に制定された公害防止条例を改正し、都内を走るすべてのディーゼル車を対象に、排ガス中に含まれる粒子状物質（PM）を取り除くフィルターの装着を義務づける方針を明らかにした（甲E99）。

これに対しては、運送業界は、「大変なコストがかかる」と反発をみせたが、被控訴人（東京都）の石原知事は、2000（平成12）年1月の尼崎公害訴訟判決を受けて、「行政の責任は間違いなくある」と発言（甲E99）、世論も、「石原都政はまた、国の無策・怠慢について新機軸を打ち出した。・・・ディーゼル車排ガス規制は世界の大きな流れである。文明の方向といってもいい。・・・日本は、ディーゼル対策では先進国中で最も遅れたグループにいた。」と、被控訴人（国）の無策を批判し、被控訴人（東京都）の方針を全面的に支持している（2000（平成12）年2月20日日本経済新聞、甲E100）。

ウ 環境確保条例によるディーゼル車排ガス規制

その後も被控訴人（東京都）は、ディーゼル車対策を推し進め、2000（平成12）年

12月15日、全国で初めてディーゼル車の排ガス規制を盛り込んだ「都民の健康と安全を確保する環境に関する条例」（環境確保条例）を、都議会本会議全会一致で可決した。その骨子は、都の基準を超えて粒子状物質を排出するディーゼルバス・トラックなどの都内走行禁止、大規模事業者についての低公害車導入の義務化などである。そして、実効性を確保するため、違反者には50万円以下の罰金を科すなどの画期的な措置も採られることとなった（甲E102）。