

仙台パワーステーション操業差止訴訟第一審判決

【文献種別】 判決／仙台地方裁判所
【裁判年月日】 令和2年10月28日
【事件番号】 平成29年(ワ)第1175号
【事件名】 石炭火力発電所運転差止請求事件
【裁判結果】 棄却
【参照法令】 憲法13条・25条
【掲載誌】 判例集未登載
◆ LEX/DB 文献番号 25566855

神戸大学教授 島村 健

事実の概要

仙台パワーステーション株式会社(被告。以下「仙台PS」という。)は、石炭火力発電による発電事業を行うことを目的として平成26年9月に設立された。同社は、仙台市において、出力11.2万kWの石炭火力発電所(亜臨界圧)の建設を計画した。11.25万kW未満の火力発電所の建設工事は、環境影響評価法の対象事業とならず、また、その時点では宮城県及び仙台市の環境影響評価条例の適用対象ともされていなかった¹⁾。本件発電所は、平成29年6月に試運転を開始し、同年10月に営業運転を開始した。営業運転開始を前に、同年9月、発電所の周辺住民ら124名は、本件発電所から排出される有害物質や温室効果ガスにより、原告らの生命・健康が侵害され、また、同じく排出される有害物質により本件発電所近くに広がる蒲生干潟の生態系に悪影響を及ぼし、人類共通の財産である生物多様性が侵害されるなどとして、人格権、平穏生活権、環境権に基づき、発電所の稼働の差止めを求めて出訴した。

訴えの提起後、裁判所により争点整理がなされ、本件の争点は、平穏生活権に基づく差止請求の可否のみとされた。原告らは、平穏生活権侵害のおそれがあることを立証するため、大気拡散モデルを用いて本件発電所の運転による周辺地域での大気汚染物質(PM_{2.5}、NO₂)濃度の上昇量を求め、大気汚染物質濃度の上昇に伴う死亡率の上昇量にかかる疫学的知見及び曝露人口に関するデータを利用して、発電所から排出される大気汚染物質への曝露に起因する早期死者数及び低出生体重児数を算定した(原告らが用いた算定式を、以下「本

件算定式」という。)

判決の要旨

1 「①人格権は、人の生命、身体という極めて重大な法益を保護するものであり、物権の場合と同様に排他性を有する権利である[最大判昭61・6・11民集50巻4号872頁(北方ジャーナル事件)を引用]。②そして、環境汚染による不安を抱くことなく日常生活を送るという法益は、生命、身体に係る法益に密接に関連するものであり、環境汚染による人の健康被害を防止することは、国民が健康で文化的な生活を営むためにも不可欠なものである。

③そうすると、環境汚染による不安を抱くことなく日常生活を送る権利(以下「平穏生活権」という。)は、憲法13条及び憲法25条の法意に照らし、人格権に由来するものとして保障されるべきものである。④他方、環境の保全とこれに伴う規制は、第一次的には、民主的手続により定められた行政法規、刑罰法規等によってなされることが予定されているものであるから、社会公共の利益に鑑み、上記不安を受忍すべき場合もあるというべきである。

⑤したがって、環境を汚染する行為は、[1]行政法規、刑罰法規等に違反し、[2]公序良俗違反や権利の濫用に該当し、[3]環境汚染の態様や程度が特別顕著なものであるなど、環境汚染の態様や程度の面において社会的に容認された行為としての相当性を欠くといえる場合に、平穏生活権を侵害するものとして、違法となると解するのが相当である」。

2 「⑥少なくとも現時点においては、本件発電所の運転により排出される大気汚染物質の実測値は、上記環境基準等〔環境基準、大気汚染防止法及び立地・周辺自治体との間で締結された公害防止協定に規定する排出基準〕をいずれも下回るものであり、本件発電所の周辺地域における大気汚染物質の実測値は、本件発電所の運転前と比較しても通常の変動の範囲内で推移している……。⑦これらの事情を総合考慮すれば、被告が本件協定に違反している上記の事情〔後述・注9〕を参照〕を考慮しても、公表されている実測値の現状の推移等に照らすと、少なくとも現時点においては本件発電所の運転による環境汚染の態様や程度が特別顕著なものであると認めることはできない。

⑧したがって、本件発電所の運転により環境を汚染する行為は、環境汚染の態様や程度の面において社会的に容認された行為としての相当性を欠くということではできず、平穩生活権を侵害するものとして違法となると認めることはできない。

3 「⑨本件算定式は、本件発電所の運転による環境汚染の現実を正しく反映するものとはいえず、少なくとも原告らの現実の権利侵害を立証するものとしては、信用性を欠く」。①～⑨は筆者が挿入したもの)

判例の解説

一 日本における気候訴訟としての 石炭火力発電所差止訴訟

世界各地で、気候訴訟 (climate litigation) と呼ばれる訴訟が数多く提起されている²⁾。これには、政府を被告として温室効果ガスの削減目標の上乗せや、緩和策あるいは適応策の強化等を求めるもののほか、電力会社等、化石燃料関連企業を被告とするものも含まれている。

日本においては、2011年の福島第一原子力発電所の事故以後、火力発電所からのCO₂排出量が増加しており、電力部門のCO₂排出削減が大きな課題となっている。火力発電の中でも、石炭火力の場合、発電量あたりのCO₂排出量が天然ガス火力の2倍にもなるため、世界では、先進国を中心に、脱石炭火力の流れが加速している。日本では、脱石炭火力への政策的取組みが遅れており、現在もなお、石炭火力発電所の新增設が行われている。このような背景の下で提起された本件

訴訟は、日本における気候訴訟の先駆けと性格づけられる(ただし、三三を参照)。本件訴訟のほかに、日本における気候訴訟として、神戸製鋼所等を被告として石炭火力発電所の建設の差止め等を求める民事訴訟及び同発電所にかかる環境影響評価書確定通知の取消し等を求める行政訴訟、JERAが横須賀市に建設を計画している石炭火力発電所にかかる同種の行政訴訟がある³⁾。

二 本件訴訟における審理の特徴

原告らは、仙台PSから排出される大気汚染物質による健康影響について、汚染物質の大気拡散シミュレーションを行い、それと疫学的知見及び曝露人口データを照合することによって、健康被害のおそれがあることを立証しようとした。原告の提出した論文の信用性が本件訴訟の重要な争点の1つとなったため、裁判所は、当事者双方の同意を得て、内山巖雄京都大学名誉教授を専門委員(民事訴訟法92条の2以下)として選任した。専門委員制度が活用されている分野は、医療関係、知的財産関係、建築関係の訴訟が主であり⁴⁾、公害・環境訴訟における活用例は、筆者の知る限り、これまでなかったのではないかと思われる。

三 本判決の問題点

1 平穩生活権の性質と要保護性の判断基準

本判決は、原告第10準備書面を引用し、原告らが「個別健康被害に基づく身体的人格権侵害を主張しないこととした」として、平穩生活権侵害に基づく差止請求の可否のみが本件の争点であると整理した。「平穩生活権」の概念は多義的なものであるが、生命・身体が危険にさらされる場合と、生命・身体への危険と結びつかない権利・利益が問題となる場合に大別される⁵⁾。本件は前者の場合にあたり、判旨①②もそのような理解にたっているとみられる。もっとも、判旨③では、上記の争点整理を踏まえて、平穩生活権の内容が生命・身体への危険とやや切り離され、「環境汚染による不安を抱くことなく日常生活を送る権利」すなわち単なる内面の平穩へと縮減されてしまっているようにもみえる。しかし、原告第10準備書面は、「仙台PSの稼働は、原告らの将来の身体・生命に対する具体的な危険をも生じさせるもの」であり、「身体・生命に直結する人格権の一内容として〔平穩生活権〕」に基づき差止請求

権を有するとも述べており、同書面が「仙台 PS のばい煙による個々の原告への直接の健康被害については主張しない」とする趣旨は、発電所の稼働後、原告らに健康被害が生じたとの主張はしない、とするものと理解される。原告らは、本件発電所から排出される汚染物質の大気拡散予測を行い、疫学データを用いて、当該汚染物質により、原告らを含む住民らに生じうる健康被害（早期死亡者数等）を算定しようとした。この計算結果は、原告らが健康被害を受ける蓋然性の程度にかかる具体的な立証にほかならない。

本件における被保全権利を不安からの保護へと縮減したことの帰結として、判旨④⑤は、不安からの保護の水準は、第一次的には民主的手続により定められるべきものであり、法令違反、公序良俗違反・権利濫用、汚染の態様・程度が特に顕著である場合に限り、当該環境汚染行為は平穩生活権を侵害するものとして違法となる、と結論づけている。被保全権利の要保護性を判旨④⑤のような方法で判定したのは、景観利益の要保護性が争われた最判平 18・3・30（民集 60 巻 3 号 948 頁。国立景観訴訟）が最初と思われる。本判決はこの判決を引用してはいないが、判旨④⑤は、平成 18 年最判の定式とほぼ同様である。平成 18 年最判の後、東京地判平 19・10・23（判タ 1285 号 176 頁）、東京地判平 21・1・28（判タ 1290 号 184 頁）、京都地判平 22・10・5（判時 2103 号 98 頁）、東京高判平 22・11・12（訟月 57 巻 12 号 2625 頁）、東京地判平 24・9・24（判タ 1404 号 166 頁）、神戸地尼崎支判令元・12・17（判時 2456 号 98 頁）等が、同最判を引用し、同最判の定式を用いて被保全権利の要保護性の判定を行っているが、そこで問題となっていたのは、景観利益や自然文化環境享受権等、生命・身体への危険と結びつかない権利・利益であった。平成 18 年最判も、判旨④⑤のような方法で被保全権利の要保護性判断を行う根拠の 1 つとして、「景観利益は、これが侵害された場合に被侵害者の生活妨害や健康被害を生じさせるという性質のものではないこと」を挙げている。身体権に結びついた平穩生活権について、判旨④⑤のような判断方法を採用した裁判例は、おそらくこれまではない。平成 18 年最判は、「景観利益の内容は、景観の性質、態様等によって異なり得るものであるし、社会の変化に伴って変化する可能性のあるものでもあるところ、現時点に

おいては、私法上の権利といい得るような明確な実体を有するものとは認められず、景観利益を超えて『景観権』という権利性を有するものを認めることはできず、そのような利益の保護については、「第一次的には、民主的手続により定められた行政法規や当該地域の条例等によってなされることが予定されている」と判示している。これに対し、本件のように、生命・身体への危険が生ずるおそれがあると主張されている事案では、基本的には、行政法規等への違反がある等の場合に限り、侵害行為が違法となると考えることはできないはずである⁶⁾。

2 原告のシミュレーションに対する評価

被保全権利が身体的人格権ないしそれに結びついた平穩生活権である場合、裁判所は、健康被害が生ずる蓋然性の有無・程度について審査し、高度の蓋然性がある場合には、行政法規等への違反の有無にかかわらず、差止めを認めなければならない。高度の蓋然性があるとまではいえないが、一定の蓋然性があると認められる場合には、当該リスクを原告らに受忍させることが相当といえるか否かを判断すべきである。

原告らは、本件算定式により、原告らが早期死亡等の健康被害を受ける蓋然性の程度を立証しようとしたが、裁判所は、信用性を欠くとしてこれを斥け（判旨⑨）、本件発電所の運転による環境汚染の態様や程度は特別顕著なものであると認めることはできないとした（判旨⑥～⑧）。

しかし、本判決には、影響予測の手法に関して初歩的な誤解があるほか⁷⁾、原告らの採用した方法論に対し不合理な論難を行っているといわざるをえない部分がある。たとえば、本判決は、「[大気拡散モデルを利用した] 濃度予測に基づく数値は、飽くまで実測値を取得することがない場合に限り使用されるべき」と述べている。しかし、判決が「実測値」として挙げているのは、宮城県内のごく限られた地点における、数時間ないし数日間の、大気汚染物質濃度の観測値（仙台 PS を含む全ての排出源からの大気汚染物質が反映されているもの）であり、仙台 PS から排出される大気汚染物質がどの程度周辺地域に到達し、年間を通じて、原告らを含む住民らの健康リスクをどの程度高めるかということの評価することはできない。また、本判決は、(1) 原告が用いたシミュレーションにおいて影響範囲を日本全国に設定しているが、本

件発電所から排出される大気汚染物質が日本全国に影響を及ぼすことは現実にはありえない、(2)原告が用いた相対危険の数値は主として欧米の疫学調査から算定されたものであり日本には適用できない、(3)各疾患の死亡率は地域毎に異なるので、原告らの試算は本件発電所からの大気汚染物質の排出による死亡率を正しく算定できていないなどとして、判旨⑨の結論を導いている。しかし、(1)実際に、PM_{2.5}が広範囲に拡散することは広く知られていることであり、また、影響範囲を広く仮定すること自体に問題があるわけではない。(2)については、日本を含むアジア各国においても同様の疫学研究は存在し、原告らが用いた相対危険よりも高い数値を示すものもある。また、(3)原告らはWHOのデータベースにある日本を対象としたデータを用いているが、日本全国と宮城県における各疾患の死亡率が大きくかけ離れているわけではない⁸⁾。本判決の(1)～(3)の指摘は不当な論難というべきであり、原告による算定の信用性を失わせるものではない。

また、そもそもの問題として、本件のように、一般の住民が、事業者を被告として、施設の操業により生じる健康被害を理由に操業差止めを求める事案においては、「証明の公平な負担の見地から、住民が侵害発生の高度の蓋然性について一応の立証をした以上、業者がそれにもかかわらず侵害発生の高度の蓋然性のないことを立証すべきであり、それがなければ、裁判所としては、侵害発生の高度の蓋然性の存在が認められるものとして扱うのが相当である」、とする裁判例もある(仙台地決平4・2・28判時1429号109頁参照)。本件においては、被告は自主的な環境影響評価の結果を公表していないが、原告による試算が厳密でないということだけを指摘してこれを斥けるのは、立証責任の分配として、公平性に欠けるようにも思われる。裁判所は、必要であれば被告の反証を促し、本件発電所の稼働により原告らに健康被害が生ずる蓋然性がどの程度なのか認定したうえで、当該リスクを原告らに受忍させることが相当といえるか否かを判断すべきであったと思われる。

3 温室効果ガスの排出

本件発電所からは、年間67万トンのCO₂が排出される。本件発電所は、小規模ではあるが非効率なものであり、発電量あたりのCO₂排出量は大きく(本件発電所のような亜臨界圧の石炭火力発電

所は、2020年7月に経済産業大臣が表明した石炭火力のフェードアウト政策の対象とされている。)、気候変動対策の観点からも、このような発電所が新たに建設されることは問題である。原告らは、本件訴訟において、人格権に基づく「温室効果ガスの濃度が安定した大気組成の中で生きる権利」を主張したが、争点整理の結果、争点から外された。また、発電所の運転による環境汚染の態様や程度の面における、社会的に容認された行為としての相当性について判断している部分においても、温室効果ガスの排出は取り上げられていない。以上の点からすると、本判決については、気候訴訟としての意義を有しない、と捉えるべきであろう。

なお、1名の原告は、気候変動問題が全く議論されなかったことや科学的な知見に関する誤解があることなどを理由に、控訴した⁹⁾。控訴審においては、結論はともかくとしても、原告の主張する利益の内容や立証方法に関する正確な理解に基づき、適切な判断がなされることを期待したい。

●—注

- 1) その後、宮城県及び仙台市の環境影響評価条例の施行規則が改正され、出力3万kW以上の火力発電所(なお、仙台市の施行規則は、石炭火力について規模要件を撤廃している。)が対象事業に追加された。また、平成29年12月、仙台市は、市内における石炭火力発電所の建設を抑制するための行政指導の指針を策定した。これらは、本件訴訟の原告らによる運動の成果といえる。
- 2) <http://climatecasechart.com/> (2021年1月14日閲覧)参照。
- 3) 大塚直「気候訴訟に関する覚書」中村民雄編『持続可能な世界への法』(成文堂、2020年)141頁以下参照。
- 4) 三木浩一「民事訴訟における専門委員制度の現状と課題」法学研究92巻1号(2019年)139頁以下。
- 5) 吉村良一『公害・環境訴訟講義』(法律文化社、2018年)59頁以下参照。
- 6) 北村喜宣『環境法〔第5版〕』(弘文堂、2020年)221頁以下参照。
- 7) たとえば、相対危険は、10 μ g/m³以上の汚染物質の上昇量に対応する数値としてしか表せないというような誤解もある(判決書21頁)。
- 8) 以上の点に関し、控訴人は、控訴理由書において本判決に対して、詳細な反論をしている。
- 9) その他の原告は、本判決が、仙台PSが前出の公害防止協定に反し、地域住民との環境コミュニケーションを推進していない、と認定したことを受けて、行政にも働きかけ、仙台PSに対し情報公開と環境汚染の改善を求めるといった運動方針を採ることとし、控訴を見送った。