

日本の気候変動訴訟

島村 健

神戸大学大学院法学研究科教授

I 気候変動訴訟のさきがけ——シロクマ訴訟¹

1 シロクマ公害調停・シロクマ訴訟

環境問題に携わる弁護士らからなる日本環境法律家連盟（JELF）、特定非営利活動法人・気候ネットワークは、火力発電所からのCO₂の排出が日本の温室効果ガス排出量の約3割を占めていることに着目し、特定非営利活動法人 Tuvalu Overview、日本に住所を有する個人及びツバルの住民ら、及び気候変動の影響を強く受ける野生生物の代表としてのシロクマ1頭と共に、電力会社11社を被申請人として、各自事業活動に伴うCO₂排出量を1990年比で29%以上削減することを求める公害調停の申請をした（いわゆる「シロクマ調停」。第1次申請は2011年9月、第2次申請は2012年3月）。公害調停とは、公害紛争処理法に基づき、公害紛争処理機関が当事者の間に入って両者の話し合いを積極的にリードし、双方の互譲に基づく合意によって紛争の解決を図る手続のことをいう。重大な事件、広域的な事件については、公害等調整委員会の管轄とされており（それ以外の事件は、都道府県の公害審査会が公害紛争処理機関となる）、シロクマ調停についても公害等調整委員会が事案を処理した。

公害等調整委員会は、上記調停申請を却下した（2011年11月、2012年

1 シロクマ公害調停・訴訟の経過については、気候ネットワークのレポート「シロクマ訴訟～シロクマ公害調停および裁判の経緯と結果～」(<https://www.kikonet.org/>)を参照。

3月)。その理由として挙げられたのは、①温暖化問題は、環境基本法2条3項にいう「公害」としてではなく、一義的には、環境基本法2条2項にいう「地球環境保全」として取り組まれるべき課題である、②公害紛争処理制度は、特定の原因者と特定の被害者との間に生じた具体的な紛争の解決を図る制度であるが、地球温暖化問題はこれにあらず、国内の排出主体の一部である被申請人らのみとの間における互譲により根本的に解決できる問題ではない、③被害と被申請人らの事業活動との結びつきが、客観的に相当程度明らかであるとはいえず、「公害に係る被害」に当てはまらない、という点である。

これに対し申請人らの一部は、却下決定の取消しを求めて訴訟を提起した。しかし、東京地判平成26年9月10日（裁判所HP）、控訴審・東京高判平成27年6月11日（裁判所HP）²は、CO₂の排出は、環境基本法2条3項にいう「公害」に該当せず、「公害に係る被害について、損害賠償に関する紛争その他の民事上の紛争が生じた場合」（公害紛争処理法26条）にあたらないから、公害調停の申請をすることはできないとし、原告らの請求を棄却した。

2 シロクマ調停のもつ意味

公害調停の手續の対象となるのは、「公害に係る被害について、損害賠償に関する紛争その他の民事上の紛争が生じた場合」（公害紛争処理法26条）であり、同法にいう「公害」は、環境基本法2条3項の「公害」を指すとされている（同法2条）。原告らは、CO₂排出による地球温暖化は、「大気の汚染」や「水質の汚濁」をもたらす「公害」であると主張したが、控訴審判決は原判決を引用したうえで、「大気の汚染」や「水質の汚濁」はそれ自体毒性等を有する物質が排出される場合を指すところ、CO₂それ自体が毒性等を有する物質とはいえないので、CO₂排出による地球温暖化は「公害」にあたらないと判断した³。

上記第1審判決、控訴審判決は、地球温暖化問題は、環境基本法2条2

2 控訴審判決の評釈として、赤淵芳宏＝二見絵里子「判批」環境法研究42号（有斐閣・2017年）148頁以下、大橋真由美「判批」別冊ジュリスト240号・環境法判例百選第3版（2018年）212頁以下がある。

項にいう「地球環境保全」に該当する問題であり、2条3項の「公害」にはあたらないうとしており、前者と後者は択一的な関係にあり、前者については公害紛争処理法の手続の対象とはならないうと判断しているようにも読める。このような「地球環境保全」と「公害」の二分論は、気候変動問題を行政上の紛争処理手続である公害調停制度の対象から除外するという帰結をもたらした。この二分論は、神戸の石炭火力訴訟（行政訴訟）において、温暖化による被害を争う訴権を否定する根拠として、形を変えて現れることになる。（後述IV 3（2）・注33）参照）。

シロクマ訴訟の第1審判決・控訴審判決の判断と対照的なのが、アメリカの連邦最高裁判所2007年4月2日判決⁴である。同判決は、CO₂などの温室効果ガス4物質が、大気清浄化法（Clean Air Act）302条（g）に定義されている大気汚染物質（air pollutant）に該当するとして、連邦環境保護庁（EPA）が同法202条（a）（1）の規定に基づき、自動車の新車からのCO₂の排出規制を行う権限を有すると判断した。後に、オバマ政権の下で、国内の温室効果ガス排出の3分の1を占める火力発電所からのCO₂の排出を抑制するため、新設・既設の火力発電所に係るCO₂排出を規制する規則が制定されることとなるが（2015年8月）⁵、連邦最高裁判所の判決は、このような、大気清浄化法に基づくCO₂排出規制への道を拓くものであった。

3 北村喜宣『環境法（第5版）』（弘文堂・2020年）255頁は、このような考え方を批判する。

4 Massachusetts v. EPA, 549 U.S. 497 (297). 本判決については、次の牛嶋論文及び同論文の注42）に掲げられた文献を参照。アメリカにおける気候変動訴訟については、大坂恵里「アメリカにおける気候変動訴訟とその政策形成および事業者行動への影響（一）（二・完）」東洋法学56巻1号（2012年）85頁以下、2号（2013年）1頁以下、同「気候正義と訴訟」辻雄一郎＝牛嶋仁＝黒川哲志＝久保はるか編『アメリカ気候変動法と政策』（勁草書房・2021年）171頁以下、牛嶋仁「アメリカ気候変動訴訟の意義と市民・自治体の役割」同書191頁以下、大坂恵里「アメリカにおける気候変動訴訟の現況」日本の科学者57巻12号（2022年）19頁以下等の研究がある。

5 その後、トランプ政権下で規則が見直されることになる。参照、石野耕也「米国大気清浄法に基づく火力発電所炭素排出規則のトランプ政権下での見直しと訴訟の動向」環境法研究8号（信山社・2018年）47頁以下、同「米国における火力発電所炭素排出規則の動向」柳憲一郎＝大塚直編『持続可能性環境法学への誘い』浅野直人先生寿喜記念（信山社・2020年）79頁以下。

II 気候変動訴訟としての石炭火力訴訟

1 日本の気候変動訴訟のターゲット——石炭火力

世界では、気候変動対策に関して様々な種類の訴訟が提起されている⁶。これに対し、日本の気候変動訴訟⁷は、前述のシロクマ訴訟を除けば、いずれも石炭火力発電所の新增設の中止を求めるものに限られている。これには、次のような2つの要因がある。

第1は、電力部門における脱炭素化の遅れである。日本の温室効果ガス排出量の約84%は、エネルギー起源のCO₂である⁸。エネルギーの脱炭素化を進めるには、エネルギー供給を化石燃料の直接燃焼から電力に切り替え、同時に、電源を非化石化することが必要となる。しかし、日本においては、2011年の福島第1原子力発電所の事故以降、原子力発電所の大部分が稼働を停止し、電力不足を補うため、天然ガス火力発電所や石炭火力発電所の新增設計画が相次いで公表された。2011年以降、火力発電に伴うCO₂の排出量が大幅に増加しており、とりわけ発電量の約31%（2020年度）を占める石炭火力は⁹、発電量あたりで天然ガス火力の2倍以上のCO₂を排出するため、気候変動対策の観点から、これを減らしてゆくことが求められている¹⁰。

地球の平均気温の上昇を工業化以前と比べて1.5℃以下にとどめるといふ目標を達成するためには、温室効果ガスの排出を2030年時点で2010年比45%削減することが必要であるとされている¹¹。気候変動枠組条約第26回締約国会合（2021年10月・11月）では、そのための手段として排

6 邦語文献としては、本誌掲載の諸論文のほか、島村健「SDGsと気候訴訟」ジュリスト1566号（2021年）49頁以下、松本和彦「気候変動訴訟の世界的展開」環境と公害52巻3号（2023年）33頁以下などがある。

7 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、島村・前掲注6）、松本・前掲注6）などを参照。

8 環境省・温室効果ガスインベントリ（2020年度）。

9 資源エネルギー庁「エネルギー白書2022」。

10 日本における石炭火力発電所対策の問題点については、島村健「日本の脱石炭火力政策の問題点」日本の科学者57巻12号（2022年）11頁以下参照。

11 気候変動に関する政府間パネル（IPCC）「1.5℃特別報告書」（2018年10月）。

出削減対策のない石炭火力を段階的に削減することなどが合意された（グラスゴー気候合意）。また、国際エネルギー機関（IEA）が2021年に公表した2050 ネットゼロに向けたロードマップにおいても、先進国は排出削減対策のない石炭火力については2030年までに廃止すべきであるとされている¹²。世界では、西欧諸国を中心に、脱石炭火力の流れが加速している。しかし、日本では、2030年の電源構成の見通しとして、石炭火力の割合を19%としているうえ¹³、現時点で発電量の3割を超える石炭火力の割合を減少させるための有効な政策手段も有していない。このような背景の下で、福島第1原子力発電所事故の後に石炭火力発電所の新增設が計画された地域のうち、仙台、神戸、横須賀において、発電所の建設の差止め等を求める訴訟が提起された。仙台では民事訴訟、神戸では民事訴訟と行政訴訟、横須賀では行政訴訟が提起された（神戸では、公害調停の申請もなされた）。以下Ⅲ～Ⅴで、これらの訴訟について紹介する。

	仙台パワー ステーション 11.2万kW	神戸製鋼所 神戸発電所 130万kW	JERA 横須賀発電所 130万kW
公害調停	—	2017.12 申請 (不調)	—
民事訴訟	2017.9 提訴 2021.4 控訴審判 決(確定)	2018.9 提訴 2023.3 一審判決 (予定)	—
行政訴訟	—	2018.11 提訴 2022.4 控訴審判 決(上告)	2019.5 提訴 2023.1 一審判決

これらの訴訟では、石炭火力発電所の稼働に伴う大気汚染等の被害も争点とされているが、パリ協定の発効（2016年）後も石炭火力発電所の新增設に歯止めがかからない状況の中で、気候変動対策の観点から発電所の建設・稼働の中止を求める気候変動訴訟としての性格も有している。

¹² IEA, Net Zero by 2050 (<https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>).

¹³ 資源エネルギー庁「2030年度におけるエネルギー需給の見通し」(2021年10月)。

2 気候変動訴訟の現実的可能性

日本の気候変動訴訟が、石炭火力発電所の建設・稼働の差止めを求める訴訟に限定されていることの第2の要因としては、日本の裁判所で気候変動対策の遅れを争うためには、そのような訴訟が（相対的に）受け入れられやすい訴訟類型であるとみられている、という事情がある。

本特集の一原論文が紹介するオランダ最高裁判所 2019 年 12 月 20 日判決の事案（Urgenda 事件）は、団体に集団訴訟の当事者適格を認めるオランダ民法典第 3 編 305a 条に基づき、私法上の救済として、国に対し、2020 年末までの温室効果ガス削減目標の上乗せを求めたものである。また、山田論文が紹介するドイツ連邦憲法裁判所 2021 年 3 月 24 日決定の事案は、（通常の司法裁判所による救済手段が尽くされたことを前提として）基本権を侵害された私人が、連邦憲法裁判所に基本権侵害に対する救済を求めることができるという憲法異議の制度が利用されたものである。日本の司法制度の下では、オランダやドイツの例のように、国の気候変動政策の遅れを直接争うことは難しい。国の気候変動政策の遅れ——日本の場合には、特に脱石炭火力政策の遅れ——を是正しようとする場合に比較的現実的と思われる訴訟手段は、発電所の新增設の際に、建設・稼働の差止めを求める民事訴訟を提起するか、発電所設置の際の許認可等の行政処分を捉えて取消訴訟を提起し、処分の違法事由として環境配慮（気候変動対策）の欠缺を主張するという方法であろう。

3 なぜ環境アセスメント訴訟なのか

仙台、神戸、横須賀の石炭火力訴訟は、いずれも発電所設置の際の環境影響評価（環境アセスメント）の瑕疵を争点としている。その背景には、日本においては、電力部門における気候変動対策を促すための、法的・政策的な介入が極めて限定されているという事情がある。

まず、日本の地球温暖化対策税については、税額が欧州諸国などと比べて極めて低率であるという問題がある（CO₂ 排出 1 トンあたり 289 円）。また、石炭を優遇する従来の石油石炭税の税率が維持されているため、石油石炭税の従来の税率と地球温暖化対策税の税率を合計すると、石炭にかかる CO₂ 排出 1 トンあたりの税率は、発電量あたりの CO₂ 排出が少ない

天然ガスの税率よりも相当低い（石炭は590円/CO₂トン、天然ガスは689円/CO₂トン）。このため、脱石炭火力のための経済的インセンティブが依然として弱い。また、CO₂については、大気汚染防止法に基づくばい煙の排出規制のような規制基準も設けられていない。そのため、環境行政の側から、火力発電所のCO₂排出削減対策に注文をつけることができる場合は、實際上、一定規模以上の発電所が設置される際に行われる環境影響評価手続の機会しかない、と言っても過言ではない。

一定規模（11.25万kW）以上の火力発電所は、環境影響評価法に基づく環境影響評価手続を履践することが義務づけられている（環境影響評価法2条2項・3項、同法施行令1条、7条、別表1）。環境影響評価法及び電気事業法に基づく環境影響評価手続¹⁴においては、発電所設置に係る工事計画の届出に先立ち、発電所の建設及び稼働に伴って生ずる環境影響について事業者が調査・予測・評価を行うとともに、環境への悪影響を可能なかぎり回避・低減するための環境保全措置を検討し、その結果を環境影響評価書に記載することが義務づけられている。経済産業大臣は、評価書の内容を審査し、「環境の保全についての適正な配慮がなされることを確保するため特に必要があり、かつ、適切であると認めるとき」には評価書の変更命令を行い、「命令をする必要がないと認めるときは、遅滞なく、その旨を特定事業者に通知しなければならない」（評価書確定通知）とされている（電気事業法46条の17）。

発電所の温室効果ガス排出削減対策の是非は、この手続の中で「環境の保全についての適正な配慮」がなされたか否かという観点から審査される。発電所に係る環境影響評価手続の過程では、環境大臣が、配慮書及び準備書に対して意見を述べる機会がある。関係地方公共団体も、配慮書の段階（ただし意見聴取は事業者の努力義務）、方法書の段階、準備書の段階で意見を述べる機会がある。気候変動への影響という点に関して、審査がどのようになされてきたかという点については、IV 3 (4) で説明する。

気候変動対策の観点から石炭火力発電所の建設・稼働の中止を求める訴訟（特に行政訴訟）においては、環境影響評価手続において、気候変動へ

14 発電所設置に係る環境影響評価の特則の内容につき、島村健「発電所の設置にかかる環境影響評価とその司法的統制」上智法学62巻4号（2019年）183頁以下を参照。

の影響について適正な配慮がなされているか、という点を争点とすることになる。ところが、仙台パワーステーションについては、発電所の規模が11.2万kWであり、環境影響評価法の対象事業の規模（11.25万kW以上）をわずかに下回るため、法に基づく環境影響評価は行われない。また、当時の宮城県や仙台市の環境影響評価条例においても、火力発電所は条例に基づく環境影響評価の対象事業とされていなかった。そのため、仙台の民事訴訟の原告らは、当該発電所の建設計画は環境影響評価法の趣旨を潜脱するもの（「アセス逃れ」）であり、また、事業者が自発的に行った環境影響評価も不十分なものであると主張した。これに対し、神戸と横須賀の新設火力発電所はいずれも130万kWという大規模なものであり、環境影響評価法に基づく環境影響評価が行われた。原告らは、事業者が行った環境影響評価と評価書に記載されている環境保全措置は、気候変動対策などの観点から不十分なものであるとし、経済産業大臣が瑕疵ある評価書を是認して確定通知を行ったことは違法であると主張した。

Ⅲ 仙台パワーステーション訴訟

2017年9月には、仙台市において、小型の石炭火力発電所（出力11.2万kW）である仙台パワーステーションの操業の差止めを求める民事訴訟が提起された¹⁵。第1審（仙台地判令和2年10月28日判タ1479号164頁）¹⁶、控訴審（仙台高判令和3年4月27日判時2510号14頁）は、いずれも原告の請求を棄却した（確定）。

この発電所からは、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、亜臨界圧発電（Sub-C）という技術を用いた非効率なものであり、発電量あたりのCO₂排出量は大きく、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¹⁷。

15 本件訴訟に至る経緯につき、長谷川公一「被災地仙台港の石炭火力を差し止める」環境と公害47巻4号（2018年）44頁以下、仙台パワーステーション操業差止訴訟のウェブサイト（<https://stopsendaips.jp/>）を参照。

16 島村健「判批」新・判例解説 Watch28号（2021年）321頁、桑原勇進「判批」環境法研究14号（信山社・2022年）177頁以下、明日香壽川『グリーン・ニューディール』（岩波書店・2021年）67頁以下参照。

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、第1審における争点整理の結果、なぜか争点から外された。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。

これに対し、控訴審判決は、気候変動の問題についても取り上げたが、「地球温暖化を含めた環境への負荷の大きさなどの問題を考えたとしても、なお本件発電所は、国民生活のインフラとして相当程度の社会的有用性ないし公共性を有する」¹⁸とし、また、「温室効果ガスの排出による地球規模の気候変動…という面でも、[原告らに健康被害が発生する]具体的な危険性までは認められない」と判断した。

IV 神戸石炭火力訴訟

1 公害調停

神戸製鋼所は、神戸市灘区灘浜の神戸製鉄所の敷地内において、出力140万kW（70万kWを2基）の石炭火力発電所を、2002年（1号機）、2004年（2号機）から稼働させている（以下「既設発電所」という）。発電方式は、微粉炭火力、超臨界圧発電（SC）であり、発電された電気は、関西電力に売電している。神戸製鋼所は、これに加え、同敷地内に出力130万kW（3号機と4号機それぞれ出力65万kW）、超々臨界圧発電（USC）方式の石炭火力発電所の増設を計画し、2014年12月、環境影響評価手続を開始した。

発電所の新增設計画に反対する周辺住民ら476名は、環境影響評価手続が終盤にさしかかった2017年12月及び2018年2月に、神戸製鋼所等を

17 亜臨界圧発電（Sub-C）は、経済産業大臣が2020年7月に示した「非効率石炭火力のフェードアウト」政策の対象とされている非効率な発電技術である。

18 桑原勇進「気候変動と憲法」上智法学65巻4号（2022年）133頁（173頁（注48））は、石炭火力発電所の公共性をあっさり肯定する控訴審判決は、ドイツ連邦憲法裁判所の裁判官には相当呑気に映るのではないかとコメントしている。

被申請人として、兵庫県公害審査会に対し公害調停の申請を行った¹⁹。池田直樹弁護士ら日本環境法律家連盟に所属する弁護士らが申請代理人となった。神戸の石炭火力発電を考える会²⁰のウェブサイトによれば、本件調停申請は、神戸製鋼所及びその子会社に対し、①窒素酸化物（NOx）、硫黄酸化物（SOx）、ばいじん、CO₂を大量に排出し、閉鎖性水域に大量の温排水を排水する新設発電所を建設しないこと、②不十分かつ不適切な環境影響評価をやり直すこと、③既設発電所については、NOx、SOx、ばいじんの排出削減対策を強化すること、既設発電所からの温排水の温度や拡散状況に関するデータを開示すること、瀬戸内海の環境保全のため、塩素系薬剤の利用をやめること、関西電力に対しては、④新設発電所からの「公害電気」を買わないよう電力供給契約を解消すること、⑤老朽の石油・LNG火力の代替電源として、CO₂の排出量が多い石炭火力発電所の建設を進めないことなどを求めるものである。なお、公害調停は、基本的に非公開で行われるものであり（公害紛争処理法 37 条）、調停申請書の内容、相手方の応答、調停期日、話し合いの内容等については、明らかにされていない。調停手続が進められている最中も、事業者は、発電所の建設工事に向けた準備を着々と進め、申請人らの上記要求に対し、何らの歩み寄りもなかった。そこで、2018 年 9 月、周辺住民らは、人格権ないし平穩生活権（安定気候享受権）の侵害を理由に、神戸製鋼所等を被告として、新設発電所の建設・稼働の差止め等を求める民事訴訟を提起した²¹。その際、調停事項のうち、新設発電所に係る部分の申請は取り下げられた。上記の調停申請には、前述のとおり、既設発電所の公害対策に係る事項も含まれていたが、当該部分も同年 11 月、不調に終わった。

19 公害調停の申請に至る経緯につき、鳥村健「神戸における石炭火力発電所新增設問題」環境と公害 47 巻 4 号（2018 年）48 頁以下参照。

20 <https://kobesekitan.jimdo.com/>

21 本件民事訴訟、本件行政訴訟に至る経緯につき、杉田峻介「神戸製鋼の新設石炭火力発電所に関する公害調停・訴訟」環境と公害 49 巻 1 号（2019 年）37 頁以下参照。

2 民事訴訟²²

(1) 概要

発電所の周辺住民らは、神戸製鋼所とその子会社に対して新設発電所の建設・稼動をしないこと、関西電力に対して新設発電所の発電の指示をしないことを求める民事訴訟を提起した（主位的請求）。原告は、神戸市在住の31世帯40人であり、それには、孫世代、親世代、祖父母世代が含まれている。民事訴訟及び次項の行政訴訟の代理人も、池田直樹弁護士（弁護団長）をはじめとする日本環境法律家連盟所属の弁護士が務めている。原告らは、新設発電所の稼動に伴う大気汚染物質の排出、及び大量の温室効果ガス（年間692万トンのCO₂）の排出により、生命・身体・生活基盤に係る被害を受け、人格権ないし平穩生活権が侵害されるとして、新設発電所の建設・稼動の差止めを求めている。提訴後、原告らは、被告・神戸製鋼所とその子会社に対し、新設発電所から排出されるCO₂を、2040年までの間に漸次削減し、遅くとも2040年にはゼロとすることを求める予備的請求を追加した²³。

この訴訟は、提訴からすでに約4年半が経過しているが、その間、2022年2月には3号機、2023年2月には4号機が営業運転を開始した。第1審判決（神戸地裁）の言渡しは、2023年3月20日に予定されている。

(2) 争点²⁴

① 大気汚染

原告らは、本件新設発電所から排出される微小粒子状物質（PM2.5）などの大気汚染物質により、生命・健康被害を受けるおそれがあると主張した。原告らは、差止請求権の法的根拠として、伝統的人格権としての生

22 神戸の民事訴訟及び行政訴訟の準備書面等は、神戸石炭訴訟のウェブサイト（<https://kobeclimatecase.jp/>）に掲載されている。神戸の民事訴訟及び行政訴訟の論点については、島村健＝杉田峻介＝池田直樹＝浅岡美恵＝和田重太「日本における気候訴訟の論点」神戸法学雑誌71巻2号（2021年）1頁以下を参照（島村を除く著者は、神戸の民事訴訟及び行政訴訟の訴訟代理人である）。

23 被告・関西電力に対しても、これに対応する予備的請求を追加した。本稿では、関西電力に対する請求については割愛する。

24 原告ら準備書面（28）と被告・神戸製鋼所ら準備書面（11）において、両当事者の主張が要約されている。

命・健康被害を受けない権利のほか、「健康リスク型平穏生活権」²⁵を挙げている。PM2.5は、石炭の燃焼に伴って生じるほか（1次生成粒子）、発電所の排ガス中に含まれるSO_xやNO_xなどが大気中で化学反応により粒子化することによっても生じる（2次生成粒子）。PM2.5を摂取することにより呼吸器系、循環器系の疾患など様々な健康上の障害が引き起こされることが知られている。事業者は、環境影響評価手続において、PM2.5の排出・拡散予測をしなかった。そこで、原告らは、研究者に委託して既設発電所・新設発電所から排出されるPM2.5の拡散シミュレーションを行い、疫学データを利用して、（集団としての）周辺住民の健康への影響を定量的に明らかにした²⁶。そのうえで、原告らは、PM2.5に曝露し健康被害を受ける集団に属していることから、自らの生命・健康被害に係る合理的な危機感・不安感を抱くに至っており、平穏生活権が侵害されていると主張した。これに対し、被告らは、原告らが主張する平穏生活権の権利性を争うとともに、発電所の稼働によって生命・健康被害が生ずることはないと反論している。

② CO₂の排出による気候変動への寄与

新設発電所から排出されるCO₂が、気候変動に寄与することに疑いの余地はない。原告らは、気候変動によって引き起こされる災害や熱中症による被害を受けるおそれがあり、人格権または健康リスク型平穏生活権としての「安定気候享受権」が侵害されるおそれがあると主張している。また、新設発電所から排出されるCO₂は、世界のエネルギー起源CO₂の約5000分の1に相当するが、東日本大震災後に新設された、本件新設発電所を含むわが国の石炭火力発電所が2050年まで稼働を続けると、日本のカーボンバジェット（炭素予算）²⁷の大半を使い果たしてしまうなどとし、

25 大塚直「平穏生活権概念の展開——福島原発事故訴訟諸判決を題材として」環境法研究8号（信山社・2018年）1頁以下等に依拠する。

26 これは、仙台の民事訴訟の原告らが用いた方法にならったものである。

27 原告らは、地球の平均気温の上昇を1.5℃ないし2℃未満に抑制するという前提の下で排出が許容される世界全体の温室効果ガス排出量（カーボンバジェット）から、日本に割り当てられるべき量を試算した。ドイツ連邦憲法裁判所の前記決定は、ドイツのカーボンバジェットを想定する際に、世界人口に占めるドイツの人口の割合を基準にして算定した値を用いたが、神戸の民事訴訟の原告らも同様の方法によった。

新設発電所を稼働させることは社会的に容認されない行為であるとしている。これに対し、被告らは、安定気候享受権の権利性を争うとともに、新設発電所の稼働は「全体の枠組みの中でCO₂総排出量を増加させない」²⁸ため、権利侵害との関係で因果関係がない、などと反論している。

③ 追加的予備的請求

訴訟の過程で、原告らは、被告らに対し、前記(1)のような予備的請求を追加した。原告らの主張は、共同不法行為を構成する複数汚染源を被告として、汚染を適法レベル以下に下げするのに必要な程度、汚染物質の排出の削減を請求することができるが、個々の被告が汚染に対する自らの寄与度を立証した場合には、当該被告に対しては寄与度相当の排出量の削減を請求しうるにとどまるという考え方(分割差止説)に基づいている²⁹。

原告らによれば、パリ協定の定める目標及び日本の温室効果ガス排出削減目標を達成するためには、石炭火力発電の段階的廃止が必要不可欠であり、日本全体で2050年にカーボンニュートラルを達成するためには、石炭火力発電による排出を段階的に削減し、遅くとも2040年にはゼロにする必要がある。原告らは、本件新設発電所と少なくとも弱い関連共同性を有する発電所群(日本全国の他の石炭火力発電所)は、それぞれCO₂の排出を漸次削減し2040年までにゼロにする義務を負っていると主張する。気候変動は、世界各地の無数の汚染源から排出される温室効果ガスによって引き起こされるものであるから、特定の国あるいは特定の企業を被告として差止請求をすることが認められるかという点が常に問題となる。原告らの追加的予備的請求は、それぞれの汚染源が自己の寄与度に応じ、相応の削減義務を負うという前提に立つものであり、被告とされた企業が狙い打ち的に過度の削減義務を課されることを回避しうる理論構成といえることができる。これに対し、被告らは、石炭火力発電所からの排出のみ共同不法行為の対象となるという主張には根拠がない、あるいは、石炭火力

28 被告は、神戸製鋼所の他部門におけるCO₂排出削減、及び売電先である関西電力における対策により、発電所を新設してもCO₂排出総量は増加しない、と主張している(神戸製鋼所「答弁書」24頁以下)。

29 原告らの「訴えの変更(請求の予備的追加的変更)申立書」。澤井裕『公害差止の法理』(日本評論社・1976年)などに依拠している。

発電所の新設が直ちに違法となるという考え方はわが国の政策と合致しない、などと反論している。

3 行政訴訟

(1) 概要

神戸の新設火力発電所の周辺住民ら12名は、2018年11月、当該発電所に係る環境影響評価に瑕疵があるとして、環境影響評価書確定通知の取消しを求める行政訴訟を提起した³⁰。なお、電気事業法上、石炭火力発電所の設置に際して許認可を受けるという手続は規定されていない。石炭火力発電所を新設しようとする者は、工事計画を経済産業大臣に届け出なければならず（電気事業法48条1項、同法施行規則65条1項1号・別表2）、その工事計画が法定の要件を充足していないと認められる場合には、主務大臣は届出後、原則として30日以内に工事計画の変更または廃止を命ずることができる（電気事業法48条4項・5項）。この命令権限を捉えて、気候変動対策の観点を適切に評価していない環境影響評価書は違法であり、そのような評価書を前提とした工事計画については変更または廃止を命じるべきであるとして（同法48条4項、同条3項1号、47条3項3号参照）、変更・廃止命令の義務づけ訴訟を提起するという方法も一応考えられる。しかし、変更・廃止命令を発することができるのは、届出から原則として30日以内とされており、変更・廃止命令の義務づけ訴訟を提起したとしても、当該期間が経過した後は、訴えの利益が失われると解されることになりそうである³¹。そこで、神戸と横須賀の行政訴訟の弁護団は、工事計画の届出よりも手続的には前に位置づけられている環境影響評価書確定通知を行政処分と捉えて、確定通知の取消訴訟を提起することとした。

本件行政訴訟は、いくつかの点で目新しい訴訟である。まず、石炭火力発電所の建設や稼働を争う行政訴訟は、日本では前例がないと思われる。

30 原告らは、確定通知の取消しのほか、経済産業大臣がパリ協定と整合する火力発電所からのCO₂排出規制に係る規定を定めていないことが違法であるとの確認も求めている。この点については、本稿では割愛する。

31 島村・前掲注14)193頁以下参照。

また、発電所の設置に係る環境影響評価の瑕疵を争う訴訟としても、日本で初めてのケースであろう。さらに、本件行政訴訟は、国を被告として気候変動政策の適否を争う初めての訴訟という意義を有している。温室効果ガスの単独の排出源、単独の企業を被告とする民事訴訟では、排出行為の違法性をどこまで追及できるか、難しい面がある。本件行政訴訟は、特定の石炭火力発電所の新增設という機会を捉えた訴訟ではあるが、石炭火力発電所の新增設をなおも容認している国の政策の不合理性を争う政策形成訴訟という性格をもっている。

行政訴訟における本案前の争点は、確定通知の処分性と周辺住民らの原告適格の有無である。被告国は処分性を争ったが、第1審（大阪地判令和3年3月15日判タ1492号147頁）³²、控訴審（大阪高判令和4年4月26日裁判所HP）共に確定通知の処分性を肯定した。他方、原告適格については、第1審判決・控訴審判決いずれも大気汚染による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者については原告適格を認めたが、発電所から排出されるCO₂に起因する地球温暖化によって健康等に係る被害を受けると主張するにとどまる者については、原告適格を否定した（後述（2））。

本案の主たる争点は、大気汚染及びCO₂の排出に関する環境影響評価に過誤・欠落があったといえるか、及び環境の保全についての適正な配慮がなされることを確保するために変更命令（電気事業法46条の17第1項）をする必要があったといえるか、という点であった（後述（3）（4））。大気汚染に係る主張については、第1審・控訴審いずれも経済産業大臣の判断に裁量権の逸脱又はその濫用があったとは認められなかった。CO₂の排出に関する主張については、原告適格に関する判断を踏まえて、自己の法律上の利益に係る違法（行政事件訴訟法10条1項）をいうものであるとして斥けられた。

（2）気候変動による被害を受ける者の原告適格

上記第1審判決は、「二酸化炭素の排出に起因する地球温暖化によって

32 第1審判決の評釈として、島村健「判批」民事判例23号（2021年）118頁以下がある。

健康等に係る被害を受けるのが対象事業実施区域の周辺地域に居住する住民に限られるとか、その被害の程度が、居住地が対象事業実施区域に接近するにつれて増大するなどとは考えられない。すなわち、上記被害を受けないという利益は不特定多数の者が等しく享受するものであり、特定の個人において他から区別される程度に個別的にこれを享受しているとはいえないのであって…、上記利益（二酸化炭素の排出に起因する地球温暖化によって健康等に係る被害を受けないという利益）は、一般的公益に属する利益として政策全体の中で追求されるべきものであって、各人が個人的利益として自己の判断のみによって追求すべき性質のものではない」などと述べて、気候変動による被害を受ける者の原告適格を否定した。控訴審判決も原判決を引用して原告適格を否定したが³³、「今後の内外の社会情勢の変化によって、CO₂排出に係る被害を受けない利益の内実が定まってゆき、個人的利益として承認される可能性を否定するものではない」と付言した。

兩判決のように、気候変動による被害を受ける者の原告適格を否定し、また、大気汚染による被害を受けると主張し原告適格を認められた者について、気候変動による被害についての主張を制限すると、石炭火力発電所の建設差止めを求める行政訴訟において、何人も気候変動による被害を争うことができないことになる。原告らは、上告及び上告受理申立てを行い、気候変動による生命・健康に係る被害を受けない利益は憲法13条により保護されるべき基本的人権であり、行政訴訟で争う資格すら認めなかった控訴審判決は、憲法32条によって保障される「裁判を受ける権利」を侵害している、また、気候変動により侵害されることとなる利益の内容・性質、侵害される態様・程度を勘案するならば（行政事件訴訟法9条

33 控訴審判決は、「CO₂排出に係る被害を受けない利益」を理由とする原告適格を否定する理由の一つとして、環境基本法が「地球環境保全」と「公害」を分けて定義し、地球温暖化の問題は「地球環境保全」に位置づけており（同法2条2項）、「人の健康又は生活環境に被害が生じる」「公害」（同条3項）とは位置づけていないことなどを指摘し、「CO₂排出による地球温暖化を介して起こる自然災害により、個人の生命・身体に危険を及ぼすおそれを感じて、これを避ける法的利益を個人に認めたものと一義的に解すべき規定は見当たらない」と述べている。「地球環境保全」と「公害」の排他的二分論は、前述したシロクマ事件で現れていたものである（I2）。

2項参照)、気候変動による被害を受ける者についても原告適格を認めなければならないなどと主張している。CO₂などの温室効果ガスの排出によってもたらされる気候変動による被害の性質・内容は、世界中で共通している。そこで、弁護団は、気候変動による人権侵害という世界共通の問題について、各国の司法がどのように向き合ってきたかを上告受理申立書及びその補充書において論じるとともに、補充書の添付資料として、上記オランダ最高裁判決の事案の原告であるアージェンダ財団と、ドイツなどの気候訴訟に携わってきたドイツ・ブレーメン大学のゲルト・ヴィンター教授が執筆した「アミカス・ブリーフ」を最高裁判所に提出した³⁴。本稿執筆時点で、最高裁判所の判断はまだ下されていない。

(3) 大気汚染に係る環境影響評価の瑕疵

原告らは、大気汚染に係る環境影響評価の瑕疵としていくつかの点を指摘したが、特に、発電所の新設に係る環境影響評価において、微小粒子状物質 (PM2.5) が調査・予測・評価の対象とされていないことが違法であると主張した。第1審判決は、米国等において、PM2.5について、二次生成を含めたモデルを使用して環境影響評価がなされていることを踏まえ、「これを参考にPM2.5を予測及び評価の対象に加える方向で発電所アセス省令³⁵等を見直す余地がある」と指摘した。しかし、本件確定通知がなされた平成30(2018)年5月当時、PM2.5を環境影響評価の対象に加える前に、評価に係る技術手法の開発を更に進めることとしていたこと

34 英米法には、アミカス・キュリエ (amicus curiae, 「裁判所の友」と訳される) と呼ばれる制度があり、訴訟当事者以外の者が裁判所に対して「アミカス・ブリーフ」と呼ばれる書面を提出するといったかたちで意見を述べることもある。日本では、アミカス・キュリエに類似した制度は個別法にわずかに見られるだけで、一般的な制度としては存在しない。しかし、神戸の気候変動訴訟の弁護団は、オランダ最高裁判所やドイツ連邦憲法裁判所の判例が、日本法上の原告適格を検討するうえでも重要な意味をもつと考え、オランダ及びドイツの関係者にアミカス・ブリーフの執筆を依頼した。ヴィンター教授の「アミカス・ブリーフ」は、浅岡美恵弁護士及び鳥村の解説・解題とともに、法律時報95巻3号(2023年)に掲載されている。

35 発電所の設置又は変更の工事の事業に係る計画段階配慮事項の選定並びに当該計画段階配慮事項に係る調査、予測及び評価の手法に関する指針、環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査、予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針並びに環境の保全のための措置に関する指針等を定める省令。

が直ちに不合理とはいえないと判断した。控訴審判決も、「PM2.5の予測・評価は、二次生成粒子を含め、本件確定通知がされた平成30年5月当時、一定の精度をもって行うことは可能であった」とは述べたが、原判決の結論を維持している。

本件においても、本件発電所から排出されるPM2.5の環境影響について調査・予測・評価は行われていない。そこで、原告らは、外部の研究者に依頼して、本件発電所から排出されるPM2.5及び二酸化窒素(NO₂)の健康影響評価を行った(前述IV2(2)①)。これらの事情を踏まえ、第1審判決は、本件環境影響評価についても事業者が「PM2.5を予測及び評価の対象とすることも十分考えられた」と述べている。日本においても、火力発電所等から排出されるPM2.5を、環境影響評価の対象とすべき時期が来ているのではないかと思われる。

(4) CO₂の排出に係る環境影響評価の瑕疵

第1審判決は、CO₂の排出に関する環境影響評価の瑕疵に係る主張は、「自己の法律上の利益に関係のない違法」(行政事件訴訟法10条1項)にあたり、排除されるとしつつ、「審理の経過に鑑み、念のため」、CO₂の排出に係る環境影響評価の瑕疵について判断した。火力発電所の環境影響評価におけるCO₂の排出の取扱いについては、2013年4月のいわゆる「局長級会議取りまとめ」に従い、発電事業者が利用可能な最良の技術(本件新設発電所の規模の石炭火力であれば超々臨界圧(USC)発電)を採用し、売電先の小売事業者が業界団体の「自主的枠組み」に加盟してさえいけば、国の目標・計画と整合性があると整理されてきた。しかし、石炭火力発電所の新增設を容認してきたこれまでの政策は、当時の気候変動対策の中期目標(2030年までに温室効果ガスの排出を2013年比で26%削減するという目標)、長期目標(2050年において80%削減)を前提としたとしても、国の政策目標と整合しているとはいえない³⁶。しかし、第1審判決は、「確定通知がされた平成30年5月の時点においても、局長級会議取りまとめが一概に合理性を失っていたものとまで言うことができず、これに

36 この点については、鳥村ほか・前掲注22)36頁以下(浅岡執筆)参照。

準拠してされた個々の火力発電所の設置に関する判断が、政策の当否はともかくとして、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法と評価されるまでには至らない」と判断した。

控訴審も、原判決と同様、CO₂の排出に関する環境影響評価の瑕疵に係る本案主張は排除されるとした。しかし、傍論ではあるものの、「我が国の地球温暖化対策等についてみれば…、当裁判所が、本件の審理を踏まえ、想定し得る限りであっても、様々な、大きな、重要な課題がある」とし、①現状では、電力業界の自主的枠組も、省エネ法に基づくベンチマーク指標も課題が多く、パリ協定上のわが国のNDC（国が決定する貢献）である2030年の温室効果ガスの削減目標実現の具体的な道筋は示されているとはうかがえない、②上記削減目標に合致すると整理されている施策は、その内容や現実の成果に鑑みると、上記削減に対し、どの程度実効性があるかについても課題がある、③現に各対策等が、策定された当時の見通しどおり徹底されているのかも判然としないなどとして、電力部門の温室効果ガス排出削減対策の問題点を指摘した。

(5) 燃料種の複数案の検討

石炭を燃料とする火力発電所は、天然ガス火力発電所と比較して、大気汚染物質やCO₂の排出量が格段に大きい。原告らは、本件事業に係る環境影響評価手続において、環境負荷のより小さい代替案として、天然ガスを燃料とすることを検討すべきであったと主張した。

この点について、第1審判決は、「甲 A37は、計画段階配慮事項の検討に当たり、当該事業により重大な影響を受ける環境要素に着目し、事業による環境影響を回避・低減するという観点から、実質的に意味のある複数案が選定されることが要請されているところ、本件事業における最も重大な環境影響の1つである温室効果ガス排出量の最大限の削減という観点から意味のある複数案（燃料種に関する複数案）が設定されていたとはいえないから、配慮書の手続には違法があると指摘する。その指摘は傾聴に値するが、発電所アセス省令が上記のとおり定めを置くにとどまることを踏まえると、燃料種に関する複数案を設定していないことが直ちに違法とまではいい難い」と判示した。控訴審判決も、「燃料種を含め、できるだ

けオプションを用意することが理想であり、事業者に検討の努力を求めることは有用であって、発電所計画において、その趣旨を徹底して、環境影響への配慮から燃料種の検討が不可欠であるとする A 教授の意見（甲 A37）は十分傾聴に値する」とは述べたが、燃料種の複数案の検討をしないことが違法とまではいえない、とした。

V 横須賀石炭火力訴訟

1 概要

2019年5月には、JERAが横須賀市において建設を計画する大型石炭火力発電所（出力130万kW）について、周辺住民ら48名が、神戸の行政訴訟と同様、環境影響評価書確定通知の取消しを求める訴訟を提起した。本件発電所の事業区域には、1960年以来、時期によって規模、基数は異なるが、火力発電所が稼働していた。2017年3月にそれら全ての発電所が廃止され、同区域に新たに上記石炭火力発電所が建設されることとなった。

本案前の争点としては、確定通知の処分性、周辺住民らの原告適格の有無が争われた。第1審判決（東京地判令和5年1月27日裁判所HP）は、これらの点について、神戸の行政訴訟の第1審判決・控訴審判決と同様の判断をした。本案の争点は多岐にわたるが、結論として、本件確定通知は違法とはいえないと判断した。以下では、紙幅の都合上、大気汚染及び気候変動対策に係る環境影響評価の瑕疵に関する判旨の一部を紹介することとめる³⁷。

2 確定通知の違法性

(1) 燃料種等に係る複数案の比較検討

原告らは、配慮書段階で燃料種等に係る複数案の検討をしなかったことは違法であると主張したが、第1審判決は、燃料種等の複数案の比較検討を義務づける法令の規定はないから、それが違法であるとはいえないと判

³⁷ 本件訴訟の準備書面等は、横須賀石炭訴訟のウェブサイト（<https://yokusukaclimatecase.jp/>）に掲載されている。

断した。

(2) 大気汚染

発電所アセス省 23 条 2 項 3 号は、「類似の事例により参考項目に関する環境影響の程度が明らかである」場合には、「必要に応じ参考手法より簡略化された調査又は予測の手法を選定するものとする」と規定している。環境省は、この規定をもとに、東日本大震災・福島第 1 原子力発電所事故以降、電力需給がひっ迫する中で、発電所のリプレースに係る環境影響評価手続を簡略化・迅速化することを目的として、「火力発電所リプレースに係る環境影響評価手法の合理化に関するガイドライン」を策定した(2012 年 3 月)。本件発電所の稼働に伴う排ガスによる大気質への環境影響の調査及び予測の手法についてもこの合理化ガイドラインが適用され、手続が簡略化された。原告らは、環境影響評価手続の簡略化が認められるのは、リプレースによって環境影響の程度が改善するなどの前提条件を充たしている場合に限られるべきである、と主張する。そして、横須賀の事案では、リプレース前の旧火力発電所は、一部の施設を除き廃止ないし長期計画停止状態にあったため、新設石炭火力発電所から排出される大気汚染物質の量は、リプレース前と比べて大幅に増えることとなるから、環境影響評価手続を簡略化することは許されないと主張した。しかし、第 1 審判決は、発電所アセス省令 23 条 2 項 3 号は、新施設の稼働直前の状況との比較によって環境影響の程度を明らかにすることを求めているとはいえず、旧施設の定格運転時や最大設備利用率での稼働時との比較によって把握することも否定されていないなどとして、本件発電所の環境影響評価に関し、上記の合理化ガイドラインを適用したことは違法とはいえないと判断した。

この他、原告らは、PM2.5 や光化学オキシダントに係る環境影響評価がなされていないことが違法であると主張したが、第 1 審判決は、そのことが発電所アセス省令に違反するとはいえないとした。

(3) 気候変動への影響³⁸

原告らは、CO₂ の排出について計画段階配慮事項に選定しなかったこと

が違法であると主張した。計画段階配慮事項とは、環境影響評価手続の最初の段階において、一又は二以上の当該事業の実施が想定される区域（事業実施想定区域）における当該事業に係る環境の保全のために配慮すべき事項のことである（環境影響評価法3条の2第1項）。発電所アセス省令5条1項は、「第一種事業に係る計画段階配慮事項の選定は、当該第一種事業に伴う環境影響を及ぼすおそれがある要因…により重大な影響を受けるおそれがある環境要素に関し、当該影響要因が及ぼす影響の重大性について客観的かつ科学的に検討するものとする。この場合においては、前条の規定により把握した配慮書事業特性及び配慮書地域特性に関する情報を踏まえ、当該選定を行うものとする」と定めている。原告らは、CO₂の排出は、環境要素に重大な影響を及ぼす影響要因にあたりと主張した。神奈川県知事もその旨の意見を述べ、環境省の担当者も経済産業省との協議の中で温室効果ガスの排出を計画段階配慮事項に加えるべき旨の意見を述べたとされる。

この点について、第1審判決は、①本件新設発電所が（石炭火力の中では相対的に）発電量あたりのCO₂排出量が少ないUSC発電設備を採用することを計画していることから、前出の「局長級会議取りまとめ」の要求も充たしており、CO₂に起因する環境影響は、相当程度低減することが予定されていたなどとして、「二酸化炭素は、影響要因により重大な影響を受けるおそれがある環境要素に該当するものとはいえず、これを計画段階配慮事項に選定しなかったことが違法であるとはいえない」と判示した。また、②新設発電所から排出されるCO₂は世界全体の排出量の約5000分の1にすぎず、「火力発電所から排出される二酸化炭素が、それ自体が直接的に環境影響を生じさせるものではなく、他の原因によって排出された二酸化炭素と相まって地球規模で気候変動を進行させ、これに起因する自然災害等によって種々の被害をもたらすものであることからすると、本件

38 本判決は、神戸の行政訴訟の第1審判決・控訴審判決と同様、気候変動による被害を受ける者の原告適格を否定したので、大気汚染により被害を受けるおそれがあることを理由に原告適格を認められた者が、気候変動への影響に係る環境影響評価の瑕疵を主張しうるか（行政事件訴訟法10条1項）という点が問題となる。本判決はこの点に関する判断を留保して、気候変動への影響に係る環境影響評価の瑕疵の有無について正面から判断した。

新設発電所から排出される二酸化炭素により、地球規模で進行する温暖化に伴う被害の規模ないし頻度が有意に増大するものとは認め難く、したがって、本件新設発電所から排出される二酸化炭素が、本件事業に係る環境要素に重大な影響を及ぼすものということとはできない」とする。③原告らは、新設発電所によるCO₂排出量の増加は、わが国の2030年の温室効果ガス排出削減目標や電源構成の見通しと整合しないと主張した。しかし、本判決は、将来、石炭火力発電所からのCO₂排出量が2030年目標と整合する排出量を超過する可能性があるというのは、既存の石炭火力発電所が稼働率70%で一律に45年稼働するなどの一定の条件が成就した場合の仮定的な見通しであり、評価書確定通知の時点（2018年11月）でこれらの条件が現実化していたとはいえない、と判示した。

第1審判決の①の判示については、次のような問題があると思われる。事業者は、地域特性及び事業特性に係る情報を把握したうえで、当該事業に伴う環境影響を及ぼすおそれがある要因（影響要因）により重大な影響を受けるおそれがある環境要素に関し、当該影響要因が及ぼす影響の重大性について客観的かつ科学的に検討して、計画段階配慮事項を選定することとされている（発電所アセス省令4条・5条を参照）。日本及び世界全体における中長期の温室効果ガス排出削減目標や、2050年を超えて大量のCO₂を排出することになるという本件事業の事業特性を考慮するならば、温室効果ガス（CO₂）の排出を、計画段階配慮事項として選定しないのは不合理であろう。環境省も指摘するとおり、「計画段階配慮事項は、地域特性及び事業特性に基づき選定されるものであり、計画段階配慮事項として選定した上で「効果的な環境保全措置を講じる」ことにより環境影響が少ないと判断することはあり得るが、「効果的な環境保全措置を講じる」ことと計画段階配慮事項の選定は関係ない³⁹」。

次に、上記判決の②の判示は、世界の気候変動訴訟で、「大海の一滴」論（the “drop in the ocean” argument）と呼ばれるものに近い。この点に関し、前出のオランダ最高裁判決は、オランダからの温室効果ガスの排出量が世界全体の排出量と比較してわずかなものであるとしても、他国と協力して国の内外で可能な限り危険な気候変動による危難を防止する措置を講じる義務が免除されるわけではない、と判示した。また、前出のドイツ

連邦憲法裁判所決定は、現在の世代が温室効果ガスを排出することにより、人類全体として排出することが許容されるカーボンバジェットを費消し、将来世代の自由を制限することになるという点を重視している。あらゆる排出が気候変動に寄与する（Every greenhouse gas emission matters）という観点からすると、特定の事業による気候変動への寄与がわずかであり、他にも排出源があるということを理由として、事業の設計段階における配慮事項から CO₂ の排出を除外するのは、不合理というべきであろう。

最後に、③の判示については、環境大臣が、本件新設発電所に係る環境影響評価準備書に対する意見（2018年8月）の中で、わが国における既設及び新設石炭火力の稼働に係る控え目な想定を基に、「このままでは2030年度の我が国の温室効果ガス削減目標の達成に深刻な支障を来すことが懸念される」と述べていることを不当に軽視するものといわざるをえない。将来、他の発電所の稼働状況がどのようになるかわからないからといって、新設発電所から毎年762万トンものCO₂が排出されることと、わが国の2030年目標との整合性について、環境影響評価手続の中で検討する必要すらない、ということにはならないであろう。

39 環境省「神戸製鉄所火力発電所（仮称）設置計画に係る計画段階環境配慮書について」

【一次質問】（環政評発第2006042号。平成27（2015）年1月13日）3頁は、本文に引用した文章に続き、温室効果ガス等を含めた7つの環境要素について、改めて計画段階配慮事項として選定するか否かの検討を行うことを事業者に求めている。この文書については、神戸の訴訟の訴訟代理人である喜多啓公弁護士が、情報公開請求により入手したものを参照させていただいた。

なお、環境省「環境影響評価法に基づく基本的事項に関する技術検討委員会報告書」（2018年11月）4頁は、計画段階配慮事項に関する論点として、「温室効果ガス等」については、地球温暖化問題への対応として、国のみならず地域の環境計画の中でも重要な位置づけを有する項目である。しかしながら、火力発電所に係る事業において、方法書以降では、通常、環境影響評価項目として選定されているものの、配慮書では温室効果ガスが配慮事項として選定されておらず、十分な記載がないとの意見がある」ことを紹介したうえで、環境省としての「対応」として、「火力発電所に係る事業に関する「温室効果ガス等」について、配慮書においても十分な記載がなされるよう、手引等制度運用の中で、検討する必要がある」と述べている。「手引」というのは、経済産業省が作成している「発電所に係る環境影響評価の手引」のことであるが、制度運用の改善は、その後もなされていない。以上につき、鳥村ほか・前掲22）53頁以下（鳥村執筆）も参照。

VI むすびに代えて

本稿で紹介したように、日本では、仙台、神戸、横須賀において石炭火力発電所の建設の中止を求める気候変動訴訟が提起された。これらの訴訟の意義を、訴訟の結果のみによって評価するのは適切でない。仙台市では、仙台パワーステーションの建設に反対する市民の運動がきっかけとなり、2017年12月、市内への石炭火力発電所のさらなる立地を抑制する内容の「杜の都・仙台のきれいな空気と水と緑を守るための指導指針」が定められた⁴⁰。このように、仙台の訴訟は、いわゆる政策形成訴訟として一定の成功を取めたと評価できる。また、欧州や日本の気候変動訴訟に触発されて、日本の若い世代の人々が「気候訴訟 JAPAN」というグループを立ち上げ、活動を始めた⁴¹。日本の気候変動訴訟は、脱石炭火力を求める市民の運動の推進力となっているといえる。

しかし、訴訟の勝敗という点では、原告にとって厳しい判断が続いている。仙台の民事訴訟は、原告敗訴の判決が確定している。神戸と横須賀では訴訟がなお続いているが、神戸の行政訴訟では第1審・控訴審において、横須賀の行政訴訟では第1審において、原告が敗訴している。神戸と横須賀の行政訴訟では、気候変動による被害を受けると主張する者の原告適格が否定されており、気候変動による被害、気候変動対策の懈怠について司法の場で争うこと自体が否定されているという状況にある。このような状況は、気候変動による被害あるいは気候変動対策の遅延により将来世代が被る自由の制限は人権侵害であり、司法救済の対象となるという判決が下されたオランダやドイツなどとは大きく異なっている。

神戸の第1審判決は、「上記利益（二酸化炭素の排出に起因する地球温

40 なお、仙台パワーステーションの立地を契機として、宮城県と仙台市の環境影響評価条例・施行規則が改正され、石炭火力発電所が環境影響評価条例の対象事業とされた。仙台市環境影響評価条例施行規則の改正は、2015年12月に公布、2016年5月に施行された（仙台パワーステーションの工事計画は、改正前に届出がされているので、条例による環境影響評価の適用対象外）。宮城県環境影響評価条例施行規則の改正は、2017年2月に公布、同年7月に施行された。

41 https://www.instagram.com/climatecase_japan/

暖化によって健康等に係る被害を受けないという利益)は、一般的公益に属する利益として政策全体の中で追求されるべきものであって、各人が個人的利益として自己の判断のみによって追求すべき性質のものではないから、原告適格を基礎付けるには足りない」とし、同・控訴審判決は「CO₂排出に係る被害を受けない利益が重要であって、それが人類にとって、喫緊の政策課題であることは論を待たないものの、我が国の現段階の社会情勢を踏まえると、一般的公益的利益として政策全体の中で追求されるべきものと解するほかなく、各人の個人的利益として保障されているとまでは解されない」と判示している。しかし、気候変動を緩和するための政策が不十分であり、気候変動による被害(生命、身体、財産に及ぶ被害)を防ぐことができないと考えるから、原告らは、生命、身体、財産に係る権利の救済を人権保障の最後の砦である司法に求めているのである。

世界を見渡してみても、国が定める温室効果ガス排出削減目標が不十分であったり、目標を達成するための政策手段が実効性を欠いていたりすることは少なくない。世界各地で提起されている気候変動訴訟のうちのかなりの部分は、世界の気温上昇を2℃あるいは1.5℃未満にとどめるというパリ協定の掲げる目標と、締約国の立法措置・行政上の措置との間の、そのようなギャップを埋めることを目指すものである。気候変動による被害は政策の問題にすぎないか、それとも、司法が介入すべき人権の問題でもあるか、と考えるかが判断の分かれ目であろう。

神戸の行政訴訟の原告らは、上告・上告受理申立てをしているが、本稿執筆時点で最高裁の判断はまだなされていない。この後、最高裁が気候変動による被害を訴える者の原告適格についてどのような判断をするか、また、神戸の民事訴訟において、安定気候享受権に基づく差止請求について神戸地裁がどのような判断をするか、注目される。

[追記] 脱稿後、2023年3月9日に、最高裁が、神戸の行政訴訟につき、上告棄却・上告不受理の決定をしたという報に接した。