

平成30年(ワ)第1551号 石炭火力発電所建設等差止請求事件

原告 ■■■ ■■■ 外39名

被告 株式会社神戸製鋼所 外2名

準備書面 (16)

令和2年10月13日

神戸地方裁判所 第2民事部合議B係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 池田 直樹

同 浅岡 美恵

同 和田 重太

同 金崎 正行

同 杉田 峻介

原告ら訴訟復代理人弁護士 喜多 啓公

同 與語 信也

同 青木 良和

【目次】

第1	総論	3
第2	権利の存在	3
第3	違法性（健康平穩生活権の侵害）	3
1	違法性	3
2	受忍限度（健康平穩生活権の侵害の要件）	3
3	①および②について	4
(1)	排出行為	4
(2)	健康リスクの上昇	5
(3)	結論	7
4	③について（原告らの合理的な健康不安）	7
(1)	原告らが健康不安を抱いていること	7
(2)	原告らの抱く健康不安が一般通常人を基準として合理的であること	8
5	④について（リスクの不合理性）	9
(1)	PM2.5の増加	9
(2)	被害防止措置の不検討	9
(3)	PM2.5の予測、評価の不実施	9
(4)	公共性の不存在	10
6	被告らの主張に対する反論	11
7	結論	12
第4	因果関係	12
1	総論	12
2	立証責任の転換	12
3	本件	13
第5	結論	13

第1 総論

被告らによる新設発電所の稼働は、原告らの健康平穩生活権を侵害する違法行為であり、原告らの差止請求は認められる。以下、その理由について詳説する。

第2 権利の存在

準備書面(2)9頁以下、準備書面(9)24頁以下で主張した通り、健康平穩生活権は、生命・身体・健康に対する侵害の危険から直接に引き起こされる危険感、不安感によって精神的平穩や平穩な生活を侵害されない権利である。健康平穩生活権は、身体権に直結した精神的人格権であることから、身体権に準じた重要性を有する。

平穩生活権は、過去の裁判例（仙台地決平成4年2月28日判時1429号109頁など）でも認められており、人格権の一種として差止請求の法的根拠となる。

第3 違法性（健康平穩生活権の侵害）

1 違法性

原告らは、健康平穩生活権が侵害されていることから、新設発電所の稼働は違法である。

2 受忍限度（健康平穩生活権の侵害の要件）

前記のとおり、健康平穩生活権とは、生命・身体・健康に対する侵害の危険から直接に引き起こされる危険感、不安感によって精神的平穩や平穩な生活を侵害されない権利である。そこで、原告らは、生命・身体・健康の侵害に対する合理的な危険感、不安感を有するに至れば、健康平穩生活権が侵害されたと評価できる。

原告らは、準備書面(2)19頁～20頁において、健康平穩生活権の侵害の要件を以下の通り整理した。すなわち、

① 被告神戸製鋼が排出するPM2.5は、周辺住民のPM2.5暴露からの健康リス

クを有意に上昇させること

- ② 原告らは健康リスクを負う暴露集団に含まれており、特に若者や年少者はより長期間の暴露を前提に、より高いリスクを負っており、また高齢者はより脆弱な健康状態を基礎としてより短期間の暴露であったとしても相対的に高い健康リスクを負っていること
- ③ 原告らは PM2.5 等の有害排出ガスによる一般通常人を基準として合理的な健康不安を抱いていること
- ④ 被告らの排出行為は、疫学的な評価や基準に照らしても不合理なリスクを原告らにもたらしこと

が認められる場合に、その侵害があると評価されることになる。

なお、上記 4 要件は、訴状 33 頁に記載した受忍限度の判断要素と実質的には重複する。

3 ①および②について

(1) 排出行為

ア PM2.5 の排出

訴状 33 頁で主張したとおり、本件での侵害行為は、新設発電所の稼働による PM2.5 などの有害物質の排出である。被告らは、新設発電所を稼働すれば、今後 30 年以上の長期間にわたり、意図的に、PM2.5 などの有害物質を排出し続けることになる。

イ PM2.5 の排出の増加

新設発電所の稼働は、PM2.5 の排出量を増加させ、PM2.5 濃度も上昇する。

原告らが提出した CREA 報告（甲 B21 の 2）によれば、現状よりも PM2.5 濃度が上昇することが明らかになった。

具体的には、PM2.5 濃度の日平均値は、現状よりも最大 4.09 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 、神戸市内全体の平均では最大 1.24 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 増加する（甲 B21 の 2・34 頁）。PM2.5 に係る環境基準は、日平均値が 35 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ であるところ、バックグラウンド濃度を考慮

すれば、環境基準を超過する測定地点も存在する。

長期暴露についてみても、PM2.5濃度の年平均値は現状よりも最大0.07 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 、神戸市内全体の平均では最大0.02 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ が増加する（甲 B21 の 2・33 頁）。

新設発電所による PM2.5 の排出が増加することにより、神戸市内の PM2.5 濃度に対する被告神戸製鋼の寄与度も増加する。神戸市の年平均 PM2.5 濃度に対する神戸製鋼の寄与度は、新設発電所が稼働した将来の場合には現状から 60%増加し、SO₂ の平均濃度に対する寄与度は 25%上昇する（甲 B21 の 2・13 頁）。

ウ PM2.5 の原因物質である NO₂、SO₂ などの排出の増加

新設発電所の稼働は、PM2.5 の原因物質である NO_x、SO_x などの排出も増加させることは、被告らの試算によっても示されている。

具体的には、被告らの試算によれば、新設火力発電所の利用率が 80%の場合、新設発電所からは、新たに SO_x が 289 トン／年、NO_x が 601 トン／年、ばいじんが 80 トン／年が排出されると予測されている（甲 7・3 頁）。

CREA 報告（甲 21 の 2・16 頁）によっても、現状よりも NO₂、SO₂ が増加することが予測されている。つまり、CREA 報告によれば、短期最大排出量は、NO₂ が 0.24ppb、SO₂ が 0.17ppb であり、EIA（環境アセスメント）よりも 3 倍以上の NO₂、SO₂ が排出される。PM₁₀ の短期最大排出量は、0.19 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ であり、環境影響評価より 9.5 倍の排出が予測されている。

以上から、現状よりも PM2.5 の原因物質も増加が予想されている。

(2) 健康リスクの上昇

ア PM2.5 の健康影響

PM2.5 の短期暴露・長期暴露の健康影響、科学的知見については、既に準備書面で主張している。

すなわち、準備書面(3)3 頁～8 頁、準備書面(10)14～17 頁で詳細に主張したとおり、PM2.5 は、生命・健康に対し、深刻な健康影響を及ぼす。具体的

には、PM2.5の短期暴露は、全死亡、呼吸器系死亡、循環器系死亡との間に関連性を有しており、ぜん息などの呼吸器系疾患も増加させる。PM2.5の長期暴露は、死亡リスクを増加させ、呼吸器系疾患、循環器系疾患、肺がんなどの発症との有意な関連を有する。

PM2.5は、小児や胎児への影響が大きいことも疫学的に判明しており、小児の肺機能障害、呼吸器疾患の増加、ぜん息の悪化などを引き起こす（準備書面(3)7～8頁）。

また、準備書面(10)で主張したとおり、PM2.5は、閾値が存在していない。科学的知見によれば、環境基準を下回る低濃度領域においても健康影響が生じる。むしろ、PM2.5は、低濃度領域において、濃度の向上がより急速な疾患をもたらす可能性が示されている。

上記のとおり、PM2.5は、閾値が存在せず、生命・健康という人間の生存にとって極めて重要な権利を侵害する可能性をする有害物質である。

イ 新設発電所が排出するPM2.5が健康リスクを上昇させること

有害物質であるPM2.5を排出する新設発電所の稼働は、以下のとおり、周辺住民の健康リスクを上昇させる。

すなわち、前記のとおり、新設発電所によるPM2.5の排出量、PM2.5濃度は、現時点よりも増加することが予測されている。

新設発電所は、少なくとも30年間という長期間にわたる稼働が予定されている。新設発電所は、稼働の終了時期が明示されておらず、30年を超えても稼働し続ける可能も存在する。

訴状26頁で主張したとおり、新設火力発電所は、住宅地から400mと至近の場所に存在する。新設火力発電所の付近には、保育園、小学校、中学校、病院なども立地する。

上記PM2.5の排出量・PM2.5濃度の上昇、稼働期間、立地等の事情を踏まえ、原告らが居住する神戸市内において、PM2.5暴露からの健康リスクが

有意に上昇することが、CREA 健康報告によって明らかになった（甲 B22 の 2）。

具体的には、CREA 健康報告によれば、PM2.5 の暴露により、将来、神戸市内では、年間 8 人の死亡(95%信頼区間：5-15 人の死亡)（甲 B22 の 2・ 14 頁表 3）をもたらす可能性が高いとの結論が出された。同様に、2023 年から発電所稼働終了までの期間では、神戸市内で 242 人の死亡(95%信頼区間：90-242 人の死亡)（同・ 15 頁表 4）を引き起こし、全体では、3318 人の死亡（95%信頼区間：2124-5680 人）が増加するとの結論が示された。

ウ 原告らの健康リスク

CREA 健康報告から、新設発電所が排出する PM2.5 は、神戸市内の住民について PM2.5 暴露からの健康リスクを有意に上昇させると評価できる。原告らは全員神戸市内に居住しており、このような健康リスクを負う暴露集団に含まれる。

(3) 結論

したがって、被告神戸製鋼らが排出する PM2.5 は、周辺住民の PM2.5 暴露からの健康リスクを有意に上昇させる。

4 ③について（原告らの合理的な健康不安）

原告らは、暴露集団に帰属することにより、生命・健康が侵害される危険に晒されている。原告らが有する、生命・健康が侵害される健康不安は、科学的根拠に基づく、合理的なものである。

(1) 原告らが健康不安を抱いていること

新設発電所の建設予定地周辺は、歴史的に、大気汚染の被害が深刻な地域であり、尼崎公害訴訟、西淀川公害訴訟などの訴訟が提起されてきた。建設予定地周辺には、公害認定患者が今も居住している。訴状 28～29 頁に記載したとおり、建設予定地周辺は、NOx・PM の規制地域である。加えて、本件発電所付近は、一部の一般測定局および自排局において、PM2.5 の環境基準を超過し

ている（甲 9）。このように、建設予定地周辺は、現状よりも大気汚染の悪化が認められない地域である。

原告らには基礎疾患を有する者や、抵抗力の弱い未成年者から高齢者までが含まれている。このような地域に暮らす原告らにとって、新設火力発電所の建設による健康被害への不安を抱くことは当然である。

(2) 原告らの抱く健康不安が一般通常人を基準として合理的であること

危険因子に罹患した群の罹患リスクと暴露していない群の罹患リスクを相対危険という。人間の生命、健康は、回復困難な重大な権利であることから、PM2.5の暴露群と非暴露群を比較したうえで、暴露群が非暴露群よりも生命侵害、罹患のリスクが高い場合には、一般通常人を基準として合理的な健康不安を抱えていると評価することができる。

前記のとおり、新設発電所は、新たに有害物質を排出する。新設発電所からの排出は、神戸製鋼の発電所の北東及び北西約 20 kmの広い範囲で最も大きな影響を及ぼすと予想される（甲 B21 の 2・13 頁）。

その結果、CREA 健康報告によれば、前記の通り、2023 年から発電所稼働終了までの期間において、神戸市内で 242 人の死亡を引き起こす（95%信頼区間：90-242 人の死亡）（甲 B22 の 2・15 頁表 4）。新設発電所の稼働により神戸市内の死亡が増加することから、PM2.5 の暴露群と非暴露群を比較すれば、暴露群の方が死亡の危険度が高いと評価できる。これは、死亡を推測したものであるが、少なくとも死亡と同程度の疾病が発生することも推察される。

原告らは、新設発電所の存在を認識し、被害を容認して居住を開始したわけでない。原告らは、後発的に新設された火力発電所により、強制的に暴露集団に帰属させられ、生命・健康が侵害される危険に晒される。

新設発電所は、少なくとも 30 年以上は稼働し続けることから、原告らは、長期間、強制的に健康リスクに晒され続ける。原告らは、PM2.5 を継続して暴露し続けることにより、稼働期間中、死亡、発症のリスクが上昇し続けること

になる。

以上の事情を踏まえれば、原告らの健康への不安は、科学的根拠に基づく、合理的な不安・恐怖と評価されるべきである。

5 ④について（リスクの不合理性）

(1) PM2.5の増加

前記の通り、PM2.5は、閾値が存在せず、わずかな暴露であっても健康影響が生じ得る有害物質であることから、被告神戸製鋼らが現状（高炉廃止後の製鉄所からの排出量と既設発電所からの排出量を合算）よりもPM2.5の排出を増加させることは、不合理なリスクといえる。

(2) 被害防止措置の不検討

加えて、被告らは、健康影響を及ぼすPM2.5への暴露を、より健康影響が少ない代替措置を講ぜずに放置している。燃料種に関して言えば、有害物質をより排出しない燃料種として天然ガスが存在する。健康リスクという点においては、十分に考慮すべき合理的な代替手段である。被告らは、代替手段が存在するにもかかわらず、検討することなく、燃料種としてもっとも健康リスクの上昇に影響を与える石炭を意図的に選択している。この事実自体、新設火力発電所による健康リスクが不合理なものであることを裏付けている。

(3) PM2.5の予測、評価の不実施

準備書面(10)で主張したとおり、米国などでは、環境影響評価手続において、既にその有害性が明らかなPM2.5について予測、評価が行われているのであり、米国で使われているシュミレーションモデルを用いてPM2.5の予測を行うことは可能である。しかし、被告らは、PM2.5について、予測、評価を行っていない。

また、PM2.5はそれ自体が固有の危険性を有しているのであり、準備書面(10)24頁などで主張したとおり、PM2.5の予測はSPMなどの他物質の予測で代替することはできない。

すなわち、被告らは、PM2.5 自体のシュミレーションを行う必要があり、それが可能であったにもかかわらず、シュミレーションを行っていない。この点も、新設火力発電所による健康リスクが不合理なものである根拠となる。

(4) 公共性の不存在

ア 公共性は受忍限度の考慮事項とすべきでない

本件において、事業の公共性は、本来受忍限度の考慮事項とすべきではない。なぜなら、日照、騒音などの生活妨害と異なり、健康平穩生活権という人間の生存にとってかけがえのない権利の侵害が問題となっており、少数者の人権保護を優先すべきからである。

イ 新設火力発電所が公共性を備えないこと

(ア) 仮に、公共性を受忍限度の考慮事項とするにしても、大気汚染は、生活妨害の場合とは異なり、回復困難な甚大な生命・健康の被害を招来する危険性を有する。そこで、石炭火力発電所の新設については、高度な公共性ないし高度な公益上の必要性が求められる。この点、被告らも、「国の施策に沿った高い公共性ないし公益上の必要性が認められる」（被告神戸製鋼ら作成に係る準備書面（1）23 頁上から 1～2 行目）（下線部原告代理人強調）と主張しており、高度の公共性が要件とされることを前提としている。

(イ) 訴状 34 頁、準備書面（2）18 頁で主張したとおり、新設火力発電所の建設・稼働には公共性ないし公益性が認められない。

本件は、国・地方公共団体が実施する公共事業とは異なり、営利企業である被告らが営利目的で行う発電事業の一環として石炭火力発電所を新設するにすぎない。発電事業は、電力自由化により、営利目的で多様な企業が参入しており、被告らだけが発電事業を担うわけでもない。被告らは、天然ガスなどのより環境影響が少ない代替手段が存在するにもかかわらず、代替手段も講じていない。石炭火力発電所が人の生存に不可欠な清浄な空気の確保を上回るだけの公共性を有するともいえない。要するに、被告らは、環境影響

が少ない代替手段を検討せず、自社の利益を最大化するために、あえて環境負荷の大きい石炭火力発電所を設けているのである。

原告らは、電力自由化により、被告ら以外から電力を自由に購入できるのであり、被害の増大には、必然的に利益の増大が伴う関係にはなく、受益と被害の彼此相補性も存在しない。

以上から、石炭火力発電所の稼働には、公共性が認められない。

(ウ) なお、被告神戸製鋼は、「新設発電所の稼働に国の政策に沿った高い公共性ないし公益上の必要性が認められる」とするが、被告らが主張する「国の政策に沿った」の意味は定かでなく、公共性を基礎づける論拠とならない。本件事業は、専ら被告らの営利を目的とするものであり、道路、空港などの公共事業のように公共性を有する事業とは異なる。また、四大公害に代表される日本国内の公害は、国の政策や法律に沿っていたにもかかわらず、甚大な健康被害が生じたのであり、国の政策に沿うことが直ちに公共性を有することにはつながらない。よって、国の政策に沿うことは、公共性ないし公益上の必要性を認める根拠とならない。

ウ したがって、新設発電所からの排出行為は、①ないし④に照らし、原告らに不合理なリスクをもたらす。

6 被告らの主張に対する反論

被告神戸製鋼らは、「本件アセスにおいても、各種規制基準が遵守されるとともに、環境基準の維持、達成に支障を及ぼさず、環境への影響がほとんどないこと」、「『環境保全協定』により、本件アセスにおける予測諸元に用いた数値と同等又は厳しい数値の遵守を誓約する」（前記準備書面（1）22頁）ことなどを理由に、被告らの排出行為が違法性の要件をみたさないと主張する。

しかし、PM2.5は、疫学的に閾値が存在せず、環境基準、環境保全協定以下の数値であっても健康影響が生じ得るのであり、仮に被告らが主張する通りの事実を前提としたとしても、各基準の遵守していることが、新設火力発電所の稼働の違

法性を否定する根拠とならない。

被告らは、PM2.5の予測を実施しておらず、PM2.5に係る各種基準を遵守しているかも定かでない。PM2.5の予測は、他の物質に係る予測によっても代替することができない点は上述した通りである。

また、準備書面(3)8頁で主張したとおり、環境基準は、常に適切な科学的判断が加えられ、必要な改定がなされなければならない（環境基本法16条3項）。米国では、PM2.5に係る環境基準（年平均値）が日本と同様の $15 \mu\text{g}/\text{m}^3$ であったが、科学的知見の集積により、 $12 \mu\text{g}/\text{m}^3$ へと規制強化されている。日本の環境基準も、科学的知見の集積により、規制強化される可能性が存在する。

7 結論

被告らによる新設発電所の稼働は、原告らの健康平穏生活権を侵害するものであって、違法である。

第4 因果関係

1 総論

本件では、被告らの行為によって平穏生活権の侵害が生ずる蓋然性が存在する。

2 立証責任の転換

本件では、被告らに証拠が偏在している。つまり、被告らは、新設発電所の建設・稼働に係る全データを保有している。一方、原告らは、環境影響評価手続において配慮書、方法書、準備書、評価書を入手できるにすぎない。新設発電所に係る環境影響評価においては、PM2.5、燃料種の検討などがなされておらず、各書面の内容の適正に疑念が残る。本件訴訟において、原告らは、被告らに対し、求釈明を行ったものの、被告らから満足な回答を得られないため、十分な情報を入手することができない

このように、本件訴訟では、証拠が偏在していることから、証明責任の公平な分担として、原告らの証明責任が軽減されるべきである。具体的には、原告らは、

被告の行為によって健康平穩生活権の侵害が生ずる蓋然性につき相当程度の証明をすれば、被告らが上記蓋然性の不存在を立証すべきであり、被告らの立証がなければ、健康平穩生活権の侵害が生ずる蓋然性が認められる。

原告らの立証が緩和されることは、過去の裁判例からも裏付けられる。例えば、仙台地決平成4年2月28日判例時報1429号109頁も「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、それが無い場合には、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」と判示し、原告が侵害発生の高度の蓋然性につき相当程度の可能性の立証をすれば、立証責任が転換されることを示している。

3 本件

「第3 違法性」で主張した通り、被告らが稼働する新設発電所は、PM2.5などの有害物質を排出し、新設発電所から排出されたPM2.5は、原告らに到達し、原告らはPM2.5に暴露する。そして、原告らは、PM2.5の暴露により生命・健康が侵害されるという合理的な不安・恐怖感を引き起こされる。

この場合、原告は、被告らが、新設発電所の稼働によって原告らの健康平穩生活権が侵害される蓋然性が存在しないことを立証しなければ、原告らの健康平穩生活権が侵害される蓋然性が認められる。

第5 結論

よって、被告らによる新設火力発電所の稼働は、原告らの健康平穩生活権を侵害し、差止が認められる。

以上