

令和5年（ネ）第1029号 石炭火力発電所建設等差止請求控訴事件

控訴人 ■■■■■ 外33名

被控訴人 株式会社神戸製鋼所 外2名

控訴理由書（1）

令和5年6月23日

大阪高等裁判所第14民事部E3係 御中

控訴人ら訴訟代理人弁護士 池田直樹

同 浅岡美恵

同 和田重太

控訴人ら訴訟復代理人弁護士 金崎正行

控訴人ら訴訟代理人弁護士 増本志帆

同 杉田峻介

同 喜多啓公

同 與語信也

同 青木良和

本控訴理由書においては、大気汚染（P M_{2.5}）による健康被害のおそれに基づく差止請求に係る控訴理由を述べる。なお、用語の略称は、原判決の例による。

【目次】

第1	原判決の認定	3
第2	平穩生活権の侵害は不合理な不安・恐怖感が生じているかで判断すること	
1	具体的危険の発生は要件ではないこと	3
2	控訴人らに不合理な不安・恐怖感が生じていること	4
(1)	P M _{2.5} の危険性	5
(2)	被控訴人らがP M _{2.5} に暴露し、健康リスクに晒されること.....	5
(3)	本件環境影響評価の実施は不安・恐怖感の軽減にはつながらないこと... 5	
3	小括	6
第3	C R E A拡散報告書、C R E A健康影響報告書の信用性.....	6
第4	原判決は環境基本法16条1項に反すること	7
1	原判決が複数の大気汚染物質を一括して論じていること	7
2	大気汚染物質ごとに環境基準が異なること	7
3	原判決が環境基本法16条1項に反すること	8
第5	原判決は環境基準に係る従前の判例に反していること	8
第6	P M _{2.5} に係る予測手法が存在すること	10
1	原判決の判示	10
2	環境基本法	10
3	P M _{2.5} を予測する手法が存在すること	12
4	小括	12
第7	3号機、4号機の稼働開始	13
第8	まとめ	13

第1 原判決の認定

原判決は、「本件新設発電所の稼働によって」、「P M_{2.5}を含む大気汚染物質により原告らに環境汚染による深刻な不安を生ぜしめるだけの客観的事実が存在していることを認めることはできず、そうである以上、生命、身体、健康に直結する平穩生活権が侵害されているとは認められない」（原判決85頁）と判示する。

しかし、控訴人らの平穩生活権は、被控訴人神戸製鋼らによる石炭火力発電所たる本件の新設発電所（神戸発電所3号機・4号機、以下「新設発電所」という。）の新設・稼働によって侵害されている。その理由は、以下の通りである。

第2 平穩生活権の侵害は不合理な不安・恐怖感が生じているかで判断すること

1 具体的危険の発生は要件ではないこと

原判決は、平穩生活権の侵害についても、人格権の侵害と同様に、「生命、身体、健康が侵害される具体的危険が存在すると認めることはできない」（原判決84頁）ことを主たる理由として、控訴人らの請求を棄却する。

しかし、平穩生活権の侵害について、具体的危険の発生を必要とする原判決は、平穩生活権の概念について理解を誤っている。控訴人らの平穩生活権の侵害は、具体的危険の発生ではなく、不合理な不安・恐怖感が生じているかによって判断されるべきである。

生命・健康への侵害に具体的危険性がある場合には、通常的人格権侵害の蓋然性が高いものとして扱うことができる。これに対し、生命・健康侵害に対する合理的な不安・恐怖感がある場合には、人格権侵害の高度の蓋然性があるとは言いが、生命・身体的重要性に鑑みて、平穩生活権の侵害が問題となりえる。平穩生活権の侵害で問題となっているのは、具体的危険性・抽象的危険性にかかわりなく、生命・健康侵害について不合理な不安・恐怖感がある否かである。住民らは、生命・健康侵害についての不安・恐怖感が単なる危惧感ではなく、不合理なものであるときは平穩生活権の侵害を主張することができる。

不合理な不安・恐怖感とは、危険やリスクを確定することは必要なく、どの程度の範囲のリスクかを科学的に分析することにより、不合理な不安・恐怖感が問題となる状況か否かを裁判所が判断することを意味する。

原判決のように平穩生活権も人格権と同様に具体的危険を要求するのであれば、人格権とは、別個に平穩生活権を観念する意味がない。

以上から、平穩生活権の侵害については、具体的危険の発生を必要するのではなく、不合理な不安・恐怖感が生じているかによって判断されるべきである。

2 控訴人らに不合理な不安・恐怖感が生じていること

(1) PM_{2.5}の危険性

原審で提出した準備書面(3)、同(10)、同(24)で主張した通り、PM_{2.5}に係る健康影響は、疫学的知見の蓄積によって明らかになっている。具体的には、PM_{2.5}の短期曝露は、死亡、循環器系への影響(虚血性変化、不整脈、心拍変動等)、心室性不整脈、血栓リスク等を引き起こす(甲B23)。長期曝露による健康影響は、死亡、循環器系への影響、発がん、中枢神経システムへの影響(脳の形態学的変化、認知力低下、認知症、自閉症スペクトラム障害)を生じさせる(甲B23)。

PM_{2.5}による健康影響は、低濃度のPM_{2.5}に曝露した場合でも生じることが近年の疫学研究で明らかになっている(甲B23)。長期曝露では、大気中の平均濃度10 μ g/m³未満でも死亡との有意な関係が報告されている。8 μ g/m³前後の平均濃度で調査された研究が多いが、その濃度であっても、死亡や疾病との有意な関係が認められている。短期曝露についても、循環器や呼吸器の症状で緊急搬送されるリスクが8 μ g/m³前後の濃度で報告されている。

PM_{2.5}は、量反応関係が線形で閾値がないことから、微量の曝露であっても、健康影響を引き起こし、曝露量に応じて健康被害が増幅する。

(2) 被控訴人らがP M_{2.5}に暴露し、健康リスクに晒されること

C R E A 拡散報告書によれば、環境影響評価書に記載された神戸市、芦屋市、西宮市などのいずれの測定局においても、新設発電所の稼働に伴い、P M_{2.5}濃度が増加し、P M_{2.5}が広範囲に拡散することが予想されている（甲B22の1・32～41頁）。控訴人らは、神戸市、西宮市、芦屋市に居住しており、いずれも本件新設火力発電所から排出される地域に位置する。本件新設火力発電所は、神戸市、芦屋市、西宮市までP M_{2.5}を拡散するのであるから、新設発電所から排出されるP M_{2.5}は、原告らに到達するといえる。

C R E A 健康影響報告書（B22の2）によれば、新設発電所の稼働により、神戸市内では、年間5－15人の死亡（甲B22の2・14頁）、新設発電所の稼働から終了までの間に、2124－5680人の死亡（甲B22の2・15頁）を引き起こし、本件新設火力発電所が排出するP M_{2.5}により控訴人らの健康リスクが上昇することになる。

以上から、控訴人らは、新設発電所が排出するP M_{2.5}に暴露し、健康リスクが生じていることから、自らの生命・健康に不合理な不安・恐怖感が生じている。

(3) 本件環境影響評価の実施は不安・恐怖感の軽減にはつながらないこと

なお、原判決は、P M_{2.5}に係る健康平穩生活権の侵害を否定する理由として、「本件事業については環境影響評価法に従って本件アセスが実施され」（原判決84頁）たことを理由のひとつに掲げる。

しかし、本件での環境影響評価の実施は、控訴人らがP M_{2.5}に暴露することにより被る健康被害に係る不安・恐怖感を軽減することにつながらない。なぜなら、本件環境影響評価手続では、P M_{2.5}の予測・評価が実施されていないからである。

控訴人らを含む周辺住民は、環境影響評価の方法書、準備書段階において、

意見書を提出したり、説明会などで意見を述べるなどして、P M_{2.5}の調査・予測を求めてきた。環境影響評価書の方法書、準備書には、健康影響を懸念にする住民から意見も多く提出された(甲A第24の9号証、12号証)。被控訴人は、P M_{2.5}の環境影響評価を実施することができるだけの資力、能力を有していたが、P M_{2.5}に係る予測・評価を実施しなかった。住民らから健康不安が寄せられていたにもかかわらず、P M_{2.5}の予測・評価を実施しなかった経緯に鑑みれば、本件環境影響手続は、控訴人らを含む住民の不安・恐怖感を軽減することにはつながらない。被控訴人が控訴人らの不安・恐怖感を軽減することを考えていたのであれば、被控訴人は、P M_{2.5}の予測を実施し、その予測に基づいた環境保全措置を講じ、その評価結果を公表すれば良かった。当時、米国ではP M_{2.5}の環境影響評価が実施されており、他の事業者でも、P M_{2.5}の環境影響評価を実施した例が存在していた(原判決67頁)。本件では、P M_{2.5}が予測されていないのであるから、控訴人らの不安・恐怖感を増幅させるばかりである。

以上から、本件環境影響評価の実施は、控訴人らがP M_{2.5}に暴露することにより被る生命・健康被害に係る不安・恐怖感を軽減することにはならない。

3 小括

よって、控訴人らの平穏生活権は、新設発電所の稼働によって侵害されている。

第3 CREA拡散報告書、CREA健康影響報告書の信用性

原判決は、「CREA拡散報告書が行ったシミュレーション結果により、新設発電所P M_{2.5}がその結果どおり拡散し、原告らの居住地におけるその濃度が有意に上昇すると認めることはできない」(原判決81頁)としており、CR

CREA 拡散報告書の信用性を否定するような認定をする。

しかし、原判決がCREA 拡散報告書通りに認定できないこととして掲げる理由は、抽象的にとどまり、CREA 拡散報告書の内容とは無関係のものである。原判決は、CREA 拡散報告書、CREA 健康影響報告書の内容における不合理な点を個別具体的に指摘しておらず、報告書の内容が他の客観的事実と矛盾することも指摘していない。CREA 拡散報告書、CREA 健康影響報告書は、第三者である専門家が作成したものであり、信用性を有する。

以上から、CREA 拡散報告書、CREA 健康影響報告書は、信用性を有するものであり、その記載通りに事実認定されなければならない。

第4 原判決は環境基本法16条1項に反すること

1 原判決が複数の大気汚染物質を一括して論じていること

原判決は、「SO₂、NO₂、SPMに係る」「将来環境濃度が環境基準の範囲内に保たれる」（原判決84頁）ことなどを理由として、「PM_{2.5}を含む大気汚染物質により」「深刻な不安を生じさせるだけの客観的事実が存在していることを認めることはでき」（原判決85頁）ないと判示する。すなわち、原判決は、複数の大気汚染物質を一括して論じ、他の大気汚染物質の濃度が環境基準以下であることから、PM_{2.5}の健康影響もないかのように判示する。

2 大気汚染物質ごとに環境基準が異なること

しかし、複数の大気汚染物質を一括して論じることは、政府に環境基準を定めることを義務付けた環境基本法16条1項に反する。大気汚染物質といっても、多種多量であり、物質ごとに特性が異なり、健康影響を与える濃度やその健康影響も異なる。そこで、政府は、環境基本法16条1項に基づき、大気汚染物質ごとに、個別の環境基準を設定している。にもかかわらず、大気汚染物質ごとに個別の検討をすることなく、複数の大気汚染物質を一括して論じるこ

とは環境基本法16条1項に反する。

個別の大気汚染物質は、環境基準の制定年度や汚染物質が健康に影響を与える濃度も異なる。SO₂、NO₂、SPMの環境基準を遵守していても、PM_{2.5}の環境基準を遵守できない状況が存在し得る。

具体的には、昭和48年5月8日、当時の大気汚染状況から、いおう酸化物、窒素酸化物、光化学オキシダントの対策の徹底が緊急の課題となっていたことに鑑み、二酸化窒素(NO₂)及び光化学オキシダントに係る環境基準の設定を行い、従来の一酸化炭素及び浮遊粒子状物質(SPM)に係る環境基準と合わせて告示するとともに(昭和48年5月8日環境庁告示25号)、二酸化いおう(SO₂)に係る環境基準の改正を行い、同月16日に告示された(昭和48年5月16日環境庁告示35号)。PM_{2.5}の環境基準は、平成21年9月9日になって設定され、告示された(平成21年9月9日環境庁告示33号)。

上記の通り、PM_{2.5}の環境基準は、他の大気汚染物質とは、環境基準の制定年度が異なり、基準となる濃度も異なることから、大気汚染物質ごとに環境基準に違反しているかが検討されなければならない。大気汚染物質ごとに環境基準が設けられているにもかかわらず、複数の大気汚染物質を一括して論じることが、政府に環境基準を定めることを義務付けた環境基本法16条1項に反する。

3 原判決が環境基本法16条1項に反すること

以上から、原判決は、複数の大気汚染物質をまとめて論じており、大気汚染物質ごとに環境基準の制定年度、健康影響に与える濃度が異なる事実を無視しており、誤っている。

第5 原判決は環境基準に係る従前の判例に反していること

- 1 原判決は、新設発電所の建設予定地周辺は、PM_{2.5}の環境基準が遵守できていない状況であったにもかかわらず、「注意喚起のための暫定的な指針とし

て、日平均値を $70 \mu\text{g}/\text{m}^3$ とされている」(原判決 82 頁) ことなどを理由として、 $\text{PM}_{2.5}$ の環境基準が遵守できない状況にあって、 $\text{PM}_{2.5}$ を追加排出しても、生命・健康が侵害される具体的危険が生じない旨を判示する。

2 しかし、注意喚起のための暫定的な指針を違法性の考慮要素とした原判決は、環境基準に係る従前の判例に反している。

本来、環境基準は、望ましい基準にすぎず、それ自体には法的効果をもたない基準である。しかし、環境基準は、民事上の損害賠償や差止めに関する判例では、加害行為の違法性を判断する要素とされてきた(伊達火力発電所建設等差止請求訴訟:札幌地判昭和 50・10・14 判時 988 号 37 頁など)。特に、国道 43 号線訴訟上告審判決で、最高裁は、環境基準を損害賠償の受忍限度として用いた原判決を維持した(最判平成 7・7・7 民集 49 卷 7 号 1870 頁)。

環境基準の順守状況を判断要素のひとつとする従前の判例に従えば、新設火力発電所の建設当時、 $\text{PM}_{2.5}$ の環境基準を遵守できなかった本件では、 $\text{PM}_{2.5}$ を追加排出することは許されないはずである。しかし、原判決は、環境基準は、あくまで「行政上の目標上の目標として設定されるもの」(原判決 82 頁) として、注意喚起のための暫定的な指針を判断要素とする。これは、環境基準の順守状況を違法性の判断要素のひとつとしてきた判例の考え方に反するものである。法令に根拠のない指針を違法性判断において重視するのであれば、人の生命・健康を保護するために、 $\text{PM}_{2.5}$ の環境基準を設けた環境基準法の趣旨を没却しかねない。注意喚起のための暫定的な指針が判断要素となるのであれば、日本も加盟する WHO が作成した $\text{PM}_{2.5}$ の大気環境に関するガイドライン値も考慮されなければならない。WHO の基準では、 $\text{PM}_{2.5}$ 濃度は、24 時間平均値が $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ 、年間平均値が $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ とされていたところ(甲 B 8、甲 B 23)、令和 3 年 9 月には、疫学研究の結果を踏まえて、24 時間平均値が $15 \mu\text{g}/\text{m}^3$ 、年平均値が $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (甲 B 31) に引き下げられて

いる。日本においても、WHOが定めるガイドラインの基準値以下にPM_{2.5}濃度を抑制することが求められる。日本でも、WHOのガイドライン改訂に伴って、「環境基準の再評価」が検討されている（甲B31）。

注意喚起のための暫定的な指針自体も、日平均値が70 µg/m³以下であっても、「高感受性者は、健康への影響がみられることがある」と明示している。同指針自体は、日平均値が70 µg/m³以下であっても健康影響があることを認めていることから、これをもって違法性を判断するための考慮要素として重視することはできない。

以上から、注意喚起のための暫定的な指針を違法性の考慮要素とした重視した原判決は、環境基準に係る従前の判例に反している。

第6 PM_{2.5}に係る予測手法が存在すること

1 原判決の判示

原判決は、PM_{2.5}に係る健康平穩権の侵害が成立しない理由として、「環境省の審議会等の報告書や答申などでPM_{2.5}については二次生成粒子の生成機構の解明等が課題とされており、十分な予測精度が確保された予測手法が確立されているとはいえない」（原判決84頁）ことを論拠とする。

しかし、PM_{2.5}の予測手法が確立していないことは、控訴人らの健康平穩生活権の侵害を否定する理由とはならない。

2 環境基本法

原判決が主張するような予測手法の確立を求めることは、環境基本法の理念に反する。

すなわち、環境基本法8条1項は、「事業者は、基本理念にのっとり、その事業活動を行うに当たっては、これに伴って生ずるばい煙、汚水、廃棄物等の処理その他の公害を防止し、又は自然環境を適正に保全するために必要な措置を

講ずる責務を有する」と定める。つまり、事業者は、「基本理念」にのっとり、「公害を防止」するため措置を講じる義務を負う。「基本理念」とは、「第三条に定める環境の保全についての基本理念」（6条）を意味する。「第三条」は、環境基本法3条（環境の恵沢の享受と継承等）、同4条（環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会の構築等）、同5条（国際的協調による地球環境保全の積極的推進）を指す。基本理念のうち、環境基本法4条は、「科学的知見の充実の下に環境の保全上の支障が未然に防がれること」を求める。同文言は、環境基本法の解説〔改訂版〕149頁（平成14年、ぎょうせい）（甲B31）によれば、「環境の保全上の支障の未然防止に科学的知見の充実が求められるのは、施策の的確、効果的かつ円滑な策定・実施のためである。なお、これは、規制等の施策の策定に際して従来以上に科学的な根拠を要求する等の制約を付するものではなく、深刻な、あるいは、不可逆的な環境の保全上の支障が生じるおそれがある場合には、科学的確実性が不完全であることが、環境の保全上の支障の防止のための措置を延期するための理由とされるべきではないことはいうまでもない」と解釈されている。すなわち、深刻な、あるいは、不可逆的な環境保全上の支障が生じる可能性が存在すれば、科学的確実性が不完全な場合であっても、環境保全措置を講ずることが求められている。

PM_{2.5}の暴露は、人間の生命・健康を侵害する危険性を有するものであり、その危険性は疫学的知見で裏付けられている。人間の生命・健康は、一度、侵害されると回復困難・不可能なものである。PM_{2.5}の有害性は、深刻かつ不可逆的な環境の保全上の支障を生じさせる危険性を有するといえる。

前記環境基本法4条の基本理念に鑑みれば、科学的確実性が不完全であることは、環境保全措置を延期する理由とはならない。事業者は、PM_{2.5}の予測及び評価手法が存在するのであれば、それらの手法が完全に確立しているか否かにかかわらず、手法の発達の度合に合わせて、可能な環境影響評価を実施し、可能な環境保全措置を講じなければならない。これは予防的アプローチに

において、科学的な確実性が確立されていない場合にあっても、予測される被害の性質や程度ならびに科学的知見の発展の程度に応じた比例的な措置が必要とされることの反映である。

以上から、原判決が認定する意味での予測評価手法の「確立」を要求することは、環境基本法8条、6条、4条が定める基本理念への適合性に反する。

3 P M_{2.5}を予測する手法が存在すること

P M_{2.5}に係る予測手法が原判決の主張するレベルで確立していなかったとしても、実際には、一定の予測手法は存在していた。すでに各国で一定の手法が存在する限りにおいては、P M_{2.5}の環境影響評価を実施しなければならない。

すなわち、原審で提出した準備書面（24）などで主張した通り、平成24年3月時点において、米国での環境影響評価手続では、P M_{2.5}の一次生成粒子に係る予測・評価が義務付けられており（甲B24）、P M₁₀代替評価又はAERMOD、CALPUFFなどの拡散モデルを用いた予測・評価手法が存在していた。現在、米国では、P M_{2.5}の二次生成粒子についても環境影響評価が実施されており、二次生成粒子を予測・評価する手法も存在する（甲B20の1、甲B20の2）。控訴人らが依頼した専門家も二次生成粒子を含むP M_{2.5}の拡散予測を行っている（甲B21の1、甲B21の2）。

しかも、P M_{2.5}の生成機構が判明しないのは、P M_{2.5}の二次生成粒子にとどまる。P M_{2.5}の二次生成粒子の生成機構が不明であることは、P M_{2.5}の一次生成粒子に係る環境影響評価を実施しない理由とならならない。P M_{2.5}は、一次生成粒子だけでも予測・評価できる手法が存在したのであるから、少なくともP M_{2.5}の一次生成粒子の環境影響評価を行うべきである。

以上から、一定の手法が存在する限りにおいては、P M_{2.5}の環境影響評価を実施しなければならない。

4 小括

P M_{2.5} の予測手法が確立していないことは、控訴人らの健康平穩生活権の侵害を否定する理由とはならない。

第7 3号機、4号機の稼働開始

原審係属中に3号機、4号機の建設は完成し、3号機は2022年2月、4号機は2023年2月から稼働を開始した。

稼働が開始されることによって、P M_{2.5} を含む大気汚染物質の排出量が現実には増加しているのは明白である。3号機4号機の稼働による周辺地域の大気環境の悪化は、今後集積されるデータ上で客観的に明らかになる。

現実の稼働を受けて、P M_{2.5} に暴露することにより被る生命・健康被害はより現実的なものになり、控訴人らの不合理な不安・恐怖感がますます増大する。

第8 まとめ

よって、控訴人らの平穩生活権は、新設発電所の活動によって侵害される。

以上