

日本エネルギー法研究所 2019年度第2回特別研究講座 講演録

- I 日 時 : 2020年1月23日 (木) 14:00~16:00
- II 場 所 : スタンダード会議室五反田ソニー通り店 6階
東京都品川区東五反田2-3-5 五反田中央ビル 6D会議室
- III 講 師 : 神戸大学大学院法学研究科 島村 健 教授
- IV 演 題 : 「石炭火力発電に対する批判・問題提起及び神戸製鋼訴訟等の争点について」
- V 内 容 :

◇開講挨拶

日本エネルギー法研究所理事長の野村でございます。2019年度第2回特別研究講座の開催にあたりまして、一言皆さま方にご挨拶を申し上げます。本日は皆さまご多用のところ、本講座へご出席いただきまして誠にありがとうございます。また、平素は当研究所の活動に対しまして格別のご高配を賜り、この場をお借りして篤く御礼を申し上げます。

本日は、神戸大学大学院で教授としてご活躍されています島村健先生を講師にお迎えして、「石炭火力発電に対する批判と日本における気候変動訴訟」というテーマでご講演をいただきます。島村先生は、東京大学大学院法学政治学研究科博士課程において単位を取得された後、日本学術振興会特別研究員、神戸大学大学院法学研究科助教授、准教授を経て、現在は同大学院の教授としてご活躍中でございます。また、ご専門は環境責任、気候変動政策でいらっしゃいます。

さて、2016年に発効しましたパリ協定を初めとして、世界では脱炭素化の動きが広がりつつあります。その一方で我が国では、原子力発電所の再稼動の見通しが立たない中での代替電源の確保等の目的から、火力発電所は依然として必要とされております。本日のご講演では、環境の観点から、石炭火力発電に対してどのような批判と問題提起がなされているのか、そして、実際の訴訟においてどのような点が争点になっているのかについて、島村先生から貴重なお話が伺えるものと存じます。

最後になりますが、本日の講演が皆様にとって有意義なものになることを祈念いたしまして、簡単でございますが、開会の挨拶に代えさせていただきます。それでは、どうぞよろしく願いいたします。

◇講演

ご紹介いただきました神戸大の島村と申します。今日はどうぞよろしく願いいたします。こういう場にお声掛けいただきまして、大変ありがたく思っております。皆様方からいろいろお聞かせていただき、今後の研究に活かしたいと思っております。どうぞよろしく願いいたし

ます。

私は行政法の研究室出身で、エネルギー法研究所の理事でもあられた小早川光郎教授の弟子ということになります。エネルギー法研究所には、2000年くらいの大学院の時に一度呼んでいただいております。オランダの環境協定というものが当時注目を集めておりまして、ボランティアアプローチというものについて、経団連が自主行動計画を進めている時に興味を持っておられたようで、オランダに滞在しているときに環境協定についての論文を経団連に書いたことがありまして、お話をさせていただいたことがありました。

この石炭火力に対する国際的な、或いは環境 NGO 等からの批判ということですが、余談でございますが、日本の司法試験では環境法が選択科目になっております。諸外国でも例がないようではありますが、2、3年前の過去問で出たことがあります。私はロースクールの教員もしておりますが、石炭火力の環境影響評価と絡めて出題があったということもあり、法学の世界でも関心を持たれているテーマだと思っております。

1. 温暖化とその影響

それでは、早速中身に入らせていただきます。お手元のレジュメにほぼ沿ってお話しをさせていただきますが、まず前置きでございます。この辺はご案内のとおりでございますので、掻い摘んでご説明させていただきます。

【スライド 3, 4】

温暖化の脈絡で石炭火力は批判にさらされておりますが、最近の観測でも CO₂濃度が上がっていると言われております。これは日本の気象庁のデータですが、大船渡市でも 33年、3分の1世紀で 17%の濃度が上がっております。100年間での温度上昇がすでに世界で 0.7℃、日本だと 1.2℃ぐらいということがございます。日本の気象庁のデータによると、ヒートアイランドの影響がないところでは、90年間で 1.4℃上昇しています。東京ではヒートアイランドの影響があるので、90年間で約 3℃上がっております。

これも報道等でご案内のとおりですが、IPCC が 2018 年に出した特別報告書では、このままいくと、2030 年にも約 1.5℃上昇するという予測がされており、2100 年には 3℃上昇とされております。パリ協定は産業革命後の温度上昇を 2℃に、できれば 1.5℃にしようというのですが、このままだとまずいという報告書が出ております。

ポツダム気候影響研究所という世界的に非常に権威がある研究機関がありますが、研究員のロックストローム博士は、2, 3℃まで上がってしまうと不可逆的な変化があるので、非常にまずいですよということを繰り返し述べられております。これは特別報告書からのコピーだったかと思いますが、レジュメには掲載しておりませんが、現状のままカーブを続けていくと、2030~2040 年の間には 1.5℃を超え、2100 年には 3℃を超えるという予測がされております。

【スライド 5】

同僚に最近までパリへ留学していた者がいたのですが、今年の夏は約 46°Cまで上がったようでした。基本的にパリはアパートだとエアコンがないところが多いので、死ぬ思いだったと聞きました。2003 年の熱波が、非常にインパクトがあつて、高齢者を中心に 4 万人ほどの早期死亡があつたということがあります。熱波の頻度が、非常に頻繁になっていくということが気象学の世界では恐れられているということです。

【スライド 6】

海面上昇は、三つのメカニズムで起こります。これも IPCC の特別報告書からですが、南極の氷床分とグリーンランドの氷床、山岳氷床の氷が解けます。そして、北極の海氷が溶けると熱反射率が下がるため、海水の温度の上昇が高くなります。或いは、海水は液体ですので、膨張することで海面が上昇するということが危惧されています。

【スライド 7, 8】

具体的には、1.1m ほど上がるのではないかとという特別報告書が、数ヶ月前に IPCC から出されています。これも、新聞等では一部報道があつたところかと思えます。気温上昇をパリ協定の目標の 2°C に抑えたとしても、30cm から 60cm 上がるということです。また、CO₂ が海に溶け込むため、海が酸化して、甲殻類、貝などが自分の住処が形成できなくなり、加えてプランクトンにも大きな影響があるとされており、このように、生態系の影響が懸念されており、これも一般的によく知られている話でございます。国連の試算によると、気候の変化に起因して難民になっている方が結構いるということです。食料供給についても、もちろん懸念がありまして、昨年報告書では穀物価格が 20~30 年で 2~3 割上がるという予測がされており、このように我々の市民生活にも大きな影響があるとされており、

【スライド 9, 10】

日本の例ですと、西日本豪雨が 2018 年にありまして、今年の夏も大きな台風被害がありました。気温も非常に高くなっていくため、8 月は東京では屋外運動をできなくなるのではないかとという内容が気象庁のレポートにありました。台風もだんだん強くなるとされており、2019 年 10 月の毎日のニュースですが、気象庁気象研究所の報告書によれば、伊勢湾台風クラス、或いはそれを上回るようなスーパー台風の頻度が非常に増すということです。報告書自体はまだウェブサイトには上がっていないので報道からの引用になります。昨年の台風 19 号は強かったですけれども、それ以上の台風が年に複数回来るようになるのではないかとというのが気象庁の予測でございます。

2. パリ協定の下での国際社会への取組み

【スライド 12】

パリ協定のもとで、国際社会は温暖化対策に取り組もうとしております。2°C 目標があり、

1.5℃まで抑えようという努力目標が2008年時点でございます。できるだけ早く減少に転じさせる必要があるので、今世紀後半には実績に0に、特に先進国はもっと早い2050年のタイミングで0にしようという議論が非常に盛んになってきております。

【スライド13】

対策の必要性でございますが、先ほど出てきたドイツのポツダム気候影響研究所のロックストローム博士が様々な場所で言うておりますが、2020年から減少に転じさせて毎年67%を減らすということが必要になってきます。

国連気候変動枠組み条約の前の事務局長だったフィゲレス氏は、昨年も様々な場所で発言をされておりましたが、「1.5℃目標を達成するには、早くしないといけない。遅くなればなるほど、急激な削減をすることになり、経済にも大きなダメージがあるので、早めに着手しないといけない。石炭については、もう出番はないのだ」と言っています。座礁資産という言葉が2、3年非常にNGOを中心に色々なところで言われるようになりましたが、そういうことを言うておられます。

現在のグテーレス事務総長ですが、温暖化対策に熱心な方です。前回のCOPでも、石炭火力に対する批判をかなりされておりました。「石炭中毒」という言葉が、もとは”addicted”と言いますが、日本語でも盛んに報道されています。多数の石炭火力を新たに計画している地域があり、これを止めないといけないという趣旨の発言を何度かされております。石炭火力というものが、温暖化対策の最大の障害であって、閉鎖を加速しなければならない。2020年以降は、今計画中のものを含め、石炭火力の新設を禁止すべきだということまで踏み込んで発言をされております。これらのことも、日本の新聞等でしばしば報道されていることかと思えます。

【スライド14】

世界の温室効果ガスの7割がエネルギー起源のCO₂です。景気が悪く少し減少しておりますが、2017年ごろからまた増えていますが、石炭火力からの直接排出で言うと、世界のCO₂排出の3割ほどと言われております。アジア地域で石炭火力からの排出が増えていると言われておりますが、これが東南アジアと中国というのはご案内のとおりです。パリ協定に基づく1.5℃目標、2℃目標というものが一方でありながら、現在パリ協定に基づいて各国が提出している目標ですと、2100年までに3℃の上昇を上回るという予測がされているところでありまして、パリ協定の2℃目標を守りたいのなら、2070年までに排出を0にしなければならない。1.5℃目標を守りたいのなら2050年までに排出を0にしなければならないというのが、先ほどの申し上げた特別報告書の試算です。

【スライド15】

次のスライドは、気候ネットワークの方が使っていたもの貰ったのです。2℃までの気温上昇にしたいのなら、2070年ごろで現在のネット排出量をゼロにもっていかなければなら

ない。また、1.5℃ならば 2050 年までと、カーブが急になり、1℃までの上昇ならば、今すぐ減らさなければいけないということです。このようなイメージで、かなり急激な温室効果ガスの、特に CO₂ の排出削減が求められております。

【スライド 16】

これもよく言われていることですが、国際社会の動向といたしましては RE100 (Renewable Energy 100%) というものが、数年前から大々的なキャンペーンとしてありまして、世界のサービス業も製造業も含めて、大きな影響力ある企業が加盟しております。日本も 26,7 社ほど加盟していたと思います。会社によって目標は違いますが、いずれエネルギー調達の 100% を再エネにするということを宣言しております。

【スライド 17】

もう一つは国ごとの政策ですが、脱石炭を掲げる国が少しずつ増えてきています。イギリスは 2025 年に石炭から撤退することを宣言しております。フランスは原発の比率が多いのでより容易なのだと思いますが、2021 年に石炭から撤退。カナダも、石炭の生産が大分ある国ですけれども、2030 年と言っているようでございます。ドイツはなかなかそのような動きには参加しにくい国内事情がありますが、それでも 2038 年には石炭を廃止するのだということを、政府の委員会が提言しているという段階かと思えます。中国、韓国では石炭への依存度は高いわけですけれども、少し石炭の依存に対する歯止めがかかろうとしているという状況のようです。中国の場合はまだ予断を許しません、そのような状況にあります。

あとは国、地域、企業問わず脱石炭に向けたグローバル連盟 (PPCA) が発足をし、少しずつ国や企業の加盟が増えています。宣言としては、既設石炭火力を段階的に廃止すると、新規の建設はもうしないという綱領を掲げたグローバル連盟というものが発足をし、加入者を増やしているという段階です。

3. 日本への批判

【スライド 19】

欧米系の報道にはしばしば出てくる Climate Action Tracker という環境 NGO ですが、日本の温暖化排出ガス削減目標及び政策が非常に不十分だということを言っています。

現状から減らさないといけないのですけれども、1.5℃未満にしようと思うと、緑のラインのところまで減らさなければなりません。2℃未満にしようと思うと、オレンジのラインまで減らさなくてはならないのですが、現状の BAU (Business as Usual) で言うと、そこまでは到底いきません。今このラインにいて、ここまで急に下げないといけないということですが、日本政策で言うと、このラインにいつてしまう。日本の政策や目標をすべての国が維持するとこれぐらいになってしまい、そのため赤色で悪い点数がつけられてしまっております。

次のスライドはお配りした資料には入れておりません。NGO ではランキングのようなものを

付けております。グリーンが該当なしで、1.5℃未満にできるような政策をとっている国はないということです。1.5℃から2℃の間に収まるような政策目標を立てている国として、スウェーデン、リトアニア、モロッコ、ノルウェー、UK、フィンランド、ラトビアと続いています。この2度を上回ってしまうというようなところだと、ニュージーランド、オーストリア、タイなどが入っていて、その国の政策を世界中が採用したら3度以上になるという点数をつけられているのが、アルゼンチン、トルコ、南アフリカ、アイルランド、日本、カナダ、マレーシアと続きます。最後はサウジアラビアですが、こういうものが、一 NGO であるものの、いろいろなメディアで取り上げられています。NGO が評点をつけており、2018年の成績はこのとおりであるということです。

【スライド 20】

スライド 20 にありますのが、G7 の石炭の動向です。上の灰色部分が、計画が中止になって容量としてカウントしない、できないことになったものです。オレンジの部分が今計画中のものです。これが 0 のラインなので、日本はオレンジのラインまで、単位はギガワットですけれども、20 と 17, 18 というところが計画中のもの、建設中が赤で黄色が現在計画中のものということです。黒は新たに稼動したものです。この図が表している 0 のラインから比べると、結構 G7 の国々は新規の建設、計画というのがほとんどなくて、アメリカやドイツでもありますが、いずれにしても日本がちょっと目立って多い、新規建設計画と建設中のものが多いということです。2018年9月の NGO の調査でこういうものが出ておりました。これは気候ネットワークのホームページで拾ってきて、コピー、ペーストしたものです。

【スライド 21】

これも新聞等でよく出てきますが、日本に対する風当たりが強いのは、国内で新規着工或いは計画中のものが多いというだけではありません。民間のものではなく、政府系の金融機関だけでも、かなり石炭火力に対する投融資をしまして、赤のグラフが中国系の政府系金融機関でございまして。その次の紫が日本の JBIC です。政策投資銀行があるわけですね。黄色がインド、次は韓国です。中国と日本が 2017 年の数字だと突出して公的金融機関が石炭への融資をしているということで、これも、国際的に批判されている一つのポイントでございまして。

【スライド 22】

昨年ゴア副大統領が日本に来た時に、5 つの提言などを講演でお話されたそうですが、その中でも、再エネを増やすとか送電網を強化するとかいうことに加えて、石炭への国際的な融資をやめるべきだ、新設ももちろんやめるべきだということをおっしゃられています。日本の石炭政策が温暖化の脈絡でいうと注目を集めてしまっているところがあります。

【スライド 23】

日本のビジネス界は、先ほどの RE100 に 26, 27, 今はもう少し増えていると思いますが、サインする企業が増えております。時期は 2040 年とか 2050 年とか少しバラバラなのですが、調

達するエネルギーを再エネ 100%にするということにコミットしています。

金融業界でも持続可能な責任投資ということで、国際的なソフトロー的なものが 2006 年、2012 年と少しずつ増えてきていて、2019 年には国連責任銀行原則というのが公表されます。日本からはメガバンクも含め、署名をしています。ただ、その署名をしているメガバンクも東南アジアの石炭火力への投資を続けておりますので、署名をしても、そのような石炭への投資をするのはけしからんという批判がされています。これもしばしば報道等に出てきているものです。

スライドに挙がっている 26~28 ほどの企業が、RE100 に署名した企業でして、例えばリコーでは、2050 年に再エネ 100%にすると、積水ハウスはもう 10 年前倒して 2040 年と言っておりますが、現在のエネルギー供給ではなかなか達成は難しいようで、このような企業の方も、再エネ比率を上げていくことを政策的に求めています。

4. 日本の排出動向

【スライド 24, 25】

日本の排出動向です。エネルギー転換部門を直接排出で見えています。一番多いのが 456 百万トン、直接排出の CO₂ 排出量が多くて、これを 2018 年で計算をしますと、エネルギー転換部門からの排出が CO₂ の約 40% です。以前は 30% 台だったと思うんですが、最近はやはり多くて、40% ぐらいを占めているということでもあります。今日の最後のセクションで神戸製鋼の地元の石炭火力発電所の訴訟について紹介をさせていただきますが、神戸製鋼の神戸発電所の CO₂ 排出量は新設されますと、1400 万トンですので、全国のエネルギー転換部門の CO₂ 排出の内 7% を占めることとなります。40% の内の 7% ということです。このように、4 割ぐらいを天然ガス、石炭、少し石油、精油所もありますけれども、そのようなところから出ています。ここを大分減らさないといけないという問題が気候変動政策からすると出てくることとなります。

【スライド 26】

政策動向です。福島原発の事故の後、エネルギー基本計画が改定をされまして、石炭と原発は重要なベースロード電源と位置付けられているのはご案内の通りでありまして、見直し後も、そのようになっています。石炭については 2030 年に 26% という電源構成でありまして、見直しの後も、26% が維持されています。この中で再エネの 22~24% は、達成できるだろうと言われていたようですが、天然ガス、石炭は実現可能性が高くて、原発がなかなか難しいというわけですが、その分石炭が増えてしまうのではないかという懸念がされているところです。原発事故の後の石炭と関係する政策としては、エネルギー長期需給見通しのほか、あとで横須賀の訴訟について少し言及いたしますが、リプレースの場合には、環境影響評価の手続きを簡略化する、迅速化するということが 2013 年あたりから認められることになりました。そういう意味では石炭火力にとっては追い風という状況にありました。これまで少なくともそういう状況にあります。

【スライド 27, 28】

これも、気候ネットワークに呼ばれて講演に行った際にもらったものです。パリ協定を実施、遵守するためには、気候ネットワークの方は、これぐらいの 2050 年のタイムスケジュールでなるべく早く石炭の部分をなくして、天然ガスでつないで、再エネ 100%を目指さなければいけないということを電源構成ベースで言っています。石油とかはどうしても残りますけれども、1 次エネルギー供給でも再エネを増やしていくということを、彼らは提言してきているという状況です。

5. 世界と日本の気候変動訴訟—世界

【スライド 29, 30】

少し前置きが長くなりましたが、ここからが本題でございまして、世界と日本の気候変動訴訟 (Climate case) と言われているものであります。昔から多少あったのですが、2015 年パリ協定ぐらいから劇的に増えています。アメリカはどうしても件数としては多いのですが、2005 年ぐらいから非常に増えていて、今係属しているだけでも、具体的な数字は後ででてきますが、4 桁の数字の訴訟が世界中で係属しているという状況でございます。

この情報源は Sabin Center といってコロンビア大学がデータベースを作っておりまして、そこにこのような集計等もされています。LSE (London School of Economics) でも最近そのようなデータベースを作っているようで、私は見たことはございませんが、Sabin Center のデータがよくいろいろな英語系のメディアで参照されます。

【スライド 30, 31】

climate case chart という Sabin Center のホームページからリンクが貼られているところは、日々アップデートされているのですが、最近見た数字ですと、アメリカ国内で 1353 件の気候変動に関する訴訟が係属をしているということです。内訳はスライドに書いてあります。個別のケースはどうしても見ていかないと何とも言えないのですが、彼らの整理でいうと、連邦法関係が最も多くて 740 件ぐらいあるようです。NEPA というのはアメリカの環境政策法というもので、特に環境影響評価の手続きが連邦レベルでは NEPA で規定をされています。そのうち 233 件が NEPA 絡みでして、環境影響評価と絡めた訴訟になっているのではないかと、個別の事案は見ないと何とも言えませんが、推測されるところでございます。

背景としましては、有名な NGO のシエラクラブが 2000 年以後の石炭火力の新增設に対して、訴訟で対抗しようという戦略をとっているようで、シエラクラブが起こした訴訟がそれなりの数を占めていると言われております。加えて、アメリカで 1,300 件もある背景は、2007 年の連邦最高裁判所の判決で、CO₂ はアメリカの大気汚染防止法 (Clean Air Act) の規制対象物質、air pollutants に含まれるという最高裁判決が出ました。そうすると EPA (アメリカ合衆国環境保護庁) に規制権限が発生しますので、オバマ政権下の EPA は、Clean Air Act で授權された行政立法で CO₂ 規制をやろうとしました。これは結局効力を生

じませんでした。環境団体側からすると、Clean Air Act で授權されている CO₂ 規制をやらぬということが違法だと言やすくなったわけです。それが、パリ協定前にアメリカで気候変動訴訟の件数が伸びている一つの要因ではないかと分析されています。これがアメリカ国内の状況でございます。

【スライド 32】

他の国でもやはりいろんなところで訴訟がありまして、私が数えたところ 20 以上の国と地域で気候変動訴訟が起きています。Sabin Center がカウントしていますので、どうしてもアメリカ国内についてはデータが詳しく、各国については追えていないところもあるので少なめになっていますが、彼らが数えるところアメリカ以外で 341 件の気候変動訴訟があります。環境影響評価絡みのものが 150 件ですので、2 分の 1 ぐらいを占めているということです。

ただ気候変動訴訟と言いますが、後でも申し上げますけれども、彼らは気候変動に関係する訴訟をカウントしているだけでして、NGO が政府とか電力会社を訴えているものには限りません。日本は許可制ではありませんが、石炭火力の新增設に許可制をとっている国もありまして、むしろ不許可になった電力会社側が訴えているものもあります。気候変動訴訟というのは、NGO が原告となってやっているものだけではありません。或いはヨーロッパの排出量取引市場 (EU - ETS) で、初期割り当てを非常に減らされた企業、火力発電所等がその割り当て量について異議を唱えて訴訟を提起するという例も多いと言われています。そういう意味では火力発電所を持っている企業、或いは製鉄所を持っている企業が原告となっているものも含めての数字だそうであります。

【スライド 33】

今少し申し上げましたが、気候変動訴訟にはいろいろな類型がございます。政府を被告とする訴訟が第 1 類型でございまして、2 パターンあります。一つは国の削減目標や政策の強化を求める訴訟です。先ほど申し上げたような電力会社や発電所が、規制が厳し過ぎるといって訴訟を提起するものは省いております。環境保護団体や市民側が提起する訴訟としては二つありまして、一つは今申し上げた国の削減目標・政策強化を求めるということで、この昨年末から盛んに報道されている、オランダの Urgenda 事件最高裁判決はその典型例でございます。

もう一つですが、国に適応策 (adaptation) を求めるタイプのものもあります。先ほどのホームページによると、パキスタンとコロンビアで請求認容の判決があるようです。うろ覚えですが、パキスタンの場合は、パキスタンの歴史的な CO₂ 排出量は多くないわけですが、それにもかかわらず温暖化の被害を海岸線等で受けやすいので、そのような適応を中心とした政策を立案せよという請求認容判決が出たと言われています。国内法体系が全く違いますので、どのような implication があるのか私もまだ把握できておりませんが、コロ

ンビアでも同じように、国が適応策を強化することを求める裁判所の判決が出たと言われております。

【スライド 34】

化石燃料関連の企業が被告になった事例としては、電力会社が被告となった事件或いは石炭火力発電所に関する訴訟が、しばしば報道等に出ています。

一つ目は、ペルーの農夫兼山岳ガイドの方が原告で、ドイツの RWE (Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk)、大規模な電力会社ですが、それが被告となった事例でございます。おそらくドイツの NGO がサポートしたからこういうことになったのだと思うのですが、ペルーの農夫兼山岳ガイドの方が、氷河湖の近くに住んでいて、水かさが上がって住めなくなり、そこから家を少し移築したか何かで、すごくコストがかかったようで、それは温暖化のせいであると。そこで、温暖化に寄与している世界の大企業のうち、RWE は 0.5% 分ほどの歴史的排出割合を持っているのだと。0.5% というのは、その NGO に計算してもらったのだと思います。このような、RWE の歴史的寄与分について、損害を払えという損害賠償請求訴訟だったようです。報道ベースで、まだ高裁に係属しているというようなことを見ましたが、確認はできておりません。

もう一つは石炭火力関係です。南アフリカの NGO が政府を被告にして訴えた、行政訴訟のようなものですが、これは高裁で請求認容判決が出たようでして、環境影響評価のプロセスで温暖化の影響というものを適切に評価していなかったと言っています。日本風に言うと、行政手続の瑕疵です。環境影響評価の中で、温暖化への影響、寄与というものが、そのアセス、日本的に言えば評価書に記載されてなかった、十分に評価がなされていなかったとして、アセスのやり直しを命じたようです。判決原文が手に入らずまだ読めておりませんが、そのような報道がされているわけです。これらが、化石燃料関連企業が被告になったような訴訟です。

【スライド 35】

世界的に気候変動訴訟 (climate case) はあちこちで起きておりまして、請求認容例というのは非常に少ないのですが、英米法だったり大陸法だったりするものの、かなり共通の論点が出てきているようです。

一つは、日本的に言えば法律上の争訟性で、温暖化は政治的政策的問題であって、司法判断になじむ問題ではないと必ず被告が主張します。もう一つは原告適格 (standing) です。当該原告に訴訟追行利益があるのか、訴訟追行資格があるのかというものです。万人に影響があるようなものなので、特定の団体とか特定の個人が訴訟で争うということが妥当かという問題であります。三つ目は権利侵害です。NGO 側は、安全な気候を享受する権利、基本的人権とか、日本的に言えば人格権或いは平穏生活権を主張するのですが、それが権利なのかということが争われます。四つ目は因果関係でございます。因果関係と言いましても、

温暖化が起こる、起こらないということについては、懐疑論はもちろんありますが、起こるだろうということを前提として、さらにその原告にどのような被害が起こるのかということ、なかなか立証もしようがないわけです。差止め訴訟を起こす場合には、権利侵害が発生する高度の蓋然性があるかどうかというふうに定式化されるのですが、その原告にその危険が発生する、権利侵害が発生する高度の蓋然性があるということ立証するのは原告からすれば非常に大変なわけです。五つ目は、先ほどのドイツの電力会社 RWE もそうですが、その排出割合は 0.47%に過ぎないわけで、そのようなところに差止請求してどういう意味があるのかということですね。寄与度の話であります。あとは共同不法行為みたいな構成で、日本の民法で言うと連帯差止めみたいなものが観念できるのかということも、それぞれの国で少しずつ単語は違いますが、争われているようであります。

【スライド 36】

昨年末に出た、Urgenda 事件最高裁判決というものがあります。これはオランダの最高裁判決なのですが、英語で判決要旨が公表されています。これはサービスで事務局が書いたものとか報道機関が書いたものではなく、裁判官が英語で書いたものでして、欧米系のメディアを見ると、それを読み上げたということです。日本語でも、1月5日の毎日新聞に、判決要旨そのものではないのですが、少しこの概要に近いことが紹介されていました。

背景は 2013 年にさかのぼりますが、環境 NGO の Urgenda Foundation という環境団体が、800 人以上の市民の方とともに、政府の気候変動政策が不十分で、強化すべきだという訴訟を提起しました。日本ではなかなか観念しにくい訴訟ですが、一審が 2015 年に出ています。その背景としては、当時のオランダ政府の温室効果ガスの削減目標は、2020 年目標で 17%という数字だったようです。当時は EU 全体で 1990 年から 2020 年にかけてマイナス 20%という目標を立てていましたので、そこからすると見劣りがないような政策だったのですが、原告側は、当時のドイツやデンマークのように、25~40%ぐらいにすべきだと主張しました。一審は、IPCC のレポート等を引用したりして、1990 年比で 2020 年 25%にすべきだという判決を書いて、当時皆を驚かせました。2018 年の高裁判決も一審判決を支持しております。2019 年 12 月 20 日に出た判決でも、原判決を維持するという結論が出ております。なぜかという、私も判決要旨を読んだだけですけれども、欧州人権条約で保障された基本的人権、生存権を保障する責務が政府にあると。基本権保護義務みたいなものですが、その観点から政府の削減目標は非常に不十分であり、少なくとも 25%にすべきだというふうに言った原判決は支持できると。短く言えばそういうことでございます。

被告側は当然、オランダの排出量というのは、世界的なシェアを見ても非常に少なく、日本よりはるかに少ないので、そんなところで 25%だとか 20%だとか言ってもしょうがないなどと言ったのですが、それは理由にならないとして判決は退けています。

これは環境保護派の人たちからすると非常に大きな収穫で、日本ではそれほど報道されて

おらず、毎日新聞が一番取り上げているようですけれども、いろいろな国のメディアで取り上げられています。

【スライド 37】

この判決の政策への影響ですが、最高裁判決が出る前から、この判決はオランダ政府に非常に大きな衝撃を与えて、意欲的な温室効果ガス排出削減目標を 2019 年の 6 月にうち立てました。2030 年に 90 年比で 49%削減、さらにその包括的な政策パッケージも打ち出しました。石炭火力は 2030 年までに閉鎖とか、炭素税の強化とか、洋上風力等を推進するとか様々なパッケージの提案をしています。これは最高裁判決前のことでございます。

高裁で勝ったということもあり、この種の政府に政策強化を求める訴訟というものが、ベルギー、ニュージーランド、アメリカ、アイルランド、スイス、ドイツ等あちこちで提起をされていました。

去年の 12 月 20 日に Urgenda 判決があったので、今年はどうかと思っ海外のニュースを見ていますと、今年の 1 月 15 日にドイツで新たな訴訟提起がありました。これは BUND と Umwelthilfe というドイツでは比較的有名な NGO や、FFF (Friay For Future) という、若者たちがグレタに影響を受けて金曜日のデモや学校ストライキなどの活動をしている方々の、ドイツ人が創立者らしいのですけれども、そういう方々が、新たに訴訟を提起しました。現在の気候変動政策を定めている気候変動対策法という、ドイツの法律が非常に不十分で、目標も不十分で、生存権、基本的人権が侵害されると主張して、同じような訴訟を行政裁判所に提起しました。ドイツの裁判管轄は司法裁判所と行政裁判所に分かれています。行政裁判所に提訴していたのがすぐに負けて、今度はカールスルーエにある連邦憲法裁判所に提起したという報道が出ています。基本権侵害がある場合には、普通の市民が憲法異議の訴えを提訴することができる仕組みになっていますが、基本的人権の最後の番人として、基本権侵害があるという場合には、この連邦憲法裁判所が管轄を受け付けます。日本のメディアでは取り上げているところはないかもしれません。

5. 世界と日本の気候変動訴訟—日本

【スライド 38】

以上が世界の状況でして、続いて本題の本題ですけれども、日本の Climate Case に参ります。三か所で起きておりますので、順番に請求内容、訴訟類型等を概観した後に、私は地元神戸でございますので、神戸の例を紹介したいと思います。

【スライド 39】

まず、仙台パワーステーションです。関西電力も出資されているところだと聞いておりますが、亜臨界石炭火力です。サブクリティカル、11.2 万 kW でございます。2017 年 9 月に、仙台市民、火力発電所近隣の仙台市とか周辺の自治体に住んでおられる住民の方々が提訴し

たもので、ホームページもできています。操業開始前だったので、操業の差止めていて、操業されてからは稼働差止訴訟として、民事の差止訴訟が続いております。まだ訴訟は継続しておりますが、今年度中に結審ということがホームページに書いてあったように記憶しています。この訴訟は、おそらく、日本で初めて石炭火力単体に対するその民事の差止訴訟、人格権に基づく差止訴訟ということだと思います。もし、前例があれば、またご教示いただければと思います。これは後で出てくる横須賀とか神戸と違って、民事差止訴訟一本で行っています。

また、11.2 万 kW というこの出力ですが、これは環境影響評価法の対象事業、第二種事業の規模が 11.25 万 kW だったと思いますが、それを下回ります。日本の環境影響評価法、お配りしております電気事業法の抜粋ですが、11.25 万 kW 未満ですと、環境影響評価法と電気事業法が適用される国のアセスの適用対象外になります。たいてい 11.2 万 kW ですと、都道府県政令市で環境影響評価条例を持っていて、大体条例のアセスがかかります。兵庫県、神戸市もかかりますが、当時の仙台市には、アセス条例で 11.25 万 kW 未満の石炭火力について、アセスを対象事業としていませんでした。そういうわけで、事業者サイドからすると造りやすい。アセスが、時間的なコスト、費用面も含めて、かからないということで、事業者側にはメリットだったのですが、原告側にとっては、それが不適切だということを訴訟の中で訴えているようです。仙台パワーステーションの訴訟はホームページができていて、私も全部見ているわけではないのですけれども、そこには、原告側、被告側の準備書面が全て PDF でアップロードされています。時々見ると、そういうことが主張されています。

訴訟の争点としては、PM2.5 の健康影響が主たる争点になっているようでございまして、気候変動訴訟として取り上げており、原告側にはそういう意図があったようです。しかし、仙台地裁の民事 2 部の中島裁判長という少し有名な裁判長がいるのですが、原告側のホームページを見ると、訴訟指揮をかなり主導的にやる方のように、気候変動については、基本的にはこの裁判所では争点としていませんという訴訟指揮を当初からされていて、PM2.5 の健康影響が主たる争点ですねと言って、争点整理をしているということのようです。

これも、すごいボリュームのホームページにいろいろな情報が出ているので、全部見切れていないのですが、原告側は、この裁判の特徴としては、PM2.5 の拡散予測、大気拡散モデルを使って拡散モデルを動かして、パルカフモデルというカリフォルニアの環境保護庁が少し前まで使っていた大気拡散モデルを動かして PM2.5 の発生及び拡散予測をして、そこに人口分布の疫学データを乗せると、そこに住んでいる何人ぐらいの方が、何ミリグラムの PM2.5 に暴露するかということが、一応、統計上出ますので、その大気拡散モデルと疫学データを、気象データもくっつけて、疫学の世界では早期死亡者数というふうに呼ぶのですけれども、寿命より早く死ぬ人の数を計算して裁判所に提出をしています。これは、その権利

侵害発生の高度の蓋然性があるかどうかという要件に関わるのですが、そこについて主張、反論がされているのが訴訟の主たる争点のようです。

これもホームページからの情報ですが、PM2.5の健康影響の権威とされています内山巖先京大名誉教授が、PM2.5の環境基準ができたときに、環境省の委員会の座長をされていた方でもう引退されていますが、その方が裁判所から専門委員に呼ばれまして、専門委員に就任して原告被告の主張立証について、中島裁判長が心証を得る際の専門的なアドバイスをするという役割を果たしておられるそうです。こういう例は、環境訴訟では、私が知る限りではほとんどないので、それも珍しいケースとなります。どうしても、非常に科学的な論争になるわけです。大気拡散モデルの妥当性、それからそのカルパフモデルが、日本の地形や疫学データと組み合わせるときに相性がいいかどうかという論点もあります。そういうことについてアドバイスをされているという、少し変わった特徴があるということです。

【スライド 40】

二つ目が神戸製鋼、私の地元ですが、神戸製鋼が長浜で建設中の石炭火力発電所は、USC、つまり超々臨界圧で、65万kWを2基つなげる130万kWの石炭火力です。既設の火力発電所が長浜にあります。神戸製鋼の高炉が最大3基あったのですが、阪神淡路大震災の後、1号高炉、2号高炉が大きなダメージを受けまして、震災復興の過程で何かしないといけないうことで、2002か2003年ぐらいに140万kWの石炭火力を造りました。それがまだ動いているのですが、その同じ敷地に130万kWの石炭火力を計画しています。3号高炉を廃止にする代わりに、神戸製鋼の製鉄部門を加古川に集約するという計画の一環として、その跡地に石炭火力を2基造成し、合計4基になります。初めの2基ができた時は反対の訴訟等が起きてはいませんでした。地元の方に聞くと既設の火力、2002年か2003年に操業を開始した火力に対しても反対運動はどうもあったようですけれども、訴訟までは行ってなかったということです。

今回、2013年か14年ぐらいの火力電源入札に応札をして落札をした神戸製鋼が2014年頃からの計画をしているものということになります。

これに対して法的アクションがとられます。2017年の12月に公害調停を申請いたしましたが、仙台パワーステーションへの民事差止訴訟の提起が、2017年の9月の終わり頃でしたから、その2、3ヶ月後ということです。公害調停は、皆様の中には馴染みがない方もおられるかもしれませんが、郊外紛争処理法という法律に基づいて、あっせん、調停、仲裁、裁定という手続きが定められております。調停というのは、基本的に話し合いベースのものです。両当事者が、調停委員会の指導のもとで問題解決のための話し合いを行いまして、まとまれば、調停委員会が調停案を提示しまして、両当事者が受諾をすれば和解契約が成立するというタイプのものです。豊島の産業廃棄物の撤去問題で公害調停が成立した例が非常によく知られています。これを住民の方々が申請しました。管轄は、基本的には都道府県の公

害審査会というところに調停委員会が発足するのですが、県を跨ぐ事件や重大事件の場合には、公害等調整委員会に置かれる調停委員会で、国が管轄するということになっています。本件は兵庫県の公害審査会で係属をしていました。これが後に不調になるわけですが、その後 2018 年 9 月に神戸製鋼と関西電力を被告として、地元の住民の方々が民事訴訟を提起しました。2 ヶ月後の 2018 年の 11 月には、国を被告として行政訴訟も提起しました。

この事件の特徴は、最後のセクションで詳しく申し上げますけれども、公害調停、民事訴訟、行政訴訟と三つやったということです。民事については、先ほど仙台の例がありますけれども、この種の温暖化絡みの公害調停は日本で初めてであり、温暖化絡みの行政訴訟も日本で初めてであったであろうと思われます。

民事も行政事件もそうなのですが、特に行政事件では、環境影響評価のプロセスに瑕疵があるということを原告側は主張しております。この訴訟も、ウェブサイトでいろんな裁判資料が公開されています。公害調停は非公開で行うことになっておりますので一切情報は出てきておらず、初めにこういうことを申し立てたということぐらいが、おそらく、神戸新聞や気候ネットワークのホームページにあるぐらいです。民事訴訟については、原告側準備書面がホームページに掲載されています。被告側の書面は掲載されていません。行政訴訟については、原告側の書面も国側の書面も、原告の方々の NGO ホームページに上がっています。

主たる争点は、アセスの瑕疵もそうなのですが、PM2.5 の影響、それから温暖化による被害、それから立地場所はそこでいいのかという、立地の瑕疵などが主たる争点として、民事も行政訴訟も争われているということです。

【スライド 41, 42】

3 件目が横須賀火力でして、これは、気候ネットワークのホームページにあったもののコピーペーストで見にくいのですが、ご案内のように東京湾岸にはたくさんの石炭火力の新設計画がありましたが、2017 年に市原火力が中止になり、2018 年に蘇我の火力発電所が中止になり、袖ヶ浦も 2019 年、ちょうど 1 年前に中止になるという中で、最後に残った大きいのが、横須賀火力発電所新 1, 2 号機建設計画ということです。

よく授業等の準備で見るとは、石炭 JP や気候ネットワークのホームページ調べですので、どれくらい正しいかはよく分かりませんが、2012 年以降計画された石炭火力新設計画のうち、計画中止が少なくとも 13 件ぐらいあるようです。このうちの 3 つに東京湾岸の石炭火力が入っているのですが、横須賀で大きい計画が残っているということを彼らは問題視しているわけですね。

【スライド 43】

これについては昨年 5 月に訴訟を提起しています。130 万 kW の石炭火力発電所で、神戸と違い行政訴訟だけを提起しております。代理人の弁護士は、気候ネットワークの理事長の浅岡先生が共通しているのですが、行政訴訟だけを提起するという戦略だそうです。

この事案の特徴としては、リプレースなので簡略アセスが適用されるということで、簡略版の環境影響評価が行われていて、通常のアセスよりもかなり期間も費用も短縮できておまして、そこがおかしいのではないかとことを言っております。大気汚染、温暖化については神戸と同じような争点なのですが、環境影響評価の瑕疵の中で、とりわけその簡略アセス、リプレース事案に当たらないのではないかとことを原告側は主張しています。

これは訴訟が始まったばかりで詳細は分からないのですが、東京地裁の行政部、民事2部だと思っております、そこに係属をしております。

6. 神戸の気候変動訴訟

【スライド 44, 45】

このような3つの訴訟でございますが、神戸の石炭火力発電所は私の地元なので、特に取り上げたいと思います。私は、2004年から神戸に住んでおまして、その間、ドイツに留学したり、アメリカに留学したりしましたが、10年くらい住んでおります。

灘浜という場所で、灘区が一番海沿いのところの埋め立て地に神戸製鋼の製鉄所がございました。1号機、2号機、3号機の高炉が動いていましたが、その3号高炉が廃止されるタイミングで、その横に140万kWの火力発電所は既に動いているのですが、3号高炉の跡地に石炭火力130万kWを新たに建設しているということです。

配布資料にはございませんが、これが環境影響評価準備書からコピーしたものでございまして、神戸製鋼が環境影響評価準備書に載せたイメージ図です。ちょうど上の緑地が多分神戸大学だと思えます。上から見下ろせる敷地であります。これは石炭のヤードでありまして、ここに3号高炉があって、ここに1、2号高炉があったので石炭をここに入れてヤードからコンベアで運んでいるようです。ここに今2基作っています。ここに一応運河みたいなものがありますが、100m、200mぐらいで住宅地という立地で、これは高速道路です。

【スライド 46】

多くの方はご承知で釈迦に説法だと思えますが、環境影響評価というのは、大規模な事業をやる際に環境への影響が大きい事業をする場合、あらかじめその環境への影響を調査・予測・評価をして、最終成果物である評価書にまとめて、行政庁が許認可をするかどうかの判断に使うというのがざっくりとした流れでございます。

神戸製鋼の環境影響評価は2014年にスタートをして、まず位置・規模等に関する発電所の建設計画の早い段階でざっくりとした環境影響への評価をします。位置・構造の代替案の検討をせよとアセス法と電気事業法に書いてあります。

次に、市長や住民や知事の意見を聴いて、方法書というものを定めます。方法書というのは、環境影響評価の調査・予測・評価の方法や調査項目を示すものでございます。後で申し上げますがこの方法書の中に例えばPM10、NOx、SOxであるとか、煤塵の発生量予測、拡散予測をする

のだということが挙がっているわけですが、原告が主張する PM2.5 については、調査・予測・評価をしないということで、そこには書いていませんでした。そして、住民、市長、知事の意見を聴いてやり方を確定した上で実際に調査をします。

調査結果を準備書という書面にまとめて公表します。これは 1400 頁くらいある非常に分厚いものでございますが、そこに環境影響評価の結果が示されています。このような環境保全措置を実施するというコミットメントも書いてあります。これは 2017 年 7 月ぐらい、7 月の終わりだったと思います。そして、神戸市による公聴会で住民が意見を言ったり、市民意見が出てきたりして、神戸市と兵庫県ではそれぞれ条例に基づく審査会が、準備書が提出された後に開催されていまして、神戸市長意見、兵庫県知事意見が 2018 年 3 月にまとめられています。

このあたりの時期に、新聞で沢山報道された神戸製鋼の子会社の、本体もそうだと思いますが、製品データの改ざん問題があり、通常の手続より長い時間がかかってしまいました。これは、神戸市と兵庫県の審査会が審議を中断して、神戸市の当局や兵庫県の当局はアセスデータに改ざんがないかどうかを検証すると言って手続を止めたので、予想より長くかかってしまっています。その後、知事意見、市長意見が出てきて、環境大臣意見が出てきて、経産大臣勧告があって、最終成果物として評価書が出たのが 2018 年 5 月でございます。

評価書が出てきますと、経産大臣がそれを見て問題なければ確定通知というものを電気事業法に基づいて交付をいたします。確定通知が交付されますと、工事計画の届出を神戸製鋼が提出でき、これを経済産業大臣に提出をして着工することになります。着工が 2018 年の 10 月です。

以上が環境影響評価のフローでございまして、後に出てくる環境大臣意見はこの準備書に対する環境大臣意見のことです。後で兵庫県知事意見というのものにも言及いたしますが、それは 2018 年 3 月の知事意見です。ここでどういうことを言ったかを後でもう一度振り返ります。

大気汚染と気候変動が神戸市の審査会でも兵庫県の審査会でも大きく議論になりました。神戸市の審査会は詳細な議事録がウェブサイトに出ています。他にも景観に与える影響とか、或いは原発も火力もそうですが温排水も大量に出ますので、その影響によって、瀬戸内海の海洋生態系に影響を与える、貧酸素水塊ができたり滞留が鈍くなったりするという問題はないかというようなことが議論されています。

【スライド 47】

これは神戸製鋼の訴訟について、原告側が作っているホームページからコピーペーストしたものです。ここに神戸製鋼の敷地がありまして、プロットしているのは小中学校や公共施設です。小中学校がメインで書いてあります。ちょうど神戸大はこの 3km ぎりぎりのところがございます。それから、灘高がこの辺りにあって、この辺りが酒処でございます。灘五郷と言われますのが魚崎郷あたりで、菊正宗とかがあるのがこの辺りになります。石炭火力から 400m のところに住宅があり、震災復興住宅がここに並んでいます。阪神淡路大震災の後に神戸市が建てた震災復興住宅、マンションが並んでいるところが 400m のところになります。小・中学校、幼稚園、保

育園が結構たくさんありまして、六甲アイランドにもたくさん学校があります。

【スライド 48】

これは原告側の準備書面から拾ってきたものを整理したものです。原告の訴状と第 1 準備書面だったと思いますが、そのデータを整理したもので、皆さんもアクセスすればご覧になれるものですが、大気汚染についてどういうことを彼らは指摘しているかということです。

一つは、ここはバックグラウンドの濃度が悪いところで、仙台とかと違って、元々の汚染状態があまり良くないところになります。かつて公害健康被害補償法の第 1 種指定地域でしたので、認定患者の方も 3km 圏に結構住んでおられるということです。喘息患者の方です。

それから現在の汚染状態ですが、光化学オキシダントの環境基準を達成できているところは全国あまりありませんが、ここでも数値が悪く環境基準を達成できていません。PM2.5 も直近はクリアしていました。去年は大丈夫でして、中国からの流入量が減っているからだと思うのですが、2 年前までは PM2.5 の環境基準が守れていないところでした。それから二酸化窒素の環境基準です。これも環境法の授業で少し詳しく話すのですが、0.04 から 0.06ppm というゾーンで指定をされていて、0.06 を下回るところは現状より悪化させてはいけないというふうに環境基準を定める告示に書いてあります。この地域は数字を見ますと 0.05 とか 0.047 とかで、そのゾーン内にあるところがございます。そうすると、環境基準を当てはめると現状非悪化と言うのですが、新たな大規模な汚染源を作るとは、環境基準告示に反するんじゃないかということを目指しています。

あとは、兵庫県の環境局の方がよく言うのですが、大気汚染防止法の総量規制地域に入っているだけでなく、これもご案内のとおり Nox・PM 法が全国で、関東圏、名古屋（中部圏）、それから大阪湾岸から神戸まで 3 ヶ所指定されていますが、その規制対象地域にありまして、兵庫県も東京に続いて PM 規制条例を制定しました。そういう規制も全国に上乘せされているところですし、バックグラウンド濃度もまだよくないということです。かつての深刻な大気汚染公害からまだ完全に改善してはいないところなのだというのが原告の言い分で、最悪の立地と訴状には書いてあります。

最悪の立地だけではなく、最悪の燃料だということも訴状に書いてあるのですが、これは汚染物質の量がやはり大きいです。結局、今 140 万 kW 動いていて、横にある既設の発電所が 130 万 kW です。神戸市の固定排出元に占める汚染物質の割合というのは、当然ながらそこまで大きいのは無く、川崎重工とかもあります。そこでもボイラーも大きくないので、SOx でいうと既に神戸市の固定排出源の 6 割を出しています。NOx は 8 割、煤塵も 6 割出しています。これがそれぞれ単純計算で倍になりますので、非常に大きな排出源になります。神戸製鋼の予測を見ると最大 4.5 倍になると書いてあり、それも市民の方は非常に懸念をしています。

硫黄酸化物は天然ガスにすればゼロになります。NOx も半分以下になりますし、煤塵もほとんど出ないということで、最悪の立地に最悪の燃料だということが訴状には書いてあります。

【スライド 49】

神戸製鋼は最新の技術だと言っていて、技術について私は全くわからないのですが、J-POWER の磯子発電所は、2009 年から動いている古いものなのですが、それよりも公害防止協定の値がどうも緩いということで、12 年も経っているのになぜこんなに NOx も SOx も緩いのかということが批判されています。これは、NGO や住民が訴状で批判しているだけではなく神戸市の環境影響審査会等でも委員が指摘をしていることで、最新ではないのではないのかという懸念です。

【スライド 50, 51】

これは、NGO の方が一生懸命調べて大気汚染物質の排出量が今後どうなるのかということです。背景としては、神戸製鋼が環境影響評価を始めるときに住民説明をした際、高炉がなくなるので、環境良くなりますという説明をされていました。神戸市に対しては、環境負荷が小さい都市型発電所、送電ロスがないのももちろん良い面もあるのですが、そういうことを言っていました。

兵庫県の環境局の OB である住民の方が計算をすると、灰色が 2016 年の現状で、神戸製鋼が作った書面で 8 割稼働を想定すると緑のところまで増えるということで、かなり悪化するということです。これは当然と言えば当然でございまして、今まで 140 万 kW の出力が 270 万 kW になるということです。高炉がなくなるのはもちろん大きいのですが、高炉の稼働率もそこまで高くなかったようございまして、高炉が減る分はあまり劇的な改善には繋がらず、発電所の出力が倍になるので当然増えるということでもあります。

したがって、環境改善の途中にあるバックグラウンドが悪い地域で排出量が 2 倍近くになり、煤塵に至っては最大 4 倍になるということで、それが原告の方々の懸念になっています。特に喘息で公健法の認定患者になっている方もおられ、そういう方々も原告に加わっているということでもあります。

【スライド 52】

次は温暖化についてです。温暖化については、当たり前のことですが大量の CO₂ が出ると言われております。神戸製鋼は新設火力から 692 万 t と言っており、既設と合わせると 1400 万 t でかなり多いということです。排出原単位については、USC なので 800g を下回るのですけれども、それでも 0.76kg CO₂/kWh ということです。USC の中ではいい方ですが、LNG の 320~330g と比べるとやはり倍以上です。

【スライド 53】

先ほど出てきた環境大臣意見ですが、神戸製鋼の出した準備書に対する環境大臣意見が言うには、石炭火力を今作ってもまともに稼働させられないはずであり、設備利用率は 54%になるはずだということです。この根拠は後で申し上げます。そうすると、設備利用率が 62~63%を下回ると天然ガス火力の方が収益性が高いというエネ庁の資料がありましたけれども、54%だと当

然天然ガスよりもかなり収益性が悪くなるわけです。大臣意見では事業リスクが極めて高いということが指摘されています。2030年以降のCO₂排出削減策の道筋が描けない場合には、事業実施を再検討することを含めた検討が必要と締めくくっています。

兵庫県知事意見はやや玉虫色なのですが、井戸知事は、神戸市長に比べると温暖化対策に対する関心が高いようですが、「施設の供用によってCO₂を増加させないこと」と書いてあります。この解釈について皆が悩んでおり、それぞれの主体が都合のいいように解釈しているのですけれども、「施設の供用によってCO₂を増加させないこと」というのが書いてあるとおりのフレーズです。これはどういう意味なのだという事は分かりません。これは後でもう一度言及いたします。

【スライド 54】

2019年3月には、神戸製鋼の準備書に対する環境大臣意見も出ました。いわゆる電力レビューと言われるものが毎年3月に出るわけですが、そこではエネルギー長期需給見通しの想定するエネルギーミックスから考えると、現在計画中の石炭火力、既設火力を合計すると5200万tのCO₂排出量が超過するという事を指摘しています。エネルギー長期需給見通しや地球温暖化対策計画が想定する2030年削減目標の達成に向けた道筋が進捗していないということを、同時期に環境省は電力レビューの中で言っているということになります。

エネルギー長期需給見通しの26%石炭というのを想定すると、設備利用率は54%になるのではないかということ、仮置きで環境大臣が指摘をしております。

【スライド 55】

温暖化の点について、石炭火力がCO₂を出すのは当然と言えば当然なのですが、知事意見が神戸市の審査会でも県の審査会でも話題になりました。知事意見には施設稼働によってCO₂を増加させないことと書いています。それは不可能なのですが、どういうことなのかということです。

神戸市の議事録を見ますと、事務局がこの点について神戸製鋼に説明をさせようとしていました。事務局というより審査会の会長、神戸大学名誉教授であり生態学を専門とされる武田義明先生が大分強くおっしゃったようですけれども、増やすなという知事意見との関係ではどうなのだという事を神戸製鋼に問いました。

スライド 55 の図は、私が少しコメントなどの書き込みをしていますが、基本的に神戸製鋼が兵庫県環境影響審査会に提出したものでありまして、神戸市のホームページに出ております。どういうものかという、692万tのうち658万tは関西電力が買うことになっておりますので、送電分の658万tは神戸製鋼にとっての増加分ではなく、所内で使用する34万t分が神戸製鋼の持ち分なのだけでも、そこは高炉の上工程を集約することで50万t以上減るのでクリアしているということです。議事録を見ると、あとは関西電力が考えることだと担当者が言っているようです。

県の審査会については詳細な議事録がありませんのでわからないのですが、神戸市の審査会で

はそれでは通らず、関西電力では658万tのCO₂をどうするのかを調べて持ってこいと神戸市の審査会から依頼されました。そこで神戸製鋼が持ってきたのがこの図であり、658万tも純増にならないという説明をしました。その理由として、490万tは既設火力の稼働抑制、古い石油やLNGの稼働抑制ということです。80万tは相生火力の燃料転換で、石油からLNGの燃料転換に加え木質バイオマスを入れるので80万t減るということです。残りの288万tですが、これは再生可能エネルギーが2010年から2015年にかけて増えており、増加によるCO₂排出削減分をカウントすると288万tということで、グラフの右と左を比べると658万tは完全に相殺できてお釣りが来るという説明をしたわけです。

この説明を受けて審査会はある意味で炎上しました。これはFITで増えているのがほとんどでございまして、神戸製鋼の削減分でも関西電力の削減分でもないのでここを積むのはおかしいという批判がかなりされています。気候ネットワークなどのNGOもそのように批判しているのですが、基本的には石炭への燃料転換なので増えるのはしょうがないわけで、増える分については再エネを増やしたのだからいいのではないかという書面です。

石炭への燃料転換で増える部分を再エネの普及で相殺するというのがこの図なのですけれども、それで知事の意見に答えたことになるのかということが今回の訴訟でも批判をされています。

【スライド56】

公害調停の申請については、非公表の手続きなのであまり情報がありません。新設火力を作らないでほしい、既設火力も環境対策を進めてほしい、アセスメント手続きでおかしなところがあったからやり直してほしい、あと送電線の話なども出てきています。これについては、神戸製鋼がどんどん建設計画を進めていくので、不調になり打ち切りになりました。打ち切りになった前後に民事訴訟と行政訴訟が提起されています。

【スライド57】

差止訴訟については継続中です。神戸製鋼に対しては新設発電所を作らないでくれ、関西電力に対しては新設発電所に発電指示をしないでくれというのが請求の趣旨になっています。権利侵害としては大気汚染物質、それから温室効果ガスによる被害を原告が訴えているということで、1月28日が第6回期日であるとホームページに記載されております。

【スライド58】

行政訴訟につきましては、前例がない訴訟なので訴訟要件からしてクリアできるかわかりませんが、評価書確定通知の取消訴訟というものです。評価書確定通知というのは、お手元の資料のスライド46の、最後のところに評価書の確定通知というのがありました。2018年5月の評価書確定通知が経産大臣によるある種の許可のようなものだということで、これを取り消してくれというのが請求の趣旨でございます。行政訴訟としては、これが請求の趣旨第一でありまして、横須賀の訴訟も同じ構成でやっております。

請求の趣旨第二は、横須賀ではなく神戸だけなのですが、CO₂排出規制がないことの違法確認

です。これはより訴訟要件をクリアできるか難しそうなのですが、パリ協定と整合する火力発電所からのCO₂排出規制を定めていないことが違法だということです。オバマ大統領の石炭火力規制のようなものを想定して言っているのだと思いますが、それがないことが違法だということをおっしゃっています。

【スライド 59】

民事の争点でございますが、電気を買うだけの関西電力も被告になっているというのが特徴です。関西電力側がどういう主張をされているかについては、ホームページに書面が載っていないのでわかりません。原告側の言い分としては、直接排出するのはもちろん神戸製鋼の発電所なのだけれども、その全量が供給され、関西電力の老朽火力の代替とされており、温室効果ガスについての対策は関西電力と一体として行われているので、これは差止請求ですが、共同不法行為みたいなものだということが書いてあります。より詳しい理論構成は準備書面をご覧くださいと思います。

被保全権利は、大気汚染被害を受けない人格権とともに、温暖化については平穏生活権侵害だということを準備書面で述べております。温暖化に係る被害を受けずに生活をする権利ということかと思っております。

【スライド 60】

世界の climate case と同じで、権利侵害が発生する高度の蓋然性や因果関係が争点になります。原告側の訴状を見ますと、温暖化のところで強調されているのは、排出元としてかなり大きいということです。新設火力だけで世界のエネルギー起源 CO₂ の 5000 分の 1 だそうできて、また既設と合わせると 2300 分の 1 だということで、それだけ温暖化に対して寄与をしているということです。

【スライド 61-64】

行政訴訟の方ですが、原告側の代理人の杉田俊介弁護士作成と書いてある資料によると、確定通知の取消訴訟としての本案前の争点としては、確定通知が行政処分と言えるのかということが争点になっております。ゴーサインを出した確定通知がおかしいのではないかとということです。その理由として、石炭以外の燃料種代替案の比較検討をしていない、立地の代替案の検討をしていないなどのことから、環境影響評価のプロセスがおかしいのだということをおっしゃっています。

CO₂ 排出規制がないということについては、電気事業法に基づく省令で火力設備技術基準というのがございますが、その中に大気汚染防止法との整合性をチェックする、水質汚濁防止法との整合性をチェックするという項目はあるのですが、温室効果ガスの観点で省令に何も書き込まれていないということで、オバマ基準のようなイメージだと思いますけれども、ここには CO₂ の排出規制ができないということです。パリ協定も守れないし、エネルギーミックスも守れないというようなことを主張しております。

残りの 3 枚のスライドは、今申し上げたことを少し文字に起こしておりますのでご参照いただ

ければと思います。

以上で報告を終わります。ご清聴ありがとうございました。

◇質疑応答

○【司 会】

島村先生、大変興味深いお話をお聞かせいただき、ありがとうございました。それでは、時間の関係もございますので、このまま質疑へ移りたいと思います。せっかくの機会でございますので、是非活発なご議論をお願いしたいと思います。ご質問のある方は挙手していただければと思います。

○【質問者 A】

大変興味深いお話をありがとうございました。気候変動訴訟とは直接関係ないのかもしれないのですが、スライドの 36 頁、印刷版ですと 32 頁になるのですが、「企業が原告となり、許可されなかった石炭火力、排出量割当てをめぐって提訴された訴訟も多いようである」という文言に関して質問があります。

例えば、神戸製鋼さんが建設を進めている発電所がこの後どうなるかはわからない状況であると思いますが、仮に今回は問題がないとして稼動した後に、法律の変更などで、止めなければならない等の事態になった場合、神戸製鋼さんの本来得られたはずの利益が逸失するのではないかと考えております。その際に、例えば株主からすると株価が下がる、もしくは従業員の方からするとそれが原因でリストラにあうといった時に、行政側がその時に許可を出したから問題になったのだという訴訟が起こるリスクはあり得るのかといったことお聞きしたいと思います。そして、難しいとは思いますが、こういった形で対策をとればいいのかということも、もしありましたら、ご教示いただければ幸いです。

○【島 村】

対策というと企業側の対策ということですね。ご質問ありがとうございます。石炭火力に限らず非常に重要な問題だと思います。石炭火力ではそのような例はおそらくないと思いますが、同様の問題は、原子力発電でありまして、ドイツでは、脱原発がシュレーダー政権の時に始まって、メルケルで少し後退しましたが、依然脱原発を目指しておりまして、想定する稼働年限より早く脱原発をしなければならなくなりました。固定費は既に回収できているとは思いますが、逸失利益はかなりあると思います。そこで、損失補償請求をすると言っている電力会社もあります。

政策変更が違法とは言えない場合は国家賠償が使えないので、損失補償請求をするということになるのですが、日本の法制度のもとで、規制強化に伴う操業中止が損失だといって損失補償をとることはなかなか難しい。これは大気汚染防止法でも水質汚濁防止法でも何でもそうなのですが、規制が強化されることによって事実上操業ができなくなることは結構あり

ます。

少し前の例でいうと、PM 規制を東京都の石原都知事が実施して兵庫や大阪がそれに追随したので、古いトラックが走れなくなりました。トラック業者が倒産したり店じまいしたりするところが結構ございました。まさに規制強化によって犠牲になっている例になるのですが、泣き寝入りになります。行政側ができることは、そういう場合に補助金を出すことなのですけれども、企業側が損失補償請求のようなことをして勝てる見込みは、恐らくほとんどないと思います。

一番懸念されることなのですが、30年ほど環境省がカーボンプライシングのことを言っていますけれども、もしカーボンプライシングがかかると、石炭発電は事実上操業できなくなるかもしれません。そうすると、今おっしゃったようなご懸念が直ちに現実化し、かつ、それについてカーボンプライシングによる損失を憲法 29 条 3 項に基づいて損失補償請求しても、おそらく勝てないので、企業側としては、炭素リスクがあるところにはあまり手を出さないということぐらいしか対策はないかと思います。

○【質問者 A】

わかりました。ありがとうございます。

○【司 会】

その他の方、いかがでしょうか。

○【質問者 B】

本日は貴重なご講演をありがとうございました。質問は 2 点ありまして、1 点目がスライド 30 頁目の、世界の気候変動訴訟の件数の推移が書かれているグラフについて、パリ協定締結の 2016 年以前の 2007 年頃に件数が急激に増えているように見受けられます。この時に何か契機となるような出来事があったのか教えていただければと思います。

○【島 村】

ありがとうございます。2015 年以降に非常に増えているのに加えて、2005～2007 年で非常に増えています。アメリカでの訴訟の件数がこのうちの 6 割ぐらいを占めているようなのですが、連邦最高裁が、CO₂ というものは air pollutant すなわち大気汚染物質だといひ、EPA、すなわち連邦環境保護庁は規制権限があるという宣言的な判決を下しました。そうすると、環境保護団体側からすれば、権限あるのに規制しないのはけしからんという話になります。おそらくそれが原因の一つです。あとは逆側のアクションとして、訴訟の中身を確認できていないのですが、オバマ大統領の規制は、事実上 CCS がついていないと石炭火力を作れなくなるような厳しい減炭規制でしたので、電力会社側がその規制の無効確認訴訟をいくつか起こしてしまひて、それも恐らく入っていると思います。その両側かなと推測をいたします。

○【質問者 B】

ありがとうございます。もう一点よろしいでしょうか。別の話になりまして、今回神戸製鋼や JERA の石炭火力発電所で確定通知を取り消す訴訟が提起されているというところで、仮に今確定通知が取り消しになった場合のその後の手続きとしては、事業者側は、改めて環境影響評価をやり直して、経済産業大臣に届出をするようなフローになるのか、或いは、確定通知がないので、工事計画も前提を欠くことになると思うのですけれども、その後に確定通知がないということで、経済産業大臣などが評価書に対する変更命令を出せるのか。そういったところを教えてくださいと思います。

○【島 村】

ありがとうございます。非常に重要な点でございます。電気事業法の抄録を印刷してお手元に配っていただいておりますが、確定通知処分というのは、3 頁目の 46 条の 17 第 2 項でございます。普段企業法務で働いている方もご覧にならない条文かもしれませんが、46 条の 17 第 1 項は、評価書に問題がある場合には経産大臣が評価書の変更命令をすることができるという規定となっております。変更命令が出た事案はないようですが、問題がない場合、本件はそれにあたるのですが、第 2 項で確定通知を出します。確定通知があることが工事計画届けの前提条件ですので、原告側の訴状では、この確定通知が取り消されれば工事計画届からやり直すのだと主張しています。この点については、工事計画届が出て、受理されて、操業している場合には、後出しで評価書の変更命令が出て、届出をやり直す必要ないと国は言うかもしれません。準備書面を見る限り、国側はそのような主張はしていないようですが、これから主張するのかもしれませんが。

もう一点、46 条の 20 という条文に下線を引かせていただいております。発電事業者の神戸製鋼は、その操業が始まった後に、評価書に記載されているところにより環境保全をしなければならないと書いてあります。評価書確定通知が取り消されることに関しては、この 46 条の 20 の下線部の少し前に「第 46 条の 17 第 2 項の規定による通知に係る評価書に」と書いておまして、発電所を操業し続けることができるとしても、確定通知が一旦取り消されるので、やはり評価書は作り直さなければいけないという解釈になるかもしれません。原告はそう主張しております。まだ訴訟要件の審理も完結していないようですので、今後、国側は評価書確定通知が取り消されたところで何も起こらないという主張をするかもしれません。そうすると、訴えの利益が喪失することになり、その場合には訴えが却下されてしまうので、原告はそれに対して反論することになると思います。国側の訟務検事は、そういった利益喪失を主張するかもしれません。

○【質問者 B】

どうもありがとうございました。

○【司 会】

その他の方はよろしいでしょうか。それでは、時間の関係もございますので、本日の特別研究講座を終了させていただきます。島村先生、本当にありがとうございました。

以 上