

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～

NPO 法人 気候ネットワーク

はじめに

環境法律家連盟および気候ネットワークは、日本の温室効果ガス排出量の約 3 割を火力発電所からの排出で占めていることに着目し、主要な電力会社 11 社を相手取り公害等調整委員会に対して「CO₂ の排出は公害である」として公害調停を申請することとなった。2011 年 5 月、気候変動問題の現状や日本の温室効果ガスの排出実態をアピールしながら国内外に申請人を呼びかけ、同年 9 月シロクマ 1 頭及び申請人 108 人と 3 団体で公害調停を申請した。しかし同 11 月、公害等調整委員会は申請を却下した。翌 2012 年 3 月にツバル住民を申請人として公害調停を申請したものの、その申請も却下されている。そこで 2012 年 5 月、シロクマを加えた日本人 26 人と 2 団体は、通称「シロクマ弁護団」を代理人として却下の取り消しを求めて国に対して訴えを東京地方裁判所に提起した（第 1 事件）。さらに同年 8 月には日本人 1 人とツバル人 18 人が提訴した（第 2 事件）。地裁は請求を却下し、さらに原告が控訴したものの、東京高騰裁判所は一審の判断理由をそのまま是認し、幕を閉じた。これが通称「シロクマ公害調停」および「シロクマ裁判」の概要である。

シロクマ裁判は、公害調停申請から取消訴訟に至るまでシロクマが原告に加わり CO₂ の排出が公害に当たるかどうか争われた裁判である。本稿は調停申請から訴訟終了までの経緯や論点を整理し、判決の問題点や今後取るべき対応についてまとめたものである。

1. シロクマ公害調停に至るまでの背景

(1) 公害調停申請の背景と目的

地球温暖化も深刻化し、氷河や北極海の氷の氷解、海面上昇、世界各地での洪水や台風ハリケーンなど、異常気象による被害は現実のものとなっている。日本は、気候変動の元凶である温室効果ガスの排出が世界第 5 位と非常に大きく、その排出構造を見ると、省エネ法の対象事業者の約 150～200 事業所で総排出量の半分を占めていることが気候ネットワークの分析で毎年明らかにされていた。にもかかわらず、温室効果ガス削減のための基本法案も廃案となり、キャップ&トレード形排出量取引制度も価格効果による炭素税も導入されていない現状であった。とりわけ燃料価格の安価な石炭火力発電はその発電量が 20 年間で 2.5 倍以上にも増加している状況が野放しにされていた。

そして 2011 年 3 月 11 日、東日本大震災とそれともなう原子力発電所が未だかつてない大規模な事故を起こし、原子力発電を中心とするエネルギー政策の見直しが迫られてい

た。シロクマ調停は、大口排出者に対する法的責任を明らかにし、具体的対策を採らせることにより、温室効果ガスの排出削減を直接の目的とするものであったが、温室効果ガス削減を原発ではなく、再生可能エネルギーや省エネによって「脱原発と CO2 削減」の両立を訴える契機であるととらえた。

(2) クライメット J と世論喚起

日本環境法律家連盟 (JELF) と気候ネットワークは、電力会社に対して、原発に頼らずに発電所の CO2 削減を求める公害調停を行うため、2011 年 5 月にプロジェクト「クライメット J」をスタートさせた。クライメット J とは、電力会社に対し、原発なき CO2 排出削減を求める公害調停「シロクマ調停」を申請し、この司法手続きを柱としたムーブメントによって、気候的正義(Climate Justice)を実現するとともに、新しい時代にふさわしい新しい社会を考えようというプロジェクトである。

気候変動による被害は地球上の人類その他の生物に平等に生じるものではない。ある人々は CO2 を大量に排出する快適な暮らしを営んでいる。他方で、ほとんど CO2 を排出していないのに、高潮や干ばつ、異常気象による被害を受けている人々や動物たちがいる。このように、CO2 排出による利益と被害は、多くの場合、世界の貧富の差によって帰属することができる。富める人々が利益を享受し、その被害を貧しい人々がしいられる。この状態を不正義と考え、被害者は CO2 を無責任に放出して利益を得ている加害者に対して、温暖化対策を求める権利を有するといえる。先進国は途上国に対して、現在の人々は未来の人々に対して、気候変動の責任を取るべきというのが正義にかなうといえよう。

本プロジェクトは、公害調停で大口排出事業者の CO2 排出の責任を追求するのみならず、他のすべての主体に対する責任の認識と対策の実行を迫る事をも目的とした。そして、地球温暖化問題、そして温室効果ガスの排出に対する危機感を広く共有するための国民的議論を促し、弁護士等による法的論点の探究のみならず、多くの国民、特に若い世代の参加を求めることとした。

そして、本訴訟の弁護団である島昭宏弁護士のコーディネートによるセミナーの開催やロックイベントなどの開催を通じて、問題を訴えた。

2. 公害等調整委員会への申請と結果

(1) 公害調停申請

公害調停とは、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きである。原則として重大事件や広域事件は公害等調整委員会が扱うことになっている。そこで、気候変動の影響を

最も早く受ける野生生物の象徴としてシロクマを申請人とし、さらに主にクライメット J のプロジェクトを通じて募集した日本国外合計 162 名（うち韓国人 32 名、ツバル 20 名）及び 3 団体は、2011 年 9 月 16 日（第一次）及び 2012 年 3 月 14 日（第二次）に、公害等調整委員会（公調委）に対して、東京電力を始めとする電力会社 10 社及び電源開発（J-POWER）という国内温室効果ガス総排出量の約 26%（2008 年）を占める 11 社を相手取って、公害紛争処理法 24 条 1 項¹及び 26 条 1 項²に基づき公害調停の申請をした。

申請の主張の要旨は、「大気中の温室効果ガス濃度がそのまま放置されて上昇し、地球の平均気温が 2 度以上上昇した場合には異常気象に伴う洪水、疫病、熱中症などの生命身体被害をもたらす他、食糧危機、それに伴う地域紛争などが生じる他、自然生態系に打撃を与えて多くの種の絶滅を招く。申請人らを含めて地球に住む人々の生命、身体、自然生態系に深刻な打撃を与える」と、すなわち、CO₂ の排出は「公害」に当たるというものである。

（2）公調委は申請を却下

公害等調整委員会は、本申請が 26 条 1 項にいう「公害に係る…紛争」が生じた場合には当たらないとして申請を却下した。公害紛争処理法 26 条 1 項にいう「公害」とは環境基本法 2 条 3 項に規定する公害のことであり（公害紛争処理法 2 条）、本件の申請は環境基本法 2 条 3 項の公害には当たらないというものである。

そのように判断された主な理由は以下の①～③である。

- I. 地球温暖化問題は一義的には環境基本法 2 条 3 項の「公害」としてではなく、環境基本法 2 条 2 項の「地球環境保全」として取り組まれるべき課題である。
- II. 地球温暖化問題は人類全体の多様な活動から生じる環境負荷の集積によって生じる問題であり、国内の排出主体の一部である被申請人ら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。
- III. 「公害にかかる被害」を漠然として具体性を欠く被害まで含むと解することは、公害に

¹ 24 条 1 項 中央委員会は、次の各号に掲げる紛争に関するあつせん、調停及び仲裁について管轄する。
1 号 現に人の健康又は生活環境（環境基本法第二条第三項に規定する生活環境をいう。）に公害に係る著しい被害が生じ、かつ、当該被害が相当多数の者に及び、又は及ぶおそれのある場合における当該公害に係る紛争であつて政令で定めるもの 2 号 前号に掲げるもののほか、二以上の都道府県にわたる広域的な見地から解決する必要がある公害に係る紛争であつて政令で定めるもの 3 号 前二号に掲げるもののほか、事業活動その他の人の活動の行われた場所及び当該活動に伴う公害に係る被害の生じた場所が異なる都道府県の区域内にある場合又はこれらの場所の一方若しくは双方が二以上の都道府県の区域内にある場合における当該公害に係る紛争

² 26 条 1 項 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においては、当事者の一方または双方は、公害等調整委員会規則で定めるところにより中央委員会に対し、政令で定めるところにより審査会等に対し、書面をもって、あつせん、調停または仲裁の申請をすることができる。この場合において、審査会に対する申請は、都道府県知事を経由してしなければならない。

かかる個別の紛争解決を目的とする公害紛争処理制度には適さず、調停の対象となるためには一定の事実とそれによって生ずる利益の侵害との間に相当明確な関係が求められる。

3. シロクマ訴訟

(1) 裁判の経緯

公害等調整委員会に申請が却下されたため、2012年5月11日、申請人の一部の者たち（シロクマ1頭、日本人26名、2団体）は公害調停の開始を求め、国を被告とした取消訴訟を提起した（第1事件）。同年8月24日にツバル住民18名と日本人1名が原告に加わった（第2事件）。結果は、第1審請求棄却（東京地判平成26年9月10日）、控訴審請求棄却（東京高判平成27年6月11日）、上告不受理（平成28年4月20日）となった。また、原告であるシロクマについては、民事訴訟法28条にいう当事者能力がないとして先に訴えを不適法却下（門前払い）されている。

(2) 原告の主張

① 原告に生じている被害と今後の被害の増大の可能性

ア. ホッキョクグマ

氷上を主な生息地とするホッキョクグマにとって、地球温暖化の影響は極めて深刻である。具体的には、氷上で狩りのできる期間の短縮や、主食のアザラシの捕獲不十分、ひいては母グマの栄養不足による仔グマの発育への深刻な影響がある。その結果、ホッキョクグマの総個体数は減少し、IUCN やアメリカでは、絶滅の危機が高まっているとの意見も出始めている。

イ. ツバル住民

太平洋島嶼国の一つであるツバルは、海面上昇による影響が最も目に見える形で表れている。海面上昇によるツバルの被害は、まず海岸線の侵食に見られる。島の最も高い地点でも海拔4.5メートルほどしかないため、台風による高波が島の上を通り越して道を流してしまう。フナフチ環礁の島の中には岩盤だけになっているところもある。

また、島の洪水は年を重ねる毎に悪化しており、1999年頃からは、島内部の浸水、すなわち、海水が内陸の地面から噴き出してきて、辺り一帯を水浸しにしてしまう形での洪水まで起こるようになっている。

土地の侵食を防ぐため、ヤシなどの根が強い植物を植えて砂や砂利を固定し地形

を保持する試みも行われているが、そのような植物も通常の波によって流されてしまい、それにより海岸線の侵食は進み、最終的には島が消える可能性が出てくる。波によって削られた部分をコンクリートにより補修する試みも行われているが、コンクリートは永久持続的な材料ではないため、抜本的な解決策とは言えない状況である。

そして、島の侵食から発生する水不足にツバル国民らは苦しめられている。ツバルにはもともと飲み水に適した水はほとんどなく、以前は使うことのできた井戸の淡水や地下水は海水の流入により塩化し使えなくなってしまった。現在は雨水によって飲料水を賄っているが、干ばつに備えるには今の5倍の貯水量が必要だと言われている。さらに、塩水により作物が育たず、主食であるタロイモの収穫高が激減した結果、自給自足で行ってきた伝統的な食生活が欧米化し、糖尿病や高血圧などツバルの住民の健康状態に影響を及ぼしていると言われている。

海面上昇だけでなく、海水温上昇による被害も見られる。ツバルはサンゴ礁でできた島から成り立っているが、そのサンゴ礁が海水温の上昇に伴い白化してきている。この現象は付近に生息する魚類にも影響を与えており、魚の数の減少や魚種の変化を起こしていると言われている。

ウ. 日本人

日本の平均気温は、1898年以降では100年あたりおよそ1.1℃の割合で上昇しており、特に1990年代以降、高温となる年が頻繁に現れている。熱帯夜や猛暑日の数も増加しており、平均気温の上昇や熱帯夜や猛暑日の増加により、熱ストレスによる死亡率の増加が予想される。

また、日本は、海に面する市町村に人口の46%、工業出荷額の47%、商業販売額の77%が集中するなど、沿岸域は社会・経済活動にとって重要な地域となっている。

地球の温暖化が進んだ場合、海水の膨張や陸上雪氷の融解・崩落等で海面が上昇するとともに、海水温の上昇等により台風が大きくなる可能性が高いと予想されている。こうした変化が起これば、温暖化による海面の上昇と台風の大型化による高潮偏差の増大で、沿岸域では高潮による浸水の危険性が高まると予想されている。

その他、地球温暖化の進行に伴い、豪雨の増加に伴う洪水被害の増加や渇水頻度の増加に伴う水供給の変化など、様々な被害の発生や増加が予想され、人々の生命や身体、財産に対する危険性が高まるといえる。

以上のように、地球温暖化はすでに深刻な被害をもたらしているものであり、今後はさら

に増大すると考えられる。

②CO₂の排出は「公害」である

その上で、地裁に対しては以下のような主張を行った。

I. 環境基本法 2 条 2 項「地球環境保全」と 2 条 3 項「公害」を峻別すべきではなく、地球温暖化問題は、「地球環境保全」と「公害」の両分野にまたがる問題である。

II. CO₂ の過剰排出によって引き起こされる地球温暖化による被害は、「公害」のうち、「大気の汚染」、「水質の汚濁」、「地盤の沈下」にかかる被害に該当し、それによって、「人の健康または生活環境にかかる被害が生」じていることは明らかであり、地球温暖化による被害が環境基本法 2 条 3 項の公害に当たることは明白である。

ア 「大気の汚染」

人為的な二酸化炭素の過剰排出によって大気の組成が変化し、地球温暖化が生じ、それによって種々の被害が発生している以上、それは「大気の汚染」による被害としての公害というほかない。

イ 「水質の汚濁」

二酸化炭素の過剰排出によって大気中の二酸化炭素濃度が増加すると、その一部は海洋に吸収され海洋の酸性化を招き、貝類やサンゴの成長の阻害等、海洋生物の生態系に被害をもたらす。これは人為提起に引き起こされた海洋の酸性化という「水質の汚濁」によって被害が生じたといえ、二酸化炭素の過剰排出による「公害」に当たる。

ウ 地球温暖化による海面上昇に伴う「地盤の沈下」

地表面の高さは海面の高さとの相関関係で捉えるほかなく、海面が上昇すれば相対的に地表面は沈むのであり、これは「地盤の沈下」に当たる。地盤の沈下によって発生し得る高潮や洪水といった浸水被害の観点から見ても、そのように考えるのが妥当である。

III. 公害問題の柔軟迅速かつ適正な解決を図ることを目的として公害調停制度が導入されたことからすれば、その申し立ての段階で問題の根本的な解決の可能性を求めるなど厳格な要件を課すのは誤りであり、問題の改善や解決の可能性があれば公害調停を開始するのが公害調停制度の趣旨に合致する運用である。

IV. 公害紛争処理制度は、多くの公害問題は明確な因果関係を証明することが非常に困難であることに鑑みて、因果関係の立証が困難であるような事案についても国民の生命・身体・財産等を守るため、公害問題を迅速に解決することを目的として設置され

た。そのことからすれば、公害調停の申請の段階において、一定の事実と利益の侵害との間に「相当明確な関係」を要求するのは不要である。

(3) 東京地裁の判決

裁判所の判断においては、上記の主張のうちⅠとⅡについてしかほとんど言及されておらず、ⅢやⅣについては全く言及されていない。しかも、下記の判旨①で記載の通り、上記Ⅰの主張に対しても明確に答えてはいない。

東京地裁が請求を棄却した理由の要旨は以下のようになる。

①「環境基本法は、地球全体の温暖化の進行に係る環境の保全に関する施策等については、「地球環境保全」に関する事項として位置付けているものと解される。」そして、地球温暖化のような問題は「主として国民の日常生活や事業者の通常の事業活動による環境への負荷によって生ずるものであるという特徴があり、……分野別の対策による対応では的確かつ効果的な解決を図ることができないものであって、わが国の社会のあり方全体を環境に配慮したものに変わっていくことが必要になり、各種の施策を例えば温暖化防止の目的にかかる係る施策体系の下に有機的な連携を図りつつ総合的かつ計画的に講じていくことが必要とされ」る。

②地球温暖化が環境基本法 2 条 3 項にいう「「公害」に当たるか否かについては、それがそのような事態への現行の法制度化での対応のあり方の選択に係る立法政策的な決定を基礎とする事項であることにも照らし、これらの法令において「公害」の内容として規定されているところの文言を踏まえて判断すべきである」。

③環境基本法 2 条 3 項にいう「「大気汚染」又は「水質汚濁」に係る行為は、周囲のそれとは異なる温度の水の排出その他いわゆる毒性等を含む物質又はそのような物質の生成の原因となる物質の排出等をして当該排出等に係る物質等の影響が及ぶ相当範囲にわたり大気又は水の状態等を人の健康の保護又は生活環境の保全の観点から見て従前よりも悪化させるものをいい、「地盤沈下」に係る行為は、地下水の採取等の地表面の高さを従前のそれよりも低下させる原因となるものをいうものと解するのが相当であって、…それ自体としては有害なものとは言えない二酸化炭素の地球全体の大气中での濃度の変化による地球全体の温暖化を機序とする原告らの主張するところが、これらに当たらないことは明らか…である」。

(4) 東京高裁の判決

一審で請求が棄却されたので、控訴した。控訴審は一審の判断理由をそのまま是認した。つまり上記のような、環境基本法 2 条 2 項「地球環境保全」と 2 条 3 項「公害」とを峻別する立場に立った。その上で、上記③下線部を以下のように読み換え、「毒性等」の要件をより厳しく解した。

環境基本法 2 条 3 項にいう『「大気汚染」に係る行為は、いわゆる毒性等を含む物質又はそのような物質の生成の原因となる物質の排出等をして、当該排出等に係る物質等の影響が相当範囲にわたり大気の状態等を人の健康の保護又は生活環境の保全の観点から見て従前よりも悪化させるものをいい、「水質汚濁」に係る行為は、周囲のそれとは異なる温度の水の排出その他のいわゆる毒性等を含む物質又はそのような物質の生成の原因となる物質の排出等をして、当該排出等に係る物質等の影響が相当範囲にわたり水の状態等を人の健康の保護又は生活環境の保全の観点から見て従前よりも悪化させるものをい』う。

つまり、「大気汚染」または「水質汚濁」における「毒性等を含む物質」とは、それ自体毒性等を有する物質をいうと解するのが相当であり、二酸化炭素それ自体は毒性等を有する物質とはいえない」とした。

4. 本判決の問題点および今後の課題

(1) 判決の問題点

①地球温暖化を「公害」として対策を講じるのを禁じるのか。

判旨が言うように地球温暖化問題は、防止の目的に係る施策体系の下に有機的な連携を図りつつ総合的かつ計画的に対策を講じていくことが必要とされる。しかし、有機的に連携を図りつつ総合的かつ計画的に施策を講じていかなければならないことは当然のことであって、地球温暖化という大きな問題を解決するために、さらに個別に「公害」に当たるとして対策を講じていくことを禁止する理由が見出し難い。このような点は上告受理申立理由書も指摘しているところである。

②物質に毒性がなければ「公害」ではないのか。

本判決の最大の問題点は、「公害」として認められるための要件として「毒性等」が要求されているということであろう。この点は上告受理申立理由書でも指摘しているが、環境基本法 2 条 3 項「大気汚染」21 条 1 項 1 号「大気汚染…の原因となる物質の排出」の文言から、なぜ排出物質自体に「毒性等」が必要不可欠の条件であるとの解釈が求められるのか全く不明である。さらに引用すると、「二酸化炭素を排出し、地球が温暖化し、気候変動が生じることにより、人や生活環境に被害が及ぶのであれば、人や生活

環境にとって気候変動を招く二酸化炭素の排出は、「大気」が正常な状態ではなく「汚染」されたものと評価すべきである。」

③大気の高温暖化は「大気の汚染」に当たらないのか。

控訴審では、環境基本法 2 条 3 項の「水質の汚濁」には「(水質以外の水の状態又は水底の底質が悪化することを含む。)」という文言が付されているため、周囲のそれとは異なる温度の水の排出も「水質の汚濁」に係る行為に含まれるとしているが、同項の「大気の汚染」には、「水質の汚濁」における上記の丸括弧のような文言は付されていないことから、高温な大気の生成は「大気の汚染」に係る行為には含まれないとしている。

しかし、なぜ高温の水の排出は「水質の汚濁」となるのに、高温の大気の生成は「大気の汚染」とならないのか、そこに合理的な理由を見出すことは難しい。この点はやはり上告受理申立理由書においても、環境法学者(北村喜宣教授(上智大学))の解釈を引用することによって指摘されている。北村教授によれば、『「公害と言える大気の汚染」とは、①人為起源による、②相当範囲にわたる、③大気環境保全上の支障を通じた、④健康・生活環境被害」である。このうち、「③大気環境保全上の支障を通じた」について、「環境質に対する汚染負荷が一定以上になった場合に、環境の支障が発生する。環境負荷の原因は多様である。」とし、環境負荷の原因を限定して考えていない。そして、温排水による影響が水質汚濁とされていることと同様に、大気温度の上昇があれば、大気環境保全上の支障と観念できるとして、地球温暖化が「公害」に該当すると結論付けている。

(2) 今後の課題

今回のように消極的で保守的な判決が出たのは、環境基本法 2 条 2 項があるということに加えて、やはり地球温暖化という問題が今までに類を見ない特殊な問題であるということに起因しているように思われる。すなわち、地球温暖化は産業革命以降の人類の二酸化炭素の排出が原因であり、その排出の責任者を特定することが難しい。確かに石炭火力発電所は大量の二酸化炭素を排出しているが、それだけが原因で地球温暖化が起こったということとはできない。

しかし、仮に日本が地球温暖化という問題の影響を顕著に受けているような状態であれば、違った結論が出ていたのではないか。日本の CO₂ 排出の根本原因は火力発電にあることなどに思いを致せば、「公害」として認めることも十分ありといえる結論だったであろう。

この判決は地球温暖化問題についての調停申請の道を閉ざしてしまっただけで、本判決によって日本の地球温暖化対策が後退することは否めない。アメリカでは、CO₂ 等の温室効果

ガスが米国大気浄化法(Clean Air Act)に規定する大気汚染物質となりうるかについて、米国連邦最高裁判所判決（2007年）は、温室効果ガスは「公共の健康や福祉を害すると合理的に予想される大気汚染をもたらす、または大気汚染に寄与すると判断する大気汚染物質」に当たるなどとして、CO₂等の温室効果ガスが大気汚染物質に当たる事を肯定している。

地球温暖化は世界が共通に抱える問題であることからすれば、日本も上記の米国連邦最高裁判所のような判決を下すのが筋であろう。

もし本判決を正当化するのであれば、他の手段によって二酸化炭素の排出を厳しく規制すること（例えば立法措置）が必要であろう。近年、地球温暖化対策の推進に関する法律が一部改正されたが、それもCO₂排出を厳しく規制するものではない。それゆえ、新たな措置を取っていくことは必要不可欠であるといえるだろう。

地球温暖化は早めに対策していかなければ、修復が不可能になると言われている。早急に手を打たなければ人類に未来はない。被害が出てしまってからでは遅すぎる。

参考資料1)

調停申請から訴訟終了までを時系列で表にまとめると以下のようになる。

2011年 9月 16日	調停第一次申請 (申請人:日本人 76名、韓国人 32名、3団体、ホッキョクグマ 1頭)
11月 28日	申請却下決定
2012年 3月 14日	調停第二次申請 (申請人:ツバル 20名、日本人 15名)
3月 26日	申請却下決定
5月 11日	東京地裁に第一次申請却下決定の取り消し訴訟を提起 (第1事件) (原告:ホッキョクグマ、日本人 26名、2団体)
7月 6日	ホッキョクグマのみ当事者能力がないとして、訴え却下判決。
8月 24日	本件訴訟の第2事件提起 (原告:ツバル住民 18名、日本人 1名)
2014年 9月 10日	地裁判決
9月 22日	東京高裁に控訴
2015年 6月 11日	控訴審判決
8月 11日	上告
2016年 4月 20日	上告不受理