

令和元年（行ウ）第275号 環境影響評価書確定通知取消請求事件

原告 鈴木陸郎 外44名

被告 国

2019年（令和元年）10月2日

東京地方裁判所民事第2部C b係 御中

意見陳述要旨

原告ら訴訟代理人

弁護士 小島延夫

本件訴訟における、審理の対象となることから（請求の原因）について、原告らの2019年（令和元年）9月19日付けの準備書面1において詳述したので、その内容を口頭で陳述する。

同準備書面では、4つの点について述べている。

第一に環境影響評価制度の趣旨

第二に簡略化された環境影響評価手続きの瑕疵

第三に温室効果ガス対策検討の不十分さの瑕疵

第四に燃料種の複数案検討は大気汚染及び温排水との関係でも必要であることの4点である。

本日は、時間の関係もあるので、最初の3点について要点を述べる。

第1点 環境影響評価制度とは何か。

条文上、環境影響評価は以下のように定義されている。

- ・ 環境影響の程度が著しいものとなるおそれがある事業について、その事業に係る環境の保全について適正な配慮がなされることを確保するために、
(環境影響評価法1条)
- ・ 事業の実施が環境に及ぼす影響について、調査、予測及び評価を行うとともに、これらを行う過程においてその事業に係る環境の保全のための措置を検討し、この措置が講じられた場合における環境影響を総合的に評価すること
(環境影響評価法2条1項)

環境影響評価法の規定による主務大臣が定めるべき指針等に関する基本的事項（平成9年12月12日環境庁告示第87号）（基本的事項）の「第二 環境影響評価項目等選定指針に関する基本的事項」の「一 一般的事項」の（6）では、評価についてもう少し詳しく記述している。

「評価は調査及び予測の結果を踏まえ、対象事業の実施により選定項目に係る環境要素に及ぶおそれのある影響が、事業者により実行可能な範囲内で回避され、又は低減されているものであるか否かについて事業者の見解を明らかにすることにより行うものとする」（基本的事項）

→「実行可能な限り、回避する。低減する。事業者がそれを十分に検討し、その見解を明らかにする」ものだとしているのである。

環境影響評価の第1のポイントは、

単に法令の基準を遵守すること（基準クリア型）では足りない。

可能な限り環境負荷を低減し、最善の措置をとるべき（ベスト追求型）

ということである。

最善の努力がされているかどうかを検討した、といえるためには、環境影響評価においては、環境影響を回避するための措置、低減するための措置等について、具体的に複数案が検討されなければならない。

環境影響評価法第14条第1項第7号ロ

基本的事項第二、五（3）のア

さらに、環境影響評価法は、要領書、方法書及び準備書段階における市民の参加権を確保し、その意見を環境影響評価に検討・反映すべきことを義務づけている。

また、事業者には、高度の説明責任が求められており、事業者には、以下の点が求められている

- ・ 市民意見、知事意見で指摘された点に個別具体的に答えること
- ・ 評価に関連する具体的な根拠を説明すること
- ・ 環境保全策について複数案を検討し、その検討過程を明らかにすること

(環境庁環境影響評価研究会『逐条解説 環境影響評価法』株式会社ぎょうせい・平成11年5月31日117-119頁、338-341頁)。

第2点 「改善リプレイス」を理由とする環境影響評価手続きの簡略化の瑕疵

東京電力フュエル&パワー株式会社は、新設発電所の建設は、「改善リプレイス」であるとして、環境影響評価の一部(陸上及び海洋の動物・植物などの状況についての通年の調査など)を省略して手続きを進めた。

(本件は、発電所アセス省令第23条第2項第3号の「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」場合ではないこと)

しかし、そもそも、「リプレイスガイドライン」は、あくまでも法規性を持たない基準に過ぎない。

法規命令としては、発電所アセス省令第23条第2項第3号の「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」の規定がすべてであり、同条項に定める場合に該当するかどうかという観点から検討がなされるべきである。

- ・ 既存発電所は、昭和44年(1969年)以前に操業開始したものであって、操業開始以前に、環境影響評価は行われていない。
- ・ その後も、既存発電所の周囲の動植物の状況についての調査データなどは、存在しない。
- ・ 操業を停止していった以降の、本件施設予定地及びその周辺の陸上及び海洋の動物・植物などの状況の調査は存在しない。

そうしてみると、本件の場合、そもそも、「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」場合に該当しない。

(リプレースガイドラインにいう「改善リプレース」ですらないこと)

さらに、本件の場合、リプレースガイドライン(3頁)に定める「改善リプレース」にも該当しない。

新設発電所の建設予定地における火力発電機の稼働状況は、後掲の図10記載の通りである。

1、2、5、6号機は2000年末で稼働停止、7・8号機及び2号ガスタービンも2001年末で稼働停止し、新潟中越地震などの臨時の稼働しかしない長期計画停止の状態となった。

そして、2010年4月には、すべての発電機が稼働停止(長期計画停止)になった。

東日本大震災及び福島第一原子力発電所の事故後、東京電力は横須賀火力発電所の再稼働を目指したが、再稼働を実現することができたのは2号ガスタービンと3・4号機のみであった。

それも2013年には再び長期計画停止となり、2014年以降はすべての既存発電機が停止していた。

2002年以降、横須賀火力発電所の発電機は3・4号機を除いて、すでに長期間にわたりほとんど稼働をしていない状態が続いていた。

稼働によって排出される大気汚染物質やCO₂、温排水による負荷がない環境が安定的に形成されていた。

新設発電所について、リプレースによる環境負荷の「低減」を実現することを理由として環境アセスの簡略化をおこなう余地は存在しない。

第 10.2-1 図 横須賀火力発電所の稼働状況

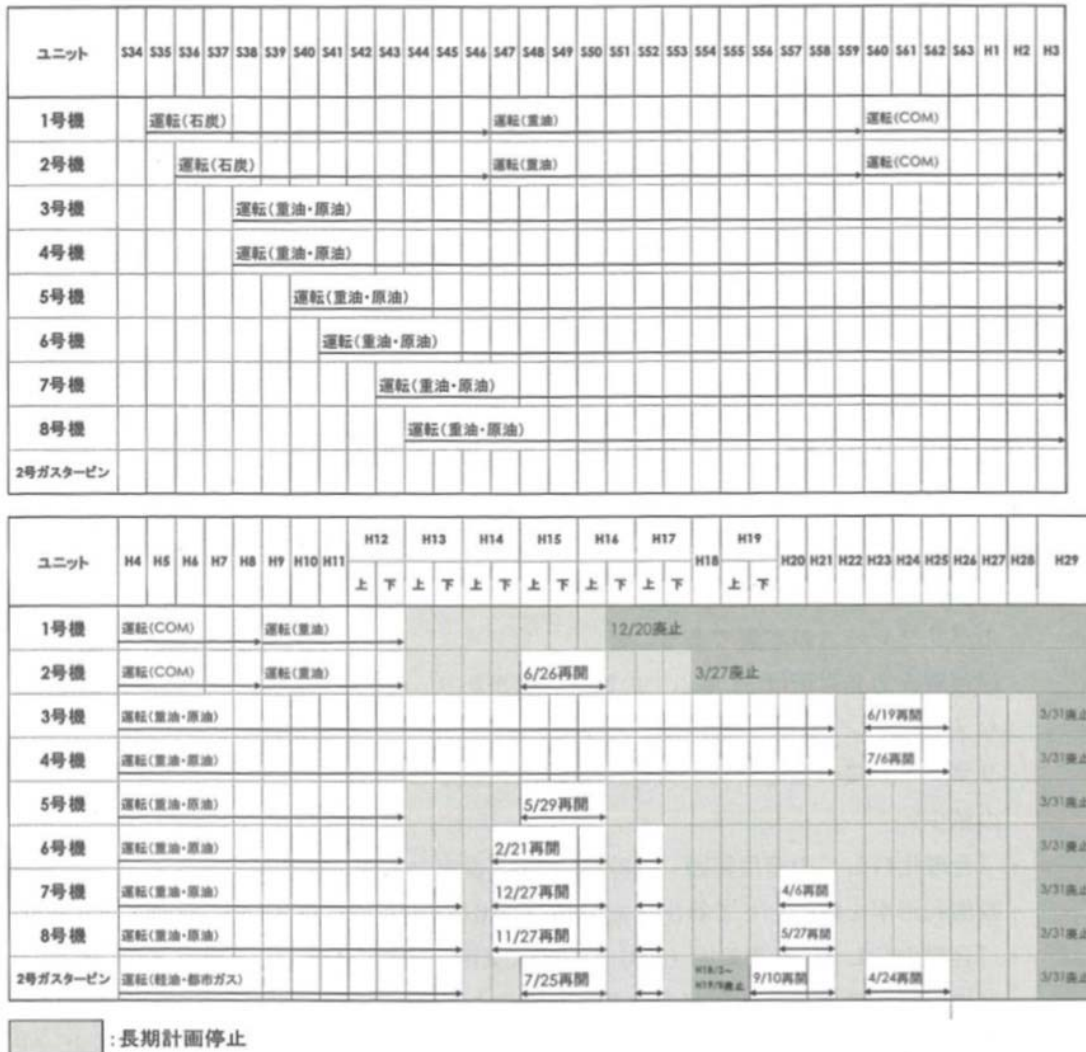


図 10 (訴状) 横須賀火力発電所の稼働状況¹ (JERA 作成)

(温室効果ガスが大幅に増加すること)

東京電力フュエル&パワー株式会社は、CO₂の排出量は既設稼働時より新設稼働時の方が軽減されるから、改善リプレースの条件を満たすとしている。

ここでは、3号機から8号機及び2号ガスタービンの排出量の合計が既設稼働時の排出量とされている(表1参照)。

¹ JERA 「(仮称)横須賀火力発電所新 1・2 号機建設計画 環境影響評価書」 482頁から抜粋

しかし、上述のとおり、本件環境影響評価手続きが開始される前の2013年には全号機が事実上、廃止されていた。百歩譲って、既設の発電機として積算に含めることを認めることがありうるのは、3号機及び4号機のみである。3・4号機のCO₂の排出量は、年間326万トンである。

また、新設発電所が稼働した場合のCO₂の排出量（年間726万トン）は、2011年から2012年に3号機及び4号機から実際に排出されたCO₂よりも、はるかに多い。

第12.1.10-1表 二酸化炭素の年間排出量及び排出原単位

項目	単位	既設稼働時 (現状)							新設稼働時 (将来)	
		3号機	4号機	5号機	6号機	7号機	8号機	2号ガス タービン	新1号機	新2号機
原動力の種類	—	汽力	同左	同左	同左	同左	同左	ガス タービン	汽力	同左
定格出力	万kW	35	同左	同左	同左	同左	同左	14.4	65	同左
燃料の種類	—	重油・ 原油	同左	同左	同左	同左	同左	都市ガス・ 軽油	石炭	同左
年間設備 利用率	%	85	同左	同左	同左	同左	同左	同左	同左	同左
年間燃料 使用量	万t/年	60.3	同左	同左	58.8	同左	同左	19.7 (軽油)	約180	同左
	万m ³ /年	—	—	—	—	—	—	8,190.6 (都市ガス)	—	—
年間発電 電力量	億kWh/年	26.1	同左	同左	同左	同左	同左	10.7	約48.4	同左
年間排出量	万t-CO ₂ /年	約163	同左	同左	同左	同左	同左	約88	約363	同左
		合計 約1,066							合計 約726	
排出原単位 (発電端)	kg-CO ₂ /kWh	0.627	同左	同左	同左	同左	同左	0.818	0.749	同左

注：二酸化炭素の年間排出量は、「特定排出者の事業活動に伴う温室効果ガスの排出量の算定に関する省令の一部を改正する省令」（平成22年経済産業省・環境省令第3号）に基づき算定した。なお、排煙脱硫設備での脱硫工程により二酸化炭素が約6万t/年発生する。

表1（訴状） 新設発電所のCO₂排出量及び排出原単位²

² 出典：JERA「（仮称）横須賀火力発電所新1・2号機 環境影響評価書」1212頁から抜粋。この表では、「既設稼働時（現状）」の欄の「年間設備利用率」、「年間発電量」、「年間排出量」欄があたかもすべてが稼働しているように記載されているが実体とは異なる。表の記載が何時の時点でのものであるのかも不明である。

明らかに新設発電所の操業によって、温室効果ガスは大幅に増加するのであって、改善リプレースには当たらない。

(周囲の動植物の状況についての調査が必要なこと)

しかも、本件の場合、発電機が稼働を大幅に停止した以降、周辺の豊かな生態系が戻ってきていることは、本件土地に「ハヤブサ」が生育するようになっていることにも示されている。ハヤブサの生息については、本件環境影響評価手続きの当初の時点から、事業者及び環境省・神奈川県なども認識していた。

ハヤブサのような猛禽類は、他の動物を捕食していて、生態系の頂点に位置する。そのような動物が生息するということは、その周辺において、その捕食対象となる動物が存在し、さらに、その捕食対象となる動物の餌となる動植物が生息していることを意味する。海洋及び陸上の豊かな生態系が存在しない限り、生態系の頂点に立つ猛禽類は存在し得ない。

したがって、ハヤブサが存在する以上、単にハヤブサの生態を調査するのではなく、その捕食対象となる動物及びその餌がどのように生育しているのか、すなわち、本件施設予定地及びその周辺の陸上及び海洋の動物・植物などの状況についての通年の調査が必要になる。

捕食対象となる動物やその餌となる動植物が生育しているのも、発電機が2001年以降、稼働を大幅に止めたことによって、本件施設予定地及びその周辺の陸上及び海洋の動物・植物が種類・数ともに増え、生態系が回復してきている証しである。

この調査を欠いたという点は、本件の極めて重大な瑕疵である。

それにもかかわらず、環境影響評価手続きを簡略化して手続を進めた点で、本件環境影響評価手続きには重大な瑕疵があり、その点の是正を求めることが、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。

第3点 温室効果ガス対策に係る検討の不十分さの瑕疵

(莫大なCO₂を排出する新設発電所)

新設発電所には、CCSが備えられておらず、その稼働によって、1年間に726万トンという大量のCO₂が大気中に放出される。

新設発電所の年間排出量は、日本の2016年度のエネルギー起源CO₂排出量(11億2800万トン³)の約0.64パーセントにもあたる。

世界のエネルギー起源CO₂排出量(2015年では約323億トンCO₂)⁴の約5000分の1にあたる。

神奈川県内のCO₂排出量⁵である7696万トン(2016年度)⁶の約1割に及び、一般家庭150万世帯分⁷にもあたる。

このような大量のCO₂の排出は、地球規模で地球温暖化を確実に加速させ、甚大な被害をもたらすものである。

(天然ガス火力の2倍以上のCO₂を排出する石炭火力)

こうした大量のCO₂は、新設発電所が、石炭火力発電所であることによってもたらされるものである。

すなわち、同一の電力量を発電するにあたって、石炭火力は天然ガス火力の2倍

³ 出典：<http://www.env.go.jp/press/files/jp/109034.pdf>

⁴ 出典：https://www.env.go.jp/earth/ondanka/cop/shiryo/co2_emission_2015.pdf

⁵ 電気を使用した側が温室効果ガスを排出したとみなして排出量を算定する方法(間接排出方式)によって算出されたもの。

⁶ 出典：「2016年度神奈川県内の温室効果ガス排出量推計結果」について

http://www.pref.kanagawa.jp/docs/ap4/cnt/f417443/documents/190325_ghg_shiryo.pdf。2016年度の排出量(速報値)。

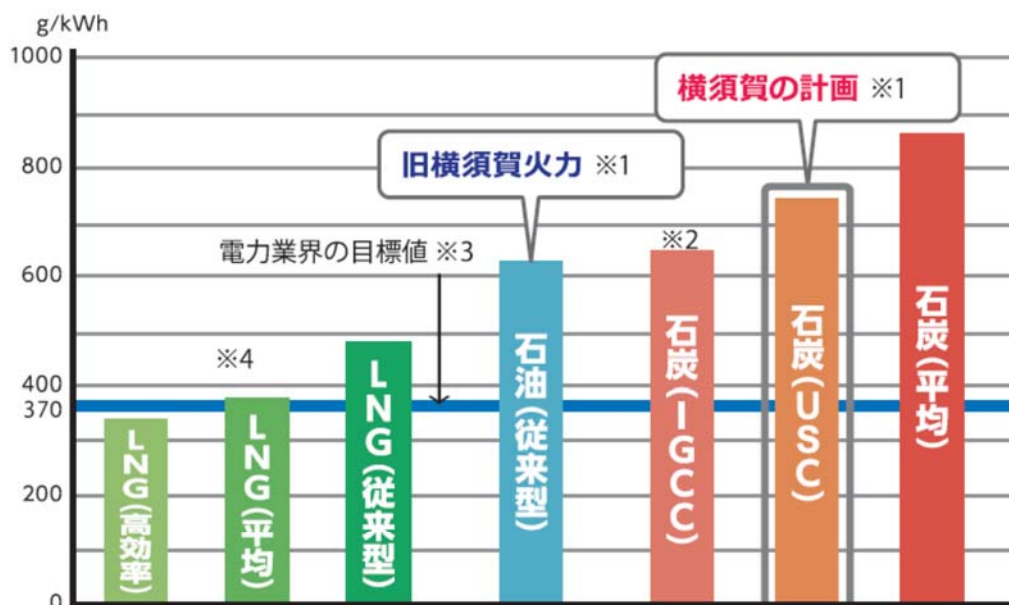
⁷ 世帯当たり年間CO₂排出量は4.5トン。

出典：http://www.jccca.org/home_section/homesection01.html

以上のCO₂を排出する。石炭火力発電所では、「熱効率において最高技術レベルの設備」を導入したとしても、天然ガス火力発電所と比べて1キロワット時あたり2倍以上のCO₂を排出するものであり、その環境影響は極めて大きい。そして、火力発電所の環境影響を左右する最も重要な要素は燃料の選択であるところ、温室効果ガスの排出量は、CCSの技術が商業化に至っていないことを前提とすると、炭素燃料の選択によってほぼ決まってしまう。

本件横須賀火力発電所の元の石油火力と比べても、約2割増加させる。

火力発電のCO₂排出量



- ※1 横須賀の石炭火力発電所のCO₂排出係数 749g-CO₂/kWh
旧横須賀火力発電所(石油)のCO₂排出係数 627g-CO₂/kWh (環境影響評価準備書)
- ※2 石炭ガス化複合発電(IGCC) 広野・勿来のCO₂排出係数 652g-CO₂/kWh (環境影響評価準備書)
- ※3 電気事業低炭素社会協議会における2030年度の排出係数目標 370g-CO₂/kWh
- ※4 LNG火力の排出係数:LNG(高効率)はガスタービン複合発電(GTCC) 340g-CO₂/kWh
資源エネルギー庁火力発電に係る判断基準ワーキンググループ配布資料より

図5 (訴状) 火力発電のCO₂排出量の比較 (気候ネットワーク作成)

(パリ協定の遵守のための日本政府の2030年目標・2050年目標を達成するためには、石炭火力発電によるCO₂の排出を削減することは不可欠であるこ

と)

他方、国際条約並びにそれに基づく日本政府の国際的約束及び計画によれば、石炭火力発電によるCO₂の排出を削減することは不可欠となっている。

すなわち、

2015年12月に採択されたパリ協定(甲24)は、気温上昇を2℃未満に抑制する目的の達成のために、今世紀後半の早い時期に、世界全体で、CO₂など温室効果ガスの人為的排出量と人為的吸収量とを均衡させ、排出を実質ゼロとする長期目標を定め(第4条第1項)、

各国に削減目標と政策措置を立案し、条約事務局に提出すること、措置を実施すること

を締約国に義務付けている(第4条第2項)。

パリ協定は2016年11月4日に発効し、日本も、同年11月8日にパリ協定を締結している。

そして、UNEP(国連環境計画)は、2017年に、パリ協定の目的の実現のために各国に目標の引き上げが必要と指摘し、特に、石炭火力については、CCSを備えない石炭火力発電所の新增設は行わず、既設石炭火力についてもフェーズアウトをしていくことが必要と指摘した(UNEPの「The Emissions Gap Report 2017」(甲25))。

また、IPCC1.5℃特別報告(甲12)では、2030年には一次エネルギー消費における石炭の割合は、2010年比で78%削減することが必要とされている。

日本政府は、上述のパリ協定の採択を受け、2016年5月、2050年までに温室効果ガス排出量の80%削減を目指すとの目標(以下「2050年目標」という。)、及び、2030年度に2013年度比で温室効果ガス排出量の26%を削減するとの目標(以下「2030年目標」という。)を、目標達成のための措置と

ともに地球温暖化対策計画（甲 3 2）として閣議決定し、同年 1 1 月 8 日に、パリ協定の締結とともにパリ協定第 4 条 2 項に基づき通報した。

日本政府の 2 0 3 0 年目標・2 0 5 0 年目標を達成するためには、石炭火力発電による CO₂ の排出を削減することは不可欠である。

日本の発電部門における CO₂ の排出のうち、石炭火力発電からの排出はその過半を占めている。

日本の 2 0 1 6 年度のエネルギー起源の CO₂ 排出に占める事業用電力の割合はその 4 2 %（CO₂ 全体に占める割合は 3 9 %）。

1 9 9 0 年以來、エネルギー転換部門からの排出が顕著に増加しているが（図 6 参照）、なかでも事業用電力からの排出が占める割合が増加している。

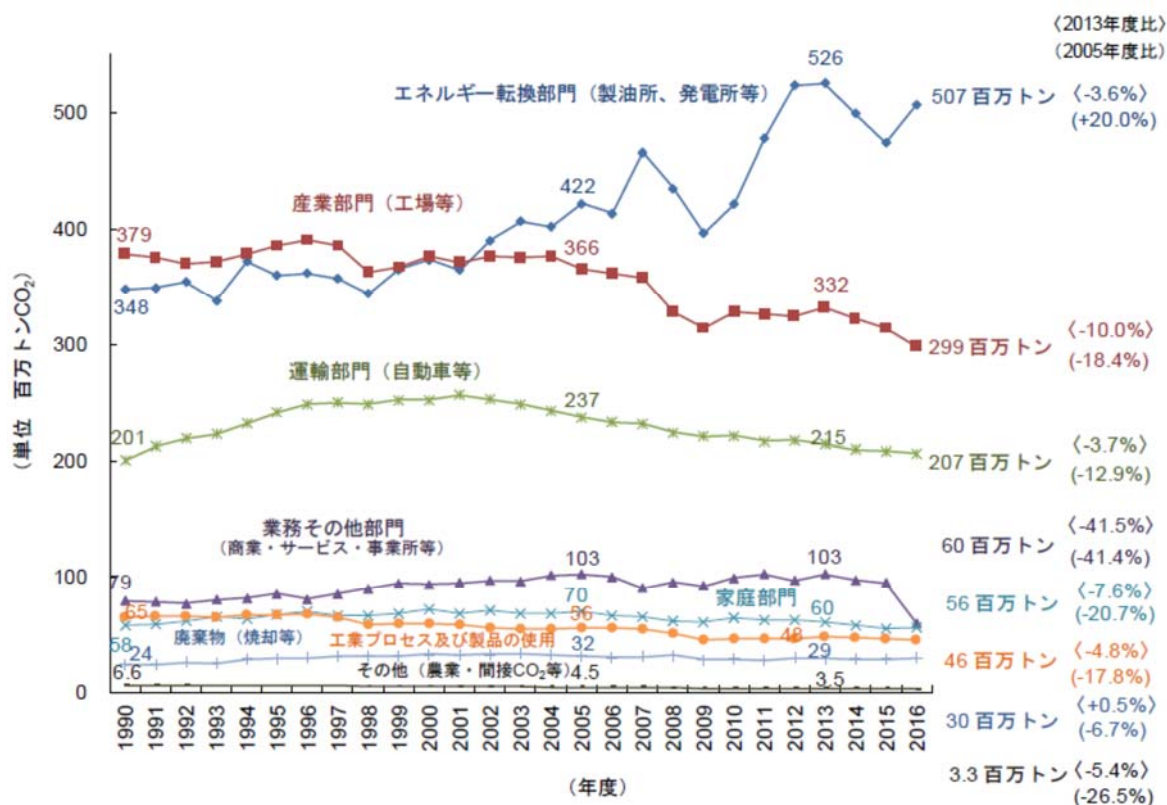


図 3 CO₂ の部門別排出量（電気・熱配分前^(注1)）の推移

図 6（訴状） 環境省 2 0 1 6 年度の温室効果ガス排出量（確報値）

電力部門における燃料別の発電電力量の推移は図7のとおりである。発電所からのCO₂排出量を燃料別でみると、2016年度で、石炭火力発電からの排出が55%を占めている（発電事業用石炭からの排出量65471 t C + 同石炭製品からの排出5094 t C / 発電事業からの排出122596 t C）（図7参照）。

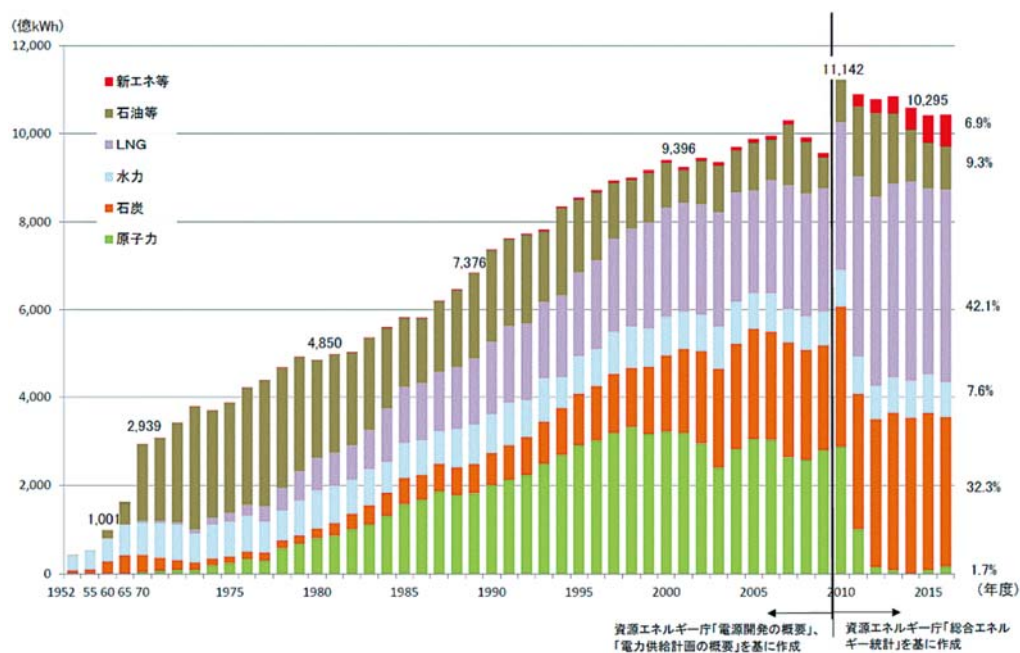


図7-1（訴状） 燃料別発電量の推移（資源エネルギー庁「エネルギー白書2018」から）

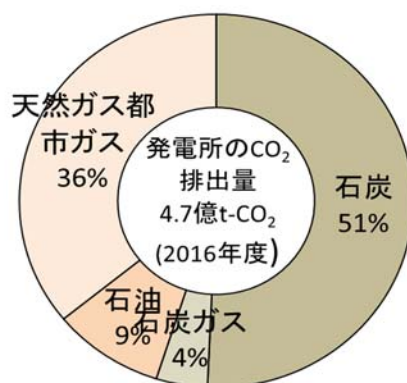


図7-2（訴状） 事業用発電におけるCO₂排出量の燃料別割合（総合エネルギー統計（炭素表）から）

今後、本件の新設発電所など新規石炭火力発電所の建設が行われ、これらの石炭火力発電所が今後40年にわたって稼働率70%で稼働するとした場合、2030年において、日本政府の2030年目標を達成するための計画である地球温暖化対策計画が前提としている、2015年7月に経済産業省が定めた長期エネルギー需給見通し（甲31）において定められた電源構成（「エネルギーミックス」という。）に整合するCO2排出量である、2.2～2.3億tを、約6800万tも超過する。

しかも、実際には、新設発電所は稼働率80%で予定されている。仮に、今後新設される石炭火力発電所の稼働率を80%とすると、上記の排出量をさらに超過することになる。図11は、石炭火力発電排出量は既設事業用石炭火力発電の2017年度排出量に、計画中の石炭火力発電を設備利用率80%としたときの排出量を加えたものである。

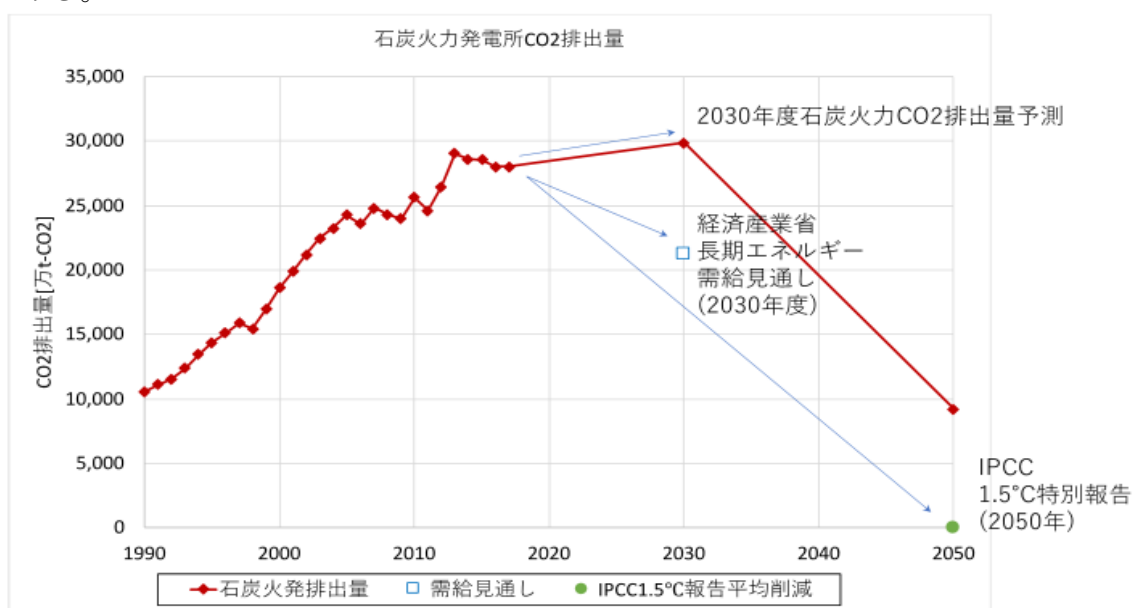


図11 石炭火力発電所からのCO2排出量の推移と今後の見通し（原告作成）

以上の通り、本新設発電所のような石炭火力発電所が高い稼働率で稼働し続けると、2030年エネルギーミックスによる石炭火力からの2030年のCO2排出量までの削減も到底、達成できない。

日本政府も締結したパリ協定を遵守し、日本政府の2030年目標・2050年目標を達成するためには、石炭火力発電によるCO₂の排出を削減することは不可欠であり、新設発電所の建設を認める余地はない。

(燃料種についての検討が不可欠であるのにそれを欠いていること)

前述の通り、環境影響評価手続きにおいては、配慮書段階・方法書段階・準備書段階などの各段階において、事業者により実行可能な範囲内で回避され、又は低減されていること（ベスト追求がきちんとされていること）が検討され、市民意見、知事意見で指摘された点に個別具体的に答えることを含め、評価に関連する具体的な根拠を説明すること、及び環境保全策について複数案を検討することがされなければならない。

本件においては、市民意見や首長の意見においても、石炭以外の燃料種の検討がされるべきだということも出されている。

しかし、環境影響評価の手続の中では、本件事業者は、そうした意見について個別具体的に答えることを含め、評価に関連する具体的な根拠を説明することをしていない。石炭以外の燃料種を選択した場合に環境に及ぼす影響との比較検討についても、ほとんど検討らしい検討はおこなわれておらず、当初から石炭火力発電所の建設を規定事実として環境影響評価がおこなわれた。

(事業を実施しない場合との比較検討を真摯に検討していない)

さらに、前述したような新設発電所の及ぼす地球温暖化への多大な影響を考えると、事業を実施しない場合との比較検討を真摯に行うことが必要である⁸。

特に、本件の場合、採算を取るために、最低でも30年以上のほぼフル稼働（稼働率70%以上の稼働）をしないとならないという状況があり、事業を実施した場

⁸ 前掲『逐条解説 環境影響評価法』333-334頁にも記載されている通り、実行可能な対策として、環境影響を十分に低減できない場合に、事業の中止、立地地点の変更、規模の縮小等の変更を行うことが必要である。

合の影響はきわめて重大で、かつ、2050年時点及び2030年時点の国際公約の実現にきわめて深刻な影響を及ぼす。

他方、道路などの公共事業と比較し、電力供給という面でも、東日本大震災以降の全国での市民・事業者による節電の努力や2012年7月の再エネ特措法制定以後の再生可能エネルギーの拡大によって、石炭火力発電所の新增設はもはや必要がない状況になっている。石炭火力発電所を建設する必要性は失われており、事業を実施しないという選択肢は、十分に実行可能な方法である。

さらに付言するならば、石炭火力発電は、今後再生可能エネルギー発電を増やす上でも支障となる。すなわち、石炭火力発電は、一般に負荷追従性が乏しいため⁹、今後一層の拡大が必要となる再生可能エネルギー発電との組み合わせが難しい¹⁰。成長著しい再生可能エネルギーは今後のエネルギー供給の主演となるとされているが、石炭火力発電はこうした面でも有用ではなく、逆にマイナスになりかねない。

以上の通り、ベスト追求型である環境影響評価においては、石炭以外の燃料種の検討をし、評価結果に至った検討経緯・根拠等や代償措置の実施を不可能とした場合その根拠を明らかにすることが必要であるが、それがされていない。

また、事業を実施しない場合との比較検討もされていないし、その説明も不十分である。

以上の点は、本件環境影響評価手続きの重大な瑕疵であり、その点の是正を求めることが、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。

以 上

⁹ 電力の需要に応じた発電所の負荷に対応する能力を負荷追従性という。石炭火力発電所は、一旦石炭を燃焼させると石炭自体が燃焼し続けるという性質から、一般に、短時間での負荷変動に対応した出力調整運転がしにくい。

¹⁰ 変動型の再生可能エネルギー電力（太陽光・風力）は出力変動が大きいため、火力発電等の出力調整によって供給量をコントロールする必要があるが、石炭火力発電所は迅速な出力調整が難しいため、機敏な供給量の調整に向かない。