

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）11月1日

東京地方裁判所民事第2部C b係 御中

## 準備書面 2

原告ら訴訟代理人

弁護士 小 島 延 夫

弁護士 久 保 田 明 人

弁護士 千 葉 恒 久

弁護士 森 詩 絵 里

弁護士 呉 東 正 彦

弁護士 長 谷 川 宰

弁護士 浅 岡 美 恵

答弁書における、本件確定通知の処分性及び原告適格に係る主張に対し、原告らは、以下のとおり、反論を述べる。

## 第1 処分性について

### 1 被告の主張について

原告らは訴状では、確定通知は「電気事業法に基づき、工事計画を届け出て工事に着工することができる法的地位」を与えると述べたところ、今回、被告はそのような地位は、事実上の効果にすぎないと反論している。

しかし、この主張は、以下に述べる通り、法令の解釈を誤るものであり、理由がない。

### 2 本件確定通知の処分性

#### (1) 確定通知が持つ制度上の意味

そもそも、電気事業法（以下「法」という）は、「電気工作物の工事、維持及び運用を規制することによって、公共の安全を確保し、及び環境の保全を図ることを目的」としている（電気事業法1条）。

その趣旨からすれば、法は、発電所設置に際しておこなわれる環境アセス手続きにおいて、経済産業大臣に種々の規制権限を与えているが、これは経済産業大臣が適切に権限を行使することによって、環境への適切な配慮と健康被害・財物損壊の防止を実現することを図るものである。法は、火力発電所の操業などについて許認可制度をおいていないが、そのかわりに一定規模以上の火力発電所については環境アセス制度を通じて環境への適切な配慮と健康被害・財物損壊の防止が実現されることとしている。

その趣旨からすれば、法46条の17の通知（確定通知）は、法に基づく環境アセス手続きが適切に実施されたことを通知するものであり、公共の安全及び環境の保全という観点から、建設され操業されようとしている発電所に問題がないことを確認するものである。これは、法の重要な目的である、公共の安全及び環境の保全を実現するために極めて重要な意味を持つ行政機関の意思の表明であ

る。

である以上、そもそも、確定通知は、その制度上の趣旨からみても、行政処分としての性質を有している。

## (2) 確定通知がなければ、火力発電所は工事開始も操業もできないこと

しかも、法上の位置付け・仕組みとしても、確定通知がなければ、火力発電所は、操業ができないものとされている。

法48条2項は、その届出が受理された日から30日を経過した後でなければ、その届出に係る工事を開始してはならないとしているが、届け出にあたっては、確定通知がなされている必要がある。

すなわち、法48条4項は、届出された火力発電所が「第46条の17第2項の規定による通知に係る評価書に従っているものであること。」（47条3項第3号）との要件を満たさない場合、工事廃止・変更命令を出すことができるとしており（48条4項、同条3項、47条3項3号）、届出の前に、確定通知がなされていることを前提としている。

そして、電気事業法施行規則（以下「規則」という）は、法48条1項の届出の際に提出すべき工事計画書には、「法第四十六条の十七第二項の規定による通知に係る評価書に従っている環境の保全のための措置」を記載すべきとし（規則66条1項、同条3項、別表第3）、「法第四十六条の十七第二項の規定による通知に係る評価書に従っている環境の保全のための措置に関する説明書」（規則66条2項、別表第3）を添えなければならないとされている。

以上からすれば、法は、届け出の前に、確定通知が出されていることを前提としており、それがなければ、届出自体が「届出書に必要な書類が添付されていることその他の法令に定められた届出の形式上の要件に適合して」いない（行政手続法37条）ことになり、届出が効力を生じないことになる。

そうすると、届出自体が効力を生じることがなく、届出がなされた状態とならないので、法48条2項によって、火力発電所は工事開始も操業もできないことになる。

被告は、この効果は事実上の効果に過ぎないとするが、以上の点は、電気事業法及び同法施行規則によって、法令上明確に定められているものであり、明確な法的効果である。

したがって、確定通知は、「電気事業法に基づき、工事計画を届け出て工事に着工することができる法的地位」を与えるものである。

### (3) 確定通知に係る評価書は、発電所操業の法的基準となること

法は、さらに、「第四十六条の十七第二項の規定による通知に係る評価書に記載されているところにより、環境の保全についての適正な配慮をしてその特定対象事業に係る事業用電気工作物と維持し、及び運用しなければならない」と定め、事業者が発電所の維持と運用においても確定通知に係る評価書の記載を遵守することを義務付けている（46条の20）。

確定通知に係る評価書は、工事計画の内容にとどまらず、操業開始後の発電施設の維持と運用についての法的基準となっているのである。

### (4) 確定通知を争う以外に、実効的な争う手段は存在しないこと

また、法は、確定通知の以前には、46条の8第2項の方法書についての通知や46条の14第3項の準備書についての通知など、主務大臣が意思を表明する機会を設けているが、46条の17の確定通知以降には、意思を表明する機会は設定していない。もちろん、火力発電所については設置許可や操業許可はなく、届出制度が存在するだけであり、届出後は、法47条3項に該当する事情がない限り、事業者は、届出から30日が経過すれば工事を開始できる（法48条2項）。

そうしてみると、法においては、確定通知以降に、火力発電所による環境への悪影響を防ぎ、環境の保全を図るための制度的な意思表示の機会は、存在しないのであって、実効的な権利救済を図るためには、確定通知の段階でこれを争わせる以外に、有効な手段は存在しない（参照、最大判平成20年9月10日民集62巻8号2029頁）。

## (5) 小括

よって、確定通知には、処分性が認められる。

## 第2 原告適格について

### 1 はじめに

被告は、答弁書において、「電事法及び環境影響評価法の各規定は、確定通知につき、これを通じて個々人の個別的利益を保護しようとしているものではなく、専ら一般的公益としての環境の保全を図ろうとしたものである」と主張し（答弁書6頁から7頁）、原告適格を否定している。

しかし、以下に述べる通り、この点の、被告の主張は誤っている。

### 2 本件における原告らの具体的利益及びその侵害の態様及び程度

本件における原告らが、本件確定通知がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる具体的利益及びその侵害の態様及び程度として、主張するものは、以下の通りのものである。

第一に、本件の新設発電所から排出される、CO<sub>2</sub>によって、地球温暖化が進行し、その結果、漁業資源が失われるなどして重要な生業手段が失われ、あるいは、より激しい雨が降ることによって、土砂災害や水害を受け、その結果、生命を失ったり、身体被害を受けたり、住居を失うなどの重大な財産的被害を受けたり、さらには、熱中症などによって生命を失ったり健康を害したりするなど、生命身体健康又は重要な財産、重要な生業手段などといった重大な利益を、不可逆的な形で深刻に侵害されるというものである。

第二に、本件の新設発電所から排出される、SO<sub>x</sub>（硫黄酸化物）、NO<sub>x</sub>（窒素酸化物）、ばいじんや微小粒子状物質（PM<sub>2.5</sub>）などの浮遊粒子状物質（SPM）などの大気汚染物質によって、健康を害したり生命を失ったりするなど、生命身体健康という重大な利益を、不可逆的な形で深刻に侵害されるというものである。

第三に、本件の新設発電所から排出される、温排水によって、漁業資源が失われ

るなどして重要な生業手段が失われるなど、重要な生業手段という重大な利益を、不可逆的な形で深刻に侵害されるというものである。

これらの具体的利益とその侵害状況は、いずれも、生命身体健康あるいは重要な財産や重要な生活手段といったものが、不可逆的に侵害されるというものであって、その被害の内容、性質、侵害の程度等に照らせば、一般的公益の中に吸収解消させることが困難なものといわざるを得ない（参照、最大判平成17年12月10日民集62巻8号2029頁）。

そして、そのうち、特に、第二及び第三の点に係る利益は、法令に違反する処分がなされた場合、そのような事業に起因する被害を直接的に受けるのは、事業地の周辺の一定範囲の地域に居住する住民あるいはその地域で操業する漁業者に限られ、その被害の程度は、居住地または操業する地域が事業地に接近するにつれて増大するものと考えられる（参照、最大判平成17年12月10日民集62巻8号2029頁）。

したがって、最大判平成17年12月10日民集62巻8号2029頁によれば、特に、第二及び第三の点に係る利益は、一般的公益の中に吸収解消させることが困難なものといえる。

### 3 電気事業法、環境影響評価法及び神奈川県環境影響評価条例の環境影響評価手続き

#### (1) 電気事業法及び環境影響評価法の環境影響評価手続きの目的は、国民の生命侵害健康、その生活の基盤となる重要な財産や重要な生業手段の確保をその中核とするものであること

電気事業法46条の2以下が定める環境影響評価手続きは、環境影響評価法の定めを原則として、その特則を定めるものであるが、環境影響評価法は、1条において、「環境影響評価の結果をその事業に係る環境の保全のための措置その他のその事業の内容に関する決定に反映させるための措置をとること等により、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し、もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に資すること」を目的としている

(環境影響評価法 1 条)。国民の健康で文化的な生活の確保とは、国民の生命身体健康、その生活の基盤となる重要な財産や重要な生業手段の確保をその中核とするものである。

## (2) 関係地域の住民に対する特別の手続的保障が与えられていること

そして、環境影響評価法は、6 条において、事業者は「対象事業に係る環境影響を受ける範囲であると認められる地域」(以下「関係地域」という)を事業ごとに特定することとし、その上で、関係地域を管轄する都道府県知事及び市町村長に対し、方法書及びこれを要約した書類(以下「要約書」という)を送付し

(環境影響評価法 6 条 1 項)、関係地域内において方法書及び要約書を縦覧に供し(環境影響評価法 7 条)、関係地域内において方法書の記載事項を周知させるための説明会(以下「方法書説明会」という。)を開催しなければならない(環境影響評価法 7 条の 2 第 1 項)と定めている。また、準備書についても、事業者は、関係地域を管轄する都道府県知事及び市町村長に対し、送付し(環境影響評価法 1 5 条)、関係地域内において準備書及びその要約書を縦覧に供し(環境影響評価法 1 6 条)、関係地域内において準備書の記載事項を周知させるための説明会(以下「方法書説明会」という。)を開催しなければならない(環境影響評価法 1 7 条 1 項)と定めている。

以上の通り、環境影響評価法は、関係地域に居住する住民については、特別の手続的配慮をしている。

また、関係地域の定めについては、環境影響評価法以外に、神奈川県環境影響評価条例(昭和 5 5 年 1 0 月 2 0 日条例第 3 6 号)(以下「条例」という)も、事業者は、条例方法書の内容について周知を図る必要がある地域として知事が別に定める基準に従って事業者が地域を定めることとし(条例 2 9 条 1 項)、その上で、その地域(以下「条例方法書関係地域」という)を管轄する市町村長に対し、条例方法書の写しを送付し(条例 2 9 条 1 項)、条例方法書の内容についての説明会を開催するほか、条例方法書関係地域内に住所を有する者、条例方法書関係地域内に勤務する者その他規則で定めるものに対し、条例方法書の内容につ

いて周知を図らなければならない（条例33条1項）と定めている。また、準備書についても、同様の義務が定められている（条例38条、42条）。関係地域については、神奈川県告示昭和56年6月1日第489号「神奈川県環境影響評価条例の規定により事業者が実施計画書及び予測評価書案又は条例方法書及び条例準備書の内容について周知を図る必要がある地域を定めるに当たり従うべき基準」が基準を定め、本件の新設発電所のような一定規模以上の火力発電所については、「対象事業の実施区域又は当該法対象事業の実施されるべき区域の周囲から3キロメートルの区域を包含するように市町村の区域内の町若しくは字の区域の境界などによって区画される地域」を関係地域とするとしている。実際、本件においても、本件の新設発電所の事業予定地から、3キロメートルの区域を包含するように市町村の区域内の町若しくは字の区域の境界などによって区画される地域は、条例上の関係区域として設定されている。

そして、以下の通り、その住民が提出する意見についても、環境影響評価法は、日本の法令の中で、極めて高い位置付けを与えている。

すなわち、環境影響評価法は、「事業者は、（中略）第18条第1項の意見に配慮して準備書の記載事項について検討を加え、当該事項の修正を必要とすると認めるとき（当該修正後の事業が対象事業に該当するときに限る。）は、次の各号に掲げる当該修正の区分に応じ当該各号に定める措置をとらなければならない。」と定め（第21条第1項）、「第18条第1項の意見についての事業者の見解」の記載を求めている（第21条第2項4号）。ここにいう第18条第1項の意見とは、「準備書について環境の保全の見地からの意見を有する者が、所定の期間内に、所定の方法で、提出した意見」であり、環境影響評価法は、市民意見の配慮を義務づけ、市民意見への事業者の応答を義務づけている。

この点、日本の代表的な計画制度である、都市計画法における市民参加制度では、都市計画法第17条第2項に定める都市計画の案に係る住民意見については、都市計画法において意見に対する応答義務も配慮義務も明示的には定められていない（同法第18条及び第19条）。このような制度が多数であった中で、



環境影響評価法が事業者に提出された市民意見に対する配慮義務（第21条第1項）及び事業者に提出された市民意見に対する応答義務（第21条第2項）を定めたのは、市民の意見に高い位置づけを与え、市民の参加権を確保することを明確にする趣旨であると解される。

こうした参加権の具体的保障と結びついて、さらに、関係地域の住民に対する周知徹底義務を事業者が負うとする環境影響評価法の環境影響手続きは、特に、関係地域の住民に対して、高い手続的保障を与えているものである。

神奈川県環境影響評価条例も、知事意見の作成にあたり、住民意見などについて、環境保全上の見地から十分考慮するものとする定め（条例36条、条例50条）、また、準備書については、事業者の応答義務も定め（条例45条）、市民の参加権を具体的に保障している。

神奈川県環境影響評価条例においても、条例36条、50条、45条の参加権の具体的保障と結びついて、特に、関係地域の住民に対して、高い手続的保障を与えているものである。

この点、東地判平成25年3月26日判例時報2209号79頁が「鉄道事業法の関係法令が、鉄道利用者に一定の手続関与の機会を付与している」ことに注目して、原告適格を肯定している点は、参照されるべきである。

ちなみに、鉄道事業法の関係法令が付与している手続き保障は、単に意見を述べる機会を設けているに過ぎない（鉄道事業法65条）ものであって、意見に対する事業者の応答義務や配慮義務が定められている環境影響評価法や神奈川県環境影響評価条例に定められている手続き保障に比べ、はるかに弱いものである。そのような弱い手続き保障であっても、原告適格を肯定する根拠とされているのであるから、本件のような強い手続的保障が定められている場合には、法令の趣旨として、個別的利益を保護していることであることをうかがわせるものとなる。

- (3) 原告らの具体的利益を侵害する可能性のある、大気汚染物質、温排水及びCO<sub>2</sub>が、発電所アセス省令」において、火力発電所について、環境影響評価項目と

## して指定されていること

さらに、火力発電所においては、環境影響評価法5条で定める主務省令として、発電所の設置又は変更の工事の事業に係る計画段階配慮事項の選定並びに当該計画段階配慮事項に係る調査、予測及び評価の手法に関する指針、環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査、予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針並びに環境の保全のための措置に関する指針等を定める省令（平成10年通商産業省令第54号）（以下「発電所アセス省令」という）が定められており、発電所アセス省令は、火力発電所についての環境影響評価項目として、大気質として、硫黄酸化物（SO<sub>x</sub>）、窒素酸化物（NO<sub>x</sub>）、浮遊粒子状物質（SPM）などの大気汚染物質を、温排水についての水温及び流向及び流速を、温室効果ガスとして、CO<sub>2</sub>を、具体的に指定している（発電所アセス省令第21条1項2号及び別表第二）。

神奈川県環境影響評価条例でも、条例4条に基づく評価項目として、神奈川県環境影響評価条例施行規則（昭和56年1月31日規則第11号）（以下「県規則」という）の3条において、大気汚染、水象、温室効果ガスを指定している（県規則3条、別表第2）。

## 4 関係地域居住者、20km以内の居住者、温排水によって生業手段に対する著しい被害を直接的に受けるおそれのある者について、原告適格を肯定すべきこと

- (1) 電気事業法、環境影響評価法及び神奈川県環境影響評価条例は、大気汚染によって健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある個々の住民及び温排水によって生業手段に対する著しい被害を直接的に受けるおそれのある個々の住民に対して、そのような被害を受けないという利益を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むこと

以上からすれば、電気事業法、環境影響評価法及び神奈川県環境影響評価条例は、大気汚染によって健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある個々の住民及び温排水によって生業手段に対する著しい被害を直接的に受けるおそれのある者に対して、そのような被害を受けないという利益をその者

の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むと解するのが相当である。

したがって、本件の新設発電所の事業地の周辺に居住する住民のうち当該事業が実施されることにより、大気汚染による健康又は生活環境に係る著しい被害及び温排水によって生業手段に対する著しい被害を直接的に受けるおそれのある者は、本件確定通知の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者として、その取消訴訟における原告適格を有するものといえる。

## (2) 条例上の関係地域居住者

そして、神奈川県環境影響評価条例は、本件の新設発電所のような一定規模以上の火力発電所については、「対象事業の実施区域又は当該法対象事業の実施されるべき区域の周囲から3キロメートルの区域を包含するように市町村の区域内の町若しくは字の区域の境界などによって区画される地域」を関係地域ととし（神奈川県告示昭和56年6月1日第489号「神奈川県環境影響評価条例の規定により事業者が実施計画書及び予測評価書案又は条例方法書及び条例準備書の内容について周知を図る必要がある地域を定めるに当たり従うべき基準」）、それにのっとり、本件事業者も、本件の新設発電所の事業予定地から、3キロメートルの区域を包含するように市町村の区域内の町若しくは字の区域の境界などによって区画される地域は、条例上の関係地域として設定している。

この関係地域に居住する者は、典型的に、大気汚染による健康又は生活環境に係る著しい被害及び温排水によって生業手段に対する著しい被害を直接的に受けるおそれのある者といえるので、その範囲に居住している者については、原告適格が肯定される。

## (3) 20km以内の居住者

さらに、発電所アセス省令は、二種事業についての「環境影響の程度が著しいものとなるおそれがあるかどうかの判定」（環境影響評価法2条3項）の基準として、「大気質に影響を及ぼすおそれがある汚染物質が滞留しやすい地域が火力発電所を設置する場所の周囲二十キロメートルの範囲内に存在する場合であっ

て、当該火力発電所から排出される大気質に影響を及ぼすおそれがある汚染物質が当該地域に滞留するおそれがあること」との基準（発電所アセス省令16条5号）、「学校等が火力発電所（地熱を利用するものを除く。）を設置する場所の周囲二十キロメートルの範囲内に存在する場合であって、当該発電所の発電設備から排出される硫黄酸化物、窒素酸化物又はばいじんの最大着地濃度の予測値に、学校等の直近において国又は地方公共団体の測定している大気の測定点（以下「大気の測定点」という。）における二酸化硫黄の測定結果の日平均値の二パーセント除外値、二酸化窒素の測定結果の日平均値の年間九十八パーセント値又は浮遊粒子状物質の測定結果の日平均値の二パーセント除外値を加えた結果が環境基本法第十六条第一項の規定による大気の汚染（二酸化硫黄、二酸化窒素及び浮遊粒子状物質に関するものに限る。）に係る環境上の条件についての基準（以下「大気の汚染に係る環境基準」という。）を超えること。」との基準（発電所アセス省令16条9号）、「大気汚染防止法（昭和四十三年法律第九十七号）第五条の二第一項に規定する指定地域又は自動車から排出される窒素酸化物及び粒子状物質の特定地域における総量の削減等に関する特別措置法（平成四年法律第七十号）第六条第一項に規定する窒素酸化物対策地域若しくは同法第八条第一項に規定する粒子状物質対策地域が火力発電所（地熱を利用するものを除く。）を設置する場所の周囲二十キロメートルの範囲内に存在する場合であって、当該発電所の発電設備から硫黄酸化物、窒素酸化物又はばいじんを排出することにより当該地域に相当程度の影響を及ぼすおそれがあること。」との基準（発電所アセス省令16条16号）及び「火力発電所（地熱を利用するものを除く。）を設置する場所の周囲二十キロメートルの範囲内に二酸化硫黄、二酸化窒素又は浮遊粒子状物質の大気の汚染に係る環境基準が確保されていない大気の測定点が存在する場合であって、当該発電所の発電設備からばい煙が排出されることにより大気の汚染に係る環境基準が確保されていない二酸化硫黄、二酸化窒素又は浮遊粒子状物質のいずれかの量が現状よりも増加すること。」との基準（発電所アセス省令16条23号）を設けており、火力発電所からの大気汚染による影響を受ける

地域が発電所の周囲20kmであることを想定している。

ちなみに、本件の場合、新設発電所の周囲20kmの範囲内に二酸化硫黄、二酸化窒素又は浮遊粒子状物質の大気汚染に係る環境基準が確保されていない大気の測定点が存在しており、発電所アセス省令16条23号に該当する事情がある。実際、本件の事業者も、大気汚染の影響調査の対象地域を、新設発電所の周囲20kmの範囲と設定している（準備書12-1-1-1-19）。

したがって、本件の場合、新設発電所の周囲20km以内の範囲は、「既に入手している情報によって、一以上の環境の構成要素（以下「環境要素」という。）に係る環境影響を受けるおそれがあると判断される地域」（発電所アセス省令4条2項2号）と言える。

したがって、本件の場合、新設発電所の周囲20km以内の範囲に居住する者は、典型的に、大気汚染による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者といえるので、その範囲に居住している者については、原告適格が肯定される。

#### **（４）経済産業大臣も、条例上の関係地域及び周囲20km以内の範囲の者については、個別的利益を認める立場をとってきたこと**

なお、実際に、被告（経済産業大臣）も、本件アセス（配慮書）に対して、以下のような意見を述べている。これも施設の周辺に居住する個人を保護する趣旨で述べられた意見である（同旨の意見は準備書に対する勧告としても行われた）。

「事業実施想定区域及びその周辺は、自動車から排出される窒素酸化物及び粒子状物質の特定地域における総量の削減等に関する特別措置法（平成4年法律第70号）に基づく対策地域とされている。また、大気汚染に係る環境基準を達成していない地点も存在する。大気環境の改善が必要な地域であるから、大気環境に係る以下の十分な配慮をおこなうこと。

① 事業実施想定地域の周辺には、学校、病院その他環境保全についての配慮が特に必要な施設や住居地域が存在することから、本発電設備の稼働に伴う大気質

への影響が回避・低減されるよう、煙突の高さ及び配置等に関して、大気汚染物質の拡散状況、短期高濃度条件の影響について十分に考慮した適切な環境保全措置を検討すること。・・・」（方法書要約書78～79頁）

答弁書における、原告適格についての被告の主張は、本件の環境影響評価手続きにおける、いままでの経済産業大臣の意見とも矛盾するものである。

この被告の意見に限らず、本件アセスには個々人の生命健康の保護を目的とした調査及び評価が多々存在している。

**（５）温排水によって生業手段に対する著しい被害を直接的に受けるおそれのある者**

発電所アセス省令は、二種事業についての「環境影響の程度が著しいものとなるおそれがあるかどうかの判定」（環境影響評価法2条3項）の基準として、温排水関係では、「国又は地方公共団体の調査により確認された干潟、藻場、さんご群集若しくは野生動植物の重要な生息又は生育の場に相当程度の影響を及ぼすおそれがあること」との基準（発電所アセス省令16条15号ハ）を設けているところである。

漁業者にとって、「干潟、藻場、さんご群集若しくは野生動植物の重要な生息又は生育の場」は、漁業者の生業手段である漁獲資源の維持確保のために、極めて重要なものであって、環境基本法2条3項に定める、生活環境の定義に含まれる、「人の生活に密接な関係のある財産並びに人の生活に密接な関係のある動植物及びその生育環境」に他ならない。

してみると、国又は地方公共団体の調査により確認された干潟、藻場、さんご群集若しくは野生動植物の重要な生息又は生育の場に相当程度の影響を及ぼすおそれがある地域を漁場とする漁業者は、温排水によって生業手段に対する著しい被害を直接的に受けるおそれのある者といえるので、原告適格は肯定される。

**5 CO<sub>2</sub>によって、地球温暖化が進行する結果、生命身体健康又は重要な財産、重要な生業手段などといった重大な利益を、不可逆的な形で深刻に侵害される者についても原告適格が肯定されるべきであること**

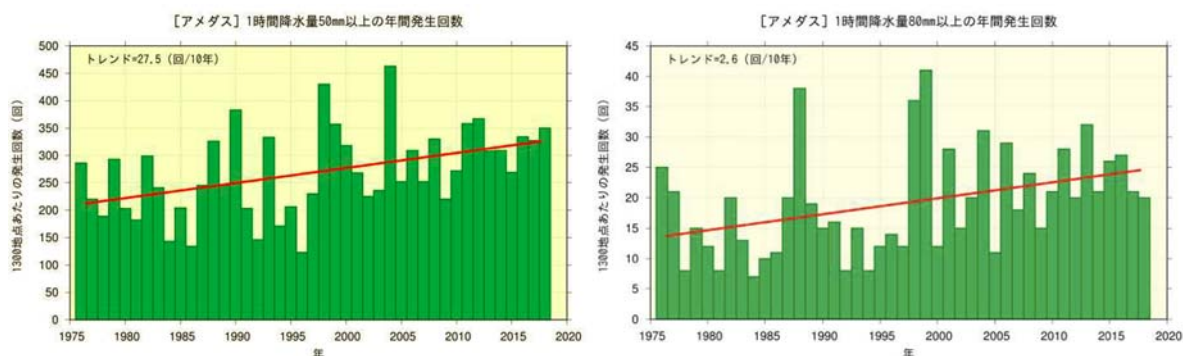
**（１）CO<sub>2</sub>の排出によって、地球温暖化が進行する結果、生命身体健康又は重要な**

財産、重要な生業手段などといった重大な利益を、不可逆的な形で深刻に侵害されること

ア より激しい雨が降ることによって、土砂災害や水害を受け、その結果、生命を失ったり、身体被害を受けたり、住居を失うなどの重大な財産的被害を受けるおそれが拡大していること

日本における降水量は、年間で見ると、長期的な変化はみられないが、日降水量100mm以上、200mm以上の日数は、1901～2018年の118年でともに増加している（甲13・気象庁作成「気候変動監視レポート2018」（以下「気候レポート2018」37頁）。

また、1時間降水量（毎正時における前1時間降水量）50mm以上及び80mm以上の短時間強雨の年間発生回数はともに増加している（信頼度水準99%で統計的に有意）。50mm以上の場合、統計期間の最初の10年間（1976～1985年）平均では1,300地点あたり約226回だったが、最近の10年間（2009～2018年）平均では約311回と約1.4倍に増加している（甲13・「気候レポート2018」38頁）。



「気候レポート2018」37頁より

そして具体的事象としても、「平成30年7月豪雨」では、西日本から東海地方を中心に広い範囲で数日間大雨が続き、その総雨量は1982年以降の豪雨災害時の雨量と比べて極めて大きいもので、この期間に全国で降った雨の総量は過

去の豪雨と比べても、前例の無いほど大きなものであった。（甲20、「平成30年7月豪雨」及び7月中旬以降の記録的な高温の特徴と要因について・気象庁の平成30年8月10日報道発表資料、1頁及び別紙2頁）。

気象庁は、その背景要因として、地球温暖化による気温の長期的な上昇傾向とともに、大気中の水蒸気量も長期的に増加傾向にあることが考えられ（気温が1℃上昇すると、水蒸気量が7%程度増加する）、今回の豪雨にも地球温暖化の寄与があったと考えられるとしている（甲20、前記気象庁の平成30年8月10日報道発表資料、別紙9頁）。

平成30年7月豪雨は、死者224名、行方不明者8名、負傷者459名（重傷113名、軽傷343名、程度不明3名）、住家全壊6,758棟、半壊10,878棟、一部破損3,917棟、床上浸水8,567棟、床下浸水21,913棟という重大かつ深刻な被害をもたらした（平成30年度消防白書）。

地球温暖化は、短時間に降る雨の量を飛躍的に増やしつつあり、それに伴い、「前例の無いほど大きな」豪雨災害が起き、それにより水害・土砂災害などが引き起こされ、その結果、生命を失ったり、身体被害を受けたり、住居を失うなどの重大な財産的被害を引き起こしている。

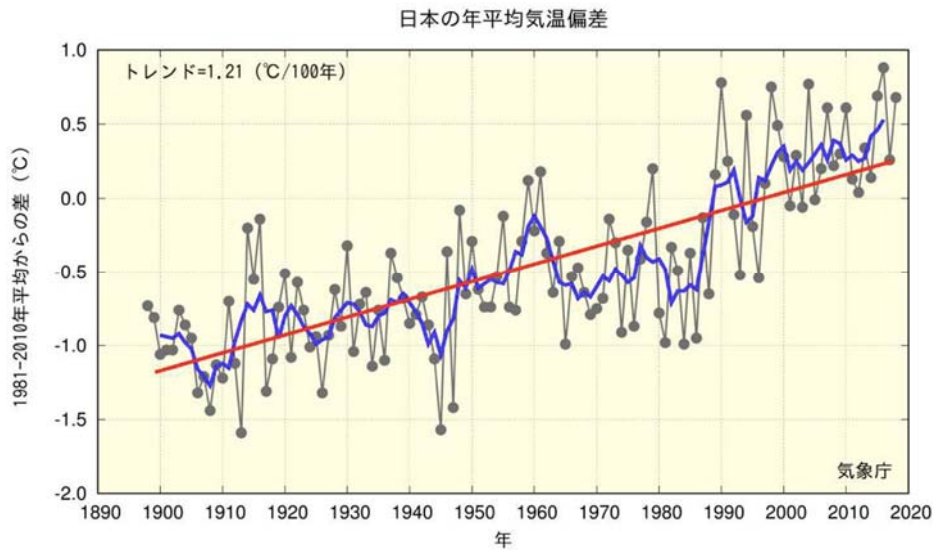
これは、生命身体健康又は重要な財産などといった重大な利益を、不可逆的な形で深刻に侵害するものである。

**イ 熱中症などによって生命を失ったり健康を害したりするなどの生命身体健康といった重大な利益を、不可逆的な形で深刻に侵害するおそれが拡大していること**

日本の年平均気温は、様々な変動を繰り返しながら上昇しており、上昇率は100年あたり1.21℃である（信頼度水準99%で統計的に有意）。

1940年代までは比較的低温の期間が続いたが、その後上昇に転じ、1960年頃を中心とした比較的高温の時期、それ以降1980年代半ばまでの比較的低温の時期を経て、1980年代後半から急速に気温が上昇した。日本の気温が顕著な高温を記録した年は、1990年代以降に集中している。

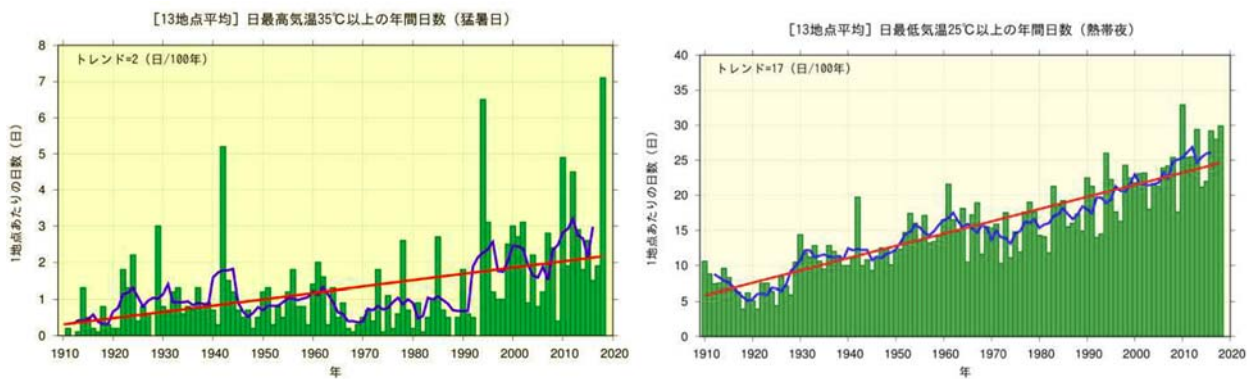




日本の年平均気温偏差の経年変化（1898～2018 年） 「気候レポート2018」 37 頁

また、統計期間1910～2018年における日最高気温が30℃以上（真夏日）及び35℃以上（猛暑日）の日数はともに増加している。特に、猛暑日の日数は、1990年代半ば頃を境に大きく増加している。

統計期間1910～2018 年における日最低気温が0℃未満（冬日）の日数は減少し、また、日最低気温が25℃以上（熱帯夜）の日数は増加している。



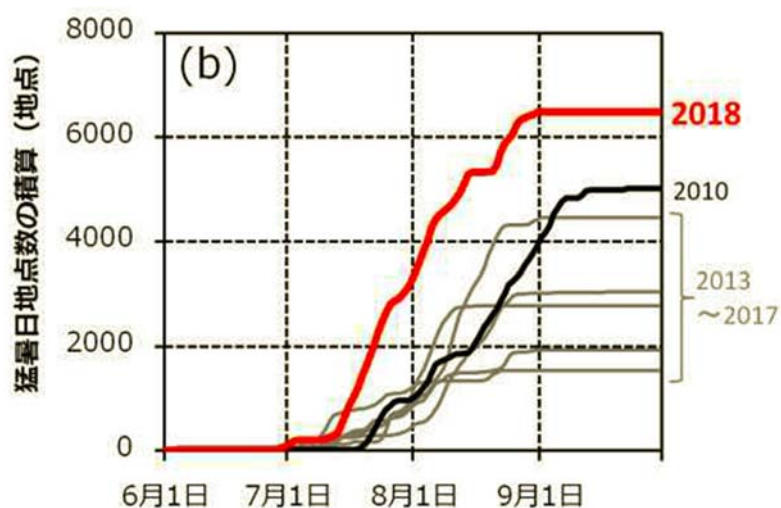
「気候レポート2018」 32 頁

そして、具体的事象としても、2018年（平成30年夏）には記録的な猛暑に襲われた。

東日本の7月及び夏（6～8月）の平均気温はそれぞれ平年差+2.8℃、+1.7℃となり、それぞれ7月及び夏として1946年の統計開始以降で第1位の高温となった。

全国の気象官署153地点のうち48地点で高いほうから1位の値を記録し（タイを含む）、7月23日には熊谷（埼玉県）で、全国歴代1位となる日最高気温41.1℃を記録するなど、各地で40℃を超える気温が観測された。

猛暑日や真夏日となる地点も多く、全国のアメダス地点で観測された猛暑日地点数の6～9月の総和は6483地点となり、1976年以降で最も多かった2010年（平成22年）の記録を超えた。



全国のアメダス地点で観測された猛暑日の地点数の積算（各年6月1日を起点とする） 「気候レポート2018」 4頁

2018年（平成30年）の記録的な猛暑の結果、2018年（平成30年）7・には、1ヶ月の熱中症による死者数は1,032名となった。これは、平成22年8・の765名を遥かに超えて、熱中症による・別の死者数としては過去最多となった（厚生労働省・人口動態調査）。

2005年頃までの年間熱中症死者数は、300名台までであったが、2007年に400名を初めて超え、2010年以降は毎年500名を優に超えるようになってきてお

り、増加傾向にある（厚生労働省・人口動態調査）。熱中症死亡者のうち、65歳以上の高齢者が占める割合は、80%前後である。

また、消防庁の統計では、2018年（平成30年）の5月から9月までの全国における熱中症による救急搬送人員数の合計は95,137人となり、平成20年の調査開始以来過去最多となった。なお、発生場所ごとの項目別にみると、住居が最も多く、次いで道路、公衆（屋外）、仕事場①（道路工事現場、工場、作業所等）が多くなっている（平成30年（5月から9月）の熱中症による救急搬送状況・平成30年10月25日消防庁 報道資料）（甲17）。住居が多いことは、日最高気温だけでなく、熱帯夜による健康への大きいことを推認させる。



平成30年（5月から9月）の熱中症による救急搬送状況（平成30年10月25日消防庁 報道資料）（甲17）

地球温暖化は、日最高気温が30℃以上（真夏日）及び35℃以上（猛暑日）を超える日数を増やし、特に猛暑日は、1990年代半ば頃を境に大きく増加させ、また、日最低気温が25℃以上（熱帯夜）の日数も増加させている。その結果、熱中症被害を著しく増加させ、熱中症による救急搬送人員数を急増させ、熱中症による死亡者数も急増させた。

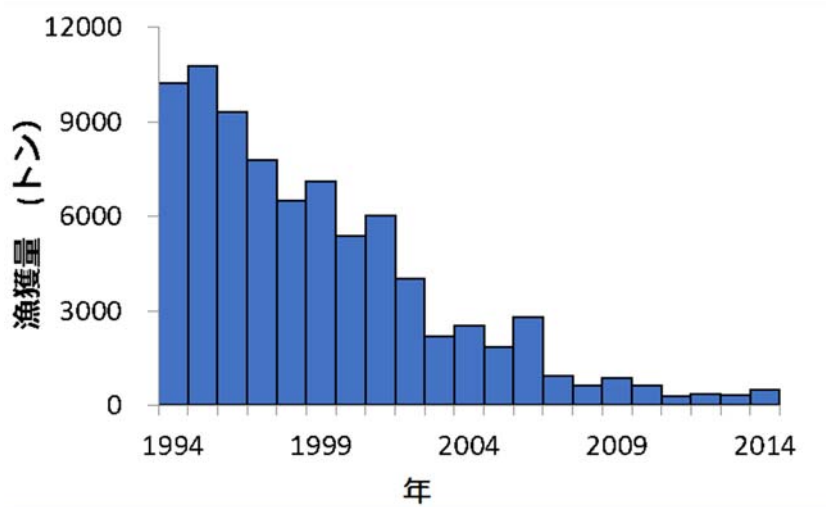
地球温暖化は、熱中症などによって生命を失ったり健康を害したりさせ、生命・身体健康という重大な利益を、不可逆的な形で深刻に侵害している。

ウ 地球温暖化は、漁業者の重要な生業手段である、水産資源といった重大な利益を、不可逆的な形で深刻に奪い、その利益を侵害する結果をもたらすこと

日本近海における、2018年までのおよそ100年間にわたる海域平均海面水温（年平均）の上昇率は、 $+1.12^{\circ}\text{C}/100\text{年}$ となっており、北太平洋全体で平均した海面水温の上昇率（ $+0.52^{\circ}\text{C}/100\text{年}$ ）よりも大きく、日本の気温の上昇率（ $+1.21^{\circ}\text{C}/100\text{年}$ ）と同程度の値となっている（「気候レポート2018」44頁）。

それと関連して、水産業における漁獲量の変化が指摘されている。

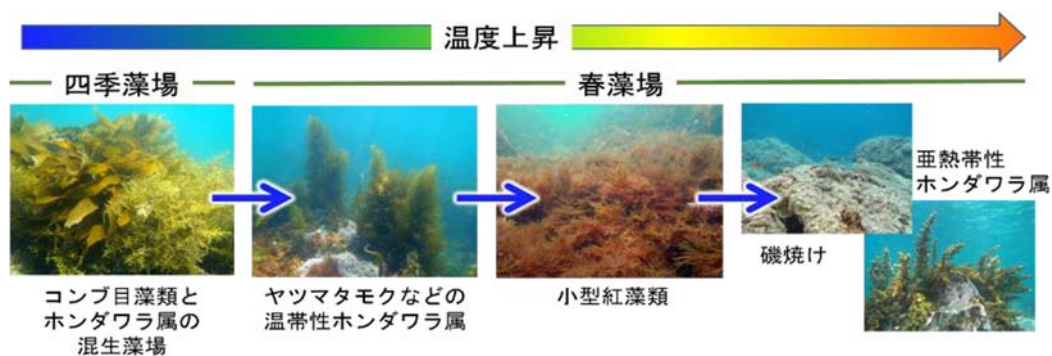
近年、スルメイカは、水温の高い海域・季節を中心に漁獲量が大きく減少しており、その背景には、水温上昇による分布の北偏化、沖合化による漁期・漁場の変化が関与していると考えられている。水温の $1^{\circ}\text{C}$ または $2^{\circ}\text{C}$ 程度の変化でもスルメイカの漁期の経過が大きく変化するとの解析結果も得られている（「気候レポート2018」80頁）。



日本海沿岸域（秋田県～山口県）における8～11月のスルメイカ漁獲量の変化  
「気候レポート2018」80頁

海水温の上昇の影響と考えられる、ホタテガイの大量斃死やカキの斃死率の上昇、生産量の変化等が各地で報告されている（「気候レポート2018」81頁）。

さらに、海水温上昇に伴う藻場植生の変化について、九州西岸や宇和海沿岸域における現地調査の結果では、温帯性の藻場は水温の上昇とともに、まずはクロメ等の温帯性コンブ目が消失し、ノコギリモクやヤツマタモク等のホンダワラ類の藻場が形成される。その後さらに水温が上昇するとホンダワラ類も消失し、マクサ等の小型の紅藻類が優占する。さらに水温が上昇するとマクサも消失し、磯焼けとなることが示唆されている。2013年には、九州北部～山口県に至る約200kmの海岸線沿いでアラメ・カジメ場の大規模な衰退現象が発生した。高水温が原因と考えられ、おそらく本邦初の大規模かつ急激な藻場の衰退事例である（以上、「気候レポート2018」90頁）。



藻場の衰退は、魚類や貝類の産卵場・索餌場の喪失を意味し、水産資源に重大な影響を及ぼす。その結果、漁業者にとっては、重要な生業手段を失うこととなる。

このように、地球温暖化は、漁業者の重要な生業手段である、水産資源といった重大な利益を、不可逆的な形で深刻に奪い、その利益を侵害する結果をもたらす。

## エ 小括

以上の通り、本件の新設発電所が操業した場合、そこからのCO<sub>2</sub>の排出によって、地球温暖化をさらに進行させ、既に現実化している地球温暖化による被害をさらにかさ上げする。

その結果少なくとも、本件の新設発電所の操業は、

- ① 短時間に降る雨の量を飛躍的に増やし、時間雨量100mmを超えるような極端な豪雨などを生じさせ、それによって、「前例の無いほど大きな」豪雨災害が起き、水害・土砂災害などが引き起こされ、その結果、生命を失ったり、身体被害を受けたり、住居を失ったりするなどの重大な財産的被害
- ② 日最高気温が30℃以上（真夏日）及び35℃以上（猛暑日）を超える日数が増え、特に猛暑日は、1990年代半ば頃を境に大きく増加し、日最低気温が25℃以上（熱帯夜）の日数も増加し、その結果、熱中症被害を著しく増加させ、熱中症による死亡者数も急増するなどの生命健康被害
- ③ 地球温暖化は、漁業者の重要な生業手段である、水産資源といった重大な利益を、不可逆的な形で深刻に奪い、その利益を侵害する被害を、さらに嵩上げし、拡大し、もたらす。

このほかにも、海水面の上昇、農作物被害、台風の強大化などによる風災の増加・大規模化など数々の被害をもたらす。

なお、パリ協定に定める気温の上昇を2℃より十分低く保つ（1.5℃に抑制することにも努力する）との目標（そのためには、今世紀半ばにCO<sub>2</sub>の排出を実質ゼロとする必要があり、新規の石炭火力発電の建設稼働は容認されない）に向けてCO<sub>2</sub>排出削減が進まず、テッピングポイント（少しずつの気候の変化が急激な気候変動に変わってしまう転換点）を超えれば、突然の不可逆的な大変動を巻き起こすことも指摘されている。

- (2) 地球温暖化の人の生命・健康、財産への影響は既に現実であり、CO<sub>2</sub>の排出によって地球温暖化がさらに進行し、その結果、侵害される利益とその侵害の程度は、その利益の内容、性質、侵害の態様・程度からみて、一般的公益の中に吸収解消させることが困難なものであること

以上みてきた、生命身体健康又は重要な財産、重要な生業手段などといった重大な利益の侵害は、その利益の内容、性質、侵害の態様・程度からみて、一般的公益の中に吸収解消させることが困難なものである。

- (3) 電気事業法、環境影響評価法及び神奈川県環境影響評価条例は、本件の新設発

電所から排出されるCO<sub>2</sub>によって、水害・土砂災害などの被害を受ける者、日最高気温が30℃以上（真夏日）及び35℃以上（猛暑日）を超える日数が増加し、日最低気温が25℃以上（熱帯夜）の日数も増加することによって、熱中症被害を受ける者、水産資源という生業手段が奪われる漁業者などの個別的利益を保護していること

電気事業法、環境影響評価法及び神奈川県環境影響評価条例は、環境の保全について意見を有する者に対し、意見をいう権利を認め、事業者に応答義務及び配慮義務を課して、その意見を言った人の手続き的権利を保障している（環境影響評価法18条1項、21条1項、21条2項4号など）。環境の保全について意見を有する者の中でも、当該事業によって、自己の重要な利益を、深刻な形で、しかも不可逆的に侵害される者は、手続き的に、特に重視されるべきである。

また、環境影響評価法5条で定める主務省令である発電所アセス省令は、火力発電所についての環境影響評価項目として、大気質として、硫黄酸化物（SO<sub>x</sub>）、窒素酸化物（NO<sub>x</sub>）、浮遊粒子状物質（SPM）などの大気汚染物質や温排水についての水温及び流向及び流速と並んで、温室効果ガスとしてCO<sub>2</sub>を具体的に指定し（発電所アセス省令第21条1項2号及び別表第二）、神奈川県環境影響評価条例でも、条例4条に基づく評価項目として、神奈川県環境影響評価条例施行規則（昭和56年1月31日規則第11号）（以下「県規則」という）の3条において、大気汚染、水象と並んで、温室効果ガスを指定している（県規則3条、別表第2）。

以上からすれば、CO<sub>2</sub>の排出によって、地球温暖化が進行する結果、健康又は生活環境（漁業資源を含む）に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者は、電気事業法、環境影響評価法及び神奈川県環境影響評価条例によって、そのような被害を受けないという利益をその者の個別的利益としても保護されると解される。

本件の新設発電所事業はこうした状況のなかでさらに大量のCO<sub>2</sub>を排出するものであり、すでに進んでいる地球温暖化をさらに加速させるものである。それ

により、健康又は生活環境（漁業資源を含む）に係る著しい被害を受けるおそれのある者は、本件確定通知の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者として、その取消訴訟における原告適格を有するものといえる。

以上みてきた通り、地球温暖化は、人の生命健康や生活環境（漁業資源を含む）、重要な財産といった重要な利益を極めて深刻かつ不可逆的な形で侵害するものである。地球温暖化による被害は、事業地の周辺の一定範囲の地域に居住する住民あるいはその地域で操業する漁業者などに特定される（地域的特定性）、その被害の程度が居住地または操業する地域が事業地に接近するにつれて増大する（近接による被害増大性）といった最大判平成17年12月10日民集62巻8号2029頁が指摘している要素を有していないが、しかし、その被害の特質と重大さ、深刻さを考えるならば、温暖化被害に関する原告適格については、温暖化によって典型的に引き起こされる著しい被害に着目しつつ、原告がかかる被害を受けるおそれがあるか否か、すなわち、原告が当該被害を受け得る人的グループに属しているか否かを判断の基準とすべきであり、それが肯定される以上、原告適格が認められるべきではないかと思料される。

## 6 総括

以上の通り、条例上の関係地域及び周囲20km以内の範囲に居住する者、温排水によって生業手段に対する著しい被害を直接的に受けるおそれのある者、地球温暖化の進行によって引き起こされる健康又は生活環境（農漁業資源を含む）の変化によって著しい被害を受けるおそれのある者については、原告適格が認められる。原告らはいずれもこうした立場にいる者である。

このうち、条例上の関係地域及び周囲20km以内の範囲の者については、本件確定通知の処分庁である経済産業大臣も、本件の環境影響評価手続きにおいて、個別的利益を有する者であることを前提とした意見を述べてきた。にもかかわらず、全面的に原告適格を否定するような、答弁書における、被告の主張は、それまでの経済産業大臣の意見とも矛盾するものであり、理由がない。

以上の次第で、本件において、処分性及び原告適格が認められ、訴訟要件につい



ての被告の主張は理由がない。被告は、速やかに、本案についての認否反論をすべきである。

以 上