

横須賀石炭火力発電所行政訴訟
第4回口頭弁論
意見陳述（スライド）

2020年6月26日
弁護士 小島延夫

法46条の17第2項所定の通知（確定通知）の処分性についての議論は終わっている

本来的には法的効果を有していないと考えられる行政の活動について、処分性を認めてきた判例がある。

- ・ 昭和50年代の税関長の通知についての2つの最高裁判決
- ・ 就学援護費の不支給決定
- ・ 食品衛生法16条違反の旨の検疫所長の通知
- ・ 医療法30条の7の勧告

仕組み解釈といわれる方法をとって、処分性を認めてきた。

本件の確定通知は、法令上普通に解釈して、法的効果が認められるものであり、仕組み解釈をする必要はない。

法46条の17第2項所定の通知（確定通知）の処分性についての議論は終わっている

電気事業法及び同法施行規則は、火力発電所などの建設工事が可能となる前提としての届出には、「法第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環境の保全のための措置」を記載し、「法第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環境の保全のための措置に関する説明書」を添えなければならない。と規定

- 確定通知がされていることが、届出の前提。確定通知がないと届出が有効とならない。
- 確定通知は、大きな法的効果と結びついている。

法46条の17第2項所定の通知（確定通知）の処分性についての議論は終わっている

- ・電気事業法は、確定通知がなされないと、評価書の公告及び縦覧ができないと規定（電気事業法46条の19、環境影響評価法27条）。

- ・環境影響評価法31条は、「事業者は、第27条の規定による公告を行うまでは、対象事業を実施してはならない。」と規定。電気事業法46条の23は、環境影響評価法31条の適用を排除している。

→ 確定通知がない限り、環境影響評価法31条により、事業者は対象事業の実施ができない。

法46条の17第2項所定の通知（確定通知）の処分性についての議論は終わっている

法令は、明示的に、確定通知に、法的効果を結びつけている。

→ したがって、確定通知が処分性を有することは明らか。

- ・ 仕組み解釈すら不要。

原告適格その1 被侵害利益との関係

最高裁判所は、平成11年11月25日の判決までは、土地収用系の処分について、騒音や大気汚染被害を受ける、近隣住民の原告適格を否定。

平成17年12月7日の小田急高架大法廷判決は、平成11年11月25日の判決を明示的に変更

→ 「事業地の周辺地域に居住する住民（が）違法な事業に起因する騒音，振動等によって（中略）健康又は生活環境に係る著しい被害を受けないという具体的利益」は、被害の内容，性質，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した。

→ 被害の内容、性質、程度などを重視して、原告適格を肯定

原告適格その1 被侵害利益との関係

平成21年10月15日の場外車券売場設置許可判決とあわせ読むと、

「周辺住民等の生命，身体の安全や健康が脅かされたり，その財産に著しい被害が生じたりする」被害でないもの＝「基本的には公益に属する利益」 → 「法令に手掛りとなることが明らかな規定」の存在を要求

「周辺住民等の生命，身体の安全や健康が脅かされたり，その財産に著しい被害が生じたりする」＝「一般的公益の中に吸収解消させることが困難なもの」 → 「法令に手掛りとなることが明らかな規定」がなくとも、なんらかの手掛かりとなる法令上の規定があればいい

原告適格その1 被侵害利益との関係

最高裁は、まず、被侵害利益の性質やその侵害の程度などを考え、それを踏まえ、法令の趣旨・目的の解釈を行うというものとした。

本件における、原告適格の判断にあたっては、最高裁判所の判例のこのような基本的立場が重視されるべき。

ところが、被告は、上記のような最高裁判所の判例の立場とは離れて、被侵害利益の性質やその侵害の程度を論ずることなく、法令の趣旨目的を議論しようとしている。

→ 不適切

原告適格その1 被侵害利益との関係

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

- ・ 温暖化被害
- ・ 大気汚染被害
- ・ 温排水被害

原告適格その1 被侵害利益との関係

温暖化被害

- その1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るといふもの
- その2は、熱中症などによって生命を失い、健康を害するといふもの。
- その3は、漁業資源・海中観光資源が失われるなどして重要な生業手段が失われたりするといふもの

原告適格その1 被侵害利益との関係

大気汚染被害

- 本件の新設発電所から排出される、 SO_x （硫黄酸化物）、 NO_x （窒素酸化物）、ばいじんや微小粒子状物質（ $PM_{2.5}$ ）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

温排水被害

- 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

原告適格その1 被侵害利益との関係

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業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る**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。

以上の点について、被告からの認否も反論もない。

原告適格その2 環境影響評価法、電気事業法の趣旨・目的

環境影響評価法は、環境基本法20条を受けて、制定された。

基本指針（環境基本法14条）では、その制度は、「人の健康が保護され、及び生活環境が保全され（中略）る」ことの「確保を旨として、（中略）行わなければならない。」と規定

- ・ 環境影響評価法11条第4項は、明示的にその旨規定。
- ・ 被告である、経済産業省が定めた発電所アセス省令も同趣旨を規定（22条1項柱書き及び同項1号）

電気事業法及び発電所アセス省令に定める環境影響評価制度も同様。

原告適格その2 環境影響評価法、電気事業法の趣旨・目的

「火力発電所の設置工事、維持及び運用の各段階において、強制的権限をもって技術基準適合性の確保を求めており、このことにより人の健康等の個々人の具体的利益を図っている」一方、「評価書の遵守を強制的権限をもって確保するものとしていない」から、電気事業法の環境影響評価制度は、個々人の個別的利益を保護していない と言えるのか。

→ 1 環境基本法第14条に定める事項の確保のためには、同法21条の規制的手法だけでなく、同法22条の経済的手法、同法26条の参加手法、同法27条の情報手法、そして、同法20条に定める環境影響評価制度が、様々な形で機能していかなければならないという点の認識を欠き、不適切

原告適格その2 環境影響評価法、電気事業法の趣旨・目的

2 電気事業法は、同法46条の20において、法的な義務を発電事業者に課している。

そして、その履行確保手段として、発電事業者に対する報告徴求権限（法106条3項、電気事業法施行令（昭和40年政令第206号）26条第2項5号）、この報告義務違反に対する処罰規定（法120条12項）、強制立入検査権（法107条2項）を設けている。

規制的手法とは異なる手法だが、その手法に応じて、義務の履行確保の手段が設けられている。法は、「評価書の遵守を強制的権限をもって確保するものとしていない」訳ではない。

原告適格その3 環境影響評価法及び県アセス条例が、対象を限定した、特別の手続き的配慮をしていること

- ・昭和57年9月9日の長沼ナイキ訴訟最高裁判決は、処分の根拠となる法令からみて、処分が一般的公益の保護を目的とする場合であっても、法令に特段の規定を設けて、特定の個人に原告的を与えることは可能であると判断。
 - ・場外車券売場についての平成21年の最高裁判決においても、基本的に踏襲
- 対象を限定した、特別の手続き的配慮をしている場合には、原告適格が肯定される。

原告適格その3 環境影響評価法及び県アセス条例が、対象を限定した、特別の手続き的配慮をしていること

小田急高架大法廷・平成17年判決は、シェリー・アーンシュタインのいう「形ばかりの参加」に過ぎない都市計画法16条、17条の規定についても、都市計画法の趣旨・目的を解釈する手掛かりとした。→ 環境影響評価法は、都市計画法16条、17条をはるかに上回る、手続き的配慮をしている。少なくとも手掛かり規定にはなる。

環境影響評価法

配慮義務（環境影響評価法11条1項及び21条第1項柱書き）

応答義務（同法14条1項4号及び21条第2項4号）

原告適格その3 環境影響評価法及び県アセス条例が、対象を限定した、特別の手続き的配慮をしていること

関係地域内において、方法書及び要約書、準備書を縦覧に供する義務（方法書について環境影響評価法7条、準備書について環境影響評価法16条）

関係地域内において、方法書、準備書の記載事項を周知させるための説明会を開催する義務（方法書について環境影響評価法7条の2第1項、準備書について環境影響評価法17条1項）を規定。

環境影響評価法は、配慮義務および応答義務という高い手続き的保障を課す、日本で唯一の法律

原告適格その3 環境影響評価法及び県アセス条例が、対象を限定した、特別の手続き的配慮をしていること

県アセス条例における特別の手続き的配慮

県条例48条1項は、準備書公聴会は、「条例準備書関係住民等その他の規則で定める者を対象として」開催する。

同条例50条2項は、知事に対し、環境影響評価法20条1項又は5項の規定により意見を述べるにあたり、準備書公聴会における県条例上の関係地域の住民等が述べた意見については、「環境保全上の見地から十分考慮する」と規定。

環境影響評価法は、住民らの意見（同法18条1項の意見）と並んで、知事の意見（同法20条1項又は5項の意見）について、事業者に配慮義務を課す（同法21条1項）。

原告適格その3 環境影響評価法及び県アセス条例が、対象を限定した、特別の手続き的配慮をしていること

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、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者に対し、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していると解される。

原告適格その4 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者の範囲

環境影響評価法6条・15条の関係地域

→ 「一以上の環境の構成要素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18条、4条2項1号・2号）

→ 「大気汚染評価物質の移流及び拡散の特性を踏まえて対象事業により影響を受けるおそれがあると認められる地域」（神奈川県環境影響評価技術指針（平成10年2月6日環審第73号）（甲62）「第2章 各論」 「第1 大気汚染」 「1 調査の手法」 「(3) 調査地域及び地点」 「ア 調査地域」

原告適格その4 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者の範囲

→ 「対象事業から排出される大気汚染評価物質の最大着地濃度等を勘案し、最大着地濃度が出現する地点までの距離を十分に含む距離を半径とする円内」となります（県アセス技術指針の解説（神奈川県環境影響評価技術指針解説・甲64））

・ 大気汚染被害は、不可逆的であり、かつ、人の生命を奪う場合も多々あるという点で、より深刻かつ重大

→ 大気汚染物質の最大着地濃度が出現する地点までの距離を十分に含む半径内の範囲を、環境影響評価法6条・15条の関係地域として定める以上、その関係地域に居住または勤務する人について原告適格を肯定することは、小田急高架大法廷・平成17年判決に沿う。

原告適格その4 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者の範囲

本件における、対象事業から排出される大気汚染評価物質の最大着地濃度が出現する地点までの距離を十分に含む距離を半径とする円内とは？

→本件の場合、対象事業から排出される大気汚染評価物質の最大着地濃度が出現する地点は、煙源から15km前後のところであり、かつ、20kmのところでは濃度があまり変化しない（本件の評価書の4-13・乙8・267～268頁）。

かつて、本件場所にあった火力発電所のおきも、最大着地濃度が出現する地点は、煙源から13-4km前後のところであり、20kmのところではそれなりの高い濃度があった（本件の評価書の4-13・乙8・267～268頁）。

原告適格その4 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者の範囲

→ 本件の環境影響評価法6条・15条の関係地域は、少なくとも、煙源から半径20km前後までの範囲

・このことは、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、これは、評価書12-1-1-1-19・乙8の575頁と同じ）こととも整合。

→ 環境影響評価法6条・15条の関係地域に居住し又は勤務する者は、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者といえる。

原告適格その4 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者の範囲

県条例上の関係地域

- 本件の環境影響評価法6条・15条の関係地域に含まれる。
- 県条例は、電気事業法及び環境影響評価法が定める環境影響評価手続きにおける参加手続きについて、県条例48条、50条等の規定によって、特に、県条例上の関係地域の住民等に対して、高い手続的保障を与えている。県条例48条、50条の規定は、電気事業法及び環境影響評価法に基づくもの。
- 県条例上の関係地域に居住し又は勤務する者は、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者であり、かつ、特別な手続的保障をされている者であって、原告適格が肯定される。

原告適格その4 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者の範囲

20 km以内の居住者等

→ 発電所の周囲20 km以内の範囲は、「大気汚染評価物質の移流及び拡散の特性を踏まえて対象事業により影響を受けるおそれがあると認められる地域」（県アセス技術指針の「第2章各論」「第1 大気汚染」「1 調査の手法」「(3) 調査地域及び地点」の「ア 調査地域」）

→ 環境影響評価法6条・15条の関係地域に居住し又は勤務する人に対しては、縦覧、説明会の開催といった形で、特段の規定を設けて、特別の手続き的配慮をし、その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。

原告適格 まとめ

原告らのうち、

県条例上の関係地域（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）に居住し又は勤務する人はもちろん、

新設発電所の周囲20km以内の範囲に居住し又は勤務する人については、

本件確定通知の取消訴訟の原告適格が肯定される。

最後に

1 被告は、「環境影響評価法 21 条 2 項 4 号は、（中略）準備書の記載を修正する必要があるときに限って、市民等意見の概要等に加え、その市民等意見に対する事業者の見解を記載すべきことを規定したものに過ぎない」と主張している。この主張は明らかな誤り。仮に、経済産業省が、今回の被告の主張の通り、環境影響評価手続きを運用しているとすれば、それは、制度の趣旨を理解しないまま、法律の定め及び自ら定めた省令にも反して、環境影響評価手続きを運用していることになり、極めて重大な問題

2 被告の主張においては用語の混乱がある。「個別的利益」という言葉を用いるべきところで、「具体的利益」を使用