

令和元年（行ウ）第275号、同第598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47名

被 告 国

2020年（令和2年）10月7日

東京地方裁判所民事第2部C d係 御中

準 備 書 面 6（3）

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

(目次)

第3 燃料種の選択に関する重大な瑕疵.....	5
1 はじめに	5
2 本件アセスの経緯（燃料種の選択）	5
（1）配慮書	5
（2）配慮書に対する県審査会での指摘	6
ア 平成28年度第1回審査会における、燃料種の選択に関する批判的な指摘	6
イ 平成28年第2回審査会における事業者の補足資料は、一文の付加だけで あったこと	7
ウ 平成28年第2回審査会における、温室効果ガスの排出削減に向けたより 具体的な検討を求める意見.....	8
（3）配慮書に対する神奈川県知事意見	9
（4）配慮書に対する被告の意見	10
（5）方法書	10
ア 方法書における記述も、一文を追加するにとどまったこと	10
イ 方法書において、温室効果ガスの排出削減のために他の燃料種を選択する ことについて検討・評価をおこなうことは掲げられなかったこと	11
（6）方法書に対する県審査会での指摘	12
ア 平成28年第5回県審査会において、燃料種の選択に関する合理的な説明 が全くなされていないことを指摘し、説明が求められたこと	12
イ 本件事業者（J E R A）の提出した、燃料種の選択に関する補足資料で は、L N Gを選択した場合の短所の指摘に終始し、L N Gを選択した場合の 長所については沈黙するものであったこと	12
ウ 審査会で説明不足を厳しく指摘する意見が出されたこと	13
（7）方法書に対する神奈川県知事の意見	14
（8）方法書に対する被告の意見	15
（9）準備書	16

ア	2018年（平成30年）1月に提出された準備書においても、燃料種の選択に関する新たな記述はなかったこと	16
イ	2018年（平成30年）1月29日に開かれた県審査会（平成29年度第5回）では、かかる準備書における燃料種の選択に関する記述について、再度、批判的な指摘がなされたこと	16
ウ	2018年（平成30年）3月26日にJERAが、天然ガスを燃料として選択した場合の環境影響の比較をはじめて具体的に提示し、同規模の天然ガス火力発電所を建設した場合、二酸化炭素の排出量は約半分（年間796万トン→410万トン）に減少すること、窒素酸化物の排出量もほぼ半減し、硫黄酸化物とばいじんの排出量に至ってはほぼゼロになることが判明したこと	17
エ	JERAが行なった、本件新設発電所の建設によって「日本全体では二酸化炭素が減って行く」との説明は事実と反すること	18
（10）	準備書に対する意見	20
ア	神奈川県知事の意見	20
イ	環境大臣の意見	20
ウ	準備書に対する被告の勧告	23
（11）	評価書	24
ア	評価書の内容は、温室効果ガスの排出に関する準備書の記載をほぼ踏襲するものにとどまったこと	24
イ	パリ協定に言及した箇所は、具体的にどのような検討を行ったのか（行うのか）、どのような措置を講ずるのかについての記述は皆無であったこと .	25
ウ	天然ガス（LNG）を選択しなかった理由に関する記述は具体性に乏しい上に、ミスリーディングであったこと	25
エ	評価書において、石炭を燃料として選択することが合理的と考えた理由は示されなかったこと	29
3	燃料種の選択に関する本件アセスの重大な瑕疵	30
（1）	環境影響評価における複数案の検討義務	30

(2) 発電所アセス省令の定め.....	32
(3) 本件環境影響評価における複数案の検討.....	35
ア 燃料種の選択に関する検討なくして、環境影響が「実行可能な範囲内で回避され、又は低減されている」と評価できないこと	35
イ 計画配慮段階での温室効果ガスの排出に関する検討の欠如	35
ウ 方法書における複数案の検討の欠如.....	37
エ 準備書における複数案の検討の欠如.....	37
オ 評価書における記述.....	38
カ 「石炭ありき」の前提でおこなわれた環境影響評価.....	39
キ 煙突高についての検討	39
(4) 本件アセスの重大な瑕疵.....	39

第3 燃料種を選択に係る重大な瑕疵

1 はじめに

どのような燃料種を選択しても発電という目的を達成するうえでは等価である（つくる電気に変わりはない）。しかし、CO₂の排出量という点では決定的な違いが存在する。石炭火力発電所が排出する1kWhあたりのCO₂は、たとえ最新型の発電所であっても、天然ガス火力発電所の約2倍のCO₂を排出するからである（訴状14頁・図5）。

温室効果ガスの排出によってすでに多大な被害が生じており、今後、かかる被害がますます深刻化して行くことが予想されるなかで、火力発電事業における環境影響評価を行う際には、CO₂の排出に関して適切な調査・予測・評価をおこなうことは極めて重要である。とりわけ、どのような燃料種を選択するかについて具体的に比較検討することも欠かすことができない。

ところが、本件アセスでは、以下に詳述するように、燃料種に関する調査及び評価がほとんどおこなわれておらず、環境大臣・神奈川県知事・市民から批判的な指摘や意見を受けても、こうした姿勢はほとんど変わらなかった。

以下、燃料種に関する本件アセスの経過をまとめたうえで、本件アセスにおける重大な瑕疵について詳述する¹。

2 本件アセスの経緯（燃料種を選択）

（1）配慮書

平成28年4月に東京電力フュエル&パワー株式会社が提出した「計画段階環境影響配慮書（要約書）」（以下「配慮書」という）では、温室効果ガスの排出が計画段階配慮事項として選定されなかった。配慮書には、配慮書

¹ 以下において、配慮書、方法書、準備書及び評価書の内容について述べるが、書証の引用に関しては、評価書（乙8）に配慮書・方法書・準備書と同じ記載がある場合は評価書の該当頁を示している。評価書とは記載が異なる場合は、配慮書・方法書・準備書の該当頁を示している。

の作成手続（計画段階配慮）計画段階配慮事項として選定しなかった理由についての説明すらなく、わずかに石炭を燃料とする火力発電所を建設することに関する以下の記述があるだけであった。

「新たな発電設備は、コスト・供給安定性の面で優れたエネルギー源であり、国のエネルギー基本計画において『安定供給性や経済性に優れた重要なベースロード電源の燃料として再評価され、高効率石炭火力発電の有効利用等により環境負荷を低減しつつ活用していくエネルギー源である』と位置づけられている石炭火力を計画している。」（甲１５２・２頁）

「（２） 発電燃料の種類

第一種事業により設置する発電設備は、化石燃料のなかでは地政学的リスクが最も低く、熱量あたりの単価も最も安い石炭を燃料として使用する計画である。」（甲１５２・９頁）

この記述には、地政学的リスク（供給安定性）と熱量あたりの単価（コスト）を考慮し、石炭という燃料種を選択したことが示されているが、他の燃料種を選択する可能性や他の燃料種を選択した場合の環境影響面での違いに関する記述は一切存在しない。

このように、計画段階配慮においては、天然ガスなど他の燃料種を選択する案について、環境への影響という観点からの検討が全くおこなわれなかった。

（２）配慮書に対する県審査会での指摘

ア 平成２８年度第１回審査会における、燃料種を選択に関する批判的な指摘

本件発電所の建設計画については、神奈川県環境影響審査会（以下「県審査会」という）において審査の対象とされた。県審査会は、東京電力フュエル＆パワー株式会社が作成した上述の配慮書について審議をおこなった

が、平成２８年４月２２日に開催された審査会（平成２８年度第１回審査会）では、燃料種の選択に関する批判的な指摘が相次いだ。

「藤倉委員

・・・基本的な質問ですが、現在の燃料は何ですか。

事業者

現在の燃料は石油でございます。重原油です。

藤倉委員

高効率にして、ＵＳＣを使っていくのは、もちろん非常に良いことだと思うのですが、なぜここで、石油から石炭に変える必要があったのか、という説明が方法書以降にあるべきだし、本当は配慮書というのは、その方法を複数案出していただいて比較するもので、煙突の高さ２０メートル差だけの複数案というのは、配慮書の主旨から言うときびしい複数案だなという感想を持ちます。

丸山委員

私が言いたいことは、ほぼ今の本藤委員のコメントでつくされているのですが、一つお願いとして申し上げたいのは、やはり温室効果ガス、地域住民への負担、この２点から考えれば明らかに天然ガスにすべきだと思う。政府全体へのエネルギー政策の問題はわかりますけれども、それは地元住民には無関係です。ですから、単なる国民の一人として恩恵を受けますよというだけで、その負担だけ大きいということは、地域の住民としてはやはり不安が残るだろうと思われますので、それをあえて石炭にすることの意味がわかるような説明が必要です。・・・」（甲１５５・５～７頁）

イ 平成２８年第２回審査会における事業者の補足資料は、一文の付加だけであったこと

平成２８年５月２７日の県審査会（同年第２回審査会）では、上記の指摘を受け、事業者から補足資料が提出された。この補足資料には、「更新する発電所の規模や燃料種について」という説明部分があった。しかし、その内

容は配慮書の記述に、わずかに以下の一文が付け加えただけのものであった。

「なお、LNGを燃料とするためには、バース並びに受入基地整備に伴い大規模な土地改変が必要になること、もしくは、ガス導管敷設に伴う土地確保期間が必要になることから、本計画では石炭を利用することにしました。」（甲１５６・２頁）

ここには、天然ガスを燃料として選択した場合、具体的にどのような工事（土地改変）が必要になるのか、期間がどの程度かかるのかなどの説明が全く欠けており、石炭と比較した場合の環境面での優劣、とりわけ温室効果ガスの排出量などにおける違いに関する記述も全くなかった。

ウ 平成２８年第２回審査会における、温室効果ガスの排出削減に向けたより具体的な検討を求める意見

上記の説明に関して、県審査会では、温室効果ガスの排出削減に向けたより具体的な検討を求める意見が出た。

「本藤委員

１点目は地球環境です。その地域でこの火力発電所を作ることによって、大量の二酸化炭素が出ることは間違いないと思います。特に石炭であると大量の二酸化炭素が出る。この事業単体として可能な限り二酸化炭素を削減できる方策をご検討いただきたい。・・・それから２点目は、日本全体、もしくは御社の事業全体の観点からも是非、温室効果ガスに関して御検討いただきたい。石炭火力を入れることによって多分御社の事業全体の二酸化炭素排出量を増やす方向にあるだろうと、日本全体としても多分増やす方向にあるだろうと思います。その評価はきちんとしてほしい。それに対して、御社の事業全体として、どのような取り組みをしていくのかということを、是非方法書で記載していただきたいと思っています。少し話が広がってしまうかもしれませんが、折しも今日本でG7が開かれていますよね。G7各国で石炭火力をこれから入れて行こうという国は日本を除いてはほとんどない。そのような状況で、日本を代表する発電会社である

御社において、本当に石炭火力をつくるべきなのか、そのような根本のところを、アセスメントの範囲から外れてしまうかもしれないけれど、やはり議論していただきたい。」（甲１５７・９頁）

こうした指摘に対し、ＪＥＲＡは「方法書以降でできる限り記載していきたいと考えています。」と返答した（甲１５７・９頁）。

（３）配慮書に対する神奈川県知事意見

平成２８年６月２２日、神奈川県知事は計画段階配慮書に対する意見書を提出したが、同知事は、県審査会における上述の審議を踏まえ、燃料種の選定に関して以下の意見を述べた。

「１ 総括事項

配慮書では、事業者は複数案として煙突高さが異なる２案を設定し、計画段階配慮事項として煙突高さによる影響の違いを把握するために大気質を、管理された緑地の一部が消失することから動物・植物・生態系を選定し、調査、予測及び評価を行った。その結果、大気質については、煙突高さによる影響の差はほとんどなく、大気汚染物質の最大着地濃度もリプレース前と比較し大幅に低いと評価し、動物・植物・生態系については、新たに緑地を確保することなどにより、生息・生育する重要な種及び生態系への影響は極めて小さいと評価している。また、煙突高さについては、複数案の比較検討の結果、現状と同等の１８０メートルを採用するとしている。

しかしながら、既存の発電設備は長期計画停止中であり、今回のリプレースにより、今後、長期にわたり環境への負荷が継続すること、石炭火力発電は天然ガス火力発電と比較し、より多くの大気汚染物質や温室効果ガスを排出すること、住居や配慮を要する施設が事業実施想定区域に隣接していることなどの懸念がある。また、関係市長から、大気環境への影響等について意見が示された。以上のことから、環境影響評価方法書以降において、次の個別事項に示すとおり適切な対応を図ること。

２ 個別事項

(1) 事業内容

ア 本事業において本事業において、横須賀火力発電所の敷地内でのリプレースとした理由並びに、設定した出力の規模及び燃料種の選定理由について、他の選択肢の検討経緯や環境保全の考え方と併せて明らかにするとともに、住民の理解が得られるよう、分かりやすく丁寧に説明すること。」(乙8・374頁以下)

また、配慮書に対しては、市民からも、石炭を燃料として選択することに対する多数の批判意見が出た。

(4) 配慮書に対する被告の意見

しかるに、被告(経済産業大臣)は、平成28年7月12日付けの配慮書に対する意見書において、温室効果ガスの排出に関し、「社会的透明性を確保しつつ、できる限り具体的な方針を示して、以下をはじめとする事項に取り組むこと」などの意見を述べるにとどまった。被告は、燃料種の選択、とりわけ天然ガスを選択した場合についての検討について求めることもしなかった。わずかに、「本事業を含め、事業者における長期的な二酸化炭素排出削減対策について、所要の検討を行い、事業者として適切な範囲で必要な措置を講ずること」という極めて抽象的な指摘をおこなっただけであった(乙8・402頁以下)。

(5) 方法書

ア 方法書における記述も、一文を追加するにとどまったこと

平成28年10月、JERAは、「環境影響評価方法書(要約書)」(以下「方法書」という)を提出した。

方法書には、「発電設備等の構造若しくは配置、事業を実施する位置又は事業の規模に関する事項を決定する過程における環境の保全の配慮に係る検討の経緯及びその内容」という項目が設けられ、そこに「事業を実施する位置及び事業の規模並びに燃料種」に関する記述がなされた(乙8・411頁

以下）。

しかし、そこでの記述は、県審査会でおこなった上記答弁（「方法書以降でできる限り記載していきたいと考えています。」）を全く反故にしたものであった。すなわち、燃料種の選択に関しては、わずかに以下の記述が加わったにとどまった。

「加えて、本計画で利用する燃料をLNGとするためには、LNG受入基地の整備に伴い大規模な土地改変が必要になること等から、本計画では石炭を利用することにした。」（乙８・４１２頁）

上記の説明は、平成２８年５月に県審査会で行った説明を単に繰り返しただけであった。この方法書では、配慮書に関する県知事意見に対する「事業者の見解」も示されたが、そこでも燃料種の選択に関しては上と同様の記載（説明）がおこなわれただけであった（乙８・３８５頁）。

イ 方法書において、温室効果ガスの排出削減のために他の燃料種を選択することについて検討・評価をおこなうことは掲げられなかったこと

方法書では、温室効果ガスが「評価項目」として選定された。しかし、評価の方法として示されたのは以下のものにとどまり、温室効果ガスの排出削減のために他の燃料種を選択することについて検討・評価をおこなうことは掲げられなかった。

「評価の方法

予測の結果をもとに、以下の検討を行う。

- ・ 二酸化炭素にかかる環境影響が、実行可能な範囲で回避又は低減されているかどうかを検討し、環境保全についての配慮が適切になされているかどうかを検討する。
- ・ 「東京電力火力入札にかかる関係局長級会議取りまとめ（平成２５年４月２５日経済産業省・環境省）」との整合が図られているかを検討する。」（乙８・５５４頁）

(6) 方法書に対する県審査会での指摘

ア 平成28年第5回県審査会において、燃料種の選択に関する合理的な説明が全くなされていないことを指摘し、説明が求められたこと

平成28年11月14日に開催された県審査会（同年第5回）では、再び燃料種の選択の問題が取り上げられた。

「宮澤委員

それからもう一つ、今回、従前の燃料から石炭に変えるわけです。大きな流れとして、石炭を使うということは、全体的、世界的に見たら一般的ではないのではないかと思います。そうすると、他の燃料と比較してもなお、石炭に変える方が経済的にも社会的にも合理性があるというような説明がないと、このようなことは、もしかしたら配慮書の手続きのときに議論しても良かったのかかもしれませんが、ただ、配慮書の際は数字も出ませんし、多分そこでは議論ができない。では何処で議論するかというと方法書でしないと、もう次は議論する場がないような気がします。燃料種を検討したことについて、このような合理性があるからこの手法を選択するのだということを、きちんと書いてください。・・・抽象的なことしか書けないのかもしれませんが、アセスメント図書なので、もう少し具体的に、客観的に全国の様子がこうですとか、燃料はその中でこれだけの割合だから、社会的に許容されているのではないかと、そういうことを具体的に書かないと。抽象的になる気持ちはよくわかります。けれどもそれが全然示されていないのではないかと思います・・・」（甲158・5頁）

これは、方法書における燃料種の選択に関する合理的な説明が全くなされていないことを指摘し、説明を求めるものであった。

イ 本件事業者（JERA）の提出した、燃料種の選択に関する補足資料では、LNGを選択した場合の短所の指摘に終始し、LNGを選択した場合の

長所については沈黙するものであったこと

上記の指摘を受け、本件事業者（J E R A）は、平成 2 8 年 1 2 月 1 9 日に開かれた県審査会（同年第 6 回）において燃料種の選択に関する補足資料を提出した。その内容は、方法書とほとんど変わらないものであったが、補足資料では「燃料種毎の工事影響」と題する表が提出され、石炭と L N G を選択した場合に必要な工事の内容とその概要、影響の大小が示された（甲 1 5 9）。

表 0-1-1 燃料種毎の工事影響

燃料種	対応	工事概要	影響
石炭	既設バース活用	—	小
L N G	受入基地及びバース整備	・大型 L N G 船に対応した大規模な航路浚渫 ・護岸改修に伴う大規模な海域工事、浚渫 ・受入バース整備に伴う大規模な海域工事、浚渫 ・ L N G タンク整備に伴う大規模な土地改変	大
	ガス導管敷設	・東扇島～横須賀間（直線距離：約 31km）のガス導管敷設（陸上または海域）に伴う大規模な土地改変	特大

（平成 2 8 年 1 2 月 1 9 日神奈川県環境影響評価審査会における J E R A 提出の補足説明資料）

しかしながら、上記の提出資料では、L N G を選択した場合に必要な工事の内容について「大規模な」という枕詞が多用されるばかりで、具体的にどのような工事が必要となるのか、それに伴いどのような経済面、社会面、環境面での影響が及ぶのかについての具体的な記述は依然として欠けていた。複数案を比較する場合、それぞれの案の長所と短所をあげて比較検討するプロセスが不可欠であるが、J E R A の説明は L N G を選択した場合の短所の指摘に終始し、L N G を選択した場合の長所については沈黙するものとなっていた。

ウ 審査会で説明不足を厳しく指摘する意見が出されたこと

同日（平成 2 8 年 1 2 月 1 9 日）の審査会では、かかる J E R A の説明に対し、委員から説明の不足を厳しく指摘する意見が出た。

「清宮委員

（石炭とＬＮＧの）比率の話に関しては、秘密なのですかね。
ただ、もう世界的な傾向として、アメリカもヨーロッパも石炭火力の割合をもっと落とすというのが原則になっているときに、御社だけは日本の経産省に従って（石炭火力を）確保したいと。ただそれがなぜ横須賀なのですか、というのが私の質問の趣旨だったのです。燃料種ごとの工事の影響ということが理由で、ガス導管敷設の影響が特大、受入基地及びバース整備が大、というようにＬＮＧに関しては説明されています。そして、石炭に関しては小ということですが、これ、横須賀火力発電所についてはこうであるという説明としては非常に不十分と考えます。ガス導管というものは、もともと土地を改変しないで海底に埋めて元に戻しますので、何が特大なのか、大規模な土地改変という意味が理解できません。あわせて受入基地及び受入バース整備も大ということであれば、ＬＮＧ基地そのものが成立しないような説明になっている気がしますので、この表現は是非変えていただきたいと思います。」（甲１６０・７頁）

なお、この県審査会では、石油（重油）を燃料種として選択しなかった理由についても質問が出た。これに対しＪＥＲＡは、以下のように答弁した。

「重油に関しまして、確かに現状横須賀火力は重油で運転していますが、現在、ＩＡＥＡの国際規定によりまして、重油の火力発電所は世界的に造れないことになっていきますので、選択肢としましてはＬＮＧか石炭しかないということです。」（甲１６０・８頁）

この答弁はＩＡＥＡ（国際原子力機関）の方針を「国際規定」として遵守するＪＥＲＡの姿勢を示したものであるが、この答弁がおこなわれた前月（平成２８（２０１６）年１１月）に発効したパリ協定（同月８日に日本も締結）については何らの言及もなかった。

（７）方法書に対する神奈川県知事の意見

神奈川県知事は、平成２９年３月２２日、方法書に対する県知事意見書を

提出したが、そのなかで、燃料種の選択に関し再び説明の不足を指摘した。

「方法書の審査を行ったところ、天然ガスと比べてより多くの大気汚染物質や温室効果ガスを排出するにも関わらず、天然ガスと比較した場合の環境影響の違いや、それに対する環境保全措置の考え方などが明らかになっていないことから、石炭を燃料として選択した理由の説明が十分でないと考えられる。

．．．

ア 石炭を燃料として選択した理由

配慮書では、「横須賀火力発電所の敷地内でのリプレイスとした理由並びに、設定した出力の規模及び燃料種の選定理由について、他の選択肢の検討経緯や環境保全の考え方と併せて明らかにするとともに、住民の理解が得られるよう、分かりやすく丁寧に説明すること」を求めた。

しかし、方法書において十分な説明が尽くされているとは言えず、住民意見においてもそのような意見が見られることなどから、建設及び振動に伴うコストなどの経済性の違い、燃料供給・貯蔵設備などが異なることによる工事に伴う一時的な環境影響の違い、稼働中の大気汚染・廃棄物・温室効果ガス等の排出に伴う長期にわたる環境影響の違い、そして、エネルギー安定供給等事業者の社会的な役割などの点について、天然ガスとの丁寧な比較を適切に行い、優劣を総合的に明らかにした上で、石炭を燃料として選択した理由を具体的に準備書に示すこと。併せて、石炭の環境影響に対し、講じようとする環境保全措置を具体的に示し、理解が得られるよう、分かりやすく丁寧に説明すること。」（乙８・４５１頁）

（８）方法書に対する被告の意見

しかるに、被告は、平成２９年３月３１日、方法書について「勧告する必要はない」との意見を表明した。被告は、環境影響評価の項目、予測及び評価の方法についても、「助言はない」とした（乙８・４６９頁）。

(9) 準備書

ア 2018年（平成30年）1月に提出された準備書においても、燃料種の選択に関する新たな記述はなかったこと

しかし、平成30年1月に提出された準備書においても、燃料種の選択に関する新たな記述はなかった（準備書「2-1」項以下）。すなわち、神奈川県知事が求めた石炭を燃料とした理由に関する具体的な理由についての記述はなく、天然ガスを燃料として選択した場合の長期にわたる環境影響の違いなどに関する説明もなかった。

温室効果ガスに関する予測及び評価（第12章・10）でも、環境影響の回避及び低減に関する評価として、別の燃料種（天然ガス）を選択することについては検討すら行われていなかった。

準備書では、「施設の稼働（排ガス）による温室効果ガス（二酸化炭素等）への環境影響は、実行可能な範囲内でできる限り低減が図られていると評価する」と評価された（乙8・1211頁）が、かかる評価が天然ガスを燃料として選択する案との比較検討を経たうえでなされた形跡は皆無であった。わずかに、「なお、本地点の燃料にLNGを採用する場合、新たなLNG基地並びに受け入れバースの整備、又はガス導管敷設が必要となるが、いずれの場合でも大規模な工事が必要となり工事に伴う環境負荷が増大することになるから石炭を燃料に採用する計画とした」という文章が盛り込まれたただけであった（甲154・1201頁）。この説明文は、方法書の記載とほとんど同一内容のものであった。

準備書における「環境保全のための措置」（12-2章）における記述も、超々臨界圧（USC）発電設備であること、「省エネ法ベンチマーク指標について、2030年に向けて確実に遵守する」などとの従前同様の記述がなされたただけであった（甲154・1208頁）。

イ 2018年（平成30年）1月29日に開かれた県審査会（平成29年度第5回）では、かかる準備書における燃料種の選択に関する記述について、

再度、批判的な指摘がなされたこと

2018年（平成30年）1月29日に開かれた県審査会（平成29年度第5回）では、かかる準備書における燃料種の選択に関する記述について、再度、批判的な指摘がなされた。

「清宮委員 資料2-2のスライド10番で燃料の種類を選択した理由は一枚に要領よくまとめられているのですが、これだけでは十分ではないと考えています。石炭を選択した理由として、大規模な土地改変や海域工事が必要ということと、この図を見させていただくと、ガス導管が横須賀まで来ていないからできないと、土木工事的な観点からの石炭を選択した理由を示されました。私としては、三種類の燃料で環境に対して一番負荷が小さいものは何かという説明がなかったのが残念です。・・・

清宮委員 私は最初、石炭を選択した理由の説明というのは、土木工事的な観点ではなく、三種類の燃料のうちどれが最適かというのを説明するのに最善を尽くすことではないかと理解していました。パイプラインを引くとか、LNG基地をつくるというのは、確かにお金がかかりますが、できないことではない。現実的に海外とかほかの火力発電所とかではそうやっているの。パイプラインが引かれていないところであれば石炭で行きましょうと聞こえてしまいますので、それは環境負荷に関する評価のなかでは良くない表現ではないかと私は思いました。」（甲161・4頁以下）

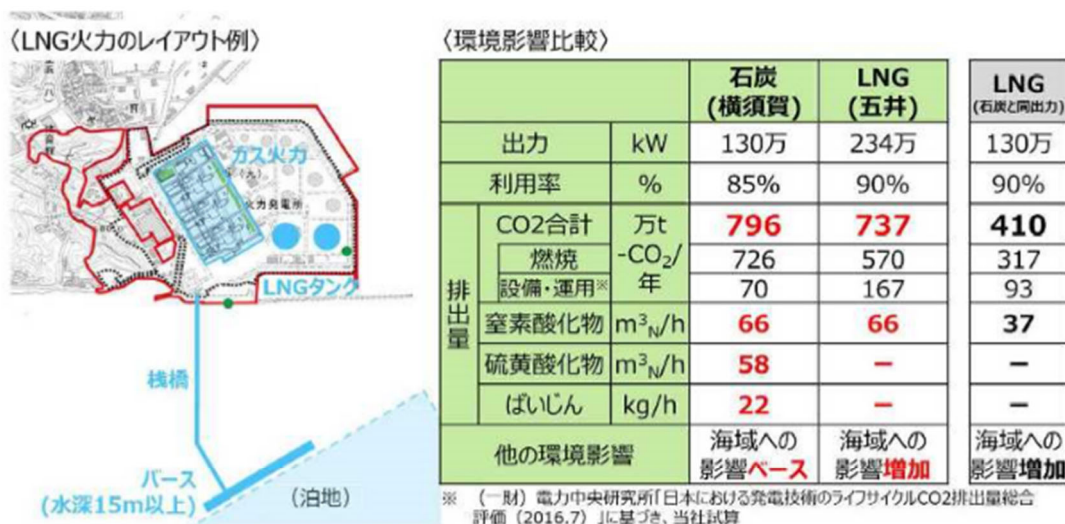
ウ 2018年（平成30年）3月26日にJERAが、天然ガスを燃料として選択した場合の環境影響の比較をはじめて具体的に提示し、同規模の天然ガス火力発電所を建設した場合、二酸化炭素の排出量は約半分（年間796万トン→410万トン）に減少すること、窒素酸化物の排出量もほぼ半減し、硫黄酸化物とばいじんの排出量に至ってはほぼゼロになることが判明したこと

その後、2018年（平成30年）3月26日に開かれた県審査会（平成29年度第7回）において、JERAは、補足資料（甲162）を提出し、そのなかで天然ガスを燃料として選択した場合の環境影響の比較をはじめて

具体的に提示した。

それによれば、同規模の天然ガス火力発電所を建設した場合、二酸化炭素の排出量は約半分（年間796万トン→410万トン）に減少することが明らかになった。窒素酸化物の排出量もほぼ半減し、硫黄酸化物とばいじんの排出量に至ってはほぼゼロにすることが判明した。

図 0-2-1 石炭火力と LNG 火力の比較



※既設護岸を流用する石炭火力（海域への影響ベース）に比べ LNG 火力は LNG 船が着棧するバースが海上に必要となり、海域への環境影響はベースに比べ増加します。

※参考と同出力の LNG 火力を設置した場合の大気質等の環境諸元を五井火力の計画値より算出しています。LNG 船用バースは設置が必要であるため、ベースに比べ影響は増加します。

（平成30年3月26日神奈川県環境影響評価審査会におけるJERA提出の補足説明資料）

この資料のなかには、バースの建設に伴う海域への影響について「海域への影響増加」との言及があるが、具体的な影響についての説明は全くなかった。ガス導管の敷設に関しても2つのルートが図示されたが、「工事量が多く工事工程が長期化する」という具体性のない記述がおこなわれたにとどまった。

エ J E R Aが行なった、本件新設発電所の建設によって「日本全体では二酸

化炭素が減って行く」との説明は事実と反すること

また、上記補足資料において、J E R Aは、以下のように、本件発電所の建設によって「日本全体では二酸化炭素が減って行く」との説明をおこなった。

「温室効果ガス（二酸化炭素）は、地球規模の問題であるため、日本全体での削減を考える必要があります。

一般的な火力発電所は、設備導入当初は相対的に発電効率が高いため設備利用率も高い状態にあります。技術開発に伴い新しい高効率の発電所に代替されて設備利用率が下がっていきます。

個別発電所では、設備利用率が下がることにより、二酸化炭素の排出量が減っているように見えますが、実際は代替する他の発電所が稼働するため、その分の二酸化炭素は排出されることになります。ただし、高効率設備に置き換わることにより、日本全体では二酸化炭素が減って行くことになります。

従って、本事業でも、需要が一定と仮定した場合、他の低効率の発電所を代替することにより、日本全体では二酸化炭素の低減につながると考えます。」（甲 1 6 2 ・ 8 頁）

しかし、この説明は極めてミスリーディングなものであった。すなわち、本件発電所の稼働によって、「他の低効率の発電所を代替する」という保証はどこにも存在しない。

本件発電所のように、排出原単位（1 kWhの発電をおこなうために排出されるCO₂の量）が極めて高い発電所を稼働させることによって、排出原単位は本件発電所より小さい発電所（例えば古いガス火力発電所）の稼働時間が減少すれば、日本全体の二酸化炭素の排出量はむしろ増加することになる。

排出原単位の平均と比較しても、東京電力と中部電力の発電所の平均値が本件発電所の排出原単位より小さい（東京電力平均0.458kg/kWh、中部電力平均0.504kg/kWh）ことからすれば、本件発電所の稼働によって排出量の合

計はむしろ増加することになる。

(10) 準備書に対する意見

ア 神奈川県知事の意見

平成30年8月8日、神奈川県知事は準備書に対する意見を提出した。このなかで、県知事は、燃料種の選択に関し、従前から述べてきた批判的な意見を再度表明した（乙8・1434頁以下）。

「しかしながら、石炭火力発電を巡っては地球温暖化対策に逆行するとして、国内外はもとより審査会や公聴会においても厳しい意見等が相次いでおり、また、昨今の異常なほどの猛暑も地球温暖化が一因とする考えもあるので、このような状況のもとでは、温室効果ガスを多量に排出する石炭を燃料種とする火力発電について理解を得るためには多くの課題がある。

事業者にあっては、2015年にパリ協定が発効し、2050年に向け、温室効果ガスの排出を80パーセント削減する取り組みが求められている時代であることと真剣に向き合うべきであり、それでもなお、本事業において石炭を燃料として選択するのであれば、環境保全に係る諸課題に対して、その解決に向けた具体的な取組を明らかにする必要がある。

特に、長期にわたり稼働することによる環境影響の観点からの天然ガスとの比較が適切におこなわれていないこと・・・などの課題がある。」

県知事は燃料種として石炭を選択したことについて「真摯に説明をすること」を改めて求めるとともに、「どのように「できる限り」回避または低減したのか評価結果の根拠が明確でない。」との指摘もおこなった。

イ 環境大臣の意見

平成30年8月10日には、環境大臣が準備書に対する意見を表明した。

環境大臣はまず、本件発電所による温室効果ガスの排出量が非常に多いことを指摘し、「地球温暖化対策上の懸念」を表明した。

「パリ協定に基づき、中長期的に世界全体の累積的な温室効果ガス排出量を削減することが求められており、2030年や2050年といった特定の時点の排出量のみならず、これに向けた削減を引き続き、継続的にしっかりと進めていく必要がある。このような状況の中、石炭火力発電は最も効率の良い発電方式であっても排出係数が天然ガス火力発電の約2倍であることから、地球温暖化対策上の懸念がある。」（甲163・1頁）

環境大臣はさらに、石炭火力発電所の建設によって、2030年度の温室効果ガスの排出削減計画の達成が非常に危ぶまれることを指摘した。すなわち、平成28年の石炭火力発電はすでに2.79億トンに達しているが、これは2030年度の電源比（エネルギーミックス）を前提とした場合の石炭火力発電による二酸化炭素の排出量である「約2.2～2.3億トン」を現段階ですでに超過している、と指摘した。

「我が国においても、石炭火力発電からの二酸化炭素排出削減は喫緊の課題となっている。「日本の約束草案」（平成27年7月17日地球温暖化対策推進本部決定）と整合的なエネルギーミックスにおいて、その達成を各電源において目指す中で2030年度の総発電電力量に占める石炭火力発電の割合は26%程度、発電電力量は2810億kWhとされており、また、2030年度の電力由来二酸化炭素排出量は全体で3.6億トンとされている。これらの情報からは、2030年度に石炭火力発電から排出される二酸化炭素排出量は約2.2～2.3億トンと推計されるが、2016年度の石炭火力発電の発電電力量、設備容量、二酸化炭素排出量の実績は、それぞれ3373億kWh、約4216万kW、2.79億トンとなっており、既にそれらを上回っている状況にある。」（甲163・2頁）

環境大臣は、こうした指摘に続いて、本件発電所をはじめとする多数の石炭火力発電所の建設計画が実施された場合、稼働率を控えめに計算しても、2030年度には二酸化炭素の削減目標を6800万トンも超過することを

指摘した。

「さらに、現状では、石炭火力発電所の新設・増設計画が多数存在し、環境省の調べによると、平成30年6月現在、本事業を含め約1680万kW分の計画がある。これらの計画が全て実行され、稼働率70%で稼働し、かつ、老朽石炭火力発電が稼働開始後45年で廃止されるとしても、2030年度における石炭火力発電の設備容量は約5970万kW、二酸化炭素排出量は約2.9億トンと推計され、2030年度の二酸化炭素排出削減目標を約6800万トン超過する可能性がある。足元の稼働率や近年の

「環境影響評価法」（平成9年法律第81号）に基づく従来型石炭火力発電所の環境影響評価事例（7件）における想定稼働率の平均が約80%程度とされていること、また、天然ガス火力発電と石炭火力発電のコストを比較すると、燃料費（変動費）が石炭火力発電の方が相当安く、逆に建設費等の固定費は石炭火力発電の方が相当高いため、一般的には、天然ガス火力発電に比べて石炭火力発電を優先的に稼働させるインセンティブが働きやすいことを踏まえれば、実際の排出量は更にこれを上回ることも想定される。」（甲163・2頁以下）

環境大臣は、「このままでは2030年度の我が国の温室効果ガス削減目標の達成に深刻な支障を来すことが懸念される。」として、削減目標を計画的かつ着実に達成するため、増加傾向を早期に反転させるための計画的な対応を要求した。

「温室効果ガスの累積排出量が将来の気候変動を左右する中で、パリ協定の長期的目標の達成に向け、我が国全体で2030年度のエネルギーミックス及び温室効果ガス削減目標を計画的かつ着実に達成し、それ以降の長期大幅削減を図るため、削減の道筋を明確化し、政府はもとより各主体が進捗を管理していく必要がある。石炭火力発電に関しても、老朽化した低効率設備の休廃止及びリプレースを計画的に進めること等により、上述したような石炭火力発電所からの排出の増加傾向をできるだけ早期に反転させていく必要があり、着実な進捗管理がなされないまま、制約のない石炭火力発電が増加する場合は、更なる追加的措置を講ずる必要がある。」（甲163・3頁）

かかる計画的な対応が行われない場合は、「事業実施を再検討することを含め、あらゆる選択肢を勘案して検討することが重要である」とした。

「しかし、①現時点において既にエネルギーミックスに基づく2030年度の石炭火力発電量や二酸化炭素排出量を上回り、かつ、適切な対応を講じなければ今後も増加するおそれがある状況、②脱炭素社会の構築に向けた世界の潮流の中で石炭火力発電を抑制していく流れがある状況、③更にはパリ協定に基づき中長期的には世界全体でより一層の温室効果ガスの排出削減が求められる状況の下で、こうした、世界の潮流に逆行するような地球温暖化対策が不十分な石炭火力発電は是認できなくなるおそれもあり、石炭火力発電に係る環境保全面からの事業リスクが極めて高いことを改めて強く自覚し、2030年度及びそれ以降に向けた本事業に係る二酸化炭素排出削減の取組への対応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、あらゆる選択肢を勘案して検討することが重要である。」

ウ 準備書に対する被告の勧告

平成30年9月14日、被告は準備書に対する勧告をおこなった（乙8・1458頁以下）。そこでは、極めて抽象的な表現ながら、パリ協定などを踏まえた2030年以降長期的な排出削減対策についての検討が要求された（乙8・1457頁以下）。

「（総論）

- ① 石炭火力発電を巡る環境保全に係る国内外の状況を十分認識し、本事業を検討すること
- ② このような国内外の状況を踏まえた対応の道筋を描くことにより本事業を実施する、・・・2030年以降に向けて更なる二酸化炭素排出削減を実施する見通しをもって計画的に実施すること
- ③ 二酸化炭素の排出削減対策をはじめ、・・・環境保全措置を適切に講じること

（各論）（温室効果ガス関連）

- ④ 高効率の発電設備の導入
- ⑤ 省エネ法ベンチマーク指標の確実な遵守（公表）

- ⑥ 木質バイオマス混焼
- ⑦ 自主的枠組み参加事業者に対する電力の供給
- ⑧ C C S技術の導入検討を踏まえた本事業の検討
- ⑨ 長期的な二酸化炭素排出削減対策について、パリ協定や今後策定される我が国の長期戦略等地球温暖化対策に係る今後の国内外の動向を踏まえ、所要の検討を行い、事業者として適切な範囲で必要な措置を講ずること」

被告は、各論に記載された各事項について「評価書に記載すること」を勧告した。しかしながら、被告の勧告は、神奈川県知事や環境大臣の上記の意見を反映するものではなく、C O 2の排出削減についても何ら具体性のないものにとどまった。また、燃料種の選択について、具体的な比較検討をおこなうことを求めることもなかった。

(1 1) 評価書

ア 評価書の内容は、温室効果ガスの排出に関する準備書の記載をほぼ踏襲するものにとどまったこと

2 0 1 8 年（平成 3 0 年）1 1 月、J E R A は評価書を取りまとめた。しかし、その内容は、温室効果ガスの排出に関する準備書の記載をほぼ踏襲するものにとどまった。

そこでは、環境大臣が求めた「2030年度及びそれ以降に向けた本事業に係る二酸化炭素排出削減の取組への対応の道筋」についての記述はなく、石炭火力発電所のさらなる増設によって2 0 3 0 年の温室効果ガスの排出目標の達成に「深刻な影響を及ぼす」との同大臣の指摘についても何らの記述はなかった。

J E R A が「整合性を確保している」としたのは、省エネ法ベンチマーク指標などの遵守についてだけであった。

「長期的な二酸化炭素排出削減対策についての検討」についても具体的な記述は全くなかった。

神奈川県知事は、J E R Aが東電・中電の火力発電部門を統合することを踏まえて、グループ全体での各指標の将来見通しを明らかにするように求めたが、その点についての記述も全くなかった。

イ パリ協定に言及した箇所は、具体的にどのような検討を行ったのか（行うのか）、どのような措置を講ずるのかについての記述は皆無であったこと

評価書にはパリ協定に言及した箇所もあった（乙 8・1218 頁以下）。

ひとつはC C S 技術への言及した部分であるが、本件新設発電所の建設事業との関係は極めてあいまいであった。

もうひとつは、「パリ協定や今後策定される我が国の長期戦略等地球温暖化対策に係る今後の国内外の動向を踏まえ、所要の検討を行い、当社として適切な範囲で必要な措置を講ずる」という記述である。

しかしながら、これらの記述は、被告の勧告をそのままなぞったものにすぎず、具体的にどのような検討を行ったのか（行うのか）、どのような措置を講ずるのかについての記述は皆無であった。

このようなおよそ中身のない空虚な記述は、J E R Aが長期的な削減に向けた具体的な計画をおこなっていないことを示すに等しかった。

ウ 天然ガス（L N G）を選択しなかった理由に関する記述は具体性に乏しい上に、ミスリーディングであったこと

評価書の「環境保全措置の検討」（12 章 2）には、「環境保全措置の検討の経過及び結果」（乙 8・1222 頁以下）として燃料として天然ガス（L N G）を選択しなかった理由に関する記述が加わった。

すなわち、天然ガスを燃料とすることについて、「燃料供給のために大規模な土地改変や海域工事が必要になる。また、L N Gは石油と同様価格変動が大きく（・・・図参照）、燃料への依存度が大きくなり過ぎるとリスクも生じる」と記述された（乙 8・1223 頁）。

かかる説明を裏付けるものとして、評価書には、燃料価格の推移を示すグラフや発電コストの比較図、石炭と天然ガスの環境影響の比較表などが載っ

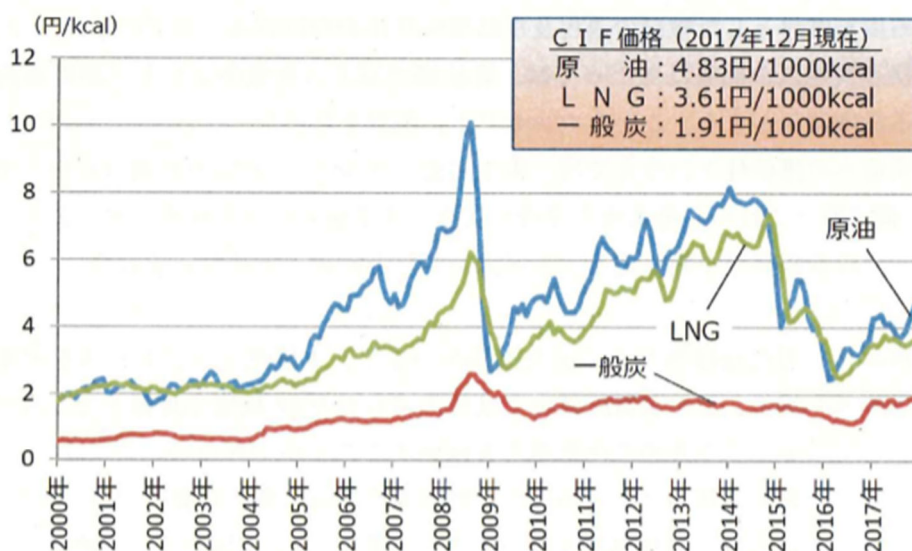
た。

しかしながら、これらの記述は具体性が乏しいうえに、以下のとおり、極めてミスリーディングな内容であった。

① 燃料と発電コストに関する記述について

J E R A が示した石炭燃料価格の図では、一見すると石炭の価格が低水準で安定して以下のように見える。しかしながら、石炭価格だけのグラフにすれば、2000年代半ば以降の約10年間をとっても、石炭価格の安値と高値との間には約3～5倍もの差があることは明瞭であった。

第 12. 2. 2-1 図 燃料価格（CIF）の推移



〔「燃料価格（CIF）の推移」（資源エネルギー庁 HP）より作成〕

第 12. 2. 2-2 図 石炭火力と LNG 火力の発電原価

↑ 評価書1224頁に掲載されたグラフ

＜石炭輸入価格（C I F 価格）の推移＞



出典：財務省貿易統計等より作成 為替換算については三菱UFJ銀行のTTSLレートを参照

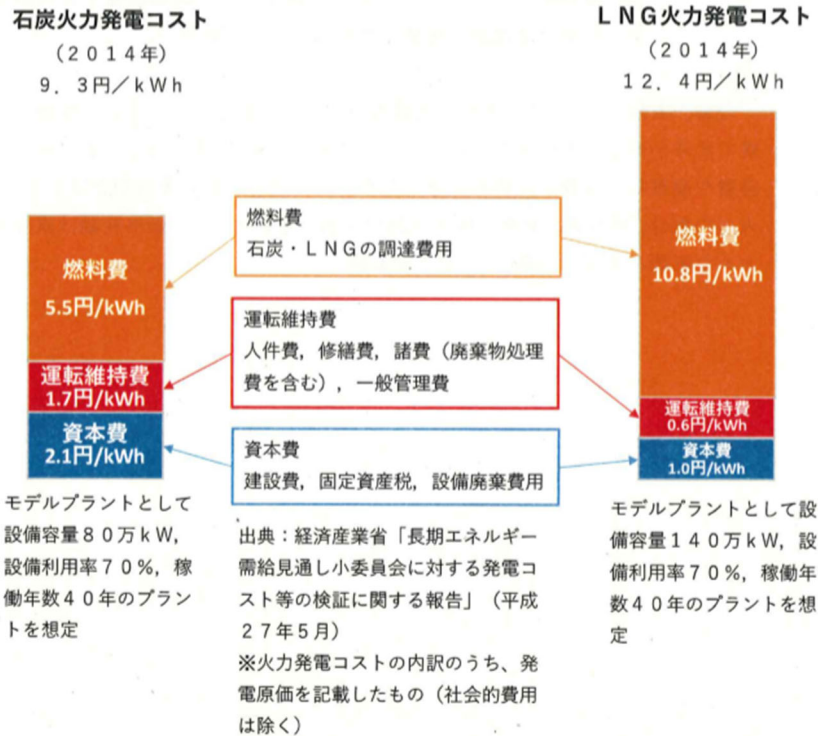
22

↑ 平成31年3月7日 資源エネルギー庁資料「資源・燃料政策の今後の重点」（甲164）

石炭価格も決して「安定している」と評価し得るものではなかったが、kcalあたりの単価が高い石油とLNGの価格推移を同じグラフにのせることによって、石炭の価格の変動幅が小さいように印象付けるものとなっていた。

また、石炭・LNG火力のそれぞれの発電コストについての説明も、同様に全くミスリーディングなものであった。すなわち、評価書では、石炭火力発電の発電原価を「9.3円/kWh」、LNG火力発電の発電原価を「12.4円/kWh」とした。この数値は経済産業省の「長期エネルギー需給見通し小委員会に対する発電コスト等の検証に関する報告書」（平成27年5月）から引用したものである旨の付記もなされた。しかし、同委員会の報告書に記載された発電コストは、石炭火力が「12.3円/kWh」、LNG火力が「13.7円/kWh」というものであった。

第 12.2.2-2 図 石炭火力と LNG 火力の発電原価



↑ 評価書1224頁に掲載されたグラフ



↑ 長期エネルギー需給見通し小委員会に対する 発電コスト等の検証に関する報告 (案) より 平成27年4月 発電コストワーキンググループ (甲165)

経産省の検討委員会で提示された発電原価と J E R A の評価書における説明が乖離した理由は、検討委員会が提示した発電原価から J E R A が「C O 2 対策費用」を削除したことに起因していた。評価書には小さい文字で「* 社会的経費は除く」と付記されたが、評価書を読んだだけではその中身は全くわからないものであった。経済産業省の検討委員会の原資料にあたってはじめて、それが「C O 2 対策費用」（＝火力発電からの C O 2 排出量に相当する排出権の購入費用）を意味することがわかるが、しかし依然として、なぜ C O 2 の対策費用を除外する必要があるのか、という点が不明である点にはかわりがない。C O 2 対策費用を除外して「発電原価」を比較することは、発電コストの比較として明らかに合理性を欠いていた。

しかも、経産省の報告書が検討の前提とした平成 2 6（2 0 1 4）年の燃料価格は、かなり古いデータを基礎としたものであり、その後燃料価格が大きく変化したことについても何らの説明はおこなわれなかった。平成 2 9（2 0 1 7）年の L N G の年平均価格は平成 2 6 年の約 5 0 % 程度にまで下落しており、これを反映させた場合、L N G 火力の発電コストが大幅に下がることは容易に予測できた。こうした燃料価格の推移について、J E R A が熟知していなかったはずはないが、それにもかかわらず、J E R A はあえて古いデータを使って、コスト面での石炭火力発電の優位性を印象付けようとした。

② 天然ガスを燃料とする場合の環境影響に関する記述について

評価書における天然ガスを燃料として選択した場合の環境面での影響についての記述は、J E R A が県審査会に提出した補足資料を援用したものにとどまっていた。海域や漁業に対する影響に関する具体的な記述はなく、バースを設置する工事に関して「海域への影響は増加する」と記載されたにとどまった。

エ 評価書において、石炭を燃料として選択することが合理的と考えた理由は

示されなかったこと

評価書は、「これらの検討結果を踏まえ、横須賀のリブレースにあたっては石炭を燃料として選択することが合理的と考えた」（乙 8・1227 頁）と結んだが、「合理的」という結論がいかなる評価過程を経て導かれたのかについての説明もなされなかった。

3 燃料種の選択に関する本件アセスの重大な瑕疵

（1）環境影響評価における複数案の検討義務

環境影響評価制度は、「規模が大きく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、その手続等によって行われた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する。」（環境影響評価法第 1 条）ものである。

2011 年（平成 23 年）の環境影響評価法の改正によって、**計画段階配慮書制度**（法第 3 条の 2 以下）が導入された。**計画段階配慮書制度**は、事業者に対し、事業の位置や規模などを決定する前の段階で、環境への影響とその回避策について、検討を加えることを義務付けるものである。

これは、従前の環境影響評価制度が、立地や規模、構造などについてある程度固まった段階で行われることから、立地や規模、構造などについての複数案についての検討が行われないことが多かったという、それまでの日本の環境影響評価制度の問題点を克服するべく設けられた制度である。

ゼロオプション²を含む、立地や規模、構造などについての複数案（アメリカ合衆国では、代替案という表現をとっている）の比較検討は、環境影響評

² ゼロオプションとは、事業を実施しない案のこと。発電所アセス省令 3 条 2 項参照。

価制度の母国であるアメリカ合衆国においては、環境影響評価制度の「核心」とされている（大塚直『環境法（第3版）』（有斐閣・2010年）268頁。浅野直人『環境影響評価の制度と法』（信山社・1998年）98～99頁、原科幸彦『環境アセスメント』（放送大学教育振興会・1994年）111～112頁等も参照）。それは、事業の内容が完全に固まっていない早期の段階で、立地や規模、構造などについての複数案の比較検討を行うことが、「事業の実施による環境への負荷をできる限り回避し、又は低減することその他の環境の保全についての配慮が適正になされる」（法第3条）ために必要不可欠であるからである。

本件のような第一種事業では、環境大臣の告示「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」（甲4、以下「基本的事項」という。）において、

「(3) 計画段階配慮事項の検討に当たっては、第一種事業に係る位置・規模又は建造物等の構造・配置に関する適切な複数案（以下「位置等に関する複数案」という。）を設定することを基本とし、位置等に関する複数案を設定しない場合は、その理由を明らかにするものとする。」

とされている。この指針からも明らかなように、計画段階配慮においては、位置（立地）・規模・構造等に関する適切な複数案を検討することが「基本」、すなわち原則とされている。

また、環境影響評価法がいう「環境の保全についての適正な配慮」は、単に法令の基準を遵守すること（基準クリア型）で足りるわけではなく、可能な限り環境負荷を低減し、最善の措置をとるべきこと（ベスト追求型）を意味する。

これは、基本的事項において、「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」（甲4・基本的事項の第四の一（6））とされていることにも反映されている。

こうした定めは、持続可能な社会の構築のため、事業者に対し、基準等の達成以上の環境負荷低減のための取組みを促す必要があること、生物多様性の確保等、全国一律の目標の設定に馴染まない項目も対象とされたこと等を踏まえ、環境影響の回避・提言のための最善の措置がとられたかどうかを環境影響評価法の評価の基本とする趣旨である。

以上の環境影響評価法の趣旨に照らせば、検討すべき複数案はどのようなものであってもよいわけではなく、当該事業により重大な影響を受けるおそれがある環境要素に関して、対象事業による環境負荷の回避・低減を図るという観点から実質的な意味のある複数案が選定され検討されることが不可欠である。これは、上記の基本事項の定めが「適切な複数案」の設定・検討を要求していることにも示されている。検討すべき複数案は、環境負荷の低減という観点で実質的な意味があり、その検討によって可能な限り最善の措置が取られた、と評価できるものでなければならない。

（２）発電所アセス省令の定め

「環境の保全についての適正な配慮」のために、対象事業による環境負荷の回避・低減を図るという観点から実質的な意味のある複数案が選定され検討されることが不可欠であることは、発電所に関する環境影響評価でも何ら変わらない。

発電所アセス省令では、以下のとおり、計画段階配慮において、位置（立地）・規模・構造等に関する複数案を適切に示し、その検討をおこなうことを要求している。

発電所アセス省令では、計画段階配慮において、以下のようにゼロオプションも含めた複数案の検討をおこなうことを義務づけている。そこでは、

「発電設備等の構造」「配置」「位置」「規模」に関する複数案を「適切に示す」ことが要求されている。

（構造等に関する複数案の設定）

第三条 計画段階配慮事項についての検討に当たっては、第一種事業に係る発電設備等の構造若しくは配置、第一種事業を実施する位置又は第一種事業の規模に関する複数案（以下「構造等に関する複数案」という。）を適切に示すものとする。ただし、構造等に関する複数案の設定が現実的でないと認められることその他の理由により構造等に関する複数案を設定しない場合は、その理由を明らかにした上で、単一案を設定するものとする。

2 前項の規定による構造等に関する複数案の設定に当たっては、第一種事業を実施しない案を含めた検討が現実的であると認められる場合には、当該案を含めるよう努めるものとする。

同省令第4条では、「計画段階配慮事項についての検討に当たって」、事業特性、地域特性（自然的状況と社会的状況）についての把握が要求され、同省令第5条第1項では、以下のように、「重大な影響を及ぼすおそれがある環境要素」に関して、「当該環境要因が及ぼす影響の重大性について客観的かつ科学的に検討するものとする」と定める、とされている。

（計画段階配慮事項の選定）

第五条 第一種事業に係る計画段階配慮事項の選定は、当該第一種事業に伴う環境影響を及ぼすおそれがある要因（本条において「影響要因」という。）により重大な影響を受けるおそれがある環境要素に関し、当該影響要因が及ぼす影響の重大性について客観的かつ科学的に検討するものとする。この場合においては、前条の規定により把握した配慮書事業特性及び配慮書地域特性に関する情報を踏まえ、当該選定を行うものとする。

また、選定された事項に関する検討は、「構造等に関する複数案及び選定事項ごとに」おこなうものとされ（同省令第6条）、評価の手法の選定の際には、「当該構造等に関する複数案ごとの選定事項について環境影響の重大

性の程度を整理し、これらを比較すること」に留意することが求められている（第9条）。

このように、発電所アセス省令においても、ゼロオプションを含む、立地や規模、構造などについての複数案の検討が計画段階配慮の中核に据えられている。

なお、同省令では、計画段階配慮以後の環境影響評価手続においても、複数案の検討を要求している。すなわち、第29条は、環境保全措置の検討にあたり、「環境保全措置についての複数案の比較検討」を通じて検証をおこなうことを求め、第30条は、以下のように検討結果を整理することを求めている。

（検討結果の整理）

第三十条 環境保全措置の検討を行ったときは、次に掲げる事項を明らかにできるよう整理するものとする。

- 3 構造等に関する複数案ごとの選定事項についての環境影響の比較を行ったときは、当該構造等に関する複数案から対象事業に係る構造等の決定に至る過程でどのように環境影響が回避され、又は低減されているかについての検討の内容を明らかにできるよう整理するものとする。**

また、発電所アセス省令第32条4項、33条4項は、準備書及び評価書において、「環境保全措置の検討の経過」についての記載を要求している。

以上のように、発電所アセス省令は、発電所に関する環境影響評価においても、対象事業による環境負荷の回避・低減を図るために、ゼロオプションを含む、立地や規模、構造などについての複数案の検討がおこなったうえで、その検討を通じて環境影響がどのように回避・低減されているかについて整理して記載することを要求している。

こうした検討を通じて、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こと（ベスト追求がきちんとされていること）を担保する、と

というのが省令の趣旨である。

(3) 本件環境影響評価における複数案の検討

ア 燃料種の選択に関する検討なくして、環境影響が「実行可能な範囲内で回避され、又は低減されている」と評価できないこと

石炭火力発電所による環境負荷の回避・低減を図るという観点から実質的な意味のある複数案を検討した、というためには、燃料種の選択に関する検討は重要な意味を持つ。

それなくして環境影響が「実行可能な範囲内で回避され、又は低減されている」かどうかの評価はできない。

それは、本件事業者が認めている通り、火力発電所における燃料種を石炭から天然ガスに変更することによって、二酸化炭素と窒素酸化物の排出量は約半分に減少させ、硫黄酸化物とばいじんの排出量はほぼ無くすることが可能となるからである。

イ 計画配慮段階での温室効果ガスの排出に関する検討の欠如

上述のとおり、発電所アセス省令5条1項は、「当該第一種事業に伴う環境影響を及ぼすおそれがある要因（本条において「影響要因」という。）により重大な影響を受けるおそれがある環境要素に関し、当該影響要因が及ぼす影響の重大性について客観的かつ科学的に検討するものとする。」と定めている。

本準備書面の「第1」及び「第2」で既に見たように、温暖化による、深刻かつ重大な、生命・健康に対する被害や生活環境・貴重な自然環境といった、環境基本法14条1号に規定する確保すべき事項に対する被害が、すでに発生しており、将来的にそれがますます激甚化していくことが予測されている。

そうしたなかで、本件新設発電所から、2023年頃から、30年以上の長期間、2050年を超えるときまで、年間726万トンもの大量のCO₂

が排出される計画となっている。

パリ協定は、原告ら準備書面 6 (1) の「第 1」「1」「(2)」に記述した通り、「排出量を削減しつつであっても、排出が続き、新たな吸収源の増加がそれを上回らない限り、累積排出量は増加」し、「新たな排出量はそれだけ平均気温の上昇をもたらし、地球平均気温の上昇はそれだけ地球温暖化による悪影響を加速させるという関係にある」という認識にたつて、「平均気温の上昇を 2℃未満に止める (1・5℃を超えないようにも努力する) ために、今世紀中頃には CO₂ の実質排出量をゼロにする (排出量を吸収量の増加分に止める)」ということを共通目標として、締結されている。

2050 年を超えるときまで、年間 726 万トンもの大量の CO₂ が排出する、本件新設発電所の操業開始は、パリ協定の目標の達成を著しく困難とする。

以上の状況に鑑みれば、本件発電所による CO₂ の排出が「環境影響を及ぼすおそれがある要因」に該当することは明らかである。同省令 5 条 2 項四号ロは「温室効果ガス等」を検討すべき項目の一つとして掲げている。

しかるに、本件環境影響評価では、上述のように、CO₂ の排出及び燃料種の複数案を、計画段階配慮における検討事項にすら選定していなかったし、選定すべきか否かという検討すら行わなかった。

本件事業者が認めている通り、火力発電所の燃料を天然ガスとすることによって、温室効果ガスの排出量をほぼ半減させることが可能である。

また、それによって発電の機能に支障が生ずることはない。本件土地の立地等に照らしても、本件土地における天然ガス火力発電所の建設が「現実的でないと認められる」事情は存在しない。

ところが、本件環境影響評価では、計画配慮段階において天然ガスを燃料とするという選択肢について、およそ何らの調査、予測、評価もおこなわなかった。

こうした本件環境影響評価の計画段階配慮は、発電所アセス省令が要求す

る、位置（立地）・規模・構造等に関する「複数の案を適切に示す」こと（発電所アセス省令３条）を欠いたものであることは明らかである。

ウ 方法書における複数案の検討の欠如

上述のように、配慮書の提出後、燃料種の選択について、県審査会での審議、知事・市民・団体などから反対や説明の欠如・不足を指摘する意見が相次いだ。

しかしながら、方法書における温室効果ガスの排出に関する記述は、こうした意見を勘案ないし配慮したものとは到底いえないものであった。

すなわち、そこで記述されたのは、「本計画で利用する燃料をLNGとするためには、LNG受入基地の整備に伴い大規模な土地改変が必要になること等から、本計画では石炭を利用することにした。」という一文にすぎなかった。その説明は天然ガスを燃料として選択「できない」理由に偏っていたうえ、内容もおよそ具体性が欠けるものであった。

「複数案の検討」と評価できるためには、他の燃料種を選択した場合の環境面での具体的な影響の差異などについて検討することが不可欠であるが、方法書の記述は「検討」とは全く言えないものであり、今後何らかの検討をおこなう方針も全く示されなかった。

エ 準備書における複数案の検討の欠如

上記の方法書に対しては、上述したように、県審議会でも再び厳しい意見が出たほか、神奈川県知事から、「長期にわたり稼働することによる環境影響の観点からの天然ガスとの比較が適切におこなわれていない」という厳しい意見が表明された。また、環境大臣からも、「石炭火力発電に係る環境保全面からの事業リスクが極めて高いことを改めて強く自覚し、2030年度及びそれ以降に向けた本事業に係る二酸化炭素排出削減の取組への対応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、あらゆる選択肢を勘案して検討することが重要である。」などと、事業の実施について再検討することすら促す意見がなされた。

ところが、J E R Aがまとめた準備書では、天然ガスを燃料として選択した場合について検討の経過、検証の結果に関する具体的な記述は全く存在しなかった。神奈川県知事の意見に対する事業者の見解でも、天然ガスを燃料として選択した場合に関する具体的な記述は全くなく、従前の配慮書・方法書における記述を単に繰り返すにとどまった。

こうした記述からは、J E R Aが天然ガスを燃料として選択した場合の環境への影響について、何ら具体的な検討、検証をおこなわなかったことが示されている。

オ 評価書における記述

上述のように、評価書において、「燃料供給のために大規模な土地改変や海域工事が必要になる。また、L N Gは石油と同様価格変動が大きく

(・・・図参照)、燃料への依存度が大きくなり過ぎるとリスクも生じる」などの記述が加わり、それを裏付けるものとして、いくつかの図やグラフも記載された。

しかしながら、天然ガスを燃料として選択した場合の環境影響（工事による海域への影響など）についての記述は、依然として全く具体性が欠けていた。さらに、発電原価などに関する説明も、評価書を読む者に対して誤った印象を与えるものであり、不適切なデータさえ用いられた。

環境影響評価が複数案について環境影響を具体的に検討することを通じて、ベストの選択を追求する制度であることに照らせば、こうした評価書の記述をもって「複数案の検討」とは言えないことは明らかである。

県知事には、準備書に対して、「長期にわたり稼働することによる環境影響の観点からの天然ガスとの比較が適切に行われていない」などの指摘をおこない、「石炭を選択したことについて理解を得られるよう真摯に説明すること」という意見を述べたが、評価書はこうした意見に全く配慮しないものであった。

環境影響評価が市民の参加のもとで進められる手続きであることに鑑みて

も、評価書におけるミスリーディングな説明は極めて問題であった。

さらに、評価書においてはどのような検討過程を経て、「横須賀のリプレイスにあたっては石炭を燃料として選択することが合理的と考えた」のかについての説明も一切存在しなかった。

カ 「石炭ありき」の前提でおこなわれた環境影響評価

計画段階配慮から始まる一連の手続きにおいて、J E R A（当初は東京電力フュエル&パワー株式会社）は、燃料として石炭を選択したことの根拠についての説明や天然ガスを燃料として選択した場合との比較検討などを何度も求められた。それにもかかわらず、J E R Aはかかる検討をほとんどおこなわなかった。また、説明を行ったとしても、その内容は代替案（LNG火力）を採用した場合の「短所」を極めて抽象的に掲げるものにとどまり、環境影響の内容や程度の差異を具体的に比較検討するものとは到底言えないものであった。説明のなかには、石炭火力発電の優位を印象付けるために、ミスリーディングな資料の引用をおこなった部分すらあった。

こうした一連の経緯は、J E R Aが本件アセスをおこなう前から石炭を燃料とすることを決めており、本件アセスにおいても燃料種を選択について真剣に検討する意思が全くなかったことを物語っている。それは「ベスト追求」とは程遠いものであり、環境影響評価制度の趣旨に真っ向から反するものである。

キ 煙突高についての検討

本件アセスでは、計画段階配慮において、煙突の高さについて複数案の検討がおこなわれている。こうした検討は大気汚染物質の着地濃度に影響を及ぼすものではあるが、大気汚染物質の排出の絶対量に決定的な影響を及ぼす燃料種についての複数案の検討を省くことを何ら正当化するものではない。

（４）本件アセスの重大な瑕疵

以上のように、本件環境影響評価は、温室効果ガスの排出という極めて重

大な環境への影響に関して、「適切な複数案」の検討を欠いたものであり、基本的事項及び発電所アセス省令にも違反し、看過しえない重大な瑕疵がある。

しかるに、被告は、配慮書から準備書の段階で何ら適切な勧告等をおこなわなかっただけでなく、評価書に対して変更を命ずることもなく本件確定通知を発した。かかる被告の確定通知を違法と評価すべきは明らかである。

以 上