

令和元年(行ウ)第275号, 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 ほか47名

被告 国

準備書面(2)

令和2年10月14日

東京地方裁判所民事第2部Cd係 御中

被告指定代理人

石井 広太郎

井上 恵理子

志村 直之

林 智彦

酒井 由美子

井上 悠也

田上 博道

白井 貴之

沼田 博男

角 銅 進

小島 由美子

第1	本件通知には処分性がないこと(行政機関による意思の表明であるとの原告らの主張には理由がないこと)	4
1	原告らの主張	4
2	被告の反論	4
第2	原告らに原告適格が認められないこと	6
1	原告適格の有無の検討順序等(最高裁判所平成21年10月15日判決等についての原告らの理解は独自のものであること)	6
2	環境影響評価法及び電事法に基づく環境影響評価は、人の健康や生活環境といった利益を個々人の個別的利益として保護するために行われるものではないこと	9
(1)	環境影響評価法は人の健康及び生活環境を個別的利益として保護する趣旨を含むものではないこと	9
(2)	環境影響評価法の意見聴取手続は関係地域の住民等に手続的配慮を付与したものと捉えられず、その個々人の個別的利益を保護する趣旨の規定ではないこと	11
(3)	県条例に基づく準備書公聴会における意見等の配慮義務等の規定が、地域住民に手続的配慮を付与したものと考えられず、地域住民個々人の個別的利益を保護する趣旨の規定ではないこと	13
3	各類型の原告らに原告適格が認められないこと	17
(1)	はじめに	17
(2)	本件発電所の関係地域を横須賀市と定めた根拠及び原告適格との関係	18
(3)	条例上の関係地域居住者に原告適格が認められないこと(①の類型について)	26
(4)	本件発電所から20キロメートル以内の居住者に原告適格が認められないこと(②の類型について)	27

(5) 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に原告適格が認められないこと(③の類型について)	35
(6) 本件発電所から排出されるCO ₂ によって、地球温暖化が進行する結果、水害・土砂災害等の被害を受けるおそれの高い者、熱中症等によって生命を失ったり健康を害したりするおそれの高い者、重要な生業手段である水産資源が不可逆的な形で深刻に破壊され、漁業者としての生業手段を奪われる又は観光業者として生業手段を奪われるおそれの高い者に原告適格が認められないこと(④ないし⑥の類型について)	37
第3 結語	44
第4 求釈明	44
1 原告番号47の原告について	44
2 原告番号48の原告について	44

被告は、本準備書面において、原告らの2020年(令和2年)3月13日付け準備書面3(以下「原告準備書面3」という。)及び2020年(令和2年)6月3日付け準備書面5(以下「原告準備書面5」という。)に対して必要と認める範囲で反論するとともに(後記第1から第3)、原告らに対して釈明を求める(後記第4)。

なお、略語については、本準備書面で新たに定めるもののほか、従前の例による。

第1 本件通知には処分性がないこと(行政機関による意思の表明であるとの原告らの主張には理由がないこと)

1 原告らの主張

原告らは、被告が、確定通知は経産大臣が電事法46条の17第1項規定の変更命令を行わないという権限不行使に係る判断の結果を通知し、もって評価書を公告及び縦覧に供し得ることをできるだけ速やかに事業者に知らしめて事業者の事務上の便宜を図ったものである旨主張した(被告準備書面(1)8ないし13ページ)のに対し、確定通知は、電事法に基づく環境アセス手続が適切に実施されたことを通知し、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って、電事法の重要な目的である公共の安全及び環境の保全並びに環境影響評価法の目的である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などと主張する(原告準備書面5・12ページないし14ページ)。

2 被告の反論

(1) しかしながら、そもそも、原告らの主張する「行政機関の意思の表明」というものが処分性の判断に当たっていかなる意味を持つのか直ちに明らかでない上、そのことをおいても、意思の表明というのは、電事法46条の17第2項規定の「通知」という文言と一見して齟齬している。また、原告らの

主張が、仮に、通知は本来は、特定又は不特定多数の人にあることを知らしめる行為の一つにすぎないものの、その目的が公共の安全及び環境の保全や国民の生命身体健康等の確保、実現など重要な事柄にあると認められると、知らしめる行為が「意思の表明」に格上げされるという趣旨なのであれば、その根拠が全く不明であって失当である。

(2) そもそも、被告準備書面(1) 8ないし13ページで述べたとおり、電事法の仕組みをみると、電事法は、環境影響評価書の変更の要否を変更命令の発令(電事法46条の17第1項)という経産大臣のイニシアティブに委ねることが予定されている一方、変更命令が発せられないときは、それに続く評価書の公告・縦覧については、環境影響評価法に基づいて事業者が行うこととされている(電事法46条の19, 環境影響評価法27条)ことから、通知の制度がもうけられ、経産大臣が変更命令を発しないこととしたときには、事業者の手続上の便宜を図るべく、事業者において当該評価書を公告・縦覧に供し得ることを、できるだけ速やかに当該事業者に知らしめることにしたものである。したがって、かかる通知はそれ自体で、直接国民の権利義務を形成させ、又はその範囲を確定するものとはいえない。

更に言えば、この変更命令の制度(電事法46条の17第1項)は、事業者において自主的に環境保全上の適正な配慮がなされることを期するというセルフコントロールの考え方を基礎とする環境影響評価法上の環境影響評価手続に対し、手続各段階から国(通商産業大臣)が監督指導して実績を積み上げてきた経緯等に鑑み、電事法で環境影響評価法の特則としてもうけられたものである(乙10・16及び17ページ)ものの、他方で、かかる変更命令を行わないときに行う確定通知(同条2項)については、上記のとおり、事業者の手続上の便宜を図る趣旨で、変更「命令をする必要がないと認めたとき」に「その旨を特定事業者に通知」というものにすぎないのであるから、事業者において当該評価書を公告及び縦覧に供し得る

ことを認識させるためのものにすぎないと考えられる。

- (3) かかる理解は、電事法48条が、確定通知を受けた後に、事業用電気工作物に係る工事計画について、事業者の自己責任を原則とする自主保安制度を採ることとして、認可制ではなく届出制を採った趣旨(被告準備書面(1)・14及び15ページ)とも整合的である。
- (4) 以上のとおり、確定通知は、行政機関による意思の表明とは解されず、変更命令をしない旨を事業者に認識させるものにすぎず、したがって、それ自体直接国民の権利義務を形成させ、又はその範囲を確定するものとはいえないから、本件通知に処分性はない。

第2 原告らに原告適格が認められないこと

- 1 原告適格の有無の検討順序等(最高裁判所平成21年10月15日判決等についての原告らの理解は独自のものであること)

(1) 原告らの主張

原告らは、平成17年最高裁判決と場外車券売場に係る最高裁判所平成21年10月15日判決(以下「平成21年最高裁判決」という。)を踏まえると、①最高裁は、原告適格に関する従来の判断基準を実質的に変更し、まず被侵害利益の性質やその侵害の程度などを考え、それを踏まえて法令の趣旨・目的の解釈を行うものとした、②上記2つの判決を合わせ読むと、最高裁は、被害の性質を「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」もの(一般的公益の中に吸収解消させることが困難なもの)と、そうでないものに区分し、後者については、「法令に手掛りとなることが明らかな規定」の存在を要求し、前者については、「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ということの意味している(注：下線は引用者による。)などと主張し、その上で、被告は、上記のような最高裁判

所の基本的立場とは離れて、③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おり、適切でないなどと主張する（原告準備書面5・21ページないし24ページ）。

(2) 被告の反論

平成17年最高裁判決は、行政事件訴訟法9条1項にいう「法律上の利益を有する者」とは、「当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれのある者をいうのであり、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解される場合には、このような利益もここにいう法律上保護された利益に当たり、当該処分によりこれを侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有するものというべきである。」と判示し、平成21年最高裁判決も、平成17年最高裁判決の上記判示部分を引用している。

これらの判示からすると、いずれの最高裁判決とも、「法律上保護された利益説」、すなわち、処分の根拠法規が個人の法益保護を目的とした処分要件を定めているにもかかわらず、この処分要件に違反した処分がなされ、それが公定力により有効なもの扱われる場合、当該個人において、根拠法規によって保護された利益を無視されたという権利利益の侵害を除去するために、その取消しを求める法律上の利益を認める考え方に立つ従来の原告適格に関する最高裁判例の基本的な判断枠組みを維持しつつ、ただ、改正により新設された行訴法9条2項を参酌して、処分の根拠法令と「目的を共通にする関係法令」を緩やかにとらえて「法律上の利益」について柔軟な解釈を示したものと評価されている（平成17年度最高裁判決解説民事篇330、333及び346ページ[森英明]、平成21年度最高裁判決解説民事篇667ないし669ページ[清野正彦]）。

そして、法律上保護された利益説の立場からすれば、違法な処分がされた場合に害されることとなる利益をまず検討するのではなく、処分の根拠法規の解釈を通じて、当該法規が周辺住民等の個別的利益を保護する趣旨で行政権に制約を解しているか否かをまず検討するというのが本来あるべき検討の順序であると考えられ、平成21年最高裁判決において、違法な処分がされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質を、当該利益が根拠法令により保護されているか否かに先だって検討したのは、多種多様な利益侵害が主張される中、検討対象となる利益の内容及び性質を十分に吟味しておくことにより、処分の根拠法規が当該利益を保護しているか否かという点に焦点を据えた検討を行う際の基礎を確定させておくなどの意味があったためであるとされる(前記清野解説682及び683ページ)。

そうすると、平成17年最高裁判決及び平成21年最高裁判決の考え方を前提とする限り、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、それを踏まえて法令の趣旨・目的の解釈を行うものとした旨の原告らの指摘①は失当である。

また、原告らの主張③についても、法律上保護された利益説の立場からして、違法な処分がされた場合に害されることとなる利益ではなく、処分の根拠法規が周辺住民等の個別的利益を保護する趣旨か否かの方をまず検討するというのが本来の検討順序であり、本件でこれに変更を加える特段の必要も認められない。

さらに、上記二つの最高裁判決は、いずれも、被侵害利益のうち、「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」ものについては、「法令上に手掛かりとなることが明らかな規定がなくとも、何らかの手掛かりとなる法令上の規定があれば足りる」などとは判示されておらず、原告らの指摘②も適当でない。

以上のとおり、原告適格の有無を検討する際には、これまで被告が主張し

てきたとおり、まずは、行政法規がどのような利益を保護する趣旨で定められているかという検討をすべきである。

2 環境影響評価法及び電事法に基づく環境影響評価は、人の健康や生活環境といった利益を個々人の個別的利益として保護するために行われるものではないこと

(1) 環境影響評価法は人の健康及び生活環境を個別的利益として保護する趣旨を含むものではないこと

ア 原告らの主張

原告らは、環境影響評価法は、環境基本法20条に「必要な措置を講ずる」旨規定されたことを受けて制定されたものであるところ、かかる措置は、同法14条が「人の健康が保護され、及び生活環境が保全され、並びに自然環境が適正に保全されるよう、大気、水、土壌その他の環境の自然的構成要素が良好な状態に保持されること」(同条1号)の確保を旨として行わなければならないとしていることから、環境影響評価法は、人の健康や生活環境が確保されるように配慮を求めているものといえ、したがって、人の生命健康や漁業資源等を、個々人の個別的利益として保護することを目的としている旨主張する。

また、それに関連して、原告らは、最高裁判所平成16年10月15日第二小法廷判決(以下「関西水俣病訴訟最高裁判決」という。)を取り上げ、間接的に人の健康等を保護する目的を有するにすぎない場合であっても、規制権限は「周辺住民の生命、健康の保護をその主要な目的の一つとして、適時にかつ適切に行使されるべき」である旨主張する(原告準備書面5・33ないし36ページ)。

イ 被告の反論

(7) しかしながら、既に被告準備書面(1)・第2の2(3)(22ないし24ページ)で述べたとおり、火力発電所に係る環境影響評価が究極的には

「人の健康が保護され、及び生活環境が保全され、並びに自然環境が適正に保全される」（環境基本法14条1号）という目的に向けられたものであることは認めるものの、環境影響評価法及び電事法に基づく環境影響評価は、人の健康や生活環境に係る個々人の被害を想定し、その被害を回避する措置を講じるなどという手法によるのではなく、事業者に「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ように」（環境影響評価法3条）努めさせ、適切な環境保全措置を講じさせることによって環境破壊を予防し、一般的公益としての良好な環境を保持することで、人の健康や生活環境といった利益を間接的かつ全般的に確保することを予定しているのであるから、良好な環境を保持するために行われるものであって、地域住民等の個別具体的な利益として、人の健康や生活環境を保護する趣旨を含むものではない。

(イ) これに関し、原告らは、関西水俣病訴訟最高裁判決を挙げつつ、間接的に人の健康等を保護する目的を有するにすぎない場合であっても、規制権限は「周辺住民の生命、健康の保護をその主要な目的の一つとして、適時にかつ適切に行使されるべき」である旨主張する（原告準備書面5・33ないし36ページ）。

しかしながら、同判決においては、行政当局の規制権限の不行使が

*1 ここにいう「環境への負荷」とは、「人の活動により環境に加えられる影響であって、環境の保全上の支障の原因となるおそれのあるもの」（環境基本法2条1項）を意味する。環境影響評価法3条は、環境の保全上の支障の原因となり得る環境影響について、実際に環境の保全上の支障が生じるか否かを問わず、また、一定の基準を満足すれば足りるという視点によることなく、実行可能な範囲内でできる限り環境影響を回避・低減する姿勢を要請し、そのような視点から評価を行うことを求めるものである。

国賠法上違法か否かの判断に当たり規制権限を定めた法令の目的の解釈が問題となったものであって、確定通知についての取消訴訟に係る原告適格の有無の判断に当たり根拠となる行政法規の趣旨・目的の解釈が問題となっている本件とはそもそも事案や局面が異なる。また、その規制権限を定めた法令である県漁業調整規則の目的は水産動植物の繁殖保護を通じての漁業の発展にあり、公衆衛生の向上や住民の健康保護は規定されていなかったことから、住民の健康保持のために権限を行使すべきものではないことになるはずであるが、同判決は、同規則の直接の目的が水産動植物の繁殖保護等にあるとしても、その究極の目的は水産動植物を摂取する住民の健康保持にあるとして、規制権限を行使しなかったことの違法を認めた。同判決については、「いかなる手段を使ってでも被害拡大を防ぐことが求められていたという当時の危機的状況を前提とするもの」で、「当該法令の目的を柔軟かつ実質的に解して妥当な結論を導いた」ものと解され、「緊急事態」であったが故の判示であったことを踏まえると、「本判決の射程については慎重な考慮が必要と解される」と評価されている(最高裁判例解説民事篇平成16年度版・576及び597ページ(注36)[長谷川浩二])。

このことに照らすと、関西水俣病訴訟最高裁判決の射程が本件に及ぶものとは解されず、同判決は原告らの主張の根拠にならない。

(2) 環境影響評価法の意見聴取手続は関係地域の住民等に手続的配慮を付与したものとは捉えられず、その個々人の個別的利益を保護する趣旨の規定ではないこと

ア 原告らの主張

原告らは、環境影響評価法は、事業者が、準備書について環境の保全の見地から提出された意見(18条1項)に配意することを義務付け(21条第1項柱書)、さらに、同意見についての事業者の見解の記載を求めて

おり（同法21条第2項4号）、方法書でも同様の手続を求めていること（同法11条1項、14条1項4号）を根拠に、同法が少なくとも関係地域内に居住又は勤務する人に対し、都市計画法16条、17条の規定をはるかに上回る特別の手続的配慮をしているなどと主張し、もって、大気汚染による健康又は生活環境に係る著しい被害等を直接的に受けるおそれのある者に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趣旨を含むものと主張する（原告準備書面5・42ページないし48ページ）。

イ 被告の反論

(7) この点、都市計画法17条2項は、「前項の規定による公告があつたときは、関係市町村の住民及び利害関係人は、同項の縦覧期間満了の日までに、縦覧に供された都市計画の案について、(中略)意見書を提出することができる。」と定めており、明確にその対象を「関係市町村の住民及び利害関係人」に限定している。

しかしながら、被告準備書面(1)・第2の2(4)(24及び25ページ)でも述べたとおり、環境影響評価法18条1項の環境保全の見地からの意見は、有益な環境情報を広く収集することを目的としているものであって、意見を提出できる者としては、関係地域に居住又は勤務する者に限定されず、それ以外の誰であっても提出できるものとされている（「逐条解説 環境影響評価法 改訂版」134、160ページ）。

そうすると、環境影響評価法では、事業者が、提出された意見に対する見解を述べるという制度になっている(21条1項柱書、同条2項4号)としても、それを理由に、同法が「関係地域内に居住又は勤務する人」に「特別の手続的配慮をしている」というのは明らかに誤った解釈である。

したがって、これらの規定を理由に、環境影響評価法が、大気汚染

による健康又は生活環境に係る著しい被害等を直接的に受けるおそれのある者の健康又は生活環境に係る利益を個々人の個別的利益として保護しようとする趣旨を有しているとは到底言えない。

(イ) なお、被告準備書面(Ⅰ)第2の2(4)ウ(25ページ)にある「環境影響評価法21条2項4号は、準備書の検討に当たり(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すぎない。」との記載については、事業者の見解を記載すべきとされるのは準備書の記載を修正する場合に限られないことから、この点については訂正する。すなわち、事業者は、準備書の記載を修正するか否かに関わらず、準備書段階で述べられた市民等意見の概要等及びこれについての事業者の見解を評価書に記載することとされている。

これに対し、同法21条1項記載の「配意」の意味については、「意を配りつつ、その中から有用な環境情報を事業計画等に反映させていく」(被告準備書面(Ⅰ)・25ページ)というものであることに誤りはない。

(3) 県条例に基づく準備書公聴会における意見等の配慮義務等の規定が、地域住民に手続的配慮を付与したものとは考えられず、地域住民個々人の個別的利益を保護する趣旨の規定ではないこと

ア 原告らの主張

原告らは、県条例は、①環境影響評価法に基づき知事が意見を述べる際には、準備書公聴会を開催し(県条例48条)、そこで出た意見等を考慮すべきものとされていること(50条2項)及び、②環境影響評価法が対象とする項目についての選定手続、各項目の調査、予測、評価に当たり神奈川県が定める技術指針に配慮すべきこと(県条例30条1項、39条1項)といった電事法及び環境影響評価法が定める環境影響評価手続につ

いても定めており、それらの規定により特別の配慮を受けている県条例上の関係地域の住民等は、県条例によって、電事法及び環境影響評価法が定める環境影響評価手続において、高い手続的保障を与えられているといえるなどと主張する(原告準備書面5・48ないし50及び62ないし64ページ)。

イ 被告の反論

(7) 県条例の適用関係の整理

そもそも、原告らは、原告準備書面2・7ないし9ページにおいて、県条例に基づいて、事業者が条例方法書及び条例準備書を周知すべき範囲となっている条例方法書関係地域及び条例準備書関係地域の各住民(29条1項, 33条1項, 38条, 42条)につき、また、条例方法書及び条例準備書に対し環境保全上の見地から意見を有する者が提出した意見に対しては知事が十分に考慮しあるいは応答義務を負うものとされていること(36条, 50条, 45条)をもって、関係地域の住民に高い手続的保障が付与されている旨主張していた。

しかしながら、これに対しては、被告は、かかる条例方法書及び条例準備書等を定める県条例が、環境影響評価法が定める環境影響評価手続とは評価項目を異にし守備範囲を異にしていることからして、電事法46条の17第2項に基づく原告適格を論ずる素地がない旨主張したところである(被告準備書面(1)・27ないし29ページ)。

今般、原告らが、前記アのとおり主張するのは、法対象事業等に係る環境影響評価に係るものである。

(4) 原告らが指摘する県条例の規定は、県条例上の関係地域の住民に高い手続的保障を与えているとは解されないこと

原告らが前記アのとおり指摘する県条例の規定は、以下で詳述するとおり、県条例上の関係地域の住民に対して、高い手続的保障を与え

ているとは解されない。

a 県条例48条の準備書公聴会は、条例準備書関係住民等を対象として開催するものとされているものの、対象が条例準備書関係住民等とされたのは、条例準備書関係住民等が対象事業の行われる地域の実情に詳しいとみられるので、準備書の内容について、有益な意見を期待できるとの趣旨に基づくものであり、かかる制度をもって関係住民等に特段の手続的保障を付していると認めることはできない。

b また、準備書公聴会において述べられた意見については、知事が環境保全上の見地から十分考慮するものとされている(50条2項)ものの、同条項記載のとおり、かかる意見は、知事において、環境影響評価法18条1項の意見提出手続において提出された意見等と同列に扱うものとされているにすぎない。

ここで、環境影響評価法18条所定の意見提出手続については、被告準備書面(1)・24及び25ページでも述べたとおり、準備書について環境の保全の見地からの意見を述べることができるというものであり、その目的は、「有益な環境情報を収集する」ことにあり、したがって、その提出者には関係地域の内外という限定はされていない(「逐条解説 環境影響評価法 改訂版」134, 160ページ)。

そうすると、知事が事業者に意見を述べるに当たっては、条例準備書関係住民等という周辺住民の意見を、上記のような意見提出手続によって提出された意見と同列で考慮すべきものとしている(県条例50条2項)ものにすぎず、特段重視すべきものとしているものとは考え難い。しかも、そもそも、条例準備書関係住民等は、環境影響評価手続の実施主体である事業者ではなく、事業者に対して意見を述べる立場にある知事に対して意見を述べることができるにすぎ

ない。

また、そもそも、準備書公聴会において述べる意見というのは、「環境保全上の見地からの意見」と限定されており(同施行規則45条2項・20条1項)、公聴会参加者の利害関係に係る意見などとはされていない上、その「環境保全上の見地からの意見」というのは、上述のとおり、環境影響評価法18条で述べることができることとされる意見と同じ文言による限定が付されているもので、その目的はやはり有益な環境情報を収集することであり、地域住民の手続的保障を図ることに向けられたものとはいえないと考えられる。

したがって、県条例50条2項は、「有益な環境情報を収集する」ために行われるものと考えられ、県条例上の関係地域に居住又は勤務する者について特別の手続的配慮がなされているわけではないと認められる。

- c 原告らの述べるとおり、同条例30条1項及び39条1項は、環境影響評価法に基づく方法書及び準備書につき、「技術指針に配慮しなければならない」と規定しており、県条例が、電事法及び環境影響評価法が定める環境影響評価手続についての規定をもうけていることは認められる。

しかしながら、上記の配慮義務は、事業者が自らの判断で主務省令に基づいて方法書等を作成していくことになるものの、県の技術指針は主務省令とは内容に相違があることから、可能な限りで県の技術指針との整合を図るよう配慮すべき義務を事業者に課したものにすぎない(条例方法書及び条例準備書に係る29条及び38条参照)。

したがって、かかる規定の存在が、環境影響評価法に基づく環境影響評価手続につき、県条例に基づく環境影響評価手続に一定の配

慮を求めるものと解する余地はあっても、条例上の関係地域の住民等が高い手続的配慮を受けていることを示すものとはいえない。

(ウ) 小括

以上のとおり、原告らの指摘する準備書公聴会に係る県条例48条、50条2項、その他県条例30条1項等は、いずれも、条例準備書関係住民等の周辺住民に手続的配慮を付与したものとはいえず、したがって、これを根拠に周辺住民の健康又は生活環境の利益を個々人の個別的利益として保護すべきと解することはできない。

3 各類型の原告らに原告適格が認められないこと

(1) はじめに

ア 原告らは、原告ら各自の原告適格につき、原告準備書面3及び同5において、①条例上の関係地域居住者につき、本件発電所からの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(原告準備書面3第1・2ページ)、②本件発電所から20キロメートル以内の居住者につき、本件発電所からの大気汚染による健康又は生活環境に係る著しい被害を受けるおそれのある者(同第2・2及び3ページ、原告準備書面5第2の2(1)・51ないし57ページ)、③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につき、本件発電所からの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(原告準備書面3第3・4ページ)、④本件発電所から排出されるCO₂によって、地球温暖化が進行する結果、水害・土砂災害等の被害を受けるおそれの高い者(同第4・4ないし9ページ)、⑤本件発電所から排出されるCO₂によって、地球温暖化が進行する結果、熱中症等によって生命を失ったり健康を害したりするおそれの高い者(同第5・9ないし14ページ)、⑥本件発電所から排出

されるCO₂によって、地球温暖化が進行する結果、重要な生業手段である水産資源が不可逆的な形で深刻に破壊され、漁業者としての生業手段を奪われる又は観光業者として生業手段を奪われるおそれの高い者(同第6・14ないし20ページ)として、上記①ないし⑥の六つの類型に分けた上で、類型ごとに原告ら各自の原告適格に係る主張をする。

イ しかしながら、被告準備書面(1)第2の2(15ないし29ページ)で詳述したとおり、環境影響評価法及び電事法に基づく環境影響評価は、人の健康や生活環境といった利益を個々人の個別的利益として保護するために行われるものではなく、原告らの主張する上記①ないし⑥の利益を、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とは解されない。

したがって、原告らに、電事法46条の17第2項に基づく本件通知の取消しを求める法律上の利益はなく、原告適格は認められない。

ウ 以下では、念のため、上記①ないし⑥の類型ごとに、原告準備書面3及び同5に対して必要と認める範囲で反論することとするが、その前提として、本件発電所の環境影響評価手続における関係地域を神奈川県横須賀市と特定した根拠につき説明しておくこととする。

(2) 本件発電所の関係地域を横須賀市と定めた根拠及び原告適格との関係

以下、原告らの主張を検討するため、まず、環境影響評価法15条1項に係る関係地域の定め方及び本件における関係地域が定まった根拠につき、被告準備書面(1)第2の3(3)・33ないし35ページを敷衍して述べた上で、原告らの主張が誤っていることを述べる。

ア 環境影響評価法及び発電所アセス省令における関係地域の定め

(7) 環境影響評価法は、「環境影響を受ける範囲であると認められる地域」を管轄する都道府県知事及び市町村長に方法書及びその要約書を送付し(同法6条1項)、その送付を受けた都道府県知事は、市町村長の意

見を求めた上で、事業者に対する意見を述べるものとしている（同法10条）。

また、準備書作成段階において、同法6条1項の地域に、環境影響評価の結果に鑑みて追加すべきものと認められる地域を加えた地域を「関係地域」とした上で、関係地域の都道府県知事及び市町村長に準備書及びその要約書を送付し（同法15条）、その送付を受けた都道府県知事は、市町村長の意見を求めた上で、事業者に対する意見を述べるものとしている（同法20条）。

(イ) そして、発電所アセス省令18条及び4条2項各号は、環境影響評価法6条1項の「環境影響を受ける範囲と認められる地域」について、以下のとおり規定している。

（発電所アセス省令18条）

特定対象事業に係る法第6条第1項の環境影響を受ける範囲であると認められる地域は、第4条第2項第1号又は第2号に掲げる地域に準ずるものとする。この場合において、同項第1号中「第一種事業実施想定区域」とあるのは「対象事業実施区域」と読み替えるものとする。

（発電所アセス省令4条2項各号）

- 一 第一種事業実施想定区域及びその周囲1キロメートルの範囲内の地域
- 二 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

(イ) 及び (イ) の規定により、方法書段階においては環境影響評価法6条1項の「環境影響を受ける範囲であると認められる地域」は、発電所アセス省令18条・4条2項に基づき、同条項1号又は2号が適

用されることになるところ、対象事業実施区域の周囲1キロメートルを超える地域について、発電所アセス省令4条2項2号に定める「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（中略）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」が存すれば、同2号が適用され、かかる地域がなければ、1号規定の「対象事業実施区域及びその周囲1キロメートルの範囲内の地域」が適用されることになる。

ただし「関係地域」は、準備書段階（環境影響評価法15条）において、こうして決まった地域に加えて、環境影響評価の結果に鑑みて追加すべきものと認められる地域を加えた地域を意味する（環境影響評価法逐条解説124、125、154及び155ページ）。

発電所事業においては、事業者自身が、「既に入手している情報によって、一つ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」及び「環境影響評価の結果に鑑みて追加すべきものと認められる地域」の有無を判断し、その範囲の都道府県知事及び市町村長に方法書及び準備書並びにそれらの要約書を送付することになる。

- (ウ) 発電所アセス省令4条2項各号が各範囲の地域を設定した根拠は、1号については、工事中及び供用後の騒音・振動の影響が、距離により減衰していくことから、工事場所から1キロメートル離れば影響はほとんど及ばないことを考慮し、1キロメートルと定め、また、2号については、1号の範囲外に対しての規定であって、方法書及び準備書を作成した段階で事業者が入手している情報により、大気環境、水環境等の環境要素が、環境影響を受けると判断される地域であり、その判断に当たっては、当該周辺地域の状況及び基準又は目標値の設定状況等により、事業者が判断するものである（「改訂・発電所に係る環

環境影響評価の手引（令和2年3月）」（以下「手引」という。）59ないし60ページ）。

イ 本件における関係地域の定め

(7) 本件における「環境影響を受ける範囲と認められる地域」（法6条1項）

本件においては、事業者は、本件事業の実施区域の周囲1キロメートルを超える範囲について、発電所アセス省令4条2項2号に定める「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（中略）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」というものは存在しないと判断している。

すなわち、大気環境等に関して、「ベスト追求型」の環境影響評価において要求される火力発電所設備では、最新鋭の排煙脱硝装置等の設置により大気汚染物質の排出濃度が排出基準より十分小さくなるとともに、高煙突の設置により排ガスの拡散対策がとられることから、周辺地域における大気汚染物質濃度の増分は環境基準に比べて十分小さくなる。

事業者は、当該周辺地域の状況及び基準又は目標値の設定状況等を踏まえ、周辺地域に大気環境等について特段の配慮を要する事項がある場合に限り、当該地域が環境影響を受ける範囲と認められる地域となるところ、本件においては、後述(4)エ(イ)で述べるとおり、そのような特段の配慮を要する事項は存在しなかったため、少なくとも本件事業の実施区域の周囲1キロメートルを超える範囲について、発電所アセス省令4条2項2号に定める「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（中略）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」というものは存在しないものと判断した。

したがって、「環境影響を受ける範囲であると認められる地域」（法

6条1項)は、発電所アセス省令18条・4条1項1号に基づき、「対象事業実施区域及びその周囲1キロメートルの範囲内の地域」とであると認めた。

また、環境影響評価の結果として、この点についての評価に変化は見られなかったことから、環境影響評価法15条に定める「環境影響評価の結果に鑑みて追加すべきものと認められる地域」というものも存在しないものと判断した。

(イ) 関係地域を本件事業の実施区域の周囲3キロメートルの地域を管轄する市町村である横須賀市と定めたこと

県条例15条は、同条例14条1項の規定により承認した周知計画書に記載された予測評価書案の内容について周知を図る必要がある地域を条例上の「関係地域」と定め、神奈川県告示⁴²は発電電気工作物が設置される場合の条例上の「関係地域」を対象事業の実施区域の周囲3キロメートルと定めているところ、本件環境影響評価手続において、事業者は、本件事業の実施区域の周囲3キロメートルの地域を管轄す

*2 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」は、実施計画書及び予測評価書案の内容について周知を図る必要がある地域について、当該実施計画書及び予測評価書案に係る対象事業の実施区域及び対象事業の実施区域の周囲1キロメートル（対象事業が、・・・当該土地に発電電気工作物を設置する場合は、3キロメートル）の区域（以下「基礎となる区域」という。）を包含するように市町村の区域の境界、地方自治法（昭和22年法律第67号）第260条第1項にいう市町村の区域内の町若しくは字の区域の境界、海岸、河川法（昭和39年法律第167号）第3条第1項に規定する河川若しくは同法第100条第1項の規定に基づき市町村長が指定した河川、道路交通法（昭和35年法律第105号）第2条第1項第1号に規定する道路又は線路敷（鉄道、地方鉄道又は軌道に係るものに限る。）によつて区画される地域（基礎となる区域が海域に及ぶ場合にあつては、当該海域に係る部分については、当該基礎となる区域とする」と定めている。

る神奈川県横須賀市を環境影響評価法上の「関係地域」と定めている。
その上で、本件事業の関係地域を管轄する都道府県知事及び市町村長
に対して方法書及び要約書を送付する等の手続（環境影響評価法 6 条
1 項）¹³を行った。

また、準備書の段階でも、同じ地域である神奈川県横須賀市を環境
影響評価法上の「関係地域」と定めた上で、当該地域を管轄する都道
府県知事及び市町村長に対し準備書及び要約書を送付する等の手続（環
境影響評価法 15 条）¹⁴を行っている。

この範囲は、発電所アセス省令 18 条・4 条 2 項 1 号規定の「対象
事業の実施区域及びその周囲 1 キロメートルの範囲内の地域」を基準
として定めたものではなく、上記神奈川県告示に定める「条例方法書
及び条例準備書の周知を図る必要がある地域」である対象事業の実施
区域の周囲 3 キロメートルの区域を管轄する市町村を基準として定め
たものである。

このように、事業者が、神奈川県告示に定められた範囲を環境影響
評価法上の「関係地域」と定めたのは、県条例 30 条 2 項及び 39 条
2 項により「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」として「知事が別に定める基準に配慮し」た結果であ

*3 方法書の公告及び縦覧の手続等については評価書 417 頁以降を参照。方法書段階での公告は下記 URL の
とおりであり、関係地域については 5 頁に記載されている。

https://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/safety_security/kankyo_karyoku/pdf/h28_14_02_04.pdf

*4 準備書の公告及び縦覧の手続等については評価書 1357 頁以降を参照。準備書段階での公告は下記 URL の
とおりであり、関係地域については 7 頁に記載されている。

https://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/safety_security/kankyo_karyoku/pdf/h30_01_02_04.pdf

る。それは、条例方法書関係地域等と法6条1項等に規定する地域を同一とした方が、その後の方法書等の周知や説明会の実施等に当たって便宜であることから、事業者が配慮したためにほかならない。

(ウ) 関係地域の特定等

原告らは、「本件の評価書（乙8）をみる限り、事業者は、環境影響評価法6条・15条の関係地域を特定していない。」などと主張するが、これは明らかな誤りである。

まず、評価書445ページ（方法書についての意見への見解）には、以下のとおり記載されている。

なお、関係地域は、発電所アセス省令第18条及び「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」（昭和56年神奈川県告示第489号）に基づき、横須賀市としました。

また、環境影響評価法7条の2第2項及び同法施行規則3条の4第2項4号において、方法書手続の際に「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の範囲」を、環境影響評価法16条及び同法施行規則7条4号において、準備書手続の際に「関係地域」をそれぞれ公告することが規定されており、本件では、いずれも神奈川県横須賀市として官報¹⁵で公告している。

ウ 平成17年最高裁判決によると、「周知を図る必要がある地域」と定め

*5 方法書段階で公告した官報は、下記 URL 5 頁に記載されている。 https://www.meli.go.jp/committee/kenkyukai/safety_security/kankyo_karyoku/pdf/h28_14_02_04.pdf

準備書段階で公告した官報は、下記 URL 7 頁に記載されている。 https://www.meli.go.jp/committee/kenkyukai/safety_security/kankyo_karyoku/pdf/h30_01_02_04.pdf

られる関係地域の住民等というだけで、原告適格を認めるのは適切ではないこと

以上のとおり、本件環境影響評価手続において、方法書等を送付する地方公共団体の範囲に係る法6条1項規定の「環境影響を受ける範囲」と認められる地域は本件発電所の実施区域及びその周囲1キロメートルの範囲となるものの、事業者は、県条例30条2項に基づいて知事の定める前記神奈川県告示に配慮した結果、環境影響評価法15条1項規定の「関係地域」を本件事業の実施区域の周囲3キロメートルの区域を管轄する市町村である横須賀市全域としたものである。

ここで、平成17年最高裁判決によれば、既に被告準備書面(1)・31ないし33ページでも述べたとおり、「関係地域」であれば、それだけで当該地域を原告適格の認定に供し得る地域などと論じ得ないことはもとよりのことであり、同判決に係る調査官解説（民事篇平成17年度（下）923～924ページ）で、「本件条例における関係地域が『環境に著しい影響を及ぼすおそれがある地域』として定められているのに対し、本判決による原告適格の判断基準は『健康又は生活環境に係る著しい被害』の有無であり、前者の地域内に居住することによって直ちに後者の基準を満たすわけではない。」と説明されているとおり、東京都環境影響評価条例の定める関係地域の意義や関係地域内に居住する原告らの住所地と事業地との近接性等を考慮した結果として、当該事業に係る関係地域内に居住するという事実をもって原告適格の要件（「おそれのある者」）の認定に供したものと考えられる。

そうすると、本件環境影響評価手続について、環境影響評価法15条1項規定の「関係地域」を本件発電所の実施区域の周囲3キロメートルの区域を基準とした市町村である横須賀市全域としたのは、県条例15条1項の「周知計画書に記載された予測評価書案の内容について周知を図る必

要がある地域」として定められた神奈川県告示の定めに配慮したものであって、平成17年最高裁判決において示されている「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」をうかがわせるものではないから、横須賀市という関係地域を、同市内に居住又は通勤する者について原告適格を認める根拠ないし基準とすることはできないというべきである。

他方で、発電所アセス省令4条2項1号に係る「本件発電所の実施区域及びその周囲1キロメートルの範囲」についても、飽くまでも環境影響を受ける範囲と認められる地域を定めたものにすぎず、「住民の健康又は生活環境に著しい影響を直接的に及ぼすおそれ」がある地域を定めたものではないから、この基準のみをもって原告適格を認めることもできないというべきである。

(3) 条例上の関係地域居住者に原告適格が認められないこと(①の類型について)

ア 被告準備書面(1)第2の2(5)(27ないし29ページ)で述べたとおり、県条例が定める環境影響評価手続は、本件発電所の設置に係る環境影響評価法及び電事法が定める環境影響評価手続とは環境影響の評価項目の対象自体を異にしており、別異の法令に基づく環境影響評価手続であって、それぞれ互いにその守備範囲を異にすることが予定された別個の手続である。それゆえ、本件では、県条例の規定を前提にして、電事法46条の17第2項に基づく原告適格を論ずる素地自体がそもそもない。

したがって、環境影響評価法及び電事法に基づく環境影響評価は、条例上の関係地域居住者の、本件発電所からの大気汚染による健康又は生活環境に係る著しい被害を受けない利益を、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とは解されない。

イ また、上記の点をおき、仮に、一定の範囲の住民等に原告適格が認められるという見解が前提とされるときも、被告準備書面(1)第2の3(4)(3

4及び35ページ)で述べたとおり、条例上の関係地域居住者について当然に原告適格が認められるとの理解自体が、誤りである上、評価項目を異にする環境影響評価を前提に策定された条例上の「関係地域」が環境影響評価法における別異の環境影響評価に係る原告適格の手掛かりとなり得るものとは解されない。

また、本書面第2の2(3)で述べたとおり、条例準備書関係住民等は、準備書公聴会において意見を述べるなどとされているものの、かかる意見は知事において環境保全上の見地から考慮されるべきものとされるにすぎず、条例準備書関係住民等の健康又は生活環境の保護等に向けられたものとは認められない。

したがって、条例上の関係地域居住者及び条例準備書関係住民等につき、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うことはできず、それらの者に電事法46条の17第2項に基づく本件通知の取消しを求める法律上の利益を認めることはできない。

ウ 以上のとおり、条例上の関係地域居住者及び条例準備書関係住民等に原告適格は認められない。

(4) 本件発電所から20キロメートル以内の居住者に原告適格が認められないこと(②の類型について)

ア 被告準備書面(1)第2の2(15ないし29ページ)で詳述したとおり、環境影響評価法及び電事法に基づく環境影響評価は、本件発電所から20キロメートル以内の居住者の、本件発電所からの大気汚染による健康又は生活環境に係る著しい被害を受けない利益を、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とは解されない。

イ また、上記の点をおき、仮に、一定の範囲の住民等に原告適格が認められるという見解が前提とされるとしても、被告準備書面(1)第2の3(5)(35ないし39ページ)で述べたとおり、発電所の周囲20キロメートルの

地域の住民をすべからく、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うこととはできない。

この類型の者については、原告らが原告準備書面5において主張を追加したので、項を改めてその主張について併せて検討する。

ウ 原告らの主張

すなわち、原告らは、①発電所アセス省令が、第二種事業の判定基準として同省令16条5号、同条9号、同条16号、同条23号を設定し、そこでいずれも「周囲20キロメートルの範囲内」という基準を設けていることから、本件のような大規模火力発電所からの大気汚染による影響を受ける範囲も周囲20キロメートルであることを想定している、②県条例30条、39条が引用する技術指針である県アセス技術指針(甲62)は、「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」において、大気汚染の調査との関係では、「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」、すなわち、解説によれば、「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する」地域(以下「最大着地濃度が出現する地点を含む円内」という。神奈川県環境影響評価技術指針解説・甲64)を「調査地域」としており、これは、「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2号)と一致する、③実際、本件事業者も、大気汚染の影響調査の対象地域を新設発電所の周囲20キロメートルの範囲と設定し、④その調査の結果、大気汚染評価物質の最大着地濃度が出現する地点が煙源から15キロメートル前後のところであり、かつ、20キロメートルのところでは濃度は余り変化しなかったこと(乙8・267及び268ペー

ジ), ⑤本件発電所の周囲20キロメートルの範囲内に大気質の汚染に係る環境基準が確保されていない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こと(乙8・575ページ)にも鑑みると, 本件において, 「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(中略)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)は新設発電所の周囲20キロメートル以内の範囲となるなどと主張する(原告準備書面5・59ないし61, 64ないし69ページ)。

エ 被告の反論

(7) ①発電所アセス省令16条5号, 9号, 16号及び23号が大規模火力発電所からの大気汚染の影響の範囲をも想定している旨の主張について

しかしながら, 被告準備書面(1)・第2の3(5)(35ないし39ページ)でも述べたとおり, 発電所アセス省令16条5号, 9号, 16号及び23号は, 第二種事業において環境影響評価を行うか否かを判断するという, 環境影響評価に入る前に行われるスクリーニングプロセスに関する規定であって, すべからく環境影響評価手続を行うことになる第一種事業の場合には存在しないプロセスに関する規定であるから, 本件のような大規模火力発電所を含む第一種事業による大気汚染を想定したものとはいえないのは当然である。

したがって, 第一種事業である本件発電所の建設につき, 発電所アセス省令16条5号等が適用される余地はない。

(1) ②県アセス技術指針の調査地域である最大着地濃度が出現する地点を含む円内を関係地域とすべきとの主張について

そもそも, 2(3)イ(イ)cで述べたとおり, 技術指針への配慮を義務付ける同条例30条1項及び39条1項は, 主務省令に基づいて環境

影響評価法に基づく方法書及び準備書を作成していく事業者に、可能な限りで県の技術指針との整合を図るよう配慮すべき義務を課したものにすぎない。

また、県アセス技術指針の「第1章 総論」「第5 法対象事業以外の対象事業に係る環境影響評価の実施手順」「1 実施計画書の作成について」「(4) 調査等の手法の選定」において、「調査の手法」等について書かれた「第2章 各論」は、法対象事業以外の対象事業において検討の基礎とすべき旨が規定されている一方で、法対象事業については、「第6 法対象事業に係る環境影響評価の実施手順」において、法対象評価項目以外の項目に係る環境影響評価の実施手順の箇所で記載されているにすぎない。しかも、法対象評価項目に該当する部分の環境影響評価の実施に当たっても、上記のような法対象評価項目以外の項目に係る環境影響評価の実施に係る「手順に配慮する」と記載されているのみであり、法対象事業への「第2章 各論」の適用については触れられていない。

したがって、環境影響評価法6条1項所定の「環境影響を受ける範囲であると認められる地域」の要件を定めた発電所アセス省令18条、4条2項2号に係る「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」というのが、県アセス技術指針が定めた調査地域と一致する旨の原告らの主張は、そもそも県条例30条、39条の理解を誤るものである上、同技術指針の「第2章 各論」が適用されることを前提としたものであり、理由がない。

(ウ) ③本件で、方法書段階での調査に当たって周囲20キロメートルの範囲を調査していることについて

a 環境影響評価法に基づく環境影響評価においては、方法書段階で

調査、予測及び評価の手法の選定を行うに当たって、施設の稼働（排ガス）に係る硫黄酸化物等の調査地域は、「硫黄酸化物の拡散の特性を踏まえ、硫黄酸化物に係る環境影響を受けるおそれがある地域」などとされている（発電所アセス省令23条・別表第七）ところ、この調査地域は、予測において年平均着地濃度を求めることから、着地濃度が相対的に高くなる地域を包含する範囲として、原則として発電所を中心とした半径20キロメートルの範囲とするものとされており（手引（乙12）268ページ）、本件においてもこれに基づき調査地域を20キロメートルとしている。

この調査地域は、調査、予測及び評価を行う以前の情報が十分に収集されていない時点において設定するものであり、実際の着地濃度の大きさ（影響程度）が分からない状態において、「環境影響を受けるおそれがある範囲」を決める手法として、省議アセスの実績という類似事例の情報を用い、（その値の大小に関わらず）最大着地濃度となりうる地点が十分含まれると想定される範囲として、周囲20キロメートルと設定しているものである。

- b このようにして、事業者は、方法書段階で、大気汚染物質の調査地域を「着地濃度が相対的に高くなる地域を包含する範囲」と設定して、大気汚染物質濃度が環境基準を下回るなどの予測評価結果が明らかになれば、準備書段階では、発電所アセス省令4条2項2号規定の「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」がないと判断し、環境影響評価法15条規定の「環境影響を受ける範囲であると認められる地域」としては、同1号規定の「対象事業実施地域及びその周囲1キロメートルの範囲内の地域」と定めることになる。本件でも、前述のとおり同様の経過で同1号が適用されている。

このように、発電所アセス省令4条2項2号適用の有無については、「方法書及び準備書を作成した段階で事業者が入手している情報により、大気環境、水環境等の環境要素が、環境影響を受けると判断される地域であり、その判断に当たっては、当該周辺地域の状況及び基準又は目標値の設定状況等により、事業者が判断する」(手引(乙12)・59ないし60ページ)ものとされている。

そして、事業者は、こうして定めた地域を対象に方法書、準備書の公告縦覧等(環境影響評価法6条1項、7条、7条の2、15条1項、16条、17条1項等)を実施して市民等意見を受領して配意等することになる。

(I) ④最大着地濃度が出現する地点を含む距離を20キロメートルとすべきとの主張は、調査結果の適切な選択をしていないものであること

a 方法書作成以前の、計画段階配慮事項ごとの調査(発電所アセス省令4条1項)を行う段階では、あらかじめ広い範囲を設定して調査を行った上で、その結果を踏まえて、事業者が、同条2項2号該当性を判断することになる。

b 火力発電所に係る大気環境等の調査に関して、「ベスト追求型」の環境影響評価において要求される火力発電所設備では、最新鋭の排煙脱硝装置等の設置により、大気汚染物質の排出濃度が排出基準より十分小さくなるとともに、高煙突の設置により排ガスの拡散対策がとられることから、周辺地域における大気汚染物質濃度の増分は環境基準に比べて十分小さくなる。

本件における同省令4条2項2号適用の有無の調査についても、排煙脱硝装置や高煙突等の設置がなされており、調査の結果、周辺地域における大気汚染物質濃度の増分は、(人の健康の保護及び生活環境の保全のうえで維持されることが望ましい基準である)環境基

準も大きく下回る全く問題ないレベルであり、周辺地域に大気環境等について特段の配慮を要する事項は存在しないと判断された。

原告らも指摘する評価書（乙8）267ないし269ページに係る大気質3物質についてみれば、最大着地濃度出現地点はいずれも約14、15キロメートルの付近となっているが、他方で、大気質に係る3物質の将来環境濃度はいずれも環境基準（二酸化硫黄が0.1ppm、浮遊粒子状物質が0.20mg/m³、いずれも一時間値）並びに短期暴露の指針値（二酸化窒素が0.1～0.2ppm、一時間値）を明らかに下回っていることが分かる。

そのため、少なくとも本件事業の実施区域の周囲1キロメートルを超える範囲について、発電所アセス省令4条2項2号に定める「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（中略）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」というものは存在しないという結論に至った。

- c 以上のとおりであるから、環境影響評価法6条1項に係る「環境影響を受ける範囲であると認められる地域」については、計画段階配慮事項の調査により、発電所アセス省令18条・4条2項2号に係る「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（中略）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」が存在しないという結果が出たことから、同2号が適用されず、したがって、同1号に係る「対象事業実施区域及びその周囲1キロメートルの範囲内の地域」が適用されることになる。

これに反し、原告らは、最大着地濃度の出現地点を含む距離を含むべきである旨主張するが、大気汚染評価物質の濃度が環境基準を十分に下回っていると認められるのであるから、その最大着地濃度の出現地点までを捕捉する必要は認められず、理由がない。

(オ) ⑤本件発電所の周囲20キロメートルの範囲内に大気質の汚染に係る環境基準が確保されていない測定点が存在し、発電所アセス省令16条23号に該当する事情があるとの原告らの指摘について

本件アセス書(乙8・575ページ以下)には、本件発電所の周囲20キロメートルの範囲内に大気質の汚染に係る環境基準が確保されていない測定点が存在する旨の記載があることは、過去のごく一時的な限度で原告らの指摘するとおりである。

具体的には、浮遊粒子状物質に係る一般局における調査結果をみると、環境基準の長期的評価の適合が、本件アセス書で調査対象とした平成23年度から27年度のうち、平成25年度に限っては、15地点のうち13地点しか達成しておらず、残り2地点(富津小久保、富津鶴岡)においては達成していないことである(580、590ページ)。

しかしながら、上記のとおり、環境基準の長期的評価の適合は、上記両局ともに、平成25年度に限って、しかも、1年のうち2日のみ非達成であったもので、かかる一時的な非達成は、測定局周辺の廃棄物焼却や工事等の影響により生じうるものであったといえ、恒常的な環境基準の超過とはみなされない。

平成28年度以降は、本件発電所の周囲20キロメートルの範囲内の全ての測定局で浮遊粒子状物質が長期的評価による環境基準を達成していることなどにも照らすと、上記のような一時的な事情は関係地域の設定にとって支障になるものではない。

したがって、上記事情をもって、発電所アセス省令16条23号に該当する事情がある旨の原告らの指摘は理由がない。

(カ) 小括

以上のとおりであるから、本件発電所に係る「環境影響を受ける範囲であると認められる地域」ないし「関係地域」につき、①発電所ア

セス省令16条5号等の条項，②県アセス技術指針，③本件における影響調査の対象地域の範囲，④調査によると最大着地濃度の出現地点を十分に含む範囲が20キロメートルの範囲になること，⑤周囲20キロメートルの範囲内で大気質に係る環境基準が達成されていない地点があったことを根拠として，本件発電所の周囲20キロメートルの範囲と認められるべきである旨の原告らの主張はいずれも理由がない。

したがって，本件発電所から20キロメートルの範囲の地域に居住する者について，健康又は生活環境の利益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うこととはできず，それらの者に本件通知の取消しを求める法律上の利益がある旨をいう原告らの主張には理由がない。

- (5) 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に原告適格が認められないこと(③の類型について)

ア 原告らの主張

原告らは，第二種事業の判定の基準に係る規定として，発電所アセス省令16条15号ハが「火力発電所から温排水を排出することにより，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」と定めていることを根拠に，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につき，本件発電所からの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，それらの者に原告適格が認められると主張する。(原告準備書面3第3・4ページ)。

イ 被告の反論

(7) しかしながら、被告準備書面(1)第2の2(15ないし29ページ)で詳述したとおり、環境影響評価法及び電事法に基づく環境影響評価は、人の健康や生活環境といった利益を個々人の個別的利益として保護するために行われるものではなく、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の、本件発電所からの温排水によって生業手段に対する著しい被害を受けない利益を、個々人の個別的利益として保護すべきものとする趣旨を含むとは解されない。

なお、原告ら指摘に係る発電所アセス省令16条は、被告準備書面(1)第2の3(5)(35ないし39ページ)で述べたとおり、第二種事業に係る規律であって、第一種事業である本件に適用される余地がないことはもとより、同条15号ハの規定についてみても、具体的な範囲を画する文言は見られず、しかも、「干潟」等の自然環境そのものとは別に、その利益の帰属主体となり得る者についての文言も見られず、まして原告らが利益の帰属主体として主張する「漁業者」との文言も一切記載されていないのである。そうすると、仮に、かかる利益が保護され得る利益であるとしても、それは、むしろ、被告の主張するとおり、一般的公益として保護され得るものにすぎないものというべきである。

(4) また、上記の点をおき、仮に、一定の範囲の住民等に原告適格が認められるという見解が前提とされるとしても、上記(7)で述べたのと同様、原告ら指摘に係る発電所アセス省令16条は、第二種事業に係る規律であって、第一種事業である本件に適用される余地はない上、原告適格の線引きの根拠となるものではない。

したがって、原告らの主張する漁業者につき、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うこととはできず、それらの者に電事法46条の17第2項に基づく本件通知の取消しを求める法律上の利益があるとはいえない。

(ウ) 以上のとおり、原告らの主張する漁業者に原告適格は認められない。

(6) 本件発電所から排出されるCO₂によって、地球温暖化が進行する結果、水害・土砂災害等の被害を受けるおそれの高い者、熱中症等によって生命を失ったり健康を害したりするおそれの高い者、重要な生業手段である水産資源が不可逆的な形で深刻に破壊され、漁業者としての生業手段を奪われる又は観光業者として生業手段を奪われるおそれの高い者に原告適格が認められないこと(④ないし⑥の類型について)

ア 原告らの主張

原告らは、本件発電所から排出されるCO₂によって、地球温暖化が進行する結果、(i)水害・土砂災害等の被害を受けるおそれの高い者、具体的には、横須賀市土砂災害ハザードマップ等の一部地域に居住する者(原告準備書面3第4・4ないし9ページ。④の類型)、(ii)熱中症等によって生命を失ったり健康を害したりするおそれの高い者、具体的には、提訴時55歳以上の者又は提訴時15歳以下の者(同第5・9ないし14ページ。⑤の類型)、(iii)重要な生業手段である水産資源が不可逆的な形で深刻に破壊され、漁業者としての生業手段を奪われる又は観光業者として生業手段を奪われるおそれの高い者、具体的には、横須賀市秋谷の海域における漁業者、横須賀港及び久里浜港周辺の海域における漁業者及び江ノ島周辺、葉山地域における海中観光業者(同第6・14ないし20ページ。⑥の類型)につき、原告適格が肯定されるべきであると主張する。

イ 被告の反論

(7) はじめに

原告適格の判断基準である「法律上の利益を有する者」(行訴法9条

1項)の意義については、答弁書第2の3(1)(5ないし7ページ)で述べたとおりであるが、原告適格は、当該処分を定めた根拠法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解される場合に認められるものであり、飽くまで当該処分の根拠法規の解釈によって導かれるものである。この点は、最高裁判所平成元年2月17日第二小法廷判決(民集43巻2号56ページ)の調査官解説において、「本判決は、(中略)結局、直接は定期航空運送事業免許の要件規定である法(引用者注：航空法)一〇一条一項の解釈によって飛行場周辺住民の原告適格を肯定している。したがって、本判決ののちにおいても、取消訴訟の原告適格を肯定するためには、少なくとも、当該処分の根拠規定等において、原告の主張する利益を個別的利益として保護しようとしているものと解しうる何らかの手掛りがあることを要することは明らかである。」とされ(岩淵正紀・最高裁判所判例解説民事篇(平成元年度)33及び34ページ)、また、最高裁判所平成9年1月28日第三小法廷判決(民集51巻1号250ページ)の調査官解説においても、「開発許可において周辺住民の個人的利益が併せて保護されているといえるかどうかは、このような総則規定から読み取れる都市計画法の基本的視点のみで決するべきではなく、同法二九条以下の具体的根拠規定をも含めて、その趣旨・目的、保護しようとしている利益の内容・性質等を考慮して判断すべきである。そこで、処分をするに当たって考慮すべき許可基準を定めた三三条、三四条を中心に、周辺住民の個人的利益の保護を図る趣旨の規定がないかどうかを検討すべきことになる」とされている(大橋寛明・最高裁判所判例解説民事篇(平成9年度(上))145ページ)ことから明らかである。そして、個別の行政実体法を解釈するに当たり、立法者の意思に基づいて定められた法文の

文理解が重要な手掛かりになることは、法の解釈である以上、当該法令の趣旨及び目的を判断する上でも、下位法令を含めて根拠法令の規定の文言が非常に大事なものになることは当然である(座談会「新行政事件訴訟法の解釈」・判例タイムズ1147号24及び25ページ。市村陽典発言)。

(イ) 環境影響評価法及び電事法に基づく環境影響評価は、地球温暖化が進行する結果、生命身体健康等に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保護すべきものとする趣旨を含むとは解されないこと

a 被告準備書面(1)第2の2(15ないし29ページ)で詳述したとおり、環境影響評価法及び電事法に基づく環境影響評価は、人の健康や生活環境といった利益を個々人の個別的利益として保護するために行われるものではなく、地球温暖化が進行する結果、生命身体健康等に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保護すべきものとする趣旨を含むとは解されない。

この点、原告らは、上記の利益が、個々人の個別的利益としても保護されていると解されるとする根拠として、①環境影響評価法18条1項、21条1項、21条2項4号等が、環境の保全について意見を有する者に意見をいう機会を付与し、事業者に配意義務を課していること、②発電所アセス省令21条1項2号及び別表第二が、窒素酸化物等と並んで温室効果ガスとしてCO₂を指定していること、③県条例が、県条例4条の評価項目の規定を受けた神奈川県環境影響評価条例施行規則(以下「県規則」という。)3条において温室効果ガスを指定していることを挙げる(原告準備書面3第4の1(3)・7ページ)。

b しかしながら、上記①の主張に対しては、被告準備書面(1)第2の

2 (4) (24ないし27ページ)で述べたとおり、上記各規定に係る意見提出手続は、「環境の保全」の見地からの意見を有する者とされており、環境に起因する災害の防止等とはされていないことはもとより、有益な環境情報を広く収集することを目的とし、それゆえに、環境の保全の見地からの意見は、関係地方公共団体の長のみならず、一般(地域住民に限らない)からも聴取するものとされている。また、このような手続を経て提出された住民等意見については、事業者が、その意見の中から有用な環境情報を事業計画に反映させていくべく「配意」する、すなわち、「国民一般の意見は、様々な立場からの多様な方向性を持った幅広いものであることから、意見を受け取る側は、それぞれに意を配りつつ、その中から有用な環境情報を事業計画に反映させていく」(乙2・108ページ)というものにすぎないのであるから、上記各規定をもって、人の健康や生活環境を個々の個人的利益として保護する趣旨のものとはいえない。

- c 原告らの上記②の主張に対しては、発電所アセス省令は、環境影響評価の項目として二酸化炭素を挙げてはいるものの、発電所アセス省令の別表第2においても(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の別表においても)、二酸化炭素の環境要素の区分は、環境への負荷の量の程度により予測及び評価されるべき環境要素(環境への負荷)の区分とされており、窒素酸化物等(大気質)と並んで、環境の自然的構成要素の良好な状態の保持を旨として調査、予測及び評価されるべき要素(環境の自然的構成要素の良好な状態の保持)の区分とはされておらず、それと関連性があるという地球温暖化の進行が原因とされる土砂災害や熱中症、水産資源の減少等から人の健康や生活環境を保護しようとする趣旨まで読み取ることはできず、地球温暖化の進行が原因と

される土砂災害等から人の健康や生活環境を個々人の個別的利益として保護する趣旨を読み取ることはできない。

なお、更に付言するに、原告らは、本件通知により、すなわち、本件通知に起因して、上記(i)ないし(iii)の各利益が必然的に侵害されるおそれが高いとは主張しておらず、その間に総体としての地球温暖化という中間項を介して因果関係を説明していると解されるどころ、かかる地球温暖化による影響が本件通知ないしそれによる本件発電所の稼働に起因するものであることを何ら説明しておらず、本件通知の根拠法令が原告らの主張する利益を個々人の個別的利益として保護すべきものとする趣旨を含むか否かの問題以前に、そもそも本件通知によって地球温暖化被害、すなわち、上記(i)ないし(iii)の各利益が必然的に害されるという実質的關係にあるのかについてさえ明らかにされていない。

- d 原告らの上記③の主張に対しては、被告準備書面(1)第2の2(5)(27ないし29ページ)で述べたとおり、県条例は、環境影響評価法2条3項及び4項所定の(第一種事業を含む)対象事業及び第二種事業を「法対象事業」(同2条2項)と定めた上で、4条において、条例上の環境影響評価を行う際の評価項目を県規則で定めるよう委任するに当たって、その定めるべき項目の範囲につき、「法対象事業にあつては、法第2条第1項の環境の構成要素に係る項目に該当する部分を除く」とし、それを受けて、県規則は、その3条、別表第2の備考として、「法対象事業にあつては、9の項、19の項、20の項(引用者注：電波障害、地域分断、安全のこと。)その他法第2条第1項の環境の構成要素に係る項目に該当しない部分に限る。」と定めており、県条例は、環境影響評価法において評価項目とされていない事項を評価項目としているにすぎない。

このように、県条例が定める環境影響評価の手続は、本件発電所の設置に係る環境影響評価法及び電事法が定める環境影響評価手続とは、環境影響の評価項目の対象自体を異にする、別異の法令に基づく環境影響評価手続である。それゆえ、本件では、県条例の上記規定を前提にして、電事法46条の17第2項に基づく原告適格を論ずる素地自体がそもそもない。

したがって、原告らは、県条例4条、県規則3条に評価項目として「温室効果ガス」を指定していることを挙げるが、この評価項目は法対象事業である本件事業には適用されないものであることに加え、かかる県条例と環境影響評価法及び電事法とは別異の手続なのであるから、県条例4条、県規則3条をもって、本件通知の取消しを求める法律上の利益を肯定すべきとする根拠とはならない。

e なお、原告らの主張する地球温暖化被害は、生命健康等を内容とするものの、本件通知により生ずるものではなく、総体としての地球温暖化を介在させているため、かかる被害を直接的に受けるおそれのある者を特定することができない上、事業地に接近するにつれて増大するといった被害の性質も認められない

f 以上のとおり、環境影響評価法及び電事法に基づく環境影響評価は、地球温暖化が進行する結果、生命身体健康等に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保護する趣旨を含むとは解されない。

(ウ) 仮に、一定の範囲の住民等に原告適格が認められるという見解が前提とされとしても、横須賀市土砂災害ハザードマップ等の一部地域に居住する者、提訴時55歳以上の者又は提訴時15歳以下の者、横須賀市秋谷等の地域における漁業者及び海中観光業者に原告適格が認められないこと

なお、上記の点をおき、仮に、一定の範囲の住民等に原告適格が認められるという見解が前提とされるときでも、以下に述べるとおり、原告らが主張する、横須賀市土砂災害ハザードマップ等の一部地域に居住する者、提訴時55歳以上の者又は提訴時15歳以下の者、横須賀市秋谷等の地域における漁業者及び海中観光業者に原告適格は認められない。

すなわち、まず、上記(イ)で述べたとおり、そもそも、原告らの主張する地球温暖化被害は、本件通知により直接生ずるものではなく、総体としての地球温暖化を介在させているため、かかる被害を直接的に受けるおそれのある者を特定することができないものである。

また、事業地に接近するにつれて被害の性質が増大するという被害の性質が認められず、本件発電所との距離関係を中心にして合理的に絞りこむこともできないものである。

さらに、原告らは、(i)水害・土砂災害等の被害を受けるおそれの高い者として、横須賀市土砂災害ハザードマップ等の一部地域に居住する者とし、(ii)熱中症等によって生命を失ったり健康を害したりするおそれの高い者として、提訴時55歳以上又は提訴時15歳以下の者とし、(iii)重要な生業手段である水産資源が不可逆的な形で深刻に破壊され、漁業者としての生業手段を奪われる又は観光業者としての生業手段を奪われるおそれの高い者として、横須賀市秋谷等の地域における漁業者及び海中観光業者とするが、かかる線引き自体、本件通知から離れて、地球温暖化によるとされる豪雨や気温上昇によって分類したにすぎず、本件通知の取消しを求める原告適格の線引きの根拠として、具体的かつ合理的な根拠を有するものではない。

したがって、仮に、一定の範囲の住民等に原告適格が認められるという見解が前提とされるときでも、原告らが主張する、横須賀市土砂災

害ハザードマップ等の一部地域に居住する者，提訴時55歳以上の者又は提訴時15歳以下の者，横須賀市秋谷等の地域における漁業者及び海中観光業者に原告適格は認められない。

第3 結語

以上のとおり，本件訴えは，処分性を欠くか，原告適格を欠くために不適法であるから，速やかに却下されるべきである。

第4 求釈明

1 原告番号47の原告について

原告番号47の原告につき，原告らは，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に当たると主張する(原告準備書面3第3の2・4ページ)。

しかしながら，原告番号47の原告が，温排水によって著しい被害を受けるおそれが高いと主張している生業手段の内容及びその被害の内容について何ら具体的に主張されていない。

そこで，原告番号47の原告が，実際に行っていて，本件通知による被害が想定されるとする生業手段の内容，特に実際に漁を行っている海域や漁の対象，及び同生業手段に対して想定される被害の内容等を具体的に明らかにされたい。

2 原告番号48の原告について

原告番号48の原告につき，原告らは，本件発電所から排出されるCO₂によって，地球温暖化が進行する結果，重要な生業手段である水産資源が不可逆的な形で深刻に破壊され，観光業者として生業手段を奪われるおそれの高い者と主張する(原告準備書面3第6の2・20ページ)。

しかしながら，原告番号48の原告が，上記のおそれが高いと主張している

生業手段の内容（「海中観光業者」としての具体的な活動内容）及びその被害の内容（当該活動に対して想定される被害の内容）について何ら具体的に主張されていない。

そこで、原告番号48の原告が、実際に行っていて、本件通知による被害が想定されるとする生業手段の内容及びその被害の内容につき、具体的に明らかにされたい。