

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

2021年（令和3年）7月30日

東京地方裁判所民事第2部Cd係 御中

準備書面 13

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 吳 東 正 彦

弁護士 長 谷 川 宰

弁護士 浅 岡 美 恵

(目次)

第1	被告準備書面(6)「第2」「2」(1)判断枠組み「経産大臣の裁量的判断である」とする点について.....	6
1	経済産業大臣が審査する対象は、手続きが適切になされたかが中心であること.....	6
2	手続的審査は、経済産業大臣の裁量に委ねられるべきではないこと.....	8
(1)	環境影響評価制度の中心である、手続が適正にされたかどうかの審査は、経済産業大臣の裁量に委ねられるべきことではないこと.....	8
(2)	被告の主張について.....	8
第2	被告準備書面(6)「第2」「2」(2)判断枠組み「局長級取りまとめ(乙14)に沿った判断基準を基準とすることが合理的である」とする点についての被告の主張の検討.....	11
1	被告が主張する「局長級取りまとめ(乙14)に沿った判断基準」.....	11
2	被告の「局長級取りまとめ(乙14)に沿った判断基準」に基づく判断枠組みは、内容面での実体的判断のみを審査の対象とし、環境影響評価において手続的瑕疵がなかったかどうかについて審査の対象としていないという点で、重大な欠落があること.....	12
第3	被告準備書面(6)「第2」「3」について 本件環境アセスが適正に行われたか.....	13
1	本件環境アセスには、重大な手続的瑕疵があること.....	13
(1)	計画段階配慮事項として検討すべき複数案の設定における瑕疵.....	13
(2)	環境影響評価項目の選定における瑕疵.....	14
(3)	調査・予測・評価の手法の選定及びその実施における瑕疵.....	15
2	本件環境アセスにおける環境保全措置の検討は、環境影響が「低減」していることが認められる事実を記載していない上、基本的事項、発電所アセス省令に定められた検討をしていない瑕疵があるので、基本的事項、発電所アセス省令に適合しない、不適切・不十分なものであって、重大な瑕疵があること.....	16

(1) 本件事業者が、温室効果ガス排出に関し、本件環境アセスにおいて行なった環境保全措置の検討.....	16
(2) 超々臨界圧（U S C）発電設備の採用で環境影響は低減していないこと、発電所アセス省令30条1項2号違反の重大な瑕疵があること.....	17
ア 発電所アセス省令の規定.....	17
イ 本件環境アセスの記述.....	17
ウ 旧発電所と比較しても、二酸化炭素の排出原単位は減少しておらず、そもそも、排出原単位については、「低減」が示されていないこと.....	17
エ 二酸化炭素の年間排出量も、旧発電所と比較して、減少していないこと..	18
オ 小括.....	21
(3) 本件環境アセスにおいて本件事業者が行なった環境保全措置の検討には、必要な検討が欠落していること その1（計画段階配慮事項における代替案検討の欠落と整理の欠落、代償措置の検討の欠落、「本件事業の中止」という環境保全措置の検討の欠落）.....	22
ア 計画段階配慮事項における代替案検討の欠落と整理の欠落.....	22
イ 吸収源の整備などの代償措置の検討はされていないこと.....	23
ウ 「本件事業の中止」という環境保全措置について検討されていないこと..	23
(4) 本件環境アセスにおいて本件事業者が行なった環境保全措置の検討には、必要な検討が欠落していること その2（二酸化炭素排出による地球温暖化についての目標との関係についても検討し、記述すべきこと）.....	23
ア パリ協定の目標との整合性がとれるのかが検討されていないこと.....	24
イ 日本の石炭火力発電からの二酸化炭素排出量を2030年度において約2.2億トンとするという目標とどのように整合するのかが検討も記述もされていないこと.....	25
(5) 局長級取りまとめ（乙14）に沿って、本件事業者が環境保全措置の検討を行ったことによって、瑕疵はなくなるということ.....	27
(6) 電力業界の自主的枠組みに参加することで、「国の二酸化炭素排出削減の目	

	標・計画と整合性を持っているかどうか」が検討されたことになるのか。..	28
(7)	小括.....	29
(8)	二酸化炭素回収・貯留（Carbon Dioxide Capture and Storage : CCS）について.....	30
(9)	被告は、BATを誤訳している部分があるが、このように、誤解を招きかねない表現はすべきではないこと.....	32
3	処分が違法となること.....	32
第4	被告準備書面（6）「第2」「5」「(2)」「ア」（自己の法律上の利益に関係がない違法の主張）との主張について.....	33
1	二酸化炭素排出による環境影響は、環境の自然的構成要素の良好な状態の保持に重大な支障を生じさせている問題ではないのか。.....	33
2	環境影響評価法・電気事業法からは、「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する趣旨を読み取ることはできない」のか。.....	35
3	発電所アセス省令16条15号との関係.....	37
4	関係地域に居住し又は勤務する者について.....	38
5	大気汚染についての原告適格を認められたものの、二酸化炭素排出についての原告適格を認められない者について、温暖化についての環境影響評価の手続きの瑕疵を主張することは、自己の法律上の利益に関係がない違法となるのか。..	40
(1)	はじめに.....	40
(2)	文理上の違い 10条1項は、「自己の法律上の利益」の周囲に「『自己の法律上の利益に関係のない』とはいえない違法」があることを前提とし、その立証責任も9条と異なり、「関係のない」ことを被告側が立証することを求めていること.....	40
(3)	10条1項が定められた趣旨と、人の生命健康や生活環境への侵害のおそれの問題となっている事案における関係性の認定.....	41
(4)	原告適格が認められた要件以外の要件についても主張を認めた裁判例....	41

(5) 大気汚染と二酸化炭素排出の間に密接な関係があることなど.....	42
6 小括.....	45
第5 被告準備書面(6)「第2」「5」「(2)」「イ」(気候災害は地球温暖化を 介在するものであって、本件新設発電所の操業に直接起因するものと主張できて いない)との主張について.....	46

(本書面(準備書面13)では、被告準備書面(6)及び(7)に対する反論のうち、準備書面12における環境影響評価制度及び二酸化炭素排出による環境影響の調査、予測、評価のあり方についての検討を踏まえ、被告準備書面(6)の「第2」について反論を行う。)

(被告準備書面(6)の「第2」について—地球温暖化による被害と環境影響評価)

第1 被告準備書面(6)「第2」「2」(1)判断枠組み「経産大臣の裁量的判断である」とする点について

被告が、この点で述べている主張は、2つの点で重大な誤りがある。

1 経済産業大臣が審査する対象は、手続きが適切になされたかどうかを中心であること

第一に、審査する対象は何かということである。

被告は、「特定対象事業が環境に及ぼす影響や環境への負荷を回避又は低減する措置の適否等に係る審査」と述べて、「特定対象事業が環境に及ぼす影響」あるいは「環境への負荷を回避又は低減する措置の適否」といった、実体的な内容について、審査するものとしているようである。被告が、本件環境アセスの審査は「対象地の自然条件や環境保全技術等、専門的、技術的知見に基づく総合的な判断を要するものであり、かつ、審査すべき事項も広範に及んでいる」と述べている点からも、実体的な内容を審査するものとしているように思われる。

しかし、この点は、本書面の「第1」の「1」においてすでにみたように、環境影響評価は、その手続きを通じた統制によって適正な環境配慮(ここには個々の健康や生活環境の保護も含まれる)を実現しようというものであり、環境影響評価の本質は、手続法であるという点を理解していないものである。

今日、環境に影響を及ぼす事業や施策は増加し、基準が設定されている項目の基準を満たすだけでは、環境を健全で恵み豊かなものとして維持すること(環境基本法3条)も生物の多様性の確保(環境基本法14条2号)も、人間の生命健康、生活環境の保全(環境基本法14条1号)も困難となってきた。その中

で、現在及び将来の世代の人間が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受するとともに人類の存続の基盤である環境が将来にわたって維持されるように適切に（環境基本法3条）、かつ、環境の保全上の支障が未然に防がれることを旨として（環境基本法4条）、環境の保全を行うことが環境基本法において定められている。環境影響評価制度は、環境基本法のこの定めを実現するため、自然保護や生物の多様性の確保などのように定量的な基準を設定することが難しいもの、未だ法令上基準が定められていないが人の健康や生活環境に及ぼす影響が考えられるもの、目標が定められているものの具体的な基準が設定されていないもの、また、基準が定められているがその基準を超えて環境負荷を低減することが望ましいものについて、事前に、環境影響について調査し、予測し、評価するという手続をとることによって、可能な限り環境負荷を低減し、最善の措置をとることができるようにする（ベスト追求型）ものである。とは言っても、これらの事柄についてベスト追求をしていくことは、具体的な基準がないこともあり、実体法上違法かどうかの判断は必ずしも容易ではない。そこで、手続面での統制を通じ、環境配慮を実現しようというのが環境影響評価制度である。

したがって、経済産業大臣がすべき審査の対象は、計画段階配慮事項として検討すべき複数案の設定、環境影響評価項目の選定、調査・予測・評価の手法の選定、調査・予測・評価の実施、または、環境保全措置の検討といった手続が適切になされたかどうかを中心となる。

もちろん、環境影響評価したところ、中止を含む環境保全措置の検討をした結果、中止をした場合には、重大な環境影響が回避できる場合など、実体法的観点から、命令を出す必要がある場合はある。

しかし、その前提としての、手続が適正になされていない場合は、環境影響評価手続のやり直しが命じられなければならない。

被告の見解は、この点で、環境影響評価制度の本質の理解を誤り、その結果、審査の対象についての理解も誤ったものである。

2 手続的審査は、経済産業大臣の裁量に委ねられるべきではないこと

(1) 環境影響評価制度の中心である、手続が適正にされたかどうかの審査は、経済産業大臣の裁量に委ねられるべきことではないこと

また、手続が適正になされかどうか、すなわち、計画段階配慮事項として検討すべき複数案の設定、環境影響評価項目の選定、調査・予測・評価の手法の選定、調査・予測・評価の実施、または、環境保全措置の検討が適切になされたかどうかは、重要な法的利益が重大かつ深刻に侵害されるおそれがある場合であるので、その被侵害利益の法的性質、侵害の態様からみて、司法審査の必要性の高いものであり、かつ、政治的判断を含むものではなく、客観的科学的に判断できるものであり、裁判所の判断に馴染むものであり、その審査は、経済産業大臣の裁量に委ねられるべきことではない。

(2) 被告の主張について

被告は、「対象地の自然条件や環境保全技術等、専門的、技術的知見に基づく総合的な判断を要するものであり、かつ、審査すべき事項も広範に及んでいる」と述べ、それを理由として、行政的裁量があるとしている。

しかし、「専門的、技術的知見に基づく総合的な判断を要する」ことから裁量が認められることになるわけではない。

例えば、最判平成25年4月16日民集67巻4号1115頁は、水俣病に罹患しているかどうかの判断について、「医学的判断のみならず、患者の原因物質に対するばく露歴や生活歴及び種々の疫学的な知見や調査の結果等の十分な考慮をした上で総合的に行われる必要がある」として、専門的知見に基づく総合的判断であることを当然の前提とした上で、「この点に関する処分行政庁の判断はその裁量に委ねられるべき性質のものではない」としている。

同様に、様々な専門的、技術的知見に基づく総合的な判断を要する場合であっても、裁量が認められていないものは多く存在する。

例えば、厚生年金保険法（昭和29年法律第115号）59条1項本文にいう、遺族厚生年金を受けることができる遺族としての配偶者は、死亡した被保

険者又は被保険者であつた者の配偶者であり、かつ、その配偶者（被保険者又は被保険者であつた者）によって生計を維持した者とされており、さらに、ここでいう「配偶者」は、同法3条第2項によって、事実上の配偶者を含むことから、これもまた、その判断には、専門的知見に基づく総合的判断を要するが、配偶者かどうか、生計維持関係にあつたかどうかの判断については、裁量はないとされている（大阪高等裁判所平成26年（行コ）第23号事件平成26年11月27日判決裁判所ウェブサイト¹など）。

さらに、土地収用法71条に基づく、土地収用の際の補償額の算定についても、「近傍類地の取引価格等を考慮して算定した事業の認定の告示の時ににおける相当な価格に、権利取得裁決の時までの物価の変動に应ずる修正率を乗じて得た額」とされており、専門的知見に基づく総合的判断は必要であるし、また、「相当な」という抽象的な概念が用いられているが、この算定についても裁量はないとされている。

裁量が認められないこれらの事例に共通するのは、健康被害について補償を受ける権利（水俣病の認定）（憲法13条）、年金給付を受ける権利（憲法25条）、財産権を奪う場合の補償（憲法29条）など、当該処分が法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質が憲法によって保護されている権利及び重要な法的利益であり、しかも、これが害される程度が重大となるおそれがあり、司法審査の必要性が高いことである。

また、そこでの判断事項も、専門的知見に基づく総合的判断であるものの政治的判断を含むものではなく、客観的に判断できるものであり、裁判所の判断

1 同判決は「事実上の離婚状態にあるかどうかは、戸籍上の配偶者の生活実態に即して判断すべきであり、別居の経緯、別居期間、婚姻関係を維持ないし修復するための努力の有無、別居後における経済的依存の状況、別居後における婚姻当事者間の音信及び訪問の状況、重婚的内縁関係の固定性等を総合的に考慮すべき」としているが、他方、通達に拘束力を否定しており、配偶者かどうか、生計維持関係にあつたかどうかの判断について裁量を否定している。裁量処分であれば、最高裁判所第三小法廷平成26年（行ヒ）第225号事件・平成27年3月3日判決がいうように、基準に一定の拘束力があるとするのが最高裁判決の立場であるところ、この点の判断について、通達（基準）の拘束力を否定しているのは、この判断が裁量がないとの立場を前提としているからである。

に馴染むものである。

こうした法令解釈の具体的事例及び最高裁判所の判例から明らかなように、専門的知見に基づく総合的判断である場合であっても、憲法等によって保護されている権利及び重要な法的利益を侵害するおそれがあり、しかもその侵害の程度が重大なものとなる場合で、かつ、政治的判断を介在させることが妥当でなく、客観的に判断できるものであり、裁判所の判断に馴染む場合については、裁量を認めることは否定されることとなる。

その点、先に述べたように、本件において環境影響評価が不適切に行われた場合に、害される利益は、人の生命健康、生業手段であり重要な食料であり食文化の基礎である農林水産業資源などの生活環境といった重要なものであり、憲法によって保障されている人格権の内容として保護されるべき権利・法的利益である。また、その害される態様も、生命健康の剥奪、水産資源の壊滅的影響など、深刻かつ重大に侵害されるおそれがあるというものである。

そして、アメリカ合衆国における、環境影響評価制度の制定の経過及びその運用実態は、実体的判断が抽象的または価値的である場合に、それを手続的判断に置き換えることによって、実効的な環境保全を取れるように司法審査を容易にするというところにある。

そもそも、手続的統制は、今日、実体的な判断要素が抽象的なものや規範的なものとなっていく中で、司法審査を容易にするために、行政手続きを導入し、それによって、司法による実効的な権利保護を実現する、というものである。その行政手続違反があるかどうかという判断について、裁量が入ることは、もともと手続的統制を導入しようとした趣旨に反するものである。

実際、その判断対象となる適正な手続きが取られたかどうかという点、すなわち、計画段階配慮事項として検討すべき複数案の設定、環境影響評価項目の選定、調査・予測・評価の手法の選定、調査・予測・評価の実施、環境保全措置の検討が適正になされたかどうかという点は、専門的技術的知見による総合的判断を含む部分もあるが、政治的判断を含むものではない。本書面の「第

1」の「2」においてすでにみたように、環境影響評価法を受けた基本的事項、並びに、同基本的事項及び電気事業法を受けた発電所アセス省令において、具体的に何をすべきか定められていることである。実際、各事項は、当該事業や地域の特性から予想される環境影響の内容に照らし自ずと決せられ、客観的に判断できるものであり、裁判所の判断に馴染むものである。

そもそも、予想される環境影響に照らして適切な選定や検討が行われたか否かという客観的事実を確認することは、裁判所が事後的に検証できることである。発電所アセス省令においても、事業者が専門家の助言を受けて調査項目の選定などをおこなうことを認めながらも、助言者の属性や助言の内容を明らかにすることを求めている（5条4項、10条1項等）。一部に総合的な判断や専門的判断があるとしても、裁判所が「経験則に照らして個々の事案における諸般の事情と関係証拠を総合的に検討し、・・・個別具体的に判断する」ことは何ら妨げられるものではない（最判平成25年4月16日民集67巻4号1115頁）。

したがって、手続が適正になされかどうか、すなわち、計画段階配慮事項として検討すべき複数案の設定、環境影響評価項目の選定、調査・予測・評価の手法の選定、調査・予測・評価の実施、または、環境保全措置の検討が適切になされたかどうかは、経済産業大臣の裁量に委ねられるべきことではない。裁判所が「経験則に照らして個々の事案における諸般の事情と関係証拠を総合的に検討し、・・・個別具体的に判断」すべき事柄である。

第2 被告準備書面（6）「第2」「2」（2）判断枠組み「局長級取りまとめ（乙14）」に沿った判断基準を基準とすることが合理的である」とする点についての被告の主張の検討

1 被告が主張する「局長級取りまとめ（乙14）」に沿った判断基準」

また、被告は、被告準備書面（6）「第2」「2」（2）の「ア」において、「局長級取りまとめ（乙14）」に沿った判断基準」として、経済産業大臣は、①

「事業者が環境影響の回避・低減に努めようとしているか否か」を判断すべきとした上で、その点は、「事業者がBAT（経済的に利用可能な最良の技術）を採用しているなどしているか否か」という観点から、②「事業者が講じようとしている措置が国の温室効果ガス削減の目標（2030年度において、2013年度比26.0%減）と整合性があるかどうか否か」を判断すべきとした上で、その点は、「事業者が自主的枠組みに参加し、当該枠組みの下で排出係数0.37kg-CO₂/kWh程度という目標の達成に向けて取り組むなどとしているか否か」の観点から、審査するとしている（被告準備書面（6）22頁から24頁）。

2 被告の「局長級取りまとめ（乙14）に沿った判断基準」に基づく判断枠組みは、内容面での実体的判断のみを審査の対象とし、環境影響評価において手続的瑕疵がなかったかどうかについて審査の対象としていないという点で、重大な欠落があること

しかし、被告のこの主張は、「事業者が環境影響の回避・低減に努めようとしているか否か」「事業者が講じようとしている措置が国の温室効果ガス削減の目標（2030年度において、2013年度比26.0%減）と整合性があるかどうか否か」という、内容面での実体的判断のみを審査の対象とし、環境影響評価において手続的瑕疵がなかったかどうかについて審査の対象としていないという点で、重大な欠落がある。

すでに繰り返し述べたように、環境影響評価は、その手続きを通じた手続的統制によって適正な環境配慮を実現しようというものであり、環境影響評価法の本質は、手続法である。

したがって、経済産業大臣がすべき審査の対象は、計画段階配慮事項として検討すべき複数案の設定、環境影響評価項目の選定、調査・予測・評価の手法の選定、調査・予測・評価の実施、または、環境保全措置の検討といった手続が適切になされたかが中心となる。

ところが、「局長級取りまとめ（乙14）に沿った判断基準」では、環境影響

評価の主要な審査事項たる、計画段階配慮事項として検討すべき複数案の設定、環境影響評価項目の選定、調査・予測・評価の手法の選定、調査・予測・評価の実施、または、環境保全措置の検討といった手続が適切になされたかについて記述されていない。そして、被告の主張によれば、内容面での実体的判断のみ審査の対象とし、環境影響評価において手続的瑕疵がなかったかどうかについて審査の対象としていないことになる。

これは本来審査すべきことについて審査対象としていないものであって、環境影響評価法の委任に基づく法規命令であり大臣告示である基本的事項や同じく同法及び電気事業法の委任に基づく法規命令であり省令である発電所アセス省令に反する。

第3 被告準備書面（6）「第2」「3」について 本件環境アセスが適正に行われたか

1 本件環境アセスには、重大な手続的瑕疵があること

（1）計画段階配慮事項として検討すべき複数案の設定における瑕疵

すでにみたように、本件のような火力発電所事業、特に石炭火力発電所事業においては、計画段階配慮事項として、天然ガス火力発電事業、再生可能エネルギー発電事業の案を複数案として、検討すべきことになる。

しかし、本件事業者は、計画段階配慮事項として検討すべき複数案（代替案）として、天然ガス火力発電事業、太陽光発電・風力発電などの再生可能エネルギー発電事業について検討をしていない。

これは、二酸化炭素排出量という点から見て、2倍以上という違いがある案で、かつ、当該事業について最善の環境保全措置を取った場合よりも、環境影響を回避したり、大幅に低減したりする可能性がある事業がある場合であるにもかかわらず、そうした複数案（代替案）を検討していないというもので、極めて重大な瑕疵である。

この点、被告が提出した「環境影響評価法に基づく基本的事項に関する技術

検討委員会」の報告書（乙40号証）においても「制度の運用の中で、『事業の早期段階において関係者の意見を聴くとともに事業の実施に伴う重大な環境影響を回避又は低減するという配慮書手続の趣旨を踏まえ、複数案を設定・検討することの意義及び重要性』について周知徹底し、事業者及び地方公共団体に働きかける必要がある。」としている（2018年（平成30年）11月）ことは留意されるべきである。

（2）環境影響評価項目の選定における瑕疵

本件環境アセスにおいては、環境の保全に支障を生じさせる影響要因として、方法書以降では、二酸化炭素が選定されているが、配慮書では温室効果ガスが選定されていない。

すでに述べたように、温室効果ガスによる重大な環境被害がすでに現実化しており、将来的にはさらに重大な被害をもたらすことが強く懸念されているなかで、温室効果ガスを計画段階配慮事項として選定すべき必要性は高い。

また、被告が提出した「環境影響評価法に基づく基本的事項に関する技術検討委員会」の報告書（乙40号証）においても、温室効果ガスを計画段階配慮事項として選定することを求めており（乙40・4頁）、本件環境アセス手続きにおいても、神奈川県知事は、配慮書に対する意見として、「温室効果ガスによりもたらされる地球環境への影響の重大さ等を踏まえ、計画段階配慮事項として選定することが望ましい」（乙8号証・379頁）と述べ、二酸化炭素を、本件環境アセスの計画段階配慮の項目として選定するように求めている。

以上からすれば、本件環境アセスの計画段階配慮の項目として、二酸化炭素を選定しなかった瑕疵は重大である。

また、本件環境アセスでは、①豪雨災害の被害を受けるおそれが高い場所に居住又は勤務する人、②熱中症被害を受けやすい人、③すでに生じた水温上昇により漁業被害が深刻に生じている漁業者などが「環境影響を受けやすい地域又は対象」「既に環境が著しく悪化し又はそのおそれが高い地域が存在する場合等」として、環境影響評価項目として選定されるべきであるが、これらの

環境要素が、項目として選定されておらず、その点で瑕疵がある。

(3) 調査・予測・評価の手法の選定及びその実施における瑕疵

すでに述べたように、本件においては、二酸化炭素によって「環境影響を受けやすい地域又は対象が存在する場合」「既に環境が著しく悪化し又はそのおそれが高い地域が存在する場合等」（基本的事項第四、六(3)、発電所アセス省令23条3項）として、① 豪雨災害の被害を受けるおそれが高い場所に居住又は勤務する人、② 熱中症被害を受けやすい人、③ すでに発生している水温上昇の結果漁業被害が深刻に生じている漁業者などが存在しているから、それらの者への影響については、「参考手法よりも詳細な調査又は予測」がなされるべきであり（基本的事項第四、六(3)、発電所アセス省令23条3項）、とりわけ、環境影響評価法6条及び15条の「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」（関係地域）に居住又は勤務する人のうちで、① 豪雨災害の被害を受けるおそれが高い場所に居住又は勤務する人、② 熱中症被害を受けやすい人、③ すでに発生している水温上昇の結果漁業被害が深刻に生じている漁業者などへの影響については、詳細な調査又は予測がされるべきである。

しかし、本件環境アセスにおいては、そうした調査はされていない。

例えば、すでに発生している水温上昇の結果影響が生じている漁業の状況について文献調査が適切に実施されるならば、原告らが、2020年（令和2年）10月7日付け準備書面6（2）で詳述したような、日本及び本件環境アセスの関係地域における水温上昇による漁業の深刻な影響の状況は判明したはずである。

2020年（令和2年）10月7日付け準備書面6（2）に記載されている漁業の状況は、漁業の専門家でない、原告訴訟代理人が、2016年までに公表されている政府の刊行物をもとに文献調査をただけで判明した事実である。

本件環境アセスにおいては、そのような調査もされておらず、その調査手法

の選定及びその調査の実施に重大な瑕疵がある。

2 本件環境アセスにおける環境保全措置の検討は、環境影響が「低減」していることが認められる事実を記載していない上、基本的事項、発電所アセス省令に定められた検討をしていない瑕疵があるので、基本的事項、発電所アセス省令に適合しない、不適切・不十分なものであって、重大な瑕疵があること

(1) 本件事業者が、温室効果ガス排出に関し、本件環境アセスにおいて行なった環境保全措置の検討

被告は、温室効果ガス排出に関し、本件事業者が行なった環境保全措置の検討は、「局長級取りまとめ（乙14）」に沿ったものであるもので、手続的にも適切であるということを中心として主張しているとするかもしれないので、念のために、その点についても検討し、また、本件環境アセスにおける、環境保全措置の検討が適切なものであったかどうか検討する。

本件事業者は、温室効果ガス排出に関し、
「以下の環境保全措置を講じる。

- ・ 利用可能な最良の発電技術である超々臨界圧（USC）発電設備を採用する。
- ・ 発電設備の適切な維持管理及び運転管理を通じて、送電端効率の適切な維持管理を図る。
- ・ 省エネ法のベンチマーク指標について、2030年度に向けて確実に遵守するとともに、取組内容及びその達成状況を自主的に公表する。
- ・ 電力業界の自主的枠組みに参加する小売電気事業者に電力を供給するよう努め、確実に二酸化炭素排出削減に取り組む。」とする。

さらに、「なお、二酸化炭素排出削減の対策として、木質ペレット等によるバイオマス混焼を検討している。」とも記載している。

(以上、本件環境影響評価書（乙8）12.1.10-1/1211頁)

本件環境アセスにおいて、温室効果ガス排出に関し、本件事業者が行なった

検討した、環境保全措置は以上の通りである。それ以外については検討していない。しかし、本件事業者は、取りまとめ（乙14）に沿って行った環境保全措置の検討は行われているので、環境影響は、実行可能な範囲で低減されているとする。

（2）超々臨界圧（USC）発電設備の採用で環境影響は低減していないこと、発電所アセス省令30条1項2号違反の重大な瑕疵があること

ア 発電所アセス省令の規定

発電所アセス省令は、環境保全措置の効果及び当該環境保全措置を講じた後の環境の状況の変化について検討し整理して書面に記載しなければならない（発電所アセス省令30条1項2号）と定めている。

具体的には、環境保全措置のうち、環境影響を低減する策については、何と比較して低減効果がどれだけあるのか、明確に検討し、記述することが必要である。

イ 本件環境アセスの記述

本件環境アセスにおいて、本件事業者は、環境影響が低減しているかどうかの「予測の結果」は、評価書（乙8）1211頁の「第12.1.10-1表のとおりである」としている。そして、「二酸化炭素の排出原単位（現状）の0.627kg-CO₂/kWh（3～8号機）、0.818kg-CO₂/kWh（2号ガスタービン）から、新設稼働時（将来）は、0.749kg-CO₂/kWhとなる」「年間排出量は、既設稼働時（現状）の約1,066万t-CO₂/年から新設稼働時（将来）は約726万t-CO₂/年となる」と述べ（評価書（乙8）1210頁）、新設発電所は、超々臨界圧（USC）発電設備を採用することによって、環境影響は低減しているとする。

ここで挙げられている比較対象は、旧発電所であり、旧発電所と比較して、二酸化炭素の排出原単位及び年間排出量が減少しているので、環境影響は低減しているとしているのである。

ウ 旧発電所と比較しても、二酸化炭素の排出原単位は減少しておらず、そもそ

も、排出原単位については、「低減」が示されていないこと

そもそも、二酸化炭素の排出原単位でみれば、本件評価書の記載からみても、旧発電所の3～8号機の0.627kg-CO₂/kWhから、新設稼働時（将来）は、0.749kg-CO₂/kWhとなるのであって、低減していない。

エ 二酸化炭素の年間排出量も、旧発電所と比較して、減少していないこと

さらに、二酸化炭素の年間排出量も、旧発電所と比較しても、減少していない。すなわち、

第12.1.10-1表に記載され、評価書（乙8）1210頁において述べている、既設稼働時（現状）とされている、旧発電所の稼働率及び旧発電所が排出したCO₂の年間排出量には、明確な誤りがある²。

第一に、旧発電所の発電機のうち、5～8号機（35万kW×4）と2号ガスタービン（14.4kW）は平成16年10月より「長期計画停止中」であり、稼働していなかった（1号ガスタービンは同月に廃止）（平成16年12月17日の東京電力株式会社のプレスリリース・甲167）。

第二に、残る3～4号機（各35万kW×2）についても、平成22年4月に「長期計画停止」となり稼働を止めた。同年度に東京電力株式会社（以下「東京電力」という）がまとめた「経営計画」（甲168）には、「平成22年4月以降、横須賀火力発電所全台・・・について長期計画停止とする」ことが決定された旨の記載があり、東京電力は旧発電所の全発電機を通常時には運転させないことを決めていた。

第三に、その後、平成23年3月の東日本大震災と福島原子力発電所の事故により、東京電力は急きよ、稼働を止めていた旧発電所を再稼働させることにしたが、旧発電所の運転の再開は困難を極め、5号機から8号機までは「ボイラ伝熱管、タービンロータの腐食・劣化が著しく、材料手配から補修工事を含めて、2年以上必要」な状態（経済産業省総合資源エネルギー調査会 基本政

² 以下の記述は、原告らの2021年1月22日付けの準備書面8について分析論述しているところに、最近判明したことを加えたものである。

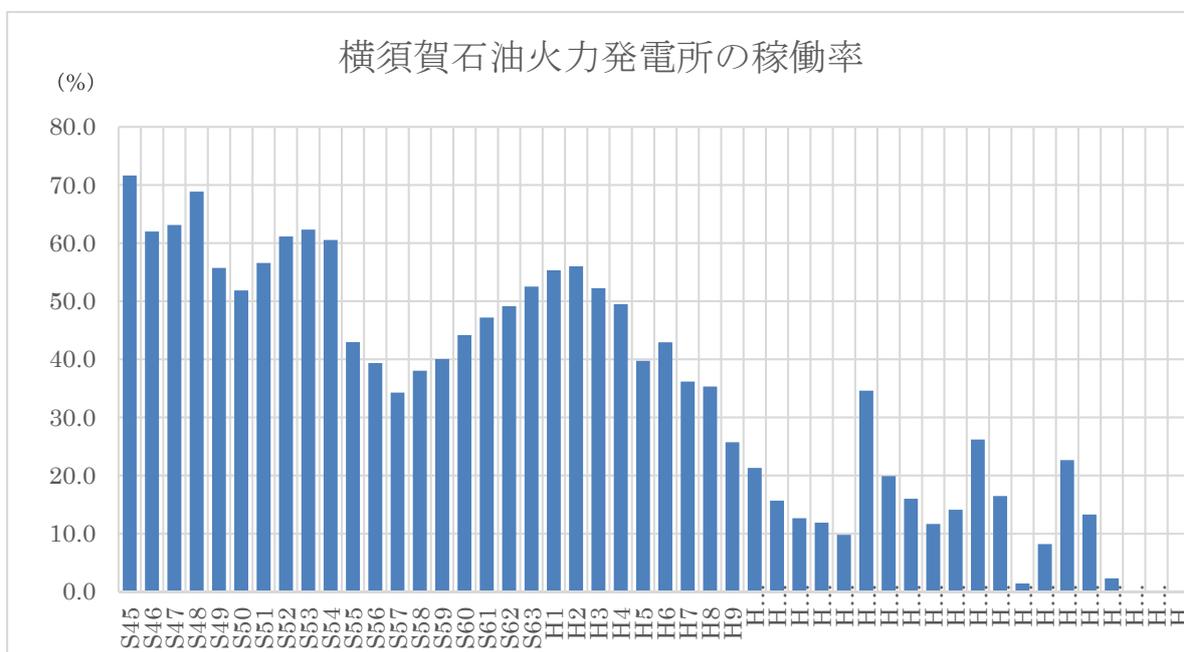
策分科会 電力需給検証小委員会の報告書・甲8) で、再稼働できなかった。

何とか稼働を再開した3、4号機、2号ガスタービンも、平成26(2014)年4月以降は再び長期計画停止となり、その後は全く稼働していない。

第四に、第12.1.10-1表は、旧発電所の稼働状況について、稼働率85%として計算しているが、これはまったく実態と異なる。

資源エネルギー庁の公刊物(『電力需給の概要』)に掲載されている昭和48(1973)年度以降の旧発電所の年利用率³(甲171)に基づくと、昭和48年度から平成21年度までの間、旧発電所の年利用率(稼働率)が70%を超えたことは一度もなかった。

今回、旧石油火力発電所の過去の発電量を記したデータが入手できた(原告作成「旧石炭火力発電所の稼働状況についての報告書」(甲180))ので、同発電所の過去の稼働率をあらためて算出した。その結果を示したのが、以下の図表1である。



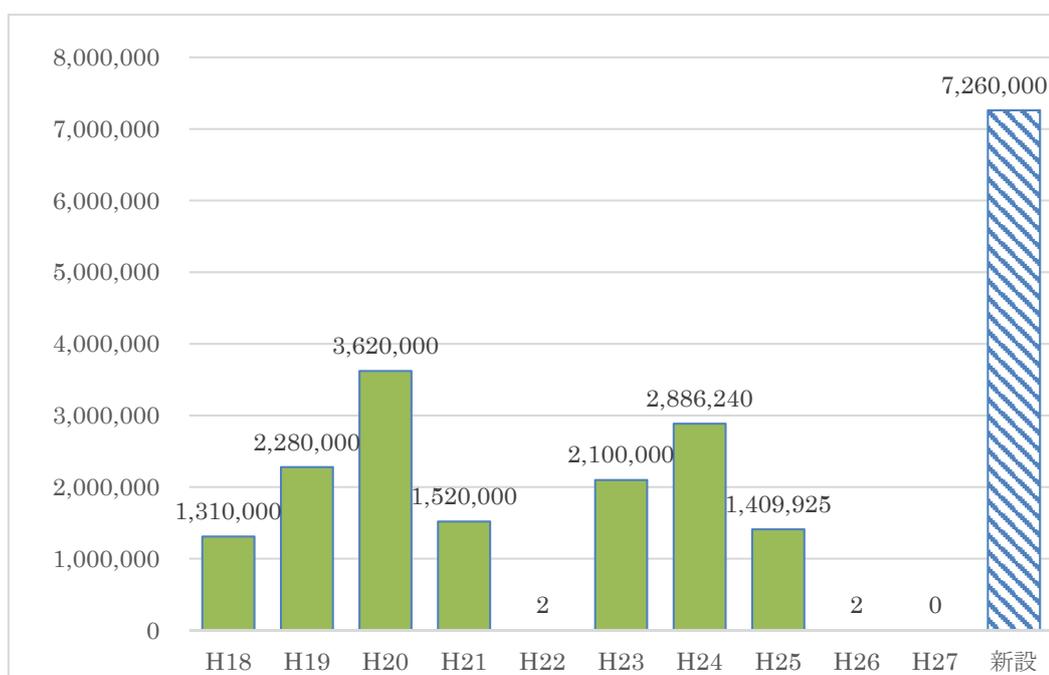
図表1 旧石油火力発電所の稼働率(昭和45~平成29年)

3 資源エネルギー庁公益事業部編『電力需給の概要』。平成16(2004)年以降は、発電所別の年利用率が掲載されていないので、東京電力の石油火力発電所の年利用率(平均)によっている。

これによると、8号機が完成した昭和45年以降で稼働率が70%を超したのは昭和45年だけであり、本件環境アセスが比較の対象とした「71.3%」という稼働率は昭和45年（1970年）、すなわち51年前の稼働率であったことが判明した。本件環境アセスは、半世紀以上も昔の稼働率をもとに「（リプレースによって環境影響が）低減する」と判断していたのである。

第五に、実際に、旧発電所が排出した、エネルギー起源のCO₂の年間排出量は、報告データが存在する平成18年以降でみると、最大362万t、平均151万tである（図表2参照）。

(t-CO₂)



図表2 旧石炭火力発電所の年間二酸化炭素排出量（トンCO₂）
～原告準備書面8（14頁）より再掲

このデータは、東京電力から経済産業省に対し、排出量算定報告公表制度に基づいて報告されたものである。

新設発電所は年間約726万tのCO₂を排出するが、これは旧発電所が本件環境アセスの前、平成18年以降に排出していたCO₂の量をはるかに上回

っている。

上記の第一から第五までに指摘した点によれば、旧発電所の稼働率は、多くみても10～30%程度、旧発電所が排出した、エネルギー起源のCO₂の年間排出量は（平成18年以降の平均で）151万t前後となる。

それに対し、新設発電所のCO₂の年間排出量は、約726万tとなり、大幅に増加しており、減少していない。

それにもかかわらず、本件事業者は、旧発電所の稼働率は85%、CO₂の年間排出量約1066万tとして、その数字と比較し、前述の通り、温室効果ガスの排出量が本件新設発電所の建設によって「低減する」としている。

上記の第一から第五までに指摘した点は、いずれも、東京電力が発表し、または、報告した資料・データであり、本件事業者は熟知しているところのものであり、また、経済産業省も把握しているところのものである。

それにもかかわらず、東京電力及び経済産業省が認識しているデータと異なるデータを挙げて、温室効果ガスの排出量という環境影響が「低減する」とすることは、重大な誤りである。東京電力及び経済産業省が基礎データを熟知しているにもかかわらず、こうした記述をすることは、環境影響評価書の記載によって、人を誤解させ、誤導するものであって、著しく適切でない。

オ 小括

以上からみると、二酸化炭素の排出原単位でも、二酸化炭素の年間排出量の点でも、新設発電所は、超々臨界圧（USC）発電設備を採用することによって、比較対象とされている、旧発電所の時の状況から、温室効果ガスの排出量という環境影響は低減していない。

事実に基づいて分析すると、旧発電所と比較する限り、二酸化炭素の排出原単位も、二酸化炭素の年間排出量も、増大している。本件評価書には、超々臨界圧（USC）発電設備を採用することによって、温室効果ガスの排出量という環境影響が低減したことが認められる事実が記載されていない。

繰り返すが、この点は、東京電力及び経済産業省が所持するデータによっ

て、容易に誤りを認識できるもので、明白な誤りである。また、内容的に「低減しているかどうか」という環境影響評価の重要な点について、「低減した」事実を示すことができていないにも関わらず、その「評価」において「低減した」と記述するという、極めて重大な誤りである。

そうである以上、本件環境アセスにおいて、超々臨界圧（USC）発電設備を採用することという環境保全措置によって、環境影響は低減したとした記述には明白・重大な誤りがあり、環境保全措置のうち、低減する策について、何と比較して低減効果がどれだけあるのか、明確に検討し、記述することができていないこととなる。

したがって、本件事業者は、低減したことが認められる事実を記載できておらず、環境保全措置の「効果」及び当該環境保全措置を講じた後の「環境の状況の変化」について、検討し整理して書面に記載できていない。この点で、発電所アセス省令30条1項2号に違反しており、重大な瑕疵がある。

(3) 本件環境アセスにおいて本件事業者が行なった環境保全措置の検討には、必要な検討が欠落していること その1（計画段階配慮事項における代替案検討の欠落と整理の欠落、代償措置の検討の欠落、「本件事業の中止」という環境保全措置の検討の欠落）

さらに、本件環境アセスにおいて、本件事業者が行なった環境保全措置の検討には必要な検討のうち、以下の3点が欠落している。

ア 計画段階配慮事項における代替案検討の欠落と整理の欠落

第一に、すでに述べた通り、本件環境アセスでは、石炭火力発電事業を前提として当該事業について最善の環境保全措置を取った場合よりも環境影響を回避したり低減したりする可能性がある事業として、天然ガス火力発電事業、再生可能エネルギー発電事業などが存在する以上、これらの事業の案を計画段階配慮事項として検討すべきであって、環境保全措置の検討においては、計画段階配慮事項として検討すべきであった代替案と、本件の石炭火力発電事業案との比較の中で、それらの複数案から対象事業の内容（本件では燃料種）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に整理しなければならない（発電所アセス省令30条4項、基本的事項「第五」「二」「(5)」）。

しかし、本件環境アセスにおいては、代替案を計画段階配慮事項として検討してもいないし、代替案と、本件の石炭火力発電事業案との比較の中で、それら複数の案から対象事業の内容（本件では燃料種）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に整理することもされていない。

イ 吸収源の整備などの代償措置の検討はされていないこと

第二に、本件事業者が実行可能な環境保全策が、USC（超々臨界圧発電）にとどまるのであれば、吸収源整備などの代償措置を検討する必要がある（同省令28条1項・2項）。

特に、原告ら準備書面6（2）の60ページ以下に述べたように、二酸化炭素排出によって深刻な影響を受ける生活環境である水産資源については、その性質上、水産資源を利用・採取する漁業の側での、回避・低減策（緩和措置）が難しい。したがって、この点からも、吸収源の整備などの代償措置が検討されるべきである。

しかし、本件環境アセスにおいては、吸収源の整備などの代償措置の検討はされていない。

ウ 「本件事業の中止」という環境保全措置について検討されていないこと

第三に、本件環境アセスでは、吸収源整備など代償措置についても困難が予測され、他に実効的な環境影響を回避、低減できる措置がないことも考えられるので、環境影響を回避、低減できる措置として、「本件事業の中止」という環境保全措置の案についても検討すべきである（発電所アセス省令29条）。

しかし、本件環境アセスにおいては、「本件事業の中止」という環境保全措置について検討されていない。

（4）本件環境アセスにおいて本件事業者が行なった環境保全措置の検討には、必

要な検討が欠落していること その2（二酸化炭素排出による地球温暖化についての目標との関係についても検討し、記述すべきこと）

ア パリ協定の目標との整合性がとれるのかが検討されていないこと

発電所アセス省令28条は、「当該環境影響に係る環境要素に関して国又は地方公共団体による環境の保全の観点からの施策によって示されている基準又は目標の達成に努めることを目的として」検討することも求めているので、二酸化炭素排出による地球温暖化についての目標との関係についても検討し、記述すべきであり、具体的には、本件環境アセスでは、今世紀後半に温室効果ガスの排出を実質ゼロとするといったパリ協定の目標との整合性について検討し、それを記述する必要がある。

特に、本件環境アセスが開始された時点において、2020年7月時点で、合計4808万kWもの設備容量を持つ石炭火力発電所が操業し、少なくとも2億2354万トン（多ければ、2億6700万トン以上）が排出されていることが見通せ、かつ、2023年までに、出力30万kW以上のものだけで、本件新設発電所以外にも、9つ（勿来、広野、常陸那珂共同、武豊、神戸2件、三隅、徳山、西条）、設備容量590.6万kWの石炭火力発電所が、新規に操業を開始することが予定され、それらの新規に操業を開始する発電所から1年間に排出される二酸化炭素の量だけで約2800万トンにも及ぶことが予測できたのであるから、それらの石炭火力発電所からの二酸化炭素排出が続いていることを前提として、それに本件新設発電所（726万トン/年）が追加された場合に、どのように、パリ協定の目標との整合性が取れるのかが検討され、記述される必要があった。

しかし、本件環境アセスにおいては、2020年7月時点で、2億2354万トン（多ければ、2億6700万トン以上）の二酸化炭素を排出する石炭火力発電所が操業していること、2023年までに、新規に操業を開始する石炭火力発電所から年間約2800万トンの二酸化炭素が排出されることとなることを前提として、本件新設発電所の操業が開始されても、パリ協定の目標との

整合性がとれるのかが検討されることがされていない。

イ 日本の石炭火力発電からの二酸化炭素排出量を2030年度において約2.2億トンとするという目標とどのように整合するのかが検討も記述もされていないこと

2018年3月発表の「電気事業分野における地球温暖化対策の進捗状況の評価」（甲34）は、上記の通り「現在の計画どおりに石炭火力発電所が建設されると、各設備の稼働率を相当程度低くしなければ、2030年度の削減目標・電源構成を達成できない可能性がある」と指摘しており、既存の石炭火力発電所及び新規に操業予定の石炭火力発電所を考慮して、その環境影響を考慮すべきことを指摘している。

原告準備書面6（3）・22頁ですでに述べたように、本件アセスにおいても、環境大臣は以下のように2030年度の削減目標を「約6800万トン超過する可能性がある」との意見を述べている。

「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）

日本の2030年度の削減目標（前記のようにこれ自体不十分・不適切なものであるが）や電源構成と整合する、石炭火力発電からの二酸化炭素排出量は、約2.2億トンとされている（甲34）（2020年7月発表の「電気事業分野における地球温暖化対策の進捗状況の評価」（甲185））。

他方、前述のように、2020年7月時点で、2億2354万トン（多ければ、2億6700万トン以上）の二酸化炭素を排出する石炭火力発電所が操業しており、さらに、2023年までに、本件新設発電所を除いても、新規に操業を開始する石炭火力発電所から年間約2800万トンの二酸化炭素が排出されるから、2023年時点で、本件新設発電所を除いても、石炭火力発電所から排出される二酸化炭素の量は、1年間で2億5200万tから2億9500万tになる。

これだけでも、石炭火力発電からの二酸化炭素排出量を2030年度において、年間約2.2億トンとするという目標の達成は困難であるが、本件新設発電所から年間726万トンの二酸化炭素を排出することを追加することは、さらに、この目標の達成を困難にする。

2020年7月発表の「電気事業分野における地球温暖化対策の進捗状況の評価」（甲185）においても、「環境省の試算では、現在の石炭火力発電の新增設計画が全て実行され、ベースロード電源として運用されると、仮に既存の老朽石炭火力発電が順次廃止されたとしても、2030年度のCO₂削減目標やエネルギーミックスに整合する石炭火力発電からのCO₂排出量（約2.2億t-CO₂）を5,000万t-CO₂程度超過する可能性がある。現時点でこそ、電気事業分野全体の排出係数は改善傾向にあるものの、上記の環境省試算によれば、2030年度の目標達成は困難である。」と記載されている。

以上を踏まえると、本件環境アセスにおいては、2023年時点で、本件新設発電所を除いても石炭火力発電所から排出される二酸化炭素の量が1年間で

2億5200万tから2億9500万tになっており、「環境省試算によれば、2030年度の目標達成は困難である。」と指摘される状況のもとにおいて、本件新設発電所で採用されたUSC（超々臨界圧発電）などの高効率の設備（被告のいう「最良の技術」を用いた設備）を用いるという環境保全措置をとることによって本件新設発電所からの年間726万トンの二酸化炭素の排出を追加することが、日本の2030年の石炭火力発電からの二酸化炭素排出量を2030年度において約2.2億トンとするという目標とどのように整合するかが検討され、記述されるべきである。

しかし、本件環境アセスにおいては、そうした検討も記述もされていない。

(5) 局長級取りまとめ（乙14）に沿って、本件事業者が環境保全措置の検討を行ったことによって、瑕疵はなくなるしないこと

前述の通り、本件環境アセスには、超々臨界圧（USC）発電設備を採用することによって、環境影響が低減したことが認められる事実が記載されていない。

また、すでに分析し、述べてきたように、本件環境アセスにおいては、基本的事項及び発電所アセス省令から導かれる、本件のような石炭火力発電所において、環境保全措置について必要な検討のうち、計画段階配慮事項における代替案検討の欠落と整理の欠落、吸収源整備などの代償措置の検討、中止という選択肢についての検討、目標との整合性の検討という、4つの点を欠落させている。

そもそも、局長級取りまとめ（乙14）は、法律の委任に基づかない、行政機関の内部の取り決めにすぎず、環境影響評価法の委任に基づく法規命令であり、大臣告示である基本的事項、または、同法及び電気事業法の委任に基づく法規命令であり、省令である発電所アセス省令とは異なり、法的拘束力もないものに過ぎない。

事業者は、法的拘束力のある、基本的事項及び発電所アセス省令にしたがって、環境影響評価の手続きを適切に実施すべきである。

基本的事項及び発電所アセス省令の定めを反し、適切に環境影響評価の手続きを実施しなかった場合、法的拘束力のない局長級取りまとめ（乙14）に従ったからといって、その瑕疵が治癒されることはない。

したがって、環境保全措置の検討について、基本的事項及び発電所アセス省令の定めを反し、適切に実施しなかった以上、環境保全措置の検討には瑕疵があることとなり、それは局長級取りまとめ（乙14）に従ったからといって、その瑕疵が治癒されることはない。

（6）電力業界の自主的枠組みに参加することで、「国の二酸化炭素排出削減の目標・計画と整合性を持っているかどうか」が検討されたことになるのか。

本件環境アセスでは、「国の二酸化炭素排出削減の目標・計画と整合性を持っているかどうか」について、

- 「・ 省エネ法のベンチマーク指標について、2030年度に向けて確実に遵守するとともに、取組内容及びその達成状況を自主的に公表する。
- ・ 電力業界の自主的枠組みに参加する小売電気事業者に電力を供給するよう努め、確実に二酸化炭素排出削減に取り組む。」

の2点を検討したから、瑕疵はないと主張するかのようである。

しかし、環境省が2018年3月に発表した「電気事業分野における地球温暖化対策の進捗状況の評価」（甲34）では、「省エネ法のベンチマーク指標については、これによって二酸化炭素排出削減を担保する制度設計には課題がある。また、高度化法については、現時点で入手可能な情報からは2030年度に向けた取組が進捗していると評価することは難しい。」としている。

また、電力業界の自主的枠組みについても、「電力業界の自主的枠組みであるが、電力システム改革で電気事業者を取り巻く環境が激変し、会員が相互に競争関係にある中、電気事業者有志が設立した電気事業低炭素社会協議会のPDCAには、各社に取組を促していくという履行担保の実効性の観点で様々な課題があるといわざるを得ない。」としている。

総体として、これらの措置が、「国の二酸化炭素排出削減の目標・計画と整

合性を持っているかどうか」にどう結びつくのかの検討がされ、記述がされているとは言えない状況である。

(7) 小括

以上の通り、本件環境アセスにおいて、二酸化炭素排出に関し、本件事業者が行なった環境保全措置の検討には、

第一に、環境影響が低減したことが認められる事実が記載されていないという重大な瑕疵がある。

第二に、

- ① 天然ガス火力発電事業、太陽光発電・風力発電などの再生可能エネルギー発電事業の案と、本件の石炭火力発電事業案との比較の中で、それら複数の案から対象事業の内容（本件では燃料種）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ことがされていない。
- ② 代償措置が検討されるべきであるが、それが検討されていない。
- ③ 「本件事業の中止」という環境保全措置の案についても検討すべきであるが、それは検討されていない。
- ④ 本件環境アセスが開始された時点において、2020年7月時点で、2億2354万トン（多ければ、2億6700万トン以上）の二酸化炭素を排出する石炭火力発電所が操業していること、2023年までに、新規に操業を開始する石炭火力発電所から年間約2800万トンの二酸化炭素が排出されることとなることを前提として、本件新設発電所の操業が開始されても、パリ協定の目標との整合性がとれるのかが検討され、記述されていない。

また、本件環境アセスにおいては、既存の石炭火力発電所及び新規に操業予定の石炭火力発電所から排出される二酸化炭素の量が多く、「環境省試算によれば、2030年度の目標達成は困難である。」（2020年7月発表の「電気事業分野における地球温暖化対策の進捗状況の評価」（甲185））と指摘される状況のもとにおいて、本件新設発電所の操業が開始されても、日本の石炭火

力発電からの二酸化炭素排出量を2030年度において約2.2億トンとするという目標とどのように整合するのかが検討され、記述されていない。

といった、基本的事項、発電所アセス省令に定められた検討をしていない瑕疵がある。

他方、本件事業者は、本件環境影響評価における環境保全措置の検討は、局長級取りまとめ（乙14）に沿って行っているから適切であるとするが、局長級取りまとめ（乙14）は法的拘束力のない内部の取り決めにすぎず、それに従ったからといって、基本的事項、発電所アセス省令に適合しない、不適切・不十分な環境保全措置の検討の瑕疵が治癒されることはない。

さらに、本件環境アセスにおいては「国の二酸化炭素排出削減の目標・計画と整合性を持っているかどうか」についての環境保全措置として挙げる、

- 「・ 省エネ法のベンチマーク指標について、2030年度に向けて確実に遵守するとともに、取組内容及びその達成状況を自主的に公表する。
- ・ 電力業界の自主的枠組みに参加する小売電気事業者に電力を供給するよう努め、確実に二酸化炭素排出削減に取り組む。」

の2点については、環境省が2018年3月に発表した「電気事業分野における地球温暖化対策の進捗状況の評価」（甲34）においても、様々な課題が指摘され、具体的に本件環境アセスにおけるこれらの措置が、「国の二酸化炭素排出削減の目標・計画と整合性を持っているかどうか」にどう結びつくのかの検討がされ、記述がされているとは言えない状況である。

以上からすれば、本件環境アセスについて、本件事業者が行なった、二酸化炭素排出に関する環境保全措置の検討は、「低減」していることが認められる事実を記載していない上、基本的事項、発電所アセス省令に定められた検討をしていない瑕疵があり、基本的事項、発電所アセス省令に適合しない、不適切・不十分なものであって、重大な瑕疵がある。

（8）二酸化炭素回収・貯留（Carbon Dioxide Capture and Storage : CCS）につい

て

本件環境アセスには、二酸化炭素回収・貯留（Carbon Dioxide Capture and Storage：CCS）に触れている部分（本件環境影響評価書・乙8の1215頁）があり、被告は、この記載は、局長級取りまとめ（乙14）において「将来における対応を求められたことに対応するためのもの」として、環境保全措置として意味があるかのように主張する（被告準備書面（6）32頁の（4））。

しかし、CCSは、現時点では、未だ実用化の目処が立っておらず、CCSの実用化に向けた検討を行っていることは、環境保全措置の検討としては意味を持つものではない。環境保全措置は、実行可能な技術について検討するものである（発電所アセス省令28条1項、基本的事項「第五」「二」「(2)」）。

ちなみに、そこで触れられている苫小牧地点での国の「大規模」実証実験であるが、「大規模」な実験といっても、3年8ヶ月かけて30万tの二酸化炭素を注入できたにとどまる。本件新設発電所から1年に排出される二酸化炭素は、726万tであり、到底、この「大規模」実験からCCSの実用化の方向性が見えたとは言えない状況である。

そもそも、日本には、二酸化炭素の適切な貯留地点もない。

しかも、常に注入した二酸化炭素が噴き出し、二酸化炭素中毒事故を起こす危険性も存在しており、CCSが新たな環境リスクとなるおそれも有している。二酸化炭素は、それ自体有害なものであり、人の生命や動物の命を奪う事故も度々起こしている。

日本でも、2020年12月22日には、愛知名古屋市のホテルの地下駐車場で、1名死亡・1名重症の事故を、2021年1月22日には、東京新宿区の地下駐車場で、2名死亡・1名重症の事故を、起こしている。

1986年8月21日には、カメルーンのニオス湖近隣の2つの溪谷にいた約1,800人と家畜3,500頭が二酸化炭素中毒または窒息で死亡した。

局長級取りまとめ（乙14）は、「4」「(II)」「(2)」「(ウ)」において、「2030年までに石炭火力にCCSを導入することを検討する」としている

が、以上のように、日本において、2030年までに石炭火力にCCSを導入できるような状況にはまったくないので、その点を、環境保全措置として挙げることは適切ではない。

(9) 被告は、BATを誤訳している部分があるが、このように、誤解を招きかねない表現はすべきではないこと

また、被告は、本件訴訟において、BATを、「経済的に利用可能な最良の技術」と訳している部分がある（被告準備書面（6）22頁）。

しかし、BATは、Best Available Technologyのことであり、「実行可能な最善の技術」と訳されるべきである。「経済的に」との言葉はついていない。実際、乙14号証では、「利用可能な最良の技術」を使用している。被告も他の部分では、「利用可能な最良の技術」を使用している（被告準備書面（6）30頁）

むしろ、環境省の解説書に言うように、「Best Available」という語は、環境影響の重大性や事業全体の経費と比較して過剰な経費を要する対策等が含まれないことを意味するものであり、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を排除するものではないこと、及び、あくまでも「過剰な経費かどうかは、環境影響の重大性や事業全体の経費と比較して」判断されるべきことには注意すべきである。

いずれにせよ、被告は、このように、誤解を招きかねない表現はすべきではない。

3 処分が違法となること

以上の通り、本件環境アセスには、計画段階配慮事項として検討すべき複数案の設定、環境影響評価項目の選定、調査・予測・評価の手法の選定、調査・予測・評価の実施、及び、環境保全措置の検討の、いずれについても基本的事項・発電所アセス省令に適合しておらず、適切になされていない点が認められ、環境影響評価手続きには瑕疵がある。

これらの瑕疵がある手続きは、環境配慮のために必要かつ重要な手続きであり、かつ、これらの手続きを履行したならば、異なる判断に到達する可能性がなかったとはいえないものである。

したがって、本件環境アセスにおいては、環境保全についての適正な配慮がなされていないことになり、「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」場合となるので、経済産業大臣は、評価書を変更すべきこと（手続の瑕疵を治癒すべきこと、すなわち、計画段階配慮事項として検討すべき複数案の設定など適正に行うこと）を命じなければならぬ。それをする事なく、確定通知を発した処分は、違法であり、取り消されるべきである。

第4 被告準備書面（6）「第2」「5」「(2)」「ア」（自己の法律上の利益に関係がない違法の主張）との主張について

1 二酸化炭素排出による環境影響は、環境の自然的構成要素の良好な状態の保持に重大な支障を生じさせている問題ではないのか。

被告は、被告準備書面（6）「第2」「5」「(2)」「ア」「(ア)」において、「温室効果ガスに起因する地球温暖化に基づく気候被害は、環境の自然的構成要素の良好な状態の保持への重大な支障と位置づけることはでき」ないと主張し、その論拠として、発電所アセス省令が、二酸化炭素を「環境への負荷」の区分に分類していることを挙げる。

しかし、そもそも、発電所アセス省令5条3項1号は「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環境要素（第四号及び第五号に掲げるものを除く。以下同じ。）」と規定しており、二酸化炭素などの温室効果ガスについても、本来、環境基本法14条にいう「環境の自然的構成要素の良好な状態の保持」の問題であることを前提としている。すなわち、二酸化炭素が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環境要素でないならば、「第四号に掲げるものを除く」との規定は不要

となる。この規定からすれば、被告の主張とは逆に、本来、二酸化炭素も、環境の自然的構成要素の良好な状態の保持の問題であることを前提としていることとなる。

また、環境基本法の解釈上は、二酸化炭素も、硫黄酸化物、窒素酸化物、浮遊粒子状物質、水温などと同様、環境基本法2条1項にいう「環境への負荷」であり、かつ、同法14条にいう「環境の自然的構成要素が良好な状態に保持されること」に影響を及ぼす物質であり、その点において差異はない。

また、前述した通り、二酸化炭素排出による大気質の変化は、原告らの2020年（令和2年）10月7日付け準備書面6（1）及び同日付け準備書面6（2）において詳述した通り、日本においても、地球温暖化・気候変動を引き起こし、その結果、すでに、① 豪雨による洪水、斜面崩壊、② 熱波・高温による熱中症、③ 漁業被害 を発生・増加させており、それは、本件訴訟の原告らに、深刻な生命・健康被害、漁業被害を及ぼし、またはそのおそれを生じさせている。このように、二酸化炭素の排出によって、人の生命健康が、また、食料の確保及び食文化の維持のために欠かせない動植物やその生育環境などの生活環境が、深刻かつ重大な影響を受けている、今日の状況においては、すでに、二酸化炭素排出の問題は、単なる環境負荷の問題にとどまらず、環境の自然的構成要素の良好な状態の保持に重大な支障を生じさせている問題となっている。

前述した通り、今日、（二酸化炭素排出による）「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」は、人の健康や生活環境に与える影響という点で見ると、あらゆる影響要因による環境影響の中で、最も重大かつ深刻なものである。二酸化炭素の排出の問題をコントロールすることなしに、環境の自然的構成要素の良好な状態の保持をし、環境基本法に定める「環境の保全」をすることはできない状況になっている。

したがって、二酸化炭素の排出の問題が環境の自然的構成要素の良好な状態の保持に重大な支障を生じさせている問題となっている今日的状況のもとにおいては、発電所アセス省令6条6号、22条1項6号に規定する、「その他の環境へ

の負荷の量の程度」の具体的方法としては、「人の健康、生活環境及び自然環境に及ぼす影響を把握する」手法によることとなるのが、発電所アセス省令6条1号及び22条1項1号の趣旨に合致するものである。

2 環境影響評価法・電気事業法からは、「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する趣旨を読み取ることはできない」のか。

続いて、被告は、被告準備書面(6)「第2」「5」「(2)」「ア」「(ア)」において、(環境影響評価法・電気事業法からは)(電気事業法に定める環境影響評価制度が)「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する趣旨を読み取ることはできない」と主張する。

しかし、この主張は、電気事業法の環境影響評価制度は、環境基本法に基づく「環境の保全」のための制度(環境基本法20条、同法第二章及び第二章第五節の表題)であり、かつ、「環境の保全についての適正な配慮」をするためのものである(この点は、電気事業法に環境影響評価制度が規定された時に、同法1条に「環境の保全」という文言が入ったこと及び同法46条の8第1項、46条の14第1項、46条の17第1項、46条の20)こと、並びに、環境の保全は何のためになされるとされているのかを踏まえないものであって相当ではない。

環境基本法は、「環境の保全は、環境を健全で恵み豊かなものとして維持することが人間の健康で文化的な生活に欠くことのできないものであること及び生態系が微妙な均衡を保つことによって成り立っており人類の存続の基盤である限りある環境が、人間の活動による環境への負荷によって損なわれるおそれが生じてきていることにかんがみ、現在及び将来の世代の人間が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受するとともに人類の存続の基盤である環境が将来にわたって維持されるように適切に行われなければならない。」(環境基本法3条)と定め、「環境の保全に関する施策の策定及び実施は、(同法3条などの)基本理念にのっと

り」「人の健康が保護され、生活環境が保全され、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」の「確保を旨として...行われなければならない」（同法14条）と定める。

この規定からすれば、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に悪影響を及ぼすものがある場合、「人の健康が保護され、生活環境が保全され、自然環境が適正に保全されるよう」に適切な対応がされなければならないこととなる。

以上からすれば、電気事業法に定める環境影響評価制度は、「環境の保全についての適正な配慮」をするためのものであり、「環境の保全」は、「人の健康が保護され、生活環境が保全され」るように、環境の自然的構成要素が良好な状態に保持することである。

だとすれば、電気事業法に定める環境影響評価制度の評価項目とされる、二酸化炭素は、「人の健康が保護され、生活環境が保全され」るように、環境の自然的構成要素が良好な状態に保持することを目的として、調査、予測、評価がされるべきであるので、「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する」ためのものであることは明らかである。

繰り返し述べている通り、今日、（二酸化炭素排出による）「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」は、人の健康や生活環境に与える影響という点で見ると、あらゆる影響要因による環境影響の中で、最も重大かつ深刻なものである。二酸化炭素の排出の問題をコントロールすることなしに、環境の自然的構成要素の良好な状態の保持をし、環境基本法に定める「環境の保全」をすることはできない状況になっている。

仮に、被告が主張するように、電気事業法の環境影響評価制度が（二酸化炭素排出による）「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」による被害から人々を保護する趣旨を含まないとするならば、電気事業法

は、環境基本法の定めに反して、環境基本法にいう「環境の保全」とは別の意味内容を有する「環境の保全」のための環境影響評価制度を定め、今日の最大の環境破壊である温室効果ガス排出による「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」について、その被害を受ける人々の保護を目的としないものだと定めたことになる。

しかし、電気事業法のどこを見ても、環境基本法にいう「環境の保全」とは別の意味内容を有するものとして「環境の保全」を定めた箇所はない。

この点の被告の主張に理由はない。

3 発電所アセス省令16条15号との関係

被告は、被告準備書面(6)「第2」「5」「(2)」「ア」「(イ)」において、発電所アセス省令16条15号との関係について、①「文言から自然環境そのものとは区別されたその利益の帰属主体となり得る者についての文言が見られず」、②「同条が第二種事業に係る規律であることからして、第一種事業である本件」の原告適格の根拠とはならない旨を主張する。

しかし、②の点については、同条は、「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」のために用いる基準であり(同省令16条柱書き、環境影響評価法2条3項)、そこに記載されているような事情が認められる場合は、環境影響の程度が著しいものとなるおそれがある場合とされ、環境影響評価をすべき状況を基礎付けるものである。第一種事業である本件においても十分考慮されるべきである。

また、①の点についていえば、行政事件訴訟法9条2項が規定する通り、「法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮するものとする。この場合において、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌す」べきである。

条文から明らかなように、発電所アセス省令16条15号は、「生物の多様性

の確保及び自然環境の体系的保全」（発電所アセス省令5条2号、環境基本法14条2号）に関連するものである。生物多様性基本法（平成20年法律第58号）は、「生物の多様性は人類の存続の基盤となつて」おり、人類は「恵沢を享受することにより生存して」と規定しており、発電所アセス省令16条15号の文言には記載されていなくても、生物の多様性保護に関連する以上、人の生活とは深い関係があることが認められる。

また、それらの動植物が漁業資源となるなど「人の生活に密接な関係のある」（環境基本法2条3項）場合には、人の生活環境の問題となり、環境基本法14条、環境基本法2条3項を踏まえると、それらの動植物を具体的に生業手段としている人の具体的利益を個別的利益として保護しているものと認められる。

4 関係地域に居住し又は勤務する者について

環境影響評価法6条及び15条において、事業者が特定することとされる「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」（関係地域）に居住又は勤務する人は、環境影響評価法及び神奈川県環境影響評価条例（昭和55年10月20日条例第36号）によって、高い手続的保障を受けている。

したがって、二酸化炭素排出による大気質の変化によって影響を受けるおそれがある、関係地域に居住又は勤務する人の生命健康、生活環境は、二酸化炭素によって影響を受ける環境要素として、調査、予測、評価がされるべきである。すでに述べている通り、生活環境には、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が含まれる（同法2条3項）のであるから、本件の場合の生活環境としては、食料として、また、食文化維持のために欠かせない魚介類やその生育環境が含まれる。

また、基本的事項は、「環境影響を受けやすい地域又は対象が存在する場合、環境の保全の観点から法令等により指定された地域又は対象が存在する場合、既に環境が著しく悪化し又はそのおそれが高い地域が存在する場合等」には、「参考手法よりも詳細な調査又は予測」がなされるべきであると定め（基本的事項第

四、六(3)、発電所アセス省令23条3項も同様の内容を定めている。

この点は、手法の選定だけでなく、項目の選定においても同様に解すべきところである。

したがって、本件環境アセスにおいて環境影響評価項目として選定されている二酸化炭素によって「環境影響を受けやすい地域又は対象が存在する場合」「既に環境が著しく悪化し又はそのおそれが高い地域が存在する場合等」（基本的事項第四、六(3)、発電所アセス省令23条3項）として、① 豪雨災害の被害を受けるおそれが高い場所に居住又は勤務する人、② 熱中症被害を受けやすい人、③ すでに発生している水温上昇の結果漁業被害が深刻に生じている漁業者などが存在しているので、それらの人、地域、生活環境は、二酸化炭素により影響を受ける環境要素として、項目として選定されるべきであるし、また、その影響については、「参考手法よりも詳細な調査又は予測」がなされるべきである（基本的事項第四、六(3)、発電所アセス省令23条3項）。

とりわけ、関係地域に居住又は勤務する人は、前述の通り、高い手続的保障を受けているのであるから、少なくとも、関係地域に居住又は勤務する人のうちで、① 豪雨災害の被害を受けるおそれが高い場所に居住又は勤務する人、② 熱中症被害を受けやすい人、③ すでに発生している水温上昇の結果漁業被害が深刻に生じている漁業者などへの影響については、詳細な調査又は予測がされるべきである。

したがって、関係地域に居住又は勤務する人は、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、高い手続的保障を受けている者として、手掛かりとなる明らかな規定が存在する場合であるので、二酸化炭素排出の問題についても原告適格を認められるべきであるし、少なくとも、関係地域に居住又は勤務する人のうち、① 豪雨災害の被害を受けるおそれが高い場所に居住又は勤務する人、② 熱中症被害を受けやすい人、③ すでに発生している水温上昇の結果漁業被害が深刻に生じている漁業者については、二酸化炭素排出についての原告適格を認められるべきである。

5 大気汚染についての原告適格を認められたものの、二酸化炭素排出についての原告適格を認められない者について、温暖化についての環境影響評価の手続きの瑕疵を主張することは、自己の法律上の利益に関係がない違法となるのか。

(1) はじめに

関係地域に居住し又は勤務する人については、SO_x、NO_x、SPMなど二酸化炭素以外の物資による大気汚染（以下、単に「大気汚染」という）についての原告適格が認められるべきであるが、その者のうち、二酸化炭素排出についての原告適格を認められない者がいる場合、その者が、二酸化炭素排出による温暖化についての環境影響評価の手続きの瑕疵を主張することは、自己の法律上の利益に関係がない違法として、行政事件訴訟法10条1項により主張できないのであろうか。

被告は、単に、二酸化炭素排出についての原告適格を認められない以上、二酸化炭素排出による温暖化についての環境影響評価の手続きの瑕疵を主張することは、自己の法律上の利益に関係がない違法となると主張している。

(2) 文理上の違い 10条1項は、「自己の法律上の利益」の周囲に「『自己の法律上の利益に関係のない』とはいえない違法」があることを前提とし、その立証責任も9条と異なり、「関係のない」ことを被告側が立証することを求めていること

しかし、行政事件訴訟法9条の規定と同法10条1項の規定を見ても明らかなように、行政事件訴訟法9条により原告適格を認められる者と、10条1項により主張制限を受ける者は、同一ではない。

まず、文言からして、行政事件訴訟法9条は「法律上の利益を有する者」に原告適格を認めるとしている。

それに対し、行政事件訴訟法10条1項は、「自己の法律上の利益に関係のない違法」を理由とできないと定めている。

10条1項は、「自己の法律上の利益」の周囲に「『自己の法律上の利益に

関係のない』とはいえない違法」があることを前提とし、その立証責任も9条と異なり、「関係のない」ことを被告側が立証を求めている。

文言上も両者の範囲は異なり、かつ、立証責任も異なる。

(3) 10条1項が定められた趣旨と、人の生命健康や生活環境への侵害のおそれが問題となっている事案における関係性の認定

また、10条1項が定められた趣旨は、取消訴訟が原告の権利利益の救済の制度に由来する当然のことを規定した（塩野宏・行政法Ⅱ〔第六版〕181頁）というものである。

したがって、不利益処分を受けた当人が当該不利益処分を争う場合には、すべての要件を満たした適法な処分であることによって不利益が正当化されることとなることから、あらゆる要件について争うことができることに異論はない（塩野宏 前掲）。

それと比較した場合、本件のように、人の生命健康や生活環境への侵害のおそれが問題となっている事案においては、人の生命健康や生活環境への影響を0とすることができないことを考えれば、名宛人に対する不利益処分と同様に、原告適格が認められた要件以外の要件についても主張させるべきだとの有力な見解がある（塩野宏・行政法Ⅱ〔第六版〕182頁）。傾聴に値する見解である。

人の生命健康や生活環境への侵害のおそれが問題となっている事案においては、「『自己の法律上の利益に関係のない』とはいえない違法」を広く解すべきである。

(4) 原告適格が認められた要件以外の要件についても主張を認めた裁判例

東京高等裁判所は、原子炉設置許可処分取消訴訟において、平和目的以外に利用されるおそれを主張することを認めた（東京高等裁判所昭和60年（行コ）第68号事件・平成13年7月4日判決・判例時報1754号35頁）。

また、千葉地方裁判所平成13年（行ウ）第17号事件・平成19年8月21日判決・判例時報2004号62頁、判例タイムズ1260号107頁、判

例地方自治298号41頁のように、原告適格を肯定した廃棄物の処理及び清掃に関する法律（平成9年6月18日法律第85号による改正前のもの）15条2項1号及び2号の定める産業廃棄物最終処分場の設置許可要件以外の要件（廃棄物の処理及び清掃に関する法律（平成13年法律第66号による改正前）15条の2第1項3号、同法施行規則（昭和46年厚生省令第35号、平成15年環境省令第30号による改正前）12条の2の3第2号違反の主張・経理的な基礎を欠くとの要件）の違反についても、「周辺住民が重大な被害を被るおそれのある災害等が想定される程度に至る経理的基礎を欠くような場合には、もはや公益を図る趣旨にとどまらず、前記周辺住民の安全を図る趣旨から、前記周辺住民個人の法律上の利益に関係のある事由について定めているといふべきであるから、その違法の主張は、自己の法律上の利益に関係がない違法とはいえないと判断している。

（5）大気汚染と二酸化炭素排出の間に密接な関係があることなど

そして、本件の場合、大気汚染も、二酸化炭素排出も、基本的には石炭を燃焼して、その排ガスを大気中に排出するという同一の行為によって行われるのであり、大気汚染物質の排出量と二酸化炭素排出量は、いずれも燃焼する燃料種の性質と密接に関係している。人の健康や生活環境への影響という面でも、両者は密接に関連している。

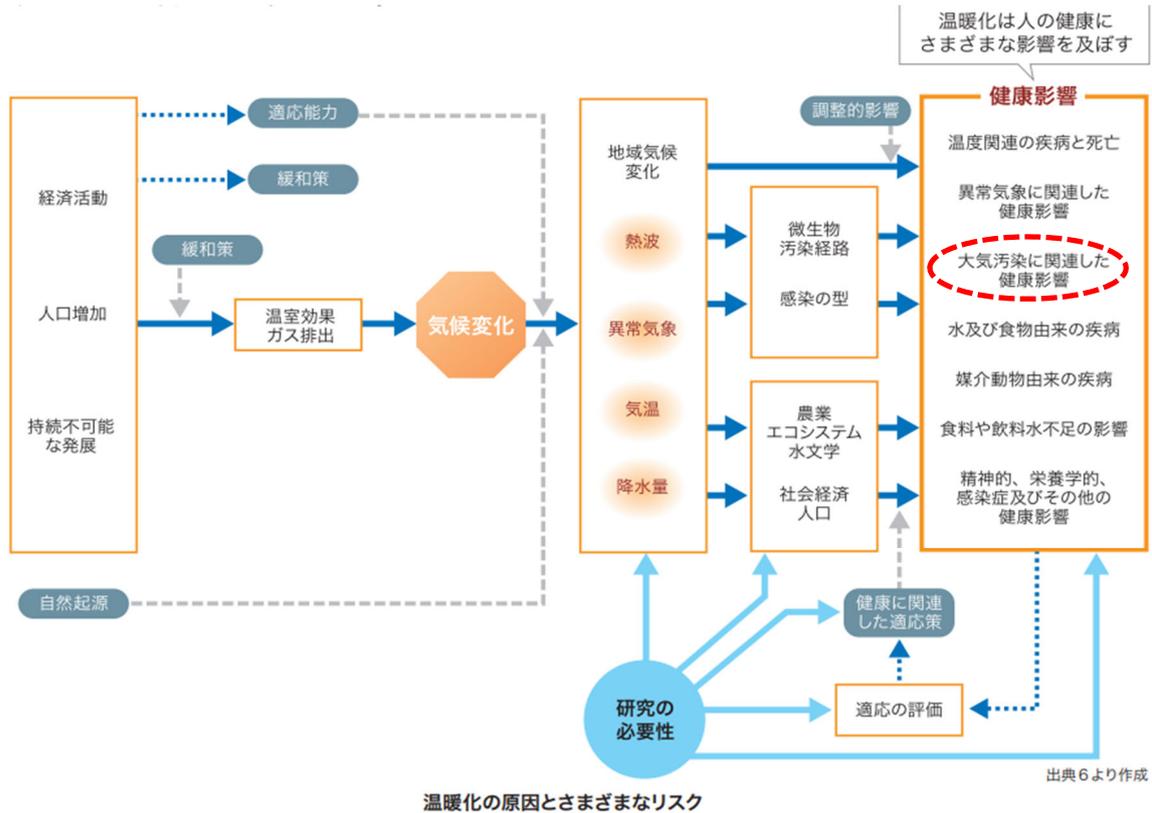
以下の図表3は、環境省が2006年ころに作成したパンフレット（甲181）からの引用であるが、右側の枠で囲まれた部分に「大気汚染に関連した健康影響」と書かれていることからわかるように、温暖化は大気汚染に関連した健康影響を悪化させるリスク要因とされている。

この指摘は、WHOが温暖化による健康影響の一つとして、以下の要因を掲げたことに基づいている（甲181の8頁）

「大気汚染に関連した健康影響（乾燥化による砂粒子ダストなどの遠距離輸送の変動、都市化の進行・自動車利用の増加による排気ガスの増加による光化学スモッグの上昇。ヒートアイランドと呼ばれる都市中心部

の気温上昇の影響なども含む)」

すなわち、温暖化による大気変動の影響は、微粒粉じん（SPM）の移動に影響を及ぼすだけでなく、光化学スモッグの悪化にもつながることが懸念されている。大気汚染による健康影響は温暖化と切り離せないのである。



図表3 環境省『地球温暖化と感染症～いま何がわかっているのか?』（9頁）

人の健康という面においても、大気汚染による疾患が温暖化によって悪化する可能性が指摘されている。1990年の論文（安藤満『地球温暖化に伴う健康リスク』（甲182）では、すでに次のような指摘がなされている。

「一般に気象と関連の強い呼吸器系、循環器系、脳血管系などの疾病による死亡は、温帯地方においては冬場高く、夏場に低い季節変動を示す。このためこれらの疾病による死亡は、温暖化によって夏場の死亡が上昇する一方で、冬場の死亡は減少すると予想される。」（甲

182-909頁)

夏場の高温時に発症する傾向の強い大気汚染疾患の場合、温暖化による悪化が懸念される。

この点については、気象庁も「FAQ 8.2 | 大気質の改善は気候変動に影響があるのか？」と題する説明⁴（甲183）において、次の指摘をおこなっている。

「特に、汚染地域における地上オゾンと気温との間で観測されている相関関係では、気候変動による気温上昇だけで夏季の汚染が悪化しており、いわゆる「気候のペナルティー」が生じていることを示唆している。この関係は、特定の目標を達成するためには地上オゾン規制を厳格化する必要があることを示唆している。」

これは、温暖化が地上オゾンを悪化させることを指摘したものである。大気汚染規制が温暖化（あるいは寒冷化）につながる、という要素もあり状況は単純ではなく、今後の解明を待たなければならない点も多いが、少なくとも温暖化が大気汚染疾患に影響を及ぼす要因であることは否定できない。

最近の医学論文（橋爪真弘『公衆衛生分野における気候変動の影響と適応策』）（甲184）でも、次のような指摘がなされている。

「温暖化と大気汚染に関しては、気温上昇による生成反応促進、その他のメカニズムにより、粒子状物質を含む様々な大気汚染物質濃度の変化が報告されている。特に光化学オキシダント及びその大半を占めるオゾン濃度の経年的増加が報告されており、温暖化が一部寄与している可能性が示唆されている[27-29]。オゾンは循環器疾患 死亡・呼吸器疾患死亡との関連が示されており[30]、温暖化に伴うオゾン濃度上昇は、オゾン関連死亡を増加させる可能性がある。将来予測に関しては、温暖化に伴い2020年代までに国内でオゾンおよびPM2.5による早期死亡者数が増加することが予測されている[31]。」

4 https://www.data.jma.go.jp/cpdinfo/ipcc/ar5/ipcc_ar5_wg1_faq8.2_jpn.pdf

以上のように、大気汚染と二酸化炭素排出（温暖化）の間には、密接な関係があり、両者を別のものとして単純に切り分けることは誤りである。そもそも、「大気汚染に関する原告適格」と「二酸化炭素の排出に関する原告適格」を区別すること自体が実態に即していないし、仮にこのような区別をおこなったとしても、大気汚染による健康影響が温暖化によって悪化するという関係性がある以上、大気汚染による原告適格を肯定されたものが二酸化炭素の排出について主張をおこなうことが「自己の法律的利益に関係のない」と言えないことは明らかである。

関係地域に居住又は勤務する人として、大気汚染被害を受けるおそれを理由として原告適格を肯定された者のうち、① 豪雨災害の被害を受けるおそれが高い場所に居住又は勤務する人、② 熱中症被害を受けやすい人、③ すでに発生している水温上昇の結果漁業被害が深刻に生じている漁業者は、二酸化炭素排出に起因する地球温暖化によって生じた気候変動や水温上昇によって、直接に影響を受けるおそれのある者と言える。

したがって、それらの者について、仮に二酸化炭素排出についての原告適格が否定されるとしても、二酸化炭素排出による温暖化についての環境影響評価の手続きの瑕疵は、「自己の法律上の利益に関係がない」とはいえない違法であるので、主張をすることが認められるべきである。

6 小括

以上の通り、二酸化炭素が電気事業法に定める環境影響評価制度の評価項目とされるのは、「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」する趣旨であり、かつ、二酸化炭素排出による温暖化についての環境影響評価の手続きが適切に行われない場合、① 豪雨災害の被害を受けるおそれが高い場所に居住又は勤務する人、② 熱中症被害を受けやすい人、③ すでに発生している水温上昇の結果漁業被害が深刻に生

じている漁業者は、二酸化炭素排出による温暖化によって深刻かつ重大な被害を受けるおそれがあるのであるから、それらのものについては、二酸化炭素排出による温暖化についての環境影響評価の手続きが適切に行われることについて原告適格があり、仮にそうでないとしても、関係地域に居住又は勤務し、大気汚染物質によって生じる環境影響評価の手続きの違法を争う原告適格を認められる者は、二酸化炭素排出による温暖化についての環境影響評価の手続きが適切に行われることは、自己の法律上の利益に関係がないとは認められないから、二酸化炭素排出による温暖化についての環境影響評価の手続きが適切に行われなかったことについて主張することができる。

第5 被告準備書面（6）「第2」「5」「(2)」「イ」（気候災害は地球温暖化を介在するものであって、本件新設発電所の操業に直接起因するものと主張できていない）との主張について

被告は、原告らが指摘する、気温上昇による、① 豪雨災害の被害を受けるおそれが高い場所に居住又は勤務する人の生命侵害の利益、② 熱中症被害を受けやすい人の生命健康侵害の利益、③ すでに発生している水温上昇の結果漁業被害が深刻に生じている漁業者の漁業利益といった利益の侵害は、本件通知に起因して、直接に侵害されると主張しているわけではなく、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から、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新設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いないとし、本件通知によって地球温暖化による気候災害を受けないという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していないから、原告らが地球温暖化による気候災害を受けないという利益は、地球温暖化自体が本件新設発電所の稼働に起因するものとは主張されていないとして、本件事業者が、① 豪雨災害の被害を受けるおそれが高い場所に居住又は勤務する人、② 熱中症被害を受けやすい人、③ すでに発生している水温上昇の結果漁業被害が深刻に生じている漁業者などへの影響について調査をすべき

であったとはいえないとする。

しかし、第一に、原告が繰り返し明らかにしてきたように、電気事業法46条の17の通知（確定通知）は、公共の安全を確保し、及び環境の保全を図るといふ電気事業法の目的（電気事業法1条）を実現するため、環境影響評価手続きが適切に実施されたかどうかについて審査し、その結果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。その制度上も、届出の要件とされており、確定通知がないと届出が効力を生じないことになり、電気事業法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。また、確定通知がない限り、環境影響評価法31条によっても、事業者は対象事業の実施ができない。さらに、電気事業法は、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おり（電気事業法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。（以上、2020年（令和2年）6月3日付け原告ら準備書面5の12頁から17頁参照）

そうである以上、本件確定通知は、事業者に、確定通知に係る評価書の内容にしたがって、二酸化炭素排出を認めるものであって、本件確定通知は、二酸化炭素排出及びそれによる地球温暖化の進展をもたらす。

第二に、本件新設発電所から排出される二酸化炭素は、本件環境アセスによれば、1年間に726万トンという大量のものである。

このような大量のCO₂の排出は、地球温暖化を確実に加速させ、甚大な被害をもたらすことは、訴状の23頁から25頁までにおいて、すでに主張してきたところである。

本件新設発電所から排出される二酸化炭素の年間排出量726万トンは、日本の2016年度のエネルギー起源CO₂排出量（11億2800万トン⁵）の約

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

0. 64パーセントにもあたる。

概算ではあるが、世界のエネルギー起源CO₂排出量（2015年では約323億トンCO₂）⁶の約5000分の1にあたる。

また、これは、神奈川県内のCO₂排出量⁷である7696万トン（2016年度）⁸の約1割に及び、一般家庭150万世帯分⁹にもあたるものである。

（以上、訴状23頁から25頁まで）

本件新設発電所からのCO₂の排出は、少なくとも30年は継続するものと考えられ、その総量は、2億1780万トンという莫大な量となる（50年継続した場合は3億6300万トンとなる）。

全世界において排出された二酸化炭素の総量に比例して、地球上の平均気温が上昇することは確立した知見である。

したがって、今後の気温上昇との関係では、今後30年間に全世界で排出される二酸化炭素の総量との関係で考えられるべきであるが、今後世界から排出される二酸化炭素の総量は減少していくと考えられ、30年後には、実質0となると想定すると、今後30年間で排出される二酸化炭素の総量は、約323億トン×30÷2で算定されるので、4845億トンとなる。

よって、本件新設発電所から排出される二酸化炭素は、2050年実質ゼロ排出を実現するまでの間に今後世界中で排出される二酸化炭素の総量の2500分の1を占める。これは相当な割合であり、地球温暖化の促進に大きな影響を及ぼすものである。

そのうえ、日本では、現在、出力30万kW以上のものだけで、11もの石炭

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

7 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。

8 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）。

9 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

火力発電所の建設（11には、本件新設発電所の2つを含む）が、新規に操業を開始し、あるいは、建設途中である。

資源エネルギー庁が、「第26回総合資源エネルギー調査会 電力・ガス事業分科会 電力・ガス基本政策小委員会（2020年7月）」参考資料として示したもの（甲176）の最終頁「石炭火力発電所一覧（新設・リプレース）」（12頁）には、2020年7月時点で建設が進行中の石炭火力発電所が、少なくとも11（勿来、広野、常陸那珂共同、横須賀2件（本件新設発電所）、武豊、神戸2件、三隅、徳山、西条）挙げられている。これら11の石炭火力発電所から排出される年間二酸化炭素の量は、本件新設発電所から排出されるに年間二酸化炭素の量である、726万トンの5倍以上になると考えられ、年3500万トンから3600万トンという莫大な量となる。今後30年間では10億5000万トンから10億6000万トン以上となり、上述した今後30年間の全世界の二酸化炭素排出総量の500分の1という大きな割合を占める。

経済産業大臣は、11（勿来、広野、常陸那珂共同、横須賀2件（本件新設発電所）、武豊、神戸2件、三隅、徳山、西条）の火力発電所の建設計画・創業内容を把握しており、それら11の石炭火力発電所が稼働した場合、年間どれだけの二酸化炭素を排出するののかも把握していた。また、これらは、いずれも経済産業省が作成しているエネルギー長期需要見通しに沿って計画されてきているものである。二酸化炭素の累積排出量に比例して温暖化が進行することからすれば、本件新設発電所が及ぼす温暖化への影響を検討する際にも他の9の石炭火力発電所による排出を合わせ検討することは不可欠である。

上記の「500分の1」という排出量は11の排出源だけのものであり、極めて大きなものである。それが、排出されることは、2050年カーボンニュートラルの実現を目指す国際社会の中で、気候変動により生じる人権侵害を防ぐために極めて大きな支障となるものである。

加えて、被告が根拠とする「局長級取りまとめ」（乙14）では、建設する発電所の総量を何ら規制していないため、上記の11以外に、さらなる石炭火力発

電所が建設されることも全く否定できない。その場合は、石炭火力発電所の排出量がさらに増加する。

したがって、本件新設発電所が、本件確定通知を得て、操業を開始した場合、そこから出される二酸化炭素によって、地球温暖化は加速し、その結果、① 豪雨災害の被害を受けるおそれが高い場所に居住又は勤務する人の生命侵害の利益、② 熱中症被害を受けやすい人の生命健康侵害の利益、③ すでに発生している水温上昇の結果漁業被害が深刻に生じている漁業者の漁業利益といった利益が侵害されるおそれが高まる。この因果の流れは明確である。

以 上