

横須賀石炭火力発電所行政訴訟第8回口頭弁論

環境アセスメント制度と本件

準備書面12から14まで
準備書面15「第4」以降

2021年9月3日

弁護士 小島延夫

今回の意見陳述で申し上げること

- 環境影響評価制度（環境アセスメント）の本質は手続法
- 計画段階配慮事項として検討すべき複数案の設定は、環境影響評価の核心であって、極めて重要なものである（特に本件の場合）
- 本件環境アセスメントは欠陥アセスメントであること
 - 計画段階配慮事項としての複数案検討をしていないこと
 - 温排水の影響調査をしていないこと
 - 「低減した」事実すらも示せていないこと
 - 簡略化の誤り
 - 環境省からの指摘にもかかわらず、目標との整合性が全く検討もされていないこと

環境アセスメントの本質は手続法

- 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等について、**手続面で統制して、適正な環境配慮を実現するもの（ベスト追求）**。
- 環境影響評価法 1 条「この法律は、（中略）環境影響評価が適切かつ円滑に行われるための手続その他所要の事項を定め」る。
- NEPAでも同様に解されている。435 U.S. 519 [1978]

環境アセスメント手続の瑕疵

- 経済産業大臣の審査の対象は、環境アセスメントの手続きが適正に行われたかどうか。
 - 「その特定対象事業に係る環境影響評価の項目並びに調査、予測及び評価の手法について」勧告する（電気事業法46条の8第1項）
 - 「その特定対象事業に係る環境影響評価について」勧告する（同法46条の14第1項）
 - 「その届出に係る評価書」（同法46条の17第1項）
- 事業者がどのような手続きをとるべきかは、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、手続的瑕疵の有無について、経済産業大臣の裁量に委ねられていると解する余地はない。

手続の瑕疵と確定通知の違法

- 判例1 手続に瑕疵がある場合には、当該手続が重要なものである場合には処分は違法（群馬中央バス事件・最判昭和50年5月29日民集29巻5号662頁）
- 判例2 結果に影響を及ぼす可能性がなかったと言えない場合には処分は違法（個人タクシー免許事件最高裁判決・最判昭和46年10月28日民集25巻7号1037頁）
- 環境アセスの手続きは、重要かつ結果に影響を及ぼす。
- まして、地球温暖化は、生命や生業に関わる。
- 手続に瑕疵がある場合には、手続の瑕疵を治癒すべきことを命じなければならない。

計画段階配慮事項として検討すべき複数案の設定は、環境アセスの核心で極めて重要

- 世界で最初の、国家レベルで環境アセスメント法制を定めたNEPAは、代替案検討を「核心」だとしてきた。
- 環境配慮をしたかどうかの実体的判断を、代替案検討を尽くしたかという手続的要件を満たしたかどうかという、手続法としての環境影響評価における手続的判断に置きかえることによって、司法審査をしやすいものとした（及川敬貴）
- 代替案検討をすることは、一つの提案についての絶対的分析をするのではなく、比較検討という相対的分析を可能にすることになるので、住民との適切なコミュニケーションを通じて、より適正な環境配慮を実現していくことを容易にする。

複数案検討

- 一つの案 絶対量の記載のみ 影響わかりにくい
- 複数案

	本件石炭火力	天然ガス火力	バイオマス専燃
二酸化炭素排出量	726万 t -CO ₂ /年	350万 t -CO ₂ /年	0
発電量	130万キロワット	同じ	同じ
燃料費	●円（炭素税増額の可能性あり）	●円（炭素税増額の可能性あり）	●円
出力調整	難しい	容易	やや難しい

本件の場合、どのような複数案検討が必要か

- 当該事業を前提とした環境保全策よりも、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がある場合には、それらの事業について、代替案として検討することが必要。
- 本件石炭火力
 - U S C（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）→ 発電電力1単位当たりの石炭火力発電からのCO₂排出量（CO₂排出係数、本件、749g-CO₂/kWh）
- 天然ガス火力発電
 - （現在のガスタービン複合発電（GTCC）の発電電力1単位当たりのCO₂排出量の係数は340g-CO₂/kWhが標準的である）
- 日本の電気事業分野の自主的取り組み目標 0.37kg-CO₂/kWh

複数案検討のための情報は文献調査で取得可能

- 熱中症被害の可能性
- 土砂災害などを通じての人の生命健康に及ぼす影響の可能性
- 食料の確保及び食文化の維持のために欠かせない魚介類や藻類などの動植物やその生育環境などの生活環境に及ぼす影響の可能性

については、本件訴訟において、原告訴訟代理人が行ったように、

文献調査でも、相当程度の問題状況（熱中症被害を受けやすい高齢者数の把握、土砂災害危険地の状況、漁業権の行使の状況、漁業操業範囲、遊魚等の実態、漁業という観点からみた、主要な魚等の遊泳動物生息場又は漁場が改変される内容及び程度）は把握でき、記述できる。

本件環境アセスメントは欠陥アセスメントその1 計画段階配慮事項としての複数案検討をしていない。

- 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。
- 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 → 極めて重大な瑕疵
- 環境省の研究会も「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。」と指摘（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・2018年11月・乙）

本件環境アセスメントは欠陥アセスメントその2 温排水の影響調査をしていない。その1

- 温排水は、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（発電所アセス省令5条3項1号）である水質の一要素である水温に影響を及ぼす影響要因であるので、これらが人の健康、生活環境又は自然環境に及ぼす環境影響を把握する手法により、調査・予測がされなければならない（発電所アセス省令6条1号、22条1項1号）
- 温排水の影響を調査・予想するにあたっては、影響を受ける魚介類・藻類、その生育環境である藻場などの状況を調査し、予測することが必要
- 被告（経済産業省）が作成した発電所アセスの手引きも同趣旨

本件環境アセスメントは欠陥アセスメントその2 温排水の影響調査をしていない。その2

• 発電所アセスの手引き

- 「調査すべき情報」として「主な種類及び分布の状況並びに特徴（分布、漁場、産卵、成長、食性、水温との関係等）について、文献その他の資料を中心に調査する」
- 調査の基本的手法」として「調査結果表（季節別の種類数、個体数及び主な出現種、漁業の状況等）」「主な魚等の遊泳動物の特徴（分布、漁場、産卵、成長、食性、水温との関係）」を「調査結果のまとめ」に記載
- 「調査地域」について「温排水拡散推定範囲を包含する比較的広範囲の海域とし、漁業権の設定及び行使の状況、漁業操業範囲、遊魚等の実態を考慮し設定する」
- 「調査地点」について「漁場の状況又は海域の特性等の主な魚等の遊泳動物の生育環境を勘案して設定する」

本件環境アセスメントは欠陥アセスメントその2 温排水の影響調査をしていない。その3

- 本件事業者も、配慮書の「水環境」についての、神奈川県知事の意見に対し「具体的な現地調査については、対象事業実施区域の周辺海域を対象に、発電所アセスの手引きに示された手法を用いて、調査を行います。」（乙8・435頁）と回答

ところが、本件では

- 「漁業権の行使の状況、漁業操業範囲、遊魚等の実態」について調査していない。
- 漁業という観点からみた、主要な魚等の遊泳動物生息場又は漁場が改変される内容及び程度についても調査も予測もない。
- 特に表面を遊泳する魚類を対象とし、地域的にも影響が出る可能性があるサヨリ網漁との関係の調査も予測もなされていない

本件環境アセスメントは欠陥アセスメントその3 「低減した」事実すらも示せていないこと CO2

- 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

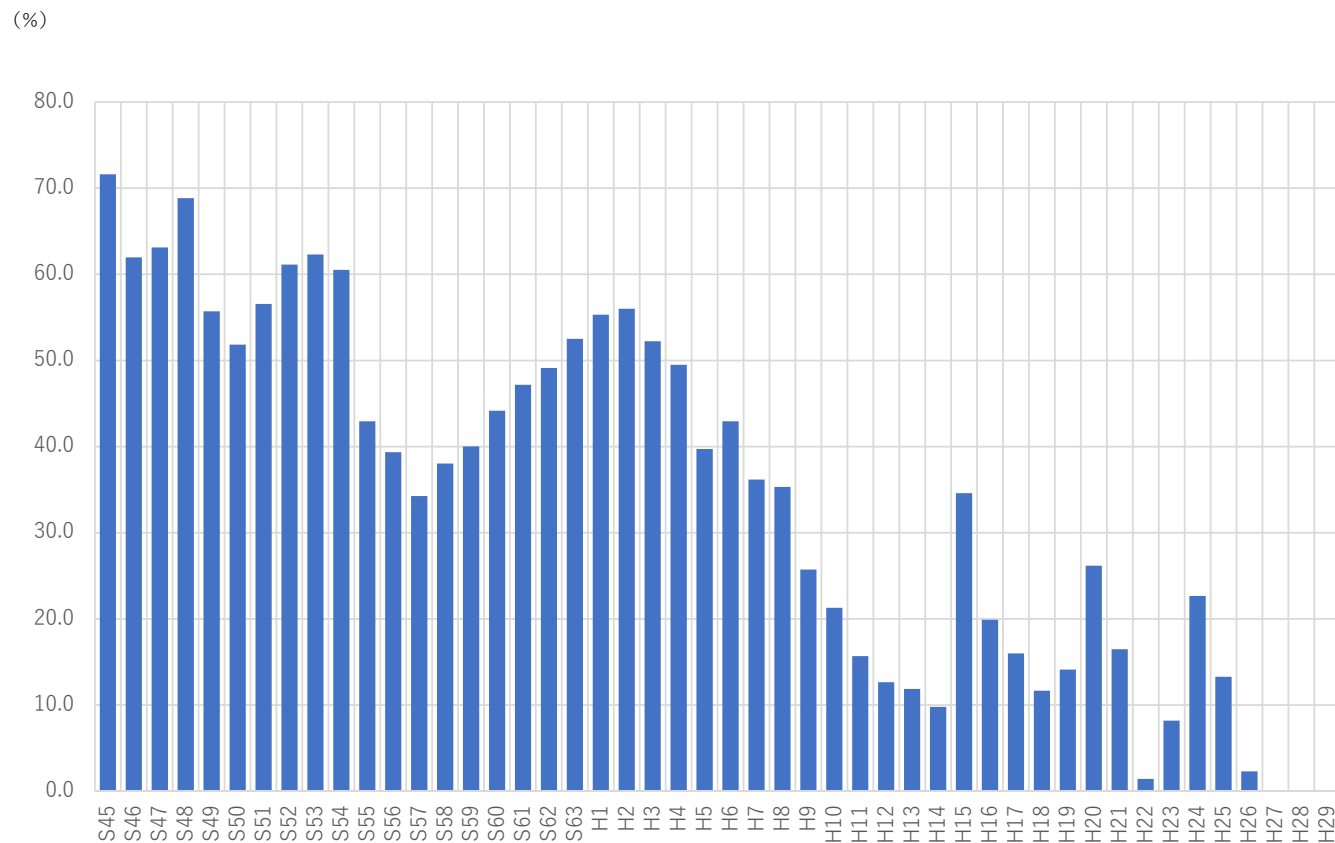
本件では、以下の通り旧発電所と比較して、低減しているとする。

- 「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」（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。

本件環境アセスメントは欠陥アセスメントその3 「低減した」事実すらも示せていないこと CO2

- 二酸化炭素の排出原単位で見れば、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。
- 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。
- 評価書（乙8）1211頁の第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。
- しかし、実際の稼働率は、はるかに低い（次のスライド） 実際の二酸化炭素排出量もはるかに少ない。

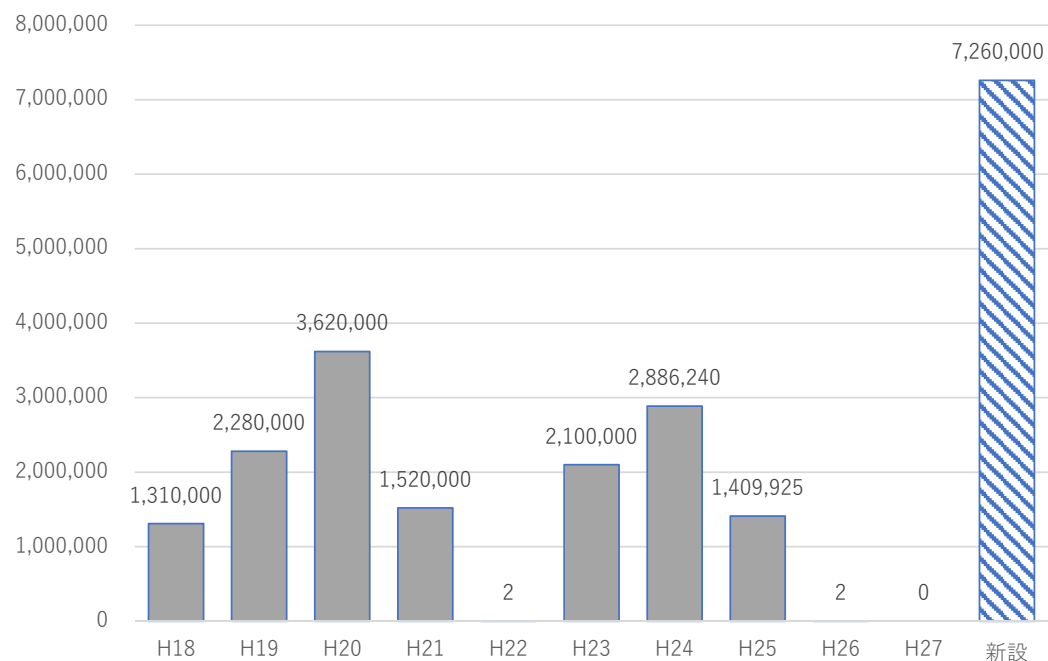
横須賀石油火力発電所の稼働率



図表 1 旧石油火力発電所の稼働率（昭和45～平成29年）

- 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。
- 旧発電所の1995年以降の稼働率は、多くみても10～30%程度

(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

- 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
- 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

本件環境アセスメントは欠陥アセスメントその3 「低減した」事実すらも示せていないこと CO2

- 以上の分析に用いたデータは、東京電力が発表し、または、報告した資料・データ。
- 本件事業者は熟知し、経済産業省も把握
- しかし、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。

本件環境アセスメントは欠陥アセスメントその3 「低減した」事実すらも示せていないこと 温排水

- 温排水については、毎秒あたりの数値を記載し、年間排出量を比較していない。その結果、稼働状況が考慮されていない。
- 実際の稼働状況を考慮して分析した結果は、原告らの準備書面14の33頁から35頁までに記述した通りである。
- リプレース前の温排水の年間排出総量は、
平成26年以降の年間温排水熱量は、 0
平成13年-平成27年の15年の平均、 $2,018,304,000^{\circ}\text{C} \cdot \text{m}^3$
- 他方、本件新設発電所の年間温排水排出熱量は
85%の稼働率で計算すると、 $10,695,434,400^{\circ}\text{C} \cdot \text{m}^3$
明らかに低減していない。4倍から5倍に増える。
→ 影響大・調査予測必要

本件環境アセスメントは欠陥アセスメントその4 簡略化の誤り

- 「類似の事例により（環境）影響の程度が明らか」が簡略化の要件（発電所アセス省令21条4項3号及び23条2項3号）
- 本件の場合、長きにわたり稼働状況低下。環境が復元されてきている。明らかに「類似」の状況は存在していない。
- 簡略化は違法
- 神奈川県知事も「発電所が全て停止して2年以上経過し、その後、今回の事業に伴い温排水の排出が再開されることから、水温及び海域に生息・生育する動植物に対する温排水の影響を環境影響評価項目として選定した上で、発電所停止後の時間経過に伴う水質や生息・生育環境の変化が想定されることを踏まえ、調査、予測及び評価の方法を検討し、適切に環境影響評価を行うこと」（乙8号証・379頁）と意見を述べた。

本件環境アセスメントは欠陥アセスメントその5
環境省からの指摘にもかかわらず、目標との整合性が
全く検討もされていないこと

- 「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（発電所アセス省令28条）。
- 大量の二酸化炭素を排出して多大な影響を及ぼす可能性のある、本件新設発電所の環境影響評価においては、検討する環境保全措置をとることによって、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。
→ その記述がない。

本件環境アセスメントは欠陥アセスメントその5
環境省からの指摘にもかかわらず、目標との整合性が
全く検討もされていないこと

- 特に、本件環境アセスの時点において、「石炭火力発電所のCO2排出量に関する報告書」（甲179号証）記載の通り、20
20年7月時点で、年間2億2354万トン（自家発電を含め
2億6700万トン以上）が排出されていることが見通せ、
- 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本件新設発電所以外に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。

本件環境アセスメントは欠陥アセスメントその5
環境省からの指摘にもかかわらず、目標との整合性が
全く検討もされていないこと

- 環境省は「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」と指摘している（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））
- 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2018年当時の日本の目標とどう整合するのか検討されるべきであるが、この点は全く検討されていない。

- 深刻な影響がすでに起きており、それがさらに深刻化し、多くの人の生命と健康が奪われかねない状況が生じている。
- それにもかかわらず、このようなズサンな手続きが取られ、それを被告（経済産業省）が見過ごしている。
- このようなことで、国民の生命と健康、大切な食料資源は守れない。

→

- 国民の生命と健康、大切な食料資源を守るため、本件確定通知は、環境影響評価の手続きの重大な瑕疵を看過してなされたものとして、速やかに、取り消されるべき。