

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

2022年（令和4年）2月14日

東京地方裁判所民事第2部C d係 御中

## 準 備 書 面 1 9

原告ら訴訟代理人

弁護士 小島延夫 

弁護士 千葉恒久 

弁護士 森詩絵里 

弁護士 吳東正彦 

弁護士 長谷川宰代 

弁護士 浅岡美恵 

同復代理人

弁護士 半田虎生 

弁護士 永井久楽太 

(目次)

(被告準備書面（9）の「第2」及び「第3」について) .....	7
第1 被告準備書面（9）の「第2」について その1 本件環境アセスにおける温 室効果ガスに関する項目選定（計画段階配慮事項の選定）、調査、予測及び評価 .....	7
1 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以 上、「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ため」に調査、 予測、評価は行われるべきであること（被告準備書面（9）の25頁以下におけ る被告の主張について) .....	7
(1) 被告の主張.....	7
(2) ベスト追求型としての環境影響評価制度の趣旨との関係.....	7
(3) 最新の知見に基づいて環境影響評価の項目の選定、調査・予測・評価の手法 の選定をしていく必要があると定める法令との関係.....	8
(4) 温室効果ガスについての手法を規定する文言との関係.....	9
(5) 小括.....	9
2 温室効果ガスを計画段階配慮事項として選定しなかった瑕疵について（被告準 備書面（9）の27頁以下における被告の主張について) .....	10
(1) 被告の主張.....	10
(2) 被告主張を前提とすれば、逆に、本件は、温室効果ガスを計画段階配慮事項 に選定すべきであること .....	10
(3) 「発電所アセス省令には、特定の環境要素を必ず計画段階配慮事項にしなけ ればならない旨の規定がない」ことは、温室効果ガスを計画段階配慮事項に選 定しない理由にならないこと .....	12
(4) 被告提出の書証や神奈川県知事の意見も、二酸化炭素を計画段階配慮事項と して選定するように求めていること .....	13
(5) 小括.....	13
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について 重点手法	

は温室効果ガスの場合にも適用されるべきこと（被告準備書面（9）の29頁以下の主張について）	13
(1) 被告の主張	14
(2) 法令は、重点手法が取られるべき場合を限定しておらず、温室効果ガスによる影響が問題となる場合にも、適用を排除する理由はないこと、被告も重点手法を適用することが否定されていないことは認めていること	14
(3) 本件の場合には、二酸化炭素の影響について、重点手法が取られるべきこと	15
(4) 被告の「施設の稼働による排ガスにより特定の地域のみが相対的に環境影響が悪化するものではない」から重点手法は取られるべきではないとの主張（被告準備書面（9）の30頁）について	16
(5) フランス国務院（フランス最高行政裁判所）の判断	17
(6) 被告の「原告らが指摘する、利益の侵害は、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」との主張（被告準備書面（9）の30頁）について	18
第2 被告準備書面（9）の「第2」について その2 環境保全措置の検討	19
1 発電所アセス省令28条は、環境保全措置について、どのような検討をすべきと規定しているのか	19
2 被告の主張に基づいて、本件において、環境保全措置として検討すべき事項	20
(1) 被告の主張する「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」（被告準備書面9の17頁以下）	20
(2) 被告の記述から、通常の論理で導かれる検討事項	20
3 天然ガス火力を検討しないことは、計画段階配慮事項としても、環境保全措置としても、重大な瑕疵であること	22
4 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 .....	22
(1) 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 ..	23
(2) 被告の主張について 被告が法文の解釈の基本的な誤りをしていること ..	23
(3) 被告は、原告の主張を誤って引用するのはやめるべきであること .....	24
(4) 被告は、何をもって、低減されたとするのだろうか。 .....	25
5 自主的枠組みへの参加によって、実行可能な環境保全措置が取られたと言え ず、基準又は目標の達成のために必要な検討がされたともいえず、本件環境アセ スの図書において、その点を整理した記述もされていないこと .....	25
(1) 被告の主張 .....	25
(2) その重大な問題点 .....	25
(3) 環境アセスメントでは、準備書・評価書において、「その環境保全措置の効 果、及び、不確実性について、検討整理し記述すべき」なのに、それがされて いないこと、逆に、本件環境アセスでは、環境保全措置では、効果がないこと が記載されていること .....	27
(4) アイルランド最高裁の判決 .....	29
(5) 環境省も、本件新設発電所の建設・稼働と「基準又は目標の達成」の関係に について問題を提起していること .....	30
(6) 小括 .....	31
6 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 .....	31
7 その他の方法による発電について検討していないこと、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及び「本事業の中止」という環境保全措置に について検討されていないことは重大な瑕疵であること .....	32
(1) 被告の主張する目標を前提としても、その他の方法による発電や吸収源の整 備などの代償措置の検討、さらには、「本事業の中止」という環境保全措置 について検討することが必要であること .....	32
(2) パリ協定の目標との整合性を考えた場合には、より一層、その他の方法によ る発電や吸収源の整備などの代償措置の検討、さらには、「本事業の中止」	

という環境保全措置について検討することの必要性が高まること .....	33
(3) 本件環境アセスにおいて、その他の方法による発電や吸収源の整備などの代 償措置の検討、さらには、「本件事業の中止」という環境保全措置について検 討していないことは重大な瑕疵であること .....	33
8 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、瑕疵はなくならないこと .....	34
(1) 局長級取りまとめ（乙14）は法的な位置付けが不明確な、行政機関の内部 の取り決めにすぎないこと .....	35
(2) 局長級取りまとめ（乙14）は温室効果ガス削減目標との整合性を担保する ものではないこと .....	36
(3) パリ協定と明らかに整合しないこと .....	39
(4) パリ協定の気温目標についての検討が欠かせないこと .....	42
(5) 小括 .....	43
第3 計画段階配慮事項として検討すべき複数案の設定を怠った瑕疵について（被告 準備書面（9）「第3」について） .....	44
1 被告の主張について .....	44
2 「基本事項及び発電所アセス省令において、燃料種の複数案検討を義務付けた 規定はない」との被告の主張について .....	44
(1) 計画段階配慮の趣旨目的からみても、条文の文理からみても、燃料種の複数 案検討は義務付けられていること .....	44
(2) 被告も、燃料種の複数案検討が原則必要なことは認識していたこと .....	45
(3) 本件では、「B A Tの参考表」に掲載されている、超々臨界圧（U S C）発 電設備を採用した場合と比較しても、大幅に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存在すること（天然ガス火力発電で、二酸化炭素の排 出量と温排水が半分以下、硫黄酸化物、ばいじんはほとんど排出されず、窒素 酸化物の排出量が極めて小さくなり、PM2.5についても大幅に排出量が減 少すること） .....	46

3 燃料種の複数案検討を神奈川県審査会の委員及び神奈川県知事意見では求められていたこと .....	47
4 総括 .....	48

(被告準備書面（9）の「第2」及び「第3」について)

第1 被告準備書面（9）の「第2」について その1 本件環境アセスにおける温

室効果ガスに関する項目選定（計画段階配慮事項の選定）、調査、予測及び評価

1 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以上、「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ため」に調査、予測、評価は行われるべきであること（被告準備書面（9）の25頁以下における被告の主張について）

（1）被告の主張

被告は、被告準備書面（9）の25頁以下において、「①発電所アセス省令21条1項2号・別表2において「二酸化炭素」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に位置付けられていること、②同省令22条1項6号が「温室効果ガス等に関してはそれらの発生量その他の環境への負荷の量の程度を把握する手法」と規定していること、③同省令5条3項1号が「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4号及び第5号に掲げるものを除く）」と規定していること、④基本的事項第四の二(4)においては、二酸化炭素について、地球環境保全の見地から、環境への負荷の程度を把握することにより調査、予測及び評価を行うものとされていること、⑤同省令23条1項2号・別表第七では、「施設の稼働に伴い発生する二酸化炭素の排出量の把握」のほかは「予測地域」及び「予測の対象時間又は時間帯」の規定があるのみであることの、5つの規定をあげて、火力発電所に係る環境影響評価において、二酸化炭素排出につき、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ことが求められていない」と主張する。

（2）ベスト追求型としての環境影響評価制度の趣旨との関係

しかし、そもそも、環境影響評価制度は、環境基本法3条や同法4条に規定する基本理念を実現すべく、法令に具体的な基準が明記されているものについてその基準をクリアしているかどうかを事前にチェックする（基準クリア型）

だけでは、上記のような環境保全ができないことに鑑み、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し（ベスト追求型）、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を確保しようとする（環境影響評価法1条）ものである。

したがって、各主務省令において明示的に規定されていないことであっても、最新の知見に基づいて、環境影響評価の項目、調査・予測・評価の手法として選定していく必要がある（基本的事項第四・三(4)、同五(4)(5)、発電所アセス省令4条2項柱書き、同20条4項、同21条5項、同22条4項）。

被告は、発電所アセス省令の参考手法に記載されていないことは、「採用する余地がない」と主張するが、ベスト追求型としての環境影響評価制度の趣旨を理解していないものである。

### （3）最新の知見に基づいて環境影響評価の項目の選定、調査・予測・評価の手法の選定をしていく必要があると定める法令との関係

その上、基本的事項第四・三(4)、同五(4)(5)、発電所アセス省令4条2項柱書き、同20条4項、同21条5項、同22条4項の規定は、主務省令において明示的に規定されていないことであっても、最新の知見に基づいて、環境影響評価の項目、調査・予測・評価の手法として選定していく必要があると規定している。

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、二酸化炭素排出の問題が環境の自然的構成要素の良好な状

態の保持の問題となっている今日的状況のもとにおいては、それが最新の知見となる。

したがって、計画段階配慮事項・環境影響評価の項目の選定、調査・予測・評価の手法の選定は、その知見に基づいてなされる必要がある。

被告の主張は、これらの規定に反するものである。

#### (4) 温室効果ガスについての手法を規定する文言との関係

しかも、法令の文言からみても、二酸化炭素については、発電所アセス省令6条6号及び22条1項6号によって、「それらの発生量その他の環境への負荷の量の程度」によって環境影響を把握する手法によって行われなければならないとされている。

「環境への負荷」は広い概念であり、発生量はもちろんのこと、それが環境に及ぼす影響の内容・程度を含むものであり、人の健康、生活環境及び自然環境に及ぼす影響の発生が含まれるものである。

その点は、環境基本法2条の規定からも明らかである。すなわち、環境基本法2条は、1項において、「環境の保全上の支障の原因となるおそれのあるもの」として、広く「環境への負荷」を定義し、3項において、特に、そのうちに含まれるものとして、「環境の保全上の支障のうち」として、公害を定義している。この規定の仕方からして、「その他の環境への負荷の量の程度」という概念は、その中に、「人の健康又は生活環境（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を含む。）に係る被害が生ずること」を包摂するものである。

発電所アセス省令6条6号及び22条1項6号の文理解釈からしても、発生量の把握だけで足りるものではないことは明確である。

#### (5) 小括

発電所アセス省令6条6号及び22条1項6号にいう、「その他の環境への負荷の量の程度」によって環境影響を把握する手法とは、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、二酸化炭素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の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1号、22条1項1号と同様の趣旨から「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と解するのが、上述したベスト追求型としての環境影響評価制度の趣旨及び最新の知見に基づいて手法の選定をもとめる基本的事項第四・三(4)、同五(4)(5)、発電所アセス省令4条2項柱書き、同20条4項、同21条5項、同22条4項に合致する。

## 2 温室効果ガスを計画段階配慮事項として選定しなかった瑕疵について（被告準備書面（9）の27頁以下における被告の主張について）

### （1）被告の主張

被告は、被告準備書面（9）の27頁以下において、「発電所アセス省令5条1項によれば「温室効果ガスも、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た結果、「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（中略）により重大な影響を受けるおそれがある環境要素」に当たらなければ、これを計画段階配慮事項に選定する必要はないところ、類似事例となるB A Tの参考表により、温室効果ガスが低減されるから、本件事業者も、温室効果ガスを計画段階配慮事項に選定しなかったものであり、このような選定に不合理な点は存在しない」と主張する。

### （2）被告主張を前提とすれば、逆に、本件は、温室効果ガスを計画段階配慮事項に選定すべきであること

被告の上記主張からすれば、「発電所アセス省令5条1項によれば、温室効果ガスについて、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た結果、「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（中略）により重大な影響を受けるおそれがある環境要素」に当たる場合には、これを計画段階配慮事項に選定する必要がある」ということになる。

では、本件において、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た結果、「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（中略）により重大な影響を受けるおそれがある環境要素」に当たらないのであろうか。

第一に、配慮書地域特性でみると、本件発電所の周辺では、漁業が行われており、その漁業は、2015年までの地球温暖化の影響によって、アワビが壊滅的影響を受け、神奈川県のノリ生産の8割を占めるノリ生産も大幅に減少し、マコガレイなども大きく減少していることが文献的調査で容易に判明する状況にあった（原告らの準備書面6（2）参照）。また、周囲は、崩落しやすい土砂を含んだ丘陵地が多く、それらの丘陵地に近接して住居が存在し、土砂災害警戒区域に住宅が立地している状況も文献調査で容易に判明する状況にあった（原告らの準備書面6（1）の39頁参照）。さらに、熱中症の影響を受けやすい高齢者が、周辺住民に相当数いることも容易に文献調査で判明する状況にあった（原告らの準備書面6（1）の42頁から43頁参照）。

したがって、地域特性・地域の産業・地域の年齢構成といった、配慮書地域特性からみて、地球温暖化の影響を受けやすく、重大な環境影響をもたらされるおそれがある人々がいて、場所があるのである。

第二に、配慮書事業特性でみても、本件新設発電所から排出される二酸化炭素の量は莫大であり、排出原単位（電力量kWh当たりの排出量）でみても、天然ガス火力発電所の2倍以上である。

すなわち、本件新設発電所は、年間726万トンという莫大な量の二酸化炭素を排出する。この量は、全世界の年間二酸化炭素排出量の5000分の1という莫大なものである。排出原単位でみても、本件新設発電所は、0.749kg-CO2/kWhを計画している。平均的な天然ガス火力の二酸化炭素排出原単位であ

る、0.340 kg-CO<sub>2</sub>/kWh<sup>1</sup>の2倍以上である。

これだけ大量の二酸化炭素を排出し、しかも、同一電力量当りで、他の火力発電所の倍以上の二酸化炭素を排出する。

したがって、配慮書事業特性からみても、より一層の地球温暖化の進展を招くおそれがあり、重大な環境影響をもたらすおそれがあることになる。

以上の通り、本件において、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た場合、「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（中略）により重大な影響を受けるおそれがある環境要素」に該当することとなる。

（3）「発電所アセス省令には、特定の環境要素を必ず計画段階配慮事項にしなければならない旨の規定がない」ことは、温室効果ガスを計画段階配慮事項に選定しない理由にならないこと

被告は、「発電所アセス省令には、特定の環境要素を必ず計画段階配慮事項にしなければならない旨の規定がない」ことを理由の一つとして、温室効果ガスを計画段階配慮事項に選定しないことを正当化しようとしている（被告準備書面（9）28頁）。

しかし、環境影響評価制度の特質を考慮すれば、あらかじめ、特定の事項を必ず計画段階配慮事項にするとか、環境影響評価項目にするとかいった規定がないのが当然である。

法令の規定は、「当該事業に伴う環境影響を及ぼすおそれがある要因（中略）により重大な影響を受けるおそれがある環境要素」であれば、計画段階配慮事項などとして取り上げるべきとしているのであり、それは、事業特性・地域特性に応じ自ずから決まってくることである。

すでにみたように、本件の場合、周辺地域には、すでに温暖化の影響を受け

---

<sup>1</sup> 経済産業省資源エネルギー庁作成「火力発電に係る昨今の状況」平成29年10月10日・甲244号証  
[https://www.meti.go.jp/shingikai/enecho/shoene\\_shinene/sho\\_energy/karyoku\\_hatsuden/pdf/h29\\_01\\_04\\_00.pdf](https://www.meti.go.jp/shingikai/enecho/shoene_shinene/sho_energy/karyoku_hatsuden/pdf/h29_01_04_00.pdf) 15枚目（右下に14と記載された頁より）

深刻な状況にある漁業があり、脆弱な地盤状況に近接して居住する住民がおり、高齢者も相当数いて、温暖化の深刻な影響を受けやすい状況が存在する。こうした中で、全世界の年間CO<sub>2</sub>排出量の5000分の1という莫大なCO<sub>2</sub>を排出し、同種の火力事業である天然ガスに比べ、同一電力量で2倍以上のCO<sub>2</sub>を排出する、本件新設発電所について、温室効果ガスを計画段階配慮事項として選定すべきことは当然のことである。

(4) 被告提出の書証や神奈川県知事の意見も、二酸化炭素を計画段階配慮事項として選定するように求めていること

現に、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いる（乙40・4頁）。

また、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事項として選定するように求めている。原告準備書面（16）で述べたように、環境省の担当者も経済産業省との間の担当者レベルの協議のなかで、温室効果ガスを計画段階配慮事項に加えるべきである、との意見を述べていた（甲233・Q38）。

(5) 小括

以上からすれば、二酸化炭素を、本件環境アセスの計画段階配慮事項として選定しなかったことは、重大な瑕疵である。

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について 重点手法は温室効果ガスの場合にも適用されるべきこと（被告準備書面（9）の29頁以

下の主張について)

(1) 被告の主張

被告は、被告準備書面（9）の29頁において、原告らの、「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」（以下「重点手法」という）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）。」との主張について、二酸化炭素は、①「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」手法による理由がない、②地球環境保全の観点から調査するので、特定の地域のみの環境が悪化するわけではない。③地球温暖化による影響が、本件発電所の稼働に起因することが説明されていないという3つの理由を挙げて、本件において、重点手法がとられる理由がないとする。

(2) 法令は、重点手法が取られるべき場合を限定しておらず、温室効果ガスによる影響が問題となる場合にも、適用を排除する理由はないこと、被告も重点手法を適用することが否定されていないことは認めていること

しかし、法令は、重点手法が取られるべき場合を限定していない。温室効果ガスによる環境影響が問題となる場合にも、適用を排除する理由はない。

仮に一般的には、温室効果ガスの環境影響の把握が、排出量の把握によるべきとしても、具体的に、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等が存在する場合等」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（基本的事項第四、六(3)、発電所アセス省令23条3項）。

法令の文言上も、発電所アセス省令6条6号及び22条1項6号は「それら

の発生量その他の環境への負荷の量の程度」によって環境影響を把握する手法としており、発生量の把握のみでは不十分な場合に、特に、本件のような重点手法が必要な場合については、重点手法をとるべきことを想定している。

被告も、法令の規定上、温室効果ガスによる環境影響の場合に、重点手法を適用することが否定されていないことは認めている。

(3) 本件の場合には、二酸化炭素の影響について、重点手法が取られるべきこと

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による深刻な漁業被害を被っている漁業者などが現に存在している。

特に、本件の場合、原告らの多くが居住し、本件新設発電所も立地する、三浦半島は、形成における地質的特徴として脆弱な地質が多く、住居地の背後に山がせり出し、傾斜地にあり、原告番号1他の原告の住居・勤務先など、土砂災害警戒区域が多数存在している状況（原告らの準備書面6（1）39頁、原告らの準備書面15・27頁以下）があり、状況は危機的である。

また、漁業的にも、もともとは、豊富な海藻などに支えられたアワビ・サザエ、サヨリ、カレイなどの多くの魚、ミル貝などの貝類なども取られてきた豊かな海であったが、それが気温上昇によって、壊滅的打撃を受けつつある状況にあり、漁業者が受けている被害も深刻である。

したがって、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、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は、環境影響評価法で特別の手続き的配慮をしており（原告ら準備書面5・28

頁）、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）（以下「県条例」という）も、その区域の住民等を準備書公聴会の対象とし（県条例48条）、知事が環境影響評価法20条1項又は5項の規定により意見を述べるにあたり、準備書公聴会における県条例上の関係区域の住民等が述べた意見については、「環境保全上の見地から十分考慮する」よう定め（県条例50条2項）、県条例上の関係区域の住民等の意見についての配慮義務も定め、県条例の関係区域に居住し又は勤務する人について、特別の手続き的配慮をしていることを考えあわせると、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、詳細な調査及び予測がるべきである。

（4）被告の「施設の稼働による排ガスにより特定の地域のみが相対的に環境影響が悪化するものではない」から重点手法は取られるべきではないとの主張（被告準備書面（9）の30頁）について

被告は、「施設の稼働による排ガスにより特定の地域のみが相対的に環境影響が悪化するものではない」から重点手法は取られるべきないと主張（被告準備書面（9）の30頁）している。

しかし、影響が地球規模に及ぶとしても、大気の二酸化炭素濃度を上昇させ、気温の上昇を招くという形で、環境要素を悪化させる以上、その影響が生じること、及び、その環境影響は一様ではなく、影響を受けやすい地域、人、動植物などが存在することは争いがないところだと思われる。

環境影響評価制度の趣旨は、特に、「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等が存在する場合等」には、そこの調査・予測などを重点的に実施することによって、環境影響を適切に把握するというものであるので、二酸化炭素による温暖化とその影響の場合だけ別に解する理由はない。

## (5) フランス国務院（フランス最高行政裁判所）の判断

この点では、フランスの国務院の行政訴訟における判断が参考となる。フランスの国務院（Conseil d'Etat）（フランスの最高行政裁判所）は、フランスの北部の海辺の町、グランド＝シント（Grande-Synthe）とその町長<sup>2</sup>が提訴した裁判について、2021年7月1日、原告勝訴の判決<sup>3</sup>を下した。その裁判では、グランド＝シントは、海面より低い町で、気候変動による海面上昇と洪水の被害を受けうるとして、大統領などに国内で発生する温室効果ガスの排出量の増加を抑制するためのあらゆる適切な措置を講じることを求めたが、何の応答もなかったので、黙示的な拒否処分がされたとしてその取消と規制措置を講じるべきことを求め、行政訴訟を提起したところ、国務院は、フランス政府の現在の努力と対策は不十分であり、法律で定められた2030年の国の気候目標とは両立しないと結論づけた。その結果、国務院は、黙示の決定を取り消し、首相に対し、2022年3月までに国の気候目標を遵守するための取り組みを強化し、追加措置を採用するよう命じたのである。

グランド＝シントは、気候変動による海面上昇と洪水の被害を受けうるとして、この訴訟の原告となって、その適格性について問題なく認められている。その際、地球温暖化による気候変動の影響が地球規模に及ぶとしても、そのことを理由に原告適格や実体的判断を求める請求権を否定されていない。地球温暖化の影響を具体的に受けうる人は、その立場で訴訟当事者となる法的利益を認められている。

この議論からしても、本件のように、具体的に、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による深刻な漁業被害を被っている漁業者な

<sup>2</sup> フランスでは、市町村は、すべて、communeと呼ばれ区別がなく、そこの長も、すべてmayorと呼ばれ区別がない。

<sup>3</sup> フランス最高行政裁判所2021年7月1日判決 [http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210701\\_Non-Yet-Available\\_decision.pdf](http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210701_Non-Yet-Available_decision.pdf)

どについて、重点手法の対象として、そこの調査・予測などを重点的に実施することによって、環境影響を適切に把握すべきことは当然である。

(6) 被告の「原告らが指摘する、利益の侵害は、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」との主張（被告準備書面（9）の30頁）について

また、被告は、「原告らが指摘する、利益の侵害は、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」とも主張（被告準備書面（9）の30頁）する。

被告のこの主張については、すでに、原告の2021年（令和3年）7月30日付け準備書面13の「第5」（46頁以下）において詳細に反論しているところである。

そもそも、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。

温室効果ガスの累積排出量と地球の平均気温の上昇幅がほぼ比例するから、本件新設発電所による二酸化炭素の排出は、地球の平均気温の上昇に必然的に寄与する。

本件新設発電所が稼働した場合、そこ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。

しかも、本件新設発電所からの二酸化炭素排出は、地球温暖化という問題が全くない「白紙状態の地球」でおこなわれるわけではなく、すでに、地球温暖化によって極めて深刻な被害が生じており、人類が重大な局面にさらされている、という状況下でおこなわれようとしている。その状況下にある以上、本件新設発電所からの二酸化炭素排出は、その危機をさらに高める行為となる。

その上、2023年時点での日本の石炭火力発電所から排出される二酸化炭素の量は、本件新設発電所を除いても、1年間で約3億200万トンになっており、その後、すべての石炭火力発電所を40年で廃止するとしても、2030年時点での日本の石炭火力発電所から排出される二酸化炭素の量は、1年間で約2億6千万トンになる。そして、本件新設発電所が稼働した場合、2023年時点での日本の石炭火力発電所からの二酸化炭素排出量は約3億1000万トンとなる。これは、全世界の二酸化炭素排出量の約1%～約1.3%という膨大なものとなる。

したがって、本件新設発電所が、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、地球温暖化はさらに加速し、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身体・財産の利益、②熱中症被害を受けやすい人の生命健康の利益、③すでに発生している水温上昇による深刻な漁業被害を被っ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ある。この因果の流れは明確である。

## 第2 被告準備書面（9）の「第2」について その2 環境保全措置の検討

### 1 発電所アセス省令28条は、環境保全措置について、どのような検討をすべきと規定しているのか

発電所アセス省令28条は、「環境影響がないと判断される場合及び環境影響の程度が極めて小さいと判断される場合以外の場合にあっては、」以下の2つのことを検討すべきとしている。

- ① 業者により実行可能な範囲内で選定項目に係る環境要素に及ぶおそれがある環境影響をできる限り回避し、又は低減すること、必要に応じ損なわれる環境の有する価値を代償すること
- ② 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

## 2 被告の主張に基づいて、本件において、環境保全措置として検討すべき事項

### (1) 被告の主張する「当該環境影響に係る環境要素に関する基準又は目標」（被告準備書面9の17頁以下）

被告は、被告準備書面9の17頁以下で、「当該環境影響に係る環境要素に関する基準又は目標の達成」との関係で、以下のように主張している。

「我が国は、（2016年時点で）2030年度の温室効果ガスを2013年度比26.0%減の水準にするという目標を達成するという目標を定めており（2016年5月23日決定の「地球温暖化対策計画」甲32・9頁）、このような温室効果ガスの排出抑制に関する目標を達成するため、エネルギー起源二酸化炭素のうち電力由来エネルギー起源二酸化炭素についていえば、2030年度において、2013年度比34.3%減の水準（約3.6億t）にするという目安を設定している（2015年7月決定の「長期エネルギー需給見通し」乙47・72頁）」

「2030年度の電力需要の見通しは、9808億kWhまで抑え込む」

「2030年度における温室効果ガス削減目標（約3.6億t-CO<sub>2</sub>）を達成するためには、排出係数を0.37kg-CO<sub>2</sub>/kWh程度（3.6億t ÷ 9808億kWh）にとどめることが必要」

被告は、「排出係数を0.37kg-CO<sub>2</sub>/kWh程度にとどめることができるという目標の達成」という表現を、その後も20頁、21頁、23頁などで繰り返している。

### (2) 被告の記述から、通常の論理で導かれる検討事項

こうした被告の記述を前提としても、通常の論理で考えるならば、火力発電所単体において、排出係数を0.37kg-CO<sub>2</sub>/kWh程度にとどめることが可能な、実行可能な方法があるのであれば、まずそれを検討するということになる。

なぜなら、業界全体での自主的取り組みは、各企業の思惑もあり、また、法的な拘束力がないものであるために、その効果に疑問があり、また、実現可能性に不確実な点が存在する一方、単体での削減はそれよりも効果も実現可能性も高いからである。

この点、法令は、環境保全措置について検討し、記述する際には、その措置の持つ、その環境保全措置の効果、及び、不確実性について、検討整理すべきとしている（発電所アセス省令30条1項2号は、「環境保全措置の効果（中略）並びに必要に応じ当該環境保全措置の効果の不確実性の程度」を、明らかにできるよう整理すると規定している）。

この法令の定めからしても、より効果を挙げることが期待できる措置、効果が確実なものであれば、その措置について検討すべきことになる。

その点、本件のような石炭火力発電所においては、火力発電所単体において、排出係数を0.37kg-CO<sub>2</sub>/kWh程度にとどめることが可能な方法として、燃料を天然ガスとする方法がある。被告の経済産業省資源エネルギー庁が作成した資料「火力発電に係る昨今の状況」2017年10月10日・甲244号証の、15枚目（右下に14と記載された頁より）でも、「現時点」の技術として、天然ガス火力のガスタービン複合発電（GTCC）では、標準的な排出係数を340g-CO<sub>2</sub>/kWhとしている。

このように、実行可能な技術があり、かつ、それは単体で実施可能なので、確実な効果が期待できるものである以上、たとえ被告のような前提をとったとしても、こうした技術の適用について検討をしなければならないはずである。

この点について、被告は、「当該事業者が、利用可能な最良の技術（BAT）の採用により可能な限り環境負荷の低減に努め、電力業界の自主的枠組みに参加し、その枠組みの下で排出係数0.37kg-CO<sub>2</sub>/kWh程度という目標の達成に向けて取り組みなどとしている（中略）ので、国の目標・計画との整合性も確保されているということができる（被告準備書面9の23頁）と主張している

が、本件環境アセスで挙げている「利用可能な最良の技術（B A T）」は超々臨界圧（U S C）発電設備の採用に過ぎず、これを採用しても本件新設発電所の排出原単位は0.749kg-CO<sub>2</sub>/kWhにしか下がらず、排出係数0.37kg-CO<sub>2</sub>/kWh程度という目標を大幅に上回るものである。天然ガス火力という、排出係数0.34kg-CO<sub>2</sub>/kWh程度にとどめることができる発電方法があるのに、こうした発電方法を検討しない理由にはならない。また、電力業界の自主的枠組みに参加することが、目標達成と整合性を有するものではないことは後述する通りである。

### 3 天然ガス火力を検討しないことは、計画段階配慮事項としても、環境保全措置としても、重大な瑕疵であること

本書面の「第1」「2」「(2)」及び「第1」「3」「(3)」でみた通り、本件発電所の周辺では、漁業が壊滅的影响を受けており、周囲は、崩落しやすい土砂を含んだ丘陵地が多く、それらの丘陵地に近接して住居が存在し、土砂災害警戒区域に住宅が立地している。また、熱中症の影響を受けやすい高齢者が、周辺住民に相当数いる状況にあった。

そして、本件新設発電所は、全世界の年間二酸化炭素排出量の5000分の1に相当する、年間726万トンという莫大な量の二酸化炭素を排出する。

天然ガス火力によれば、同一電力量を供給したとしても、年間二酸化炭素排出量は半分以下に減少する。そして、天然ガス火力にすれば、2016年当時以降の日本の目標である、2030年度における温室効果ガス削減目標約3.6億t-CO<sub>2</sub>を達成するための排出係数である0.37kg-CO<sub>2</sub>/kWh程度（3.6億t ÷ 9808億kWh）は、単体で、確実に実施でき、効果をあげられる。

そうである以上、天然ガス火力の検討をすることは、計画段階配慮事項としても、環境保全措置としても、必須である。

### 4 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

### (1) 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。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を検討整理するためには、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。

ところが、本件環境アセスでは、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おり、それ以外に、比較したものはない。

### (2) 被告の主張について 被告が法文の解釈の基本的な誤りをしていること

被告は、発電所アセス省令30条が、「整理するものとする」としており、「記載するものとする」としていないから、「記載するものとする」としている場合と異なり、義務ではないとしている。

これは、法文の解釈の基本的な誤りである。

発電所アセス省令30条は、環境影響評価法14条1項7号ロにおいて、環境保全措置について、記載する義務を定めている。

その義務である記載の具体的な方法として何を整理するのかを定めているのが発電所アセス省令30条である。

発電所アセス省令32条4項は、同省令第30条に掲げる事項（省令30条により整理された事項）を記載するのは当然として、「具体的な内容をできる限り明らかにするものとする」ことまで求めている。

被告は、発電所アセス省令32条1項が、「（環境影響評価）法第14条第1項第1号から第9号までに掲げる事項（中略）に加え、次に掲げる事項を記載するものとする。」としている規定をよく読むべきである。

環境影響評価法の規定及びそれを受けた発電所アセス省令の文言は、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することを義務付けているのである。

なお、繰り返しになるが、「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」を、特に、「低減策」との関係で記述する際には、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。

### (3) 被告は、原告の主張を誤って引用するのはやめるべきであること

被告は、「本件評価書には、旧発電所と比較して、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から」瑕疵があると主張しているが、これは原告の主張をどうみても意図的に誤って引用するものである。

本件では、原告は、「低減策」との関係で記述する際には、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と指摘している。

そうしたところ、本件環境アセスにおいては、事業者は、旧発電所との比較しか検討整理していない。その検討整理の結果を正確に分析検討すると、旧発電所との比較では低減効果が認められない。

したがって、本件環境アセスにおいては、何と比較して低減効果がどれだけあるのかの検討・記述がない。

以上が原告の主張である。

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がそれがされていないというのが原告の主張である。

本事業者が試みた、旧発電所の比較でも、その記述ができていない。本件環境アセスの記載そのものから見ても、二酸化炭素の排出原単位でみれば、旧発電所の3～8号機の0.627kg-CO<sub>2</sub>/kWhから、新設稼働時（将来）は、0.749kg-CO<sub>2</sub>/kWhとなるのであって、低減していない（そのほか、旧発電所の環境影響より悪化することについては、アセス簡略化の違法性に関連して詳細

に述べているとおりである）。

**(4) 被告は、何をもって、低減されたとするのだろうか。**

被告は、「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」を、特に、「低減策」との関係で記述する際には、何をもって、低減されたとするのだろうか。

この点、原告の主張は、低減策の効果としては通常の意味である、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、記述することである。

被告は、何をもって低減されたとするのであろうか。低減されたとする以上、何かとの比較は必要不可欠ではなかろうか。

この点、本件環境アセスにおいては、旧発電所との比較しか記述されていないし、その比較の結果をみても、二酸化炭素の排出原単位にみられるように低減していない。本件環境アセスのどこをみても、低減されたことの記述はない。その点の瑕疵は明白である。

**5 自主的枠組みへの参加によって、実行可能な環境保全措置が取られたと言えず、基準又は目標の達成のために必要な検討がされたともいえず、本件環境アセスの図書において、その点を整理した記述もされていないこと**

**(1) 被告の主張**

被告は、「当該事業者が、電力業界の自主的枠組みに参加し、その枠組みの下で排出係数0.37kg-CO<sub>2</sub>/kWh程度という目標の達成に向けて取り組みなどとしていれば、事業者が講じることとしている環境保全措置が国の温室効果ガス削減の目標と整合性を有する」（被告準備書面9の17頁）と主張する。

この主張が被告の主張の基本となっている。

**(2) その重大な問題点**

しかし、電力業界の自主的枠組みに参加することが、エネルギー転換部門全体での、排出係数0.37kg-CO<sub>2</sub>/kWh程度という目標を実現する効果が確実にあるというものではない。

第1に、自主的枠組みは、自主的枠組みに過ぎず、法的拘束力のあるものではないので、本質的に実効性に疑問があり、その効果に疑問があり、また、実現可能性に不確実な点が存在する。

第2に、2016年以降電力完全自由化となった中で、発電事業者は相互に競争関係にあり、独自に採算をあげていかなければならない状況となっている。その中では、各企業は、償却できていない発電設備の稼働中止あるいは稼働率低下をすることは、企業の利益に直結する問題であり、株主からの責任追及の恐れもあり、容易にできることではない。国の法的拘束力のある計画ならば「従わざるを得ない」といえるが、自主的枠組み（自主的取り組み）である以上、常に経営判断上の課題にさらされる。その点でも、自主的枠組みの実効性には明らかな限界があり、その実現可能性における不確実性は非常に大きい。実際、これまでに温暖化対策として掲げられた自主的な計画の多くが実現されずに反故にされた。

第3に、自主的枠組みといつても、具体的にどのようにして、その目標を達成するのか（どの発電所の稼働を止めるのか、どの発電所の稼働率を下げるのかなど）についての、具体的な計画がない。したがって、それをどう実現するのかの道筋が示されないのであって、その実効性には大きな疑問が存在する。

第4に、エネルギー転換部門全体での排出係数、仮にこれを火力発電全体での排出係数に絞った場合でも、電力業界以外に、自家発電が相当存在し、それだけで、石炭火力発電全体の1割から2割に達している。そこを含めた計画としない限り、目標達成はおぼつかない。

現に、経済産業省の掲げる、非効率の石炭火力発電所を廃止する方針（いわゆる「非効率石炭火力フェードアウト」計画）によると、経済産業省の「フェードアウト」にかかわらず、石炭火力発電所からの年間CO2排出量は2019年から2030年までの間に全く減少しない（原告らの準備書面15・89頁から90頁）。自主的枠組みでは、まったく石炭火力発電所からの年間CO2排出量は減少せず、「当該環境影響に係る環境要素に関す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」はされないのである。

以上4点からみて、自主的枠組みへの参加によって、「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」のために必要な検討がされたとは到底いえない。

環境省も、この点について、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、「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。

（3）環境アセスメントでは、準備書・評価書において、「その環境保全措置の効果、及び、不確実性について、検討整理し記述すべき」なのに、それがされていないこと、逆に、本件環境アセスでは、環境保全措置では、効果がないことが記載されていること

しかも、発電所アセス省令30条1項2号は、「環境保全措置の効果（中略）並びに必要に応じ当該環境保全措置の効果の不確実性の程度」を、明らかにできるよう整理すると規定しており、環境保全措置と「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」の関係について検討し、記述する際には、その措置の持つ、その環境保全措置の効果、及び、不確実性について、検討整理して、記述すべきこととなる。

ここで注意すべきことは、環境影響評価は、検討内容を文書に記述し、住民や専門家が検証して意見を言えるようにするという民主性を基本とするので、これらの点は、環境影響評価の準備書などにおいて、わかりやすく記述されなければならないということである。

しかし、本件環境アセスにおいては、準備書や評価書の記載は、ベンチマーク指標の記述に終始している。ベンチマーク指標だけでは、「排出係数を0.37kg-CO2/kWh程度（3.6億t ÷ 9808億kWh）にとどめる」という目標の達成にどう結びつくかは不明である。

準備書・評価書の、関連すると思われる記述は、わずかに、甲8号証でいうと、12.1.10-3 [1213] の半ばにおいて、下から9行目のところの「(本事業者が、そこで挙げている、本件新設発電所を含む、4つの発電所の平均の) 発電電力量当たりの二酸化炭素排出量は、0.444kg-CO2/kWhとなる見通しである。」(下線は、原告訴訟代理人)という記述と、その記述の11行上の「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」との記述のみである。

この記述からすれば、本事業者の取り組みでは、発電電力量当たりの二酸化炭素排出量は、0.444kg-CO2/kWhとなるのであって、本件環境アセスの準備書・評価書をみる限り、「2030年度における温室効果ガス削減目標（約3.6億t-CO2）を達成するためには、排出係数を0.37kg-CO2/kWh程度（3.6億t ÷ 9808億kWh）にとどめること」という目標を実現する効果がないことが記述されている。

また、「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」との記述については、そもそも、努力するとしているだけで、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としているわけでもない。

原告準備書面(16)で述べたように、本件新設発電所の電力を自主的枠組みに参加する小売電気事業者に対して供給することが確保されていない点を環境省担当者は繰り返し問題視し、枠組みに参加する小売事業者への供給を明言するように求めたが、本事業者はこうした求めに従おうとしなかった。

こうした状況は、自主的枠組みに参加する小売電気事業者に電力が供給されることが確実とはいえないどころか、自主的枠組みが無視される可能性も十分にあることを示している。本件新設発電所のように大量の二酸化炭素を排出す

る発電事業者が自主的枠組みに参加する小売電気事業者に供給をおこなわなければ、自主的枠組みそのものが全く意味を失うが、上記の経緯はそうした可能性を強く示唆している。

さらに、「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」ことが、「2030年度における温室効果ガス削減目標（約3.6億t-CO<sub>2</sub>）を達成するためには、排出係数を0.37kg-CO<sub>2</sub>/kWh程度（3.6億t ÷ 9808億kWh）にとどめること」をどう実現することになるのかについて、本件環境アセスの準備書や評価書には、まったく記述がない。環境影響評価においては、準備書や評価書といった書面において、記述がされる必要があるが、それがない以上、明白で重大な瑕疵があることになる。

#### （4）アイルランド最高裁の判決

以上の点について、アイルランド最高裁判所は、2020年7月31日、国が作成した計画についてではあるが、「2050年までの、低炭素で気候変動に強く環境的に持続可能な経済への移行」の計画について、「計画が、法令が求める具体性にはほど遠く」「計画に含まれる情報に基づいて、現在の政府の政策の下で、2050年までにNTGを達成することが実際にどのように意図されているのか、合理的で関心のある観察者が十分な詳細を知ることはできない」「あまりにも多くのことが今後の研究や調査に委ねられている」として、計画は、法の求める水準を満たしておらず、破棄されるべきとした<sup>4</sup>。

この判決は、理由中で、二酸化炭素の排出によって、気候変動による人の生命や財産への深刻な被害をもたらす危機（riskではなく、dangerやhazardと表現）が迫っていることを認め、こうした状況のもとにおいては、具体的で、実効的な計画の作成が必要であるとした。

本件においても、二酸化炭素の排出によって、気候変動による人の生命や財

<sup>4</sup> アイルランド最高裁判所2020年7月31日判決 [http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200731\\_2017-No.-793-JR\\_opinion.pdf](http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200731_2017-No.-793-JR_opinion.pdf)

産への深刻な被害をもたらす危機が迫っている状況は同一である。

そうした状況のもとにおいて、「2030年度における温室効果ガス削減目標（約3.6億t-CO<sub>2</sub>）を達成するために」「排出係数を0.37kg-CO<sub>2</sub>/kWh程度（3.6億t ÷ 9808億kWh）にとどめる」ためには、単に自主的枠組みを作り、それに参加したというだけでは到底足りず、それが、①包括的（つまり、自家発電も含め、火力発電全体を包括する計画であり）、②法的に拘束力があるものであって、しかも、③どのようにしてその目標を達成するのか（どの発電所の稼働を止めるのか、どの発電所の稼働率を下げるのかなど）についての、具体的な計画が作成され、それが文書に記載され示される必要がある。

しかし、本件においては、それは全くされていない。

本件における自主的枠組みの状況は、上記アイルランド最高裁判所判決に照らしてみても、到底、環境保全措置と「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」の関係について、整理して記述しているとは言えない。

#### （5）環境省も、本件新設発電所の建設・稼働と「基準又は目標の達成」の関係について問題を提起していること

また、環境省も、前にも引用した、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）の別の箇所において、

「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、本件新設発電所が本件環境アセスで記述した「環境保全措置の効果」及び「当該環境保全措置の効果が不確実」であることを問題提起している。

そうである以上、なおのこと、その環境保全措置の効果、及び、不確実性について、検討整理して、記述すべき必要性は高い。

## (6) 小括

以上の通り、自主的枠組みへの参加によって、実行可能な環境保全措置が取られたと言えず、「当該環境影響に係る環境要素に関する基準又は目標の達成」のために必要な検討がされたともいえない。

その上、本件環境アセスの図書（準備書・評価書など）において、その点を整理した記述もされていない。

したがって、この点で、本件環境アセスには、その点で重大な瑕疵がある。

## 6 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

本件新設発電所は、他の日本の石炭火力発電所からの二酸化炭素排出とあいまって、地球温暖化を加速させ、かつ、本件新設発電所が稼働開始する時点2023年時点で、日本の石炭火力発電所から排出される二酸化炭素の量は、本件新設発電所を除いても、1年間で約3億200万トンになっており（本件新設発電所を含めた日本の石炭火力発電所からの2023年の二酸化炭素排出量約3億1000万トンは、全世界の二酸化炭素排出量の約1%～1.3%という莫大な量）、その後、すべての石炭火力発電所を40年で廃止するとしても、2030年時点で、日本の石炭火力発電所から排出される二酸化炭素の量は、1年間で約2億6千万トンになっている状況にある。

他方、日本はパリ協定に参加し、パリ協定は、2016年11月に発効した。

パリ協定は、第2条において、「世界全体の平均気温の上昇を工業化以前よりも摂氏2°C高い水準を十分に下回るものに抑えること並びに世界全体の平均気温の上昇を工業化以前よりも摂氏1.5°C高い水準までのものに制限するための努力を、この努力が気候変動のリスク及び影響を著しく減少させることとなるものであることを認識しつつ、継続すること。」を目的とすると定め、第4条第1項において、「第2条に定める長期的な気温に関する目標を達成するため」、今世紀後半の早い時期に、世界全体で、CO<sub>2</sub>など温室効果ガスの人為的排出量と人為的吸

収量とを均衡させ、排出を実質ゼロとする長期目標を定めている。

被告は、パリ協定の定める気温目標及び長期目標を前提として、諸資料・計画等を作成・策定し、公表した。

したがって、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も検討・記述すべきであった（原告ら準備書面12、36頁以降）。

とりわけ、日本の他の石炭火力発電所からの二酸化炭素排出が続いている以上、それに本件新設発電所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。（原告ら準備書面12の36頁～37頁）

ところが、本件環境アセスの準備書・評価書には、その点の記述が一切存在しない。

7 その他の方法による発電について検討していないこと、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及び「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は重大な瑕疵であること

(1) 被告の主張する目標を前提としても、その他の方法による発電や吸収源の整備などの代償措置の検討、さらには、「本件事業の中止」という環境保全措置について検討することが必要であること

仮に、被告のいう、「2030年度における温室効果ガス削減目標（約3.6億t-CO<sub>2</sub>）を達成するためには、排出係数を0.37kg-CO<sub>2</sub>/kWh程度（3.6億t÷9808億kWh）にとどめる」という目標を前提としても、天然ガス火力発電を検討しない以上、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などその他の方法による発電を検討する必要がある。そうした代替案も検討しないのであれば、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頁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、吸收源の整備などの代償措置が検討されるべきである。

本件環境アセスでは、吸收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)。

(2) パリ協定の目標との整合性を考えた場合には、より一層、その他の方法による発電や吸收源の整備などの代償措置の検討、さらには、「本事業の中止」という環境保全措置について検討することの必要性が高まること

さらに、パリ協定の目標との整合性を考えた場合には、2030年度における温室効果ガス削減目標(約3.6億t-CO<sub>2</sub>)も、排出係数を0.37kg-CO<sub>2</sub>/kWh程度(3.6億t ÷ 9808億kWh)にとどめるという目標では、不十分である。

そのことを考えると、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などその他の方法による発電や吸收源の整備などの代償措置の検討、さらには、「本事業の中止」という環境保全措置について検討することの必要性は高い。

(3) 本件環境アセスにおいて、その他の方法による発電や吸收源の整備などの代償措置の検討、さらには、「本事業の中止」という環境保全措置について検討していないことは重大な瑕疵であること

本件環境アセスにおいて、事業者は、あくまでも石炭を燃料源とし、USC(超々臨界圧発電)という発電方式を取るとしている。

そのことによって、本件新設発電所は、全世界の年間CO<sub>2</sub>排出量の5000分の1に相当する、年間726万トンという莫大な量の二酸化炭素を排出し、

かつ、他の日本の石炭火力発電所からの二酸化炭素排出とあいまって、地球温暖化を加速させ、本件新設発電所が稼働開始することを予定している2023年時点で、日本の石炭火力発電所から排出される二酸化炭素の量は、本件新設発電所を含め約3億1000万トンとなり、全世界の二酸化炭素排出量の約1%～約1.3%という莫大な量となる。

したがって、「当該事業に伴う環境影響を及ぼすおそれがある要因」である二酸化炭素の排出によって「重大な影響を受けるおそれがある環境要素」としての大気の気温があり、極めて深刻な影響があることが明白であるので、その影響を回避、低減する策、それができない場合の代償措置、中止など、あらゆる措置が検討されるべきである。

この点は、「人の生命健康・生活環境に重大な危害を加えるおそれがある」事業を営む場合の事業者の注意義務について、「最高の技術を用いて調査し、これが結果に基づいて、生物、人体に危害を加えることのないよう万全の措置をとるべき」「右結果回避のための具体的方法は、その有害物質の性質、排出程度等から予測される実害との関連で相対的に決められるべきであるが、最高技術の設備をもつてしてもなお人の生命、身体に危害が及ぶおそれがあるような場合には、企業の操業短縮はもちろん操業停止までが要請されることもある」との厳格な注意義務を負うことを判示した、新潟水俣病訴訟判決（新潟地判昭和46年9月29日判例時報642号96頁）が参考されるべきである。

## 8 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、瑕疵はなくならないこと

被告は、①局長級取りまとめに沿った基準は電気事業法46条の17第1項の要件を具体化したものであり、取りまとめ基準に沿ってなされた処分は瑕疵がないといえる、②同取りまとめに規定された自主的枠組みは国の温室効果ガス削減目標及び2030年度目標と整合している、③パリ協定との整合性については検討の必要がない、などと主張しているが、以下のとおり、いずれも失当である。

## (1) 局長級取りまとめ（乙14）は法的な位置付けが不明確な、行政機関の内部の取り決めにすぎないこと

局長級取りまとめ（乙14）は法律の委任に基づくものではない。法規命令に該当しないことは明白である。

また、通達として発せられたものでもない。訓令又は通達は国家行政組織法14条2項に定義されているが、各省大臣、各委員会及び各庁の長官が作成主体を明示して発するものとされているところ、文書の作成主体は、「経済産業省・環境省」とされているものの、乙14からは両省のいかなる者・誰が、いかなる権限に基づいて作成したのかさえ明らかではない。「各省大臣、各委員会及び各庁の長官」（国家行政組織法14条2項）が発した訓令又は通達とは認められない。

被告は、乙14が行政手続法上の「審査基準である」とも主張する（被告準備書面（4）7頁の注1）（被告準備書面（6）では、「局長級取りまとめに沿って審査する」（23頁）「局長級取りまとめに沿った基準は、電事法46条の17第1項の要件（中略）への適合性を判断するための基準」（23頁）としている）。しかし、乙14が「審査基準」として公表（行政手続法5条3項）された経緯もないし、審査基準の制定に必要な、科学的専門技術的検討もなされていなければ、必要な行政手続もなされていないことは、原告らの準備書面18の「5」（23頁以下）に詳述した通りである

以上、要するに、乙14は、形式面から見ただけでも、法規命令または審査基準としての意味を認められないことは明らかである。

内容的にも、「東京電力の火力電源入札に関する関係局長級会議取りまとめ」という表題が物語っているように、直接の対象とされているのは東京電力の入札事案にとどまっている。それを超え、他のどの範囲の案件に適用されるのかも判然としないし、適用時期（経過措置など）も全く不明である。

被告は、被告準備書面（9）において、乙14が「電事法46条の17の第1項の要件を温室効果ガス関係で具体化したものである」とも主張するが、

「具体化」という言葉の意味は全く不明である。上述のように、発電所アセス省令では、環境保全措置の検討（28条）及び検証（29条）を義務付けており、検討内容の整理も命じている（30条）が、乙14からはこうした検討・検証を省くことを是とする趣旨を読み取ることはできない。

そもそも、「局長級取りまとめ」によって省令が定める手続きを無視することが容認されるはずもない。

いうまでもなく、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しなければならないのであるから、基本的事項及び発電所アセス省令の定めに反し、適切に環境影響評価の手続きを実施しなかった場合、たとえ乙14に従ったからといって、その瑕疵が治癒されることにはならない。

## （2）局長級取りまとめ（乙14）は温室効果ガス削減目標との整合性を担保するものではないこと

前述の通り、被告の主張によれば、局長級取りまとめ（乙14）は、「当該事業者が、電力業界の自主的枠組みに参加し、その枠組みの下で排出係数0.37kg-CO<sub>2</sub>/kWh程度という目標の達成に向けて取り組みなどしていれば、事業者が講じることとしている環境保全措置が国の温室効果ガス削減の目標と整合性を有する」（被告準備書面9の17頁）というものである。

しかし、自主的枠組みの参加では、目標達成が何ら確実ではないことはすでに見たように、以下の4点から明らかである。

- ① 自主的枠組みは、自主的枠組みに過ぎず、法的拘束力のあるものではないので、本質的に実効性に疑問があり、その効果に疑問があり、また、実現可能性に不確実な点が存在する。
- ② 各企業は、償却できていない発電設備の稼働中止あるいは稼働率低下をすることは、企業の利益に直結する問題であり、株主からの責任追及の懼れもあり、容易にできることではなく、自主的取組みである以上その問題を解決できない。

③ 自主的枠組みといつても、具体的にどのようにして、その目標を達成するのかについての、具体的な計画がない。

④ 電力業界以外に、自家発電が相当存在し、それだけで、石炭火力発電全体の1割から2割に達している。そこを含めた計画となっていないので、目標達成は困難である。

加えて、被告がいう乙14との「適合」という意味も、以下のように、全く明らかではない。

すなわち、乙14では、中期目標との「整合性」について、「3. の枠組み」への参加が条件とされているが、そこでの「枠組み」の中身についての記述は極めて抽象的なものにとどまっている。総じて、政治的な方針としか言えないものである。

被告が本件訴訟で掲げている排出係数(0.37kg-CO<sub>2</sub>/kWh)についての記述も存在しない。この排出係数は、同取りまとめから2年以上を経過した平成27年7月に公表された「電気事業における低炭素社会実行計画」(乙15)に盛り込まれたものである。

その実行計画と乙14との法的な関係性も明らかではない。

この係数が「国の計画との整合的な目標」(乙14の第3項(2)①)と言えるのか、誰が整合性について判断するのか(したのか)さえ、局長級取りまとめは明らかにしていない(この排出係数目標が温室効果ガスの削減目標の達成を確保するものではないことは上述したとおりである)。

被告は、本件新設発電所が局長級取りまとめに「適合している」と主張しているが、乙14では「適合」の有無を判断する規範の中身すら明らかでない。

したがって、何をもって「適合」というのかも不明である。

こうした乙14に、「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」のために必要な検討を代替する性格を認めることは明らかに困難である。

ベスト追求型としての環境影響評価制度の趣旨及び最新の知見に基づいて手法の選定をもとめる基本的事項及び発電所アセス省令に照らせば、「局長級取りまとめ」という手段でそうした検討を省くことを是認することが許されることは明確であるが、その点を措くとしても、乙14の記述内容からしても、個別具体的な事案における環境保全措置について検討・検証を省くことが許されることは明らかである。

加えて、本件発電所新設事業は乙14の条件を全く満たしていない。

すなわち、中期目標との関係においては、「3. の枠組みに事業者が参加」することが要求されているが、本件事業者は自主的枠組みに参加する小売電気事業者に供給することを明言していない。

この点は、環境省が繰り返し問題にしたところであるが（原告準備書面16）、事業者はそれでも「努める」としか言わなかった経緯がある。本件アセス評価書においても「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（る）」としか記述されていない（乙8・1262頁）。本件事業者の親会社である東京電力と中部電力は、自主的枠組みの構築にかかわった主要事業者であるが、その中心会社が自主的枠組みに参加することを明言しようとしているのは、自主的枠組みの実効性に重大な疑問を投げかける事態である（CO2を大量に排出する石炭火力発電所が枠組みに参加しなければ枠組みの実効性は完全に失われる）。

少なくとも、乙14が前提とする「（自主的枠組みへの）参加」という条件を満たさないことは明らかである。

被告は、本件訴訟において、（本件事業者が排出係数目標の達成に）「取り組むなどしている」という表現を用いているが、これは本件事業者が自主的枠組みへの参加について「努める」としか言わないと、上記のような表現を使うしかないというのが真相であろう。

「努める」ことや「取り組む」ことは決して「達成」を約束するものではない。ましてや、「取り組む」と言うだけで、「国の温室効果ガスの削減目標と

の間に整合性がある」などと評価することができるはずがないことは明らかである。

本件事業は、2050年の長期目標との関係でも、乙14の前提を満たさない。すなわち、乙14では、CCSの実現性を踏まえて長期目標との整合性を認めることとしているが、CCSについては、実現可能性が全く見通せない状況にある。乙14では「2030年までに石炭火力にCCSを導入する」という文言もあるが、同年に近接した時期に稼働を予定している本件新設発電所でさえCCSの設置は全く予定されていない。本件新設発電所において、同年までにCCSが設置される現実的 possibility は皆無の状況にある。

以上からみて、局長級取りまとめ（乙14）が温室効果ガス削減目標との整合性を担保するものではないし、本件新設発電所は乙14がいう「整合性」の条件を何ら満たしていないことも明確である。なお、「自主的枠組み」は温室効果ガスの削減目標の達成を確保するものでもないことは、前述したとおりである。

### （3）パリ協定と明らかに整合しないこと

局長級取りまとめ（乙14）は、「我が国は、2030年度の温室効果ガスを2013年度比26.0%減の水準にするという目標を達成するという目標を定めており（2016年5月23日決定の「地球温暖化対策計画」9頁・甲32）、このような温室効果ガスの排出抑制に関する目標を達成するため、エネルギー起源二酸化炭素のうち電力由来エネルギー起源二酸化炭素についていえば、2030年度において、2013年度比34.3%減の水準（約3.6億t）にするという目安を設定している（2015年7月決定の「長期エネルギー需給見通し」72頁・乙47）。」という目標を前提に作成されている。

しかし、局長級取りまとめ（2013（平成25）年4月）の約3年半後（2016（平成28）年11月）、日本はパリ協定を批准した。乙14は、この協定が掲げる気温目標（「産業革命以降の気温上昇幅を2°Cを大きく下回り、出来る限り1.5°C以内にとどめる」）を念頭において行われたものでは

ない。

大量の温室効果ガスを排出する石炭火力発電所の建設がパリ協定と整合しないことについては、すでに前述したのでここでは繰り返さないが、以下に述べるように、乙14もパリ協定とは全く整合していない。

上述したように、日本は、2015年12月に採択されたパリ協定を批准し、その気温目標及び長期目標（実質ゼロ）の実現に尽くしていくことを国際社会に約束したのであり、こうした目標の達成に他の締結国と共同の責任を負う立場にある。

原告準備書面（15）で詳述したように、世界の平均気温の上昇幅が温室効果ガスの累積排出量にほぼ比例することが明らかになっており、気温目標を達成するためには温室効果ガスの将来的な累積排出量を一定の範囲に抑制することが不可欠である。今後許容される排出量に上限があるという「カーボンバジェット論」は、気候保護政策における基本的な政策枠組みであり、少なくともパリ協定の批准後は、残余カーボンバジェットを無視する政策論はパリ協定が目指す長期目標と基本的に相いれず、同協定との整合性を認めることはできなくなっている。

ところが、乙14には、各排出源からの排出の合計が許容される累積排出量の枠内に収まるか否か、どのように枠内におさめるのか、という観点が全く存在しない。そこで基礎とされている「先端的な技術を適用する」という手法は、日本の累積排出総量の抑制を何ら担保するものではない。実際、現在の日本では、「先端的」と呼ばれる発電技術を採用した石炭火力発電所が、本件新設発電所を含め大量に建設され、日本の残余カーボンバジェットを約6年で使い果たしてしまう（原告準備書面（15）87頁）という、危機的な状況に至っている。乙14が前提とした排出量抑制のための将来技術（CCSなど）も、まったく実現可能性を見通せない状況にある。

以上のとおり、乙14は、パリ協定が定める気温目標とは全く整合性がない政策手法を前提としている。

本件アセス当時、被告は、パリ協定の定める温度目標及び長期目標を前提として、諸資料・計画等を作成・策定し、公表していた。

そして、本件通知（本件訴訟の対象となる行政処分）がなされる前の、2018年10月に、I P C Cが公表した1.5°C特別報告書（甲12）は、2018年時点で、人為的な活動により産業革命前と比較して約1°C上昇していること、現在の進行速度で温暖化が続ければ、2030年から2052年までの間に1.5°Cの上昇に達する可能性が高いことを指摘し、「オーバーシュートしないまたは限られたオーバーシュートを伴って地球温暖化を1.5°Cに抑えるモデルにおいては、世界全体の人為起源のCO<sub>2</sub>の正味排出量が、2030年までに、2010年水準から約45%減少し、2050年前後に正味ゼロに達する。」（甲12・18頁・SPM C1）とし、かつ、「地球温暖化を抑えるには工業化以前からの世界全体の人為起源のCO<sub>2</sub>の累積排出量を抑える、すなわち、一定の総カーボンバジェットの範囲内に留めることが必要である（確信度が高い）」とした（甲12・18頁～19頁・SPM C1.3）。

2013年の日本の二酸化炭素排出量を前提とし、パリ協定の定める長期目標を実現するためには、局長級取りまとめ（乙14）の目標とした、「2030年度の温室効果ガスを2013年度比26.0%減の水準にする」というものでは、到底難しい。

そもそもこの目標では、2030年以降急激な二酸化炭素削減が必要となるので、相当過激な日常生活や産業活動の制約が発生するおそれがあり、2021年3月のドイツの連邦憲法裁判所の決定が指摘するように、「その後の世代に対して、『急ブレーキ』と表現されるような急激な削減の負担を押し付け、彼らの生活上の自由に対する重大な制約を負わせる」ことになるし、また、パリ協定の目標の実現可能性を非常に低いものとすることになる。

まして、本件環境アセスの確定通知を出した時点の最新の知見である、I P C C 1.5°C特別報告書（甲12）が求める、深刻な被害を防ぐための、温度上昇を1.5°Cにとどめるための、世界全体の人為起源のCO<sub>2</sub>の正味排出量が、2030年までに、2010年水準から約45%減少し、できるだけ早い時点の実質ゼロを達成

することとはまったくかけ離れたものである。

被告も、菅義偉首相（当時）が令和2年（2020年）10月26日に2050年カーボンニュートラルを目指すことを国会で宣言し、2021年4月22日には「2030年度の削減目標について、2013年度から46パーセント削減することとし、さらに、50パーセントの高みに向けて、挑戦を続けていく」ことを表明した（令和3年4月22日・温室効果ガスの削減目標及び緊急事態宣言等についての会見・甲212号証）。そして、地球温暖化対策の推進に関する法律（平成10年法律170号）

（「地球温暖化対策推進法」という）の令和3年改正によって、2条の2が新設され、そこで、パリ協定を目的規定に反映し、2050年カーボンニュートラルが法律上も明記され、その実現に向けて対策が取られることとした。

これらの対応は、パリ協定及びその後の知見の進展からすれば、2050年カーボンニュートラル、2030年度に2013年度から46パーセント削減する、さらに、50パーセントの高みに向けて、挑戦を続けていくという目標が必要不可欠なものであったことを被告も認めたものに他ならない。

だとすれば、こうした目標と整合性をもたない、局長級取りまとめは遅くともパリ協定の批准とともにその合理性を失ったと言わざるを得ない。本件アセスにおいて、パリ協定との整合性が何ら検討されていないことは上述したが、乙14がかかる瑕疵を治癒するものではないことは明らかである。

#### （4）パリ協定の気温目標についての検討が欠かせないこと

なお、被告は、「パリ協定自体は、温室効果ガスの削減に向けた個別的措置については、締結国にこれを委ねており、発電所アセス省令28条1項にいう「国又は地方公共団体による（中略）施策には該当しない」と主張しているので、その点について付言する。

被告は、パリ協定では、締結国がかかる目的をどのように実現するか、という点に関して各国が作成する「貢献」に委ねられていることを強調する。

しかしながら、パリ協定においては貢献の内容を各締結国がフリーハンドで決定できるとされていない。

各締結国は、「できる限り高い野心を反映する」こと、「時間とともに前進を示す」ことを要求されている（2条、4条3項）ほか、先進締結国には「先頭に立つ」ことも求められている（4条4項）。そのうえ、各締結国が取りまとめた「貢献」に関する情報は、国際社会において共有され、「この協定の目的及び長期的な目標の達成に向けた全体としての進捗状況を評価するためのこの協定の実施状況に関する定期的な検討をおこなう」ことが予定されている（14条）。こうした検討は、各締結国がおこなう自国の行動について更新・強化に反映される。

これは、協定が掲げる長期的目標の達成に向けた施策を各締結国に委ねつつも、同時に、世界全体で目標を達成するために各国の貢献の内容を絶えず更新して行くことによって、協定の気温目標の実現を達成しようとするものである。日本はパリ協定の締結国として、こうしたメカニズムに参加しつつ、協定の目標の達成に応分の責任を負うことを国際社会に公約しているのであるから、パリ協定が掲げる目標は単なる努力目標とは全く異なるものである。

発電所アセス省令は、「国又は関係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、選定事項に係る環境要素に関して基準又は目標が示されている場合には、当該基準又は当該目標に照らすこととする考え方を明らかにしつつ、当該基準又は当該目標と調査及び予測の結果との間に整合が図られているかどうかをできる限り検討すること。」と定めている（9条1項3号、26条1項2号、28条にも同趣旨の規定）が、パリ協定の気温目標は温室効果ガス（平均気温）という環境要素について示した「目標」に該当することは明らかである。

## （5）小括

以上の通り、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つては、瑕疵はなくならない。

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つて、環境影響評価の手続きを適切に実施しなかつた場合には、瑕疵があることとなる。

### 第3 計画段階配慮事項として検討すべき複数案の設定を怠った瑕疵について（被告

#### 準備書面（9）「第3」について）

##### 1 被告の主張について

計画段階配慮事項として検討すべき複数案の設定を怠った瑕疵に関し、被告は、従来、① 環境影響評価は環境保全等のために常に最高水準の措置を講じることを要求するものではない、② 類似事例となるB A Tの参考表により、温室効果ガスが低減されることが判明している、③ 基本事項及び発電所アセス省令において、燃料種の複数案検討を義務付けた規定はないとの3点の主張をしていたが、今回、①と②の主張をせず、③のみについて主張している。

原告らが、原告らの準備書面14の13頁以下で詳述した通り、①も②も理由がないが、今回、被告は③のみの主張をするので、その点について反論する。

##### 2 「基本事項及び発電所アセス省令において、燃料種の複数案検討を義務付けた規定はない」との被告の主張について

###### （1）計画段階配慮の趣旨目的からみても、条文の文理からみても、燃料種の複数案検討は義務付けられていること

そもそも計画段階配慮の目的は、重大な影響の回避・低減である（環境省計画段階配慮技術手法に関する検討会「計画段階配慮手続に係る技術ガイド」平成25年3月、甲245号証・23頁の「技術ガイド総論編 概要」）。環境アセス制度に計画段階配慮制度が追加された趣旨は、事業実施段階において、検討されている事業について環境影響評価法第14条第1項第7号ロにいう「環境の保全のための措置（当該措置を講ずることとするに至った検討の状況を含む。）」を取ったとしても環境影響を回避したり十分に低減したりできない場合に、環境影響を回避したり、十分に低減したりできるような別の事業案の検討をすることを可能とするためのものである。環境省総合環境政策局環境影響評価課作成「改正環境影響評価法等について」甲178号証・25頁では、計画段

階配慮制度の導入の必要性として「事業実施段階では、柔軟な環境保全の視点が困難（より有効な生物多様性保全策が選択される可能性が低くなるなど）」という点を挙げている。

したがって、ここで検討する必要がある複数案は、事業の目的が達成可能なもので、かつ、重大な影響の回避・低減が可能となるものをいう。

その点、火力発電事業においては、温室効果ガスの排出量、温排水の量、二酸化硫黄・二酸化窒素・PM2・5を含む浮遊粒子状物質など大気汚染物質の排出量は、使用する燃料種に決定的に左右される。したがって、火力発電事業においては、燃料種の複数案を検討することが予定されていた。

文理的にも、燃料種の選択は「発電設備等の構造」の変更をともなうものであって、発電所アセス省令3条1項にいう、「第一種事業に係る発電設備等の構造」についての複数案に他ならない。

以上からすれば、計画段階配慮の趣旨目的からみても、条文の文理からみても、燃料種の複数案検討は義務付けられている。

## （2）被告も、燃料種の複数案検討が原則必要なことは認識していたこと

ちなみに、被告も燃料種の複数案検討が原則として必要なことは認識していた。

すなわち、昨年（2021年）になって、情報公開で明らかになった、環境省と経済産業省のやりとりの文書（経済産業省電力安全課・平成28年6月21日作成「（仮称）横須賀火力発電所新1・2号機建設計画に係る計画段階環境配慮書について【三次回答】」・甲233号証）の43頁では、環境省からの「本事業の検討に当たって、周辺環境及び地球環境への負荷軽減の観点から、LNG等の燃料の複数案が考えられる」との質問に対し、経済産業省電力安全課は、「LNGを燃料とするためには、横須賀火力にLNG受入設備を整備するか、ガス基地から横須賀火力にガス導管を敷設する必要があります」などと述べて、検討状況を回答しており、燃料の複数案について検討をする必要がないとは回答していない。

前述の通り、火力発電事業においては、温室効果ガスの排出量、温排水の量、二酸化硫黄・二酸化窒素・PM2・5を含む浮遊粒子状物質など大気汚染物質の排出量は、使用する燃料種に決定的に左右されるので、火力発電所事業において、複数案検討をするときに、その中に、燃料種についての複数案が含まれることは想定されていた。

だからこそ、発電所アセス省令でも、「第一種事業に係る発電設備等の構造」についての複数案を検討するとしているのであり、それを検討しないことは、被告も想定していなかった。

(3) 本件では、「B A Tの参考表」に掲載されている、超々臨界圧（U S C）発電設備を採用した場合と比較しても、大幅に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存在すること（天然ガス火力発電で、二酸化炭素の排出量と温排水が半分以下、硫黄酸化物、ばいじんはほとんど排出されず、窒素酸化物の排出量が極めて小さくなり、PM2・5についても大幅に排出量が減少すること）

さらに、本件では、被告が主張する「低減策」である、「B A Tの参考表」に掲載されている、超々臨界圧（U S C）発電設備を採用した場合と比較しても、温室効果ガスの排出量、温排水の量、二酸化硫黄・二酸化窒素・PM2・5を含む浮遊粒子状物質など大気汚染物質の排出量のいずれの点でも、著しく減少する。

すなわち、温室効果ガスである二酸化炭素の排出量でみると、1kWhの電力量を発電するために、超々臨界圧（U S C）発電設備を採用しても石炭火力発電では0.749kgの二酸化炭素を排出するが、天然ガス火力発電では、0.34kgと半分以下となる。

温排水の量でみても、同一電力量を発電する際に排出される温排水の熱量は、超々臨界圧（U S C）発電設備を採用しても石炭火力発電に比べ、天然ガス火力発電では、約2分の1の熱量となる。

二酸化硫黄・二酸化窒素・PM2・5を含む浮遊粒子状物質など大気汚染物

質の排出量でみても、本件新設発電所からは、①SO<sub>x</sub>が58m<sup>3</sup>N／時、②NO<sub>x</sub>が66m<sup>3</sup>N／時、③ばいじんが22kg／時にものぼり、NO<sub>x</sub>やばいじんからは、PM2.5も生成されるところ、天然ガス火力発電の場合、SO<sub>x</sub>（硫黄酸化物）、ばいじんはほとんど排出されず、NO<sub>x</sub>（窒素酸化物）についても、石炭火力と比べてその排出量が極めて小さくなり、PM2.5についても大幅な排出量の減少が見込まれる。

以上の通り、天然ガス火力発電の場合温室効果ガス及び温排水の排出量は、半分以下となり、硫黄酸化物、ばいじんはほぼゼロとなり、窒素酸化物も極めて少なくなり、PM2.5も極めて小さくなる。極めて明白な環境影響の減少がみられる。

再生可能エネルギー発電では、温室効果ガスの排出量、温排水の量、二酸化硫黄・二酸化窒素・PM2.5を含む浮遊粒子状物質など大気汚染物質の排出量は、いずれもほぼ0となる。

前述の通り、計画段階配慮の目的は、重大な影響の回避・低減であるから、被告が主張する「低減策」である、「B A Tの参考表」に掲載されている、超々臨界圧（U S C）発電設備を採用した場合と比較して、このように、極めて大きな影響の回避・低減がみられる燃料種について検討しないことが重大な瑕疵であることは明らかである。

### 3 燃料種の複数案検討を神奈川県審査会の委員及び神奈川県知事意見では求めていたこと

本件環境アセスにおいては、原告らの2020年（令和2年）10月7日付け準備書面6（3）の6頁以下に記載したように、神奈川県の環境影響審査会（以下「県審査会」という）において、「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」（甲155・5～7頁）などの意見が出され、さらに、平成28年6月22日に出された、神奈川県知事の計画段階配慮書に対する意見書において、「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」が指摘され、さらに「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」が求められた。

それにもかかわらず、方法書において、本件事業者は、「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」をしなかつた（詳しくは、原告ら準備書面6（3）の10頁から14頁）。

そこで、神奈川県知事は、平成29年3月22日に提出した、方法書に対する県知事意見書において、「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」

「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。」を求めた。

ところが、その後も、本件事業者は、燃料についての代替案を示しての文書での説明をしないまま終始した。

住民や専門委員、神奈川県知事からの意見にも関わらず、燃料種についての検討をし、それを文書に記載しないことは、発電所アセス省令2条1項、30条3項、環境影響評価法11条1項に違反するものであって、重大な瑕疵となる。

#### 4 総括

以上の通りであるので、本件環境アセスにおいて、燃料種の複数案の検討をしていないことは重大な瑕疵となり、この点についての被告の主張は理由がない。

以上