

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）5月30日

東京地方裁判所民事第2部Cd係 御中

## 準備書面 23

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

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)

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 第1  | 地球温暖化の危機は極めて深刻であり、重大な人権問題であり、それを防止するためには、排出量の削減が決定的に重要であること、先進工業国それぞれが、パリ協定及び1.5度特別報告書で求められる排出削減措置を尽くすことが必要であり、それが世界各地の裁判所の共通認識ともなっており、気候変動に関し司法の積極的な判断が求められていること..... | 4  |
| 1   | 地球温暖化の危機は極めて深刻であり、重大な人権問題であること.....  | 4  |
| 2   | 地球温暖化・気候変動による人権侵害を防止するためには、排出量の削減が決定的に重要であること.....   | 5  |
| (1) | 地球温暖化によって生じている気候変動とその影響についての科学的知見(温暖化が明らかであること、温暖化の要因は人為起源の温室効果ガスであること、多くの極端な気象及び気候現象の変化は人間の影響が主要な駆動要因であること).....  | 5  |
| (2) | 世界の平均気温の上昇は、二酸化炭素累積排出量との間に、強固で、整合的で、ほぼ比例の関係があること.....  | 7  |
| (3) | 気温上昇を止めるには排出量を実質ゼロとする必要があり、排出量を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こと.....  | 7  |
| (4) | 地球温暖化を止めるためには、排出量を削減し、なくすことが不可欠であり、吸収量の増加による対策はごく一部にとどまること、適応策には限界があること.....   | 8  |
| 3   | 先進工業国それぞれが、パリ協定及び1.5度特別報告書で求められる排出削減措置を尽くすことが必要であり、それが世界各地の裁判所の共通認識ともなっていること.....  | 13 |
| (1) | 先進工業国それぞれが、パリ協定及び1.5度特別報告書で求められる排出削減措置を尽くすことが必要であること.....  | 13 |
| (2) | 世界各地の裁判所の共通認識ともなっていること.....  | 14 |
| 4   | 気候変動に関し司法が自らの責任を果たすことが求められていること.....   | 16 |

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 5   | 気候保護に関する社会情勢や議論がまだ成熟していない、との理由で、司法による法的保護を否定するというのは3つの意味で誤っていること.....                                   | 18 |
| 第2  | 特に、具体的な被害を受ける可能性の高い原告については、地球温暖化の問題についても、原告適格が認められるべきであること.....   | 19 |
| 1   | 以下の原告については、地球温暖化によって、具体的な被害を受ける可能性が高いこと.....  | 20 |
| 2   | 原告番号47の原告（小松原哲也）は、温排水により、具体的な被害を受ける可能性が高いこと.....  | 21 |
| 3   | 世界の裁判所は、本件の原告のような者などについて、広く、原告適格を認めてきていること.....   | 22 |
| 4   | 環境基本法と環境影響評価法・電気事業法の解釈について.....   | 24 |
| 第3  | 本件事業者の厳格に環境影響評価を実施する義務と局長級とりまとめ、本件新設発電所は国の目標との整合性が検討されていないこと.....                                       | 28 |
| 1   | 本件事業者は、厳格に環境影響評価を実施する義務を負っていること.....  | 28 |
| 2   | 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（本件では、乙14に沿った検討もされていないこと）.....                       | 28 |
| 3   | 局長級取りまとめは、パリ協定の定める目標と整合性をもたず、遅くともパリ協定の批准とともにその合理性を失ったこと.....  | 30 |
| 4   | 本件新設発電所は、環境省の問題提起にも関わらず、日本の石炭火力発電所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..... | 31 |
| 5   | 小括.....   | 32 |
| 6   | 本件新設発電所について確定通知を出すことと電力供給.....  | 33 |
| (1) | 環境の保全の観点からの検討であること.....   | 33 |
| (2) | 本件新設発電所の建設を認めなくても、電力供給に支障は生じないこと..  | 33 |

第1 地球温暖化の危機は極めて深刻であり、重大な人権問題であり、それを防止するためには、排出量の削減が決定的に重要であること、先進工業国それぞれが、パリ協定及び1.5度特別報告書で求められる排出削減措置を尽くすことが必要であり、それが世界各地の裁判所の共通認識ともなっており、気候変動に関し司法の積極的な判断が求められていること

1 地球温暖化の危機は極めて深刻であり、重大な人権問題であること

「もはや地球温暖化対策は国境を越えて人類の喫緊の課題であることは疑いない。すなわち、近年、地球温暖化の影響により、気候変動が起こり、世界各地で異常気象が頻発し、大規模自然災害が発生し、世界中の人々の生命、身体、健康等が危険にさらされている」（大阪高等裁判所令和3年（行コ）第46号事件・令和4年4月26日判決・27頁）。

世界各地で異常高温・山火事、洪水被害が頻発している状況は、原告らの準備書面15の11頁から21頁に詳述した通りである（カルフォルニアで毎年東京都を上回る面積が消失したり、カナダの西海岸（日本付近だとサハリン中部に相当）で2021年6月には49.5℃を記録したりしている）。

日本は、世界の中でも深刻な被害を受けている地域の一つである。山火事が起きていない一方で、多数の熱中症・健康被害が起こり、2018年から2020年まで毎年1000人を超える人々が熱中症で死亡した（原告らの準備書面15の23頁から27頁）。また、日本各地で深刻かつ重大な豪雨災害が発生し、2012年から2020年までの9年間で、603名もの人の命が奪われ、10万2000戸を超える住戸が全壊、半壊または床上浸水した（原告らの準備書面15の27頁から35頁）。

科学的分析の結果、二酸化炭素に起因する地球温暖化の影響がなければ、2018年7月の猛暑の発生確率はゼロであること、及び、二酸化炭素に起因する地球温暖化の影響によって、平成29年7月九州北部豪雨及び平成30年7月豪雨の発生確率は約1.5倍及び約3.3倍であることが判明している。

さらにそれ以外にも、原告らの準備書面6（2）において詳述した通り、地球

温暖化は、日本の魚介類の漁獲全般に極めて深刻な影響を及ぼしている。

以上のような深刻な被害状況は、平均気温が産業革命前から世界平均で約1℃～1.2℃上昇している状況（日本では約1.4℃～1.5℃上昇）のもとで起きている。

さらに気温が上昇することによって、海水温の上昇、短時間強雨の発生回数・大雨の発生回数の増加、台風被害の増加・非常に強い台風の数の増加、土砂災害の発生確率の上昇、熱中症リスクの増大などが予測されている。

このような状況自体がすでに気候変動により生命・健康を脅かされない権利等の侵害となっており、憲法13条の人格権、憲法29条の財産権などの基本的人権に対する重大な侵害となっている。

## 2 地球温暖化・気候変動による人権侵害を防止するためには、排出量の削減が決定的に重要であること

### (1) 地球温暖化によって生じている気候変動とその影響についての科学的知見

（温暖化が明らかであること、温暖化の要因は人為起源の温室効果ガスであること、多くの極端な気象及び気候現象の変化は人間の影響が主要な駆動要因であること）

地球規模でのCO<sub>2</sub>など温室効果ガスの排出が地球温暖化をもたらしている。地球温暖化によって生じている気候変動とその影響は、平均気温が上昇することで極端な気象及び気候現象がより頻発し、激甚化することである。

I P C C 第5次評価報告書及び第6次評価報告書は高い確信度をもってこれらのことを明らかにしている。

2013～14年に公表された、第5次評価報告書（AR5）は、第一に「気候システムの温暖化には疑う余地がなく、また1950年代以降、観測された変化の多くは数十年か数千年間にわたり前例のないものである。大気と海洋は温暖化し、雪氷の量は減少し、海面水位は上昇している。」（甲11・「SPM 1.1 気候システムの観測された変化」）としている。

第二に、温暖化の要因について「人為起源の温室効果ガスの排出は、工業化以降増加しており、これは主に経済成長と人口増加からもたらされている。そして、今やその排出量は史上最高となった。このような排出によって、二酸化炭素、メタン、一酸化二窒素の大気中濃度は、少なくとも過去80万年間で前例のない水準にまで増加した。それらの効果は、他の人為的要因と併せ、気候システム全体にわたって検出されており、20世紀半ば以降に観測された温暖化の支配的な原因であった可能性が極めて高い。」（甲11・「SPM 1.2 気候変動の原因」）としている。

2021年8月6日に公表された、I P C C第6次評価報告書WG 1・S P M H C（甲209）では、「人間の影響が大気、海洋及び陸域を温暖化させてきたことには疑う余地がない。」とした。

第三に、影響について「ここ数十年、気候変動は、全ての大陸と海洋にわたり、自然及び人間システムに影響を与えている。」（甲11・「SPM 1.3 気候変動の影響」）「1950年頃以降、多くの極端な気象及び気候現象の変化が観測されてきた。これらの変化の中には人為的影響と関連づけられるものもあり、その中には極端な低温の減少、極端な高温の増加、極端に高い潮位の増加、及び多くの地域における強い降水現象の回数の増加といった変化が含まれる。」（甲11・「SPM 1.4 極端現象」）としている。

I P C C第6次評価報告書WG 1・S P M H C（甲209）では、「熱波、大雨、干ばつ、熱帯低気圧のような極端現象について観測された変化に関する証拠、及び、特にそれら変化を人間の影響によるとする原因特定に関する証拠は、AR5以降、強化されている。」とより表現を強めている。

I P C C第6次評価報告書WG 1・S P Mにおける主な評価（甲210）では、より詳細に、

「最近10年間に発生した高温に関する極端現象のいくつかは、人間の影響なしでは、発生していた可能性が極めて低い。」

「陸域のほとんどで1950年代以降に大雨の頻度と強度が増加（人為起源の気候

変動が主要な駆動要因) 」

「イベント・アトリビューションや物理学的な理解は、人為起源の気候変動が熱帯低気圧に伴う大雨を増加させたことを示唆」

「世界平均海面水位の上昇率は、1901～1971年：約1.3mm/年、1971～2006年：約1.9mm/年、2006～2018年：約3.7mm/年」

「少なくとも1971年以降に観測された世界平均海面水位の上昇の主要因は人間活動」

「1970年代以降、海洋上層（水深0～700m）が温暖化（人間の影響が主要な駆動要因）」

「海洋熱波<sup>1</sup>の頻度は1980年代以降倍増 2006年以降に発生した海洋熱波のほとんどに人間の影響が寄与」

などと記述している。

**(2) 世界の平均気温の上昇は、二酸化炭素累積排出量との間に、強固で、整合的で、ほぼ比例の関係があること**

第5次評価報告書（AR5）は、「2100年までの範囲では二酸化炭素累積排出量と予測される世界平均気温の変化量との間に、強固で、整合的で、ほぼ比例の関係があることを示している」（甲11・「SPM 2.1 将来の気候の主要な駆動要因」）としている。

**(3) 気温上昇を止めるには排出量を実質ゼロとする必要があり、排出量を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こと**

第5次評価報告書（AR5）を受けて、平均気温の上昇を2℃未満に止める（1.5℃を超えないようにも努力する）ために、今世紀中頃にはCO<sub>2</sub>の実質排出量をゼロにする（排出量を吸収量の増加分に止める）ことが国際的な共通認識となり、パリ協定の採択に至った。

2018年に公表された、IPCC 1.5度特別報告書は、「オーバーシュート

---

<sup>1</sup> 数日から数年にわたり急激に海水温が上昇する現象 「過去の統計で10%以下しか起こらない高水温が5日以上続くこと」という定義が一般的

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）。

I P C C 第6次評価報告書WG1・SPM HC（甲209）では、「自然科学的見地から、人為的な地球温暖化を特定のレベルに制限するには、CO<sub>2</sub>の累積排出量を制限し、少なくともCO<sub>2</sub>正味ゼロ排出を達成し、他の温室効果ガスも大幅に削減する必要がある。」とより表現を強めている。

日本政府も、令和2年（2020年）10月26日、第203国会の冒頭、所信表明演説において、「我が国は、2050年までに、温室効果ガスの排出を全体としてゼロにする、すなわち2050年カーボンニュートラル、脱炭素社会の実現を目指す」と宣言し、2021年4月22日、「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。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年の改正によって、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の実現を旨とすることが法律上も明記された。

**（4）地球温暖化を止めるためには、排出量を削減し、なくすことが不可欠であり、吸収量の増加による対策はごく一部にとどまること、適応策には限界があること**

地球温暖化対策には、その原因物質である温室効果ガスの大気中濃度の増加を減らし、減少させる「緩和策（mitigation）」（排出量の削減と、植林やCCSなどによって吸収（回収・隔離・貯蔵を含む）量を増加させることの両方を含む）と、気候変化に対して自然生態系や社会・経済システムを調整するこ



とにより温暖化の悪影響を軽減する（または温暖化の好影響を増長させる）「適応策（adaptation）」がある。

しかし、第一に、適応策で対応することは、限界に近づいている。

I P C C 第 6 次 評 価 報 告 書 W G 2 ・ S P M （ 甲 2 5 8 ） は、「多くの自然システムは、その自然に有する適応能力のハードな限界に近づいており、地球温暖化の進行に伴って更に多くのシステムが限界に達する（確信度が高い）。既にハードな適応限界に近づいている、又は限界を超えた生態系には、暖水性サンゴ礁、一部の沿岸湿地、一部の熱帯雨林、一部の極域及び山岳地域の生態系が含まれる（確信度が高い）。1.5℃を超える地球温暖化の水準では、生態系を活用した適応策は、これらの生態系がハードな限界に達するため、人々に便益を与えることにおいて効果を失う（確信度が高い）」としている（I P C C 第 6 次 評 価 報 告 書 W G 2 ・ S P M ・ C . 3 （ 日 本 語 仮 訳 ・ 3 0 頁 ） （ 甲 2 5 8 ） 。

日本における地球温暖化の漁業に与える影響についても、ノリの養殖に関して、「高温化の対策としては、漁期を遅らせる以外に有効な方法がないのが現状である。」「水産資源ならびに生息環境における地球温暖化の影響とその予測2014」（甲116）の「1 現在確認されている影響事例」の整理番号5-⑤ノリ養殖（原告ら準備書面6（2）18頁）、神奈川県が三浦半島付近で行ったアワビ類の対策についても、「アワビ類の大型種苗の放流が始まり、2012年ごろまでは、程度の差はあるものの各禁漁区で親貝密度の増加が認められた。しかし、そこから減少に転じ、各禁漁区ともに親貝密度は低下した。」（岡部久・鳥越賢「三浦半島沿岸におけるアワビ類資源回復のための親貝場設置の効果」神奈川県水産技術センター研究報告第8号、39頁、2016年・甲133）とあるように、適応策による対応が困難となってきた。

また、緩和策のうち、吸収量を増加させることによる対策も極めて困難である。

特に、C C S （ 二 酸 化 炭 素 回 収 ・ 貯 留 （ Carbon Dioxide Capture and Storage ） ） についてみると、日本において2030年までに石炭火力にC C S を

導入できるような状況にはまったくないし、その後も日本において石炭火力にCCSを導入できる目処はたっていない。

そもそも、日本には、二酸化炭素を適切に貯留する場所もない（自然エネルギー財団、2022年4月報告「CCS火力発電政策隘路とリスク」・甲259号証（以下「自然エネルギー財団2022年4月CCS報告・甲260」という。）14頁-15頁「日本では陸域にCO<sub>2</sub>貯留に適した場所がなく、またそもそもEOR<sup>2</sup>に用いることのできる油田もない。」「経済産業省が貯留場所を見つけようとしているのは、もっぱら海域である。」が「具体的な貯留場所が一つも見つかっていない」）。

日本で唯一の実験は、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。ちなみに、苫小牧地点での国の実証実験はすでに終了しており、海域における貯蔵のための地層の探査を始めるというものであって、他の「実験」の目処もない。

そもそもCCSは高コストで、世界全体で見ても、火力発電所に設置され、稼働しているCCSは、カナダのバウンダリーダム（11.5万kW）の1ヶ所のみである（TransitionZero、2022年2月報告「石炭新技術と日本」・甲261（以下「TransitionZero、2022年2月報告・甲261」という。）・40頁）。

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

---

<sup>2</sup> EORとは、Enhanced Oil Recovery：原油増進回収のこと。通常の生産方法では回収率が低い地層や、生産開始からの年月経過などにより生産効率が下がった生産井などについて、油層に水やガスなどを圧入し原油を押し出すこと。ここでは、CO<sub>2</sub>を注入することにより圧力をかけて原油を押し出すことを言う。

故も度々起こしている。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。日本でも、2020年12月22日には、愛知県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、東京都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。ドイツ連邦環境保護庁も、CO<sub>2</sub>貯留のリスクとして、「通常の運用では人体への悪影響はないが、事故や徐々に漏洩することで貯蔵施設から放出されることにより、**健康被害が発生する可能性がある。**」と指摘している<sup>3</sup>。

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。

日本以外のところに、二酸化炭素の適切な貯留地点を探し、そこに、回収した二酸化炭素を運搬して、貯留する案が検討されているようである。

しかし、この案には、重大な二つの問題点がある。

第一に、回収された二酸化炭素は、莫大な量となるので、その運送に多大なエネルギーが使用されることになる。それが二酸化炭素排出量を削減する上で、重大な支障となり、また、CCSを活用する発電のコストとなって、その電力料金を高いものとする。また、二酸化炭素の輸送には、0.5億トンの輸送のために、500隻の船が必要とされるところ、経済産業省の試算では、年間1.2億トンから年間5億トンの輸送が必要とされ、年間1200隻から5000隻の船が必要となるが、液化天然ガス輸送に現在世界で600隻の船が使用されていることと対比すると、想定されている量を輸送する手段が現実的には存在しない（自然エネルギー財団2022年4月CCS報告・甲260・16-17頁）。

第二に、二酸化炭素の回収・固定には、多大な電力を消費するので、発電効率が落ち、コストがかかり、電力料金が高くなる。

経済産業省の資料では、CCSを含む石炭火力の発電コストは、回収コスト

---

<sup>3</sup> <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wasser/gewaesser/grundwasser/nutzung-belastungen/carbon-capture-storage#grundlegende-informationen>

だけで、6.3円/KWhとされており、さらに、船舶による輸送コストは、3.5円/KWhとなり、合計9.8円/KWhとなる（CCSの実証および調査事業のあり方に向けた有識者検討会資料「CCSを取り巻く状況」平成30年6月11日・甲219・10枚目のスライド）。

再生可能エネルギー発電のコストは、CCSを含む石炭火力の発電コストよりも明らかに低くなり、様々な種類の再生可能エネルギーといった、代替手段のある発電部門では、CCSを含む石炭火力発電は、コスト的にありえない対策となる。

以上の通り、CCSによる吸収源対策は、技術的にも難しい上、コスト的にもありえない対策となる。

また、化石燃料に変えて、アンモニア混焼や水素についても、技術的に様々な問題があり、実用可能性に疑問がある上、水素の製造及びアンモニア製造過程での二酸化炭素の排出によって全体として二酸化炭素の排出削減効果がほとんどないうえ、コスト的にも非常に高いものとなる可能性が高く

（TransitionZero、2022年2月報告・甲261・11-25頁）、様々な種類の再生可能エネルギーといった、代替手段のある発電部門では、とるべきでない対策となる。

以上の通りであるので、地球温暖化を止めるためには、排出量を削減し、なくすことが不可欠であり、吸収量の増加による対策はごく一部にとどまり、適応策には限界があるのであるから、**地球温暖化対策のための有効かつ確実な方法は、排出量を削減し、なくすことである。**

世界エネルギー機関（IEA）も、2021年5月、「2050年ネットゼロセクター別ロードマップ」を公表し、そこで、

- ・ 2021年以降のCCSを備えない石炭火力の建設中止
- ・ 2030年までに先進国のCCSを備えない石炭火力発電所の廃止
- ・ 2040年までに途上国も含めCCSを備えない石炭火力発電所の廃止

を、最重要対策に位置付けた<sup>4</sup>が、これも、地球温暖化対策のための有効かつ確実な方法は、排出量を削減し、なくすことであることを裏付けるものである。

### 3 先進工業国それぞれが、パリ協定及び1.5度特別報告書で求められる排出削減措置を尽くすことが必要であり、それが世界各地の裁判所の共通認識ともなっていること

#### (1) 先進工業国それぞれが、パリ協定及び1.5度特別報告書で求められる排出削減措置を尽くすことが必要であること

I P C C 第6次評価報告書WG1・SPM HCに付随して公表された、I P C C 第6次評価報告書WG1・SPMにおける主な評価（甲210）に示された表では、

「向こう数十年の間に CO<sub>2</sub> 及びその他の温室効果ガスの排出が大幅に減少しない限り、21 世紀中に地球温暖化は 1.5℃及び 2℃を超える。」（4頁）

とされているが、この表ではどのシナリオをとっても、2021年から2040年の間にも1.5℃に到達してしまうことが示されている（2021～2040 年の世界平均気温に関する記述）。状況はさらに切迫している。

その中で地球温暖化対策のための有効かつ確実な方法は、上述した通り、排出量を削減し、排出をなくすことである。気候変動に関する国際連合枠組条約（以下「気候変動枠組条約」という。）に基づいて、世界各国は、衡平の原則に基づき、かつ、それぞれ共通に有しているが差異のある責任及び各国の能力に従い、人類の現在及び将来の世代のために気候系を保護する責務を負っており、特に先進工業国は、率先して気候変動及びその悪影響に対処すべき責任を負っている（気候変動枠組条約3条2項。パリ協定4条4項も同旨）。

したがって、先進工業国のそれぞれが、率先して排出量の削減をしなければ

---

<sup>4</sup> [https://iea.blob.core.windows.net/assets/deebef5d-0c34-4539-9d0c-10b13d840027/NetZeroBy2050-ARoadmapfortheGlobalEnergySector\\_CORR.pdf](https://iea.blob.core.windows.net/assets/deebef5d-0c34-4539-9d0c-10b13d840027/NetZeroBy2050-ARoadmapfortheGlobalEnergySector_CORR.pdf) 特に、20頁の図

ならない責任を負っている。

## (2) 世界各地の裁判所の共通認識ともなっていること

この排出削減に関して、政府の側から、「自国の排出量は全体からみると一部に過ぎず、世界規模での効果は期待できないから対応策をとるべき法的義務はない」との主張がされることがある。

例えば、オランダで環境保護団体Urgendaが提訴した事件では、オランダ政府は、「オランダにおける温室効果ガス排出量のより高い削減を目的としたUrgendaの主張を認めても、世界の温室効果ガス排出量の削減は非常に小さいものとなるため、世界規模での効果は期待できない」と主張<sup>5</sup>した。

しかし、ハーグ地方裁判所は、

「望ましいCO<sub>2</sub>排出量（気候目標に到達するため）と実際の排出量の間にギャップが生じる」おそれがあり、「オランダを含むすべての国が、可能な限り最大限の削減対策を実施することを余儀なくされる」

「人為的な温室効果ガスの排出は、それがどんなに小さなものであっても、大気中のCO<sub>2</sub>レベルの上昇に寄与し、したがって気候変動を引き起こすことが立証されている」から、

「国はその寄与度が小さいと言って責任を拒否することはできない。」<sup>6</sup>と判断した。この判断は、2019年12月20日のオランダ最高裁判決（甲82）においても維持された（原告準備書面6（1）23頁以下も参照）<sup>7</sup>。

2021年3月にドイツ連邦憲法裁判所は、ドイツ連邦気候保護法の2030年までの間の排出許容量について、「原告らの将来の基本的自由を制約するおそれがある」として法律の修正を命じたが、この決定（甲213）でも憲法裁判所は次のように述べた。

---

<sup>5</sup> ハーグ地方裁判所2015年6月24日判決 <https://www.urgenda.nl/wp-content/uploads/VerdictDistrictCourt-UrgendavStaat-24.06.2015.pdf> 4.78項

<sup>6</sup> 前掲注2) 4.79項

<sup>7</sup> オランダ最高裁判所2019年12月20日判決 <https://www.urgenda.nl/wp-content/uploads/ENG-Dutch-Supreme-Court-Urgenda-v-Netherlands-20-12-2019.pdf>

「確かに、ドイツ一国で気候変動を止めることはできないであろう。ドイツが単独で行動しても、気候変動と気候保護にとって大きな効果をもたらすわけではない。気候変動は、世界で気候中立を実現することによってのみ食い止められる。ドイツの排出量は世界のCO<sub>2</sub>排出量の2%弱であり、世界全体の削減の必要という観点ではそれ自体は小さなものにとどまる。しかし、ドイツの気候保護は世界における気候保護の努力と結びついており、気候変動を終わらせる全体の努力の一部になり得る。

他国の排出を理由に国が責任を免れることはない。国際的な国家共同体にかかっているということからは、むしろ、独自の、できれば国際的な合意に基づいた気候保護策を現実におこなうという憲法上の必要性が導かれる。基本法20条aによって義務付けられている気候保護が国際的な協力のもとでのみ達成できるからこそ、国は他国が協力を怠るような動機を与えてはならない。国は自らの行動によって、気候保護、とりわけ合意された気候保護目標の実現が生活にかかわる基本権的な自由の観点でも可能である、という信頼を高めなければならない。地球規模の気候問題の現実的な解決は、他国が実現の意思を持つことに対する相互の信頼にかかっている。」（203段落）

憲法裁判所はパリ協定についても次のように言及した。

「とりわけパリ協定では相互の信頼が実効性の前提となった。パリ協定2条1項aで締約国は気候保護目標（2度を著しく下回り出来る限り1.5度）に合意したが、具体的な抑制措置の義務付けはおこなっていない。その限りにおいて、パリ協定は、締結国が気温目標達成のための措置を自ら定め、明らかにしなければならないという自由意思のメカニズムを設けた。透明化のルールは、すべての国が他国も目標にかなった行動をするとの信頼と確信を抱くことを可能にし、国際的に合意された気候保護目標を実際に追求することを動機付けることを目指している。締結国

に実現への用意があるとの信頼を形成し維持することは、国際的な気候保護協定の実効性の鍵を握っている。だからこそ協定は、個々の国家が自分の貢献を果たすことを目指している。憲法上は、基本法20条aが指示する世界的に効果的な気候保護への道が現時点ではとりわけパリ協定によっている点に重要な意味がある。」（204段落）

以上の通り、世界各国は、その排出量に応じて「自国の貢献」として排出削減をする義務を負っており、排出量が世界全体に占める割合が1%またはそれ以下であることによって責任を免れるわけではない。

とりわけ、先進工業国は率先して気候変動及びその悪影響に対処すべき責任を負っている（気候変動枠組条約3条2項）。国がこうした削減義務を負っていることは、オランダ最高裁判所、ドイツ連邦憲法裁判所の判決だけでなく、アイルランドの最高裁判所の2020年7月の判決（甲83）、フランスの最高行政裁判所である国務院の2020年11月の判決などでも確認されている（小島延夫「世界の気候訴訟の今日」自由と正義2022年3月号・18頁（甲259号証））。

#### 4 気候変動に関し司法が自らの責任を果たすことが求められていること

以上述べたように、このままでは気候変動により不可逆的な被害が発生し深刻な人権侵害が発生する。そうした被害は、日本においても深刻かつ重大であり、とりわけ、本件原告らの多くが居住または働く地域である横須賀市・逗子市などにおいて、顕著な被害が生じるおそれがある。

すでにみてきたように、適応策で対応することは限界があり、漁業被害のいくつかは、適応策での対応がほとんど不可能となっている。

森林吸収源の拡大には限界があり、CO<sub>2</sub>回収固定は技術的に達成できるか不明であり、仮に達成できたとしても、コスト的にも見合うものではない。

地球温暖化対策のための有効かつ確実な方法は、排出量を削減し、なくすことであり、それによってこそ、深刻な人権侵害を防ぐことができる。



前述したように、オランダ、アイルランド、ドイツ、フランスなど世界各国で裁判所が積極的に役割を果たしている。その背景には、気候変動が基本的人権に重大な侵害をもたらし得る、すでにもたらしている、という強い危機感がある。気候変動は生命身体財産に対する侵害にとどまらず、われわれの自由権一般に対する重大な制約につながりかねない。ドイツ連邦憲法裁判所が連邦気候保護法を憲法違反と判断した理由もその点にあった。

「CO<sub>2</sub>の排出が許容されるたびに憲法的に画された残余バジェットが不可逆的に減少し、CO<sub>2</sub>に関連する自由の行使はより強力な、憲法上要求される制約に服することになるから、CO<sub>2</sub>の排出をいま許容することは将来的な自由に対する不可逆的な法的な危険となる。大気圏における人為的なCO<sub>2</sub>濃度をこれ以上上昇させないことによつてのみ地球温暖化を止められることからすれば、CO<sub>2</sub>に関連する自由の行使がいずれ本質的に制約されなければならないことは確かである。」（186段落）

気温上昇を1.5℃以内にとどめるためにはCO<sub>2</sub>の累積排出量を一定範囲内に抑制しなければならないことは、IPCCによつてすでに明らかにされている。残された許容排出量（残余カーボンバジェット）が尽きてしまえば、それ以上のCO<sub>2</sub>の排出は許されなくなるが、われわれの行動の大半は現時点ではCO<sub>2</sub>の排出と分かちがたく結びついている。そうしたなかで、残余バジェットが尽きてしまえばわれわれは自由を行使できなくなる。連邦憲法裁判所はこうした認識に立つて、連邦気候保護法における2030年までの排出の許容がその後の自由権の行使にとって法的な危険を及ぼしているにもかかわらず同法ではその点の手当が欠けていることを憲法違反とした。これは「将来の自由も確保せよ」という、司法が立法府・行政府に向けて発したメッセージであった。

なぜ司法がこうしたメッセージを発する役割を担わなければならないのか。その点について、連邦憲法裁判所は決定のなかで次のように説明している。

「基本法20条aが環境保護を憲法上の事項としたのは、民主主義的な政

治過程が選挙期間によって短期的に組織されているからである；それによって、長期的に追求すべきエコロジ的な要因に対応することが難しくなるという構造的な危険が生じる。制約を被る将来世代は、今日の政治的な意思形成過程では当然のことながら自分自身の票を全く持たない。こうした制度的な制約から、基本法20条aは民主主義的な決定に内容的な拘束を加えている。」（206段落）

基本法20条aというのは国家目標として環境保護を定めた条項であるが、この条項が設けられたのは、立法府における政治的意思決定によって長期にわたるエコロジ的な課題に対処することには限界があるためである、という説明である。地球温暖化は世代を超えた被害（人権侵害）をもたらすが、後の世代ほど深刻な影響を被るというアンバランスな関係をはらんでいる。しかも、進行するプロセスは不可逆的であり、後の世代になればなるほど取れる対応策に限られ、対応のための時間も短くなる。こうした気候変動による人権侵害について、とりわけ将来世代が被る制約については、短期的な利害を反映しがちな民主主義的な政治過程において適切な対応をおこなうことが難しい。だからこそ、司法（憲法裁判所）が将来世代の人権をも視野に入れた基本権保護の責務を果たす必要がある、と憲法裁判所は述べた。憲法裁判所はこうした認識に立って、将来世代に一方的に負担を負わせるような排出の許容は許されない、と判断した。

日本の憲法には環境保護を国家目標として明記した条項はないが、ドイツの憲法裁判所が述べていることは日本にもあてはまる。気候変動がもたらす重大な基本権侵害を前に、司法が沈黙することがあってはならないはずである。

## 5 気候保護に関する社会情勢や議論がまだ成熟していない、との理由で、司法による法的保護を否定するというのは3つの意味で誤っていること

気候保護に関する社会情勢や議論がまだ成熟していない、との理由で、司法による法的保護を否定するというのは3つの意味で誤っている。

ひとつは、気候変動による人権侵害に対する保護を社会における議論が成熟す

るか否かにかからしめることは、少数派の権利を保護するという人権保護の理念にそぐわない。とくに、生命身体という人権の保護はそれ自体保護されなければならないものである。そうした人権は当然ながら個人が行すべきものであって、社会全体の公益的判断に吸収させるべき性質のものではない。

加えて、地球温暖化の被害はすべての者に等しく及ぶわけではなく、個人の保護と公益の保護を同一視することはできない。気候保護の被害は「社会的弱者」と呼ばれる一定のグループのものにより集中的にあらわれる。彼らは気候変動による被害から逃れる術を持たない。本件訴訟でもそうした被害の構造は明らかになっている。裏山のがけ崩れを危惧しつつ生活しなければならない原告ら、夏になるたびに熱中症を心配しながら暮らさなければならない原告らにとって、気候変動はいつ自分自身の生命身体財産に襲い掛かるかもしれない現実的な危険である。漁業者である原告らは、すでに気候変動によって甚大な被害を被っている。彼らにとっては、気候変動の被害はすでに現実のものであり、今後その被害が一層拡大し、より深刻な被害を受けることを危惧している。気候変動がもたらすこれらの危険に対する保護は、公益の保護と決して同一視できる性格のものではない。

3つ目の誤りは、気候変動による人権侵害には現在の大人世代と現在の子どもたちなど次世代との利害対立という問題があることを完全に看過している点にある。上述したとおり、司法には将来世代の人権保護をも考慮した排出削減策が実現しているか否かをチェックできるのは司法であり、司法にはそうした役割を果たす責任がある。

司法には気候変動の問題を直視し、人権保護を果たす責任がある。その認識が各国の司法（最高裁）を突き動かしている。日本の司法もそうした責任を負っていることには何ら変わりがないはずである。

## 第2 特に、具体的な被害を受ける可能性の高い原告については、地球温暖化の問題

についても、原告適格が認められるべきであること

1 以下の原告については、地球温暖化によって、具体的な被害を受ける可能性が高いこと

準備書面3（7～9頁）で述べたとおり、原告らの中には原告番号1（甲45）、4（甲42）、5（甲42）、6（甲46・52）、8（甲45）、9（甲42・43・44）、12（甲41・53）、13（甲43・44）、14（甲39）、15・16（甲45）、17（甲45）、18（甲41）、19・20（甲40）、21（甲45）、22（甲42）、25（甲42）、26（甲42）、27（甲46）、32・33・34（甲49）、39（甲50）、45（甲51）、46（甲47・8）など、土砂災害ハザードマップ等により水害・土砂災害などの被害を受けるおそれのある地域に指定・区分された地域に居住または勤務する者がいる。

これらの原告は、地球温暖化の進行による短時間降雨量の増加（時間雨量100mmを超えるような極端な豪雨等）などにより、土砂災害・水害の被害を受けるおそれが極めて高く、具体的に、土砂災害・水害の被害を受け、生命・財産への深刻な被害を受けるおそれが極めて高い者である。

また、原告のうち、原告番号1、2、3、4、5、6、7、9、10、11、12、13、14、15、16、17、18、20、21、22、23、24、25、27、28、29、30、34、36、37、38、39、40、41、42、43、44、45、46、47、48の者は、提訴時55歳以上、または15歳以下であり、熱中症などによって生命を失ったり健康を害したりするおそれが高い者である。

さらに、原告番号47の原告（小松原哲也）は、横須賀港及び久里浜港周辺の東京湾海域において、漁業法上の漁業権を有している横須賀市東部漁業協同組合横須賀支所に所属する漁業者であり、主に、ミル貝、ナマコ、タイラ貝等の潜水漁業と、刺し網漁を営み、さらに、アナゴの土管漁、タコツボ漁、海藻の採取等を営んできたが、地球温暖化の進行による、海水温の上昇の結果、温度の低い海

水を好む、海底のミル貝、タイラ貝、ナマコ等の漁獲量が激減し、海藻類の激減、磯枯れ、カレイ、クロダイ、マダイ、カサゴ、メバル、スズキ、アナゴ、タコ、サヨリ等の漁獲量が激減し、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た（原告小松原尋問結果、甲54、甲221）。

原告番号46の原告（梶谷完行）は、三浦半島の相模湾側の横須賀市秋谷という地域で、昭和39年から先祖代々の家業である漁業に従事してきた者であり、海岸近くの水深1～15mのところの海底の磯に生息するトコブシ、アワビ、サザエなどの貝類及びエビ、タコ、海藻類を採取したり、釣り漁をしたりしてきた者であるが、地球温暖化の進行による、海藻類の激減、磯枯れの結果、アワビ、サザエの減少、カワハギ、メバル、ムツなどの漁獲量の減少など、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ている（陳述書・甲53）。

また、原告番号48番の原告（武本匡弘）は、1984年、28歳のときに独立して、神奈川県藤沢市に、パパラギダイビングスクールを開業し、以後、職業的専門家（プロダイバー）として、海中観光業に従事してきた者であるが、従来のような素晴らしいサンゴや海が、地球温暖化によって失われ、海中観光業を十分に営めない状況にある上、これ以上の温暖化を止め、地球環境の保全に向けて注力しなければいけない状況にあるため、従来のような形で、海中観光業に従事することができない。そのため、仮に、横須賀石炭火力発電所の操業が認められれば、より一層の海洋生態系の破壊が進み、従来のような素晴らしいサンゴや海を見せる、海中観光業ができない状態が続く。また、環境保全活動に注力しなければならない。それが、本件通知によって生じる被害である（原告武本尋問結果、甲232）。

**2 原告番号47の原告（小松原哲也）は、温排水により、具体的な被害を受ける**

### 可能性が高いこと

原告番号47の原告（小松原哲也）は、本件発電所から排出される温排水によって海水温が上昇する、久里浜周辺の海域で、サヨリ網漁を行ってきた。

サヨリ網漁は、温排水が漂うとされる海の表層部を遊泳する魚を対象とするので、温排水の排出によりサヨリが同海域を遊泳しなくなり、漁獲量を減少させることが予想される。

また、本件発電所から排出される温排水により、周辺海域においてこれまで以上に磯焼けが生じる可能性がある。サヨリは、磯の海藻に付着している虫を食するために同海域に遊泳しているものであるため、磯焼けして海藻がなければ虫もいなくなり、結果的にサヨリが同海域を遊泳しなくなることになり、著しい漁業被害を被ることになる。

（以上、原告小松原尋問結果、甲221）

### 3 世界の裁判所は、本件の原告のような者などについて、広く、原告適格を認めてきていること

フランスの国の最高行政裁判所である国務院（Conseil d'Etat）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>8</sup>が、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行政訴訟（何の応答もなかったため、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る行政訴訟）において、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ことを理由に、その原告適格を認めた。

この事件は、地球温暖化が全地球規模で生じ、フランス国の関与は1パーセント前後であるとしても、原告が具体的な被害を受けるということを理由に、その原告適格を認めたものである。

---

<sup>8</sup> フランスでは、市町村は、すべて、communeと呼ばれ区別がなく、その長も、すべてmayorと呼ばれ区別がない。

また、前述したドイツの連邦憲法裁判所の決定では、「申立人は、気候保護法3条1項2文、4条1項3文及び別表2において2030年までに許容された温室効果ガスの排出によって、現時点で、自分自身の基本権を侵害されている。人為的な温室効果ガスの排出による地球の温暖化は、今日のところ大部分が不可逆的であり、異議申立人の生存中に気候変動が進行し、基本法2条2項1文及び14条1項で保護された権利が侵害されることを端から否定することはできない。将来の損害というリスクが現時点ではまだ損害ではなく基本権侵害はない、との理由で憲法違反の可能性を否定することはできない。執行の過程で基本権侵害の危険を有する規定もすでに基本法に反し得る。進行し始めた過程をもはや修正できない場合も同じである。」（108段落）として、憲法異議の申立適格を認めた。その中には、パキスタンとバングラデシュに在住の現地人も含まれる。憲法裁判所はその際、「多数の人々（の権利）が制約されるというだけで個人的な基本権侵害が否定されるわけではない」とも述べた。

本書面の前項においてみたように、原告のうち相当数のものは、土砂災害ハザードマップ等により水害・土砂災害などの被害を受けるおそれのある地域に指定・区分された地域に居住または勤務し、具体的に、土砂災害・水害の被害を受け、生命・財産への深刻な被害を受けるおそれが極めて高い者である。

また、原告のうち相当数のものは、提訴時55歳以上、または15歳以下であり、熱中症などによって生命を失ったり健康を害したりするおそれが高い者である。

さらに、原告番号47の原告小松原は、温排水と地球温暖化によって極めて深刻な漁業被害と生業の被害を受けている。

原告番号46の原告梶谷は、地球温暖化の進行によって、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ているという深刻な漁業被害と生業の被害を受けている。

そして、原告番号48の原告武本は、海中観光業に従事してきた者であるが、従来のような素晴らしいサンゴや海が、地球温暖化によって失われ、海中観光業

を十分に営めない状況にある上、これ以上の温暖化を止め、地球環境の保全に向けて注力しなければいけない状況にあるため、従来のような形で、海中観光業に従事することができないという被害を受けている。

これらの被害は、生命健康や重要な財産、あるいは、生業手段の喪失・大幅な制限という人権にかかわる重大な被害であり、具体的に被害がある。他方、これらの被害を防ぐためには、有効かつ確実な方法は、排出量を削減し、排出をなくすことであるところ、本件新設発電所は、年間726万トンという莫大な量のCO<sub>2</sub>を排出し、削減どころか、世界のエネルギー起源CO<sub>2</sub>排出量の5000分の1を新たに追加するものであって、仮に、本件新設発電所についての環境アセスメントが適正に行われなかった場合、原告らの以上のような具体的な生命健康あるいは生業手段への被害はより深刻化する。

そうである以上、そうした大量のCO<sub>2</sub>排出量を認めることになる、本件通知の取消を求める訴訟については、原告適格が認められなければならない。

#### 4 環境基本法と環境影響評価法・電気事業法の解釈について

なお、本件については、環境基本法と環境影響評価法、電気事業法の関係について、環境基本法は「地球環境の保全」と「公害」に分けて定義しており、地球温暖化による影響は地球環境の保全に位置付けているとし、そのことをもって、個人の生命・身体に危険を及ぼすおそれを考慮するものではない（大阪高等裁判所判決28頁）かの議論があるので、一言触れておきたい。

環境影響評価法（平成9年法律第81号）は、1997年（平成9年）に制定された法律であるが、1993年（平成5年）に制定された、環境基本法の第2章「環境の保全に関する基本的施策」の一つである、20条の規定を受けて制定されたものである。

環境基本法は、14条において、「環境の保全に関する基本的施策」の基本的指針を定めている。そこでは、「この章に定める環境の保全に関する施策の策定及び実施は、基本理念にのっとり、次に掲げる事項の確保を旨として、各種の施



策相互の有機的な連携を図りつつ総合的かつ計画的に行わなければならない。」とされている。同条は、「次に掲げる事項」の「一」として、「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。」と定めている。

したがって、環境影響評価制度は、環境基本法第2章に定める「環境の保全に関する基本的施策」として定められたものであるから、環境影響評価法の目的規定にいう「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」（環境影響評価法1条）とは、「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。」を確保することを旨として行わなければならない。環境影響評価法11条第4項においても、明示的に、環境影響評価法に基づく環境影響評価制度が、環境基本法第14条に定める事項の確保を旨としなければならない、と定められている。

したがって、環境影響評価制度では、人の健康が保護され、生活環境が保全されるように、環境の保全についての適正な配慮がなされなければならないのである。ちなみに、環境基本法2条3項に規定されている、生活環境には、生業手段としての漁業資源なども含まれる。

この点は環境基本法2条にいう公害事項であるか、地球環境保全事項であるかに関わらない。どちらであっても、人の健康の保護や生活環境の保全に関する以上は、同じように、「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。」を目指して行われなければならない、というのが、環境基本法14条柱書き、環境影響評価法11条4項の定めである。

確かに、発電所アセス省令を見ると、5条3項や22条、別表第二では、大気質にかかるものと、温室効果ガスを別に区別しているようにみえる部分もあるが、同省令は環境基本法、環境影響評価法の下位法規であり、その趣旨の解釈は、上記のような法律の解釈に基づいてなされなければならない。環境基本法、

環境影響評価法は、環境基本法14条に定める事項について、公害事項と地球環境保全事項を区別していないのであるから、発電所アセス省令の定め方の違いを過度に強調して、環境基本法と環境影響評価法の趣旨を無視することがあってはならない。

そもそも、環境影響評価制度は、基準クリア型の規制的手法による環境保全策では十分ではない環境負荷の低減について、可能な限り環境負荷を低減し、最善の環境保全を実現することを目指すものであること（ベスト追求型）を考えると、調査・予測・評価は「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。」のためにどのような調査・予測・評価が必要かという視点から行わなければならない。

また、環境影響評価では、「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おいては、参考手法よりも詳細な調査又は予測の手法を選定するよう留意すべきこと。」（基本的事項第四、六(3)）とされている。これは、「環境影響を受けやすい地域又は対象」が存在する場合は、原則的な調査・予測・評価の手法である「参考手法」以外に、より詳細な調査・予測を行うことを要求するものであり、ベスト追求型という実質に沿うものである。

それを受けて、発電所アセス省令でも、23条3項において「参考項目に関する環境要素に係る環境影響を受けやすい地域その他の対象」や「参考項目に関する環境要素に係る環境が既に著しく悪化し、又は著しく悪化するおそれがある地域」が存在し、特定対象事業特性が参考項目に係る相当程度の環境影響を及ぼすおそれがあるものである場合には、「必要に応じ参考手法より詳細な調査又は予測の手法を選定するものとする。」とされている。

これは、一般に「重点手法」と呼ばれているが、発電所アセス省令には、温室効果ガスの排出についてもこの重点手法の適用を排除する規定はどこにも存在せず、文理上の解釈からしても、温室効果ガスの排出の場合に、その重点手法の対

象となりうる人や地域を特別に配慮して、環境影響評価を実施すべきことになる。

となると、法令の規定自体、本件で前述したような、原告、すなわち、土砂災害ハザードマップ等により水害・土砂災害などの被害を受けるおそれのある地域に指定・区分された地域に居住または勤務し、具体的に、土砂災害・水害の被害を受け、生命・財産への深刻な被害を受けるおそれが極めて高い者や、提訴時55歳以上、または15歳以下であり、熱中症などによって生命を失ったり健康を害したりするおそれが高い者、本件発電所が排出する温排水により、著しい漁業被害を被る者、地球温暖化の進行による海水温の上昇の結果、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た者、従来のような素晴らしいサンゴや海が地球温暖化によって失われ、海中観光業を十分に営めなくなってきた者について、発電所アセス省令23条3項に基づいて、適正な調査、予測、評価がされる必要があり、それがされなかったことによって、生命健康、財産、重要な生業手段などに深刻な被害を受ける恐れがある以上、同人らについては、原告適格が認められなければならない。

とりわけ、今日、大阪高等裁判所も言うように、「もはや地球温暖化対策は国境を越えて人類の喫緊の課題であることは疑いない。すなわち、近年、地球温暖化の影響により、気候変動が起こり、世界各地で異常気象が頻発し、大規模自然災害が発生し、世界中の人々の生命、身体、健康等が危険にさらされている」

(大阪高等裁判所令和3年(行コ)第46号事件・令和4年4月26日判決・27頁)。

この状況下において、原告らに具体的に生命健康、財産、生業手段への危機が迫っているにもかかわらず、原告らの原告適格が否定され、裁判所による救済の道が閉ざされるということがあっていいはずはない。

しかも、環境基本法14条、環境影響評価法11条4項、発電所アセス省令23条3項からみると、法令上の明確な手がかりも認められる。

裁判所におかれては、この点について、公正で、世界的にも誇れる判断をされ

るよう、強く望む次第である。

### 第3 本件事業者の厳格に環境影響評価を実施する義務と局長級とりまとめ、本件新設発電所は国の目標との整合性が検討されていないこと

#### 1 本件事業者は、厳格に環境影響評価を実施する義務を負っていること

原告準備書面15の「第5」、特に、115頁以下でみたように、二酸化炭素排出による地球温暖化は、1960年代の日本の公害に匹敵するか、それ以上の、人の生命健康、生活環境への被害をもたらし、さらに今後もたらしつつあり、そうした状況において、本件新設発電所を建設し、稼働させることは、それ自体確実に、地球の平均気温の上昇に必然的に寄与し、本件新設発電所が稼働する時点（2023年）の、日本の石炭火力発電所から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%～約1.3%と多大なものとなっており、いままでの温暖化によりすでに生じている深刻な状況をより深刻なものとするのであるから、「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」事業をおこなう者として、本件事業者は、調査義務、未然防止義務、中止を含む厳格な注意義務を負っており、その内容として、厳格に、環境影響評価を実施する義務を負っている。

#### 2 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、瑕疵はなくなることはないこと（本件では、乙14に沿った検討もされていないこと）

「世界各地で異常気象が頻発し、大規模自然災害が発生し、世界中の人々の生命、身体、健康等が危険にさらされている」状況にあり、本件事業者は、厳格に、環境影響評価を実施する義務を負っている以上、原告準備書面19の「第2」、特に、34頁以下の「4」で見た通り、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って、瑕疵はなくなることはない。

すなわち、そもそも、局長級取りまとめは、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。

そのうえ、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おり、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）も全く不明であって、「局長級取りまとめ」に従うことで発電所アセス省令が定める手続きを履行しないことが正当化される余地はない。

また、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何ら担保するものではない。局長級取りまとめには、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。

しかも、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おらず、本件新設発電所は乙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。

局長級合意は、以上の通り、法規命令ではない以上、それに従ったからといって瑕疵は治癒されないし、基準でもないから、裁量の際の基準にもならず、それに従うことが法的意味を持たない。

その上、局長級合意には、被告が本件訴訟で掲げている排出係数（0.37kg-CO<sub>2</sub>/kWh）についての記述もなく、発電所アセス省令28条（および同9条1項3号、26条1項2号）が求める「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の達成に努めることを目的」として検討する基準として機能しない。

以上の通り、局長級取りまとめ（乙14）に沿って環境保全措置の検討を行ったところで、本件環境アセスの瑕疵は何らなくなるならない。

その上、本件事業者は、本件環境アセスにおいては、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おらず、本件新設発電所は乙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ず、局長級取りまとめ(乙14)に沿って環境保全措置の検討を行ったとも言えない。

### 3 局長級取りまとめは、パリ協定の定める目標と整合性をもたず、遅くともパリ協定の批准とともにその合理性を失ったこと

また、原告準備書面19の39頁以下で詳述した通り、局長級取りまとめは、パリ協定の定める目標と整合性をもたない。

局長級取りまとめが前提とした排出削減目標(2030年までに2013年比26%減)は、パリ協定が定める気温目標(2℃を大きく下回り、出来る限り1.5℃以内にとどめる)及び長期目標(実質排出ゼロ)に比較して、著しく不十分なものとどまっているうえ、パリ協定の目標が今後の温室効果ガスの排出量を残余カーボンバジェット内にとどめることによってのみ達成できる、という状況にも全くそぐわないものである。

すなわち、1.5℃ないし2℃目標を達成するために許される排出量(残余カーボンバジェット)は極めて限られている。原告準備書面15の75頁以下で詳述したように、2018年時点で日本に残されたカーボンバジェットは約67億トン<sup>9</sup>であったが、同年の日本のCO2排出量は11.5億トンにのぼっていた。石炭火力発電所はその約23%(約2.67億トン)を占めていた。この排出水準が続けば、上記の残余カーボンバジェットを約5.8年で使い切ってしまう状況にあった。

もし、本件発電所の計画時にあった石炭火力発電所の新設計画が実行されれば、石炭火力発電の排出量は(施設の老朽化による廃止分を考慮しても)ほとんど減少せず、2030年時点でも毎年約2.6億トンのCO2を排出し続けると予想される(原告準備書面15、79頁)。この大量排出源が存在する限り、日本が残余カーボンバジェットの範囲内で、カーボンニュートラル(気候中立・実質排出ゼロ)を

---

<sup>9</sup> 気温上昇を1.5℃にとどめる(66%確率)ことを前提に、人口比でカーボンバジェットを割り振った場合。

達成することは不可能である。

局長級取りまとめは、パリ協定の目標と全く整合していない。たとえ高効率発電技術が適用されるとしても、大量の石炭火力発電所が建設されれば、新設分を大きく上回るペースで既設発電所が廃止されることが確実にされない限り、排出の総量を一定範囲内に抑制することはできない。しかし、局長級取りまとめではそうした既設発電所の廃止も全く確保されていない。

局長級取りまとめが前提とする政策手法は、そもそもパリ協定の実現に資するものと言えず、協定の目標を達成するための合理的手段とは言えないものである。それは、累積排出総量を一定範囲（残余バジェット）内に収めて気温目標と気候中立を達成するというパリ協定の目的に真っ向から反しているとも言える。

以上のとおり、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。

ところが、本件環境アセスでは、パリ協定の目標との整合性が何ら検討されておらず、発電所アセス省令28条等が定める整合性の検討義務を明らかに怠っているが、局長級取りまとめに従うことによってその瑕疵が治癒されることはあり得ない。

#### 4 本件新設発電所は、環境省の問題提起にも関わらず、日本の石炭火力発電所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

それどころか、原告準備書面19の30頁の(4)記載の通り、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た(甲34)にも関わらず、原告準備書面13の25頁以下で詳述した通り、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。」と指摘されていた。こうした状況にもかかわらず、本件新設発電所は年間726万トンの二酸

化炭素の排出を追加するのであるから、それが、日本の2030年の石炭火力発電所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年当時の目標と整合性も取れていない。

その状況で、本件新設発電所の稼働が日本の目標とどのように整合するのが検討され、記述される必要がある。

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。本件環境アセスでは、この点でも、発電所アセス省令28条等が求める「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の達成に努めることを目的」としておこなう検討が欠けている。

## 5 小括

以上の通り、今日の気候危機ともいえる危機の状況のもとにおいて、しかも、本準備書面の「第1」でみたように、早急なる二酸化炭素の排出削減が求められる状況において、本件新設発電所が操業を開始する2023年時点において、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、本件新設発電所は、年間726万トンの二酸化炭素の排出を追加するのであるから、厳格に、環境影響評価を実施する義務を負っているところ、本件では、局長級取りまとめは、その法的位置付けが不明確で、かつ、被告が本件訴訟で掲げている排出係数(0.37kg-CO<sub>2</sub>/kWh)についての記述もなく、自主的取り組みに委ねた結果実行性の確保の具体的措置もないというもので、それに沿った検討をしたことで、本件環境アセスの瑕疵がなくなる余地はない。

他方、本件新設発電所は、環境省の問題提起にも関わらず、日本の石炭火力発電所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整合する見通しがなく、発電所アセス省令28条等が求める「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の達成に努めることを目的」としておこなう検討が欠けている。その点も重大な瑕疵となる。

以上からすれば、この点だけを見ても、本件環境アセスについての本件確定通知は、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、取り消されるべきであることとなる。

## 6 本件新設発電所について確定通知を出すことと電力供給

### (1) 環境の保全の観点からの検討であること

電気事業法46条の17は、文理からして、環境の保全の観点からの検討をするものであって、手続きに重大な瑕疵がある以上、保全上の必要性も適切さも認められるので、それ以外の要素を考慮すべきではない。

### (2) 本件新設発電所の建設を認めなくても、電力供給に支障は生じないこと

しかも、原告準備書面15の90頁以下に詳述した通り、本件新設発電所の建設・操業がなくても、日本における電力供給に支障は生じない。

電力供給の問題などを、本件の処分の際に考慮して、適合通知を出す必要性は全くないのである。

以 上