

令和5年（行コ）第56号環境影響評価書確定通知取消請求控訴事件

控訴人 鈴木陸郎 外44名

被控訴人 国

2023年（令和5年）4月10日

東京高裁第10民事部ニホ2係 御中

控 訴 理 由 書 2

控訴人ら訴訟代理人

弁護士 小 島 延 夫

弁護士 千 葉 恒 久

弁護士 呉 東 正 彦

弁護士 長 谷 川 宰

弁護士 浅 岡 美 恵

弁護士 半 田 虎 生

弁護士 永 井 久 楽 太

(目次)

(原告適格について)	5
第1 原判決が温室効果ガス（二酸化炭素）についての原告適格を否定した根拠	5
第2 原告適格に関する判断枠組み	5
1 判例における判断枠組み	5
2 行政事件訴訟法9条2項の制定趣旨に照らした原告適格の判断のあり方	6
3 原判決の誤り	6
第3 温室効果ガス（二酸化炭素）の排出を環境影響評価の検討項目としている点には個々人の生命身体財産という個別的利益を保護する趣旨が含まれていること	7
1 原判決の論拠	7
2 環境基本法と環境影響評価制度	7
(1) 「環境への負荷」	7
(2) 環境基本法上の環境影響評価制度の位置付け	9
(3) 基本的事項告示及び発電所アセス省令との関係	10
(4) 小括	13
第4 電気事業法及び環境法令は石炭火力発電所から排出される二酸化炭素による地球温暖化の進行に伴う気象災害等による被害の防止を趣旨目的としていること	13
1 原判決の誤り	13
2 変更命令及び確定通知の制度趣旨	14
3 発電所アセス省令が二酸化炭素の排出を影響要因として規定している趣旨	14
4 小括	15
第5 生命・健康等に被害を受けないという利益が公益一般には吸収されないこと	16
1 原判決の論拠	16
2 原判決が最高裁判例の趣旨を誤解していること	16
3 地球温暖化による生命・身体・財産に対する危害の特質	18
(1) すべての者が同じリスクにさらされているわけではない	18
(2) 控訴人らは高い気候災害リスクにさらされている	19

(3) 従来型の公害被害との違い.....	19
4 生命、健康等に被害を受けないという個々人の利益は一般的公益には吸収されないこと.....	20
5 小括.....	22
第6 本件確定通知と控訴人らの生命・健康・財産に対する著しい被害のリスクとの関係について.....	22
1 本件確定通知が、控訴人らの生命身体、重要な財産、生業手段に著しい被害をもたらすリスクを増加させること.....	22
(1) 本件確定通知が二酸化炭素の排出につながる.....	22
(2) 人為的な二酸化炭素の排出が地球温暖化の原因であり、これにより生命健康財産等への深刻な被害が発生している.....	23
(3) 本件確定通知が追加的な二酸化炭素の排出及び地球温暖化をもたらす.....	24
(4) 本件確定通知が控訴人らの生命身体財産等への被害のリスクを高める.....	25
ア 控訴人らの生命身体財産等への潜在的なリスクの存在.....	25
イ 本件確定通知は控訴人らのリスクを高める.....	25
2 本件発電所によるリスクの高まりは無視し得るほど小さなものではない.....	27
(1) 本件発電所による排出量が莫大なものである.....	27
(2) 本件発電所による残余カーボンバジェットの費消.....	28
3 生命健康財産及び重要な生業手段に対するリスクの高まりが原告適格を基礎づける.....	29
第7 原判決が環境影響評価制度に対する基礎的な理解を欠いている.....	32
1 原判決の前提.....	32
2 原判決における「有意に」という言葉の誤用.....	33
3 原判決は本件発電所の排出が気候危機をさらに深刻化させることを無視している.....	33
(1) 危機的な気候の現状.....	33
(2) 気候危機のなかで行われている本件発電所建設計画.....	35

(3) 環境アセスメントの趣旨との関係 現在の環境の状況を踏まえ、かつ、当該事業以外の事業活動がどのような環境影響を及ぼすかを踏まえることが必要	35
(4) 小括.....	38
4 原判決は本件訴訟が環境影響評価制度の確定通知の取り消しを求める訴訟であることを看過している.....	39

(原告適格について)

第1 原判決が温室効果ガス（二酸化炭素）についての原告適格を否定した根拠

原判決は、温室効果ガス（二酸化炭素）について、原告らに本件処分の取り消しを求める「法律上の利益」がない、と判断した。かかる判断の中核をなすのは以下の判示部分である。

① 処分の根拠となる法令及び関係法令の趣旨及び目的

「二酸化炭素等の温室効果ガスについては、人の健康等に被害をもたらし得る環境要素とされている大気環境等とは明確に区別され、特定の人ないし地域に対する直接の影響ではなく、『環境への負荷』の『量の程度』の把握を求めるにとどまる…」（原判決115頁）

② 処分において考慮されるべき利益の内容及び性質

「地球温暖化の進行に起因する事象が地球規模の空間における温室効果ガスの増加を介して生ずることからすれば、本件新設発電所が稼働した際に排出される二酸化炭素が地球温暖化の進行に寄与するとしても、原告らの主張するような豪雨による土砂災害等、海水温の上昇による漁獲量の減少、熱中症の発症等の被害が、発電所の周辺地域に居住する者等の特定の者との関係で特に増大するものとは認められない（ので）・・・発電所が稼働した際に排出される二酸化炭素による温暖化の進行に伴う事象によって生命、健康等に被害を受けないという利益が、一般的公益に吸収されない個々人の個別的利益として法的に保護されていると解することはできない。」（116頁以下）

しかしながら、上記の判断は明らかに法令の解釈を誤ったものであるので、以下に詳述する。

第2 原告適格に関する判断枠組み

1 判例における判断枠組み

判例は、法律上保護された利益の有無に関し「当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、

それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解される場合には、このような利益もここにいう法律上保護された利益にあたる」という判断枠組みを定式化している。

この判断枠組みから明らかなように、判例は、一般的公益の中に個々人の個別的利益として保護される利益がある、という関係にあると把握している。

このような理解を前提に、「当該行政法規が、不特定多数者の具体的利益をそれが帰属する個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むか否かは、当該行政法規の趣旨・目的、当該行政法規が当該処分を通じて保護しようとしている利益の内容・性質等を考慮して判断すべき」ことになる（西川知一郎「行政関係訴訟〔改訂版〕」（青林書院、2021年）53頁）。

2 行政事件訴訟法9条2項の制定趣旨に照らした原告適格の判断のあり方

行政事件訴訟法9条2項は、新潟空港判決（最判平成元年2月17日民集43巻2号56頁）やもんじゅ判決（最判平成4年9月22日民集46巻6号571頁）等で示された解釈指針を明文化した規定である。その趣旨は、「当該処分…の根拠法令の文言のみに着目した解釈をすると原告適格が狭く解釈されるおそれがあることから、そのような解釈はできないとしたうえで、原告適格を判断する際の考慮要素を明文化することにより、行政事件訴訟による国民の権利利益を救済範囲の拡大を図ること」にあった（前掲西川54頁）。

よって、根拠法令の趣旨目的の解釈に際しては上記明文化の趣旨を踏まえ、法令が全体としてどのような国民の利益調整を行おうとしているのかの個別具体的判断で、違法な処分がなされた場合に侵害される利益の内容等を勘案する際には、当該第三者に生じることが想定される被害や不利益を具体的かつ十分に考慮することが求められる（前記西川54～55頁参照）。

3 原判決の誤り

ところが、原判決は、①根拠法令の趣旨目的を誤って解釈している点、②根拠法令が処分を通じて保護しようとしている利益の分析を怠っている点、③処分を通じて保護しようとしている利益の内容・性質等を考慮していない点、④本件取

消訴訟が環境アセスメント制度における確定通知の取り消しを求める訴訟であるという特質を有していることを看過している点で誤った解釈をおこなっている。以下、詳述する。

第3 温室効果ガス（二酸化炭素）の排出を環境影響評価の検討項目としている点には個々人の生命身体財産という個別的利益を保護する趣旨が含まれていること

1 原判決の論拠

原判決は、基本的事項及び発電所アセス省令において、大気汚染が「環境の自然的構成要素の良好な状態の保持」に区分される評価項目とされているのに対し、温室効果ガス（二酸化炭素）は「環境への負荷」に区分される評価項目とされている点で、「明確に区別して規定している」（114頁）としたが、かかる解釈は、以下に述べるように、基本的事項及び発電所アセス省令の制度的な趣旨や法体系上の位置づけを全く無視するものである。

2 環境基本法と環境影響評価制度

(1) 「環境への負荷」

前提として、「環境への負荷」と「人の健康、生活環境又は自然環境に及ぼす影響」の関係が問題となっているが、「環境への負荷」は、「人の健康、生活環境又は自然環境に及ぼす影響」を包摂する概念である。

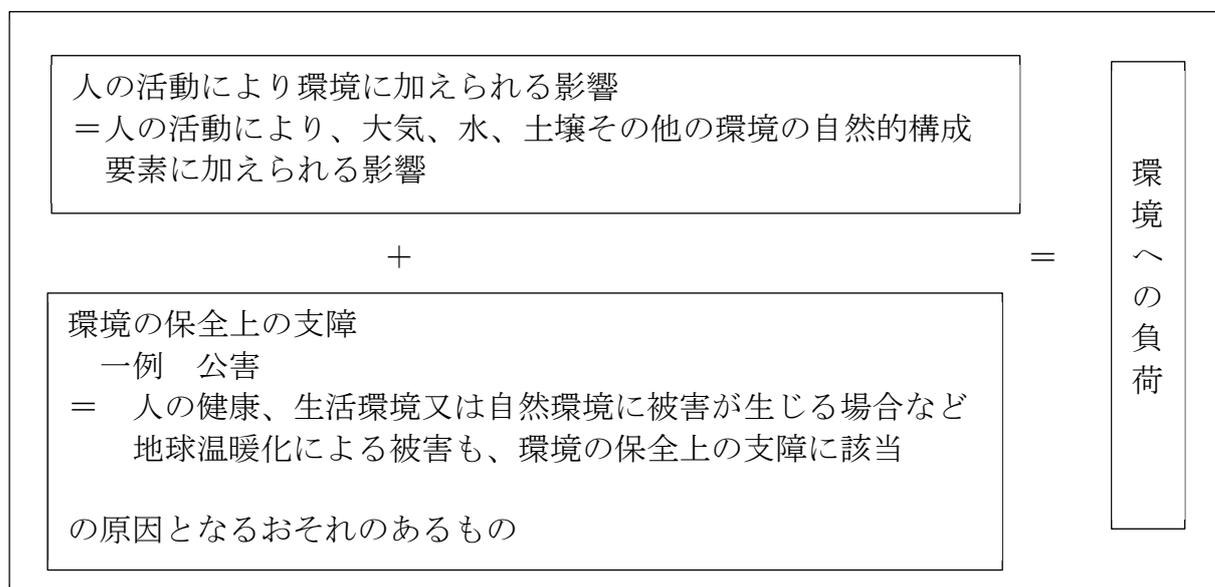
すなわち、環境基本法2条1項では「環境への負荷」を「人の活動により環境に加えられる影響であって、環境の保全上の支障の原因となるおそれのあるものをいう」と定義している。

同条項では、第一に、「環境への負荷」とは、「人の活動により環境に加えられる影響であ（る）」と定義している。ここで「環境」とは、環境基本法14条1号にいう「大気、水、土壌その他の環境の自然的構成要素」のことと理解され、従って、「環境への負荷」とは、第一に、「人の活動により、大気、水、土壌その他の環境の自然的構成要素に加えられる影響」と言い換えうる。

同条項は、それに続いて、「環境への負荷」を、「人の活動により環境に加

えられる影響」であり、かつ、「環境の保全上の支障の原因となるおそれのあるもの」と限定している。「環境の保全上の支障」とは何かは、同法2条3項が参考となる。環境基本法2条3項は、「公害」とは、「環境の保全上の支障のうち、（中略）大気の汚染、水質の汚濁（中略）、土壌の汚染、騒音、振動、地盤の沈下（中略）及び悪臭によって、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。以下同じ。）に係る被害が生ずることをいう。」としている。このことからすると、「環境の保全上の支障」とは、人の健康、生活環境又は自然環境に被害が生じる場合などを指すと解される。

以上まとめると、環境基本法2条1項は、「環境への負荷」とは、「人の活動により、大気、水、土壌その他の環境の自然的構成要素に加えられる影響のうち、人の健康、生活環境又は自然環境に被害又は悪影響を発生させるおそれがあるもの」と定義していることとなる。



したがって、「環境への負荷」は、「人の健康、生活環境又は自然環境に及ぼす影響」の発生を含まないものとの解釈は明らかに誤っていることになる。

「環境への負荷」は、人の健康、生活環境又は自然環境に被害又は悪影響、すなわち、「環境の保全上の支障」を発生させるおそれがあるものであるので、

「環境の保全上の支障」を防止するためには「環境への負荷」を低減させる必要があるということになる。

そのことは、環境基本法4条が、「環境への負荷をできる限り低減すること（中略）によって、（中略）環境の保全上の支障が未然に防がれることを旨として、行われなければならない。」と定め、同法22条が「国は、環境への負荷を生じさせる活動又は生じさせる原因となる活動（以下この条において「負荷活動」という。）を行う者がその負荷活動に係る環境への負荷の低減のための施設の整備その他の適切な措置をとることを助長することにより環境の保全上の支障を防止するため」と規定し、環境への負荷の低減が環境の保全上の支障の防止と直結することを規定していることから明らかである。

以上からすれば、環境基本法は、特定7公害の形態によるものはもちろん、それ以外の形態であっても、人の健康、生活環境又は自然環境に被害又は悪影響が生じる「原因となるおそれのあるもの」は、「環境への負荷」と定義しているのである。要するに、「環境への負荷」という概念は、人の健康又は生活環境に係る被害又は悪影響を生じさせる「原因となるおそれのあるもの」すべてを含む、包括概念なのである。

「環境への負荷」の低減措置の検討が環境影響評価手続きにおいてなぜ必要かは、「環境への負荷」の低減が、「環境の保全上の支障」を防止するために必要だからである（環境基本法4条、22条）。

（2）環境基本法上の環境影響評価制度の位置付け

また、本件環境アセスの根拠法令である、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、環境基本法の環境基本法第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ている。

環境基本法第2章の「環境の保全に関する基本的施策」の基本的指針は、同法14条において定められている。同条では、「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。」とし、その「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の一つである、環境影響評価を規定する、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」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。」を確保することとなる。

同法11条第4項は、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ことを定めている。

環境基本法第14条に定める事項が確保できていない状態とは、大気、水、土壌その他の環境の自然的構成要素に影響が加わり、良好な状態が保持できなくなり、人の健康、生活環境、又は自然環境に被害又は悪影響が生じている状態、すなわち、「環境の保全上の支障」が生じている状態であるので、環境基本法第14条に定める事項の確保とは、「環境の保全上の支障」の防止を意味する。

前述した通り、「環境の保全上の支障」を防止するためには「環境への負荷」を低減させる必要があるので、事前にその点を、十分な参加を確保した上で、調査、予測、評価させるのが環境影響評価（環境アセスメント）である。

(3) 基本的事項告示及び発電所アセス省令との関係

原判決は、「発電所アセス省令は、「環境への負荷の量の程度を把握する手法」（6条6号、22条1項6号）を、「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」（6条1号、22条1項1号）と区別して規

定し」と記述し、基本的事項告示及び発電所アセス省令においては、有害物質による大気汚染と温室効果ガスについては評価方法が異なっていることを強調する。すなわち、有害物質による大気汚染については「環境の自然的構成要素の良好な保持」に区分されており、「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、調査、予測及び評価を行うものとする」とされているのに対し、温室効果ガスについては「環境への負荷」に区分され、「負荷の量の程度を把握することにより」調査・評価・予測を行うとされている点に違いがある、とする。そこから「一般的公益に吸収されない個々人の個別的利益として法的に保護されていると解することはできない」との結論を導いた。かかる解釈も環境基本法を明らかに誤読している。

まず、前述の通り、環境基本法においては、「環境への負荷」という概念は、「人の活動により、大気、水、土壌その他の環境の自然的構成要素に加えられる影響のうち、人の健康、生活環境又は自然環境に被害又は悪影響を発生させるおそれがあるもの」すべてを含む、上位概念・包括概念として規定されている。「環境への負荷」と、「人の健康、生活環境又は自然環境に被害又は悪影響を発生させる原因となるおそれがあるもの」は概念として一致している。

発電所アセス省令別表第二に規定する評価方法の違いは、温室効果ガス等は、「負荷の量の程度」を把握することによって、環境の自然的構成要素に加えられる影響が相当程度把握できるから、すなわち、温室効果ガス等による被害又は悪影響の発生が排出量に基本的に左右されるからにほかならない。それに対し、有害物質による大気汚染は、気象条件・地形などによって、環境の自然的構成要素に加えられる影響がどのようなものとなるかが異なる。そして、人の居住状況、地域特性によって、人の健康又は生活環境に被害又は悪影響を発生させるおそれも異なる。そのため、有害物質については、「環境への負荷」の程度を把握するために、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るとされているのである。

もともと、今日、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としては、温室効果ガスの排出だけでなく、「廃棄物等（廃棄物及び副産物—残土など）」（基本的事項告示第4二(4)、発電所アセス省令6条6号）、「一般環境中の放射性物質」（基本的事項告示第4二(5)、発電所アセス省令6条7号）も存在する。これらも、いずれも、量の程度・変化などにより予測及び評価することとしている。これは、「負荷の量の程度」を把握することによって、環境の自然的構成要素に加えられる影響が相当程度把握できるから、すなわち、被害又は悪影響の発生が排出量に基本的に左右されるからである。

そして、「廃棄物や残土」、「一般環境中の放射性物質」についても、具体的な悪影響を及ぼすような場合（例えば残土の発生量が多く、その適正な処理がなされないと土砂災害その他の災害の発生のおそれがある場合、放射性物質による被害のおそれがある場合）には、1号の評価項目と同様の趣旨で、すなわち、「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」というように、調査、予測及び評価が行われている。

まして、今日、温室効果ガスの排出という「環境への負荷」による環境への影響が人の健康や生活環境に深刻な被害をもたらし、また、今後もたらすおそれがあることは、控訴理由書1にも記載したとおり、IPCCの報告書等すでに明らかにされている。国の施策でも温室効果ガスのさらなる排出が危険極まりない気候変動をもたらし、国民の生命、健康、財産に重大な影響を及ぼし得ることが前提とされている。温室効果ガスの排出にかかわる諸外国の訴訟でも、そうした影響自体を否定する裁判例は存在しない。

そうしてみると、温室効果ガスの排出による環境への影響についても、具体的な被害又は悪影響が発生するおそれがある場合には、1号の評価項目と同様の趣旨で、すなわち、「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」というように、調査、予測及び評価が行われなければならない。

(4) 小括

上述したように、最高裁判所の判例では、「不特定多数者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含む」場合には原告適格が肯定されるとされている。ここで問題になるのは、「個々人の保護も目的としているか」という点である。たとえ一般的利益（公益）の保護を目的とする規定であっても、それが個別的利益の保護という趣旨を含むと言える場合は原告適格が認められる。温室効果ガスの排出の抑制は公益の保護に資するものであるが、後記の「第4」で詳述するとおり、それと同時に個々人の生命・身体・財産の保護にもつながるものである。さらなる温暖化が個々人の生命・身体・財産に重大な脅威をもたらしているからこそ、温室効果ガスの排出抑制が喫緊の課題になっているのである。その点を看過し、環境影響評価における温室効果ガスに関する調査・予測・評価に個別的利益の保護という趣旨が「含まれない」とした原判決の不当は明らかである。

第4 電気事業法及び環境法令は石炭火力発電所から排出される二酸化炭素による地球温暖化の進行に伴う気象災害等による被害の防止を趣旨目的としていること

1 原判決の誤り

原判決は、本件新設発電所からの温室効果ガス（本件の場合、二酸化炭素）の排出は気候変動の進行及びこれに伴う気象災害等による生命健康への被害の発生に有意な寄与がないとして、原告適格や環境影響評価手続きの瑕疵（温室効果ガスの排出を計画段階配慮事項に選定しなかったことの違法性）を否定した。

しかし、かかる判断は事実認定が証拠に基づかず、誤ったものであるだけでなく、本件確定通知の根拠法令である電事法が変更命令・確定通知によって保護しようとする利益を適切に把握していない点でも誤っている。

以上、電事法が変更命令及び確定通知によって保護しようとする利益について論ずる。

2 変更命令及び確定通知の制度趣旨

本件確定通知は電事法46条の17第2項に基づく行政処分である。

同処分は、石炭火力発電所の設置について実施される環境影響評価法及び電事法46条の2以下の環境影響評価手続を通じて、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ことを目的としており、経済産業大臣が評価書の変更の可否を判断することになる。

環境影響評価法は、環境影響の程度が著しいものとなるおそれがある事業について環境影響評価を適切に実施させることにより、その事業の実施による環境への負荷をできる限り回避し、又は低減することを確保することを目的としている（1条、3条）が、電事法における環境影響評価制度も、環境影響評価法の特例の一部であり、本則たる環境影響評価法は、変更命令及び確定通知を規定する電事法と並んで、根拠法令として位置づけられる。

3 発電所アセス省令が二酸化炭素の排出を影響要因として規定している趣旨

事業の実施が環境に及ぼす影響については、事業ごとに影響を受ける環境要素、環境影響の態様等が異なることから、環境影響評価法は当該事業ごとに環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査、予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針、環境の保全のための措置に関する指針等を定めることを省令に委任している。

発電所の設置については発電所アセス省令が詳細を定めているところ、同省令5条3項4号ロは「その排出又は使用等が地球環境の保全上の支障の原因となるもの」のひとつとして温室効果ガス等を掲げている。すなわち、同省令では、火力発電所においては、一般的な事業内容からすれば温室効果ガス（ここでは、二酸化炭素）の発電所から排出によって環境影響が生ずるおそれがあることが想定されている（21条1項4号、別表第二）。

ここで二酸化炭素の排出による環境影響とは、すでに述べたとおり、石炭火力発電所からの二酸化炭素の排出による地球温暖化の進行及びこれに伴う気象災害等による人の生命・健康・財産への被害の発生も含まれている。気候変動が個々

人の生命・健康・財産に重大な被害をもたらすケースが多発し、今後もそうした被害が発生する頻度がさらに高まり、結果が重大化することが科学的に明らかにされているなかで、二酸化炭素などの温室効果ガスの排出による「環境影響」のなかには個々人の生命・健康・財産に及ぼす被害が「含まれない」と解釈する余地はない。

ちなみに、二酸化炭素の排出により影響を受ける環境要素は、発電所アセス省令5条3項1号から明らかのように、自然的構成要素である大気質である（同5条3項1号が、4号・5号の場合を除くとしているので、4号もそれに該当することが明らかである）。

このことは環境影響評価法の制定根拠である環境基本法、地球温暖化対策について国、事業者、国民の責務等を定める地球温暖化対策推進法の定義規定等からも明らかである。

気候変動に起因する環境影響（被害）の範囲は、発電所の周辺地域に限定されず、気候変動による被害を受けやすい状況に置かれた多くの人に及ぶが、環境影響評価制度における「環境影響」は、後述するように、地域的な性格を有するものに限定されるわけではない。他方、発電所の周辺に居住する者のなかにも、控訴人らのように気候変動によって生命・健康・財産に重大な被害をこうむるリスクにさらされている者が多数存在する。地域的な性格の欠如は環境影響評価制度における温室効果ガスの排出の抑制が個々人の生命・健康・財産に重大な被害をもたらすこれらの者の保護を図ることも目的としていることを否定する根拠となるものではない。

4 小括

以上のような電事法及び環境影響評価法その他環境法令の趣旨目的からすれば、電事法及び環境影響評価法は変更命令及び確定通知を通じて、適正な環境影響評価手続きの履行を担保し、もって、石炭火力発電所から排出される二酸化炭素による地球温暖化の進行への寄与及びこれに伴う気象災害等による人の生命身体、財産等への被害の発生を防止することをも趣旨目的としていることは明らか

であるというべきである。

第5 生命・健康等に被害を受けないという利益が公益一般には吸収されないこと

1 原判決の論拠

原判決は、温室効果ガス（二酸化炭素）による影響について原告適格を否定したが、先にその判示部分を引用したように、判決の根拠としたのは「発電所の周辺地域に居住する者等の特定の者との関係で特に増大するものとは認められない」という点である。この原判決の論理に従えば、原告らが豪雨災害や熱中症、漁獲量の減少などの被害を受けるおそれがたとえ存在しても、かかる被害が「発電所の周辺地域に居住する者等の特定の者との関係で特に増大するもの」でない限りは、訴訟において処分の取り消しを求める法律上の利益を有しないことになるが、かかる判断は最高裁判決の判例の趣旨に明らかに反している。

2 原判決が最高裁判例の趣旨を誤解していること

最高裁判所の小田急線高架橋判決（平成17年12月7日）は、原告適格に関して以下のように判示した。

「都市計画法又はその関係法令に違反した違法な都市計画の決定又は変更を基礎として都市計画事業の認可がされた場合に、そのような事業に起因する騒音、振動等による被害を直接的に受けるのは、事業地の周辺の一定範囲の地域に居住する住民に限られ、その被害の程度は、居住地が事業地に接近するにつれて増大するものと考えられる。また、このような事業に係る事業地の周辺地域に居住する住民が、当該地域に居住し続けることにより上記の被害を反復、継続して受けた場合、その被害は、これらの住民の健康や生活環境に係る著しい被害にも至りかねないものである。そして、都市計画事業の認可に関する同法の規定は、その趣旨及び目的にかんがみれば、事業地の周辺地域に居住する住民に対し、違法な事業に起因する騒音、振動等によってこのような健康又は生活環境に係る著しい被害を受けないという具体的利益を保護しようとする

るものと解されるところ、前記のような被害の内容、性質、程度等に照らせば、この具体的利益は、一般的公益の中に吸収解消させることが困難なものといわざるを得ない。」

この判決では、確かに、「被害の程度は居住地が事業地に接近するにつれて増大する」という点に着目して原告適格を有する者の範囲が画されている。しかし、判決文をよく読めば、事業地の近傍に居住する個人が有する「健康や生活環境に係る著しい被害を受けないという具体的利益を保護（する）」という点が原告適格を肯定する根拠となっており、事業地との位置関係はかかる「著しい被害」の危険にされた者を特定するための手段にすぎないことがわかる。この小田急線高架橋事件では、鉄道事業に起因する騒音や振動による影響が問題にされており、「著しい被害」の範囲を特定するうえで事業地との位置関係が重要な意味をもっていたため、最高裁判所は事業地と居住地との位置関係に着目して、「健康や生活環境に係る著しい被害にも至りかねない」者の範囲を特定した。しかし、こうした判示に、「被害の程度は居住地が事業地に接近するにつれて増大する」という性格をもたないリスクについてまで、同じ基準を適用することを求める趣旨を読み取ることはできない。

「健康や生活環境に係る著しい被害を受けないという具体的利益」を有する者の範囲の特定は、問題となるリスクの特質を反映する適切な基準によっておこなう必要がある。「被害の程度は居住地が事業地に接近するにつれて増大する」という性格をもたないリスクについてまで、かかる基準をあてはめて原告適格に関する判断をおこなうことは最高裁判所の判決の趣旨を明らかに逸脱している。先に引用した原判決の判示部分のように、「被害の程度は居住地が事業地に接近するにつれて増大する」という性格が認められない限り、たとえ「健康や生活環境に係る著しい被害」を受ける危険にさらされる者であっても原告適格を認めない、と解釈することは本末転倒もはなはだしい。

3 地球温暖化による生命・身体・財産に対する危害の特質

(1) すべての者が同じリスクにさらされているわけではない

温室効果ガスの排出による気候変動の進行がもたらす被害は、地球規模で生じ、世界中のあらゆる場所において発生する。しかし、そのことはすべての人が同じ危害にさらされている、ということの意味しない。

すなわち、気候変動（温暖化）による甚大な災害・被害は、多くの場合、特定の立場に置かれたものに集中する。頻発する集中豪雨による土砂崩れによって生命、身体を危害にさらされているのは、土砂崩れの危険地域内に居住・勤務する者に限られる。同様に、線状降水帯や巨大台風に起因する河川の氾濫という危害にさらされているのは、河川や海岸付近に居住・勤務する者に限られる。高齢などの理由で熱中症を発症する危害にさらされているのも、そうした年齢にある者に限られるし、温暖化による海中環境の激変によって重要な生業手段を奪われかねないのは漁業関係者だけである。温暖化は地球規模で進行するものであるが、それが生み出す被害は決して一様ではない。さらに、こうした危害にさらされた人にとっては、危害から逃れる術がないことが多く、半永久的に危害にさらされ続けるというリスクを負うことになる。

さらに、気温の上昇幅が大きくなればなるほど、個々人が負うリスクの程度も高まるという関係にある。温暖化が進行すればするほど、豪雨や干ばつなどの異常な気象現象が発生する確率が高まることは、「イベントアトリビューション」と呼ばれる解析手法によって解明されて来ている（原告準備書面6

(1) 16頁以下)が、たとえば2018年の日本における異常高温は温暖化がなければ発生しなかった、とされている（甲20など）。この異常高温では1カ月間（7月）に少なくとも1032名が熱中症で死亡した（原告準備書面6（1）41頁以下)が、温暖化がさらに進行すれば熱中症による死亡者がさらに増加すると予想されている。

温暖化の進行は、「健康や生活環境に係る著しい被害」を受ける頻度を高めると同時に、個々の異常事象を激甚化させる。こうしたリスクが現実化した場

合、個々人は、土砂災害や水害によって生命を奪われる、重大な怪我を負う、住居を失う、などといった極めて深刻で取返しのつかない被害を受ける。熱中症などによって生命や健康を害する、漁業資源・海中観光資源が失われる、などについても同様である。気候変動による被害は、それが現実化した場合、個々人の生命や健康、重要な財産や生業手段を奪うものであり、個々人の利益を深刻かつ不可逆的な形で侵害する。

(2) 控訴人らは高い気候災害リスクにさらされている

控訴理由書1で詳述したように、控訴人らは、地球温暖化の進行に伴う気温上昇や気象災害等により重要な生業手段が失われ、生命身体財産を侵害されるリスクが特に高い者らである。

すなわち、

① 控訴人らのうち、原審原告ら準備書面3・別紙「原告適格一覧表」

(以下「原告適格一覧表」という。)のD-1欄に○をつけた者らは、自治体の策定公表する土砂災害ハザードマップ、危険区域等表示サイト、高潮浸水想定区域図等において、水害・土砂災害などの被害を受けるリスクがあるとされる地域に居住または働いている者

② 控訴人らのうち、原告適格一覧表のD-2欄に○をつけた者らは、提訴時に55歳以上又は15歳以下であり、熱中症を発症し、生命健康を害するリスクが高い者

③ 控訴人らのうち、原告適格一覧表のD-3欄に○をつけた者らは、水産資源を重要な生業手段としており、海洋生態系の変化等による生業手段の喪失のリスクがある者

であり、控訴人らはいずれも地球温暖化が進行することで、その生命身体を侵害され、あるいは重要な生業手段を失うリスクが高まるのである。

(3) 従来型の公害被害との違い

こうした気候変動がもたらすリスクは、従前の裁判例で問題にされて来た従来型公害の被害やリスクとは明らかにタイプが異なるものである。それにもか

かわらず、そこに「被害の程度は居住地が事業地に接近するにつれて増大する」か否か、という従来型の公害の判断基準を持ち込んで原告適格の範囲を決することは不当であるだけでなく、生命・健康や生活環境に著しい被害を受ける危険にさらされた者から司法救済の手段を奪うに等しいものである。

上述した最高裁判所の判例の趣旨に従えば、気候変動によって「健康や生活環境に係る著しい被害」を受けるリスクにさらされているか否かを基準に原告適格の有無を判断することが不可欠である。原判決のように、リスクの特質に明らかにそぐわない基準を持ち出して原告適格の有無を決することは、憲法が定める裁判を受ける権利を奪うに等しいものであり憲法上も許されない。

4 生命、健康等に被害を受けないという個々人の利益は一般的公益には吸収されないこと

原判決は、生命、健康等に被害を受けないという利益が「一般的公益に吸収され得る」ものであることが前提とされているが、原判決はこの点でも最高裁判所の判決の趣旨を誤って解釈している。

すなわち、最高裁判所が「生命、健康等に被害を受けないという利益」を根拠として原告適格を肯定したのは、かかる利益が個々人にとって、かけがえのないものであって、公益に吸収させることが困難であるからにほかならない。その点は、最高裁判所の小田急高架橋判決における補足意見でも言及されている。

すなわち、藤田宙靖裁判官は、同判決の補足意見の中で、行政庁には当該施設に起因するリスクから第三者（周辺住民）を保護する法的な義務が課せられていることを指摘したうえで、次のように述べた。

「このようにして保護されるはずの周辺住民の利益が、『公益一般』に過ぎないのか、それとも『個人の利益』なのか、という問題について言えば、ここでいう『公益一般』とは、例えば土地収用の場合などのように、『私益』と対立する『公益』なのではなく、『個々の利益の集合体ないし総合体』としての『集团的利益』なのであるから、そこに『個人的利益』が内含されていることは、むしろ当然のことなのであって、そうでないと

いうならば、むしろそのことについて法律上明確な根拠が示されるのでなければなるまい。・・・言い換えるならば、行政庁は個人に対する上記の意味での保護義務を負うものではないということが、法律上明確な根拠によって明らかにされるのでない限り、少なくとも、事業認可に係る都市計画施設の利用の結果生命健康等に重大な損害を被るというリスクにさらされている周辺住民からの訴えについては、本来、原告適格が認められて然るべきであると考えられるのである。」

生命・身体の安全等が個々人の個別的利益としても保護されることは、他の最高裁判例についての調査官解説でも言及されている。すなわち、最高裁判所平成9年1月28日判決についての調査官解説（最高裁判所判例解説民事篇・平成9年度（上）、甲309の154頁以下）では以下のように解説されている。

「都市計画法33条1項7号が開発区域の周辺住民の個人的利益をも保護していると解すべき重要な根拠は、同号が保障の対象としているのが、人の生命、身体の安全等という、かけがえのない、公益には容易に吸収解消され難い性質の利益であることにあった。」

ここでは、人の生命、身体の安全等という利益の内容と性質から、個人的利益として保護されるとの結論が導かれている。

最高裁判所平成13年3月13日判決についての調査官解説（最高裁判所判例解説民事篇・平成13年度（上）、甲310の219頁）でも以下のように解説されている。

「森林法10条の2第1項1号や都市計画法33条1項7号等が個別的利益として保護する対象が周辺住民の生命、身体の安全等に限られるのは、生命、身体の安全という保護法益の特殊性によるところが大きいものと思われる。すなわち、人の生命、身体の安全等は、かけがえのない、公益には容易に吸収解消され難い性質の利益であり、法的な仕組みの下でこれを制限するというのは想定しにくいものであって、それ故に周辺住民の原告適格を肯定する重要な根拠になるものである。」

以上のように、最高裁判所の判例では、個人の生命、身体の安全という利益は公益には容易に吸収解消され難い性質をもつ利益であるがゆえに原告適格を肯定する重要な根拠とされている。こうした点では、かかる利益を有する者の数の大小は基本的な意味を持たない。非常に多数の者の生命や健康を害するおそれがあることを理由に、個々人が司法による権利救済を受ける道を閉ざす、というのは、明らかな背理である。

個人の生命、身体の安全という利益が公益には容易に吸収解消され難い性質をもつという解釈は、「すべての国民は、個人として尊重される」という憲法13条1項の定めからも導かれる。非常に多数の者の生命や健康を害されることを理由に、かかる被害を防止するための法令の趣旨は「もっぱら公益の保護にある」と解釈することは、「個人として尊重される」という憲法の趣旨を無視するに等しいものであって、かかる解釈は憲法上も許されない。

5 小括

以上のように、気候変動に起因するリスクに関して原告適格を有する者の範囲については、事業地との位置関係ではなく、「温暖化によって生命、健康、重要な財産、生業手段等に著しい被害を受けるリスクにさらされているか否か」という観点で決する必要がある。こうした著しい被害を受けない利益は公益一般に吸収される性格のものではなく、たとえ多数の者が危険にさらされているとしても原告適格を否定する理由にはならない。こうした解釈は、最高裁判所の小田急線高架橋判決の趣旨にも合致するし、憲法上もこうした解釈が求められる。

第6 本件確定通知と控訴人らの生命・健康・財産に対する著しい被害のリスクとの関係について

1 本件確定通知が、控訴人らの生命身体、重要な財産、生業手段に著しい被害をもたらすリスクを増加させること

(1) 本件確定通知が二酸化炭素の排出につながること

本件確定通知は、本件新設発電所にかかる環境影響評価手続について変更の

必要がないことを確認する行政処分であり、これによって本件事業者は本件新設発電所を設置稼働することが可能となる（原判決106～110頁）。

そして、本件新設発電所は石炭を燃料とする火力発電所であるところ（原判決3頁）、石炭火力発電所はその稼働に伴い、温室効果ガスである二酸化炭素を排出する。よって、本件確定通知は二酸化炭素の排出につながるものであることは明らかである。

（2）人為的な二酸化炭素の排出が地球温暖化の原因であり、これにより生命健康財産等への深刻な被害が発生していること

控訴理由書1及び原審原告ら準備書面で詳述したように、産業革命以降の人為的な二酸化炭素の排出が地球温暖化の原因となっていること及び地球全体の気温上昇は二酸化炭素の排出量と比例していることは科学的にすでに明確にされた事実である。

そして、人為的な二酸化炭素の排出に伴う地球温暖化によって世界各地で熱波や豪雨等の気候災害による生命身体、財産等への深刻な被害が発生している。かかる被害の原因となった熱波や気象災害については、イベントアトリビューション手法により、人為的な二酸化炭素の排出に伴う地球温暖化の寄与が明らかにされている。

上記の被害の発生及び深刻化を予防するためには、気温上昇を一定程度にとどめる必要があり、パリ協定2条1項(a)においては「世界全体の平均気温の上昇を工業化以前よりも摂氏二度高い水準を十分に下回るものに抑えること及び世界全体の平均気温の上昇を工業化以前よりも摂氏一・五度高い水準までのものに制限するための努力を継続すること」とされている。

以上より、パリ協定の定める温度目標を達成するために許容される二酸化炭素の累積的排出量には限界があるが、これを「カーボンバジェット」、カーボンバジェットから産業革命以降の累積的排出量を控除したものを「残余カーボンバジェット」と呼んでいる。原告らが、試算したところによれば、現在の水準での二酸化炭素の排出が続けば、1.5℃以内の上昇にとどめるという目標で

の残余カーボンバジェットは6年ほどで消費され、1.75℃以内の上昇にとどめるという目標まで緩めたとしても、12年ほどで消費されることになる（原審原告ら準備書面15、60頁）。

以上については、同種先行事件（大阪地判令和3年3月15日判タ1492号147頁）に対する控訴審判決である大阪高判令和4年4月26日裁判所ウェブサイト（以下「大阪高裁判決」という。）も以下のとおり述べている。

「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。」

（3）本件確定通知が追加的な二酸化炭素の排出及び地球温暖化をもたらすこと

温暖化のメカニズムの詳細については今も研究が続けられているが、温室効果ガスの排出が大気中の温室効果ガスの濃度を増加させ、それが温暖化をもたらすことについては、上述したように、すでに科学的に確定した知見となっている。

さらに、IPCCの第5次報告書では、現在進行中の地球温暖化は産業革命以降の温室効果ガスの累積排出量とほぼ比例する、という関連性も明確にされた。すなわち、世界平均の地表面の温暖化の大部分は産業革命以降のCO₂の累積排出量にほぼ比例し、世界平均の地表面の温暖化の大部分はCO₂の累積排出量によって決せられる（甲11・8～9頁）。

この累積排出量と気温上昇との間にほぼ比例的な関係があることは、すべての排出がその排出量の程度に応じて温暖化に寄与する、ということを意味している。温室効果ガスを排出することは、その分、温暖化を進行させる。程度の大小はあるものの、個々の排出と温暖化の間には直接的なつながりが存在する。

前述したように、本件確定通知により、本件新設発電所の設置稼働が可能となるから、同確定通知は、現状に対して追加的な二酸化炭素の排出を許容する

行政処分であるといえる。よって、本件確定通知は、これによって地球温暖化を進める行政処分といえる。

この点、原判決も「有意」な寄与の存在は否定するものの、「地球温暖化の進行に起因する事象が地球規模の空間における温室効果ガスの増加を介して生ずることからすれば、本件新設発電所が稼働した際に排出される二酸化炭素が地球温暖化の進行に寄与する」と旨判示しており（116頁、162～153頁）、本件確定通知が地球温暖化の進行に寄与すること自体は否定していない。先の大阪高裁判決も、「因果関係が希薄である」としているものの、確定通知により設置稼働が可能となる新設石炭火力発電所から排出される二酸化炭素が地球温暖化及びこれに伴う気象災害等による被害に寄与することは認めている（28～29頁）。

地球温暖化対策推進法2条1項においても、「地球温暖化」は以下のように定義されている。

「この法律において「地球温暖化」とは、人の活動に伴って発生する温室効果ガスが大気中の温室効果ガスの濃度を増加させることにより、地球全体として、地表、大気及び海水の温度が追加的に上昇する現象をいう。」

（４）本件確定通知が控訴人らの生命身体財産等への被害のリスクを高めること

ア 控訴人らの生命身体財産等への潜在的なリスクの存在

気候変動の進行がもたらす被害は、地球規模で生じ、世界中のあらゆる場所において発生するが、上述したように、それはすべての人が同じ危害にさらされている、ということの意味しない。

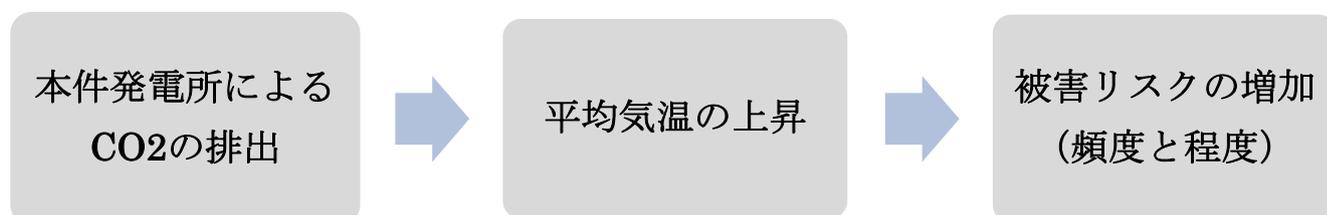
控訴人らはいずれも、気候変動による重大な被害を受けるリスクに現にさらされている者であり、温室効果ガスのさらなる排出によって温暖化が一層進行すればより大きなリスクにさられることになる者である。

イ 本件確定通知は控訴人らのリスクを高めること

本件発電所による二酸化炭素の排出は温暖化に確実に寄与するが、それは個々人が気候災害にあう確率をその分、確実に高める。

例えば、1時間に30mmを超える降水がある回数は平均気温の上昇とともに増加している（原告準備書面3の5頁のグラフ及び原告準備書面6（1）の37頁のグラフ）が、平均気温がさらに上昇すれば発生回数のさらなる増加が見込まれる（豪雨災害のリスクの増加）。熱中症も同様である。猛暑の強度と頻度が増せばその分、**熱中症の発生数は増加する**。**漁業被害も同様**である。海洋環境の悪化はすでに深刻化しているが、平均気温がさらに上昇すれば壊滅的な状況を招く。ここには、平均気温の上昇は被害リスクの増大を招く、という基本的な関係がある。

すなわち、本件発電所による二酸化炭素の排出は、控訴人らが生命・健康、重要な財産、生業手段などに著しい被害を負うというリスクを確実に高めることにつながるのである。



原判決では「地球規模で進行する温暖化」という言葉が何度も用いられており、本件発電所による二酸化炭素の排出と気温上昇との間には直接的な関係がないかのように表現されている箇所が目立つが、地球規模で生じている現象であることは上記の直接的関係を否定する根拠にならない。

すなわち、前述したように、控訴人らはいずれも地球温暖化が進行することで、その生命身体を侵害され、あるいは重要な生業手段を失うリスクが高まるのである。

以上のように、本件確定通知は本件新設発電所の設置稼働による追加的な二

酸化炭素の排出を許容するものであり、同排出は地球温暖化の進行につながるものであるから、本件確定通知は控訴人らの生命健康財産及び重要な生業手段に対するリスクを高める行政処分である。

2 本件発電所によるリスクの高まりは無視し得るほど小さなものではないこと

(1) 本件発電所による排出量が莫大なものであること

本件発電所によるCO₂の排出量は温暖化にもたらす影響は無視することができないほど小さなものではない。

すなわち、本件発電所の1年当たり726万トン、世界全体の排出量(2015年)の約5000分の1、日本全体の排出量(2016年度)の約0.64%という二酸化炭素の排出量は、それ自体、すでに膨大な量である。

これは、1日だけで、約2万トンとなるが、体積にすると、1日で、1020万立方メートルとなる。立方体にすると、一つの辺が217メートルとなる。東京ドーム、8個分強となる。東京高等裁判所の敷地が170m×200m、裁判所の高さが60m。内堀通りから、財務省、農林水産省のあたりまでがすべて覆い尽くされる。1日で、それだけの二酸化炭素が出るのである。

世界的にみても、これだけの量の二酸化炭素を出す施設は、1000を超えないと思われる。世界各地で、本件発電所が1日に出す二酸化炭素よりも少ない量を1年に出す個人たちが、必死に削減の努力をしているのである。その中で、新たに、これだけの莫大な量の二酸化炭素を出す施設の操業を認めるのかどうか問われているのである。

また、今世紀半ばまでに温室効果ガスの排出量を実質ゼロにするとした場合、今後30年間で全世界で排出される二酸化炭素の総量は約4845億トンとなる(原告準備書面(15)102頁)。本件新設発電所から排出される二酸化炭素は30年間で約2億2000万トンに達するが、今後30年間に世界中で排出されるであろうCO₂の総量の2225分の1を占める。これはすでに相当な割合である。

(2) 本件発電所による残余カーボンバジェットの費消

上述した累積排出量と気温上昇との間の比例的な関係は、温暖化を一定限度内にとどめるためには温室効果ガスの累積排出総量を一定限度内にとどめなければならない、ということの意味している。温室効果ガスの累積排出量が増えればその分、温暖化が進行してしまうため、気温の上昇幅を1.5℃にとどめるためには温室効果ガスの累積排出量をそれに見合う量にとどめる必要がある。上述した「カーボンバジェット」と「残余カーボンバジェット」と呼ばれる値である。

この残余カーボンバジェットは、温暖化にかかわる政策決定において極めて重要な意味をもっており、すべての政策決定の基礎となるものである。原判決は不当にも、カーボンバジェットに全く言及しなかったが、残余カーボンバジェットは本件アセスにおいても重要な意味を持っている。

この残余カーボンバジェットという観点でも、本件発電所による排出量は無視できない比重を持っている。すなわち、気温上昇幅を1.5℃内にとどめるためには、日本の今後の二酸化炭素排出総量を約67億トンにとどめる必要がある（原告準備書面（15）73頁以下）が、本件発電所による排出は30年間で約2億2000万トンに達する。排出が50年継続した場合は約3億6300万トンにのぼる。これは日本全体の残余カーボンバジェットの約5.4%にも達する量である。

日本国内の石炭火力発電所からの二酸化炭素の総排出量は年間で約2億6700万トン（2018年度）に達しており、本件確定通知当時に計画されていた他の発電所の新設計画が実現した場合の排出量である約3500万トンを足すと、年間排出量は約3億1000万トンにのぼる（原告準備書面（15）77頁以下）。これは、これらの石炭火力発電所が20年間、稼働し続ければ、上記の残余カーボンバジェットを費消し尽くしてしまうことを意味している。

本件発電所はこうしたなかで建設が計画され、30年間で2億トンを超える二酸化炭素を排出することが前提とされているのである。

排出量が残余カーボンバジェットを超過してしまった場合、1. 5℃を超えてさらに温暖化が進行することになるが、その場合に気候変動による被害が極めて深刻なものになり、取り返しのつかない事態をもたらすことが科学的に予見されている。控訴人らにも極めて深刻な被害が発生することが予想される。こうした被害リスクの高まりを「無視できるほど小さなもの」と評価することはできないことは明らかである。

3 生命健康財産及び重要な生業手段に対するリスクの高まりが原告適格を基礎づけること

控訴人らの生命健康財産及び重要な生業手段に対するリスクが現実化した場合、控訴人らは、その生命、生活の本拠、生活の基盤となる生業手段が奪われることになる。かかる被害は個々人にとって極めて深刻で取り返しのつかない重大なものである。このようなリスクにさらされない利益は、先に詳述したように、公益一般に吸収解消させることが困難な性質の利益であって、本件行政処分にはかかる利益を個々人の個別的利益として保護すべき趣旨を含むと解される。

本件確定通知は、そのような被害にあうリスクを高める行政処分であるから、本件確定通知が違法になされた場合に、生命健康財産及び重要な生業手段により大きなリスクを負うことになる者には、原告適格が認められるべきは当然である。

この点は、建設アスベスト訴訟最高裁判決（令和3年5月17日）からもそう言える。

建設アスベスト訴訟は、中皮腫等の重篤な石綿関連疾患の原因となる石綿（アスベスト）を含有した建材を取扱い、石綿関連疾患を発症した建築作業従事者の被害と石綿含有建材を製造販売した建材メーカーの製造販売行為の因果関係の有無及び責任の範囲が争われている訴訟である。同訴訟においては、原告（被災者）らの罹患している石綿関連疾患の原因が石綿建材であることははっきりとしているものの、当該原告にとって、多数の石綿建材のうち、どの建材メーカーの石綿建材を使用して石綿粉じん曝露したかを特定するのが著しく困難ないし不

可能である、という点が争点の一つであった。仮に、原告らにおいて、建材メーカーである被告らの責任を追及するにあたり、加害行為者を全て特定し、加害行為と損害発生との間の個別的因果関係を立証しなければならないとすると、原告らに不可能を強いるばかりでなく、損害の公平な分配を図るという不法行為制度の趣旨にも反した、著しく正義公平に反する結果をもたらすことになるため、原告らは、因果関係の立証責任を転換させるべく、民法719条1項後段の共同不法行為責任の成立を主張してきた（判タ1487号136頁参照）。

これに対し、最高裁判所判決（神奈川1陣訴訟。最判令和3年5月17日民集75巻5号1359頁）は、民法719条1項後段が「被害者の保護を図るための公益的観点」から因果関係の立証責任を転換し、加害行為を行った者らが自らの行為と損害との間に因果関係が存在しないことを立証しない限り、被害者らに連帯して損害の全部について賠償責任を負わせる趣旨の規定であることを確認し、更に、複数の危険な行為が競合、累積して被害者の損害が発生した場合（いわゆる累積的競合の場合）においても、被害者保護の見地から、719条1項後段が適用される場合との均衡を図って、同後段の類推適用により、因果関係の立証責任が転換されると解するのが相当であるとして、原告らの被害について719条1項後段の類推適用を肯定した。

上記建設アスベスト訴訟については、累積的競合による共同不法行為の一類型として説明されている（中野琢郎「判解」最判解民事篇令和3年度853頁以下参照）。すなわち、同訴訟は、単独の建材メーカーであっても仮に建築作業従事者が当該建材メーカーの販売した建材を取り扱っていた場合には石綿関連疾患を発症しえた、すなわち単独惹起力はあるが、多数の建材メーカーの石綿含有建材が建築現場に到達しており、被害を惹起した加害行為者を特定できないという事案である。この点について、最高裁は、原告らが採用した被災労働者の職種、作業態様等から特定した主要曝露建材と当該建材の市場シェア率による建材現場到達の主張立証手法の相応の合理性を肯定したのである（東京1陣訴訟。最判令和3年5月17日民集75巻6号2303頁）。

本件で問題となる気候変動においては、上述したように、温暖化が進行すればするほど、豪雨などの災害や熱中症などの生命健康被害の頻度と強度が増していくから、二酸化炭素のさらなる排出はリスクをさらに増加させる。本件で問題となる地球温暖化は、複数の排出源からの二酸化炭素の累積的排出によるものであって、各排出原因者の行為は、地球温暖化の進行及びこれに伴う被害に対して全部惹起力はないが、各排出原因者の行為は地球温暖化の進行及びこれに伴うリスクの増加に確実に寄与しているという特質を有している。

こうした気候被害は、特定の誰かの排出に起因するものとして捉えることが出来ないものである点で、建設アスベストの事案と共通する。建設アスベストの事案でも、どの建材が被害をもたらしたのかを特定することは困難である。それにもかかわらず、最高裁判所は建材メーカーの責任を肯定したが、かかる責任を負わせる実質的な根拠は、被害を発生させる確率にある。すなわち、建材の市場シェア率が被害を発生させる確率と比例することがシェア率に応じた損害賠償責任を肯定する根拠となっている。温暖化による被害（リスク）においても、温室効果ガスの排出量の程度に応じて被害を発生させる（リスクを高める）、という確率的な関係が存在するが、こうした関係は現実には生じた被害における被害救済（損害賠償）を基礎づけ得るものである。

本件訴訟では、控訴人らの原告適格という場面でこうした被害（リスク）との関係性が問題になっており、その点で建設アスベストの事案とは異なっているが、被害の発生へ寄与するという関係性については明確になっているのであるから、それにもかかわらず、被害リスクにかかわる行政処分を取り消しを求める訴訟の原告適格を否定する理由はどこにも存在しない。

したがって、こうした気候変動の問題においても、気候変動によって生命・健康・財産を重大なリスクにさらされた人については、被害発生リスクを無視できない程度に増加させる行政処分に対し、司法による救済の道が与えられなければならない。もしそう解さなければ、気候変動問題にかかわる行政処分の過程において、気候変動による生命・健康・財産へのリスク（の増加）が適正に考慮さ

れ、適法に判断（保護）されることを担保するための司法救済の道が完全に閉ざされてしまうことになるが、かかる解釈は、建設アスベスト訴訟において最高裁が被害者救済の見地から民法の類推適用を通じて司法による被害救済の道を開いた趣旨とも整合しない。

なお、原告適格の判断において、現実の被害のおそれについての主張・立証が求められないことは最判平成26年7月29日民集68巻6号620頁（高城町クリーンセンター事件）から明らかであり、仮に本件発電所からの温室効果ガスの排出があり地球温暖化が進行した場合に被害を直接的に受けるものと想定されるグループに属するという抽象的なおそれが原告適格を基礎づけることを付言する（判タ1409号114頁）。

ところが、原判決は本件確定通知が被害を「有意に」増加させるものではない、として原告適格を否定した。かかる判断が明らかに誤っていることについては、項を改めて詳細に述べる。

第7 原判決が環境影響評価制度に対する基礎的な理解を欠いていること

1 原判決の前提

原判決は、本件発電所の稼働による二酸化炭素の排出がもたらす原告らの生命・健康・財産を著しく侵害するリスクについて、原判決は次のように判示してこれを否定した。

「本件新設発電所単体から排出される二酸化炭素により、地球規模で進行する温暖化に伴う災害等による被害の規模ないし頻度が有意に増大するものとは認め難く、したがって、本件新設発電所から排出される二酸化炭素が、本件事業に係る環境要素に重大な影響を及ぼすものということとはできない。」（原判決163頁）

ここでは、「有意に増大しない」という点を根拠に、「重大な影響を及ぼすとはいえない」という結論が導き出されているが、以下に述べるように、かかる判断は「有意」という言葉を誤用しているだけでなく、環境影響評価制度について

の基本的な理解を欠いている。

2 原判決における「有意に」という言葉の誤用

原判決は「有意な」という言葉の意味を明らかにしていないが、この言葉は「統計上、偶然ではなく必然である可能性があること」を意味し、統計にかかわる言葉である。しかし、こうした「偶然か必然か」を問われる場面は、温暖化という現象においてはそもそも存在しない。

すなわち、地球温暖化のプロセスにおいて、個々の排出が排出の量に応じて、温暖化に寄与していることは明確である。ここには「偶然か必然か」という問いが生まれる余地がない。

3 原判決は本件発電所の排出が気候危機をさらに深刻化させることを無視していること

原判決が犯したさらなる誤りは、気候危機という現在の状況を完全に無視した点にある。すなわち、原判決は、「本件発電所の排出が単体で原告らに及ぼす影響」に着目して論を進めており、本件発電所の建設計画が気候危機という状況のなかで行われていることを全く無視している。しかし、こうした原判決の判断は、以下に詳述するように、環境アセスメントという制度について初歩的な理解すら欠くものである。

(1) 危機的な気候の現状

地球の温暖化はすでに危機的なレベルにまで進行してしまっており、このまま温暖化が進行すれば人類全体の破滅を招来しかねない状況にある。

大気中の二酸化炭素濃度は、産業革命前までの約1万年間は280ppmで安定していたが、産業革命以降は増加し続けている。2000年頃以降は増加の速度が高まり、すでに410ppmに達している。江守意見書(甲65)では、「近現代の人間活動によりわずか200年の間に130ppmも増加したことは、地球史の観点からも大きな事件である」と指摘されている(詳しくは原告準備書面6(1)6頁以下)。

IPCC第5次評価報告書では、以下の指摘がなされた(甲11)。

- ・ 1950年頃以降、極端な高温の増加、高い潮位の増加、強い降水現象の頻度の増加といった極端な現象及び気候現象の変化が観測されている（同7頁）
- ・ 温室効果ガスの継続的な排出は、更なる温暖化と気候システムの全ての要素に長期にわたる変化をもたらし、人々や生態系にとって深刻で広範囲にわたる不可逆的な影響を生じる可能性が高まる（同8頁）
- ・ 地上の気温は21世紀にわたって上昇し、多くの地域で熱波がより頻繁に、より長く続き、極端な降水がより頻繁となる可能性が非常に高い。
- ・ 海洋では温暖化と酸性化、世界平均海面水位の上昇が続く（同10頁）。

I P C C第5次評価報告書第1作業部会報告では、さらに、「二酸化炭素の排出に起因する人為的な気候変動の大部分は、大気中から二酸化炭素の正味での除去を大規模に継続して行う場合を除いて、数百年から千年規模の時間スケールで不可逆である。」として、影響の永続性が強調されている。このため、たとえ人為的な二酸化炭素の正味の排出が完全に停止したとしても、地上気温はその後数世紀にもわたって高いレベルでほぼ一定のままとどまってしまう（甲11・26頁）。

この報告書では、閾（しきい）値を超える気温上昇が持続すると、グリーンランド氷床のほぼ完全な損失を招き、7mに達する平均海面の上昇をもたらすことが指摘された。海洋の表面から深層への熱の伝達の時間的なスケールが非常に長いために、海洋の温暖化が何世紀にもわたって続く。グリーンランドの氷床や南極の氷床はすでに融け始めているが、気温上昇がさらに進んで閾値を超えた場合は、地上の気温がたとえさらに上昇しなくても氷が融け続け、南極の氷床の流出、アマゾンの熱帯雨林の枯死などをもたらす、とされる。その場合、地球の平均気温が9℃程度まで上昇することが避けられなくなる可能性すら指摘されている。この「テッピングポイント」と呼ばれる温度水準が正確に

どの温度であるのかはまだわかっていないが、すでにその水準への到達が間近に迫っており、一部は超えつつあるとも警告されている。気温が上昇すればするほど、その水準を越す可能性が高まる（甲65・8頁）。

（2）気候危機のなかで行われている本件発電所建設計画

こうした危機的状況を踏まえると、すべての人があらゆる場面でCO₂の排出を削減するために尽くして行かなければ気温上昇幅を一定限度内にとどめることはできない。こうした危機意識は国際社会においてすでに共有されている。

本件発電所の建設はこうした状況のなかで計画されたものである。本件発電所の建設と稼働はこうした危機的な状況のなかで計画されていることが、本件環境アセスの前提とされ、また、原告適格を考えるにあたっては、考慮されなければならない。

（3）環境アセスメントの趣旨との関係 現在の環境の状況を踏まえ、かつ、当該事業以外の事業活動がどのような環境影響を及ぼすかを踏まえることが必要

環境アセスメントという制度は、現実にどのような影響が発生するかをあらかじめ調査・予測・評価するものである。

事業単体の影響だけでは、現実に発生する影響はわからない。現在の環境の状況を踏まえ、かつ、当該事業以外の事業活動がどのような環境影響を及ぼすかを踏まえて、はじめて、現実にどのような影響が発生するかが判明するのである。

原告準備書面（15）103頁で述べたように、本件発電所の建設は、気候危機とは無関係に、いわば「白紙の状態」の地球環境のもとで計画されるものではない。

だからこそ、現在の環境の状況の調査が不可欠であるし、当該事業以外の事業活動がどのような環境影響を及ぼすかの調査・予測が不可欠なのである。

実際、基本的事項告示においても、計画段階配慮の段階から、現況調査は不可欠とされているし、当該事業以外の事業活動によってもたらされる環境影響

を前提に予測をおこなうことが要求されている。この点は、基本的事項（第四・五・(2)）では以下のように明確に規定されている。

「カ 将来の環境の状態の設定のあり方

環境の状態の予測に当たっては、当該対象事業以外の事業活動等によりもたらされる地域の将来の環境の状態（将来の環境の状態の推定が困難な場合等においては、現在の環境の状態とする。）を明らかにできるように整理し、これを勘案して行うものとする。・・・」

発電所アセス省令（25条4項）でも、同様の定めがなされている。

「予測の手法の選定に当たっては、特定対象事業以外の事業活動その他の人の活動その他の第四条に規定する地域の環境を変化させる要因によりもたらされる当該地域の将来の環境の状況（将来の環境の状況の推定が困難な場合及び現在の環境の状況を勘案することがより適切な場合にあつては、現在の環境の状況）を明らかにできるように整理し、これを勘案して予測が行われるようにするものとする。」

温室効果ガス（本件環境アセスにおいては、二酸化炭素）の排出がもたらす気候変動についての予測においても、これらの規定に従って、他者による排出によってもたらされるであろう環境の状態を勘案しなければならない。したがって、本件発電所の排出の環境影響を検討する際には、他者の排出と相まってどのような気候影響をもたらすのかについて検討することが不可欠になる。

本件発電所の排出による影響だけを取り出して論じようとする原判決はこの点でも明らかに誤っている。

基本的事項と発電所アセス省令は、二酸化炭素を環境アセスメント手続きにおいて予測評価されるべき環境要素の一つとして掲げているが、そこでも個別の事業者が単独で気候変動に大きな影響を及ぼすものではないことが当然の前提とされている。個別の排出源が単体では気候（環境）に大きな影響を及ぼすものでないとしても、環境アセスメントでは、他者の排出と相まって気候に及ぼすであろう影響について調査・予測・評価をおこない、実行可能な低減措置

について検討することが必要である。

その点、本件発電所が稼働を開始すれば、少なくとも40～50年間にわたり大量のCO₂を排出し続けることは確実である。そうである以上、発電所の稼働による排出が地球温暖化にどのような影響を及ぼすのか、気候危機をさらに高めることにならないのか、などの点について、慎重な予測と評価をおこなうことが欠かせない。排出の低減策についても、実行可能な低減策が存在するか否かについて、代替案を含めた検討が不可欠である。

原判決は、こうした本件発電所（計画）が置かれている状況を完全に無視して、本件発電所による排出が単体でどのような影響を及ぼすのか、を問題にしたが、かかる原判決の判断は環境アセスメントという制度の趣旨に真っ向から反している。

原判決が持ち出した「本件発電所による単体の影響」などという判断基準は、およそ現実的に意味のないものであるうえ、環境アセスメントという制度の趣旨にも全くそぐわないものである。

原判決は、「個別の発電所からの二酸化炭素の排出と因果関係のある特定の地域、人、動植物等への環境影響を予測及び評価する」（163頁）ことが環境アセスメントの役割であるかの如きに捉えているように読めるが、本件環境アセスで求められているのはそのような予測や評価ではない。上述したように、基本的事項及び発電所アセス省令でも、他者による環境影響を勘案することが要求されている。

なお、地球温暖化対策推進法（第5条）においても、事業者の責務として以下のように定められているが、そこでも個別の事業者による排出が単独で気候変動に大きな影響を及ぼすものでないことが前提とされており、それにもかかわらず、個々の事業者が削減等のための措置を講ずるように努力し、国等の削減策に協力することが求められている。

「事業者は、その事業活動に関し、温室効果ガスの排出の量の削減等のための措置（他の者の温室効果ガスの排出の量の削減等に寄与するため

の措置を含む。)を講ずるように努めるとともに、国及び地方公共団体が実施する温室効果ガスの排出の量の削減等のための施策に協力しなければならぬ。」

この条文には、「他の者の温室効果ガスの排出の量の削減等に寄与するための措置を含む」というカッコ書きがあるが、これは他者による排出削減策に貢献することも含めて排出削減のため努力のひとつとする趣旨である。ここにも、他者の排出も含めた全体の排出量の削減を図る、という法の趣旨が示されている。

実際上も、本件環境アセス実施時点において、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。したがって、本件環境アセスにおいては、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、どのような環境影響が生じるのかが検討され、記述される必要があった。

（4）小括

以上のとおり、環境アセスメントにおいては、現時点ですでに気候影響が危機的な状況に陥っていることを前提に、そうした中で新たな排出源を追加することがいかなる環境影響をもたらすのか、という点について調査・予測・評価をおこなうことが不可欠である。その際には、今後、他者がおこなう排出も勘案する必要がある。環境アセスメントは、原判決が前提としたような、「本件新設発電所単体から排出される二酸化炭素による環境影響」につい

での調査・予測・評価を行うための制度ではない。その点で、「本件新設発電所単体からの環境影響」に着目して原告適格の有無を判断すること自体が失当である。

4 原判決は本件訴訟が環境影響評価制度の確定通知の取り消しを求める訴訟であることを看過している

本件訴訟は、環境アセスに違法があることを理由に、被控訴人による確定通知の取り消しを求める訴訟である。この点は言うまでもないことであるが、原判決は訴訟の対象についても正しく捉えていない。

電気事業法及び環境影響評価法に規定された発電所の環境アセス制度が個々人の生命・身体・財産をも保護する趣旨であることは上述したとおりであるが、ここでいう「保護」はあくまで環境アセス制度を通じた保護である点に特質がある。

すなわち、本事案で言えば、本件事業者は本件発電所がもたらす二酸化炭素の排出その他の環境影響だけを捉えるのではなく、他者の事業活動等によりもたらされるであろう環境の状態を勘案したうえで将来の環境影響を予測し、そのうえで実行可能な範囲内で排出の回避・低減策について検討・検証し、それを実施する義務を負っているのであり、法はこうした手続きを経て環境保全措置が実現することによって生命・健康・財産の保護を図っている。

ここでは、現在の環境の状態が本質的な意味をもつだけでなく、他者の事業活動による環境影響も合わせ勘案することが要求されているのであるから、本件発電所の単体による環境影響だけを取り上げ、それを対象とした環境保全措置を検討したのでは足りない。さらに、環境アセス制度で要求されている保護措置（環境保全措置）は、あらかじめ定められた基準をクリアするだけでは足りず、

「実行可能な範囲内で環境影響を出来る限り回避し又は低減する」という評価に値するもの、すなわち、ベストの追求を実現するものでなければならない。

したがって、こうした環境アセスメントの確定通知の取り消しを求める行政訴訟においては、環境アセスメント手続を通じて検討・実施される環境保全措置に

よって、環境影響による生命・健康・財産の侵害のおそれが回避又は低減する可能性のある者には原告適格が認められなければならない。こうした者は、環境アセスメントが適法におこなわれ、「実行可能な範囲内で環境影響を出来る限り回避し又は低減する」という評価に値する環境保全措置が講じられることにつき、法律上の利益を有していると言えるからである。環境アセスメント手続が違法におこなわれたにもかかわらず確定通知が発せられた場合は、これらの者はその取り消しを求めることができる。原判決のように、当該事業が単独で権利侵害をもたらす場合でなければ原告適格を有しないと解釈することは、アセス制度の趣旨に忠実なものとは言えず、明らかに失当である。

控訴人らは、気候危機によって自己の生命・身体・財産に重大な侵害を受けるという重大なリスクにさらされている。気候危機がさらに深刻化した場合、控訴人らが負うリスクはさらに増大することが避けられない。本件発電所が排出する二酸化炭素は、単独でも控訴人らが負うリスクをさらに増大させるものであるが、他の石炭火力発電所等の排出と相まって作用することによって、極めて重大な被害をもたらす危険極まりないものである。したがって、控訴人らは、二酸化炭素の排出による環境影響が、現実にはどのような影響を生じさせるか、現在の環境の状況及び当該事業以外の事業活動がどのような環境影響を及ぼすかを踏まえ、それを回避、低減するための環境保全措置について、自分たちも主体的に参加し意見を述べていく中で、調査、予測、評価するという環境アセスメント手続きによって、環境影響による生命・健康・財産の侵害のおそれを回避又は低減するという法的利益を有しており、その点で、原告適格が認められるべきである。

以 上