

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

東京高等裁判所第10民事部ニホ2係 御中

## 控 訴 理 由 書 4

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)

(本件通知処分 of 違法性について その2) .....	5
第3 本件新設発電所から排出される二酸化炭素による地球温暖化の影響を計画段階 配慮事項に選定しなかったこと及び二酸化炭素排出の影響について調査、予測、 評価をしなかったことについて.....	5
1 原判決の判示.....	5
2 本件新設発電所から排出される二酸化炭素との関係(計画段階配慮事項不選定 理由②) .....	8
(1) 「有意に」という言葉の誤用と、本件発電所による二酸化炭素の排出による 気候災害の危機(頻度と程度)の増大.....	9
(2) 本件発電所は危機的な気候変動の現状のもとで計画されたことを前提とし て、本件環境アセスは、実施されるべきであること.....	10
(3) 環境アセスメントの趣旨からみた原判決の誤り.....	12
(4) 本件発電所の排出による環境影響の程度の評価についての誤り.....	15
(5) 小括.....	17
3 調査・予測・評価手法について(計画段階配慮事項不選定理由③) .....	17
4 環境基本法、環境影響評価法、基本的事項告示及び発電所アセス省令について の解釈(計画段階配慮事項不選定理由④)について .....	18
(1) 「環境への負荷」.....	19
(2) 環境基本法上の環境アセスメントの位置付け.....	21
(3) 基本的事項告示及び発電所アセス省令との関係.....	22
(4) 小括.....	24
5 基本的事項告示や発電所アセス省令23条3項などの規定との関係(計画段階 配慮事項不選定理由⑤)について .....	24
6 技術検討委員会の報告書(乙40)の記載との関係(計画段階配慮事項不選定 理由⑥)について .....	25
7 「43. 5%の発電端効率の実現が可能とされるUSC発電設備が採用された	

こと」によって、二酸化炭素による地球温暖化の影響を計画段階配慮事項に選定しないことが瑕疵とならないとの理由の誤り（計画段階配慮事項不選定理由①について）	26
（1）原判決の判示	26
（2）項目として選定しない理由にならないこと	27
（3）地球温暖化による被害という環境保全上の支障の防止	28
8 神奈川県知事の意見について（計画段階配慮事項不選定理由⑦）	28
9 経済産業省と環境省の担当者間協議での意見について（計画段階配慮事項不選定理由⑧について）	29
10 まとめ	30
第4 地球温暖化についての環境保全措置について	30
1 発電所アセス省令が定める環境保全措置の検討・検証・整理義務	30
2 本件評価書で行われなかった検討・検証・整理と本件アセスの重大な瑕疵	32
3 環境保全措置の決定過程における重大な瑕疵	33
4 原判決の判示について	34
（1）USC発電設備について	35
（2）省エネ法の指標の達成	35
（3）自主的枠組み	36
（4）小括	37
5 代償措置についての検討も全くない	37
6 そもそも低減していない	38
7 地球温暖化についての国の目標との整合性についての検討・検証・整理の欠如	40
（1）国の目標との整合性に関する検討が行われていないこと	40
ア 国の目標との整合性に関する検討の完全な欠落	40
イ 神奈川県知事及び環境大臣の厳しい意見	40
ウ 県知事や環境大臣意見の無視	42
（2）原判決	43

(3) 通常人が理解可能な形での記述の欠落 .....	43
(4) 原判決における明らかな論理の飛躍.....	43
(5) 小括.....	45
8 パリ協定との整合性についての検討・検証・整理の欠如.....	46
(1) パリ協定の目標との整合性に関する検討の完全な欠落.....	46
(2) パリ協定の目標達成と残余カーボンバジェット.....	47
(3) 手段と目的との間の齟齬.....	48

(本件通知処分<sup>の</sup>違法性について その2)

第3 本件新設発電所から排出される二酸化炭素による地球温暖化の影響を計画段階配慮事項に選定しなかったこと及び二酸化炭素排出の影響について調査、予測、評価をしなかったことについて

#### 1 原判決の判示

原判決は、本件新設発電所から排出される二酸化炭素による地球温暖化の影響を計画段階配慮事項に選定しなかったことについて、以下の8点の理由を挙げて、「計画段階配慮事項として二酸化炭素が選定されなかったことが発電所アセス省令等の規定に違反するものとはいえず、この点について本件評価に瑕疵はない。」と判示する。

第一に、「本件事業の計画においては、石炭を燃料とする最新鋭の発電技術として、BATの参考表において、60万kW級の石炭火力発電所について「(B)(商用プラントとして着工済み(試運転期等を含む))の発電技術及び商用プラントとしての採用が決定し環境アセスメント手続きに入っている発電技術」に該当するとされ、政府が策定した地球温暖化対策計画における電力業界の低炭素化の取組の中でエネルギーミックスが想定する基準(前記アc(a))や経済産業省告示である「工場等におけるエネルギーの使用の合理化に関する事業者の判断の基準」に示された基準(前記アb)である42.0%以上を満たす43.5%の発電端効率の実現が可能とされるUSC発電設備が採用されていたため、計画段階において、本件新設発電所が排出する二酸化炭素に起因する環境影響は、同設備の採用によって相当程度低減することが予定されていたものである。また、発電所手引(乙50)においても、二酸化炭素は、熱効率等において最高技術レベルの設備を導入することにより環境影響を低減することが可能であることから、一般的な事業においては、特に環境影響が大きいと想定される事項にはならないとされている。

以上によれば、本件事業において、二酸化炭素は、影響要因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ものとはいえず、これを計画段階配慮

事項に選定しなかったことが違法であるとはいえない。」と判示する（原判決162頁）（計画段階配慮事項不選定理由①）。

第二に、「原告らの分析によれば、本件新設発電所が稼働した際の二酸化炭素の排出量の年間値は、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%であるところ、火力発電所が排出する二酸化炭素が、それ自体が直接的に環境影響を生じさせるのではなく、他の原因によって排出された二酸化炭素と相まって地球規模で気候変動を進行させ、これに起因する自然災害等によって種々の被害をもたらすものであることからすると、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。」と判示する（原判決163頁）（計画段階配慮事項不選定理由②）。

第三に、「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はいえないことに加え、温暖化の進行に伴う被害が地球規模での温室効果ガスの増加を介して生ずる事象であることからすれば、環境影響評価において、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適切な手法が存在するものとは認められ」ないと判示する（原判決163頁）（計画段階配慮事項不選定理由③）。

第四に、「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）と区別して規定しており、環境基本法2条1項においても、「環境への負荷」は「環境の保全上の支障の原因となるおそれのあるもの」と定義されていて、「人の健康、生活環境又は自然環境に及ぼす環境影響」を含むものと解される「環境の保全上の支障」自体と区別されていることからすれば、「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解することが文理解釈上自然である」と判示する（原判決164頁）（計画段階配慮事項不選定理由④）。

第五に、「（基本的事項告示や発電所アセス省令23条3項などの）規定は、既に選定された評価項目についていかなる調査又は手法を選定するかを定めるものであり、計画段階配慮事項として二酸化炭素を選定すべき根拠となるものではない。」と判示する（原判決164頁）（計画段階配慮事項不選定理由⑤）。

第六に、「技術検討委員会の報告書（乙40）の記載は、基本的事項の改定以降の環境影響評価の実施状況並びに近年の環境保全施策及び環境影響評価技術の動向等についての課題を検討する中で、配慮書において温室効果ガスが計画段階配慮事項として選定されていないことが不十分である旨の意見があったことを紹介するものであって、これに対する対応も、温室効果ガス等について配慮書においても十分な記載がされるよう発電所手引等の制度運用の中で検討する必要があるとするにとどまり、同報告書の見解として、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を求めるものとまで解することはできないから、上記記載をもって、本件評価における計画段階配慮事項として二酸化炭素を選定すべきものということとはできない。」と判示する（原判決165頁）（計画段階配慮事項不選定理由⑥）。

第七に、（神奈川県知事の意見については）「神奈川県知事は、温室効果ガスによ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温室効果ガスを選定することが望ましい旨の意見を述べたものであるところ、U S C発電設備の採用によって二酸化炭素に起因する環境影響が相当程度低減することが予定されていたこと、本件新設発電所から排出される二酸化炭素が直接的に特定の環境要素に重大な環境影響を生じさせるものとはいえないことに加え、環境影響評価法3条の7第1項に基づく都道府県知事の意見は計画段階配慮事項の選定について拘束力を有するものではないことも踏まえると、本件事業の計画段階配慮事項として二酸化炭素を選定すべき根拠とはならない。」と判示する（原判決165頁から166頁まで）（計画段階配慮事項不選定理由⑦）。

第八に、経済産業省と環境省の担当者間協議の中で同省の担当者が温室効果ガスを計画段階配慮事項に加えるべき旨の意見を述べていたこと（甲233）については、「両省の担当者間の協議の過程で述べられた意見にとどまり、同意見に対して経済産業省担当者がUSC発電設備の採用等により環境への重大な影響を回避、低減することが可能と考えられる旨回答した後は、更に環境省担当者から意見が述べられることはなく（甲233ないし235）、これらの協議を経た上で述べられた環境影響評価法3条の5に基づく環境大臣の意見においても計画段階配慮事項の選定に対する言及はなかったこと（乙21）からすれば、やはり本件事業の計画段階配慮事項として二酸化炭素を選定すべき根拠とはならない。」と判示する（原判決166頁）（計画段階配慮事項不選定理由⑧）。

しかし、以上の判示は、環境基本法、環境影響評価法、電気事業法、基本的事項告示、発電所アセス省令の解釈を誤り、環境アセスメントが、① **ベスト追求型**）であること、② 環境アセスメントは、十分な情報公開と、住民、環境保護団体や専門家、地方自治体関係者などとの十分な対話を通じ、具体的な環境保全策を実現していくものである（**意思決定過程の透明化と実効的な参加による環境保全の実現**）こと、③ 環境アセスメントは、環境配慮をしたかどうかの実体的判断を、代替案検討を尽くしたかという手続的要件を満たしたかどうかという、手続法としての環境アセスメントにおける手続的判断に置きかえることによって、司法審査を容易にし、適正な環境配慮を実現するとともに、住民との適切なコミュニケーションを通じて、より適正な環境配慮を実現していくことを容易にするものであり、**手続的統制を通じて適正な環境配慮を実現するもの**であることを、看過するものであって、法令解釈を誤る上、現在の状況下における地球温暖化による気候危機の状況及び本件発電所から排出される二酸化炭素の量の莫大さやその地球温暖化への影響を看過し、また、本件のような累積的影響の場合における環境アセスメントの実施についての基本理解を誤るものである。

以下詳述する。

## 2 本件新設発電所から排出される二酸化炭素との関係（計画段階配慮事項不選定



## 理由②)

### (1) 「有意に」という言葉の誤用と、本件発電所による二酸化炭素の排出による気候災害の危機（頻度と程度）の増大

原判決は「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」と判示しているが、ここで「有意な」という言葉の意味を明らかにしていない。

「有意に」という言葉は「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。

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、というプロセスについてはすでに科学的に解明されており、確定した知見となっている。これを「偶然の産物」と評価する余地はない。

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。」

I P C C 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 C O 2 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 C O 2 の累積排出量によって決せられる（甲 1 1 ・ 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、ということの意味している。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。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、排出と気温上昇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。たとえ地球規模で進行している事象であっても、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って、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。

それにもかかわらず、「有意でない」との理由で本件発電所による排出と温暖化との関係性を否定した原判決は明らかに失当である。むしろ、本件発電所による排出と温暖化の間には直接的な関係が存在する。それは、個々人が気候災害にあうリスクをその分、確実に高めることにつながる。

本件発電所によるCO<sub>2</sub>の排出は、その排出量に応じて、平均気温を上昇させ、気候災害の危機（頻度と程度）を増大させ、控訴人らの生命・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危機を確実に高めるのである。

**(2) 本件発電所は危機的な気候変動の現状のもとで計画されたことを前提として、本件環境アセスは、実施されるべきであること**

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。先に述べたように、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）。

I P C C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）。

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CO<sub>2</sub>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なければならない。

### （3）環境アセスメントの趣旨からみた原判決の誤り

単体だけの問題とする原判決は、環境アセスメント制度の趣旨にも反するものである。

すなわち、

環境アセスという制度は、現実にも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、現実にも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、現実にもどのような影響が発生するかが判明するのである。

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の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、温室効果ガス等をアセス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はないとしても、環境アセスでは、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CO<sub>2</sub>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と因果関係のある特定の地域、人、動植物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

ればならない。」

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。

#### (4) 本件発電所の排出による環境影響の程度の評価についての誤り

原判決は、「有意な」という言葉を「無視し得るほど小さな」という意味で使っているようにも読めるが、以下に述べるように、本件発電所によるCO<sub>2</sub>の排出量の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、霞が関の官庁街のほとんどがすっぽりと覆われる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CO<sub>2</sub>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CO<sub>2</sub>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。

さらに、気温上昇を1.5℃以内にとどめるために不可欠な、残余カーボンバジェットという観点でも、本件新設発電所の設置・稼働は重大な意味を持っている。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CO<sub>2</sub>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2億2000万トンに達しており、その相当な部分を占める。50年継続した場合は約3億6300万トンにのぼる。

上述したように、環境アセスにおいては他の排出源からもたらされるであろう排出についても勘案する必要があるが、日本国内の石炭火力発電所からの排出に限っても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完全に費消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CO<sub>2</sub>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。



本件発電所による排出は小さなものではない。

### (5) 小括

以上の通り、「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」との原判決の判断は誤りである。まして、それが、計画段階配慮事項として取り上げないことを正当化するほど、環境影響が小さいとは考えられない。

そもそも、ベスト追求型・意思決定過程の透明化と実効的な参加の実現・手続的統制という環境アセスメントという制度の趣旨、それから、県知事及び多くの人々が温室効果ガスの影響についての検討を求めていることからすれば、本件新設発電所から排出される二酸化炭素が、環境要素に重大な影響を及ぼすおそれが否定できない以上、少なくとも、その影響についての調査・予測・評価を実施し、その中で、影響について記述説明すべきである。

### 3 調査・予測・評価手法について（計画段階配慮事項不選定理由③）

原判決は、「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はいえないことに加え、温暖化の進行に伴う被害が地球規模での温室効果ガスの増加を介して生ずる事象であることからすれば、環境影響評価において、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適切な手法が存在するものとは認められ」ないと判示する（原判決163頁）（計画段階配慮事項不選定理由③）。

しかし、既にみたように、第一に、本件発電所による排出と温暖化（地球の気温上昇）との間には直接的な関係が存在する。このことは既に科学的に確立した知見である。

第二に、人為的な二酸化炭素の排出に伴う地球温暖化（気温上昇）によって世界各地で、熱波や豪雨などの気候災害が起きており、それによる深刻な生命身体、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（気温上昇）の寄与が明らかにされている。

第三に、地球温暖化（気温上昇）によって生じる熱波や豪雨などの気候災害とそれによる被害は、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、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。豪雨による土砂災害、洪水被害や高潮被害を受ける可能性が高い地域に居住している人々、高温による熱中症被害を受けやすい高齢者、高温による農業被害や漁業被害を受ける農業従事者や漁業従事者などに、際立って高い被害が生じるおそれがあるのである。

したがって、環境アセスメントにおいては、まずその施設の建設・操業によって発生する二酸化炭素の量を明らかにした上で、当該施設の周辺の住民・勤務者・農業従事者・漁業従事者などで、温度上昇が起きた場合に、重要な生業手段が失われ、あるいは、生命身体健康財産を侵害されるリスクが特に高い者がどの程度存在するのかを調査・予測する必要がある。

この際、個別の発電所からの影響に限定する必要はない。前述したように、本件の場合、人々の受ける被害や環境への悪影響は、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現在の状況の中で行われている。本件発電所の周囲20kmの範囲の、漁業被害の状況だけみても、土砂災害の状況を見ても、熱中症の発生状況を見ても、地球温暖化（気温上昇）による被害が生じつつある。この状況の中において、しかも、他の発生源もある中で、本件発電所の操業を開始し、二酸化炭素を排出することは、こうした状況を悪化させる可能性が高いことは明らかである。そうである以上、その影響を受けるおそれがある人々や環境の状況について調査し、予測し、評価することは十分に可能である。

「適切な手法が存在するものとは認められない」とする原判決は、この点で明らかに誤っている。

#### 4 環境基本法、環境影響評価法、基本的事項告示及び発電所アセス省令について

## の解釈（計画段階配慮事項不選定理由④について）

### （１）「環境への負荷」

原判決は、前記の計画段階配慮事項不選定理由④の通り、「環境基本法 2 条 1 項においても、「環境への負荷」は「環境の保全上の支障の原因となるおそれのあるもの」と定義されていて、「人の健康、生活環境又は自然環境に及ぼす環境影響」を含むものと解される「環境の保全上の支障」自体と区別されていることからすれば、「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解することが文理解釈上自然である（る）」と判示している。

しかし、これは、明確な環境基本法の解釈の誤りである。

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（る）」と定義している。ここで環境とは、環境基本法 1 4 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。

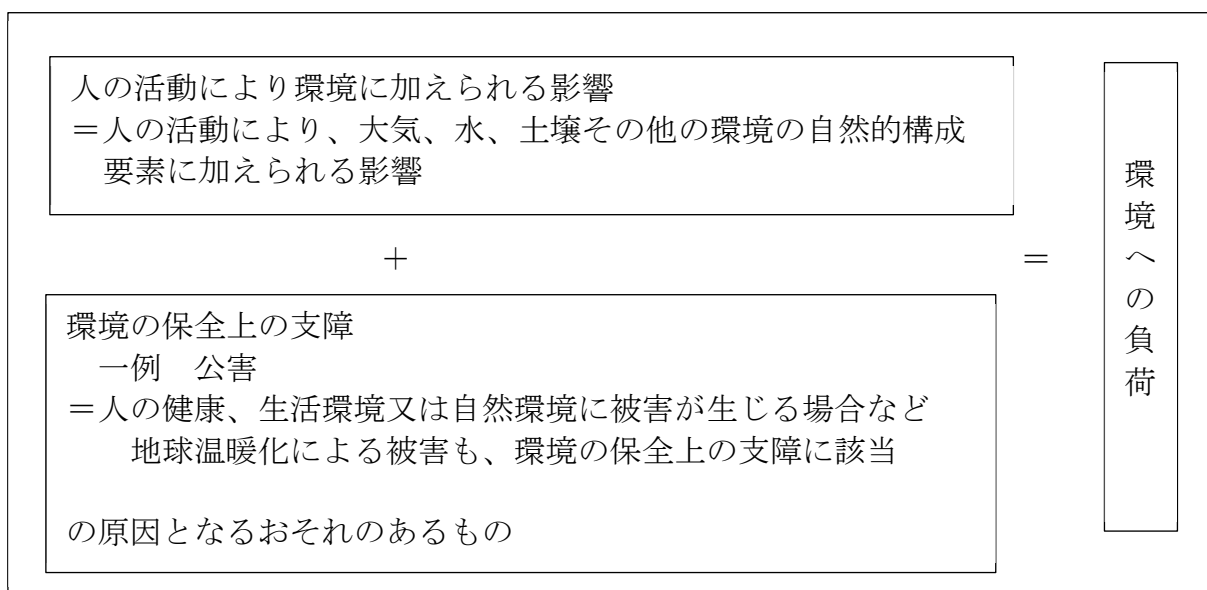
同条項は、それに続いて、「環境への負荷」を、「人の活動により環境に加えられる影響」であり、かつ、「環境の保全上の支障の原因となるおそれのあるもの」と限定している。「環境の保全上の支障」とは何かは、同法 2 条 3 項が参考となる。環境基本法 2 条 3 項は、「公害」とは、「環境の保全上の支障のうち、（中略）大気の汚染、水質の汚濁（中略）、土壌の汚染、騒音、振動、地盤の沈下（中略）及び悪臭によって、人の健康又は生活環境（人の生活に密接な関係のある財産並びに人の生活に密接な関係のある動植物及びその生育環境を含む。以下同じ。）に係る被害が生ずることをいう。」としている。このことからすると、「環境の保全上の支障」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」を「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、上位概念・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アセスメント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アセスメントの位置付け

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、環境アセスメントを規定する、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、調査、予測、評価させるのが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（計画段階配慮事項不選定理由④）。

しかし、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。

もっとも、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、廃棄物や残土についても、「一般環境中の放射性物質」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)には、発電所アセス省令6条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、IPCCの報告書等で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るべきである。

#### (4) 小括

以上のように、温室効果ガスの排出が「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ことを根拠として、温室効果ガスの排出については「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解釈することは、告示やアセス省令を誤読するものであって、明らかに失当である。

### 5 基本的事項告示や発電所アセス省令23条3項などの規定との関係（計画段階配慮事項不選定理由⑤について）

「（基本的事項告示や発電所アセス省令23条3項などの）規定は、既に選定された評価項目についていかなる調査又は手法を選定するかを定めるものであり、計画段階配慮事項として二酸化炭素を選定すべき根拠となるものではない。」と判示する（原判決164頁）（計画段階配慮事項不選定理由⑤）。



確かに、ここで挙げている、基本的事項告示や発電所アセス省令23条3項などの規定は、既に選定された評価項目についていかなる調査又は手法を選定するかを定めるものである。

しかし、これらの規定が意味するところは、「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」「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」などについては、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としているものである。

これは、まさに、ベスト追求型という環境アセスメント制度の趣旨を受けて、状況に応じて、環境アセスメントの実施方法を変えていくべきであるという、ある意味環境アセスメント制度としては、当然のことを規定するものである。その趣旨は、評価項目の選定に当たっても十分に参照されるべきことである。

## 6 技術検討委員会の報告書（乙40）の記載との関係（計画段階配慮事項不選定理由⑥について）

原判決は、「技術検討委員会の報告書（乙40）の記載は、基本的事項の改定以降の環境影響評価の実施状況並びに近年の環境保全施策及び環境影響評価技術の動向等についての課題を検討する中で、配慮書において温室効果ガスが計画段階配慮事項として選定されていないことが不十分である旨の意見があったことを紹介するものであって、これに対する対応も、温室効果ガス等について配慮書においても十分な記載がされるよう発電所手引等の制度運用の中で検討する必要があるとするにとどまり、同報告書の見解として、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を求めるものとまで解することはできないから、上記記載をもって、本件評価における計画段階配慮事項として二酸化炭素を選定すべきものということとはできない。」と判示する（原判決165頁）（計画段階配慮事項不選定理由⑥）。

技術検討委員会は、この間述べてきたような、地球温暖化による被害が深刻化し、気候危機と言われるような状況となっていることを踏まえ、配慮書における記述を求めるものである。まさに、ベスト追求型としての環境アセスメント制度

の趣旨を踏まえ、環境影響が重大化している中で、その影響について、評価項目（計画段階配慮項目）として挙げて、検討することを求めるものである。

原判決は、「温室効果ガス等について配慮書においても十分な記載がされるよう発電所手引等の制度運用の中で検討する必要がある」としていることは認めつつも、「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を求めるものとしてまで解することはできない」としているが、第一に、配慮書においても十分な記載をするということは、評価項目（計画段階配慮項目）として挙げるということに他ならないのであって、それを求めている趣旨ではない。第二に、この報告書は、個別のアセスメントに対する意見書ではないので、このような表現をとっているのであって、今日の地球温暖化による気候危機の状況の中では、温室効果ガスについても、評価項目（計画段階配慮項目）として検討すべきと言っているのに他ならない。

よって、この点の原判決の判断は誤っている。技術検討委員会の報告書（乙40）の記載は、温室効果ガスについても、評価項目（計画段階配慮項目）として検討すべきことを政府の委員会においても認めていた証となるものである。

- 7 「43. 5%の発電端効率の実現が可能とされるUSC発電設備が採用されたこと」によって、二酸化炭素による地球温暖化の影響を計画段階配慮事項に選定しないことが瑕疵とならないとの理由の誤り（計画段階配慮事項不選定理由①について）

#### （1）原判決の判示

原判決は、「本件事業の計画においては、石炭を燃料とする最新鋭の発電技術として、BATの参考表において、60万kW級の石炭火力発電所について

「（B）（商用プラントとして着工済み（試運転期等を含む））の発電技術及び商用プラントとしての採用が決定し環境アセスメント手続きに入っている発電技術」に該当するとされ、政府が策定した地球温暖化対策計画における電力業界の低炭素化の取組の中でエネルギーミックスが想定する基準（前記アc(a)）や経済産業省告示である「工場等におけるエネルギーの使用の合理化に関

する事業者の判断の基準」に示された基準（前記アb）である42.0%以上を満たす43.5%の発電端効率の実現が可能とされるUSC発電設備が採用されていたため、計画段階において、本件新設発電所が排出する二酸化炭素に起因する環境影響は、同設備の採用によって相当程度低減することが予定されていたものである。また、発電所手引（乙50）においても、二酸化炭素は、熱効率等において最高技術レベルの設備を導入することにより環境影響を低減することが可能であることから、一般的な事業においては、特に環境影響が大きいと想定される事項にはならないとされている。

以上によれば、本件事業において、二酸化炭素は、影響要因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ものとはいえず、これを計画段階配慮事項に選定しなかったことが違法であるとはいえない。」と判示する（原判決162頁）（計画段階配慮事項不選定理由①）。

## （2）項目として選定しない理由にならないこと

しかし、上記の点は、そもそも、計画段階配慮事項として選定しない理由にはならない。

重大な環境影響を及ぼす可能性がある以上、その点を計画段階配慮事項として選定した上で、そこにおいて、低減措置をとるので、被害や悪影響が生じないということは、調査・予測・評価の内容として記述すべきことである。

前述したように、地球温暖化による被害が深刻化し、気候危機と言われるような状況となっていることを踏まえると、まず、計画段階配慮事項として選定すべきである。その上で、対策が十分だと考えるのであれば、そうした検討の結果を記述すればいい。

**ベストを追求する、また、意思決定過程の透明化と実効的な参加を実現する**、という環境影響評価法の趣旨からすれば、おそれがある以上、まず検討し、それを文章に記述して、住民・専門家・地方自治体などに見せて、意見を聴取し、それを検討するとすべきである。

低減措置をとるので、被害や悪影響が生じないということは、調査・予測・

評価の内容として記述すべきことであって、項目として選定しない理由にならない。

### (3) 地球温暖化による被害という環境保全上の支障の防止

その上、前述したように、本件発電所は、1年当たり726万トン、1日だけでも、体積にすると、1020万立方メートルという莫大な量の二酸化炭素を排出する。それは、USC発電設備が採用された場合のことである。この二酸化炭素排出量は、USC発電設備が採用された場合であるにもかかわらず、単位発電量あたり、天然ガス火力発電の2倍である。

このままでは、明らかに、地球の気温上昇に寄与し、地球温暖化による気候災害を引き起こし、原告らの生命健康身体財産を危機に陥れ、漁業などの生業を困難にする。

明らかに環境保全上の支障を生じさせるおそれがある。USC発電設備が採用されたことは、二酸化炭素による地球温暖化の影響を計画段階配慮事項として選定しない理由にはならない。

## 8 神奈川県知事の意見について（計画段階配慮事項不選定理由⑦）

原判決は、「神奈川県知事は、温室効果ガスによ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温室効果ガスを選定することが望ましい旨の意見を述べたものであるところ、USC発電設備の採用によって二酸化炭素に起因する環境影響が相当程度低減することが予定されていたこと、本件新設発電所から排出される二酸化炭素が直接的に特定の環境要素に重大な環境影響を生じさせるものとはいえないことに加え、環境影響評価法3条の7第1項に基づく都道府県知事の意見は計画段階配慮事項の選定について拘束力を有するものではないことも踏まえると、本件事業の計画段階配慮事項として二酸化炭素を選定すべき根拠とはならない。」と判示する（原判決165頁）（計画段階配慮事項不選定理由⑦）。

しかし、USC発電設備の採用によって二酸化炭素に起因する環境影響が相当程度低減することが予定されていたことが、計画段階配慮事項に選定しないこと

を正当化する理由にはならないことは前述のとおりである。また、本件新設発電所から排出される二酸化炭素が直接的に特定の環境要素に重大な環境影響を生じさせるものとはいえないとの判断も誤りで、かつ、単体で問題することが誤りであることも前述の通りである。

ここで問題なのは、知事が相当の理由を挙げて検討を求めた以上、原則として検討すべきであり、環境影響が重大かどうかはむしろ検討結果として記述すべきことだということである。そうした記述を一切しないという姿勢は、**ベストを追求する、また、意思決定過程の透明化と実効的な参加を実現する**、という環境影響評価法の趣旨に反するものであって、重大な瑕疵である。

#### 9 経済産業省と環境省の担当者間協議での意見について(計画段階配慮事項不選定理由⑧について)

原判決は、経済産業省と環境省の担当者間協議の中で同省の担当者が温室効果ガスを計画段階配慮事項に加えるべき旨の意見を述べていたこと(甲233)については、「両省の担当者間の協議の過程で述べられた意見にとどまり、同意見に対して経済産業省担当者がUSC発電設備の採用等により環境への重大な影響を回避、低減することが可能と考えられる旨回答した後は、更に環境省担当者から意見が述べられることはなく(甲233ないし235)、これらの協議を経た上で述べられた環境影響評価法3条の5に基づく環境大臣の意見においても計画段階配慮事項の選定に対する言及はなかったこと(乙21)からすれば、やはり本件事業の計画段階配慮事項として二酸化炭素を選定すべき根拠とはならない。」と判示する(原判決166頁)(計画段階配慮事項不選定理由⑧)。

しかし、USC発電設備の採用によって二酸化炭素に起因する環境影響が相当程度低減することが予定されていたことが、計画段階配慮事項に選定しないことを正当化する理由にはならないこと、及び、そもそもUSC発電設備の採用によって二酸化炭素に起因する環境影響が相当程度低減しないことも前述の通りである。

環境省の意見は、甲233に記載された通りであり、**ベストを追求する**、ま

た、意思決定過程の透明化と実効的な参加を実現する、という環境影響評価法の趣旨からすれば、二酸化炭素を計画段階配慮事項に選定しないことを正当化することはできない。

## 10 まとめ

以上の通り、ベストを追求する、また、意思決定過程の透明化と実効的な参加をもって環境保全を実現する、という環境影響評価法の趣旨、さらに、地球温暖化による被害が深刻化し、気候危機と言われるような状況となっていることからすれば、二酸化炭素を計画段階配慮事項に選定しないことは、重大な環境アセスメント手続上の瑕疵である。

## 第4 地球温暖化についての環境保全措置について

### 1 発電所アセス省令が定める環境保全措置の検討・検証・整理義務

環境保全措置に関するアセスの瑕疵について述べる前に、発電所アセス省令における環境保全措置に関する規定を再度確認する。

同省令28条1項は、環境保全措置に関して以下の方法による検討を義務づけている。

「特定対象事業に係る環境影響評価を行うに当たり、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つては、事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及び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環境の保全のための措置（以下「環境保全措置」という。）を検討するものとする。」

ここで省令が事業者に課したのは、①実行可能な範囲内での環境影響を出来る限り回避・低減する、②損なわれる環境の有する価値を代償する、③国又は地方

公共団体の基準に又は目標の達成に努める、という3つの目的に照らした環境保全措置の検討である。

同省令29条では、さらに、環境保全措置に関する検討結果を以下の方法で検証することを義務付けている。

「環境保全措置の検討を行ったときは、環境保全措置についての複数の案の比較検討、実行可能なより良い技術が取り入れられているかどうかの検討その他の適切な検討を通じて、事業者により実行可能な範囲内で特定対象事業に係る環境影響ができる限り回避され、又は低減されているかどうかを検証するものとする。」

同省令は、これに加えて、以下のように、検討結果の整理方法についても規定している（発電所アセス省令30条）。

「環境保全措置の検討を行ったときは、次に掲げる事項を明らかにできるように整理するものとする。

- 一 環境保全措置の内容、実施主体その他の環境保全措置の実施の方法
- 二 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並びに必要な応じ当該環境保全措置の効果の不確実性の程度
- 三 環境保全措置の実施に伴い生ずるおそれのある環境影響
- 四 代償措置にあつては、環境影響を回避し、又は低減させることが困難である理由
- 五 代償措置にあつては、損なわれる環境及び当該環境保全措置により創出される環境に関し、それぞれの場所並びに損なわれ又は創出される環境に係る環境要素の種類及び内容
- 六 代償措置にあつては、当該代償措置の効果の根拠及び実施が可能と判断した根拠」

このように、発電所アセス省令は環境保全措置についての検討、検討結果の検証、実施方法などについて詳細な定めをおこなっている。

それは、**ベストの追求**を図る環境アセスメント制度において、「実行可能な範

囲内で環境影響を回避・低減する」ための措置の内容やその確実な実施が極めて重要な意味を有しているからにほかならない。

また、同省令が検討・検証結果の記述方法まで定めているのは、意思決定過程の透明化と実効的な参加を実現することによって環境保全を図るという、環境アセスメント制度において、アセス図書を閲覧する住民らがアセスにおける検討・検証内容について理解し、それに基づいて事業者との間で適切なコミュニケーションを図ることを担保するためである。通常人が理解可能な形で、明記することがアセス図書の記述として求められているのである。

## 2 本件評価書で行われなかった検討・検証・整理と本件アセスの重大な瑕疵

本件評価書（乙 8・1 2 1 1 頁）には、二酸化炭素の排出量を低減するための環境保全措置として以下の 4 の措置が記述されている。

- ① 超々臨界圧（U S C）発電設備の採用
- ② 発電設備の適切な維持管理
- ③ 省エネ法のベンチマーク指標の確実な遵守
- ④ 自主的枠組みに参加する事業者に売電する努力

本件評価書は、以上の環境保全措置を「実行可能な範囲内で環境影響が回避され又は低減」するものと評価した。

しかし、評価書の記述からは、発電所アセス省令が定める検討・検証義務をほとんど行わなかったことが明らかになっている。

すなわち、本件評価書では、二酸化炭素の排出に関する以下の検討や検証がまったく欠けている。

- ① 超々臨界圧（U S C）発電設備が「実行可能な範囲内で環境影響が出来る限り回避・低減」するものであるか否かに関する、「複数の案の比較検討、実行可能なより良い技術が取り入れられているかどうかの検討その他の適切な検討」を通じた検証。
- ② 損なわれる環境の価値を代償するという観点からおこなう環境保全措置に関



する検討及び検証

- ③ 国又は地方公共団体の基準に又は目標の達成に努めるという観点からおこなう環境保全措置に関する検討及び検証

加えて、本件評価書では、以下の事項の記述（整理）が全く欠けている。

- ④ 環境保全措置の効果及び効果の不確実性の程度に関する記述  
⑤ 環境影響を回避し、又は低減させることが困難である理由

複数案検討のところでも述べたが、**ベストの追求**という環境影響評価制度の趣旨に照らせば、環境保全措置に関して複数の観点から検討をおこなうことは不可欠であり、少なくとも発電所アセス省令が定める3つの観点（より良い技術の採用などによる環境影響の回避・低減、代償措置、国・地方公共団体の目標の達成、という観点）から、実行する環境保全措置について検討することが必要である。さらに、検討した結果を複数案の比較検討など適切な検討を通じて検証し、環境保全措置の効果や不確実性についても検討することが欠かせない。こうした検討・検証を経ることによってはじめて、「実行可能な範囲内で環境影響が回避され又は低減されている」と評価することが可能になる。

また、意思決定過程の透明化と実効的な参加を実現することによって環境保全を図るという観点からは、以上の、検討や検証が、文章化され、通常人に理解可能な形で記述されることが必要不可欠である。

ところが、本件アセスでは、上述したように、二酸化炭素の排出に関してこれらの検討・検証が行われた形跡がまったくない。

そうである以上、事業者が言う環境保全措置を「実行可能な範囲内で環境影響が回避され又は低減」するものと評価する余地はないのであり、本件アセスはその点で重大な瑕疵をはらんでいる。

### 3 環境保全措置の決定過程における重大な瑕疵

原判決は、U S C発電の採用、省エネ法ベンチマーク指標の達成（の見通し）、自主的枠組みに参加する事業者への売電の努力、という3つの措置をもつ

て、「二酸化炭素排出量の低減に資するものといえる」としたうえで、「本件事業者が実行可能な範囲内で温室効果ガス等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、又は低減すること等を目的として行ったものといえ、この検討が発電所アセス省令28条1項に違反するものと認めるに足りる証拠はない」（168頁）と結論付けた。

しかしながら、必要な検討と検証が欠けていて、その記述がアセス図書にはないにもかかわらず、なぜ「実行可能な範囲内で環境影響が回避され又は低減」するものと評価することができるのか、という点についての説明が必要になるはずであるが、原判決のどこを読んでもその点の説明が存在しない。「排出量の低減に資する」というだけで、「適法」に環境アセスメントの手続きが履行されたという評価を下すのはあまりにも乱暴である。

環境影響評価制度は、事業に関する環境影響について、事業者が自ら調査・予測・評価をおこなうものであるが、その過程で周辺住民や自治体などとの間で十分なコミュニケーションを実施することを通じて、出来る限り環境影響を回避・低減することを実現するための制度である。そこでは、環境保全措置に関する検討のプロセスが、環境アセス図書において、明確に記述されることが決定的に重要な意味を持っている。法令がこうしたプロセスについて事細かに規定しているのもそうした理由による。

そうであるならば、法令が定めるプロセスを踏むことなく、必要な検討や検証もおこなわず、検討結果に関する必要な記述も欠くような環境保全措置を「実行可能な範囲内で環境影響が回避され又は低減されている」検討がされたと評価する余地はないし、ましてや、裁判所がかかる評価を行う余地は皆無である。裁判所はアセスの違法性を理由に確定通知を取り消せば足りる。

#### 4 原判決の判示について

加えて、原判決の判示には以下のように幾多の問題がある。

## (1) U S C 発電設備について

原判決は、U S C 発電設備の採用によって「43.5%」という発電効率を実現することをもって、二酸化炭素の排出量の低減に「資する」と評価した。

確かに、古い石炭火力発電所の単位発電量あたりのCO<sub>2</sub>排出量と比較すれば、上記の発電効率のもとでの排出量は若干少ないと言える。しかしながら、石炭火力発電所におけるCO<sub>2</sub>の排出量は、火力発電における、数ある発電方法のなかでも最大であり、温暖化の観点からすれば最悪の発電方法で、また、天然ガス火力だと発生しないPM<sub>2.5</sub>も大量に発生させる発電方式である。

U S C 発電の二酸化炭素の排出量は、「昔の石炭火力発電所より若干まし」というだけにすぎず、そのことをもって「実行可能な範囲内で環境影響が回避され又は低減されている」と評価することはできない。

ましてや、本件環境アセスでは、燃料や発電技術に関する「複数の案の比較検討」もおこなわれていないし、「実行可能なより良い技術が取り入れられているかどうかの検討」もない。検討・検証を行えなかった理由も全く記載されていない。それにもかかわらず、U S C 発電技術を採用したことをもって「実行可能な範囲内で環境影響が回避され又は低減されている」検討がされ、それが記述されていると評価することは明らかに困難である。

なお、原判決は、U S C 発電技術が「B A T 参考表」の「B」に掲げられていることに言及しているが、環境省が本件アセスにおける協議で指摘していたように、同表の記載は長年にわたり改訂されないまま放置され、「利用可能な最善の技術」を反映しないものになっていた（原告準備書面16・13頁以下）。本件発電所における発電効率を上回る石炭火力発電所もすでに存在していた。こうしたなかで、他の燃料や他の発電技術の適用について検討をおこなわずに、同表に記載されていることだけを理由に、「実行可能な範囲内で環境影響が回避され又は低減されている」と評価することはできない。

## (2) 省エネ法の指標の達成

省エネ法の2つの指標の達成にも同じことがあてはまる。

原判決は2つの指標を満たすことをもって「国の目標、政策に沿って二酸化炭素の排出原単位を減少させるものといえる」（168頁）としたが、これらの指標は、事業者単位の指標であって、一つの発電所（本件発電所）における環境保全措置の適否について判断するためのものではない。それにもかかわらず、これらの指標の目標を達成する見通しがあることをもって、本件発電所において「実行可能な範囲内で環境影響が回避され又は低減」する環境保全措置が講じられていると評価することはそもそも困難である。

省エネ法ベンチマーク指標は国のエネルギー基本計画を反映させたものであるが、後述するように、この指標を満たすことは国の温室効果ガスの排出削減目標の達成を何ら担保するものではない。この指標を遵守することは削減目標との整合性に関する検討を省略することを何ら正当化するものではない。

### （3）自主的枠組み

3つ目の措置として掲げられている自主的枠組みに参加する事業者への売電は、そもそも「環境影響を低減する措置」と評価することすらできないものである。

すなわち、「自主的枠組み」は有志の事業者が構築したものにとすぎず、制度的な裏付けを全く欠いており、その実現は全く担保されていない（原告準備書面19・25頁以下）。さらに、具体的な計画も存在しないうえ、かかる枠組みに参加していない自家発電事業者も多数存在する。総じて、かかる枠組みの実効性は極めて疑わしい。そのうえ、本件評価書には自主的枠組みの効果や効果の不確実性の程度に関する記述が全く欠けている。本件評価書からは、その点に関する検討・検証をおこなった形跡もない。

自主的枠組みに関しては、本件アセスに関する環境省と経済産業省の間の協議で、環境省側から、本件発電所の売電先を明確にするよう何度も質問がなされた。しかし、本件事業者と経済産業省は、「自主的枠組みに参加する事業者に売電するよう努める」としか回答せず、売電予定先を明らかにすることを拒み続けた。環境省担当者は、「現状のまま以降の環境影響評価手続を進めるこ

とは是認できない」として、強い調子で自主的枠組みに参加する事業者に売電することを明確にするよう求めたが、本件事業者と経済産業省はそれでも「努力する」としか答えなかった（原告準備書面16・5頁以下）。こうした経緯に照らしても、本件発電所の電力が自主的枠組みに参加する事業者に対して売電されることは全く担保されていないと言える。

「環境保全措置」については、発電所アセス省令において、「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並びに必要な応じ当該環境保全措置の効果の不確実性の程度」の記述が求められている（発電所アセス省令30条）とおり、効果が科学的に論証可能で、不確実な場合は、その程度の記述まで求められているとおり、環境保全措置はその効果及び確実性の程度について、明確な科学的裏付けとその論証が記述されることが必要である。

しかるに、上記の通りの状況であり、「自主的枠組み」はそもそも「環境保全措置」として評価することすら困難なものにすぎない。

#### （4）小括

以上のとおり、本件発電所による二酸化炭素の排出に関する環境保全措置について、原判決は明らかに誤った評価を下している。

### 5 代償措置についての検討も全くない

本件評価書には、二酸化炭素の排出に関する代償措置の記述が欠けている。代償措置の観点から、環境保全措置の検討をおこなった形跡もない。

二酸化炭素排出による影響がこれほど深刻化するなかで、大量の二酸化炭素をさらに排出する石炭火力発電所を建設・稼働させるのであれば、本来、代償措置に関する検討は欠かせないはずである。例えば、吸収源の整備することや他の場所で排出削減策を講じることなど幾多の方法があるにもかかわらず、本件アセスはそうした検討すらおこなわれなかった。

原判決は、「本件評価において検討された環境保全措置が、代償措置の検討を

必要とするほど不十分、不適切なものであるとは認めるに足りない」との理由で、代償措置の検討を要しないとした（170頁）。

しかし、本件評価書で採用した環境保全措置は二酸化炭素の排出量をほとんど低減しない。それにもかかわらず、代償措置の検討すら不要、とするのは明らかに不当な判断である。

適切な代償措置が存在しないのであればともかく、二酸化炭素の排出に関してはさまざまな代償措置が存在するのであるから、こうした措置について検討・検証し、それを記述することは不可欠である。本件アセスはその点でも重大な瑕疵をはらんでいる。

## 6 そもそも低減していない

環境保全措置について「実行可能な範囲内で・・・低減する」という評価をおこなうためには、何らかの比較を前提とする。これは、発電所アセス省令は、環境保全措置の検討結果を「複数の案の比較検討」など「適切な検討を通じて」検証することを義務付けていることにも示されているが、「低減」という評価は適切な比較がなされることではじめて可能となるし、適切な比較があつて初めて意味を持つ。

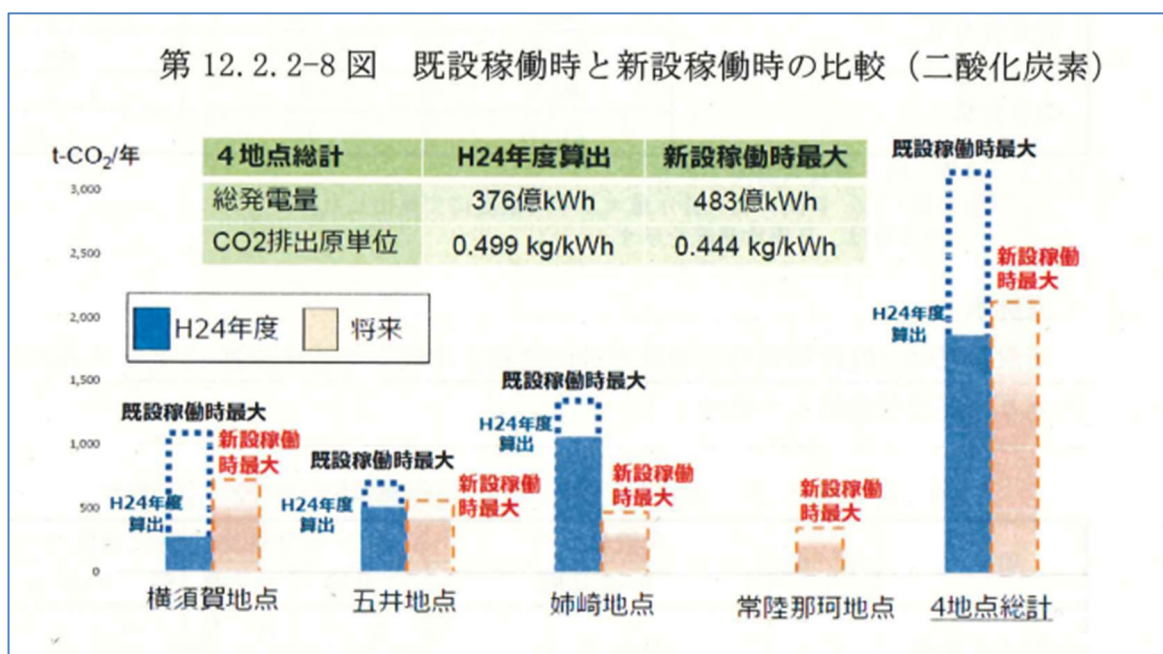
ところが、本件アセスでは、「適切な比較検討」と評価できるような検討がまったく行われなかった。

評価書に唯一存在するのは、旧横須賀石油火力発電所の環境影響との比較（乙8・1238頁）（次頁の図）である。

しかし、こうした比較をもって「実行可能な範囲内で環境影響が回避され又は低減されている」と評価することはそもそも困難である。

複数の環境保全措置についての比較検討は現時点で存在する複数の選択肢の間での比較検討を求めるものであるから、過去の環境保全措置と比較検討しても意味は乏しい。本件評価書がとった検討の方法自体がほとんど無意味である。それどころか、本件評価書がおこなった新旧の比較からは、本件発電所の二酸化炭素

の排出量は旧石油火力発電所よりむしろ増加することがわかる。



本件評価書に掲載された旧発電所のCO<sub>2</sub>排出量との比較（乙8・1240頁）

上の図の左端が横須賀火力発電所のCO<sub>2</sub>排出量を示しているが、そこからは新設発電所である本件発電所の排出量の方が多いことがわかる。二酸化炭素の排出についていえば、そもそも「低減」という事実すらないのである。

なお、原判決には、旧発電所の排出量との比較に関し、「本件事業のようなリプレースの場合に旧施設における環境影響と比較することを求めるものではない」（169頁）との判示があるが、これは控訴人らの主張の趣旨を完全に取っ違えた記述である。

すなわち、控訴人らが旧発電所の環境影響との比較に言及した（原告準備書面14・16頁）のは、本件評価書が旧発電所の環境影響との比較を根拠に「低減している」としたからにすぎない。こうした比較でも、旧発電所の環境影響より「低減した」という事実が全く認められないため、控訴人らはその点を指摘したのである。控訴人らはむしろ、何との比較をもって「低減」というのか、という点について、被控訴人（被告）に問いただしていた（原告準備書面19・25

頁)。それにもかかわらず、こうした控訴人らの主張を、旧発電所の排出量との比較を要求するもの、であるかの如くに扱う、あまりにも不適切な判断である。

## 7 地球温暖化についての国の目標との整合性についての検討・検証・整理の欠如

### (1) 国の目標との整合性に関する検討が行われていないこと

#### ア 国の目標との整合性に関する検討の完全な欠落

本件評価書には、国の二酸化炭素の排出削減目標との整合性に関して検討をおこなった結果がまったく記述されていない。要するに、本件事業者はその点に関する検討を一切おこなわなかったのである。

本件事業者は、日本を代表する2つの電気事業者が設立した会社であり、二酸化炭素の排出削減に関する施策について熟知していたはずである。当然ながら、事業者として温室効果ガスの排出削減に努める義務を負うこと、本件発電所の稼働による二酸化炭素の排出が国の削減目標との関係で大きな意味を持っていることを承知していた。それにもかかわらず、本件事業者は、石炭火力発電所を建設するに際して、国の二酸化炭素の削減目標との整合性を全く検討しなかった。

#### イ 神奈川県知事及び環境大臣の厳しい意見

本件アセスの過程では、石炭火力発電所を建設することに関して温暖化の観点から多くの疑問や批判が出ていた。

神奈川県知事は、準備書に対する意見（平成30年8月8日）で以下のように述べた。

「しかしながら、石炭火力発電を巡っては地球温暖化対策に逆行するとして、国内外はもとより審査会や公聴会においても厳しい意見等が相次いでおり、また、昨今の異常なほどの猛暑も地球温暖化が一因とする考えもあるので、このような状況のもとでは、温室効果ガスを多量に排出する石炭を燃料種とする火力発電について理解を得るためには多くの課題がある。



事業者にあつては、2015年にパリ協定が発効し、2050年に向け、温室効果ガスの排出を80パーセント削減する取り組みが求められている時代であることと真剣に向き合うべきであり、それでもなお、本事業において石炭を燃料として選択するのであれば、環境保全に係る諸課題に対して、その解決に向けた具体的な取組を明らかにする必要がある。」(乙8・1434頁以下)

平成30年8月10日には、環境大臣が準備書に対する意見を表明したが、そこでも本件発電所による温室効果ガスの排出に関する「地球温暖化対策上の懸念」が表明された。

「パリ協定に基づき、中長期的に世界全体の累積的な温室効果ガス排出量を削減することが求められており、2030年や2050年といった特定の時点の排出量のみならず、これに向けた削減を引き続き、継続的にしっかりと進めていく必要がある。このような状況の中、石炭火力発電は最も効率の良い発電方式であっても排出係数が天然ガス火力発電の約2倍であることから、地球温暖化対策上の懸念がある。」(甲163・1頁)

環境大臣はさらに、石炭火力発電所の建設によって、2030年度の温室効果ガスの排出削減計画の達成が非常に危ぶまれることを指摘した。

「我が国においても、石炭火力発電からの二酸化炭素排出削減は喫緊の課題となっている。『日本の約束草案』(平成27年7月17日地球温暖化対策推進本部決定)と統合的なエネルギーミックスにおいて、その達成を各電源において目指す中で2030年度の総発電電力量に占める石炭火力発電の割合は26%程度、発電電力量は2810億kWhとされており、また、2030年度の電力由来二酸化炭素排出量は全体で3.6億トンとされている。これらの情報からは、2030年度に石炭火力発電から排出される二酸化炭素排出量は約2.2~2.3億トンと推計されるが、2016年度の石炭火力発電の発電電力量、設備容量、二酸化炭素排出量の実績は、それ

ぞれ3373億kWh、約4216万kW、2.79億トンとなっており、既にそれらを上回っている状況にある。」（甲163・2頁）

これは、2030年度の電源比（エネルギーミックス）を前提とした場合の石炭火力発電による二酸化炭素の排出量である「約2.2～2.3億トン」を現段階ですでに超過している（すでに2.79億トンに達している）という指摘であった。

環境大臣は、こうした指摘に続いて、本件発電所をはじめとする多数の石炭火力発電所の建設計画が実施された場合、稼働率を控えめに計算しても、2030年度には二酸化炭素の削減目標を6800万トンも超過することを指摘した。

「さらに、現状では、石炭火力発電所の新設・増設計画が多数存在し、環境省の調べによると、平成30年6月現在、本事業を含め約1680万kW分の計画がある。これらの計画が全て実行され、稼働率70%で稼働し、かつ、老朽石炭火力発電が稼働開始後45年で廃止されるとしても、2030年度における石炭火力発電の設備容量は約5970万kW、二酸化炭素排出量は約2.9億トンと推計され、2030年度の二酸化炭素排出削減目標を約6800万トン超過する可能性がある。・・・実際の排出量は更にこれを上回ることも想定される。」（甲163・2頁以下）

#### ウ 県知事や環境大臣意見の無視

ところが、本件事業者はこうした厳しい指摘を受けても、本件発電所の建設計画が国の削減目標と整合するの否か、国の削減目標の達成を危うくすることがないか、などの点について、まったく検討をおこなわなかった。これは、神奈川県知事や環境大臣による指摘を全く無視するに等しい対応といえる。

経済産業大臣は、本件事業者に対し、国の削減目標との整合性についての検討を促すべき立場にある。ところが、その経済産業大臣も、本件事業者に対して検討を促そうともせず、本件評価書に対して変更命令を発することなく本件確定通知を発した。

以上が本件環境アセスにおける経過である。

## (2) 原判決

ところが、原判決は、本件評価書には、①自主的枠組みに参加する事業者に電力を供給するよう努めるとの記載と②省エネ法ベンチマークを確実に遵守するとの記載がある、としたうえで、「(これらは)日本の温暖化対策についての目標を実現するためこれと整合性を有するものとして策定されたもの(であるから、)・・・本件評価書の上記記載は、温室効果ガスに関して、発電所アセス省令 28条1項が定める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環境保全措置を検討したものといえる。」とした(172頁)。

## (3) 通常人が理解可能な形での記述の欠落

環境アセスメント制度は、繰り返し述べているように、手続的統制を通じて適正な環境配慮を実現するものであり、意思決定過程の透明化と実効的な参加によって環境保全を実現するものである。

その観点からすれば、本件発電所の建設計画が国の削減目標と整合するの否か、国の削減目標の達成を危うくすることがないか、などの点について、通常人が理解可能な形で検討された内容が記述されなければならない。

しかし、本件環境アセス図書における、上記の記述からは、通常人が理解可能な、「本件発電所の建設計画が国の削減目標と整合するの否か、国の削減目標の達成を危うくすることがないか」についての記述がない。

これは、環境アセスメントにおける、手続的統制を通じて適正な環境配慮を実現する、意思決定過程の透明化と実効的な参加によって環境保全を実現するといった制度趣旨を大きく損なうものであって、明確に、環境アセスメントとして必要な記述を欠いているものである。

## (4) 原判決における明らかな論理の飛躍

その上、原判決には明らかな論理の飛躍がある。

上述したように、本件評価書には国の削減目標との整合性に関する検討を示

す記述は全くない。それにもかかわらず、上記の2つの事項を記載することが「検討した」ことになるのであれば、その理由を説明しなければならないはずである。発電所アセス省令などの法令にはそのような「検討」を擬制する条項は存在しない。

上述したように、発電所アセス省令28条1項が求めているのは、「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」という観点からおこなう環境保全措置に関する検討である<sup>1</sup>。同省令29条は、さらに、「複数の案の比較検討、実行可能なより良い技術が取り入れられているかどうかの検討その他の適切な検討を通じて」、実行可能な範囲内で環境影響が出来る限り回避・低減されているかどうかを検証することを義務付けている。同省令30条では、「環境保全措置の効果及び・・・当該環境保全措置の効果の不確実性の程度」について整理することも要求している。本件評価書に、上記の2つの記載をおこなうことが、こうした「検討」、「検証」および「整理（記述）」をすべて省略することを是とする理由はどこにもないはずである。

原判決が依拠した自主的枠組みと省エネ法ベンチマークは、いずれも発電時の排出効率、すなわち、1単位あたりの電力を作り出すときに排出される二酸化炭素の量（原単位）に関する目標ないし指標である。これに対し、国の削減目標は二酸化炭素の総排出量という絶対量を一定量に抑制することを目指すものであるから、自主的枠組みと省エネ法ベンチマークを満たすことは国の削減目標との整合性を全く担保するものではない。原単位で定められた指標をいくら満たしても、同じ発電所が多く稼働すれば国の削減目標を達成することはできなくなる。これは誰が考えてもすぐにわかることである。

---

<sup>1</sup> なお、発電所アセス省令9条1項三号は、計画段階配慮事項に関しても、「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。

環境大臣が指摘したのも、まさにその点である。計画中の石炭火力発電所がすべて稼働した場合は、「2030年度の二酸化炭素排出削減目標を約6800万トン超過する可能性がある」というのが同大臣の指摘であるが、石炭火力発電所が大量に建設されれば、個々の発電所の排出効率がいくら（多少）すぐれていても国の削減目標を達成することができなくなる。だから、削減目標を達成するためには個々の発電所の排出効率をあげるだけでは足りない、ということをお大臣は指摘した。2018年の段階ですでに2030年目標値を「超過する可能性がある」というのは、削減目標の達成という観点からすれば極めて深刻な事態である。

そうであれば、本件環境アセスにおいて、国の削減目標との整合性を検討することは必要不可欠である。しかも、本件事業者は、自主的枠組みに参加する事業者に売電するよう「努める」としか言明しなかった。それにもかかわらず、自主的枠組みと省エネ法ベンチマークについて記載をおこなったことをもって「（必要な）検討をおこなった」と評価する余地は全くないはずである。

百歩譲って、自主的枠組みと省エネ法ベンチマークについて記載することが「検討である」と評価できるとしても、前述の通り、その検討が、どのように、国の削減目標との整合性をもたらすのか、通常人が理解可能な形での記述が欠けている。

また、発電所アセス省令29条が義務付けている「検証」、すなわち、「複数の案の比較検討、実行可能なより良い技術が取り入れられているかどうかの検討その他の適切な検討」がおこなわれていないことは明白であるし、本件評価書には自主的枠組みと省エネ法ベンチマークの実効性（「環境保全措置の効果（及び効果の不確実性の程度）」に関する記述も全く欠けていることもこれもまた明らかである。

## （5）小括

以上のように、本件アセスにおいて、国の温室効果ガスの排出削減目標との整合性に関する検討、検証及び整理（記述）が欠けていることは明白である。

石炭火力発電所が排出する大量の二酸化炭素が気候変動に及ぼす重大な影響が問題視され、その対策が国内的にも国際的にも政策上の焦点となっているなかにおいて、石炭火力発電所の建設計画のアセスにおいて計画と国の削減目標との整合性について何ら検討しなかった、というのは、信じられない欠陥としか言いようがない。

## 8 パリ協定との整合性についての検討・検証・整理の欠如

### (1) パリ協定の目標との整合性に関する検討の完全な欠落

パリ協定（2015年12月）は以下の2つの目標を掲げている。

第1の目標（気温目標）は、世界全体の平均気温の上昇幅に関するものであり、「（それを）工業化以前よりも2℃高い水準を十分に下回るものに抑え、1.5℃高い水準までのものに制限するための努力を継続する」という目標を定めている（第2条）。

第2の目標（長期目標）は、「（この）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」という目標である（第4条）。

日本はパリ協定に参加した。同協定は2016年11月に発効し、同月、日本もこの協定を締結した。

パリ協定が定める上記の目標は、温室効果ガスないし気温という環境要素について示した基準ないし目標であり、発電所アセス省令がいう「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」に該当する。したがって、本件アセスにおいて、パリ協定が掲げる目標との整合性に関する検討・検証・整理をおこなうことは不可欠であった。

ところが、本件評価書にはパリ協定が掲げる目標との関する記述も全く存在しない。本件アセスにおいて、パリ協定との整合性に関する検討、検証、整理（記述）がまったくなされなかった。

## (2) パリ協定の目標達成と残余カーボンバジェット

パリ協定が掲げる目標を達成するためには、温室効果ガスの累積排出量を気温目標の達成のために許される残余の排出量、すなわち「残余カーボンバジェット」の範囲内におさめなければならない。世界の平均気温の上昇幅は、温室効果ガスの累積排出総量とほぼ比例するからである。

I P C Cの1. 5度特別報告書(2018年10月)において、(66%の確実性をもって)世界の平均気温の上昇幅を1. 5度以内にとどめるためには、2018年以降の全世界の二酸化炭素の排出量を420ギガトン(=4200億トン)にとどめることが必要であることが明らかにされた(原告準備書面15・59頁以下)。人口割合を基準にこれを各国に振り分けた場合、日本の残余カーボンバジェットは6. 7ギガトン(67億トン)となる。日本の2018年の年間排出量は1. 15ギガトン(11. 5億トン)であったから、同年と同量の排出が5. 8年続けば日本は残余カーボンバジェットを消費し尽くしてしまう量にあたる。

日本国内にある既設の石炭火力発電所が稼働し続け、かつ、2023年までに稼働を予定している建設・計画中の石炭火力発電所がすべて稼働した場合、毎年0. 26ギガトン(2. 6億トン)ものCO<sub>2</sub>が排出されることになる。これは、2018年の日本全体の二酸化炭素の年間排出量の約23%に当たる。石炭火力発電が温暖化に及ぼす影響はこれほど甚大であり、だからこそ石炭火力発電から脱却することが国際社会における急務になっているのである。

本件発電所の建設はこうしたなかで計画されたものであり、計画が温室効果ガスの排出削減策に及ぼす影響は非常に大きい。そうであれば、パリ協定が定める目標との整合性に関する検討は絶対に欠かせないはずである。本件アセスの過程では、石炭を燃料として選択することについて極めて厳しい指摘・意見が相次いだ。それにもかかわらず、パリ協定が掲げる目標との整合性について、一切の検討をおこなわなかった本件アセスには重大な瑕疵がある。

### (3) 手段と目的との間の齟齬

このパリ協定の目標との整合性に関しても、原判決は、省エネ法ベンチマークの達成と自主的枠組みの取り組みがなされていることを理由に、「パリ協定の目標との関係で発電所アセス省令28条1項に対する違反がある旨をいう原告らの主張は採用することができない」と結論付けた(174頁)。

しかしながら、上述したように、省エネ法ベンチマークの達成と自主的枠組みの取り組みはパリ協定の目標の達成を何ら担保しないものである。目的に到達することが担保されていない手段を講じたことをもって、目的との整合性に関する検討を行わないことを正当化する余地は全くない。いわんや、パリ協定の目標という観点からおこなう環境保全措置の実効性に関する検証や効果(と効果の不確実性)に関する記述を免除するものではない。

気候危機がこれほど深刻化するなかにおいて、まったく理由にならない理由を掲げてアセスの違法を無視した原判決は明らかに失当である。

以 上