令和元年(行ウ)第275号、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 ほか47名

被 告 国

準備書面(12)

令和4年5月30日

東京地方裁判所民事第2部Cd係 御中

被告指定代理人

并 上 恵理子

友 延 裕



前田修



針 生



栗 野 彰



中 村 志緒

上 博

田



白 井 貴 之

沼 田 博 男

被告は、本準備書面において、原告らの2022年(令和4年)2月14日付け 準備書面18ないし同月28日付け準備書面21(以下、これらの準備書面につい ては、「原告準備書面18」、「原告準備書面21」のように略称する。)に対して必 要と認める範囲で反論する(後記第1ないし第5)ほか、原告本人尋問のうち、原 告橋本かほるの供述内容等に対し、必要と認める範囲で反論する(後記第6)。

なお、略語については、本準備書面で新たに定めるもののほか、従前の例による。

第1 局長級取りまとめに関する行政手続が欠落している旨の原告らの主張に理由 がないこと

1 原告らの主張

原告らは、被告が「局長級取りまとめに沿った基準は、電事法46条の17 第1項の要件を温室効果ガス関係で具体化したものであるから、温室効果ガスについて、同条項の要件への適合性を判断するための基準として合理的なものであるといえる。」旨主張した(被告準備書面(9)・16ページ)のに対し、「被告の主張を前提とすれば、裁量がある問題の審査基準(裁量基準)として、局長級取りまとめ(乙14)が策定されたことになる。」、「しかし、局長級取りまとめ(乙14)にあたっては、(中略)行政手続法第6章の規定に従い、意見公募手続(いわゆるパブリック・コメント)がなされた事実もない。」、「局長級取りまとめ(乙14)は、そもそも科学的専門的技術的検討もなされていなければ、必要な行政手続もなされていないのであって、審査基準であるとすればその手続的瑕疵は重大であって、その効力は否定されるべきものである。」などと主張する(原告準備書面18・22及び23ページ)。

2 被告の反論

原告らの上記主張は、要するに、本件通知が行政手続法2条3号にいう「許 認可等」に該当し、かつ、局長級取りまどめは、上記の「許認可等」をするか どうかを法令の定めに従って判断するために必要とされる「審査基準」(同法 5条1項、2条8号ロ)に該当することを前提に、局長級取りまとめを定める に当たっては、「命令等」(同法39条1項、2条8号)として同法第6章の意 見公募手続等を行う必要があったのに、それがなされていないとして、本件通 知には重大な手続的瑕疵があり違法である旨主張するものと解される。

しかし、被告準備書面(1)(6ないし15ページ)、被告準備書面(2)(4ないし6ページ)等で述べたとおり、電事法46条の17第2項に基づく経済産業大臣による確定通知は「許認可等」(行政手続法2条3号)に該当しない。したがって、局長級取りまとめはそもそも「申請により求められた許認可等をするかどうかをその法令の定めに従って判断するために必要とされる基準」(同条8号ロ)とはいえず、「審査基準」(同法5条1項)に該当しない。

 て、事業者及び国に対する努力目標や建設審査の際の一般的な指針等が抽象的 に記載されているにすぎないことからも裏付けられているといえる。

以上によれば、原告らの上記主張は理由がない。

第2 温室効果ガスの調査、予測及び評価の手法の選定に関する原告らの主張に理 由がないこと

1 原告らの主張

計画段階配慮事項及び環境影響評価の調査、予測及び評価の手法の選定に関し、発電所アセス省令6条6号及び22条1項6号が「温室効果ガス等に関してはそれらの発生量その他の環境への負荷の量の程度」と規定しているところ、原告らは、上記規定の「環境への負荷」とは、温室効果ガスが「環境に及ぼす影響の内容・程度を含むものであり、人の健康、生活環境及び自然環境に及ぼす影響の発生が含まれる」などと主張するようである(原告準備書面19・9ページ)。

2 被告の反論

しかし、環境影響評価法13条を受けた基本的事項第四の二(4)では、「別表中「環境への負荷」に区分される選定項目については、環境基本法第二条第二項の地球環境保全に係る環境への影響のうち温室効果ガスの排出量等環境への負荷量の程度を把握することが適当な項目に関してはそれらの発生量等を(中略)把握することにより、調査、予測及び評価を行うものとする」とされており、「人の健康、生活環境及び自然環境に及ぼす影響の発生」を把握すべきとはされていない。むしろ、例えば、基本的事項第四の二(1)では、「別表中「環境の自然的構成要素の良好な状態の保持」に区分される選定項目については、環境基本法第十四条第一号に掲げる事項の確保を旨として、当該選定項目に係る環境要素に含まれる汚染物質の濃度その他の指標により測られる当該環境要

素の汚染の程度及び広がり又は当該環境要素の状態の変化(中略)の程度及び 広がりについて、これらが人の健康、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。」とされているように、 基本的事項においては、選定項目ごとに調査、予測及び評価の手法が書き分け られていることが明らかである。

これに加えて、環境基本法2条1項では、「「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。」と規定されているところ、ここにいう「人の活動により環境に加えられる影響」とは「人為的な原因に基づくもの」で「個別の活動によって環境に新たに加えられる部分」を指す概念である(環境省総合環境政策局総務課「環境基本法の解説[改訂版]」乙64・124ページ)。これは、例えば、どのような物質がどの程度排出されるかといった事象を指す概念であり、上記解説においても例示として、排出される二酸化炭素、排出される大気汚染物質、地下水の採取に伴う地下水位の低下といったものが該当するとされている(乙64・125ページ)。

他方で、基本的事項第四の二(1)において把握すべきとされている「人の健康、生活環境及び自然環境に及ぼす影響」とは、「環境への負荷」(例えば、排出される大気汚染物質の量)が人間の健康に変化又は被害をもたらすか、どのように生活環境や自然環境に変化をもたらすかといった意味での「影響」を指すものである。

このように、「環境への負荷」(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)と「人の健康、生活環境及び自然環境に及ぼす影響」とは、全く異なる概念であって、発電所アセス省令6条6号及び22条1項6号の「温室効果ガス等に関してはそれらの発生量その他の環境への負荷の量の程度」に「人の健康、生活環境及び自然環境

に及ぼす影響」が含まれないことは明らかである。

したがって、発電所アセス省令6条6号及び22条1項6号の「環境への負荷」に「人の健康、生活環境及び自然環境に及ぼす影響の発生が含まれる」旨の原告らの上記主張は、何らの法的根拠を伴わない独自の見解に基づくものであって理由がない。

第3 本件評価書における温室効果ガスの排出に係る環境保全措置の検討に関する 記載が不十分である旨の原告らの主張に理由がないこと

1 原告らの主張

原告らは、「環境影響評価は、検討内容を文書に記述し、住民や専門家が検証して意見を言えるようにするという民主性を基本とするので、これらの点(引用者注:環境保全措置の効果並びに必要に応じ当該環境保全措置の効果の不確実性の程度を指す。)は、環境影響評価の準備書などにおいて、わかりやすく記述されなければならない」などとした上で、本件評価書において、「本件事業者の取り組みでは、発電電力量当たりの二酸化炭素排出量は、0、444kgーCO2/kWhとなるのであって、本件環境アセスの準備書・評価書をみる限り、『2030年度における温室効果ガス削減目標(約3.6億tーCO2)を達成するためには、排出係数を0.37kgーCO2/kWh程度(3.6億t÷9808億kWh)にとどめること』という目標を実現する効果がないことが記述されている」などとし、概要、本件評価書における温室効果ガス排出に係る環境保全措置に関する検討が不十分である旨主張するようである(原告準備書面19・27ないし29ページ)。

2 被告の反論

(1) 原告らの上記主張は、本件発電所の温室効果ガスの排出量が「0.37kg -CO2/kWb程度」にとどまる必要があることを前提とし、本件評価書に「発 電電力量当たりの二酸化炭素排出量は、0.444kg-CO2/kWhとなる見通しである。」という記載がされていること(乙8・1213ページ)をもって、上記「0.37kg-CO2/kWh程度」を実現する効果がないなどと主張するものと解される。

しかし、被告準備書面(4)12ないし14ページで述べたとおり、上記の「0.37kg-CO2/kWh程度」という数値は、局長級取りまとめにより電力業界全体の枠組みの構築を促されたことを受けて、電気事業連合会、電源開発株式会社、日本原子力発電株式会社及び特定規模電気事業者有志が連名で、平成27年7月17日付けで策定した「電気事業における低炭素社会実行計画」(事業者実行計画。乙15)において、2030年度に達成すべき「国全体」の排出係数の目標値とされた値(上記数値の算出方法については、被告準備書面(4)14ページの脚注8を参照。)である。したがって、本件発電所単体ないし本件事業者が事業を行っている火力発電設備において上記数値を達成することが求められているものではなく、原告の上記主張はそもそも前提を誤っている。

(2) 他方、被告準備書面(4) (14ないし19ページ)で述べたとおり、局長級取りまとめを受けた政府による政策的対応として、平成28年3月に、省エネ法5条に基づく「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(平成21年3月31日経済産業省告示第66号)」(乙17)を改正し、別表第5「ベンチマーク指標及び中長期的に目指すべき水準」の「区分2」として、電力供給業の事業者については、当該事業者が当該事業を行っている工場の火力発電設備全体について、目指すべき熱効率ベンチマーク指標の水準(火力発電効率A指標においては1.00以上、同B指標においては44.3%以上)を示している。

そして、この点につき、本件事業者は、本件評価書において、本件事業者

が本件評価書作成時点で建設を予定している火力発電所(本件火力発電所、 姉崎火力発電所及び五井火力発電所)及び本件事業者の子会社が建設を行っ ている火力発電所(常陸那珂共同火力発電所)の熱効率並びに稼働率から熱 効率ベンチマーク指標を算出したところ、A指標が1.12、B指標が51. 7パーセントとなり、上記告示の目標値(A指標1.00、B指標44.3 パーセント)を達成する見通しであることが明らかにされている(乙8・1 213及び1214ページ)。

したがって、本件事業者は、本件評価書において、上記の点も含めて、温室効果ガスの排出に係る環境保全措置が国の二酸化炭素削減の目標・計画と整合性を持っているかどうかにつき必要な検討をしているといえるから、かかる検討が不十分であるとの原告らの主張は理由がない。

第4 PM2 5につき、一次生成粒子に係る環境影響評価を実施すべきであった 旨の原告らの主張に理由がないこと

1 原告らの主張

原告らは、「PM2.5の生成機構が判明しないのは大気中で化学反応により粒子化する二次生成粒子にとどまり、発生源から直接粒子として排出される一次生成粒子について環境影響評価を実施しない理由にはならない。」、「少なくとも一次生成粒子については予測・評価手法が存在した以上は、(中略)予測・評価すべきだった。」などとし、PM2.5の一次生成粒子に関する予測・評価を実施していない環境影響評価手続には瑕疵があるなどと主張するようである(原告準備書面20・6ページ)。

2 被告の反論

この点、環境省が開催する微小粒子状物質等専門委員会によれば、「現在得 られている寄与割合の推計結果の知見からは、PM2.5は、一次粒子よりも 二次生成粒子の寄与割合が大きいことが分かって」おり、「PM2. 5 濃度の低減を検討していくためには、一次粒子の対策以外にも二次生成粒子の対策検討が必要であ」るとされている(乙 6 5 · 1 ページ)。そうすると、二次生成粒子を含めた環境影響評価が実施されずに「PM2. 5 の一次生成粒子に係る環境影響評価」のみが実施されたところで、結局のところ、「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであるか否かの審査が可能な程度の環境情報が得られるわけではない。

また、PM2.5の生成に関し、二次生成機構の解明、発生源情報の整備、排出インベントリの精緻化に係る科学的知見は、本件通知が行われた当時はもとより、現在でも、十分得られていない。そうすると、本件発電所による大気環境中のPM2.5に係る二次生成粒子の影響の程度を明らかにすることができない以上、環境保全措置の効果を勘案して環境影響の程度を明らかにすることもまた困難である。そのため、「PM2.5の一次生成粒子に係る環境影響評価」を実施しようとしても、「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであるか否かの審査が可能な程度の環境情報が得られるわけでもない。

以上によれば、「PM2.5の一次生成粒子に係る」予測及び評価の結果等は、「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであるか否かの審査に当たって考慮すべき事情であるとはいえないから、PM2.5の一次生成粒子を予測・評価しないことが環境影響評価手続上の瑕疵とはいえず、原告らの上記主張は理由がない。

なお、この点に関し、大阪事件判決において、「PM2.5を環境影響評価の項目に加えていない点をもって変更命令をするべきであるとはしなかった経済産業大臣の判断が、重要な事実の基礎を欠き、又は社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものとは認められない。」と正当に判示されているほか(乙45・87ページ)、同事件の控訴審判決(大阪高等裁判所令和4年4月26日判

決・令和3年(行コ)第46号・乙66。以下「大阪事件控訴審判決」という。) においても、「事業特性や地域特性を考慮に入れたとしても、PM2.5の影響を検討せずに経済産業大臣が本件確定通知をした判断が、重要な事実の基礎を欠くか、又は社会通念に照らし、著しく妥当性を欠くものとはいえず、その裁量を逸脱又は濫用したものと認めることはできない。」と正当に判示されている(乙66・44及び45ページ)。

第5 二酸化炭素排出に係る規定を根拠とした原告適格に係る原告らの主張に理由 がないこと

1 原告らの主張

原告らは、被告が「発電所アセス省令 2 1 条 2 項、 3 項、 5 条 3 項・別表第 2 において、二酸化炭素は、環境への負荷の量の程度により予測及び評価されるべき環境要素(環境への負荷)とされており、窒素酸化物等(大気質)と並ぶような、環境の自然的構成要素の良好な状態の保持を旨として調査、予測及び評価されるべき要素とはされていない。」旨主張した(被告準備書面(9)・ 3 3 ページ)のに対し、「発電所アセス省令 5 条 3 項 1 号が 4 号 (中略)を除外する旨の規定を置いているのは、温室効果ガスが「環境の自然的構成要素の良好な状態の保持を旨として調査、予測及び評価されるべき環境要素」に該当することを前提としたものである。」、「そのうえで、発電所アセス省令は温室効果ガスに関する予測及び評価の手法について別段の定め(同項 4 号)を置いているが、これは、温室効果ガスによる環境影響の程度が基本的にガスの排出量に比例することを反映したものである。」、「大気汚染物質と温室効果ガスはあくまで、被害の発生に至る過程が異なるため、別表第 2 において書き分けているにすぎ」ないなどと反論するようである(原告準備書面 2 1・6 及び 7 ページ参照)。

2 被告の反論

原告らの上記主張は、その前提として、確定通知や環境影響評価法等の各規 定が、二酸化炭素について、我が国全体の環境保全を超えて、特定の地域に居 住する具体的な個々人の利益のために二酸化炭素排出量の増加を抑制すること をその目的及び趣旨とするとの見解に基づくものと解される。

しかし、被告準備書面(9) (26及び27ページ) 及び前記第2の2で述べ たとおり、環境影響評価法13条を受けた基本的事項第四の二(4)が、二酸化 炭素について、「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 ためではなく、地球環境保全(地球の全体又はその広範な部分の環境に影響を 及ぼす事態に係る環境の保全)の見地から、飽くまで環境の保全上の支障の原 因となるおそれのあるものとして、その発生量等を把握することにより、調査、 予測及び評価を行うものとしていることなどに照らせば、確定通知及び変更命 令に関する電気事業法の規定が、我が国全体の環境保全を超えて、特定の地域 に居住する具体的な個々人の利益のために二酸化炭素排出量の増加を抑制する ことなどをその趣旨及び目的とするものとは到底解されない。このことは、大 阪事件判決において、「確定通知及び変更命令に関する電気事業法の規定が、(中 略) 我が国全体の環境保全を超えて、特定の地域に居住する具体的な個々人の 利益のために二酸化炭素排出量の増加を抑制することなどをその趣旨及び目的 にするものとは解し難い。」と正当に判示されているほか(大阪事件判決・乙 45・16ページ)、大阪事件控訴審判決においても、「CO2排出に係る被害 を受けない利益が重要であって、それが人類にとって、喫緊の政策課題である ことは論を待たないものの、我が国の現段階の社会情勢を踏まえると、一般的 公益的利益として政策全体の中で追求されるべきものと解するほかなく、各人 の個人的利益として保障されているとまでは解されない。」と正当に判示され ている (大阪事件控訴審判決・乙66・30ページ)。

したがって、原告らの上記主張は、独自の法解釈を述べるものにすぎず、被告の主張に対する反論となり得ていない。

また、前記第2の2で述べたとおり、「環境への負荷」と「環境の自然的構成要素の良好な状態の保持を旨として調査、予測及び評価されるべき環境要素」である「人の健康、生活環境及び自然環境に及ぼす影響」とは、明らかに異なる概念であることから、「大気汚染物質と温室効果ガスはあくまで、被害の発生に至る過程が異なるため、別表第2において書き分けているにすぎ」ないなどという原告らの上記主張は、その点からも、独自の法解釈を述べるものにすぎず、理由がないことは明らかである。

第6 原告橋本かほるの住所は急傾斜地崩壊危険区域内に存しないこと

1 原告橋本かほるの「D-1 土砂災害・高潮」該当性に関する原告らの主張 及び被告の認否

原告橋本かほる(以下「原告橋本」という。)は、原告適格に関し、原告らが区分するところの「D-1 土砂水害・高潮」に該当し、それを根拠づける事実として、原告橋本が「急傾斜地崩壊危険区域内、土砂災害警戒区域(急傾斜地)内、土砂災害警戒区域(土石流)内」に居住していることを主張する(原告準備書面4添付の「原告適格一覧表」参照)。

これに対し、被告は、原告橋本の住民票上の住所が土砂災害警戒区域(急斜面)内及び土砂災害警戒区域(土石流)内に存在するとの限度で認めるものの、 急傾斜地崩壊危険区域内にあるとの点は否認している(被告準備書面(5)・5 ページ)。

2 原告橋本の本人尋問における急傾斜地崩壊危険区域該当性に関する供述内容 等

原告橋本は、陳述書において、自宅が急傾斜地崩壊危険区域内に存すること

の根拠として、「長瀬2丁目 急傾斜地崩壊危険区域神奈川県」の標識が存することを述べるとともに(甲222・1ページ)、本人尋問において、同標識の具体的位置を明らかにした(原告橋本の本人調書11ページ及び同調書添付図面参照)。

3 被告の反論

しかし、「神奈川県土砂災害警戒情報システム」における原告橋本の住所付近の図面によれば、原告橋本の住所が、急傾斜地崩壊危険区域内に存しないことは明らかである(乙67の1及び乙67の2)。また、原告橋本のいう「標識」は、急傾斜地崩壊危険区域の境界部分に位置していると認められ、原告橋本の住所が急傾斜地崩壊危険区域内に存することの根拠たり得ない。

したがって、原告橋本の住所は、急傾斜地崩壊危険区域内に存するとは認め られず、原告橋本に原告適格はない。

以上