

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）10月11日

東京高等裁判所 第10民事部ニホ2係 御中

控 訴 審 準 備 書 面 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 浅 岡 美 恵

弁護士 半 田 虎 生

弁護士 永 井 久 楽 太

(目次)

第1 訴訟前の抗弁について その1 電気事業法46条の17第2項に基づく確定通知は処分性を有すること	6
第2 訴訟前の抗弁について その2 大気汚染被害を受けるおそれのある人々は、原告適格を有すること	6
第3 訴訟前の抗弁について その3 地球温暖化による被害を受けるおそれのある人々は、原告適格を有すること	6
1 本件環境アセスを規定する電気事業法及び環境影響評価法などの関係法令の規定は、「環境の保全上の支障」を防止すること、本件の場合には、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人の生命・健康、漁業・海中観光業などの生業その他の生活環境への被害の防止を趣旨目的としていること	6
(1) 「環境への負荷」と「人の健康、生活環境に及ぼす影響」の関係	7
(2) 環境基本法上の環境影響評価制度の位置付け	10
(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こと	11
(4) 基本的事項告示及び発電所アセス省令との関係	12
(5) 小括	14
2 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(判例法理との関係)	14
(1) 最高裁判例	14
(2) 本件環境アセスを規定する電気事業法及び環境影響評価法などの関係法令の規定の趣旨目的	15
(3) 当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質	15
(4) 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認められないとの原判決の判示について その1 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増大すること	17
(5) 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認められないとの原判決の判示について その2 特定の者の被害が増大すること	18
3 原判決は本件発電所の二酸化炭素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 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	20
(1) 有害物質をばい煙に含んで排出すること等による大気汚染と異なる、二酸化炭素を人為的に排出して地球温暖化し大気質に影響を及ぼし、気候変動を起こすという環境破壊の特質	20
(2) 今後のいかなるCO ₂ 排出も、地球温暖化に寄与すること	22
(3) 本件発電所による排出量が莫大なものであること	23
(4) 本件発電所による残余カーボンバジェットの費消	23
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こと 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がある者には、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こと	24
(1) 気候危機のなかで行われている本件発電所建設計画	24
(2) 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	26
(3) 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	29
第4 本件通知処分 of 違法性について その1 燃料種等に係る複数案の検討について	31

1	被控訴人の答弁書における反論とその問題点	31
2	基本的事項告示及び発電所アセス省令3条1項が明示的に「燃料種」についての複数案検討を示していないことで、燃料種など複数の発電方式についての複数案検討をしないことが適法になるわけではない。	31
3	どのような項目について複数案検討をすべきかは、処分庁に裁量があり、その裁量の範囲内であるのか。	35
第5	本件通知処分の違法性について その2 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	37
1	原判決が掲げた8つの理由が違法性を否定する根拠にならないこと	37
2	被控訴人の反論について	40
第6	本件通知処分の違法性について その3 温暖化についての環境保全措置の検討の欠如について	41
1	本件アセスにおける環境保全措置についての検討の欠如	41
2	原判決の誤り①～排出低減措置について	42
3	原判決の誤り②～代償措置について	43
4	原判決の誤り③～国の削減目標との整合性について	43
5	原判決の誤り④～パリ協定との整合性について	45
6	被控訴人の反論について	45
第7	本件通知処分の違法性について その4 アセスの違法な簡略化	47
1	本件アセスの違法な簡略化	47
2	原判決の誤魔化し	47
3	被控訴人の反論について	48
4	撤去工事について	48
第8	本件通知処分の違法性について その5 PM2.5、光化学オキシダントの調査、予測、評価の欠落について	49
1	PM2.5について	49

2	光化学オキシダントについて	50
---	---------------------	----

第1 訴訟前の抗弁について その1 電気事業法46条の17第2項に基づく確定通知は処分性を有すること

被控訴人は、電気事業法46条の17第2項に基づく確定通知は処分性を有するとした原判決の判示について、誤りであるとしている。

しかし、被控訴人も、原判決が誤りであるとする理由を主張することすらできていない。この点についての原判決の判示は正当である。

第2 訴訟前の抗弁について その2 大気汚染被害を受けるおそれのある人々は、原告適格を有すること

被控訴人は、「本件新設発電所の周囲20kmの範囲内の地域に居住する者は、本件新設発電所の稼働に伴う大気汚染によって健康に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者に当たると認めるのが相当であるから、本件通知の取消しを求める原告適格を有するものと認められる」（原判決123ページ）とした原判決の判示について、誤りであるとしている。

しかし、被控訴人も、原判決が誤りであるとする理由を主張することすらできていない。この点についての原判決の判示は正当である。

なお、原判決は、「本件訴えについて原告適格を有するものと認められる原告らには、温排水によって生業手段に被害を受けることを根拠として原告適格を有する旨を主張する別紙1原告目録記載2(2)の原告も含まれる。」としているので、原判決の別紙1原告目録記載2(2)の原告（原告番号47・控訴人小松原哲也）については、温排水によって生業手段に被害を受けるおそれがあることも、原告適格の根拠として認めている。

第3 訴訟前の抗弁について その3 地球温暖化による被害を受けるおそれのある人々は、原告適格を有すること

- 1 本件環境アセスを規定する電気事業法及び環境影響評価法などの関係法令の規定は、「環境の保全上の支障」を防止すること、本件の場合には、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人の生命・健康、漁業・海中観光業などの生業その他の生活環境への被害の防止を趣旨目的としていること

(1) 「環境への負荷」と「人の健康、生活環境に及ぼす影響」の関係

控訴人らは、控訴理由書2において、環境基本法上の文理に沿った解釈からして、環境基本法は、「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、自然環境又は生物の多様性に、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を示し、したがって、「環境への負荷」は、「人の健康、生活環境に及ぼす影響」を包摂していることを示した。

ところが、被控訴人は、この点については、控訴答弁書において、何ら反論していない。

しかし、以下の通り、「環境への負荷」は、「人の健康、生活環境に及ぼす影響」を包摂していることは明確である。

第一に、環境基本法上の定めからすると、

「環境への負荷」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」と定義されている（環境基本法2条1項）。

前段の「人の活動により環境に加えられる影響」の意味であるが、環境基本法は、同法14条で、「環境が保全されていること」とは以下の3点が確保されている状態を指すとしている。

- 一 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。
- 二 生態系の多様性の確保、野生生物の種の保存その他の生物の多様性の確保が図られるとともに、森林、農地、水辺地等における多様な自然環境が地域の自然的社会的条件に応じて体系的に保全されること。

三 人と自然との豊かな触れ合いが保たれること

したがって、ここでいう「環境」とは「大気、水、土壌その他の環境の自然的構成要素」「生物の多様性と多様な自然環境」「人との触れ合いがある自然」と敷衍できるので、「人の活動により環境に加えられる影響」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、生物の多様性と多様な自然環境、人との触れ合いがある自然に加えられる影響」と言い換えられる。

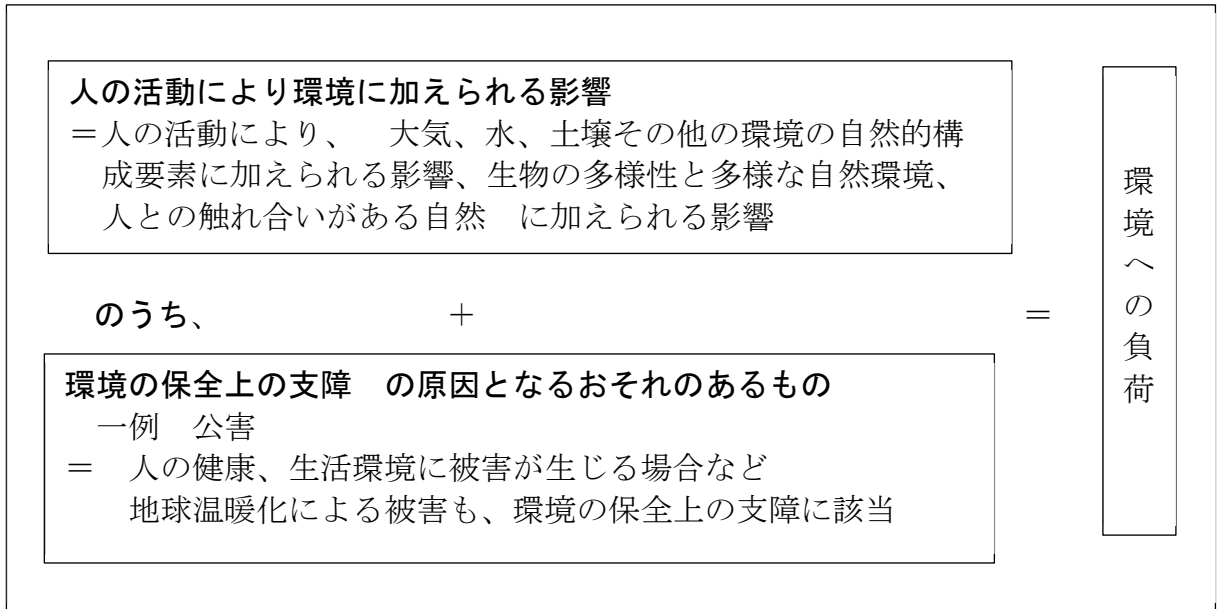
後段の「環境の保全上の支障の原因となるおそれのあるもの」の意味についてみると、「環境の保全上の支障」について触れている、環境基本法2条3項の規定からみると、

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。

「環境の保全上の支障」とは、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、自然環境が適正に保全できないこと、生物の多様性の確保ができないこと、多様な自然環境の体系的保全ができないことなどを指すこととなる。これをまとめると、「環境の保全上の支障の原因となるおそれのあるもの」とは、「人の健康、生活環境、自然環境又は生物の多様性に被害又は悪影響を発生させるおそれがあるもの」と定義できることになる。

以上をまとめると、環境基本法2条1項は、「環境への負荷」を「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、生物の多様性と多様な自然環境、人との触れ合いがある自然に加えられる影響のうち、人の健康、

生活環境、自然環境又は生物の多様性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。



さらに、環境基本法は、

4条において「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、

22条において「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、

環境の保全上の支障を防止するためには、環境への負荷をできる限り低減する必要があると定めている。

何よりも、環境基本法2条3項が、公害を環境の保全上の支障の一つと規定していることからしても、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、自然環境又は生物の多様性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。

「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。

(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。電気事業法46条の2から23までの規定も同じである。

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ので、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。

環境影響評価法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条に定める事項の確保とは、「環境の保全上の支障」の防止を意味する。

すでにみたように、「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、環境影響評価（環境アセスメント）は、事前に、「環境の保全上の支障」を防止し、「環境への負荷」をできる限り低減させるために、十分な参加の確保によって、適切な調査、予測、評価をさせ

るというものである。

(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こと

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）の発電所からの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、したがって、環境基本法に基づいて定められた、環境影響評価法及び電気事業法46条の2から23までの規定に基づく、発電所アセス省令は、計画段階配慮事項、環境影響評価項目として、温室効果ガス（ここでは、二酸化炭素）を挙げている（5条3項4号、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、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が主たるものである。

その中には、地球温暖化の進行によって激化する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「含まれる」ことは明確である。

気候変動は、世界全体で人々の身体的健康に悪影響を及ぼし（確信度が非常に高い）、また、あらゆる地域で、暑熱に関連する極端現象が死亡や疾病を引き起こしている（確信度が非常に高い）（甲258・11頁、AR6WG2 SPM. B. 1. 4）。

日本では、1時間降水量80mm以上、3時間降水量150mm以上、日降水量300mm以上など強度の強い雨の頻度は、1980年頃と比較して、既におおむね2倍程度増加している（甲345号証・気象庁「大雨や猛暑日など（極端現象）のこれまでの変化」2023/09/21確認）。

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号から明らかなように、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)。

(4) 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し、そこから、温室効果ガスについては、「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。

しかし、第一に、前述の通り、「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、包括概念であり、「環境への負荷」という概念には、「人の健康、生活環境に及ぼす影響」も含まれる。両者は、異なった概念ではない。

また、環境基本法は、環境の保全上の支障を防止するためには、環境への負荷をできる限り低減する必要があると定めているので、環境への負荷の量の程度を把握するというのは、環境の保全上の支障の程度、すなわち、人の健康、生活環境に及ぼす悪影響の程度を把握するということと本質的に違いはない。

そもそも、環境基本法に基づいて定められた、環境影響評価法及び電気事業法に基づく、発電所アセス省令が、火力発電所から排出される温室効果ガス(ここでは、二酸化炭素)を、環境影響評価における、計画段階配慮事項とし、調査予測評価の項目としているのは、二酸化炭素が、低減すべき環境への負荷であり、「環境の保全上の支障の原因となるおそれのあるもの」、すなわち、「人の健康、生活環境、自然環境又は生物の多様性に被害又は悪影響を発生させるおそれがあるもの」であると、国も理解しているからである。

確かに、発電所アセス省令別表第二に規定する評価方法は異なるが、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はほかならない。逆にいえば、温室効果ガスは、地球規模で広がっているので、排出は濃度を濃くする結果を必ずもたらすからである。

「累積人為起源 CO2排出量とそれらが引き起こす地球温暖化との間にはほぼ線形の関係がある」（確信度が高い）（IPCC・AR6WG1（甲313）、D.1.1）

それに対し、有害物質による大気汚染は、排出口の濃度が一番高く、その後、拡散・希釈していくので、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り、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からである。

もともと、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状況となっている以上、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ことは、現実にと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環境影響評価制度の趣旨からみて当然である。

なお、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（廃棄物及び副産物一残土など）」（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）も存在するが、「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。

(5) 小括

以上の通り、環境基本法に基づいて定められた、環境影響評価法及び電気事業法46条の2から23までの規定に基づく、発電所アセス省令は、石炭火力発電所から排出される二酸化炭素を、環境影響評価における、計画段階配慮事項とし、調査予測評価の項目としている。

そして、本件環境アセスを規定する環境影響評価制度は、環境基本法第2章「環境の保全に関する基本的施策」の一つとして、「環境の保全上の支障」を防止するため、「環境への負荷」を低減させるべく設けられた。

さらに、現在、地球温暖化の進行に伴う気象災害等による人の生命・健康、漁業・海中観光業などの生業その他の生活環境への被害は、極めて深刻な状況となっていること自体、国を含めた共通の認識となっている。

そうである以上、本件環境アセスを規定する電気事業法及び環境影響評価法などの関係法令の規定は、「環境の保全上の支障」を防止すること、本件の場合には、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人の生命・健康、漁業・海中観光業などの生業その他の生活環境への被害の防止を趣旨目的としていると解されるのである。

2 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 (判例法理との関係)

(1) 最高裁判例

最高裁判例は、原告適格を認める基準として、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

る趣旨を含むかどうかによつて、処分の相手方以外の者についてこの法律上の利益の有無を判断するに当たっては、当該処分の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮するものとする。この場合において、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌するものとし、当該利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分又は裁決がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案するとしている。

(2) 本件環境アセスを規定する電気事業法及び環境影響評価法などの関係法令の規定の趣旨目的

前の「1」でみた通り、本件環境アセスを規定する電気事業法及び環境影響評価法などの関係法令の規定は、「環境への負荷」を低減させ、「環境の保全上の支障」を防止すること、本件の場合には、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人の生命・健康、漁業・海中観光業などの生業その他の生活環境への被害の防止を趣旨目的としている。

(3) 当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質

本件処分は、本件発電所の建設及び稼働を認める法的効果を有し、その結果、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%という莫大な量の二酸化炭素の排出を認めるものである。

その結果、確実に、地球上の二酸化炭素濃度は高まり、温暖化を進行させ、個々人が気候災害にあふ確率をその分、確実に高める。

その結果各人が害されることとなる利益は、第一に土砂災害・水害などにあつて、失うこととなりかねない、生命・身体・重要な財産であり、第二に熱中症にあつて死亡又は健康被害を受ける生命・健康の利益であり、第三に、生業

である漁業等の壊滅的な打撃を受ける漁業者の生業としての漁業を営む利益である。

これらの害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度は、以下の通りである。

第一の土砂災害・水害などにあつて、失うこととなりかねない生命・身体は、「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」（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））（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））である。居住している家屋の喪失は、生活を根底から覆すものであり、財産上の損失ではあるものの、それによつてもたらされる生活破壊の程度、生活再建に要する時間と労力、就業機会の喪失などを考えると、金銭によつて容易に回復できる性質のものではなく、重大な財産損害として、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が害されることである。土砂災害・水害による生命・身体への侵害、居住している家屋の喪失などのいずれも、その利益侵害の態様及び程度においても著しいものである。

第二の熱中症による生命・健康の利益の侵害についても、「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」が、不可逆的な形で、かつ、死亡の場合には極めて深刻な形で侵害されるものであつて、その利益侵害の態様及び程度においても著しいものである。

第三の生業である漁業等が地球温暖化によつて壊滅的な打撃を受け、漁業者の生業としての漁業を営む利益等の侵害についても、漁業資源・海中観光資源といった、漁業者や海中観光業者にとつてその生活上極めて重要な生業の手段が失われるというものであり、また、その喪失は不可逆的で、原状回復が極めて難しいものである。そう考えると、そこで侵害される利益の性質・内容は、「かけがえのない、公益には容易に吸収解消され難い性質（・内容）の利益」

であって、しかも、それが不可逆的で、原状回復が極めて難しい形で失われるという点で、その利益侵害の態様及び程度においても著しいものがある。

- (4) 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認められないとの原判決の判示について その1 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増大すること

原判決は、「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。」と判示している。

しかし、この判示は、いままでみてきたところとの関係で、いくつかの問題を含んでいる。

第一に、有害物質による大気汚染・水質汚濁、温排水被害、騒音・振動などは、発生点が一番大きく（濃度が高く）、そこから離れていくにしたがって、希釈・拡散していくという特質を有する。その意味で、一定の距離の範囲の者について、原告適格を認めることが合理的である。

他方、温室効果ガスによる地球温暖化については、すでに温室効果ガスの濃度が高くなっている現状において、その排出をすることで、直ちに、温室効果ガスの濃度を上昇させ、地球温暖化の状況を悪化させる。

「累積人為起源 CO2排出量とそれらが引き起こす地球温暖化との間にほぼ線形の関係がある」（確信度が高い）（IPCC・AR6WG1（甲313）、D.1.1）とされる通り、地球規模で二酸化炭素濃度が上昇しているからこそ、二酸化炭素を排出することによって、地球温暖化が激化するのである。

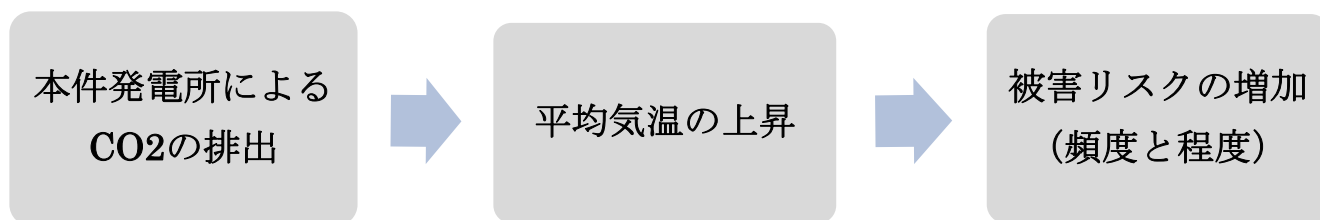
そして、地球温暖化の進行は、個々人が気候災害にあう確率をその分、確実に高める。

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。



その意味で第一に、温室効果ガスによる地球温暖化の以上のようなメカニズムを考えると、本件発電所のように、相当量の二酸化炭素を排出する以上、それによって、地球温暖化を進行させ、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を増大させる。その点で、第一の誤りがある。

(5) 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認められないとの原判決の判示について その2 特定の者の被害が増大すること

第二に、原判決の判示は、特定の者との関係で特に増大するものと認められないとする点で誤っている。

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。

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、気温が上昇すればするほど、個々人が負う危害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きている（原告準備書面6（1）16頁以下）、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、とされており（甲20など）、2023年7月から8月に発生した記録的な高温イベントは、人為起源の地球温暖化による気温の底上げがなければ起こり得なかった、とされている（甲337、控訴審準備書面1・8頁以下に詳述）。

以上の通り、二酸化炭素が排出されれば、温暖化は進行し、その結果、土砂崩れの危険地域内に居住・勤務する者、高齢者、漁業者など、特定の者が被害を受ける可能性は増大する。

その点で、地球温暖化によって、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。その点で「特定の者との関係で特に増大するものと認められない」とする原判決の判示には誤りがある。

また、二酸化炭素の排出によって進行する地球温暖化による「著しい被害」の危険にさらされる者は、特定可能である。

小田急高架最高裁大法廷判決も、「著しい被害」を受けるおそれの高い者について、原告適格を肯定しているのもであって、距離などは、騒音被害という発生点から次第に減衰していくという被害特質に応じた、その特定のための手段に過ぎない。地球温暖化の場合も、「著しい被害」を受けるおそれの高い者は、類型的に特定可能であり、その者について、原告適格を認めることは可能である。

3 原判決は本件発電所の二酸化炭素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 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) 有害物質をばい煙に含んで排出すること等による大気汚染と異なる、二酸化炭素を人為的に排出して地球温暖化し大気質に影響を及ぼし、気候変動を起こすという環境破壊の特質

有害物質を排出することによる大気汚染など、多くの大気汚染や水質汚濁は、地球規模で汚染が生じているわけではなく、局所的に生じ、汚染源の汚染状態が一番ひどく（濃度が高く）、そこから離れていくにしたがって、有害物質は希釈・拡散していき、全地球規模での濃度は影響を無視できるほどに希薄となり、環境影響は無視できるレベルまで下がっていくという特質を有する。

他方、二酸化炭素を人為的に排出して地球温暖化し大気質に影響を及ぼし、気候変動を起こすという環境破壊は、すでに、地球規模で、大気中のCO₂濃度が高くなっていて、気候変動が生じている状態で起きている。特に、人為起源のCO₂は、一旦排出されると非常に長い期間にわたって大気・海洋・生態系を循環しつつ、炭素の総量はほとんど減少せず、一定部分が大気中に残って

いる。

「人為起源の二酸化炭素については、一旦排出されると非常に長い期間にわたって大気・海洋・生態系を循環しつつ、炭素の総量はほとんど減少せず、一定部分が大気中に残り、放射強制力が持続する。」（IPCC第5次評価報告書第1作業部会報告・政策決定者向け要約（甲365）28頁・訳注M）

しかも、この大気中の人為起源のCO₂が引き起こす環境影響である「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。人為的な二酸化炭素の正味の排出が完全に停止した後も、数世紀にもわたって、地上気温は高いレベルでほぼ一定のままどまる」（IPCC第5次評価報告書第1作業部会報告・政策決定者向け要約

（甲365）26頁）とされている。つまり、この大気中の人為起源のCO₂が引き起こす環境影響は、不可逆かつ永続的で、人為的な二酸化炭素の正味の排出が完全に停止した後も、地上気温は、高いレベルで数世紀にわたって続くとされている。

その上、人為的な二酸化炭素の正味の排出が完全に停止した後も、「海洋の表面から深層への熱輸送の時間スケールが長いため、海洋の温暖化は何世紀にわたって続」き、「熱膨張に起因する海面水位上昇が何世紀にわたって継続」し（IPCC第5次評価報告書第1作業部会報告・政策決定者向け要約（甲365）26頁）、「世界平均地上気温の安定化は、気候システムの全ての側面での安定化を意味していない。生物群の移行、土壌炭素、氷床、海洋の温度及び関連する海面水位上昇は、全て独自の内因的な長期の時間スケールを有しており、世界地上気温が安定した後、数百年から数千年にわたり継続する変化をもたらす」（IPCC第5次評価報告書統合報告書・政策決定者向け要約（甲11）16頁）とされている。

こうした状況の中に、二酸化炭素を排出することは、大気中のCO₂濃度を

確実に上昇させ、地上気温を確実に上昇させ、海洋の温暖化を確実に進め、気候変動を確実に進行させることになる。

控訴人らの控訴審準備書面1の36頁において詳述した通り、IPCC・AR6WG1（甲313）は、「世界の人為的な気温上昇をいかなる水準でも安定させるには、正味ゼロの人為的なCO₂排出を達成することが必要であるが、世界の気温上昇を特定の水準に抑えるには、累積CO₂排出量をカーボンバジェット
の範囲内に抑えることを意味するだろうということである。」と記述した上で、「Every tonne of CO₂ emissions adds to global warming 今後のいかなるCO₂排出も、地球温暖化に寄与する。」としている。

このように、二酸化炭素を人為的に排出して地球温暖化を起こして大気質に影響を及ぼし、気候変動を起こすという環境破壊の違いは、すでに、地球規模で、大気中のCO₂濃度が高くなっていて、気候変動が生じている状態で起きているものであるので、その中に、二酸化炭素を排出することは、気候変動をさらに進行させ重大な環境影響を生じさせる。この点に特質がある。

（2）今後のいかなるCO₂排出も、地球温暖化に寄与すること

IPCC・AR6WG1（甲313）も、だからこそ、「累積人為起源CO₂排出量とそれらが引き起こす地球温暖化との間にほぼ線形の関係がある」ことを確信度が高いものとして確認し、その上で、AR6WG1（図SPM10）において、「Every tonne of CO₂ emissions adds to global warming 今後のいかなるCO₂排出も、地球温暖化に寄与する。」との表題をつけたのである。

世界の科学者の共通認識は、今後のいかなるCO₂排出も温暖化に寄与しているのである。

だからこそ、濃度を上げないようにすること、すなわち、実質カーボンゼロが必要なのである。

原判決は、この点を看過しており、地球温暖化についてのすでに得られている科学的な知見を無視ないし軽視するものである。

(3) 本件発電所による排出量が莫大なものであること

そもそも、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。

また、その年間排出量は、世界各国の76番目から78番目に相当するもので、ラトビア、キプロス、北マケドニアなどとほぼ同じであり、100以上の国が、本件発電所より少ないCO₂しか排出していない。

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。

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年間に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。

(4) 本件発電所による残余カーボンバジェット消費

また、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、稼働し続けられ、上記の残余カーボンバジェットを消費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。

- 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こと 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がある者には、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こと

(1) 気候危機のなかで行われている本件発電所建設計画

本件発電所建設計画がもちあがったのは、2016年であるが、それに先立つ、2014年までには、IPCC第5次評価報告書の刊行が終了しており、その危機感に基づいて、2015年には、パリ協定が採択された。

I P C C 第 5 次 評 価 報 告 書 第 一 作 業 部 会 報 告 書 で は、 前 述 の と お り、 現 状 で 二 酸 化 炭 素 排 出 を 止 め た と し て も、 す で に、 大 変 な 気 候 変 動 が 起 き、 そ れ に よ る 環 境 破 壊 が 起 き る こ と が 明 ら か に さ れ た。

同 報 告 書 は、 前 記 の 引 用 部 分 に 続 い て、 2 6 頁 以 降 に お い て 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、 7 m に 達 す る 平 均 海 面 の 上 昇 を も た ら す こ と が 指 摘 さ れ た。 す で に、 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、 そ の 時 点 で、 地 上 の 気 温 上 昇 が 止 ま っ た と し て も、 グ リ ー ン ラ ン ド 氷 床 の ほ ぼ 完 全 な 損 失 を 招 き、 7 m に 達 す る 平 均 海 面 の 上 昇 を も た ら さ れ る。 別 の 閾 値 を 超 え た 場 合 に は、 南 極 の 氷 河 が 損 失 し、 さ ら な る 海 面 上 昇 が も た ら さ れ る 可 能 性 が あ る が、 I P C C 第 5 次 評 価 報 告 書 第 一 作 業 部 会 報 告 書 で は、 現 在 の 証 拠 と 理 解 は 定 量 的 な 評 価 を 行 う に は 不 十 分 で あ る と し て い る。

ま た、 気 温 上 昇 は、 永 久 凍 土 の 溶 解 や 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、 永 久 凍 土 の 溶 解 に よ る 温 室 効 果 ガ ス の 排 出、 熱 帯 雨 林 の 喪 失 に よ る 吸 収 源 の 減 少 な ど に よ っ て、 地 上 気 温 が 急 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 超 す 可 能 性 が 高 ま る (甲 6 5 ・ 8 頁)。

ま た、 テ ッ ピ ン グ ポ イ ン ト ま で い か な く て も、 控 訴 人 ら の 控 訴 審 準 備 書 面 1 の 2 7 頁 か ら 3 1 頁 に 記 載 し た 通 り、 高 い 地 上 気 温、 そ れ に よ る 熱 中 症 の 増 加、 山 火 事、 干 ば つ、 極 端 な 豪 雨、 そ れ に よ る 水 害 ・ 土 砂 災 害、 水 不 足、 農 業 生 産 の 低 下、 漁 業 被 害 な ど の 大 変 な 被 害 が 起 き て い く。

こ う し た 深 刻 な 被 害 が 現 に 起 き て お り、 そ れ が 深 刻 化 す る 状 況 下 に お い て、 本 件 発 電 所 の 建 設 は 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。

(2) 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、現実にとどのような影響が発生するかをあらかじめ調査・予測・評価し、環境影響の低減を目指すものである。

事業単体の影響だけでは、現実には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、現実にと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って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っては、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の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。

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。

（3）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回避又は低減する可能性が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ふ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、現実にと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。

第4 本件通知処分^の違法性について その1 燃料種等に係る複数案の検討について

1 被控訴人の答弁書における反論とその問題点

燃料種等に係る複数案の検討という、環境アセスメントの核心であり、根幹にかかる問題について、被控訴人が答弁書において反論してきたのは、わずかに、

- ① 基本的事項告示及び発電所アセス省令3条1項が明示的に「燃料種」についての複数案検討を示していない。
- ② どのような項目について複数案検討をすべきかは、処分庁に裁量があり、その裁量の範囲内である。

の2点である。

控訴人らが控訴理由書3において、環境アセスメント制度の趣旨を説明し、その趣旨からみて、同じ目的を達成できるが、当該事業とは異なると評価できる内容を持った事業を、発案し、検討するということが環境アセスメントの核心であり、本件においては、同じ目的を達成できるが、当該事業とは異なると評価できる内容を持った事業として、燃料種等に係る複数案があるので、その検討をすべきところ、その複数案検討を全くしていないので、重大な手続き上の瑕疵があるので、原判決には重大な誤りがあるとした点について、ほとんど具体的反論をしていない。

被控訴人の答弁書における反論は、控訴人らの主張に対する反論をあきらめた^としか思えないものである。

2 基本的事項告示及び発電所アセス省令3条1項が明示的に「燃料種」について

の複数案検討を示していないことで、燃料種など複数の発電方式についての複数案検討をしないことが適法になるわけではない。

そもそも、環境アセスメントという制度が設けられたのは、今日、環境に影響を及ぼす事業や施策が増加し、基準が設定されている項目の基準を満たす（基準クリア）だけでは、環境を健全で恵み豊かなものとして維持すること（環境基本法3条）も生物の多様性の確保（環境基本法14条2号）も、さらには、人間の生命健康、生活環境の保全（環境基本法14条1号）も、困難となってきていることによるものである。そこで、基準が設定されていないが、重大な環境影響が予想されるものについては、環境アセスメントによってその影響を明らかにすること、すなわち、事前に、環境影響について調査し、予測し、評価するという手続をとることによって、可能な限り環境負荷を低減し、最善の措置をとることができるようにする（ベスト追求型）というのが、環境アセスメント制度の趣旨である。

また、ベスト追求のためには、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ことが有効であるという前提に基づき、事業者だけでなく、環境保全の観点から意見を有するものに広く意見を提出させ、そうした意見をどのように採用し、あるいは採用しなかったのかというプロセスをすべて明らかにするという、十分な対話プロセスを取ることによって、判断過程を透明化する。そのことによって、適切な判断、適切な環境保全策を実現していく（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）というのが、環境アセスメント制度の基本的な手法であり、趣旨でもある。

そして、環境アセスメントは、基準の設定が難しい、環境配慮をしたかどうかという実体的判断を、手続的要件を満たしたかどうかという、手続的判断に置きかえることによって、司法審査を容易にするというものである（手続的統制を通じた適正な環境配慮の実現）。

以上のベスト追求、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、手続的統制を通じた適正な環境配慮の実現という環境アセスメント制度の趣旨からみて、同じ目的を達成できるが、当該事業とは異なると評価できる内容を持った事業を、発案し、検討するということ（適切な複数案の設定・検討）が環境アセスメントの**核心**となっているのである。

以上を踏まえると、そもそも、計画段階配慮の時点で、同じ目的を達成できるが、当該事業とは異なると評価できる内容を持った事業を、発案し、検討することが要点である。

環境影響評価法の2011年改正は、本件事業のような、環境影響の大きい事業について、環境影響を回避したり、十分に低減したりできるような別の事業案の検討をすることを可能とするため、事業実施を前提とした検討の前の計画検討の時点・段階において、事業を検討するに当たり、複数案を検討することを原則とし、それを含む計画段階配慮書を作成することを義務化したのであって、その例示として、基本的事項告示及び発電所アセス省令3条1項は、2011年改正以前は認められてこなかった、同じ目的を達成できるが、当該事業とは異なると評価できる内容を持った事業の例として「位置」についての複数案（立地についての代替案）を例示的に挙げているのである。

こうした環境アセスメント制度の趣旨を考えれば、基本的事項告示及び発電所アセス省令3条1項が明示的に「燃料種」についての複数案検討を示していないことを理由として、燃料種など複数の発電方式についての複数案検討をする義務が免れられるわけではない。

特に、本件のような、発電事業については、他にも多くの選択肢がある。

火力発電所としても、天然ガス火力発電、バイオマス専燃火力発電があり、さらに、太陽光発電、風力発電といった再生可能エネルギー発電がありうる。

例えば、石炭火力発電所の場合、本件新設発電所で採用されたUSC（超々臨界圧発電）などの高効率の設備（国のいう「最良の技術」を用いた設備）であっても、発電電力1単位当たりの石炭火力発電からのCO₂排出量（CO₂排出係数740g-CO₂/kWh前後 本件新設発電所で 749g-CO₂/kWh）を排出することとなると

ころ、天然ガス火力発電は、現在のガスタービン複合発電（GTCC）でも、発電電力1単位当たりのCO₂排出量の係数は340g-CO₂/kWhが標準的となり、発電電力1単位当たりのCO₂排出量は、約1/2となる。

温排水の排出量も、天然ガス火力発電においては、石炭火力発電所の約1/2となる。

それだけでなく、天然ガス火力発電においては、硫黄酸化物とばいじんの排出はほぼゼロになり、PM_{2.5}もほぼゼロとなる。窒素酸化物の排出もほぼ半減し（乙8・1225頁）、光化学オキシダント発生の可能性も大幅に削減される。

環境負荷の低減という観点からすれば、天然ガス火力発電の案と比較検討することは欠かせない。

もちろん、バイオマス発電（専焼）、太陽光発電、風力発電などの再生可能エネルギー発電は、発電によってCO₂は排出しない。太陽光発電、風力発電では、硫黄酸化物、ばいじん、PM_{2.5}、窒素酸化物のいずれも排出されない。

天然ガス等の複数の燃料種による火力発電事業や風力発電等の再生可能エネルギー発電事業との比較検討は、環境影響を明らかにし、また、最善の措置を探り、総体として、環境影響を回避、低減する措置を探すために不可欠のものなのである。

既にみてきたように、PM_{2.5}による健康被害、光化学スモッグによる健康被害、温室効果ガスによる地球温暖化によって生じる豪雨災害・熱中症被害・漁業被害、温排水による漁業被害といった環境影響は、極めて重大なものであり、その被害を受ける利益の性質内容・被害の程度のいずれの点でも、極めて深刻なものである。

そうした重大かつ深刻な環境影響を、あるいは、完全に、あるいは半分以下に減らしつつ、同一の目的である、電気エネルギー供給を達成できる方法が存在しうる以上、ベスト追求型としての環境アセスメントの手続きにおいては、それらの複数案検討をしないことは、重大な瑕疵となる。

まして、本件では、市民や地方自治体から、発電という目的を達成しうる、

石炭火力発電所以外の選択肢について、複数案として検討することを求められたのにそれを行っていない。その点でも瑕疵は重大である。

3 **どのような項目について複数案検討をすべきかは、処分庁に裁量があり、その裁量の範囲内であるのか。**

そもそも、本件のような重大な環境影響を及ぼしうる事業について、なぜ、事業者は、環境アセスメントをしなければならないのか。それは、過去の日本の裁判例と照らしてどのように考えられるのか。

二酸化炭素排出による地球温暖化による気候変動は、人の生命や健康、財産や農林水産資源を含む生活環境に重大な被害を与えつつあり、さらに、気温上昇が1.5℃を超えた場合に、生命健康や生活環境への被害はより重大なものとなる。

日本法上、このように、人の生命や健康、財産や農林水産資源を含む生活環境に重大な危害を加えるおそれがある場合、事業者の注意義務について、四大公害訴訟の一つ、新潟水俣病訴訟判決（新潟地判昭和46年9月29日判例時報642号96頁）は、以下のような判示をしている。

「およそ、化学工業を営む企業（以下「化学企業」という。）の生産活動においては、日進月歩に開発される化学技術を応用して大量に化学製品を製造するものである以上、その化学反応の過程において、製品が生成されるかたわらいかなる物質が副生されるかも知れず、しかもその副生物のなかには、そのまま企業外に排出するときは、生物、人体等に重大な危害を加えるおそれのある物質（以下「有害物質」という。）が含まれる場合もありうるから、化学企業としては、これらの有害物質を企業外に排出することがないように、常にこれが製造工場を安全に管理する義務があるというべきである。

したがって、化学企業が製造工程から生ずる排水を一般の河川等に放出して処理しようとする場合においては、最高の分析検知の技術を用い、排水中の有害物質の有無、その性質、程度等を調査し、これが結果に基づいて、いやしくもこれがため、生物、人体に危害を加えることの

ないよう万全の措置をとるべきである。そして、右結果回避のための具体的方法は、その有害物質の性質、排出程度等から予測される実害との関連で相対的に決められるべきであるが、最高技術の設備をもつてしてもなお人の生命、身体に危害が及ぶおそれがあるような場合には、企業の操業短縮はもちろん操業停止までが要請されることもあると解する。」

同判決は、「人の生命健康・生活環境に重大な危害を加えるおそれがある」事業を営む場合の事業者の注意義務について、従来大阪アルカリの法理を変更し、そのような事業者は、「最高の技術を用いて調査し、これが結果に基づいて、生物、人体に危害を加えることのないよう万全の措置をとるべき」「右結果回避のための具体的方法は、その有害物質の性質、排出程度等から予測される実害との関連で相対的に決められるべきであるが、最高技術の設備をもつてしてもなお人の生命、身体に危害が及ぶおそれがあるような場合には、企業の操業短縮はもちろん操業停止までが要請されることもある」との厳格な注意義務を負うことを判示した。この判決が示した法理はその後の「人の生命健康・生活環境に重大な危害を加えるおそれがある」事業を営む場合の事業者の注意義務について、指導的法理として機能してきた。

この厳格責任の法理は、調査義務も含んでおり、環境影響評価法及び電気事業法46条の2から23までの規定は、そうした調査義務の内容を具体化し、行政法上の義務としても規定したものであるが、これは同時に、民法上の注意義務の内容を具体化するものでもある。日本法上は、環境アセスメントを実施する責任は、事業者が負っている。

本質的には、民法上の注意義務の内容としての環境アセスメントを尽くす義務であるので、そこには行政の裁量はなく、注意義務違反があったかどうか、裁判所が判断できる内容である。

もっとも、その中には、同じ目的を達成できるが、当該事業とは異なると評価できる内容を持った事業を複数案として設定したが、その設定された案における

検討内容が十分か、影響項目について調査がされてはいるがそれが不十分か、環境保全措置について検討し、それが低減する根拠や目標と整合する根拠について記述しているがその内容が合理的かなどの、一応の検討はしているがその内容が十分かが問題になった場合に、事実上行政の意見を尊重する場面があることはあるかもしれない。

しかし、本件のように、同じ目的を達成できるが、当該事業とは異なると評価できる内容を持った事業は複数案として設定されていないとか、影響項目について調査がされていないとか、環境保全措置について検討し、それが低減する根拠や目標と整合する根拠について記述がないといった手続の完全な欠落といった簡単に判明する明白な不備がある場合、その不備は、手続きの重大な瑕疵として、環境アセスメント全体のやり直しを命じるべきということは、裁量が問題となることではない。

裁判所であれば十分に判断できることであり、また、判断をしなければならないことである。

その意味で、本件のような、同じ目的を達成できるが、当該事業とは異なると評価できる内容を持った事業が複数案として、全く設定されていない場合について、裁量の範囲内で適切な手続きを尽くしており、手続きの瑕疵はないという結論になりようがない。

その点で、被控訴人の反論は理由がないし、原判決も誤っているのである。

第5 本件通知処分¹の違法性について その2 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 原判決が掲げた8つの理由が違法性を否定する根拠にならないこと

控訴人らは、控訴理由書4において、本件アセスがCO₂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の違法性について詳細に述べ、原判決が掲げた8つの理由が違法性を否定する根拠とならないことを明らかにし

た。以下はその要旨である。

① 「本件発電所では高効率の発電技術が採用されている」（原判決162頁）

しかしながら、本件発電所は1年あたり726万トン、1日だけでも1020万立方メートルという莫大な量のCO₂を排出する。本件発電所の排出量は、石炭火力発電のなかでは相対的に高効率であるとしても、天然ガス火力発電の2倍の単位発電量にあたる。こうした排出は、他の排出とあいまって、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のであるから、計画段階配慮事項に選定して検討をおこなうことが不可欠である。

② 「本件火力発電所が排出する二酸化炭素は、それ自体が直接的に環境影響を及ぼさるものではない」（原判決163頁）

しかしながら、かかる原判決の判示は3つの点で誤っている。

第一に、本件発電所によるCO₂の排出は、その排出量に応じて平均気温を確実に上昇させ、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もたらす危険性を確実に高める。原判決は、CO₂の累積排出量と地球上の平均気温の上昇幅がほぼ比例するという、確立した科学的知見を全く無視するものである。

第二に、環境アセスという制度が現実にとどのような影響が発生するかをあらかじめ調査・予測・評価する制度であって、現在の環境の状況を踏まえつつ、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勘案して、どのような影響が発生するかを調査・予測・評価することを要求している。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、こうした制度趣旨を完全に無視するものである。

第三に、「排出低減措置を講じる」ということは、計画段階配慮事項として選定しないことの根拠にはならない。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うえで、講じる予定の低減措置によって被害や悪影響がどの程度緩和されるのかを調査・予測・評価する必要がある。

③ 「予測・評価のための適切な手法が存在しない」（原判決163頁）

しかしながら、本件発電所の排出が単体として及ぼす影響についての調査・予測が必要である、という原判決の前提そのものがそもそも誤っている。

CO₂の排出が温暖化に及ぼす影響の程度については、すでに科学的に確立した知見が存在し、温暖化がもたらす気象災害についてもイベントアトリビューション手法によって寄与の程度が解明されて来ている。

加えて、温暖化がもたらす危害は世界中のすべての人に同じように及ぶものではなく、土砂災害・洪水被害・高潮被害などを受けやす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人々（高齢者など）、農業被害や漁業被害を受けやすい人々（農業従事者や漁業従事者など）などに集中しがちである。これらの人々は気候変動が引き起こす高いリスクにさらされている。したがって、環境アセスメントにおいても、とりわけ施設の周辺の住民・勤務者・農業従事者・漁業従事者などに及ぼす影響について調査し予測することが不可欠である。

④ 「『環境の負荷』には『人の健康、生活環境又は自然環境に及ぼす影響』が含まれない」（原判決164頁）

しかしながら、こうした原判決の解釈が明らかに誤っていることは、すでに上述したとおりである。

⑤ 「基本的事項告示・発電所アセス省令の規定は、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」（原判決164頁）

しかしながら、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、「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、必要に応じて参考手法より詳細な調査又は予測の手法を選定する、とするものであり、ベスト追求型の環境アセスメント制度としては当然のことを規定したものにすぎない。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り、計画段階配慮事項として選定しないことの根拠にはなり得ない。

- ⑥ 「技術検討委員会の報告書（乙40）の記載は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ではない」（原判決165頁）

しかしながら、技術検討委員会は、気候危機に陥っている状況を踏まえたうえで、配慮書における記述を求めている。同委員会が「十分な記載」を求めている趣旨に照らせば、温室効果ガスの排出を評価項目（計画段階配慮項目）に選定したうえで、十分な検討をおこなうことが欠かせない。

- ⑦ 「神奈川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く、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」（原判決165頁以下）

しかしながら、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照らせば、都道府県知事が相当の理由を挙げて検討を求めている以上、原則として検討対象に含める必要があり、そうした検討を一切しないという姿勢はベストを追求する環境影響評価制度に趣旨に明らかに反している。

- ⑧ 「環境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は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」（原判決166頁）

しかしながら、環境省担当者との協議においては、甲233に記載されたとおり、本件発電所から排出されるCO₂が繰り返し取り上げられていたし、配慮書に関する環境大臣意見（乙21）においても、「石炭火力発電の割合の増加は我が国の温室効果ガス削減目標の達成に深刻な影響を来すことが懸念される」（同2頁）と指摘された。ベストを追求し、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、CO₂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。

2 被控訴人の反論について

上記の点について、被控訴人が（控訴審）答弁書でおこなっている反論は、ほとんどが原判決の一部を単に引き写すものにとどまっており、本書面において取り上げて反論すべき事項が全く見当たらない。

なお、被控訴人は、本件アセスでも方法書以降は温室効果ガスを環境影響評価項目に選定している、との主張をおこなうが、方法書以降で評価項目に選定されたことは、配慮書の段階でおこなうべき検討、とりわけ代替案の検討を怠った違法を治癒するものではないし、本件アセスでは方法書以降でも温室効果ガスの排出による環境影響の低減措置について検討が何らおこなわれていない。

第6 本件通知処分^の違法性について その3 温暖化^の環境保全措置の検討の欠如について

1 本件アセスにおける環境保全措置^の検討の欠如

控訴理由書4で述べたように、本件アセスでは発電所アセス省令28条1項が義務付けている、環境保全措置に関する検討がまったくおこなわれていない。

すなわち、

- ① 超々臨界圧（USC）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」及び検証がなされていない
- 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がなされていない
- ③ 国又は地方公共団体の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及び検証がなされていない

加えて、本件アセスの評価書では、発電所アセス省令30条が義務付けている検討結果についての以下の記述（整理）が全く欠けている。

- ① 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
- ② 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についての記述

本件アセスの過程では、温室効果ガスの排出に関する懸念や反対が多数出さ

れ、環境大臣や神奈川県知事からも強い懸念が表明されていたのであるから、排出の低減措置について検討をおこない、その検討の過程をアセス書に記述することは欠かせないはずである。ところが、本件アセスではそのような検討に関する記述がまったく存在しない。要するに、本件事業者はかかる検討を全くおこなわなかったのである。

2 原判決の誤り①～排出低減措置について

ところが、原判決は、本件アセスにおいて3つの措置、すなわち、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、という措置が掲げられたことをもって、「本件事業者が実行可能な範囲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（検討を）行った」とした（原判決168頁）。

しかしながら、本件アセスには、原判決が掲げる措置を講じることをもって「実行可能な範囲内で環境影響が回避され又は低減するものと評価することができる」とする根拠が一切示されていない。それにもかかわらず、実行可能な範囲で環境影響をできる限り回避・低減するための「検討がおこなわれた」と評価することは不可能である。このことは、発電所アセス省令が単に環境保全措置について掲げるだけでなく、以下の記述をおこなうことも要求していることから裏付けられる。

「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」（30条二号）

「当該環境保全措置の効果の不確実性の程度」（同上）

「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」（同条三号）

本件アセスではこれらの記述がすべて欠如しており、事業者が必要な検討をおこなわなかったことは明らかである。

そもそも、環境アセスメントは、控訴理由書3の3頁から10頁において詳論

した通り、基準クリアだけでは、環境保全ができないことに鑑み、事前に、環境影響について調査し、予測し、評価するという手続をとることによって、可能な限り環境負荷を低減し、最善の措置をとることができるようにする（ベスト追求型）ものであり、かつ、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り、手続的統制を通じた適正な環境配慮の実現を目指すものである。その意味では、関係者が理解できるような形で、原判決が掲げる措置を講じることをもって「実行可能な範囲内で環境影響が回避され又は低減するものと評価することができる」とする根拠が記載されているかという、形式的に審査できることで判断することは極めて重要である。

本件の場合、根拠が記載されているがそれが不十分かどうかという問題ではない。一切根拠が示されていないので、すでにその点から形式的に、手続き的不備を判断できることである。

3 原判決の誤り②～代償措置について

本件評価書にはCO₂の排出に関する代償措置の記述が欠けている。

この点について、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がたい」として、代償措置の検討を要しない、とした（原判決170頁）。

しかしながら、CO₂の排出による影響によって危機的な状況が生じているなかで、大量のCO₂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、代償措置に関する検討は欠かせないはずである。吸収源の整備や他の場所で排出削減策を講じることなどの代償措置を講じることは十分可能なのであるから、そうした措置について検討し、それを記述することは欠かせない。それにもかかわらず、代償措置の検討すら不要、とする原判決の判断は明らかに発電所アセス省令の趣旨に反している。

4 原判決の誤り③～国の削減目標との整合性について

本件評価書では、国の二酸化炭素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。

この点について、原判決は、本件評価書には、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ことを指摘したうえで、「（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、国の）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（原判決172頁）。

しかしながら、本件環境アセス図書のどこを読んでも、「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」についての記述は存在しない。それにもかかわらず、「検討した」と強弁することは、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しようとする環境影響評価手続を否定するに等しいものである。

加えて、原判決が依拠している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CO₂の量（原単位）に関する目標ないし指標であるから、こうした指標に従うことはCO₂の累積排出量という絶対量を一定量に抑制することを目指す国の削減目標の達成を何ら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とは、誰が考えてもすぐにわかることである。環境大臣も、「（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」と指摘した（甲163・2頁）。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り、本件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欠かせないはずである。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」としか言明しておらず、その点は環境省担当者との間の協議でも環境大臣の意見でも問題視されていた。それにもかかわらず、自主的枠組みと省エネ法ベ

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」と評価する余地が全くないことは明らかである。

さらに、本件アセスでは、発電所アセス省令29条が義務付けている、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。

5 原判決の誤り④～パリ協定との整合性について

本件評価書にはパリ協定が掲げる目標との整合性に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ことは明らかである。

この点について、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（原判決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「検討をおこなった」と擬制する余地はない。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）に関する記述が免除されるはずはない。

繰り返しになるが、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り、手続的統制を通じた適正な環境配慮の実現を目指すものである。その意味では、パリ協定が掲げる目標との整合性に関する記述も全く存在しない以上、他の点を判断するまでもなく、重大な瑕疵があることは明白である。

6 被控訴人の反論について

上記の各点についても、被控訴人が（控訴審）答弁書でおこなっている反論

は、ほとんどが原判決の判示の一部を単に引き写すものにとどまっており、本書面において取り上げて反論すべき事項が全く見当たらない。

なお、被控訴人は、パリ協定について、「温室効果ガスの削減に向けた個別的措置について、締結国にこれを委ねて（いる）」として、同協定の目標は「国又は地方公共団体による施策に該当しない」と主張している（答弁書23頁）。

しかしながら、かかる被控訴人の主張はパリ協定の解釈として明らかに誤っている。すなわち、同協定では、締結国各国がおこなう「貢献」の内容を各締結国に委ねていない。各締結国は、「できる限り高い野心を反映する」こと、「時間とともに前進を示す」ことを要求されている（2条、4条3項）ほか、先進締結国には「先頭に立つ」ことも求められている（4条4項）。さらに、各締結国が取りまとめた「貢献」に関する情報は共有され、「この協定の目的及び長期的な目標の達成に向けた全体としての進捗状況を評価するためのこの協定の実施状況に関する定期的な検討をおこなう」ことが予定されている（14条）。同協定は、こうした検討を通じて各締結国が自国の行動について更新・強化をおこない、協定が掲げる目標を達成することを目指している。日本もこうしたパリ協定のメカニズムに参加しつつ、協定の目標の達成に応分の責任を負うことを国際社会に公約しているのであるから、パリ協定が掲げる目標は単なる努力目標とは全く異なるものである。発電所アセス省令は、「国又は関係地方公共団体による環境の保全の観点からの施策によって、選定事項に係る環境要素に関して基準又は目標が示されている場合には、当該基準又は当該目標に照らすこととする考え方を明らかにしつつ、当該基準又は当該目標と調査及び予測の結果との間に整合が図られているかどうかをできる限り検討すること」と定めている（9条1項3号、26条1項2号、28条にも同趣旨の規定）が、パリ協定の気温目標が温室効果ガス（平均気温）という環境要素について示した「目標」に該当することは明らかである。よって、本件アセスにおいても、こうした目標との整合性について検討することは欠かせない。

第7 本件通知処分¹の違法性について その4 アセスの違法な簡略化

1 本件アセスの違法な簡略化

合理化ガイドラインは、「環境影響の低減が図られる」事業を対象としている。ところが、本件発電所の建設・稼働はかかる要件が明らかに満たしていない。同ガイドラインが前提とする、新旧施設の環境影響の「適切な」（合理的な）比較を前提とするならば、本件アセスがおこなったような、48年前の旧施設の環境影響の程度との比較をもって「低減する」と言えないことは明らかである。本件発電所の建設・稼働によって、施設周辺の環境影響が「低減する」という事実は大気汚染についても温排水についても認めがたい。温室効果ガスの排出量についても、明らかに増加する。

2 原判決の誤魔化し

それにもかかわらず、原判決は、以下の2つの理由をあげて、「合理化ガイドラインを適用したことは違法とは言えない」とした。

- ① 発電所アセス省令は定格運転時や最大設備稼働率での稼働時との比較によって把握することを否定するものとは解されない（原判決136頁）
- ② 環境影響の程度を把握するに当たって、環境負荷の実績値のみを根拠としなければならない理由はない（原判決137頁）

しかしながら、控訴理由書5で述べたように、原判決の理由付けはいずれも論点をすり替えただけのもので、本件アセスにおける合理化ガイドラインの適用を正当化する根拠となる「低減」という事実が存在したことを示すものではない。

すなわち、最大設備稼働率での稼働時の環境影響が旧発電所の実際の環境影響を適切に反映するものと言えない場合についてまで、「省令には最大設備稼働率での稼働時の環境影響との比較を否定した定めはない」との理由で、アセスの簡略化が許されるはずはないことは明らかである。旧発電所が最大設備稼働率で稼働していたのは（確定通知の）48年前であった。旧発電所の稼働率は長期間にわたり著しく低下していたのであるから、発電所周辺には低い稼働率を前提とする環境が安定的に形成されていた。そうした環境（影響）との比較において、

「リプレースによって汚染物質の排出量が（低稼働率による稼働時より）増加し、周辺環境が悪化する」と予想される以上、アセスにおいて現状に関する調査と将来の環境影響の予測を省略することは許さるはずはない。

また、発電所アセス省令と合理化ガイドラインが念頭に置いているのは、あくまで旧発電所が現実にもたらした環境影響であるから、旧発電所の現実の環境影響をおよそ反映しない想定をもとに「低減する」としてアセスを簡略化することが許されるはずはない。旧発電所が実際にもたらしていた大気汚染物質の排出量が明らかになっているのであるから、かかる排出量に即して比較をおこなうべきは当然である。

3 被控訴人の反論について

上記の点についても、被控訴人が（控訴審）答弁書におこなっている反論は、ほとんどが原判決の判示の一部を単に引き写すものにとどまっており、本書面において取り上げて反論すべき事項が全く見当たらない。被控訴人は、本件発電所の建設・稼働によって、アセスの調査・予測を省略することを正当化するような「環境影響の低減」がもたらされることを何一つ示すことができずにいる。

4 撤去工事について

本件アセスでは、合理化ガイドラインを適用し得ることを前提に、撤去工事がもたらす環境影響についての調査・予測・評価がおこなわれなかった。

この点について、原判決は、合理化ガイドラインの適用が適法であることを前提にしつつ、「同撤去工事において環境影響の程度が著しくなるなどの特段の事情を認めるに足る証拠もない」とした（原判決179頁以下）。

しかしながら、上述のとおり、本件アセスは合理化ガイドラインの適用条件を満たしていない。さらに、旧発電所の撤去工事は、タービン8基、ボイラー6基、建屋、煙突、変圧器、燃料タンクの撤去工事を含む大規模な工事であって、土壌汚染や振動騒音などの環境影響をもたらすことが予想される。こうした工事がもたらす環境影響には、旧発電所で使用されていた有害物質の飛散などによる環境影響が含まれており（甲312）、新発電所の建設工事がもたらす環境影響

とは必ずしも一致しない。

特に、旧発電所では大量のアスベストが使用されていたことが判明しており、解体工事に伴ってアスベストが周辺地域に飛散することも懸念されていた。したがって、旧発電所にある石綿含有建材等の量とそれらが解体工事においてどのように取り扱われるのか、周辺地域への飛散を防止するための措置の内容などの点について調査・予測をおこなったうえで、周辺住民への説明や意見聴取をおこなうことが欠かせない。こうした手続きを欠いた点でも、本件アセスには明らかな瑕疵がある。

なお、被控訴人は、本件評価書（1204頁）に、先行撤去工事で生じる石綿含有廃棄物に関する記述があることを指摘するが、かかる記述からは、石綿含有廃棄物の量が約5030トンという膨大な量であることがわかるだけであり、その飛散を防止するためにいかなる対策が講じられ、それがどのような効果をもたらすのか、などの点についての検討が全くおこなわれていない。「囲い込みや封じ込める等の適切な対策を講じる」という抽象的な記述をもって、適切な検討がおこなわれたと認める余地はない。

第8 本件通知処分の違法性について その5 PM2.5、光化学オキシダントの調査、予測、評価の欠落について

1 PM2.5について

この点について、被控訴人は、予測方法がない以上、環境影響評価の対象とする必要がないという主張を述べるのみである。

しかし、PM2.5は、人に対し、極めて重大な健康被害をもたらす物質であり、「環境影響の程度が著しいものとなるおそれがある」ものである。**火力発電所などの固定発生源、自動車排ガスなどの従来型の大気汚染において、その健康被害をもたらす中心的物質と目されている。**

今日において、石炭火力発電所から出される有害物質の中で、最も健康被害を引き起こす可能性が高い物質について、それを項目に挙げないということが適切

とは到底思われぬ。

しかも、PM_{2.5}についても、国も認め、原審も認める通り、排出源において一次粒子の排出の増減を調査することは可能である。そして、電気集塵機を設置するなどの環境保全措置において、一次粒子をどの程度削減できるかを明らかにすることも可能である。

環境影響評価は、「可能な限り」環境負荷を低減することを求めるものであり、取りうる手法があれば取ることがその趣旨に適うのであって、予測・評価手法が確立するまで何らの評価も実施しないのは制度の趣旨に反するものである。

2 光化学オキシダントについて

光化学オキシダントも、健康および生活に多大な影響を及ぼすものであるから、PM_{2.5}と同様に、環境影響評価項目に選定される必要性は高い。

他方、事業者において、本件火力発電所からのVOC排出濃度を把握することにより、光化学オキシダントによる環境影響を予測・評価することは可能であり、何ら不可能を強いるものではない。

以上