

令和6年2月22日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

令和5年(行コ)第56号各環境影響評価書確定通知取消請求控訴事件(原審・東京地方裁判所令和元年(行ウ)第275号、第598号)

(口頭弁論終結日 令和5年10月20日)

判 決

控 訴 人 別紙1控訴人目録記載のとおり

控訴人ら訴訟代理人弁護士 別紙2代理人目録記載1のとおり

東京都千代田区霞が関1丁目1番1号

被 控 訴 人 国

同代表者法務大臣 小 泉 龍 司

処 分 行 政 庁 経 済 産 業 大 臣

齋 藤 健

同 指 定 代 理 人 別紙2代理人目録記載2のとおり

主 文

- 1 本件控訴をいずれも棄却する。
- 2 控訴費用は控訴人らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 控訴の趣旨

1 原判決を取り消す。

2 経済産業大臣が、株式会社JERAに対して電気事業法46条の17第2項に基づき平成30年11月30日付けでした、別紙3発電所建設計画目録記載の計画に係る環境影響評価書の変更命令をする必要がない旨の通知を取り消す。

3 訴訟費用は第1、2審とも被控訴人の負担とする。

第2 事案の概要(以下、略称は原判決のそれによる。)

1 本件は、石炭を燃料種とする火力発電所の設置の工事の事業の事業者(本件事業者)が、経済産業大臣に対し電気事業法46条の16に基づき同事業に係

る環境影響評価書を届け出たのに対し、同大臣が、同法46条の17第2項に基づき同条1項の規定による命令をする必要がない旨を本件事業者に通知したこと（本件通知）について、同事業に係る実施区域の周辺の居住者等である控訴人らが、これを違法であるとして取消しを求める事案である（別紙1控訴人目録記載(1)ないし(12)、(14)ないし(34)、(36)、(38)ないし(45)の控訴人らの訴え（東京地方裁判所令和元年（行ウ）第275号、原審第1事件）及び同記載(46)ないし(48)の控訴人らの訴え（同裁判所令和元年（行ウ）第598号、原審第2事件）に係る各請求はいずれも上記取消しを求めるものであり、原審において上記両事件が併合された。）。

原審は、別紙1控訴人目録記載(31)、(36)、(38)ないし(45)の控訴人らにつき、原告適格を有しないとして同控訴人らの訴えを却下し、その余の控訴人らの請求をいずれも棄却した。控訴人らはこれらを不服として本件控訴をした。

2 関係法令等の定め、前提事実、争点及び争点に関する当事者の主張は、次のとおり補正し、後記3のとおり当審における控訴人らの主張を付加するほか、原判決の「事実及び理由」の「第2 事案の概要」の1から7まで（原判決2頁11行目から90頁15行目まで）に記載のとおりであるから、これを引用する（なお、引用に係る原判決中、「第1事件」とあるのは「原審第1事件」と、「第2事件」とあるのは「原審第2事件」と、「別紙」とあるのは「原判決別紙」とそれぞれ読み替える。）。

（原判決の補正）

- (1) 原判決2頁17行目の「別紙1原告目録記載の各肩書地（神奈川県又は千葉県）」を「別紙1控訴人目録記載の各肩書地」と改める。
- (2) 原判決3頁7行目の「平成19年」を「平成4年」と、10行目の「平成13年」を「平成13年末」とそれぞれ改める。
- (3) 原判決5頁16行目の「記載する旨」を「記載するよう」と改める。
- (4) 原判決7頁11行目末尾に行を改めて次のとおり加える。

「火力発電所は、埋立地などの工業専用地域に立地していることが多いという特徴があり、そのリプレースに際しては、土地改変等による環境影響が限定的で、かつ温室効果ガスや大気汚染物質による環境負荷の低減が図られる事例も多く、温室効果ガス削減に対する喫緊の要請を踏まえると、そのような案件については早く運用に供されることが望ましいことから、平成22年2月22日の中央環境審議会での答申において、方法書における評価項目の絞り込みを通じた環境影響評価に要する期間の短縮等、弾力的な運用で対応することが必要であるとされた。そして、上記リプレースについては、法に基づく事例の蓄積があり、また、モデリング技術の進展により信頼性の高い予測が可能となっていることに加えて、通常、数十年來に亘る稼働実績のある火力発電設備とほぼ同じ地点においてより高性能な発電設備を設置することにより温室効果ガスや大気汚染物質等の環境負荷が改善するものであることから、発電所アセス省令23条2項3号等に適合し得るものであった（甲2、乙20）。」

- (5) 原判決8頁21行目末尾に行を改めて以下のとおり加え、22行目の「(5)」を「(6)」と改める。

「(5) IPCCの報告書

国連環境計画（UNEP）と世界気象機関（WMO）が共同設立した政府間組織である気候変動に関する政府間パネル（IPCC）は、1990年（平成2年）以来、報告書の公表を行っている（甲9、10、11、12、80、209、258、313、314、316、317、365）。

2014年（平成26年）に公表されたIPCC第5次評価報告書統合報告書は、①気候システムに対する人為的影響は明らかであり、近年の人為起源の温室効果ガス排出量は史上最高となっている、②気候システムの温暖化には疑う余地がなく、また、1950年代以降、観測され

た変化の多くは数十年から数千年にわたり前例のないものである、③1950年頃以降、多くの極端な気象及び気候現象の変化が観測されてきた、これらの変化の中には人為的影響と関連付けられるものもあり、その中には極端な低温の減少、極端な高温の増加、極端に高い潮位の増加、及び多くの地域における強い降水現象の回数の増加といった変化が含まれる、④21世紀終盤及びその後の世界平均の地表面の温暖化の大部分は二酸化炭素の累積排出量によって決められる、⑤地上気温は、評価されたすべての排出シナリオにおいて21世紀にわたって上昇すると予測される、多くの地域で、熱波はより頻繁に発生しまたより長く続き、極端な降水がより強くまたより頻繁となる可能性が非常に高い、⑥現行を上回る追加的な緩和努力がないと、たとえ適応があったとしても、21世紀末までの温暖化が深刻で広範にわたる不可逆的な影響を世界全体にもたらすリスクは高い～非常に高い水準に達するなどとした（甲11）。また、2018年（平成30年）10月に公表された「1.5℃の地球温暖化：気候変動の脅威への世界的な対応の強化、持続可能な開発及び貧困撲滅への努力の文脈における、工業化以前の水準から1.5℃の地球温暖化による影響及び関連する地球全体での温室効果ガス（GHG）排出経路に関するIPCC特別報告書」は、①人間活動が工業化以前の水準よりも約1.0℃の地球温暖化をもたらしたと推定される、地球温暖化は、現在の進行速度で増加し続けると2030年から2052年の間に1.5℃に達する可能性が高い、②健康、生計、食料安全保障、水供給、人間の安全保障、及び経済成長に対する気候に関連するリスクは、1.5℃の地球温暖化において増加し、2℃においてはさらに増加すると予測されるなどとした（甲12）。」

(6) 原判決11頁22行目の「要件されている」を「要件とされている」と改める。

(7) 原判決58頁5行目の「低減する旨が記載されていない」を「低減することが示されていない」と改める。

3 当審における控訴人らの主張

(1) 原告適格について

環境基本法において、「環境への負荷」の概念には、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が含まれる。基本的事項告示及び発電所アセス省令において、温室効果ガスの評価方法が有害物質による大気汚染の評価方法と異なっているのは、温室効果ガス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すぎない。温室効果ガスの排出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すことからすれば、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のみならず、同時に個々人の生命・身体・財産の保護につながるものである。したがって、基本的事項告示及び発電所アセス省令における温室効果ガスの調査・予測・評価に関する定めは、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を含むものである。

発電所アセス省令5条3項4号ロが、排出又は使用等により地球環境の保全上の支障の原因となるおそれがあるものの一つとして温室効果ガスを掲げているのは、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・財産への被害も含む環境影響が生ずるおそれがあることを想定したものである。電気事業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への進行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もその趣旨、目的としている。

本件新設発電所の二酸化炭素排出量である年間726万t-CO₂（世界全体の2015年のエネルギー起源二酸化炭素の排出量の約5000分の1、日

本全体の2016年度のエネルギー起源二酸化炭素の排出量の約0.64%)は莫大な量であり、また本件新設発電所から今後30年間で排出される二酸化炭素の総量(約2億2000万t-CO2)は、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に今後30年間に世界で排出される二酸化炭素の総量の約2225分の1と相当な割合を占める。また、気温上昇幅を1.5℃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t-CO2にとどめる必要があるところ、本件新設発電所による排出は30年間で2億2000万t-CO2、50年間で約3億6300万t-CO2(日本の残余カーボンバジェットの約5.4%)に達する。これらの点からして、本件新設発電所による二酸化炭素の排出量が地球温暖化にもたらす影響は無視し得るほど小さなものではない。本件通知は、本件新設発電所の設置稼働による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を進行させ、気候危機を深刻化させるものであるから、本件通知は、控訴人らの生命・身体・財産への被害のリスクを高めるものである。

そして、地球温暖化の進行により全ての者が同じリスクにさらされているわけではなく、別紙1控訴人目録記載(1)、(4)ないし(6)、(8)、(9)、(12)、(14)ないし(22)、(25)ないし(27)、(32)ないし(34)、(39)、(45)、(46)の控訴人らは、水害、土砂災害等の被害を受けるおそれのある地域に居住し又は働いている者、同記載(1)ないし(7)、(9)ないし(12)、(14)ないし(18)、(20)ないし(25)、(27)ないし(30)、(34)、(36)、(38)ないし(48)の控訴人らは、本件訴訟提起時に55歳以上又は15歳以下の者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、同記載(46)ないし(48)の控訴人らは水産資源を重要な生業手段とする者であ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り、こうしたリスクにさらされない利益は公益一般に吸収解消させることが困難な性質のものである。

以上から、控訴人らは、環境アセスメント手続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、本件通知の取消請求について原告適格を有するといふべきである。

(2) 判断枠組みについて

電気事業法46条の17第1項の「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ために特に必要があり、かつ、適切と認めるとき」との要件について、科学的、専門的知見に基づく総合的判断が必要であることから経済産業大臣の裁量に委ねられることが基礎づけられるものではないし、科学的、専門的知見に基づく検討を制度的に担保する仕組みも存在しない。

事業者が環境アセスメント手続を尽くすべき義務の違反の有無については、裁判所が判断すべきものであり、行政庁に委ねるべきものではない。

(3) 複数案の検討について

環境アセスメントは、環境配慮をしたかどうかの実体判断を、代替案検討を尽くした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ものであるから、複数案の検討は、ベスト追求型という環境アセスメントの基本的性質の実現のために極めて重要なものである。また、複数案の検討は、住民との適切なコミュニケーション・対話を通じて、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って、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のためにも重要である。

基本的事項告示第一の一(3)及び発電所アセス省令3条1項は、重大な環境影響を回避し、実効的な低減策が考えられる複数案の検討を求めている。燃料種の選択は発電設備等の構造に直結するから、燃料種の検討は「構造」に関する複数案の検討に含まれるし、環境影響評価法の趣旨等からしても、代替案の検討は不可欠である。

したがって、本件評価において計画段階配慮事項における複数案として、石炭火力発電事業以外に、天然ガス火力発電、バイオマス専燃火力発電、再生可能エネルギー発電を検討しなかった点は重大な欠陥・瑕疵である。

(4) 大気汚染について

ア 合理化ガイドラインによる簡略化手法の採用について

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、環境影響の程度が低減するといえるためには、旧発電所が現実にもたらしている環境影響と新設発電所がもたらすと予測される環境影響の程度を比較して、低減が予測されることが必要である。

本件評価は、合理化ガイドラインによる簡略化手法を採用する条件の該当性に関し、新旧発電所の大気汚染物質排出量の年間値について、本件旧発電所の過去の最大設備利用率である71.3%のときと、本件新設発電所の想定し得る最大稼働率である85%のときとを比較している。しかし本件旧発電所の稼働率は1980年代にはすでに大きく落ち込み、2000年代に入ってから10～20%程度の状態がずっと続いていた。本件旧発電所の上記稼働率は本件通知から48年も前の昭和45年当時のものであり、本件旧発電所が現実にもたらしていた環境影響の程度を全く反映していない。

したがって、本件評価は、発電所アセス省令及び合理化ガイドラインが定める「(環境影響)が同等又は減少する」という要件を満たしておらず、調査・予測を違法に省略したものである。

イ 調査予測地点等について

本件評価においては、二酸化窒素の日平均値の年間98%値が0.04ppmを超えている測定局の地点を調査予測地点として選定し、現地における測定調査・予測・評価をすべきであったし、学校や病院等の施設を、大気汚染物質による健康影響を受けやすい者が長時間にわたり滞在する場所として現地において調査したうえで予測、評価すべきであったにもかかわらず、こうした調査・予測・調査を欠いている点で発電所アセス省令に違反している。また、バックグラウンド濃度の選定についても、自排局周

辺にも多数の住宅が存在することからすれば、自排局における濃度を排除した本件評価の瑕疵は明らかである。

(5) PM_{2.5}及び光化学オキシダントについて

PM_{2.5}による深刻かつ重大な健康影響は各種知見により明らかになっており、その調査・予測・評価を行わないことは、可能な限り環境負荷を低減することを求める環境影響評価制度の趣旨に反するものである。

また、光化学オキシダントも健康及び生活に多大な影響を及ぼすものであるから、環境影響評価項目に選定する必要性は高く、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環境影響を予測・評価することが可能である。

(6) 地球温暖化について

ア 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等について

(ア) 地球温暖化の進行によって、日本各地に甚大な気象災害が生じ、多くの人命が奪われ、財産の喪失が起きている上、世界各地でも熱波や洪水被害などが生じている。控訴人らの居住する横須賀地域においても、生命に危険のある猛暑、降水量の増加、台風の強大化、土砂災害のおそれが生じており、海の生態系が壊れ海中観光業者及び漁業者が生業手段を奪われている。

さらに、現在も、地球温暖化による気候変動が、人間が居住する世界中の全ての地域で影響を及ぼしており、その拡大が予測されている。こうした気候危機の回避は、脱化石燃料と再生可能エネルギーによる温室効果ガスの排出削減にかかっているものであり、先進国には石炭火力発電所の新設中止及び廃止が求められている。

(イ) 本件新設発電所による二酸化炭素の排出は、その排出量に応じて、平均気温を上昇させ、気候災害の危機を増大させるものであり、また、世

界規模で既に高くなっている二酸化炭素濃度を高めるもので、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。

USC発電設備が採用されても、本件新設発電所による二酸化炭素の排出量は前記(1)のとおり莫大なものであって、これが地球温暖化にもたらす影響は、無視することができるほど小さいものではない。本件新設発電所が単体では気候に大きな影響を及ぼすものでないとしても、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・評価を行い、実行可能な低減措置について検討することが必要であり可能である。そして、本件新設発電所の周辺の住民・勤務者・農業従事者・漁業従事者など、温度上昇が起きた場合に、重要な生業手段を失い、あるいは生命・身体・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・評価することが必要であり可能である。

(ウ) (ア)及び(イ)に加え、影響評価法の趣旨が、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もって環境保全を実現することにあること、基本的事項告示や発電所アセス省令23条3項などの規定が、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ことを規定していること、技術検討委員会の報告書(乙40)が、温室効果ガスにつき評価項目として検討すべきとしていたこと、神奈川県知事の意見や環境省の意見(甲233)に照らせば、本件評価において、計画段階配慮事項に二酸化炭素を選定すべきであった。

イ 環境保全措置について

本件評価においては、発電所アセス省令28条1項、29条及び30条が求める環境保全措置についての必要な検討・検証・整理がされておらず、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かどうかの検討がされていない。USC発電の二酸化炭素の排出量は、古い石炭火力発

電所に比べればましというにすぎないこと、省エネ法のベンチマーク指標の達成は事業者単位の指標であって新設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上、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と、自主的枠組みに参加する事業者への売電は同枠組みの実現が疑わしく実効性が全く担保されていないことに照らすと、これらの措置によ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いうこととはできないし、本件評価には代償措置についての検討もない。

本件評価書によれば、二酸化炭素の排出量は本件旧発電所よりも本件新設発電所の方が多いのであって低減すらしていないし、発電所アセス省令28条1項が求める地球温暖化についての国の目標との整合性、パリ協定との整合性についての検討・検証・整理が欠如している。

以上から、本件評価は環境保全措置の検討・検証・整理についても重大な瑕疵がある。

(7) 温排水について

前記(4)アのとおり、合理化ガイドラインによる簡略化手法を採用するには、旧発電所が現実にもたらしている環境影響と新設発電所がもたらすと予測される環境影響の程度を比較して、低減が予測されることが必要であるところ、本件評価は、新旧発電所の温排水排出熱量の比較において、本件旧発電所につきその稼働状況を考慮に入れず、3～8号機がすべて稼働していることを前提に算定しており、本件旧発電所が現実にもたらしていた環境影響の程度をおよそ反映していない。したがって、本件評価は、調査・予測を違法に省略したものである。

また、温排水は、環境の自然的構成要素の良好な状態の保持を目的として調査・予測・評価されるべき環境要素（発電所アセス省令5条3項1号）である水質の一要素である水温に影響を及ぼす影響要因であるから、これらが

5
10
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り調査・予測がされなければならない（発電所アセス省令6条1号、22条1項1号）。そして、上記の生活環境には、人の生活に密接な関係のある動植物及びその生育環境が含まれる（環境基本法2条3項）から、その中には、重要な漁業資源である魚介類及び藻類も含まれ、その生育環境である藻場なども含まれる。したがって、温排水の影響を調査・予測するにあたっては、影響を受ける魚介類・藻類、その生育環境である藻場などの状況を調査し、予測することが必要である。発電所手引が、漁業権の設定および行使の状況、漁業操業範囲、遊漁等の実態等を考慮すべきものとしているのも、温排水が漁業者の漁業対象となる魚介類及び藻類に影響を及ぼすため、それに対する影響を調査するためのものである。

15
本件評価においては、具体的な漁業の実態についての調査、主要な魚等の遊泳動物生息場又は漁場が改変される内容及び程度の調査・予測、主要な漁業対象魚種の調査（特に別紙1控訴人目録記載(47)の控訴人が営むサヨリ網漁が受ける影響）について調査・予測がされていない。また、底生生物のうち、漁業資源として重要なものについての調査もされていない。なお、本件評価においては、合理化ガイドラインにおいて調査・予測の省略の前提として求められている海生生物相の概況や干潟・藻場・サンゴ礁の概況の把握も行われていない。

20 (8) 撤去工事について

本件旧発電所の撤去工事は大規模な工事であって、土壤汚染や振動・騒音などの環境影響をもたらすことが予想される。また、石綿の飛散による周辺地域の汚染の可能性も大きい。本件評価においてこれらの予測、検討がされずに簡略化されたことは明らかな瑕疵である。

25 4 当審における被控訴人の主張

確定通知は、行訴法3条2項の処分当たらない。また、別紙1控訴人目録

記載(31)、(36)、(38)ないし(45)の控訴人らのみならず、同記載(1)ないし(12)、(14)ないし(30)、(32)ないし(34)、(46)ないし(48)の控訴人らについても原告適格がないというべきである。

第3 当裁判所の判断

- 1 当裁判所も、別紙1控訴人目録記載(31)、(36)、(38)ないし(45)の控訴人らにつき、本件請求につき原告適格を有するものとは認められず、同控訴人らの訴えを却下すべきであり、その余の控訴人らの請求はいずれも棄却すべきものと判断する。その理由は、次のとおり補正し、後記2のとおり当審における控訴人らの主張に対する判断を加えるほかは、原判決の「事実及び理由」の「第3 当裁判所の判断」の1ないし4（原判決90頁17行目から180頁22行目まで）に記載のとおりであるから、これを引用する。

(原判決の補正)

- (1) 原判決90頁23行目の「同計画では、」の次に次のとおり加える。

「局長級とりまとめ（後記4(4)ア(ア)において国が整理し公表するものとされた」

- (2) 原判決91頁15行目末尾に行を改めて次のとおり加える。

「なお、発電所手引は、計画段階配慮事項の選定に関し、特に環境影響が大きいと想定される事項を配慮事項として選定することとなるとし、温室効果ガス等（二酸化炭素）につき、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とはならないとしている（乙50）。」

- (3) 原判決93頁4行目の「乙8」の次に「、23」を加える。

- (4) 原判決94頁25行目の「過去の最大設備利用率」を次のとおり改める。

「合理化ガイドラインが適切な設備利用率を設定する上で考慮すべきものとしている事項（条件1-1に係る※1）のうち、1（過去に環境影響評価

を実施している発電所については、環境影響評価で評価した年間排出量（設備利用率）とする。）に関しては本件旧発電所において過去に環境影響評価を実施したことがないこと、2（地元自治体との協定等により年間排出量の上限を規定している発電所については、その設定根拠を把握のうえ、協定値とする。）に関しては地元自治体との協定等による年間排出量の上限の規定がないこと、3（需給バランスや燃料価格等から明らかに低稼働率となっている発電所については、設備能力等の計画稼働率で評価する。）に関しては計画稼働率として定められた数値が存在しなかったことから、4（上記以外については、過去の当該発電所の最大設備利用率から年間排出量を算出する等の手段により個別発電所ごとに事業者が設定し、その設定根拠を明らかに示すこととする。）に従うこととして、過去の最大設備利用率である昭和45年の設備利用率」

- (5) 原判決98頁19行目の「乙8」の次に「、26」を加える。
- (6) 原判決100頁1行目の「乙8」の次に「、30」を加える。
- (7) 原判決104頁7行目の「本件新設発電所の」を「上記4つの発電所の総計（新設稼働時）の」と改める。
- (8) 原判決124頁21行目の「別紙1」から22行目の「原告らが」までを「別紙1控訴人目録記載(1)ないし(12)、(14)ないし(30)、(32)ないし(34)、(46)ないし(48)の控訴人らは、」と改める。
- (9) 原判決125頁1～2行目の「別紙1原告目録記載2(2)の原告」を「別紙1控訴人目録記載(47)の控訴人」と、3行目の「別紙1原告目録記載1(31)及び(35)の原告ら」を「別紙1控訴人目録記載(31)の控訴人」と、7行目の「同(36)から(45)までの原告ら」を「別紙1控訴人目録記載(36)、(38)ないし(45)の控訴人ら」と、11行目の「認めることはできない。」を「認めることはできず、他に同控訴人らにつき原告適格を基礎付ける事情があると認めることもできない。」とそれぞれ改める。

(10) 原判決157頁14行目の「見直し」を「見通し」と改める。

(11) 原判決164頁6行目の「環境の保全上の支障の」の前に「人の活動により環境に加えられる影響であって、」を加える。

2 当審における控訴人らの主張に対する判断

(1) 原告適格（二酸化炭素に起因する地球温暖化の進行によって生ずる被害を受けない利益を有することを根拠とするもの）について

ア 控訴人らは、基本的事項告示及び発電所アセス省令における温室効果ガスの調査、予測及び評価に関する定めが、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を含むものである旨主張する。

しかしながら、環境影響評価法3条の2第3項、11条4項、12条2項の各規定により主務大臣が定めるべき指針に係る基本的事項告示において、温室効果ガス等は、同別表による環境要素の区分の上で「環境の自然的構成要素の良好な状態の保持」の項目ではなく「環境への負荷」の項目に区分されており、同項目に区分される選定事項については、環境基本法2条2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事項に関してはそれら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されているのであって（基本的事項告示第一の二(4)）、同別表により「環境の自然的構成要素の良好な状態の保持」の項目に区分される選定事項（例えば大気質等の大気環境）については、環境基本法第14条1号に掲げる事項（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）の確保を旨として、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されている（基本的事項告示第一の二(1)）のとは大きく異なっている。また、基本的事項告示の内容を受けた発電所アセス省令においても、



5 5条3項及び別表第二（21条1項2号関係）が、温室効果ガス等を「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」に位置付けており、大気質等が「環境の自然的構成要素の良好な保持を旨として調査、予測及び評価されるべき環境要素」に位置づけられているのと異なっている。したがって、これらの規定は、温室効果ガスにつき、人の健康の保護や生活環境の保全の確保を旨として、人の健康や生活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べきものとは異なる扱いをしていることが明らかというべきであるから、基本的事項告示及び発電所アセス省令における温室効果ガスの調査、予測及び評価に関する定めが、
10 個々人の個別的利益を保護する趣旨を含むものであるということとはできない。

15 なお、上記の各規定においては温室効果ガス等につき「環境への負荷」の量を把握すべきものとされており、環境基本法において「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されているところ（同法2条1項）、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あり、個別の活動により環境に新たに加えられる部分（例えば、排出される温室効果ガス）を指し、「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、上記の「人の活動により環境に加えられる影響」のうち、直接かつ単独で、あるいは集積や蓄積によって環境の保全上の支障を引き起こすものに限る趣旨である。したがって、人の健康又は生活環境に係る被害を含む「環境の保全上の支障」自体は「環境への負荷」ではなく、基本的事項告示及び発電所アセス省令において、温室効果ガスが人の健康又は生活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べきことが定められているとはいえない。

25 イ 控訴人らは、本件新設発電所の二酸化炭素排出量が莫大なものであって

気候危機を深刻化させるものであるから、本件通知は控訴人らの生命・身体・財産への被害のリスクを高める旨や、地球温暖化の進行により全ての者が同じリスクにさらされているわけではなく、控訴人らはそれぞれ地球温暖化の進行により深刻な被害を受けるリスクを有している旨主張する。

しかしながら、人の活動による地球全体の温暖化は、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であり（環境基本法2条2項）、そ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、本件新設発電所の稼働による二酸化炭素の排出が地球温暖化に寄与するとしても、同排出に起因する事象による被害のおそれを本件新設発電所周辺の居住者等の特定の範囲の者との関係で特に増大させるものとは認められないということになる。

ウ 以上によれば、二酸化炭素に起因する地球温暖化の進行によって生ずる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いうこととはできず、同利益の侵害又はそのおそれがあることを理由として原告適格を認めることはできない。したがって、別紙1控訴人目録記載(31)、(36)、(38)ないし(45)の控訴人らにつき原告適格があるとは認められない。

(2) 判断枠組みについて

控訴人らは、電気事業法46条の17第1項の「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ために特に必要があり、かつ、相当と認めるとき」との要件該当性の判断につき、経済産業大臣の裁量に委ねるべきでない旨を主張する。

しかしながら、法令上、同要件該当性を判断するための基準等の定めがないこと、多方面にわたる科学的、専門的知見に基づく総合的判断が必要であることからすれば、同要件該当性の判断については、経済産業大臣に一定の裁量権があることを前提に、その裁量権の範囲の逸脱又は濫用の有無を裁判

所が判断すべきものであることは、前記1において補正の上で引用する原判決に説示のとおりであり、控訴人らの上記主張は採用できない。

(3) 複数案の検討について

控訴人らは、本件評価において計画段階配慮事項における複数案として、石炭以外の燃料種について検討しなかった点は欠陥・瑕疵である旨主張する。

しかしながら、前記1において補正の上で引用する原判決に説示のとおり、基本的事項告示第一の一(3)及び発電所アセス省令3条1項によっても、計画段階配慮事項について、発電設備等の構造若しくは配置、事業を実施する位置又は事業の規模に関する複数案の検討が求められているにとどまり、燃料種について複数案の検討が求められているとはいえないこと、他に法令上燃料種についての複数案の検討が義務付けられているともいえないことからすれば、計画段階配慮事項における複数案として、石炭以外の燃料種について検討しなかったことをもって本件評価に瑕疵等があるということとはできず、控訴人らの上記主張を採用することはできない。

(4) 大気汚染について

ア 控訴人らは、本件評価が合理化ガイドラインによる調査及び予測の簡略化手法を採用する条件を充足するか否かの判断に当たり、条件1-1に関して新旧発電所の大気汚染物質排出量の年間値を比較する際に、本件旧発電所につき昭和45年当時の稼働率である85%を前提としたことは、本件旧発電所が現実にもたらしていた環境影響の程度を全く反映しておらず、このような比較をもとに上記条件を充足するものとした本件評価は、調査及び予測を違法に省略したものである旨主張する。

しかしながら、条件1-1が、旧発電所の近時の稼働時と比較して現実の環境影響が低減することを求めるものではないことは、前記1において補正の上で引用する原判決において説示のとおりである。そして、合理化ガイドラインにおいて、条件1-1につき既設稼働時の大気汚染物質の排

出量の年間値を算出する上で適切な設備利用率を設定する上で考慮すべきものとされている事項（条件1-1に係る※1。原判決別紙6）からすれば、事業者が過去の当該発電所の最大設備利用率をもとに上記の年間値を算出することも許容されており（上記※1の4）、本件事業者は、上記の※1の1ないし3のいずれにも従うことができなかったことから、4に従うこととして、過去の最大設備利用率（3～8号機につき71.3%、2号ガスタービンにつき13.6%）をもとに既設稼働時の大気汚染物質の排出量の年間値を算出したものであって、当該最大設備利用率が過去の古い時期のものであって近年のものとは異なっていると、これを用いることが合理化ガイドラインの内容から逸脱するものであるとはいえず、本件事業における排ガスによる大気質への影響に係る調査及び予測の手法につき発電所アセス省令23条2項3号の適用を排除すべきとはいえない。したがって、本件事業者が調査及び予測の手法を違法に簡略化したということとはできない。

イ また、控訴人らは、二酸化窒素の日平均値の年間98%値が0.04 ppmを超えている測定局の地点や、学校や病院等の施設を調査予測地点として現地調査等をすべきであった旨や、バックグラウンド濃度につき自排局における濃度を選定すべきであった旨主張する。

しかし、二酸化窒素の日平均値の年間98%値が0.04 ppmを超えている測定局の地点や、学校や病院等の施設が、直ちに「環境影響を受けやすい地域その他の対象」（発電所アセス省令23条3項）等に該当するとはいえないし、これらを調査予測地点として選定すべきことが法令上義務付けられているということもできないのであって、本件評価における調査及び予測の手法が不十分であるとはいえない。また、バックグラウンド濃度についても、自排局は、自動車走行による排出物質に起因する大気汚染の考えられる交差点、道路及び道路端付近において大気汚染の状況を常

時監視するための測定局であり（乙56）、同測定局における大気汚染物質の濃度が一般的な生活環境であるとはいえず、発電所の稼働による影響の予測において、これをバックグラウンド濃度として採用すべきものということはできない。

5 (5) PM2.5及び光化学オキシダントについて

控訴人らは、本件評価がPM2.5及び光化学オキシダントにつき調査、予測及び評価を行っていないことは環境影響評価制度の趣旨に反する旨主張する。

10 しかしながら、前記1において補正の上で引用する原判決に説示のとおり、発電所アセス省令別表第2（21条1項2号関係）が、火力発電所に係る評価項目の選定に係る参考項目にPM2.5や光化学オキシダントを掲げていないこと、これらにつき本件通知がされた平成30年11月30日時点で環境影響を予測、評価する方法が確立していたとはいえないこと等に照らすと、これらを選定しなかったことが環境影響評価法等の法令に反するものであるとはいえない。

15 したがって、控訴人らの上記主張を採用することはできない。

(6) 地球温暖化について

ア 二酸化炭素が計画段階配慮事項に選定されなかったこと等について

20 控訴人らは、地球温暖化の進行により日本各地や世界各地において、甚大な気象災害等が生じており、気候危機の中で二酸化炭素の排出削減が求められていること等を挙げ、本件新設発電所による二酸化炭素の排出量が地球温暖化にもたらす影響は、無視することができるほど小さいものではないとして、本件評価において二酸化炭素が計画段階配慮事項に選定されなかったことは重大な瑕疵である旨主張する。

25 確かに、気候変動により日本を含む世界各地における気象災害や海洋の状況の変化等が生じ、人々にさまざまな被害をもたらしていることが深刻

かつ重大な事態であることは言を俟たない。しかし、控訴人らの主張によっても、本件新設発電所稼働時の二酸化炭素の年間排出量（約726万t-CO₂/年）は、世界全体の2015年のエネルギー起源二酸化炭素の排出量の約5000分の1、日本全体の2016年度のエネルギー起源二酸化炭素の排出量の約0.64%とされるにとどまっているところ、火力発電所が排出する二酸化炭素それ自体が直接的に環境影響を生じさせるものではなく、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いところである。そして、日本国内の発電事業における二酸化炭素排出量の削減は、エネルギーミックスを含めた発電所全体の設置、廃止や稼働のあり方、電力需要や技術開発の見通し等を踏まえた総合的な判断に基づく政策とこれに対する事業者の対応等により基本的に実現が図られるべきものであるところ、本件事業の計画においては、USC発電設備の採用により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ること、発電所手引（乙50）においても、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とはならないとされていること等にも照らすと、控訴人らの主張を踏まえても、本件評価において、二酸化炭素が発電所アセス省令5条1項に定める「（影響要因により）重大な影響を受ける恐れがある環境要素」に該当するということとはできず、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。

イ 環境保全措置について

控訴人らは、本件評価において、発電所アセス省令28条1項、29条

及び30条が求める環境保全措置についての必要な検討・検証・整理がされていない旨主張する。

しかしながら、本件評価においては、環境保全措置の検討として、①B A Tの参考表において(B)に該当する技術であるU S C発電設備の採用による43.5%の発電端効率を実現し、②火力発電の効率化に向けて設けられた省エネ法に基づくベンチマーク指標を遵守し、③政府の示す長期エネルギー需給見通し(なお、2030年目標は、この長期エネルギー需給見通しにおいて示された2030年度のエネルギー需給や温室効果ガス削減の見通しと整合するものである。)によるエネルギーミックスを実現する排出係数を目標とする自主的枠組みの参加事業者への電力供給に努めること等が検討され、これらの検討の経過や結果の整理の記載(原判決別表6)が行われており、上記の検討、検証及び整理につき、発電所アセス省令28条1項、29条及び30条の規定に照らして不十分であるということとはできない(なお、上記の各規定が定める環境保全措置が、当該措置が採られない場合と比較して環境影響を回避し、又は低減することを目的としたものというべきであることは、前記1において補正の上で引用する原判決に説示のとおりである。また、上記の環境保全措置の内容からして、これらはいずれも国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たもの(発電所アセス省令28条1項)であるということが出来る。)

したがって、控訴人らの上記主張を採用することはできない。

(7) 温排水について

ア 控訴人らは、本件評価が合理化ガイドラインによる調査及び予測の簡略化手法を採用する条件を充足するか否かの判断に当たり、条件2-1に関して新旧発電所の温排水排出熱量を比較する際に発電機械の設計値を基礎としたことにつき、本件旧発電所が現実にもたらしていた環境影響の程度

を全く反映しておらず、本件評価が調査や予測を違法に省略したものである旨主張する。

しかし、前記(4)アにおいて大気汚染につき述べたのと同様に、条件2-1が旧発電所の近時の稼働時と比較して現実の環境影響が低減することを求めるものとは解されず、上記の設計値を基礎とした温排水排出熱量の比較が合理化ガイドラインの内容から逸脱するものであるとはいえない。したがって、本件事業における温排水の影響に係る調査及び予測の手法につき発電所アセス省令23条2項3号又は4号の適用を排除すべきとはいえず、本件評価が調査及び予測の手法を違法に簡略化したということはいえない。

イ 控訴人らは、温排水に係る調査や予測につき、漁業資源として人の生活に密接な関係のある動植物及びその生育環境である魚介類・藻類、藻場などの状況を調査し、予測することが必要である旨主張する。

しかしながら、発電所アセス省令23条1項2号、別表第七に定める水温に関する調査及び予測の参考手法として、調査すべき情報とされているのは水温の状況及び流況の状況のみであることから、発電所アセス省令が、水温に関し、控訴人らが主張する魚介類・藻類、藻場などの状況の調査や予測をすべきことを定めているとはいえないことは、前記1において補正の上で引用する原判決に説示のとおりであり、発電所手引の記載もこれを覆すに足りるものとはいえない。

ウ なお、控訴人らは、合理化ガイドラインにおいて、海生生物の調査の省略に関し、既存の調査データにより当該海域の海生生物相の概況、干潟・藻場・さんご礁の概況を把握している必要があるとされているところ、本件評価において同把握が行われていない旨も主張する。しかし、本件評価書（乙8、143～146頁及び156～161頁）によれば、海域の動物相の概要、海域の植物の概要、干潟、藻場の状況が把握されていること

が認められ、控訴人らの上記主張を採用することはできない。

(8) 撤去工事について

控訴人らは、本件評価において本件旧発電所の撤去工事の環境影響の予測等がされていないことは瑕疵である旨主張する。

しかし、合理化ガイドラインにおいて、新設工事に先立って行われる撤去工事は環境影響評価の対象としないことが可能であるとされており、本件評価がこれに従って予測等を実施しなかったことが法令に違反するものであるとはいえないことは前記1において補正の上で引用する原判決に説示のとおりであって、控訴人らの上記主張を採用することはできない。

3 当審における被控訴人の主張に対する判断

被控訴人は、確定通知が、行訴法3条2項の処分に当たらない旨や、別紙1控訴人目録記載(1)ないし(12)、(14)ないし(30)、(32)ないし(34)、(46)ないし(48)の控訴人らに原告適格がない旨主張する。


しかしながら、前記1において補正の上で引用する原判決に説示のとおり、被控訴人の上記主張を採用することはできない。

4 結論

よって、別紙1控訴人目録記載(31)、(36)、(38)ないし(45)の控訴人らの訴えを却下し、その余の控訴人らの請求をいずれも棄却した原判決は相当であって、本件控訴は理由がないから、本件控訴をいずれも棄却することとして、主文のとおり判決する。


東京高等裁判所第10民事部

裁判長裁判官

松井英隆 

松 井 英 隆

裁判官

大澤知子 

大 澤 知 子

裁判官

佐藤隆幸 

佐 藤 隆 幸