

# 横須賀石炭火力発電所行政訴訟・地域報告会

2024年7月6日  
ヴェルクよこすか（勤労福祉会館）

## 東京高等裁判所の不当判決と今後の展望

弁護士 小島延夫（行政訴訟弁護団）

# 横須賀石炭火力発電所・行政訴訟概要

- JERAが現在計画中の横須賀石炭火力発電所新1・2号機の近隣の横須賀市の住民・漁師など45名が、原告（8歳から82歳）
- 経済産業大臣が2018年11月30日付で電気事業法第46条の17第2項に基づき株式会社JERAに対して行った、横須賀火力発電所新1・2号機建設計画の火力発電所建設計画に係る環境影響評価書の変更を要しない旨の通知（確定通知）という行政処分（以下、本件通知）の
- 取消訴訟（行政訴訟）を、2019年5月27日に、提起。
- 被告は、国（処分庁は、経済産業大臣）
- 2023年1月27日に東京地方裁判所が判決
- 2024年4月22日に東京高等裁判所が判決 → 上告

# 石炭火力発電所がもたらす環境破壊その1

- 石炭を燃やすことによる、大気汚染・有害廃棄物・温排水の問題
  - 大気汚染 二酸化硫黄、PM2.5 → 呼吸器疾患
  - 有害廃棄物 石炭の燃えかす、補足された粉塵
  - 温排水 → 漁業被害
- 1日に1万トンの石炭を燃やし、1000トンの廃棄物出す
- その0.1%が環境中に出た場合、毎日1トンの粉塵
- PM2.5 火力発電所などの固定発生源、自動車排ガスなどの移動発生源からの、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

## 石炭火力発電所がもたらす環境破壊その2

- 燃焼の際に排出される二酸化炭素による地球温暖化
  - 1年間に726万トン
  - 世界のエネルギー起源のCO<sub>2</sub>排出量の約5000分の1
  - 日本の2016年度エネルギー起源CO<sub>2</sub>排出量の約0.64%
  - 神奈川県内のCO<sub>2</sub>排出量（2016年度）の約1割
- 1日に、1万トンの石炭を燃やし、2万トンの二酸化炭素を出す。2万トン = 1020万立方メートル
- 1mで敷き詰めると、東京ドーム8個分強。

# 地球温暖化がもたらす人権侵害

- 世界全体の平均気温はすでに1.1°C上昇
- 2022年夏、ヨーロッパの熱関連死亡者数6万1000人超
- 2023年世界平均気温1.45°C上昇観測史上最も高い。
- 日本
- 2023熱中症警戒アラート1232回（過去最多）
- 91,467人が熱中症により救急搬送
- 線状降水帯による豪雨災害が頻発 台風の巨大化被害
- 農業、漁業など様々な産業にも甚大な影響

## 地方裁判所判決の誤り 7 点

1. 地球温暖化がもたらす危機について認定事実から落とした。
2. 温室効果ガス（二酸化炭素）について、原告らに本件処分の取り消しを求める「法律上の利益」がないとした。
3. 計画段階配慮事項として石炭以外の燃料種等が検討されなかったことは違法であるとはいえないとした。
4. 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、瑕疵とはならないとした。
5. 地球温暖化についての環境保全措置及び国の目標との整合性についての検討・検証・整理が欠けていても違法でないとした。
6. 本件では、大気質への影響においても、温排水による海洋環境への影響においても、合理化ガイドラインが掲げる条件を満たしているので、簡略化された手法によって調査等を実施することができるとした。
7. PM2.5 について調査・予測せず。

# 高等裁判所判決

## 1 地球温暖化がもたらす危機について

「IPCC第五次報告書と1.5°C特別報告書の記載を引用した上で、  
「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待たない」

## 2 それ以外は地方裁判所と同じ

## 上告理由、上告受理申立理由 その1

上告理由 = 憲法違反のみ

原告適格 裁判を受ける権利の侵害

環境アセスメントの違法 適正手続保障権利の侵害

上告受理申立理由

1 気候危機によって上告受理申立人らの生命と財産への重大かつ深刻な危機が迫っており、本件新設火力発電所からの二酸化炭素排出によってそれがより悪化すること

特に、本件新設発電所から排出される二酸化炭素が気候危機をさらに深刻化させることを強調

## 上告理由、上告受理申立理由 その2

### 上告受理申立理由

- 2 原告適格についての重大な法令解釈の誤り
- 3 環境影響評価の誤り（その1）～本件新設発電所から排出される二酸化炭素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
- 4 環境影響評価の誤り（その2）～複数案検討
- 5 環境影響評価の誤り（その3）～環境影響評価（環境アセスメント）の違法な簡略化

# 原判決の誤り 1 原告適格その 1

- (原判決) 温室効果ガス (二酸化炭素) について、原告らに本件処分の取り消しを求める「法律上の利益」がない、と判断しかし、
- 本件通知によって、横須賀石炭火力発電所が操業可能となり、大量の二酸化炭素の排出が可能となる。
- 二酸化炭素を排出すると気温を上昇させる。
- 気温の上昇幅が大きくなればなるほど、個々人が負うリスクの程度も高まる。
  - 気候災害 (熱波による山火事・熱中症、大雨・台風による洪水被害・土砂災害、干ばつによる水不足・食料不足、農業被害・漁業被害) にあう頻度が増える。
  - 気候災害の強度 (被害の深刻さ・重大さ) も増える。

## 原判決の誤り 1 原告適格その2

- 気候変動によるリスクは、それが現実化した場合、個々人の生命や健康、重要な財産や生業手段を奪い、個々人の利益を深刻かつ不可逆的な形で侵害する。
- 生命・健康等に被害を受けないという利益は、公益一般には吸収されない。
- 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く、多くの場合、特定の者に集中する。それによって原告を特定することも可能。
- そもそも、電気事業法及び環境法令は石炭火力発電所から排出される二酸化炭素による地球温暖化の進行に伴う気象災害等による被害の防止を趣旨目的としている。

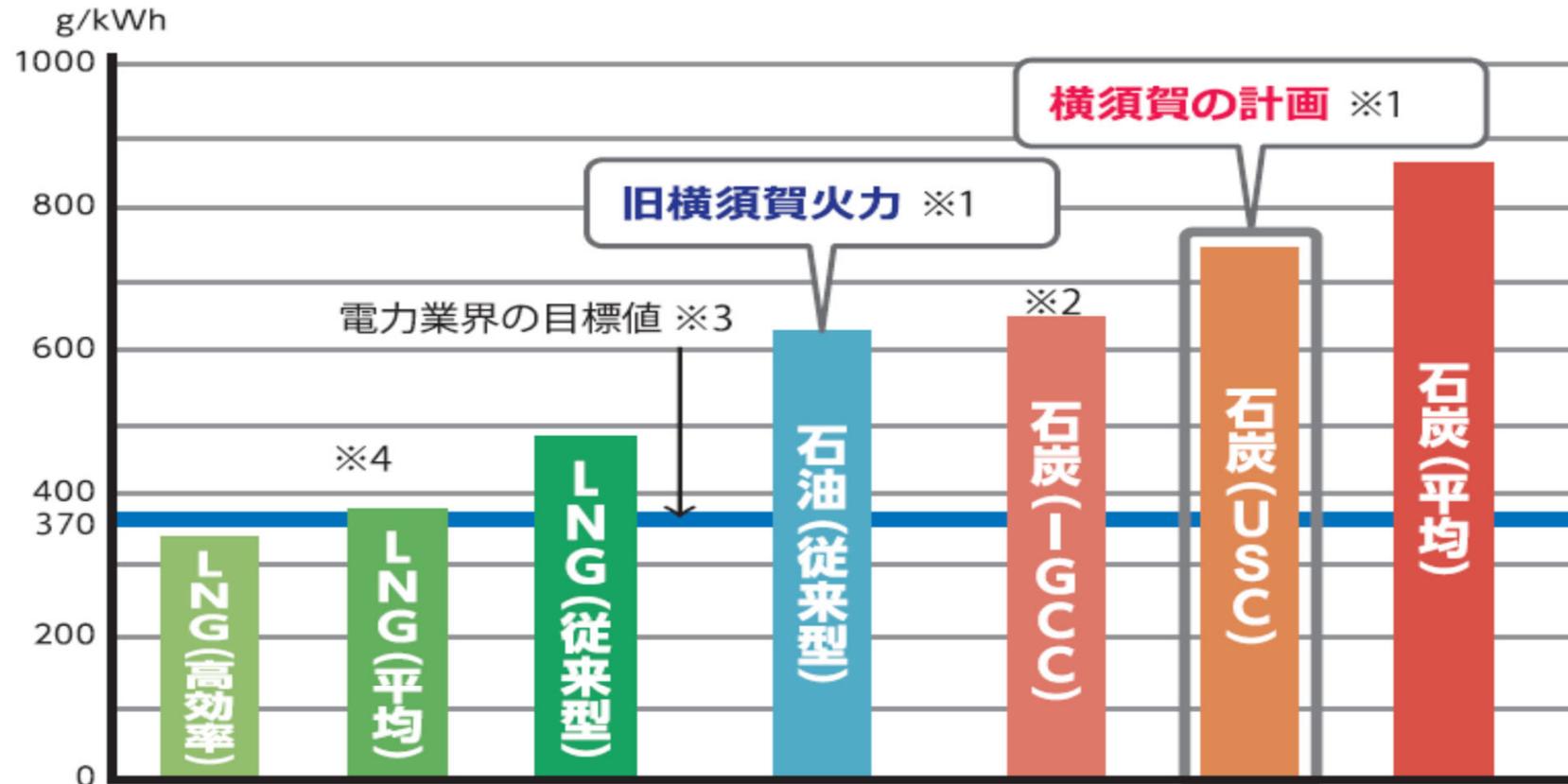
以上からすれば、地球温暖化の問題についても原告適格肯定されるべき。

# 原判決の誤り 2 複数案検討の欠落 1

環境アセスメントとは

- **ベスト追求**（基準適合ではない）
    - 天然ガス火力発電 発電電力 1 単位当たりの  $\text{CO}_2$  排出量は約  $1/2$   
温排水の排出量も約  $1/2$
    - 硫黄酸化物とばいじんの排出はほぼゼロ、 $\text{PM}_{2.5}$  もほぼゼロ、窒素酸化物の排出もほぼ半減・光化学スモッグの可能性も大幅に削減
  - 市民への説明義務・市民意見考慮義務（**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）
  - **代替案検討**（**手続的統制**を通じた適正な環境配慮の実現）
  - **計画段階配慮という時点・段階**における、複数案検討の意味
    - 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の制度化
- 代替案検討をすることが環境アセスメントの核心的要素

## 火力発電の CO<sub>2</sub> 排出量



- ※1 横須賀の石炭火力発電所の CO<sub>2</sub> 排出係数 749g-CO<sub>2</sub>/kWh  
旧横須賀火力発電所 (石油) の CO<sub>2</sub> 排出係数 627g-CO<sub>2</sub>/kWh (環境影響評価準備書)
- ※2 石炭ガス化複合発電 (IGCC) 広野・勿来の CO<sub>2</sub> 排出係数 652g-CO<sub>2</sub>/kWh (環境影響評価準備書)
- ※3 電気事業低炭素社会協議会における 2030 年度の排出係数目標 370g-CO<sub>2</sub>/kWh
- ※4 LNG 火力の排出係数：LNG (高効率) はガスタービン複合発電 (GTCC) 340g-CO<sub>2</sub>/kWh  
資源エネルギー庁 火力発電に係る判断基準ワーキンググループ配布資料より

## 原判決の誤り 2 複数案検討の欠落 2

- 発電という目的を達成しうる選択肢をできるだけ挙げ、それを比較検討すること
- 最初から石炭火力発電所と決めることは計画段階配慮制度の趣旨を没却し、2011年の環境影響評価法改正の趣旨（計画段階配慮制度創設の趣旨）を理解しないもの
- 本件の場合、元々存在した火力発電所は、石油火力発電所
  - 石炭火力発電所の場合も、従来の設備を全て撤去し、一から設備を新設しなければならない。天然ガス火力発電所の場合と同じ
  - 本件事業者は天然ガスを使った火力発電事業を各地でおこなっており、他の場所では天然ガス火力発電所を建設・運用。さらに、天然ガス火力発電所は、さほど遠くないところに複数存在し、備蓄基地も存在するので、そこから天然ガスを送ることも可能

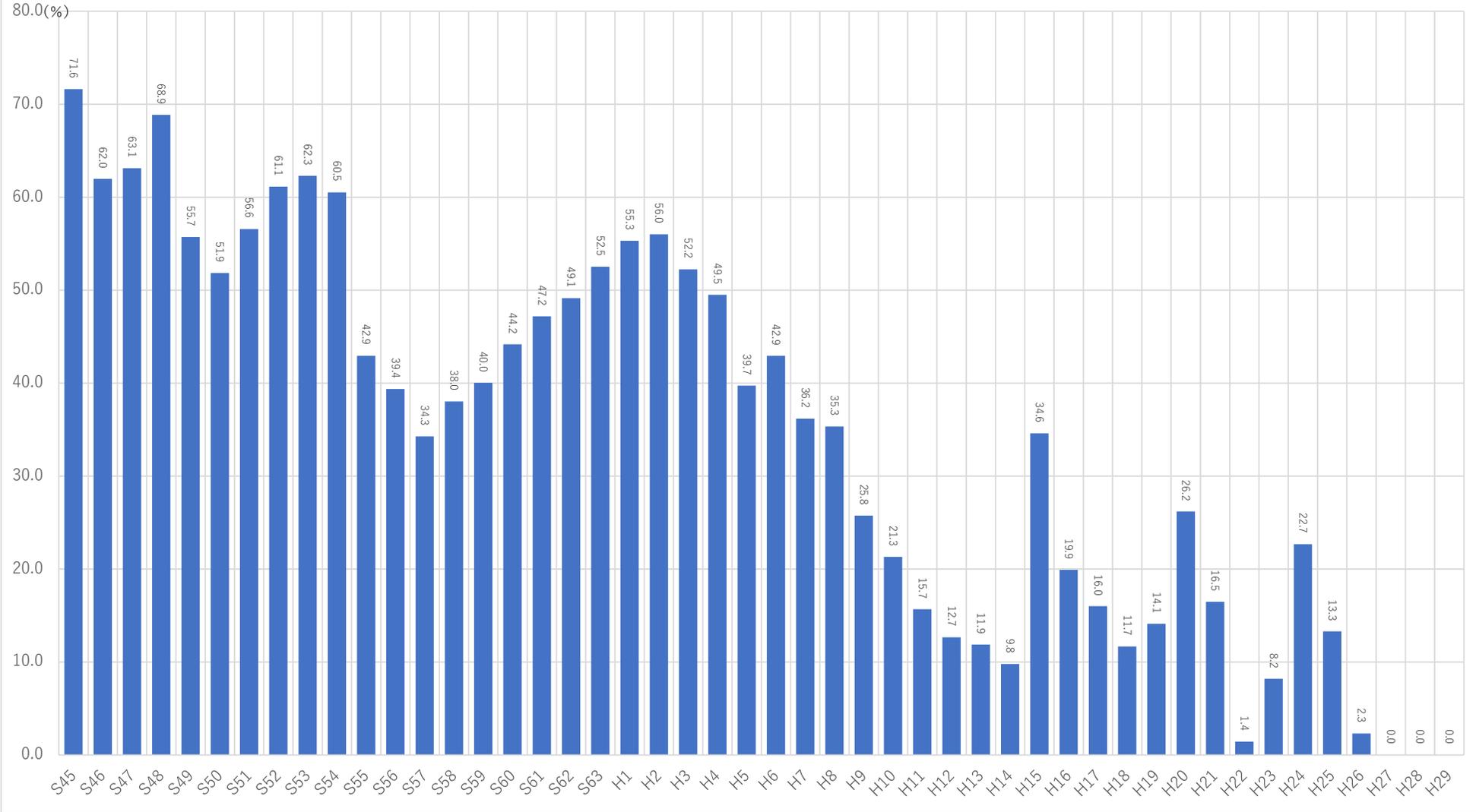
## 原判決の誤り 3 簡略化の誤り 1

- 本件では、大気質への影響においても、温排水による海洋環境への影響においても、合理化ガイドラインが掲げる条件を満たしているので、簡略化された手法によって調査等を実施することができる とした。
- しかし、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。
- そもそも、発電所アセス省令は、類似の事例により参考項目に関する環境影響の程度が明らかである場合に、簡略化可能であるとしている。「明らか」=新発電事業の環境影響の程度が、旧来のものより少ないか同じ。

## 原判決の誤り 3 簡略化の誤り 2

- 本件環境アセスでは、旧発電所の「過去の最大設備利用率」である 71.3% のときの大気汚染物質の排出濃度及び排出量と新発電所の「想定し得る最大稼働率」である 85% のときの大気汚染物質の排出濃度及び排出量を比較。
- 71.3%の稼働は、いつのことか。
- 次頁グラフ参照
- 昭和45（1970）年当時のもの その後、一度も70%超なし。
- 1980代には稼働率がすでに大きく落ち込んでいた。2000年代に入ってから10～20%程度
- すべての発電機が長期休止に入る前の10年間（平成17～26年）の平均稼働率は13.2% 71.3%の5分の1

横須賀石油火力発電所の稼働率（昭和45年から平成29年）



## 原判決の誤り 3 簡略化の誤り 3

- 本件アセスにおける温排水による環境影響に関する比較も、旧発電所の温排水が現実にもたらしていた環境影響をおよそ反映しない。
- 実態からみると、以下の通り、影響は増える。
- 旧発電所  $214^{\circ}\text{C} \cdot \text{m}^3/\text{s}$
- 新発電所  $399^{\circ}\text{C} \cdot \text{m}^3/\text{s}$
- 本件では、簡略化できないはずなのに、簡略化した違法がある。

## 原判決の誤り 3 簡略化の誤り 4

- 原判決は、以下の2つの理由をあげて本件アセスは合理化ガイドラインや発電所アセス省令23条2項3号の規定に「違反しない」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（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（137頁）
- 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、アセスの簡略化が許されるはずはない。

## 原判決の誤り 3 簡略化の誤り 5

- 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
- 旧発電所はその後長期間にわたり稼働率が著しく低下
- 発電所周辺には、低い稼働率のもとでの汚染物質の排出が長期間にわたり継続され、そうした状況のもとで環境が安定的に形成されていた
- 「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」と予想されるのであれば、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なく行うことは不可欠

## 原判決の誤り 3 簡略化の誤り 6

- 本件で問題になっているのは、「直近の稼働時との比較」が要求されるか否かではなく、少なくとも20年近く続いていた現実の環境影響を無視した比較が「適切なもの」と言えるのか否か。
- (実績値のみを根拠としなければならない理由はないとの点)
- 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 その比較によるべきは当然