

平成30年（行ウ）第184号 環境影響評価書確定通知取消等請求事件

原告 ■■■ 11名

被告 国（処分行政庁 経済産業大臣）

## 準備書面（6）

令和2年2月10日

大阪地方裁判所 第2民事部合議1係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 池田 直樹

同 浅岡 美恵

同 和田 重太

同 吉江 仁子

同 金崎 正行

同 杉田 峻介

原告ら訴訟復代理人弁護士 喜多 啓公

同 與語 信也

本準備書面においては、被告第3準備書面に対する反論を述べる。

なお、略語は従前のものを用いる。

## 【目次】

第1	はじめに .....	5
第2	行政裁量の統制要素について .....	6
1	裁量権の逸脱・濫用の枠組み .....	6
2	裁量の収縮要素ないし不合理性の判断基準としての人権侵害 .....	7
(1)	権限行使に係る作為義務の発生要件 .....	7
(2)	人権侵害と行政の作為義務 .....	8
3	裁量権の範囲を画する環境配慮義務と環境アセスへの反映 .....	10
(1)	国が国民に対して負う環境配慮義務 .....	10
(2)	環境アセスによる環境配慮義務の履行 .....	10
(3)	被告が適時適切に権限を行使すべきこととの関係 .....	11
(4)	パリ協定と日本政府が負う環境配慮義務への反映 .....	12
4	まとめ .....	14
第3	気候変動についての経済産業大臣の評価の誤り .....	14
1	被告の主張の骨子と本準備書面における反論の位置づけ .....	14
2	被告の主張に欠落している重要な前提事実 .....	16
3	人格権侵害としての地球温暖化・気候変動の危機 .....	17
4	危険な気候変動による被害が現実で切迫した人権侵害であるとして、オランダ国に国民を保護する義務を認めた近時のオランダ最高裁判決 .....	18
(1)	オランダ最高裁判決 .....	18
(2)	オランダ最高裁判決の概要 .....	20
(3)	オランダ最高裁判決の基礎をなす気候の危機の切迫性及び対策の必要性についての認識 .....	24

(4) 危険な気候変動の回避のために国のとるべき措置 .....	27
(5) 本件争点の司法審査適合性 — 国の裁量権と裁判所の判断 .....	29
(6) まとめ .....	30
4 「局長級会議とりまとめ」は火力発電書の環境影響評価の判断基準として合理性を欠いていること（パリ協定と整合しないこと） .....	31
(1) 被告の主張について .....	31
(2) 火力発電事業の環境影響評価における「環境の保全への配慮」の判断基準 — 具体的な適時適切性 .....	32
(3) 被告主張の「局長級とりまとめ（2013年4月）」の位置づけについて .....	32
(4) 「局長級とりまとめ」はパリ協定の目標と整合せず、環境影響評価の判断基準として合理性を欠いていること .....	34
(5) 上記①について — 2013年以降の科学的知見及びパリ協定の下での国際枠組みにおける要請は、2050年にもCO2排出実質ゼロの達成であること .....	36
(6) 上記②について — 国の目標とも整合していないこと .....	38
(7) 上記③について — 「中期目標の実現可能性を高めることにつながる」ことで足りるか .....	42
(8) 上記④について — 局長級とりまとめにおけるBATはパリ協定と整合しないこと .....	43
5 「局長級とりまとめ」による環境影響評価の判断は、高度の政策判断であるとの主張について .....	43
6 その余の被告の主張について .....	45
第4 PM2.5に関する経済産業大臣の判断の裁量逸脱 .....	46
1 発電所アセス省令等においてPM2.5を参考項目に掲げないことの違法性 .....	46

(1) 被告の主張 .....	46
(2) 原告の反論 .....	46
2 確定通知の違法性 .....	51
(1) 被告の主張 .....	51
(2) 原告の反論 .....	51

## 第1 はじめに

被告は、原告ら準備書面（2）に対する反論として、被告第3準備書面において、PM2.5に係る調査、予測及び評価をしていない本件評価書について変更命令の必要がないとした経済産業大臣の判断に誤りはない旨を主張し、また、本件評価書は、温室効果ガス等に関して環境の保全について適正な配慮を欠いたものではなく、同じく変更命令の必要がないとした経済産業大臣の判断に誤りはない旨を主張している。

被告は、被告の前記主張の前提として、「環境の保全についての適正な配慮」（電気事業法第46条の17第1項）を欠くかどうかの判断は、経済産業大臣の判断に委ねられている旨を主張し、そして、確定通知を発出することが違法と評価されるのは、「経済産業大臣が与えられた裁量を逸脱し、又は濫用した場合であって、具体的には、①その判断に用いた基準が不合理であるか、②その基準に適合するとした経済産業大臣の判断に看過しがたい過誤や欠落がある場合」であると主張している（被告第3準備書面の第2の2(3)、第3の2(1)）。そして、被告は、PM2.5に係る判断についても、温室効果ガスに関する判断についても、本件評価書が「環境の保全についての適正な配慮」がなされているとした経済産業大臣の判断に裁量権の逸脱・濫用はないと主張している。

裁量権の逸脱・濫用に関する被告の上記主張は、小田急最判を踏まえた裁量権の逸脱・濫用に係る原告の主張（適正配慮検討・変更命令発出検討に係る判断枠組みを含む）に対応して適切に応答するものとはなっていないが、被告の主張をみるかぎり、少なくとも、被告は、適正配慮検討（環境の保全についての適正な配慮がなされているか否かに係る検討・判断）に関しても、経済産業大臣の広範な裁量が認められることを前提にしているようであり、そして、被告が摘示する前記の①・②の判断基準が適用されるとするようである。そして、そのような広範な裁量を前提に、PM2.5、温室効果ガスのいずれについても、被告は、本件評価書に係る（また、本件評価書に至る過程における）被告の判断の前提とな

る基準等や被告の判断の過程に不合理なところはないとして、適正配慮検討の合理性を主張し、裁量の逸脱・濫用を否定しているものである。

以上を前提としたとき、被告が前提とする基準等それ自体が不合理であれば、そもそも被告の主張の前提が欠くこととなる（裁量の逸脱・濫用が認められる）。一方、被告においては、適正配慮検討に際し、どのような基準等に依拠するかそれ自体、及びその基準等に基づく検討・判断について、経済産業大臣の広範な裁量が認められることを前提にしているようであるが、この点については、従前から詳述してきたPM2.5、温室効果ガスが人の生命・身体・生活や財産に与える深刻な影響（権利侵害）を踏まえれば、経済産業大臣の裁量については極めて限定されたものとなり、判断時点における科学、技術及び国内外における状況を踏まえ、厳格な判断がなされなければならないというべきである。

したがって、本準備書面においては、まず第2において確定通知（環境アセスにおける一連の検討・判断）における経済産業大臣の裁量について、これが人々の権利侵害との関係では極めて限定されたものとなること及び、環境アセスにおける検討・判断について経済産業大臣が負う義務を述べる。そして、第3以下においては、PM2.5、温室効果ガスのそれぞれについて、被告の主張について具体的な反論を述べることとする。

## 第2 行政裁量の統制要素について

### 1 裁量権の逸脱・濫用の枠組み

まず、あらためて確認すると、原告は準備書面（2）の第2において、本件確定通知の根拠法令である電気事業法第46条の17第2項に基づく「処分」に係る経済産業大臣の裁量権の逸脱・濫用の判断枠組みについて主張した。

すなわち、経済産業大臣の上記判断が事実の基礎を欠き又は事実に対する評価が明らかに合理性を欠き、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等により、その内容が社会通念上著しく妥当性を欠くなど、経済産業大臣に付与

された裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものであることが明らかな場合には、確定通知は違法となる（小田急最判・最判平成18年11月2日民集60巻9号3249頁。なお、環境影響評価法に基づく免許権者の環境配慮審査適合性に係る裁量判断の違法性について、東京地判平成23年6月9日裁判所HP掲載参照）。

## 2 裁量の収縮要素ないし不合理性の判断基準としての人権侵害

### (1) 権限行使に係る作為義務の発生要件

ア 行政の裁量は、行政による作為または不作為が国民の重要な人権、特に生命・身体・健康に関する人権を侵害し、あるいは侵害する具体的なおそれがある場合には、裁量権が収縮し、あるいはその判断が社会通念上著しく合理性を欠くものであるとして、裁量権の濫用となると解すべきである。

その理由は、立法が行政に対して規制権限の行使に関する裁量を与えた趣旨は、当該規制によって保護されるべき法益を適正に保護することが期待されているものの、いかなるに規制権限を発動すべきかは、諸般の事情を総合的に考慮して決定せざるを得ず、あらかじめ発動を義務付けられる場合を法定することが困難であるからである。逆にいえば、保護されるべき法益侵害が現実化し、あるいはその危険が差し迫っている場合には、規制権限が与えられた趣旨に沿って権限が行使され、当該法益が保護されなければならない。このような場合において、行政には規制権限を行使すべき作為義務が生じているから、その義務を履行しないことは違法となる。

イ かかる作為義務発生要件としては、通常、①被侵害法益の重要性、②予見可能性の存在、③結果回避可能性の存在、④期待可能性の存在が必要であるとされている（宇賀克也『国家補償法』（有斐閣・1996年）156頁以下及びそこで紹介されている多数の裁判例を参照）。

すなわち、①被侵害法益が生命、身体、健康に係るものである場合、つまり生命・身体と結びついた人格権に対する侵害の場合は、(他の要件充足を前

提として) 原則として作為義務が発生するというべきである。

次に、②被害の予見可能性と③の規制権限行使による結果の回避可能性は、過失におけるそれと同様に、被害発生を防止する作為義務発生的前提である。

最後に、④期待可能性は、国民の権利の保護は私人自らが危険を回避することで実現されるべきという意味での行政の介入の補充性を意味するとともに、行政介入の実効性がある場合には、国民の行政介入の期待性が根拠づけられる。

ウ このように、行政の裁量、特に不作為における作為義務の発生は、人権侵害の切迫性、予見可能性、回避可能性、行政介入への期待可能性によって根拠づけられ、その事情があるにもかかわらず、規制権限を行使しない場合には裁量権の逸脱・濫用となるのである。

## (2) 人権侵害と行政の作為義務

ア これまでも、多くの事案で、国や公共団体が、国民の生命や身体等の保護のために自らに課された規制権限の行使を怠ったことの違法性が問われてきた。

過去に国の責任が認められた事案としては、いずれも国家賠償請求事件ではあるが、最判平成16年4月27日民集58巻4号1032頁(筑豊じん肺国家賠償事件)、最判平成16年10月15日民集58巻7号1802頁(関西水俣病国家賠償事件)、最判平成26年10月9日民集68巻8号799頁(大阪泉南アスベスト訴訟(第1陣))などがある。これらは、いずれも深刻な生命・身体への被害が生じた後の国家賠償責任における行政の作為義務違反の事例である。しかし、ある時点において当時行政が有していた規制権限を適正に行使していれば、当時現実化し、あるいは切迫していた被害を防止ないし一定程度抑止し、軽減できたということが前提とされている事案である。

そうであれば、多くの生命・身体に対する侵害が現実化し、差し迫ってい



る場合においては、事後の損害賠償よりも、抗告訴訟において行政処分取消しや義務付けを認めて、被害の事前発生を防止ないし抑止が可能でなければならない。生命・身体にかかる人権の憲法秩序上の重要性からすれば、事前防止こそが行政の基本的使命だからである。

イ またいずれの判例の事案においても、作為義務の発生の根拠法は、国民の生命・身体の保護を目的としており、一方で保護目的の実現のための専門性・技術性から規則制定権を主務大臣に幅広く委任していたところ、被害の進展や科学技術の発展に応じて適時適切な規制制定権を行使せず、あるいは指定水域指定や水質基準の設定とそれを前提とした処分権を適時適切に行使しなかったことが違法とされている。すなわち、行政の裁量が広いことを前提としつつも、それと裏腹に、そのことは専門性を持った行政の責任の重さをも踏まえた判断となっているのである。行政が保護法益の状況（人権侵害の状況）に関する適切な情報収集を行ったうえで、手遅れとならないように、必要な権限は行使しなければ立法が行政に裁量を与えた趣旨が全うされない。またそのような事態を司法が行政裁量の名のもとに黙認せず積極的に介入することは、何ら行政の第一次的判断権を奪うものでもない。むしろ人権擁護の最後の砦としての司法の役割であることがここには含意されているのである。

ウ PM2.5などの大気汚染物質が人の身体に作用し健康、生命を害するものであり、人権を侵害するものであることは、原告も訴状及び準備書面（2）でも述べたとおり、言うまでもないことである。

加えて、今日、気候変動は、世界共通の、また日本でも重要な人権問題である。しかもそれは日本社会の、そして世界の存続可能性にもつながる時間的、空間的広がりを持つ。

にもかかわらず、行政が適正に規制権限を行使せず、私企業による30年に及ぶCO2やPM2.5の大量排出に何ら制限をかけないことは、適正環

環境配慮審査を行ったとは到底いえず、裁量権の逸脱・濫用にあたるといわざるをえない。特に、気候変動については、オランダ最高裁の2019年12月20日付判決（以下「オランダ最高裁判決」という。）を参照しつつ、後述する。

### 3 裁量権の範囲を画する環境配慮義務と環境アセスへの反映

#### (1) 国が国民に対して負う環境配慮義務

本件確定通知は、環境影響評価法及びその特則である電気事業法に根拠を有するところ、環境影響評価制度は、環境基本法第19条に定める国の環境配慮義務を根拠として、それが具体化された制度である。すなわち、環境影響評価法においては、民間の事業も含めて、ある一定の事業の事業者に対して、環境影響評価を行わせるとともに、その評価書に対する適正環境配慮審査を行うことと許認可等の要件充足とを連動させているのである（環境影響評価法33条の横断条項、電気事業法47条3項3号・48条3項1号）。

このように環境配慮義務は、単なる政策目標ではなく、国に課せられた法的義務であり、適正環境配慮審査が行われていない許認可等のプロセスは、環境配慮義務違反であって、違法とされるべきである。すなわち、行政の不作為の裁量性は、それによる人権侵害によって限界づけられるとともに、不作為の判断における適正環境配慮審査が国が負う環境配慮義務に見合ったものかどうかによっても限界づけられるのである。

#### (2) 環境アセスによる環境配慮義務の履行

同条項に定める環境配慮義務は一義的ではないが、本件のようなPM2.5やCO2などの健康影響物質の排出によって侵害される国民の生命、身体、健康という権利利益の性質や、その侵害態様が現実かつ切迫していること等からすれば、本件の確定通知のような具体的な行政決定にあたっては、国は、国民の上記のような権利利益を侵害しないように保護すべき義務を負っているといふべきである。

この点に関し、適正配慮検討（「環境の保全について適正な配慮」がなされているかの検討）については、事業者における位置・構造等にかかる適切な複数案の検討が適切になされ、また可能な限り環境負荷を低減し、最善の措置をとること（ベストの追及）がなされていてはじめて「適正な配慮」をしていると判断され得ることは既に原告ら準備書面（２）においても述べた。すなわち、PM<sub>2.5</sub>やCO<sub>2</sub>などが人の生命、身体（健康）や生活環境に影響を与える可能性について事業者の評価をさせたいうで、その負荷を低減する代替案の検討を行い、できる限りPM<sub>2.5</sub>やCO<sub>2</sub>などの排出を削減する案を採用し、また、環境保全措置を実施しているか、といった適正環境配慮審査のための基準を設け、それに適合しない環境影響評価書についてはその確定を認めず、変更を命じることで、被告は、環境配慮義務を満たすことができるのである。

(3) 被告が適時適切に権限を行使すべきこととの関係

このように、環境配慮義務を負う被告（処分権者である経済産業大臣）においては、環境アセスの中でその義務を前提に権限の行使を行わねばならない立場にある。ここにおいて、具体的な環境アセスにおける審査にあたって、経済産業大臣においては、判断の時点において、科学的知見、技術、国内外の対応状況、当該環境質に係る各種の基準等を踏まえて、事業者が可能な限り環境負荷を低減しているか、つまり「環境の保全について適正な配慮」をしているかを検討・判断することとなる。

そして、前述のとおり、国民の生命・身体等の保護のため、国の規制権限の行使は適時適切になされねばならないことを踏まえれば、経済産業大臣は、当該処分に係る検討・判断の時点における、最新の科学的知見、技術や国内外の対応状況等を踏まえて検討・判断を行わねばならない。それらの知見等は日々変化するものであり、たとえば当該環境質の変化について現在ではより高いリスクが明らかになっているときに、過去の低いリスク評価を前提として判断することは、何ら国民の生命・身体等を保護することにつながらないからである。

したがって、当時の最新の知見等を基礎とせずに行われた処分については、裁量権を逸脱・濫用したものとして違法となる。

#### (4) パリ協定と日本政府が負う環境配慮義務への反映

温室効果ガスをめぐる判断との関係では、国際条約であるパリ協定の存在も被告が負う義務と関係するので、この点についても述べておく。

2015年12月12日に採択され、2016年11月8日に日本が批准したパリ協定は、第2条において、「世界全体の平均気温の上昇を工業化以前よりも摂氏2度高い水準を十分に下回るものに抑えること並びに世界全体の平均気温の上昇を工業化以前よりも摂氏1.5度高い水準までのものに制限するための努力を、この努力が気候変動のリスク及び影響を著しく減少させることとなるものであることを認識しつつ、継続すること。」を目的としている。

気候変動をもたらす地球の大気中の平均気温の上昇は世界全体のCO<sub>2</sub>など温室効果ガスの累積排出量とほぼ比例関係にある(IPCC第5次評価報告書)。パリ協定に盛り込まれた2℃(1.5℃)の温度目標(大気中のCO<sub>2</sub>濃度ではそれぞれ450ppm、430ppm)は、2007年に公表されたIPCC第4次評価報告書及び2013年～14年に公表された同第5次評価報告書で指摘され、先進国・途上国を問わず、世界で高まる気候の危機ともいえる深刻な気候変動の影響を踏まえつつ、同目標達成のために必要とされる先進国の排出削減の程度について、2007年の第13回気候変動枠組み条約締約国会議(COP13)以降、2014年の同COP19まで、毎年COP決定(コンセンサスによる決定)でも確認されてきたものである。このように、この目標を達成するためには、CO<sub>2</sub>をはじめとする温室効果ガスの排出量の絶対的削減が必要となる。

そのうえで、パリ協定は4条1において、締約国は「今世紀後半に温室効果ガスの人為的な発生源による排出量と吸収源による除去量との間の均衡を達成するために、開発途上締約国の温室効果ガスの排出量がピークに達するまでに

は一層長い期間を要することを認識しつつ、世界全体の温室効果ガスの排出量ができる限り速やかにピークに達すること及びその後は利用可能な最良の科学に基づいて迅速な削減に取り組むことを目的とする。」とし、同4条4において「先進締約国は、経済全体における排出の絶対量での削減目標に取り組むことによって、引き続き先頭に立つべきである。」とすることから、日本をはじめとする先進締約国は、温室効果ガスの「排出量」の迅速な削減が求められていることになる。

以上については性質上は努力義務であるが、4条2は「各締約国は、自国が達成する意図を有する累次の国が決定する貢献（NDC）を作成し、通報し、及び維持する。締約国は、当該国が決定する貢献の目的を達成するため、緩和に関する国内措置を遂行する。」としており、NDCの作成、報告、保持、国内措置義務は単なる努力義務ではなく、国際的な法的義務である。ここに規定されている自国が達成すべき削減目標を含むNDCは5年ごとに提出する義務がある（4条9）。また、目標は後退させてはならないことが規定されている（4条3）。

このように各国が自主的に定めた削減目標の誠実な実施は国際的な義務である（高村ゆかり「パリ協定—その特質と課題」環境法政策学会編『転機を迎える温暖化対策と環境法』（商事法務・2018年）40頁参照）。

そして上述したように、国は環境基本法19条により環境配慮義務を負うところ、パリ協定の批准による国内的効力によって、環境配慮義務の内容にパリ協定によって日本政府が負った国際的な削減義務が反映される。本件行政処分時（2018年5月22日付本件確定通知）前に提出していたNDC（2014年のCOP14決定でINDCとして提出が要請されていたもので、2015年7月に提出し、パリ協定の発効後はこれがNDCとみなされた）において、日本は温室効果ガスについて、2030年に2013年比26%削減、2050年80%削減をNDCとして条約事務局に報告していたから、少なくともそ

の範囲においてそれに向けて誠実に削減義務を果たすことが国が負った環境配慮義務の内容となっていたものである。

したがって、経済産業大臣においては、パリ協定内容及びそれに基づいてわが国が国際公約した排出削減目標が、国が負う環境配慮義務の内容に取り込まれていることを前提に、環境アセスの手続中での検討・判断を行わねばならない。

#### 4 まとめ

以上を整理すると、国は、国民に対して環境配慮義務を負い、また、国民の生命・身体等の保護のため、処分権者等において有する権限を適時適切に行使せねばならず、これを怠ることは裁量権の逸脱・濫用となる。

したがって、環境アセスの中では、この環境配慮義務の履行として、経済産業大臣は適切にその権限を行使せねばならないが、経済産業大臣は、その時点での最新の科学的知見、技術や国内外の対応状況等を踏まえて検討・判断を行わねばならず、これを行わないことは裁量権の逸脱・濫用として違法となる。

### 第3 気候変動についての経済産業大臣の評価の誤り

#### 1 被告の主張の骨子と本準備書面における反論の位置づけ

被告は、「本件評価書は、温室効果ガス等に関して環境の保全についての適正な配慮<sup>1</sup>を欠いたものではなく、変更命令の必要がないとした経産大臣の判断に誤りはなく、本件通知は適法である」（被告第3準備書面4頁）と主張し、その理由として、「環境の保全についての適正な配慮」を欠くかどうかの判断は、「経産大臣の裁量的判断」であるとしたうえで、その判断は、判断基準が合理的であって、

---

<sup>1</sup> 環境影響評価法及び電気事業法と発電所アセス省令26条で、火力発電事業についてはCO2が環境評価参考項目とされ、「一 環境影響が事業者により実行可能な範囲内でできる限り回避され、また低減されているものであるかどうかを検討し、その結果を踏まえ、必要に応じその他の方法により環境の保全について配慮が適正になされているかどうかを検討。二 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、選定項目にかか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、当該基準又は目標に照らすこととする」とされている。

当該基準又は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検討すること（被告第3準備書面50頁）とし、これらの措置をもって、CO2について発電所アセス省令に規定されている「実行可能な範囲でできる限り事業による影響の回避・低減が図られている」とするというものである。

被告がここで述べる「判断基準」とは、2013年4月25日付け「局長級取りまとめ」（30頁に記述）を指すようであり、被告は、同「局長級取りまとめ」は合理的であり、同基準に即し、意見、勧告を行い、本件評価書はこれに適合するものであったので、本件確定通知を発したもので、違法ではない（同51頁以下）と主張する。

その上で、被告はこの主張の前提となる事実として、被告第3準備書面の第1で、パリ協定とこれに基づく「国の決定する貢献」としての中期目標、電力業界に関しての関係省庁間の局長級会議における取りまとめ、エネルギー基本計画及び長期エネルギー見通しの公表などにより「電力業界の自主的取組」を促し、「その実効性確保のための法令に基づく規制を設け」たとして、これらの内容を縷々述べるものである（同4頁以下）。

原告らは原告ら準備書面（2）の第2において、「行政の裁量は、行政による作為または不作為が国民の重要な人権、特に生命・身体・健康に関する人権を侵害し、あるいは侵害する具体的なおそれがある場合には、裁量権が収縮し、あるいは社会通念上著しく不合理なものであるとして、裁量権の濫用となると解すべき」ことを指摘し、この点については上記第2でさらに敷衍したところである。さらに、原告ら準備書面（2）において、本件石炭火力発電所新設についての気候変動との関係での「環境の保全への適正な配慮」の判断基準として、「局長級取りまとめ」自体の不合理性についても指摘したところであるが、本準備書面において、火力発電所から排出されるCO2の人権侵害性及び「局長級取りまとめ」が上記判断基準として著しく合理性を欠いていることについて、さらに敷衍して述べる。

## 2 被告の主張に欠落している重要な前提事実

被告はその第3準備書面で20頁にわたって「前提となる事実関係」について述べているが、ここでの被告の主張に欠けているのは、①科学に基づく気候変動の影響の重大性及び人権侵害性（国民の生命・健康な生活・財産に深刻な危害をもたらし、また今後さらに危害をもたらすものであること）、②国には、現実で切迫した危険な気候変動によるこうした危害から国民を保護する責任があること、③危険な気候変動を防止するために、前述のパリ協定に基づき、地球の平均気温を産業革命前から1.5℃(2℃)に抑えるための応分の排出削減が必要であり、国は、少なくとも2050年までに温室効果ガスの排出を80%削減とそこに至る上記温度目標と整合する経路での排出削減（少なくとも国が現時点で定めている2030年2013年比26%削減とその前提とされた石炭火力発電からのCO<sub>2</sub>排出量の上限）を確実に実現すべきこと、④そのために、日本のエネルギー起源CO<sub>2</sub>排出量（温室効果ガス排出量の85%以上を占める）の40%を占める火力発電からのCO<sub>2</sub>排出削減なくして2050年80%削減の達成はありえず、CCSを備えない石炭火力発電の新設は国の目標と整合しないという事実である。

実際、先進国の多くは石炭火力発電の新設はもとより、既設火力発電の2030年前後でのフェーズアウトを決定し、進めている<sup>2</sup>。これに逆行して石炭火力の新設が行われている日本に対する国際的批判はますます高まっており、国連環境計画のEmissions GAP Report 2019年（甲43）では、各国の2030年の目標（NDC）の引き上げを求め、そのための方策として、日本について、石炭火力発電の新設計画を中止し、既設石炭火力発電所のフェーズアウトすること（段階的廃止）を求めている<sup>3</sup>。

---

<sup>2</sup> フランス2021年、スウェーデン2022年、イギリス・オーストリア・イタリア2025年、フィンランド2029年、カナダ・オランダ・デンマーク・ポルトガル2030年、ドイツ2038年など、主要先進国では既設を含め石炭火力発電所の廃止年を定めている。2018年3月に甲A14の2、甲C34で指摘されている状況から大きく進展していることがわかる。米国では石炭火力は経済合理性を欠くものとなっており、既に減少している。

<sup>3</sup> IPCCの設立母体の一つであるUNEP(国連環境計画)は、2010年から毎年、2℃目標の実現のた



これら本件事案における重要な前提事実は、本件において、国の措置の違法性の判断の帰趨を左右する極めて重大な基礎となる事実である。以下、順次、敷衍する。

なお、前述のとおり最新の知見のもと経済産業大臣による検討・判断がなされねばならないことと、従前の主張・本準備書面における主張と関連して、温室効果ガスに係る国内外の状況・科学的知見の前提となる資料の公表時期や神戸製鋼の環境アセスをめぐる動きなどを対比したものを別紙1として添付する。

### 3 人格権侵害としての地球温暖化・気候変動の危機

既に、訴状、原告ら準備書面（2）などで詳述したところであるが、気候変動がもたらす人の生命、健康、生活基盤、経済活動基盤にもたらす影響は重大かつ深刻であり、かつ、今後、確実に増悪していくこと、さらに、突然に不可逆的変化をもたらす「ティッピング・ポイント」が迫っていることが示されている。現実にも、既に世界各地で、気候変動による生命、健康、生活基盤の崩壊が現実化している。1988年に設立されて以来のIPCCに代表される科学はこれらを警告してきたが、2010年代にはその警告が現実のものとなり、地球温暖化の加速的進行とその影響の激甚化が世界の各地で顕著になってきている。実際、各地で極端な豪雨と大洪水による死者、住居の喪失・産業基盤の破壊が続いている。オーストラリア南東部で2019年9月から続く大規模火災では、30人を超える死者と2000戸を超える住居の焼失、5億匹の動物の命を奪い、既に豪州の年間CO<sub>2</sub>排出量の半分にも及ぶCO<sub>2</sub>が放出され、いまだ継続しているところ、それだけでなく、オーストラリアの経済にも危機ともなっている。日本も、西日本豪雨や高温被害が続いた2018年は、世界で最も大きな気候災害を受けた国とされた<sup>4</sup>。2019年は、東日本各地がこれを上回る台風被害などに見舞われ

---

めに求められる排出水準と締約国が約束した削減目標との間のギャップを「排出ギャップレポート」として公表してきた。2019年11月のレポートでは、日本に対し、CCS無しの石炭火力発電の新設計画を停止し、既設石炭発電所の段階的廃止計画の策定を求めている（甲43）。

<sup>4</sup> ドイツの環境NGOであるGermanwatchが毎年発表している分析報告（Climate Risk Index 2020）

た。まさに気候の危機、気候非常事態<sup>5</sup>である。パリ協定の実施の前に既に、気候の危機、気候緊急事態にある。

現段階での気温上昇は産業革命前から1.1℃であるが、2018年10月に公表されたIPCC 1.5℃特別報告は、1.5℃に止めた場合と2℃の世界の違いを明らかにした。しかし、UNEPのEmission GAP Report 2019（甲43）によれば、現段階での各国の削減約束を足し合わせた削減のレベルでは3℃以上の上昇を招くと警告している。また、2019年8月に公表されたIPCC土地劣化等に関する特別報告書（甲42）及び同年9月に公表されたIPCC海洋・氷雪圏特別報告書（甲41）は、より大きなスケールで気候の危機が進行し、このままではまさにテッピングポイントに近づいていることを示すものである。

2018年9月、科学の指摘と現実の気候変動を受け止め、このままでは悲惨な気候変動を回避できる機会を逸してしまうと、スウェーデンの16歳の少女グレタ・トゥーンベリが一人で「学校ストライキ」を始めた。この活動は世界に拡大し、気候変動のまさに被害当事者である若者たちが大人たちに、1.5℃目標の実現に沿う削減目標の引き上げと対策の実施を求める声が高まっている。

#### 4 危険な気候変動による被害が現実で切迫した人権侵害であるとして、オランダ国に国民を保護する義務を認めた近時のオランダ最高裁判決

##### (1) オランダ最高裁判決

オランダ最高裁は2019年12月20日、気候変動による影響の人権侵害性を明確に指摘し、その被害からの保護を求める国民の権利（即ち、国民の安全で安定した気候を享受する権利）を認め、2020年までに1990年比25%削減をすべき国の義務を認めた原審判決を支持した歴史的判決をなした

---

に、死亡者、被害額などとともに記載。

<sup>5</sup> 2016年から気候非常事態宣言を行う自治体が出現し、世界で1300を超え、その管轄下の人口は8億人を超える (<https://climateemergencydeclaration.org/>)。日本でも、2019年に壱岐市、鎌倉市、長野県などが宣言し、2020年2月に神奈川県が宣言した。

(甲44、オランダ最高裁判決)。

同事件は、2012年にオランダのNGOであるUrgenda財団と市民886人が国に対し、オランダの2020年の温室効果ガス削減目標(当時のオランダ国の2020年目標は1990年比20%削減)を少なくとも25%削減とすることを求めてハーグ地裁に提訴し、2015年6月にハーグ地裁がこれを認め、2018年10月にハーグ高裁も地裁判決を支持していたものである。2019年12月20日にオランダ最高裁はオランダ政府の上告を退け、高裁判決が確定した。

ところで、控訴審判決の前に、オランダ政府は2030年目標を1990年比49%削減、2050年には1990年比95%削減と定めており、オランダ気候法にこれらの目標が法定されていたが、最高裁はIPCCなど科学の知見を踏まえ、1.5℃～2℃目標の実現に求められている大気中のCO<sub>2</sub>濃度を430ppm～450ppmにとどめるためには2020年を含む削減の経路が重要であるとして、上記結論に至ったものである。ちなみに、日本の2020年削減目標は、2005年比3.4%削減(1990年比4.2%増)という90年比では増加目標であることをみても、オランダ最高裁の気候変動の危機に対する認識の高さが窺われる。

また、オランダのCO<sub>2</sub>の総排出量は世界の0.5%(34位)であるが、日本は3.5%(第5位)である(2016年)。一人当たり年間排出量で見ると、日本もオランダも約9tであって、共に先進国の中でも多い国である。

さらに、本件訴訟での焦点である日本の2030年の削減目標は2013年比26%減(1990年比13%減)であって、オランダの2030年目標(1990年比49%減)と比べるまでもなく低い目標であるが、本件石炭火力発電所を含む石炭火力発電所の新設は、このような現行の緩い目標の達成も困難にするものである。

## 日本とオランダの温室効果ガス排出量（火力発電からの排出量）の推移と削減目標

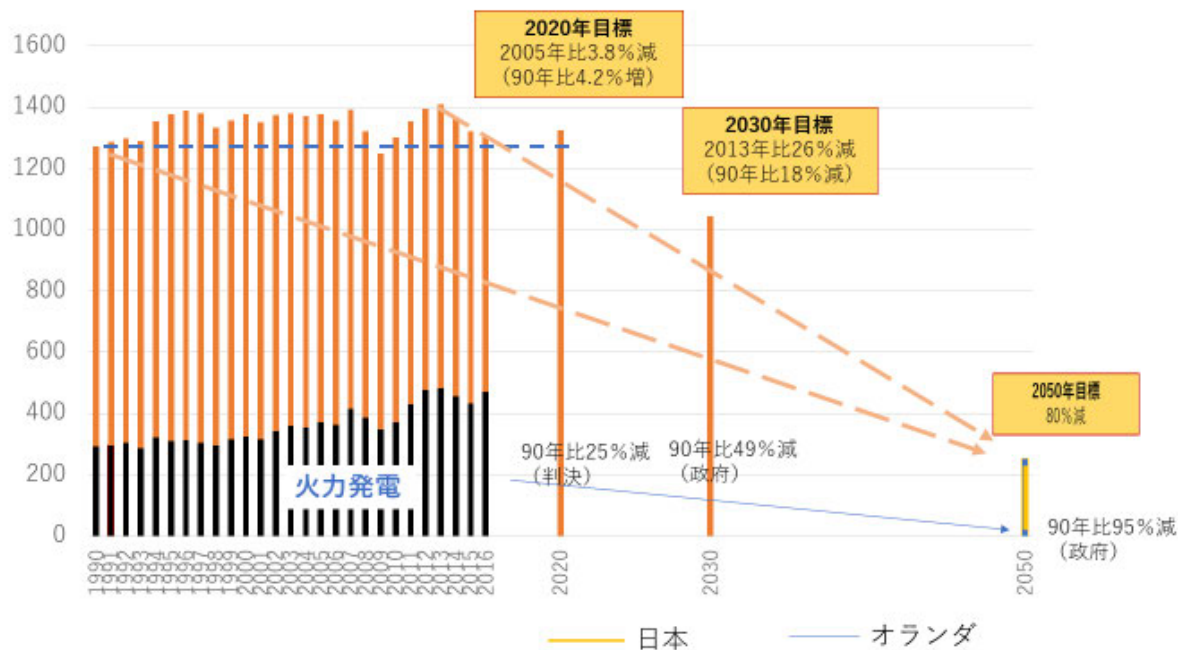


図 1 (原告ら代理人作成)

### (2) オランダ最高裁判決の概要

今日、気候変動は世界全体に共通する緊急の問題であるが、オランダ最高裁が政府の2020年20%の削減目標をオランダ国の国際社会における取組として不十分に過ぎ、少なくとも90年比25%削減が必要と判示した背景には、その前提事実として、危険な気候変動への切迫した危機感と対策の経済性<sup>6</sup>についての認識がある。オランダ最高裁判所のホームページに同判決の英文が掲載されているが、ここにも、オランダ最高裁が自ら示す本判決の国際的重要性が示されている。

オランダ最高裁判決には、冒頭にその要旨がまとめられている。それによれば、判決の概要は以下のとおりである。

#### **危険な気候変動 (判決 4.1-4.8)**

<sup>6</sup> 対策を先送りすることでその後により急激な削減が必要となり、コストが増大し、国際競争力を失うことが判決にも示されている。

地球温暖化は最大 2℃の気温上昇にとどめられなければならないことは、気候科学および国際社会で広く同意されている前提である。また、より近時の知見によれば、気温上昇を 1.5℃までにとどめるべきとされている。地球の気温がこの限度を越えて上昇すれば、極端な暑さや極端な干ばつ、極端な降水、生態系の攪乱が生じ、このことから食糧供給の危機や、何よりも氷河や両極の氷冠の融解による海面水位の上昇が起こる。温暖化がティッピング・ポイントに至ると、地球上、あるいは地球の特定の地域で、気候が突然、包括的に変わってしまうことになる。これらのすべてが、オランダ人を含む地球上の多くの人々の生命、幸福や生活環境を脅威にさらすことになる。ここで述べた結果は、既に今日、起こっている。

．．．

人々の生命ないし幸福に対する現実かつ切迫した危険が存在し、国がその危険に気づいている場合には、国はこれらの条項（欧州人権条約第 2 条及び第 8 条）に基づいて適切な措置を講じる義務を負う。

適切な措置を講じる義務は、人口のうちの大集団やその全体をも脅かす環境の危険（hazard）もたらす場合には、それが長い時間をかけて現実化するに過ぎないものであっても適用される。

#### **欧州人権条約に基づく人権の保護 (5. 2. 1-5. 5. 3 以下)**

欧州人権条約（ECHR）によって保護されている権利の侵害または侵害のおそれに対し、締約国は、国内法で効果的な法的救済を提供しなければならない。このことは、国内の裁判所も効果的な法的保護を提供し得えなければならないことを意味する。

#### **地球規模の問題と国の責任 (5. 6. 1-5. 6. 8)**

危険な気候変動のスクは、その性質において地球規模であり、温室効果ガスはオランダ国内からだけでなく、世界中から排出されている。これらの排出の結果もまた、世界中で生じている。

オランダは国連気候変動枠組条約（UNFCCC）の締約国である。同条約の目的は、温室効果ガスの大気中の濃度を、人間活動に起因する気候システムの攪乱を未然に防ぎ得る水準に保つことである。UNFCCCは、すべての締約国が、各々の固有の責任と選択によって、気候変動を防ぐための措置をとるべきことを前提としている。

締約国は、国内からの温室効果ガスの排出を、責任分担分に応じて削減する義務を負っている。

### 各国の「分担」すべき義務とは具体的に何か？（6.1-7.3.6）

ECHR 第2条および第8条に基づき国に課される積極的義務の内容については、広く支持されている科学的知見および国際的に受容されている基準を考慮しなければならない。この観点から特に重要なのは IPCC による報告書である。IPCC は気候学の研究と発展を取り扱うために国連のもとに設立された科学的な国際機関である。IPCC の2007年の報告書には、地球温暖化を2℃未満に抑えることができると期待されるシナリオが含まれていた。その目標を達成するために、附属書1国（オランダを含む先進国）は、温室効果ガス排出を、2020年までに1990年比で25-40%、2050年までに80-95%削減しなければならない。

すなわち、オランダ最高裁は、科学と国際社会の総意に基づき、既に危険な気候変動による人権侵害が生じており、今後、より気候変動の影響は深刻化し悪化することを踏まえて、その人権侵害性と、そうした被害の防止の防止や被害の最小化に向けた裁判所の責任を明らかにしたものである。この点こそが、本判決の真髄である。

さらに、同事件における被告オランダ政府の、「温室効果ガス削減に関する決定に必要な政治的な考慮は、裁判所が取り扱うところではない」との主張に対して、要旨においても、

### 裁判所と政治的領域(8.1-8.3.5)

オランダの統治システムでは、温室効果ガス削減にかかる政策決定は政府および議会の職責である。これらの機関は、その決定に必要とされる政治的考慮に大きな裁量権を有する。政府および議会が、政府や議会も拘束される法律の許す限度内でその決定を行ったか否かを判断するのは裁判所である。・・・政府に対してでも、裁判所に法的保護を提供することが認められているのは、法の支配のもとでの民主国家における本質的な部分である。

温室効果ガス排出削減に関する国の政策は、危険な気候変動からオランダの住民を護るために適切な措置をとるべきとの、ECHR 第2条および第8条から導かれる要請に明らかに整合していないと判断した控訴審裁判所の判決は、上述の内容に沿ったものである。さらに、控訴審裁判所の国に対する命令は、2020年に25-40%削減が必要と国際的に支持されているなかの最下限(25%)に限定したものであった。控訴審判決はその命令を遵守するために具体的にどのような措置をとるかの選択を国に委ねたものである。遵守のために立法措置が必要であれば、いかなる立法が望ましくかつ必要かについても、国の判断に委ねられている。

と述べて、これを退けた。

同判決は、国に2020年までに90年比で25%の削減することを義務付けるについて、欧州人権条約第13条が締約国に同第2条、第8条に規定する人権侵害からの救済措置義務を認めていることを根拠としたものであるが、その前提として、国民に及んでいる気候変動の影響は、同条約第2条及び第8条にいう「現実で切迫した危険」に当たると認定したことが重要である。即ち、CO2排出を継続し、地球温暖化を加速・進行させることよってもたらされる人格権侵害の深刻さ・重大さを確認したものであって、神戸製鋼の新設発電所の新規建設を容認した本件確定通知の効力を争う本件訴訟においても、その第1の根拠事由を示すものである。

(3) オランダ最高裁判決の基礎をなす気候の危機の切迫性及び対策の必要性についての認識

ア オランダ政府も認める気候の危機の切迫性、影響の甚大性

このように、第1審のハーグ地方裁判所判決、同高等裁判所判決及び今回の最高裁判決に共通しているのは、オランダも世界も、今、気候の危機にあるとの認識である。

I P C C 第4次評価報告書(甲C2)、同第5次評価報告書(甲C3)、1.5℃特別報告書(甲C4)等が指摘するように、危険な気候変動によりオランダ国内(オランダに限らないが)の多くの生命や幸福が脅威にさらされる深刻な危険が現に存在することについて、オランダ政府も、訴訟を通じて、その事実を争っていなかった。この点は、本件において被告が原告らの地球温暖化に係る主張について何ら認否を明らかにしていないことに照らし、注目に値する。

この点を判決理由本文から引用すると、最高裁判決は理由第4で、

4.1 控訴審判決において示されている、当事者間に争いのない、広く社会的に受容され、気候科学に由来する気候変動による危険(danger)と結果に関する事実は、要約すると以下のとおりである。

4.2 化石燃料の燃焼によるCO<sub>2</sub>排出を含む温室効果ガスの排出は、大気中のこれらの温室効果ガスの濃度を増加的に高める。その結果、地球は温暖化する。このような温暖化は様々な有害な(hazardous)帰結をもたらす。地域的に、極端な暑さ、極端な干ばつ、極端な降水量その他の極端な気象現象をもたらす。温暖化はまた、氷河や極地近辺の氷冠を溶解させ、海面水位の上昇をもたらす。これらはすでに、ある部分はまさに現在、生じている。このような温暖化は気候変動をももたらし、その結果、地球や地球のある地域の気候を突然、包括的に変える(いわゆるティッピング・ポイント)。このことは、とりわけ、生態系に広範囲にわたる被害をもたらす。



例えば、食料供給を危うくし、国土や住宅の損失、健康を危険にさらし、人命を失わせる。

4.3 地球の温暖化を2℃未満に抑えなければならないこと、そのためには大気中の温室効果ガスの濃度を450ppmまでに止めなければならないことは、気候科学において広範な共通認識となつて久しい。今日、気候科学においては、安全な温暖化の限度は1.5℃であり、そのためには大気中の温室効果ガスの濃度を430ppm以下に抑えなければならないとされている。これらの濃度を上回ると、4.2で述べた影響が広範で現実化することになり、深刻な危険となる。以下、本判決においては、簡潔にするために、この危険の現実化については、控訴審が述べたように、「危険な気候変動」(dangerous climate change)と称する。

と述べて、気候変動の影響を「危険な気候変動」としてとらえた上で、

4.7 控訴審裁判所は、4.5で述べた事実に照らし、「現代世代の住民が生命を失ったり、家庭生活に混乱がもたらされる深刻なリスクに至る危険な気候変動の現実の脅威が存在する」と結論づけたが、これはよく理解できる。控訴審はまた (para 37 参照)、「地球上の温室効果ガス排出が適切に削減されなければ、オランダ国民の現代世代、とりわけ若者(若者だけに限らないが)は、その一生のうちに、気候変動の悪影響を受けうることは明らか」とも判示した。

とも述べている。

危険な気候変動が2020年代にも生じる真の脅威 — 現代世代がその生涯に自身の生命や家族の生存にも及ぶ現在の明白な危険であることについて、当事者間に争いが無い事実であるとされている点は、被告の認識としても同様であるはずのものである。オランダ最高裁判決は、当事者間に争いが無いことを明記するとともに、判決のなかで具体的に根拠を引用して詳細に示し(判決2、

4. 1～4. 8 及び 7. 2. 10)、自ら、事実認定している点も重要である。

イ 欧州人権条約適用の前提にある人権侵害性

また、最高裁判決第 5 章では、欧州人権条約第 2 条及び第 8 条の危険な気候変動被害への適用の可否の検討において、国民の気候変動による人権侵害から保護される権利が存在することに言及している。

5. 2. 2 ECHR 第 2 条は生命 (life) の保護の権利である。確立した ECtHR の判例によれば、この条項は、自国の管轄下にある人の生命を保護するために適切な措置を積極的にとるべき締約国の義務を定めている。判例によれば、この義務は、とりわけ、政府自身あるいは他の主体によるかを問わず、問題の状況が危険な産業活動及び、自然災害を含む状況にも適用される。ECtHR には、自然や環境災害に関連した国の行為や怠慢に関しても、ECHR 第 2 条に違反するとしていくつもの判例がある。人々への「現実で切迫した危険」が存在し、問題の国がこれを認識しているときに、適切な措置を講じる義務が生じる。この文脈においては、「現実で切迫した危険」とは、真正で切迫した危険という意味である。「切迫した」とは、その危険が実現されるまでの期間が短期間でなければならないという意味での即時性をいうのではなく、むしろ、問題の危険が巻き込まれる人々を直接脅かすという意味である。ECHR 第 2 条による保護は、長期間をかけることによって現実化する危険をも射程に含むものである。

と述べて、国の保護義務との関係での危険の「切迫性」の要件について、気候変動における被害の時間的特徴を踏まえて、時間の長短が要件ではないことを明確にした点が重要である。

5. 2. 3 ECHR 第 8 条は人の生活や家庭生活を保護する条項である。この条項は環境に関する問題にも関連する。ECHR は生活環境の保護の権利を含んでいないが、ECtHR の確立した判例によれば、環境の危険 (hazards) の現実化によって人の生活が直接

の影響を受け、かつそれが十分に深刻なものであれば、その人の健康が危険な状態になくとも、保護は導かれる。判例によれば、環境問題が生じたとき、ECHR 第 8 条は、彼らの環境に生じ得る深刻な被害から人々を保護するために合理的で適切な措置を講じる積極的な義務を包含している。ECtHR は、環境への被害についてのいくつかの事案で、同条違反を認めている。このような措置を講じる義務は、個人の幸福な生活に影響し得るもので、彼らの個人生活や家庭生活に悪影響を及ぼすような態様で、楽しい家庭生活を妨げるおそれのある深刻な環境汚染のリスクがある時に認められる。このリスクは短時間に生じる必要はない。

(4) 危険な気候変動の回避のために国のとるべき措置

オランダ最高裁は、危険な気候変動に対してとるべき措置の検討のために、国際社会における合意の状況を、以下のとおり述べている。

4.4 温室効果ガスの排出削減が不十分にとどまった場合には、予見しうる将来に危険な気候変動が現実化する可能性を排除できない。2014 に IPCC が発表した第 5 次報告書 AR5 のうちの AR5 統合報告書によれば、上述 2.1(12)で述べたとおり、1℃から2℃の温度上昇でも、4.2 で言及したティッピング・ポイントが急劇に起こりうる。

4.5 2.1(13)などで述べた事実は国際的に認められている。1992年に、温室効果ガス削減を目指す国連気候変動枠組条約が採択された。以降、この条約に基づいて、当該条約における締約国の代表で構成される最高意思決定機関として、気候変動締約国会議(COP)が毎年開催されてきた。これらの締約国会議においては、常に温室効果ガスの削減の緊急性が強調され、削減の実行が求められてきた。これらの会議で、排出削減についての具体的な合意も多くなされてきた。4.3で述べた知見、即ち、危険な気候変動を防ぐためには温暖化を2℃未満に抑制すべきこと、大気中の温室効果ガスの濃度を最大450ppm以下に止めるべきとの知見は、

IPCC のおよび COP で是認されてきた。温暖化を安全なレベルに止めるには、気温上昇を 1.5℃以下に抑えられるべきで、そのために大気中の温室効果ガスの濃度を 430ppm 以下にとどめるべきとの知見は、2015 年の COP で採択されたパリ協定に含まれている。パリ協定はオランダを含む 190 カ国以上が署名している。

4.6 温室効果ガス削減の必要性はますます緊急性を増している。あらゆる温室効果ガス排出が大気中の当該ガスの濃度を上昇させ、450 および 430 ppm という決定的な濃度に至ることに寄与する。残された排出許容量 (2.1(7)で述べたように「カーボン・バジェット」) は限られているため、いかなる削減の遅延も、限度内に排出量をとどめるために、将来、より厳しい排出削減が求められる。

UNEP は毎年の年次報告書で、各国提出の排出削減目標—各国が目標を達成する前提に立って—と求められる排出量との差異について言及している (2.1 (22) 参照)。2017 年の UNEP 年次報告書は、パリ協定に照らして、温室効果ガスの排出削減はこれまで以上に一層緊急性が増していると述べている。UNEP は、2030 年までに排出ギャップが埋められないなら、2℃目標達成の見込みは著しく低くなると述べている。

4.8 オランダは国連気候変動枠組条約およびパリ協定の締約国であり、国は上述の事実を認めている。国は 4.7 記載の高等裁判所の結論を争っておらず、温室効果ガス削減の緊急性についても認めている。さらには、国は自身が削減に貢献を求められていることを争っていない。国が挑戦しているのは、控訴審が支持したように、欧州人権条約 (ECHR) 第 2 条および第 8 条が、国に措置を講じることを義務づけていること及び、同条項を根拠に、2020 年までに 1990 年比 25%削減を義務付けられるとしたことである。

このように述べて、こうした国際社会のコンセンサスのなかでのオランダが分担すべき責任として、2020年25%削減は最低限の削減であると判示した

ものである。

(5) 本件争点の司法審査適合性 — 国の裁量権と裁判所の判断

本件でも、被告は、環境影響評価手続きにおいて、「環境の保全についての適正な配慮を欠くかどうかの判断は経産大臣の裁量に委ねられている。」と主張しているが、上記オランダ訴訟でも、被告オランダ国は、温室効果ガス削減という気候変動政策の意思決定過程では政治的考慮を必要とし、それは民主的手続きを経て選任された議会や政府の役割であって、裁判官の職責ではないとか、政府や議会の裁量権に委ねられるとの主張が繰り返されてきた（オランダ訴訟判決 3.2、8.3.1）。こうした国の主張に対し、ハーグ高裁は、

国は、気候変動政策の選択を適切に行う機関は裁判所ではなく、民主的正当性をもつ政府であり、三権分立の観点から司法は干渉すべきでないと主張する。本件では、国は措置条項で求められる人権を侵害しており、かつ裁判所が排出削減を命じても国には命令を履行する方法を決定する余地があることから、この主張は退けられる。  
(para. 67)

と判示した。上告審においても国は

3.5 ・ ・控訴審によって支持された原審の命令は立法に等しいもので、最高裁判所の判例ではそれは認められない。加えて、温室効果ガス削減における意思決定に必要な政治的考慮を行うことは裁判官の職責ではない点について控訴審は判断を誤ったもの。

と主張したが、オランダ最高裁は、

8.3.2 上述 6.3 で述べたように、オランダの憲法制度上、温室効果ガス排出削減のための意思決定は政府と議会の権限である。これらの機関は、必要な政治的決定を行うにあたっての広範な裁量権を有している。政府および議会がこの裁量権を、彼らを拘束する法律の範囲内において行使したか否かについて判断するのは、裁判所で

ある。

8.3.4 ・・結局のところ、地方裁判所及び控訴審裁判所と国も同様に認識しているが(14.2-4.8 参照)、危険な気候変動が存在しこれに対処するための措置が緊急に必要とされている。国はこの観点から、「自国の分担分」についての義務を負う。(5.7.1-5.7.9 参照)。本件で Urgenda がその利益を代理しているオランダの住民に対して、その義務は ECHR 第2条および第8条を根拠とし、国は、住民の生命や、個人及び家庭生活の権利を保護する義務がある。(5.1-5.6.4 および 5.8-5.9.2 参照)。オランダを含む附属書 I 国による、2020 年までに 25~40%の削減する必要があるとの事実は、気候科学及び国際社会において一般的に受け入れており、このことは、地方裁判所及び控訴審裁判所においても確認されている(上述 7.2.1-7.3.6 参照)。国が 2011 年以來、遂行し、将来も実施しようとしている政策(上述 7.4.2 参照)は、長きにわたり措置を先送りするもので、控訴審の判断のとおり、明らかにこの必要性に適合していない。裁判所が判断したとおり、少なくとも、国は、その政策が上記(7.4.6 および 7.5.1 参照)に適合していることを明らかにすることができていない。

として、人権が侵害されている危険な気候変動の防止がなされているかは、裁判所の判断すべき事項と判示したものである。

#### (6) まとめ

気候変動にかかる問題の特質から、上記のオランダ最高裁判決が論点として掲げ、判決で示した見解はいずれも、日本はもとより世界のどの国においても当てはまるものである。とりわけ、本件訴訟では、本件石炭火力発電所の環境影響評価において、危険な気候変動による人権侵害の現実の危険を踏まえ、経済産業大臣は、当該処分に係る検討・判断の時点における、最新の科学的知見、技術や国内外の対応状況等を踏まえた検討・判断を行われたかを検討するにあ

たり、重要な指標となるものである。

4 「局長級会議とりまとめ」は火力発電書の環境影響評価の判断基準として合理性を欠いていること（パリ協定と整合しないこと）

(1) 被告の主張について

本件において、被告は、「石炭火力発電所の新設についての環境アセスメントにおけるCO<sub>2</sub>についての環境の保全についての適正な配慮（電事法46条の17第1項）を欠くかどうかの判断は、経産大臣の裁量に委ねられており、変更命令を発出せず、同条第2項の確定通知を発出することが違法と評価されるのは、①その判断に用いた基準が不合理であるか、②その基準に適合するとした経産大臣の判断に看過しがたい過誤や欠陥がある場合」（被告第3準備書面51頁）であり、判断基準である「局長級会議とりまとめ」（以下、被告と同様に、「局長級とりまとめ」という）は合理的であるので、同「局長級とりまとめ」に即して、変更命令を発出せず、確定通知を発出した本件経産大臣の判断に違法はないと主張している。

この「局長級とりまとめ」とは、東京電力株式会社による平成24年度電力卸供給入札において、石炭火力の落札の可能性があることから、経済産業省と環境省とで「東京電力の火力電源入札に関する関係局長級会議」を設置し、2013年（平成25年）4月25日にとりまとめたもの（被告第3準備書面5頁）であり、被告は、「局長級とりまとめは環境アセスメントにおける二酸化炭素の排出についての審査基準と位置付けられている」（被告第3準備書面6頁脚注1）と述べるが、環境アセスメントにおける審査基準として位置づけた法的根拠は示されていない。

そこで、以下においては、「局長級とりまとめ」はかかる判断基準とはなりえず、また被告のいう判断基準として合理性を欠くものであることを指摘する。

(2) 火力発電事業の環境影響評価における「環境の保全への配慮」の判断基準 —  
具体的な適時適切性

火力発電所の設置に際しての環境影響評価における判断基準は「環境の保全についての適正な配慮」がなされること（電事法46条の17第1項）であるところ、その判断指針として基本的事項（乙3）及び発電所アセス省令（乙4）及び環境影響評価書の審査に当たって適用される「アセス省令における指針」（以下、審査指針という。甲A8）において、二酸化炭素（CO<sub>2</sub>）は評価項目にあげられ、評価基準は「事業者の実行可能な範囲内において可能な限り低減されていること」とされている。

二酸化炭素（CO<sub>2</sub>）についてのこのような定め方は、1997年に環境影響評価法の制定及び電気事業法46条の2以下の規定の導入を受けて、1999年（平成11年）2月8日に資源エネルギー庁長官によって発せられた最初の審査指針である「環境影響評価準備書の審査の指針の制定について」（平成11・02・08資庁第2号）の別表2と同一で、全く変更されたことがない。

この経緯及び上記第2の3(3)で述べた基本的考え方から、上記審査指針にある「可能な限り低減されている」との基準の具体化とその適用にあたっては、即ち、気候変動に係る科学の進展及び国外・国内の温室効果ガス及びCO<sub>2</sub>の排出にかかる法的制約の変遷を適時適切に反映する形でその内容を具体化し、これを解釈、適用されねばならないことはいうまでもない。

(3) 被告主張の「局長級とりまとめ（2013年4月）」の位置づけについて

ア 被告は、本件神戸製鉄所の環境影響評価において、二酸化炭素についての「環境の保全について適正な配慮」がなされたと主張し、その根拠として、もっぱら、局長級とりまとめ（2013年4月）をあげる。しかしながら、前述のとおり、被告はこれを、環境アセスメントにおける二酸化炭素の排出についての審査基準と位置付けられている」と述べるが（被告第3準備書面6頁注1）、その根拠は示されておらず、そもそも、この「局長級とりまとめ」



とは、パリ協定の採択（2015年12月）の2年半前の2013年4月25日に、経済産業省と環境省の関係局長間でとりまとめたというもので、いわば関係行政省庁間の申し合わせといったものに過ぎず、法的規律ではない。

イ この「局長級会議とりまとめ」にはさらに前身がある。実は、東日本大震災後、古い火力発電のリプレースでは、既存の発電所よりも環境への影響が改善する「改善リプレース」として、手続きを簡略・迅速化することが意図され、環境省と経済産業省とが発電所設置の際の環境アセスメントの簡素化・迅速化等を検討すべく立ち上げたという連絡会による、その検討過程の2012年11月に「発電所設置の際の環境アセスメントの迅速化等に関する連絡会議 中間報告」名で公表された文書である（甲A30）。そのなかで、「（5）火力発電所リプレースに係る環境アセスメントにおけるCO2に関する環境影響の扱いの整理」として、環境アセスメントにおける評価については、①新たに設置する設備がBATとなっているか、②国等の計画との整合性がとれているか、という2つの観点の評価の軸となるが、火力発電所リプレースに係る環境アセスメントにおける①及び②の扱いについて、今後検討する。」とし、さらに、改善リプレースではない新增設（二酸化炭素や大気汚染物質の純増となる）についても、これを「3. 火力発電の新增設への適用」としたものである。ここで、既に、リプレースではなく、新增設の火力発電についても、新設火力発電所についても審査期間の短縮を図るとともに、同（2）として、「石炭火力等の火力発電所に係る環境アセスメントにおけるCO2に関する環境影響の扱いの整理」として、「一般的に環境負荷が純増するという事業特性を踏まえた上で、新增設において上記1.5）の整理を適用する。」とされていた（甲30・7頁、5 - 6頁）。そのうち、特に「②国等の計画との整合性」についてより整理したものが「局長級とりまとめ」である。

この経緯は、2012年11月以前から既に、本件石炭火力発電の環境影

響評価の局長級会議とりまとめにある「火力発電所の二酸化炭素についての環境影響評価の判断枠組み」が関係省庁間で検討されていたこと、東日本大震災を受けて火力発電所設置の環境アセスメントプロセスを簡略・迅速化させる目的で検討されたものであること、かかる局長級とりまとめはパリ協定採択・発効・批准以前の2012-13年前半に行政内部でまとめられたものであり、その後のパリ協定の採択（2015年12月）・発効・批准（2016年）とNDCの提出（2015年）によって2050年頃には二酸化炭素の排出実質ゼロの実現が求められることになったことを踏まえたものに改定されるべきであるべきところ、これらが全く反映されないままの古い枠組みであり、本件環境影響審査における環境への影響の判断基準たりえないものであることを示している。

ちなみに、東京電力と中部電力によって設立されたJERAによる横須賀石炭火力発電所新設にかかる環境アセスメントは、1970年代に設置された、老朽化により2000年以降は殆ど稼働させていなかったところ、東日本大震災後に一時的に一部だけ稼働させ、その後は長期計画停止となっていた重油火力発電所8機とガス火力発電所2機を撤去し、ここに神戸製鋼石炭火力発電所と同規模の石炭火力発電所2機を新設にするについて、「リプレイス改善アセス」と称して、通年調査等を省略して簡略化し、大幅に期間を短縮した「環境影響評価」によって確定通知が発出されたものである。現在、東京地方裁判所に本件と同種の訴訟が係属している。

(4) 「局長級とりまとめ」はパリ協定の目標と整合せず、環境影響評価の判断基準として合理性を欠いていること

ア 被告がその第3準備書面で、本件確定通知は違法ではないと縷々述べるところは、その唯一の根拠とされている上記「局長級とりまとめ」が合理的であることを前提とするものである。しかし、この局長級会議とりまとめは、先にも指摘したように、法や規則でもなく、法的規範としての正当性を有さ

ないことに加え、より重要なことは、以下に述べるとおり、日本の国際的義務はNDCに掲げた削減目標の達成であるところ、その目標と整合しないことである。

しかるに、被告は、局長級とりまとめは、「中期目標との関係」では、「少なくとも以下の場合においては、経済産業省令に照らし、事業者が「国の目標・計画の達成に務めることを目的として環境保全措置を検討している」と判断できることから、国の目標・計画との整合性の整合性は確保されているものと整理する。」とし（被告第3準備書面8頁）、ここにいう「以下の場合」とは、結局は、国の計画・目標が策定されていることを前提に、電力業界全体で、国の計画と整合的な目標（排出係数）を定め、これを発電事業者と電力小売り事業者が自主的に取り組む枠組みの構築を目指す（被告第3準備書面6-7頁）というものであり、2050年目標との関係でもCCSに取り組むというに過ぎない。「国の目標・計画との整合性を図る電力業界の自主的枠組み」があればすなわち「国の目標・計画との整合性は確保されているものと整理」すると述べるのもその趣旨である。

これは、被告が縷々述べるところは、国の地球温暖化対策はかかる局長級とりまとめに沿ったものであるから、局長級とりまとめが即ち国の温暖化対策であり、国の計画と整合するのだという理屈に過ぎない。まさに同義反復である。問題は、それが、1.5℃-2℃目標の実現に向けて各国が排出削減を確実に実施すべきパリ協定とは整合しない枠組みであることである。

被告も、局長級とりまとめによって、電力部門の「中期目標の達成を確保できる」とは述べず、「中期目標の実現可能性を高める」というに留まる（被告第3準備書面52頁）。にもかかわらず、このような局長級とりまとめについて、「火力発電所にかかる環境影響評価において、二酸化炭素につき「環境の保全についての適正な配慮」がなされているかどうかを判断するための基準として、合理的なものであることは明らかである」（53頁）と断じて、す

すべての主張を展開しているのが、被告第3準備書面の特徴である。

イ 以上述べたところから、被告の上記主張に理由があるかどうかの評価にあたって、以下の点が検討されるべきである。

- ① 2013年の「局長級会議とりまとめ」は、確定通知が発せられた2018年5月における科学及び国際合意の枠組みに照らし、合理的といえるか否か
- ② 2013年の「局長級会議とりまとめ」に基づく電力業界の自主的枠組みへの取り組みとそのもとでの省エネ法が求める発電効率やベンチマーク指標の達成を求めることが、発電部門の「中期目標を達成できる」といえるか、
- ③ また、国の主張によっても、「中期目標を達成する」のではなく、「中期目標の実現可能性を高めることにつながる」というレベルのものである局長級会議とりまとめが、人権侵害をもたらす気候変動を加速させる石炭火力発電所の環境影響評価の判断基準として合理性があるといえるか。
- ④ 処分時である2018年5月において、事業者を利用可能な最良な技術とされていたものは、2018年5月における科学及び国際合意の枠組みに照らし、「最良な技術」であったのか否か。

これらについては、実質的には原告ら準備書面（2）に置いて述べたところであるが、被告第3準備書面を踏まえつつ、再反論する。

- (5) 上記①について — 2013年以降の科学的知見及びパリ協定の下での国際枠組みにおける要請は、2050年にもCO<sub>2</sub>排出実質ゼロの達成であること

いうまでもなく、2013年に前記局長級とりまとめが策定され、本件石炭火力発電所の設置にかかる環境影響評価手続きが開始された2014年から、2018年5月の本件確定通知までの間に、気候変動とCO<sub>2</sub>排出にかかる科

学的知見も国際枠組みも大きく変化した。

2015年に採択されたパリ協定は、1990年のIPCC第一次評価報告書以来の気候科学を踏まえ、危険な気候変動の破局的な悪影響を回避するために、地球の平均気温の上昇を産業革命前から2℃を十分下回り、1.5℃に抑制することを目的として採択されたものである。温室効果ガスの85%がエネルギー起源からのCO<sub>2</sub>排出であり、これに製鉄などの工業プロセスからのCO<sub>2</sub>を加えると9割を超える。今日の気候変動問題は、その排出を2050年から遅くとも2070年頃には実質ゼロにする必要があるというものであるから、その実現には地球規模での産業・経済構造や生活環境の大変革を必要とする。即ち、地球環境保全に関する国際条約というにとどまらず、地球温暖化問題の性質上、経済の仕組みを含む大変革を伴うこととなるものであって、経済に関する条約との側面も有するものである。被告は、エネルギー政策の基本を「エネルギーの安定供給を第一とし、経済効率上の向上による低コストでのエネルギー供給を実現し、同時に環境への適合性を図る」（被告第3準備書面10頁）と述べるが、上記のパリ協定のもとでは、地球の平均気温の上昇を1.5℃（2℃）に止めるために今世紀中頃にはCO<sub>2</sub>排出を実質ゼロとすることが不可避であることを前提としたエネルギー・気候変動対策が求められている。さらに、日本は、2050年までに温室効果ガスの排出を80%削減することにつき、2012年4月に第4次環境基本計画に盛り込まれて以来、2016年の地球温暖化対策計画などで何度も閣議決定され、パリ協定のもとでも長期戦略として提出している。近年、気候変動の進行が科学の予測を超えて加速的となっており、2018年のIPCC 1.5℃特別報告で、先進国は2050年の目標を実質排出ゼロに引き上げることが強く要請されているところである。

即ち、日本は、2050年には少なくとも80%削減を実現することを約束し、2013年に26%削減するとの2030年の削減目標は、オランダの2

030年までに90年比49%削減との目標に照らせば著しく低い目標であり、今日、この2030年目標の引き上げが国際社会から強く求められているところであるが、少なくとも、本件処分時の日本のCO<sub>2</sub>排出削減はこの長期目標及び2030年目標と整合的でなければならない。

環境基本法第5条でも、国際協調のもとで地球環境の保全に積極的に推進すべきとされており、少なくとも、これらの目標とその達成のための政策措置を定め、同措置の実施すべき義務を負っている。

しかしながら、上記「局長級とりまとめ」とこれにもとづく対策として被告が被告第3準備書面であげるものは、パリ協定採択・発効前にとりまとめられた局長級とりまとめであり、局長級とりまとめにもとづく省エネ法や高度化法の規制の内容も、石炭火力発電所の新增設による2050年を超える石炭火力発電所の増加を容認したものである。即ち、2℃目標に整合するようCO<sub>2</sub>排出を実質ゼロにしていくことは前提となっておらず、環境アセスメントに際して、CO<sub>2</sub>排出量を総量で把握し、これを抑制するとの視点も皆無であり、パリ協定と整合しない。このような局長級とりまとめは、火力発電所の環境アセスメントにおけるCO<sub>2</sub>排出にかかる判断基準とはなりえないものである。

(6) 上記②について ―― 国の目標とも整合していないこと

ア また、国が気候変動枠組み条約事務局に提出している2013年比26%削減（1990年比18%削減）の達成は、経産大臣の裁量に委ねられているというものではない。①で述べたところから当然であるが、局長級とりまとめは、国の目標に整合しないものである。

2015年6月の経済産業省が策定した「長期エネルギー需給見通し」（甲C26）では、うちエネルギー起源CO<sub>2</sub>排出量は2013年比21.9%減である（被告第3準備書面10頁）。2016年5月13日に策定された地球温暖化対策計画（被告第3準備書面23頁）及び2018年7月の第5次エネルギー基本計画（被告第3準備書面10頁）は、2030年のエネルギー

一需要及び供給並びに電源構成に関しては長期エネルギー需給見通しの内容をそのまま前提とするものである。即ち、パリ協定以前のまま、今日まで変更されていない。

この長期エネルギー需給見通しにおける2030年の電源構成（エネルギーミックスと称されている）では発電電力量における石炭発電の割合を26%としており（被告第3準備書面12頁の図の電源構成における総発電電力量）、原子力20～22%等とともに「エネルギーミックス」の前提とされているものである。

ところで、長期エネルギー需給見通しにおいては、2030年のエネルギーミックスは発電電力量について記述するに留まり、CO2排出量についての記述は含まれていない。しかし、そこで想定されている2030年の電力需要9808kWhにかかるCO2排出量は3.6億t-CO2であり（被告第3準備書面14頁）、これは2030年のエネルギー起源CO2排出量（9億2700万t）の約39%にあたる（被告第3準備書面22頁）。同エネルギーミックスによる国全体のCO2排出係数が0.37kg-CO2/kWhであり（同14頁）、発電事業者の自主目標とされている数字でもある。

イ 「エネルギーミックス」における2030年の火力発電からのCO2は3.6億t-CO2とされ、そのうち石炭火力発電からの2030年の発電量は2810億kWh、そのCO2排出量は2.2～2.3億tと想定されていた（甲14の2（環境大臣準備書意見）、甲C33（平成28年度火力発電所フォローアップ）。これは火力発電からのCO2排出全体の63%を占める。パリ協定の目的、目標に照らせば、極めて緩いものである。

これらの長期エネルギー需給見通しにおける石炭火力発電からのCO2排出量と新設済み、工事中・計画中の石炭火力発電が稼働した場合の排出量、パリ協定やUNEPから求められている石炭火力発電のフェーズアウト経路を概略図で示すと、以下のとおりとなる。

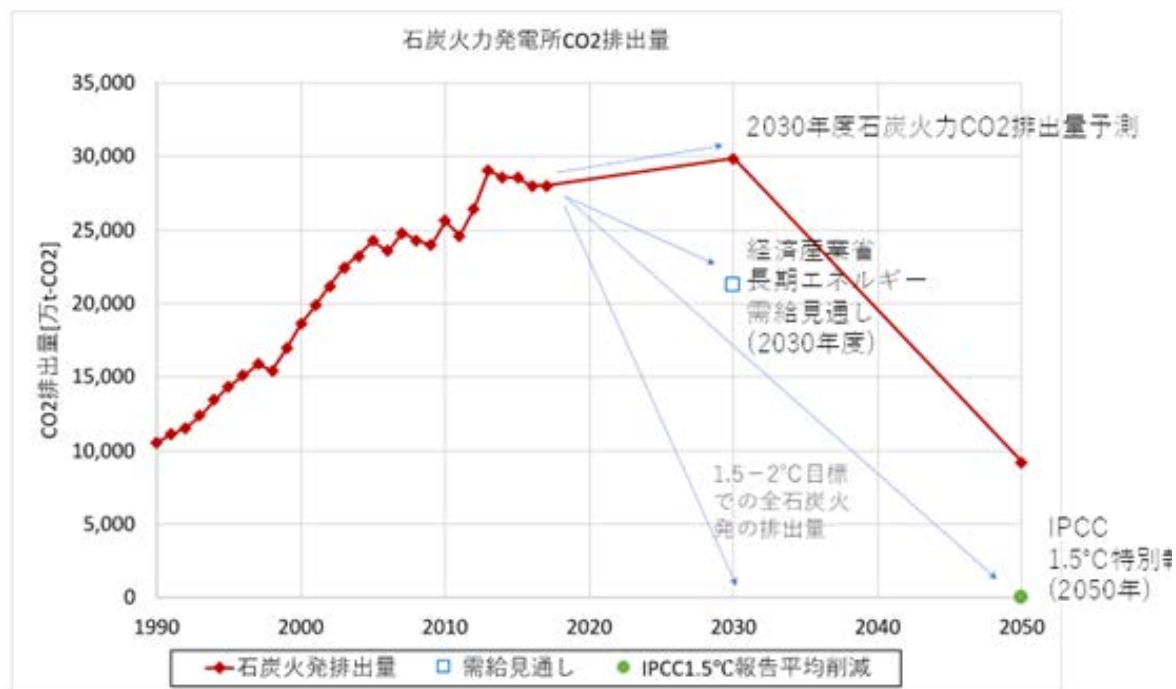


図2 原告ら代理人作成

よって、「国の政策との整合性」が図られていると評価されるためには、少なくとも、本件石炭火力発電の稼働における環境影響評価において、CO<sub>2</sub>についての判断基準は、少なくとも、これらの国の目標（2030年にエネルギー起源CO<sub>2</sub>の排出量を2013年比21.9%削減、火力発電からのCO<sub>2</sub>排出量を3.6億t、石炭火力発電からのCO<sub>2</sub>排出量を2.2～2.3億tとし、発電にかかるCO<sub>2</sub>排出係数を0.37kg-CO<sub>2</sub>/kWh）と整合し、「実行可能な範囲でできる限り低減されているか」が評価基準とされなければならない。

ウ しかるに、「局長級とりまとめ」の下での電気事業者の自主的取組は、あくまで電気事業者の「CO<sub>2</sub>排出係数にかかる自主的目標」に過ぎず、その目標達成が確保されたものではないことは、原告ら準備書面（2）で指摘したとおりである。しかも、省エネ法の規制は「発電効率」に過ぎず、高度化法も販売電力における非化石電源比率を上げるに過ぎず、石炭火力発電からのCO<sub>2</sub>排出量にかかる規定ではない。



実態としては、本件発電所建設の準備書に対する環境大臣意見（甲A14の2）2頁や甲C34に記載されているとおり、「環境省の調べによると、平成30年3月現在、本事業を含め約1850万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5950万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。」というものである。環境省の2017年4月の火力発電所設置事業における手続き状況についての資料（甲33号証）でも、「局長級とりまとめの後、石炭火力発電の新增設計画が後を絶たず、電力業界全体の枠組みが構築されていない状況が続く。国のCO2排出削減の目標・計画と整合性を持っていると判断できず、現段階において是認しがたい。」とされていた。その後の電力業界の自主的枠組みの問題は原告準備書面（2）で述べたとおりである。

にもかかわらず、被告は、自主的枠組みの目標（2030年度に排出係数 $0.37\text{ kg-CO}_2/\text{kWh}$ ）は、中期目標及びエネルギーミックスに整合するものとして設定されたもので、電力業界全体の取組としてこれが実現することで中期目標の達成可能性を高める（被告第3準備書面56頁）とし、省エネ法のベンチマーク指標は中期目標及びエネルギーミックスと整合するよう設定されている（被告第3準備書面55頁）と述べるが、燃料種ごとの発電効率をこの程度高めることによって、前記長期エネルギー需給見通し及び電力事業者自主的枠組みの排出係数目標の前提として政府内で確認されてきた、発電部門全体からの2030年のCO2排出量が3.6億tとなり、うち、石炭火発からの排出量を2.2億tとなるのかについて、何ら具体的説明もその根拠も示されていない。被告が述べるところは、被告第3準備書面21頁注9にあるように、「省エネ法第5条1項に基づく事業者の判断基準

に定めるベンチマーク指標の目指すべき水準の達成と併せて、結果として、電気事業全体として、排出係数 $0.37 \text{ kg-CO}_2/\text{kWh}$ に相当するもの」というにとどまり、「結果として」そうなるとの根拠も示されていない。局長級合意は到底、パリ協定のもとでの火力発電所の環境影響評価の判断基準として合理性を欠くと言わざるをえない。

エ 被告が、「電気業界の自主的取組みを促し、その実効性確保のための法令に基づく規制を設けている」（被告第3準備書面）とする実態は、上記のとおりである。とどのつまり、被告は、上記の局長級会議とりまとめについて、「経済産業省令に照らし、事業者が国の目標計画の達成に務めることを目的として環境保全措置を検討していると判断できることから、国の目標・計画との整合性は確保されているものと整理する」（被告第3準備書面8頁）とするものであるが、それは、実効性のない「環境保全措置」の検討を勧告し、検討すると述べることをもって足れりとしたというに過ぎない。さらには、「石炭火力を含む火力発電所については、個別の施設について、その新設や既設発電所の稼働を制限するのではなく、高効率化を求めることで、全体定な枠組みとして温室効果ガスの排出量を削減、抑制することが想定されている」（被告準備書面24頁）と述べるが、本件石炭火力発電所の環境影響評価において評価されるべきは、国の削減目標と統合的な個別の排出削減がなされているかである。およそ、環境影響評価の体をなさないもので、環境影響評価法及びアセス省令の解釈運用を誤ったものである。よって、被告が局長級とりまとめによる取組みとして挙げるものによっては、国の2030年目標、2050年目標を達成することはできず、かかる局長級とりまとめは、国の目標と整合するものとはいえない。

(7) 上記③について —— 「中期目標の実現可能性を高めることにつながる」ことで足りるか

パリ協定のもとで、 $1.5^\circ\text{C}$ 目標、少なくとも $2^\circ\text{C}$ 目標と整合するよう相応

に排出削減をすべきことはオランダ最高裁判決でも重ねて強調されているように、危険な気候変動の人権侵害を防止するために、すべての国が削減義務を負っている。2030年の削減目標の引き上げが強く要請されているなか、少なくとも、2018年当時に目標として定めた目標を達成は不可欠であり、被告によれば「実現可能性を高める」という局長級とりまとめは、およそ、環境アセスメントにおける合理的な判断基準とはなりえない。

(8) 上記④について —— 局長級とりまとめにおけるBATはパリ協定と整合しないこと

局長級とりまとめに添付されたBAT技術は燃料別に幅広く盛り込まれており、USCも含まれている。しかし、今日、火力発電によるCO<sub>2</sub>排出削減が求められているのであり、火力発電からのCO<sub>2</sub>排出量でのBATのなかで、USCよりも高効率の石炭火力発電であっても天然ガス火力発電の2倍のCO<sub>2</sub>を排出するのであるから、局長級BATとりまとめのBATのなかの技術であることをもってパリ協定下の環境影響評価の判断基準とはいえない。

しかるに、被告は、発電効率を高めることは一定量の電力を発電するためのCO<sub>2</sub>排出量を抑制することにつながり、USCは局長級会議とりまとめBATの参考表に掲げられた発電方式であるとして、国の計画と整合的とする（被告第3準備書面54頁）ものであるが、前述のとおり、局長級とりまとめにあげる電力業界の自主的枠組みのもとで、長期エネルギー需給見通しの前提となっている国の石炭火力発電からのCO<sub>2</sub>排出量（即ち国の地球温暖化対策計画における石炭火力発電からの排出量）を大幅に上回るのであるから、国の削減目標と整合していない。

5 「局長級とりまとめ」による環境影響評価の判断は、高度の政策判断であるとの主張について

被告は、我が国における地球温暖化対策は、個別の石炭火力発電所に対しては「火力発電の高効率化」であり、その新設や稼働を禁止・制限するのではなく、

高度な政策判断に基づいて行われるべきものであるところ、石炭火力発電所の新設を認めることを理由に、本件通知が違法であるなどということは、裁判所において政府の政策判断そのものの適否が変更の要否を審理判断し、政府に一定の「政策判断を行うことを求めるもので、理由がないと主張する（被告第3準備書面61頁）。

我が国の地球温暖化対策は、国も一部、指摘しているとおおり、IPCCに代表される科学に基づき、国連で長年にわたる気候変動枠組み条約のもとでの交渉会議（UNFCCC COP）で、地球温暖化による危険な気候変動を防止するために産業革命前から2℃を十分下回り、1.5℃に抑制することに努力するとの国際合意を積み重ね、2015年にパリ協定に至り、今世紀半ばにもCO2などの人為的排出を実質ゼロとすることを合意し、既に発効し、我が国も批准しているものである。

危険な気候変動の影響は地球規模で共通であり、現状で既に国民の人権を侵害するものと評価されることは、オランダ最高裁判決に示すところと共通である。そのため、危険な気候変動を防止するために、パリ協定のもとで、各国が1.5℃（2℃）目標の達成と整合する応分の削減目標とその確実な実施の対策を策定し条約事務局に提出しているのはNDCである。日本は、地球温暖化対策として、2030年に2013年比26%削減すること定め、NDCとして、2015年以来（2015年はINDCとして）提出してきているものである。

日本の現状での目標はオランダと比較しても極めて低いものであり、どの国もパリ協定の目標達成のために2030年目標及び2050年目標の引き上げが求められているという状況下で、日本の国際的にも高いとはいえない前記削減目標におけるCO2排出の約40%を占める火力発電からのCO2排出については、長期エネルギー需給見通しにおいて2030年における石炭火力からの排出量が規定されていることは重要である。火力発電所の新設にかかる環境影響評価において、地球温暖化対策の前提であるこの長期エネルギー需給見通しにおける火力

発電によるCO<sub>2</sub>排出量及びそのうち石炭火力発電にかかるCO<sub>2</sub>排出量は、少なくとも確実に達成される必要があり、火力発電にかかる局長級とりまとめがその判断基準として合理性を有することを証明すべきは被告の責任である。その上で、国は、第2で述べたとおり、少なくとも現行の削減目標を確実に達成すべき国際的な義務を負っており、その目標に照らして、アセス省令における本件石炭火力発電の新設にかかる環境影響評価におけるCO<sub>2</sub>の「実行可能な範囲でできる限り事業による影響の回避・低減が図られていること」という指標に照らし、その唯一の判断基準とする「局長級とりまとめ」について、これが合理的であり、判断基準としてこれをもって足りるとする被告の主張に理由があるか否かを判断することは、オランダ最高裁判決を待つまでもなく、まさに裁判所の職責である。前述のとおり、局長級とりまとめによれば国の目標と整合しない結果を招いているが、国はその合理性を説明するのではなく、環境影響評価の手続きの中で、個々の事業者が目標達成に向けた二酸化炭素排出量削減の具体的根拠を示さなければならないというものではない（被告第3準備書面57頁）として、大量のCO<sub>2</sub>排出の影響をできる限り低減させる姿勢すら放棄しているものである。

## 6 その余の被告の主張について

石炭火力ではない発電事業があるなか、石炭火力によるというのであれば、CCS付帯であることが求められる。しかしながら、被告も、CCSについては「具体的な検討ができる段階ではないと認識している」というものであることは認め、そのようななか「必要な検討を行っていく」と述べるにとどまる石炭火力発電計画を容認することの当否が問われているものである。

また、環境影響評価において燃料種の代替案検討がなされるべきことは、既に述べたとおりであるが、本件環境影響評価手続きの経過に関する主張のなかでさらに述べる。

## 第4 PM2.5に関する経済産業大臣の判断の裁量逸脱

### 1 発電所アセス省令等においてPM2.5を参考項目に掲げないことの違法性

#### (1) 被告の主張

被告は、「環境アセス法11条4項は、『既に得られている科学的知見に基づき』主務省令を定めるものとしているところ、科学的知見が未熟であり、予測・調査手法が確立していない段階において、PM2.5を環境影響評価の選定に当たっての参考項目とするような主務省令（発電所アセス省令）で定めることを求めるものではなく、そのような主務省令を定める法令上の根拠はない。以上によれば、発電所アセス省令21条1項及び別表第2において、PM2.5が環境影響評価の対象項目を選定するに当たっての参考項目とされていないことが違法であるとの原告らの主張は、全く理由がない」（被告第3準備書面48頁上から26行目～49頁上から8行目）と主張する。

すなわち、被告は、PM2.5に係る予測・評価手法が確立されていないことを理由に、発電所アセス省令等においてPM2.5を参考項目にあげないことは適法と主張するようである。

#### (2) 原告の反論

##### ア 総論

しかし、米国では、PM2.5に係る予測・評価手法が存在しており、PM2.5が環境影響評価の対象とされている。既にPM2.5の予測・評価手法が導入されている以上、被告は、環境影響評価法11条1項、4項に基づき発電所アセス省令などを適時適切に改定し、PM2.5を環境影響評価の参考項目とすべきであったが看過している。

以下においては、アセス省令においてPM2.5が参考項目とされていないことの違法性について詳説する。

なお、前述のとおり最新の知見のもと経済産業大臣による検討・判断がなされねばならないことと、従前の主張・本準備書面における主張と関連して、

PM2.5に係る国内外の状況・科学的知見の前提となる資料の公表時期や神戸製鋼の環境アセスをめぐる動きなどを対比したものを別紙2として添付する。

#### イ 日本におけるPM2.5に係る環境基準の制定経緯

1993年、ハーバード大学が中心となっで行なわれた6都市研究によって、PM2.5濃度と死亡率などの健康影響が関係することが判明した。同調査は、世界的に大きな反響を呼び、1990年代から、米国を中心としてPM2.5の疫学調査が行なわれるようになった。研究の結果、PM2.5は、人の生命・健康に重大な被害を及ぼすことが判明した。そこで、1997年、米国は、PM2.5の環境基準を設定した。米国での動向を受け、日本においても、1999年から環境庁（当時）が、微量粒子状物質の暴露と健康影響との関連性を明らかにすることを目的として、微小粒子状物質曝露影響調査研究を開始した（甲B1・7-1）。

その後、米国は、科学的知見の蓄積により、2006年にPM2.5の環境基準を厳格化した。また、同年、WHOもPM2.5に関する大気質指針を公表した。

2007年7月、環境省は、前記微小粒子状物質曝露影響調査研究の結果をまとめ、報告書を公表した。さらに、環境省は、国内外の知見を基に微小粒子状物質に係る健康影響を評価する目的で、2007年5月から微小粒子状物質健康影響評価検討会を開催した。2008年4月、環境省は、その結果を微量粒子状物質健康影響評価検討会報告書としてまとめ、公表した。

2007年8月、国は、東京大気汚染公害訴訟の和解において、PM2.5に関して、環境基準の設定も含めて対応を検討することを合意し、PM2.5の規制を誓約した。2008年11月、微小粒子状物質定量的リスク評価手法専門委員会報告が公表された。

上記各報告書や科学的知見を踏まえ、2008年12月9日、環境大臣か

ら中央環境審議会に対し、微小粒子状物質に係る環境基準の設定について諮問がなされた。2008年12月19日、中央環境審議会大気環境部会に微小粒子状物質環境基準専門委員会が設置された。2009年9月、同委員会は、報告書（甲B1）をまとめ、環境大臣に対して答申が出された。2009年9月、環境省は、PM2.5の環境基準を告示した。環境基準の内容は、「1年平均値15 $\mu$ g/m<sup>3</sup>以下かつ1日平均値35 $\mu$ g/m<sup>3</sup>以下」であった。これは、当時の米国の環境基準と同程度の環境基準値であった。

2010年3月には、「大気汚染防止法第22条の規定に基づく大気の汚染の状況の常時監視に関する処理基準について」（平成13年5月21日環管大第177号、環管自第75号）が改正され、PM2.5の全国的な監視測定体制の整備が行われるようになった。2010年度の環境基準達成率は、一般局で32.4%、自排局で8.3%であった（甲B14・5頁）。

2012年3月、環境省は、「PM2.5に関する先行的な環境アセスメントのための手法と課題」（以下、「手法と課題」いう）を公表した。手法と課題は、現状で実施可能な環境影響評価技術を用いてPM2.5の環境影響評価を行うことを重要視しており、現状で実施可能なPM2.5の環境影響評価技術と課題が整理されている。

#### ウ 米国、WTOにおけるPM2.5の環境基準

(ア) 上記のとおり、日本の環境基準は、米国、WTOに遅れて制定されたものであった。環境基準の内容も、米国、WTOにおける環境基準値よりも緩いものであった。米国、WTOにおける環境基準は、以下のとおりである。

##### (イ) 米国

米国では、大気洗浄法（Clean Air Act）に基づき、連邦政府が大気環境基準を設定する。

米国では、粒子状物質に係る大気環境基準が1971年に初めて設定さ



れた。当時の環境基準は、TSP (Total Suspended Particles : 全浮遊粒子状物質) を対象にしていた。その後、1987年の改定でPM10を指標とした環境基準に変更された。PM2.5は、1997年の改定で新たに環境基準に追加された。当時のPM2.5に係る環境基準は、24時間平均が $65 \mu\text{g}/\text{m}^3$  であり、年平均が $15 \mu\text{g}/\text{m}^3$  であった(甲B13・2頁)。その後、米国では、PM2.5の健康影響に関する科学的知見が集積され、環境基準の規制強化が図られている。2006年には、環境基準が24時間平均 $35 \mu\text{g}/\text{m}^3$ 、年平均 $15 \mu\text{g}/\text{m}^3$  と定められた(甲B13・2頁)。2012年には、環境基準が24時間平均 $35 \mu\text{g}/\text{m}^3$ 、年平均 $12 \mu\text{g}/\text{m}^3$  へと改定され、年平均の規制が強化されている(甲B8)。

#### (ウ) WHO

WHOもPM2.5に係る大気質指針を策定し、2006年10月に要旨、2007年3月に本編文書が公表されている。同指針によれば、24時間平均は、 $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ 、年平均は、 $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$  と定められている(甲B13・4頁)。

#### エ 米国におけるPM2.5の環境影響評価

米国では、国家環境政策法(NEPA)に基づき、PM2.5についても環境影響評価が行われている。米国での環境影響評価においては、PM2.5のうち、直接排出粒子(一次生成粒子及び煙道で生成した二次生成粒子)が予測対象とされている(甲B14・13頁)。

直接排出粒子の予測は、PM10代替評価(文献等データより相関係数を用いてPM2.5を算出する場合もある)又はAERMOD、CALPUFFなどの拡散モデルを用いた予測・評価が実施されている(甲B14・13頁)。PM10代替評価は、PM10とPM2.5との間にある関係を仮定し、PM10の拡散モデル解析を実施する手法である。

なお、米国におけるPM2.5の環境影響評価については、追って詳細を

主張する予定である。

以上から、米国は、PM<sub>2.5</sub>のうち、少なくとも直接排出粒子について環境影響評価の実施を義務付けており、PM<sub>2.5</sub>の予測・評価手法が存在する。

## オ 結論

米国においては、PM<sub>2.5</sub>の環境基準を設けるのみならず、PM<sub>2.5</sub>に係る予測・評価手法が存在することから、PM<sub>2.5</sub>の環境影響評価を義務付けている。一方、わが国は、米国を参考にPM<sub>2.5</sub>の環境基準を導入しながら、環境影響評価制度では米国と異なる取り扱いをするが、十分な時間が経過した中で何ら対応をしないことの合理的な理由は存在しない。

環境基本法14条は、「環境の保全に関する施策の策定及び実施」に関して、「各種の施策相互の有機的な連携を図りつつ」行わなければならないと定めている。環境影響評価制度（環境基本法20条）についても、環境基本法に関する環境保全施策として、環境基準（環境基本法16条）との有機的な連携が義務付けられている。令和元年度の環境白書（環境省ウェブサイト）によれば、2017年度においてもなお、PM<sub>2.5</sub>にかかる環境基準未達成の測定局が、一般大気環境測定局で10.1%、自動車排出ガス測定局で13.8%あり、地域別の環境基準達成率の傾向をみると、関東地方、関西地方の主に都市部や、中国・四国地方の瀬戸内海に面する地域、九州地方では依然として環境基準達成率の低い地域があるとされている。このような大気環境の現況に鑑みると、環境基準の達成を図るため、石炭火力発電所のように極めて大規模な排出源について、新增設の際の環境影響評価に際して、新增設による大気汚染物質の排出増の影響を、事業者には調査・予測・評価させることが必要不可欠である。

上記のとおり、米国では、PM<sub>2.5</sub>の環境影響評価が実施され、PM<sub>2.5</sub>の予測・評価手法が存在しており、わが国でもPM<sub>2.5</sub>の環境基準が設

けられており、環境基準未達成の地域が都市部周辺にあることから、大規模排出源の新增設の際にPM2.5にかかる環境影響評価を行うことが強く求められている。にもかかわらず、被告が、PM2.5を発電所アセス省令などにおいて環境影響評価の参考項目としていない。このような不作為は、最新の科学的知見及び予測・評価技術を発電所アセス省令に適時適切に反映させることを怠るものであり、違法である。

## 2 確定通知の違法性

### (1) 被告の主張

被告は、技術委員会による平成24年4月付報告書(乙26)、平成30年1月付報告書(乙28)を根拠に、PM2.5の予測・調査手法が確立していないことから、「本件評価書において、PM2.5に係る環境影響評価がされていないことをもって、本件通知が違法である旨をいう原告らの主張には理由がない」(被告第3準備書面46頁13～15行目)と主張する。

### (2) 原告の反論

#### ア PM2.5の予測・評価手法

しかし、被告は、PM2.5の予測・評価手法が確立していないと抽象的に主張するにとどまる。被告の主張では、いかなる予測・評価手法がいかなる根拠に基づき確立していないと判断するに至ったのか定かでない。

また、前記のとおり、米国では、PM2.5について環境影響評価が実施されており、少なくともPM2.5の直接排出粒子に係る予測・評価手法が存在していた。米国ではPM2.5の直接排出粒子に係る予測・評価手法が存在していたのであるから、その科学的知見に基づけば、日本においてもPM2.5の環境影響評価を行うことが可能である。

被告は、PM2.5の予測・調査手法の確立を求めているところ、二次生成粒子を含む予測・調査手法の確立を主張しているものと思われる。しかし、米国では直接排出粒子に係る科学的知見に基づく予測・評価手法が存在し、

行われているのであるから、少なくともPM2.5の直接排出粒子に係る環境影響評価は行うべきである。 PM2.5の二次生成粒子に係る予測・調査手法が確立していないことは、PM2.5に係る環境影響評価の実施を一切行わない理由とはならない。被告は、現状で実施可能なPM2.5に係る環境影響評価を行える手法が存在するのであれば、環境影響評価を事業者に対して実施させねばならない。

以上に述べた理由から、本件評価書においては、PM2.5に係る環境影響評価がなされるべきであり、被告の主張には理由がない。

#### イ 技術検討委員会における検討に対する反論

また、被告が引用する平成24年4月付報告書(乙26)、平成30年11月付報告書(乙28)は、PM2.5の環境影響評価の実施を否定する根拠とはならない。

両報告書は、米国でPM2.5の環境影響評価が実施され、少なくともPM2.5の直接排出粒子に係る予測・評価手法が存在した事実を軽視しており、その信用性には疑念が残る。

特に、平成30年11月付報告書は、報告書を作成した技術委員会が4回しか開催されておらず、PM2.5について議論した形跡がほとんど見られない。委員会には、PM2.5の専門家が所属していたわけでもない。同報告書の記載及び技術委員会の議事録からは、いかなる根拠に基づいてPM2.5の環境影響評価技術が存在しないと判断するに至ったのかも判然としない。

以上から、平成24年4月付報告書(乙26)、平成30年11月付報告書(乙28)は、PM2.5に係る環境影響評価の不実施の根拠とはならない。

なお、手法と課題は、平成24年4月付報告書の素案を引用しながらも(手法と課題が引用する内容は、被告第3準備書面44頁上から12～22行目とほぼ同内容)、現状で実施可能な環境影響評価技術を用いてPM2.5の環境影響評価を行うことが重要と指摘する。具体的には、手法と課題は、「平成

2019年9月にPM2.5の大気環境基準が設定され、その環境基準は維持され又は早期達成に努めるものとされていること、欧米においてPM2.5の環境影響評価の実施事例が報告されていること等を踏まえると、現状で実施可能な環境影響評価技術を用いてPM2.5の環境影響評価を行うことが、大気環境の保全上極めて重要」（下線部強調）（甲B14・iii頁）と指摘し、現状で実施可能な技術を用いて環境影響評価を実施すべきとしている。

#### ウ 判例に対する反論

被告は、東京地判平成29年5月26日（判例秘書、LEX/DB）、同控訴審 東京高判令和元年7月25日（公刊物未登載）を引用し（被告第3準備書面46頁上から16行目～48頁上から1行目）、PM2.5の影響について、調査・予測・評価しなかったことを正当化しようとするので、この点についても付言する。

上記東京地判は、2013年の時点で、東京都環境影響評価審議会が、PM2.5について、「予測手法は開発途上であり、個々の事業における寄与率等を予測・評価することは困難な状況にある」と答申したことを根拠に、PM2.5を「測定し、予測・評価しなかったことをもって、本件環境影響評価に欠陥があると評価することはできない」と判示している（東京高判も基本的に同旨）。

しかし、東京地判・東京高判が依拠している東京都環境影響評価審議会の答申は、当時の最新の科学的知見を反映していない。前記のとおり、米国では、PM2.5の環境影響評価が実施され、少なくともPM2.5の直接排出粒子に係る予測・評価手法が存在した。前記答申は、米国における環境影響評価やPM2.5の予測・評価手法を考慮しておらず、当時の最新の科学的知見に基づくものとは評価できない。

#### エ 結論

以上に述べた理由から、本件評価書においては、PM2.5に係る環境影

響評価がなされるべきであり、PM2.5の環境影響評価を要しないとする  
被告の主張には理由がない。

以上

年	月	日	科学・国際合意	国内出来事・対策	神戸製鋼関係
1990			IPCC第1次評価報告書		
1992	5		気候変動枠組み条約採択		
1995			IPCC第2次評価報告書	阪神淡路大震災	
1997	12	10	COP3 京都議定書採択		
2001			IPCC第3次評価報告書		
2002					神戸発電所第1号機稼働
2004					神戸発電所第2号機稼働
2005	2		京都議定書発効		
2007			IPCC第4次評価報告書 (2020年2°Cシナリオ)		
2011	3	11		東日本大震災	
	9	10		『新成長戦略実現に向けた3段階への経済対策』閣議決定・環境アセス合理化	
2012	3	30		火力発電所リプレース環境影響評価手法合理化ガイドライン策定	
	4	27		第4次環境基本計画 (2050年GHG80%削減) 閣議決定	
	11	27		発電所設置の環境アセスメント迅速化等に関する連絡会議中間報告	
2013	3			火力発電所リプレース合理化ガイドライン改定	
	3	15		「当面の地球温暖化対策に関する方針」対策本部決定	
	4	25		東京電力の火力電源入札に関する局長級会議取りまとめ*1	
	4			「コスト等引き下げに向けた当面のアクションプラン」関係4大臣会合) で局長級とりまとめによる運用を承認	
	5				神戸製鉄所第3高炉休止、加古川製鉄所に集約発表
	9		IPCC第5次評価報告書第1作業部会 (自然科学)		
2014	4		IPCC第5次評価報告書第2作業部会、第3作業部会 (1.5°C 2030年シナリオ)		
	4			第4次エネルギー基本計画改定 原発・石炭をベースロード電源に	
	9	1		関西電力火力電源入札募集要項公表	
	9	16			環境影響評価配慮書手続開始
	12	16			配慮書を経産大臣に送付
2015	2				配慮書への住民・市長・知事意見
	2	16			神戸製鋼落札
	2	20			配慮書への環境大臣意見
	3	9			経済産業大臣の事業者への意見
	3	31			神戸製鋼と関西電力の電力受給契約締結
	6	30			方法書を経済産業大臣に提出
	7	17		長期エネルギー需給見通し(2030年電源構成の26%が石炭 (前提にCO2排出係数0.37kg/kWh、石炭火発からのCO2は2.2~2.3億t))	
	7	17		日本の約束草案INDC (2030年13年比26%削減、2050年80%) 提出	
	7	17		電気事業者「電気事業における低炭素社会実現計画」策定	
	11	27			方法書への兵庫県知事意見
				6~11月 環境大臣、「是認できない」と指摘	
	12	4			経済産業大臣 法46条の8審査勧告の要なしと通知
	12	12	COP21 パリ協定採択		
2016	2	9		環境大臣・経産大臣:目標達成できないと判断されれば施策見直し	
	3			省エネ法 (発電効率、ベンチマーク) 高度化法 (非化石比率) 告示	
	5	31		地球温暖化対策計画閣議決定 2030年13年比26%、2050年80%削減	
	11	4	パリ協定発効		
	11	8		日本・パリ協定締結	
2018	7	10			準備書を経済産業大臣に提出
	8	1			「神戸の石炭火力発電を考える会」設立
	8				神戸市公聴会・市民意見
	10	31			神戸製鋼第3高炉休止 (廃止)
2018	3	16			兵庫県知事意見提出
	3	23			環境大臣意見
	3	23		環境省第1回フォローアップ評価結果 (石炭火発稼働率低くする必要)	
	3	27			環境審査顧問会火力部会
	4	4			経済産業大臣勧告
	4	13			神戸発電所1号機環境保全協定調査を公表
	5	11			コペルコパワーカー神戸第二設立
	5	11			評価書を経済産業大臣に提出
	5	22			経済産業大臣 確定通知
	7	3		第5次エネルギー基本計画策定	
	8	30			神戸市と環境保全協定。
	8	30			工事計画書届出
	9	4		平成30年度供給計画取りまとめ (OCCTO)	
	10	1			着工
	10	8	IPCC1.5°C特別報告		
2019	3	28		環境省第21回フォローアップ評価結果 (稼働率低くする必要)	
	3			2019年供給計画取りまとめ (OCCTO)	
	6	11		パリ協定長期戦略閣議決定	

年	月	日	諸外国の出来事	国内の出来事	神戸製鋼関係
1972	7	24		四日市ぜんそく判決（津地四日市支判昭和47年7月24日判時672号30頁）	
1973	5	8		環境庁がSPMの環境基準を告示（1時間値の1日平均値が0.10mg/m3以下であり、かつ、1時間値が0.20mg/m3以下であること）	
1995				阪神淡路大震災	
1997			米国がPM2.5の環境基準を設定（24時間平均：65 $\mu$ g/m3、年平均：15 $\mu$ g/m3）		
	6			環境影響評価法の公布（1999年12月施行）	
1999				環境庁が微小粒子状物質曝露影響調査研究を開始	神戸発電所第1号機稼働
2002					神戸発電所第2号機稼働
2004					
2006	9		米国がPM2.5の環境基準を改定（24時間平均：35 $\mu$ g/m3、年平均：15 $\mu$ g/m3）		
	10		WHOがPM2.5に関する大気質指針を公表（24時間平均：25 $\mu$ g/m3、年平均：10 $\mu$ g/m3）		
2007	5			環境省が微小粒子状物質健康影響評価検討会を開催	
	7			環境省が微小粒子状物質曝露影響調査研究の取りまとめとして「微小粒子状物質曝露影響調査報告書」を公表	
	8			東京大気汚染公害訴訟の和解において、国は、PM2.5に関して、環境基準の設定も含めて対応を検討することを合意	
2008	4			環境省が微小粒子状物質健康影響評価検討会の取りまとめとして「微小粒子状物質健康影響評価検討会報告書」を公表	
	12			環境大臣が中央環境審議会にPM2.5に係る環境基準の設定を諮問	
2009	9			環境省がPM2.5の環境基準を告示（1年平均値が15 $\mu$ g/m3以下であり、かつ、1日平均値が35 $\mu$ g/m3以下であること）	
2010	3			大気汚染防止法第22条の規定に基づく大気汚染の状況の常時監視に関する処理基準について（平成13年5月21日環管大第177号、環管目第75号）が改正され、PM2.5の全国的な監視体制の整備	
2011	3	11		東日本大震災	
	7			環境省が「微小粒子状物質（PM2.5）の成分分析ガイドライン」を公表	
2012	3			環境省が「PM2.5に関する先行的な環境アセスメントのための手法と課題」を公表	
			米国がPM2.5の環境基準を改定（24時間平均：35 $\mu$ g/m3、年平均：12 $\mu$ g/m3）		
2013	1		中国で大規模な大気汚染が発生		
	2			環境省が微小粒子状物質（PM2.5）に関する専門家会合が取りまとめた「最近の微小粒子状物質（PM2.5）による大気汚染への対応」を公表	
	5				神戸製鉄所第3高炉休止、加古川製鉄所に集約発表
	12			環境省がPM2.5に関する総合的な取組（政策パッケージ）を公表	
2014	12	15			配慮書を経済産業大臣に送付
2015	2				配慮書への神戸市長・兵庫県知事意見
	2	16			神戸製鋼落札
	2	20			配慮書への環境大臣意見
	3	9			経済産業大臣の事業者への意見
	3	31			神戸製鋼と関西電力の電力受給契約締結
	6	30			方法書を経済産業大臣に提出
	11	27			方法書への兵庫県知事意見
	12	4			経済産業大臣 法46条の8審査 勧告の要なしと通知
2017	7	10			準備書を経済産業大臣に提出
	8	1			「神戸の石炭火力発電を考える会」設立
	8				神戸市公聴会・市民意見
	10	31			神戸製鋼第3高炉休止（廃止）
2018	3	16			兵庫県知事意見提出
	3	23			環境大臣意見
	3	27			環境審査顧問会火力部会
	4	4			経済産業大臣勧告
	4	13			神戸発電所1号機環境保全協定調査を公表
	5	11			コベルコパワー神戸第二設立
	5	11			評価書を経済産業大臣に提出
	5	22			経済産業大臣 確定通知
	8	30			神戸市と環境保全協定の再締結
	8	30			工事計画書届出
	10	1			着工