

副本

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 [redacted] ほか11名

被告 国(処分行政庁 経済産業大臣)

被告第1準備書面

平成31年3月29日

大阪地方裁判所第2民事部合議1係 御中

被告指定代理人

溝口

優

近成弘

樹

相馬綾乃

覚道崇文



第1 本案前の答弁 .....3

第2 本案前の答弁の理由 .....3

    1 はじめに .....3

    2 本件取消請求について .....4

        (1) 本件通知は、取消訴訟の対象となる処分ではないこと .....4

        (2) 原告らには、本件通知の取消しを求める法律上の利益（行訴法9条1項・原告適格）がないこと .....5

        (3) まとめ（本件取消請求の適法性について） .....17

    3 本件確認請求について .....17

        (1) 本件確認請求は、公法上の法律関係の確認を求めるものではなく、法律上の争訟性を欠いていること .....17

        (2) 本件確認請求は、確認の利益を欠いていること .....18

        (3) 小括 .....20

第3 求釈明 .....20

    1 求釈明の趣旨 .....20

    2 求釈明事項 .....21

被告は、本書面において、本案前の答弁を行い（第1）、その理由を述べるほか（第2）、原告らに対する求釈明（第3）を行う。

## 第1 本案前の答弁

- 1 本件訴えをいずれも却下する
  - 2 訴訟費用は原告らの負担とする
- との判決を求める。

## 第2 本案前の答弁の理由

### 1 はじめに

本件は、訴外株式会社コベルコパワー神戸第二（以下「本件事業者」という。）が株式会社神戸製鋼所神戸製鉄所内で計画する石炭火力発電所（以下「本件発電所」という。）の設置事業に関して、本件事業者が行った環境影響評価法（以下「環境アセス法」という。）及び電気事業法（以下「電事法」という。）に基づく環境影響評価の評価書（以下「本件評価書」という。）につき、平成30年5月22日、経済産業大臣（以下「経産大臣」という。）が電事法46条の17第2項に基づき、同条第1項所定の変更命令を必要としないと認めて、その旨を本件事業者に通知（以下「本件通知」といい、一般的に電事法46条の17第2項に基づく通知を「確定通知」という。）したところ、原告らが、本件通知が違法であるとして、その取消しを求める（以下「本件取消請求」という。）ほか、経産大臣が、電事法39条1項に基づいて技術基準を定める経済産業省令において、「火力発電所からの二酸化炭素の排出規制に係る、パリ協定に整合する規定を定めていないこと」が違法であることの確認を求める（以下「本件確認請求」という。）事案である。

しかるところ、本件取消請求及び本件確認請求は、以下に述べるとおり、いずれも不適法な訴えであって、却下されるべきである。

## 2 本件取消請求について

### (1) 本件通知は、取消訴訟の対象となる処分ではないこと

ア 本件取消請求は、行政事件訴訟法（以下「行訴法」という。）3条2項所定の処分の取消しの訴えとして、本件通知の取消しを求めるものであるところ、本件通知は、行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為ではなく、本件取消請求は、処分の取消しを求めるものではないから、不適法である。

イ すなわち、処分とは、「公権力の主体たる国または公共団体が行う行為のうち、その行為によつて、直接国民の権利義務を形成しまたはその範囲を確定することが法律上認められているもの」（最高裁昭和39年10月29日第一小法廷判決・民集18巻8号1809ページ）をいうところ、確定通知は、環境アセス法に基づく環境影響評価書につき、電事法46条の17第1項所定の変更命令を必要としない旨の経産大臣の判断を通知するものにすぎず、「直接国民の権利義務を形成しまたはその範囲を確定する」ものではないから、処分に該当しない。

なお、①確定通知が発せられた場合、事業者は、確定通知に係る評価書を公告するところ（電事法46条の19、環境アセス法27条）、その公告を行うまでは、対象事業の実施はできない（同法31条1項）。また、②火力発電所の設置又は変更の工事に当たっては、その工事の計画を経産大臣に届け出る必要があり、その届出が受理された日から30日を経過しなければ、工事を開始できないところ（電事法48条1項及び2項）、上記届出においては、工事計画書に「通知に係る評価書に従っている環境の保全のための措置」を記載し（電事法施行規則66条1項1号、同条3項、別表第3）、「通知に係る評価書に従っている環境の保全のための措置に関する説明書」を添付するものとされており（同規則66条1項2号、別表第3）、確定通知がない場合、事実上、火力発電所設置工事に係る上記

届出はすることができない。しかし、これらは、確定通知に係る事実上の効果というべきであり、確定通知により直接権利義務が形成され、権利義務の範囲が確定するものではないから、このことをもって、本件通知が処分であるというべきではない。

(2) 原告らには、本件通知の取消しを求める法律上の利益（行訴法9条1項・原告適格）がないこと

ア 原告適格の判断基準

仮に、本件通知が処分であるとしても、本件通知は、本件事業者に対して行われたもので、原告らを名宛人とするものではないところ、処分の相手方以外の者に係る原告適格については、「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」して判断されることになる（行訴法9条2項）。

すなわち、取消訴訟の原告適格者は、「当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者をいう」のであるが、処分の相手方以外の者であっても、「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もつば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と解される場合」には、その利益も法律上保護された利益に該当し、当該処分によりその利益を侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者には原告適格があり、「当該行政法規が、不特定多数者の具体的利益をそれが帰属する個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むか否かは、当該行政法規及びそれと目的を共通にする関連法規の関係規定によって形成される法体系の中において、当該処分の根拠規定が、当該処分を通して…個々人の個別的利益をも保護すべきものとして位置付けられているとみることができるか

どうかによって決すべき」ものである（最高裁平成元年2月17日第二小法廷判決・民集43巻2号56ページ）。

しかるところ、以下に述べるとおり、本件通知の根拠となる電事法及び環境アセス法の各規定は、確定通知につき、これを通じて個々人の個別的利益を保護すべきものとして位置付けているものではなく、専ら一般的公益としての環境の保全を図ろうとしたものであるから、原告らには本件通知の取消しを求める法律上の利益がなく、原告適格を欠いている。

#### イ 環境アセス法（その特別法としての電事法の規定を含む）の環境法令上の位置付け及び目的

##### (7) 環境基本法の定め

わが国の環境法令は、環境基本法を基本法としており、同法は、以下の定めをおいている。

##### ① 20条（環境影響評価の推進）

国は、土地の形状の変更、工作物の新設その他これらに類する事業を行う事業者が、その実施に当たりあらかじめその事業に係る環境への影響について自ら適正に調査、予測又は評価を行い、その結果に基づき、その事業に係る環境の保全について適正に配慮することを推進するため、必要な措置を講ずるものとする。

##### ② 21条（環境の保全上の支障を防止するための規制）

##### 1項

国は、環境の保全上の支障を防止するため、次に掲げる規制の措置を講じなければならない。

- 一 大気汚染、水質汚濁、土壌汚染又は悪臭の原因となる物質の排出、騒音又は振動の発生、地盤沈下の原因となる地下水の採取その他の行為に関し、事業者等の遵守すべき基準を定めること等により行う公害を防止するために必要な規制の措置

(二から五省略)

## 2項

前項に定めるもののほか、国は、人の健康又は生活環境に係る環境の保全上の支障を防止するため、同項第1号又は第2号に掲げる措置に準じて必要な規制の措置を講ずるように努めなければならない。

### (イ) 環境アセス法の位置付け及び目的

環境アセス法は、環境基本法20条の定めを受けて、「…事業者がその事業の実施に当たりあらかじめ環境影響評価を行うことが環境の保全上極めて重要であることにかんがみ、環境影響評価について国等の責務を明らかにするとともに、…事業について環境影響評価が適切かつ円滑に行われるための手続その他所要の事項を定め、その手続等によって行われた環境影響評価の結果をその事業に係る環境の保全のための措置その他の事業の内容に関する決定に反映させるための措置をとること等により、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を確保し、もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に資することを目的」（環境アセス法1条）として制定された法律であり、後記(ウ)の規制措置法令とは異なり、人の健康の保護等は直接の目的として掲げられていない。

このように、環境アセス法は、環境影響評価に係る手続を定める手続法であり、①「環境に著しい影響を及ぼすおそれのある事業の計画決定に際して、往々にして軽視されがちであった環境保全の要因を不可欠なものとして、社会的・経済的要因とともに事業者が配慮するようにさせること」を第一の目的とし、「その配慮の仕方としては様々な方法が考えられ…特に事業や環境保全措置の代替案がある場合にいずれを選択するかは事業者の自主的な判断に委ねられるべきものである」ことから、「事業者に一定の手続を履行させることによって、事業者において自主

的に環境保全上の適正な配慮がなされることを期するというセルフコントロールの考え方を基礎としている」ものである。その上で、②「国としても当該事業の許認可等に環境影響評価の結果を反映させる仕組みを設けることにより、環境保全上の支障が生じないように確保すること」を第二の目的とし、環境影響評価の結果を当該事業の実施に係る許認可等に反映させるための規定（環境アセス法33条から37条）を設けている<sup>\*1</sup>（以上につき、乙第1号証〔環境庁環境影響評価研究会「逐条解説環境影響評価法」〕49から52ページ）。

(ウ) 環境基本法21条を受けた規制措置法令について

環境基本法21条は、「環境の保全上の支障を防止するため」の規制措置について定めたものであり、「『環境の保全』は、公害の防止などの被害の防止の水準を超えてより良好な環境の保持という高い水準を含む概念であるので、規制という強い手段を用いてでも確保することが必要な水準を指す『環境の保全上の支障の防止』という用語を用いたもの」である（乙第2号証〔環境省総合環境政策局総務課「環境基本法の解説（改訂版）」〕221から223ページ）。

同条を受けた規制措置法令としては、大気汚染防止法、水質汚濁防止法や騒音規制法等があり、例えば、大気汚染防止法についてみると、同法は、その目的を「…工場及び事業場における…ばい煙、揮発性有機化合物及び粉じんの排出等を規制し、…水銀等の排出を規制し、有害大気

---

\*1 ただし、環境アセス法の特例として、電事法第3章第2節第3款が適用される場合には、電事法46条の23により環境アセス法33条から37条の適用は除外され、電事法46条の16ないし46条の20により、経産大臣への評価書の届出、同大臣による評価書の審査・変更命令、環境大臣への送付、評価書の公告縦覧、対象事業への反映等が定められている。



汚染物質対策の実施を推進し、並びに自動車排出ガスに係る許容限度を定めること等により、大気の汚染に関し、国民の健康を保護するとともに生活環境を保全し、並びに大気の汚染に関して人の健康に係る被害が生じた場合における事業者の損害賠償の責任について定めることにより、被害者の保護を図ることを目的とする。」（同法1条）と定めている。このように、規制措置法令においては、個人的利益である「生活環境」や「健康」の保護が目的として明記され、具体的な排出基準等（同法3条ほか）が定められるとともに、生命又は身体が害された場合の事業者の無過失責任（同法25条）も定められている。

#### (エ) 小括

以上のとおり、環境法令は、良好な環境の保持という一般的公益としての環境の保全にとどまらず、人の健康等の個人的利益を保護するために必要がある場合には、「環境の保全上の支障を防止するため」の規制措置を講じることで、その利益を保護することを想定している。これに対し、環境アセス法は、環境影響評価に係る手続を定め、事業者がこの手続を履行させることで、自主的な環境保全上の配慮がされることを期したものであり、事業者が同法所定の手続を履行することによって、当該事業が環境に配慮されたものとなり、環境の保全に資することが期待され、その結果、間接的に人の健康が保護されることも期待されるとはいえ、さらに進んで、人の健康等を個々人の個別的利益として保護することまでを目的としたものではない。

#### ウ 環境アセス法（その特別法としての電事法の規定を含む）の内容等

##### (7) 環境アセス法における環境影響評価項目等

環境アセス法は、同法に基づいて行う環境影響評価の項目や評価の手法等について、主務省令でこれを定めるものとしているところ（同法3条の2、5条1項、11条1項、12条1項、14条1項等）、その主

務省令に関し主務大臣が定める指針については、その基本となるべき事項が、環境大臣が定める平成9年12月12日環境庁告示第87号「環境影響評価法の規定による主務大臣が定めるべき指針等に関する基本的事項」（以下「基本的事項」という。乙第3号証）により定められている（同法3条の8，13条）。本件に関し、基本的事項に則って指針を定めた主務省令は、平成10年6月12日通商産業省令第54号「発電所の設置又は変更の工事の事業に係る計画段階配慮事項の選定並びに当該計画段階配慮事項に係る調査、予測及び評価の手法に関する指針、環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査、予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針並びに環境の保全のための措置に関する指針等を定める省令」（以下、「発電所アセス省令」という。乙第4号証）である。

ここで、基本的事項は、環境影響評価の項目の範囲につき、別表1に掲げる環境要素の区分及び影響要因の区分に従うものとすることを定めているところ（乙第3号証・基本的事項第四の一(2)）、発電所アセス省令は、火力発電所につき、基本的事項に従って、別表2に定める環境要素に係る項目（参考項目）を勘案しつつ、環境影響評価の項目の選定を行うものとしている（同省令21条1項2号、別表第2）。

しかるところ、環境影響評価の対象項目には、「生物の多様性の確保及び自然環境の体系的保全」、「環境への負荷の量の程度」の観点から評価等が行われ、健康等の個人的利益とは直接に関連しない評価要素が多く含まれている。

また、「大気環境」や「水環境」などの個人的利益に関わり得る項目についても、「環境の自然的構成要素の良好な状態の保持（傍点は引用者による付記）」を旨として評価等が行われるべきものとされ、ここにいる、「良好な状態の保持」とは、環境基本法14条1号が環境の保全

に関する基本的施策として、「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」と定めていることに対応するものであって、「環境基準などの環境の保全上の支障の防止のための水準にとどまらず、更に良好な状態を目指すことも含むもの」（乙第2号証182ページ）である。

そして、環境影響の評価は、「環境要素に及ぶおそれのある影響が、事業者により実行可能な範囲内で回避され、又は低減されているものであるか否かについての事業者の見解を明らかにすることにより行い」、「この場合において、国又は地方公共団体によって、選定項目に係る環境要素に関する環境の保全の観点からの基準又は目標が示されている場合は、これらとの整合性が図られているか否かについても検討するものとする」（乙第3号証・基本的事項第四の一(6)）とされており、環境への影響が、規制基準に適合するだけでなく、実行可能な範囲で回避又は低減されているかを事業者に検討させることで、環境を保全しようとしているのである。

このような、環境アセス法に基づく環境影響評価の内容に照らしても、同法は、一般的公益として環境を保全、保持することを目的としていると解され、事業者が環境影響評価を行い、事業が環境に配慮したものとなることにより、人の健康等の個人的利益が保護されることにもつながり得るとはいえ、その利益を個々人の個別的利益として保護しようとしたものではないと解される。

#### (イ) 環境影響評価における地域住民の位置付け等

環境アセス法に基づく環境影響評価に関しては、事業者には、対象事業に係る環境影響を受ける範囲であると認められる地域（同法6条1項）内で、方法書の記載事項を周知させるための説明会を開催すること

(同法7条の2。方法書説明会)や、同地域内で準備書の記載事項を周知させるための説明会を開催すること(同法17条。準備書説明会)が義務付けられる。

このように、環境アセス法は、住民への説明会を義務付ける一方で、地域住民には、方法書や準備書について、「環境の保全の見地からの意見」(以下「住民等意見」という。)を述べる機会(同法8条,18条)を認めるにとどめている<sup>\*2</sup>。

そして、事業者は、住民等意見に拘束されることはなく、住民等意見の概要を記載した書類を都道府県知事等に送付すること(同法9条。方法書について)や、住民等意見の概要及び事業者見解を記載した書類を都道府県知事等に送付すること(同法19条。準備書について)が求められる。都道府県知事等は、環境の保全の見地からの意見を述べるに当たり住民等意見及び事業者見解に配意することになるが(同法10条3項,20条3項)、ここでいう「配意」とは、「国民一般の意見は、様々な立場からの多様な方向性を持った幅広いものであることから、意見を受け取る側は、それに意を配りつつ、その中から有用な環境情報を事業計画に反映させていく」(乙第1号証108ページ参照)ものである。なお、電事法上の特則として、特定事業者(定義については電事法46条の4参照)が届け出た方法書及び準備書については、経産大臣による勸

---

\*2 この住民等意見は、「環境の保全の見地からの意見」でなければならない、事業に対する単なる反対あるいは賛成とのみ記した意見は、配意の対象にならない(乙第1号証103ページ)。また、住民等意見の提出手続を設ける目的は、有益な環境情報を収集することであり、そのため、環境の保全の見地からの意見を有する者であれば、意見を提出することができ、意見提出者の地域的限定は付されていない(同号証同ページ)。

告の制度（電事法46条8第1項、46条の14第1項）が設けられているが、その勧告の要否の判断に当たっても、住民等意見及び事業者見解は「配意」の対象となるにすぎない。

以上に述べたとおり、環境アセス法は、地域住民につき、説明会を実施する限度で配慮を求め、また、他の者と同列に住民等意見を述べる機会を設けているものの、その住民等意見は、都道府県知事等が意見を述べ、あるいは経産大臣が勧告の要否を判断するに当たり、参考となる環境情報の一つとして配意されるにとどまる。このように、環境アセス法は、地域住民を一定の配慮をされる者として位置付け、それ以上に地域住民の個別的な利益を確保するための制度を設けていない。このことは、同法が、一般的公益としての環境の保全を目的とし、地域住民等の個別的利益については、環境の保全を通じて間接的に保護され得るものと位置付けているからであると解される。

## エ 火力発電所設置工事に係る環境影響評価の位置付け等

### (7) 火力発電所設置工事の工事計画の届出について

火力発電所の設置工事を行おうとする事業者は、電事法48条が定めるところにより、経産大臣に工事計画を届け出なければならず、その届出が受理された日から30日を経過した後でなければ、当該工事を開始することができない（電事法48条1項及び2項）。

また、工事計画の届出を受けた経産大臣は、その工事計画が以下のいずれかに適合していないと認めるときは、届出を受理した日から30日以内に限り、工事計画の変更又は廃止を命ずることができる（同条4項）。

- ① その事業用電気工作物が同法39条1項の経済産業省令で定める技術基準に適合しないものでないこと。（同法48条3項1号が準用する同法47条3項1号）

- ② 事業用電気工作物が一般送配電事業の用に供される場合にあつては、その事業用電気工作物が電気の円滑な供給を確保するため技術上適切なものであること。（同法48条3項1号が準用する同法47条3項2号）
- ③ 特定対象事業に係るものにあつては、その特定対象事業に係る同法46条の17第2項の規定による通知に係る評価書に従っているものであること。（同法48条3項1号が準用する同法47条3項3号）
- ④ 環境アセス法2条3項に規定する第二種事業（特定対象事業を除く。）に係るものにあつては、同法4条3項2号（同条4項及び同法29条2項において準用する場合を含む。）の措置がとられたものであること。（電事法48条3項1号が準用する同法47条3項4号）
- (イ) 発電用火力設備に関する技術基準を定める省令及び電気設備に関する技術基準を定める省令（電事法39条1項の技術基準）

前記(ア)①のとおり、火力発電所設置工事の工事計画は、電事法39条1項により省令で定める技術基準に適合していることが求められるところ、その省令として、平成9年3月27日通商産業省令第51号「発電用火力設備に関する技術基準を定める省令」（以下「火力発電所技術基準省令」という。乙第5号証）及び平成9年3月27日通商産業省令第52号「電気設備に関する技術基準を定める省令」（以下「電気設備技術基準省令」という。乙第6号証）が定められている。

そして、火力発電所技術基準省令4条は、公害の防止の規定を設け、ばい煙量又はばい煙濃度（硫黄酸化物、ばいじん、窒素酸化物等）、指定ばい煙の合計量（硫黄酸化物、窒素酸化物）、ダイオキシン類の量等に関し、発電所等の電気工作物が大気汚染防止法、ダイオキシン類対策特別措置法等の規制措置法令に適合していることを求めている。また、電気設備技術基準省令19条は、公害等の防止の規定を設け、排水水、

特定地下浸透水，騒音，振動等に関し，発電所の電気工作物が水質汚濁防止法，騒音規制法，振動規制法等の規制措置法令に適合していることを求めている。

なお，これらの技術基準については，事業者に適合性維持義務が課せられ（電事法39条1項），適合していないと認められるときは，技術基準適合命令（同法40条）が発令されることになり，技術基準適合命令に違反した場合は，300万円以下の罰金に処されることになる（同法第118条5号）。

#### (ウ) 環境影響評価の位置付け

前記(ア)③のとおり，火力発電所設置工事の工事計画は，確定通知に係る環境影響評価書に従ったものであることが求められ，その適合性を欠く場合には工事計画の変更又は廃止の命令（電事法48条4項）の対象となり，このことによって環境に配慮された工事が行われることになる。

しかし，火力発電所設置工事の工事計画に係る環境面からの規制要求は，環境影響評価書への適合性のみではなく，前記(イ)のとおり，火力発電所技術基準省令4条及び電気設備技術基準省令19条により大気汚染防止法等の各種規制措置法令の基準への適合性が要求される。そして，環境影響評価の対象項目のうち，個人的利益に関わり得る大気環境（大気質，騒音，振動）に関しては大気汚染防止法，ダイオキシン類対策特別措置法，騒音規制法及び振動規制法への適合性が，水環境については水質汚濁防止法への適合性がそれぞれ前記(イ)の技術基準として求められる結果，このことにより健康被害等の個人的利益への侵害のおそれが生じないようにされているのであって，その適合性を欠く場合には，工事計画の変更又は廃止の命令のみならず，工事完成後においても技術基準適合命令（電事法40条）の対象となる。

このように、電事法、火力発電所技術基準省令及び電気設備技術基準省令において、公害の防止の観点から技術基準を定め、工事計画や工事完成後の電気工作物がこれに適合するように求めている趣旨が、人の健康等の個々人の利益を保護する点にあることは明らかであり、また、技術基準不適合については、工事計画の変更又は廃止の命令や技術基準適合命令による是正が予定されている。そして、その不適合のために周辺住民の健康等が害されるおそれがあるにもかかわらず、適切な命令がされないときは、周辺住民等において処分等の求め（行政手続法36条の3）を行い、あるいは、義務付けの訴え（行訴法3条6項1号）を提起できるなど、権利利益の侵害やそのおそれに対する具体的な救済の手段もあるのである。

以上によれば、火力発電所の設置工事に関し、環境上の支障に起因する健康被害等から個々人の個別的利益を保護することは、技術基準への適合性を求める枠組みによって図られることが予定され、他方で、環境影響評価書への適合性は、一般的公益としての環境保全の観点から求められるものであって、個々人の個別的利益を保護しようとする趣旨のものではないというべきである。

#### オ 小括

以上に述べたとおり、①環境アセス法は、環境法令の体系上、事業者による環境の保全への配慮を期し、環境影響評価を推進するものとする環境基本法20条を受けて、環境影響評価の手続を定めたものであり、事業者がその手続を履行することで、当該事業が環境に配慮されたものとなって、環境の保全に資することが期待されるものであり、個々人の権利利益を侵害するおそれのある「環境の保全上の支障」に対しては、環境基本法21条を受けた規制措置法令の体系による規制が想定されている（前記イ）。また、②環境アセス法の内容に照らしても、環境影響評価の手続を通じて



確保され得るのは、生態系等の個人的利益と直接関係しない環境であるか、健康被害等を回避するための規制基準の水準を超える良好な環境であって、同法に地域住民の個別的利益を確保するための制度がないなど、同法は、一般的公益としての環境保全を目的とするものと解される（前記ウ）。そして、③火力発電所設置工事に係る環境面からの規制方法をみても、人の健康等が具体的に侵害されるおそれがある場合については、技術基準への適合性を要求することにより、個々人の個別的利益を保護することが予定されているところ、環境影響評価への適合性は、一般的公益としての環境保全を目的として要求されるものと位置付けられるのである。

したがって、環境影響評価の手続の中で行われる確定通知は、個々人の個別的利益をも保護すべきものとして位置付けられているものではなく、また、火力発電所設置工事に関して生じ得る健康被害等の支障については、技術基準適合性の確保が要求されることによって回避されるべきものであるから、原告らにおいて、確定通知（本件通知）により利益を侵害され又は必然的に侵害されるおそれがあるものでもない。

以上によれば、原告らに本件通知の取消しを求める法律上の利益はなく、本件取消請求は、原告適格を欠いたものとして、不適法な訴えというべきである。

### (3) まとめ（本件取消請求の適法性について）

前記(1)及び(2)のとおり、本件取消請求は、処分性を欠くか、原告適格を欠くために不適法な訴えであり、却下されるべきである。

## 3 本件確認請求について

### (1) 本件確認請求は、公法上の法律関係の確認を求めるものではなく、法律上の争訟性を欠いていること

本件確認請求は、経産大臣が、経済産業省令として「パリ協定に整合する規定」を設けていないことが違法であるとの確認を求めるものであり、原告

らは、これを行訴法4条にいう公法上の法律関係の確認の訴えと位置付けているようである(訴状67ページ)。しかし、本件確認請求は、公法上の法律関係の確認を求めるものではなく、省令制定の不作为そのものの違法確認を求める訴えであり、このような訴えは、権利義務や法律関係に係る具体的紛争を離れて、行政行為(不作为)の違法の確認を求めるものであるから、法律上の争訟性を欠いている。

このように、具体的紛争を離れて抽象的に法律命令の違憲違法を主張する訴えが不適法であることは、最高裁昭和27年10月8日大法廷判決(民集6巻9号783ページ。警察予備隊違憲訴訟)以降、判例上確立しており、最高裁平成17年9月14日大法廷判決(民集59巻7号2087ページ)の事案においても、公職選挙法が在外国民に国会議員に係る選挙権の行使を認めていないことが違法であることの確認を求める部分について、原判決が公職選挙法そのものの抽象的な違憲確認を求めるものとして不適法とし、最高裁もこれを是として訴えを却下している。この理は、法律や政令、省令を制定しない不作为についても同様に当てはまるものである。

以上によれば、本件確認請求は、法律上の争訟性を欠く不適法な訴えであって却下されるべきである。

## (2) 本件確認請求は、確認の利益を欠いていること

ア パリ協定は、締約国に具体的な削減措置を委ねており、個別的措置を義務付けていないこと

原告らは、経産大臣が「パリ協定に整合する規定」を定めていないことが違法であることの確認を求めているところ、パリ協定は、①「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。」（第2条1項（a））等を目的とし、②「全ての締約国は、気候変動に対する世界全体での対応に向けた自国が決定する貢献…に関し、前条に規定するこの協定の目的を達成するため、次条、第7条、第9条から第11条まで及び第13条に定める野心的な努力に取り組み、並びにその努力を通報する。」（第3条）ものとし、③「締約国は、第2条に定める長期的な気温に関する目標を達成するため、…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均衡を達成するために、…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」とし（第4条1項）、④「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。」（第4条2項）などと定めている。

このように、パリ協定は、締約国に温室効果ガスの削減や、そのための国内措置を遂行することを求めているものの、そのための個別的措置については、締約国にこれを委ねている。

イ 「パリ協定に整合する規定」は特定性を欠き、その規定を定めないことが違法とされたとしても、経産大臣に具体的な行為規範が与えられず、確認の利益がないこと

わが国は、パリ協定に対応して、①2030年度において、2013年度比26パーセント減の水準にすることを温室効果ガス削減の中期目標とし、②2050年までに温室効果ガス排出量を80パーセント削減することを長期目標としている（乙第7号証6ページ【地球温暖化対策計画】）。

しかるところ、上記目標を達成するには、温室効果ガスの排出削減対策及び吸収源対策として、多面的かつ総合的な施策を動員しなければならず、

電力分野等の特定の産業部門における排出削減の取組のみに係るものではない。そのため、どのような経済産業省令であれば、「パリ協定に整合する規定」であるかが特定できることはなく、仮に、「パリ協定に整合する規定」がないことが違法であるとして、その規定を設けるよう求められたとしても、経産大臣に経済産業省令を定めるべき具体的な行為規範が与えられることはない。

省令は法律の委任に基づいて定められるものであり、電事法39条1項は、「事業用電気工作物は、人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与えないようにすること」等について経済産業省令を定めることを委任し、二酸化炭素の排出規制等を定めることは委任していないのであるが、それ以前に、そもそも本件確認請求に対して、「経済産業大臣が、電気事業法第39条第1項に基づく主務省令において、火力発電所からの二酸化炭素の排出規制に係る、パリ協定に整合する規定を定めていないことが違法であることを確認する」との判決がされたとしても、同判決により経産大臣に省令を定めるべき具体的な行為規範が与えられることはなく、省令を定めるべきことにならないから、本件確認請求は、何ら紛争の解決に資するものではなく（そもそも、本件において具体的紛争がなく、法律上の争訟性がないことは前記(1)のとおりである。）、確認の利益を欠き、不適法な訴えであることが明らかである。

### (3) 小括

以上によれば、本件確認請求は、法律上の争訟性を欠き、あるいは確認の利益を欠いた不適法な訴えであることが明らかであるから、速やかに却下されるべきである。

## 第3 求釈明

### 1 求釈明の趣旨

原告らは、本件取消請求により、本件通知の取消しを求めるところ、仮に、本件取消請求が適法な訴えであるとした場合、本件通知が取り消されるべき違法な処分であるか否かは、本件発電所が多くの温室効果ガスを発生させる施設であることや、地球温暖化問題に係る施策の是非等とは全く関係がなく、専ら本件通知が環境アセス法及び電事法並びに発電所アセス省令等の関係法令に違反したものであるか否かに係ることになる。しかるところ、原告らは訴状（30から55ページ）において、本件評価書や本件通知が違法である旨を主張するが、いかなる法令のどの規定に具体的に抵触し、違反したと主張するものであるのか判然としない。

そこで、被告は、原告らに対し、後記2のとおり釈明を求める。

## 2 求釈明事項

訴状30から55ページに記載の本件評価書ないし本件通知の違法の主張に関し、違法事由として主張する項目ごとに、法令の規定を明示した上、その規定に抵触、違反する事実を特定して主張されたい。

以上

別表 1

(別表)

環境要素の区分			影響要因の区分		工事	存在・供用
			細区分	細区分		
環境の自然的構成要素の良好な状態の保持	大気環境	大気質				
		騒音・低周波音				
		振 動				
		悪 臭				
		その他				
	水環境	水 質				
		底 質				
		地下水				
		その他				
	土壌環境・ その他の環境	地形・地質				
		地 盤				
		土 壌				
		その他				
生物の多様性の確保 及び自然環境の体系的保全	植物					
	動物					
	生態系					
人と自然との豊かな 触れ合い	景観					
	触れ合い活動の場					
環境への負荷	廃棄物等					
	温室効果ガス等					
一般環境中の放射性物質	放射線の量					

別表2【発電所アセス省令別表2（抜粋）】

環境要素の区分

環境の自然的構成要素の良好な状態の保持を旨として調査、予測及び評価されるべき環境要素	大気環境	大気質	硫酸化物
			窒素酸化物
			浮遊粒子状物質
			石炭粉じん
			粉じん等
	騒音	騒音	
		振動	振動
	水環境	水質	水の汚れ
			富栄養化
			水の濁り
水温			
底質		有害物質	
その他	流向及び流速		
その他の環境	地形及び地質	重要な地形及び地質	
生物の多様性の確保及び自然環境の体系的保全を旨として調査、予測及び評価されるべき環境要素	動物	重要な主及び注目すべき生息地（海域に生息するものを除く）	
		海域に生息する動物	
	植物	重要な主及び重要な群落（海域に生育するものを除く）	
		海域に生育する植物	
生態系	地域を特徴づける生態系		
人と自然との豊かな触れ合いの確保を旨として調査、予測及び評価されるべき環境要素	景観	主要な眺望点及び景観資源並びに主要な眺望景観	
	人と自然との触れ合いの活動の場	主要な人と自然との触れ合いの活動の場	
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	廃棄物等	産業廃棄物	
		残土	
	温室効果ガス等	二酸化炭素	