

訴 状

平成30年11月19日

大阪地方裁判所 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

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

環境影響評価書確定通知取消等請求事件

| | |
|--------|----------|
| 訴訟物の価額 | 3840万円 |
| 貼用印紙の額 | 13万7000円 |

請 求 の 趣 旨

- 1 経済産業大臣が、平成30年5月21日付で、電気事業法第46条の17第2項に基づき訴外株式会社コベルコパワー神戸第二（以下「コベルコパワー神戸第二」という。）に対して行った、下記の火力発電所（以下「新設発電所」という。）に係る環境影響評価書の変更をする必要がないと認める旨の通知を取り消す

記

| | |
|--------|--|
| 発電所名 | 神戸製鉄所火力発電所（仮称）（計画中） |
| 燃料 | 石炭 |
| 発電規模 | 130万kW（65万kW×2） |
| 発電方式 | 微粉炭火力 超々臨界圧発電 |
| 供給開始時期 | 3号機（新設1号機）：2021年度稼働予定 4号機（新設2号機）：2022年度稼働予定 |
| 計画地 | 兵庫県神戸市灘区灘浜東町2番地 |

以上

- 2 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
- 3 訴訟費用は、被告の負担とする
との判決を求める。

請 求 の 原 因

【 目 次 】

| | | |
|----|---|----|
| 第1 | はじめに | 6 |
| 第2 | 当事者及び関係者 | 6 |
| 1 | 原告ら | 6 |
| 2 | 被告（処分行政庁である経済産業大臣） | 6 |
| 3 | 新設発電所に関係する事業者（神戸製鋼とコベルコパワー神戸第二） | 7 |
| 第3 | 石炭火力発電所である新設発電所によって原告らが受ける影響 | 7 |
| 1 | 日本の電力供給と石炭火力発電所 | 7 |
| 2 | 新設発電所の設置に至る経緯 | 8 |
| 3 | 新設発電所の稼働（使用）と温暖化・大気汚染 | 11 |
| 4 | 新設発電所の設置に歯止めがかかっていないこと | 15 |
| 第4 | 石炭火力発電所の規制の必要性 | 15 |
| 1 | 深刻化する気候変動の影響 | 16 |
| 2 | CO ₂ 排出実質ゼロへの国際的取組み | 17 |
| 3 | 温暖化と石炭火力発電所 | 20 |
| 4 | 日本政府の気候変動対策及び石炭火力発電所に対する措置 | 21 |
| 5 | 日本の石炭火力発電所設置・稼働に対する規制の現状と、国において取るべき措置 | 28 |
| 第5 | 本件評価書の違法性と、確定通知が取り消されるべきこと | 30 |
| 1 | 環境アセスの目的・手続と、経済産業大臣が有する権限等 | 30 |
| 2 | 温室効果ガス対策に係る検討と環境保全措置の誤り | 34 |
| 3 | 大気汚染に係る検討の欠落と、手続的瑕疵 | 41 |
| 4 | 本件評価書に係る本件確定通知は違法であること | 50 |
| 5 | 本件確定通知の処分性 | 55 |

| | | |
|----|--|----|
| 6 | 原告適格 | 57 |
| 7 | 確定通知を取消す利益があること | 59 |
| 8 | 結語 | 61 |
| 第6 | 火力技術基準省令にCO ₂ 排出規制を定めていないことの違法確認..... | 61 |
| 1 | はじめに | 61 |
| 2 | 火力発電所と技術基準 | 62 |
| 3 | 技術基準の違法性 | 63 |
| 4 | 違法確認の利益（行政事件訴訟法第4条） | 66 |
| 5 | 結語 | 67 |
| 第7 | 結語 | 67 |

第1 はじめに

世界では、地球温暖化対策や大気汚染の防止の観点から、パリ協定のもと、世界的に、「石炭火力発電」からの脱却が求められている中、株式会社神戸製鋼所（以下「神戸製鋼」という。）は、このような世界の流れに逆行して石炭火力発電所を新設する計画を進め、2018年10月1日、石炭火力発電所である新設発電所の着工に至った。これは、国が、電気事業法や環境影響評価法に基づく環境影響評価手続（以下「環境アセス」という。）において実効的な規制をしておらず、また、上記新設発電所に係る環境アセス（以下「本件環境アセス」という。）においても何ら環境の保全について適正な配慮がなされていないにもかかわらずこれを見過ごして手続を終了させたことによるものである。

本件は、原告らが上記新設石炭火力発電所の使用によるCO₂や大気汚染物質の排出に伴う被害を受けるおそれがあることから、経済産業大臣による本件環境アセスにおける新設発電所の環境影響評価書（以下「本件評価書」という。）の変更をする必要がないと認める旨の通知（以下「本件確定通知」という。）を取り消すことによつて、上記新設石炭火力発電所からのCO₂・大気汚染物質の排出等の削減を通じた適正な環境配慮の実現を図るとともに、特に地球温暖化対策に関してはパリ協定に整合する規制基準が制定されていないことの違法性の確認を通じてCO₂の排出規制を求める訴訟である。

第2 当事者及び関係者

1 原告ら

原告らは、新設発電所の建設地の近隣等の地域に居住し、新設発電所が建設された場合に、新設発電所の稼働による大気汚染及び地球温暖化（気候変動）による被害を受けるおそれがある者である。

2 被告（処分行政庁である経済産業大臣）

被告の処分行政庁である経済産業大臣は、電気事業法に基づく事業用電気工作

物の設置・管理に関して発電事業者に対する各種の規制・監督権限を有しており、また、同法及び環境影響評価法に基づく環境アセスに関する処分権限を有している。

3 新設発電所に係る事業者（神戸製鋼とコベルコパワー神戸第二）

神戸製鋼は、鉄鋼の製造等を業とする株式会社であり、兵庫県神戸市灘区灘浜東町2番地の神戸製鋼神戸製鉄所（以下「神戸製鉄所」という。）内で新設発電所を建設・稼働することを計画し、同計画及び新設発電所に関する本件環境アセスを進めてきた。

コベルコパワー神戸第二は、2018年4月、新設発電所による発電事業のため、神戸製鋼からの会社分割（新設分割）により設立された100パーセント子会社であり、同社は新設発電所事業にかかる権利義務を神戸製鋼から承継した。新設発電所に係る本件環境影響評価書に対する本件確定通知は、同社に対してなされており、現在、同社は、新設発電所の建設工事を行っている。

第3 石炭火力発電所である新設発電所によって原告らが受ける影響

1 日本の電力供給と石炭火力発電所

(1) 石炭火力発電所は、化石燃料である「石炭」を燃料とする火力発電所である。

その多くは、石炭を細かく粉砕してボイラーで燃焼させて蒸気を発生させ、蒸気力でタービンを回転させて発電する方式を用いている（汽力発電、新設発電所もこの方式）。

日本においては、戦前から戦後1960年代初めまでは、火力発電の主力は石炭火力であったが、中東地域やアフリカにおいて大規模油田が発見され、安い石油が大量に供給されるようになり、石炭火力から石油火力への転換が行われた。しかし、その後、石油危機を経て、石油依存度を減らすという国策の下で、天然ガス火力発電とともに石炭火力発電のシェアが拡大してきた。

(2) 火力発電所は燃料を燃焼させるという機構のため、燃料の燃焼に伴いCO₂

や大気汚染物質が排出される。この点、燃料によって含有する成分が異なることから、化石燃料の場合でも、石炭を燃料とする場合、石油を燃料とする場合、天然ガスを燃料する場合とでは、それぞれ、CO₂ や大気汚染物質の排出量は大きく異なってくる。石炭火力発電については、後述するように、天然ガスを燃料とする天然ガス火力発電と比較しても、CO₂ や各種の大気汚染物質の排出が格段に多いという、環境に非常に大きな負荷を与える発電形式である。

しかし、石炭火力は、天然ガス等と比較して燃料費が安い¹ため、このように環境面で問題が大きいにもかかわらず、21世紀に入ってさらにシェアを高めてきたという実情があり、国内では、特に、2011年3月の東日本大震災に伴う原子力発電所の停止による一時的な電力不足や電力自由化を背景として、全国各地で石炭火力発電所の新增設が計画されるに至ったという経緯がある。

一方で、東日本大震災以降の全国での市民・事業者による節電の努力や、2012年7月の再エネ特措法制定以後の再生可能エネルギーの拡大を踏まえると、電力需要との関係では、石炭火力発電所の新增設は必要がない状況になっている。また、石炭火力発電所は、負荷追従性が低い¹ため、今後一層の拡大が必要となる再生可能エネルギーとの相性が悪く、また、環境負荷も極めて大きいことから、先進諸国においては、新設を止めるだけでなく、2020年代には既設発電所についてもその使用を停止させるという方向に向かっている。

2 新設発電所の設置に至る経緯

- (1) 新設発電所については、まさに、東日本大震災後の前記のような一時的な電力需要のひっ迫の中で計画されたものである。

神戸製鋼は、1995年の電気事業法改正により一般企業等が電力卸供給事業に参入することが可能となったことを受け、鉄鋼業界の世界的な大再編の中で経営の多角化と安定化を目指して、既存インフラや鉄鋼事業で培った石炭調達

¹ 石炭火力発電所は、短時間での負荷変動に対応した出力調整運転をしにくい¹ため、変動電源である再生可能エネルギーとの相性が悪い。

ルートを用いて火力発電所を建設・稼働させることを前提に、訴外関西電力株式会社（以下「関西電力」という。）による電力卸売供給入札募集に応募し、落札した。その後、神戸製鉄所内で石炭火力発電所2基（発電所名・神戸製鉄所 神戸発電所（稼働中）、燃料・石炭、発電規模・140万kW（70万kW×2）、発電方式・微粉炭火力 超臨界圧発電、供給開始時期・1号機：2002年4月稼働 2号機：2004年4月稼働、所在地・兵庫県神戸市灘区灘浜東町2番地、以下「既設発電所」という。）を相次いで稼働させた（なお、既設発電所の事業主体は100%子会社の訴外株式会社コベルコパワー神戸であるが、同社は、神戸製鋼に発電所の操業及び運営管理を委託しているほか、神戸製鋼から石炭・ユーティリティー等を購入している）。その後、既設発電所は2基で連結経常利益が年平均で148億円となり、神戸製鋼の収益を下支えしてきた経緯がある。

- (2) その後、神戸製鋼は、2013年5月、鋼材事業の構造改革の一貫で、神戸製鉄所内にかつてあった3基中唯一残っていた高炉をはじめとする上工程設備を休止して加古川製鉄所に集約することを決定した。

神戸製鋼が高炉の跡地活用を模索する中で、関西電力は、長期にわたり安価に電力を調達する目的で、2014年に火力電源入札募集要項を公表し、出力150万kW分の火力電源について「火力電源入札」を実施した。神戸製鋼はこの入札に参加して2015年2月にこれを落札、関西電力と同年3月31日に電力供給契約を締結した（発電した電力は関西電力に対する全量売電となっており、神戸製鋼の資料によれば、契約期間は2021年から30年間である。神戸製鋼作成資料「電力事業の取り組みについて」より）。

新設発電所の具体的な設備としては、請求の趣旨にも記載のとおり、燃料は石炭で発電方式は微粉炭火力 超々臨界圧発電（USC）であり、発電規模は130万kW（65万kW×2）と、既設発電所とほぼ同規模の巨大な石炭火力発電所である。新設発電所は、3号機・4号機ともに出力が65万kWである

ことから、環境影響評価法第2条2項の第1種事業に該当するため、同法及び電気事業法に基づき、環境アセス（本件における環境アセス手続を、以下「本件環境アセス」という。）が開始され、後述の通り、2014年より、計画段階環境配慮書、環境影響評価方法書、環境影響評価準備書の手続が進められた（本件環境アセスに係る一連の流れについて、下記の図1のとおり）。

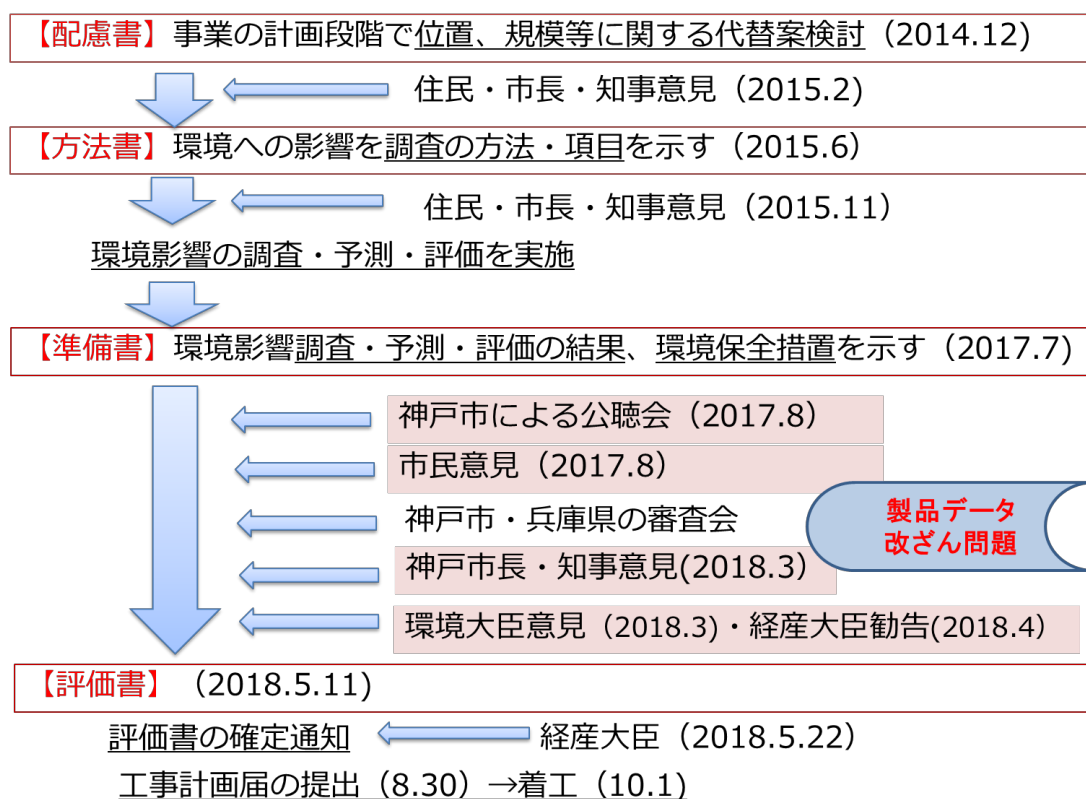


図1 本件環境アセスの流れ（概要）

しかし、事業予定地周辺はもともと、かつて深刻な大気汚染に悩まされ、現在もなお環境改善の途上にある地域であり、大気環境や地球温暖化に強い懸念を抱いた市民からは強い反対の声が寄せられた。それだけでなく、本件環境アセスの手続きの過程で、神戸市長意見、兵庫県知事意見、環境大臣意見が提出され、本計画の環境への影響について様々な問題点が指摘されるとともに、計画の再考も必要である旨の指摘がなされてきた。また、環境への影響を懸念する481名もの周辺住民らが、2017年12月以降、神戸製鋼や関西電力を

相手取って兵庫県公害審査会に公害調停を提起し（兵庫県公害審査会平成29年（調）第1号・平成30年（調）第1号・2号）、新設発電所の設置計画の見直しを求めてきた。

- (3) しかし、神戸製鋼は何ら具体的な計画の見直しをせず、会社分割により新設発電所の事業を引き継いだコベルコパワー神戸第二は、2018年5月11日、経済産業大臣に環境影響評価書（本件評価書）を提出し、経済産業大臣は、コベルコパワー神戸第二に対して電気事業法第46条の17に基づく評価書変更命令を発しないまま、同年5月22日、評価書の変更を要しない旨の通知（本件確定通知）を発するに至った（確定通知書・甲1）。

さらに、2018年8月30日、コベルコパワー神戸第二は、経済産業大臣（所管局としては中部近畿産業保安監督部近畿支部）に対し、電気事業法第48条1項に基づき、新設発電所について工事計画（以下「本件工事計画」という。）の届出をした（なお、電気事業法第48条により、工事計画の届出から30日を経過しなければ、工事に着工できない）。これに対し、平成30年9月14日には、周辺住民ら40名が、大気汚染や地球温暖化により人格権を侵害されるとして、新設発電所の建設・稼働の差止めを求める訴訟を神戸製鋼らに対して提起している（神戸地方裁判所平成30年（ワ）第1551号火力発電所建設等差止請求事件）。

しかし、経済産業大臣はコベルコパワー神戸第二に対し、本件工事計画について、電気事業法第48条4項に基づく計画変更命令を発することをしないまま届出から30日を経過したことから、コベルコパワー神戸第二は、平成30年10月1日、新設発電所の設置工事に着工するに至っている。

3 新設発電所の稼働（使用）と温暖化・大気汚染

- (1) 新設発電所と地球温暖化

このように既に着工し、完成後は稼働されようとしている新設発電所については、その稼働により、大量のCO₂を排出することになる。

新設発電所については、CCS²が備えられておらず、その稼働により、そのままCO₂が大気中に放出されるが、その量は、本件評価書に基づけば、実に1年間に692万トンもの量に上る（本件評価書1316頁の下記の表）。

表1 新設発電所のCO₂の排出量（本件評価書の1316頁から）
第12.1.9-1表 二酸化炭素の年間排出量及び排出原単位

| 項目 | 単位 | 新設発電所 |
|---------------------|-------------------------|--------|
| 定格出力 | 万kW | 130 |
| 燃料の種類 | — | 石炭 |
| 年間設備利用率 | % | 80 |
| 年間燃料使用量 | 万t/年 | 約317 |
| 年間発電電力量 | 億kWh/年 | 約91 |
| 発電端効率 | % | 43 |
| 年間二酸化炭素排出量 | 万t-CO ₂ /年 | 約692 |
| 二酸化炭素排出原単位 (発電端) | kg-CO ₂ /kWh | 約0.760 |

注：神戸発電所停止時の代替として、設備能力最大200t/hの熱供給を行った場合、年間燃料使用量は約339万t/年、年間二酸化炭素排出量は約740万t-CO₂/年となる。

この排出量は、日本の2016年度のエネルギー起源CO₂排出量（11億2800万トン³）の約0.61パーセントにもあたり、概算ではあるが、世界のエネルギー起源CO₂排出量（2015年では約323億トンCO₂）⁴の5000分の1にあたる。既設火力発電所からの排出（約790万トン）をあわせるとそれぞれ、1.3パーセント強及び概ね2300分の1に相当する。

また、新設発電所の排出量は、神戸市のCO₂間接排出量（※電気を使用した側が温室効果ガスを排出したとみなして排出量を算定する方法）である約1

² 発電所・工場等からの排ガス中の二酸化炭素（Carbon dioxide）を分離・回収（Capture）し、地下へ貯留（Storage）する技術

³ 出典：<http://www.env.go.jp/press/files/jp/109034.pdf>

⁴ 出典：https://www.env.go.jp/earth/ondanka/cop/shiryo/co2_emission_2015.pdf

119万トン（2015年度）⁵の6割に及び、一般家庭150万世帯分⁶にも当たるものである。

このような大量のCO₂の排出は、地球規模での排出割合において地球温暖化を確実に加速させ、被害をもたらすものである。

(2) 新設発電所と大気汚染

ア また、新設発電所から排出される大気汚染物質の年間排出総量（利用率最大）は、①SO_xが289トン/年、②NO_xが601トン/年、③ばいじんが80トン/年にもものぼる。PM_{2.5}の排出・生成量の見込みについては、本件環境アセスの過程で兵庫県知事や神戸市長の求めがあったにもかかわらず、神戸製鋼はこれを明らかにしていない。

表2 新設発電所稼働後の大気汚染物質の総排出量

（第161回神戸市環境影響評価審査会補足説明資料（大気関係2）の3頁から）

【稼働後の年間総排出量】（将来の石炭性状の変動を考慮した試算値）

| | 協定値 (年間総排出量) | 現状 (2007～2016年度実績) | 将来△ | | |
|-----------------|-----------------|-----------------------|----------------|------------------|------------------|
| | | | 利用率 最低(50%) | 利用率 基準(70%) | 利用率 最大(80%) |
| SO _x | 730 t/年 | 製鉄所 123～179 | 7 | 7 | 7 |
| | | 神戸発電所 303～341 | 256 | 359 | 410 |
| | | 新設発電所 — | 181 | 253 | 289 |
| | | 合計 426～520 t/年 | 444 t/年 | 619 t/年 | 706 t/年 |
| NO _x | 1,500 t/年 | 製鉄所 240～476 | 111 | 111 | 111 |
| | | 神戸発電所 696～858 | 466 | 652 | 745 |
| | | 新設発電所 — | 376 | 526 | 601 |
| | | 合計 936～1,334 t/年 | 953 t/年 | 1,289 t/年 | 1,457 t/年 |
| ばいじん | 250 t/年 | 製鉄所 11～73 | 3 | 3 | 3 |
| | | 神戸発電所 34～69 | 73 | 102 | 116 |
| | | 新設発電所 — | 50 | 70 | 80 |
| | | 合計 45～142 t/年 | 126 t/年 | 175 t/年 | 199 t/年 |

注：利用率は、関西電力との契約で、基準利用率70%、最大80%～最小50%となっております。

なお、神戸製鉄所（製鉄所・既設発電所）は、神戸市におけるこれらの大気汚染物質の最大の固定排出源であるが、本件石炭火力発電所の新設・稼働

⁵ 出典：http://www.city.kobe.lg.jp/life/recycle/environmental/heat/gashaishutu/index.html

⁶ 世帯当たり年間CO₂排出量は4.5トン。

出典：http://www.jccca.org/home_section/homesection01.html

によって、従前の「製鉄所と既設発電所を稼働している状況」と比べても、これらの大気汚染物質の排出量が大幅に増加することとなる（図3）。

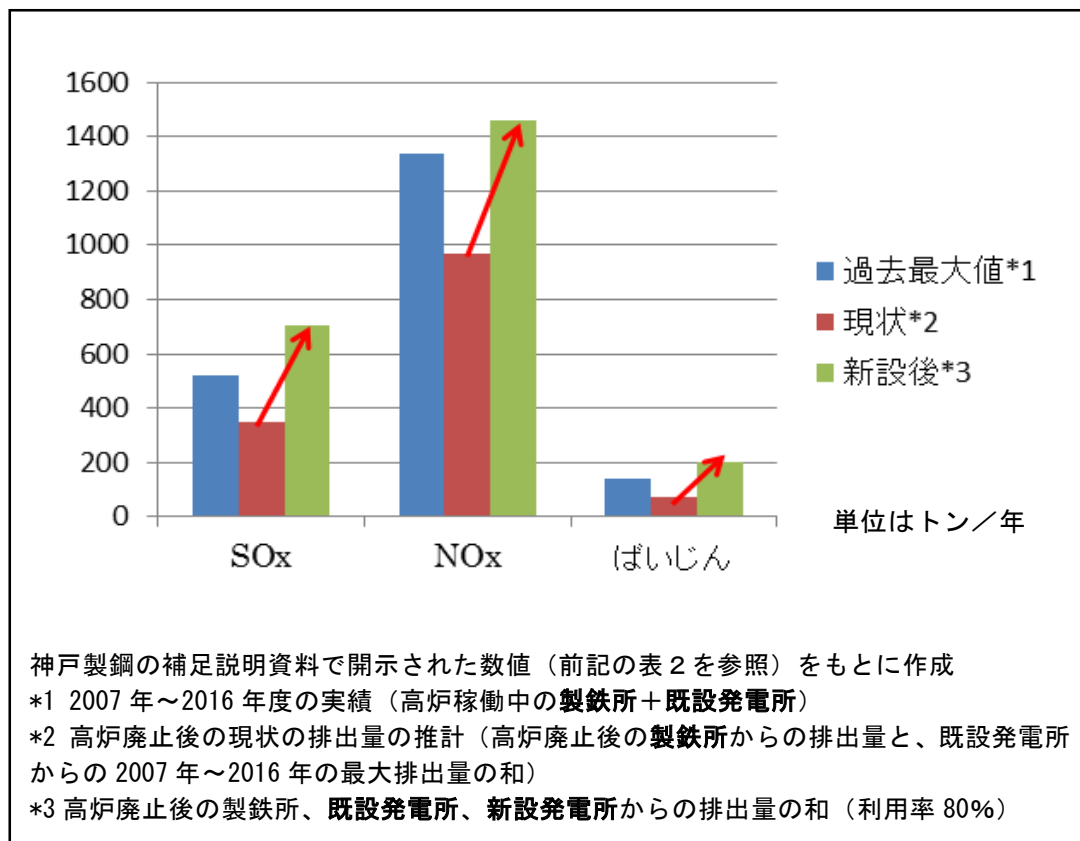


図2 大気汚染物質の過去最大排出量・現状・将来排出量の比較

イ いうまでもなく、硫黄酸化物（SO_x）やばいじんは主に喘息や肺炎などの呼吸器疾患の原因となる。窒素酸化物（NO_x）は吸引すると呼吸器疾患の原因となるほか、NO_xやばいじんからPM_{2.5}が生成される。PM_{2.5}は、非常に粒子が細かいため、人体内の肺胞や血液中に混入し、呼吸器疾患、心筋梗塞や脳梗塞などの循環器疾患及び肺がんの増悪因子となる。また、PM_{2.5}は、広域（長距離）輸送され、発生源から離れた場所でも汚染を発生させるという特徴も有する。さらに、NO_xは、酸性雨及びオゾン等の原因物質でもある。ばいじんは煤（すす）等の固体粒子であるが、浮遊粒子状物質（SPM）となり（そのうち粒子が非常に小さいものはPM_{2.5}にあたる）、肺や気管などに沈着して喘息などの呼吸器疾患の原因となる。

原告らは、上記の通り新設発電所から大量に排出される大気汚染物質によって、健康被害を受けるおそれがある。

(3) 環境への長期間かつ多大な影響

上記の通り、CO₂・大気汚染物質が新設発電所から大量排出されようとしている期間は、神戸製鋼と関西電力の契約期間からすれば、30年にも及ぶものである。すなわち、多大な環境影響が、極めて長期間に及ぶものであり、将来にわたっての環境への影響の度合いは甚大である。

4 新設発電所の設置に歯止めがかかっていないこと

上記の通り、石炭火力発電所である新設発電所が、CO₂の排出、大気汚染物質の排出により環境に決定的な悪影響を及ぼすこととなるにもかかわらず、これが建設され使用されようとしているのは、(i)「環境への配慮」を目的とする環境アセスにおいて何ら適切な環境配慮がないにも関わらずこれが是正されていないこと、及び(ii)発電所からのCO₂排出については何らこれを規制する法令等が存在しない上、電気事業法に基づく事業用電気工作物に関する公害・環境に係る規制が適切になされていないことに起因している。

すなわち、経済産業大臣が適切に監督権限・規制権限を行使していれば、神戸製鋼が前項で述べたような新設発電所による被害を発生させることは防止することができる。これを経済産業大臣が怠っていることについて、以下において述べていく。

第4 石炭火力発電所の規制の必要性

本件環境アセスの問題点と本件確定通知の違法性、電気事業法に基づくCO₂の排出規制が存在しないことの違法性を論じるにあたり、まず、双方の前提となる、気候変動の深刻化とこれに応じた各種の国際レベル・国内レベル対策の方向性と、これらを前提した場合、国が石炭火力発電所の規制を行わねばならないことについて整理する。

1 深刻化する気候変動の影響

(1) CO₂ 濃度の上昇

温室効果ガスであるCO₂の大気中の濃度は工業化前の時点では278ppmであったところ、2016年には403ppmとなり、近年では年約3ppmの割合で増加し⁷、2018年4月には410ppmに至っている（下記の図3を参照）。世界の平均地上気温は、1880年から2012年の期間に約0.85℃上昇し、日本では、1889年から100年当たり1.19℃の上昇率で上昇している（下記の図3を参照）。

大気中の二酸化炭素濃度の経年変化

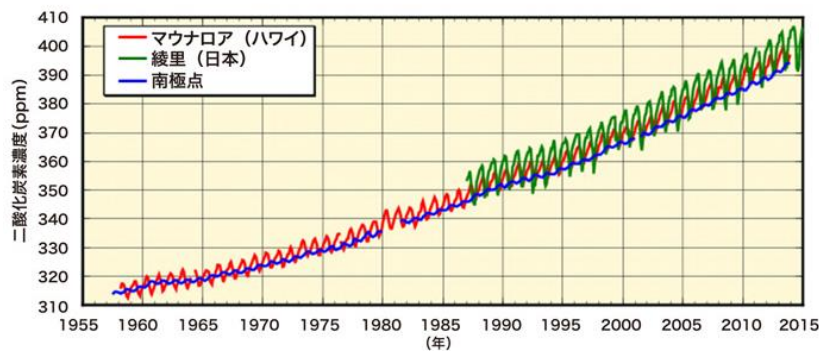


図3 気候変動監視レポート2014から

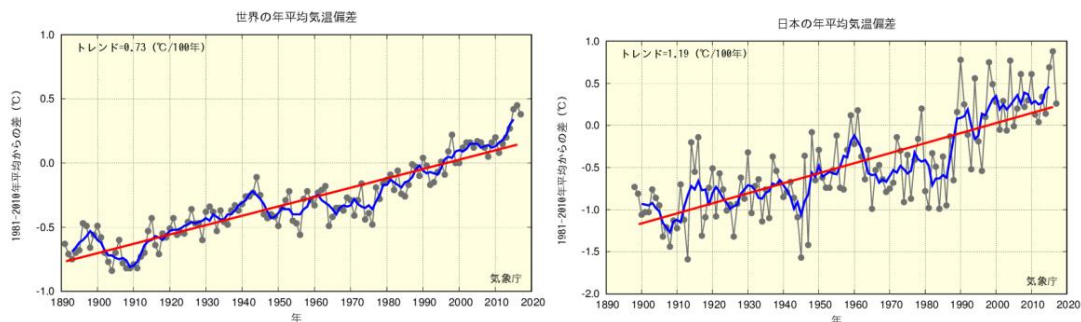


図4 気象庁 気候変動監視レポート2017から

(2) 気候変動による被害の現実化

そして、近年、異常豪雨による斜面崩壊、巨大台風による猛風雨や高潮被害などの異常気象による災害、高温による熱中症の多発など、世界各地で気候変

⁷ 気象庁 https://ds.data.jma.go.jp/ghg/kanshi/ghgp/co2_trend.html

動による生命・健康・財産への被害が現実のものとなっている。

CO₂ 等温室効果ガス的人為的排出と気候変動との関係について、気候変動に関する政府間パネル⁸（以下「IPCC」という。）第5次評価報告書（2013年から2014年。以下「AR5」という。）は、気候システムに対する人為的影響とその温暖化は疑う余地がなく、1950年代以降、観測された変化の多くは数十年から数千年間にわたり前例のないものであると指摘している。極端な高温日（猛暑）は既に増えている可能性が非常に高く（90%以上）、今世紀末に向けてさらに増えるのはほぼ確実（99%以上）であること、また陸上で大雨が増えている地域が減っている地域よりも多い可能性が高いこと（66%以上）、地上気温は、21世紀にわたって上昇すると予測されている。また、人間活動によるCO₂などの温室効果ガス排出等がもたらした温暖化により、産業革命前から既に平均気温は1℃、豪雨の降水量は少なくとも7%嵩上げされ、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く、海洋では温暖化と酸性化、世界平均海面水位の上昇が続くと報告されている。

このような状況の中、日本においても異常気象による被害が現実化している。2018年の夏から秋にかけて、ゲリラ豪雨、連日40度を超える猛暑や瞬間風速40m級の猛烈な台風など激甚化した風水害による甚大な人的・財産的な被害がもたらされたことは記憶に新しい。まさに、CO₂など温室効果ガスによる地球温暖化により、人々の生命・身体・財産を害する気候変動の影響が現実化しているのである。

2 CO₂排出実質ゼロへの国際的取組み

- (1) 気候変動に対する国際的取組の始まりと、IPCCによる2℃（1.5℃）

⁸ 気候変動に関する政府間パネル（Intergovernmental Panel on Climate Change）。UNEP（国連環境計画）とWMO（世界気象機関）により1988年に設立された各国の専門家の集まり。地球温暖化の(1)観測事実・予測、(2)影響・適応策・対応策、(3)社会経済的側面の3つの作業部会からなり、公表された知見を評価し、1990年の第1次評価報告書以来、2014年まで、5次にわたって評価報告書を公表し、政策決定者に向けてサマリーを提出している。

の達成に向けた削減の経路

一方、二酸化炭素など温室効果ガスの排出増加による地球温暖化による地球規模での深刻な悪影響を回避するため、1988年に国連にIPCCが設立され、1990年の第1次評価報告書からこれまでに5次にわたる評価報告書が公表してきた。これらの科学からの警告を受けて、1992年には気候変動枠組み条約が、1997年には先進国の削減義務を明記した京都議定書が採択された。2005年に京都議定書が発効し、省エネの推進や火力発電から再生可能エネルギーへの転換が世界で大きく進展し始めた。しかし、他方で温室効果ガスの排出増加も続き、気候変動の危険はさらに高まった。

2007年に公表されたIPCC第4次評価報告書（AR4）では、2℃の気温上昇に止めるためには、先進国は2020年までに1990年比25～40%、2050年には80～95%の削減が必要であることが示された。また、前述のAR5は、①21世紀終盤およびその後の温暖化の程度は長寿命温室効果ガスであるCO₂の累積排出量によって決められること、②産業革命前と比べて温暖化を2℃未満に抑制するためには累積排出量を2.9兆トンCO₂に止める必要があるところ、排出可能な量は1兆トンCO₂しか残されていないこと（炭素予算と呼ばれる）、③そのため、CO₂及びその他の長寿命温室効果ガスの排出を、世界全体で、今後数十年にわたり大幅に削減し、2050年までに2010年とくらべて40～70%削減し、2100年には排出を実質ゼロ又はそれ以下にすることを要すること、などを指摘した。

日本など先進国は、IPCCの報告などから、気候変動枠組条約締約国会議（UNFCCC COP）の合意で気温上昇を2℃未満とすることを念頭におくことが積み重ねられてきたことなどをを受けて、2050年までに温室効果ガスの排出を80%削減する（ドイツは80～95%とするなど、それ以上の国もある）ことを宣言してきた。

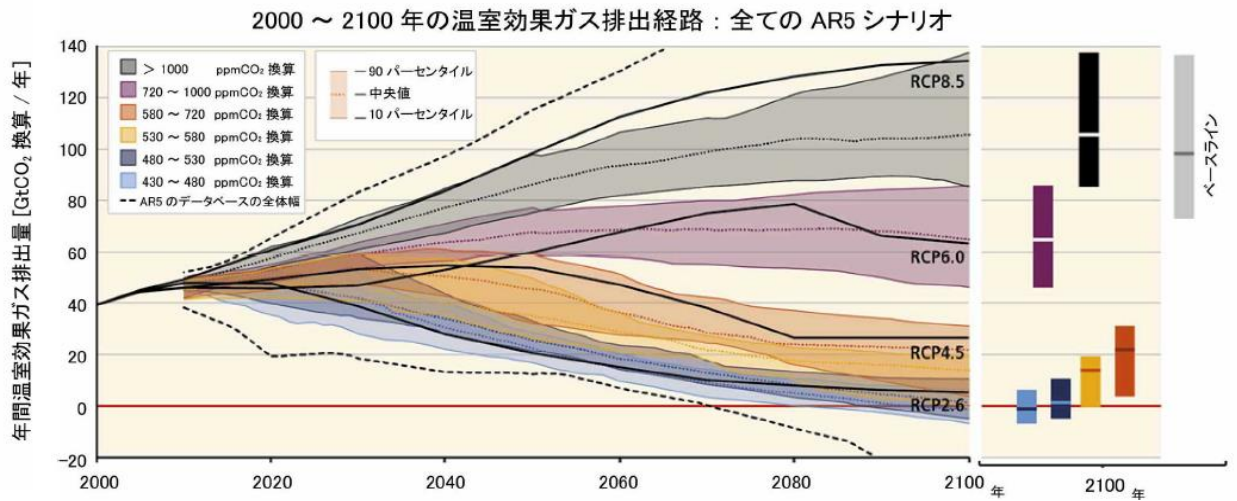


図5 2000年～2100年の温室効果ガス排出経路 全てのシナリオ（AR5から）

(3) パリ協定における2℃（1.5℃）目標の設定と排出実質ゼロへの道筋

こうしたなか、2015年12月、世界の平均気温の上昇を産業革命前から2℃を十分に下回る水準に抑制し、1.5℃まで抑制することにも努力することを目的とするパリ協定が採択された。

パリ協定は、気温上昇を2℃未満に抑制する目的の達成のために、今世紀下半期の早い時期に、世界全体で、二酸化炭素など温室効果ガスの人為的排出量と人為的吸収量とを均衡させ、排出を実質ゼロとする長期目標を定め（第4条第1項）、各国に削減目標と政策措置を立案し、条約事務局に提出すること、措置の実施を締約国に義務付けている（第4条第2項）。パリ協定は2016年11月4日に発効し、日本も、同年11月8日にパリ協定を締結している。現時点において、パリ協定を締結しているのは世界の184か国にも上っており、気候変動の影響を最小限に抑えるべく、国際合意のもと、CO₂排出を実質ゼロとする取り組みを、まさに全世界的に行っていく状況にある。

なお、2018年8月6日に「米国科学アカデミー紀要」(Proceedings of National Academy of Science of the United States of America) に掲載され

た論文⁹では、仮に気温上昇を2℃未満に止めたとしても、既に現在のCO₂濃度は高く、しかもそれが人間活動の慣性によりさらに増加中であること、気候変化のスピードが過去に例がないほど速いことなどから、温暖化を増幅する方向でのフィードバック現象が起こりうること、そして「Hot House Earth」に至る Tipping point（後戻りできない分岐点の意）を超える可能性が指摘されている。さらに、2018年10月に公表されたIPCC「1.5℃特別報告」では、1.5℃の上昇によって、極端な高温の増加、いくつかの地域での強い降水の増加、干ばつの増加をもたらす影響は激甚であることなどを指摘し、1.5℃の上昇に止めるためには、2030年までに正味の排出量を2017年比約45%、2050年前後にほぼゼロになる必要があるとする（2℃の場合は、2030年に20%、2070年前後に正味ゼロ）。また、とりわけ今後の10年間の取組みが重要とされている。

3 温暖化と石炭火力発電所

(1) CO₂排出実質ゼロの鍵を握る石炭火力発電

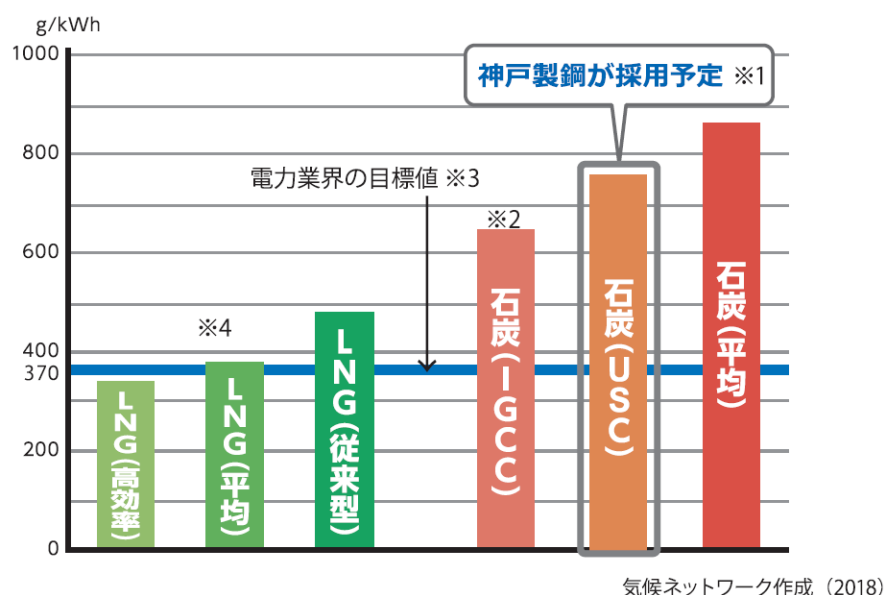
気候変動の防止の鍵を握る一つが、石炭火力発電からの早期の脱却である。石炭火力発電はたとえ高効率設備であっても、発電電力1単位当たりの石炭火力発電からのCO₂排出量は天然ガス火力発電の約2倍あり（次頁の図6も参照）、CO₂排出を実質ゼロとしていくために、石炭火力からの早期の脱却は不可欠である。

(2) 世界の潮流としての石炭火力発電からの早期脱却

UNEPは2017年に、パリ協定の目的の実現のために各国に目標の引き上げが必要と指摘し、特に、このような被害をもたらす石炭火力については、CCSを備えない石炭火力発電所の新增設は行わず、既設石炭火力についてもフェーズアウトをしていくことが必要と指摘している¹⁰。

⁹ <http://www.pnas.org/content/pnas/early/2018/07/31/1810141115.full.pdf>

石炭とLNG火力のCO₂排出量



- ※1 神戸製鋼の石炭火力発電所のCO₂排出係数760g-CO₂/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CO₂排出係数652g-CO₂/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-CO₂/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-CO₂/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

図6 石炭火力発電所と天然ガス火力発電所のCO₂排出係数比較

フランスは2021年、イギリスとイタリアは2025年、カナダは2030年に石炭火力発電からの排出をゼロとすることを宣言している。ドイツも現在、石炭火力発電の縮小を審議中である。

このように世界的には早期の石炭火力からの脱却が求められているなか、次に見るように石炭火力発電所の増設を続ける日本の政策は先進国の中でも特異であり、かつパリ協定との整合性を欠いている。

4 日本政府の気候変動対策及び石炭火力発電所に対する措置

(1) 日本のCO₂排出量及び石炭火力発電からの排出量の推移

一方、日本の2016年度の温室効果ガスの排出量は13億700万トンのうち、CO₂排出量は温室効果ガスの約92%を占め、うちエネルギー起源が94%である。そして、エネルギー起源CO₂排出に占める事業用電力の割合は42% (CO₂全体に占める割合は39%)、鉄鋼部門が13%などである。

1990年以来、エネルギー転換部門からの排出が顕著に増加しているが（図7）、なかでも事業用電力からの排出が占める割合は非常に大きく、その早期の削減が不可避である。

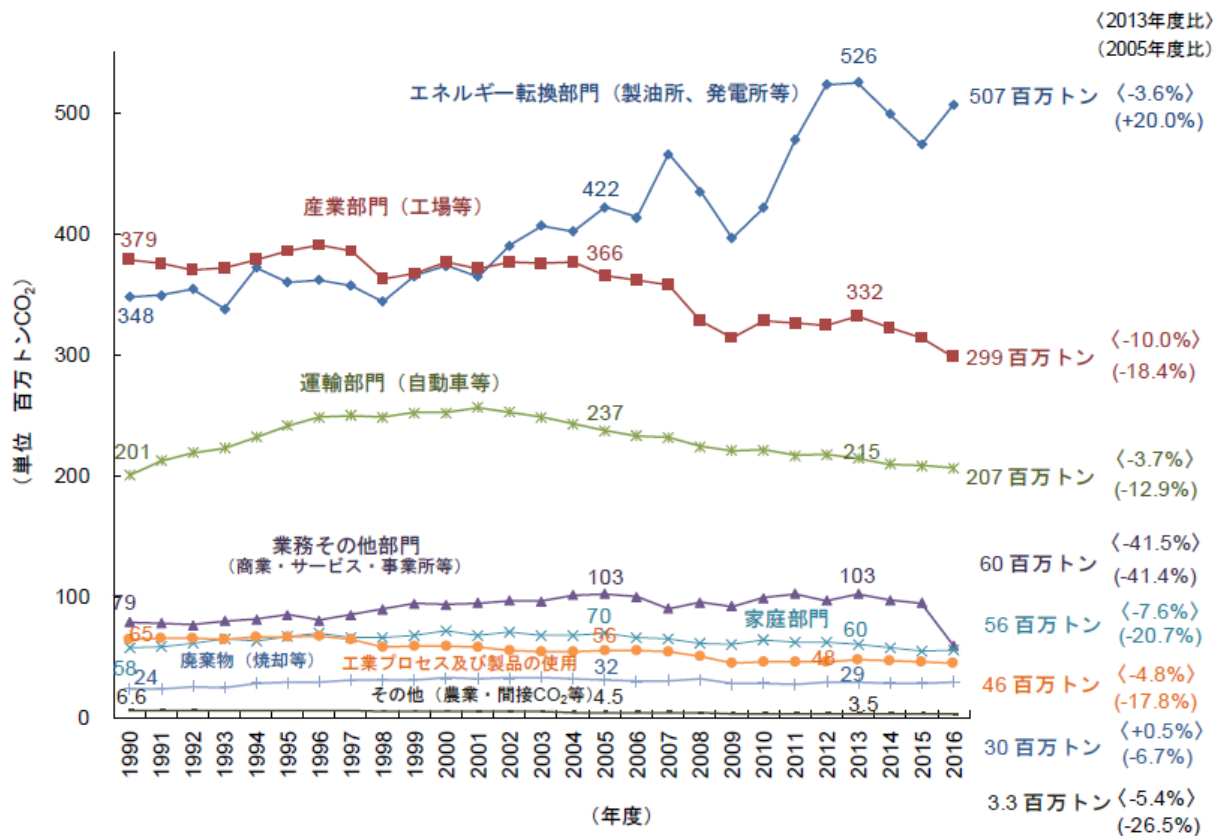


図3 CO₂の部門別排出量（電気・熱配分前^(注1)）の推移

図7 環境省 2016年度の温室効果ガス排出量（確報値）

そして、電力部門における排出状況について見ると、燃料別の発電電力量の推移は下記の図8のとおりである。さらに、発電所からのCO₂排出量を燃料別でみると、2016年度で石炭火力発電からは過半を占めているが、これは、石炭のCO₂排出原単位（単位生産量あたりのCO₂の排出量）が大きい（= 1kWの電気を発電するにあたって排出されるCO₂の量が多い）ことによる。

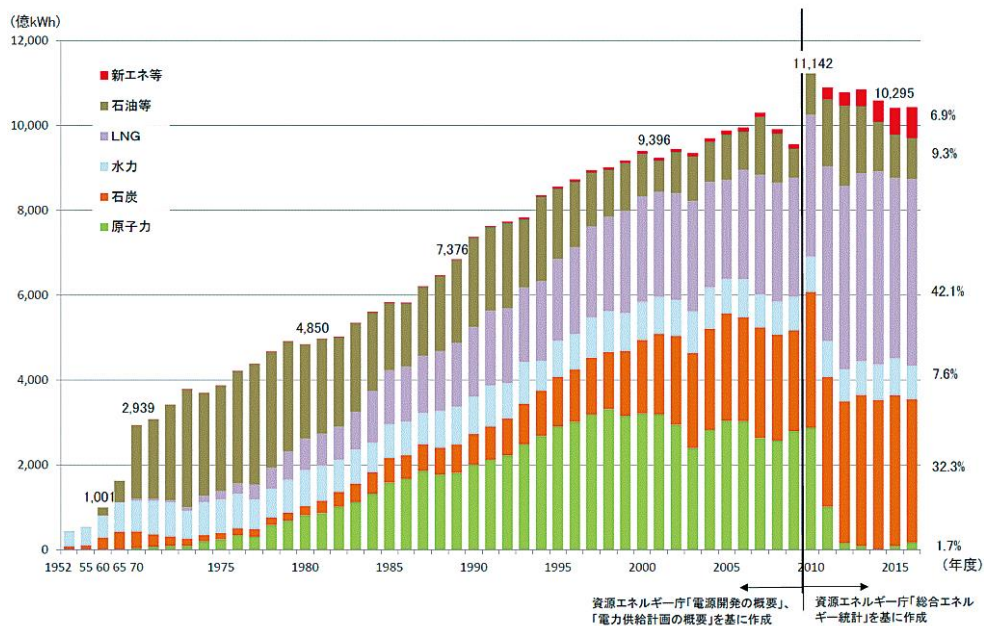


図8 燃料別発電量の推移（資源エネルギー庁「エネルギー白書2018」から）

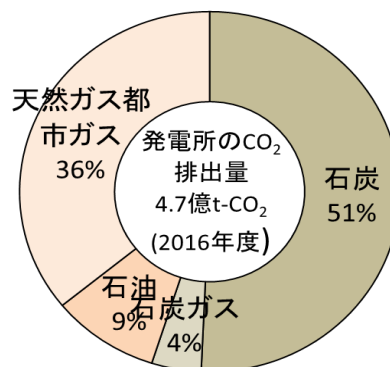


図9 事業用発電からのCO₂排出量の燃料別割合（総合エネルギー統計（炭素表）から）

(2) パリ協定の採択を受けた日本のCO₂の削減目標

日本では、気候変動に関する国際社会の取組みに対応して、日本政府は2012年に、2050年までに温室効果ガスの排出を80%削減するとの努力目標を閣議決定した（第四次環境基本計画）。その後、2030年国別約束草案（INDC）（2015年策定）及び地球温暖化対策計画（2016年策定）においても、この長期排出削減目標を確認してきた。

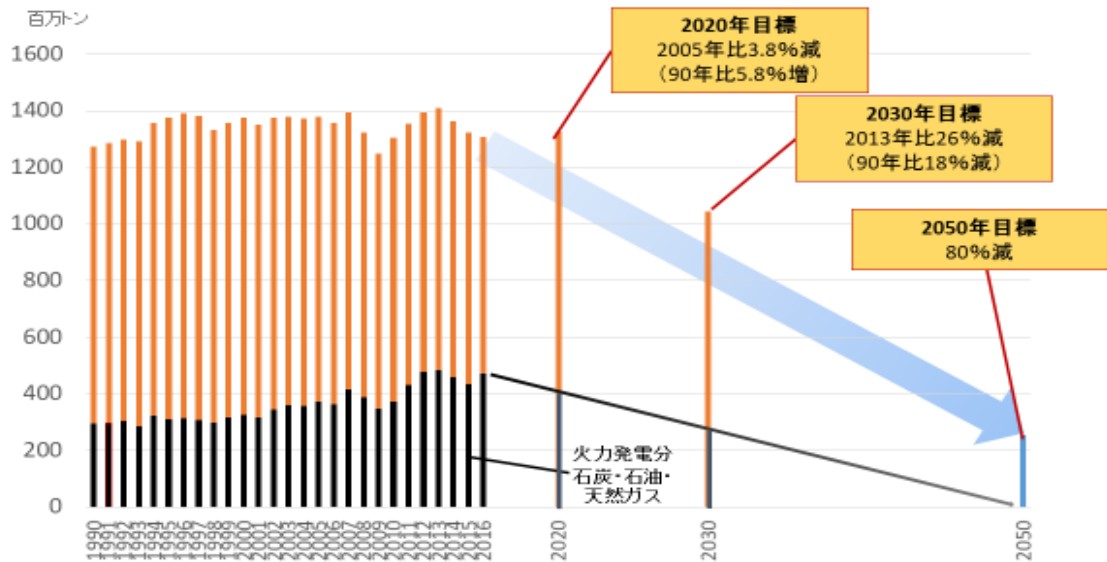
ところが、日本政府は、2013年に、2020年の削減目標（1990年

比25%削減)を撤回し、2005年比3.8%削減目標に変更した。2015年にパリ協定の採択に向けて各国が削減目標を提出することになっていたところ、経済産業省は2015年6月に、石炭火力と原子力をベースロード電源と位置づけ、2030年度の電源構成における石炭火力の割合を26%(他に、LNG27%、石油3%、原子力22~20%、再生可能エネルギー22~24%)とする割合(以下「エネルギーミックス」という。)を含む長期エネルギー需給見通しを策定し、政府はこれを前提として、2030年度に温室効果ガスを2013年比26%削減することを国別削減目標(IINDC)として提出した。

その後、パリ協定の採択を受けて、日本政府は、2016年5月に、2050年までに温室効果ガス排出量の80%削減を目指し(以下「2050年目標」という。)、前記の経緯で策定された2030年度に2013年度比で26%削減する(以下「2030年目標」という。)との目標とそのための措置を地球温暖化対策計画として閣議決定し、11月8日に、パリ協定の締結とともにパリ協定第4条2項に基づき通報した(NDC)。2018年6月には、2015年6月に経済産業省が策定した上記エネルギー長期需給見通しを取り入れたエネルギー基本計画が閣議決定されている。

しかしながら、このようにして策定された地球温暖化対策計画は、経済産業省の上記2015年の長期エネルギー需給見通しを前提とするものである。また、温室効果ガスの削減について2030年度目標から2050年目標に至る経路が示されていない。日本の温室効果ガスの92%を占めるCO₂は長期にわたり大気中に滞留し、その蓄積量が平均気温の上昇に比例的に影響を及ぼすものであるから、2050年80%削減に向けて、少なくとも下記の図10のとおり直線的に削減されるべきであるところ、2030年度2013年比26%削減目標は低きに過ぎ、かつ、その達成のための措置も不十分であると言わざるを得ない。

日本の温室効果ガス排出量と 発電部門CO2排出量の推移



1990～2016年までの棒線：日本の温室効果ガス排出量及び事業用火力発電所のCO₂排出量の実績（出典：国立環境研究所の温室効果ガス排出インベントリから）

2020年度目標：2005年度比3.8%削減

2030年度目標：2013年度比26%削減

2050年度目標：80%削減を目指す

いずれも、政府の「地球温暖化対策計画」から

「上の矢印」は、温室効果ガス全体の今後求められる削減の方向性を示す。

「下の矢印」は、事業用火力発電所のCO₂排出量の今後求められる削減の方向性を示す。

図10 日本の温室効果ガス排出量と発電部門CO₂排出量の推移並びに、
2020・2030・2050年目標と今後の削減の方向性

(3) 2030年目標・2050年目標を前提としても、石炭火力の新設はおおよそ認められないこと

前記のとおり、日本の削減目標は不十分であるが、政府の2030年目標・2050年目標を前提としても、上図に示すとおり、温室効果ガス全体の3分の1以上を占める火力発電からのCO₂の排出削減は、日本の長期目標を達成するために不可欠である。

この点に関し、日本の発電部門におけるCO₂の排出のうち、石炭火力発電

からの排出がその過半を占めている。前記経済産業省の長期需給見通しにおいても2030年度の電源構成における石炭火力の割合は26%とされているところ、2016年度の実績では発電電力量に占める石炭火力からの発電量の割合は32%にも及んでいるから、わずか14年で急速に石炭火力からCO2排出の少ない電源構成への転換が必要となる。ところが、それに逆行して、神戸製鋼の新設発電所など、石炭火力発電所の新增設計画が現時点でも35基もあるところ、これらの設備利用率を70%と予定したとしても、2015年の長期エネルギー需給見通しにおける2030年度石炭火力の割合26%の見通しを凌駕することになる(本件環境アセスに基づき神戸製鋼が作成した準備書(以下「本件準備書」という。)に対する環境大臣意見)。すなわち、新設発電所も含め、石炭火力発電所の新設を続けることを放置すると、国が2030年目標の達成の前提としている長期エネルギー需給見通しにおける電源構成すら達成できないのであり、そうなると、発電部門における大幅な排出量削減は見込めない結果として、2030年目標もまた達成することは不可能である。

そして、より長期的にみたとき、根本的には2050年までに80%削減をめざすのであるから(2050年目標)、2020年代に完成し、2050年代まで30年間も稼働するような石炭火力発電には、およそCO2排出の余地が残されていないといってよい。よって、パリ協定のもと、新規の石炭火力発電所計画に対しては、少なくとも2030年目標(2013年比26%削減)、2050年目標(2050年の80%削減)を達成するためのCO2排出規制が不可欠であり、現在すでに運転されている石炭火力発電所も順次、閉鎖していくように誘導、規制すべきである。

- (4) 石炭火力発電の新設・稼働は、排出削減に逆行し、排出増の構造をロックインするものであること

ところが、現実にはそのような規制が何らないまま、石炭火力発電所の新設が続いている。

福島第一原発事故前の日本の石炭火力発電所は約100基、設備容量で4200万kWである。その上に、第3で述べたような東日本大震災後の状況のもとで、本新設発電所を含め、多数の石炭火力発電所の新增設計画が立ち上がった。

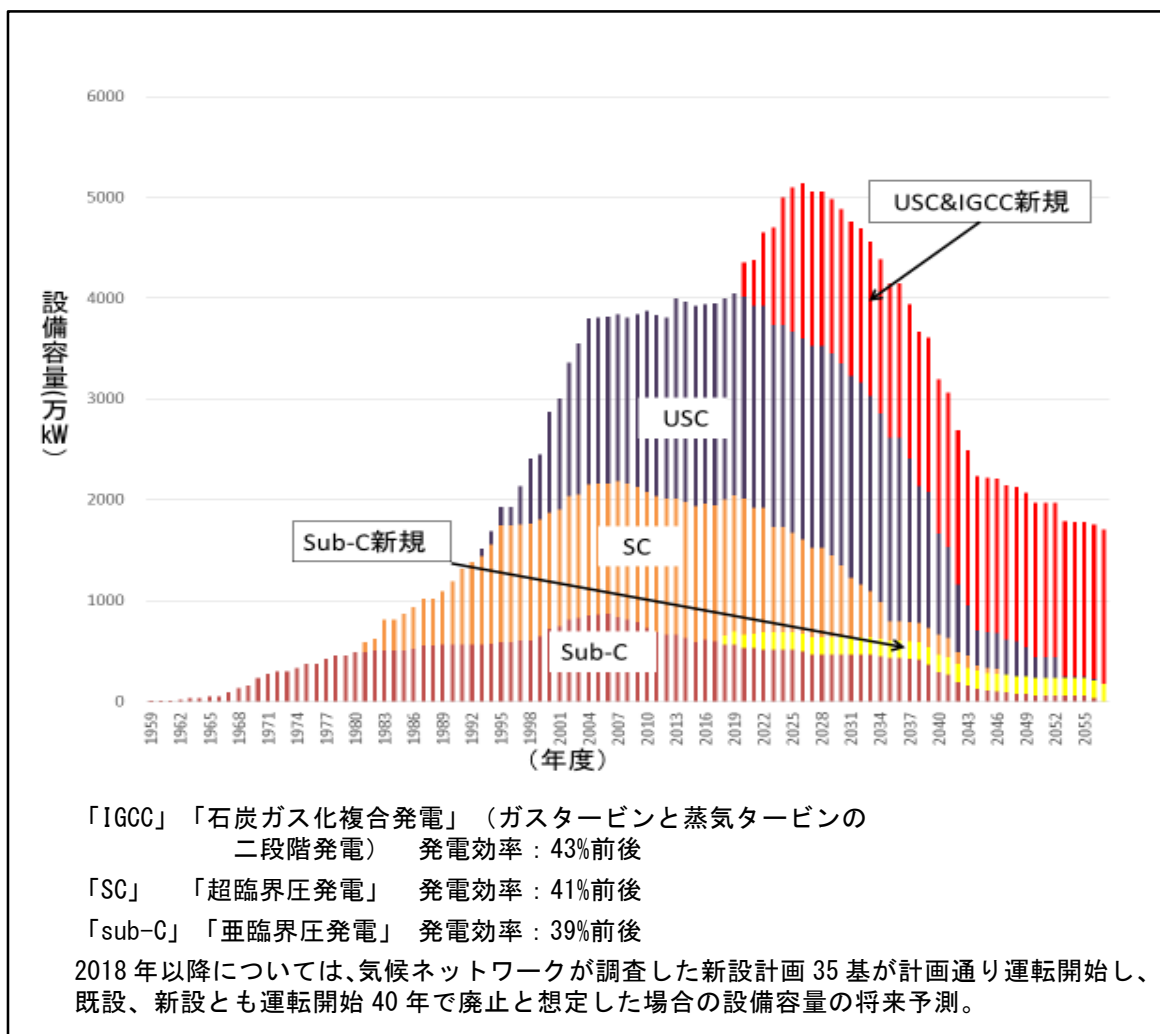


図11 日本の既存石炭火力発電所・新設される石炭火力発電所の設備容量の実績と40年廃止の場合の推移

特定非営利法人気候ネットワークの調査によれば、2017年度の既存石炭火力発電所の設備容量は約4400万kWであるが、今後、2018年9月末現在で未稼働の新設計画35基の石炭火力発電所が建設され、これらすべてが今後40年稼働すると仮定すると、2026年にその設備容量は5137万k

Wまで増加し、その後減少するが、2050年になっても約2000万kW残存する。同NPOの推計では、2050年の新規35基の石炭火力発電所からのCO₂排出量だけで1.1億トンになり、2050年目標（80%削減）とおよそ整合しないものとなる。

このように、石炭火力発電所の新設については、不十分な2030年目標、2050年目標の達成をも不可能にするものである。

5 日本の石炭火力発電所設置・稼働に対する規制の現状と、国において取るべき措置

(1) 日本の石炭火力発電所に関する規制の現状

2002年6月に、「地域及び地球の環境の保全に寄与する」ことを目的とするエネルギー基本政策が制定され、エネルギー政策の気候変動対策との整合性が求められることとなった。そして、2005年に京都議定書が発効し、まさに、CO₂など温室効果ガスの排出削減は国際的責務となり、CO₂排出量の3分の1以上を占める発電部門、とりわけ石炭火力発電からの排出の削減は急務となった。

しかしながら、日本では、石炭火力発電所の新設にあたって、2013年4月25日東京電力の火力電源入札に関する関係局長級会議取りまとめにおいて、CO₂の取り扱いについて、「環境アセスメントでは、国の削減目標と整合する電力業界全体の実効性ある地球温暖化対策の枠組みの下で取り組む場合には、国の削減目標・計画との整合性は確保されているものと整理する。」とされ、電力業界の自主的取り組みに委ねられてきた。電気事業者らは2016年7月に「自主的枠組みの概要」で、政府が示すエネルギーミックスから算出したとされる火力発電の2030年のCO₂排出原単位0.37kg/kWh程度を目指しているに過ぎず、電気事業法には火力発電所の設置におけるCO₂排出原単位に関する規定はない。

また、2018年3月30日施行の省エネ法における工場等におけるエネル

ギーの使用の合理化に関する事業者の判断の基準（告示）の改正で、新設石炭火力発電所の発電効率は42.0%（既設は41%）に改定されたが、天然ガス火力は50.5%（同48%）よりも低い効率が容認されている。また、2016年2月9日の経済産業大臣と環境大臣の合意により、2030年度排出係数0.37kg・CO₂/kWh（省エネ法に基づき、発電段階において、エネルギーミックスと統合的な火力発電全体の発電効率を達成することとあわせて、結果としての2030年度時点での電気事業者全体の排出係数とされているもの）の達成に向け、①電力業界の自主的枠組みについて引き続き実効性の向上等を促すこと、②省エネ法やエネルギー供給構造高度化法の基準（非化石比率44%）・運用の強化等の政策的対応などを行うとされたに過ぎない。

即ち、日本においては、CO₂の観点から石炭火力発電の新規立地を抑制する実効性のある措置は存在しないのが現状であると言わざるを得ない。

(2) 国がとるべき気候変動による被害防止のための措置

しかしながら、パリ協定は気候変動に対する国際条約であり、国は、パリ協定を締結し、これに基づき2030年目標、2050年目標として自らのCO₂削減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。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いる。したがって、2030年目標、2050年目標を達成するため、これらのCO₂の排出削減目標を達成するために必要な措置を取るとともに、これを達成することを妨げる事業については、適時適切に法に基づく規制権限を行使して、これを制限し、CO₂の排出を抑制しなければならない。

これらの規制権限については、CO₂を大量に排出させ、その新設が2030年目標・2050年目標の達成を阻害する石炭火力発電所について見たとき、電気事業法に基づく事業用電気工作物としての石炭火力発電所については、これが環境アセスの対象となっていることから、まず、環境アセスを通じた実効

的な対応を行わねばならない。そして、同発電所が事業用電気工作物であり、その火力発電設備の使用（稼働）によりCO₂が排出される以上、大気汚染防止法により特定施設についてばい煙の排出規制がなされているのと同様に、CO₂の排出（排出原単位）について必要な規制を行わなければならない。すなわち、少なくとも、国においては、既存の法令に基づいて、パリ協定に基づく国の義務の履行のため、あらゆる権限を行使し、石炭火力発電所からのCO₂排出を規制する義務を負っている。

そして、前述のとおり、CO₂の排出が、気候変動による異常気象・災害等の発生を通じて人の生命・身体・財産を脅かすことがもはや科学的に確立した知見となっている以上、規制権限を行使しないという裁量は認められず、国（電気事業法を所管する経済産業省の長である経済産業大臣）は、直ちにその権限を発動し、石炭火力発電所からのCO₂排出を規制しなければならない。

第5 本件評価書の違法性と、確定通知が取り消されるべきこと

1 環境アセスの目的・手続と、経済産業大臣が有する権限等

(1) 環境アセスの目的

環境影響評価法は、同法施行令に列挙されている一定の事業（対象事業）について、事業の実施に先立ち、事業の実施による環境への影響を調査・予測・評価することを、当該事業者¹に義務付けている。

環境アセスは、環境に大きな影響を与える事業に関して、その事業の内容を決定するに当たり、それが環境にどのような影響を及ぼすかについて、あらかじめ事業者自らが調査・予測・評価を行い、その結果を公表して一般市民や地方公共団体の首長などから意見を聴取し、これらを踏まえて環境の保全の観点からよりよい事業計画を策定することによって、環境の保全について適正な配慮を行うことを目的としている。したがって、環境アセスにおいては、事業者が、①法に基づく手続きのもと、②適切に前提となる情報を調査の上で環境へ

の影響を予測し、③それらをもとに、首長意見・市民意見も勘案した上で環境影響についての合理的な評価を行い、④その評価を踏まえて環境保全のための措置を決定しなければならない。そして、事業者は、このように適切な調査・予測・評価を踏まえて決定された環境保全措置を履行すべきこととなる。

逆に言えば、環境アセスの目的からすれば、上記のプロセスを欠いた環境アセスについてはこれが適切な環境保全措置の実行に結びつかないことは明らかであり、このような場合、当該事業の所管行政庁は、不適切な手続ないし評価について、自ら権限を行使して事業者にこれを是正させ、環境の保全について適正な配慮が行われるようにしなければならない。

(2) 環境影響評価法の火力発電所への適用

本件の新設発電所のように、発電した電力を売電する火力発電所（火力発電設備）については、電気事業法第38条3項にいう事業用電気工作物として、同法による規制を受ける。また、一定規模以上の火力発電所は、環境影響評価法の対象事業とされており、同法及び同法の特則を定める電気事業法の規定（電気事業法第46条の2以下）に基づき、発電所の設置に先立ち、環境影響評価（環境アセス）手続を履践する必要がある。電気事業法による環境アセスは、各首長意見が経済産業大臣に対して提出されるなど、環境影響評価法に基づく原則的な環境アセスの手続と異なる部分もあるが、後述するような基本的な手続の流れ自体は変わらない。

新設発電所については、前記のとおり、15万kW以上の火力発電所であるため、必ず手続を履践しなければならない「第1種事業」にあたり（同法第2条2項1号ホ、同法施行令第1条・別表1）、電気事業法及び環境影響評価法に基づき、本件環境アセスが実施されている。

(3) 第1種事業にあたる発電所に適用される環境アセスの具体的な流れ

第1種事業にあたる発電所に適用される環境アセスの具体的な流れは以下のとおりである。

ア 配慮書、方法書、準備書、評価書

まず、事業者は、事業の早期段階における環境配慮を図るため、事業の位置・規模等の計画の立案段階において、その事業の実施が想定される区域において、環境の保全について適正な配慮をするべき事項について検討を行い、その結果を計画段階環境配慮書（以下「**配慮書**」という。）に記載する。配慮書について、環境大臣及び主務大臣は、環境保全の見地からの意見を述べることができる。また、事業者は、配慮書の案又は配慮書について関係する行政機関及び一般の環境の保全の見地からの意見を求めるように努めなければならないとされている（環境影響評価法第3条の2以下）。

次に、事業者は、環境影響評価の項目と方法を記載した環境影響評価方法書（以下「**方法書**」という。）を作成し、公告・縦覧に供し、説明会を実施する。また、事業者は、方法書を関係市町村・都道府県に送付し、経済産業大臣に届け出る。経済産業大臣は、市町村長の意見を勘案した都道府県知事の意見を勘案し、方法書について環境保全の見地からの意見を有する者の意見の概要やこれに対する事業者見解等に配慮して、事業者に対して方法書についての勧告を行う。事業者は、都道府県知事の意見を勘案し、方法書について環境の保全の見地からの意見を有する者の意見に配慮し、さらに、上記勧告を踏まえて、環境影響評価の項目等の選定を行う（環境影響評価法第5条以下、電気事業法第46条の4以下）。

事業者は、これに基づいて環境影響評価を行い、環境影響評価の結果や環境の保全のための措置を記載した環境影響評価準備書（以下「**準備書**」という。）を作成する。経済産業大臣による勧告に至る手続は、準備書についての審査をする際、環境大臣の意見を聴かなければならないことを除くと、方法書の場合とほぼ同様である。

事業者は、都道府県知事の意見を勘案し、環境の保全の見地からの意見を有する者の意見に配慮し、さらに、上記勧告を踏まえて、環境影響評価書（以

下「評価書」という。)を作成し、経済産業大臣に届け出る(環境影響評価法第14条以下、電気事業法第46条の9以下)。

以上の流れについては、別紙1の「手続のフロー」の通りである。

イ 評価書の確定通知と環境アセスの終了

経済産業大臣は、評価書を審査し、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特に必要があり、かつ、適切であると認めるときは、届出を受理した日から30日以内に、評価書を変更すべきことを命ずることができる(以下「評価書変更命令」という。電気事業法第46条の17第1項、同法施行規則第61条の10)。

他方、経済産業大臣は、変更命令をする必要がないと認めたときは、遅滞なく、その旨を特定事業者に通知しなければならない(以下、この通知を「確定通知」という。電気事業法第46条の17第2項)。経済産業大臣は、確定通知をしたときは、確定した評価書(以下「確定評価書」という。)の写しを環境大臣に送付し、評価書、その要約及び評価書変更命令の内容を記載した書類を関係都道府県知事及び関係市町村長に送付する(同法第46条の18)。事業者は、確定評価書等を公告・縦覧に供する(環境影響評価法第27条・電気事業法第46条の19)。これによって発電所に関する環境アセスの手続自体は終了する。

ウ 確定評価書に基づく環境の保全への適正な配慮

そして、事業者は、当該事業を実施するにあたり、確定評価書に記載されているところにより、環境の保全についての適正な配慮をしてその特定対象事業に係る事業用電気工作物を維持し、及び運用しなければならない(環境影響評価法第38条1項、電気事業法第46条の20)。

すなわち、確定評価書については、事業者が法的義務として負う環境保全措置の内容を決するものとなり、非常に重要な意味を有する。

(4) 経済産業大臣の関与と可能な権限行使

経済産業大臣は、電気事業法における環境アセスにおいては、上記の通り（また別紙1のとおり）、配慮書への意見、方法書の審査・勧告、準備書の審査・勧告、評価書が作成されるまでのプロセスにおいて、事業者が手続過程で作成した各種データ及び分析・評価内容を確認するとともにそれが適切か否かについて意見を述べることを通じて、事業者が環境保全措置を決定していく過程に具体的な関与をする。そして、最終的には、評価書の審査・確定通知を通じて、事業者の環境保全措置の内容を決する確定評価書を確定させ、当該環境保全措置のもとでの事業の実施を実質的に許可する形となる（この点、確定通知が事業実施の前提となることについては、後述の処分性の項で論じる）。

すなわち、経済産業大臣は、電気事業法における環境アセスで確定評価書が形成される過程に具体的に関与し、事業者の環境影響・環境保全措置の検討・評価の内容等が適切でない場合は、評価書変更命令などを通じてこれを是正することができる立場にある。したがって、経済産業大臣は、第1種事業にあたる火力発電所の環境アセスにおいて、環境影響の評価ないし環境保全措置の検討の内容が不合理である場合（評価の前提となる情報ないし評価の結果が誤っているか、評価が合っているにもかかわらずそれに応じた適切な環境保全措置が検討されていない場合）や、手続が適切に履行されていない場合においては、それらの不適切な評価・検討ないし手続について、自ら権限を行使して事業者にこれを是正させ、環境の保全について適切な配慮が行われるようにしなければならない。したがって、経済産業大臣がこれを怠り、不適切な内容の評価書のままで確定通知を発しこれを確定させた場合は評価書は違法となり、当該確定通知は取り消されねばならない。

2 温室効果ガス対策に係る検討と環境保全措置の誤り

- (1) 新設発電所の温室効果ガス対策に係る対策内容と、その評価・検討が誤っていること

新設発電所に係る本件評価書において、コベルコパワー神戸第二は、先に述べたとおり、燃料を石炭とすること、これによって排出されるCO₂排出量が

年間692万トンにもものぼること、CO₂の排出原単位（発電端）が約0.760kg-CO₂にも上ることを記載している（本件評価書1316頁）。これに対して、同社が温室効果ガス等に係る環境保全措置として掲げるのは、「利用可能な最良の発電技術である超々臨界圧（USC）発電設備を採用する（設計発電端効率：43%、高位発熱量基準）」「発電設備の適切な維持管理及び運転管理を行うことにより、発電効率の維持に努める」「発電所内の電力及びエネルギー使用量の節約等により、送電端効率の改善、維持に努める」ことのみである（本件評価書1328頁）。

(8) 温室効果ガス等

| 影響要因 | 環境要素 | 検討の視点 | 環境保全措置の内容 | 実施主体 | 措置の効果 | 措置の区分 | 採用の有無 | 環境の状況の変化 | 効果の不確実性 | 新たに生じる影響 |
|------------|-------|--------|--------------------|------|--|-------|-------|-----------------|---------------------|----------|
| 施設の稼働（排ガス） | 二酸化炭素 | 排出量の低減 | 発電効率の高い設備の導入 | 事業者 | 利用可能な最良の発電技術である超々臨界圧(USC)発電設備を採用することで、二酸化炭素の排出量を低減できる。 | 低減 | 有 | 二酸化炭素による影響は少ない。 | 排出量の低減により、効果が確実である。 | なし |
| | | | 電力及びエネルギー使用量の節約等 | | 発電所内の電力及びエネルギー使用量の節約等により、送電端効率の改善、維持に努めることで、二酸化炭素の排出量を低減できる。 | 低減 | 有 | 二酸化炭素による影響は少ない。 | 排出量の低減により、効果が確実である。 | なし |
| | | | 発電設備の適切な維持管理及び運転管理 | | 発電設備の適切な維持管理及び運転管理を行うことにより、発電効率の維持に努めることで、二酸化炭素の排出量を低減できる。 | 低減 | 有 | 二酸化炭素による影響は少ない。 | 排出量の低減により、効果が確実である。 | なし |

図12 本件評価書1344頁の図

そのうえで、「石炭」を燃料としてプラントを設計・建設、稼働するにもかかわらず、コベルコパワー神戸第二は、これらの対策の効果として、新設発電所による環境の状況の変化について「二酸化炭素による影響は少ない」という驚くべき記載をしている（本件評価書1344頁、上記の図12）。

つまり、コベルコパワー神戸第二は、当初から、「石炭の環境への影響は少ない」との認識のもとに、「石炭」ありきで新設発電所の事業に関する検討を行ったものというほかない。

(2) 燃料種についての検討を欠いていることの違法性

ア 燃料種についての検討を欠いていることの不合理性

先に述べたとおり、同一の電力量を発電するにあたって、石炭火力は天然ガス火力の2倍以上のCO₂を排出する。また、日本の温暖化対策の中期目標及び長期目標を達成するためには、火力発電所部門からの温室効果ガスの排出削減が必要不可欠である。

そうすると、石炭についてのこれらの環境への悪影響を考慮することなく「石炭」を燃料種として選択することは、およそ環境への影響を適切に評価しこれに配慮したことにはならず、「石炭」を前提に最低限の環境保全措置を定める程度では、およそ環境への配慮としておよそ合理性を有さない。

イ 配慮書段階での燃料種の検討が必要であること

この点、環境アセスの手続の中では、事業者においては、環境の保全について適正な配慮をするべき事項を検討する「**配慮書**」の手続において、温室効果ガス排出削減の観点から、燃料種を選択を含めた代替案を検討することが不可欠である。

一方、発電所の環境影響評価の手法については、環境影響評価法の規定に基づき「発電所の設置又は変更の工事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。）が定められているほか、環境大臣は「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」（平成26年6月27日 環境省告示第83号）を定めている（以下「基本的事項」という。環境影響評価法第3条の8、第4条10項、第13条、第38条の2第3項参照）。また、発電所の環境影響評価に関しては、環境影響評価の手続や主務省令の内容等について解説するガ

イドラインである経済産業省商務流通保安グループ電力安全課「発電所に係る環境影響評価の手引」（平成29年5月）（以下「手引き」という）が定められており、新設発電所についても、これらの省令及び手引きに依拠して環境影響評価が行われている。

この点、手引き146頁以下は、火力発電所の建設にかかる環境影響評価に関し、計画段階配慮事項から、温室効果ガスの排出による影響を除外しているほか、同147頁の表3.3に示す事項（温室効果ガスの排出も含まれる）は、「表に示すような環境保全措置を講じ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、温室効果ガスについては、環境保全措置として「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」が掲げられている。しかし、火力発電所のうち石炭火力発電所については、前述したように、「熱効率において最高技術レベルの設備」を導入したとしても、天然ガス火力発電所と比べて1キロワット時あたり2倍以上の二酸化炭素を排出するものであり、その環境影響は極めて大きい¹¹。そして、火力発電所の環境影響を左右する最も重要な要素は燃料の選択であるところ、温室効果ガスの排出量は、CCSの技術が商業化に至っていないことを前提とすると、炭素燃料の選択によってほぼ決まってしまう。計画段階環境配慮の制度を導入した環境影響評価法の平成23年改正は、事業の早期の段階で環境配慮を促すことにある。したがって、改正法の趣旨からすれば、事業者に対しては、温室効果ガスの排出を計画段階配慮事項として設定し、燃料選択についての複数案を検討し、その検討の結果を配慮書に記載させなければならない。

なお、温室効果ガスについては、手引きにおいても、配慮書以後の手續に

¹¹環境影響評価制度の見直しにかかる「環境影響評価法に基づく基本的事項に関する技術検討委員会 報告書（案）」4頁においても、配慮書において温室効果ガスが配慮事項とされていないのは不十分であるとの意見が示されている。

おける評価項目とはされている。しかし、温室効果ガスの削減という点については、一度燃料を決定してしまえば、最新鋭の設備を導入したところで削減できるCO₂の排出量は極めて限定的なものに過ぎないことから（図6を参照）、燃料の選択が最も重要な検討事項であるので、燃料の選択も含め事業の概要が決定される計画段階で、計画段階配慮事項としなければならない。

すなわち、上記の「手引き」が定める環境影響評価の手法には、次のような過誤・欠落があり、事業による重大な環境影響を事業に先立って調査・予測・評価することを要求する環境影響評価法及び基本的事項の趣旨に反する違法があるところ、いずれにしても、コベルコパワー神戸第二が、配慮書段階で「石炭」以外の燃料種を何ら検討していないことは違法であるというべきである。

ウ 配慮書段階より後であっても、燃料種を再考せねばならないこと

加えて、配慮書段階でなくとも、事業者が自ら調査・収集し知り得る情報、環境アセスを進める中で提供された情報等を通じて、燃料種について再考することは当然に可能であり、かつ、適切な環境配慮を行う環境アセスの目的からすれば、事業者はこれを行わねばならない。

前述のCO₂排出削減をめぐる世界的な状況と国内の政策の状況についてはコベルコパワーは当然に認識しており、準備書段階では、市民から1199件にもものぼる意見が寄せられ、その中には、なぜあえて地球温暖化に寄与する石炭火力発電所を選択するのかという反対意見が多数含まれていた。それだけでなく、本件準備書に対する環境大臣意見（2018年3月23日、以下「本件環境大臣意見」という。）においては、

- ・ 我が国の2016年度の石炭火力発電からのCO₂排出量等の実績値は、2030年度に達成が必要な値を既に上回っている。さらに石炭火力発電所の新設・増設計画が多数存在し、我が国の削減目標達成に深刻な支障を来すことが懸念される

- ・ 石炭火力発電所の新增設計画が全て実現した場合には、経年石炭火力が45年程度で停止したとしても、残りの発電所の2030年度における設備利用率は54%程度となり、設備利用率は限定的にならざるを得ない（2016年度平均設備利用率80%）
- ・ 本事業は、このように地球温暖化対策における石炭火力発電を巡る国内外の状況が極めて厳しい中、相対的にCO₂排出係数が高い石炭を燃料種とする発電設備を新設するもの。追加的なCO₂排出量は年間700万トン程度にも及ぶことから、環境保全面から極めて高い事業リスクを伴う
- ・ 本事業者においては、石炭火力発電に係る環境保全面からの事業リスクが極めて高いことを改めて自覚し、2030年度及びそれ以降に向けた本事業に係るCO₂排出削減の取組への対応の道筋が描けない場合には事業実施を再検討することを含め、事業の実施についてあらゆる選択肢を勘案して検討することが重要である

との指摘がなされている。

そして、後述の通り、そもそもCCSの設置の具体的な見込みなどもないまま、「石炭」を選択すればCO₂排出削減への見通しすら立たないことは環境アセスを通じて明らかになっていたのだから、方法書段階以降（準備書段階も含む）においても、「石炭」以外の燃料種を当然に再検討せねばならなかったにもかかわらず、コベルコパワー神戸第二はこれを怠っている。

エ コベルコパワー神戸第二が新設発電所からのCO₂対策が適切であるとする根拠の不合理性

燃料種を選択に関連して、手引き147頁、手引き387頁では、温室効果ガスの排出について、「熱効率において最高技術レベルの設備を導入すること等」のみが計画段階環境配慮および準備書段階での環境配慮の評価手法とされているように読める。しかしながら、発電所アセス省令及び手引きが準拠すべき前記「基本的事項」においては、「国又は地方公共団体の環境保全施

策との整合性に係る検討」という項目の下で、「評価を行うに当たって、環境基準、環境基本計画その他の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、選定項目に係る環境要素に関する基準又は目標が示されている場合は、当該評価において当該基準又は目標に照らすこととする考え方を明らかにできるように整理しつつ、当該基準等の達成状況、環境基本計画等の目標又は計画の内容等と調査及び予測の結果との整合性が図られているか否かについて検討されるものとすること」とされている。温室効果ガスの排出との関連では、前述の通り、地球温暖化対策計画（2016年5月閣議決定）において温室効果ガスを2030年度に2013年度比で26%削減するとの2030年目標が定められており、また、エネルギー長期需給見通し（2015年7月）においても、前述のとおり高きに過ぎるものであるが、CO₂の排出抑制の観点も考慮にいて、2030年の電源構成における石炭火力の比率を26%とすることされている。

これらの国の政策目標との整合性を確保するためには、一定の燃料種（たとえば石炭）を前提として、その燃料種を用いた発電方法のうち熱効率において最も優れたものであれば、環境配慮がなされたとみなすのでは不十分であり、当該事業の燃料種の選択まで含めて、当該事業が上記のようなわが国の温暖化防止政策、エネルギー政策と整合性を有するものといえるか否か、計画段階配慮の段階及び準備書の段階で評価する必要がある。

この点、コベルコパワー神戸第二は、評価書において、CCSについては法制度の整備や技術開発によるコスト等を理由に「事業者として現時点において具体的な検討ができる段階ではない」（準備書1317）が、前述の局長級取りまとめに従い「最良の技術」としてUSCを採用し、関西電力が「原子力発電所の日も早い再稼働に向けて全力で取り組んでいる」とか「再生可能エネルギーの活用や火力発電の高効率化等の取り組みを実施する」等「2030年度に排出係数0.37CO₂/kWhを目指す」目標に貢献すべく取

り組んでいるとして、「国の二酸化炭素排出削減の計画・目標との整合性」についても検討してその整合性が取れているとするものである（評価書1315～1319頁）。つまり、自らが「USCの石炭火力発電所」を稼働させ、CO₂を大量に排出することが、他人（関西電力）の取り組みによって容認されるとするものであるが、なぜ、「国の二酸化炭素排出削減の目標・計画との整合性」が確保されることになるのかに関しては、新設発電所の稼働見込み（CO₂の排出量の長期的な見込み）なども含めて、一切の具体的・数値的な根拠を示しておらず、およそ合理性を欠いている。

(3) 結論

以上のことから、コベルコパワー神戸第二が、新設発電所にかかる環境影響評価の過程において、CO₂の排出量が半分以下となる天然ガス火力との比較検討すらしていないことは、計画段階における環境配慮を求め（環境影響評価法3条の2以下）、また、準備書においても環境保全措置に関する複数案の検討の結果の記載を求めた（同法14条1項7号ロ但書）、環境影響評価法の趣旨を没却するものといわざるをえない。また、わが国が批准したパリ協定の目標、わが国の2050年ないし2030年までの温暖化対策目標を達成するために必要な環境保全措置を採用したものとはいえない。よって、環境影響を低減するために本来必要な検討を行わず、また必要な環境保全措置をとらなかった点で、本件アセス手続には重大な瑕疵がある。

3 大気汚染に係る検討の欠落と、手続的瑕疵

(1) 燃料種の変更の誤り

ア コベルコパワー神戸第二が、CO₂排出との関係で、燃料種の検討を通じた環境配慮を行っていないことの問題は上記のとおりであるが、この点については、大気汚染物質に係る評価についても全く同様である。

天然ガス火力発電所の場合、SO_x（硫黄酸化物）、ばいじんはほとんど排出されず、NO_x（窒素酸化物）についても、石炭火力と比べてその排出量

が極めて小さくなる（PM_{2.5}についても大幅な排出量の減少が見込まれる）。しかし、新設発電所は石炭を燃料とするものであるから、前述のとおり、新設発電所からはこれらの大気汚染物質が大量に排出される。この点、たとえば、現在稼働中の火力発電所（既設発電所の1号機を含む）の一部について、大気汚染物質の排出量を比較すると、下記の図13のようになり、また、最新の天然ガス火力発電所（姫路第二火力1号機）について、新設発電所と大気汚染物質（及びCO₂）に関する環境負荷の比較を行うと図14のようになる。

| 発電所名 | 燃料種 | 規模 | 運転開始 | SOx排出濃度 | NOx排出濃度 | ばいじん |
|-------------|------|---------|-------|---------|---------|---------------------|
| 仙台パワーステーション | 石炭 | 11.2万kw | 2017年 | 100ppm | 100ppm | 50mg/m ³ |
| 神戸製鋼1号 | 石炭 | 70万kw | 2002年 | 24ppm | 24ppm | 10mg/m ³ |
| 磯子発電所1号 | 石炭 | 60万kw | 2002年 | 20ppm | 20ppm | 10mg/m ³ |
| 姫路第二火力1号 | 天然ガス | 48.1万kw | 2013年 | - | 4ppm | - |

図13 稼働中の石炭火力発電所における大気汚染物質の排出量の比較

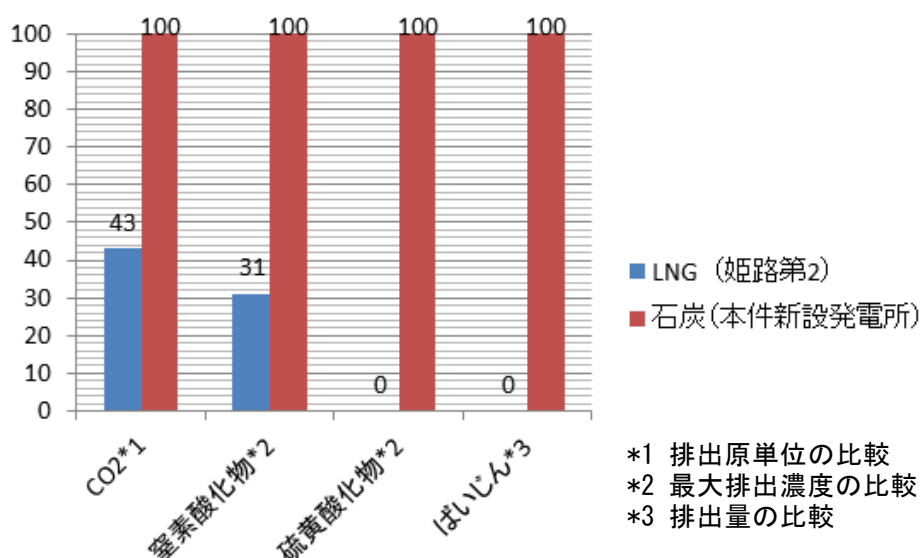


図14 石炭火力の環境負荷を100とした場合の天然ガス火力の環境負荷

加えて、天然ガス火力であれば、水銀などの重金属類の排出もほとんどな

い。すなわち、燃料種を「石炭」にするか、天然ガス火力にするかによって、大気汚染物質の排出量（それ以前に、一部の物質については排出されるか否か）及び重金属の排出量は劇的に異なってくるものとなる（この点は、天然ガス火力でもCO₂は一定量排出されること大きく異なる）。

イ なお、新設発電書の予定地は、自動車NO_x・PM法の対策地域、大気汚染防止法の総量規制地域、兵庫県条例に基づく自動車からのPM排出規制の対象地域に指定されている環境改善途上の地域であり、また、学校、病院その他の環境の保全についての配慮が特に必要な施設や多数の住居が存在する（本件環境大臣意見）。

新設発電所は、未だ環境改善の途上にある住宅密集地域から400メートルの、日本で、あるいは世界的に見ても最悪の立地場所において建設するものである（新設発電所の設置場所と、周辺施設との位置関係について、別紙2を参照）。また、CO₂排出、大気汚染・水銀の排出抑制・温暖化防止の観点からも最も環境負荷の高い燃料である石炭を、知事・市長・住民の懸念にもかかわらず、敢えて採用するものである。

ウ 新設発電所の周辺地域は、環境改善の途上にあり、特に窒素酸化物について現状非悪化が要請される地域である上（後述の(3)アも参照）、本件の計画は、神戸市におけるばいじん、SO_x、NO_xの最大の固定排出源である既設の石炭火力発電所に加えて、新設発電所を建設しようとするものである。にもかかわらず、神戸製鋼及びコベルコパワー神戸第二が大気汚染物質の排出量を決定づける燃料種について何らの比較検討も行わないまま、施設の稼働により排出される大気汚染物質による環境の状況の変化について「排ガスによる影響は少ない」などと結論付けていることは（本件評価書1377頁を参照）、環境影響評価法の趣旨に照らし、許されない。

(2) 環境影響を評価すべき微小粒子状物質(PM_{2.5})及び光化学オキシダントについて、評価が行われていないこと

ア PM_{2.5}とは、大気中に浮遊している $2.5\mu\text{m}$ 以下の小さな粒子である。手引きでは、浮遊粒子状物質（SPM： $10\mu\text{m}$ 以下の粒子）については評価対象項目に挙げられているが、PM_{2.5}については評価対象項目に挙げられていない。しかし、大気中のPM_{2.5}は、呼吸器疾患、循環器疾患及び肺がんの発症の原因となることが明らかになったため、平成21年9月には、PM_{2.5}について、1年平均値 $15\mu\text{g}/\text{m}^3$ 以下かつ1日平均値 $35\mu\text{g}/\text{m}^3$ 以下とする環境基準が設定された。全国的にみても、PM_{2.5}の環境基準が未達成の地点が少なくないばかりでなく、新設発電所の周辺地域でも未達成地域が存在する。PM_{2.5}の生成・排出・拡散について厳密な予測の手法が未確立であったとしても、学会や海外で提案されている方法により、一定の環境影響評価を行う必要がある。

光化学オキシダントとは、光化学スモッグの原因となる大気中の酸化性物質の総称である。光化学オキシダントの環境基準は、1時間値 0.06ppm 以下とされている。全国的にも環境基準の達成率は低いが、新設発電所建設予定地付近においても、光化学オキシダントの環境基準は達成されていない。光化学オキシダントは、工場や自動車などから大気中に排出された窒素酸化物や揮発性有機化合物から、光化学反応により生成されるところ、新設発電所からは大量の窒素酸化物等が排出されることに鑑み、その影響について、環境影響評価を行う必要がある。

イ ところが、方法書に対する知事意見・神戸市長意見の求めにもかかわらず、神戸製鋼は、PM_{2.5}にかかる環境影響評価を行わなかった。その理由として、神戸製鋼は、精度の高い予測手法が確立していないことを挙げているが、「精度の高い予測手法が確立されていない」ことを理由に、精度の低い予測すらしないということは、PM_{2.5}の環境基準未達成地域に、汚染物質の大規模排出源を新設しようとする事業者として、環境影響を適切な評価をすべき義務に違反するものであって、環境影響評価制度の趣旨に反するもの

である。

光化学オキシダントについても、新設発電所の建設予定地付近においては、環境基準を達成できていない。発電所の新設に伴う光化学オキシダントの増加に関する調査・予測・評価が行われていないことについても、PM_{2.5}と同様の問題がある（神戸市環境影響評価審査会においても委員がこの問題を指摘している）。

- (3) 準備書に記載されるべき事項が記載されず、意見提出等の機会が失われたこと（手続の瑕疵）

ア 大気汚染物質の総排出量の変化についての評価の欠落

神戸製鋼は、地域住民に配布した「神戸製鉄火力発電所（仮称）設置計画の概要―地域と共生する都市型発電所」の2頁に、「周辺環境への影響を現状より低減します」と記載していた。付近住民への説明でも、高炉が廃止されることから、「大気汚染を現状よりも改善する」との説明を繰り返してきた。住民らは、本件準備書公告後に開催された神戸製鋼主催の説明会（灘、東灘、中央、芦屋）において、「汚染物質の総排出量と、現状と比べて増えるのか減るのか、絶対値で示してほしい」と繰り返し求めたが、神戸製鋼はこれに一切答えなかった。地域住民は、第3高炉の廃止に伴い、新設発電所を建設したとしても大気汚染物質の排出量が減少すると意図的に誤信させられたまま、本件準備書に対する市民意見の提出がなされたのである。

その後、神戸市環境影響評価審査会の委員から、この点に関する質問がなされたため、神戸製鋼は第161回神戸市環境影響評価審査会において補足資料を委員会に提出した（表2を参照）。同資料により、SO_x、NO_x、ばいじんが、いずれも大幅に増えることが明らかになった（SO_x、NO_x、ばいじんの排出量はそれぞれ、36～72%、10～56%増加、43%～351%増加）。

大気汚染物質の排出量の変化

| | 協定値(年間排出量) トン/年 | 現状 (2007～2016実績) | | 将来 | | |
|-----------------|--------------------|---------------------|----------|----------------|-------|-----|
| | | | | 利用率最大 (80%) | | |
| SO _x | 730 | 製鉄所 | 123～179 | 706 | | |
| | | 既設発電所 | 287～341 | | | |
| | | 計 | 410～520 | | | |
| NO _x | 1500 | 製鉄所 | 240～470 | 1457 | 製鉄所 | 111 |
| | | 既設発電所 | 696～858 | | 既設発電所 | 745 |
| | | 計 | 936～1328 | | 新設発電所 | 600 |
| ばいじん | 250 | 製鉄所 | 11～73 | 203 | | |
| | | 既設発電所 | 34～69 | | | |
| | | 計 | 45～142 | | | |

出所) 第161回神戸市環境影響評価審査会(2017年9月20日)資料18 事業者説明資料より ※協定値は、2018年8月30日までのもの

図15 神戸製鋼の補足資料に基づく大気汚染物質の排出の増加量

発電所の建設予定地は、PM_{2.5}や光化学オキシダントの環境基準を達成しておらず、また、NO₂の環境基準も恒常的に0.04ppm～0.06ppmのゾーン内(現状からの非悪化が求められている地域)にあり、深刻な大気汚染からの環境回復の途上にある地域である。そのような地域の住民が、本件準備書に対する市民意見を提出するにあたって、汚染物質の排出量の増減を知りたいというのは極めて合理的な関心であるところ、神戸製鋼は、説明会における度重なる市民からの質問に頑として答えず、審査会での審査過程で情報を小出しにして、地域住民への説明責任を果たすという姿勢を放棄してきたといわざるをえない。

準備書の公告縦覧手続は、環境保全の観点から重要な情報が準備書に記載されていることが不可欠の前提である。しかし、本件準備書には、汚染物質の排出量の増減が記載されておらず、また、説明会でも回答が拒否され、一連の事業者の説明により、かえって環境負荷は低減すると市民は意図的に誤信させられ、本件準備書に対して正当な評価を行うことが不可能となったものである。

イ 二酸化窒素の環境基準をクリアしているとの記述の不当性

本件準備書の750頁、第12.1.1.1-77の表は環境基準の年平均相当値として0.030ppmを用いている。同表注3の関係式によれば、上記相当値は、環境基準の上限・日平均98%値0.06ppmを適用した値であると考えられる。しかし、環境基準告示（昭53環告38）は、NO₂の環境基準を「1時間値の1日平均値が0.04ppmから0.06ppmまでのゾーン内又はそれ以下」としており、「ゾーン内にある地域にあつては、原則としてこのゾーン内において現状程度の水準を維持し、又はこれを大きく上回る事とならないよう努めるものとする」と規定している。しかし、本件準備書においては、環境基準値を0.06ppmと記載することにより、市民に対して環境基準をクリアしているから環境保全上の問題はないとの情報だけが示され、建設予定地付近の汚染レベルが恒常的に上記ゾーン内にあり、現状より汚染を悪化させてはならない地域であるということが示されなかった¹²。これも一種の情報操作といわざるをえない。

その後、本件準備書に対する意見提出期限（2018年8月20日）が経過した後開催された第161回の神戸市環境影響評価市審査会（同年9月20日）において提出された資料18においては、灘浜局に加え、六甲アイランド局及び住吉南局において、環境基準の年平均相当値の下限値と上限値の間のゾーン内にあることが示されたが、これらは本来、準備書において明確に記述し、市民意見の提出の際に参考に供されるべき情報である。

ウ 接地逆転層形成時の汚染濃度

また、同じく第161回の神戸市環境影響評価審査会では、委員の求めに応じ、接地逆転層が形成された時の、神戸発電所風下に位置する測定局の測定濃度及びベースからの増加濃度が示された。発電所建設予定地に近い灘浜

¹² 第158回の神戸市の環境影響評価審査会においても、NO₂の環境基準について、事業者が、環境基準の上限である日平均98%値0.06ppmのみを用いていることについて、委員から批判がなされた。

測定局（４月２０日１１時）の測定濃度及びベースからの増加濃度は、以下のとおりとされている。発電所からの排出により、大気中の汚染濃度は、N O₂で１．６倍、S O₂では、２倍となる。接地逆転層が形成された時においては、「周辺環境への影響を現状より低減します」との事業者の説明は、あてはまらない。このような情報も、本件準備書には掲載されておらず、また、付近住民や市民には知らされていない。

| | 測定濃度 | ベースからの増加濃度 | ベース濃度からの増加率 |
|-----------------------|-----------|------------|-------------|
| 二酸化硫黄S O ₂ | 0.006 ppm | 0.003 ppm | 2.0倍 |
| 二酸化窒素N O ₂ | 0.032 ppm | 0.012 ppm | 1.6倍 |

エ 環境影響評価手続の瑕疵は、評価書の違法を構成すること

環境影響評価手続は、前述したように、事業者が、事業の実施にあたり、事業に伴う環境影響について、関係地方公共団体の長、環境省、環境保全の見地から意見を有する者等から意見を踏まえて調査・予測・評価し、事業の実施に伴う環境影響を低減することを目的とするものである。環境影響評価手続の過程において手続上の瑕疵のために環境影響評価を左右する重要な環境情報が収集されずそのまま環境影響評価の結果が確定された場合等には、適切に環境影響の調査・予測・評価や環境保全措置の検討がなされたとはいえず、免許等を行う者による環境配慮審査適合性が認められるとの判断（発電所のアセスにおいては、経済産業大臣が電気事業法第４６条の１７第１項の変更命令をする必要がないとの判断）が違法となる（東京地判平成２３年６月９日・訟務月報５９巻６号１４８２頁（新石垣空港設置許可処分取消請求事件）参照）。

上記の大気汚染物質の総排出量が増加するという情報や、現状非悪化の原則が妥当する地域であるという情報などは、いずれも、市民や関係地方公共団体において、近隣地域において汚染物質の排出を大幅に増やすことが是認されるか否かについて検討し、事業者に意見を提出するに際して当然に提供

されていない情報である。これが意図的に隠される形で市民や関係地方公共団体に提供されず、意見提出の機会が失われたまま準備書手続を終えた場合には、市民や関係地方公共団体の意見提出権を定めた法の趣旨に違反して、評価書の作成に際し、配意・勘案されるべき市民意見・首長意見が、配意・勘案されないことになる。このようにして作成された評価書は、環境影響評価法の定める手続に違反するものであって違法である。なお、この手続的瑕疵については、準備書を修正し、十分な情報を提供したうえで、準備書の公告・縦覧、説明会、公聴会といった手続をやり直さない限り治癒されることはなく、評価書についてはこの点に関しても違法であるままとなる。

(4) 調査・予測・評価地点についての問題

本件準備書の調査・予測・評価地点はすべて一般局（一般環境大気測定局。地域内を代表する測定値が得られるよう、特定の発生源の影響を直接受けない場所を選定して、大気環境の汚染状況を常時監視する測定局）であった。しかし、「現状の汚染に、新たな汚染源となる石炭火力発電所の影響がどの程度上乗せされるか」ということを調査することが、環境影響評価制度の趣旨から要請されるはずであり、汚染状態が一般局よりも悪い自排局（自動車排出ガス測定局。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・道路端付近の大気を対象にした汚染状況を常時監視する測定局）も評価地点に加えなければならない。

神戸市内で最寄りの自排局は東部局と中部局であるが、両局のNO₂の年平均濃度は、平成22年以降でも、いずれの年度においても、また、いずれの地点においても、上述した環境基準の下限日平均98%値0.04ppmを超えている。事業予定地域付近には国道43号線など多数の道路が存在し、その沿道には多くの住民が暮らし、学校、医療施設などが存在している。石炭火力発電所の新設は、このような地域において、新たな巨大排出源を追加するもの

であり、上掲の環境基準告示の趣旨に鑑みると、再検討されなければならないものである。

したがって、大気汚染物質による環境影響の評価の前提となる手法が誤っていたものであり、この点についても評価書には看過しがたい瑕疵がある。

4 本件評価書に係る本件確定通知は違法であること

(1) 環境の保全への適切な配慮を欠いた本件確定評価書の違法性

ア 前述の通り、環境影響評価制度の本質は、環境汚染のおそれがある事業について、環境保全の見地から、立地を含めた代替案の検討を行うとともに、事業による環境への影響を調査・予測・評価を行い、事業者自らがより良い環境上の配慮を行うとともに、適正な環境配慮がなされているかを許認可権者が審査する（環境影響評価法第33条）ことにある。

電気事業法は、電気事業法第46条の2によって環境影響評価制度を電気事業法に組み込んでおり、許認可権者による環境影響評価法33条の審査に替わり、経済産業大臣による方法書の審査と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の勧告（電気事業法第46条の8）、同じく準備書の審査と環境配慮の観点からの勧告（同法第46条の14）、評価書に係る特定対象事業（※電気事業法第46条の4、環境影響評価法にいう第一種事業はこれに含まれる）につき、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、かつ適切であると認めるときの評価書の変更命令（電気事業法第46条の17）が定められている。

イ ここにおける「環境の保全についての適正な配慮」の要件については、環境アセスに係る手続及び審査の当時の環境の状況（周辺地域の環境だけでなく、地球環境を含む）や、これを保全するためにどのような環境保全措置が必要であるか及びこれに関する具体的な科学的知見、国際的・国内的な環境対策に関する議論の状況及び具体的に設定された目標等を踏まえて判断されなければならない。

今日、パリ協定のもとでは、少なくとも2030年目標や2050年目標に整合することがその重要な要素となる。電気事業法の上位法であるエネルギー政策基本法第1条は「地域及び地球の環境の保全に寄与すること」を目的とし、第3条が「エネルギーの消費の効率化を図ること、太陽光、風力等の化石燃料以外のエネルギーの利用への転換及び化石燃料の効率的な利用を推進すること等により、地球温暖化の防止及び地域環境の保全が図られたエネルギーの需給を実現」しなければならないとしているところ、ここでの地球温暖化の防止の具体的国内措置は少なくとも上記国内削減目標に整合するものでなければならないから、この点からも電気事業法のもとの環境適正配慮要件の具体的内容が規定されるのである。

にもかかわらず、本件においては、燃料種について何ら代替案の検討がなされておらず、CO₂の排出、大気汚染物質の排出により新設発電所が環境に与える影響とその抜本的削減のための措置が、パリ協定および国内削減目標との整合性の観点からも全く適切に評価されておらず、その結果として、環境保全措置の内容としても、燃料種の比較検討を踏まえたものとなっていない。

ウ したがって、「石炭火力」による新設発電所の建設計画、これが反映された本件確定評価書は、環境影響評価法及び電気事業法が求める環境への影響の検討と、これに対する適正な環境配慮の措置を定めるものではなく、事業者の環境配慮義務を果たすものとはいえない。

また、手続的にみても、環境影響評価制度は、本来、住民等の参加のもとで、当該事業の環境影響を適切に把握・評価するために行われるものであるにもかかわらず、前記のとおり本来取るべき手続を履行しておらず、違法である。

- (2) 知事意見・市民意見・経済産業大臣勧告に対する実質的検討を欠いた違法性
ア 事業者は、評価書の作成にあたっては、経済産業大臣の勧告があったとき

は、環境影響評価法第21条第1項の規定による検討において、知事意見を勘案するとともに市民意見に配慮するほか、経済産業大臣勧告を踏まえて、当該検討を加えなければならない（電気事業法第46条の15）。

イ まず、兵庫県知事意見は、「建設機械の稼働に伴う二酸化窒素の日平均値の将来環境濃度の予測結果が環境基準と同程度となっていることから、対象事業実施区域周辺における現状の二酸化窒素濃度を悪化させないように」求めている。ところが、本件計画は、新設発電所の稼働に伴い、窒素酸化物の排出量を大幅に増加させ、現状よりも周辺地域の二酸化窒素濃度を悪化させるものであって、知事意見を勘案して評価書を作成したとはいえない。

また知事意見は、「新設される石炭火力発電施設は、対象事業実施区域及びその周辺における大気汚染物質の主要な発生源となることから、・・・水銀その他の重金属等の年間総排出量を明らかにし、評価書に記載すること」としている。にもかかわらず、コベルコパワー神戸第二は評価書において、水銀等の年間総排出量を明らかにしなかった。

さらに知事意見は「二酸化炭素を多量に排出する施設の設置者として、発電施設の導入時点において採用可能な最も高効率で二酸化炭素排出量の少ない発電技術を導入するとともに、二酸化炭素総排出量を施設の供用によって増加させないこと」と述べている。しかし、コベルコパワー神戸第二は、「二酸化炭素総排出量を施設の供用によって増加させない」という知事の要請について評価書において勘案していない。

ウ 第二に、本件準備書に対する市民意見1, 199通の大部分が、大気汚染や水銀の排出による地域環境の悪化、大量のCO₂の排出の排出による温暖化への寄与を懸念するものであり、石炭を燃料とする火力発電に対し反対の立場をとるものであったが、事業者は評価書において、このような市民意見に何ら配慮していない。

エ 第三に、2018年4月4日、経済産業大臣は、コベルコパワー神戸第二

に対し、本件準備書について環境保全の観点から以下の勧告（抜粋）を行っており、事業者はこれを踏まえて当該検討を加える義務を負う。

記

- ・ 石炭火力発電を巡る環境保全に係る国内外の状況を十分認識し、本事業を検討すること。
- ・ このような国内外の状況を踏まえた上でなお本事業を実施する場合には、（中略）2030年以降に向けて、更なる二酸化炭素排出削減を実現する見通しをもって、計画的に実施すること。
- ・ 本事業の工事の実施及び施設の供用に当たっては、二酸化炭素の排出削減対策（中略）等の環境保全措置を適切に講ずること。
- ・ 本事業は、人口密集地であり、かつ、既存の製鉄所及び発電所が存在する地域において、環境負荷を増大させる事業であること等から、関係する地方公共団体の意見を十分勘案するとともに、地域住民等の関係者の理解・納得が得られるよう、誠意を持って丁寧かつ十分な説明を行うこと。
- ・ パリ協定に基づき中長期的には世界全体でより一層の温室効果ガスの排出削減が求められる中で、商用化を前提に、2030年までに石炭火力発電に二酸化炭素回収・貯留（Carbon Dioxide Capture and Storage；CCS）を導入することを検討することとしていることを踏まえ、本事業を検討すること（後略）。
- ・ 水銀の大気への排出については、「大気汚染防止法施行規則の一部を改正する省令」（平成28年環境省令第22号）及び「排出ガス中の水銀測定法」（平成28年環境省告示第94号）を踏まえて、必要に応じて追加の環境保全措置を含めた適切な対応を行うこと。
- ・ 微小粒子状物質（PM_{2.5}）に係る最新の知見を踏まえて、必要に応じて追加の環境保全措置を含めた適切な対応を行うこと（その他略）。

以上

しかし、温暖化に関しては、評価書においては、「本発電所について、二酸化炭素分離回収設備の実用化に向けた技術開発を含め、今後の革新的な二酸化炭素排出削減対策に関する所要の検討を継続的に行う」との記述が追加されているだけで、削減の具体的な見通しも削減策を計画的に実施することについても示されていない。説明責任についても、事業者は住民による地元説明会の任意開催の要請に応じないなど、知事意見を勘案せず、経済産業大臣勧告を踏まえた対応を何らとっていない。水銀の大気への排出については、評価書においては追加の環境保全措置について検討された形跡はないし、さらにPM_{2.5}について、最新の知見の収集も、さらなる環境保全措置についての検討も評価書作成にあたって行っていない。

そもそも大臣勧告が出された4月4日から事業者による評価書提出の5月11日までは1ヶ月強しかなく、上記のように多岐にわたる知事意見、市民意見、大臣勧告の各項目について、実質的検討を行う時間としてはあまりに短期である。つまり実質的な検討は何ら行われていないと評価でき、電気事業法46条の15に違反している。

(3) 確定通知を發したことの違法性

確定評価書は、前述の通り、事業者の環境配慮義務の内容を形成し（電気事業法第46条の20）、後述する通り、事業用電気工作物の工事計画においては確定評価書への適合が求められ、そこに記された内容の環境保全措置を前提に工事が実行される。すなわち、確定評価書を形成する経済産業大臣の確定通知は、対象となる当該事業による環境影響及び環境保全措置の内容そのものを確定するものであり、極めて重い意味を持つ。

そうであるからこそ、経済産業大臣は、前述のとおり、環境アセスにおいて、環境影響の評価ないし環境保全措置の検討の内容が不合理である場合や、手続が適切に履行されていない場合においては、それらの不適切な評価・検討ない

し手続について、環境アセスの手続の中で自ら勧告等を通じて権限を行使して事業者にこれを是正させねばならず、最終的には、一連の手続の結果が反映される確定評価書について十分な審査を行い、これが環境の保全について適正な配慮をする内容となっていない場合には、評価書変更命令によって、その是正をはからなければならない。

ところが、本件確定評価書については、これが上記の通り適正な環境配慮を定めないのであり、また手続的な瑕疵があり、さらには知事意見・市民意見・経済産業大臣の勧告に対する検討義務違反がある。にもかかわらず、経済産業大臣はこれを見過ごし、本件環境影響評価書について「環境の保全について適正な配慮がなされており、電気事業法第46条の17第1項の規定による命令をする必要がない」として本件確定通知を発しこれを確定させたのであるから（甲1）、本件確定通知は取り消されねばならない。

5 本件確定通知の処分性

- (1) 電気事業法第48条1項は、事業用電気工作物の設置工事（同法第48条1項及び施行令で定めるものを除く）で電気事業法施行規則（以下「施行規則」という。）第65条第1号（及び別表第二）に定めるもの（※汽力による火力発電所の設置工事はこれに当たる）をしようとする者は、その工事の計画を経済産業大臣に届け出なければならないとし、電気事業法第48条2項は、同届出をした者は、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、その届出に係る工事を開始してはならないとしている。

そして、電気事業法施行規則第66条は、工事計画届出書に添付すべき書類を定めているところ、同条1項2号及び同施行規則別表第3は、特定対象事業に係る工事計画の届出については、一般的記載事項として、確定評価書に従っている環境の保全のための措置の記載を求めるとともに、添付書類としては、確定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（以下「説明書」という。）の添付を求めている。新設発電所については、コベルコパワー神

戸第二は、工事計画の届出に際して、説明書として本件評価書と本件確定通知のみを添付しているところである。

さらに、電気事業法第48条4項、第48条3項1号、第47条3項3号は、経済産業大臣は、届出のあった特定対象事業に係る工事計画が、確定評価書に従っているものでないと認めるときは、その届出をした者に対し、その届出を受理した日から30日（電気事業法第48条2項により期間が延長された場合は延長後の期間）以内に限り、その工事の計画を変更し、又は廃止すべきことを命ずることができるとしている（以下、同条に基づく命令を「計画変更命令」という）。

- (2) つまり、事業者が特定対象事業にあたる火力発電所の設置工事をしようとする場合は、確定評価書に従った環境保全措置に係る資料を添付した工事計画届出書を経済産業大臣に提出することが必要であり、また、確定評価書に従わない工事計画については、計画変更命令を受けることとなる。

すなわち、事業者が工事計画を届け出て、設置工事に適法に着手するためには、確定評価書が存在すること、つまり経済産業大臣から電気事業法第46条の17第2項に基づき評価書について確定通知を受けていることが不可欠の前提になっていることから、確定通知は、特定対象事業に係る火力発電所の設置工事をしようとする事業者に対し、「電気事業法に基づき、工事計画を届け出て、工事に着工することができる地位」を与えるものである。

したがって、第46条の17第2項に基づく経済産業大臣の事業者に対する確定通知は、行政事件訴訟法第3条2項にいう「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」である。

- (3) 以上のことから、経済産業大臣が本件評価書について事業者であるコベルコパワー神戸第二に対し発した本件確定通知については、行政事件訴訟法第3条2項による取消訴訟の対象となる。

6 原告適格

- (1) 行政事件訴訟法第9条1項にいう当該処分の取消しを求めるにつき「法律上の利益を有する者」とは、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い、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と解される場合には、このような利益もここにいう法律上保護された利益に当たり、当該処分によりこれを侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有する（最判平成17年12月7日民集59巻10号2645頁）。
- (2) この点、本件確定通知は、電気事業法に基づきなされた処分であるところ、電気事業法は、電気事業の適正化・合理化による電気の利用者の利益保護等だけでなく、「電気工作物の工事、維持及び運用を規制することによって、公共安全を確保し、及び環境の保全を図ること」を目的としている（電気事業法第1条）。そして、事業用電気工作物を設置する者は、事業用電気工作物を主務省令で定める技術基準に適合するように維持しなければならない（同法39条1項）とされ、同項に基づく技術省令は、事業用電気工作物が人体に危害を及ぼさない（同法39条2項1号）ようにするために、大気汚染防止法やダイオキシン類対策特別措置法の規制を遵守することを求めている（技術基準省令4条）。このことからすると、電気事業法の定める電気工作物の設置にかかる規制は、周辺住民等の生命、健康、生活環境利益等を個別的利益として保護することを目的とするものと解される。

さらに、電気事業法が環境アセスの手續について規定を引用する環境影響評価法は、環境アセスの手續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そ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」を目的としており（環境影響評価法第1条）、電気事業法及び環境影響評価法は、前述のような特定対象事業に係る環境アセスの手続きを通じて、環境の保全及び適正な環境配慮を実現しようとしている。

そして、電気事業法第46条の20は、「環境の保全の配慮」として、特定事業者は、環境影響評価法第38条第1項の規定により、環境の保全についての適正な配慮をしてその特定対象事業を実施するとともに、確定評価書に記載されているところにより、環境の保全についての適正な配慮をしてその特定対象事業に係る事業用電気工作物を維持し、及び運用しなければならないと定めており、実際にも、6項において述べたとおり、電気事業法及び同施行規則によっては、工事計画の届出に際しては確定評価書に従っている環境の保全のための措置の記載及び説明書の添付が求められており、確定評価書に従わない工事計画については計画変更命令がなされるのである。

すなわち、確定通知の根拠法令である電気事業法（及び環境影響評価法）は、環境の保全を当然に目的としているだけでなく、環境に大きな影響を与える事業に係る環境アセスを通じて、当該事業に係る環境の保全について適正な配慮がなされるべきことを定めていること、確定評価書はその環境配慮の内容を決するものとなること、電気事業法第46条の17第1項は確定評価書につき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特に必要かつ適切である場合に経済産業大臣が評価書変更命令をすることができることを定めていることなど、電気事業法及び環境影響評価法に基づく規定の趣旨・目的からすれば、電気事業法は、評価書の確定に至るまでの環境アセスの手続きを通じて、特定対象事業に起因する環境影響により健康・生活環境に係る被害を受けるおそれのある住民に対して、そのような被害を受けないという利益を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といえる。

したがって、特定対象事業による環境影響を受ける住民については、第46

条の17第2項による確定通知の取消訴訟について、原告適格を有するというべきである。

- (3) そして、特定対象事業による環境影響を受ける者として原告適格を有する者には、環境影響評価法第15条にいう「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」（以下「関係地域」という。）に居住する者は当然に含まれるところ、本件環境アセスに係る関係地域は兵庫県神戸市及び芦屋市であり、原告らの多くは、それらの地域に居住している。

しかしながら、特定対象事業による環境影響は、環境アセスの関係地域に限られるものではなく、大気汚染及び地球温暖化のいずれについても、一定の行政区域とは無関係に広い地域に影響を与えるものである。特に、地球温暖化については、発電所の近隣地域だけでなく全世界的な被害をもたらすものである。この点、電気事業法及び環境影響評価法は、事業の実施に伴う地球温暖化への影響についても環境アセスの対象としており、原告らの、温暖化による被害を受けない利益を保護しているものと解される。そして、前述したIPCCの報告書などの現在の科学的知見によれば、地球温暖化は、原告を含む世界中の人々の生命、健康、生活環境利益を、ほぼ確実に脅かすものである。このような被侵害利益の性質に鑑みると、電気事業法及び環境影響評価法は、関係地域に居住していない原告らを含めて、新設発電所からのCO₂排出により生命・健康・生活環境にかかる被害を受けないという利益を個別的に保護していると解すべきである。以上のことから、本件環境アセスの関係地域外に居住する原告らについても、本件確定通知の取消訴訟について原告適格を有しているといえることができる。

- (4) 以上のことから、原告らは、いずれも、本件確定通知の取消訴訟について原告適格を有している。

7 確定通知を取消す利益があること

- (1) 前述のとおり、電気事業法第46条の20は、特定事業者に対して、環境の

保全についての適正な配慮をしてその特定対象事業を実施するとともに、確定評価書に記載されているところにより、環境の保全についての適正な配慮をしてその特定対象事業に係る事業用電気工作物を維持し、及び運用しなければならないと定めている。

これは、単なる努力目標ではなく、電気事業法が、法的な義務として、事業者に対して環境アセスの結果を反映した環境配慮義務を負うことを規定したものであり、そうであるからこそ、確定評価書の定めに従い環境保全に配慮して事業用電気工作物の維持・運用をせねばならないことが規定されているのである。

- (2) そして、環境の保全への配慮は、適法に確定された確定評価書に基づいてなされねばならないことは当然であるところ、その内容及び確定の手續過程に問題がある評価書については、適切な環境配慮の前提となり得ない。

このような場合においては、確定評価書が違法であるものとして確定通知が取り消された場合においては、確定評価書が存在しないこととなるから、新たに適法な内容及び手續により評価書を確定せねばならないこととなるところ、この場合、電気事業法第46条の20に基づいて事業者が負う環境配慮義務の内容は、新たな評価書に基づいて変更されることとなる。

そして、このように、違法な確定通知が取り消されて既存の確定評価書が失効し、新たに評価書が確定された場合には（以下「新確定評価書」という。）、新確定評価書の内容に基づいて事業者は環境配慮の上事業用電気工作物を維持・運用すべきこととなるところ（環境配慮義務の内容の変更）、事業者が負う環境配慮義務の内容が変更されれば、当該事業用電気工作物の維持・運用の方法が変更されることとなり、例えば、大気汚染物質の排出量が減少する、CO₂の排出が減少するといった形で、環境への影響が変化することとなる。

そうすると、前記のとおり当該電気工作物による環境影響を受ける者にとっては、受ける影響（被害）の内容が変わることになるのであるから、それらの者が確定通知の取消しを求める場合には、確定通知の取消しによって自らの権

利の保全（権利侵害の防止）が実現されることとなる。

すなわち、確定通知の取消しは、事業者の環境配慮義務の内容の変更を通じて、事業による環境影響を受ける者の権利に対して直接の影響を与えるものであるから、それらの者は、確定通知の取消しを求める利益がある。

- (3) 本件確定通知は、前述のとおり、本件評価書が実体的にも違法であり、また瑕疵ある手続で確定させられたという点でも違法であるから、これを取消さねばならないところ、本件確定通知が取り消されれば、コベルコパワー神戸第二が新設発電所の維持・運用について負う環境配慮義務の内容が変更されることとなり、新設発電所の維持・運用方法の変更による大気汚染物質の排出量やCO₂の排出量の減少を通じて、電気事業法及びその関連法令である環境影響評価法によって保護されている原告らの法律上の利益（生命・健康・生活環境利益）が保全されることとなる。

したがって、原告らは、本件確定通知を取消す利益がある。

8 結語

以上のことから、原告らは、経済産業大臣がコベルコパワー神戸第二に対してした本件確定通知について、その取消しを求める。

第6 火力技術基準省令にCO₂排出規制を定めていないことの違法確認

1 はじめに

先に述べたとおり、新設発電所に関する本件環境アセスが環境の保全に対する適正な配慮を実現するものとなっていれば、新設発電所において、「石炭火力発電」を選択することはおよそあり得ず、たとえば天然ガスを採用した場合は、新設発電所からのCO₂排出量は大幅に低減される。

しかしながら、個別の発電所について、環境アセスを通じた環境負荷の抑制を行うべきことは当然であるとして、一方で、全ての火力発電所が環境アセスの対象となるわけではないこと、先に第4において述べた日本におけるCO₂排出量

における発電部門の占める割合、その中でも石炭火力発電所からの排出量の減少が不可欠であること（そもそも石炭火力発電所を新設すべきでないこと）からすれば、火力発電所からのCO₂排出量の削減は、法に基づく具体的な規制基準の制定によっても行わねばならない。

ところが、下記の通り、火力発電所からのCO₂排出量については何らこれを規制する基準が存在しないところ、これは先に述べたパリ協定に基づき国が負う義務との関係では経済産業大臣が規制を定めていないことが違法であるものであり、直ちに、その違法性を確認するとともに、電気事業法に基づく規制基準を制定することを求める。

2 火力発電所と技術基準

(1) 火力発電所と事業者の維持管理義務

電気事業法第39条1項は、「事業用電気工作物を設置する者は、事業用電気工作物を主務省令で定める技術基準に適合するように維持しなければならない」と定めているところ、火力発電所については、主務省令として、「発電用火力設備に関する技術基準を定める省令」（平成九年通商産業省令第五十一号、以下「火力技術基準省令」という。）が定められており、ここに「火力発電設備に係る技術基準」（以下単に「技術基準」という。）が定められている。

また、先に述べたとおり、気力による火力発電所の設置工事については、電気事業法第48条1項に基づき工事計画を経済産業大臣に届け出ねばならないところ、同法第48条4項、第48条3項1号、第47条3項1号は、届出のあった特定対象事業に係る工事計画について「その事業用電気工作物が第39条第1項の主務省令で定める技術基準に適合しないものでないこと」を求めている。工事計画が技術基準に適合していない場合は、経済産業大臣は、その届出を受理した日から30日（電気事業法第48条2項により期間が延長された場合は延長後の期間）以内に限り、計画変更命令を発することができる。

以上のとおり、事業用電気工作物（火力発電所の場合は火力発電設備）の設

置工事の開始前の段階でも、維持管理の段階でも、設置事業者は、当該電気工作物についてこれを技術基準に適合させ、設置・維持・管理しなければならない。

(2) 技術基準のうち、公害防止に関する規定

この点、火力技術基準省令においては、大気汚染物質等の排出に関しては、第4条に「公害の防止」と題する条項が置かれている。

同条においては、大気汚染防止法におけるばい煙の排出基準への適合や総量規制基準への適合等（同条1項～3項）、ダイオキシン類対策特別措置法への適合（同条4項～5号）、鉱山保安法への適合（同条6項～7号）が求められている。つまり、公害の防止を目的として、大気汚染物質に関するこれらの一般的な規制法に関する基準の遵守は定められているが、その一方で、技術基準においては、上記のほかには大気汚染物質等の排出を制限する規定は置かれておらず、CO₂については、排出等を規制する基準が存在していない。

3 技術基準の違法性

(1) 技術基準の規定内容と規定の欠如の違法性

この点、前記のとおり、電気事業法は、「公共の安全を確保」することだけでなく、「環境の保全」も旨としている。前述したエネルギー政策基本法1条および3条からすれば、ここでいう「環境の保全」には、いわゆる公害としての「地域環境」の保全のみならず、「地球の環境の保全」つまり温暖化対策が含まなければならない。2002年に制定されたエネルギー政策基本法は、京都議定書の採択及び2001年のマラケシュ合意を受けて、その目的に「地域及び地球の環境の保全に寄与する」ことが掲げられたものであるが、2015年のパリ協定の採択及び2016年の発効によって、その課題は脱化石時代への対策が求められることとなったといえる。

ところで、同法第39条2項は、技術基準について「次に掲げるところによらなければならない」とし、同項1号においては、「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」が規定されており、実際にも、技術基準においては、第4条において「公害の防止」に係る規定が置かれている。すなわち、電気事業法は、事業用電気工作物がこれによって排出される汚染物質等によって第三者の人体に危害を及ぼさないようにしなければならないことを規定しているが、地球温暖化をめぐる現在の地球環境の状況と、エネルギー政策基本法およびパリ協定のもとでは、ここでの「人体への危害」にはいわゆる公害のみならず、温暖化による健康被害も含めて解釈しなければならない。

ところが、前記のとおり、CO₂の大量排出は、これが地球温暖化に確実に寄与し、これが世界的な気候変動を生じさせることによって、異常気象や災害の発生等によって市民の生命・身体・健康を害する、すなわち人体に危害を及ぼすものであるから、技術基準は、CO₂排出を規制する内容でなければならない。しかし、現在、そのような規制基準は欠如している。

(2) CO₂規制に関して本来なければならない技術基準

前述のとおり、このようなCO₂排出による気候変動が生じさせる被害の深刻さ、これを防止するためにCO₂の排出規制に関して国が負う責務との関係では、第4で述べたとおりパリ協定に整合するCO₂排出の削減を達成すべく、直ちに、火力発電所について、CO₂の排出について必要な規制を行わなければならない。

一方で、火力発電所からのCO₂の排出については、大気汚染防止法も含め、他の法律によっては何らCO₂の排出量が規制されていないところ、CO₂は事業用電気工作物である、火力発電所の火力発電設備の使用（石炭、石油、天然ガス等の燃料の燃焼）そのものによって排出されるものであるから、発電設備に係る技術基準において、その排出量を規制すべきものである。

したがって、被告の処分行政庁である経済産業大臣においては、パリ協定のもと、前記のようなCO₂排出による気候変動被害の性質に鑑み、自らが有す

る電気事業法39条第1項に基づく規制権限を適時適切に行使して、火力発電所のCO₂排出規制を定め、その被害を防止すべき義務を負っており、当該処分行政庁が適切に権限を行使しなかった場合には、その不作為は違法となるというべきである。即ち、経済産業大臣は、2030年の2013年比26%を超える削減（2030年目標）を達成し、2050年80%削減（2050年目標）を実現を目指すために、火力発電所の技術基準として、一定のCO₂排出原単位を達成することを定めるなどして、パリ協定に基づく前記目標を必ず達成できるよう、確実に上記削減を達成できるように火力発電所からのCO₂排出を規制すべき義務を負っており、技術基準においては、パリ協定に整合する、火力発電所からのCO₂排出を規制する規定（以下「CO₂排出規制規定」という。）が置かれていなければならない。電力業界の温暖化対策にかかる「自主的枠組み」、省エネ法及びエネルギー供給高度化法による措置(前述第4の5)では、2030年目標の達成すら担保できないことは、本件準備書に対する環境大臣意見（前述第5の4(2)）が指摘するとおりである。

(3) 経済産業大臣がこれを定めていないことの違法性

ところが、技術基準省令の所管省である経済産業省の長として、技術基準省令を定める権限を有する経済産業大臣においては、いまだこれを定めていない。この点、気候変動により生じる被害の深刻さとこれが市民の生命・身体に影響を与えるものであること、パリ協定に基づく国の政策目標との関係でも影響の大きな火力発電所に対する対策が急務であることなどからすれば、経済産業大臣には、CO₂排出規制規定を制定しないという裁量は認められず、CO₂排出規制規定を制定しないことは違法となる。

以上のことから、現行の技術基準には、「人体への危害」の原因となる「CO₂」の排出規制に関するCO₂排出規制規定が存在しておらず、経済産業大臣が、CO₂排出規制規定を現在も制定していないことは、電気事業法第39条に違反するものであり、違法である。

4 違法確認の利益（行政事件訴訟法第4条）

(1) CO₂ 排出規制規定の制定と原告らへの影響

事業者は、電気事業法第39条に基づき、事業用電気工作物（火力発電所の場合は火力発電設備）を技術基準に適合するように維持すべき義務を負っており、電気事業法第40条は、経済産業大臣は、事業用電気工作物が同法第39条1項の主務省令で定める技術基準に適合していないと認めるときは、事業用電気工作物を設置する者に対し、その技術基準に適合するように事業用電気工作物を修理し、改造し、若しくは移転し、若しくはその使用を一時停止すべきことを命じ、又はその使用を制限することができるとしている（以下、同条による命令を「技術基準適合命令」という。）。

この点、前述のCO₂ 排出規制規定は、パリ協定と整合する、すなわち、少なくとも前述の2030年及び2050年目標を達成し得るに足るものであり、CO₂ 排出原単位によるとすれば、それは、本件新設発電所のCO₂ 排出原単位である0.760kg-CO₂/kWhのような高い数値を許容するものではあり得ない。よって、石炭を燃料とし、CCSを備えていない本件新設発電所については、CO₂ 排出規制規定に適合しない、すなわち技術基準に適合しないものとなるところ、事業者であるコベルコパワー神戸第二は、電気事業法第39条1項に基づき、新設発電所の設備をかかるとする規定に適合するものとしなければならないこととなる。そして、同社がこれを行わない場合は、経済産業大臣から、技術基準適合命令により、新設発電所の使用の停止、制限または改造（たとえばCO₂ 排出を減少させる設備である、二酸化炭素地下貯留設備＝CCSの設置等）を命じられ得ることとなる。

すなわち、CO₂ 排出規制規定が制定された場合、コベルコパワー神戸第二はCO₂ 排出規制規定に適合するよう新設発電所を改造等する必要性が生じるが（応じない場合は技術基準適合命令がなされるが）、同社がこれに応じた場合、新設発電所からのCO₂ 排出量は大幅に減少し（使用の制限や改造の場合）、ま

たはゼロとなることとなる（使用の停止の場合）。その場合、原告等が新設発電所からのCO₂排出に伴う気候変動によって受ける被害の程度も減少するのであり、原告らの生命・身体等に対する被害の内容が異なるものとなる。

(2) CO₂排出規制規定を制定しないことの違法確認を求める利益があること

そして、CO₂排出規制規定については、これがあるべきであるにもかかわらず現にこれが存在しないのであるから（つまり、争うべき特定の処分や作為が存在しないのであるから）、経済産業大臣これを制定しないことが違法であることを確認すべきこととなる。

そして、原告らは、CO₂排出規制規定の欠如に伴い被害を受ける立場にあり、そして、CO₂排出規制規定の制定がなされれば、上記のとおり、原告らに生じる被害は軽減されるのであるから、原告らにおいては、CO₂排出規制規定を制定しないことの違法確認を求める利益がある（行政事件訴訟法第4条）。

5 結語

以上のことから、原告らは、経済産業大臣が、火力技術基準省令においてCO₂排出規制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。

第7 結語

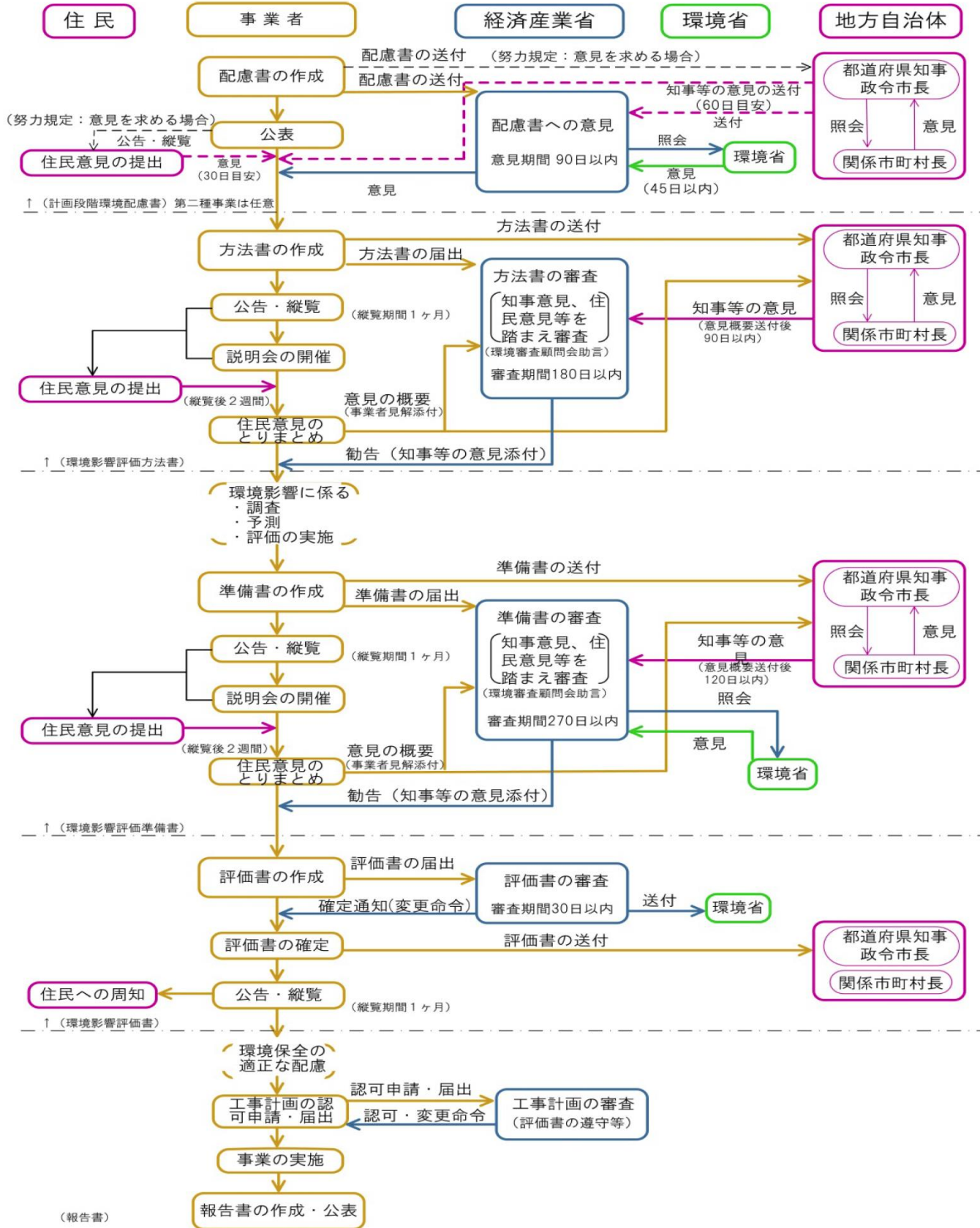
よって、原告らは、経済産業大臣において、平成30年5月21日付で行った本件確定通知を取り消すことを求めるとともに、経済産業大臣において、CO₂排出規制規定を省令に定めていないことの違法確認を求める。

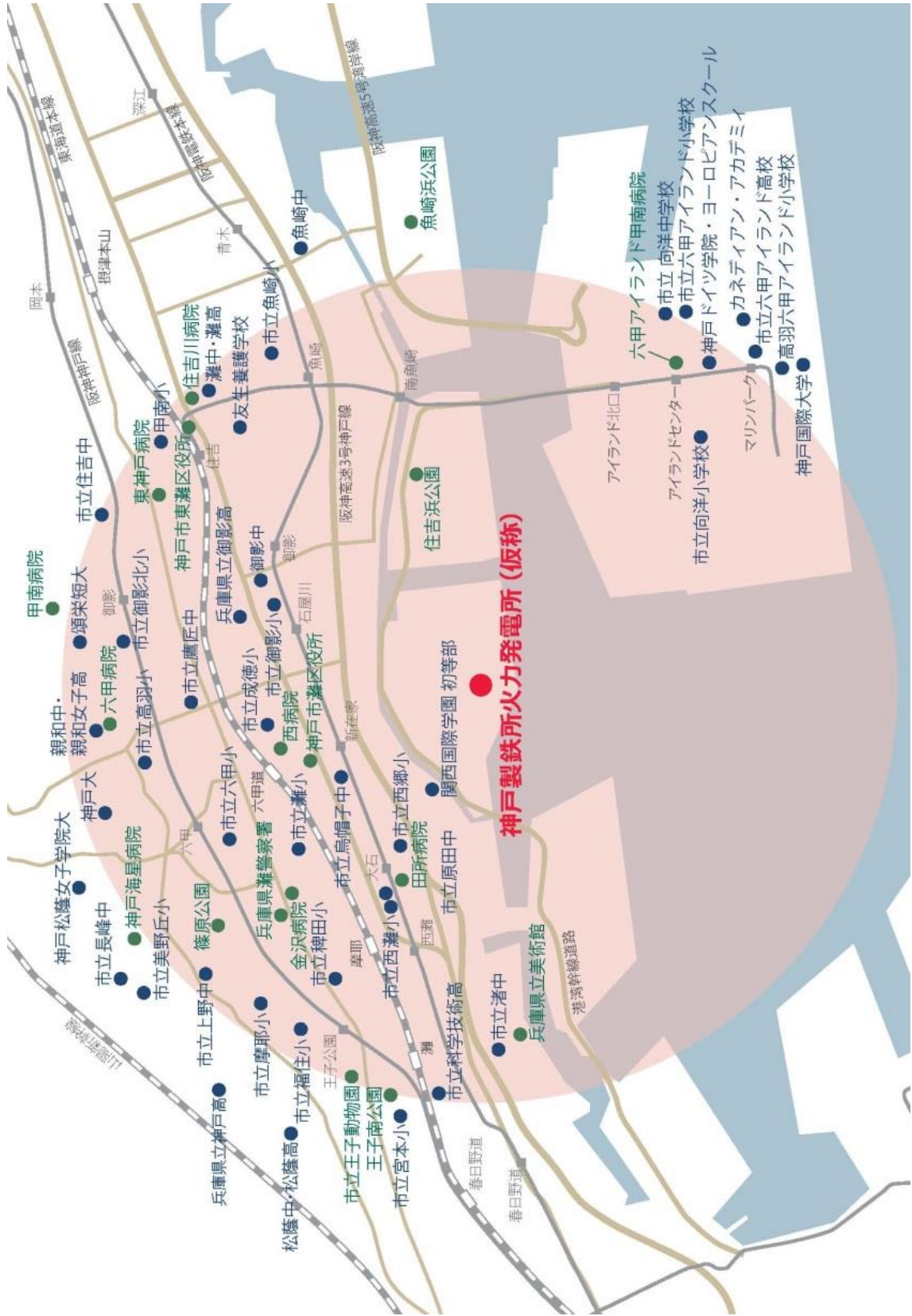
以上

2 手続のフロー図

(「手引き」4頁より)

(1) 第一種事業の手続き





新設発電所と周辺施設の位置関係（NPO法人気候ネットワーク作成）
 ※薄赤色の円は新設発電所から3キロメートル圏内を示している。

証 拠 方 法

- 1 甲第1号証 「神戸製鉄所火力発電所（仮称）設置計画環境影響評価書に係る確定通知について」（本件確定通知書）

附 属 書 類

- | | |
|-----------|-------|
| 1 訴状副本 | 1 通 |
| 2 甲第1号証写し | 2 通 |
| 3 訴訟委任状 | 1 2 通 |
| 4 戸籍謄本 | 2 通 |