

令和3年（行コ）第46号 環境影響評価書確定通知取消請求控訴事件

控訴人 ■■■■■ 外10名

被控訴人（処分行政庁 経済産業大臣）

## 控 訴 審 準 備 書 面（3）

令和3年11月12日

大阪高等裁判所第4民事部ハ係 御中

控訴人ら訴訟代理人弁護士 池 田 直 樹

同 浅 岡 美 恵

同 和 田 重 太

同 金 崎 正 行

同 杉 田 峻 介

同 喜 多 啓 公

同 與 語 信 也

同 青 木 良 和

本準備書面においては、原告適格及び行政事件訴訟法10条1項による主張制限に関する主張を追加するとともに、国の答弁書に対する反論を述べる。

## 【目次】

第1	原告適格および主張制限について	3
1	はじめに～CO <sub>2</sub> の大量排出の許可と人権侵害	3
2	裁判を受ける権利の侵害について	5
(1)	裁判を受ける権利とは	5
(2)	行政裁判を受ける権利	6
(3)	法律上保護された利益と裁判を受ける権利	7
(4)	処分の根拠法および9条2項の憲法適合的解釈	9
(5)	行訴法10条1項の憲法適合的解釈	12
3	原告適格および行訴法10条1項についての島村意見書	13
(1)	原告適格～侵害される利益について	13
(2)	行訴法10条1項の主張制限について	16
4	被控訴人の主張に対する反論	19
(1)	「(1)大気汚染関係」に対する反論	19
(2)	「(2)二酸化炭素の排出に起因する地球温暖化関係」に対する反論	21
第2	被控訴人の答弁書に対する反論	25
1	「1 確定通知が抗告訴訟の対象となる行政処分にあたらないこと」	25
2	第3「1 判断枠組み」について	26
3	PM <sub>2.5</sub> に対する反論	27
(1)	「a PM <sub>2.5</sub> に関する科学的知見の確立状況等」に対する反論	27
(2)	「b 被控訴人らの主張は、PM <sub>2.5</sub> に係る予測及び評価手法の確立状況を踏まえないものであること」に対する反論	28
(3)	「b 被控訴人らの主張は、PM <sub>2.5</sub> に係る予測及び評価手法の確立状況を踏まえないものであること」に対する反論	29

## 第1 原告適格および主張制限について

### 1 はじめに～CO<sub>2</sub>の大量排出の許可と人権侵害

本件訴訟の前提には、気候変動の原因となるCO<sub>2</sub>の長期大量排出行為を差し止めた人権侵害と見るか、それとも人権問題に至る前に長期的に取り組むべき政策問題と見るかという重要な争点がある。

CO<sub>2</sub>の大量排出に伴う大気中の二酸化炭素濃度の上昇とそれに伴う気候変動は、人類社会が優先的に取り組むべき世界的な重要課題の1つであることについて、原告・被告間に争いは無いはずである。しかし、CO<sub>2</sub>の排出抑制は公益問題であって、原告らの個々人の生命・健康の問題ではないとした原判決は、個々の排出行為ないしそれを許容または放置する行政行為の権利侵害性について、いまだ人権問題ではなく、当面エネルギー政策の問題にとどまると理解していると思われる。実際に、本件に係る本件石炭火力発電所差止にかかる民事訴訟において、訴外株式会社神戸製鋼所らは、原因行為と結果とが空間的にも時間的にも極めて離れており、結果に対する寄与が小さい、あるいはCO<sub>2</sub>の排出行為は人間活動において不可避であるために、特定の排出行為を選び出してそれを違法と評価できないなどとして、CO<sub>2</sub>の排出行為の権利侵害性を争っている。

しかし、気候変動をめぐる状況は本件処分が行われた2018年段階において劇的に変化していたし、その傾向は現時点までさらに強まり続けている。

第1に、近年、気候変動による被害の現実化、激化、日常化が日本を含めて世界中で進んだことである。つまり気候変動による生命・健康・財産の侵害は将来の問題ではなく、今、進行し悪化しているという現実には人類は直面するようになった（損害概要を示すものとして甲C60、日本の損害概要として甲C120の1、甲C142など）。

第2に、その事実が人類による産業革命以来のCO<sub>2</sub>の大量排出に起因すること、CO<sub>2</sub>の排出削減による大気中のCO<sub>2</sub>濃度の上昇抑制が不可欠であることが科学的にさらなる確実性をもって裏付けられてきたことである（2007年IP

CC第4次評価報告書甲C2、2014年IPCCの第5次評価報告書・甲C3、同概要―第1作業部会・甲C143、2018年1.5度の地球温暖化甲C4・同概要・甲C144、2021年第6次評価報告書・甲C145ないし147など)。

第3に、人為的なCO<sub>2</sub>排出行為の中でも、主要排出源であるエネルギー起源のCO<sub>2</sub>削減が国際的な緊急性をもった共通課題であり、その中でもCO<sub>2</sub>排出係数が突出して高い石炭火力発電所からの排出抑制が最重要課題であることが世界的に明確になったことである(甲C19、甲C34、甲C43の1など)。

以上の状況変化を受けて、世界の裁判所において、現状の大量のCO<sub>2</sub>排出(政府によるその放置という不作為を含む)による気候変動の激化を通じた共通の被害が「人権侵害」であるとの評価が急速に広がりつつある(オランダ最高裁判決・甲C44の1、2、ドイツ連邦憲法裁判所判決・甲C149の1、2、甲C150)。

ところが、原判決は、確定通知を争うCO<sub>2</sub>に関する原告適格を否定し、その主張制限をも肯定することで、CO<sub>2</sub>排出の人権侵害性をあえて見逃し、あるいは事実上否定した。その結論が高裁および更には最高裁で維持されることは、日本の裁判所という国家機関が、日本からのCO<sub>2</sub>の長期大量排出という、日本のみならず人類全体に影響をもたらす危険な行為について、人権侵害性は法的には認められないというメッセージを国民さらには世界に送ることになる。また、人類共通の削減目標に向かって、個々の国民がそれを自分の権利に関わる問題だとしてその適法な履行を求めようとするとき、行政訴訟という実効的な救済手段を抜本的に奪ってしまう。コロナ禍において、コロナウイルスの蔓延を防止するという「公衆衛生」のために感染やそれに関連する諸被害を受ける国民一人一人の協力が必要であるように、気候危機への対応もその被害を受ける国民一人一人の参加なしには実現できないことは明らかである。にもかかわらず、裁判所が二酸化炭素の排出削減は個々の権利に関わる問題ではなく、公益問題・政策問題だか

ら、国と企業に対応を任せるしかなく市民には行政訴訟で争う手段は無いと宣言することになってしまう。

その場合、日本は、CO<sub>2</sub>の大量排出行為を許容する政府の行為と、それは政策問題であって人権問題ではないから、国民は行政訴訟としては一切争えないと結論づける裁判所の判断という二重の行為によって、ゼロエミッションを目指すと言しながら、それと矛盾する活動を行っている国、本気で目標達成する意思も法的仕組みも持たない国として国際社会においてますます信頼を失い、孤立を強めることになるのではないか。

人類存続をかけた歴史的転換期において、より巨視的な視点からも本件訴訟を位置づける必要がある。そこで、2において、裁判を受ける権利と原告適格・行訴法10条の主張制限との関係について論じる。次いで3において、島村健神戸大学教授の意見書（甲A53、以下「島村意見書」という。）を要約して主張として援用する。最後に、4において、原告適格等についての被控訴人の反論への再反論を行う。

## 2 裁判を受ける権利の侵害について

### (1) 裁判を受ける権利とは

裁判を受ける権利（憲法32条）とは、「政治権力から独立の公平な司法機関に対して、すべての個人が平等に権利・自由の救済を求め、かつ、そのような公平な裁判所以外の機関から裁判されることのない権利」（芦部信喜・高橋和之補訂「憲法第7版」（岩波書店、2019年）267頁、甲D34）と定義される。違憲審査制を採用した日本国憲法の下では、個人の基本的人権の保障を確保し、「法の支配」を実現するうえで不可欠の前提となる権利である。「何人も、裁判所において裁判を受ける権利を奪はれない」とは、『民事事件と行政事件においては、自己の権利または利益が不法に侵害されたとき、裁判所に対して損害の救済を求める権利、すなわち裁判請求権または訴権が保障されること、したがって、裁判所の「裁判の拒絶」は許されないことを意味する。』（芦部・前

掲・268頁)。したがって、重大な人権侵害があるにもかかわらず、行政訴訟において、原告適格が認められず、あるいは重大な人権侵害に関する主張自体が排斥されることは、「裁判を受ける権利」の侵害となりうる。

ただし、一般に、憲法上の司法権の対象は、法律上の争訟（裁判所法3条）であり、『判例は、「法律上の争訟」の意味について、①当事者間の具体的な権利・義務または法律関係の存否（刑罰権の存否を含む）に関する紛争であって（略）、かつ、②それが法を適用することにより終局的に解決することができるものに限られる。』（芦部・前掲・350頁）。つまり具体的権利義務または法律関係の存否が裁判を受ける権利の対象であり、それを離れた「公益一般」についての判断を受けられないことをもって憲法上の裁判を受ける権利の侵害ということとは困難である。

さらに、裁判を受ける権利は裁判所の判断を求める法律上の利益（訴訟要件）を満たすことを前提として本案判決を受ける権利を保障したものであるとされ（最判昭和35年12月7日民集14巻13号2964頁）、原告適格が否定される場合には、裁判を受ける権利以前の問題とされることになる。また、原告適格を有する者であっても、自己の権利利益に無関係の主張を制限することは、具体的権利義務または法律関係の存否の判断を司法権の対象としている以上は、原則として裁判を受ける権利の問題ではないことになる。

しかし、控訴人らは、事件・争訟性を前提としたうえで、CO<sub>2</sub>の排出による人権侵害は、憲法13条で保護された基本的人権の侵害であるにもかかわらず、行政訴訟でそれを争う道が一切閉ざされるとすれば、それは憲法で保護された裁判を受ける権利を侵害することになることを主張している。言い換えれば、本件において裁判を受ける権利を保障するためには、憲法32条に適合的な原告適格および主張制限の解釈がなされなければならない。

## (2) 行政裁判を受ける権利

藤田宙靖元最高裁判事は、「近代行政救済法の原理」を『「法律による行政の

原理」の実効性を保障し、法律に違反した行政活動に対して国民を保護するために、行政活動を、法律によって前もって拘束するのみでなく、行政から独立の裁判機関によって、行政活動の法律適合性を後行的に審査させ、また、国民の被った損害を填補させる必要がある、という基本的考え方』とする（藤田宙靖「新版 行政法総論上」71頁、甲D35）。裁判を受ける権利は、行政訴訟事件に関しては、このような近代行政救済法の原理と表裏一体の関係にある。

ところで、近代行政救済法における「救済」の対象に、憲法上保護された基本権が含まれることは当然である。そうすると、行政事件において裁判を受ける権利は、憲法上の基本権の保護を実効化するための手段としての権利、すなわち「基本権を確保するための基本権」として性格づけられる（笹田栄司「裁判を受ける権利の再生と行政裁判手続」長谷部恭男編「リーディングズ現代の憲法」（日本評論社、1995年）172頁以下、173頁、甲D36）。そうだとすると、生命・健康など日本国憲法13条のもとでの基本的人権が行政事件訴訟において争点になっている場合、裁判を受ける権利の保障という要請から、その保護が実効的に行われうる解釈がなされなければならないはずである。

### (3) 法律上保護された利益と裁判を受ける権利

ところで、行訴法9条1項は原告適格について法律上保護された利益説をとり、ここでいう「法律」とはまずは実体法である処分の根拠法を意味する。処分の名宛人ではない第三者の原告適格の判断に際しては、第三者の法的利益が処分の根拠法の保護範囲に入り、かつ第三者を個別的に保護していなければならないと解されている。

しかし、処分の根拠法たる実体法は、多くの場合、処分の相手方以外のどのような利益を保護しているのか、第三者の個別的利益を保護しているのか、どの範囲の第三者の利益を保護しているのかについて、その文言はもちろん立法過程での審議を検討しても、立法者がそのような審議を行い明確な基準を示しているとは言い難い。「個々の実体法規制の主要な目的は、本来、何らかの公共

的利益であり、それにより影響を受ける私人の利益に対する配慮規定は、多くの場合、付随的であるにとどまる。したがって、本来「裁判を受ける権利」の保障の対象とされなければならない筈の利益が個々の実体法規による配慮の埒外に置かれるという事態は、十分あり得ることである。そうであるとしたら、何らかの利益が、たまたまそれが個々の実体法規による保護の対象とされていないという一事を以て訴訟法的保護の対象からも除外されるとしたら、かかる利益は、いわば立法の不備故に二重の不利益を蒙ることになるわけである。」

（亘理格『行政訴訟における裁判を受ける権利』論序説―「法律上保護された利益説」批判』「憲法制定と変動の法理」（木鐸社、1991年）150頁、甲D37）。

このような学説批判にもかかわらず、伝統的な判例は、上記基準、ことに原告の個別的利益の保護が処分の根拠法の解釈上認められるかどうかについて、制限的な解釈を行い、原告適格を否定してきた。

その中で最高裁は徐々に制限的な解釈を柔軟化し、処分の根拠法のみならず、当該法令と目的を共通する関係法令の趣旨目的も参酌し、さらに違法な処分が行われた場合に害されることとなる利益の内容および性質ならびにこれが害される態様な及び程度をも勘案するようになった。その判例の到達点が改正行訴法9条2項として結実したのである。

ところで、本件処分が行われた平成30年当時、国はパリ協定を締結し、2050年のCO<sub>2</sub>の80%削減目標を掲げてCO<sub>2</sub>の排出削減を目指しており、日本を含む世界で異常気象が頻発していた。その状況下、なぜ国が排出削減を行うのかというと、温室効果を持つ大気中のCO<sub>2</sub>濃度のこれ以上の上昇によって現在および将来の国民（を含む人類）の生命・健康が具体的に脅かされるからである。

しかし、そのような生命・健康を脅かされるとする控訴人らが大量排出源である石炭火力発電所の事実上の許可処分にあたる環境影響評価書の確定通知の

取消訴訟を提起したとき、原判決は控訴人らの原告適格を否定した。

この点、行訴法9条2項に照らせば、本件において違法な処分によって侵害されることになる利益は生命・健康である。その態様は、慢性疾患と同様、長期にわたる確実な漸進的悪化であり、その被害は控訴人らを含めて全世界に及ぶ。その程度に関しては、個々の原告の被害については、排出行為の寄与度は微小なものに分解されるだろう（ただしその排出量自体は世界のエネルギー起源排出量の5000分の1程度に及ぶ巨大なものである）。しかし、もう一度侵害行為の態様に戻ると、当該排出行為は、他の排出源との共同行為を通じて、人類の滅亡につながる不可逆的な事象への引き金（グリーンランドや南極の氷の融解などによりドミノ倒し的な連鎖反応が生じ、引き返しがきかなくなるテッピングポイント）を引く高度な危険性をはらむ行為である。にもかかわらず、原告適格は認められず、さらには処分の違法性の主張も制限されたのである。

控訴人らは、CO<sub>2</sub>の排出がもたらす上記被害は、憲法上の基本的人権の侵害であると考え、オランダ最高裁等もまたCO<sub>2</sub>排出を人権侵害行為と評価している。それにもかかわらず我が国では原告適格が認められないとすれば、それは処分の根拠法である環境影響評価法や電気事業法等が違法な処分に対する国民による裁判を拒絶する違憲の法律であるか、原審が行訴法9条2項の解釈を誤っているかのいずれかになるはずである。

#### (4) 処分の根拠法および9条2項の憲法適合的解釈

基本権侵害があったとしても、処分の根拠法は、原告適格を認めていないものとしよう。裁判を受ける権利は「基本権を確保するための基本権」であるから、根拠法は、上位法である憲法に矛盾する違憲の法律ということになる。「行政訴訟による裁判審査の対象とされるべき事項が、それ自体、専ら立法部の政策的・裁量的判断により決められるというのは、憲法自体がそれを明示的に許容していない限り、「裁判を受ける権利」保障の趣旨つまりその人権規範性に反

すると考えられるからである」(亘理格・前掲・141頁、甲D37)。

しかし、行訴法9条2項が解釈指針を示しているとき、また生命・健康の権利利益はその性質上、処分の根拠法の個別的保護の対象となるとする判例が蓄積されているとき(甲A53・島村意見書参照)、明示的に訴訟要件を排除しているわけではない処分の根拠法をあえて違憲であると判断する必要はない。つまり、憲法13条および32条に適合するように法令を解釈すればよいのである。

笹田教授は、「裁判を受ける権利が実現しようとする権利・利益と行訴法9条(法律上の利益)とのギャップ」について、『「根拠規定」を探るうえでの立法的手掛かりがそもそも存在していない場合、あるいは行政権の違法な行使に対する国民の権利・利益の救済の方途を立法者が想定していない場合』をあげ、そのような場合には、『「法規定の不存在」ということから「法律上保護された利益説」的思考は機能しない』とする。そのうえで、ドイツ法の議論を援用して、「法律が存在しないため(したがって、第三者は自らの利益を保護する根拠法規を挙げることができない)、第三者の基本権上の利益(生命、健康、安全など)が侵害されたままであるとすれば、裁判官は、関係する基本権を基準として行政庁の処分を自ら判断し、ケースによっては基本権侵害を理由として右処分を取り消さねばならない。そのことから場合によっては現れる、不確実性及び内実の曖昧さの危険は、基本権侵害の明白性についての特別な要件によって阻止される。」とし、『ドイツに見られる、このような「被侵害利益の重要性と侵害の程度」を重視する議論は・・・「もんじゅ」原発事件に類似の発想を看取することができる。』とする(笹田・前掲・177頁から178頁、甲D36)。

つまり行訴法9条2項の被侵害利益についての勘案は、もともと法律上保護された利益説と裁判を受ける権利(基本権侵害)との空隙を埋める理論としてドイツ法の影響も受けつつ判例上累積し、改正法に導入された規定なのである。

他方、改正前行訴法に関して、中川義朗教授は、法律上保護された利益説を

とる判例上、処分の根拠法と目的を共通する関連法規に、「憲法、その他の法規、とりわけ基本権が措定されていない」という問題点を指摘している。その理由として、人権の包括的規定などを根拠にした行政訴訟が許され、民衆訴訟に通じるとの批判があげられる。しかし、自己の憲法上の基本権侵害を理由とする主観訴訟であるから、説得力を有しないと中川教授は反論している。また、憲法を関連法規にあげることについて行訴法10条1項を根拠として批判する見解については、中川教授は、同条は自己の法律上の利益に関係のない違法事由を主張して取消しを求めることを制限したにすぎず、基本権に基づく利益を「法律上の利益」に含めることを妨げるものではない、とする。そのうえで、法律上保護された利益説が第三者の原告適格を過剰に制約しているという問題の克服の方向性として、いずれもドイツ法を参照しつつ、①基本権を直接第三者に適用し原告適格の拡大を図ること、②通常法律の目的規定ないし処分の根拠に関わる「公共の利益」・「公益」等の規定について、憲法適合的解釈を施すことにより、間接的に基本権を第三者の原告適格審査に適用する方法の2つをあげている（我が国の「もんじゅ判決」は②の範疇に属するとする。中川義朗『取消訴訟における「第三者」の原告適格の基準としての基本権適用論序説—ドイツ法との比較研究—』『公法学の開拓線 手島孝先生還暦祝賀論集』（法律文化社、1993年）239頁、260頁～265頁、甲D38）。

中川教授は、改正前の行訴法に関して、「法律上の利益の中に憲法上の基本的利益、特に生命、健康、身体、安全、環境、人格などの権利を含めることによって、現代型の新しい訴訟にも、また、原告適格拡大の必要性にも十分対応することができるし、さらに現代行政法の基本原理たる行政の法治主義の原理とも原則的に整合性を保つことができるといえよう。」として（同268頁、甲D38）、判例の法律上保護された利益説に対して、「憲法を含む法律上保護される利益説」という修正を行っている。

笹田教授や中川教授の学説は、改正行訴法のもとでは、9条2項の「侵害さ

れうる利益」の中に生命・健康という憲法上の基本権を読み込む憲法適合的解釈を支持するはずである。そもそも、もとよりかかる解釈姿勢は、裁判官の基本的使命であるはずである（憲法76条3項）。

(5) 行訴法10条1項の憲法適合的解釈

行訴法10条1項における「自己の法律上の利益に関係のない違法」についても、同様に憲法適合的な解釈が必要である。

もとより過剰なCO<sub>2</sub>排出によって自己の生命・健康が侵害されないという法的地位は、公益ではなく、憲法上の基本的人権に関わる以上は、個別的利益と解すべきである。しかし、仮に、それを「公益」と解する場合であったとしても、その公益は、個々の住民の生命・健康の集合益としての公益という性格を持つ。法解釈上、大気汚染物質から生命・健康が守られるという周辺住民の個別的利益と、同じ排出ガスに含まれるCO<sub>2</sub>の大気中の濃度上昇が抑制されるという一般公益とをあえて厳格に区別するとしても、後者は究極の目的として同じ排出ガスから大気中で生活する個々人の生命・健康を守るために保全されるべき環境的な公益であり、いずれも生命・健康という基本権を保護するという目的において共通し、かつ、個別的利益の保護のために排出ガスの総量制限をすることは公益の保護にもつながるから、両者には密接な関連性がある。かかる関連性がある場合に、基本的人権の保護につながるCO<sub>2</sub>排出の違法性の主張を排除することは、憲法上の基本権の侵害となる。したがって、憲法適合的解釈からすれば、行訴法10条1項の「自己の法律上の利益」には、自己の生命・健康にかかわる重大な環境公益についての主張が含まれると解さなければならない。

また、(4)で述べたとおり、本来は、CO<sub>2</sub>の大量排出から生命・健康が守られるべき地位は憲法上の基本権として保障されなければならないにもかかわらず、仮に行政事件においてその保護を図る根拠法規に空白があって原告適格が認められないとすれば、関連する原告適格を根拠とする違法主張を認めること

によって、その空白を埋める憲法適合的な解釈をする必要がある。

本件において、(ア) 本件石炭火力発電所からのCO<sub>2</sub>の大量・継続的排出が大気のCO<sub>2</sub>濃度の上昇への寄与を通じて気候変動に寄与する点に争いはない。また、(イ) 気候変動が国民の個別的な生命・健康に現実被害を与え、今後、さらに被害を与える蓋然性があることについても争いはないはずである。だからこそ、現在、国は2050年カーボンゼロ、2030年46%削減という極めて困難な達成目標を掲げて、その実現のために巨額の予算を振り向けようとしている。平成30年においても、より目標値は低かったものの、(ア)(イ)の考え方自体は同じだったはずである。

ところが、(ウ) 個別事業のCO<sub>2</sub>の大量排出に対する行政による許可に相当する処分（確定通知の発出）と、気候変動による国民の生命・健康の権利との関係となると、被控訴人および原判決は、(ア)と(イ)を分断して公益問題にすぎないとして、国民が行政処分を争う余地を無くしてしまうのである。それは処分の根拠法の硬直的な解釈、つまり行訴法9条2項ならびに憲法に適合しない解釈からもたらされている。

### 3 原告適格および行訴法10条1項についての島村意見書

#### (1) 原告適格～侵害される利益について

島村意見書（甲A53）は、まず、原判決が、地球温暖化による被害について、基本的事項告示は温室効果ガスについてはその発生量の把握を調査、予測、評価の対象とすることとし、その健康影響について調査、予測、評価の対象としていないことをあげて、個別的保護の対象とならない根拠としている点を批判している。温室効果ガスの量的把握は、「温暖化による被害の回避・低減を目的にしているのであって、大気汚染物質等と二酸化炭素では、被害発生に至る経路が異なるために調査・予測・評価の方法が書き分けられているだけ」にすぎないからである。

この点を補足すると、温室効果ガスについては、その発生量が大気中の温室

効果ガスの濃度の上昇に寄与し、濃度が上がると太陽エネルギーの地球の大気から宇宙空間への放射熱の放散が減少し、地球全体としての温暖化が進むという科学的メカニズムがある。それを前提とすると、温室効果ガスについて調査、予測すべきは、排出量（≡大気中のCO<sub>2</sub>濃度への寄与）であり、その可及的な削減が、パリ協定をはじめ、国の削減目標として目指されているのである。ちなみに、2021年に改正された温暖化対策推進法1条、2条2項等には、「排出の量の削減等」が明記されて、この点がより明確化されているが、そのこと自体は確認的な意味となる。また、個別の温室効果ガス排出と個別の被害予測との関係については、現時点での科学をもって、調査、予測、評価をすることは困難である（もちろん周辺の地形や災害への脆弱性などを調査、予測し、気候変動の地域への影響を考慮した評価を行うことに意味はあるが、そのことよりも評価の内容として、そもそもの有効な排出削減対策を考慮することに意味がある）。大気汚染物質の場合は、排出抑制のみならず、伝統的な「拡散」手法をもって、つまり周辺住民への曝露濃度の低下をもって、健康影響（発症リスク）を低減することが許容されている。そのため、周辺住民の居住地への有害大気汚染物質の「到達」とその到達の結果予測される「現地での大気汚染物質の濃度」をもとにした環境影響について、調査、予測、評価をすることが可能であるし、意味がある。しかし、温室効果ガスについては、地球の大気に放出されるかぎり大気のCO<sub>2</sub>濃度に寄与するから、大気中への「拡散」手法には意味がない。だからこそ、発電所の操業を前提とすると、大気中にCO<sub>2</sub>を排出しない排出抑制策、たとえばCCS等しか対策がない。したがって、排出量を調査、予測し、その抑制策を含めて環境影響について評価する以外に当時は合理的な手法がないのである。排出量を調査、予測し、その抜本的削減対策を含めてその環境影響低減がなされているかが適正環境配慮審査の内容であり、その目的は、大気汚染の濃度上昇を抑制して気候変動のさらなる悪化を防ぎ、もって国民の生命・健康を含めた生活環境を保全することにある。

次に、島村意見書は、地球温暖化防止が保護目的とする生命・健康という保護法益は、これまでの判例においてもその利益の性質からして、一般公益に吸収解消されるものではなく、個別的保護利益として扱われてきた点を指摘する。それにもかかわらず原判決は、温暖化による被害については、違法な処分がなされた場合に被害を受ける者の人的範囲を画することはできないという理由から、控訴人原告の主張する利益について個別保護性を否定したものと捉えられる。

しかし、島村意見書は、原告適格を基礎付ける法的利益の個別性は、被侵害利益の性質から判定されるべきものであり、被害を受ける者の範囲を地理的に線引きすることが可能か、という観点から判定されるべきものではないとする。

この点について補足すると、確かに、原告適格は、個別的争訟の形をとった民衆訴訟（客観訴訟）を排除する機能を有する。しかし、『被害が極めて広範な範囲に及べば及ぶほど、「誰でも」訴訟を起こせることになってしまうから、誰もが訴訟を提起できない』とするのは、明らかに矛盾している。個別的利益の侵害がある環境に広範な影響をもたらす行為であればあるだけ、救済の必要性が高いはずであるのに、逆に、裁判所による違法性の統制と個別救済がもたらされないことになるからである。重要なのは、被侵害利益の性質であって、その結果、提訴資格要件が拡散して訴訟経済に影響を与える恐れがあるのであれば、提訴資格について必要な範囲で立法によって合理的な規制を課せばよい。それがなされていないときに、すべての被害者の原告適格を否定することは、2で述べたように、行政事件において裁判を受ける権利を侵害する。その場合に、民事訴訟による救済手段があることは、行政事件において裁判を受ける権利の侵害を否定する事情とはならない。行政処分の違法性を理由とする救済は当該原告以外の者にも広く影響が及ぶが、民事の個別救済はその原告にしか及ばないからである。

CO<sub>2</sub>の排出からの生命・健康等に対する被害を保護法益とする訴訟が、客

観訴訟か主観訴訟（個別的な保護利益に基づく訴訟）かをめぐっては、世界において、同様の訴訟が提起される中で、主観訴訟としてとらえる流れが出来つつある点を、島村意見書はオランダ最高裁判決やドイツ連邦憲法裁判所の判例を引いて説明している。すなわち、オランダ最高裁は、気候変動対策についての政府の不作為を人権侵害と性格づけている。また、ドイツ連邦憲法裁判所は、温暖化（温暖化対策を国が行わないこと）によって原告らが被る不利益を主観的権利（基本権）の侵害と認めて異議申立適格を肯定したのである。

また、解釈論としても、島村意見書が述べるとおり、処分の根拠法である環境影響評価法において手続参加規定が整備されている。行訴法9条2項の処分の根拠法である同法のもとでの関係地域ないし関係地方公共団体内に居住する原告らについては、少なくとも原告適格を有するとする線引きをもってすれば、濫訴や事実上の客観訴訟化といった司法政策上の懸念には十分対応できるはずである。

## (2) 行訴法10条1項の主張制限について

同条の主張制限について、島村意見書は、①立法者意思として、行訴法10条1項が本案の主張を大幅に制限する重要な制度だということは意識されていないと分析されていること、②先例となる最判平成元年2月17日（民集43巻2号56頁、新潟空港事件）は、主張制限についての理由を示しておらず、その後の下級審判例は主張制限を認めるものが多いが、原告を含む公衆に帰属する利益を保護する規定違反を主張することは認められると解するべきである学説（阿部泰隆説）などからは強く批判されていること、③公益的要件充足性も内容によって違法主張を認めうるとする学説（塩野宏説）に沿った東京高判平成13年7月4日判時1754号35頁（東海第二原発訴訟控訴審判決）もあること、④処分の名宛人以外の第三者が提起する取消訴訟のうち、公益要件が充足されれば処分の第三者の「法律上の利益」を適法に侵害しうる処分と、第三者の「法律上の利益」を侵害しないことが処分要件の一つである処分とを

区別すべきであり、前者の処分についてのみ原告は公益規定違反を主張しうるという考え方（野呂充説）が有力に主張されていることを指摘する。

そして、阿部・塩野説や上記東京高判に従えば、本件において主張制限は認められず、また野呂説に立ったとしても、本件処分の根拠法は、前者に分類されるべきであり、やはり主張制限は否定されるべきであるとする。

野呂説について説明を補充すると、下記のようになる（野呂充「行政手続における第三者の地位と行政訴訟」「現代行政法講座Ⅱ 行政手続と行政救済」（日本評論社、2015年）・甲D39の97頁以下、「コンメンタール行政法Ⅱ【第2版】行政事件訴訟法・国家賠償法」（日本評論社、2006年）・甲D40の154頁以下）。

前者 要件：公益要件 効果：第三者の法益侵害

公益要件が満たされることが第三者の法益侵害の前提条件  
言い換えると法律により保護される利益が公益の犠牲になる関係  
なお、行訴法9条2項が示すように、第三者の利益を「考慮」することが義務付けられている処分が考えられる。  
例）土地収用法の事業認定、公有水面埋立免許、保安林指定解除処分

後者 要件 ①第三者の特定の個別的利益の保護  
②その他の要件（公益要件を含む）

①が満たされなければ②以下の要件が満たされても許認可されない  
言い換えると①で法律により保護される利益の保護が検討され、②以下によって①が犠牲になる関係にはない。  
例）原子炉設置許可処分における「災害の防止上支障がないものであること」との要件は、平和利用などその他の要件の中で、原告らの個別的利益の保護を行う要件として位置づけられる

島村意見書は、電気事業法（および環境影響評価法）上の確定通知の要件構造は、前者に該当するとするが、この点も若干補充をする。

環境影響評価における適正環境配慮審査は、島村意見書が述べるとおり、環境配慮対象の項目（大気汚染物質の濃度抑制、CO<sub>2</sub>の排出量など）を個別に審査しつつ、最終的には総合的判断を行うことになる。そうすると、仮に大気汚染物質についての環境配慮が不足しているとしても、原審が「公益」だとするCO<sub>2</sub>排出に対する対策による環境配慮が十分行われていると評価された場合、総合判断として、大気汚染物質からの被害防止よりCO<sub>2</sub>対策という公益要素が重視され、前者が後者のいわば犠牲となって確定通知が発せられることがありうる。原審が個別的保護法益として認める大気汚染物質から守られるべき個別的利益に対して十分な配慮がされていないことで、ただちに確定通知が否定される構造にはなっていない。すなわち、CO<sub>2</sub>抑制への配慮という公益によって個別的保護法益である大気汚染物質から守られるべき法益が犠牲になる関係が生じうる。評価規範的な要件における総合判断は、各種要素を考慮したうえで各重みづけや減算・加算を行うのであって、それは適正配慮審査における適正さの判断においても同様である。大気汚染物質から守られるべき法的地位を有している者が適正配慮審査における適正さを争うときに、総合判断の重要な内容を形成する他の環境要素、ことにCO<sub>2</sub>の抑制は、その法的地位と密接な関連性を有するのであって、自己の法律上の利益に関係のある主張である。

最後に、島村意見書は、大気汚染物質もCO<sub>2</sub>も石炭燃焼に伴い同時に排出されるのであるから、住民の生命・健康の保護を見据えた適正環境配慮審査の司法審査においては、統合的・一体的に判断すべきであり、原告適格が認められる大気汚染物質とそれ以外の物質とを分けて考えるのは不自然・不合理だとし、そのことは公益的見地から大防法に導入されている水銀規制の例（特に大防法18条の27）からも明らかであるとしている。

このように、環境規制の在り方は、地球環境の悪化を背景に多様化し、公益・私益の境界を限りなく曖昧化しているのであり、裁判所もまた、新しい事態の

進展や規制の多様化にあわせてより柔軟な判断が必要なのである。

#### 4 被控訴人の主張に対する反論

控訴人らの原告適格に関する主張は上記のとおりであるが、答弁書における被控訴人の主張について、念のため必要な範囲で反論する。

##### (1) 「(1)大気汚染関係」に対する反論

ア 「(ア) 確定通知及び変更命令に関する規定が…個別的利益としても保護すべき趣旨を含んでいないこと」に対する反論

##### (ア) 被控訴人の主張

被控訴人は、確定通知及び変更命令に関する電気事業法の規定は、大気汚染による健康又は生活環境に係る著しい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んでいないと主張する。

##### (イ) 控訴人らの反論

しかし、主として原告ら準備書面(1)(7～28頁)、原告ら準備書面(4)において述べたように、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續を通じて、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み、特定対象事業による環境影響を受ける住民については、確定通知の取消訴訟について、原告適格を有する。

この点については、原判決も、電気事業法及び環境影響評価法等の規定からすれば、確定通知及び変更命令に関する電気事業法の規定が火力発電所の稼働に伴う大気汚染によって対象事業実施区域の周辺地域に居住する住民に健康又は生活環境の被害が発生することを防止し、もって環境を保全し、健康で文化的な生活の確保に資することを、その趣旨及び目的とするものと解される、としている(原判決75～76頁)。

イ 「(イ) 控訴人らは、大気汚染による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者に当たらないこと」に対する反論

(ア) 被控訴人の主張

被控訴人は、控訴人らが大気汚染による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者に当たらず、原告適格を有しない（少なくとも居住地が関係地域に含まれておらず、本件発電所の設置予定地から20キロメートル以上離れている控訴人■■■■及び控訴人■■■■については、著しい被害を直接的に受けるおそれのある者に当たらない）とする。

(イ) 控訴人らの反論

主として原告ら準備書面（1）（7頁～8頁）、原告ら準備書面（4）において述べたように、発電所アセス省令第4条第1項は、事業者が既に入手している情報によって一以上の環境の構成要素（環境要素）に係る環境影響を受けるおそれがあると判断される地域に該当する地域の管轄に係る「関係地方公共団体」から意見聴取することを定めている。そして本件において神戸製鋼は、「関係地方公共団体」を兵庫県、神戸市及び芦屋市としている。したがって、これらの地域に居住する控訴人らが大気汚染による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者に当たることは明らかである。

また、発電所アセス省令第16条は、火力発電所に関し、第1種事業より規模の小さい第2種事業につき、設置される場所の周囲20キロメートルの範囲内における大気汚染等による環境影響の程度について配慮する種々の規定を置き、周囲20キロメートルの範囲内における環境影響の程度如何によって、環境影響法4条3項の判定（環境影響の程度が著しいものとなるおそれがあるか否かの判定）を行っている。

第2種事業において、火力発電所の設置場所の周囲20キロメートルの

範囲内における環境影響の程度により環境影響の程度が著しいものとなるおそれがあるか否かの判定がなされていることからすれば、発電規模が約130万kWであり、第1種事業にあたる本件発電所については、周囲20キロメートルを超える範囲においても、大気汚染による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれがあるといえる。そして、控訴人菊井は、本件発電所の設置予定地の周囲20キロメートルの範囲内にその一部が含まれる大阪市大正区に居住しており、控訴人今井も、本件発電所の設置予定地の周囲20キロメートルの範囲内に近い場所に居住しており、いずれも大気汚染による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれがある者に当たる。

したがって、控訴人らはいずれも原告適格を有する。

なお、原判決も、確定通知及び変更命令に関する電気事業法の規定等に鑑み、控訴人らは大気汚染による健康又は生活環境に係る著しい被害を受けるおそれのある者に当たるとして、控訴人ら全員について原告適格を肯定している（原判決79頁～81頁）。

(2) 「(2) 二酸化炭素の排出に起因する地球温暖化関係」に対する反論

ア 「(ア) 第三者の原告適格の有無について判断するには…（個別保護要件）を検討する必要があること」及び「(イ) 確定通知及び変更命令に関する…控訴人らの主張は…当を得ないものであること」に対する反論

(ア) 被控訴人の主張

被控訴人は、「第三者の原告適格の有無について判断するには、当該処分を定めた行政法規が当該原告が主張する被侵害利益を個々人の個別的利益としても保護する趣旨を含むか否か（個別保護要件）を検討する必要がある。」ことを前提として、控訴人らが「周辺住民を含め、人々が、火力発電所の稼働により排出される大量のCO<sub>2</sub>により、気候変動の進行を通じて生命・身体等に被害を受けない利益が保護されている」と主張している

こと（控訴理由書 1 1 頁）をとらえて、電気事業法等が控訴人らの火力発電所の稼働により排出される大量の CO2 により、気候変動の進行を通じて生命・身体等に被害を受けない利益について、個別的利益として保護すべき趣旨を含まないということ自認するものであると主張する。

また、被控訴人は、火力発電所に係る環境影響評価についての基本事項告示等をふまえ、「確定通知及び変更命令に関する電気事業法の規定が…我が国全体の環境保全を超えて、特定の地域に居住する具体的な個々人の利益のために二酸化炭素排出量の増加を抑制することなどをその趣旨及び目的とするものとは解し難いとした原判決の判断は正当である」とする。

#### （イ）控訴人らの反論

控訴人らは、個別保護要件については、周辺住民も含め、人々が、火力発電所の稼働により排出される大量の CO2 により、気候変動の進行を通じて生命・身体等に被害を受けない利益が保護されていることを前提としている。そして、人の生命・身体の安全等という被侵害利益の性質を考慮すれば、電気事業法は、これを個々人の個別的利益として保護する趣旨である、と主張している。したがって控訴人らは、電気事業法をはじめとする処分の根拠法令が、個別的利益として保護すべき趣旨を含まないとするものではない。

また、根拠法令がある利益を個々人の個別的利益として保護する趣旨をも有するか否かを判断するにあたって、まず検討されるべきは、問題となる利益の性質であって、下位法令の規定ぶりによって、利益の個別性が決せられると判断するのは誤りである。本件で問題となるのは、個人の生命・身体の安全等は排他的な個人の利益であって、その利益の性質からすれば、個別的利益でないということはある得ない。そもそも、下位法令における評価項目・評価方法は、第三者の利益を個々人の個別的利益として保護する趣旨を含ませるかどうか、ひいては第三者に原告適格を認めるべきか否

か、という観点から規定されるわけではない。評価項目・評価方法をどのように規定するかは、被害発生に至る経緯に鑑み、排出による被害を回避・軽減するためには、どのような手法をとるべきであるか、という観点から決せられるはずである。この点については、3(2)において島村意見書を引用しつつ述べたとおりである。すなわち、温室効果ガスについて量的把握が規定されているのは、「温暖化による被害の回避・低減を目的にしているのであって、大気汚染物質等と二酸化炭素では、被害発生に至る経路が異なるために調査・予測・評価の方法が書き分けられているだけ」にすぎず、個別的保護を否定する根拠とはならない。

イ 「(ウ) 二酸化炭素の排出に起因する…判例法理に基づかないものであること」について

(ア) 被控訴人の主張

被控訴人はここでも、控訴人らの主張の一部のみを捉え、控訴人らが「個別保護要件を満たさないことを半ば自認している」とする。

(イ) 控訴人らの反論

控訴人らは、個別保護要件を満たさないことを自認する趣旨で「原告適格が認められる範囲を画することは困難である」(控訴理由書12頁)「原告適格の限定が困難となる」(控訴理由書22頁)と主張しているのではない。控訴人らは、処分によって害されることとなる利益が、個人の生命・身体等の安全であり、その内容及び性質からして当然に個々人の個別的利益となることを前提として、気候変動による被害は世界中の人々に及ぶおそれがあるため、被侵害利益の性質やその侵害の態様のみからでは、原告適格が認められる範囲を画することが困難となる(世界中の人々に原告認められる)、としたものである。

原判決の判断及び被控訴人の主張は、従来争われてきた、排出施設等との距離によって被害が生じる範囲を画することのできる公害を前提とす

るものである。しかし、本件における気候変動による被害を従来と同様の手法で判断することが困難であることは、控訴理由書において述べたとおりである。

この点について、島村意見書は以下のとおり述べている。すなわち、「本件は、違法な処分がなされた場合に生命・健康被害を受けるおそれのある者の範囲を地理的に画することができない、という点で、従来判例が扱ってきた事案とは異なる」とし、従来判例と本件が異なることを指摘する。さらに「このような場合に、原判決のように、地理的線引きができないということを理由に原告適格を否定するのは、地理的に限定された範囲において人の健康や生命に危険を及ぼす施設については設置許可等の処分の取消訴訟を提起するに際して周辺住民の原告適格を肯定しうるが、極めて広い範囲（日本全体、あるいは、世界全体）において人の健康や生命に危険を及ぼす施設については、誰にも原告適格が認められないという奇妙な結果を導く」として、本件において、地理的線引きができないということを理由として原告適格を否定した場合に極めて不合理な結論となることも指摘している。そして、原判決においてどのような観点で原告適格の有無を判断すべきであったかという点については「原判決がいうところの『原告適格を基礎付けるのは法的利益の個別性』は、被侵害利益の性質から判定されるべきものであり、被害を受ける者の範囲を地理的に線引きすることが可能か、という観点から判定されるべきものではない」として、被侵害利益の性質という観点から原告適格の有無を判定すべきであると結論付けている。この点については、3(1)においても述べたとおりである。

このように、控訴人らは、被侵害利益の性質及び内容からすれば、個別的利益が認められることを前提として、本件が従来判例とは異なり、違法な処分がなされた場合に生命・健康被害を受けるおそれのある者の範囲

を地理的に画することができない以上、被侵害利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度からのみでは原告適格が認められる者の範囲を画することができない（全ての者に原告適格が認められることとなる）ため、環境アセスにおける扱いを手掛かりとして、原告適格が認められる者の範囲を画すべきであると主張しているのであって個別保護要件を満たさないことを自認しているわけではない。

## 第2 被控訴人の答弁書に対する反論

以下においては、被控訴人の答弁書につき、原告適格に係る主張部分以外について、必要な限度で反論する。

### 1 「1 確定通知が抗告訴訟の対象となる行政処分に当たらないこと」

被控訴人が、確定通知により生じる事業者の地位を「反射的に認められる事実上の地位に過ぎない」と主張する点については、原審における被控訴人の主張の繰り返しであって、反論を要しない。

また、被控訴人は、「同項に基づく工事計画の変更・廃止命令については、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（行政訴訟法<sup>1</sup>3条6項1号）を提起するなど、権利侵害の侵害やそのおそれに対する実効的な権利救済の手段は別途設けられている」などと主張するが、全般的な主張である。

電気事業法第48条1項は、工事計画の届出について規定しているところ、同条第4項は、「主務大臣は、第一項の規定による届出のあつた工事の計画が前項各号のいずれかに適合してい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三十日（次項の規定により第二項に規定する期間が延長された場合にあつては、当該延長後の期間）以内に限り、その工事の計画を変更し、

---

<sup>1</sup> 「行政事件訴訟法」の誤記であると思われる。

又は廃止すべきことを命ずることができる」と規定し、同条2項は事業者が届け出から30日を経過して以降は工事に着工できることを規定している。すなわち、工事計画の届出があつてから、経済産業大臣が計画変更命令または廃止命令を発することができるのは、わずか30日間の間に過ぎない上、同条第3項には、この期間を短縮できる旨の規定も置かれている。他方、同条第5項には、審査に期間を要する場合の例外も置かれているが、実際に審査期間が延長される例はほとんどない。現に、本件の新設発電所については、2018年8月30日に工事計画の届出書が提出され（届出書（抜粋）・甲D41、甲42）、その後も計画変更命令・廃止命令はなされることはなく、届出から30日を経過して間もない同年10月1日に工事に着工している（神戸製鋼ウェブサイト・甲D43）。

このように、工事計画の届出から30日以内しか経済産業大臣が事業者に対して変更命令・廃止命令を発することができないことからすれば、「変更命令の発出」や「廃止命令の発出」を求めて義務付け訴訟を提起して争うことは事実上不可能であり（届出があつてから直ちに訴訟提起したとしても、通常第1回期日すら開かれない時期に30日を経過し、法令上命令を発出できないことから同義務付け訴訟は訴えの利益を欠くことになってしまう）、実効的救済などに繋がらないことは火を見るよりも明らかである。ましてや、「処分等の求め」は行政庁に行政処分の発出を促すものに過ぎず、強制力を持った手続ではないし、加えて、変更命令や廃止命令の発出を求めたところで、同様に30日の経過をもって命令の発出ができなくなることに全く変わりはない。

結局のところ、処分等の求めや義務付け訴訟で計画変更命令・廃止命令の発出を求めることで実効的救済につながるなどという国の主張には一切の根拠がない。

## 2 第3「1 判断枠組み」について

被控訴人は、電気事業法第46条の17第1項は、「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・・・」との規定をもって、環境の保全についての適正な配慮が「なされる」ものかを審査するものであり、

「なされた」か、「(現に) なされている」ものであるかを審査するものではないなどと主張し、控訴人らの主張を論難する。ところが、環境アセスは当該事業の今後の実施過程（工事等の施工過程も含む）における環境影響を予測・評価するものであるから、将来なされるべき環境配慮について審査するものであって、そのような観点からも、「環境の保全についての適正な配慮がなされるか」を審査することは当然であり、控訴人らは、その予定される「環境の保全についての適正な配慮」の内容そのもの（及びその環境配慮が現実的に履行され得るものか）を個別的に審査すべきことを主張している。被控訴人の指摘は不可解なものであるというほかない。

また、被控訴人は、小田急最判（最判平成18年11月2日）の枠組みに従えば、要考慮事実の不考慮があっても直ちに裁量権の逸脱又は濫用があると評価されるのではなく、結果として、判断内容が著しく妥当性を欠くものと認められる場合に裁量権の逸脱又は濫用があると評価されるものと主張する。しかしながら、控訴人らは、従前から、大気汚染物質の排出、温室効果ガスの排出の問題の両面から、本件確定通知にあたって経済産業大臣の判断が著しく妥当性を欠いていることを主張してきており、その評価を基礎づける事実を詳細に指摘してきている。

### 3 PM2.5に対する反論

#### (1) 「a PM2.5に関する科学的知見の確立状況等」に対する反論

##### ア 被控訴人の主張

被控訴人は、「PM2.5に関する科学的知見の確立状況は、控訴人らの主張に理由がないことを理解する前提となる」（答弁書22頁）と主張する。被控訴人が主張する「科学的知見の確立」の意味は定かでないが、PM2.5に係る日本独自の科学的知見の集積を意味するものと思われる。

##### イ 被控訴人が主張する意味での科学的知見の確立は求められていないこと

しかし、条文は、被控訴人が主張する意味での科学的知見の「確立」を要件としていない。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」と定めるにとどまる。また、原審原告準備書面（17）で主張した通り、「科学的知見の確立」を求めることは、不可逆的な環境保全上の支障が生ずれる可能性が存在すれば科学的確実性が不確実であっても環境保全措置を講じることを要請する環境基本法14条、6条、4条にも反する。

#### ウ 諸外国における環境影響評価の実施

原審原告準備書面（17）で主張した通り、PM<sub>2.5</sub>に係る予測及び評価手法が被控訴人の主張するレベルで確立していなかったとしても、すでに各国で一定の手法が存在する限りにおいては、PM<sub>2.5</sub>の環境影響評価を実施しなければならない。すなわち、原審原告準備書面（6）などで主張したとおり、平成24年3月時点において、米国での環境影響評価手続では、PM<sub>2.5</sub>の一次生成粒子に係る予測・評価が義務付けられており（甲B14）、PM<sub>10</sub>代替評価又はAERMOD、CALPUFFなどの拡散モデルを用いた予測・評価手法が存在していた。原審原告準備書面（7）、（9）などで主張したとおり、現在、米国では、PM<sub>2.5</sub>の二次生成粒子についても環境影響評価が実施されており、二次生成粒子を予測・評価する手法も存在する（甲B23の1、B23の2）。控訴人らが依頼した専門家も二次生成粒子を含むPM<sub>2.5</sub>の拡散予測を行っている（甲B24の1、B24の2）。

### (2) 「b 被控訴人らの主張は、PM<sub>2.5</sub>に係る予測及び評価手法の確立状況を踏まえないものであること」に対する反論

#### ア 被控訴人の主張

被控訴人は、微小粒子状物質等専門委員会における議論状況等に鑑み、「PM<sub>2.5</sub>に係る予測及び評価手法を確立する上で必要となる発生源情報の整備などに関する科学的知見が十分に得られておらず、PM<sub>2.5</sub>について、事業者が環境影響評価を実施し、環境の保全のための措置を検討することが困難であったことはもとより、経済産業大臣が「環境の保全についての適正

な配慮がなされる」ものであるか否かを審査することも困難であった」（答弁書 22～23頁）と主張する。

イ 微小粒子状物質等専門委員会において拡散モデルが検討されていないこと  
しかし、微小粒子状物質等専門委員会において、PM2.5の予測・評価手法に係る十分な審議がなされていない。すなわち、同委員会は、1年に1回程度しか開催されておらず、審議時間も2時間程度である（乙39の1）。審議会では、AERMOD、CALPUFFなどの拡散モデルについて議論されておらず、諸外国の科学的知見も検討されていない（乙39の1）。

ウ 発生源情報の整備は予測・評価手法と関係がないこと

また、PM2.5に係る予測及び評価手法と発生源情報の整備は、関係がない。すなわち、発生源情報の整備は、排出される物質の排出量を、物質別に産業別・燃料別などに整理し、産業別の寄与割合を算定するものであって、PM2.5を排出する主要な産業を特定する用途で用いられるにすぎない。発生源情報が整備中であったとしても、個別事業ごとの環境影響評価手続においてPM2.5に係る予測及び評価を行うことは可能である。そのことは、控訴理由書に記載した通り、日本国内でもPM2.5の環境影響評価を実施した事例が複数存在することからも明らかである。それらの事例では、許認可庁がPM2.5に係る環境保全審査を行っていたのであるから、経済産業大臣がPM2.5の環境保全審査を行うことも可能である。

なお、事業者は、「発生源情報の整備等に関する科学的知見が十分に得られて」いないことをPM2.5に係る環境影響評価の不実施の理由としていない。すなわち、事業者は、「精度の高い予測手法が確立していない」ことを理由に環境影響評価を実施していないのにすぎず、発生源情報の整備は関連性を有しない。

(3) 「b 被控訴人らの主張は、PM2.5に係る予測及び評価手法の確立状況を踏まえないものであること」に対する反論

ア 被控訴人の主張

被控訴人は、「PM2.5の生成機構や発生源の寄与割合について科学的に解明すべき課題が残されてい」たことから、「PM2.5の削減対策については」、「粒子状物質全体の削減対策を着実に進めることがまず重要」であり、このような科学的知見に鑑みると、PM2.5を直接環境影響評価の項目としなくても一概に不合理であったとはいえない旨を主張する(答弁書24頁)。

イ PM2.5の生成機構が判明しないのは二次生成粒子に留まること

しかし、PM2.5の生成機構が判明しないのは、PM2.5の二次生成粒子にとどまる。PM2.5の二次生成粒子の生成機構が不明であることは、PM2.5の一次生成粒子に係る環境影響評価を実施しない理由とならならない。前記の通り、PM2.5は、一次生成粒子だけでも予測・評価できる手法が存在したのであるから、少なくともPM2.5の一次生成粒子の環境影響評価を行うべきである。

ウ 発生源の寄与割合は環境影響評価とは関係ないこと

発生源の寄与割合が解明していないことは、PM2.5の環境影響評価を実施しないことに直結しない。発生源の寄与割合は、PM2.5を排出する主要な産業を特定するためにすぎないことから、個別事業ごとの環境影響評価を実施しないことには繋がらない。

また、地域全体で粒子状物質全体の削減対策に取り組むことは、個別事業ごとにPM2.5に係る環境影響評価を実施しない理由とはならない。前記のとおり、PM2.5の予測・評価手法は存在したのであるから、粒子物質全体の削減対策と並行して、PM2.5に係る環境影響評価も行うことは可能である。

エ PM2.5は他の物質とは異なる性質を有し、独自の環境基準が存在すること

控訴理由書などでも主張したとおり、PM2.5は、他の大気汚染物質と

は異なる性質を有することから、他の大気汚染物質とはと別に、独自に予測・評価が実施されなければならない。すなわち、PM<sub>2.5</sub>は、他の大気汚染物質とは、「粒径が異なるだけでなく、生成機構、発生源、科学的・物理的・生物学的な性質が異なる」（甲B32号証）。PM<sub>2.5</sub>は、「気道における沈着や滞留、毒性、疫学研究における健康影響なども異なる」。また、SO<sub>2</sub>、NO<sub>2</sub>、SPMは、二次生成粒子の原因物質の一部にすぎない。PM<sub>2.5</sub>は、他の物質からもPM<sub>2.5</sub>の二次生成粒子が生成されるのみならず、一次生成粒子も存在する。さらに、PM<sub>2.5</sub>自体の有害性を検証しないことは、二酸化硫黄、窒素酸化物、浮遊粒子状物質などと区別して、独自にPM<sub>2.5</sub>の環境基準が設けられている趣旨にも反する。

以上