

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 ■■■ ■■■ 外11名

被告 国（処分行政庁 経済産業大臣）

準備書面（17）

令和3年1月13日

大阪地方裁判所 第2民事部合議係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 池田 直樹

同 浅岡 美恵

同 和田 重太

同 金崎 正行

同 杉田 峻介

原告ら訴訟復代理人弁護士 喜多 啓公

同 與語 信也

同 青木 良和

本準備書面においては、原告の主張について整理を行いつつ、被告第6準備書面への反論を述べる。

なお、原告らの主張の引用との関係で、従前提出してきた主張書面の総目次を別紙として添付する。

【目次】

第1	はじめに	5
1	本件について	5
2	本件の訴訟提起以降に生じている事象と世界、日本の動き	5
(1)	気候変動による被害とその人権侵害性の司法的による評価	5
(2)	新型コロナウイルスの流行と、科学的知見に基づく早期対策の必要性の認識	6
(3)	2050年カーボンニュートラルの宣言と本件	7
第2	本件訴訟の訴訟要件についての国の主張に対する反論（総括）	9
1	確定通知の処分性について	9
2	原告適格について	10
(1)	電気事業法に基づく環境影響評価手続と原告適格	10
(2)	本件で原告らが原告適格を有すること	13
3	訴えの利益について	15
第3	環境影響評価書に基づく適正環境配慮審査の違法性の判断の総論的枠組み	16
1	電気事業法における適正環境配慮審査	16
2	裁量判断の司法判断の枠組み — 判例	17
3	環境影響評価にかかる基礎的事実の調査、予測における留意点	18
(1)	環境影響評価とは、当該事業の環境要因の環境への影響の調査・予測・評価を行うことであること	18
(2)	発電所アセス省令では、予測及び評価において、選定項目ごとに、客観的、科学的に検討を行うとしていること	18

4	環境影響評価手続固有の判断基準	20
	(1) 環境法の法体系と環境配慮義務の内容	20
	(2) 審査基準について	22
	(3) まとめ	25
第4	燃料種の比較検討を欠いていることの違法性	26
1	はじめに	26
2	計画段階配慮事項としなかったことに係る被告の主張への反論	26
3	燃料種に係る複数案を検討しなかったことに係る被告の主張への反論	28
4	燃料種に係る複数案を検討しなかったことの違法性	29
	(1) 原告らの主張について	29
	(2) 手続的違法	30
	(3) 実体的違法 — 経済産業大臣の裁量権の逸脱	30
第5	PM _{2.5} について	32
1	被告の主張	32
2	原告らの反論	32
3	予測及び評価手法の確立に対する反論	32
	(1) 総論	32
	(2) 施策の基本理念への適合	33
	(3) 各種施策の有機的連携	36
	(4) 自動車NO _x ・PM法による規制	38
	(5) 米国での環境影響評価の実施	40
	(6) 既設発電所が存在すること	41
	(7) 原告らが依頼した専門家によってPM _{2.5} の予測が可能であったこと	41
	(8) 被告が主張する「確立」の意味が不明確であること	41
	(9) 微小粒子状物質等専門委員会における議論状況が根拠とならないこと .	42
	(8) 小括	44
4	事業者の言明に対する反論	44
	(1) 被告の主張	44
	(2) 原告らの反論	44
	(3) 小括	48

5	結論	48
第6	本件アセス手続中のCO ₂ の環境影響に関する適正環境配慮審査の違法性	48
1	環境アセスにおいて、石炭火力発電所の設置・稼働にかかるCO ₂ の影響の調査、予測及び評価が必要であること	48
(1)	CO ₂ の影響の調査、予測及び評価が必要であったこと	48
(2)	本件の石炭火力発電事業及び新設発電所から排出されるCO ₂ の影響の特性と評価のあり方	50
2	調査・予測の結果と国等の目標・計画との整合性が図られるべきこと	53
3	本件アセスにおいて、CO ₂ の影響の調査、予測及び評価がなされず、国の目標・計画との整合性も審査されなかったこと	54
4	本件アセスにおけるCO ₂ の取扱いと局長級とりまとめの位置づけ及び役割	56
(1)	局長級とりまとめ	56
(2)	「局長級とりまとめ」に至る経緯とその背景	56
(3)	局長級とりまとめは国のCO ₂ 排出削減の目標・計画と整合していないこと	60
5	CCS Readyとする意思も能力もなかったこと	65
6	まとめ	68
第7	手続の瑕疵と処分の違法性	68
1	手続の瑕疵ないし不遵守と処分の違法	68
2	本件における手続的違法	69
(1)	配慮書段階で燃料種に係る複数案を検討していないこと	69
(2)	環境大臣意見を考慮せず、または適切に考慮しなかったこと	70
(3)	その他の手続的違法	72
3	結論	72
第8	請求の趣旨第2項 — 公法上の確認訴訟	72
1	本件確認訴訟の目的	72
2	本件確認訴訟の適法性	73
第9	結語	74

第1 はじめに

1 本件について

本件で問われているのは、石炭火力発電所である神戸製鋼の新設発電所に係る環境影響の予測・評価、そしてこれに基づく環境保全措置について、経済産業大臣が「環境の保全について適正な配慮」をしているものと判断したことの不合理性である。

原告らがその判断の不合理さを基礎づける主な問題点として提示してきたのが、大気汚染（大気汚染物質の排出・生成、特にPM_{2.5}）、地球温暖化（CO₂の排出）の2点である。大気汚染、地球温暖化について著しい環境影響を与え、他者の生命・健康・生活等を害し、または確実に害し得る石炭火力発電所の新設に係る本件評価書について変更の必要がないとした経済産業大臣の判断が適正なものであるのか否かが問われている。

2 本件の訴訟提起以降に生じている事象と世界、日本の動き

(1) 気候変動による被害とその人権侵害性の司法的による評価

原告らは、新設発電所による著しい環境影響について、本件の訴訟提起時（2018年11月）の当初から本訴訟において主張してきた。

この間、日本でも既に、これまで数十年に一度といわれてきた気候災害が毎年のように発生し、今後、さらに激甚化し、頻度が増すことに係る科学的知見はますます確たるものとなってきた。2019年10月の台風19号に伴う関東・東北地方を襲った豪雨災害による被害は記憶に新しいところであるが、これに関連して、気象研究所の報告（2020年12月24日公表）によれば、関東甲信地方に降った雨の総量は、1980年以降の気温及び海面水温の上昇によって10.9%、工業化以降（産業革命以降と同旨）の気温及び海面水温の上昇によって13.6%増加していたことが明らかになった¹。同報告によ

¹ 2020年12月24日気象研究所報道発表資料 https://www.mri-jma.go.jp/Topics/R02/021224-1/press_release021224-1.pdf

ると、気温が1度上昇すると、大気中に含むことのできる水蒸気量（飽和水蒸気量）が7%程度増加することが知られており、2019年10月の降水量の増加率（約14%）が平均気温の上昇による水蒸気の増加率（7%）より大きい理由の一つとして、台風自体が強くなっていることを指摘している（甲C131）。このように、豪雨や台風による災害に関しても、この間生じた事象やそれらに対する科学的評価は、原告らが当初から主張してきた気候変動の被害を裏付けるものとなっている。

そして、既に指摘してきたように、世界各国において、現在の気候変動の状況は生命、健康、生活や産業の基盤に深刻な影響をもたらす気候危機にあると認識されるに至っている。原告ら準備書面（15）において詳述した、2019年12月20日オランダ最高裁判決（甲C44の1、2）など、海外では司法においても気候変動による被害が人権侵害ととらえられている。多くの国、自治体で気候非常事態が宣言されているが、日本でも2020年11月、衆議院及び参議院で気候非常事態宣言が決議された²。地球温暖化を止め、安定した気候を確保することは、現在及び将来世代に不可欠の最重要課題であるとの認識は、ますます強くなってきた。

(2) 新型コロナウイルスの流行と、科学的知見に基づく早期対策の必要性の認識

そして、2020年はじめ以降、世界、そして日本は、新型コロナウイルス

² 気候非常事態宣言決議案(衆議院・本会議 19日可決)

「近年、地球温暖化も要因として、世界各地を記録的な熱波が襲い、大規模な森林火災を引き起こすとともに、ハリケーンや洪水が未曾有の被害をもたらしている。我が国でも、災害級の猛暑や熱中症による搬送者・死亡者数の増加のほか、数十年に一度といわれる台風・豪雨が毎年のように発生し深刻な被害をもたらしている。

これに対し、世界は、パリ協定の下、温室効果ガスの排出削減目標を定め、取組の強化を進めているが、各国が掲げている目標を達成しても必要な削減量には大きく不足しており、世界はまさに気候危機と呼ぶべき状況に直面している。

私たちは「もはや地球温暖化問題は気候変動の域を超えて気候危機の状況に立ち至っている」との認識を世界と共有する。そしてこの危機を克服すべく、一日も早い脱炭素社会の実現に向けて、我が国の経済社会の再設計・取組の抜本的強化を行い、国際社会の名誉ある一員として、それに相応しい取組を、国を挙げて実践していくことを決意する。その第一歩として、ここに国民を代表する国会の総意として気候非常事態を宣言する。

右決議する。」

の世界的流行による戦後最大の世界的な社会の混乱、経済的危機に直面することとなった。

諸外国の中では、政府主導での早期の流入防止対策や感染拡大防止措置の実施によって、感染拡大を最小限に食い止め、人々の生命、健康及び生活、そして経済社会への影響を最小限に食い止めた国がある一方で、日本においては、早期対策が徹底されなかったことにより、感染の拡大は食い止められず、現在、感染の急拡大により、関東、関西圏では、二度目の緊急事態宣言が発出されるまでの状況となっている。

気候変動や大気汚染による被害の問題も、新型コロナウイルスの流行による問題と、共通の性質を有している。すなわち、それは科学的知見に基づき早期の対策を講じないと、その被害がますます拡大するという面である。

加えて、気候変動の問題に関していえば、CO₂の排出行為による被害は、世界的に、かつ長期間かけて今後益々拡大していくおそれがあるところ、その被害は不可逆的なものとなり得る。

同時に、新型コロナウイルスの流行に伴う各国での社会活動の制限措置によって、特に発展途上国では大気環境（大気汚染物質の浮遊状況）の劇的な改善が見られたこともまた、広く報じられているとおりである。人間の活動による化石燃料の消費がいかにか大気環境を汚染しているかということもまた、今回の世界的流行を契機に、再認識されるに至ったのである。

以上のような状況は、同じく人間の生命・健康、そして社会生活に著しい影響を与える気候変動や大気汚染の問題について、科学的知見に基づく早期対策及び規制措置の必要性、そして政府がそれに主体的に取り組まねばならないことを示している。

(3) 2050年カーボンニュートラルの宣言と本件

既に述べたとおり、IPCC 1.5℃特別報告によれば、平均気温の上昇を1.5℃に止めるために、CO₂排出量を2030年には45%削減し、2050

年までに排出を実質ゼロにする（追加的CO₂排出量相当分の吸収源を増加させることが必要となる。カーボンニュートラルともいわれる）ことが必要とされている（甲C4）。

このようななかで、2020年10月26日、菅義偉首相は臨時国会での所信表明において「**2050年までに温室効果ガスの排出を全体としてゼロにする、すなわち2050年カーボンニュートラル、脱炭素社会の実現を目指す**」と宣言し、グリーン産業を育成し、産業構造の転換を図っていくこと、そして、石炭火力に対する政策を抜本的に転換するとの方針を併せて明らかにした。2050年の脱炭素は気候変動から人類が生き延びるために不可避であるが、同時に新たな経済成長の機会として世界がその動きを加速させている。

このような中、あらためて本件における被告の主張をみたとき、被告は、原告らが、国際機関や国の研究機関、専門研究者らが作成した文書に基づき摘示した地球温暖化の原因、地球温暖化による気候変動の影響の深刻さと将来予測、排出削減の必要性と程度等について、具体的な答弁ないし反論をしていないが、否認していないので、弁論の全趣旨からすれば、これらを争わないものと認定されることとなる。

その上で、前記の菅首相の2050年脱炭素宣言は、これまでの2050年80%削減では危険な気候変動を食い止めることはできないことを認め、世界の平均気温の上昇を産業革命前から1.5℃に止めるために、日本としてのより厳しい貢献を約束したものである。2050年脱炭素社会の実現に向けて、2030年までに2013年比26%削減するとの中期目標の見直し（引き上げ）も強く求められているところである。

本件アセスが行われたのは、2015年から2018年にかけてであるから、2050年脱炭素宣言は基本的には背景事情の事後的な展開として位置づけられるものの、本件確定通知のなされた2018年当時における適正な環境配慮審査のあり方を判断するうえでの歴史的視点を提供している。つまり、201

5年から2018年当時においても、当時の科学的知見から、2030年2013年比26%削減、2050年80%削減目標は、日本が達成しなければならない国際公約であるとともに、国内における環境配慮審査の中核的な判断基準をなすものであり、かつ、その達成は危険な気候変動の回避のためにクリアすべき最低ラインという位置づけであって、科学的知見の充実と気候変動のさらなる悪化という当時から予測されていた事実の進展に伴い、より厳格な基準への見直しが求められていたことを裏付けるものである。

以下、かかる歴史認識のもとで、本件訴訟の訴訟要件の具備及び本件アセスメントの欠陥とそれを看過した環境配慮審査の違法性について整理する。

第2 本件訴訟の訴訟要件についての国の主張に対する反論（総括）

1 確定通知の処分性について

被告は、本件において、確定通知がない場合に火力発電所の設置工事に係る工事計画の届出ができないことを認めつつ、それは確定通知に係る「事実上の効果」であり、確定通知によって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と主張する。

しかしながら、原告らが訴状及び原告ら準備書面（1）の第1において述べた通り、電気事業法に基づく火力発電所の設置に係る手続は変更命令付届出制度となっているところ、事業者が当該火力発電所について、法や規則で直接規制された計画ではなく、環境影響評価書に対する経済産業大臣の確定通知によって「確定」した環境影響評価書に従った工事計画にする必要があり、確定通知は工事計画に取り込まれる事業者が遵守すべき環境保全措置の内容を確定させる意味を持つ。加えて、事業者は、発電所を設置した後は、確定した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当該火力発電所の設備（特定対象事業に係る事業用電気工作物）を維持し、及び運営しなければならないものであって（電気事業法第46条の20）、つまり確定評価書は、設置後、

運営上の環境配慮義務の内容を定める意味も持つ。そして、評価書の届出に対して経済産業大臣の応答の義務が明示されており、経済産業大臣は、評価書の届出に対して認定判断の結果を事業者に告知するものであるところ、ここは、確定通知が経済産業大臣による権力的行為であることを明確に示している。

以上のとおり、経済産業大臣の事業者に向けた環境影響評価書の確定通知は、発電所が従うべき事業の環境面での内容ないし基準を最終的に公権的に確定させる意味を持ち、それは発電所設置時である工事計画届出時はもちろん設置後の運営のために遵守すべき事業者の義務を画すると同時に、監督機関である経済産業大臣に対しては、計画について変更命令を下すかどうかの基準を設定する意味を持つものである。経済産業大臣の確定通知により、事業者は、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法的地位を得るのであるから、これは被告が主張するような単なる「事実上の効果」ではなく、電気事業者が順守すべき基準が確定したことから生じる法的効果であって、その権利義務を確定するものである。

以上のことから、本件確定通知に処分性が認められることは明らかである。

2 原告適格について

(1) 電気事業法に基づく環境影響評価手続と原告適格

ア 既に、訴状（57頁～59頁）及び原告ら準備書面（1）（7頁～28頁）、原告ら準備書面（4）において詳細に主張、反論しているとおり、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、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ふべきである。

そして、本件確定通知の取消しを求める原告適格の判断は、電気事業法、

環境影響評価法及び発電所アセス省令の根拠法令及び関係法令の定めから、関係地方公共団体とされる兵庫県、神戸市及び芦屋市に居住している者及び火力発電所の設置される場所から少なくとも周囲20キロメートルの範囲の地域に居住や通勤通学している者については、法律上保護された利益を有しているといえ、原告適格があるといえる。

イ その理由として、第1に、処分の根拠法である電気事業法46条の2は、第1種事業にあたる石炭火力発電所等の環境影響評価については、環境影響評価法および電気事業法第2款の2の定めるところによらし、手続的な特則以外に環境影響評価法の趣旨・目的等を修正するものではないから、環境影響評価法の趣旨・目的・基本構造は、電気事業法における環境影響評価手続にそのまま取り込まれて行政事件訴訟法9条1項に言う処分の根拠法の本質部分を構成することを前提とする（大久規子教授保意見書、甲A36の5頁参照）。

ウ 第2に、電気事業法39条の事業用電気工作物の技術基準による公害防止（主として排出口での排出規制）による国民の健康保護と、環境影響評価法による環境影響を受ける地域の環境負荷を基準とした環境影響評価手続における適正環境配慮審査による国民の健康保護とは、事業による環境影響を受ける住民の生命・健康という個別的利益を保護するための異なる手法に基づく独立した規制である。前者が住民の個別的利益保護、後者が環境保全という一般公益のみの保護という縦割の区分をしているとの被告の主張は、現に本件アセスが発電所アセス省令その他の規定に従って、人の健康や生活環境に影響をもたらす大気汚染物質等について上記範囲の住民への影響について調査、予測、評価を行っていることからもありえないものである。

かかる国の主張に対して、大久保規子教授意見書（甲A36）は、①環境基本法が狭義の公害のみならず、個人の健康や生活環境に被害を生ずる地球環境問題も含めた「公害等」からの環境の保全を目的としていること、②環

境法令において環境保全が目的とされている場合においては、基本的に人の健康保護・生活環境の保全も目的に含んでいると解することが、環境基本法の体系に適合した解釈であること、③環境基本法（20条、8条1項）において、環境影響評価は、健康・生活環境被害の未然防止を目的に含む制度として位置付けられていること、④環境影響評価法1条および電気事業法1条には環境保全が目的として明記されており、環境の保全を目的として技術指針や発電所指針が定められていること、⑤環境影響評価手続においては、大気、水質等、個々人の健康・生活環境に直接影響を与える項目を調査・予測・評価の対象とし、環境保全上の支障がある場合等において当該事業に係る許認可等の拒否が可能な仕組みを確保していることを総合して、環境影響評価法は、公害等の環境保全上の支障の防止を趣旨・目的に含み、個々人の健康・生活環境をも保護するものであるといえるとしている。

エ 第3に、この大久保意見からすれば、環境基本法16条1項に基づき環境基準が定められているPM2.5について、国民の健康の個別的利益が環境影響評価法の保護法益に含まれることは明らかである。CO2についても、温室効果ガス等として基本的事項（乙3）で示されたうえで、発電所アセス省令21条1項2号および別表第二でCO2が指定され（乙3）、同23条1項2号別表7で排出量が予測、評価の対象とされているから、処分が、CO2に起因する温暖化による国民の生命・健康、生活環境に対する影響・被害の発生について考慮要素とし、保護の対象としていることは明らかである。

ウ そこで、環境影響評価法がCO2による影響についての住民の個別的利益についても保護しているかについて、行政事件訴訟法9条2項第2文に照らしてさらに検討すると、CO2の大気中濃度の上昇が気候変動を引き起こすことが科学的に明らかになり、すでに気候変動による人権への侵害と評価すべき被害が原告居住地を含めて各地で現実化していることから（原告ら準備書面（8）参照）、CO2は国民の生命・健康・財産に深刻な影響をもたらす

物質であるといえる。

CO₂の排出に関して原告らが有している「気候変動により生命・健康・財産を侵害されない権利ないし法的利益」は、その「内容と性質」上、人格権の中核をなすものであり、かつ、法令に違反した処分によってさらに進行する気候変動による国民の生活・健康・財産への影響は、着実にかつ不可逆的に悪化し深刻化する性質・態様・程度のものであるから（原告ら準備書面（6）、オランダ最高裁判決（甲C44の1、2）参照）、かかる権利ないし法的利益を公益一般に吸収させ、個別的利益性を解消させることはできない。およそ大気は、個人が生命・健康・財産に対する影響を個別具体的に受ける共益的な空間に存在する具体的な物質の集合体であり、『「個々の利益の集合体ないし総合体」としての「集团的利益」なのであるから、そこに「個人的利益」が内含されていることは、むしろ当然のこと』（最大判平成17年12月7日民集10巻2645頁、藤田宙靖裁判官の補足意見）と考えるべきである。

オ 第4に、火力発電所を設置する場所の少なくとも周囲20キロメートルの範囲については、発電所アセス省令16条に基づき大気汚染物質（それ自体として環境アセスの対象となるほか、PM_{2.5}の大気中の二次生成にも影響する硫黄酸化物、窒素酸化物、石炭粉じん等を含む）による人の健康等に対する影響が典型的に一定程度認められる範囲と解することができるから、PM_{2.5}による汚染は同条に基づき、またCO₂による影響は、人の生命・健康といった個別的利益を侵害するものであるから、それぞれ原告適格が認められるべきである（原告ら準備書面（4）12頁）。

(2) 本件で原告らが原告適格を有すること

ア 原告ら各人の法律上保護された利益については、準備書面（4）（14頁～16頁）において述べたが、改めて、本件火力発電所から20キロメートルの範囲について図示したうえ、原告らの居住地を示した（甲D26、甲D2

7)。

関係地方公共団体である神戸市や芦屋市に居住している者 ([REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]) は、20キロメートル圏内に居住している。

その他の者 [REDACTED]
[REDACTED] についても、原告 [REDACTED] は [REDACTED]
[REDACTED] であり (意見陳述書・
甲25)、また原告 [REDACTED]
[REDACTED] (陳述書・甲D24)、両名の生活圏は20キロメートルの範囲に
含まれている。発電所から距離があっても、新設発電所から飛来するPM2.5
等による被害が生じ得ることについては、原告 [REDACTED] の陳述書にも詳細に述
べられている通りである。

したがって、原告らは、上記の関係規定からも、本件火力発電所の新設に
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
民といえる。

イ もとより、地球温暖化ないし気候変動に伴い、台風の強大化・海面上昇な
どがもたらされ、それに伴い土砂災害や高潮を含む多種多様な被害が発生す
ることは既に述べたとおりであるが、原告らのなかでも、神戸市在住の3名
[REDACTED] の住所地は、土砂災害警戒区域に
含まれている [REDACTED] について陳述書・甲D22の別紙のハザ
ードマップ、 [REDACTED] についてハザードマップ・甲D29)。また、原告らのう
ち神戸市在住の2名 [REDACTED] の住所地は、 [REDACTED]
[REDACTED]、大気汚染による
影響も強く懸念されるだけでなく (陳述書・甲23)、高潮浸水想定区域図に
も含まれる (ハザードマップ・甲D28)。

原告らは、地球温暖化に関して言えば、全世界に甚大な被害を及ぼすもの

であるゆえに、原告全員が特定対象事業により環境影響を受ける者として原告適格を有すると主張するところ、上記のとおり原告の一部については、被害を受ける危険性が特に高いことが上記のハザードマップから証明できる。

また、原告らの年齢についても甲30に示したとおりであるが、酷暑による熱中症については、特に高年齢者、低年齢者が発症しやすく、リスクが高い。神戸地域でも温暖化と関係が見られる熱中症が増加していることは従前主張、立証してきたとおりであるが、甲30に○をした者については、特に温暖化による熱中症の増加による被害を受けるリスクが高い。

このように、原告らは、いずれも大気汚染、そして地球温暖化による被害を受けるおそれがあり、かつ、その危険を強く懸念しており、本件において確定通知の取消しを求めているのである（原告■■■■の陳述書・甲22、原告■■■■の陳述書・甲23、原告■■■■の意見陳述書・甲24、原告■■■■の意見陳述書・甲25も参照）。

ウ 以上の原告ら各人の住所地、新設発電所からの距離、想定される被害について、表にまとめたものが甲30である。

以上より、原告ら全員に、大気汚染、地球温暖化のいずれとの関係でも、本件確定通知の取消しを求める原告適格が認められるといえる。

3 訴えの利益について

第1項においても触れた通り、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法的義務を課している。

本件において確定評価書（本件評価書）が違法であるものとして確定通知が取り消された場合、電気事業法第46条の20に基づいて事業者（コベルコパワー神戸第二）が負う環境配慮義務の内容は、新たに確定された評価書に基づいて変

更されることとなるところ、これによって、同社が負う環境配慮義務の内容が変更されることとなる。

これに伴い、新設発電所の建設・稼働によって被害を受ける原告らの利益にも影響が及ぶのであるから（本件の主たる争点との関係では、新設発電所から排出される大気汚染物質の排出量が減少する、CO₂の排出が減少することにより原告らへの権利侵害が除去または低減される）、原告らには、本件確定通知の取消を求める利益がある（以上について、訴状を参照）。

第3 環境影響評価書に基づく適正環境配慮審査の違法性の判断の総論的枠組み

1 電気事業法における適正環境配慮審査

電気事業法46条の2は、第1種事業にあたる石炭火力発電所等の環境影響評価については、環境影響評価法および電気事業法第2款の2の定めるところによるとする。そして許認可にかかる横断条項である環境影響評価法33条の特則にあたる電気事業法46条の17第1項による変更命令の要否の判断は、

- ① 提出された環境影響評価書を資料として、
- ② 環境の保全についての適正な配慮がなされているか否か、
- ③ 変更命令が特に必要かつ適切であるか、
- ④ 変更命令を（現時点で）発出するか否か、

という判断に分解され、その中心は②の適正環境配慮審査である（準備書面（2）12頁以下）が、①の適正さ（適法な手続を履践したうえでの内容的な妥当性）が前提である。

また、少なくとも周辺住民の生命・健康に関する適正環境配慮を欠く場合においては、③の変更命令が適切になされることが必要であり、適正環境配慮を欠くと判断しつつ何もしないという行政裁量はありません、かつ、変更命令の発出可能期間がわずか30日であってその期間を過ぎるともはや環境影響評価書の内容の変更を法的に強制することが不可能となることからすると、④における時の裁量

や行政指導などの他の手段選択の裁量もありえないというべきである。

2 裁量判断の司法判断の枠組み —— 判例

適正環境配慮審査については、電気事業法も、あるいは環境影響評価法33条もその判断基準を明らかにしていないから、裁量判断の性質を有する。裁量判断についての司法判断の枠組みの基本としては、都市計画事業（鉄道事業認可）の違法性が争われた最判平成18年11月2日民集60巻9号3249頁（小田急事件）に基づくことに争いはない（原告ら準備書面（6）6頁）。

すなわち、基礎とされた重要な事実を誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くこととなる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法となる、との枠組みである。

ただし、本件は、都市計画事業認可にかかる事案ではなく、環境影響評価における適正環境配慮審査の事案であるから、環境影響評価法に基づく環境影響評価書等について、環境影響評価法33条における適正環境配慮審査を行った事例である東京地判平成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）が示した判断枠組みが参考となる。すなわち、「免許等を行う者が環境配慮審査適合性を認めて当該免許等を付与した判断が違法であるというためには、少なくとも、確定評価書等に基づき当該対象事業につき環境配慮がされるものであるとしたその判断が事実の基礎を欠き又は社会通念上著しく妥当性を欠くことが明らかであるなど、免許等を行う者に付与された裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものであることが明らかであることを要する・・・」

「当該対象事業につき環境配慮がされるものであるかどうか（環境配慮審査適合性）を審査するには、外部手続を含む環境影響評価手続の結果（環境影響評価の結果）が環境配慮の観点から合理的であるかどうかを審査する必要がある、そのためには当該結果が確定されるに至るまでの外部手続を含む環境影響評価手続の

過程について検討する必要があるから、この過程の検討も以上のような観点から司法審査の内容に含まれることになる。」

ことに「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にそのまま環境影響評価の結果が確定された場合等には、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が違法とされる余地があるものと解される。」との判示事項が参照されるべきである（原告ら準備書面（2）14頁）。これは後述する計画段階配慮手続における燃料種比較の欠如にも及ぶ考え方である。

3 環境影響評価にかかる基礎的事実の調査、予測における留意点

(1) 環境影響評価とは、当該事業の環境要因の環境への影響の調査・予測・評価を行うことであること

環境影響評価法及び火力発電所に関する環境影響評価に係る電気事業法第46条の2以下によれば、火力発電所設置に際しての「環境影響評価」とは、「環境の構成要素に係る項目ごとに調査、予測及び評価を行うとともに、これらを行う過程においてその事業に係る環境の保全のための措置を検討し、この措置が講じられた場合における環境影響を総合的に評価することをいう」（環境影響評価法第2条第1項及び電気事業法第46条の2）（被告第6準備書面36～37頁も参照）。

発電所アセス省令はその運用指針であり、環境影響評価法と整合的に運用されなければならない。

(2) 発電所アセス省令では、予測及び評価において、選定項目ごとに、客観的、科学的に検討を行うとしていること

ア 特定対象事業特性、特定対象地域特性の把握

発電所アセス省令第20条では、「特定対象事業に係る環境影響評価の項目並びに調査、予測及び評価の手法を選定するに当たっては、計画段階配慮事項の検討経緯等について整理した上で、当該選定を行うに必要と認める範囲内で、

当該選定に影響を及ぼす特定対象事業の内容（以下、特定対象事業特性）並びに対象事業実施区域及びその周辺の自然的社会的状況（以下、「特定対象地域特性」）を把握するものとする。」としている。

特定対象事業の内容とは本件では石炭火力事業であり、主要な環境要素は大気汚染物質及びCO₂である。特定対象地域特性にいう対象地域とは、火力発電事業による大気汚染物質の拡散による健康影響が懸念される地域であり、少なくとも本件環境アセスにおいて関係地域とされた神戸市と芦屋市にあたる。CO₂の大量かつ継続的な排出の影響は関係地域にも及ぶ。

イ 環境影響評価項目の選定における基本的考え方

発電所アセス省令21条は、「当該特定対象事業に伴う影響要因が当該影響要因により影響を受けるおそれがある環境要素に及ぼす影響の重大性について客観的かつ科学的に検討することにより、次の各号に掲げる発電所の区分に応じ当該各号に定める別表備考第二号に掲げる一般的な事業の内容と特定対象事業特性との相違を把握した上で、当該一般的な事業の内容によって行われる特定対象事業に伴う当該影響要因について当該別表においてその影響を受けるおそれがあるとされる環境要素に係る項目（以下「参考項目」という。）を勘案しつつ、前条の規定により把握した特定対象事業特性及び特定対象地域特性に関する情報を踏まえ、当該選定を行うものとする。」としている。

発電所アセス省令第21条1項2号別表2においては、大気汚染物質については「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として大気質があげられ、SO_x、NO_x、浮遊粒子状物質、粉塵等があげられている。また、温室効果ガスのうちCO₂が「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」とされている。そして、施設の稼働によるこれらの大気汚染物質及びCO₂の排出が「環境要因」である。

ウ 調査、予測及び評価の方法

発電所アセス省令第22条は、調査、予測及び評価の手法の選定の基本的考え方として、「選定項目ごとに選定項目の特性及び特定対象事業が及ぼすおそれがある環境影響の重大性について客観的かつ科学的に検討を行い、次の各号に掲げる選定項目の区分に応じ、それぞれ当該各号に定める手法について、次条から第二十六条までに定めるところにより選定して行うものとする。」と定め、大気質に関しては同上第1項第1号で「人の健康、生活環境又は自然環境に及ぼす環境影響を把握する方法」を掲げ、同条第5条第3項第1号に掲げる同条第1項6号では、「温室効果ガス等に関してはそれらの発生量その他の環境への負荷の量の程度を把握する方法」と規定している。

4 環境影響評価手続固有の判断基準

(1) 環境法の法体系と環境配慮義務の内容

ア 環境影響評価法は、上位法である環境基本法19条による国の環境配慮義務を前提に、その義務を遂行する具体的制度の1つとして環境基本法20条に基づき制定され、改正されてきたものである（北村善宣「環境法」(第5版)314頁～315頁、288頁)。

すなわち、環境影響評価法は、国が環境配慮義務を負うことを前提に、事業者に対して事業の実施にあたって環境影響評価手続を通して事業による環境への影響を調査、予測、評価させる中で、自主的に環境負荷を事業者が実行可能な最大限の範囲で低減すること(基準クリア型ではなくベスト追及型)を誘導する(事業者による自主的配慮＝セルフコントロール)。他方、環境配慮義務を負う国がそのプロセス(手続規制)を経た環境影響評価書と許認可権を有する主務大臣の意見書を資料として、事業者により適正な環境配慮がなされているかどうかを審査してそれを許認可という行政決定に反映することで、環境配慮の実効性を担保する制度である(実体規制としての行政の環境配慮審査義務、以上につき北村善宣「環境法」第5版、304頁参照)。そのため、国による適正環境配慮審査が無内容ないし不適切であれば、環境影

響評価手続自体が履践すればいいだけの形式手続に墮し、事業者による自主的配慮は空洞化するとともに、環境保全の実体的な効力なき許認可が通常化してしまうのである。

したがって、経済産業大臣の裁量権は、国の環境配慮義務の適正な行使の範囲内でなければならない（国が負う環境配慮義務による統制）。

イ 国が負う環境配慮義務の内容は、憲法が保障する基本的人権の保護と国の国際的義務の遵守の両面から規定される。

まず環境基本法 19 条の国の環境配慮義務には、憲法 13 条が「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」とし、それを受けて環境基本法 1 条が国民の健康で文化的な生活の確保に寄与することを目的としていること、同 14 条が基本的施策として、「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・・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」としていること、同 10 条に依拠して制定された環境影響評価法 1 条が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いること、からすれば、国民の生命・健康が侵害されない環境（生活環境を含むがそれに限定されない）を保全する義務が当然に含まれている。

気候変動は、すでに気候危機と呼ばれるようになり（上述の衆参両院による気候非常事態宣言参照）、単なるリスクではなく現実化し深刻化しており、国による気候変動の悪化の放置は人権侵害と認識されるようになったのである（気候変動を人権侵害と規定するオランダ最高裁判決について原告ら準備書面（6）18 頁以下、甲 C 44 の 1、2 参照）。

本件適正環境配慮審査が行われた 2018 年においても基本的には十分な科学的知見が提供されていたから、国の 2018 年当時の環境配慮義務の内容には、深刻化する気候変動のさらなる悪化から国民の生命・健康・財産

を守ることが含まれていたものである。

ウ 国の環境配慮義務は国がパリ協定の当事者として国際的に負う義務の国内的効力によっても規定される。すなわち、パリ協定上の締約国による国別削減目標の制定と提出とその誠実な実施は国際的義務である（原告ら準備書面（6）13頁）。日本が当初INDC（自国が決定する貢献にかかる約束草案）として国際的に公表した2030年26%、2050年80%の削減目標は、2018年当時において、パリ協定下でのNDC（自国が決定する貢献）として最低線を画する意味を有していた。かかる国際的公約は、パリ協定の批准に伴う国内的効力の発効を通じて、国内における国の環境配慮義務の履行上の基準となるという意味で、環境配慮義務の内容に取り込まれたものである（同13頁～14頁、なお、ダム建設のための収用裁決の取消訴訟において、B規約（市民的及び政治的権利に関する国際規約）27条および憲法13条に基づき、アイヌ文化に対する十分な配慮義務があることを認めた札幌地判平成9年3月27日判時1598号33頁・二風谷ダム事件参照）。

エ 以上の結果、少なくとも、2018年当時に決定していた2030年2013年比26%削減および2050年80%削減は、単なる政策目標ではなく、国が人権保護とパリ協定に基づく環境配慮義務の内容となっていた。そして環境配慮義務に沿った適正環境配慮審査を行うことは当然であるから、その審査基準に上記削減目標が少なくとも黙示的に組み込まれなければならない。

(2) 審査基準について

ア 審査の一般的在り方

適正環境配慮審査は、「環境の保全についての適正な配慮」の有無を審査するものであるから、いかなる環境を保全すべきかという**あるべき環境の判断基準（環境目標基準）**と、その環境に対する事業活動による負荷を低減するための事業者による環境保全措置がどのような場合に適正といえるのかとい

うあるべき事業者の保全措置（事業者の環境保全措置の適正基準）の双方に関する判断基準があるはずである。

そして、(1)のとおり、2030年26%削減と2050年80%削減目標は、中・長期的なあるべき環境についての国の環境配慮義務の内容となり、環境目標基準として具体化する。また、事業者の環境保全措置の適正基準は、上記環境目標基準に対する科学技術的な十分な整合性である。しかも環境影響評価は、当該施設の環境への影響の調査、予測、評価を行うものであるから、施設単位での環境目標基準との十分な整合性が求められる。当該施設からの排出が環境目標基準と抵触する際に、その補填を他の施設からの排出抑制により調整することは、恣意的であることはもちろん、排出削減コストを負担しない不遵守者に競争上の優位性をもたらすことで排出者全体の遵守へのインセンティブを欠くことになり、環境目標基準の達成は不可能になる。

さらに、国がその合理的関連性を判断する際には、個別事業者の排出の時間的な総和（30年以上にわたる排出継続）と空間的な総和（国が了知している長期的な排出総量への影響が大きい新設石炭火力発電所の規模と総数と計画や営業の進展度）をも考慮しなければ、国としての環境目標基準の達成に対する個別施設の排出の整合性を判断することはできないはずである。

ちなみに、廃棄物処理法15条の2第2項は、新規の産業廃棄物処理施設の設置によって、地域においてごみ処理施設の過度の集中が生じ大気環境基準の確保が困難となると認めるときは、設置許可をしないことができるとするが、これは、環境基準の達成という環境目標基準に照らして、廃棄物処理施設の集中地域へのさらなる環境負荷の追加という累積的影響を考慮して、設置許可に生活環境保全上必要な条件を付けるか（同4項）、究極の場合には不許可とすることができるとするものであり、環境目標基準達成との整合性をもたせているものである。

したがって、CO₂の排出についての累積的影響をも考慮したうえで、環

環境目標基準と整合する環境保全措置の適正評価を行うことは、環境配慮審査の本質上当然である（原告ら準備書面（16）にて触れた米国連邦地裁判決（甲125の1、2）参照）。

イ 本件アセスの審査基準としての審査指針

本来、行政庁は裁量審査における審査基準を定めなければならないところ（行政手続法5条）、本件アセスにおいては、「環境影響評価方法書、環境影響評価準備書及び環境影響評価書の審査指針」（甲A8）がその基準となる。

ただし、審査基準は、処分の根拠法ならびに当該処分に直接関連する諸法規との整合性が必要であり、3項で述べた発電所アセス省令等と整合的に解釈・運用されなければならない。

さらに、関連する諸法規には、処分の根拠法の上位法たる環境基本法やパリ協定も含まれるから、その下での環境配慮義務にそって、発電所アセス省令等の手続指針や審査指針が解釈・適用されなければならない。

ウ 審査基準の見直し

しかも、審査基準については、科学的知見の進展や内外の法的制約の変遷、さらには環境をめぐる状況の変化に伴って、適時適切に見直しを行い、改定がなされるべきである。

この点、原告ら準備書面（6）8頁以下において、最判平成16年4月27日筑豊じん肺国家賠償事件等において、被害の進展や科学技術の発展に応じて適時適切な規制制定権を行使しなかったこと等が違法とされていることを指摘した。

この点、国は、抗告訴訟である本件と国家賠償事件とでは事案を異にするとして批判するが、そもそも損害賠償との関係で規制権限行使の作為義務が発生するのであれば、その時点での権限不行使は違法となるどころ、違法にもかかわらず権限の発動が許されないとなれば、特に生命・健康については一度失われると回復不能ないし困難な損害である以上、事前抑止こそが求められ

るにも関わらず、それが不可能となり妥当ではない（違法同一性、宇賀克也「行政介入請求権と危険管理責任」「行政法の新構想 III 行政救済法」有斐閣、2008年（甲D31）。257頁以下、特に272頁参照）。

実際に、福岡高判平成23年2月7日判時2122号45頁は、産業廃棄物処分場による生活環境上の支障のおそれからの措置命令の義務付け訴訟において、上記最判らの規制権限発動についての適時適切論を引用したうえで、措置命令の発出を義務付けている。

(3) まとめ

以上をまとめると、経済産業大臣の裁量判断は、第1に憲法13条（国民の生命・健康という人権）とパリ協定によって規定される環境基本法19条の環境配慮義務によって規定され、環境配慮義務違反があれば裁量権の濫用となる。第2に、環境配慮義務は、電気事業法が組み込む環境影響評価法の経済産業大臣の適正環境配慮審査において、2030年と2050年の国のCO2の削減義務を環境目標基準とし、かつそれへの適合性を事業者の環境保全の適正判断基準として具体化し、裁量判断を統制する。第3に、電気事業法のもとの発電所アセス手続は、パリ協定や環境影響評価法の趣旨に沿って運用される必要があり、計画段階配慮手続における事業の重要な選択肢の検討の欠如や、環境影響の調査、予測、評価における手続違反は裁量権濫用につながる。第4に、裁量判断の判断基準たる審査指針は、国の環境配慮義務を反映して上記環境目標基準とそれへの整合性を組み込んで解釈適用されなければならない、不合理な解釈適用は裁量権の濫用につながる。また、「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」（2013年4月25日、以下「局長級とりまとめ」という。）は、審査の基準たる機能を果たしているところ、その不合理性は裁量権の濫用につながる。第5に、発電所アセスのための基準はパリ協定や科学的知見の発展にあわせて適時適切に改定されなければならない、その作為義務に反して放置された規定のままなされた手続による重要な環境情報の欠如は裁量権

の濫用となる。

以上を前提にしながら、第4においては、燃料種の比較検討を欠いていることの違法性についてあらためて整理し、第5、第6においては、PM2.5、地球温暖化の論点に関して、被告第6準備書面への反論も含め詳細な主張を述べることとする。

第4 燃料種の比較検討を欠いていることの違法性

1 はじめに

本件において、原告らは、温室効果ガス等が計画段階配慮事項とされていないことや、燃料種に係る複数案（代替案）の比較検討が行われていないことの違法性を、訴訟提起時から一貫して主張してきた。

原告らの主張については、基本的には原告ら準備書面（13）において詳細に記載したとおりであるが、被告は、第6準備書面において反論を述べるどころ、以下においてはこれに対する更なる反論を加えるとともに、主張内容を総括する。

2 計画段階配慮事項としなかったことに係る被告の主張への反論

(1) 被告は、計画段階配慮事項の選定に関しては、特定対象事業に伴う当該影響要因について影響を受けるおそれがあるとされる環境要素に係る項目（発電所アセス省令21条）であっても、「配慮書事業特性及び配慮書地域特性に関する情報」を踏まえた結果、「当該第一種事業に伴う環境影響を及ぼすおそれがある要因・・・により重大な影響を受けるおそれがある環境要素」に当たらなければ、これを計画段階配慮事項に選定する必要はないと主張する。そして、被告は、「類似事例により、火力発電所設備については、エネルギー効率がより良い高性能な発電設備を設置することにより、温室効果ガスが低減される」、そして神戸製鋼が「最新鋭の発電設備であるUSCを導入することにより発電電力量当たりの二酸化炭素を低減し、環境への影響を低減することが可能である」として、温室効果ガス等を計画段階配慮事項に選定しなかったことは不合理では

ないと主張している。

(2) ところが、以下の通り、上記の反論は全く的外れなものである。

まず、被告が指摘する「配慮書事業特性及び配慮書地域特性に関する情報」を踏まえたとき、この「配慮書事業特性」に関しては、石炭火力発電はCO₂（及び大気汚染物質）を大量に排出するという点について争いはない上、「配慮書地域特性」に関していえば、地球温暖化に係る被害は世界規模で生じるものではあるが、本件の事業実施区域や関係地方公共団体（神戸市、芦屋市）においても地球温暖化に伴う著しい被害が生じることについては、原告ら準備書面（8）において整理したとおりである。

そして、「類似事例により、火力発電所設備については、エネルギー効率がより良い高性能な発電設備を設置することにより、温室効果ガスが低減される」との主張に関しては、再三指摘してきたとおり、「石炭火力発電」の中での発電方式を最新鋭のものにしたところでCO₂排出が削減される程度は、天然ガス火力による場合などと比較するとごくわずかであること、加えて、新設発電所について超々臨界圧（USC）によることが計画されていたとしても、本件発電所の発電効率は43%（発電端・高位発熱量）にすぎず、CO₂の排出原単位は0.76kg-CO₂/kWhにも達することも従前から主張してきたとおりである。

そればかりか、被告は、事業者である神戸製鋼が「最新鋭の発電設備であるUSCを導入することにより発電電力量当たりの二酸化炭素を低減し、環境への影響を低減することが可能である」と言明したことも根拠としているが、原告ら準備書面（13）においても指摘したとおり、環境省も指摘するように、計画段階配慮事項は、地域特性及び事業特性に基づき、施設の位置・構造等にかかる代替案との比較検討が必要である項目として選定されるべきものであって、何らかの効果的な環境保全措置を講じることをもって計画段階配慮事項の選定が適切になされたということにはならない（甲A40。被告からは、こ

の指摘に関しても何ら反論がなされていないところである)。

あらためて指摘しておくとして、計画段階配慮事項は、環境アセスを実効性のあるものとするために、「配慮書事業特性及び配慮書地域特性に関する情報」を踏まえて選定されるものであるところ(被告も認めるとおりである)、新設発電所は、その事業特性上、CO₂・大気汚染物質を著しく多量に排出する石炭火力発電であり、かつ、30年もの長期間にわたって稼働が予定されている計画であった。かつ、配慮書段階において、事業者が一方的に環境保全措置を講じると言明していることはそもそも計画段階配慮事項に選定しないことの根拠とならない上、加えて、言明されている環境保全措置については環境影響を低減する程度が極めて低いものであった。

- (3) 以上のことからすれば、被告の主張は配慮書手続の趣旨や関係規定の適用をおよそ誤ったものである。

3 燃料種に係る複数案を検討しなかったことに係る被告の主張への反論

- (1) 被告は、発電所アセス省令3条1項の規定ぶりからは、同項は「発電設備の構造」「発電設備の…配置」「第一種事業を実施する位置」または「第一種事業の規模」のいずれかについて複数案の検討を義務付けたにとどまり、その他関係法令においても、燃料種はもとより、「発電設備の構造」について必ず複数案を検討すべきことを義務付けた規定はなく、原告らの主張が前提を誤っていると主張する。

ところが、少なくとも発電所アセス省令第3条1項においては、「発電設備の構造」も複数案検討の対象とされているところ、同項は、「構造等に関する複数案」を「適切に示すものとする」と規定している上、同2項においては、「第一種事業を実施しない案」(ゼロ・オプション)を含めた検討が現実的であると認められる場合には、当該案を含めるよう努めるものとするものとされていることも既に述べた。

- (2) 準備書面(13)において詳述した通り、複数案の設定としては、実効性の

ない複数の案を示して検討を行ったところで何ら環境アセスの目的に沿った予測・評価及び環境保全措置の検討が行えるものではなく、配慮書事業特性を踏まえた「実質的意味のある複数案」が検討されねばならない。発電所アセス省令第3条1項において複数案を「適切に示す」となっていること、そして同条2項においてはゼロ・オプションを検討すべき場合すらあることが明示されていることは、その表れである。

被告の主張するような、何ら配慮書事業特性等を踏まえず「何かの複数案検討さえしておけばよい」というような前提に立つならば、比較検討したところで環境負荷の低減の余地の低い事項のみ比較検討を行うことで、環境負荷の面からより重要であり、かつ比較検討について実質的意味のある事項について比較検討を行うことを回避することがまかり通ることになり、配慮書段階で複数案検討を義務付けた法の趣旨を没却するものとなる。

以上のことからすれば、被告の主張については、何ら法の趣旨を踏まえない、環境アセスを骨抜きにするような独自の解釈であって、何ら根拠がない。

4 燃料種に係る複数案を検討しなかったことの違法性

(1) 原告らの主張について

原告らは、本件アセスにおいて計画段階配慮事項とすべき事項を計画段階配慮事項にしなかったことの違法性を主張し、①本件アセスで「温室効果ガス等」を計画段階配慮事項としていないこと、また②本件アセスでPM_{2.5}を計画段階配慮事項としていないことの違法性をそれぞれ指摘してきた（原告ら準備書面（13）ほか）。

また、上記と関連するが、配慮書段階において燃料種に係る複数案を検討していないこと（燃料種の比較検討をしていないこと）、またその後（準備書段階）においても何ら燃料種に係る比較検討が行われてこなかったことの違法性を一貫して主張してきた（訴状、原告ら準備書面（2）、原告ら準備書面（13））。

これらの点については、原告ら準備書面（13）において詳細に整理し、ま

た島村教授の意見書（甲A37）その他の関係証拠によって具体的に立証したところであるため、あらためて詳細な主張を引用することはしないが、燃料種の比較検討を欠いたことによる違法性は、大きく分けると以下の2点に整理することができる。

(2) 手続的違法

1点目は、本件アセスにおいて、環境影響評価法及び電気事業法及び関係規則に基づき規定される配慮書手続そのものとして、行われるべき適切な計画段階配慮事項の設定及び複数案検討が行われなかったという手続的違法である。

この手続的違法については、訴状及び原告ら準備書面（5）においても述べたが、本書面の第7においてもあらためて整理する。

(3) 実体的違法 —— 経済産業大臣の裁量権の逸脱

ア 2点目は、本件アセスにおいて、温室効果ガス等及びPM_{2.5}が計画段階配慮事項に選定されず、燃料種に係る複数案の検討が行われなかった結果として、本件アセスにおいて経済産業大臣が裁量権を逸脱する判断を行ったという実体的違法である（裁量権の逸脱を基礎づける事実）。

第3において整理したとおり、経済産業大臣が本件確定通知をなすにあたり、基礎とされた重要な事実を誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くこととなる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合、確定通知は、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法となる。そして、同じく第3において整理したとおり、確定通知にあたっての判断（変更命令を要するか否かの判断）にあたっては、①提出された環境影響評価書を資料として、②環境の保全についての適正な配慮がなされているか否かを判断する（適正環境配慮審査）ものであるが、これにあたっては、①の適正さが前提となる。

イ すなわち、適正配慮審査が適切に行われるためには、評価書において、各環境影響評価項目について、適切な調査・予測・評価が行われていることが大前提となるところ、本件においては計画段階配慮事項とすべき事項が配慮事項とされず、燃料種の比較検討も行われなかった結果、原告ら準備書面（13）において詳述したとおり、石炭火力発電所であり、かつ、その規模や稼働予定年数を踏まえたとき、CO₂排出（地球温暖化）及び大気汚染物質（PM_{2.5}など）の排出によって環境に著しい影響を与えること、そして燃料種を変更すれば環境影響は著しく低減することが何ら評価書に記載されなかった。これによって、経済産業大臣においては、本件ではもっぱら新設発電所を「石炭火力発電」によって設置・稼働することを大前提として、その枠内で微々たる環境保全措置を取ることをもって「環境の保全について適正に配慮」するものと判断しているのである。

燃料種による違いは、本件で繰り返し主張してきた通り、例えば天然ガス火力との比較による場合、CO₂の排出量については約2倍もの莫大な差異があり、大気汚染物質については天然ガスであればSO_x・ばいじんはほとんど排出されず、NO_xの排出量も3分の1程度と劇的に少なくなる（訴状42頁の表も参照）。この点は、規模が大きく、かつ著しく稼働期間が長い本件の新設発電所においてはなお一層顕著となる。これらの事実については、重大な環境影響を与え得る火力発電所に係る環境アセスにおいて、変更命令の可否に係る判断にあたり経済産業大臣が当然に「考慮すべき事実」であるが、燃料種の比較検討を怠ったことで事業者である神戸製鋼が評価書への記載を欠いたことにより、本件では何らこれらの事実が考慮されず、結果として経済産業大臣の検討過程は「判断の過程において考慮すべき事情を考慮しない」ものとなった結果、新設発電所に係る事業が環境の保全について適正に配慮しているという、社会通念に照らし著しく妥当性を欠く判断がなされたのである。

ウ 以上のとおり、計画段階配慮事項で選定すべき事項を選定せず、燃料種の比較検討を欠いたことにより、評価書に対する変更命令の要否の検討に際して、経済産業大臣が考慮すべき事実（本件であれば、適切に比較検討すれば、他の燃料種による場合に比べて石炭火力によることが著しく重大な環境影響を及ぼすこと）が考慮されず誤った判断がなされたものである。

このように、燃料種の比較検討を欠いたことは、本件における経済産業大臣の裁量逸脱を決定的に基礎づける事実の一つである。

第5 PM2.5について

1 被告の主張

被告は、「本件通知が行われた当時、PM2.5に係る予測及び評価手法として確立したものは存在しなかったこと」（被告第6準備書面5頁）、「本件事業者が、本件評価書において、PM2.5による環境への負荷を低減させる措置を講じることなどを言明していたこと」（被告第6準備書面9頁）を理由に、本件発電所の設置事業は、「PM2.5関係において、『環境の保全についての適正な配慮がなされる』ものであるとした経済産業大臣の判断に、裁量権の範囲の逸脱又は濫用はない」（被告第6準備書面10頁）と主張する。

2 原告らの反論

しかし、①PM2.5に係る予測及び評価手法として確立したものが存在しなかったこと、②事業者がPM2.5による環境への負荷を低減させる措置を講じることなどを言明したことは、環境保全について適正な配慮がなされていたことの論拠とならない。以下、被告が主張する予測及び評価手法の確立、事業者の言明に理由がないことを詳説する。

3 予測及び評価手法の確立に対する反論

(1) 総論

被告は、「本件通知が行われた当時、PM2.5に係る予測及び評価手法とし

て確立したものは存在しなかった」(被告第6準備書面5頁～9頁)と主張する。しかし、本件では、事業者は、PM2.5に係る予測及び評価手法が国が主張するレベルで「確立」していなかったとしても、すでに各国で実施されている手法がある限りにおいては、PM2.5の環境影響評価を実施しなければならない。その理由は、以下の通りである。

(2) 施策の基本理念への適合

ア 環境基本法14条、6条、4条

第1に、予測及び評価手法が「確立」していないことを理由にPM2.5の環境影響評価の実施を一切求めないことは、各種施策の基本理念への適合を求めた環境基本法14条、6条、4条などに反する。

すなわち、環境基本法14条は、「この章に定める環境の保全に関する施策の策定及び実施は、基本理念にのっとり、次に掲げる事項の確保を旨として、各種の施策の有機的な連携を図りつつ総合的かつ計画的に行わなければならない」(下線部強調)と定める。「この章に定める環境の保全に関する施策の策定及び実施」とは、環境基本法の「第二章」「環境の保全に関する基本的施策」に規定された施策であり、「第三節 環境基準」、「第五節 国が講ずる環境の保全のための施策等」などが含まれる。「第五節 国が講ずる環境の保全のための施策等」には、「第二十条」「環境影響評価の推進」が規定されている。

前記環境基本法14条によれば、環境基本法「第二章」に係る各施策は、「基本理念にのっとり」る必要がある。「基本理念」とは、「第三条に定める環境の保全についての基本理念」(6条)を意味する。「第三条」は、環境基本法3条(環境の恵沢の享受と継承等)、同4条(環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会の構築等)、同5条(国際的協調による地球環境保全の積極的推進)を指す。環境影響評価制度は、環境基本法第2章に定める「環境の保全に関する基本的施策」に位置することから、環境基本法3条ないし5条

が定めた「基本理念」に適合するよう策定、実施されなければならない。

基本理念のうち、環境基本法4条は、「科学的知見の充実の下に環境の保全上の支障が未然に防がれること」を求める。同文言は、環境基本法の解説〔改訂版〕149頁（平成14年、ぎょうせい）（甲B26）によれば、「環境の保全上の支障の未然防止に科学的知見の充実が求められるのは、施策の的確、効果的かつ円滑な策定・実施のためである。なお、これは、規制等の施策の策定に際して従来以上に科学的な根拠を要求する等の制約を付するものではなく、深刻な、あるいは、不可逆的な環境の保全上の支障が生じるおそれがある場合には、科学的確実性が不完全であることが、環境の保全上の支障の防止のための措置を延期するための理由とされるべきではないことというまでもない。」（下線部強調）と解釈されている。すなわち、深刻な、あるいは、不可逆的な環境保全上の支障が生じる可能性が存在すれば、科学的確実性が不完全な場合であっても、環境保全措置を講ずることが求められている。

以上から、環境影響評価制度は、環境保全上の支障が未然に防がれるよう策定、実施されなければならない、科学的確実性が不完全であることは、環境保全上の支障防止措置を延期するための理由とならない。

イ 予測及び評価手法の「確立」を求めることは環境基本法に反すること

原告ら準備書面（2）17～22頁などで主張したとおり、PM2.5の暴露は、人間の生命・健康を侵害する危険性を有するものであり、その危険性は疫学的知見で裏付けられている。人間の生命・健康は、一度、侵害されると回復困難・不可能なものである。PM2.5の有害性は、深刻かつ不可逆的な環境の保全上の支障を生じさせる危険性を有するといえる。原告ら準備書面（2）28頁で主張したとおり、新設火力発電所の建設予定地周辺では、環境基準を達成できていない測定地点が複数存在している。この事実からも、環境の保全上の支障が生じる可能性が存在している。

被告は、「本件通知が行われた当時、PM2.5に係る予測及び評価手法とし

て確立したものは存在しなかった」(被告第6準備書面5頁)と主張する。しかし、前記環境基本法4条の基本理念に鑑みれば、科学的確実性が不完全であることは、環境保全上の支障防止措置を延期する理由とはならない。事業者は、PM2.5の予測及び評価手法が存在するのであれば、それらの手法が完全に確立しているか否かにかかわらず、手法の発達の度合に合わせて、可能な環境影響評価を実施し、可能な環境保全措置を講じなければならない。これは予防的アプローチにおいて、科学的な確実性が確立されていない場合にあっても、予測される被害の性質や程度ならびに科学的知見の発展の程度に応じた比例的な措置が必要とされることの反映である。PM2.5の予測及び評価手法が「確立」するまで環境影響評価を実施しないことは、住民の生命・健康が脅かされ続けることを放置することになり、科学的不完全性が措置を講じない理由とならないことを定めた環境基本法の基本理念に抵触する。

以上から、被告が主張する予測及び評価手法の国が主張する意味での「確立」を要求することは、環境基本法14条、6条、4条が定める基本理念への適合性に反する。

ウ 最判平成16年10月15日(民集58巻7号1802頁)の趣旨に反すること

上記水俣病関西訴訟最高裁判決は、水質二法に関する規制権限について、「権限は、当該水域の水質の悪化にかかわりのある周辺住民の生命、健康の保護をその主要な目的の一つとして、適時にかつ適切に行使されるべきもの」との一般論を述べた。

その際、具体的な事実認定として、①水俣病の原因物質がある種の有機水銀化合物であること(強調は原告代理人、以下同じ)、②チッソ水俣工場の排水に微量の水銀が含まれていることについての定量分析をすることは可能であったこと(注:当時の科学的知見では、総水銀については測定可能であったが、メチル水銀については検出できないという技術的問題が残っていた。大塚直「環

境法（第4版）62頁、大塚直「水俣病関西訴訟最高裁判決（最二小判平成16年10月15日）の意義と課題」ジュリスト1194号91頁、特に93頁～94頁」を前提としつつ、昭和34年11月末の時点において、水俣湾及びその周辺海域を指定水域に指定すること、当該指定水域に排出される工場排水から水銀又はその化合物が検出されないという水質基準を定めることができ、規制手続に要する期間を考慮に入れても、同年12月末には規制権限を行使することができたとしているのである。

水質二法は、健康を保護するための直接的規制の仕組みであるところ、環境影響評価法は、国民の個別的な健康保護を含めて環境負荷を低減することをその基本的目的としているから、仮に、一部技術的な問題が残っていたとしても、国が2009年にPM2.5の環境基準を定めて、その低減や発生抑制を行うことが国や事業者の責務となった以上、国は適時適切に省令等を改正して、その予測、評価に基づいた環境保全措置を自主的にとることを誘導し、それが不十分であれば許認可権限を通じてその保全措置の導入を担保すべきであった。すなわち、ここでの措置は、事業者による調査による予測、評価と自主的な環境保全措置を柱とするから、環境基本法および環境影響評価法の趣旨からして、仮に技術的には不十分な点が残っていたとしても、他国でも採用されている手法を導入することは容易であった。しかるに、環境基準の導入から本件確定通知時まで手続の改訂に十分な時間があったにもかかわらず、国はその改訂を行わず、現時点においてもなお、無限定に、予測、評価手法の「確立」がないと主張し続けており、かかる主張は環境基本法や環境影響評価法の趣旨目的のみならず、上記最判の趣旨に反するものである。

(3) 各種施策の有機的連携

ア 環境基本法14条

第2に、PM2.5の環境影響評価を実施しないことは、各種政策の有機的連携を義務付ける環境基本法14条にも反する。

原告ら準備書面（６）５０頁で主張した通り、環境基準及び環境影響評価制度は、環境基本法第２章に基づく施策であるところ、環境基本法１４条によって、各施策間の「有機的な連携を図」ることが義務付けられている。この条文からすれば、PM_{2.5}の環境影響評価は、PM_{2.5}の環境基準が設定された以上は、すみやかに実施されなければならない。環境基準及び環境影響評価制度の連携が欠如する場合は、環境基本法１４条に違反することになる。

イ PM_{2.5}に係る環境影響評価の不実施は環境基本法に反すること

原告ら準備書面（２）で主張した通り、平成２１（２００９）年９月、国は、PM_{2.5}に係る環境基準を設定した。PM_{2.5}に係る環境基準の制定当時、日本国内では、PM_{2.5}が測定されておらず、日本国内の疫学的知見も乏しかった。国は、米国を中心とした諸外国の文献調査等を実施し、PM_{2.5}の環境基準を設けるに至った（甲Ｂ１など）。その後、国内でのPM_{2.5}の測定実績は積み上げられ、国内での疫学的知見も急速に発展した。しかし、国は、PM_{2.5}の環境基準が設定されてから長期間が経過しているにもかかわらず、PM_{2.5}に係る環境影響評価の実施を義務付けていない。今後も、PM_{2.5}の環境影響評価が実施される見込みも立っていない。

原告ら準備書面（２）２８頁で主張したとおり、新設火力発電所の建設予定地周辺では、環境基準を達成できていない測定地点がいくつも存在した。建設予定地周辺の大気汚染の現況に鑑みると、環境基準の達成を図るため、大規模な排出源の新設に際し、事業者がPM_{2.5}の調査・評価・予測を実施することが必要不可欠である。

国がPM_{2.5}に係る環境影響評価を求めないことは、環境基準との有機的な連携が欠如しているといえ、各種施策の有機的連携を求める環境基本法１４条に反する。

ウ PM_{2.5}に係る環境影響評価は発電所アセス省令下でも実施できること

発電所アセス省令 21 条 1 項 2 号別表第 2 は、環境要因としての排ガスについて大気質のうち「浮遊粒子状物質」を環境要素にかかる項目（参考項目）としてあげるが、参考項目は、同 1 項本文にあるとおり、事業特性（PM_{2.5}の一次生成のみならず、排出する SO_x、NO_x、石炭粉じんなどからの二次生成を生じる大量排出施設であること）や対象地域特性（PM_{2.5}の未達成の測定場所が多く含まれる地域であること）を踏まえて、客観的・科学的に検討すること（同 1 項本文）が求められるものであるから、PM_{2.5}の調査、予測、評価を行うことは発電所アセス省令のもとでも十分に可能であったし、PM_{2.5}による健康影響のリスクを踏まえれば、当然に行うべきであった。

同様に、発電所アセス省令 23 条 1 項 2 号別表第 7 は、同じく環境要素を浮遊粒子状物質としたうえで予測の参考手法をあげているが、この手法については PM_{2.5}においても基本的には変わらないのであり、実際に原告はそのシミュレーションと評価を提出しているところである（甲 B 24, 25、後述（7））。

(4) 自動車 NO_x・PM法による規制

第 3 に、自動車が排出する PM_{2.5} は、「自動車から排出される窒素酸化物及び粒子状物質の特定地域における総量の削減等に関する特別措置法」（平成 4 年法律第 70 号、以下「自動車 NO_x・PM法」という。）の規制対象なのであるから、火力発電所から排出される PM_{2.5} も規制が実施されるべきである。

すなわち、自動車 NO_x・PM法は、「自動車から排出される窒素酸化物及び粒子状物質」を規制対象とする。PM_{2.5} は、「粒子状物質」の一種であることから、同法の削減対象に含まれている。

新設火力発電所の建設予定地周辺は、自動車 NO_x・PM法に基づく対策地域に指定されている（甲 A 14 の 2・4 頁）。自動車 NO_x・PM法に基づく対

策地域では、排出基準を満たさない自動車は、一定の猶予期間経過後、車検を通らなくなる。同規制は、対策地域外から対策地域に流入する自動車には適用されない。そこで、兵庫県では、環境の保全と創造に関する条例（平成7年7月18日条例第28号）によって、自動車NO_x・PM法の排出基準に適合しない8000キログラム以上の自動車の運行を規制している（67条の2）。このように、PM_{2.5}は、自動車NO_x・PM法、環境の保全と創造に関する条例の対象に含まれており、移動発生源対策が実施されることでその削減が目指されている。

PM_{2.5}は、移動発生源のみならず、固定発生源からも排出される。有害物質であるPM_{2.5}の削減を図るためには、移動発生源と同時に固定発生源の規制も強化されなければならない。移動発生源の規制を実施しても、固定発生源から大量のPM_{2.5}が排出され続けば、規制の意味が失われるからである。

特に、本件事業地周辺は、PM_{2.5}濃度が現状よりも悪化することが許容されない地域であり、PM_{2.5}の規制強化が求められる。なぜなら、事業地周辺は、「過去に深刻な大気汚染による健康被害が発生し、現状においても大気の汚染に係る環境基準の一部を達成していない地点が存在するなど、大気環境の改善が必要な地域」（甲A14の2・4頁）だからである。「対象事業実施区域の周辺には、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」（甲A14の2・6頁）する。原告ら準備書面（7）などで主張したとおり、PM_{2.5}の曝露は、住民の健康に影響を及ぼし、閾値が存在しない。これらの事情に鑑みれば、新設火力発電所の建設予定地は、PM_{2.5}濃度の悪化が許容されず、固定排出源の規制強化が実施されなければならない。

以上から、PM_{2.5}は、移動発生源のみならず、固定発生源の対策が求められる。新設火力発電所は、PM_{2.5}の固定発生源であることから、PM_{2.5}

5 対策の一環として、PM2.5に係る環境影響評価の実施、環境保全措置の検討がなされなければならない。

(5) 米国での環境影響評価の実施

第4に、PM2.5の環境影響評価は、米国で実施されているのであるから、予測及び評価手法が確立していないという被告の主張は根拠がない。

原告ら準備書面(7)18～24頁などで主張した通り、米国は、PM2.5の環境影響評価の実施を義務付けており、AERMODなどの大気拡散モデルを利用することが求められる。大気拡散モデルは、科学法則に基づくものであり、どの国でも使用可能な普遍的な手法である。米国では、PM2.5の環境影響評価が実施されているのであるから、日本独自の予測及び評価手法が確立していないことは理由とならない。

PM2.5の環境基準は、日本国内の科学的知見が充実していないことから、米国などの研究結果を参考に設定された。PM2.5の環境影響評価の実施も、環境基準と同様に、米国など諸外国の科学的知見を反映すべきである。日本国内で予測及び評価手法の開発が遅れていることは、仮にその側面があったとしても、むしろ米国にしたがってPM2.5の環境基準を導入したものの、他方でその調査と評価が義務付けられる目途がないという側面もあり、PM2.5の環境影響評価を実施しない理由とはならない。

原告ら準備書面(6)48頁で主張した通り、環境省が2012年3月に公表した「PM2.5に関する先行的な環境アセスメントのための手法と課題」(甲B14)でも、現状で実施可能な環境影響評価技術を用いてPM2.5の環境影響評価を行うことの重要性が指摘されている。

環境影響評価制度の設計において、米国など諸外国の制度の導入可能性を検討することは、環境基本法5条が定める国際的協調による地球環境保全の積極的推進という趣旨にも合致する。

以上から、米国等では、PM2.5の環境影響評価が実施されていることか

ら、被告の主張には根拠がない。

(6) 既設発電所が存在すること

第5に、新設火力発電所の事業者は、既設発電所を稼働させているのであるから、予測及び評価手法が確立していないことは理由とならない。

事業者は、新設火力発電所の予定地の側に、2機の既設発電所を所有し、稼働させている。事業者は、既設発電所から排出されるPM_{2.5}の資料を保有している可能性がある。事業者は、既設発電所の煙突などから、直接、PM_{2.5}の一次生成粒子を測定することも可能である。事業者は、既設発電所から実際に排出されるPM_{2.5}の排出量を用いれば、新設火力発電所の排出量をある程度は推計することができるはずである。事業者は、既設発電所で得られる資料を用いれば、何らかの予測・評価を行うことは不可能ではないことから、予測及び評価手法が確立していないことは理由とはならない。

(7) 原告らが依頼した専門家によってPM_{2.5}の予測が可能であったこと

第6に、原告らが依頼した専門家によりPM_{2.5}の予測ができたことから、予測及び評価手法が確立していないことを理由に、PM_{2.5}に係る環境影響評価を実施しないことは否定される。

すなわち、原告ら準備書面(10)、原告ら準備書面(12)で主張したおり、原告らは、ラウリ・ミルヴィルダ氏に対し、新設発電所から排出されるPM_{2.5}の拡散予測を行ってもらった。同氏は、環境影響評価書などの既存資料を用いて、PM_{2.5}の拡散予測を行うことができた。この事実は、既存の知見からでも、PM_{2.5}の予測が十分に行えることができることを示している。原告らが依頼した専門家によりPM_{2.5}の予測ができたことから、本件事業者もPM_{2.5}の環境影響評価を実施すべきである。

(8) 被告が主張する「確立」の意味が不明確であること

第7に、被告は、「PM_{2.5}に係る予測及び評価手法を確立」していないと主張するが、その意味が不明確である。「確立」の意味は、定義されておらず、

何をもって確立したことになるのか定かでない。国は、予測及び評価手法の確立時期も明確にしていない。被告の主張によれば、「確立」の解釈如何によって、PM_{2.5}に係る環境影響評価の実施を長期間にわたり延期することが可能になる。これでは、PM_{2.5}への暴露により、市民の生命・健康が侵害される状況を放置し続けることになりかねない。前述したとおり、科学的知見は世界的な規模で急速に発展しているのであるから、環境基本法や環境影響評価法の趣旨に含まれる予防原則に立脚して、その時点での科学的技術的知見に応じた比例的な措置を検討せず、抽象的で不明確な「確立」ラインによる線引きに基づき何ら対策を導入しない姿勢は、不作為の正当化、口実でしかない。

(9) 微小粒子状物質等専門委員会における議論状況が根拠とならないこと

第8に、微小粒子状物質等専門委員会における議論状況は、予測及び評価手法が確立していないという被告の主張を裏付ける根拠とはならない。

すなわち、被告は、微小粒子状物質等専門委員会における議論状況等を根拠に、「PM_{2.5}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等に関する科学的知見が十分に得られていない」（被告第6準備書面9頁）などと主張する。被告が主張する「発生源情報の整備等」とは、①常時監視体制の整備、②排出インベントリの整備・更新、③シュミレーションモデルの精緻化を意味するものと思われる。

しかし、微小粒子状物質等専門委員会における議論状況は、環境影響評価を実施しないことには繋がらない。

①常時監視体制の整備は、環境影響評価を行わない理由とならない。新設火力発電所の建設予定地周辺では、複数の測定局でPM_{2.5}が測定されているからである。すなわち、評価書によれば、建設予定地の半径20km圏内でも、一般環境大気測定局32局及び自動車排出ガス測定局23局の計55局が存在し、そのうち、35局でPM_{2.5}が測定されている（甲A29・48～49頁、61頁）。日本国内全体においても、「平成28年度末におけるPM_{2.5}

濃度の測定局数は一般局及び自排局合わせて1、045局まで増加」し、「平成28年には、全国191地点」でPM2.5の成分別の濃度測定がされている(乙39の2・1頁)。PM2.5は、日本全国で測定が実施され、新設火力発電所の建設予定地周辺でも測定されていることから、常時監視体制を更に整備する必要があるとの被告の主張は環境影響評価を行わない理由とならない。

②排出インベントリの整備・更新についても、環境影響評価を実施しない根拠とはならない。排出インベントリは、各発生源から排出される物質の排出量を物質別に産業別・燃料別等、各発生源の種類毎に整理したデータである。排出インベントリは、「平成27年度版PM2.5排出インベントリ」(乙39の2・2頁)が整備されている。排出インベントリは、利用可能な状況になっており、申請書を提出すればデータが提供される(乙40の2・6頁)。国がインベントリを提供していることは、提供された排出インベントリが一定の水準に到達していることを裏付けている。国が進める精緻化も、「PM2.5排出インベントリを定期的に更新」(乙39の2・頁9)などのように毎年ごとに新たに取得された測定データを追加することが主であり、既存排出インベントリの根幹が変更されるわけでもない。以上から、排出インベントリの整備・更新についても、環境影響評価を実施しない根拠とはならない。

③シュミレーションモデルの精緻化も環境影響評価を行わない理由とならない。微小粒子状物質等専門委員会の設置目的は、PM2.5に係る環境影響評価の実施可能性を模索するものではなく、同委員会では環境影響評価制度について議論を行っていない。被告が提出する乙39の1～乙41の2などの証拠においても、同委員会が環境影響評価制度について議論した形跡はない。

同委員会が議論するシュミレーションモデルも環境影響評価での活用を直接の目的としたものではない。同委員会は、環境影響評価を実施する諸外国で用いられているモデルの議論も行っていない。前記の通り、欧米では、拡散モデルを用いて、PM2.5の環境影響評価が実施されている。これは、環境省も

認識していた事実である。にもかかわらず、同委員会は、諸外国で用いられるモデルを日本の環境影響評価制度で活用する議論がなされていない。

被告第6準備書面6頁に記載されているとおり、同委員会は、中央環境審議会の部会である大気・騒音振動部会に設置された専門委員会である（なお、同準備書面は、中央環境審議会の設置根拠を環境基本法「11条」とするが、41条が正しいものと思われる。）。中央環境審議会は、「環境大臣又は関係大臣の諮問に応じ、環境の保全に関する重要事項を調査審議すること」（41条1項2号）などを所管事務とする。これらの条文からすれば、中央環境審議会及びそれに所属する関係機関は、「環境大臣又は関係大臣の諮問」した範囲でしか調査審議を行わないのであり、調査範囲は限定されている。

上述の理由から、微小粒子状物質等専門委員会における議論は、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。

(8) 小括

本件では、事業者は、PM2.5に係る予測及び評価手法が「確立」しているか否かに関係なく、先進国で使用されているPM2.5の予測、評価手法がある以上は、本件アセスにおいて環境影響評価を実施しなければならなかった。

4 事業者の言明に対する反論

(1) 被告の主張

被告は、「本件事業者が、本件評価書において、PM2.5による環境への負荷を低減させる措置を講じることなどを言明していたこと」（被告第6準備書面9頁）をもって、環境の保全についての適正な配慮がなされていると主張する。

(2) 原告らの反論

ア 総論

評価書に記載された事業者の言明等を根拠として、「環境の保全についての適正な配慮がなされている」と評価することはできない。その理由は、以

下のとおりである。

イ 事業者の見解に過ぎないこと

第1に、事業者の言明は、事業者の単なる見解にすぎず、その具体的な措置の担保が具体的に示されていない場合は信用性に欠けることから、環境の保全について適切な配慮がなされたと評価することはできない。

環境影響評価法によれば、事業者による言明は、準備書について述べられた兵庫県知事の意見に対する事業者の見解(環境影響評価法21条2項4号)に位置付けられる。本件事業者の見解については、今後採られる措置の具体的な根拠が示されておらず、裏付ける資料も添付されていない。例えば、事業者自身も、「必要に応じて追加の環境保全措置を検討する等、適切に対応してまいります」と主張するにとどまり、環境保全措置を講じることを誓約するものではない。事業者の言明は、兵庫県知事がPM2.5について意見したことから、事業者の反論として記載されたものにすぎず、そもそも事業者が自主的に言及したものでもない。

事業者が言明した措置を実際に講じさせることを担保する法制度も存在しない。事業の実施後に作成される報告書(38条の2)は、事業者の見解に対する対応を記載することが義務付けられていない。

以上から、事業者の言明は、事業者の見解に過ぎず、具体的な措置内容も何ら含まれていないことから、環境の保全について適切な配慮がなされた根拠とすることはできない。

ウ 予測・評価がなされていないこと

第2に、事業者は、PM2.5の予測・評価を経ずには適切な環境保全措置を講じることができないことから、環境保全について配慮がなされているとはいえない。環境保全措置は、調査・予測を経て初めて、効果的な手段を講じることができるのである。

環境影響評価法でも、環境保全措置は、予測・評価を経ることが前提とな

っている。具体的には、評価書には、環境影響評価法「第14条第1項各号に掲げる事項」を記載する（環境影響評価法21条）。同14条1項7号は、「環境影響評価の結果のうち、次に掲げるもの」（下線部強調）を記載すると定め、同号ロには「環境の保全のための措置（当該措置を講ずることとするに至った検討の状況を含む。）」が挙げられている。つまり、評価書は、環境保全措置を記載し、それは「環境影響評価の結果」である必要がある。「環境影響評価」とは、「事業…の実施が環境に及ぼす影響…について環境の構成要素に係る項目ごとに 調査、予測及び評価を行うとともに に、これらを行う過程においてその事業に係る環境の保全のための措置を検討し、これらの措置が講じられた場合における環境影響を総合的に評価することをいう」（2条1項）（下線部強調）とされる。要するに、環境保全措置は、調査及び予測の結果を踏まえて検討され、環境保全措置の策定後に、評価が実施されるのである（発電所アセス省令21条～30条）。

本件において、事業者の言明は、PM2.5の予測・評価を経ていないことから、環境影響評価法の環境保全措置に該当せず、新設火力発電所ではPM2.5の環境保全措置は存在しない。前記のとおり、環境影響評価法では、事業者の言明は、事業者が将来何らかの対策をとるかもしれないという希望的見解に過ぎない。

被告は、事業者作成に係る評価書に基づき、「環境の保全についての適正な配慮がなされている」かを審査する。前記環境影響評価の定義からすれば、被告は、審査に際し、調査・予測・評価、環境保全措置を考慮要素とするのみならず、それらを重視して審査しなければならない。しかし、被告は、審査に際し、PM2.5の予測、評価、環境保全措置を検討していない。被告は、事業者の見解を重視し、PM2.5に係る「環境の保全についての適正な配慮がなされている」と判断するに至っているようである。被告が本件事業者のかかる抽象的な根拠不明の見解をもって審査することは、PM2.5

に係る予測・評価、環境保全措置を全く考慮しない一方で、本来は、補足的な要素でしかない事業者の見解を過剰に重視するものであって、仮に審査の実態がその通りだとすれば、環境配慮審査として裁量権の濫用にあたる。

以上から、事業者は、PM_{2.5}の予測・評価を行わずには適切な環境保全措置を講じることはできないことから、事業者の言明をもって環境保全の配慮がなされていると判断できない。

エ 事業者の言明内容に問題があること

第3に、事業者が言明した内容は、抽象的なものであり、信用性に欠ける。

事業者は、「排ガスについては、国内最高レベルのばい煙処理施設を導入する計画とし、微小粒子状物質（PM_{2.5}）の原因物質の一部である硫黄酸化物、窒素酸化物、ばいじんの濃度及び排出量を可能な限り低減します」と主張する。

しかし、「国内最高レベルのばい煙処理設備」との表現は、事業者の見解にしか記載されていない。事業者が主張する国内最高レベルとは、抽象的な表現であり、どのようなものを想定しているのか不明瞭である。

硫黄酸化物、窒素酸化物、ばいじんは、PM_{2.5}の前駆物質の一部にしすぎず、PM_{2.5}の評価に代替できるものでもない。

事業者の主張によれば、ばい煙処理施設で処理できるのは、原因物質の一部に過ぎない。ばいじん煙処理施設で処理できない原因物質も存在する。本件建設予定地周辺は、PM_{2.5}の環境基準を超過する測定地点がいくつも存在していた。環境基準の超過は本来許容されるべきでないうえ、PM_{2.5}の排出増加による地域大気環境の悪化は、とりわけ本件発電所周辺地域における大気の状態を前提とすると、健康に対する閾値が無いことからすればわずかであったとしても許容されない。そのような状況下では、事業者は、他の原因物質も検討しなければ、効果的な環境保全措置とはいえない。事業者は、PM_{2.5}の排出を大幅に削減する天然ガスへの燃料種の変更も検討

していない。

以上から、事業者が言明した内容は、抽象的なものであり、環境保全措置にかかる言明とはいえない。

(3) 小括

被告は、評価書に記載された事業者の言明等を根拠として、「環境の保全についての適正な配慮がなされている」と判断することはできない。

5 結論

よって、新設発電所に係る本件アセスの結果としての本件評価書については、PM_{2.5} 関係において、環境の保全についての適正な配慮がなされたと評価することはできない。

第6 本件アセス手続中のCO₂の環境影響に関する適正環境配慮審査の違法性

1 環境アセスにおいて、石炭火力発電所の設置・稼働にかかるCO₂の影響の調査、予測及び評価が必要であること

(1) CO₂の影響の調査、予測及び評価が必要であったこと

第3、3で述べたように、法及び電気事業法、発電所アセス省令において、火力発電所から排出されるCO₂の環境影響評価とは、その影響の調査、予測、評価を行うことである。被告も、「火力発電所の設置事業の特性上、当該発電所から排出される温室効果ガスの量が多いことから、詳細な事業内容の検討段階である環境影響評価 方法書以降 においては、導入する設備の諸元等を踏まえて、当該発電所から排出される温室効果ガス等（CO₂）について環境影響評価を実施する 必要がある。」と述べ、アセス手続において本件発電所から排出されるCO₂の環境影響評価、即ち、CO₂の影響についての調査、予測、評価の実施の必要性を認めている（被告第6準備書面28頁）。

その根拠として、発電所アセス省令20条では、特定対象事業特性と特定対象地域特性を把握するとされているから、対象事業である石炭火力発電の主要

環境要素であるCO₂の特性並びに対象事業実施区域及びその周囲（少なくとも本件環境アセスにおいて関係地域とされた神戸市と芦屋市）の特性を把握することが本来要求される。

また、発電所アセス省令第21条1項2号別表2において施設の稼働時の環境影響評価項目の参考項目としてあげられているのは温室効果ガスのうちCO₂であり、「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」とされ、発電所アセス省令第22条1項6号後段では環境要因であるCO₂の「発生量その他の環境への負荷の量の程度を把握する方法」と規定されている。ところが、発電所アセス省令第21条1項2号別表七（乙4号証では、予測の基本的な手法（参考手法）とされているのは「施設の稼働に伴い発生する対象事業実施区域における二酸化炭素の排出量の把握」のみに簡略化されてしまっている。

しかしながら、発電所アセス省令第21条1項本文にあるとおり、参考項目とは、「これを勘案しつつ、前条の規定により把握した特定対象事業特性及び特定対象地域特性に関する情報を踏まえ、当該選定を行うもの」であって特に石炭火力発電にあっては、CO₂の環境影響が甚大であることを考慮してその予測手法を選定することが求められる。また、「予測の対象時期又は時間帯」を「発電所の運転が定常状態となる時期及び二酸化炭素にかかる環境影響が最大になる時期（後略）」とし、排出濃度が問題となる二酸化硫黄等の排ガスについての記載と同一であるが、累積総排出量が地球温暖化に比例的に寄与するCO₂の場合は、ある時点の瞬間的な排出量のみでは不十分である。年間を通しての排出量について、操業期間（数十年）を通じて累積して排出されるCO₂の総量を把握し、最新の科学的知見を踏まえて（23条1項本文）それがその期間を通じて他の予測できる排出源と相まって予測地域にいかなる影響を与えるかを予測すべきことを本来は意味していると解すべきである。

この観点からしても、環境影響評価法、審査指針及び発電所アセス省令を整

合的に解釈運用することにより、パリ協定を踏まえた環境影響評価では、本件の新設発電所のみならず、事業者が知りうる範囲において、同時に同じ状況のもとで新設予定の石炭火力発電所から排出されるCO₂の予定稼働期間全体の排出量を踏まえて、事業者の気候変動への影響についての調査、予測、評価を行う必要があったというべきである。

そこで以下、パリ協定のもとの発電所アセス省令の本文に沿った本来のありべきCO₂環境影響評価について以下検討する。

(2) 本件の石炭火力発電事業及び新設発電所から排出されるCO₂の影響の特性と評価のあり方

ア 年間約700万tのCO₂を排出し、「環境への負荷の量の程度」が極めて大きいこと

既に述べてきたとおり、CO₂は温暖化の主要原因であり、CO₂排出量の中でもエネルギー起源が94%を占めるところ、CO₂排出量に占める発電などのエネルギー転換部門の排出シェアは42%に及ぶ。火力発電の中でも石炭火力からのCO₂排出量が最も多く、51%を占める。すなわち、日本のCO₂排出量の約2割が石炭火力発電所からの排出である。

しかも、発電単位量あたりのCO₂排出量（排出原単位）はLNGの約2倍であり、それが建設後30年以上にわたって稼働することが予定されているのであるから、石炭火力発電所は、環境への負荷の量の程度において排出の絶対量からも、他の発電施設との相対的比較からも著しく大きい施設であるという特性を持つ。

さらに、CO₂はその累積総排出量が大気中のCO₂濃度の上昇（2016年は403ppm（訴状16頁）、2020年には410ppm³）に直結し、地球の平均気温の上昇と比例関係にあることが知られている（IPCC

³ Global Monitoring Laboratory のホームページから

第5次評価報告書)。平均気温の上昇が1.5℃を超え、2℃に至れば、高温や豪雨など異常気象がより激甚化し、頻度も増すこと、適切な対策がとられなければ平均気温は4.8℃にも至り、さらに影響が激甚化することがIPCC第5次評価報告書及び1.5℃特別報告書で詳細に指摘されている。

イ 本件の新設発電所と同時期にアセス手続きが進められていた発電所の累積的影響をあわせて考慮すべきこと

石炭火力発電所は、本件発電所の環境アセス実施当時、2011年の東日本大震災後にベースロード電源に位置付けられ、既設発電所に加え本件発電所を含む35基もの新設計画が立ち上がり、建設工事が進行しており、これらから大量のCO₂を排出されることが想定されていた（訴状27頁、特に図11）。

訴状で指摘した施設のうち、次頁の表1に記載のものは、2014年以降に着工され、また着工予定の電気事業に基づく環境影響評価手続の対象となる規模（11.25万kW以上）の石炭火力発電所である。これらの大型新規石炭火力発電所は、訴状26頁、原告ら準備書面（2）の41頁、同6の39ページ（特に41頁で引用する環境省「最近の火力発電所設置事業における手続状況等」甲C33）などで指摘されている35基の新設石炭火力発電所（ここには11.25万kW以下の小規模発電所も含まれている）の主要発電所であり、本件発電所とほぼ同時期にアセス手続がなされてきた。

	会社	発電所	号機	発電方式	出力 (万kW)	稼働予定時期 ないし稼働時期	都道府県	市町村名	アセス経過
1	九州電力	松浦	2	USC	100	2019年12月	長崎県	松浦市	2000年4月評価書縦覧 終了、2001年工事計画 届出、2004年中断、 2015年11月工事計画変 更届、2016年工事再開
2	東北電力	能代	3	USC	60	2020年3月	秋田県	熊代市	省議アセス事業 2016年1月12日
3	電源開発	竹原	新1	USC	60	2020年6月	広島県	竹原市	2013年12月18日確定通 知
4	鹿島パワー	鹿島火力	2	USC	64.5	2020年7月	茨城県	鹿島市	2015年方法書
5	勿来IGCC パワー	福島復興 IGCC (勿 来)		IGCC	54.3	2020年9月	福島県	いわき市	2015年方法書
6	広野IGCC パワー	福島復興 IGCC (広 野)		IGCC	54.3	2021年	福島県	広野町	2015年方法書
7	常陸那珂 シエネーション	常陸那珂共 同火力	1	USC	65	2021年	茨城県	東海村	2015年方法書
8	コバルトパ ワー神戸第2	神戸	3	USC	65	2021年度	兵庫県	神戸市	2015年配慮書
9	コバルトパ ワー神戸第2	神戸	4	USC	65	2022年度	兵庫県	神戸市	2015年配慮書
10	JERAパ ワー武豊	武豊火力	5	USC	107	2022年	愛知県	武豊町	2015年配慮書
11	中国電力	三隅	2	USC	100	2022年	島根県	浜田市	1982年省議アセス終了 +2016年方法書
12	周南パワー	トヤマ徳山製 造所東	東3	SUB-C	30	2022年	山口県	周南市	2009年確定 計画保留 し、2017年に建設開始
13	JERAパ ワー横須賀	横須賀火力	1	USC	65	2023年	神奈川県	横須賀市	2016年4月配慮書
14	JERAパ ワー横須賀	横須賀火力	2	USC	65	2024年	神奈川県	横須賀市	2016年4月配慮書
15	四国電力	西条	1	USC	50	2023年	愛媛県	西条市	2016年4月配慮書
16	丸紅、 Kenes	秋田港 (仮 称)	1	USC	65	未定	秋田県	秋田市	2015年9月配慮書
17	丸紅、 Kenes	秋田港 (仮 称)	2	USC	65	未定	秋田県	秋田市	2015年9月配慮書
18	山口宇部パ ワー	西沖の山 (仮称)	1	未定	未定	未定	山口県	宇部市	2015年3月配慮書
19	山口宇部パ ワー	西沖の山 (仮称)	2	未定	未定	未定	山口県	宇部市	2015年3月配慮書

表1 2015年以降の環境アセス手続きが実施された石炭火力発電所一覧
(経済産業省資料及び事業者らのプレスリリース等から原告ら訴訟代理人作成)

このように多数の石炭火力発電所の新設が予定されていることについて、事業者も経産省の環境影響評価にかかる環境審査顧問会⁴の資料等から十分に把握しえたものであり、国はそれらの情報を保持していたのであるから、これらの石炭火力発電所によるCO₂の排出量を十分把握し、または把握し得た。したがって、火力発電所に係る環境アセスにおいては、これらの石炭火力発電所からの排出量の累積的影響が大気バックグラウンド情報として考慮されるべきであり、まして国においては国の環境目標基準との関係で当該施設の環境保全が十分になされているかどうかの観点から審査対象とすべきであった。

なお、この累積的影響を環境影響評価の必要性について、他の排出源のリスト化を要求したアメリカ合衆国モンタナ判決（甲C125）は、原告ら準備書面（16）で紹介したところである。

ウ 温暖化の影響被害は既に甚大であり、今後、さらに被害が拡大すること

原告ら準備書面（8）、同（15）などで気温上昇等、降水量の変化、洪水の発生、台風の強大化、海面上昇（ないし高潮）、熱中症の増加等について詳述し、国内外の公的機関による気候変動による影響を示す甲C号証を提出してきた。神戸市や芦屋市に居住する原告らにおいても、生命・健康にかかる現実で切迫した被害に直面していることを示してきた。これらの影響は平均気温の上昇に伴って今後さらに激甚化し、その出現頻度も増すことも科学的に示されていることは、既に公知となっているというべきである。

2 調査・予測の結果と国等の目標・計画との整合性が図られるべきこと

発電所アセス省令第26条（評価手法選定の留意事項）は、環境影響評価の手法の選定に当たって、次に掲げる事項について留意するものとするとして、

一 特定対象事業の実施により選定項目に係る環境要素に及ぶ恐れがある

⁴ 発電所についての環境アセスにおける経済産業大臣の配慮書、方法書、準備書の審査にあたっての助言機関として設置されているもの。

環境影響が、事業者により実行可能な範囲内で行える限り回避され、又、低減されているものであるかどうかを検討し、その結果を踏まえ、必要に応じその他の方法により環境の保全についての配慮が適正になされているかどうかを検討すること。この場合において、評価にかかる根拠及び検討の経緯を明らかにできるようにすること

二 国又は地方公共団体による環境の保全の観点からの施策によって、選定項目に係る環境要素に関して基準又は目標が示されている場合には、当該基準又は目標に照らすこととする考え方を明らかにしつつ、当該基準又は目標と調査及び予測の結果との間に整合が図られているかどうかを検討すること（下線代理人）。

と定めている。

また、発電所アセス省令第28条は特定対象事業に係る環境影響評価を行うに当たり、評価の手法の選定の留意事項として、「・・・当該環境影響に係る環境要素に関して 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示されている基準又は目標の達成に努めることを目的として環境の保全のための措置（以下「環境保全措置」という。）を検討するものとする（下線代理人）」としている。

被告も、「アセス省令26条が定める評価の手法の選定の留意事項や同省令28条が定める環境保全措置に関する指針を参酌すると、事業者が環境影響の回避・低減に務めようとしているか否かや、事業者が講じることとしている環境保全措置が国等の環境保全施策と整合性がある否かを審査すべきことは明らかになる」として、これらの審査義務があることを認めている（被告第6準備書面14頁）。

3 本件アセスにおいて、CO₂の影響の調査、予測及び評価がなされず、国の目標・計画との整合性も審査されなかったこと

被告は、「本件事業者は、『施設の稼働に伴い二酸化炭素が発生することから、』温室効果ガス等を環境影響評価項目に選定し、環境影響評価を実施している。」

と述べる（被告第6準備書面28頁）。

しかし、温室効果ガスであるCO₂について神戸製鋼が行った環境影響評価は、年間排出量の記載の他には、本件発電設備がUSCであること、全量を卸売電先である関西電力が「電気事業低炭素社会協議会の低炭素社会実行計画」の目標達成に貢献すべく取り組んでいるとの記述及び省エネ法ベンチマークの目標達成に取り組むこと並びに二酸化炭素回収・貯留（CCS）の導入に向けて必要な検討を行っていくとの記載のみであり（評価書1315頁以下）、新設発電所からCO₂を30年以上にわたって排出し続けること及びそのことによる地球温暖化への影響や地球温暖化を加速させることによる関係地域の住民の生命、健康、財産等への影響についての調査、予測、評価は何もなされていない。

被告の主張は、前述の発電所アセス省令別表七においては、対象が事業実施区域における定常運転時（最大排出時）の排出量とのみ記載されていることから、年間排出量と稼働予定年数の記載をもって「調査、予測、評価」として足りると主張する趣旨と思われる。しかしながら、前述のとおり、これは環境影響評価法、電気事業法及び発電所アセス省令の構造を理解しないものである。また、2で述べたCO₂排出量に関する国の目標・計画との整合性についても具体的な審査は行われていない。被告が「環境の保全についての適正な配慮」の判断基準であると主張する局長級とりまとめによって、本来発電所アセス省令のもとであっても本来行われるべき最低限の予測、評価が潜脱されたものである。

被告は、同局長級とりまとめは本件発電所の「環境への影響についての適切な配慮がされているかどうかを判断するための基準として合理的」（被告第3準備書面52頁、同第6準備書面15頁）であり、国の削減目標と整合性がある（同第6準備書面15頁以下）とする。かくして、同局長級とりまとめが本件発電所の環境影響評価基準として合理的であったかが本件訴訟でのもっとも重要な争点の1つとなる。そこで項を改めて、局長級とりまとめの不合理性について、国への再反論と主張の補充を行う。

4 本件アセスにおけるCO₂の取扱いと局長級とりまとめの位置づけ及び役割

(1) 局長級とりまとめ

局長級取りまとめとは、電気事業分野における実効性ある地球温暖化対策のあり方として、「今後作成する国の温室効果ガス排出削減目標と整合的な形で電力業界全体の実効性ある枠組みの確保が必要」とし、①国の計画と整合的な目標が定められていること、②新電力を含む主要事業者が参加すること、③責任主体が明確なこと（小売り段階に着目）、④目標達成に参加者が全体として明確にコミットしていること等を主な内容とする枠組みの構築を目指すとしたものである（甲C36）。

本件アセスでは、被告の主張にあるとおり、「局長級とりまとめ」で国等の政策目標であるCO₂に関する「中期目標（2030年目標）との関係が「経済産業省令（発電所アセス省令）にてらし、事業者が、国の目標・計画の達成に努めることを目的として、環境保全措置を検討していると判断されることから、国の目標・計画と整合性が図られているものと整理する。」（甲C36・4頁）とされていることにより、これをそのまま判断基準としてきた（現時点における他の火力発電所の環境アセスでも、いまだ局長級とりまとめが判断基準とされている）。

また、このように判断基準とされている局長級とりまとめにおいて、CCSについては、「商用化を前提に、2030年までに石炭火力にCCSを導入することを検討する。」「2050年目標との関係では、炭素貯留地域の調査や炭素回収貯留（CCS）Readyの内容の整理を進めること」とするにとどまっている。

(2) 「局長級とりまとめ」に至る経緯とその背景

ア 環境省のとりまとめ概要（甲C132）によれば、この局長級とりまとめは、「東京電力による電源入札では石炭火力発電の落札の可能性。石炭火力は安定供給・経済性に資するが環境面に課題」があることから、環境省と経済

産業省間で協議し、とりまとめられたものである。

経緯を遡ると、2011年3月11日福島原発事故後、原発がすべて稼働停止したこと等から、経済産業省が2012年9月18日付けで「新しい火力電源入札の運用に関する指針」を定めて入札制度を導入し、これを受けて東京電力が2012年11月5日に行った260万kWの火力電源の入札募集(甲133)において、上限価格を9.53円/kWhと定めていたことから、石炭火力発電を前提とした募集であることに批判が高まった。

当時、政府では「新成長戦略」として、「三段構えの経済対策」(閣議決定)において「リプレースアセスの迅速化」が掲げられ、環境省と経済産業省との間で「リプレースアセスの迅速化」を協議中であり、2012年11月27日に「発電所設置の環境アセスメント迅速化等に関する連絡会議中間報告」(甲134)が発表された。そこで、リプレースではない新設石炭火力発電所についても、「3. 火力発電所の新增設等への適用」において、「一般的に環境負荷が純増するという事業特性を踏まえた上で、新增設において上記1.(5)の整理を適用する」とされ、環境アセス手続きの迅速化、簡略化が図られることになっていた。そして、この1.(5)とは、以下のとおりであり、ここに、局長級とりまとめの原型がある。

「(5) 火力発電所リプレースに係る環境アセスメントにおけるCO₂に関する環境影響の扱いの整理

環境アセスメントにおける評価については、①新たに設置する設備がBATとなっているか、②国等の計画との整合性がとれているか、という2つの観点の評価の軸となるが、火力発電所リプレースに係る環境アセスメントにおける①及び②の扱いについて、今後検討する。」(甲134の5～6頁から)

イ 上記中間報告をもとに、2013年3月に「火力発電所リプレース合理化ガイドライン」が策定された。横須賀石炭火力発電所は、既に廃止状態にあ

った旧石油・ガス火力発電所等のリプレースと称して同ガイドラインが適用され、簡略化された環境アセスが行われた。

当時、政府の規制改革会議は、福島原発事故以降の安価で安定的なエネルギー供給の支障を克服するため、「当面、石炭火力の位置づけを見直し、その役割を高めていくことが喫緊の課題である」との見解を示し、環境省と経済産業省に、リプレースではない新設発電所における環境アセスメントの取扱いについて1箇月以内に結論を得るように促し(甲C135)、2013年4月25日に、上記中間報告及び規制改革会議の見解に沿ってとりまとめられたのが局長級とりまとめである。翌26日に関係4大臣会合における「燃料調達コスト等引き下げに向けた当面のアクションプラン」(甲C136)で、エネルギー選択肢増強による交渉ポジションの強化の位置づけで、局長級とりまとめによるCO₂の取扱いに基づき石炭火力発電の環境アセスメントを行うことが承認され、同年5月2日の規制改革会議に報告された。同年5月14日の規制改革会議では、本件局長級とりまとめを受けて、「今後、高効率の石炭火力発電所が加速されるとともに、日本の最新鋭技術の海外展開によって地球規模のCO₂削減に貢献することを期待」(甲C136)。

ウ その結果、前述のとおり、石炭火力発電の新設計画が急増することとなった。経済産業省は環境影響調査について環境審査顧問会をおき、2年毎に全体会を開催して最新の審査状況を報告してきた⁵。2013年6月4日開催の顧問会に報告された火力発電所環境審査状況一覧(甲C137)によれば、この頃はほとんどが天然ガス火力であった。ところが、2015年6月10日には既に、多くの石炭火力発電所にかかる審査が進行していた(甲C138)。2017年5月29日は石炭火力発電所の審査が多数となっている(甲

⁵ 顧問会全体会の配布資料

https://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/safety_security.html#kankyo_shinsa

C139)。

ここに記載されているのは環境影響評価が求められた発電所、すなわち、環境影響評価が義務付けられる第2種事業の規模要件である11.25万kW以上の石炭火力発電所だけであり、これをわずかに下回る亜臨界（SUB-C）型の小規模石炭火力発電所については、環境アセスを経由することもなく、雨後の筍のように建設が進んでいった。

石炭火力発電所について、被告は、「石炭火力を含む火力発電所については、個別の施設について、その新設や既設発電所の稼働を制限するのではなく、高効率化を進めることで、全体的な枠組みとして温室効果ガスの削減することが想定」されると述べている（被告第3準備書面4頁、同24頁）。実際、以上の経緯に如実に示されているように、そもそも、局長級とりまとめは世界の最重要課題の一つである地球温暖化を2℃（1.5℃）に抑止するためにCO₂排出量を削減することが求められていたなか、我が国の国際公約であるNDC（自国が決定する貢献。国際的には極めて不十分なものであるが）との整合性を図るとの観点から策定されたものではないだけでなく、燃料調達コストの引き下げのために石炭火力発電所の新設を促進することを目的とし、USC等の高効率石炭発電所の新設をむしろ加速するために、その新設に伴う環境アセスメント手続きを簡略化・潜脱するものとして取りまとめられ、これを、環境への適正な配慮の判断基準として本件を含む多数の火力発電所の環境アセス手続きを骨抜きにしてきたものである。

なお、局長級とりまとめに記載される電力業界の自主的枠組みとして「電気事業低炭素社会協議会」が設立されたのは、パリ協定が採択された後の2016年2月8日である。また、局長級とりまとめは、2013年4月1日の規制改革会議の見解でも「当面、石炭火力の位置づけを見直」すとの位置づけがなされていたものであり、その後、原子力発電所がほとんど再稼働していないなかでも電力需給はひっ迫せず、十分な予備力を有していたが（甲

C 2 3 ・エネルギーに関する年次報告書、甲 C 3 7 ・電力広域的運営推進機関による平成 3 0 年度の電力需給状況)、石炭火力の位置づけについての再度の見直しはなされず、パリ協定の発効・日本の締結後も、今日に至るまで改訂されていない。

このような局長級とりまとめは、そもそも行政機関の間にとりまとめに過ぎないもので法的規範とはいえないものであるとともに、原告ら準備書面(6)でも指摘し、以下にさらに敷衍するとおり、同とりまとめによって「環境の保全についての適正な配慮」がなされたと判断される正当性も合理性も有しないものである。

(3) 局長級とりまとめは国のCO₂排出削減の目標・計画と整合していないこと

ア パリ協定採択交渉前の日本の温室効果ガス削減目標

京都議定書のもとでのその第1約束期間以降の日本の温室効果ガスの削減目標は、2012年4月に第4次環境基本計画(閣議決定)で、長期目標として2050年までに温室効果ガスの80%削減を目指すことが明記された。そこに至る削減経路としての2020年目標について、2009年に、2020年までに温室効果ガスの1990年比25%削減することを国連総会で宣言したが、2012年12月の政権交代後に、2005年比3.8%削減に引き下げられた。これは1990年比5.8%増にあたる。

イ パリ協定採択・批准後の日本の削減目標

I P C C 第5次評価報告書(2013~14年)を踏まえ、2015年12月にパリ協定の採択を前に各国は2030年の削減約束草案(前出のINDC)を提出することを求められていた。そこで、日本は同年7月17日に、2030年までに温室効果ガスを2013年比26%削減するとの中期目標を策定して提出したが、その前提とされたのが日本の温室効果ガスの約85%を占めるエネルギー起源CO₂について、経済産業省が2015年6月に定めた長期エネルギー需給見通しである。そして、パリ協定の発効により

I N D Cの内容がそのまま、パリ協定の下での「自国が達成する意図を有する累次の国が決定する貢献（N D C）」とみなされ、2016年5月13日の国内の地球温暖化対策計画のなかにエネルギー転換部門の取組として取り込まれた。

長期エネルギー需給見通しでは、2030年の電源構成として、原子力20～22%、再生可能エネルギー22～24%、石炭26%、天然ガス27%、石油3%とすることが示されていた。環境大臣意見（甲A14）及び環境省の電気事業分野における地球温暖化対策の進捗状況の評価の結果についての平成30年3月23日付報告（甲C34）によれば、上記電源構成による2030年の火力発電全体からのCO2排出量は年間3.6億tであり、うち石炭火力からのCO2排出量は同じく2.2億t～2.3億tとされており、電力供給全体でのCO2排出係数として、電気事業者の自主的取り組みによって0.37kg/kWh程度を目指すものであったことがわかる。すなわち、本件環境アセスメントにおいて国の2030年の目標値とは、上記エネルギーミックスにおける2030年の石炭火力からのCO2排出量とされていた年間2.2億t～2.3億tにほかならない。しかしながら、甲A14（2頁）及び甲C34（7頁）にも記載されているとおり、2017年度でこれを6800万tも超過する見通しとなっていた。

ウ 長期エネルギー需給見通しとは

日本のN D Cの前提とされた「長期エネルギー需給見通し」とは、国によれば、原子力と石炭火力を重要なベースロード電源と位置付けた第4次エネルギー基本計画に基づき、「安全性を前提とした上で、エネルギーの安定供給を第一とし、経済効率性の向上による低コストでのエネルギー供給を実現し、同時に、環境への適合を図るというエネルギー政策の基本的視点を踏まえ、達成すべき政策目標を設定し、施策を講じたときに実現されるであろう将来のエネルギー構造の見通しを、あるべき姿として示したもの」とされる（被

告第3準備書面10頁)。この「長期エネルギー需給見通し」は経済産業大臣が策定するものに過ぎず、そもそもパリ協定の採択前に策定されたものであり、パリ協定との整合性が検討されたものでない。

エ 火力発電所の環境アセスにおける国の目標・計画との整合性の意味

環境影響評価手続は、前述したように、国が負う環境配慮義務に基づくあるべき環境に向けた事業者のセルフコントロールを通じて、事業活動に伴う環境への負荷を実現可能な限り最大限に抑制しようとする制度であるから(ベスト追求型)、事業による環境への影響についての調査、予測、評価は、上記削減目標との合理的な関連性をもって行われなければならない。また、最終的な適正環境配慮審査もまた上記削減目標との整合性が審査基準となるはずである。そして、石炭火力発電所設置に係る環境影響評価におけるCO₂に関する「国の目標・計画」とは、前述のとおり、2030年の排出量を2.2～2.3億tとすることである。

しかるに、被告第3準備書面22頁～23頁などでは、パリ協定を踏まえた国のエネルギー起源CO₂の削減目標・計画とは、電力事業者の自主的努力目標とされた0.37kg/kWhという発電電力量当たりの排出原単位であると主張するようであるが、パリ協定は2℃(1.5℃)の温度目標の達成のために排出量の削減を求めるものであり、排出原単位の低減を求めるものではない。

また、被告は、「電事法及び環境アセス法を始めとする関係法令において、国の削減目標と整合的な個別の排出削減がなされているかを審査すべきことを義務付ける規定はない」とし、「電力由来エネルギー起源二酸化炭素排出量に関するものについても、個別の排出削減の目安を定めたものではない以上、国の削減目標と整合的な個別の排出削減がなされているかを審査することは不可能」(被告第6準備書面23頁)とも述べている。まさに、前記の規制改革会議の見解とは、「個々の事業者に対して、個別事業と国全体

のCO₂に関する目標等との整合性を求める審査に合理性があるかを見直すこと」を指示したものであった（甲C135）。局長級とりまとめにおいて最も発電所アセス省令を潜脱しようとしたポイントはこの点であったのである。

しかしながら、前記1(2)イで指摘したとおり、石炭火力発電所に係る環境アセスにおいては、CO₂が長寿命でその累積排出量が地球温暖化に比例的關係にある温室効果ガスであるというCO₂の特性及び、局長級とりまとめのもとで同様の石炭火力発電所が多数、計画・設置されていることを踏まえて、CO₂排出に係る調査・予測・評価がなされるべきであった。

そして、石炭火力発電所である本件の神戸製鋼の新設発電所からは、年間約700万トンものCO₂が数十年（少なくとも30年以上）にわたって排出されることが把握されていたところ、このような事業特性を踏まえたとき、同時期に多数計画・設置されていた石炭火力発電所からの排出量の総量及びこれらの排出による累積的影響を考慮すべきであったものである。

しかるに、被告の上記主張は、国の環境目標基準との関係で、CO₂の排出総量の削減の前提となる個別の火力発電所からのCO₂排出に係る予測・評価（すなわち、他の発電所も含めたCO₂排出量について具体的に検討したとき、国のCO₂排出量の削減目標を真に達成し得るのか否か）について、これを審査することを放棄するものというほかない。

オ 電気事業者の自主的枠組みは、国の上記目標達成を担保するものでないこと

2015年7月17日（INDCの提出日）に電気事業連合会加盟10社などが「低炭素実現に向けた新たな枠組み」（自主的枠組み）を構築し、2016年2月8日、電気事業低炭素社会協議会が設立された。そこでの「電気事業における低炭素社会実行計画」では、「政府が示す2030年度の長期エネルギー需給見通しに基づき、2030年度に国全体の排出係数0.

37 kg-CO₂/kWh程度（使用端）を目指す。」とされている。これは、長期エネルギー需給見通しのうち、電力分野の各電気事業者の排出係数のみが挙げられたに過ぎず、排出量の削減に言及したものではない。実際、0.37 kg-CO₂/kWh程度（使用端）の実現は他の電源との組み合わせにかかるもので、すなわち、石炭火力発電からの排出量が2.2億tに低減されることを意味しない。しかも努力目標とされており、その実現は極めて不確実である。

パリ協定は、1.5℃（2℃）に気温上昇を止めることを目的としたものであり、そのために必須の目標は発電所の排出係数ではなく、平均気温上昇に比例関係にある各発電所からの「排出量の総量の削減」であって、これをもって国の目標・計画との整合性が図られているとは到底いえない。被告も、「事業者が排出係数0.37 kg/kWh程度という目標の達成に向けて取り組むものとしていることは、国の温室効果ガス削減目標の達成に資する（被告第6準備書面15頁）」としか述べていない。

被告は、政策的努力により自主的枠組みに基づいて電力業界全体の取組の実効性を確保していくことは、被告の温室効果ガス削減目標の達成可能性を高める（被告第6準備書面17頁）と主張するが、あくまで省エネ法に基づく発電効率を燃料別に定めたものに過ぎず、これらの火力発電所からの排出量の総量を規定するものではない。

カ 省エネ法ベンチマーク、高度化法対応は石炭火力からの排出量を削減するものではないこと

2016年2月に、経済産業大臣と環境大臣は、省エネ法でのベンチマークの追加及び高度化法による対応を追加し、2030年度の削減目標や上記排出係数目標の達成に向けて、毎年度、進捗状況を評価することを合意した。

省エネ法は燃料種ごとのエネルギー効率を規定するものに過ぎず、高度化法は非化石電源比率を44%とするもので、石炭火力からのCO₂排出量を

2030年に2.2億tに抑制する制度ではない。省エネ法関連の指針（甲C30）でも、「結果として」としか記述できていないことは、原告ら準備書面（6）で指摘したとおりである。被告は石炭火力発電の設置を推進してきたものであり、設備容量が拡大し、甲C34では、2030年に6800万tも超過することが指摘されていたことは既に述べたとおりである。

キ まとめ

以上のとおり、被告は局長級とりまとめについて、環境配慮基準としての合理性を縷々述べるが、いずれも、石炭火力発電所にかかる環境影響評価において、何らの調査、予測、評価を行わなかったこと、すなわち当該発電所の設置（これによるCO₂排出）が国のCO₂排出削減目標との整合性（達成の妨げとならないか）についての合理的な予測・評価を行わなかったことを正当化するものではない。

また、国等の政策目標であるCO₂に関する「中期目標（2030年目標）との関係で、「経済産業省令（発電所アセス省令）にてらし、事業者が、国の目標・計画の達成に努めることを目的として、環境保全措置を検討していると判断されることから、国の目標・計画と整合性が図られているものと整理する。」（甲C36・4頁）としたことは、この「整理」をもって国の目標・計画との整合性を審査することを回避させただけでなく、国際公約でもある国の削減目標達成を放棄したに等しい不当なものである。

かかる局長級とりまとめは、環境の保全への適正な配慮がなされているか否かの判断基準として、およそ合理性を有しないものである。

5 CCS Readyとする意思も能力もなかったこと

CO₂排出量が大きい火力発電、とりわけ石炭火力発電について、温暖化対策（環境の保全についての適正な配慮）として有力な手段とされているのはCCS（炭素回収貯留技術、Carbon Capture and Storage）である。欧州では、2009年に採択されたEU指令で、30万kW以上のプラントに対してCCS Re

a d y (C C S 付帯) であることが義務づけられた。 C C S のコストが非常に高いため、 2 0 1 5 年頃にすでに C C S 導入を断念する電力会社が多数出ていると報じられている (Reuters, January 19, 2015) (大島教授意見書・甲 1 1)。

局長級とりまとめでは、2 0 5 0 年目標 (本件環境影響評価当時は 8 0 %削減) との関係で、「国は、・・・ 2 0 2 0 年頃の C C S の商用化を目指した技術開発の加速化を図るとともに、 C C S 導入の前提となる貯留地調査等についても早期急に結果が得られるよう取り組む」、「商用化を前提に、 2 0 3 0 年までに石炭火力に C C S を導入することを検討する。・・・できるだけ早期に C C S R e a d y の導入に取り組む」などと記載されていた (甲 C 3 6・3 頁)。しかしながら、適地にあってもその導入コストは甚大であるうえ、多くは発電所近隣に貯留に適した適地がないことから、北欧のガス田跡の一部を除いて、ほとんど実施されていない。地震国でもある日本は、そもそも C C S の貯留のポテンシャルは極めて乏しい。公益財団法人地球環境産業技術研究開発機構 (R I T E) が 2 0 1 3 年に行った国内の C C S 設置対象となる帯水層エリアマップ (甲 C 1 4 1) によれば、本件発電所近隣には設置可能な適地はなく、国全体でも苫小牧で小規模の実証実験がなされているに留まる。

大島教授意見書によれば、一般に得られる C C S についてのコスト情報としては、例えば図 1 をあげることができる。同図では、分離膜の高圧ガス適用で 1 5 0 0 円 / t - C O 2 となっており、最も安価なオプションであるが、石炭をガス化することを前提とする技術であるから、現在の石炭火力発電に直接適用するのは難しい。そこで、大島意見書は、化学吸収 2 0 0 0 円 / t - C O 2 の数値を採用し、回収に加えて貯留 / 地上隔離のコストを 2 0 0 0 円 / t - C O 2 とし、 C C S 全体のコストとしては 4 0 0 0 円 / t - C O 2 を想定しているが、事業者としては、4 0 0 0 円 / t - C O 2 よりも保守的な想定 (つまり高めのコストを見積もること) のもとで事業計画を策定する必要があると指摘している。

年間20万t実用化モデルの設備コストと運転コスト（消費税抜き）

設備構成	設備コスト		運転コスト		合計	
	円/t	%	円/t	%	円/t	%
分離・回収	335	3.0	1,860	16.7	2,195	19.7
CO ₂ 圧縮	385	3.4	2,174	19.5	2,559	22.9
共通設備	132	1.2	686	6.2	818	7.4
圧入井・貯留	922	8.3	4,635	41.7	5,557	50.0
合計	1,774	15.9	9,355	84.1	11,129	100.0

※苫小牧実証データを基に、年間20万t規模の実用化モデルで試算を行い、同様条件、また一定の仮定下で年間100万t規模のコストを試算したもの。
 ・CO₂原料ガスはPSA上流から分離し、オフガスをPSA上流に戻す。
 ・CO₂輸送費は含まず。建屋費用・運転員労務費等は、製油所から提供されるものとし、コストには含まず。
 ・燃料ガス単価:1,205円/GJ（48.2円/Nm³に相当）、電力単価:10.84円/kWhとした（消費税抜き）。
 ・Captured cost: CCSコスト/圧入したCO₂量、Avoided cost: CCSコスト/(圧入したCO₂量-CCSで発生したCO₂量)

実用化モデルでの年間20万t-CCSと年間100万t-CCSのコスト比較

CCSコスト (円/t-CO ₂)	20万t (実用化モデルにおけるイメージ)	100万t (実用化モデルにおけるイメージ)
1) 分離・回収/圧入		
設備コスト	852	590
運転コスト	4,720	4,079
合計	5,572	4,669
2) 圧入井・貯留		
設備コスト	922	369
運転コスト	4,635	1,148
合計	5,557	1,517
3) 総合計		
Captured	11,129	6,186
Avoided	13,328	7,261
4) CO ₂ 排出係数（分離・回収/圧入設備から排出されたCO ₂ t数）÷（分離・回収/圧入したCO ₂ t数）		
t-CO ₂ /t-CO ₂	0.165	0.148

図 1 出所：経済産業省、新エネルギー・産業技術総合開発機構、日本CCS調査株式会社（2020）、p.12。赤枠、青枠は大島堅一氏。

被告は、同大島意見書が「その根拠として指摘したと考えられるいくつかの事情をみても、一般に『経済性、事業性を欠くもの』と解することは困難である」とし、このことは「このような指摘がなされている状況下においても、営利企業である本件事業者が本件発電所の設置事業を実施しようとしていることから明らかである」（被告第6準備書面30頁）とのみ述べるに留まり、事業性や経済合理性についての具体的指摘は何もないので、反論はなされていないに等しい。

また、被告は、「技術的におよそ目途がなかったというものではない。」（被告第6準備書面31頁）とするが、甲A18（評価書）の1317頁では、「CCS実証段階の技術。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と認識している」と記載されている。また、CCSの実施可能性について、一般的な神戸製鋼の資本規模、トップメーカーであること等を挙げるにとどまり、石炭火力発電の経済性、事業性については何ら根拠が示されていない。

そもそも、局長級とりまとめではCCSについて、「商用化を前提に、2030年までに石炭火力にCCSを導入することを検討する。」というに過ぎず、2050年にも被告は事業者はその付帯を求めていないのであって、被告としてもC

C S付帯を現実に想定していないことがわかる。

6 まとめ

審査指針で「施設の稼働に伴い発生する二酸化炭素が事業者の実行可能な範囲内において可能な限り低減されていること」とされ、評価の手法の選定の留意事項を定めるアセス省令26条および環境保全措置の検討を定める同28条においては、対象事業の実施により環境要素（ここではCO₂）に及ぶおそれがある環境影響が、事業者により実行可能な範囲内でできる限り回避または低減されているかどうか事業者の検討基準となっているが、「できる限り回避または低減」は、少なくとも前述した削減目標に照らして整合性のあるものである必要があることは明らかである。

また、局長級とりまとめは、環境影響評価法を受けたアセス省令や審査指針における事業者の環境影響の評価の在り方に対する指針と、適正環境配慮審査の上記審査指針を、規制緩和の文脈において実質的に修正する行政の判断基準に該当するというべきであるが、前記のとおり局長級とりまとめはアセス省令や審査指針と整合せず、石炭火力発電所の環境影響評価において国の排出削減目標との整合性を図る判断基準として合理性を欠くものである。かかる局長級とりまとめを根拠として、これらの調査、予測、評価を行わなかったことは、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこととなり、「判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合」に当たるものである。

そのような指針および判断基準に基づいて行われた環境影響評価手続および適正環境配慮審査は、評価の合理性を欠き、裁量権の逸脱・濫用として違法である。

第7 手続の瑕疵と処分の違法性

1 手続の瑕疵ないし不遵守と処分の違法

環境影響評価手続は、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から、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）。

そして、電気事業法によるアセスについても、対象事業につき適切な環境配慮がなされているというためには、上記のような意見提出手続を含む環境影響評価手続が法に従って適切になされていることが前提となるから、電気事業法及び環境影響評価法の定める手続について瑕疵があると認められる場合には、確定評価書に基づき「環境の保全について適正な配慮」が行われているという判断に基づいて行われた評価書確定通知は違法となる（以上、訴状及び原告ら準備書面（5）を参照）。

2 本件における手続的違法

(1) 配慮書段階で燃料種に係る複数案を検討していないこと

本件における最大の手続的違法は、配慮書段階で温室効果ガス等（CO₂）・PM_{2.5}を計画段階配慮事項にせず、そして燃料種について複数案（代替案）を検討しなかったことにあるところ、その具体的な内容については、第4においても述べた通りである（なお、訴状、原告ら準備書面（5）、原告ら準備書面（13）も参照）。

仮に新設発電所について「火力発電所」の枠内で環境影響を検討するとしても、燃料種の比較検討がなされなかったことによって、「石炭」を燃料とする場合と、「天然ガス」を燃料とする場合について、CO₂の排出量については約2倍もの莫大な差異があること、大気汚染物質については天然ガスであればSO

x・ばいじんはほとんど排出されず、NO_xの排出量も3分の1程度と劇的に少なくなること(訴状42頁の表も参照)は繰り返し述べてきたとおりである。このような環境影響の違いが配慮書段階で全く検討されず、評価書にもその点が一切反映されていないのであるから、まさに「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」ものにほかならない。

したがって、配慮書段階において燃料種の比較検討(構造代替案の検討)を行わなかったことは、本件における決定的な手続的瑕疵であり、本件確定通知は違法である。

(2) 環境大臣意見を考慮せず、または適切に考慮しなかったこと

ア 電気事業法に基づく環境アセスにおいては、環境大臣が意見を述べる機会には、①配慮書への意見、②準備書への準備書(以下「準備書」という。)への意見の2回存在し、これらの意見は、いずれも「環境の保全の見地から」述べるものとされている(環境影響評価法第3条の5、電気事業法第46条の14第2項)。そして、配慮書に関しては、経済産業大臣は環境大臣の意見があるときは、これを勘案しなければならないとされ(環境影響評価法第3条の6)、経済産業大臣は、準備書に係る審査をするときは、環境大臣の環境の保全の見地からの意見を聴かなければならないとされている(電気事業法第46条の14第2項)(訴状、原告ら準備書面(14))。

そして、環境大臣意見に関しては、環境行政の責任者である環境大臣意見を最大限尊重しているかについての審査が必要であり、合理的理由なく環境大臣意見を受け入れない判断であれば、裁量権の逸脱・濫用であると評価し得ると解されている(北村喜宣「環境法」第4版334頁)(原告ら準備書面(14))。

このように、環境大臣意見については、環境アセスの中で極めて重要な意味を持ち、これを合理的理由なく経済産業大臣が受け入れないことは、確定通知の違法を構成する。

イ 本件においては、最終的な環境大臣意見（甲A14の1ないし2）そのものを踏まえても、そこで指摘されたCO2排出削減に係る指摘を何ら考慮せず経済産業大臣勧告（甲A15）がなされている。

したがって、まずこの点のみからも、確定通知の違法性が基礎づけられる。

ウ それだけでなく、原告ら準備書面（14）において詳述したとおり、本件アセスの過程で提出された配慮書に対する環境大臣意見、準備書に対する環境大臣意見は、事前に環境大臣がその長である環境省と、経済産業大臣がその長である経済産業省との間でやり取りが行われ、その中で、経済産業省の圧力により、環境面からの意見が著しく後退する内容に変更された（すなわち、恣意的に変更された）。

先に述べた通り、環境大臣意見は、環境行政の長である環境大臣によって述べられるものであり、これを環境アセスにおける経済産業大臣の判断に反映することによって、当該事業に係る環境影響の予測・評価及び環境保全措置について適切な判断がなされるようにするものであるが、その趣旨からすれば、当然ながら、当該環境大臣意見が、環境保全の観点から環境行政の長の意見として適切に形成されているものであることが前提となる。逆にいえば、当該環境大臣意見が適切に形成されていない場合においては、環境行政の長たる環境大臣の意見が配慮書手続、準備書手続の中で適切に反映されたと言えないのであるから、手続に重大な瑕疵があることとなる。

加えて、原告ら準備書面（14）において整理したとおり、配慮書に対する環境大臣意見、準備書に対する環境大臣意見について、これが恣意的に変更された内容は、まさに、本件で争点になっている、CO2排出（地球温暖化）及び大気汚染（PM2.5）に係る部分が多くを占めている。

以上によれば、環境大臣意見が恣意的に変更され、これが本件アセスにおける配慮書に対する環境大臣意見、準備書に対する環境大臣意見として手続が進められたことからすれば、本件確定通知はこの点からも違法である。

(3) その他の手続的違法

以上に加え、本件においては、準備書への記載の欠落や記載の誤りがあること、調査・予測・評価地点についての問題があること、環境大臣意見のみならず市民意見、知事意見、経済産業大臣勧告の不考慮があることについては、いずれも、訴状及び原告ら準備書面（５）において整理したとおりである。

3 結論

以上により、手続の瑕疵ないし不遵守と処分の違法からも、本件確定通知は違法である。

第 8 請求の趣旨第 2 項 —— 公法上の確認訴訟

1 本件確認訴訟の目的

第 1 で述べたとおり、提訴時である 2018 年当時はもちろんのこと、菅首相の 2020 年 10 月のカーボンニュートラル宣言を経た現時点においては、地球温暖化はもはや「気候変動」という言葉を経て「気候危機」へと深刻化したステージに進んだという背景事実がある。今日、温暖化は気候危機による人権問題としてとらえるべきであり、CO₂の長期大量排出は、21 世紀の新たな「公害」であり、世界全体での真摯な削減努力の成果を奪う反人類的な行為なのである。

その中で、本件新設石炭火力発電所は、30 年以上の長期間にわたり、原告の居住する地域への CO₂ 排出を通じて大気中の CO₂ 濃度を確実に上昇させることを通じて気候危機をさらに悪化させ、「人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与え」る事業用電気工作物設置施設（同 39 条 2 項 1 号）である（訴状 16 頁以下、62 頁以下）。経済産業大臣は、近隣住民らの人体、財産を具体的に保護するために、同 39 条 1 項の主務省令である火力技術基準の制定権限を適時にかつ適切に行使して、CO₂ 規制を速やかに行うべきであるにもかかわらず、合理的期間を経過してもなお今日、不作為違法の状態を継続している。その結果、原告らは、今後、悪化する気候変動によって生命・健康・財産を侵害されていくのであ

る。

本件確認訴訟は、原告らの人格権を保護法益として、弁論終結時を基準とした深刻化する事態を前に、経済産業大臣による適切な規制権限の行使を促し、原告らの人権を守り、ひいて将来世代に対して安定的な気候を保障することを目的とするものである。

2 本件確認訴訟の適法性

本件確認訴訟は、経済産業大臣の不作為という侵害行為から原告ら具体的な法的権利利益の保護を求めるものであり、改正行政事件訴訟法における権利救済の最終的受け皿としての公法上の地位の確認訴訟（行訴法4条後段）である。火力技術基準という法規命令の（不作為）違法確認は、その法規命令の本件新設発電所への具体的適用を通じて、当該基準の保護範囲にある原告らの権利利益を侵害する場合には、法律上の争訟性を有するものである（原告ら準備書面（3）3頁以下）。

原告は、「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、司法と行政の適切な役割分担として、パリ協定に整合する規定が制定されていないことが原告との権利の関係で違法と宣言されれば、その具体的な救済としての規制内容については、専門行政機関としての経済産業大臣がその裁量によって定めることを原告は求めているものである。つまり抽象的な違法確認は行政の適切な裁量権行使のための意図的なものである。経済産業大臣に対する具体的な行為規範は、パリ協定に整合すること、つまりパリ協定のもとでの日本の削減目標に整合的なCO₂規制を導入することによって十分示されている（原告ら準備書面（3）5頁以下）。たとえばCO₂の排出原単位とCCSの付帯という高効率化とCO₂の回収の組み合わせなど、CO₂の大量排出施設に対して適合的な規制を専門機関としてその裁量権を行使して導入すべきである。

環境影響評価手続における局長級会議とりまとめの批判でも述べたとおり、気候変動に対する国の政策とそのもとでの現実の法的規制は、パリ協定のもとで対

外的にも国民に対して対内的にもCO₂の削減義務（環境配慮義務）を負っているにもかかわらず、その目的を達成するための目的に整合的な手段が、現行法とその委任規定のもとで可能なものについてすら全くとられていない点にある。

気候危機からの人権と生態系の保護という国が認める正当な目的のために、適用可能な法的規制すら機能せず、長期的に原告らの人権が侵害されていくとき、その法的規制権限の適切な行使を促して法の目的である人権を救済することは、司法の基本的役割なのである。

第9 結語

国は、かけがえのない人の生命、健康そして生活環境を守るべき義務を負っており、環境アセスはその義務の究極の履行手段である。大気汚染、地球温暖化はいずれも人権を侵害する脅威であるが、事業者が自らの私的利益と引き換えに、あえてそれらの権利侵害を引き起こす事業活動を選択することを、国は許容してはならない。

従来から人々に大きな被害を及ぼしてきた大気汚染に加え、今後よりいっそう人の生存を脅かす地球温暖化の問題を背景に、環境アセスの役割と国がその中で果たすべき義務が、日本、そして世界から問われている。本件において、人権を護る関係各法規の目的及び趣旨を踏まえ、司法による正当な判断がなされねばならない。

以上、本件において原告らが主張してきたことに基づき、本件の各請求はいずれも速やかに認容されるべきである。

以上

別紙 原告主張書面総目次

訴状	2
準備書面（１） — 処分性・原告適格	3
準備書面（２） — 確定通知違法性の判断枠組み	3
準備書面（３） — 請求の趣旨第２項・法律上の争訟性と確認の利益	5
準備書面（４） — 原告適格（被告第２準備書面に対する反論）	5
準備書面（５） — 手続の瑕疵と処分の違法	5
準備書面（６） — 行政裁量の統制要素、被告第３準備書面への反論	6
準備書面（７） — PM2.5についての日本の環境アセスの欠陥	7
準備書面（８） — 地球温暖化による被害	8
準備書面（９） — 諸外国におけるPM2.5の予測・評価の実施	8
準備書面（１０） — CREA報告に基づくPM2.5の拡散予測	9
準備書面（１１） — 新設発電所が事業性を欠くこと	10
準備書面（１２） — 新設発電所からのPM2.5による健康影響	10
準備書面（１３） — 燃料種の代替案検討を行わないことの違法性	10
準備書面（１４） — 環境大臣意見の修正と違法性	11
準備書面（１５） — 地球温暖化の危機とCO2排出削減の必要性	11
準備書面（１６） — アメリカ判決から見る環境影響評価の司法的統制	12
準備書面（１７） — 被告第６準備書面への反論と本件での主張の総括	12

訴状

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

準備書面（１） —— 処分性・原告適格

第１ 処分性について.....	2
1 被告の主張について.....	2
2 本件確定通知の処分性.....	2
3 まとめ.....	7
第２ 原告適格について.....	7
1 はじめに.....	7
2 平成17年最判による判断枠組み.....	8
3 確定通知の取り消しを求める法律上の利益.....	9
4 被告の主張について.....	18
5 結論.....	28

準備書面（２） —— 確定通知違法性の判断枠組み

第１ 環境影響評価手続の目的.....	5
1 環境基本法の指針（同法第14条）達成に向けての事業者のベスト追求型の環境配慮義務.....	5
2 市民意見及び知事意見の高い位置づけ（市民・自治体の参加権の確保）.....	8
3 事業者の説明責任.....	9
4 調査・予測項目の選定・方法.....	11
5 小括.....	11
第２ 確定通知が違法とされる場合.....	11
1 処分の違法性判断.....	11
2 電気事業法第46条の17と経済産業大臣の裁量権の逸脱・濫用.....	12
3 本件における判断.....	15
第３ PM2.5に関する予測・評価を行っていないこと.....	16
1 はじめに.....	16
2 PM2.5による健康影響等.....	16
(1) PM2.5とは.....	16
(2) PM2.5による健康影響.....	17
(3) PM2.5に係る環境基準.....	22
(4) 火力発電所によるPM2.5の排出.....	24
3 PM2.5が火力発電所に係る環境影響評価項目とされていないことの違法性..	25
(1) 発電所に係る環境アセスにおける大気質の評価項目.....	25
(2) PM2.5を対象としていないことの違法性.....	26
4 審査指針にかかわらず、新設発電所の環境アセスにおいてPM2.5を予測・評価の対象としていないことの違法性.....	27
(1) 新設発電所からのPM2.5の排出.....	27

(2) 環境影響評価におけるPM2.5の調査・予測・評価の不実施.....	28
(3) 本件における予測・評価の不実施の違法性.....	29
4 経済産業大臣の判断の誤り.....	31
第4 新設発電所から排出されるCO ₂ についての環境影響評価の誤り及び保全について の適正な配慮の欠如.....	32
1 電気事業法及びアセス省令における二酸化炭素に係る環境影響評価の審査基準につ いて.....	32
(1) 発電所アセス省令及び審査指針での規定.....	32
(2) 環境影響評価におけるCO ₂ の位置づけ——「排出量」への着目.....	33
(3) CO ₂ の影響評価の審査指針の適用にあたっての留意事項.....	34
2 石炭火力発電所の新設は、パリ協定の目標への貢献と整合しないこと.....	36
(1) 国際法における地球温暖化・気候変動の影響緩和の枠組み.....	36
(2) パリ協定のもとで石炭火力発電の早期フェーズアウトは不可避であること.....	36
(3) 日本のCO ₂ 排出実態と削減目標.....	38
(4) 長期エネルギー需給見通しにおける2030年の電源構成における石炭火力 の割合.....	40
(5) 日本のCO ₂ 排出の現状と予測.....	41
(6) まとめ.....	42
3 本件確定評価書に係る、温室効果ガス(CO ₂)排出について.....	42
(1) 前提となる排出量等について.....	42
(2) 本件アセスの過程、評価書に係る経済産業大臣の判断.....	43
(3) 問題点の整理.....	45
4 本件確定評価書における環境保全措置は、国の目標・計画と整合しないこと.....	46
(1) 石炭火力発電所の新設自体が国の目標と整合しないこと.....	46
(2) 本件確定評価書に記載の環境保全措置の不合理性.....	47
5 実行可能な範囲内でCO ₂ 排出を回避し、又は低減するものでないこと.....	51
6 結論.....	52
第5 位置・構造に係る本質的な代替案を検討していないことの違法性.....	52
1 はじめに.....	52
2 新設発電所において異なる燃料種(天然ガス)を採用した場合.....	53
(1) 大気汚染に関して.....	53
(2) 温暖化について.....	54
3 神戸製鋼が配慮書段階で本質的な代替案の検討を行わなかったことの違法性.....	55
(1) 配慮書段階における代替案の検討義務.....	55
(2) 神戸製鋼の代替案検討義務の不履行.....	56
(3) 経済産業大臣が配慮書手続の瑕疵を看過していることの違法性.....	59
4 配慮書段階以降においても代替案検討を行わねばならないこと.....	60
第6 結語.....	61

1	市民意見等の不考慮と評価書の瑕疵	9
2	準備書に対する知事意見を勘案していないこと	10
2	市民意見に配慮して評価書を作成していないこと	10
3	環境大臣意見を勘案していないこと	11
4	経済産業大臣勧告を踏まえて評価書が作成されていないこと	11
第5	結語	13

準備書面（6） —— 行政裁量の統制要素、被告第3準備書面への反論

第1	はじめに	5
第2	行政裁量の統制要素について	6
1	裁量権の逸脱・濫用の枠組み	6
2	裁量の収縮要素ないし不合理性の判断基準としての人権侵害	7
(1)	権限行使に係る作為義務の発生要件	7
(2)	人権侵害と行政の作為義務	8
3	裁量権の範囲を画する環境配慮義務と環境アセスへの反映	10
(1)	国が国民に対して負う環境配慮義務	10
(2)	環境アセスによる環境配慮義務の履行	10
(3)	被告が適時適切に権限を行使すべきこととの関係	11
(4)	パリ協定と日本政府が負う環境配慮義務への反映	12
4	まとめ	14
第3	気候変動についての経済産業大臣の評価の誤り	14
1	被告の主張の骨子と本準備書面における反論の位置づけ	14
2	被告の主張に欠落している重要な前提事実	16
3	人格権侵害としての地球温暖化・気候変動の危機	17
4	危険な気候変動による被害が現実で切迫した人権侵害であるとして、オランダ国に国民を保護する義務を認めた近時のオランダ最高裁判決	18
(1)	オランダ最高裁判決	18
(2)	オランダ最高裁判決の概要	20
(3)	オランダ最高裁判決の基礎をなす気候の危機の切迫性及び対策の必要性についての認識	24
(4)	危険な気候変動の回避のために国がとるべき措置	27
(5)	本件争点の司法審査適合性 — 国の裁量権と裁判所の判断	29
(6)	まとめ	30
4	「局長級会議とりまとめ」は火力発電書の環境影響評価の判断基準として合理性を欠いていること（パリ協定と整合しないこと）	30
(1)	被告の主張について	31
(2)	火力発電事業の環境影響評価における「環境の保全への配慮」の判断基準 — 具体的な適時適切性	31

(3) 被告主張の「局長級とりまとめ（2013年4月）」の位置づけについて.....	32
(4) 「局長級とりまとめ」はパリ協定の目標と整合せず、環境影響評価の判断基準として合理性を欠いていること.....	34
(5) 上記①について — 2013年以降の科学的知見及びパリ協定の下での国際枠組みにおける要請は、2050年にもCO2排出実質ゼロの達成であること.....	36
(6) 上記②について — 国の目標とも整合していないこと.....	38
(7) 上記③について — 「中期目標の実現可能性を高めることにつながる」ことで足りるか.....	42
(8) 上記④について — 局長級とりまとめにおけるBATはパリ協定と整合しないこと.....	43
5 「局長級とりまとめ」による環境影響評価の判断は、高度の政策判断であるとの主張について.....	43
6 その余の被告の主張について.....	45
第4 PM2.5に関する経済産業大臣の判断の裁量逸脱.....	46
1 発電所アセス省令等においてPM2.5を参考項目に掲げないことの違法性.....	46
(1) 被告の主張.....	46
(2) 原告の反論.....	46
2 確定通知の違法性.....	51
(1) 被告の主張.....	51
(2) 原告の反論.....	51

準備書面（7） — PM2.5についての日本の環境アセスの欠陥

第1 PM2.5の健康影響.....	4
1 世界におけるPM2.5の危険性への危機感と石炭火力発電の位置づけ.....	4
2 PM2.5の健康影響とその評価の手法 — 短期曝露評価と長期曝露評価について.....	6
(1) 総論.....	6
(2) 短期曝露.....	7
(3) 長期曝露影響.....	8
3 世界におけるPM2.5の健康影響評価の知見の発展.....	9
(1) 主な論点と概要.....	9
(2) WHOの見解.....	10
(3) アメリカ合衆国環境保護庁の見解.....	13
(4) 最新の長期曝露に関する世界的研究成果について.....	15
4 我が国での最近の知見.....	17
(1) 短期曝露に係る疫学研究.....	17
(2) 長期曝露影響.....	17
(3) 脆弱な者に対する影響.....	18

5	世界におけるPM2.5の規制	18
(1)	アメリカでの規制.....	18
(2)	EUの規制.....	24
第2	PM2.5についての我が国の環境影響評価の欠陥.....	25
1	PM2.5の評価を欠いている欠陥.....	25
2	PM2.5の二次生成モデルを採用しない欠陥.....	27
3	結論.....	28

準備書面（8） —— 地球温暖化による被害

第1	はじめに	2
第2	地球温暖化に伴う具体的な被害について	2
1	添付書類の概観.....	2
2	気温上昇等（別表1）	3
3	降水量の変化（別表2）	3
4	洪水の発生（別表3）	4
5	台風の強大化（別表4）	4
6	海面上昇ないし高潮（別表5）	4
7	熱帯性感染症の増加（別表6）	4
8	熱中症の増加（別表7）	5
9	第1次産業への影響（別表8）	5

準備書面（9） —— 諸外国におけるPM2.5の予測・評価の実施

第1	石炭火力発電所の設置に対する行政許可の有無について	2
1	アメリカ合衆国.....	2
2	EU.....	2
3	日本と諸外国との比較評価.....	2
第2	石炭火力発電所から排出される汚染物質の到達地点で大気質基準の遵守が求められるかについて	4
1	アメリカ合衆国.....	4
2	EU.....	5
3	日本.....	6
第3	石炭火力発電所からの排出に基づく到達地点でのPM2.5の大気汚染拡散モデルの使用について	6
1	アメリカ合衆国.....	6
2	EU.....	7
3	日本.....	7

第4	PM2.5の大気拡散モデリングにPM2.5の二次生成を含めるか	7
1	アメリカ合衆国	7
2	EU	7
3	日本	8
第5	まとめ	8

準備書面（10） — CREA報告に基づくPM2.5の拡散予測

第1	神戸製鋼の本件アセスの結果とその問題	4
1	本件アセスの経過と概要	4
(1)	はじめに	4
(2)	本件アセスにおける大気汚染物質の年平均値の予測（対象：既設発電所、製鉄所、新設発電所）	4
(3)	日平均値の予測について（新設発電所についての24時間値のみを予測）	6
(4)	特殊気象条件下の予測について（新設発電所について1時間値のみを予測）	7
(5)	地形影響の予測について（新設発電所について1時間値のみの予測）	7
(6)	重金属等の微量物質の予測について	8
(7)	予測対象時期について	8
2	本件アセスにおける結果についての評価	8
3	本件アセスの問題	9
(1)	本件アセスにおける健康影響の過小評価	9
(2)	結論	10
第2	CREA報告の大気汚染物質等の拡散・環境影響予測におけるデータと手法について	10
1	モデル化における基本的考え方	10
(1)	CREA報告におけるシミュレーション	10
(2)	CREA報告の基礎となるデータ	10
2	年平均値の予測における年間排出量について	11
3	短期最大排出濃度（日平均値、1時間値の最大値）の予測に用いた1時間あたり排出量	13
4	CALPUFF大気拡散モデルについて	14
第3	シミュレーションの結果について	14
1	PM2.5の影響を予測	14
2	本件アセスにおける時間当たり排出濃度（表1）による年平均値予測結果	15
(1)	CREA報告と本件アセスの結果の比較	15
(2)	年平均最大値	15
3	短期（24時間及び1時間値）での影響予測の結果	16
(1)	本件アセスとCREA報告の結果の差	16
(2)	人口加重年平均PM2.5の年平均濃度	17

(3) WHOガイドラインを超過する可能性	17
第4 水銀等の土壌等への沈着について	18
第5 まとめ	18

準備書面（11） —— 新設発電所が事業性を欠くこと

第1 新設発電所の事業性について	2
第2 経済性を欠くことにより環境保全措置やCO ₂ 対策がなされないこと	5
1 はじめに	5
2 確定通知が前提とする事業者の環境配慮・環境保全措置の履行	6
3 事業者が環境配慮・環境保全措置の履行をできないこと	6
(1) 事業者が環境の保全について適正な配慮をして事業を実施できないこと	6
(2) 事業者が評価書に記載の環境保全措置を履行できないこと	8
(3) 結論	9
4 CO ₂ 排出に係る対応として評価書で前提となった事実には誤りがあること	10
第3 経済産業大臣の裁量逸脱	14

準備書面（12） —— 新設発電所からのPM_{2.5}による健康影響

第1 本件発電所の環境影響評価におけるPM _{2.5} の健康への影響評価の重要性とその視点	2
1 広域の汚染物質に曝露する総人口に対する健康影響を評価すべきこと	2
2 低い汚染濃度であっても、健康リスクは深刻であること	4
第2 健康への影響	6
1 健康影響評価の手法	6
第3 健康影響評価の結果	7
第4 本件確定通知の違法性	9

準備書面（13） —— 燃料種の代替案検討を行わないことの違法性

第1 はじめに	4
第2 配慮書手続の趣旨と、燃料種の検討を行わないことの違法性	4
1 計画段階配慮手続の導入経緯とその趣旨	4
2 計画段階配慮事項の選定と複数案の検討の観点	5
(1) 発電所アセス省令における規定	5
(2) 計画段階配慮事項と複数案設定の観点	6
3 本件で「温室効果ガス等」を計画段階配慮事項としていないことの違法性	7

(1) 本件で「温室効果ガス等」が計画段階配慮事項とされていないこと.....	7
(2) 本件において温室効果ガス等を計画段階配慮事項とせねばならないこと.....	9
(3) 事業者（神戸製鋼）の主張の誤り.....	12
(4) 結論.....	14
4 本件においてPM2.5を計画段階配慮事項としていないことの違法性.....	15
(1) 計画段階配慮手続で把握されていた環境基準未達成状況.....	15
(2) PM2.5を計画段階配慮事項としなかったことの違法性.....	15
(3) 結論.....	16
5 燃料種に係る複数案を検討していないことの違法性.....	16
(1) 本件における計画段階配慮事項との関係.....	16
(2) 温室効果ガス等に係る観点からの複数案.....	17
(3) 大気環境に係る観点からの複数案.....	21
(4) まとめ.....	23
6 結論.....	23
第3 燃料種の比較検討を行わないでした評価書は、環境の保全に適正に配慮したものと はいえないこと.....	24
1 手続的違法と実体的違法.....	24
2 燃料種の比較検討が行われていないことと経済産業大臣の裁量逸脱.....	25

準備書面（14） —— 環境大臣意見の修正と違法性

第1 環境大臣意見について.....	2
1 適正な手続と環境保全の見地からの意見の考慮.....	2
2 環境大臣意見について.....	3
第2 環境大臣意見の内容が経済産業省により恣意的に変更されたこと.....	5
1 公文書開示請求により明らかになった事実.....	5
2 環境省は本来温室効果ガス・大気汚染物質に関してはるかに強い意見を発出する予 定であったこと.....	5
(1) 対比により判明する事実.....	6
(2) 配慮書に対する意見.....	6
(3) 準備書に対する意見.....	8
3 環境大臣意見の修正と本件における違法性.....	9

準備書面（15） —— 地球温暖化の危機とCO2排出削減の必要性

第1 気候変動による気候変動の被害は既に現実であること.....	3
1 地球温暖化とその原因.....	3
(1) 江守意見書の背景.....	3

(2) 地球の平均気温の上昇	4
(3) 地球温暖化は人為的な外部強制力によるものであること	5
(4) 大気中のCO ₂ 濃度の増加	6
2 世界の平均気温の上昇は排出量の累積量と比例し、気温上昇を止めるには排出量を 実質ゼロとする必要があること	7
3 気候変動の科学に対する疑問への応答	9
4 世界及び日本でも異常気象現象が頻発、激甚化し、既に気候の危機にあると認識さ れていること	10
(1) 異常気象現象の頻発	10
(2) 猛暑など異常気象現象と地球温暖化の関係についての、イベント・アトリビュー ション手法による解明	15
第2 気候変動による被害は既に現実であり、今後、豪雨も猛暑も、温暖化が続く限り増 え続けること	18
1 1. 5℃特別報告による将来の極端な気象現象の出現頻度及び激甚化	18
2 IPCC海洋・雪氷圏特別報告書にみる海洋の昇温と海面水位上昇の影響	19
3 ティッピング・ポイントに至る危険	21
4 危険な気候変動の影響は既に現実であり、人権を侵害するものであること	22
(1) オランダ最高裁判決（2019年12月20日）	22
(2) アイルランド最高裁判決（2020年7月31日）	22
第3 気温の上昇を産業革命前から2℃（1.5℃）に止めて気候を安定化させるためには、 2030年までに45%、2050年までに温室効果ガスの排出を実質ゼロとする必要が あること	24
1 IPCCの報告書に示された削減の必要性	24
2 排出ゼロに向けて社会の大変革の必要性	24

準備書面（16） —— アメリカ判決から見る環境影響評価の司法的統制

第1 アメリカ判決から見る環境影響評価と司法の役割	3
1 はじめに	3
2 NEPAの特徴	3
3 本判決の判断内容と本件への示唆	4
第2 アメリカ判決から見る局長級会議とりまとめ等の不合理性	8
1 あるべき温室効果ガスの環境影響評価および審査基準	8
2 局長級会議とりまとめの不合理性	10

準備書面（17） —— 被告第6準備書面への反論と本件での主張の総括