

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 ■■■■

被告 国

準備書面（1）

令和元年6月27日

大阪地方裁判所 第2民事部合議1係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 池田 直樹

同 浅岡 美恵

同 和田 重太

同 吉江 仁子

同 金崎 正行

同 杉田 峻介

原告ら訴訟復代理人弁護士 喜多 啓公

同 與語 信也

本準備書面においては、被告準備書面（１）における、本件確定通知の処分性及び原告適格に係る主張に対する反論を述べる。なお、略語については、従前のものを用いる。

第１ 処分性について

１ 被告の主張について

原告らは訴状では、確定通知は「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」を与えると述べたところ、今回、被告はそのような地位は確定通知の直接の効力ではなく、事実上の結果にすぎないと反論している。

かかる主張によれば、電気事業法上、本件石炭火力発電所の設置手続の中において被告の公権的な判断に基づき事業を正統化する行為は、どこかへ消えてしまい、どこにも存在しないことになる。つまり、事業者は、電気事業法のもと、原則として（つまり計画変更命令が無い限り）一切の行政処分無くして石炭火力発電所を建設できると解釈されることになる。しかしながら、そのような解釈は、以下のとおり電気事業法の仕組みを無視するものであり、不当なものである。

２ 本件確定通知の処分性

(1) そもそも電気事業法４７条は発電所等に対する認可という行政処分の規定を設けている。ところが、火力発電所などの主たる形態の発電所は政令によって同法４７条の認可の対象から除外され、同法４８条によって事業者の届出のみによって設置ができるように手続が緩和されている。この届出に対しては、経済産業大臣は工事計画が確定した環境影響評価書に従っていない場合は、届出から３０日以内に計画変更命令を出すことができる（同法４８条４項）。通常の場合、電気事業者は確定した環境影響評価書に従わない計画を提出することは考えにくいため、届出においては特に大臣からの消極的判断は対外的に示されず、３０日経過後に自動的に事業者は届出どおりに工事の着工ができることと

なる。その意味では、石炭火力発電所の設置手続は、変更命令付届出制度であり、変更命令がなされない限り、届出に直接対応する行政処分は存在しない。

しかし、電気事業法における変更命令付届出制度の最大の特徴は、事業者が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る点である（電気事業法48条4項、同条3項1号、同法47条3項3号）。つまり、発電所を設置しようとする事業者にとっては、確定した環境影響評価書をいわば規制基準を構成する計画として作成する義務を負い、その義務に違反する計画を届け出ると、大臣から変更命令を受けうるのである。そしてこの計画内容、つまり遵守すべき基準の内容を確定させるのが、経済産業大臣の電気事業者に向けた46条の17第2項の確定通知なのである。

- (2) この点、たとえば水質汚濁法5条、8条の計画変更命令付き届出制度は、事業者の特定施設についての設置の届出について、排出水の汚染状態が排出口において法が定める排水基準等に適合しないと認めるとき等に届出に係る特定施設の設置に関する計画の変更や廃止を命じることができるとなっており、事業者が排水水に関して遵守すべき義務内容は、排水基準などの国があらかじめ定めた既存の数値基準等によって定まっている。

ところが、電気事業法における変更命令付届出制度では、計画の遵守すべき義務内容は環境影響評価書であるところ、そこには事業ごとの個別性、法の水準を遵守しつつも自らが遵守数値として設定したより厳格な基準があればそれが基準となるという意味での自主性、さらには環境影響評価の項目全般に及ぶ包括性がある。こうした環境影響評価書の内容が定まっていなければ工事計画が遵守すべき内容も定まらないのである（同法48条4項、同条3項1号、同法47条3項3号）。

- (3) さらに、事業者は、発電所を設置した後は、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（同46条の20）。つまり確定した評価書は、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のである。

- (4) 被告は、確定通知が経済産業大臣の判断の通知にすぎないと主張しているところ、同様に法令に基づき「通知」がなされる、土壤汚染対策法に基づく通知の処分性に関して、最判平成24年2月3日民集66巻2号148頁は、土壤汚染対策法3条2項により都道府県知事が有害物質使用特定施設の設置者以外の敷地所有者等に対して行う、当該施設の使用が廃止された旨等の通知は、敷地所有者等に土壤汚染に係る調査及び報告の義務を生じさせるものであり、抗告訴訟の対象となる処分にあたるとしているところである。

確定通知は、前記のとおり、環境影響評価書の内容の確定を通じて、事業者自ら遵守すべき工事計画の内容を形成し(工事計画時における義務内容)、また、事業者による事業用電気工作物の運営上の環境配慮義務の内容も決するものであるから、およそ「判断の通知」ではなく、通知によって事業者の義務を生じさせるものとして、処分に該当するものである。

- (5) なお、確定通知の法的効果を裏付けるものとして、経済産業省作成の、「発電所に係る環境影響評価の手引」(甲2)によれば、3頁(7)アセス結果の工事計画の認可要件化の発電所固有の手続として、「発電所の工事計画の認可・届出要件に環境影響評価書に従ったものであることを規定し、これに従わない場合には、工事計画の認可・工事開始ができないこととすることにより、環境影響評価結果を事業内容に確実に反映させる。」とされ、アセス結果を確実に反映させるために、アセス結果に従わない場合には、不利益な処分を行うことができるとしている。

また、同頁(8)環境保全の配慮の発電所固有の手続として、「発電所については、環境影響評価書を踏まえ、工事の段階のみならず、維持及び運用におい

ても環境保全について適正に配慮しなければならない。」と記載があり、工事段階だけでなく、維持運用段階においても環境配慮義務があるとしている。

さらに、同頁（９）環境保全措置等の報告等の発電所固有の手続として、「発電所については、電気事業法において、環境影響評価に記載されたとおりに工事を行うことが工事計画の認可等の条件となっており、環境保全に係る措置の適切な実施が担保されているため、報告書の公表を定める部分のみ適用することとされている」としており、アセス結果に記載のとおりに行うことが条件となっているとされている。

このとおり、経済産業省自身も、処分性を認める記載をしているのであって、確定通知がなければ工事に着工できないことを事実上の効果にすぎないということとはできない。

- (6) さらに、最判平成16年4月26日（民集58巻4号989頁）は、厚生労働大臣は、食品衛生法（改正前のもの）16条所定の届出があった場合には、同条に基づき、当該食品等が同法に違反するかどうかについて判断し、同法に違反しない旨またはする旨をその届出をしたものに通知しなければならないとし、厚生労働大臣の応答の義務があるとして、同法に違反する旨の通知に処分性を認めている。上記最判は、食品衛生法に明示されていない応答義務を認めて、通知に処分性があるとしている。ましてや、電気事業法では以下のとおり、法律上、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いるところ、これは、応答としての確定通知が、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ものである。

電気事業法46条の2以下では、発電所について環境の保全についての適切な配慮がなされることを確保する目的で、事業用電気工作物の環境影響評価について、環境影響評価法のほか電気事業法に定める特例の規律によるとしている。そして、同法46条の16で、特定事業者は評価書を経済産業大臣に届け出なければならないとし、同法46条の17で、経済産業大臣は、この届出に

対し、環境の保全についての適正な配慮がなされることを確保するため特に必要があり、かつ、適切であると認めるときは、変更命令を出すことができるとし（同条第1項）、その命令の必要がないと認めたときは確定通知を出さなければならないとしている（同条第2項）。そして、変更命令があった場合に、評価書を変更した場合には、改めて届出をしなければならない（同法46条の17後段）。これらの規定からすれば、特定事業者の評価書の届出に対して、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ているかどうかの認定判断をする権限を与えているといえ、経済産業大臣は、評価書の届出に対して、その認定判断の結果を告知し、これに応答すべきことを定めているものといえる。

そして、電気事業法47条は、工事計画の届出に、確定通知にかかる評価書に従った計画であることを求めており、経済産業大臣による確定通知がなければ工事の届出をすることができないのであり、結果として工事に着工できない不利益を生ずる。確定通知がなければ法律上工事の届出の要件を満たさないものであって、事実上の効果にすぎないとはいえない。

万が一、経済産業大臣が特定事業者から評価書の届出を受けたのち30日以内に変更命令を出すことがなく、かつ、確定通知を出すことがなかった場合、特定事業者は工事の届出ができず工事に着工することができないため、経済産業大臣に対して確定通知を出すことを求めて、処分の義務付けを求めることとなるが、仮に確定通知に処分性がないと考えるならば、抗告訴訟の対象とならないため、処分の義務付けを求めることはできず、特定事業者としても救済の機会が失われることとなる。

すなわち、確定通知というものは、電気事業法に明記された、評価書の提出に対する経済産業大臣の応答そのものであるところ、これが、上記のように届出をした事業者の法的地位を左右することからすれば、これが処分行政庁としての経済産業大臣による権力的行為であることは明らかである。

(7) 要約すると、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つものであり、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。

そして、同時に、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。これは単なる事実上の効果ではなく、電気事業者が上記のとおり、工事計画の内容が順守すべき基準が確定したことから生じる法的効果なのである。

3 まとめ

以上から、環境影響評価書の確定通知は、国が引用する「国の行為によって、直接（事業者たる）国民の義務を形成しまたはその範囲を確定することが法律上みとめられるもの」といえ、処分性が認められる。

第2 原告適格について

1 はじめに

被告は、被告第1準備書面において、①環境影響評価法は、環境保全上の支障を防止するものではない、②環境影響評価手続を通じて確保されるのは、個人的利益と直接関係しない環境か規制基準の水準を超えた「良好な環境」であって「一般的公益」としての環境保全を目的としている、③火力発電所については技術基準への適合によって個々人の個別的利益を保護するものとされていると主張し、これらに基づき、環境影響評価手続の中で行われる確定通知は、個々人の個別的利益を保護すべきものとは位置づけられていない、したがって原告らは確定通知の取消しを求める法律上の利益を有さない旨を主張している。被告の主張を全体としてみたとき、被告は、要は、環境アセスの手続（これに基づく評価書についての確定通知）は、良好な環境の実現を目的とするものではあるが、個々人が健

康や生活環境を害されないこと等の個々人の個別的利益を保護するものではないという旨を主張しているものである。

ところが、被告の上記主張は、電気事業法及び関係法令の目的や、これに基づく環境アセスの手續に係る規定が保護の対象とする利益等の解釈を誤ったものであって、およそ理由のないものである。

以下においては、処分の対象者ではない第三者の原告適格に係る最判平成17年12月7日民集59巻10号2645頁（小田急連続立体交差事業許可取消訴訟上告審判決、以下「平成17年最判」という。）のもとでの行政事件訴訟法9条に基づく「法律上の利益」の判断枠組みを踏まえた上で、電気事業法は、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個々の住民に対して、そのような被害を受けないという利益を保護するものであり、したがって、確定通知の取消しについて原告らの原告適格が認められることについて述べる。

2 平成17年最判による判断枠組み

(1) 平成17年最判は、同訴訟の原告らにおいて、小田急の鉄道の連続立体交差化を内容とする都市計画事業の事業認可について、同事業の認可処分に係る処分行政庁である関東地方整備局長に対し、認可処分の取消しを求めた事案である（ほか、同訴訟の原告らは、同事業の付属街路事業の認可についても取り消しを求めているが、以下においては都市計画事業の事業認可の取消請求について述べる）。

同訴訟の原告らは、同事業認可により、上記都市計画事業が実施された場合には、鉄道による騒音・振動によって原告らが健康や生活環境に係る被害を受け得ること等を主張し、同事業認可の取消しを求めることにつき、法律上の利益（行政事件訴訟法9条1項）を有することを主張した。

(2) これに対し、平成17年最判は、訴状においても引用したとおり、「行政事件訴訟法9条・・・1項にいう当該処分の取消しを求めるにつき「法律上の利益を有する者」とは、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益

を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれのある者をいうのであり、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解される場合には、このような利益もここにいう法律上保護された利益に当たり、当該処分によりこれを侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有するものというべきである」と判示した。

その上で、平成17年最判は、「処分の相手方以外の者について上記の法律上保護された利益の有無を判断するに当たっては、当該処分の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮し、この場合において、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌し、当該利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる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をも勘案すべきものである（同条2項参照）」としている。

- (3) そして、平成17年最判は、同事案において、原告らが同事業認可の取消しを求める原告適格を有するか否かに関し都市計画法の規定、公害防止計画の根拠となる法令である公害対策基本法の規定、東京都環境影響評価条例等の規定を踏まえ、都市計画法は、騒音、振動等によって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個々の住民に対して、そのような被害を受けないという利益を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むと解するのが相当であるとし、事業地周辺の一定範囲に居住する住民について原告適格を肯定した。

3 確定通知の取り消しを求める法律上の利益

- (1) はじめに

上記の平成17年最判の事案が、都市計画への適合性等を主たる考慮要素とする都市計画事業認可に係るものであるのに対し、本件は、電気事業法に基づく環境アセスに基づき作成された環境影響評価書に係る確定通知の取消しを求めるものである。

確定通知の処分性については前記のとおりであり、電気事業法46条の17第2項による本件確定通知については、これによって、コベルコパワー神戸第二に工事に着工できる地位を与える。加えて、本件確定通知を受けた確定評価書は、電気事業法48条1項及び同法施行規則66条により工事計画（設置設備の内容及び工事の方法に係る環境保全の措置）の内容を画するとともに、電気事業法46条の20によってコベルコパワー神戸第二が取るべき環境保全措置の内容を画することとなる。

このような「環境保全措置」そのものを目的とする処分の性質を前提として、平成17年最判の枠組みにしたがって、原告らが原告適格を有することをあらためて整理する。

- (2) 電気事業法及び関係法令の趣旨及び目的（電気事業法による環境アセスに係る規定は、周辺住民等が健康や生活環境に係る被害を受けることを防止することを目的の一つとしていること）

ア 本件確定通知は電気事業法に基づきなされる処分であるところ、訴状においても述べたとおり、同法は、「電気工作物の工事、維持及び運用を規制することによって、公共の安全を確保し、及び環境の保全を図ること」を目的としているほか（電気事業法1条）、事業用電気工作物を設置する者は、事業用電気工作物を主務省令で定める技術基準に適合するように維持しなければならない（同法39条1項）とされ、同項に基づく技術省令は、事業用電気工作物が人体に危害を及ぼさない（同法39条2項1号）ようにするために、大気汚染防止法やダイオキシン類対策特別措置法の規制を遵守することを求めている（技術基準省令第4条）。

これらのことからすると、まず、電気事業法の定める電気工作物にかかる規制からすれば、電気事業法は、全体として、当該電気工作物の稼働等により、同工作物から排出される有害物質等によって健康や生活環境に係る被害を受けるおそれがある者に対して、そのような被害を受けることを防止することを目的の一つとしているものと解される。

イ 一方で、電気事業法にいう「電気工作物」は、「発電、変電、送電若しくは配電又は電気の使用のために設置する機械、器具、ダム、水路、貯水池、電線路その他の工作物」をいうのであって（同法2条18号）、様々な設備を対象とするものであるが、同法は、「第三款 環境影響評価に関する特例」として第46条の2以下の規定を設け、事業用電気工作物の設置又は変更の工事であって環境影響評価法2条第2項に規定する第1種事業又は同条第3項に規定する第2種事業に該当するもの、すなわち一定規模以上の発電設備について、特別に環境アセスの процедуруを実施する規定を置いている。これは、規模の大きい発電設備については、その建設・稼働によって環境影響を生じ得ることに鑑み、特別に規制を行うことを目的としているものである。

電気事業法は、訴状30頁以下において整理したとおり、第46条の2から第46条の16において、方法書に係る手続、準備書に係る手続、評価書に係る手続等を定めており、第一種事業及び第二種事業について、環境影響の予測・評価と、その結果を踏まえた環境配慮の具体的内容について評価書を取りまとめるべきことを規定している。

そして、ここにおける予測・評価の項目及びその方法は電気事業法自体には明記されていないが、電気事業法が引用する環境影響評価法に基づき定められている「環境影響評価法の規定による主務大臣が定めるべき指針等に関する基本的事項」（乙3、以下「基本的事項」という。）は、当該地域における自然条件や環境質の把握の上で、予測・評価を行うべき環境要素を具体的に指摘して（基本的事項の別表）。ここでは、「大気環境」「水環境」「温室効

果ガス等」等の環境要素が示された上で、たとえば大気環境についてみれば、「大気質」「騒音・低周波音」「振動」などの具体的要素が示されている。また、「発電所の設置又は変更の工事」に係る環境アセスについては、「発電所の設置又は変更の工事の事業に係る計画段階配慮事項の選定並びに当該計画段階配慮事項に係る調査、予測及び評価の手法に関する指針、環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査、予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針並びに環境の保全のための措置に関する指針等を定める省令」（乙4、以下「発電所アセス省令」という。）が定められている。ここでは、予測・評価の手法や評価項目が具体的に定められているところであり、火力発電所については、調査、予測及び評価されるべき影響要因として、大気質でみれば硫黄酸化物（SO_x）、窒素酸化物（NO_x）、浮遊粒子状物質（SPM）などが具体的に指定されており、また、温室効果ガス等についてみれば二酸化炭素（CO₂）が指定されているところである（発電所アセス省令第21条1項2号及び別表第二。「各欄に掲げる環境要素が、影響要因の区分の項に掲げる各要因により影響を受けるおそれがあるものであることを示す」とされていることも参照。なお、「発電所に係る環境影響評価の手引」（甲2）にA4横書きで引用されているものを本書面に別紙1として添付する）。

もともと、電気事業法は、発電所の設置または変更の工事を環境アセスの対象としているところ、同法が対象とする発電所には火力発電所のほか原子力発電所、水力発電所なども含まれるが、環境アセスにおいては、それぞれの発電所の設置・稼働により生じる環境影響の内容に応じた予測・評価が行われることが当然の前提となっている。そして、実際にも、前記の通り、発電所アセス省令において前記のとおり環境要素に応じた具体的な影響要因及び予測・評価の方法、これに対する環境保全措置の検討方法その他が規定されているところ、その内容としては、たとえば火力発電所について見れば、

大気質など、人の健康等に直接的に関係する環境要素への影響についても主たる予測・評価の対象とされているのである。

加えて、発電所アセス省令は、第4条1項において、計画段階配慮事項についての検討に当たっては、当該検討を行うに必要と認める範囲内で、当該検討に影響を及ぼす第一種事業の内容並びに第一種事業実施想定区域及びその周囲の自然的社会的状況に関し、同条第1号に記載の情報（発電所の事業実施区域、出力、配置計画その他）及び同上第2号に記載の情報（気象、大気質、水象、地形、人口、学校・病院その他環境の保全についての配慮が特に必要な施設の配置の状況及び住宅の配置の概況その他の情報）を把握するものとしている。その上で、同項第2号に掲げる情報に関しては、第一種事業実施想定区域及びその周囲1キロメートルの範囲内の地域、また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、のいずれかの地域に該当する地域の管轄に係る地方公共団体（以下「関係地方公共団体」という。）からも聴取することを定めている（同省令4条2項）。また、発電所アセス省令は、調査の手法の選定に際しては関係地方公共団体が有する文献等を収集すべきこと（同省令7条）、計画配慮段階配慮事項に関する評価の手法の選定に際しては関係地方公共団体による環境の保全の観点からの施策に留意すべきこと（同省令9条）、計画段階配慮書について関係地方公共団体の長の意見を求めるべきこと（同省令12条）も定めている。これらの規定は、設置される発電所が、発電所の設置・稼働が周辺地域の居住者等の健康等に関係する環境要素に大きな影響を与えうることに鑑み、関係地方公共団体からの情報の提供や意見提出を通じて、環境要素への影響の最小化により住民の健康等への被害の防止をはかる趣旨のものであると解される。

そして、電気事業法による環境アセスの経路を経て作成された評価書については、電気事業法46条の17第2項による確定通知によって確定評価書

となるが、事業者は、当該事業用電気工作物の工事を開始しようとするときには、電気事業法48条1項及び同法施行規則第66条に基づき工事計画に確定評価書を添付せねばならず、工事計画が確定評価書に従ったものではない場合には、計画変更命令がなされることにより(電気事業法47条3項3号、48条3項1号、同条4項)、確定評価書に記載された環境保全措置の内容は、設置される電気工作物の内容等を画するものとなる。これに加えて、電気事業法46条の20は、「環境の保全の配慮」として、特定事業者は、環境影響評価法38条第1項の規定により、環境の保全についての適正な配慮をしてその特定対象事業を実施するとともに、確定評価書に記載されているところにより、環境の保全についての適正な配慮をしてその特定対象事業に係る事業用電気工作物を維持し、及び運用しなければならないと定めており、確定評価書は、事業者による電気工作物の維持・運用にあたっての環境保全措置の内容もまた画するものとなる。

以上の通り整理した電気事業法による環境アセスの手続き、これが発電所の設置・稼働による環境要素への影響を具体的に予測・評価した上で事業者自らが履行する環境保全措置を定めるものであること、その対象としては大気質など人の健康に直接関わる対象項目を含めることが当然に前提とされ実際にも発電所アセス省令に記載されていること、地域住民等への影響の可能性から環境要素への影響可能性を踏まえ関係地方公共団体が設定され必要な情報提供や意見提出による影響の最小化が図られることとなっていること、さらには同法に基づく環境アセスの結果を踏まえて作成された確定評価書によって、発電所の設置時・稼働時に事業者が取るべき環境保全措置の内容が具体的に定められ、事業者はこれを履行する義務を負うものとされていることからすれば、電気事業法は、同法が定める環境影響評価手続に係る規定(確定通知に係る規定も含む)によって、規模の大きな発電所の設置・稼働による環境影響の大きさに鑑み、設置・稼働によって健康や生活環境に係る被害

を受けるおそれがある者に対して、そのような被害を受けることを防止することを目的の一つとしているというべきである。

なお、電気事業法が環境アセスの手續について規定を引用する環境影響評価法（行政事件訴訟法9条2項にいう関係法令に位置づけられる）は、環境アセスの手續等によって行われた「環境影響評価の結果をその事業に係る環境の保全のための措置その他のその事業の内容に関する決定に反映させるための措置をとること等により、その事業に係る環境の保全について適正な配慮がなされることを確保し、もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に資すること」を目的としているところ（環境影響評価法1条）、ここで「国民の健康で文化的な生活の確保」に言及されていることは、環境影響評価手續が、個々人の健康を保護の対象としていることの現れである。

ウ 以上のことからすれば、電気事業法は、発電所の設置・稼働によって健康や生活環境に係る被害を受けるおそれがある者に対して、そのような被害を受けることを防止することを目的の一つとしていることは明らかである。

(3) 電気事業法（同法による環境アセス）に基づき保護される利益の内容（有害物質による健康等への被害を受けない利益、CO₂による生命等への被害を受けない利益が保護の対象となっていること）

ア そして、前記のとおり、電気事業法に基づく環境アセスについては、たとえば火力発電所について見れば、発電所アセス省令別表第二（別紙1）のとおり、多数の環境要素が影響評価の対象とされている。

そして、電気事業法46条の17は、同条第1項において、経済産業大臣は、評価書に係る特定対象事業につき、環境の保全についての適正な配慮がなされることを確保するため特に必要があり、かつ、適切であると認めるときは、特定事業者に対し評価書を変更すべきことを命ずることができるとし、同条第2項においては、経済産業大臣は、前項の規定による命令をする必要がないと認めるときは、遅滞なく、その旨を特定事業者に通知しなければな

らないとしているのである。

すなわち、同条2項に基づきなされる処分である確定通知については、徳手対象事業について「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」という判断基準に基づきなされるところ、ここでいう「環境の保全」について「適正な配慮がなされているか否か」という判断に係る判断基準については、環境アセスが、前記のとおり幅広い環境要素を対象とする以上、自ずと、環境要素の内容ごとに異なるものとなるものと考えられる。

イ しかし、その中でも本件で原告らが問題としている大気環境についてみれば、大気質について、SO_x、NO_x、SPMなど人体に有害な環境を与える環境要因について予測・評価及び環境保全措置の検討を行うべきことが定められていることも明らかなおり、発電所から排出されるそれらの有害物質による人の人体への影響の防止が念頭に置かれているのである。

したがって、確定通知が対象とする「環境の保全についての適正な配慮」のうち、大気環境に係る判断においては、発電所からの有害物質等の排出によって周辺住民等の健康に有害な影響を与えることがないかということが考慮されるところ、このことからすれば、電気事業法に基づく環境アセス及び評価書について処分行政庁である経済産業大臣が確定通知を発するか否かの判断を通じ、周辺住民等において、火力発電所の設置・稼働により排出される有害物質により、健康等に被害を受けない利益が保護されていることは明らかである。

ウ また、同じく原告らが問題としている温室効果ガス等についてみれば、世界的なCO₂濃度の上昇とこれによる地球温暖化の進行、これによる気候変動に起因する災害の多発等に伴い人々の生命、身体、健康、生活及び財産（以下、これらを合わせて「生命等」とする。）に著しい被害が生じ、また今後ますますこれがより強く、高頻度で生じることに鑑み（訴状を参照）、発電所から大量に排出されるCO₂によって生じる人の生命等への影響の防止が念頭

に置かれている。

したがって、確定通知が対象とする「環境の保全についての適正な配慮」のうち、温室効果ガス等に係る判断においては、発電所から排出されるCO₂の排出量に照らして、これが世界的な気候変動の進行に大きく寄与するものとなり、これによって人々の生命等に有害な影響を与えることがないかということが考慮されるどころ、このことからすれば、環境影響評価及び確定通知に係る判断を通じ、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等に被害を受けない利益が保護されているものである。

エ そして、大気環境に関する前記の利益も、温室効果ガス等に関する前記の利益も、いずれも、それが人の健康など、人格権の本質をなす権利そのものであって、これが法的に最大限の保護に値することはあらためて言うまでもないところである。

(4) まとめ

以上の電気事業法及び関係法令等の趣旨・目的、電気事業法の環境アセス手続に係る規定によって保護される利益の内容（それらの規定が保護しようとしている利益）からすれば、電気事業法は、同法のそれらの規定を通じて、発電所につき、①火力発電所の設置・稼働によって排出される有害物質により、健康等に被害を受けるおそれがある者に対して、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保護するものであり、また、②火力発電所の稼働によって排出される排出される大量のCO₂により、気候変動の進行を通じて生命等に被害を受けるおそれがある者に対して、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保護するものである。

したがって、①については、有害物質により健康等に被害を受けるおそれがある者は、確定通知の取消しを求めることにつき法律上の利益を有するものであり、また、②については、CO₂の大量排出によって生命等に被害を受ける

おそれがある者は、同じく確定通知の取消しを求めることにつき法律上の利益を有するものである。

4 被告の主張について

(1) 環境影響評価手続は、あくまで「良好な環境」を実現するものに過ぎないと主張について

ア 一方、冒頭に示した被告第1準備書面におけるの①②の主張については、要は、環境影響評価法及び電気事業法の環境アセスに係る規定（以下「環境アセス関係規定」という。）は、もっぱら「一般的公益」として環境を保全することを目的としているものであるにとどまり、その利益を個々人の個別的利益として保護するものではないとするものである。

そして、被告はその根拠として、(ア) 環境アセス関係規定の法文からすればあくまで事業者に自主的に環境保全上の配慮をさせるものに過ぎない、(イ) 環境保全上の支障の除去については大気汚染防止法その他の規制法に委ねられている、(ウ) 環境アセス関係規定には生物多様性の確保や自然環境保全その他個人的利益とは関係しない評価要素が含まれる上、大気環境や水環境など個人的利益と関わり得る項目についても「良好な状態の保持」を旨として評価がなされるだけである、(エ) 環境影響評価法に基づく関係地域での説明会の開催が行われる一方で、住民は意見を述べる機会が認められるに過ぎず、都道府県知事や経産大臣はこれに「配意」するに過ぎないということなどを主張している。

イ しかしながら、以上の主張については、いずれも根拠のないものである。

まず、(ア) の主張については、もっぱら法文そのものから規定の解釈をなすものであるが、これは、行政事件訴訟法2条の「当該処分又は裁決の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮する」との規定及び平成17年最判に明らかに反する手法である。前記の通りの、具体

的な関係規定やそこで念頭に置かれている事項、電気事業法によるアセスの結果としての確定評価書は工事計画の内容及び電気工作物の稼働方法等を具体的に規律するものとなり非常に強い拘束力を有することからすれば、電気事業法による環境アセスに基づく確定評価書は、「自主的に環境保全上の配慮」を行うというような表現で示されるような緩やかなものではなく、事業者の環境保全上の義務を具体的に形成するものであって、単なる「配慮」というような内容のものではない。

なお、被告の主張（被告第1準備書面6頁から13頁）を見る限り、被告は、「環境影響評価法」自体が個人の個別的利益を保護しているか否かを問題にしているかのようにも読めるが、本件で論ずるべきなのは、確定通知に関する電気事業法の規定の趣旨及び目的を、電気事業法と目的を共通にする関係法令である環境影響評価法の趣旨目的をも参酌しつつ考慮して、原告らの個別的利益が保護されていると解されるかどうかである（前記平成17年最判参照）。本件においては、環境影響評価法に基づく処分の取消訴訟の原告適格が問題となっているわけではなく、「環境影響評価法それ自体」が直接に原告らの個別的利益を保護しているかどうかを議論する（被告第1準備書面13頁4行目以下など）ことは適切ではない。

ウ 次に、(イ)について、ここにおける被告の主張は、要は、「個々人の個別的利益である生活環境や健康の保護については規制法によってなされるものであり、環境アセス関係規定によっては、環境の保全の結果として間接的に人の健康等が保護されるに過ぎない」という、規制法とアセス法の二分論ともいうべきものである。しかし、このような主張は、そもそも大気汚染防止法等の規制法の位置づけと、環境影響評価手続による措置の内容についておよそ理解を誤ったものである。

たとえば大気汚染防止法においては、ばい煙発生施設からの大気汚染物質（SO_x、NO_x、SPM等）の排出濃度の規制等がなされており、確かに、

規制対象となる物質が発電所に係る環境アセスにおける大気質への環境影響の評価に係る影響要因として示されている有害物質と一部共通している。しかし、大気汚染防止法は、規制法として、あくまで、ばい煙排出施設における最低限の排出規制をなすものである。すなわち、大気汚染防止法は、個別の排出源に係る排出規制を通じて大気質の維持、これによる人々の健康等の確保を実現するものであるが、大気汚染（これによる健康被害）は多数の汚染源からの有害物質の複合的排出によって生じるものである。したがって、全てのばい煙発生施設が大気汚染防止法による排出規制を遵守しているからといって健康被害等が生じないという関係にあるものではないし、環境基準が必ず達成されるというものもないし、そもそも、大気汚染被害については、訴状においても述べたとおり、このラインの汚染（濃度）を超えなければ人々に健康被害が生じないという「閾値」がない。したがって、あたかも、ばい煙排出施設が大気汚染防止法による排出基準を遵守していれば、必ず人々の健康等が守られるかのような理解に基づく被告の主張はそもそも前提を誤っている。

さらに言えば、火力発電所は「ばい煙排出施設」として大気汚染防止法の適用を受けるところ、排出基準の遵守により被害が生じないことが担保されるとの被告のような理解に立つならば、人々の健康等に有害な影響を与える有害物質（大気汚染物質）について、あらためて、詳細な調査・予測評価を内容とする環境影響評価を行う意味はそもそも無いことになるが、前記のとおり電気事業法、環境影響評価法及び関係法令が極めて具体的に予測・評価と保全措置に係る規定を置いていることからして、被告の理解が明らかに誤っていることが示されていることは言うまでもない。すなわち、ばい煙排出施設について、個別に排出規制が適用されることを前提としながら、あえて、発電所の規模等を踏まえ、第一種事業ないし第二種事業として環境影響評価が行われるのは、当該発電所から大量の有害物質が排出されることを踏まえ、

その地域の地理的特性、気象的特性、人々の居住状況や施設分布なども前提に、有害物質の到達見込みなどについてより具体的な予測評価を行い、必要な排出削減策ないし排出抑制のための設備の設置等を通じて、有害物質の排出を通じた周辺住民等への健康被害等の発生を防止しようとしているものにほかならないのである。

そして、環境アセスの手続は、事業者の自主的な環境保全上の配慮を促すことのみを目的としているのではなく、その結果については、電気事業法46条の17第1項の変更命令または第2項の確定通知（環境影響評価法そのものによるアセスの場合には、第33条以下の横断条項）という行政決定（これ自体規制である）に反映させるという仕組みがとられている。電気事業法に基づく環境アセス手続は、先に整理したとおり、その結果としての確定評価書が、工事計画の内容及び電気工作物の稼働方法等を具体的に規律するものとなるもの、すなわち規制を含む行政決定（事業者の義務内容の確定）に反映させるものであるといえるところ（環境影響評価法に基づく一般的な環境アセス手続においては、横断条項への組み込みによってこれが実現されることになる）、このことは、被告第1準備書面8頁2行目以下において、被告自身も認めるとおりである（乙1も参照）。すなわち、環境影響評価手続については、その結果を行政決定（本件では確定通知）に反映させ、事業者の義務を確定させることにより、実質的に発電所からの有害物質等の排出を規制するものとなるのであり、「規制」は規制法のみによってなされるとの理解は明らかに誤っている。

エ （ウ）については、そもそも、原告適格については、当該原告らが主張する具体的な利益の内容によって個別的判断がなされるものであり（平成17年最判も参照）、環境アセスの内容として、仮に、生物多様性の確保や自然環境保全その他個人的利益とは関係しないと被告が主張している評価要素が含まれていたとして、それが個人的利益を内容とする評価項目に係る原告

適格の判断を左右するものではない。そして、環境アセス関係規定には、様々な環境質に応じた予測・評価及び保全措置の検討方法が規定されていること、したがって、「環境の保全についての適正な配慮」については環境質に応じた判断基準によってなされるものであることは既に述べた。

この点に加えて、被告は、被告自身が人々の個人的利益の内容となることを認めている「大気環境」や「水環境」についても、関係規定の文言を引用し、「良好な状態の保持」を旨として評価がなされるだけである旨を主張する。しかし、前記のとおり、電気事業法に基づく環境アセスが大気環境について地域特性等を踏まえた個別的評価を行うのは、他の法令による排出規制等のみによって必ずしも有害物質による健康被害等を防止できないことに鑑み、有害物質等の排出量が特別に多い火力発電所等につき、環境アセスを通じて環境保全措置の内容を規律して排出削減等を実現することにより健康被害等の発生を防止しようとする、いわば「上乘せ」ともいうべき規制をするものである。被告が引用する「良好な環境」というのは、たとえば大気質について見れば、健康被害等が生じる可能性がより低くなるような、有害物質の濃度等が低い状態の大気質を指すのであって、その実現は人々の健康の確保につながる事となる。したがって、「良好な環境」という表現が、個々人の個別的利益としての健康等を電気事業法が念頭に置かないことを意味するという趣旨の被告の主張は何の合理性もない。

このように、同じ「良好な環境」といっても、環境質によってこれが個々人の個別的利益とどの程度直結したものであるかという違いが生じるのは、その環境質が、人々の生命、健康、財産及び生活等にどのような形で関係しているかが異なることによる当然の帰結である。この点に関連し、平成17年最判の補足意見の中で、藤田宙靖裁判官は、行政庁に、当該施設が将来において利用されることに起因するリスクから、第三者（周辺住民）を保護する法的な義務が課せられている旨を指摘した上で、「このようにして保護さ

れるはずの周辺住民の利益が、「公益一般」に過ぎないのか、それとも「個人の利益」なのか、という問題について言えば、ここでいう「公益一般」とは、例えば土地収用の場合などのように、「私益」と対立する「公益」ではなく、「個々の利益の集合体ないし総合体」としての「集団的利益」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、むしろ当然のことなのであって、そうでないというならば、むしろそのことについて法律上明確な根拠が示されるのでなければなるまい」「言い換えるならば、行政庁は個人に対する上記の意味での保護義務を負うものではないということが、法律上明確な根拠によって明らかにされるのでない限り、少なくとも、事業認可に係る都市計画施設の利用の結果生命健康等に重大な損害を被るというリスクにさらされている周辺住民からの訴えについては、本来、原告適格が認められて然るべきであると考えられるのである」と指摘しているところである。

藤田裁判官の上記意見に現れている考え方も踏まえ、本件のように大気質が問題になる場合について考えたとき、大気質は、これを人々が広く共有(享有)しているものの、自らの健康等に影響が無いような(有害物質の濃度等が低い状態の)大気質を享受するという利益は、個々人が個別手的利益として享受しているものである。したがって、これが個々人におよそ帰属しないという意味での「一般公益」などに分類されるものではない。大気質については、これを多くの人々が共通の空間で共有している結果として、その保全については、個々人の集団的利益の総体としての「公益」としての評価を受ける場合があるに過ぎない。

オ なお、(エ)については、前記の通り、発電所に係る関係地方公共団体の参加等に係る規定などを無視したものである。加えて、たとえば、人の健康等への被害防止(被告のいう「環境への支障」の防止)を旨とする大気汚染防止法について住民参加の規定があるかといえはそのような規定はなく、住民

意見等を直接に許認可や基準の設定に取り込む規定が置かれていないからと
いって、そのことは、個々人の個別的利益の保護が企図されていないことを
意味するものではない。

カ 以上のことから、被告の前記反論はいずれも理由がない。

(2) 平成17年最判は、環境影響評価条例が、個々人の個別的利益を保護するこ
とを前提としていること

ア なお、被告は、被告第1準備書面においても、平成17年最判への言及を
避けているが、平成17年最判は、以下の通り、環境影響評価法と同一の趣
旨・目的で制定されている東京都環境影響評価条例について、同条例が個々
人の個別的利益を保護することを前提として、同事案において原告適格を肯
定する根拠として参酌している。

イ すなわち、同最判は、処分の根拠法である都市計画法の目的や各規程及び
事業認可の要件と関係する公害防止計画の根拠法である公害対策基本法につ
いて整理した後に、東京都においては、環境に著しい影響を及ぼすおそれの
ある事業の実施が環境に及ぼす影響について事前に調査、予測及び評価を行
い、これらの結果について公表すること等の手続に関し必要な事項を定める
ことにより、事業の実施に際し公害の防止等に適正な配慮がされることを期
し、都民の健康で快適な生活の確保に資することを目的として、東京都環境
影響評価条例が制定されていることを指摘している。

その上で、平成17年最判は、同条例は、東京都知事が、良好な環境を保
全し、都民の健康で快適な生活を確保するため、本件条例に定める手続が適
正かつ円滑に行われるよう努めなければならない基本的責務を負うものとし
た上で(3条)、事業者から提出された環境影響評価書及びその概要の写しを
対象事業に係る許認可権者(都市計画の決定又は変更の権限を有する者を含
む。2条8号)に送付して(24条2項)、許認可等を行う際に評価書の内容
に十分配慮するよう要請しなければならないとし(25条)、対象事業が都市

計画法の規定により都市計画に定められる場合においては、本件条例による
手続を都市計画の決定の手続に合わせて行うよう努めるものとしている（4
5条）ことに言及した上で、「これらの規定は、都市計画の決定又は変更に際
し、環境影響評価等の手続を通じて公害の防止等に適正な配慮が図られるよ
うにすることも、その趣旨及び目的とするものといえることができる」として
いるのである。

ウ そして、同最判は、東京都環境影響評価条例に係る以上の評価を前提にし
た上で、都市計画法の規定に加えて、公害対策基本法や東京都環境影響評価
条例の規定の趣旨及び目的をも参酌し、併せて、都市計画法66条の規定も
考慮すれば、「都市計画事業の認可に関する同法の規定は、事業に伴う騒音、
振動等によって、事業地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、もって健康で文化的な都市生活を確保し、良好
な生活環境を保全することも、その趣旨及び目的とするものと解される」と
している。

その上で、平成17年最判は、違法な都市計画の決定又は変更を基礎とし
て都市計画事業の認可がされた場合に、事業に起因する騒音、振動等による
被害を直接的に受ける周辺地域に居住する住民に生じ得る健康や生活環境に
係る著しい被害に言及した上で、「都市計画事業の認可に関する同法の規定は、
その趣旨及び目的にかんがみれば、事業地の周辺地域に居住する住民に対し、
違法な事業に起因する騒音、振動等によってこのような健康又は生活環境に
係る著しい被害を受けないという具体的利益を保護しようとするものと解さ
れるところ、前記のような被害の内容、性質、程度等に照らせば、この具体
的的利益は、一般的公益の中に吸収解消させることが困難なものといわざるを
得ない」としている。その後、「以上のような都市計画事業の認可に関する
都市計画法の規定の趣旨及び目的、これらの規定が都市計画事業の認可の制
度を通して保護しようとしている利益の内容及び性質等を考慮すれば、同法

は、これらの規定を通じて、都市の健全な発展と秩序ある整備を図るなどの公益的見地から都市計画施設の整備に関する事業を規制するとともに、騒音、振動等によって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個々の住民に対して、そのような被害を受けないという利益を個人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むと解するのが相当である」と結論付けているのである。

そして、平成17年最判は、同事件の原告らの住所地と本件鉄道事業の事業地との距離関係などに加えて、東京都環境影響評価条例2条5号の規定する関係地域が、対象事業を実施しようとする地域及びその周辺地域で当該対象事業の実施が環境に著しい影響を及ぼすおそれがある地域として東京都知事が定めるものであることを考慮すれば、関係地域内に居住する原告らについては、本件鉄道事業が実施されることにより騒音、振動等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と認められるとして、本件鉄道事業認可の取消しを求める原告適格を有すると判示した。

エ 以上のとおり、平成17年最判は、都市計画法に基づく都市計画事業の事業認可に際して、処分の根拠法令である都市計画法の規定、同法が適合を求めている公害防止計画の根拠法である公害対策基本法に加え、直接には事業認可の許可要件には取り込まれていない東京都環境影響評価条例の規定も考慮した上で都市計画法の規定を解釈し、東京都環境影響評価条例による関係地域の居住者について原告適格を肯定したのである。

すなわち、平成17年最判においては、「都市計画事業に基づく事業認可に関する同法の規定が、事業地の周辺地域に居住する住民に対し、違法な事業に起因する騒音、振動等によってこのような健康又は生活環境に係る著しい被害を受けないという具体的利益を保護するものであること」を導くために東京都環境影響評価条例の規定を用いているのであるところ、ここでは、東

京都環境影響評価条例が、公害による被害を受けないという利益を個々人の
具体的利益として保護するものであることが、当然の前提とされているので
ある。

以上のことからすれば、平成17年最判は、東京都環境影響評価条例は、騒音、振動等によって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保護するものであると解釈しているものである。そうすると、東京都環境影響評価条例と同様の趣旨・目的を有する環境影響評価法、電気事業法（これらの法律に基づく環境アセスに係る規定）もまた、評価の対象となる環境質のうち、その悪化により人の健康又は生活環境等に係る被害を生じ得るものについて、悪化による被害を受けない利益を個々人の個別的利益として保護するものであることは、判例の立場からしても当然の帰結となる。

(3) 被告のその余の主張について

なお、被告は、③火力発電所については技術基準への適合によって個々人の個別的利益を保護するものとされているとの主張している。

ところが、仮に電気事業法に基づく技術基準省令と監督処分が個別的利益を保護しているからといって、環境影響評価手続による確定通知が個別的利益を保護していないことにはならない。技術基準省令は、同省令第4条に「公害の防止」として定めておき、電気工作物について、大気汚染防止法の遵守やダイオキシン類対策特別措置法の遵守を定めている。したがって、技術基準省令の遵守は、実質的には、これらの規制法の基準を遵守することと同義となるが、環境アセス手続は、大気質等については、規制法の遵守に加え、実質的に事業者の環境の保全義務を上乗せする形で環境質の維持・保全を実現することを目的としていることは前記のとおりである。したがって、技術基準省令や監督処分の規定の存在は、環境影響評価手続が個別的利益の保護を内容としていないということは何ら意味するものではない。

なお、上記の帰結は、許認可に環境影響評価法 33 条の横断条項が適用される場合に、環境影響評価法対象事業の許認可の取消訴訟が提起されたケースにおいて、当該許認可の根拠法規に別途、監督処分が定められているからといって、当該許認可の取消訴訟の原告適格が否定されることにはならないことから明らかである。

5 結論

以上により、被告の反論にはいずれも理由がなく、原告らは、訴状において述べたとおり、本件確定通知の取消しを求める本件訴訟について原告適格を有する。

以上

