

令和3年（行コ）第46号 環境影響評価書確定通知取消請求控訴事件

控訴人 ■■■■■ 外10名

被控訴人 国（処分行政庁 経済産業大臣）

控 訴 審 準 備 書 面（1）

令和3年9月3日

大阪高等裁判所第4民事部へ係 御中

控訴人ら訴訟代理人弁護士 池 田 直 樹

同 浅 岡 美 恵

同 和 田 重 太

同 金 崎 正 行

同 杉 田 峻 介

同 喜 多 啓 公

同 與 語 信 也

同 青 木 良 和

本準備書面においては、まず本件訴訟の背景事情である気候変動の悪化と二酸化炭素排出削減の必要性・切迫性について述べる。次いで、気候変動の激化時代における環境影響評価制度を通じた石炭火力発電所の大量新增設が単なる政策選択の合理性の問題ではなく、条約による国際的義務および人権にかかわる重大な法的問題として、裁判所の審理・判断の在り方もまた世界から問われていることについて論じる。

【目次】

第1	気候変動の影響と二酸化炭素排出削減の切迫性.....	4
1	極端な豪雨等の気候変動による深刻な生命・健康、生活環境への影響の現実化.....	4
2	パリ協定における2℃（1.5℃）目標と残余のカーボンバジェット.....	8
(1)	2℃（1.5℃）の気温上昇に止めるための科学的知見に基づくパリ協定の採択.....	8
(2)	IPCC 1.5℃特別報告によって、国際社会で2050年までに世界全体でカーボンニュートラルを実現する必要性が共有されたこと.....	10
(3)	科学的根拠をさらに精緻にしたIPCC第6次評価報告書.....	12
ア	気候の現状.....	12
イ	人為起源の気象・気候の極端現象の出現頻度とその将来予測.....	13
ウ	平均気温上昇の将来予測.....	15
エ	残余のカーボンバジェット.....	18
オ	AR6とAR5との関係.....	18
3	日本の残余のカーボンバジェットも限られていること.....	19
第2	脱石炭火力発電所の必要性和環境配慮義務.....	20
1	国際社会における石炭火力からの早期脱却の要請.....	20
(1)	先進国における脱石炭火力の流れ.....	20

(2) 石炭火力発電所を新增設する日本の特異性	21
(3) I E A の 2 0 5 0 年 ネットゼロに向けたロードマップ	22
2 石炭火力発電所からの C O 2 排出量の削減は国の義務であること	23
(1) パリ協定による国際的義務と国内法的効力	23
(2) 人権としての国の環境配慮義務の切迫性.....	24
(3) カーボンバジェットの考え方に基づく 2 0 2 1 年 3 月のドイツ憲法裁判所の決定	25
(4) 気候変動問題における司法の役割	28

第1 気候変動の影響と二酸化炭素排出削減の切迫性

1 極端な豪雨等の気候変動による深刻な生命・健康、生活環境への影響の実現化

近年、世界各地で、極端な高温、極端な豪雨、森林火災、ハリケーンの巨大化などの異常気象が頻発し、氷河の融解や海水温の上昇、生態系への不可逆的変化も現れている。既に産業革命以前から地球全体の平均気温が1℃～1.2℃上昇したことによって水蒸気量が7%増加しており、極端な豪雨をもたらすなど、世界各地で気候災害が日常化し、人々の生命・健康、生活環境及び産業にも甚大な被害をもたらしている。日本でも、災害級と形容される猛暑、数十年に一度と言われる集中豪雨や巨大台風が毎年のように各地を襲っている。熱中症によって人の健康が害され、また人によっては死に至ってもいる。河川の氾濫や崖崩れなどによって多くの人の生命が奪われ、住まいや事業基盤の喪失など甚大な被害もたらされている。

今夏、海外では、6月末からカナダ・米国西部を襲った猛暑は気温49.9℃を記録し¹、カナダでの熱波による死者は486人とも報道されている²。猛暑はロシア、フィンランドにも及び、イタリア・シチリア島でも48.8℃を記録³するなど、ギリシャやイタリア、トルコなど地中海諸国の最高気温記録を塗り替えた。この猛暑と乾燥で、これらの地域で大規模な森林火災が猛威をふるっている（次頁の写真1は、ギリシャにおける森林火災の記事である）。カナダ西部のリットン村では村の9割が消失した。西海岸の火災の煙は、7月20日にはニューヨークの空を覆ったと伝えられる。森林火災はその地域の乾燥化を進め、さらに気候変動を加速させる。

¹ <https://www.bbc.com/news/science-environment-57751918>

² <https://www.mpnrc.org/canada-heat-wave-2021-temperature-deaths-reason-map/>

³ <https://www.bbc.com/japanese/58182354>



写真1 ニューズウィーク日本版記事から⁴

(記事における写真コメント：まるで地獄。火災から家畜を避難させようとする農民

(8月7日、アテネ郊外) Giorgos Moutafis- REUTERS)

また、ドイツ北西部・ベルギーの豪雨と河川の氾濫で188人の死者を出し、中国河南省でも大洪水によって300人を超える死者をもたらした⁵、損害は既に2兆円を超えると伝えられる⁶。9月2日にはニューヨークなど米国北東部で、ハリケーンからの熱帯低気圧による豪雨が引き起こした大洪水で41人の死亡が確認され、甚大な浸水被害をもたらされた(2日現在)。インドでの豪雨・洪水被害での死者も120人を超えており⁷、途上国での被害も甚大である。

日本でも、梅雨明けが早く、その後猛暑が続き、総務省消防庁の熱中症情報⁸によれば、熱中症で救急搬送された人が8月22日までに38000人を超えた。

⁴ <https://www.newsweekjapan.jp/stories/world/2021/08/2500-5.php>

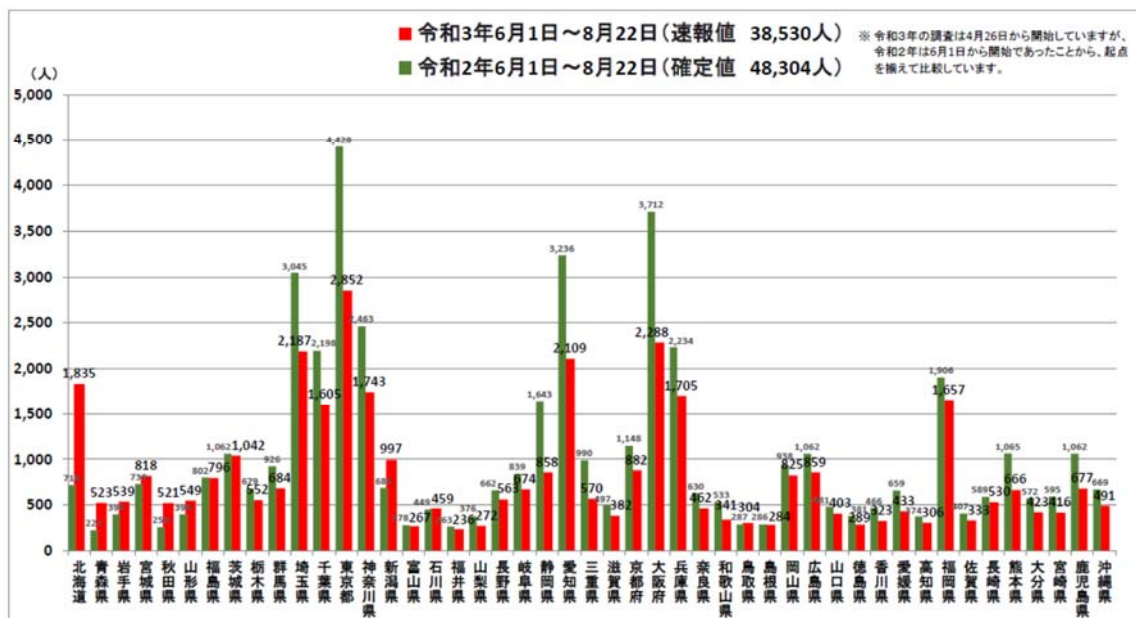
⁵ <https://www.cnn.co.jp/world/35174740-2.html>

⁶ <https://www.fnn.jp/articles/-/218020>、
https://news.tv-asahi.co.jp/news_international/articles/000224350.html

⁷ <https://jp.reuters.com/article/india-floods-idJPKBN2EW06U>

⁸ <https://www.fdma.go.jp/disaster/heatstroke/post3.html>

令和3年 都道府県別熱中症による救急搬送人員 合計搬送人員 前年との比較 (6月1日から8月22日)



* 速報値(赤)の救急搬送人員は、後日修正されることもありますのでご了承ください。

図1 令和3年都道府県別熱中症による救急搬送人員
(6月1日～8月22日まで) (消防庁資料ウェブサイト⁹から)

近時、日本各地で豪雨災害が発生している。

今年7月3日には、熱海市・伊豆山地区で土石流により26人の死者・行方不明者を出す惨事があったところであるが、土石流の発生3時間半前の、3日午前7時までの3日間の同地域における雨量は552.8mmと、例年の7月1か月間の平均雨量の2.3倍に上り、発生直前には1時間に40mmの大雨も降っていた¹⁰。

8月上旬から中旬にかけて、九州、中国から東海、東北地方などほぼ日本全域で長期間、豪雨が続き、既に2018年豪雨時の雨量を超えた地域がある。多くの河川が氾濫し、甚大な被害がもたらされた。

⁹ <https://www.fdma.go.jp/disaster/heatstroke/post3.html>

¹⁰ 日本気象協会 https://tenki.jp/forecaster/r_anzai/2021/07/05/13079.html

熱海市における時間降水量の時系列

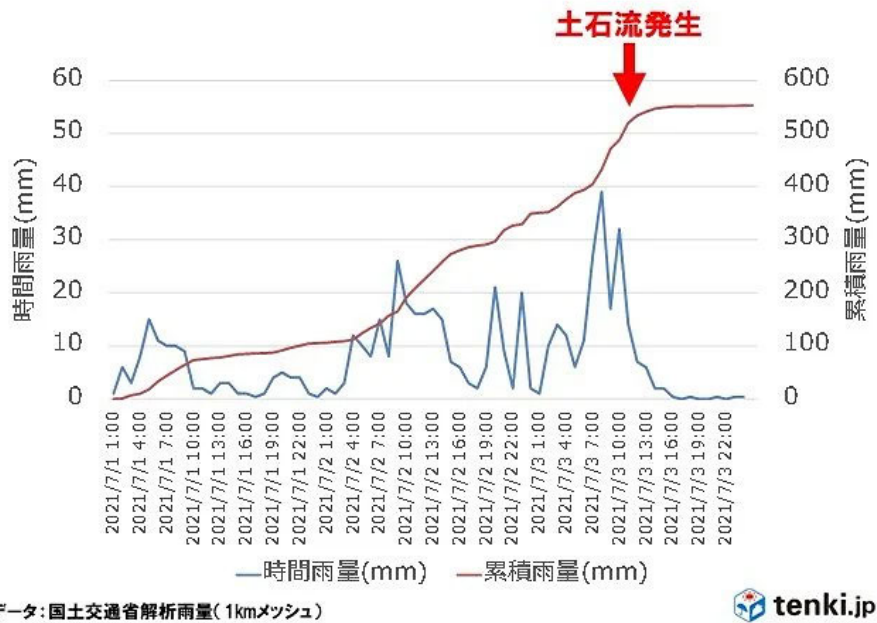


図2 熱海市における土石流発生前の降雨状況

(日本気象協会ウェブサイト(前頁脚注10)から)

このような被害状況は、国内でも多大な経済的損失をもたらしてきている。

一般社団法人日本損害保険協会によると、2018年7月豪雨、同年9月の台風21号及び10月の台風24号の風水害によって1兆5695億円の損害保険金が、また、2019年9月の台風第15号及び10月の台風第19号の風水害によって1兆482億円の損害保険金が支払われた。今後も自然災害リスクが増加することを理由に、2021年6月16日に損害保険料率算出機構が住宅総合保険の算定料率の10.9%引上げを発表した(甲C142)。このように、今後さらにこうした被害が確実に激甚化するということが科学的に推計されており、現実には、保険料の値上げに反映されているのである。

2 パリ協定における2℃（1.5℃）目標と残余のカーボンバジェット

(1) 2℃（1.5℃）の気温上昇に止めるための科学的知見に基づくパリ協定の採択

地球温暖化による深刻な気候変動を回避するため、2015年12月にパリ協定が採択された。パリ協定は、地球の平均気温の上昇を産業革命前から2℃を十分下回り、1.5℃にも努力する（パリ協定2条1項）ために、21世紀後半に二酸化炭素（CO₂）の排出実質ゼロ（カーボンニュートラル）を達成することを目的とするものである（同4条1項）。

ここに至る経緯には、IPCCなどによる科学の知見に基づく国際合意の積み重ねがある。2010年の気候変動枠組み条約第16回締約国会議（COP16）における「カンクン合意」で、IPCC第4次評価報告書（AR4）までの科学的知見に基づき、産業革命前からの地球の平均気温の上昇を2℃未満に抑制することを合意した。

その後、2013年のIPCC第5次評価報告書第1作業部会報告書¹¹（AR5）（AR5を参照）（AR5は2013年～2014年の第1～第3作業部会を合わせた統合報告書の政策決定者向け要約である）は、産業革命以降のCO₂の累積的排出総量と地球平均気温の上昇とがほぼ比例関係にあり、一定の平均気温の上昇に止めるためには地球全体で排出できるCO₂の総量に上限がある（カーボンバジェット）ことを明確にした。

¹¹ http://www.env.go.jp/earth/ipcc/5th/pdf/ar5_wg1_overview_presentation.pdf

• 二酸化炭素の累積総排出量と世界平均地上気温の応答は、ほぼ比例関係にある【新見解】

(IPCC AR5 WG I SPM p.27, 17行目)

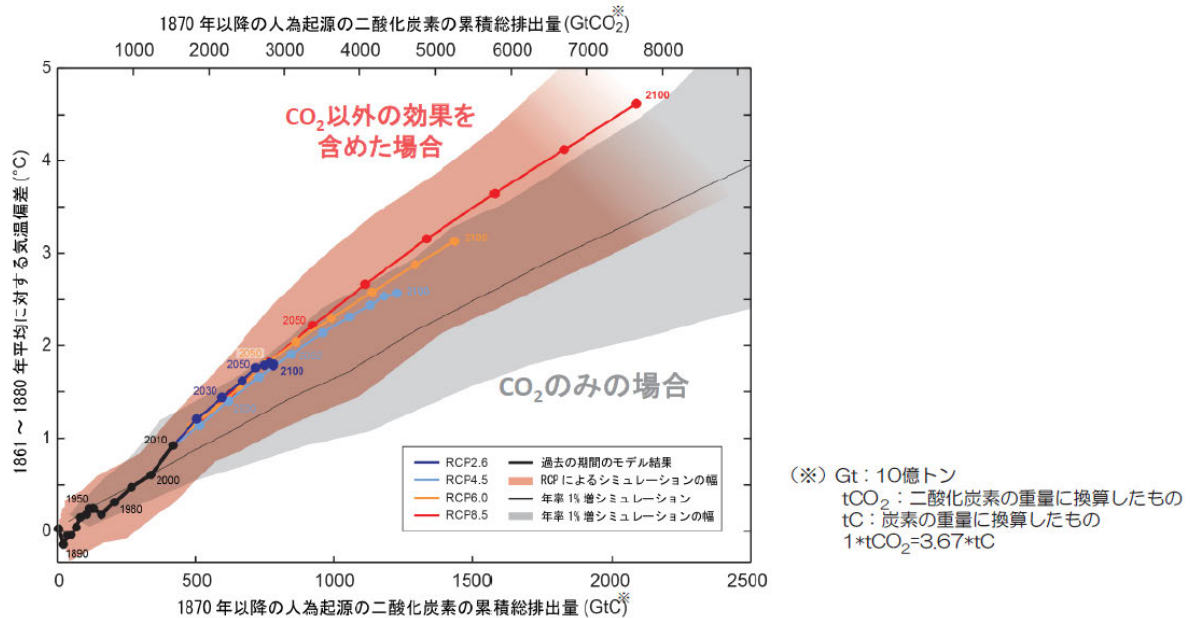


図. 世界全体の二酸化炭素の累積総排出量の関数として示した、様々な一連の証拠による世界平均地上気温の上昇量

環境省

出典: 図, IPCC AR5 WG I SPM Fig. SPM.10

53

図3 IPCC第5次評価報告書の概要-第1作業部会(自然科学的根拠) (環境省、2014年)(甲C143)から

また、CO₂以外の強制力を考慮して、66%を超える確率で2°C未満に抑制するにはCO₂の総排出量を790GtC以下にする必要があることとなるが、2011年までに排出された累積CO₂は515GtC(炭素換算)であり、2012年の世界のCO₂排出量は9.7GtCであったことから、平均気温の上昇を2°C未満に止めるには、2012年の世界の年間排出量の約28年分しか残されていないこと、及び、今世紀後半の中頃には排出ゼロとする必要があることが明らかにされた。

- 人為的な二酸化炭素排出のみによる温暖化を、ある確率で1861-1880年の平均から2°C未満に抑えるには、同期間以降の全ての人為的発生源からの累積二酸化炭素排出量を下表の範囲に制限する必要があるだろう
(IPCC AR5 WG I SPM p.27, 20-21行目)
- 2011年までに515GtCの二酸化炭素がすでに排出された
(IPCC AR5 WG I SPM p.27, 24-25行目)

2°C未満に抑える 確率	累積二酸化炭素排出量	
	二酸化炭素排出のみ の強制力を考慮	二酸化炭素以外の 強制力も考慮※
33%超	0～約1570GtC	約900GtC
50%超	0～約1210GtC	約820GtC
66%超	0～約1000GtC	約790GtC

(※) 二酸化炭素以外の強制力をRCP2.6シナリオと同等として考慮
出典: IPCC AR5 WG I SPM p.27, 20-24行目

図4 IPCC第5次評価報告書の概要-第1作業部会（自然科学的根拠）
（環境省、2014年）（甲C143）から

IPCC第5次評価報告書により、平均気温の上昇によって、生態系への影響は言うに及ばず、熱中症や伝染病の拡大などに加え、極端な豪雨や台風の巨大化などによる洪水被害など気候災害が巨大化し、発生頻度も増加して、人の生命・健康への影響、住居等の生活基盤の喪失、さらに事業活動の基盤にも重大な影響を及ぼすこと、危険な気候変動による人々の生命、健康、生活基盤や事業活動基盤への影響は、一定の水準（ティッピングポイント）を超えると将来的に回復できないことも明らかになった。

そこで、そうした事態を回避するために、2015年12月、限られた時間内に脱炭素の経済社会へと移行していくことが現在及び将来世代に不可欠の方策であるとの科学的知見及びそれに基づく世界の共通認識を反映したパリ協定が採択された。パリ協定の目的には、世界の平均気温の上昇を2°Cを十分下回り水準に抑制し、より深刻な影響を受ける地球温暖化に影響に脆弱な地域である島しょ国の強い要請によって、1.5°Cにも努力することが盛り込まれた。

(2) IPCC 1.5°C特別報告によって、国際社会で2050年までに世界全体でカーボンニュートラルを実現する必要性が共有されたこと

2018年10月に公表されたIPCCの「気候変動の脅威への世界的な対

応の強化，持続可能な発展及び貧困撲滅の文脈において産業革命以前の水準から1.5℃の気温上昇に係る影響や関連する地球全体での温室効果ガス排出経路に関する特別報告書」(以下「1.5℃特別報告書」という。)では、平均気温の上昇が産業革命前から1.5℃の上昇であっても深刻な影響をもたらすことが明らかにされた。甲C4は、その政策決定者向け要約の環境省訳である。

1.5℃特別報告書では、1850年以降の気温上昇幅を1.5℃以内(及び2.0℃以内)に収めるために2018年以降に許容されるCO₂の排出量は図5のとおりとされている(甲C144・11頁)。ここから、世界の平均気温の上昇を1.5℃に抑制するためには、2030年までに2010年比45%、2050年にはカーボンニュートラルとする必要があるとされたものである。

図5は、横軸が人為的なCO₂の累積排出量であり、縦軸が気温上昇であり、1.5度に気温上昇を抑えるための残余カーボンバジェットがグラフ横軸下に矢印で示されている。

■ AR5では、気温上昇の量はCO₂の累積排出量によってほぼ決定され、地球温暖化を安定させるためには人為的発生源からのCO₂累積排出量を一定値に制限する(正味のCO₂排出をゼロの状態とする)必要があることが示された。(参考:IPCC AR5 WG1 SPM p.27)

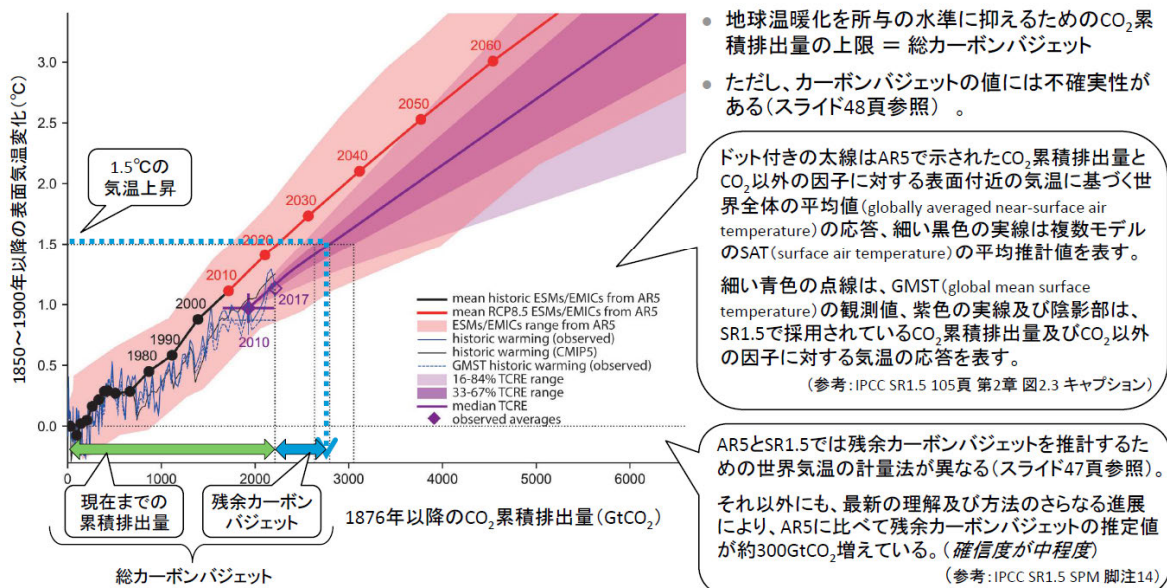


図. 1876年1月1日以降のCO₂累積排出量と1850~1900年以降の気温変化

環境省

出典: 図, IPCC SR1.5 105頁 第2章 図 2.3 ※図中の記号・文は原図に追加したもの

11

図5 IPCC「1.5℃特別報告書の概要」(環境省、2018年)(甲C144から)

このように、気候異変と地球温暖化の関係において、残余のカーボンバジェット量が可視化され、2019年にはグレタ・トゥーンベリら世界の若者が世代間の公平を求めて声をあげるようになり、世界120ヶ国を超える国の2050年脱炭素への動きが加速し、日本も2020年10月26日に2050年脱炭素宣言に至ったものである。

(3) 科学的根拠をさらに精緻にしたIPCC第6次評価報告書

2021年8月9日、IPCC第6次評価報告書（AR6）第1作業部会報告書（WG I。自然科学的根拠）（甲C145。甲C146、同147はその一部の和訳）が公表され、人間活動によって地球温暖化が進行し、極端な気象現象が既に頻発しており、今後、さらにこれらの極端現象が頻発し、激甚化すること、1.5℃の気温上昇に止めるためには、迅速かつ確実に排出を実質ゼロとすることが不可避であることを改めて示した。

ア 気候の現状

AR6・WG Iでは、気候の現状について、人間の影響が大気、海洋及び陸域を温暖化させてきたことは疑う余地がなく、大気、海洋、雪氷圏及び生物圏において、広範囲にわたる急速な変化が起きているとしたことが特徴である。AR5では「確信度が極めて高い（確信度95%以上）」とされていたが、AR5以降の証拠に基づき、地球温暖化が人間活動によるものと断定したものである。

さらに、気候システム全般にわたる最近の変化の規模と、気候システムの側面の現在の状況は、何世紀も何千年もの間、前例のなかったものであり、産業革命以降の人間活動がもたらした地球環境への影響の甚大さを指摘した。紀元1年以来、2000年間の世界平均気温の変化を見たとき、1850年以後に前例のない温暖化が急激に進んだこと（ホッケースティックと呼ばれてきた）が図6のうち左図に示されている。図6の右図は、1850年以後の気温の急激な上昇について、観測値（黒折れ線）と人為・自然起源両方の

要因を考慮した推定値（ピンクのエリア）と自然起源の要因のみを考慮した推定値（緑のエリア）を重ねたグラフであり、人為起源の気温上昇の推定値と実測値が重なることがわかる。

1850～1900年に対する世界平均気温の変化

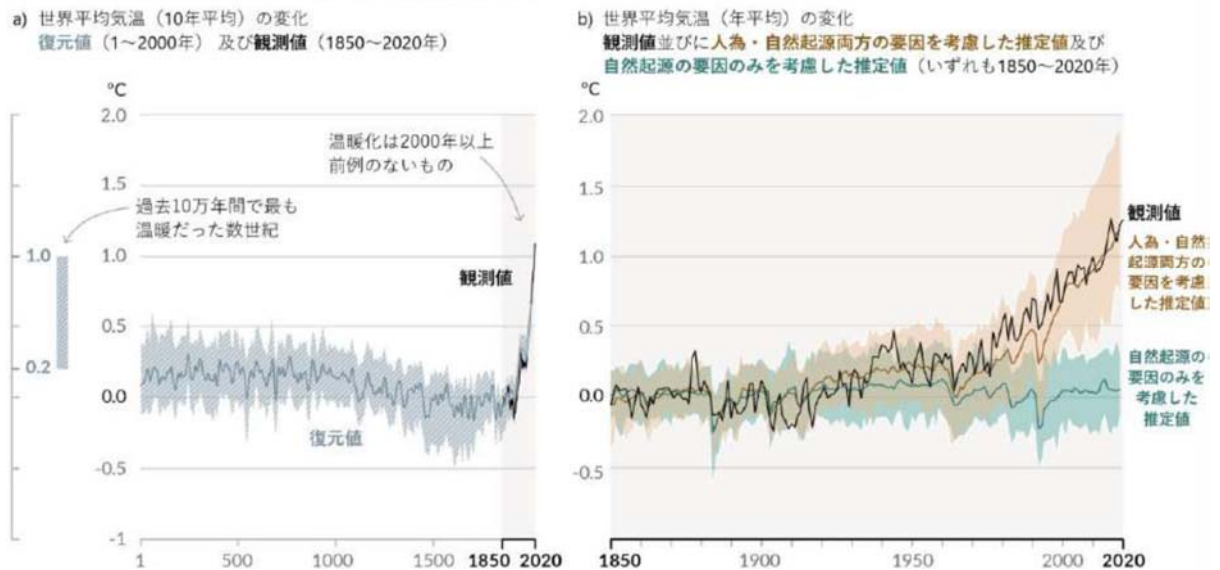


図6 世界の気温変化の歴史と近年の昇温の原因 AR6 図SPM.1 から

(甲146)

イ 人為起源の気象・気候の極端現象の出現頻度とその将来予測

また、AR6・WG Iは、人為起源の気候変動は、世界中の全ての地域で、多くの気象及び気候の極端現象に既に影響を及ぼしていることを指摘し、また、熱波・大雨・早ばつ・熱帯低気圧のような極端現象について観測された変化に関する証拠、及び特にそれら変化を人間の影響によるとする原因特定に関する証拠は、AR5以降、強化されていると指摘し、既に起こっている気温上昇や気候災害が人為起源であると断定した。

図7（AR6 図SPM3）は「人が気候の極端現象に影響することで世界中のすべての人間の生活域に既に気候変動が影響している」と題した、高温の極端現象の増減を色分けで分類し、それが人為起源によるとする確信度を六角形内の中の・の数で表した世界の略地図である。世界のほとん

どの地域で極端な気象現象が増加し、しかも人為起源によることの確度が高いことを示している。近年、世界各地での極端現象について、イベントアトリビューション手法（甲C15ほか）による研究が世界各地で行われ、蓄積されてきたことが反映されたものである。

気候変動は既に、人間が居住する世界中の全ての地域において影響を及ぼしており、人間の影響は、気象や極端気候に観測された多くの変化に寄与

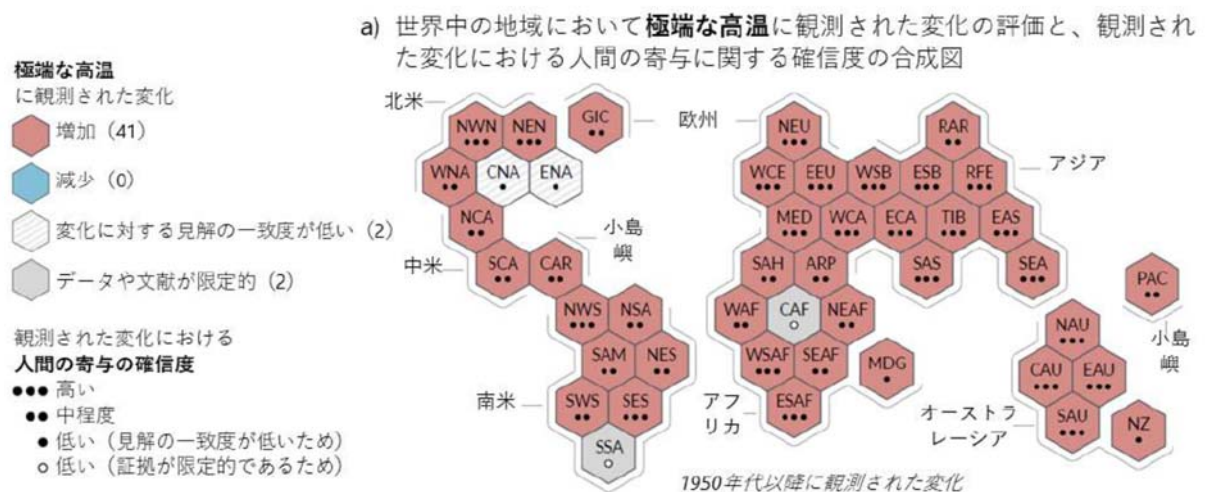


図7 人為起源の高温極端現象の出現地域 AR6 図 SPM. 3 から (甲C146)

さらに、今後の極端現象の出現頻度の増加予測について、例えば、産業革命前に比べて50年に一度の暑い日の発生頻度は、約1℃上昇した現在では4.8倍であるのに対し、1.5℃の上昇で8.6倍、2℃の上昇で13.9倍になると予測している。図8は、「地球温暖化の追加的な進行ごとに、極端な気候現象の頻度および強度の変化の予測値は増大する」「陸上の高温の極端現象」の左図は10年に1度の暑い日の極端現象の頻度、右図は50年に1度の暑い日の極端現象の頻度を表し、気温上昇の程度ごとにその現象が生じる頻度の予測が記載されている。

Projected changes in extremes are larger in frequency and intensity with every additional increment of global warming

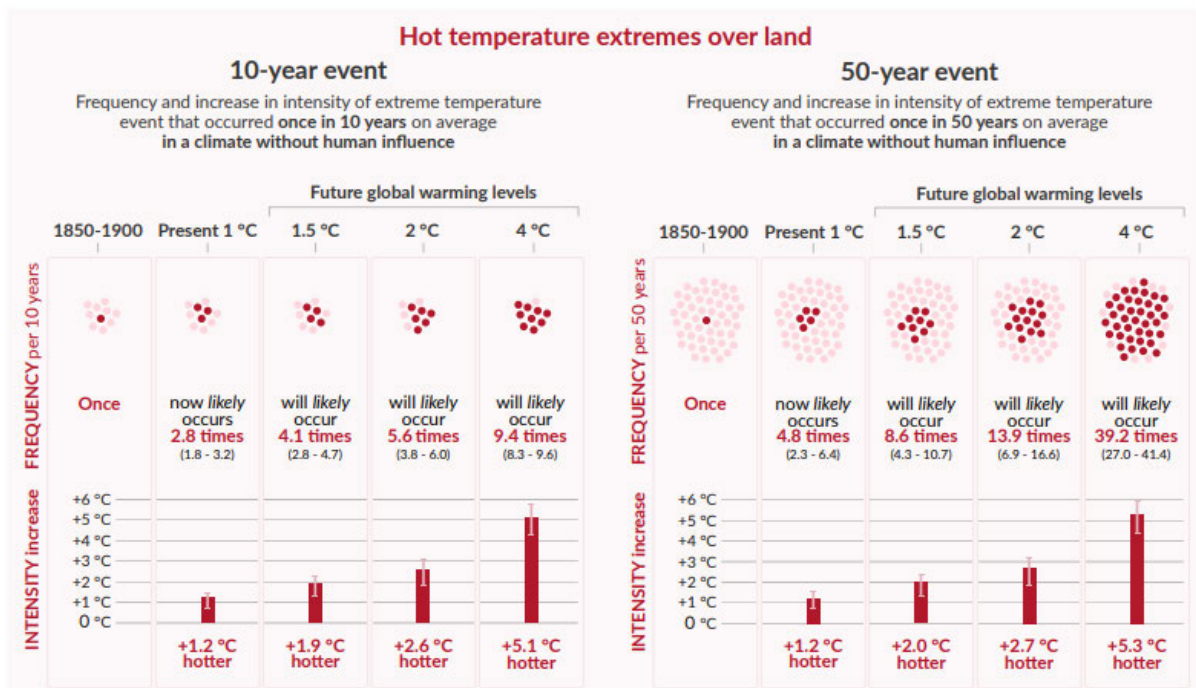


図8 10年に一度、50年に一度の高温の出現頻度 AR6図SPM.6から
(甲C145)

ウ 平均気温上昇の将来予測

AR6・WG Iでは、図9の5つの排出シナリオによる地球平均の上昇などを予測した。縦軸が毎年のCO₂（左）やその他の温室効果ガス（右の3図）による排出量、横軸が年である。SSP I-1.9が1.5°Cに抑制するシナリオに近く、SSP I-2.9は2°C、SSP 2-4.5が現在の各国の削減目標を足し合わせたレベルに近いとされている。

図9の表題は以下のとおりである。

「将来の排出は将来のさらなる温暖化につながる。ただし、全体としての温暖化は過去および将来のCO₂の排出量に左右される」

Future emissions cause future additional warming, with total warming dominated by past and future CO₂ emissions

a) Future annual emissions of CO₂ (left) and of a subset of key non-CO₂ drivers (right), across five illustrative scenarios

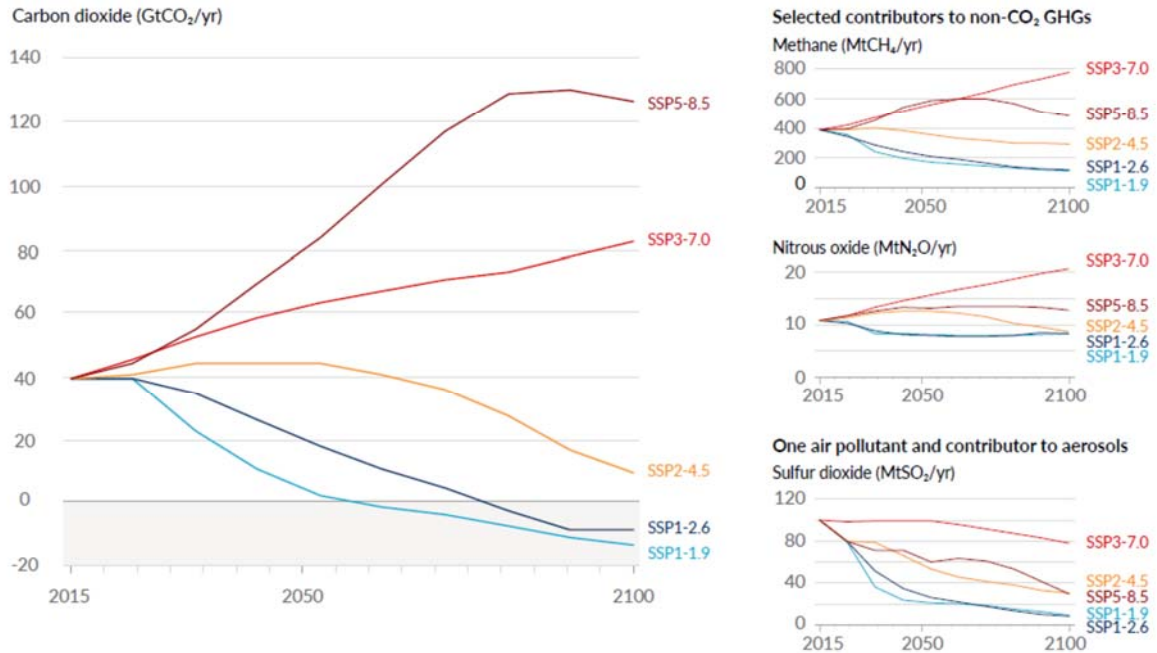


図9 予測に用いた排出経路 AR6図SPM.8から(甲C145)

その結果、排出量が非常に少ないシナリオ(SSP1-1.9)でも、2040年までに1.5℃の気温上昇に至る可能性が高い。

また、海水温の上昇による膨張は遅れて出現し、海面上昇は2100年以降も数百年も続き、2℃の気温上昇に止めても(図10左a)図のSSP1-2.6のシナリオ)2300年には3mにも至ると予測されている(図10右d)図のSSP1-2.6のシナリオ)。

人間活動は気候システムの主要な構成要素全てに影響し、
うちいくつかの応答は、数十年から数百年も継続

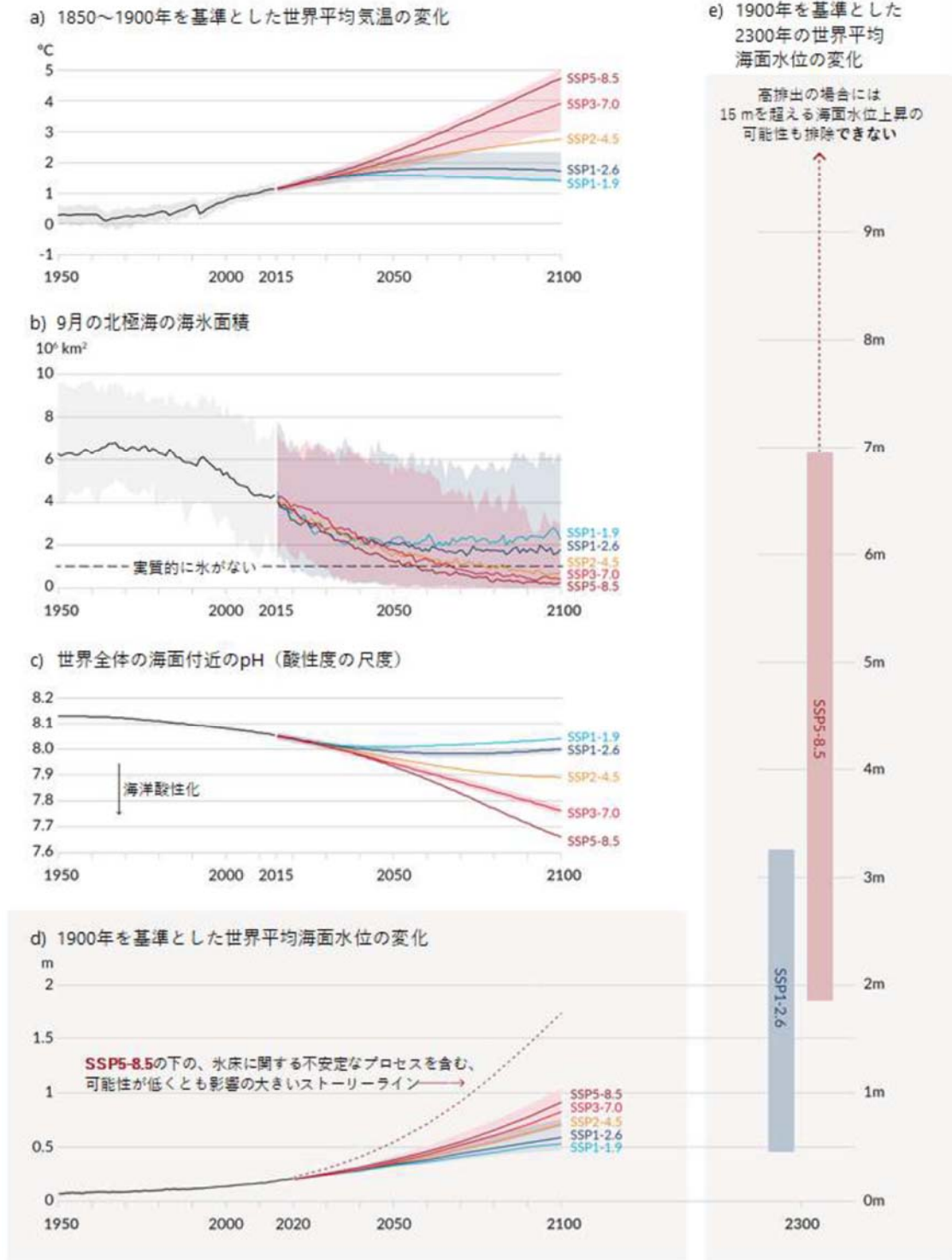


図10 AR6図SPM. 8から（各シナリオによる平均気温・a)図、9月の海水面積・b)図、海水PH・c)図、海面水位上昇の推移予測・d)図）（甲C146）

エ 残余のカーボンバジェット

気温上昇量はCO₂の累積排出量にほぼ比例しており、67%の確率で1.5℃の上昇（図11の左下から3段目）に留まるための残余のカーボンバジェットは4000億t（図11では400Gt）、2℃に抑えるには1兆1500億t（同1150Gt）であるとされている（図11の単位はGtである。1Gtは10億t）。AR5の公表から8年が経過し、残余のカーボンバジェットも減縮した。

Global warming between 1850–1900 and 2010–2019 (°C)		Historical cumulative CO ₂ emissions from 1850 to 2019 (GtCO ₂)				
1.07 (0.8–1.3; <i>likely range</i>)		2390 (± 240; <i>likely range</i>)				

Approximate global warming relative to 1850–1900 until temperature limit (°C)*(1)	Additional global warming relative to 2010–2019 until temperature limit (°C)	Estimated remaining carbon budgets from the beginning of 2020 (GtCO ₂)					Variations in reductions in non-CO ₂ emissions*(3)
		Likelihood of limiting global warming to temperature limit*(2)					
		17%	33%	50%	67%	83%	
1.5	0.43	900	650	500	400	300	Higher or lower reductions in accompanying non-CO ₂ emissions can increase or decrease the values on the left by 220 GtCO ₂ or more
1.7	0.63	1450	1050	850	700	550	
2.0	0.93	2300	1700	1350	1150	900	

図11 目標平均気温と残余のカーボンバジェット AR6表SPM.2から
(甲C145)

オ AR6とAR5との関係

AR6第1作業部会報告で示されたことは、今回の新しい発見ではない。これまでのIPCCの報告書で指摘されてきたことが、証拠によって確信度を増し、将来予測がより精緻になったものである。本件発電所の確定通知当時（2018年5月）にはIPCCのAR5の報告が既に存在したが、そこで指摘されていたことが、多くの証拠によってその裏付けが強化され、確信度が高まったものである。このことは、AR6・WG1自身が同報告とAR5及び1.5℃特別報告書の政策決定者向け要約（SPM）における主な評

価を項目別にまとめた資料（甲 1 4 7）からも明らかである。

したがって、控訴人らは、本件確定通知が行われた 2 0 1 8 年 5 月当時において、国の環境配慮義務の基礎としての気候変動の科学的根拠は十分にあったことを前提に、被告の確定通知に係る判断の違法性について述べる。

3 日本の残余のカーボンバジェットも限られていること

世界の残余カーボンバジェットを各国に振り分けるにあたって、最も公平な指標の一つは一人当たり排出量によるものである。

AR 6 に示された残余のカーボンバジェット量（図 1 1）を世界に対する日本の人口比で換算すると、産業革命前からの気温上昇を 1. 5℃内に収めるための日本の残余のカーボンバジェットは、67%の確率の場合は 64. 3 億 t、50%の確率の場合であっても 80. 4 億 t である¹²。

	1.5℃内に収める	2.0℃内に収める
67%の確率	64.3 億トン	184.9 億トン
50%の確率	80.4 億トン	217 億トン

表 1 日本の AR 6 による残余カーボンバジェット（人口比）

2 0 1 8 年度の日本の CO₂ の排出総量は 1 1. 5 億トンであったから、現在の水準で排出を続けた場合、上記の残余カーボンバジェットを 5. 6 年（67%の確率で 1. 5℃内）～18. 9 年（50%の確率で 2. 0℃内）で使い果たしてしまうことになる。この残余のカーボンバジェットの範囲内で、脱炭素の経済社会へと移行を成し遂げなければならない。事態は、現時点においてはもとより、2 0 1 8 年の時点においても極めて切迫していたのである。

¹² 前述のとおり、67%の確率で気温上昇を産業革命前から 2℃に止めるために、今後、地球全体で追加的に排出できる CO₂ の総量は 1 兆 1 5 0 0 億トンであり、1. 5℃に止めるためには追加的に排出できる CO₂ は 4 0 0 0 億トンしかない。日本の人口（1 億 2 5 3 3 万人）は全世界の人口（7 7 億 9 5 0 0 万人）の 1. 6 0 8%にあたる（2 0 2 0 年時点）。

以上に基づき、追加的に排出できる CO₂ の量に世界における日本の人口比を掛け合わせた。（なお、日本の人口比は将来的に減少していくと予想されることからすると、残余カーボンバジェットも減少させるべきであるともいえるが、ここでは一律に 1. 6%で計算している）。

第2 脱石炭火力発電所の必要性和環境配慮義務

1 国際社会における石炭火力からの早期脱却の要請

(1) 先進国における脱石炭火力の流れ

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(甲C34)の4頁以下では、パリ協定における地球の平均気温を2℃より十分下回り、1.5℃目標を追及する目的を達成するため、CO₂の累積排出量を一定の範囲内に抑える必要があること、火力発電のなかでもCO₂排出量が多いのは石炭火力発電であり、その排出係数は、最新鋭のものでも天然ガス火力発電の2倍であることから、フランス、英国、カナダなどで2020年から2030年にかけて石炭火力発電の廃止の方針が発表され、ドイツも石炭への依存度を低減させていく方針であること(その後、2019年に2038年に全廃止が決定された(表1参照))、金融機関や機関投資家から、石炭火力事業者からの投資のダイベストメントや石炭火力発電所事業からの撤退を求めるエンゲージメントが積極的に行われる動きがみられていることなどが記載されている。

国	石炭火力フェーズアウト計画
ベルギー	2016年に石炭ゼロを達成
スウェーデン	2020年に石炭ゼロを達成
オーストリア	2020年に石炭ゼロを達成
フランス	2021年までに脱石炭
ポルトガル	2021年までに脱石炭
イギリス	2024年までに脱石炭
イタリア	2025年までに脱石炭
スペイン	2025年までに脱石炭
フィンランド	2029年までに脱石炭
オランダ	2029年までに脱石炭
ニュージーランド	2030年までに脱石炭
カナダ	2030年までに脱石炭
デンマーク	2030年までに脱石炭
ドイツ	2038年までに脱石炭

PPCA、E3Gの情報をもとに、気候ネットワーク2021年8月18日作成

表2 各国の石炭火力フェーズアウト期限

(2) 石炭火力発電所を新增設する日本の特異性

また、2017年の国連環境計画（UNEP）の報告（甲C19）によれば、世界全体の石炭火力発電所の新增設計画や建設中の案件が集中している国として、発展途上国とともに我が国も挙げられ（原審判決67頁）、2019年版のUNEPの報告（甲C43）では、炭素回収装置を備えない石炭火力発電所の新設の停止、既存の発電所の段階的廃止スケジュールの設定、100%脱炭素の電力供給を含む、戦略的なエネルギー計画を策定することが要請されていた。

2017年11月にボンで行われたCOP23でイギリスとカナダなどが主導する脱石炭火力発電連合（PPCA）が設立され、脱石炭の動きが一層、加速した。PPCAには現在、41の国と40の京都市を含む自治体、55の団体が参加している¹³。

アントニオ・グテーレス国連事務総長は、IPCC1.5℃特別報告書に基づき、各国に、2030年までの45%削減、2050年までのカーボンニュートラルに目標を引き上げて2019年9月の国連気候行動サミットに参集するよう呼びかけ、EUなどがこれに応じた¹⁴。同サミットの閉会にあたって、まず排出量がLNG火力の2倍の石炭火力発電について2020年以降の建設中止を呼びかけ¹⁵、先進国は2030年までに全廃し、世界全体でも2040年までに全廃を求めてきた。そして、先進国で唯一、大規模石炭火力発電所の新設を続ける日本に対しても、折に触れて、石炭火発の建設中止と早期廃止を求め¹⁶、2019年のCOP25の開会式の演説では、日本との名指しを避けたものの、「石炭中毒の国」と批判し、2021年3月2日、PPCAの会議に石炭中毒からの早期脱却を求めるビデオメッセージを送った¹⁷。世界平均気温の上昇

¹³ <http://www.poweingpastcoal.org/members>

¹⁴ <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2019-09-23/remarks-2019-climate-action-summit>

¹⁵ <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2019-09-23/secretary-generals-remarks-closing-of-climate-action-summit-delivered>

¹⁶ <https://www.asahi.com/ajw/articles/13696707>

¹⁷ <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2021-03-02/secretary-generals-video-message>

を1.5℃に抑制するために、石炭火力からの早期脱却は不可避であるからである。

(3) IEAの2050年ネットゼロに向けたロードマップ

オイルショックを機に1974年にOECDによって設立された国際エネルギー機関（IEA）の2017年の2℃目標と統合的な持続可能な開発シナリオでは、排出削減対策が実施されていない石炭火力（CCSが付帯されていない石炭火力）は2040年には40%減少するとの見通しが示されていた（甲C34の5頁。原判決67頁にも一部指摘）。

IEAは2021年5月に、「2050年ネットゼロに向けた世界のエネルギーセクターのロードマップ」を発表した（甲C148）。

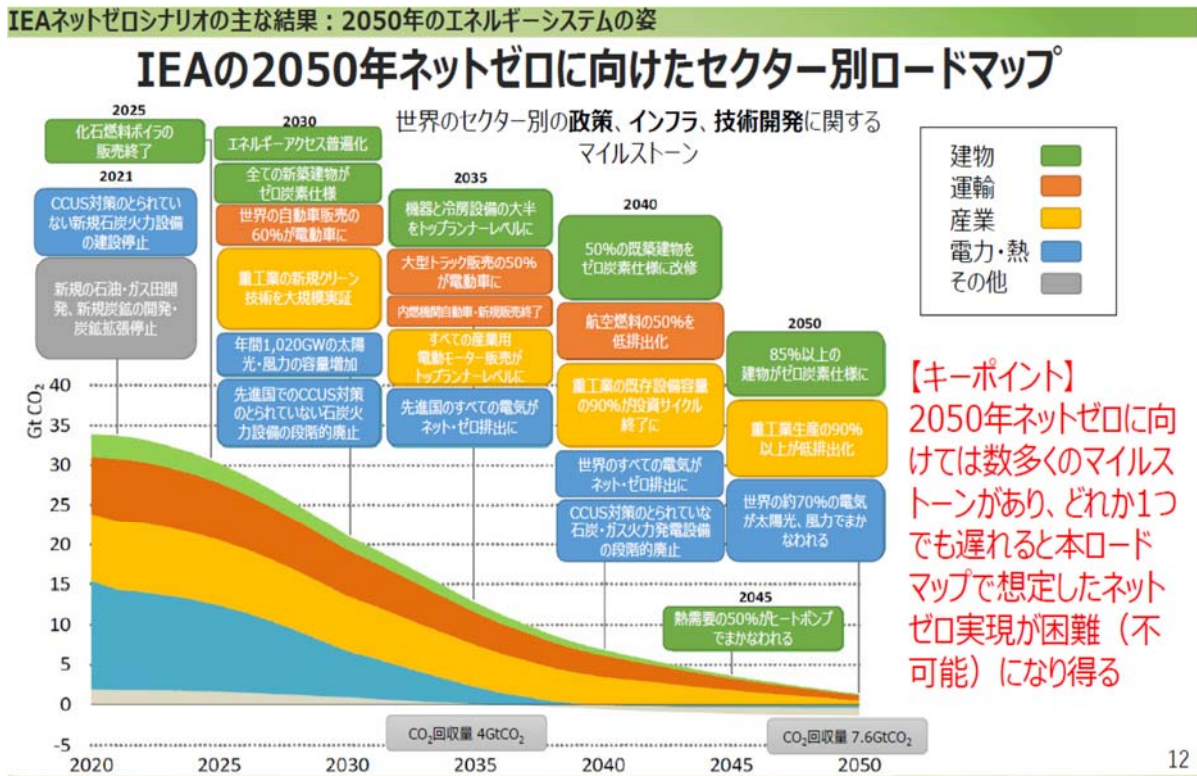


図12 IGES：IEA（国際エネルギー機関）による2050年ネットゼロに向けたロードマップの解説（甲148）

ここでは、先進国は石炭火力発電所の新設はいうに及ばず、CCUSの対策がとられていない既設の石炭火力発電所の2030年までのフェーズアウト（段階的廃止）、世界全体でも2040年までの石炭火力発電所のフェーズアウトが盛り込まれ、先進国における2035年までのLNG火力と火力発電全体の廃止が挙げられている。これらは、パリ協定の採択・発効を受け、気候危機が事業者の経済活動にも甚大な影響をもたらしているため、1.5℃目標の実現に向けて、世界のエネルギー政策に大きな影響をもつ国際エネルギー機関においても、脱炭素が最優先の課題と認識していることを示すものである。

2 石炭火力発電所からのCO2排出量の削減は国の義務であること

(1) パリ協定による国際的義務と国内法的効力

パリ協定はその遵守の具体的方策を締結国に委ねているが、NDC（国の決定する貢献）と呼ばれる各国の削減目標を遵守することは国際的な法的義務である。条約の国内法的効力を論じるまでもなく、環境影響評価法（本件ではそれを組み込んだ電気事業法）における適正環境配慮審査において国の審査の在り方を規定し（環境配慮義務）、事業者の手続の在り方に国の目標との整合性を維持する義務として影響を与える。

上述した石炭火力発電所に対する国際的な規制の大波と日本が抱える矛盾は、それを軽視し続けて世界に逆行する石炭火力新增設政策をとった経済産業大臣の政策の失敗の結果である。しかし、それは単なる政策の失敗だけでは決してなく、パリ協定締結と並行して運用された局長級会議取りまとめ等による環境影響評価法の骨抜きの結果でもあり、その点では環境配慮審査の在り方という法律問題なのである。また、上記のように気候変動の切迫性は年々顕著になってきているが、第1、2で述べたとおり、2015年のパリ協定自体が2013年のAR5第1作業部会報告（甲C143）という科学的根拠に裏付けられており、確定通知のなされた2018年5月の段階でも二酸化炭素の排出総量の制御は経済産業大臣が負う環境配慮義務の重要な内容だったのである。

地球平均気温の上昇を、 2°C を十分下回り、 1.5°C にも止めるとのパリ協定の目的は、1国のみで達成することができないことはいまでもないだけでなく、危険な地球温暖化の影響を回避するために、すべての国が相応の責任を果たすことが不可欠である。特に、累積総排出量が平均気温の上昇の程度とほぼ比例している（AR5で指摘され、AR6でも確認された）ことから、歴史的排出量が多い先進国はより早期に科学が要請する十分な排出削減をすることが求められている。2030年に2013年比26%削減という当時の日本の削減目標は、策定され、国連に提出された2015年においても、低きに過ぎるものであったのである。

その中で、かつて深刻な公害を経験して公害規制の面でも環境技術の面でも先進的地位にあった日本は、今や石炭火力発電所を新增設して世界の公害輸出国になり、世界の非難を受けるに至っているものである。パリ協定下では、CO₂の規制の失敗は日本の法制度の在り方も含めて世界から批判されることを覚悟しなければならない。

(2) 人権としての国の環境配慮義務の切迫性

気候変動による生命・健康・財産に対する被害の現実化を目の前にして、政府が気候変動を激化するCO₂の大量排出を放置し、実効的な規制をしないことが裁判所によって国民の人権に対する侵害ととらえられる時代となりつつある。

オランダ最高裁判所は、2019年12月20日、危険な気候変動は、欧州人権条約2条にいう「生命に対する権利」への「現実で差し迫った危険」で、人権侵害であり、この人権侵害から国民を保護することは国の義務であるとし、オランダ政府に対して温室効果ガスの削減目標の引き上げを命じる判決を下した（原告ら準備書面（6）、甲C44）。

この事件の提訴はパリ協定採択前の2013年である。2015年6月のハーグ地裁判決、2018年10月のハーグ高裁判決においても、2010年の

カンクン合意での2℃目標を前提に、全ての国が応分の削減義務を負っており、IPCC第4次評価報告（2008年）で先進国に求められていた2020年までの1990年比25%削減との目標は国際社会における共通認識となっていたこと、どの国も相応の削減義務を負っており、排出量の少ないオランダにおいても、危険な気候変動を防止するために、国の削減目標を1990年比25%削減に引き上げるべきとして認容されており、これらの下級審判決の判断が2019年12月にオランダ最高裁で確認されたものである。

同判決において、被告であるオランダ政府は、温室効果ガス排出削減のための政策決定は政府と議会の権限であり、これらの機関は広い裁量権を有していると主張した。しかし、裁判所は、「危険な気候変動による影響は人権侵害であり、法の範囲内においてその権限を行使したか否かを判断することは裁判所の役割である」とし、裁判所が積極的な判断を行ったのである。

控訴人らは、本件における適正環境配慮審査における経済産業大臣の裁量について、人権侵害の切迫性からの制限があることを、これまで繰り返し主張してきたところである。

オランダ最高裁判決で示された考え方は、2020年7月31日、地球温暖化に向けた国家の緩和計画が十分な削減を目的としていないとして新たな計画の策定を命じる判断を示したアイルランド最高裁判所判決（甲C124）に引き継がれた。

(3) カーボンバジェットの考え方に基づく2021年3月のドイツ憲法裁判所の決定

2021年3月24日にドイツ憲法裁判所は、カーボンバジェットの考え方に基づき、ドイツ連邦議会に対し、連邦気候保護法の2030年の削減目標の強化を命じた（甲C149は連邦憲法裁判所の本件決定のプレスリリースであり、甲C150は同決定の重要部分についての千葉恒久弁護士による報告書（※別件の、JERAの石炭火力発電所に関する確定通知取消訴訟に関して東京地

裁に証拠提出されているもの) である。

連邦気候保護法は、世界的な気候変動による影響から保護するため、国家の気候保護目標の達成と欧州の目標の遵守を確実にすることを目的として2019年12月12日に公布されたドイツ連邦共和国の連邦法である。同法3条1項では、温室効果ガスをできる限り直線で漸減させていき、2030年までに少なくとも55%削減させることを明記した上で、2025年に2030年以降の削減目標を定めることとしている。

この事案は、個人(若年者たち)と環境保護団体が、この目標は、基本法(とくに生命身体の不可侵性と財産権)及び気候保護法の目的に違反しているとして、ドイツ連邦憲法裁判所に憲法異議を申し立てた事案である。

連邦憲法裁判所は、気候変動問題について、今日、地球温暖化による気候変動は概ね不可逆的であり、気候中立(カーボンニュートラル)を実現することも目指していること、生命身体の不可侵性(基本法2条2項1文)は環境負荷からの保護も含んでおり、これは気候変動が生命・健康に対して及ぼす危険にもあてはまること(99段落)、IPCCに依拠して、気温上昇を2℃と1.5℃の間である1.75℃にとどめる場合にドイツに許容されるCO₂排出量は、2020年以降、6.7Gtであるとの環境問題の専門委員会¹⁸の算定によれば、2030年までにパリ協定によるドイツの残余のカーボンバジェット¹⁹の大部分を使ってしまい、比較的小さな削減努力しかしないと、後の世代に大幅な削減負担を負わせ、彼らの生活に包括的な自由の喪失をもたらすことになることを指摘している。また、立法者には、気候変動の負担を世代間で公平に分かち合うこと、将来世代の自由の制約を許容範囲内におさめることに配慮することが憲法上義務付けられているとし、気候中立(カーボンニュートラル)

¹⁸ Sachverständigenrat für Umweltfragen. 連邦政府に対し、独立した専門家の立場から環境問題に関する提言をおこなうことを目的に1972年に設置された常設の委員会。7人の専門家から構成されている。多くの環境問題について提言をおこなっている。

¹⁹ ドイツに許容される排出量は人口比率(ドイツは1.1%)に依拠している。

までのCO₂排出量の削減を招来にわたって分配するという、比例の原則から生じる要請を満たしていないとして、連邦議会に対して、適時に対策がとれるよう、2022年末までに、2025年に十分先を見通した見直し計画の提出を義務づけるか、議会自ら、2030年以降の削減経路を定めるよう命じたものである。

連邦政府及び連邦議会の本決定への対応は極めて迅速で、2021年5月12日に、政府は、気候中立（カーボンニュートラル）の目標年を2050年から2045年に前倒しし、2030年の削減目標を1990年比55%から65%に引き上げ、その後のカーボンニュートラルへの中間目標として2040年に同88%削減とする気候変動法の改正法案を議会に提出し、同法案は2021年6月25日に成立した。

同裁判所は決定のなかで、

「気候変動対策の義務は、気候と地球温暖化が世界的な現象であり、したがって気候変動の問題は一国の緩和努力では解決できないという事実によって消えることはない。基本法 20a 条に規定されている気候変動対策の義務は、特別な国際的側面を持っている。基本法 20a 条は、気候問題の解決に向けて、国家が超国家的なレベルで関与することを義務づけている。国は、他国の温室効果ガスの排出量を指摘することで、自国の責任を回避することはできない。それどころか、ここでは国際社会に特に依存しているため、国家レベルで自らの気候変動対策を実際に実施し、他国の必要な協力を妨害する誘因を作らないようにすることが、憲法上必要とされる。」

とも指摘している。また、申立人らの申立適格について、生命、身体の不可侵が侵害されることに対する基本法に基づく保護請求権を認めたことはいうまでにはないが、そこで、「確かに、気候変動は地球的な性格を有しており、ドイツ一国では明らかに阻止できない。しかし、ドイツが気候保護において独自の貢献をすることは、不可能ではないし、無断なことではない。

同決定とその後のドイツ政府及び議会の対応に照らせば、日本の2030年までに2013年比26%削減という本件確定通知当時の削減目標はいうにおよばず、2021年4月に表明された2013年比46%削減も、1.5℃(2℃)目標の実現に向けて日本が達成すべき排出削減の責務からほど遠いものである。

(4) 気候変動問題における司法の役割

さらに、2021年6月18日にはハーグ地裁は、シェルグループに対し、1.5℃目標の実現には、CO₂排出量を、2030年までに2010年比45%削減、2050年ネットゼロとすべきとの国際的コンセンサスがあり、これは、企業の不文律の善管注意義務と解することができるとして、そのサプライチェーン全体で、2030年までに2019年比45%削減を命じた²⁰。気候変動の影響は不可逆的であり、人の生命・健康、生存基盤そのものにかかり、人間の尊厳にかかる問題であるからである。

その意味では、気候変動問題は、各国の政策の実効性が比較されるだけでなく、同じ問題に対する司法の在り方もまた比較されるのである。しかも、他国の法政策や法制度の問題として認識されるのではなく、全世界の人権の侵害となりうる人権問題に対する法制度の在り方として認識されるのである。

²⁰ <https://www.bbc.com/news/world-europe-57257982>