

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 [REDACTED] 外11名

被告 国（処分行政庁 経済産業大臣）

準備書面（2）

令和元年9月6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、本件確定通知の違法性について、環境影響評価手続の目的を述べた上で、経済産業大臣が確定通知処分をしたことの違法性について詳述する。手続の瑕疵などについては、別の準備書面において述べる。

なお、略語については従前のものを用いる。

【目次】

| | | |
|-----|--|----|
| 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CO2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CO2の位置づけ ―― 「排出量」への着目 | 33 |
| (3) | CO2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CO2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CO2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 |

第1 環境影響評価手続の目的

本件確定通知の違法性について述べるにあたり、まず、環境影響評価手続の目的について述べる。

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

(1) 環境影響評価法（以下、第1においては「法」という。）に基づく環境影響評価制度は、法律上、「規模が大きく環境影響の程度が著しいものとなるおそれがある事業について、その手続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する。」（法第1条）ものである。

(2) 環境影響評価法は、2011年に大幅に改正され、計画段階配慮書制度が導入された（法第3条の2以下）。計画段階配慮書制度にかかる環境影響評価法の規定は、電気事業法に基づく、発電所に係る環境アセスの際にも適用される。

同制度は、事業計画のできる限り早い段階で環境の保全についての適正な配慮をさせるため、事業者に対し、事業の位置や規模などを決定する段階で環境の保全のために配慮すべき事項について検討を加え、計画段階配慮書を作成することを義務付けている。その際、本件事業のような第一種事業については、「一又は二以上の当該事業の実施が想定される区域・・・における当該事業に係る環境の保全のために配慮すべき事項・・・についての検討」（法第3条の2第1項）を行うこととされている。この規定の意味は、同法に基づく環境大臣の告示「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」（以下、「基本的事項」という。乙3）によれば、事業特性、地域特性を踏まえた、事業の位置・規模又は建造物等の構造・配置に関する適切な複数案を検討することを基本とするもの、とされている（基本的事項の第一の一（2）、

同三（４）乙３）。

位置・構造等に関する複数案を検討することがあくまでも原則であり、単一案を設定する場合には、理由を明らかにしなければならないとされている（基本的事項の上記箇所及び発電所アセス省令（乙４）の第３条参照）。また、複数案の検討にあたっては、現実的であると認められる場合には、当該事業を実施しない案（いわゆるゼロ・オプション）を含めるよう努めることとされている（基本的事項の第一の三（３）、発電所アセス省令第３条第２項）。

このように、事業の内容が完全に固まっていない早期の段階で、位置・構造等に関する代替案の比較検討を行うことは、「事業の実施による環境への負荷をできる限り回避し、又は低減することその他の環境の保全についての配慮が適正になされる」（国や事業者等の責務について定める法３条）ために必要不可欠であり、複数案の比較検討は、環境影響評価制度の母国であるアメリカ合衆国においても、環境影響評価制度の「核心」とされている（大塚直『環境法（第３版）』（有斐閣・２０１０年）２６８頁。浅野直人『環境影響評価の制度と法』（信山社・１９９８年）９８～９９頁、原科幸彦『環境アセスメント』（放送大学教育振興会・１９９４年）１１１～１１２頁等も参照）。

複数案の検討は、対象事業の環境負荷の回避・低減を図るために決定的に重要なものであるから、そこで検討の俎上に載せられる「複数案」は、どのようなものであってもよいわけではなく、対象事業による環境負荷の回避・低減を図るという観点からみて本質的な代替案（「適切な」複数案。基本的事項の第一の（３））が検討の対象とされなければならない。

- (3) 上記(1)の「環境の保全についての適正な配慮」は、単に法令の基準を遵守すること（基準クリア型）で足りるわけではなく、可能な限り環境負荷を低減し、最善の措置をとるべきこと（ベスト追求型）を意味する。

すなわち、現行法に基づく環境影響評価制度においては、まずは環境影響の回避策をとるよう努め、それが不可能なときに低減策をとり、低減策でも不十

分な場合に代替措置を検討することが要請されている。

これを具体的な同法の仕組みに即してみると、上記基本的事項においては、「評価は調査及び予測の結果を踏まえ、対象事業の実施により選定項目に係る環境要素に及ぶおそれのある影響が、事業者により実行可能な範囲内で回避され、又は低減されているものであるか否かについて事業者の見解を明らかにすることにより行うものとする」（基本的事項の第四の一（6））とされている（乙3）。

これは、持続可能な社会の構築のため、事業者に対し、基準等の達成以上の環境負荷低減のための取組みを促す必要があること、生物多様性の確保等、全国一律の目標の設定に馴染まない項目も対象とされたこと等を踏まえ、環境影響の回避・提言のための最善の努力がなされたかどうかを環境影響評価法の評価の基本とする趣旨である。

- (4) そして、最善の努力がされているかどうかを検討するためには、環境影響評価においては、環境影響を回避するための措置、低減するための措置等について、具体的に複数案が検討されなければならない。

環境影響評価法第14条第1項第7号口において、準備書の記載事項として、「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。）」が定められ、それを受けた「基本的事項」の「環境影響の回避・低減に係る評価」において、「建造物の構造・配置の在り方、環境保全設備、工事の方法等を含む幅広い環境保全対策を対象として、複数の案を時系列に沿って又は並行的に比較検討すること、実行可能なより良い技術がとり入れられているか否かについて検討すること等の方法により、対象事業の実施により選定項目に係る環境要素に及ぶおそれのある影響が、回避され、又は低減されているものであるか否かについて評価されるものとする」（基本的事項の第四、五（3）のア。乙3）と定められているのも、この旨を具体的に定めたものである。

以上の点は、電気事業法第46条の2にいう「事業用電気工作物の設置又は変更の工事」についての環境影響評価においても同様である。本件のような、電気事業法46条の2にいう「事業用電気工作物の設置又は変更の工事」についての環境影響評価においても、評価は調査及び予測の結果を踏まえ、対象事業の実施により選定項目に係る環境要素に及ぶおそれのある影響が、事業者により実行可能な範囲内で回避され、又は低減されているものであるか否かについて事業者の見解を明らかにすることにより行うものでなければならない（発電所アセス省令第26条第1号・第28条第1項参照）。

- (5) 以上より、本件の場合も、対象事業による環境負荷の回避・低減を図るために、位置・構造等にかかる適切な複数案の検討がなされ、対象事業の実施により選定項目に係る環境要素に及ぶおそれのある影響が、事業者により実行可能な範囲内で回避され、又は低減されていること（ベスト追求がきちんとされていること）がなされていないなければならない。

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）

- (1) さらに、環境影響評価法は、環境影響評価制度が合理的な社会的意思決定を行うための仕組みであることを前提として、事業者自身により行われる環境影響評価の公正性と環境配慮の実効性を担保するため、配慮書、方法書及び準備書段階における市民及び自治体の参加権を確保し、その意見を環境影響評価に検討・反映すべきことを義務づけている。以上の点は、電気事業法46条の2以下に定められた発電所アセスに関する環境影響評価法の特則についても基本的に同様である。

この点を準備書段階について具体的にみると、環境影響評価法は、評価書を作成する際に、準備書に対する都道府県知事の意見を勘案し、市民意見（環境保全の見地からの意見を有する者の意見）に配慮して準備書の記載事項に検討を加えなければならないと規定している（法第21条第1項）。そして、市民意見及び知事意見についての事業者の見解を評価書に記載することを求めている

(法第21条第2項4号)。このように、環境影響評価法は、市民意見や知事意見への配慮を義務づけ、市民意見や知事等の意見への事業者の応答を義務づけているのである。以上の仕組みは、電気事業法の適用される発電所アセスについても同様である(電気事業法46条の15)。

- (2) これを他の法令に基づく制度と比較してみるに、例えば、都市計画法における市民参加制度では、都市計画法第17条第2項に定める都市計画の案に係る住民意見については、都市計画法において意見に対する応答義務も配慮義務も明示的には定められていない(同法第18条及び第19条)。このような制度が多数であった中で、環境影響評価法が事業者に提出された市民意見・知事意見に対する配慮義務(第21条第1項)及び事業者に提出された市民意見・知事意見に対する応答義務(第21条第2項)を定めたのは、市民意見・知事意見に高い位置づけを与え、市民及び自治体の参加権を確保することを明確にする趣旨であると解される。

したがって、本件の場合も、市民意見や知事意見を環境影響評価書において、検討・反映(配意ないし勘案)されていなければならない。

3 事業者の説明責任

- (1) 事業者は、準備書においては環境影響評価法第14条1項所定の事項を記載し、評価書においては環境影響評価法第21条所定の事項を記載することが義務づけられている(発電所アセスについても同じ)。

これは事業者の説明責任を定めることにより、環境影響評価の公正性と実効性を担保する趣旨である。それ故、これらの記述の内容はその趣旨が全うされるように、事業者の見解に係る具体的かつ合理的な根拠を示すものでなければならない。要記載事項としては、市民意見・知事意見に対する事業者の見解、環境保全のための措置(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。)等が定められているが、環境影響評価制度が前記のようにベスト追及型のものであり、かつ、市民意見・知事意見に高い位置づけを与え、市民及び自治

体の参加権を確保したものであることに鑑みれば、事業者には、客観性・透明性、わかりやすさを向上させるように、市民意見、知事意見で指摘された点に個別具体的に応えることを含め、評価に関連する具体的な根拠を説明すること、及び環境保全策について複数案を検討することが特に求められているといえる（環境庁環境影響評価研究会『逐条解説 環境影響評価法』（ぎょうせい・1999年）117－119、338－341頁。甲A3）

- (2) このような観点から、前記「基本的事項」では、「環境保全措置の検討に当たっては、環境保全措置についての複数案の比較検討、実行可能なより良い技術が取り入れられているか否かの検討等を通じて、講じようとする環境保全措置の妥当性を検証し、これらの検討の経過を明らかにできるよう整理すること」を求めている（第五の二（5）、乙3）。

さらに、上記「基本的事項」では、項目と手法の選定理由を明らかにすること（第四の三（2））、予測の前提条件と予測結果の対応関係を明らかにすること（第四の五（2）オ）、代償措置を講じようとする場合には、代償措置の効果及び実施が可能とした根拠を明らかにすること（第五の二（4））等が明示された。

したがって、環境保全措置等に関する市民意見・知事意見に対する合理的な説明がなされなかった場合、実行可能なより良い技術が取り入れられているか否かが記載自体から判断できない場合等、これらの説明責任が十分に果たされない場合には、手続における重大な瑕疵となりうる。

- (3) 以上により、本件の場合も、環境影響評価手続においては、市民意見、知事意見で指摘された点に個別具体的に応えることを含め、評価に関連する具体的な根拠を説明すること、及び環境保全措置について複数案を検討することが特に求められている。

ちなみに、前記「基本的事項」の第四の五の（3）のアの末尾に「なお、これらの評価は、事業者により実行可能な範囲で行われるものとする」との

記載があるが、これは、環境影響の重大性や事業全体の経費と比較して過剰な経費を要する対策等が含まれないことを意味するものであり、環境影響を十分に低減できない場合に、事業の中止、立地地点の変更、規模の縮小等の変更を行うことが求められる（逐条解説 環境影響評価法（甲A3）・334頁）。

4 調査・予測項目の選定・方法

さらに、そもそも、環境影響評価手続においては、適正に調査・予測項目が選定され、その方法が定められるべきであり、その点は、方法書の段階で、十分に市民意見・知事意見を配意・勘案してなされるべきである（法第11条第1項）。

5 小括

以上からすると、本件においても、環境影響評価手続においては、①配慮書の段階で、対象事業の環境負荷の回避・低減を図るため、位置・構造等にかかる適切な複数案の検討がなされ、②方法書の段階で、十分に市民意見・知事意見を勘案・配意して、適正に調査・予測項目が選定され、その方法が定められ、③対象事業の実施により選定項目に係る環境要素に及ぶおそれのある影響が、事業者により実行可能な範囲内で回避され、又は低減されていること（ベスト追求が適切になされていること）がなされ、④市民意見や知事意見を環境影響評価書において、検討・反映（配意・勘案）することがされ、⑤市民意見、知事意見で指摘された点に個別具体的に答えることを含め、評価に関連する具体的な根拠を説明すること、及び環境保全策について複数案を検討することがされなければならない。

第2 確定通知が違法とされる場合

1 処分の違法性判断

電気事業法第46条の17は、「経済産業大臣は、前条の規定による届出があった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、同条の規定による届出を受理した日から経済産業省令で定める期間内に限り、特定事

業者に対し、相当の期限を定め、その届出に係る評価書を変更すべきことを命ずることができる」とし、同2項において、「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。

同条1項では、評価書について変更命令を発出するか否かにつき、経済産業大臣に対し、一定の裁量が付与されているようにも見える。

しかしながら、行政庁の処分（処分をしないという不作為も含む）につき裁量権の逸脱・濫用があった場合には、当該処分は違法となる（行政事件訴訟法第30条）、以下のとおり、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、適切であるにもかかわらず、経済産業大臣が電気事業法第46条の17第1項により変更命令を発出しなかったことが、経済産業大臣の裁量権の逸脱又は濫用と評価されるような場合には、当該不作為（変更命令の不発出）は同項に違反するものとして違法となり、これによって、変更命令をする必要がないとして同条2項により発出した確定通知は違法となる。

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

(1) 行政庁の裁量処分については、裁量権の範囲を超え又はその濫用があった場合に限り、裁判所は、その処分を取り消すことができる（行政事件訴訟法第30条）。

そして、最高裁は、当該行政処分が裁量権の行使としてされた場合について、その基礎とされた重要な事実と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のものとして違法となるとしている（最判平成18年11月2日民集60巻9号3249頁）。

(2) 電気事業法第46条の17第1項による変更命令の要否については、既に述

べたとおり、事業者が経済産業大臣に対して提出した評価書をもとに、①「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」（以下、この点に係る検討について「適正配慮検討」という。）という検討・判断を加え、適正な配慮がなされていない場合においては、②変更命令が「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、適切であるか」（以下、この点に係る検討について「変更命令要否検討」という。）という検討を経て、③変更命令を発出するか否か（以下、この点に係る検討について「変更命令発出検討」という。）を判断するものである。

上記のうち、まず①についていうと、電気事業法第46条の17にいう、特定対象事業に係る「環境の保全についての適正な配慮」とは、第1において述べたとおり、単に法令の基準を遵守していれば「適正な配慮」をしているとされるものではなく、事業者において、位置・構造等にかかる適切な複数案の検討が適切になされ、また可能な限り環境負荷を低減し、最善の措置をとること（ベストの追求）がなされていて初めて「適正な配慮」をしていると判断され得るものである。

そして、ここにいう「可能な限り環境負荷を低減し、最善の措置をとっている」か否かということについては、後述する通り、環境アセスの中で把握される当該地域の環境状況、環境対策に係る科学的知見、環境対策に係る各種の政策や国内外・地域の目標等に基づき具体的に判断されるものである。そして、その検討の過程においては、第1において述べたとおり、市民意見や知事意見で指摘がなされた点についても十分に考慮して検討がなされる必要があり、これを十分に考慮していなかったり、適切に手続が履行されていなかったりする場合には、当然ながら、「適正な配慮」をしたことにはならない。

加えて、先に述べたとおり、環境影響を十分に低減できない場合においては、事業の中止、立地地点の変更、規模の縮小等の変更を行うことが検討されなければならない。

したがって、上記の観点も踏まえたとき、確定評価書が「環境の保全について適正な配慮」を行っているという判断について、基礎とされた事実に係る重要な事実の誤認、事実に対する評価の合理性、判断過程において考慮すべき事項の不考慮等があり、事実の基礎を欠き又は社会通念上著しく妥当性を欠くような場合、または環境アセスにおける手続きが適切に履行されていない場合においては、「適正な配慮」をしているとして変更命令を要しないとの判断については違法となる。

なお、電気事業法に基づく環境アセスの事案ではないものの、環境影響評価法に基づく環境アセスの結果が処分の要件に取り込まれている事案である東京地判平成23年6月9日裁判所HP掲載（新石垣空港完成検査合格処分取消請求事件）においては、「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ものと解される・・・」「また、この場合、外部手続を含む環境影響評価手続が適正に実施されているかどうかは司法審査の直接の対象ではないが、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（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、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。）」とされているところである。

- (3) なお、②③については、法文上は、(環境の保全のため)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、適切であるかという判断を行うこととなっており、「特に必要があり、かつ適切」である場合には、経済産業大臣は変更命令を命じることができるものとされている。

しかしながら、環境アセスにおいて環境影響の検討・評価の対象となる事項には様々なものが含まれるが、本件対象事業に関し原告が問題にしているのは、とりわけ、大気汚染(大気汚染物質の排出)・温暖化(CO₂排出)といった事項、すなわち、原告らも含め、周辺地域等に居住する者の生命・身体及び健康に直接の影響を与える事項にほかならない。

このような事項については、その環境影響が、周辺住民に与える影響が直ちに人格権の侵害となり得る事項である。したがって、このような場合において、特定対象事業の環境への影響について、環境の保全のため適正な配慮がなされていない場合(すなわち、当該環境影響が人の生命・身体等に看過できない影響を与える場合)においては、当該影響を防止する(環境を保全する)ための環境保全措置が採られねばならず、ゆえに、その限度において、経済産業大臣は事業者に対して評価書の変更(環境保全措置の追加・変更など)を命じねばならず、生じ得る影響(被害)の態様からすれば、変更命令を行わないという判断をする裁量はないというべきである。

3 本件における判断

本件においては、「適正な配慮がなされていないが変更命令を発令しない」という判断ではなく、あくまで、経済産業大臣は、コベルコパワー神戸第二の確定評価書につき、「環境の保全について適正な配慮がなされており、・・・命令をする必要がない」として(甲1)、「環境の保全について適正な配慮をされているから変更命令を要しない」との判断を行っている。

したがって、本準備書面においては、前記の①の判断について、これが事実の

基礎を欠き、または社会通念上著しく妥当性を欠くことが明らかであること、判断の前提となる環境アセスの手続きも何ら適切に履行されていないことについて、現在の発電所に係る環境アセスの運用や本件における経済産業大臣の判断過程も含めて項目ごとに詳述し、経済産業大臣が、コベルコパワー神戸第2が提出した評価書について変更命令を発出しなかったこと（発出しないとの判断のもと、確定通知を発したこと）の違法性を整理する。

第3 PM2.5に関する予測・評価を行っていないこと

1 はじめに

訴状においても述べたとおり、神戸製鋼（コベルコパワー神戸第二）においては、大気汚染物質の一種であるPM2.5について新設発電所からの排出につき予測・評価を行っておらず、その結果を評価書にも記載していない。

しかしながら、以下の通り、少なくとも本件アセスが行われた時点では、PM2.5について予測・評価が義務付けられていなければならない、また、新設発電所の事業の規模及び内容からすれば、PM2.5について予測・評価の対象としなければならないにもかかわらず、これが看過され確定通知がなされている。

以下においては、PM2.5について予測・評価を行わなかったことの違法性について詳述する。

2 PM2.5による健康影響等

(1) PM2.5とは

大気中には、粒子状物質が浮遊している。粒子状物質は、粒子の大きさ（粒径）によって分類される。

浮遊粒子状物質とは、大気中に浮遊する粒子状物質であって、粒径が10 μ m（マイクロメートル）（1 μ mは、1mmの1000分の1）以下の粒子である。浮遊粒子状物質は、SPM（Suspended Particulate Matter）と略称される。

微小粒子状物質は、大気中に浮遊する粒子状物質のうち、粒径が $2.5\mu\text{m}$ 以下の粒子である。微小粒子状物質は、PM (Particulate Matter) 2.5と略称される。2.5は、粒子の大きさを表しており、 μm の単位で2.5の数値であることを意味する。PM2.5は、アレルギー疾患の一種である花粉症の原因となる花粉の大きさ ($30\mu\text{m}$ 程度) と比較すれば、非常に小さな粒子であることがわかる。

環境基本法16条1項に基づいて定められたPM2.5に係る環境基準である「微小粒子状物質による大気の汚染に係る環境基準について」(平成21年9月9日環境省告示第33号)(甲B1)では、PM2.5は、「大気中に浮遊する粒子状物質であって、粒径が $2.5\mu\text{m}$ の粒子を50%の割合で分離できる分粒装置を用いて、より粒径の大きい粒子を除去した後に採取される粒子」と定義される。粒径 $10\mu\text{m}$ 以下の粒子で構成されるSPMは、PM2.5を包摂する関係にある(図1参照)。

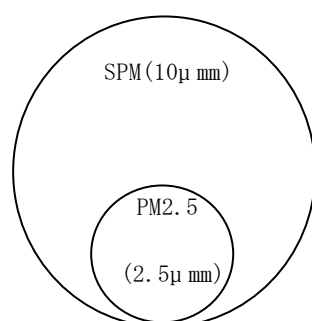


図1 粒子状物質の呼称と粒径(原告ら代理人作成)

(2) PM2.5による健康影響

ア PM2.5の曝露による健康影響が生じるメカニズム

(ア) 呼吸器への沈着

大気中の粒子状物質は、呼吸器系を通じて体内に吸入される。呼吸器系は、鼻、咽頭、喉頭、気管、気管支、肺から構成される。呼吸器系は、構造的には、鼻から咽頭、喉頭までの上気道領域、気管から気管支、細気管支を経て

終末細気管支に至る下気道領域、呼吸細気管支及び肺胞道、肺胞嚢からなる肺胞領域の3つの領域に分けられる（甲B1・1-9）。

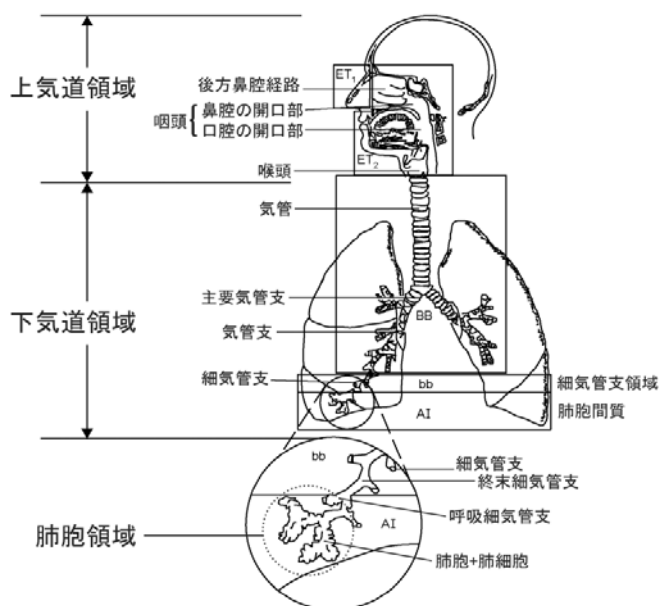


図2 ヒトにおける呼吸器系構造（甲B1・1-9より抜粋）

体内に吸入された粒子状物質は、粒径に応じて呼吸器部位へ沈着する（甲B1・1-11）。沈着とは、呼吸器系に吸入された粒子が気道粘膜若しくは肺胞に接着し、再び気流に戻ることがない状態をいう（甲B1・1-8）。粒径 $2\mu\text{m}$ より小さい吸入粒子の沈着率は、30～60%であり、ほとんどが肺胞領域に沈着する（甲B1・1-12）。沈着した粒子状物質は、呼吸器系がもつ種々の自浄作用（くしゃみ等）によって除去されるか、別の部位（呼吸器の別の領域又は呼吸器外）に移動することによって除去される。肺胞領域に沈着したPM_{2.5}の場合は、白血球の一種である肺胞マクロファージによる貪食や血液等への移行で除去される。PM_{2.5}は、除去されづらく、呼吸器での滞留時間が長い（甲B1・1-14、1-15）。このように沈着したPM_{2.5}や血液等へ移行したPM_{2.5}の成分等が、呼吸器・循環器系の死亡や罹患の増加を引き起こす。

(イ) 呼吸器系への影響

PM_{2.5}は、呼吸器に沈着する際に、呼吸器に様々な影響を発現させる。

PM_{2.5}は、粒径が非常に小さいため、肺の奥深くまで吸入しやすく、肺の下気道領域や肺胞領域まで到達して沈着する。沈着したPM_{2.5}は、気道や肺に炎症反応を誘導し、高濃度な曝露の場合には肺障害が発現する。また、PM_{2.5}は、気道の抗原反応性を増強し、ぜん息やアレルギー性鼻炎を悪化させる。呼吸器感染の感受性も高める。(甲B1・3-2)。

(ウ) 循環器系(心血管系)への影響

また、PM_{2.5}は、循環器系(心血管系)にも様々な影響を及ぼす。

PM_{2.5}は、肺組織を透過して血管や循環器に影響したり、呼吸器内に存在する知覚神経終末を刺激して自律神経に変調を引き起こすとされている。また、呼吸器内の炎症反応を介して血液凝固系を促進すると考えられている(甲B1・3-3)。

PM_{2.5}は、呼吸器刺激や自律神経機能への影響等を介し、不整脈等を引き起こす。また、PM_{2.5}は、血小板や血液凝固系の活性化、血栓形成の誘導等を介し、血管狭窄性病変を起こしやすくし、心臓に直接的、間接的に悪影響を及ぼす(甲B1・3-3)。

イ PM_{2.5}による健康影響

(ア) 疫学調査

粒子状物質の健康影響を科学的に調査する方法としては、疫学調査と動物を用いた実験研究がある。疫学とは、明確に規定された人間集団の中で出現する健康関連の色々な事象の頻度と分布およびそれらに影響を与える要因を明らかにして、健康関連の諸問題に対する有効な対策樹立に役立てるための科学である。

疫学調査の方法は、同じ職業であるとか同じ地域に住んでいるといった「ある共通の性格を持つ特定の集団」(コホート)を対象としてある汚染物質の曝

露量を調査するコホート研究が有力であり、曝露調査では、ある特定の集団からどのような病気が発生し、健康状態がどう変化したかを調査する。曝露調査は、曝露期間の観点から短期曝露と長期曝露に分けられる。短期曝露研究は、1日単位などの比較的短時間における大気汚染物質への曝露とその後の健康指標との関連を時系列的に解析したものである。長期曝露研究は、大気汚染物質への曝露が長期間にわたって継続することによって人に生じる健康影響を評価するものである。

PM_{2.5}による健康影響の調査は、主に疫学調査によって行われてきた。PM_{2.5}の疫学調査は、1990年代から米国を中心に行われてきた（PM_{2.5}の環境基準が設定された2009（平成21）年9月までの主な研究成果は、甲第B1号証に要約されている。）。

（イ）短期曝露影響（死亡）

疫学調査の結果、PM_{2.5}の短期曝露は、全死亡、呼吸系死亡、循環器系死亡の死亡率との関連が判明している。

例えば、2015（平成27）年国勢調査で人口20万以上だった110都市からPM_{2.5}観測データがあった100都市を対象にした研究では、PM_{2.5}濃度が10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 上昇するごとに外因性を除く総死亡が1.3%増加することが観察されている（甲B2）。同研究の結果では、PM_{2.5}濃度の上昇が循環器疾患死亡と呼吸器疾患死亡とも関連していた。

また、2002（平成14）年から2013（平成25）年の間に、東京23区で死亡した65歳以上の高齢者約66万人を対象にした研究では、PM_{2.5}が10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 上昇することにより当日の全死因死亡、心血管系死亡、呼吸器系死亡の死亡率がそれぞれ0.6%、0.8%、1%増加することが観察された。そして、「このような 短期曝露による健康影響は、国内のPM_{2.5}の1日平均値の基準値35 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 以下の濃度でも観察されており、基準値よりも低い濃度でも健康影響を無視できない」（下線部強調）（甲B3・3

頁)とされている。

すなわち、後述するPM_{2.5}の環境基準値である1日平均値 $35\mu\text{g}/\text{m}^3$ より低濃度であっても、PM_{2.5}濃度が上昇することにより健康影響が生じることが判明している。

(ウ) 短期曝露影響 (死亡以外)

PM_{2.5}の短期曝露は、死亡だけでなく、罹患にも影響を及ぼしている。例えば、入院治療中の気管支ぜん息患者等を対象にピークフロー値(息を吐き出したときの息の速度の最大値)を測定した調査では、PM_{2.5}濃度の増加とピークフロー値の低下との関連性が示された。PM_{2.5}濃度の上昇は、ぜん息を出現しやすくすることも報告されている(甲B1・3-18)。

また、大気汚染発生源がない離島の学校に通学する学生(37名)を対象として行った大気汚染物質の呼吸器系への短期的影響を調査した研究では、PM_{2.5}濃度が増加すると、喘息の既往者ではピークフロー値の有意な低下がみられたと結論付けている(甲B4)。

(エ) 長期曝露影響

PM_{2.5}の長期曝露についても、健康影響との関連について研究成果が報告されている。例えば、3府県において、40歳以上の男女約10万人を10年間、15年間にわたって追跡調査した研究では、肺がんによる死亡とSPM濃度との間に有意な関連性が認められている。同研究は、SPM濃度からPM_{2.5}濃度を推計し、PM_{2.5}濃度と肺がんの関連性を認めている(甲B1・3-22~3-23)。

また、米国大陸部のメディケア(米国の高齢者向け医療保険)の全受給者を対象に、2000(平成12)年から2012(平成24)年の期間、PM_{2.5}の長期曝露による死亡率の増加を調査した研究では、米国の環境基準を下回る低濃度での曝露であっても、健康に悪影響を示す明確な証拠が示されたと結論付けた(甲B5の1・B5の2)。同研究は、PM_{2.5}の年平均

均が $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ までの低濃度での曝露であっても健康影響との相関関係が認められ、 $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ までの低濃度において閾値は存在しないとの結果が得られたとしている。

(オ) 小児や胎児への影響

小児は、未だ身体が発達過程にある上、呼吸数や運動量、屋外で過ごす時間が大人に比べて多く、大人より大気汚染の影響を受けやすい。大気汚染は、小児の肺機能低下、呼吸器疾患の増加、ぜん息の悪化を引き起こす。また、乳児死亡も増加させることが報告されている。例えば、東京都23区で2002（平成14）年から2013（平成25）年の間に死亡した2086人の乳児を対象にした研究では、 $\text{PM}_{2.5}$ が $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ 上昇すると乳児死亡率が6%増加することが報告されている（甲B3・5頁）。

大気汚染は、胎児、妊娠している母体への影響も指摘されている。特に、胎児は、各種臓器が発達過程であり、大気汚染などの環境物質に対して感受性が高い。静岡県の総合周産期母子医療センターで出産した女性を対象にした研究では、大きな道路近傍に住むことが、妊娠中母体合併症（妊娠高血圧、前記破水など）や早期出産を増加させている（甲B3・5頁）。妊娠中の大気汚染曝露は、その後、2歳、5歳、8歳などの行動発達に影響を与えることも示唆されている（甲B3・5頁）。

(3) $\text{PM}_{2.5}$ に係る環境基準

ア $\text{PM}_{2.5}$ に係る環境基準

$\text{PM}_{2.5}$ の曝露は、前記3のような健康影響を引き起こすことから、平成21（2009）年9月、 $\text{PM}_{2.5}$ に係る環境基準が設定された。

環境基準とは、大気の汚染、水質の汚濁、土壌の汚染及び騒音に係る環境上の条件について、人の健康を保護し生活環境を保全する上で維持されることが望ましい基準である（環境基本法16条）。同条に基づいて定められた「微小粒子状物質による大気の汚染に係る環境基準について」（平成21年9月

9日環境省告示第33号) (甲B6)によれば、PM2.5に係る環境基準は、「1年平均値が15 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 以下であり、かつ、1日平均値が35 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 以下であること」とされている。

環境基準のうち、 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (マイクログラム・パー・立方メートル) とは、PM2.5の濃度を表す単位であり、大気1立方メートルあたりに含まれるPM2.5の重量を示している。1 μg は、0.001mgであり、0.000001gである。

環境基準は、常に適切な科学的判断が加えられ、必要な改定がなされなければならない(環境基本法16条3項)。2012(平成24)年、米国は、PM2.5の環境基準のうち、年平均値を12 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ へと規制強化した(甲B8)。日本の環境基準は、米国から10年以上遅れて設定され、新たな科学研究が集積されている現状からすれば、将来的には、日本でもPM2.5の規制が強化されることが予想される。

イ SPMに係る環境基準

SPMについては、1973(昭和48)年5月、「大気の汚染に係る環境基準について」(昭和48年5月8日環境庁告示第25号)によって環境基準が設定されている(甲B7)。同告示によれば、SPMに係る環境基準は、「1時間値の1日平均値が0.10 mg/m^3 以下であり、かつ、1時間値が0.20 mg/m^3 以下であること」とされている。

ウ PM2.5とSPMの環境基準の比較

PM2.5とSPMの環境基準を比較すれば、表1のとおりである。PM2.5に係る環境基準は、 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ を単位に設定されている。PM2.5は、1日平均値、1年平均値が基準になっており、1時間値での環境基準値は設けられていない。一方、SPMの環境基準は、 mg/m^3 を単位に設定されている。SPMは、1時間値、1日平均値が基準となっており、1年平均値での環境基準値は設けられていない。両物質は、1日平均値に基づく環境基準値

が共通して設けられている。PM_{2.5}は、環境基準の制定時期や環境基準値がSPMとは異なることから、SPMの環境基準値を遵守していたとしてもPM_{2.5}の環境基準値を超過することがあり得る。

表1 PM_{2.5}とSPMの環境基準の比較（原告ら代理人作成）

| | | SPM | PM _{2.5} |
|-----------|-------|---|---------------------|
| 環境基準の制定時期 | | 1973年5月 | 2009年9月 |
| 環境基準値 | 1時間値 | 0.20 mg/m ³ (200µg/m ³ 相当) | |
| | 1日平均値 | 0.10 mg/m ³ (100µg/m ³ 相当) | 35µg/m ³ |
| | 1年平均値 | | 15µg/m ³ |

(4) 火力発電所によるPM_{2.5}の排出

ア PM_{2.5}の生成

PM_{2.5}は、発生源から直接、粒子として排出される一次生成粒子と、発生源からの排出時にはガス状物質であったが、大気中で化学反応などにより粒子化する二次生成粒子とがある。

火力発電所は、燃料をボイラーで燃焼させて蒸気を発生させる。蒸気は、タービンを回転させ、発電機を動かし発電する。燃料の燃焼に伴い発生する排気ガスは、燃料の性状に応じて、ばいじん、窒素酸化物（NO_x）、硫黄酸化物（SO_x）等の大気汚染物質が含まれる。ばいじんは、粒子としての性状を有しており、PM_{2.5}（一次生成粒子）を含んでいる。NO_x、SO_xは、ガス状の大気汚染物質であり、大気中の光やオゾンと化学反応することにより、粒子化し、PM_{2.5}（二次生成粒子）が生成される。

イ 燃料種の比較

火力発電所は、石炭を燃料とする場合には、ばいじん、NO_x、SO_x等を排出する。石炭は、水銀等の重金属を含むことから、火力発電所は、水銀

等も排出する。石炭の運搬や貯留時に屋外貯炭場等から石炭粉じんが飛散するおそれも存在する。

一方、火力発電所は、天然ガスを燃料とする場合には、NO_xを排出するのみであり、その量も少ない。

ウ 石炭火力発電所によるPM_{2.5}の排出

石炭火力発電所は、石炭の燃焼に伴い、PM_{2.5}（一次生成粒子）を含んだばいじんを排出する。また、石炭火力発電所は、NO_x、SO_xを排出し、PM_{2.5}（二次生成粒子）が生成される。このように、石炭火力発電所から直接排出されたPM_{2.5}と二次生成されたPM_{2.5}が相まって、発電所周辺住民の生活領域に到達することになる。

3 PM_{2.5}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

(1) 発電所に係る環境アセスにおける大気質の評価項目

発電所に係る環境アセスについては、原告ら準備書面（1）においても言及したとおり、環境影響評価法及び同法第3条の2他に定める基本的事項（乙3）、並びに電気事業法及び発電所アセス省令（乙4）に基づいて行われている。そして、経済産業大臣による方法書、準備書及び評価書の審査については、基本的事項（乙3）、「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」（以下「審査指針」という。甲A8）に則って行われているところ、審査指針は、処分たる確定通知を行うに際しての審査基準であると解される。

ところで、環境影響評価法及び基本的事項（乙3）の規定に基づき、発電所アセス省令では、発電所設置・稼働における環境影響評価手続きにおける評価項目を定めている。そして、同省令第21条第1項第2号に定める「火力発電所（地熱を利用するものを除く。）別表第2」によると、施設の稼働における大気質（排ガス）に関する評価項目は、硫酸化物（SO_x）、窒素酸化物（NO_x）、浮遊粒子状物質（SPM）に限定されているところ（乙4、準備書面（1）

の別紙1も参照)、審査指針もまた、あくまでこれらの3物質についてのみ審査を行うものとし、

「イ 施設の稼働に伴って発生する硫黄酸化物、窒素酸化物及びばいじんにあつては、法令等で定める排出基準、総量規制基準に適合するものであること」

「ロ 計画の内容が環境基本法に基づき定められた環境基本計画及び公害防止計画に照らし、支障を及ぼすものでないこと」

「ハ 施設の稼働に伴って発生する硫黄酸化物、窒素酸化物、浮遊粒子状物質に係る環境影響が発電所の周辺地域における環境基本法第16条第1項の規定による大気の汚染に係る環境上の条件についての基準(二酸化硫黄、二酸化窒素及び浮遊粒子状物質に関するものに限る。)の確保に支障を及ぼすものでないこと」

について判断するものとしているところである。

すなわち、ここではPM2.5について予測・評価を行っているか否かを、審査の対象としていない。

(2) PM2.5を対象としていないことの違法性

基本的事項(乙3)の第一の三(6)では、計画段階配慮事項並びに調査、予測及び評価の手法を選定するにあたって、事業特性及び地域特性に関する情報が含まれることが求められているところ、石炭火力発電によるPM2.5の排出・生成は極めて重要な影響要素であり、第2項において整理したとおり、PM2.5の有害性に係る科学的知見はすでに確立されている。国際的にもPM2.5は大気汚染物質として監視・規制の対象となっており、日本においても、今から10年前の平成21(2009)年9月には、PM2.5に係る環境基準が設定されているのである。

そして、火力発電所、特に石炭火力発電所においては、前記のとおりPM2.5を大量に排出することからすれば、本来、環境アセスを通じての環境影響の低減のため適時適切に改定されるべき審査指針(及び発電所アセス省令)にお

いて、いまだ、PM_{2.5}を予測・評価の対象項目としていないことは、それ自体明らかに違法である。

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PM_{2.5}を予測・評価の対象としていないことの違法性

(1) 新設発電所からのPM_{2.5}の排出

ア 新設発電所からの排出

既に、訴状41頁以下（第5の3以下）で主張している通り、既設発電所からは、SO_xが410 t/年、NO_xが745 t/年、ばいじんが116 t/年が排出されているところ、これに加え新設発電所からは、SO_xが289 t/年、NO_xが601 t/年、ばいじんが80 t/年が新たに排出されると試算されている（利用率80%の場合。第162回神戸市環境影響評価審査会資料21・甲A9）。前記の通り、SO_xやNO_xは、大気中で化学反応を起こしPM_{2.5}を二次生成することから、二次生成まで考慮すれば、新設発電所の稼働により大量のPM_{2.5}が新たに排出されることになる。

イ 神戸市内のばいじん排出量における新設火力発電所の寄与が大きいこと

環境省が行っている大気汚染物質排出量総合調査（平成26年度実績）（甲B9）、同資料抜粋（甲B10）によれば、兵庫県の平成26（2014）年度のばいじん排出量は、1756 t/年（甲B9・12頁）であり、そのうち神戸市の排出量が127 t/年（甲B10・43頁）で約7.2%を占めている。上述の通り、新設火力発電所は、利用率80%の場合で、ばいじんが80 t/年排出すると試算されている。神戸市の年間排出量は、年間約60%以上も増加する。神戸製鋼のばいじん排出量は、神戸市の年間排出量においていかに大きな割合を占めているのかが一目瞭然である。

同様に、PM_{2.5}を二次生成するSO_x・NO_xについても、神戸市全体の排出量における新設火力発電所の排出量が占める割合は大きい。

以上からすれば、神戸市内におけるPM_{2.5}は、神戸製鋼らの寄与が極

めて大きい。

(2) 環境影響評価におけるPM_{2.5}の調査・予測・評価の不実施

ア 前記のとおり、新設火力発電所は、健康影響を及ぼす危険性が存在するPM_{2.5}を新たに大量に排出する。SPMは、PM_{2.5}と同様に、一次生成粒子と二次生成粒子から構成されることから、新設火力発電所に係る環境影響評価手続において、調査・予測・評価が実施された。一方、被告神戸製鋼は、PM_{2.5}に関する調査・予測・評価を実施していないか、公表していない。

イ すなわち、神戸製鋼は、平成26（2014）年12月の計画段階環境配慮書の段階では、大気汚染物質として、SO₂、NO₂、SPMとともに、PM_{2.5}にも言及していた。

同書面では、PM_{2.5}は、「一般局18局の内、年間有効測定日数未満の5局を除く13局中6局（約46％）で環境基準の長期基準に適合しているが、年間有効測定日数未満の1局を除く全ての自排局で環境基準の長期基準に適合していない。一般局18局の内、年間有効測定日数未満の5局を除く13局中1局（約8％）で環境基準の短期基準に適合しているが、年間有効測定日数未満の1局を除く全ての自排局で環境基準の短期基準に適合していない」（平成26年12月計画段階環境配慮書35頁・甲8）と記載されていた（なお、方法書、準備書においても同様の言及がある）。

その後、神戸製鋼は、計画段階環境配慮書に関して寄せられた一般の意見に対し、「PM_{2.5}については、精度の高い予測手法が確立されていませんが、最新の知見を収集するなど実態の把握を進め、環境影響評価の実施について検討いたします」と回答し、PM_{2.5}に係る環境影響評価の実施を検討するとしていた（平成27年6月環境影響評価方法書）。

また、兵庫県知事は、環境影響評価方法書に対する県知事意見において、「微小粒子状物質について、原因物質の排出抑制に努めるとともに、予測手

法等に関する最新の知見を継続的に収集するなどの実態把握に努め、可能な範囲で調査、予測及び評価を行うこと」（兵庫県知事意見・甲9）と主張し、可能な範囲でのPM2.5に係る調査・予測・評価の実施を求めた。

にもかかわらず、神戸製鋼は、環境影響評価手続においてPM2.5に係る調査・予測・評価を実施しなかった。その理由は、「微小粒子状物質については、その生成メカニズムが十分解明されておらず、単一の発電所の影響について制度の高い予測方法が確立されていないため環境影響評価項目に選定しておりません」（準備書429頁）とされている。また、神戸製鋼は、環境影響評価方法書に関して寄せられた一般の意見に対し、「PM2.5及び光化学オキシダントについては、その生成メカニズムが十分解明されておらず、精度の高い予測手法が確立されていないため環境影響評価項目に選定しておりません。PM2.5については、今後、国の動向を注視し、最新の知見を収集するなど実態の把握を進め、精度の高い予測手法が確立された際には、環境影響評価の実施について検討してまいります」（同369頁）と回答した。

ウ 前記のとおり、PM2.5への曝露は、健康影響を誘発することから、健康影響を事前予防する目的で環境基準が設定されている。

しかし、神戸製鋼は、PM2.5に係る調査・予測・評価を行わないか、調査・予測・評価の結果ないし検討内容を公表していない。このような神戸製鋼の環境影響評価は、PM2.5による健康影響を軽視し、PM2.5に係る環境基準が設定されていること、その評価がSPMに関する評価で完全に代替できるものではないことを看過したものである。

(3) 本件における予測・評価の不実施の違法性

ア 発電所アセス省令は、計画段階配慮事項の選定について、「第一種事業に係る計画段階配慮事項の選定は、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（本条において「影響要因」という。）により重大な影響を受けるおそれがある環境要素に関し、当該影響要因が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ものとする。この場合においては、前条の規定により把握した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、当該選定を行うものとする。」(同省令第5条1項)としているほか、環境影響評価項目の選定について、「特定対象事業に係る環境影響評価の項目の選定は、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(乙4)。

これらの規定などからも分かるとおり、発電所に係る環境アセスについては、発電所アセス省令別表に記載の環境要素(大気質であれば、SO_x、NO_x、SPM)以外の要素についても、当該事業の特性から予測・評価の対象とすべき場合には、これを対象項目として予測・評価を行わねばならない。

イところが、神戸製鋼(コベルコパワー神戸第二)においては、①石炭火力発電所である新設発電所から大量のPM_{2.5}が排出されることが当然に予想され、②神戸市内におけるPM_{2.5}の排出については神戸製鋼らの寄与が極めて大きく、その一方で③影響が想定される近隣地域について計画段階配慮書段階では一般局でも相当数、自排局に至っては全てについてPM_{2.5}の環境基準を充足していなかったにもかかわらず、④環境アセスの過程での首長意見において予測・評価を要求されていたのにこれも無視し、「生成メカニズムが十分解明されておらず、精度の高い予測手法が確立されていない」として全く予測・評価を行わなかったものである。

これは、当該事業の性質や影響範囲における環境状況を踏まえ、適切に予測・評価の対象を選定して予測・評価を行うべき事業者の義務に明らかに違反するものである。

4 経済産業大臣の判断の誤り

(1) 前述のとおり、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、処分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は、行政庁による当該処分は裁量権の逸脱により違法となる。

(2) 前記のとおり、PM_{2.5}については、健康影響についての科学的知見はすでに確立し、日本でも環境基準が10年も前に制定されているところ、火力発電所の性質を踏まえれば、これによる環境影響については予測・評価が不可欠なものである。加えて、新設発電所の規模や地域の環境状況などを踏まえたとき、PM_{2.5}についての予測・評価の必要性はさらに高度なものであるといえる。

ところが、経済産業大臣においては、そもそもPM_{2.5}についてコベルコパワー神戸第二が提出した準備書に対する勧告で「PM_{2.5}・・・に係る最新の知見を踏まえて、必要に応じて追加の環境保全措置を含めた適切な対応を行うこと」と指摘するにとどまり、予測・評価の実施を何ら求めることなく（経済産業大臣勧告・甲A15）、最終的に、コベルコパワー神戸第二が評価書のうち12.2.1において「PM_{2.5}・・・に係る最新の知見を踏まえて、必要に応じて追加の環境保全措置を含めた適切な対応を行う」とのみ記載し、予測・評価もせず、最新の知見の収集も、また環境保全措置の具体的な内容及び実行の時期の検討すらも一切行っていない（評価書1323頁・甲14を参照）。

そのような記載のみをもって「変更命令の必要はない」と判断しているのである（「神戸製鋼所火力発電所（仮称）設置計画環境影響評価書に係る確定通知について」・甲A17）。

(3) 審査指針では、先に引用したとおり、SO_x等について「・・・環境影響が

発電所の周辺地域における環境基本法第16条第1項の規定による大気汚染に係る環境上の条件についての基準・・・(＝環境基準)の確保に支障を及ぼすものでないこと」という審査基準が設けられているところ、PM2.5についても環境基準が設定されていること、そして 新設発電所地域は環境アセスの実施当時において多くの測定局において環境基準を達成していなかったことは前述のとおりである。確定通知がなされた平成31年5月の時点において、PM2.5による影響の重大性とこれに係る知見の確立にもかかわらず、予測・評価の対象とすらしていないことは、大気質の重要な環境要素について「事業者により実行可能な範囲内で回避され、又は低減されているものであるか否か」(基本的事項、乙3)ということを全く検討していないものとなることになる。

そうすると、「環境の保全についての適正な配慮」がなされているかという判断にあたり、判断の過程において考慮すべきPM2.5の影響を何ら考慮しないことによって、新設発電所による周辺地域の影響自体が不明であるという事態が生じているところ、にもかかわらず「適正に配慮」していると判断することは、明らかに社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものにほかならない。

- (4) 以上のことから、経済産業大臣において、本来は考慮しなければならないPM2.5について予測・評価がなされていないという事情を看過して確定通知をしたことは、裁量権の逸脱・濫用となる。

第4 新設発電所から排出されるCO2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

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

(1) 発電所アセス省令及び審査指針での規定

石炭火力発電所からは、大気汚染物質、温排水などとともに、CO2が大量に排出される。そこで、基本的事項の第一の二(4)(乙3)では温室効果ガスが

あげられ、審査指針（甲 A 8）において、環境影響評価法 21 条における施設稼働時の評価対象項目に、温室効果ガスのうち CO2 があげられており（アセス省令別表 2）、同 23 条の評価項目として別表 7 では、CO2 について、「施設の稼働（排ガス）」について、以下の通り予測を行うものとしている。

- 「一 予測の基本的な手法 施設の稼働に伴い発生する CO2 の排出量の把握
- 二 予測地域 対象事業実施区域
- 三 予測の対象時期又は時間帯 発電所の運転が定常状態となる時期及び CO2 に係る環境影響が最大になる時期（最大になる時期を設定することができる場合に限る）」

また、審査指針では、「環境への負荷に区分される環境要素」において、CO2 について、「施設の稼働に伴い発生する CO2 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」とされている。

(2) 環境影響評価における CO2 の位置づけ —— 「排出量」への着目

ア CO2 は、環境影響評価法では「環境への負荷」の選定項目に区分され、環境基本法第 2 条第 2 項の地球環境保全にかかる環境への影響のうち温室効果ガスの排出量等環境への負荷量の程度を把握するとされている。発電所アセス省令では温室効果ガスのうち CO2 について「環境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」と位置付けている。これは、当該事業による CO2 の排出量の程度によって、地球温暖化への影響を調査、予測、評価すべきとしたものである。

訴状でも指摘したとおり、地球の平均気温は、世界の CO2 排出の蓄積量にほぼ比例して上昇することが確認されている（IPCC 第 5 次評価報告書・甲 C 3）。世界の排出源から排出された CO2 は 1 年内に大気中で混じりあい、安定で長寿命である CO2 は 100 年以上にわたって大気中に蓄積的に残存し、大気中の CO2 濃度をその排出量分だけ高め、大気中の平均気温の上昇に寄与する。

地球の温暖化は、その程度に対応して海面上昇、氷河の融解、気候システムに影響を与え、極端な気象現象など地域での気象災害をもたらしている。

なお、環境省や国土交通省は、温暖化の影響を、以下のような図で説明しているところである。

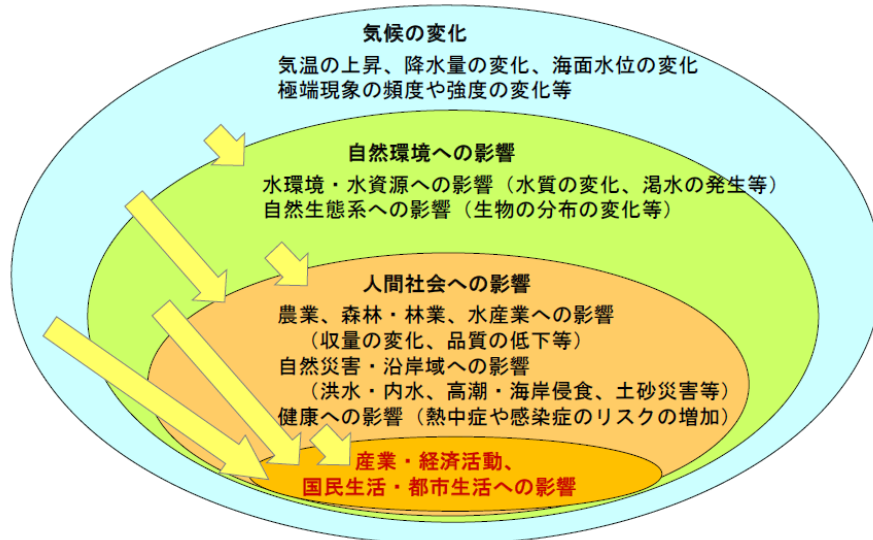


図 3.2.73 気候変動から産業・経済活動、国民生活・都市生活への影響の流れ

図3 気候変動から産業・経済活動、国民生活・都市生活への影響の流れ

(甲C6・111頁から)

イ 近年、極端な気象現象と温暖化の影響について、イベント・アトリビューションの手法によって解明が進み、例えば2018年7月の異常高温現象への温暖化の寄与は20%とされている(甲C15)。温暖化による人の生命・健康被害、生活基盤への被害や一次産業のみならず、さまざまな産業基盤にも甚大な損失が、既に現実のものとなっている。

このように、C02の排出は人の生命・身体、生活に直接、重大な影響を及ぼす要素であり、影響の程度はその排出量にかかるとのである。

(3) C02の影響評価の審査指針の適用にあたっての留意事項

ア 発電所アセス省令による火力発電所の設置にかかる審査指針(甲A8)では、先においても述べたとおり、C02について、発電所の供用において、「施

設の稼働に伴い発生する CO2 が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」とされている。

甲 A 8 の審査指針は、1997 年に環境影響評価法の制定及び電気事業法 46 条の 2 以下の規定の導入を受けて、1999 年（平成 11 年）2 月 8 日に資源エネルギー庁長官によって発せられた最初の審査指針である「環境影響評価準備書の審査の指針の制定について」（平成 11・02・08 資庁第 2 号）の別表 2 における内容と同一である。上記審査指針にある「可能な限り低減されている」との基準については、気候変動に係る科学の進展及び国外・国内の温室効果ガス及び CO2 の排出にかかる法的制約の変遷を適時適切に反映する形でその内容を具体化して解釈し、適用されねばならない。

イ 訴状で指摘したとおり、環境影響評価法が制定された 1997 年以降、地球温暖化・気候変動にかかる国際条約は大きく変化した。1997 年に京都議定書が採択され、2005 年に発効し、日本は 2008 年から 2012 年までに温室効果ガスについて 1990 年比で 6% 削減する義務を負った。

さらに、本新設発電所についての環境影響評価が実施された時点では、2015 年に、地球の平均気温の上昇を産業革命前から 2℃（1.5℃にも努力）に留めることを目的とし、今世紀後半のできるだけ早期に CO2 排出を実質ゼロとすることを目標とするパリ協定が採択され、2016 年に発効した。日本も地球温暖化対策計画（乙 7・甲 C 27）を策定し、パリ協定を批准しているのであるから、石炭火力発電の設置にかかる環境影響評価においては、地球温暖化の影響の重大性、対策の緊急性に係る最新の科学を踏まえ、パリ協定と整合する地球温暖化による悪影響の回避・低減が図られていることが求められる。

また、2002 年に、京都議定書の批准を受けて「地域及び地球環境の保全に寄与する」こと目的とするエネルギー政策基本法が制定され、電気事業法も同エネルギー政策基本法のもとに置かれることになった。その前から電

気事業法第1条には「環境の保全」が目的に掲げられていたが、少なくともエネルギー政策基本法の制定以降は、ここに「地球環境の保全」も含まれることとなった。即ち、電気事業法のもとで行われる発電所アセスにおいても、地球温暖化の影響の回避・低減が図られていることが不可欠となったものである。

ウ 以下、この観点から、新設発電所に係る環境影響評価手続きにおけるCO₂の排出についての環境の保全、即ち温暖化への影響の回避・低減のための適正な配慮としてなされるべきこと、及び「施設の稼働に伴い発生するCO₂が実行可能な範囲内において可能な限り低減されている」との審査基準に係る解釈を述べる。

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

(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

2015年に採択されたパリ協定は、IPCCの科学的知見に基づき平均気温の上昇を2℃未満（1.5℃にも努力する）に止めるための国際的枠組みであり、既に194ヶ国が批准し、発効している。パリ協定では、2℃の気温上昇に止めるために、21世紀後半のできるだけ早い時期に温室効果ガスの排出を実質ゼロとするものであり（甲C18）、1.5℃の上昇に留めるためには、2050年にもCO₂の排出を実質ゼロにしなければならないとされている（甲C4）。

(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

石炭火力発電は、図4のとおり、高効率の発電設備（IGCC）であっても、天然ガス火力発電の2倍のCO₂を排出することから、パリ協定のもとで、早期の石炭火力発電からの脱却が求められている。

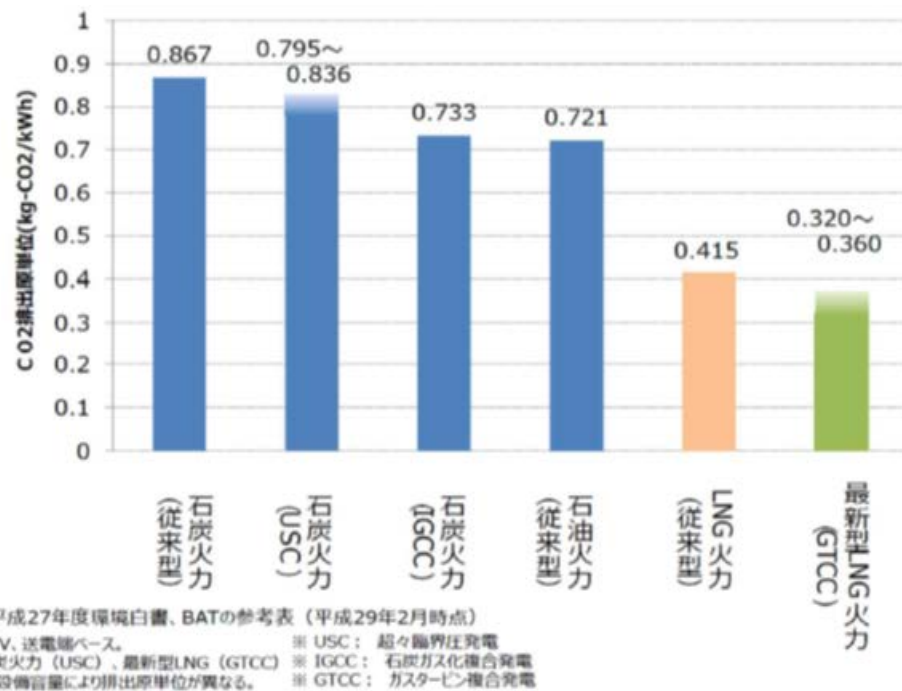


図4 火力発電のCO2排出係数（甲C34・22頁から）

UNEPの「The Emissions Gap Report 2017」（甲C19）では、各国の現状での削減目標の総和による気温上昇予測とパリ協定の2℃を十分下回る水準に抑制するとの目標の実現に必要な削減量との間にギャップがあり、目標の引き上げが必要であることを指摘するとともに、このギャップを埋めるために、発電部門での脱炭素化が重要であること、石炭火力発電所の新規建設を回避し、既設の石炭火力発電所も、先進国だけでなく途上国においても、少なくとも2030年までにフェーズアウト（段階的に廃止）していく必要性を指摘している。

IPCC1.5℃特別報告（甲C4）では、オーバーシュートしないで1.5℃の気温上昇に留めるためには、2030年には一次エネルギー消費における石炭の割合は、2010年比で78%削減することが必要とされている。

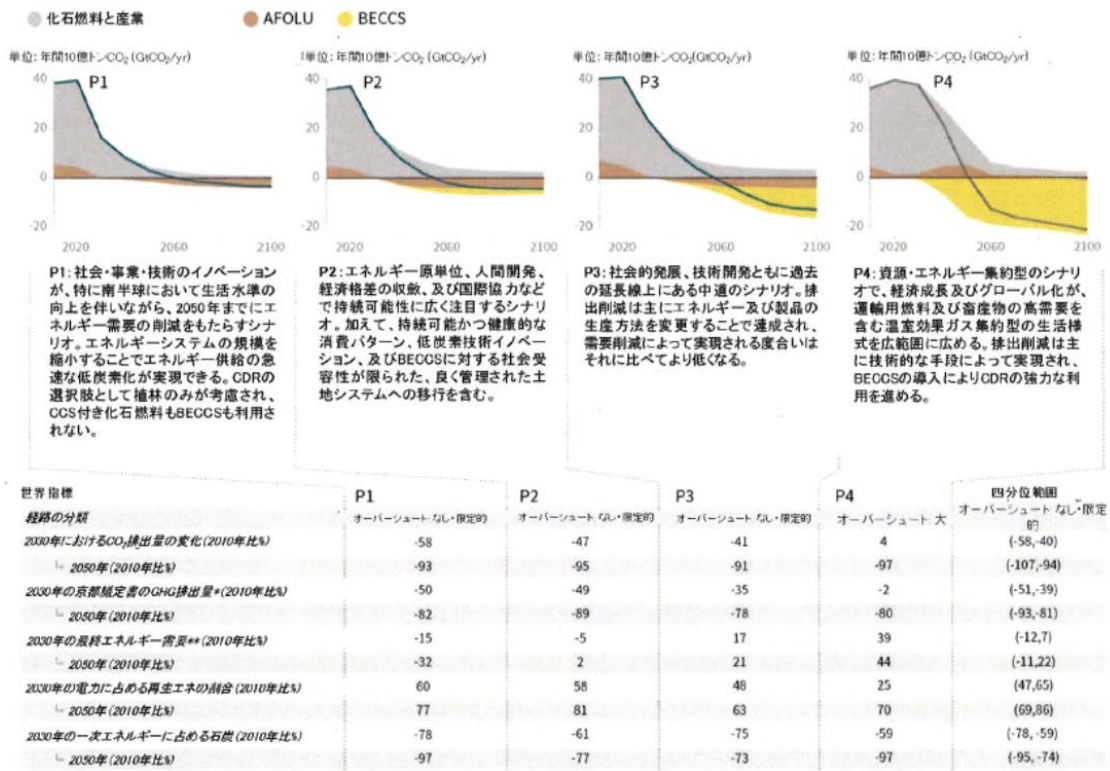


図5 1. 5°Cの削減経路（甲C4）

国際社会においては、フランス、英国、カナダ等は2020年から2030年にかけて石炭火力発電の廃止に向けた方針を発表し（環境省調査。甲C34・4～5頁。甲35・2～3頁）、ドイツも2038年までに廃止の方針を明らかにし、COP23で設立された「Powering Past Coal Alliance(石炭火力の廃止を目指す脱石炭発電連合)」に、既に83の国、自治体及び企業が加盟している。

また、石炭火力発電への融資の停止、引き上げを宣言する国内外の金融機関が増加・拡大している。気候変動によるとりかえしのつかない事態を回避するために、石炭火力発電所の新設はもとより、既設の石炭火力発電所も使い続けることができない時代を迎えているのである。

(3) 日本のCO2排出実態と削減目標

環境省による温室効果ガスの排出状況報告（甲C21）及び国立環境研究所のインベントリー（甲C22）によれば、京都議定書採択以降も2008年のリーマンショック時を除いて削減が進んでこなかったところ、近時、全体とし

て微減の傾向にあるものの、エネルギー起源 CO2 排出のうち約 40% を占める発電などエネルギー転換部門による CO2 排出量（各部門に配分前の直接排出。訴状図 10）は 2000 年以降、最も排出が多く、かつ増加し、CO2 排出原単位も悪化している。この要因は、石炭火力発電の増加によるものである（訴状図 8・甲 C 2 1）。

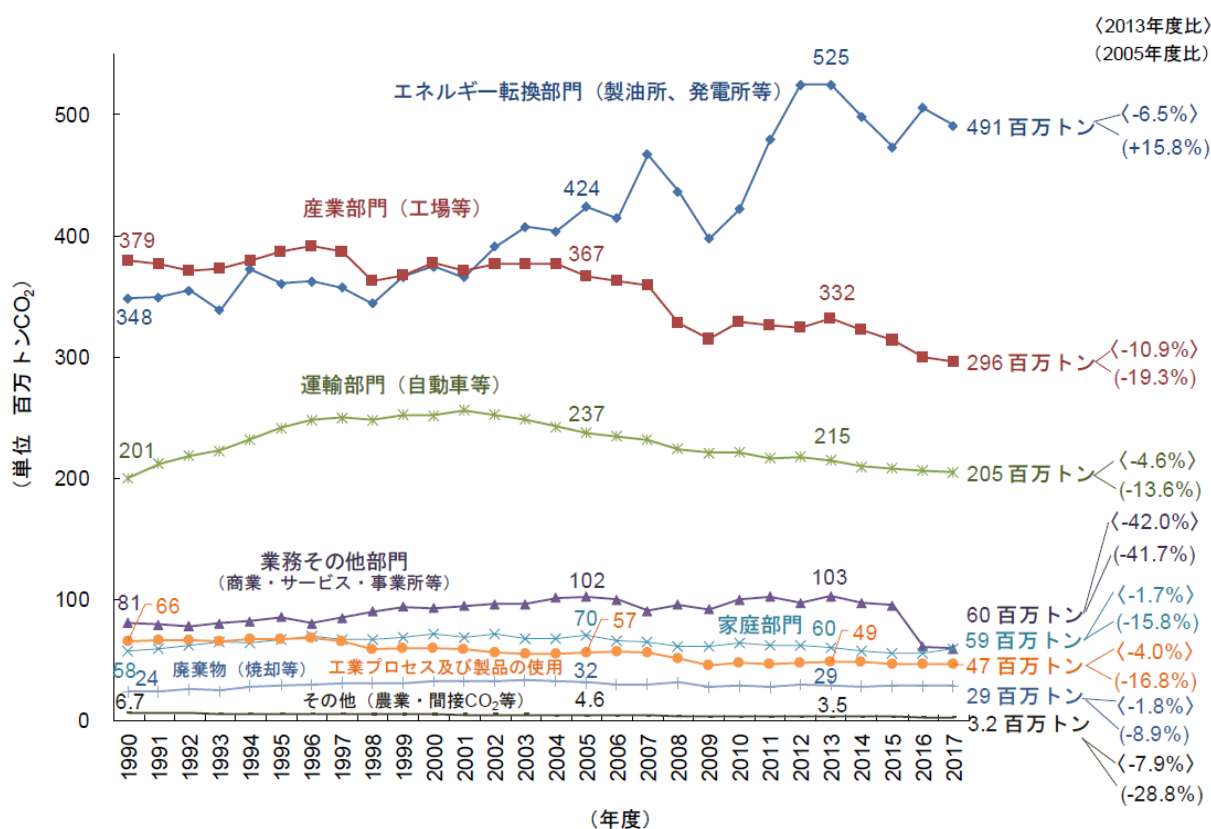


図 3 CO₂ の部門別排出量（電気・熱配分前^(注1) ^(注4)）の推移

図 6 CO₂ の部門別排出量（電気・熱配分前）の推移（甲 C 2 1・5 頁から）

こうしたなか、日本も 2014 年に 2050 年に温室効果ガスを 80% 削減することを閣議決定して（環境基本計画）、パリ協定を批准し、2016 年 9 月に 2050 年に 80% 削減、2030 年に 2013 年比 26% 削減する地球温暖化対策計画を策定し、2016 年 11 月 9 日にパリ協定を批准した。

(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

2030年の削減目標における発電部門からの排出量見通しの前提となっているのは、2015年7月に経済産業省が定めた長期エネルギー需給見通し（甲C26）である。ここでは、発電部門における2030年の電源構成（発電電力量に占める割合。エネルギーミックスという。）として、石炭火力を26%としている（他に、原子力20~22%、天然ガス27%、再生可能エネルギー22~26%など）。これらは「エネルギーミックス」と呼ばれている。

このエネルギーミックスはその後の地球温暖化対策計画及びエネルギー基本計画にもそのまま踏襲されている。

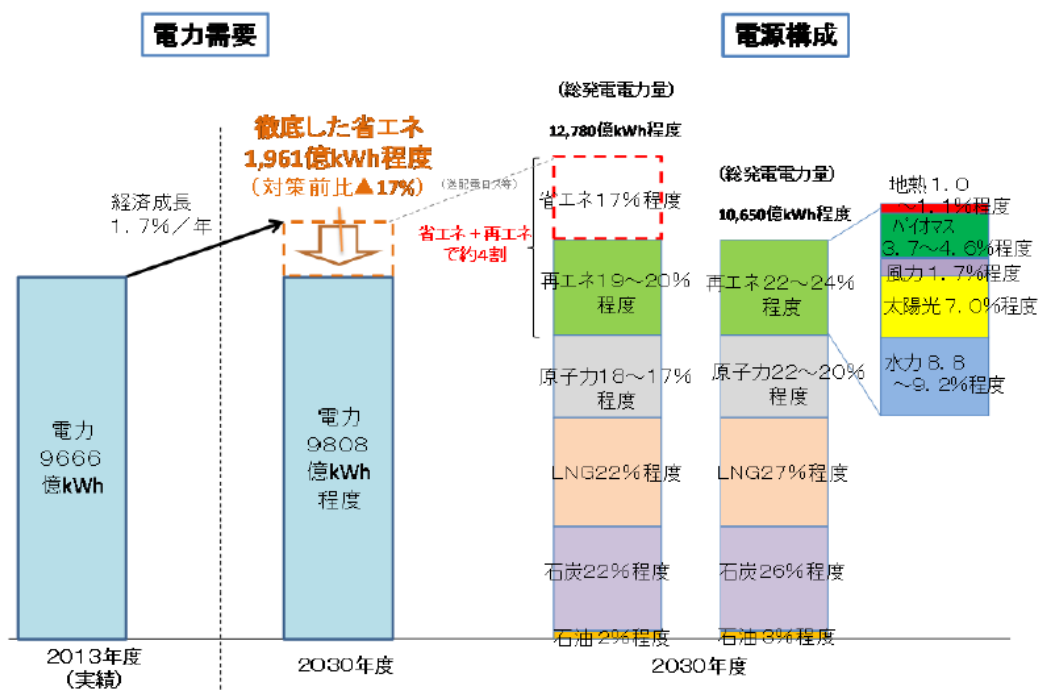


図7 2030年の電力需要と電源構成見通し（甲C26・7頁から）

同エネルギーミックスにおいては、2030年度の発電電力における石炭の割合は26%であるが、その時の石炭火力発電所からの発電電力量は2810億kwで、そのCO2排出単位は0.37kg/kwh、2030年度の同電源構成と整合する石炭火力からのCO2排出量は2.2~2.3億tとされている

(環境省・甲C34・7頁)。なお、ここでの火力発電所全体の平均稼働率は68%と想定されている(甲C34の8頁、環境大臣意見(甲A14))。

(5) 日本のCO2排出の現状と予測

日本の2050年及び2030年の削減目標は、パリ協定の目標の達成のための日本の貢献目標としては不十分であり、引き上げが要請されているが、以下のとおり上記エネルギーミックスにおける石炭火力の割合の達成は困難な実情にあることから、これを基礎とする同目標の達成も困難となっている。

日本の石炭火力発電所の状況は、福島第一原発事故前に、約100基、設備容量で4200万kWの発電設備があり、石炭火力からの発電量では電力供給の約25%を占めてきた。2011年3月の福島原発事故後、本件新設発電所を含む約50機もの石炭火力発電所の新規建設計画が出現し、環境影響評価手続を経由せず、または環境影響評価手続で適切な環境配慮がなされないまま工事が進められており、既に稼働している発電所もある。

2016年度の石炭火力発電所の設備容量は約4900万kW相当、発電電力量は約3400億kWh、CO2排出量は2.8億t(甲C35・8～9頁)であり、いずれも前記2030年エネルギーミックスで想定されている値をはるかに超えている。石炭火力発電所からのCO2排出量では、発電・エネルギー転換部門の55%(発電事業用石炭からの排出量65471tC+同石炭製品からの排出5094tC/発電事業からの排出122596tC)をも占めている(甲C24)。

その上に、今後、本件の新設発電所など新規石炭火力発電所の建設が行われ、これらの石炭火力発電所が今後40年にわたって稼働率70%で稼働するとしても、2030年には上記エネルギーミックスに整合するとされてきたCO2排出量を約6800万tも超過する(甲C34・7頁)。

本件の新設発電所は稼働率80%が予定されており、石炭火力発電所の稼働率を80%とすると、上記の排出量をさらに超過することになる。図8は、石炭火力発電排出量は既設事業用石炭火力発電の2017年度排出量に、計画中の石

炭火力発電を設備利用率80%としたときの排出量を加えたものである。

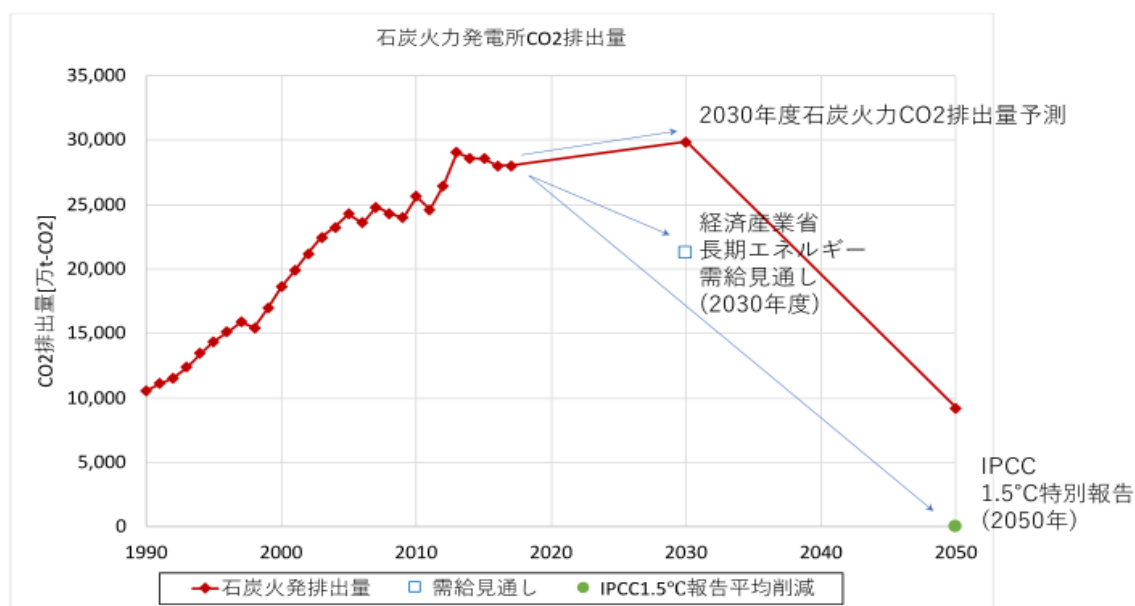


図8 石炭火力発電所からのCO2排出量の推移と今後の見通し

即ち、本新設発電所のような石炭火力発電所が高い稼働率で稼働し続けると、2030年エネルギーミックスによる石炭火力からの2030年のCO2排出量までの削減も到底、達成できないことは明らかである。

(6) まとめ

以上のことからすれば（訴状も参照）、パリ協定に基づく目標達成のためには、もはや、本件の新設発電所のような「石炭火力発電所の新設・稼働」自体が認められない状況にある。

3 本件確定評価書に係る、温室効果ガス（CO2）排出について

(1) 前提となる排出量等について

ここで、あらためて言うまでもなく、神戸製鋼の新設発電所については、火力発電所の中でも、燃料を「石炭」とする「石炭火力発電所」である。発電方式としては、USC（超々臨界発電）がとられている。

そして、神戸製鋼の新設発電所からの CO2 排出量は年間692万トン、CO2 排出原単位は0.760kg-CO2/kWhとされている（評価書・甲A18）。

この排出量は、世界のエネルギー起源 CO2 排出量 3 2 3 億 1 4 2 0 万トン（2016 年）（甲 C 2 0）の 0. 0 2 %（5 0 0 0 分の 1）ことは訴状においても既に述べた。なお、この量は 日本のエネルギー起源 CO2 排出量 1 1 億 1 1 0 0 万トン（2017 年）の 0. 6 2 %（1 0 0 0 分の 6）に相当し、事業用発電からの CO2 排出量 4 億 5 3 6 6 万トン（2017 年）の 1. 5 %にもあたり（甲 C 2 4）、神戸市の CO2 間接排出量（電気を使用した側が温室効果ガスを排出したとみなして排出量を算定する方法）である約 1 1 1 9 万トン（平成 2 7 年度）¹の 6 割に及び、一般家庭 1 5 0 万世帯分²にも当たる巨大な量であり、世界及び日本の気候変動への影響はその量に比例して甚大である。

(2) 本件アセスの過程、評価書に係る経済産業大臣の判断

ア 経済産業大臣は平成 2 7 年 3 月 9 日付で、事業者の計画段階配慮書に対し、「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（平成 2 5 年 4 月 2 5 日付経済産業省・環境省、甲 C 3 6）を踏まえ、本事業が国の CO2 排出削減の目標・計画との整合性が確保されたものと整理するために」として、①同取りまとめの「BATの参考表」に掲載されている（B）及び（A）による最新鋭の発電技術の採用、②国の地球温暖化対策の目標・計画の策定と併せて地球温暖化対策に係る発電事業者としての取組の準備書への記載と電力業界全体の自主的枠組みが構築された後は小売段階が調達する電力を通じて発電段階での低炭素化が確保されるよう、確実に CO2 排出削減に取り組むこと、③自主的枠組みが構築されるまでの間、天然ガス火力を超過する分に相当する純増分の削減策、及び④2050 年においても稼働が想定されることから、2050 年 8 0 %削減の長期目標との整合性を確保するため、CCS の導入の検討を求めている（配慮書に対する経済産業大臣意見・甲 A 1 9）。

¹ 出典：<http://www.city.kobe.lg.jp/life/recycle/environmental/heat/gashaishutu/index.html>

² 世帯当たり年間 CO2 排出量は 4. 5 トン。

イ ところが、経済産業大臣は、平成30年4月4日、コベルコパワー神戸第二の環境影響評価準備書について、石炭火力発電を巡る環境保全にかかる国内外の温暖化制約が厳しさを増していることを指摘しつつも、前記①についてはUSCの採用をもって、当該発電設備の運用等を通じて送電端熱効率の適切な維持管理を図ること、②については省エネ法のベンチマーク指標の目標達成に向けた取組、③については自主的取組み参加事業者である関西電力に全量供給することとしていることから、自主的枠組み参加事業者に電力を供給すること及び毎年排出量を適切に把握すること、④については所要の検討を継続して行うこと、との勧告に止まった（勧告書・甲A15）。

ウ コベルコパワー神戸第二の評価書では、経済産業大臣の上記指摘について具体的な取組の記載はなく抽象的に「適切に講じる」等と述べたものにとどまったうえで、「施設の稼働（排ガス）に伴う温室効果ガス（CO2）への影響は、実行可能な範囲内で低減が図られている」とものと評価するとした（評価書・甲A18、20）。

また、国の目標・計画との整合性について、USC発電設備の採用と発電電力の全量供給先である関西電力が「電気事業低炭素社会協議会の参加会社であり、協議会の実行計画「0.37kg/kWhを目指すとの目標達成に貢献すべく取り組んでいることから、国のCO2排出削減の目標・計画との整合性が図られていると考える」と述べたのみであり、CCSについては現時点では具体的な検討ができる段階ではないとして今後の検討としたものである。

エ 経済産業大臣はかかる評価書をもって、準備書に対する勧告は反映されているとして（甲A17）、平成30年5月14日に、「環境の保全についての適正な配慮」がなされることを確保するために特に必要があり、かつ、適切であるとして変更を命じることなく、本件確定通知に至ったものである（甲

A 1)。

(3) 問題点の整理

ア 本件アセスの段階における温室効果ガスをめぐる上記の議論は一見複雑であるが、整理すると概ね以下のようなになる。

イ まず、本件アセスの過程においては、環境大臣のみならず、一応、経済産業大臣においても、石炭火力発電所である新設発電所が膨大なCO₂を排出することを前提に、これに係る環境への影響（前述のとおり排出量）の低減について検討を行ったものであるが、その中心は、経済産業大臣の配慮書に対する意見に示した、「本事業が 国のCO₂排出削減の目標・計画との整合性が確保されたもの」（甲A19）にあったというべきである。なお、パリ協定の下での国の目標・計画とは、2050年までに温室効果ガスの排出を80%削減し、2030年までに2013年比同26%削減すること、2030年の発電におけるCO₂排出原単位を0.37kg/kWhとし、石炭火力からの発電割合を26%とすることなどである。

しかし、経済産業大臣においては、最終的に、コベルコパワー神戸第二が環境保全措置の内容として掲げる

- ① 新設発電所において、発電方式としては「高効率」の発電方式であるUSCを採用すること、当該発電設備の運用等を通じて送電端熱効率の適切な維持管理を図ること
- ② 省エネ法のベンチマーク指標の目標達成に向けた取組みを行うこと
- ③ 「自主的取組み」への参加事業者である関西電力に電力の全量を供給すること
- ④ 毎年排出量を適切に把握すること
- ⑤ CCSについて今後導入を「検討」すること
- ⑥ 国内外の動向を踏まえ今後「検討」を行い、適切な範囲で必要な対策を講じること

と記述したことをもって、「環境の保全について適正な配慮」がなされていると判断しているようである（評価書・甲A18及び甲A20頁、勧告書・甲A135「確定通知について」・甲A17）。

即ち、上記をもって「国の目標・計画との整合性がとれている」と判断したことになるが、以下の4において述べる通り整合性を欠いているだけでなく、5項において述べる通り、上記の対応のみではCO2排出との関係ではおよそ「可能な限り環境負荷を低減」しているとは言えないのであって、これらのことから事実に対する評価を誤っており、経済産業大臣の判断は社会通念上著しく妥当性を欠くものである。

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

(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

「基本的事項」においては第四の五（3）イで、「評価を行うに当たって、環境基準、環境基本計画その他の国又は地方公共団体による環境の保全の観点からの施策によって、選定項目に係る環境要素に関する基準又は目標が示されている場合は、当該評価において当該基準又は目標に照らすこととする考え方を明らかにできるように整理しつつ、当該基準等の達成状況、環境基本計画等の目標又は計画の内容等と調査及び予測の結果との整合性が図られているか否かについて検討されるものとする」としている（乙3）。

温室効果ガスの排出との関連では、訴状及び第2項において詳細に整理したとおり、パリ協定が批准され、また、地球温暖化対策計画（乙7）において温室効果ガスを2030年度に2013年度比で26%削減するとの2030年目標が定められており、また、エネルギー長期需給見通し（2015年7月）においても、前述のとおり高きに過ぎるものであるが、CO2の排出抑制の観点も考慮にいれて、2030年の電源構成における石炭火力の比率を26%とすることされている。

このように、パリ協定を批准し、同条約に基づく目標を達成しようという現

在において、もはや、石炭火力発電所を設置・稼働すること自体が、その目標達成を不可能にするものである。

このような状況のなかで、出力130万kWの石炭火力発電所である新設発電所について、その設置・稼働を認めること自体、国の目標・計画と整合しないものといわざるを得ない。

(2) 本件確定評価書に記載の環境保全措置の不合理さ

加えて、コベルコパワー神戸第2が環境影響評価書において環境保全措置の内容として掲げる各事項からしても、それらを前提とした新設発電所の稼働によるCO2排出は、およそ先に述べたような国が批准した条約、目標・計画と整合しないものである。

ア ①のUSCの採用について

本新設発電所でのUSCの採用は先に触れた「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」(甲C36)に依拠したものとされている。この平成25年4月の「局長級会議取りまとめ」とは、福島原発事故後の東京電力の火力電源入札に際しての関係局長級会議の取りまとめたものであり、パリ協定の採択・批准以前のものである。同参考表に記載の発電方式を採用することは、排出量の削減に結びつくものではないし、国の排出削減目標の実現を担保するものでもない。環境アセスメントにおいては事業特性、地域特性を踏まえてベストが追及されるべきであり、USC自体、最良の発電方式でないことは後に述べる。

イ ②省エネ法のベンチマーク指標について

省エネ法(エネルギー消費の合理化に関する法律)第5条第1項第2号による平成28年3月30日告示第106号(甲C28)とは、火力発電設備のエネルギー効率の判断基準を定めたものである。

同告示では、そのI、1(4-1)発電設備④で、個別の発電専用設備の新設に当たっての措置として、

ア．発電専用設備を新設する場合には、電力の需要実績と将来の動向について十分検討を行い、適正規模の設備容量のものとする

イ．発電専用設備を新設する場合には、国内の火力発電専用設備の平均的な受電端発電効率と比較し、年間で著しくこれを下回らないものとする

とされ、別表 2-2 で発電様式別に効率基準を定めたものである（天然ガス火力は 50.5% であるが、石炭火力の場合は 42.0%）が、CO₂ の排出原単位を定めたものではない。

また、発電事業者単位での既存設備を含めた発電効率についてベンチマークとして A 指標及び B 指標を導入した（同告示別表 6）が、A 指標とは当該発電事業者の既設を含む石炭火力発電効率の目標値を 41.00% 以上とするものであり、B 指標とは当該事業者の火力発電全体の発電効率を 44.3% 以上とするものである。しかも、クレジットや共同達成によることも容認したもので、本件新設火力発電所の CO₂ 排出低減についての基準とはいえないものである。

ウ ③「自主的取組み」への参加事業者である関西電力に電力の全量を供給することで、目標・計画との整合性は確保されていることについて
電気事業における自主的枠組みとは、電気事業連合会加盟 10 社、電源開発株式会社、日本原子力発電株式会社および特定規模電気事業者（新電力）有志らによる、「2030 年度に排出係数 0.37 kg-CO₂/kWh 程度（使用端）を目指す。火力発電所の新設等に当たり、経済的に利用可能な最良の技術（BAT）を活用すること等により、最大削減ポテンシャルとして約 1,100 万 t-CO₂ の排出削減を見込む」との「電気事業における低炭素社会実行計画」によるものである（甲 C 32）。

その後、2016 年 2 月に同実行計画に掲げた目標の達成に向けた取組を推進するために低炭素社会協議会が組織されているが、この目標はあくまで

自主的組織における自主的目標である。

さらに、エネルギー供給構造高度化法による電力小売業者に対する非化石電源比率の基準が設けられている。これらをまとめると、以下のとおりである。

表 2 政府の2030年目標と石炭火力発電に関する制度・仕組みの関係

| 政府の2030年目標（2013年比26%削減）と石炭火力発電に関する制度・仕組みの関係 | | | |
|---|-----------------------|---|---|
| 根拠法・仕組み | 施行時 | 対 応 | 対 象 |
| 電力業界 自主的枠組み | 2016.2 | 政府が示すエネルギーミックスから算出した、 2030年における温室効果ガスの排出係数0.37kg-CO₂/kWh程度（使用端）を目指す。 クレジット可。毎年フォローアップ | 電気事業低炭素協議会 43社（10電力+新電力） |
| 省エネ法 判断基準（告示） | 2016.4 ↓ 2019.4 | 新設火力発電効率：石炭42.0%以上（USC相当）、 LNG50.5%以上 適用除外：改正時点で計画、建設段階にある発電所 | 発電事業者 |
| | 2016.4 | 全体2030年度：全体平均発電効率 44.3%以上 A指標：燃料種ごとの効率と整合的であるか。 目標値1.00以上 | |
| | | B指標：エネルギーミックスの燃料種発電量比率も考慮して評価。目標値44.3以上 | |
| エネルギー供給 構造高度化法 判断基準（告示） | 2016.3 | 電気販売量における 2030年度の非化石電源比率を44%以上 （省エネ法発電効率とあわせ、結果として、電気事業全体での排出係数が0.37kg-CO ₂ /kWh相当となる）。共同達成 可 | 小売電気事業者（前年度電気供給量が5億kWh以上） 46社（2018年） |

これらの発電・卸売電気事業者の「自主的枠組み」については、環境大臣が、「目標をいかにして達成するのかという実効性の観点」に課題があり、2030年度のベンチマーク指標との関係では、「事業者において目標達成に向けた具体的な道筋の明確化が必要不可欠（甲C34・3頁）」であって、「具体的な道筋が示されないまま石炭火力発電の新設は容認されるべきものではない」と指摘しているものであって、石炭火力発電からのCO₂削減を何ら確保するものではない。

したがって、本件アセスにおいては、本来、発電事業者である神戸製鋼（コベルコパワー神戸第二）及びその発電電力の販売事業者である関西電力における排出削減が具体的な根拠をもって説明される必要がある。兵庫県知事も

配慮書に対し、「総排出量に対する削減方策を売電先の対策を含めて定量的に明らかにし、方法書以降に記載すること」を求めていたが（配慮書に対する兵庫県知事意見・甲A21）、コベルコパワー神戸第二は、「運転開始時に稼働を代替する自社又は他社の発電所を特定できる場合にはそれとの差に相当する分や最新型の天然ガス火力発電所との差に相当する分等について海外での削減に係る取組を行うなどの環境保全措置を運転開始時まで満たすことを、関西電力に確認する」と述べて、全量供給先とした関西電力に対応を委ねた応答に留まり（方法書373頁）、その内容について具体的な根拠を示した説明は何らなされていない。

そもそも、「自主的取組みを行う関西電力に全量を供給する」「だから、関西電力による取組みが期待できる」などという理屈は、自らCO2削減を行うものでないばかりか、第三者である関西電力の履行の確保も何ら担保されていないものである。それどころか、別件の民事訴訟（神戸地方裁判所平成30年（ワ）第1551号 石炭火力発電所建設等差止請求事件）においては、被告である関西電力は、電力需給契約書も示さないまま、「コベルコパワー神戸第2からは、全量供給を受けるわけではない」という、神戸製鋼のこれまでの説明や環境大臣・経済産業大臣の認識とも全く異なる事実を平然と主張している状況にある。

すなわち、「自主的取組みを行う関西電力への全量供給」なるものは、その自主的取組みの枠組み自体が本件石炭火力発電所を含む新規計画発電所の稼働を前提とすると国の政策目標の達成と矛盾し、そもそも、「国の政策目標の達成」に結び付くものではない。そればかりか、発電事業者自身の「環境保全措置」でもないし、前述のとおり、神戸製鋼が前提とする「全量供給」という事実自体が関西電力によって否定されているのである。

エ その余の④「毎年排出量を適切に把握する」、⑤「CCSについて今後導入を「検討」する」、⑥「国内外の動向を踏まえ今後「検討」を行い、適切な範

囲で必要な対策を講じる」などという、「今後の把握」や「今後の検討」、何ら具体的な提示もない「対策を講じる」という机上の主張などは、CO₂の排出量削減措置としての評価の対象となりえないものであることは言うまでもない。なお、⑦のCCSに至っては、神戸製鋼（コベルコパワー神戸第二）自身が、現状では導入を考えていないことを自ら認めている状況にある。

オ 以上のことからすれば、コベルコパワー神戸第二が環境保全措置として掲げることは、それらを総合してみても、「国の目標・計画」と整合的とは到底いえないものである。

にもかかわらず、経済産業大臣は、神戸製鋼及び関西電力において排出の低減を実現する見通しについて具体的計画及び根拠が示されないまま、新設発電所の燃料種・CO₂の排出量、コベルコパワー神戸第二が環境保全措置として掲げる前記事項をもって、国の目標・計画と整合すると判断したことになり、もって「環境の保全について適正に配慮」しているとの誤った判断をしているのである。これは、神戸製鋼及び関西電力による排出低減の事実の評価及びそれらの措置と国の目標・計画との整合性に係る評価を著しく誤ったものであり、経済産業大臣の判断は社会通念上著しく妥当性を欠き、裁量権を逸脱するものである。

5 実行可能な範囲内でCO₂排出を回避し、又は低減するものでないこと

(1) 以上のとおり、そもそも、新設発電所については、同発電所からのCO₂排出量について、これがおよそ国の政策目標と合致するものではないことから、その余の事項を検討するまでもなく、経済産業大臣による処分は違法である。

これに加え、第5において詳述するとおり、火力発電所は、CO₂の排出量が燃料によって大きく左右されるところ、本件においては、発電所の構造（使用する燃料種）について、よりCO₂排出量の少ない代替案を検討しなければならなかったにもかかわらず、これが全く行われていない。後述のとおり、燃料を天然ガスとする構造にすると、CO₂の排出量は石炭を燃料とする場合の半分以

下にも減少するところ、これを行っていない時点で、新設発電所については実行可能な範囲内でCO₂の排出を回避するものであると評価する余地は一切ない。にもかかわらず、経済産業大臣は、「実行可能な範囲でCO₂排出が低減されている」との判断をしたものであり、著しい事実の誤認がある。

- (2) 加えて言えば、新設発電所の発電方式であるUSC（超々臨界発電）は、発電効率及びCO₂排出原単位において、IGCC（石炭ガス化複合発電）に劣り、石炭火力発電の中でも、最も効率的な火力発電設備とは到底いえない。

本件評価書においては、USCが「最も効率の良い発電設備」として取り扱われているようであるが、この点は明らかに誤っているところ、この点に関しても経済産業大臣の事実の誤認がある。

6 結論

以上の通り、経済産業大臣においては、新設発電所からのCO₂排出に関し、国の目標・計画との整合性に係る事実に対する評価を誤っており、また、燃料種等との関係で可能な限りCO₂の排出を削減するものではないことにつき、考慮すべき事実を考慮していないところ、にもかかわらず「環境の保全について適正な配慮」をしているとしたことは、社会通念上著しく妥当性を欠く。

したがって、経済産業大臣の確定通知については、裁量権を逸脱したものである。

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

1 はじめに

新設発電所の設置計画の問題の本質の一つは、「最悪の燃料」（＝石炭）により、「最悪の立地」（＝住宅地に至近、大気環境状況も良くない場所）において、火力発電事業を実施するところにある。

本来、そのような事業計画を選択することのないよう、複数案を検討の上でより環境影響が低い計画を選択させる、または環境影響に照らせば事業を実施すべ

きでない場合は事業の不実施を選択させるのが環境アセスの役割であるが、本件の環境アセスにおいては、これが全く機能しないまま、経済産業大臣の確定通知によってアセスが終了している。

以下においては、燃料種及び立地の選択に関する、経済産業大臣の判断の誤りについて整理する。

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

(1) 大気汚染に関して

ア まず、石炭は、最も多く大気汚染物質が排出される燃料種である。

訴状においても述べたとおり、天然ガス火力発電所の場合、SO_x（硫黄酸化物）、ばいじんはほとんど排出されず、NO_x（窒素酸化物）についても、石炭火力と比べてその排出量が極めて小さくなる（訴状の図13・図14も参照。PM_{2.5}についても大幅な排出量の減少が見込まれる）。したがって、あらためて言うまでもなく、「石炭」を選択するか、「天然ガス」を選択するかによって、大気汚染物質の排出による周辺地域への影響は非常に大きく異なってくる。

イ 配慮書手続に際しては、当該地域の状況や環境特性その他を詳細に把握することになっている（基本的事項第一の一（4）（5））。

本件アセスにおいても、配慮書段階で、すべての自排局でPM_{2.5}の短期基準・長期基準のいずれにも適合していないことが確認されていた（甲A10の3-21）。加えて、SPMについて、自排局18局中4局で環境基準の短期評価に適合していないことが確認されており（甲A10の3-17頁）、NO₂についても、測定局での測定結果が、環境基準（甲B11）において現状非悪化が求められる、1時間地の1日平均値が0.04ppmから0.06ppmまでのゾーン内にある地域が含まれることもまた確認されていたのである（甲A10）。

加えて、新設発電所の設置予定地周辺の道路の状況（配慮書3-145頁）、

最寄りの住宅が0.4キロメートル以内にあり住宅地が至近であることはもちろん、学校・病院等が周囲に多数あること（配慮書3-148頁以下。なお、環境大臣意見（甲A14）においてもこのことは指摘されている）、周辺地域は自動車NO_x・PM法の対策地域、大気汚染防止法の総量規制地域、兵庫県条例に基づく自動車からのPM排出規制の対象地域に指定されていること（配慮書3-170頁以下）、兵庫県地域公害防止計画において環境基準の達成が目標とされ国道43号線周辺の交通公害の防止が目標に掲げられていること（配慮書3-192頁）なども詳細に把握されている。

すなわち、新設発電所の設置予定地周辺、すなわち新設発電所から稼働に伴い排出される大気汚染物質の影響を受けうる周辺地域については、大気環境の状況が良好ではない地域が多く含まれ、いまだ環境改善の途上であることが詳細に把握されていたのである。

ウ そして、大気汚染物質による健康被害については、閾値がないと解されている。したがって、大気中への大気汚染物質の排出量は可能な限り減少させなければならない。

ところが、新設発電所の設置計画については、上記のとおり大気汚染による影響を受けやすい地域において、神戸市におけるばいじん、SO_x、NO_xの最大の固定排出源である既設の石炭火力発電所に加えて新たな巨大排出源を設置する計画であったのである。したがって、大気汚染物質の排出量の差異や上記の環境状況を踏まえ、少なくとも、発電所の構造を複数案検討の対象とし、燃料種を「石炭」とする場合と、「天然ガス」など他の燃料種にする場合との比較を行うことは不可欠であった。

(2) 温暖化について

ア 次に、同一の電力量を発電するにあたって、石炭火力は 天然ガス火力の2倍以上のCO₂を排出する。

具体的にいうと、訴状においても述べた通り、火力発電所のうち石炭火力

発電所については、前述したように、「熱効率 において最高技術レベルの設備」を導入したとしても、天然ガス火力発電所と比べて1キロワット時あたり2倍以上の二酸化炭素を排出するものであり、その環境影響は極めて大きい。そして、火力発電所の環境影響を左右する最も重要な要素は燃料の選択であるところ、温室効果ガスの排出量は、CCSの技術が商業化に至っていないことを前提とすると、燃料の選択によってほぼ決まってしまう。

すなわち、燃料種を石炭とするのか他の燃料種（天然ガス）とするのかについては、CO2 排出の面で劇的な違いがある。

イ 神戸製鋼においては、上記の、燃料種による単位電力量あたりのCO2 排出量の違いだけでなく、既に同一敷地内で既設発電所を稼働させており、出力を130万キロワットとする場合の年間のCO2 排出量がいかに莫大なものとなるかも当然に認識していた。

神戸製鋼は、国内外における地球温暖化対策、石炭火力発電をめぐる動向についても当然に認識しており、天然ガスと比較して2倍ものCO2 を排出する石炭火力発電所について、排出量の差異や政策動向も踏まえ、CO2 排出との関係でも、発電所の構造を複数案検討の対象とし、燃料種を「石炭」とする場合と、「天然ガス」など他の燃料種にする場合との比較を行うことは不可欠であった。

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

(1) 配慮書段階における代替案の検討義務

ア 計画段階配慮手続によって代替案を検討すべきことが定められた趣旨は第1において述べたとおりであり、また、再掲すると、基本的事項の第一の一(3)においては、「第一種事業に係る位置・規模又は建造物等の構造・配置に関する適切な複数案・・・を設定することを基本とし、位置等に関する複数案を設定しない場合は、その理由を明らかにするものとする」としており（発電所アセス省令第3条1項に同旨の規定）、また、現実的であると認めら

れる場合には、は、当該事業を実施しない案（いわゆるゼロ・オプション）を含めるよう努めることとされている（基本的事項の第一の三（3）、発電所アセス省令第3条第2項）。

そして、実行可能な対策として、環境影響を十分に低減できない場合においては、事業の中止、立地地点の変更、規模の縮小等の変更を行うことが必要であるとされているところである（甲A3）。

イ そして、計画段階における代替案については当該事業の事業特性や地域特性等を把握して検討すべきことが定められていること（基本的事項のほか、発電所アセス省令第4条）、及び前記のとおり整理した、①大気汚染の観点からの検討の必要性（石炭火力発電による大気汚染物質の排出量、新設発電所の設置予定地の周辺の地域特性）、②温暖化の観点からの検討の必要性（天然ガスの2倍ものCO2排出量、国内外での気候変動対策の状況）からすれば、神戸製鋼においては、環境影響評価法及び基本的事項・発電所アセス省令に基づき、新設発電所について、その「構造」に係る代替案、すなわち構造を「石炭火力発電」とするのではなく「天然ガス火力発電」とする代替案との比較を行うべき義務を負っていた。

さらには、前述したような新設発電所の及ぼす地球温暖化への多大な影響に加え、前記の石炭火力発電をめぐる状況を勘案すれば、神戸製鋼においては、構造代替案だけでなく、中止を含めた複数案を真摯に検討すべきであった。

(2) 神戸製鋼の代替案検討義務の不履行

ア ところが、神戸製鋼においては、大気汚染物質の排出については計画段階配慮事項としたものの、CO2の排出については計画段階配慮事項とせず、大気汚染物質の排出と景観との関係で「煙突の高さ」などを代替案とする一方、「天然ガス火力」という構造の代替案は全く検討しなかった（配慮書のうち「調査、予測及び評価の結果」の部分・甲A23）。

イ 神戸製鋼は、大気汚染物質に関しては「燃料は石炭であり、燃料の燃焼に伴い、硫黄酸化物、窒素酸化物及びばいじんが発生するが、排煙脱硫装置、排煙脱硝装置及び集じん装置により適正に処理した後、煙突より排出する」とし、「煙突高さによる大気質への影響の違いを把握するため、計画段階配慮事項として選定する」としており（甲A23）、ここでは、あくまで「環境影響は小さい」との一方的な見立てをしており、燃料種の検討を行う姿勢は全くない。

C02については「石炭を燃料とする最新鋭の発電技術（経済性・信頼性において問題なく商用プラントとして既に運転開始をしている最新鋭の発電技術）である超々臨界圧発電設備の導入により、発電電力量当たりの二酸化炭素排出量を低減する計画である」とし、計画段階配慮事項としなかった理由については、「施設の稼働により二酸化炭素の発生が考えられるが、石炭を燃料とする最新鋭の発電技術（経済性・信頼性において問題なく商用プラントとして既に運転開始をしている最新鋭の発電技術）である超々臨界圧発電設備を導入することにより発電電力量当たりの二酸化炭素排出量を低減し、環境への影響を低減することが可能であるため、計画段階配慮事項として選定しない」（甲A23）などとして、「石炭」を前提に「発電電力量当たりのC02排出量を低減する」との立場をとっているのである。

ウ すなわち、神戸製鋼においては、もともと「石炭火力によっても、環境負荷は低い」という極めて誤った認識のもと構造（燃料種）に係る代替案を検討しなかったものであるところ、なぜ石炭火力を選択し、上記以外の複数案を検討しなかったのかについて神戸市環境影響審査会において審議された際、神戸製鋼が提出したのが甲A24の資料であるが、ここでも発電所の構造について天然ガス火力を検討しない理由や、そもそも事業実施を行わない案を検討した理由は示されていない。

これに対し、配慮書に対する市民意見の中に、「天然ガス火力を採用すべき

だ」という意見があったところ、神戸製鋼の回答は「燃料である天然ガスの供給を確保する必要がありますが、現在、近傍に設置されているガス導管では容量が不足しており、その拡張は困難であること、またLNG受入基地を設置する場合には必要なスペースを確保できないこと等から、現実的ではないものと考えております」というものであった(方法書7-36)。一方、「事業実施なしを含めて、他の選択肢の検討を行うべきである」「ゼロベースで、石炭火力発電所を建設しないことも含めて複数案が検討されるべきである」との意見があったところ、これに対する神戸製鋼の回答は、「本計画は、鋼材事業の構造改革の一環として休止する神戸製鉄所の高炉の跡地の活用策として、石炭火力発電設備の導入を計画し、また、火力発電所の高経年化への対応等の観点から関西電力株式会社が実施した火力電源入札に応募したものです。以上のことから、事業を実施しない案は現実的ではないと判断いたしました」というものであった(方法書7-33頁)。

エ 先に述べた通り、代替案を検討しない場合はその理由を明確に示さねばならないが、神戸製鋼の説明は上記にとどまっており、何の根拠も示されておらず、およそ説明の体をなしていない。それどころか、天然ガス火力が不可能であるとの見解自体に疑問がある上、万が一にもそうであれば、本件においては、大気汚染物質の排出及びCO2排出の観点から、事業実施自体を取りやめるべき事案であるが、神戸製鋼の主張は、「跡地活用である」「関西電力が電源入札を行ったから」というもので、これは「事業を実施せねばならない必然性」とは何ら結び付かないものである。跡地活用であれば環境影響の少ない他の事業を行えばよいし、発電に固執するのであれば再生可能エネルギー発電も考えられる。関西電力の電源入札には応募しないという選択があり得る。

本件計画段階配慮手続において、最初から石炭火力ありきの姿勢のもと、天然ガス火力など他の構造代替案との比較をあえて行わないことによって、

石炭火力による場合の劇的な環境負荷の増大が際立つことが回避され、市民の目から本件石炭火力発電所が持つ環境影響の実態が見えにくくなってしまったのである。計画段階配慮手続におけるこのような代替案検討の回避姿勢は、同手続の趣旨を没却するものであり、明らかに、代替案の検討義務に違反するものである。

(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

ア 先に述べた通り、確定通知については、当該事業の具体的な内容を前提に、また、当時における最新の環境状況及び政策的状況も踏まえ、当該評価書に現れた環境配慮の内容及びその検討過程を検討し、環境の保全について適正に配慮された事業であるかを判断して行うものである。

ところが、同じ火力発電の場合においても、「石炭火力か・天然ガス火力か」によっても上記のとおり大気汚染物質の排出・CO₂の排出の面で著しく環境影響が異なるところ、この点の検討を合理的理由なく行わなかった神戸製鋼の対応は違法であり、適切に配慮書手続を履行したものであるということとはできない。したがって、第1において整理したとおり、環境への適正な配慮を実現するため適切な手続の履践が重視される環境アセスにおいて、このようにその趣旨を没却するような手続違反があった場合には、経済産業大臣は、その瑕疵を是正させるべく、環境影響評価法3条の6（配慮書に対する主務大臣の意見）、電気事業法第46条の8（方法書に対する勧告）、同法46条の14（準備書に対する勧告）に基づく権限の行使を適時かつ適切に行うべきであり、最終的には、評価書に対する変更命令を発する（構造に係る代替案や、事業を実施しない案との比較検討を行わせ、その結果をアセス図書に記載させる）義務があるところ、これを怠って確定通知を発することは明らかに違法である。

イ また、上記に加えて、「環境の保全のため適正な配慮」に係る実体的判断との関係でいえば、天然ガス火力の2倍ものCO₂を排出し、天然ガス火力であ

ればほとんど排出されない大気汚染物質を大量に排出する石炭火力発電所を、構造の代替案や事業を実施しない案（環境影響の大きさからすれば、当然に検討せねばならない。甲A3を参照）を検討すべきであるにもかかわらず何ら検討のないまま採用することは、事業者である神戸製鋼において「環境負荷を可能な限り低減」させる計画となっていないことは明らかである。

したがって、上記のことを何ら考慮せずに確定通知を発した経済産業大臣の判断は、考慮すべき事項（天然ガスによる場合や、事業を実施しない場合との環境影響の大きさの差異）を考慮せず、その結果、社会通念上著しく妥当性を欠いているものであり、裁量権を逸脱するものである。

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

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

配慮書、方法書、準備書に対する多数の市民意見、各首長意見においても、大気汚染・温暖化への懸念が強く表明され、また、国内外における気候変動対策の観点からは、石炭火力発電はますます社会的に許容されない発電方式であるとの認識も強まっていった。そのような中、何ら具体的な対策の検討を行わないまま、漫然と「石炭火力」ありきで環境アセスの手続きを進めた神戸製鋼（コベルコパワー神戸第二）の姿勢は到底許容されず、何らその点を問題にすることなく評価書に対して確定通知を発することは違法である。

なお、これらの手続過程において提出された市民意見や主張意見について、それらを何ら考慮せずに手続きが進められたことの違法性については別途準備書面において述べる。

第6 結語

以上により、経済産業大臣は、新設発電所の事業につき、何ら環境の保全について適正な配慮がなされていないにもかかわらず、変更命令を発令せず、本件確定通知を発したものであり、本件確定通知処分は違法である。

以上