

副本

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 〇〇〇〇ほか11名

被告 国（処分行政庁 経済産業大臣）

被告第6準備書面

令和2年11月19日

大阪地方裁判所第2民事部合議1係 御中

被告指定代理人

大門 宏一朗



西村 好明



西島 久美子



田上 博道



第1	評価書に係る特定対象事業が「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであるとした経産大臣の判断に対する司法審査の在り方（判断枠組み）について	3
第2	本件発電所の設置事業は、PM2.5関係においても、「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであること	5
1	被告の主張	5
2	原告らの主張について	10
第3	本件発電所の設置事業は、温室効果ガス等関係においても、「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであること	14
1	被告の主張	14
2	原告らの主張について	20
第4	本件発電所の設置事業は、環境保全措置の履行可能性関係においても、「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであること	30
1	原告らの主張	30
2	被告の反論	30
第5	本件発電所の設置事業は、PM2.5以外の大気質関係においても、「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであること	32
1	原告らの主張	32
2	被告の反論	33
第6	本件発電所の設置事業は、環境大臣意見関係においても、「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであること	39
1	原告らの主張	39
2	被告の反論	39

被告は、本書面において、従前の主張を整理・ふえんしつつ、原告らの令和元年2月20日付け準備書面(6)(以下「原告第6準備書面」という。)を始めとする準備書面(以下、原告らの「準備書面●」という表題の●に入る数字に従って、「原告第●準備書面」という。)に対し、必要と認める限度で反論する。なお、略語は、本書面で新たに定めるもののほか、従前の例による。

第1 評価書に係る特定対象事業が「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであるとした経産大臣の判断に対する司法審査の在り方(判断枠組み)について

- 1 電事法は、「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…評価書を変更すべきことを命ずることができる。」と規定した(同法46条の17第1項)上で、「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。」と規定する(同法46条の17第2項)。この点、同法46条の17第1項の「環境の保全についての適正な配慮がなされること」という要件は、極めて抽象的、概括的なものである。そして、特定対象事業が環境に及ぼす影響や、環境への負荷を回避又は低減する措置の適否等に係る審査は、対象地の自然的条件や環境保全技術等、専門的・技術的知見に基づく総合的な判断を要するものであり、かつ、審査すべき事項も広範に及んでいる。

そうすると、上記要件の適合性についての判断は、これを決定する経産大臣の広範な裁量に委ねられているというべきである。したがって、このような広範な裁量的判断は、その基礎とされた重要な事実⁵に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等の例外的な場合に限り、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いうべきである。原告らも、「判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないことが直ちに裁量権の逸脱又は濫用になるとしているわけではなく、その結果、判断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裁量権の逸脱又は濫用になるとしている。」とされる（森英明「最高裁判所判例解説民事篇平成18年度（下）」1160ページ。定塚誠編「裁判実務シリーズ7行政関係訴訟の実務」268ページも同旨）最高裁判所平成18年11月2日第一小法廷判決（民集60巻9号3249ページ）を引用した上で、「本件確定通知の根拠法令である電気事業法第46条の17第2項に基づく『処分』に係る経済産業大臣の裁量権の逸脱・濫用の判断枠組みについて…経済産業大臣の上記判断が事実の基礎を欠き又は事実に対する評価が明らかに合理性を欠き、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上著しく妥当性を欠くなど、経済産業大臣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な場合には、確定通知は違法となる」と主張しているところである（原告第6準備書面6, 7ページ。原告第2準備書面12ないし14ページも同旨である。）。

2 原告第6準備書面第2の2ないし4における原告らのその余の主張の趣旨は判然としないが、上記1に反する趣旨を述べるものであるとすれば、自らが援用した判断手法と抵触するものであるといわざるを得ない。

なお、原告らは、原告第6準備書面第2の2ないし4において、規制権限不行使が国家賠償法上違法となる場合について判断した複数の最高裁判決に言及し、「不作為における作為義務の発生」が「根拠づけられ」る「事情があるにもかかわらず、規制権限を行使しない場合には裁量権の逸脱・濫用となる」と主張する。しかし、本件は、本件評価書に係る本件発電所の設置事業が「環境

の保全についての適正な配慮がなされる」ものであるとした経産大臣の判断という裁量権行使の適否が問題とされている事案であって、原告らが引用した規制権限不行使の国家賠償法上の違法性が問題となる事案とは事案を異にする。したがって、原告らの上記主張は、前提を誤るものである。（さらにいえば、原告第2準備書面第2の2における主張をみると、原告らは、電事法46条の17第1項に規定する変更命令を行わなかった点を捉え、規制権限不行使に係る主張を展開するものとも善解し得るが、そのように解したとしても、変更命令の制度については、同項の「評価書を変更すべきことを命ずることができる」との文言からも明らかなおおりに、「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」との要件に関する要件裁量（前述）のみならず、発動の要否に係る効果裁量をも経済産業大臣に認めるものであり、そのような変更命令を行わなかったことにつき、原告らが引用する規制権限不行使の国家賠償法上の違法性が問題となった各最高裁判決の事案とは同列に扱えないことは明らかであり、やはり原告らの主張は理由がないものである。）。

第2 本件発電所の設置事業は、PM2.5関係においても、「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであること

1 被告の主張

(1) 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

ア 微小粒子状物質等専門委員会¹が平成27年3月に取りまとめた「微小粒子状物質の国内における排出抑制策の在り方について 中間取りまとめ」（乙第25号証）では、「今後の検討課題」として、「PM2.5の排出抑制策を進める上での基礎となる常時監視体制の整備，排出インベントリ²の整備・更新，シミュレーションモデルの精緻化，二次生成粒子の生成機構の解明…等の科学的知見の充実に取り組む必要がある」とされ，「PM2.5の原因物質の排出抑制対策については，排出インベントリの整備・更新を通じて，その実施状況をフォローしていくとともに，高度化したシミュレーションモデル等を用いてPM2.5の削減効果をできる限り定量的に評価・検証していくことが求められる」とされていた（同号証11，12ページ）。

このように，PM2.5に係る予測及び評価は，①発生源情報の整備，②排出インベントリの整備・更新による精緻化，③二次生成機構の解明及び④シミュレーションモデルの構築を行った上で，その手法を確立してい

*1 環境基本法11条において環境省に置くとされる中央環境審議会（同条2項において，「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」（同項2号）等が所掌事務とされる。）の部会の1つ（中央環境審議会議事運営規則4条5号）である大気・騒音振動部会（同規則別表により「大気環境の保全に係る重要な事項に関すること」等が所掌事務とされる。）の決定（同規則9条1項に基づくもの。平成25年7月12日決定。）により設置された専門委員会であり，微小粒子状物質等対策に関する専門の事項を調査を担当している（被告第3準備書面43ページも参照）。

*2 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り，どこからどれだけPM2.5やその原因物質が排出されているか（発生源情報）を把握することができるもの（出典：環境省ホームページ「<https://www.env.go.jp/air/oscn/pm/info.html#INVENTORY>」。上記説明は，被告第3準備書面42ページ脚注10の再掲）

く必要があるものとされていた。

イ(ア) しかし、本件通知が行われる直前（平成30年3月28日）に開催された同委員会（第8回，乙第39号証の1）では、「中間取りまとめにおける今後の検討課題に関する検討・実施状況」（乙第39号証の2）に関して、

- ① 「常時監視体制の整備」については、「引き続き、PM_{2.5}の濃度及び成分を把握するための常時監視を行う」とともに、「PM_{2.5}濃度に影響を与える要因は時期や地域によって異なることから、様々な発生源からの寄与を解明するため、PM_{2.5}濃度測定やPM_{2.5}成分分析のより効果的な実施方法に係る検討を進め」、「PM_{2.5}等の国内の測定データを管理し、精度管理までを一元的に行う体制の構築に向けた検討を進める」こととされ、
- ② 「排出インベントリの整備・更新」については、「PM_{2.5}排出インベントリを定期的に更新するとともに、新しい統計データの活用による更新、大気汚染物質の排出にかかる詳細把握等に取り組み、PM_{2.5}排出インベントリの更なる精緻化を進めていく」とともに、「将来的には、精緻化された排出インベントリを活用して、PM_{2.5}及び前駆物質の排出抑制対策について、その大気環境改善効果等をフォローする」こととされ、
- ④ 「シミュレーションモデルの精緻化」については、「地域別の大気汚染予報・対策のための予測・効果評価等に必要な精度の確保に向けて、凝縮性ダストの排出実態の解明、排出後の変質過程及び半揮発性粒子の消失過程の解明等に取り組み、シミュレーションモデルの更なる精緻化を進める」とともに、「精緻化したシミュレーションモデルを活用して、PM_{2.5}の削減効果をできる限り定量的に評価・検証する」こととされていた（同号証1ないし3ページ）。

このように本件通知が行われるまでの同委員会における議論状況だけをとってみても、本件通知が行われた当時、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かったことが認められる。

(1) さらに、環境省は、平成31年4月、同委員会（第8回）で整理された「2018年度から2020年度までの3年間におけるPM_{2.5}対策に係る検討・実施スケジュール」として、「微小粒子状物質（PM_{2.5}）対策に係る検討・実施予定」（乙第40号証の1）を示し（乙第40号証の2・6ページ）、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

①③ 「常時監視及び国によるPM_{2.5}成分自動測定等の継続、発生源寄与割合等に関する解析、測定精度の向上に向けた取組等」、「モニタリング体制に係る検討」

② 「排出インベントリの更新・精緻化」

④ 「シミュレーションモデルの高度化」

等について、継続的に行っていく必要があることを明らかにした（乙第40号証の1・6枚目）。そして、最も近時（令和2年6月26日）に開催された同委員会（第12回、乙第41号証の1）においても、「固定発生源によるPM_{2.5}濃度への寄与割合について定量的に評価できていないことが課題としてあげられ」、「引き続き、全国の常時監視やPM_{2.5}成分分析の結果を活用して発生源寄与割合に関する解析を進める」必要があるとされる（乙第41号証の2の1・11ページ）とともに、「今後の検討としては、上位5施設種を中心とした排出削減シナリオを設定し、高濃度地域を対象としたシミュレーションを行うこと等より、ばい煙排出抑制の対策が環境濃度にどの程度寄与するか効果を検証しながら、対策の具体化を検討していくことが重要である」とされて

いる（乙第41号証の2の2・5ページ）。

このように本件通知が行われた後の同委員会における議論状況等を併せ考慮すると、本件通知が行われた当時はもとより現在においてもなお、PM2.5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ことが認められる。

(ウ) 以上のとおり、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。

(2) 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

「一次生成粒子（ばいじん…等）…について…対策強化」することが、「PM2.5の削減に確実に寄与する」とされている（乙第25号証5ページ）。この点、本件評価書（甲A第29号証）には、PM2.5に係る環境保全対策として、「本計画においては、施設の稼働に伴う排ガスについては、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（PM2.5）の原因物質の一部である硫酸化物、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」と記載されていた（同号証1693ページ）。

また、本件評価書には、「PM2.5の環境影響及び対策に関する今後の動向を踏まえて、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」と記載されていた（同号証1693ページ）。

(3) 小括

本件事業者が導入を計画していたばい煙処理施設は、本件通知が行われた当時におけるPM2.5の一次粒子による環境への負荷に対する対策として、直接的かつ事業者として実行可能なものであり、環境への負荷をできる限り低減させる措置であると認められる。また、本件事業者が、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い状況を踏まえつつ、

「PM2.5の環境影響及び対策に関する今後の動向を踏まえて、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」すると言明していたことに鑑みると、本件事業者は、本件発電所の設置事業を実施しようとするに当たり、二次生成粒子による環境への負荷をも含めて、PM2.5による環境への負荷をできる限り低減ないし回避する措置を講じようとしていたことが認められる。

以上の事情に照らせば、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」ものであることが認められる。したがって、本件発電所の設置事業が、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産大臣の判断に、裁量権の範囲の逸脱又は濫用はない。

2 原告らの主張について

(1) 原告らの主張

原告第6準備書面第4、原告第7準備書面、原告第9準備書面、原告第10準備書面第1の3(1)ア、同第5、原告第12準備書面及び原告第13準備書面を通覧すると、原告らは、本件事業者が本件発電所から排出されるPM2.5について、計画段階配慮事項に選定せず、環境影響評価を実施していないがために、本件発電所の設置事業が「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであるとした経産大臣の判断は、判断の過程において考慮すべき事情を考慮していない旨主張しているものと解される。

そして、原告らは、PM2.5に係る予測及び評価の結果等が上記考慮すべき事情である根拠として、

- ① 被告が「PM2.5の予測・評価手法が確立していないと抽象的に主張するにとどま」り、技術検討委員会の「報告書の記載及び…議事録からは」、技術検討委員会が「いかなる根拠に基づいてPM2.5の環境影響

評価技術が存在しないと判断するに至ったのかも判然としない」こと（原告第6準備書面51, 52ページ）

② I 「米国では直接排出粒子に係る科学的知見に基づく予測・評価手法が存在し、行われているのであるから、少なくともPM2.5の直接排出粒子に係る環境影響評価は行うべきである」こと（同51, 52ページ）

II 「二次生成については…EPAの規制においても日本で用いることができるモデルを用いて推定をして」おり、「現在、実際に世界で使われているモデルで二次生成を予測することは十分に可能である」こと（原告第7準備書面27, 28ページ）

などを指摘する。

(2) 被告の反論

ア 前記(1)①について

前記1(1)で述べたとおり、微小粒子状物質等専門委員会の議論状況等に鑑みると、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。原告らも、前記(1)②の主張からして、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が存在しなかったことを自認しているといえる。

そうすると、原告らが前記(1)①の主張において指摘する事情は、経産大臣が、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が存在しなかったことを前提に、本件発電所の設置事業が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」ものであると判断したことについて、裁量権の範囲の逸脱又は濫用が

あったことを基礎づけるものではない。したがって、技術検討委員会^{*3}が「いかなる根拠に基づいてPM2.5の環境影響評価技術が存在しないと判断するに至ったのか」を子細に検討するまでもなく、原告らの前記(1)①の主張は理由がない。

イ 前記(1)②Iについて

前記1(1)で述べたとおり、我が国では、本件通知が行われた当時はもとより現在でも、PM2.5に係る二次生成機構の解明だけでなく発生源情報の整備、排出インベントリの精緻化に関する科学的知見が十分得られていない。そうすると、PM2.5に係る二次生成粒子が環境に及ぼす影響を明らかにすることができない以上、PM2.5に係る一次粒子が環境に及ぼす影響を明らかにすること自体も困難であり、環境保全措置の効果を勘案して環境影響の程度を明らかにすることもまた困難である。そのため、「PM2.5の直接排出粒子に係る環境影響評価」を実施しようとしても、「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであるか否かの審査が可能な程度の環境情報が得られるわけではない。

加えて、「現在得られている寄与割合の推計結果の知見からは、PM2.

*3 環境アセス法は、環境影響評価の具体的な実施内容の根幹となる事項について、その基本となる考え方を環境大臣が「基本的事項」として公表することとしている（同法3条の8、13条）。基本的事項については、科学的知見の蓄積及び環境影響評価の実施状況を踏まえ、必要な改定を随時行うものとされており、特に内容全般については、5年程度ごとをめぐりに点検し、その結果を公表することとされている。この基本的事項の内容全般の点検については、環境影響評価法に基づく基本的事項に関する技術検討委員会がこれを行い、同委員会がとりまとめた報告書に基づき、基本的事項の改正が行われてきたところ、技術検討委員会による上記点検は、これまで平成17年、平成24年、平成30年の3回行われている（被告第3準備書面43及び44ページ）。

5は、一次粒子よりも二次生成粒子の寄与割合が大きいことが分かっており、「PM2.5濃度の低減を検討していくためには、一次粒子の対策以外にも二次生成粒子の対策検討が必要である」とされている(乙第42号証1ページ)。そうすると、二次生成粒子を含めた環境影響評価が実施されずに「PM2.5の直接排出粒子に係る環境影響評価」のみが実施されたところで、結局のところ、「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであるか否かの審査が可能な程度の環境情報が得られるわけではない。

以上によれば、「PM2.5の直接排出粒子に係る」予測及び評価の結果等は、「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであるか否かの審査に当たって考慮すべき事情であるとは認められないから、原告らの前記(1)②Iの主張は理由がない。

ウ 前記(1)②IIについて

仮に、原告らが前記(1)②IIで指摘する「モデル」がPM2.5に係る二次生成粒子が環境に及ぼす影響を予測する手法として相応の合理性を有するとしても、前記1(1)で述べたとおり、我が国では、発生源情報の整備及び排出インベントリの精緻化に関する科学的知見が十分得られていない以上、本件発電所から排出されるPM2.5が環境に及ぼす影響を明らかにすることはやはり困難である上、環境保全措置の効果を勘案して環境影響の程度を明らかにすることも困難である。そのため、原告らが指摘する「モデル」に従って環境影響評価を実施しようとしても、「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであるか否かの審査が可能な程度の環境情報が得られるわけではない。

以上によれば、原告らが指摘する「モデル」に従って実施したPM2.5に係る予測及び評価の結果等は、「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであるか否かの審査に当たって考慮すべき事情であるとは

認められないから、原告らの前記(1)②Ⅱの主張は理由がない。

第3 本件発電所の設置事業は、温室効果ガス等関係においても、「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであること

1 被告の主張

(1) 局長級取りまとめに沿った基準が判断基準として合理的なものであること

ア 局長級取りまとめに沿った基準は、電事法46条の17第1項を温室効果ガス関係で具体化したものであること

前記第1で述べたとおり、電事法46条の17第1項の「環境の保全についての適正な配慮がなされること」という要件適合性の判断については、経産大臣の広範な裁量に委ねられており、経産大臣の上記判断が違法となるのは、その裁量権の範囲の逸脱又は濫用が認められる場合に限られる。

この点、同法46条の17第1項の「環境の保全についての適正な配慮がなされること」という要件は、極めて抽象的、概括的なものである。発電所アセス省令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照すると、「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであるか否かの審査に当たっては、事業者が環境影響の回避・低減に努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か否かを検討すべきであることは明らかになるものの、上記要件適合性の判断をするに当たっての基準としてはなお抽象的、概括的なものである。そこで、経産大臣は、被告第3準備書面51、52ページで述べたとおり、地球温暖化対策計画が策定された平成28年5月13日以降、温室効果ガスに係る「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであるか否かに関する審査について、「火力発電所の個々の建設に係る環境アセスメントにおいて、事業者が利用可能な最良の技術…の採用等により可能な限り

環境負荷低減に努めているかどうか、また、国の二酸化炭素排出削減の目標・計画と整合性を持っているかどうかについて…必要かつ合理的な範囲で国が審査する」ことなどのために取りまとめられた局長級取りまとめに沿って、①事業者が環境影響の回避・低減に努めようとしているか否かについては、事業者がBAT（経済的に利用可能な最良の技術）を採用するなどしているか否かなどという観点から、②事業者が講じることとしている環境保全措置が国の温室効果ガス削減の目標（2030年度において、2013年度比26.0%減）と整合性があるか否かについては、事業者が自主的枠組みに参加し、当該枠組みの下で排出係数 $0.37 \text{ kg-CO}_2 / \text{ kWh}$ 程度という目標の達成に向けて取り組むなどとしているか否かなどという観点から、審査することとしている（乙第7号証39ページ、甲C第36号証3ないし5ページ、甲C第32号証）。

このように、局長級取りまとめに沿った基準は、電事法46条の17第1項の要件を温室効果ガス関係で具体化したものであるから、温室効果ガスについて、同法46条の17第1項の要件への適合性を判断するための基準として合理的なものであるといえるが、念のため、以下、上記②に関して、事業者が自主的枠組みに参加し、当該枠組みの下で排出係数 $0.37 \text{ kg-CO}_2 / \text{ kWh}$ 程度という目標の達成に向けて取り組むなどしていれば、事業者が講じることとしている環境保全措置が国の温室効果ガス削減の目標と整合性があるといえることについて、補足して説明することとする。

イ 排出係数と国の温室効果ガス削減目標との関係

(ア) 事業者が排出係数 $0.37 \text{ kg-CO}_2 / \text{ kWh}$ 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こと

我が国は、2030年度の温室効果ガスを2013年度比26.0%

減の水準にするという目標を定めており（乙第7号証9ページ）、このような温室効果ガスの排出抑制に関する目標を達成するため、「エネルギー起源二酸化炭素については、2030年度において、2013年度比25.0%減…の水準（約9億2,700万t-CO₂）にする」という目安を設定している（同号証11ページ）。この点、エネルギー起源二酸化炭素のうち電力由来エネルギー起源二酸化炭素についていえば、2030年度において、2013年度比34.3%減の水準（約3.6億t-CO₂。 $(5.48-3.60) \div 5.48 \times 100 \approx 34.3$ ）にするというものである（乙第43号証72ページ）。

他方、このような2030年度の温室効果ガスの削減目標は、「エネルギーミックスと整合的なものとなるよう…2030年度に2013年比▲26.0%減…の水準…にすることと」した（乙第44号証3ページ）。「『日本の約束草案』に基づく」ものである（乙第7号証9ページ）。その「日本の約束草案」（乙第44号証）において「温室効果ガス削減目標積み上げに用いたエネルギーミックス」（同号証7ページ）は、「長期エネルギー需給見通し」（甲C第26号証）において示された2030年度のエネルギー需給構造（エネルギー需要並びに電力需要及び電源構成）の見通し（同号証4ないし7ページ）を踏まえたものである（前記「温室効果ガス削減目標積み上げに用いたエネルギーミックス」の「●最終エネルギー消費量」等の数値〔乙第44号証7ページ〕と「長期エネルギー需給見通し」の「エネルギー需要」に係る図表の数値〔甲C第26号証5ページ〕、前記「温室効果ガス削減目標積み上げに用いたエネルギーミックス」の「●総発電電力量」等の数値〔乙第44号証7ページ〕と「長期エネルギー需給見通し」の「電源構成」に係る図表の数値〔甲C第26号証7ページ〕参照）。つまり、2030年度の温室効果ガスの削減目標は、「長期エネルギー需給見通し」におい

て示された2030年度の電力需要の見通し（徹底した省エネルギーの推進によって、9808億kWhまで抑えることを見込む。甲C第26号証7ページ）と整合的なものとなるよう定められているといえる。

そうすると、地球温暖化対策計画において、2030年度の温室効果ガスの削減目標の達成に向けた取組として、「電力分野の二酸化炭素排出原単位（引用者注：排出係数と同義）の低減」が挙げられている（乙第7号証38ページ以降）とおりに、2030年度における温室効果ガス削減目標（約3.6億t-CO₂）を達成するためには、排出係数を0.37kg-CO₂/kWh（3.6億t÷9,808億kWh）程度にとどめることが必要ということとなるところ、事業者において、自主的枠組みに基づいて排出係数0.37kg-CO₂/kWh程度という目標の達成に向けて取り組むなどとしていることは、事業者が講ずることとしている環境保全措置と国の温室効果ガス削減の目標との間に整合性があることを示すものである。

(イ) 政策的対応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、国の温室効果ガス削減目標の達成可能性を高めること

a 火力発電の高効率化に伴う低炭素化

前記(ア)で述べたとおり、排出係数0.37kg-CO₂/kWh程度という数値は、徹底した省エネルギーの推進により抑え込んだ電力需要（9808億kWh）及び、火力発電の高効率化等を踏まえた電源構成（エネルギーミックス）を前提に、火力発電の高効率化に伴う低炭素化等が図られた電力由来エネルギー起源二酸化炭素排出量（約3.6億t-CO₂）に基づいて算出されたものである。そうすると、排出係数0.37kg-CO₂/kWh程度という目標の達成に向けては、すなわち電力業界全体の取組の実効性を確保するために

は、上記エネルギーミックスの実現が必要であり、その実現に向けては、火力発電の高効率化を図ることが重要である。

b 電力業界全体の取組を支える仕組み

(a) 省エネ法

前記の観点から、「エネルギーの使用の合理化等」すなわち、エネルギーの使用に際して徹底的な効率の向上を図ること等を目的とする省エネ法（具体的には、同法5条に基づく告示、乙第11号証）においても、発電事業者に火力発電の高効率化を求めるため、概要、以下のとおりの基準を満たすことを求めている。

- ・ 「新設の発電設備について、発電設備単位で、エネルギーミックスで想定する発電効率の基準を満たすこと（石炭42.0%以上、LNG50.5%以上、石油等39.0%以上）を求める」（乙第7号証39ページ。なお、上記各発電効率は、「長期エネルギー需給見通しの実現に向けた火力発電のあり方として、①LNG火力については全体平均としてGTCC（ガスタービン・コンバインドサイクル発電）相当の効率に、②石炭火力については…全体平均としてUSC（超々臨界圧発電）相当の効率を目指すこととしている」こと〔乙第45号証3ページ〕から、石炭火力発電については、「BAT…の参考表に準じて、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USCの中で、全ての発電方式で達成可能性のある値」〔乙第46号証9ページ〕、LNG火力発電については、「BATの参考表に準じて、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コンバインドサイクル発電の中で、全ての発電方式で達成可能性のある値」〔同号証10ページ〕とされたものであるなど、エネルギーミックスで想定する発電効率の基

準を満たすものである〔石炭火力発電については、同号証12ページ〕。〕。

- ・ 「既設の発電設備について、発電事業者単位で、エネルギーミックスで想定する発電実績の効率（火力発電効率A指標について目指すべき水準を1.00以上（発電効率の目標値が石炭41%、LNG48%、石油39%（いずれも発電端・HHV）が前提）、火力発電効率B指標について目指すべき水準を44.3%（発電端・HHV）以上）の基準を満たすことを求め」ている（乙第7号証39ページ、なお、火力発電効率A指標及び火力発電効率B指標について目指すべき水準を算定するために設定された発電効率の目標値については、エネルギーミックスで想定する発電効率〔設計効率〕と実績効率の差分が考慮するなどされたものであり、火力発電効率B指標について目指すべき水準を算定するために設定された燃料種ごとの発電量比率については、エネルギーミックスにおいて実現を目指す望ましい電源構成に沿ったものである〔乙第46号証17ないし23ページ〕。〕。

これらの取組により、省エネ法は、火力発電の高効率化だけでなくエネルギーミックスの実現を促し、排出係数0.37kg-CO₂/kWh程度という目標達成の実現可能性を確保しようとするものである。

(b) 高度化法

また、小売電気事業者に高効率な電源を求めるため、高度化法（具体的には、同法5条に基づく告示、乙第13号証）は、「販売する電力のうち、非化石電源が占める割合を44%以上とすることを求め」ている（乙第7号証39ページ。なお、上記44%は、「長期エネルギー需給見通し」〔甲C第26号証〕において示され

た2030年度の電源構成における再生可能エネルギー及び原子力エネルギーの比率を踏まえたものである〔同号証7ページの「電源構成」に係る図表の「再エネ」の数値と「原子力」の数値の和〕。)。これにより、エネルギーミックスの実現を促し、排出係数 $0.37\text{ kg-CO}_2/\text{kWh}$ 程度という目標達成の実現可能性を確保しようとするものである。

(ウ) 小括

以上のとおり、事業者が自主的枠組みに参加し、当該枠組みの下で排出係数 $0.37\text{ kg-CO}_2/\text{kWh}$ 程度という目標の達成に向けて取り組むなどとしていることは、上記枠組みを支える政策的対応等により火力発電の高効率化について実効性が確保されていることと相まって、事業者が講じることとしている環境保全措置が国の温室効果ガス削減の目標と整合性があることを裏付けるものといえる。

- (2) 本件発電所の設置事業が、局長級取りまとめに沿った基準に適合すること
被告第3準備書面53ないし58ページで述べたとおり、本件発電所の設置事業は、温室効果ガスについて、同法46条の17第1項の要件への適合性を判断するための基準として合理的なものである局長級取りまとめに沿った基準に適合するものである。

(3) 小括

以上によれば、本件発電所の設置事業が局長級取りまとめに沿った基準に適合するものである以上、本件発電所の設置事業が、温室効果ガスとの関係において、「環境の保全についての適正な配慮がなされるもの」であると判断した経産大臣の判断は、合理的なものである。

2 原告らの主張について

(1) 局長級取りまとめに沿った基準の合理性について

ア 原告らの主張

原告らは、

- ① 局長級取りまとめに沿った基準は、「2℃目標に整合するようCO₂排出を実質ゼロにしていくことは前提となっておらず…火力発電所の環境アセスメントにおけるCO₂排出にかかる判断基準とはなりえない」
(原告第6準備書面38ページ)
 - ② 「本件石炭火力発電所の環境影響評価において評価されるべきは、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であり、局長級取りまとめに沿った基準は、「環境影響評価の体をなさないもので」ある(同42ページ)
 - ③ 「2018年当時に目標として定めた目標を達成は不可欠であり…実現可能性を高める…という局長級とりまとめは…環境アセスメントにおける合理的な判断基準とはなりえない」(同43ページ)
 - ④ 「電気事業者の自主的取組は、あくまで…自主的目標…に過ぎず、その目標達成が確保されたものではない」、「省エネ法の規制は『発電効率』に過ぎず、高度化法も販売電力における非化石電源比率を上げるに過ぎず、石炭火力発電からのCO₂排出量にかかる規定ではない」など、「局長級とりまとめは、国の目標と整合するものとはいえない」(同号証40ないし42ページ)
 - ⑤ USCは「局長級とりまとめにあげる電力業界の自主的枠組みのもとで、長期エネルギー需給見通しの前提となっている国の石炭火力発電からのCO₂排出量…を大幅に上回る」、「火力発電からのCO₂排出量でのBATのなかで、USCよりも高効率の石炭火力発電であっても天然ガス火力発電の2倍のCO₂を排出するのであるから、局長級BATとりまとめのBATのなかの技術であることをもってパリ協定下の環境影響評価の判断基準とはいえない」(同43ページ)
- などとして、局長級取りまとめに沿った基準は、温室効果ガスについて、

電事法46条の17第1項の要件への適合性を判断するための基準として不合理であると主張する。

イ 被告の反論

(ア) 前記ア①について

我が国は、「気温上昇を2℃より十分低く保持すること…等を目的」とするなどしている「パリ協定を踏まえ…長期的目標として2050年までに80%の温室効果ガスの排出削減を目指す」こととしている(乙第7号証6ページ)。そして、このパリ協定の発行に先立って決定された「日本の約束草案」において示された2030年度の温室効果ガスの削減目標(中期目標)は、パリ協定の長期的目標を達成するためのNDCとみなされており(被告第3準備書面第1の1)、局長級取りまとめに促されて構築された自主的枠組みに参加し、当該枠組みの下で排出係数 $0.37\text{ kg-CO}_2/\text{ kWh}$ 程度という目標の達成に向けて取り組むことなどは、前記1で述べたとおり、中期目標と整合的なものなのであるから、局長級取りまとめは、長期的目標とも整合的であるということが出来る。更にいえば、我が国は、新たな石炭火力発電所について、その設置自体を禁止するものではなく、温室効果ガスに係る「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであるか否かに関する審査において、「CCS(引用者注:二酸化炭素分離回収貯留^{*4})は、2050年80%削減及びその先の実質排出ゼロに向けて不可欠の技術であ

*4 CCS(二酸化炭素回収貯留:Carbon dioxide Capture and Storage):工場や発電所などから発生するCO₂を大気放散前に回収し、貯留に適した地層へ圧入し、長期的、安定的に貯留する技術(出典:平成31年度経済産業省予算関連事業PR資料「CCS研究開発・実証関連事業」https://www.meti.go.jp/main/yosan/yosan_fy2019/pr/en/sangi_taka_29.pdf)(被告第3準備書面9ページ脚注4再掲)

ることを前提にした上で、事業者が「二酸化炭素分離回収設備の実用化に向けた技術開発を含め、今後の革新的な二酸化炭素排出削減対策についても継続的に検討を進める」などとしているか否かなどといった、局長級取りまとめにおいて「2050年までに温室効果ガス排出量80%削減を目指す」ことを意識して掲げられた事項に関する状況をも考慮して審査することとしている（乙第7号証9ページ、甲C第36号証4、5ページ）ものであって、かかる審査の在り方も、長期的な目標との整合性を示すものといえる。

このように、局長級取りまとめに沿った基準は、我が国の温室効果ガスの排出抑制に関する長期的な目標とも整合するものである。原告らの前記ア①の主張は、我が国の温室効果ガスの排出抑制に関する目標と局長級取りまとめに沿った基準との関係についての誤った理解を前提とするものであり理由がない。

(イ) 前記ア②について

「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであるか否かの審査に当たっては、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か否かなどという観点から審査すべきであるものの、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、

「本件石炭火力発電所の環境影響評価において…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。そもそも、前記1で述べたとおり、国の温室効果ガス削減の目標は、国全体としての目標であり、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、「本件石炭火力発電所の環境影響評価において…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」を審査することは不可能である。

そうすると、原告らの前記ア②の主張は、国の温室効果ガス削減の目標に対する誤った理解を前提とするものであり理由がない。

(ウ) 前記ア③について

前記(イ)で述べたとおり、「本件石炭火力発電所の環境影響評価において…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」を審査することは不可能であるから、事業者が講じることとしている環境保全措置につき国等の環境保全施策との整合性があれば、「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであるというべきである。そうすると、ある基準がこれに適合することにより国の温室効果ガス削減の目標達成に資するというものであれば、当該基準は、温室効果ガスについて、「環境の保全についての適正な配慮がなされる」であるかに関する審査の基準として合理的なものであるというべきである。

したがって、国の温室効果ガス削減の目標達成の「実現可能性を高める…という局長級とりまとめは…環境アセスメントにおける合理的な判断基準とはなりえない」という原告らの前記ア③の主張は、「環境の保全についての適正な配慮がなされる」の意義やその判断基準に関する誤った理解を前提とするものであり理由がない。

(エ) 前記ア④について

原告らの前記ア④の主張は、前記1で述べた局長級取りまとめに沿った基準等の持つ意味合い、すなわち、事業者が自主的枠組みに基づいて達成に向けて取り組むこととしている数値目標並びに当該枠組みを支える政策的対応である省エネ法及び高度化法が、いずれも国の温室効果ガス削減の目標の達成に向けて関連性を有することについて、正解しないものであり理由がない。

(オ) 前記ア⑤について

(そもそも、USCは「局長級とりまとめにあげる電力業界の自主的

枠組みのもとで、長期エネルギー需給見通しの前提となっている国の石炭火力発電からのCO₂排出量…を大幅に上回る」という原告らの主張の趣旨が判然としないが、このことはおくとして)前記1(1)で述べたとおり、「長期エネルギー需給見通し」は、「石炭火力について…全体平均としてUSC(超々臨界圧発電)相当の効率を目指すことと」するものであり、USCが採用されることを前提としている。そうすると、局長級取りまとめに沿った基準がUSCが採用されることを許容しているからといって、このことが直ちに、長期エネルギー需給見通し、ひいては、これを前提とする二酸化炭素排出削減目標と整合しないことにはならない。

次に、BATの参考表における天然ガスに関するGTCCの発電効率と石炭に関するUSCの発電効率とを比較すると、GTCC(ガスタービン・コンバインドサイクル発電)の発電効率の方が優れている。しかし、前記1で述べたとおり、「長期エネルギー需給見通し」は、「①LNG火力については全体平均としてGTCC…相当の効率に、②石炭火力については…全体平均としてUSC…相当の効率を目指すこととし」ており、GTCCだけでなくUSCが採用されることも前提とするものである。そうすると、局長級取りまとめに沿った基準がGTCCより発電効率が劣るUSCが採用されることを許容しているからといって、このことから直ちに、長期エネルギー需給見通し、ひいては、これを前提として「日本の約束草案」において定められた二酸化炭素排出削減目標と整合しないことにはならない。

したがって、原告らの前記ア⑤の主張は、長期エネルギー需給見通しにおけるUSCの位置づけに対する誤った理解を前提とするものであり理由がない。

(カ) まとめ

本件発電所の設置事業が、温室効果ガス等関係において、「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであるかどうかに関する原告らの主張は、結局のところ、①石炭火力発電所の設置事業は、我が国の二酸化炭素排出削減目標の下ではおよそ、「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであるとはいえない、②石炭火力発電所の設置事業が局長級取りまとめに沿った基準に適合するからといって、当該事業が我が国の二酸化炭素排出削減目標と整合性があるとはいえないから、当該事業は「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであるとはいえない、という主張に収れんされるものといえる。

しかし、このような主張は、我が国の二酸化炭素排出削減目標並びに局長級取りまとめに沿った基準で求められている自主的枠組みの下での取組及びこれを支える政策的対応等に関する誤った理解を前提とするものであり理由がない。

(2) 温室効果ガス等について、計画段階配慮事項に選定しなかったことなどについて

ア 原告らの主張

原告らは、

① I 「火力発電所は、その稼働により…CO₂を大量に排出することから…温室効果ガス等（CO₂排出）の面で著しい環境影響を与え…この点は…石炭火力発電所ではより顕著である」ことに加えて、「新設発電所の事業特性等に係る情報を把握すれば、当該事業に伴う温室効果ガスに係る影響の重大性は当然に導かれるものである」から、「新設発電所の環境アセスにおいて温室効果ガス等を計画段階配慮事項としないことは明らかに違法である」（原告第13準備書面9, 11ページ）

II 「大規模火力発電所であり、かつ燃料種を石炭として評価されて

いた新設発電所について、『温室効果ガス等』との関係で…事業による環境影響を回避・低減するという観点から、実質的意味のある複数案については、燃料種にかかる複数案…以外に考えられず、これらを複数案として比較検討しなかったことは、明らかに誤っている」(同23ページ)

ことを前提に、

- ② 「本来は計画段階配慮事項とされねばならない事項が計画段階配慮事項とされず、また、計画段階配慮手続において示されるべき適切な複数案が示されないまま手続を終えたような場合には…重大な手続の瑕疵があるものとして、当該確定通知は違法となる」(同24、25ページ)

と主張する。

イ 被告の反論

(7) 前記ア①1について

発電所アセス省令5条1項は、「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…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」について検討するとした上で、「この場合において、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。」と規定している。そうすると、「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」(同省令21条参照)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いうべきである。

この点、発電所アセス省令5条3項4号口は、「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」として、「温室効果ガス等（排出又は使用が地球環境の保全上の支障の原因となるおそれがあるものをいう。）」を挙げているところ、類似事例により、火力発電設備については、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（環境負荷が改善される）ことが判明している。

本件事業者は、「石炭を燃料とする最新鋭の発電技術…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」ところ、上記のとおり、エネルギー効率がより良い高性能な発電設備が設置されることによって温室効果ガスが低減されることは類似事例から推定されることに鑑み、温室効果ガス等を計画段階配慮事項に選定しなかったものであるから（甲A第34号証の5の2・251ページ）、このような選定に不合理な点は見いだせない。

そうすると、本件事業者が火力発電所の設置事業の特性を踏まえ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違法ではないから、原告らの前記ア①Iの主張は理由がない（なお、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、当該火力発電所から排出される温室効果ガス等について環境影響評価を実施する必要がある。この点、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〔甲A第34号証の10・447ページ〕、環境影響評価を実施している〔甲A第18号

証))) 。

(イ) 前記アIIについて

発電所アセス省令3条1項は、「計画段階配慮事項についての検討に当たっては、第一種事業に係る発電設備等の構造若しくは配置、第一種事業を実施する位置又は第一種事業の規模に関する複数の案…を適切に示すものとする。」と規定している。この規定ぶりに鑑みると、同項は、「発電設備等の構造」、「発電設備等の…配置」、「第一種事業を実施する位置」又は「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づけたにとどまり、その他関係法令においても、燃料種はもとより「発電設備等の構造」について必ず複数案を検討すべきことを義務づけた規定はない。そうすると、原告らの前記アIIの主張は、燃料種についても複数案の検討が義務づけられていることを前提とするものであるから、前提を誤るものであり理由がない。

なお、本件事業者は、煙突高さについて、複数案を設定し、大気質と景観への環境影響の比較を行っており（甲A第34号証の5の4、甲A第34号証の5の5）、「発電設備等の構造」について複数案の検討を行っている。

(ウ) 前記ア②について

前記(ア)及び(イ)で述べたことに鑑みると、原告らの前記②の主張は前提を誤るものである。

また、前記(ア)で述べたとおり、本件事業者は、原告らが計画段階配慮事項に選定すべきであるとする温室効果ガス等について、環境影響評価項目に選定した上、これについて環境影響評価を実施していることに鑑みると、温室効果ガス等については、「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであるか否かの審査に当たって適切に考慮されたというべきである。そうすると、本件発電所の設置事業が、温室効果ガ

ス等との関係において、「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産大臣の判断は、考慮すべき事情を考慮しなかったわけではないから、原告らの前記ア②の主張は、この点においても、理由がない。

第4 本件発電所の設置事業は、環境保全措置の履行可能性関係においても、「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであること

1 原告らの主張

原告らは、「2018年時点において…少なくとも石炭火力発電所一般について…経済性、事業性を欠くものであること」を前提に、「2018年5月の時点で、経済産業大臣においては…事業者である神戸製鋼による環境配慮・環境保全措置の履行可能性がないことを認識していた…にもかかわらず、経済産業大臣は、それらの環境配慮・保全措置の履行可能性があることを前提に確定通知を発したものであるところ、その判断については、措置の履行可能性が無いことを看過した点で、判断が重要な基礎を欠いているものと言わざるを得ず、著しい裁量逸脱がある」と主張する（原告第11準備書面16、17ページ等）。

2 被告の反論

(1) 原告らは、「2018年時点において…少なくとも石炭火力発電所一般について…経済性、事業性を欠くものである」というが、その根拠として指摘したと考えられる幾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。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のみからも明らかである。

しかも、本件事業者についてみると、本件準備書の段階まで事業主体であった株式会社神戸製鋼所は、資本金2500億円超（甲D第1号証）の我が

国有数の大手鉄鋼メーカーであり、合計250社を超える子会社及び関連会社を有するグループ企業（グループブランド名は「KOBELCO（コベルコ）」である。）である（会社分割により設立されて事業を承継した株式会社コベルコパワー神戸第二は、資本金3億円超〔甲D第2号証〕であるが、同社は株式会社神戸製鋼の100%子会社であって、実際の発電所の操業や運営管理は、神戸製鋼に委託されている。）ことに鑑みると、原告らの主張する事情を踏まえても、「事業者である神戸製鋼による環境配慮・環境保全措置の履行可能性がない」などと断じられるものではないことは容易にうかがわれるところである。

したがって、原告らの前記1の主張は理由がない。

(2) なお、特定対象事業が「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであるか否かの審査に当たっては、事業者が環境影響の回避・低減に努めようとしているか否かを検討するところ、この検討に当たっては、事業者が講じようとしている環境保全措置が履行されるめどがおよそ立っていないものではないかについて、技術的・経済的観点からの検討を行う必要がある。

この点、本件事業者が講じることとしていた環境保全措置のうち「CCS…については…現時点（引用者注：本件評価書が作成されたのは平成30年5月）では実証段階の技術であり、実用化に向けては、法制度の整備、技術開発によるコスト低減や高効率化、貯留に際しての社会的受容性の構築等の解決すべき課題があり、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」ものである（甲A第18号証1317ページ）ものの、技術的に履行されるめどがおよそ立っていなかったというものではなく（なお、現に、令和2年5月の時点では、実証試験の試験の結果、「商用化を前提に2030年までにCCSを導入するためには、更なる低コスト化、CO₂輸送手段の確立、CCSとカーボンリサイクルの組み合わせによる拠点化、貯留適地の確保、事業環境整備、といった課題が存在する」

とされているものの、「国内においてもCCS技術の実用化ができたものと考えられる」とされている〔乙第47号証203ページ〕。）、前記(1)で指摘した本件事業者の資本金の規模の大きさ等に鑑みると、経済的に履行されるめどがおよそ立っていないというべき特段の事情も見当たらない。

また、電事法においては、同法47条の工事計画の認可及び48条の工事計画の届出において、環境影響評価書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して規定されるだけでなく、事業者に対して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当該事業を実施することを求めている（同法46条の20）。

このように、本件発電所の設置事業が、環境保全措置関係において、「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産大臣の判断は、考慮すべき事情を適切に考慮しているから、考慮すべき事情を考慮しなかったものではない。

第5 本件発電所の設置事業は、PM_{2.5}以外の大気質関係においても、「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであること

1 原告らの主張

原告らは、本件事業者が実施した、施設（本件発電所）の稼働に伴って排出される硫酸化物（二酸化硫黄）、窒素酸化物（二酸化窒素）及び浮遊粒子状物質（SPM）が大気質に及ぼす影響の予測について

- ① 「『年平均値』、『日平均値』の影響予測は…本件立地地域の複雑な地形の形状の影響が反映されたものではない」（原告第10準備書面9ページ）、
「本件アセスでは、年平均値の予測において、本件地域の地形の形状等が考慮されて」いない（同16ページ）、
「本件アセスは、SO₂等の大気汚染物質についての…年平均値及び日高濃度の予測において地形の影響等を考慮しない手法による試算である」（同18ページ）

② 「日平均値，特殊気象条件下の1時間値の予測は…『新設発電所の影響』
についてのみの予測であって，高炉を含む神戸製鉄所の諸設備の稼働，高炉
の閉鎖…新設発電所の設備にかかる影響を全体として評価したものとなっ
ていない」（同9ページ）

などとして，「予測の手法及び予測対象についても不適切である」ことを前提
に，本件発電所の設置事業が「環境の保全についての適正な配慮がなされる」
ものであるとした経産大臣の判断は，判断の過程において考慮すべき事情を考
慮しないと主張する（同9，10，18ページ）。

2 被告の反論

(1) 前記1①について

ア 本件事業者が実施した予測等が合理的なものであること

(7) 地形影響の予測手法

「環境影響評価の項目及び手法の選定については，発電所アセス省令
に基づき行うこととなっており，同省令では，「発電所の一般的な事
業特性及び立地場所の地域特性を踏まえ，発電所の種類毎に」「一般的
に選定されるものを参考項目及び参考手法として定めている」ところ，
「参考手法の具体的内容」については，「発電所に係る環境影響評価の
手引」で解説されている（乙第48号証167ページ）。ここで解説さ
れている「参考手法の具体的内容」は，既に得られている科学的知見及
び従前の環境影響評価の手続における実績に基づき，環境影響評価の項
目に係る調査，予測及び評価を合理的に行うための手法と考えられてい
るものである。

この点，火力発電所の稼働に伴って排出される硫黄酸化物等が大気質
に及ぼす影響の「予測の基本的な手法について」は，「排煙の拡散現象
は，時間的にも空間的にも時々刻々と変化する現象であるので，大気拡
散予測に当たっては…評価の妥当性や予測精度を勘案すると，予測時間

スケールの大きい年平均値予測を主体とするのが妥当と考えられる」ものの、「年平均値に加えて短期的な濃度の変動幅を把握するために、日平均値の高濃度についても予測することと」され、「必要に応じて…特殊気象条件下における着地濃度の予測についても…実施する」とともに、「地形の影響については、数値計算による予測結果に大きな影響を及ぼすおそれがある場合には検討する必要がある」（同号証252ページ）、「その手法については風洞実験と電力中央研究所の数値モデル、EPA（米国環境保護庁）のISC-ST3モデル等を適宜選択して利用することとする」とされている（同号証252ページ）。その上で、「地形影響の予測手法」については、「風洞実験あるいは、風洞実験や野外観測との比較を通してその予測精度が検証され、これまでの環境アセスメントでの評価において実績がある数値モデル、例えば電力中央研究所の数値モデル（電中研総合報告T71）等を用いる」とされている（同号証258ページ。同号証253、255、256、259ページも参照）。

上記の「電力中央研究所の数値モデル」とは、「『環境アセスメントのための排ガス拡散数値予測手法の開発—地形影響の評価手法—』（財団法人電力中央研究所、平成14年）」（乙第49号証）に記載されているものであるところ、この手法は、科学的知見に基づき、「環境アセスメントで実用することを目的に開発」された地形影響評価手法であり（同号証iiページ）、開発した「排ガス拡散におよぼす地形影響を評価するための…数値モデルで評価した α （引用者注：最大着地濃度比）と β （引用者注：最大着地濃度距離比）…の結果と $\gamma(x)$ （引用者注：平地条件の最大濃度で無次元化した煙軸上濃度分布）の計算結果は、風洞実験の結果とよく一致し…数値モデルと風洞実験で相対偏差のよい一致が得られ…数値モデルによって排ガス拡散におよぼす地形影響を、少

なくとも風洞実験と同程度の精度で評価できる」とされている（同号証17ページ）とおり、地形影響の予測を合理的に行うための手法であると考えられていることから、「発電所に係る環境影響評価の手引」においても、参考手法の具体例として掲げられている。

(4) 本件事業者が実施した予測は、地形影響の予測を合理的に行う手法に従って行われたものであること

本件事業者は、平地を仮定して、年平均値の予測、日平均値の予測、特殊気象条件下の予測（1時間値）等を実施しただけでなく、「新設発電所の排煙に対する対象事業実施区域の周辺地形による影響について」、電力中央研究所が開発した前記(7)の地形影響評価手法「に示す方法により、1時間値の数値計算を行い、地形影響の予測を行った」（甲A第34号証の11の2・691ページ以降、取り分け746ないし749ページ）。

このように、本件事業者は、本件発電所の稼働に伴って排出される硫黄酸化物等が大気質に及ぼす影響について、合理的な手法により予測を実施している。そして、その結果は、硫黄酸化物（二酸化硫黄）及び浮遊粒子状物質（SPM）については「環境基準に適合して」おり、窒素酸化物（二酸化窒素）については「短期暴露の指針値に適合して」おり（同号証の11の2・763ページ）、環境基準等と整合性があると評価できるものであった。

イ 原告らの主張は、大気質の予測評価の考え方を正解しないものであること

原告らは、「『年平均値』、『日平均値』の影響予測は…本件立地地域の複雑な地形の形状の影響が反映されたものではない」、「本件アセスでは、年平均値の予測において、本件地域の地形の形状等が考慮されて」いない、「本件アセスは、SO₂等の大気汚染物質についての…年平均値、

日高濃度の予測において地形の影響等を考慮しない手法による試算であるなどと主張するものの、前記アで述べたとおり、合理的であるとされている手法に従って、年平均値を基本としつつも、日平均値及び特殊気象条件発生時等だけでなく、地形影響といった濃度予測に当たって考慮すべき点についても別途考慮した上で実施された予測に対し、いかなる点が不合理であるのかについて、科学的知見に基づく具体的な指摘をしていない

(なお、原告らは、本件事業者が実施した予測について、他の手法に従って実施された予測に基づき論難しているが、そもそも予測の手法が異なる以上、仮に、原告らが依拠する手法が合理的な手法であったとしても、直ちに本件事業者が予測に際して用いた手法が不合理であるということにはならない。)

そうすると、本件発電所の稼働に伴って排出される硫黄酸化物等が大気質に及ぼす影響の予測において、地形影響を考慮した年平均値及び日平均値予測が行われていないからといって、当該予測は不合理であるとはいえず、このように合理的な当該予測等を基にして本件発電所の設置事業が「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであるとした経産大臣の判断についても、その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上著しく妥当性を欠くものとは認められない。

したがって、原告らの前記1①の主張は理由がない。

(2) 前記1②について

ア 環境アセス法は、「この法律において『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…予測…を行う」と規定しており(同法2条)、環境影響評価にいう「予測」とは、対象事業自体の実施が環境に及ぼす影響を明らかにすることをいう。

さらに、環境アセス法は、「事業者は…主務省令で定めるところにより、

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しなければならない。」（同法11条1項）、「第1項の主務省令は…既に得られている科学的知見に基づき、対象事業に係る環境影響評価を適切に行うために必要であると認められる環境影響評価の項目…に係る…予測…を合理的に行うための手法を選定するための指針につき主務大臣…が環境大臣に協議して定めるものとする。」（同法11条4項）、「事業者は…主務省令で定めるところにより…対象事業に係る環境影響評価を行わなければならない。」（同法12条1項）と規定しており、環境影響評価にいう「予測」とは、対象事業自体の実施に係る環境影響評価の項目を選定した上、当該項目ごとに、対象事業自体の実施が環境に及ぼす影響を明らかにすることが前提とされている（環境アセス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も、「予測は、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の程度について…行うものとする。」と規定している〔第四の一(5)〕。）。

環境アセス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は、これらの規定の内容等を前提として、「環境の状態の予測に当たっては、当該対象事業以外の事業活動等によりもたらされる地域の将来の環境の状態…を明らかにできるように整理し、これを勘案して行うものとする。」と規定するにとどまり（第四の五(2)カ）、環境影響評価を実施するに当たって、「当該対象事業以外の事業活動等」自体が環境に及ぼす影響を明らかにすべきことまでは義務付けていない。

電事法は、「事業用電気工作物の設置又は変更の工事であつて環境影響評価法…第2条第2項に規定する第一種事業…に該当するものに係る同条第1項に規定する環境影響評価…その他の手続については、同法及びこの款の定めるところによる。」と規定しており（電事法46条の2）、環境アセス法2条を準用している。そして、上記基本的事項を踏まえて策定さ

れた発電所アセス省令は、「予測の手法の選定に当たっては、特定対象事業以外の事業活動その他の活動その他の第4条に規定する地域の環境を変化させる要因によりもたらされる当該地域の将来の環境の状況…を明らかにできるように整理し、これを勘案して予測が行われるようにするものとする。」とされている（同令25条4項）。

以上のとおり、環境影響評価にいう「予測」は、飽くまで対象事業自体の実施が環境に及ぼす影響を明らかにすることであって、当該対象事業以外の事業活動等によりもたらされる地域の将来の環境の状態については、対象事業自体の実施が環境に及ぼす影響を明らかにするに当たって勘案すべきであるにとどまる。

イ したがって、「高炉を含む神戸製鉄所の諸設備の稼働、高炉の閉鎖…新設発電所の設備にかかる影響を全体として評価したものとなっていない」として、本件発電所の設置事業以外の事業活動が環境に及ぼす影響を明らかにすべきことを前提とした原告らの前記1②の主張は、電事法等関係法令の解釈を誤るものであり理由がない。

なお、本件事業者は、日平均値の予測において、硫黄酸化物（二酸化硫黄）、窒素酸化物（二酸化窒素）及び浮遊粒子状物質（SPM）のいずれについても、将来の環境の状態である「バックグラウンド濃度」を設定するに当たって、「現状の既設設備…の運転による影響を含んだ値」として（甲A第34号証の11の2・714ないし719ページ）。また、本件事業者は、特殊気象条件下の予測（1時間値）においても、同様に、「バックグラウンド濃度」を設定するに当たって、「現状の既設設備…の運転による影響を含んだ値」としている（同号証の11の2・725, 731, 737, 744ページ）。

このように、本件事業者は、本件発電所の設置事業の実施が環境に及ぼす影響を明らかにするに当たって、当該対象事業以外の事業活動等により

もたらされる地域の将来の環境の状態を適切に勘案しており、本件発電所の設置事業が「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであるとした経産大臣の判断の内容が、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上著しく妥当性を欠くものとは認められない。

第6 本件発電所の設置事業は、環境大臣意見関係においても、「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであること

1 原告らの主張

原告らは、「環境大臣意見…の内容が恣意的に変更されているような場合には…環境アセスの適正な手続に違反する」ところ、本件配慮書に対する環境大臣意見のうち、温室効果ガス、PM_{2.5}及びPM_{2.5}以外の大気質に関する部分並びに本件準備書に対する環境大臣意見のうち、温室効果ガス及び大気質に関する部分について、これらが正式に発出される前の当初案に対し、経済産業省から修正意見が出された結果、「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」を前提に、本件発電所の設置事業が「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであるとした経産大臣の判断には、「考慮対象たる環境大臣意見が誤ったものとなっていた」から、裁量権の範囲の逸脱又は濫用がある旨主張する（原告第14準備書面）。

2 被告の反論

- (1) 経産大臣は、環境大臣の最終的な意見を勘案ないし聴取すれば足りること
- 発電所事業に係る環境影響評価の手続において、①環境大臣は、計画段階環境配慮書について環境の保全の見地から意見を述べることができ（環境アセス法3条の5）、経産大臣は、計画段階環境配慮書について意見を述べるときは、当該環境大臣意見を勘案しなければならず（同法3条の6）、②経産大臣は、環境影響準備書を審査するに当たって、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（電事法46条の14第1項、第2項）。

環境大臣が発電所事業に係る環境影響評価の手續にこのような形で関与することとされているのは、当該事業に係る環境の保全についての適正な配慮については、個々の事業ごとの特性を踏まえることが不可欠であることなどから、専ら我が国の環境行政を総合的に推進する任に当たる立場にある環境大臣が、発電所の設置事業等を実施しようとする者に対して直接意見を述べる仕組みとするよりも、主務大臣として発電所事業の特性を熟知している経産大臣に対して環境の保全の見地からの意見を述べ、発電所の設置事業等固有の特性を踏まえた経産大臣の判断に反映させる仕組みとした方が、環境影響評価の質等をより確保できるからであると解される。

このように、経産大臣は、計画段階環境配慮書に対する環境大臣の意見を勘案し、環境影響準備書の審査において環境大臣の意見を聴くこととされているところ、その際に経産大臣が勘案ないし聴取しなければならない環境大臣の意見とは、環境大臣の意見として経済産業大臣に対して正式に発出されたものを意味することは明らかであり、その意思形成過程にすぎない環境省の内部手續（事務担当者の各決裁過程等）の段階における担当者の見解等が意見とされることはあり得ない。

原告らが指摘する、本件配慮書に対する環境大臣意見についての環境省一次案（甲A43の1）や本件準備書の審査における環境大臣意見についての環境省一次案（甲A49の1）は、飽くまで、意見書の成案を得る前の環境大臣の意見の案にすぎないのであるから、最終的な意見書の成案ができるまでの間に環境省の担当者との間で意見交換等がされることがあったとしても、最終的な環境大臣の意見とは別にそれらの中間段階にある担当者の見解の内容を勘案等することは、発電所に係る環境アセスの制度上予定されていないし、許容されるものともいえない。

本件発電所の設置事業に係る環境アセスにおいても、環境大臣は、環境アセス法3条5項所定の本件配慮書に対する意見（乙第15号証）として、あるいは、電事法46条の14第2項所定の本件準備書の審査における意見（甲A第14号証の1及び2）として、環境アセス法を所管し、専ら我が国の環境行政を総合的に推進する任に当たる立場から、環境の保全の見地に立って意見を述べたものであり、経産大臣は、それらの最終的な環境大臣の意見を、環境アセス法の各規定に従ってそれぞれ勘案等したものであるから、環境アセスの手續として欠ける点はなく、環境大臣の意見を勘案等することに関して違法の問題が生じることもない。

したがって、成案を得る前の環境大臣の意見の案の段階において、経済産業省の担当者との間で事務レベルの意見交換が行われ、同省からの意見等があったことをもって環境アセス法等の定める適正な手續に違反する旨の原告らの主張は理由がない。

(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」ているものではないこと

前記(1)で述べたとおり、環境大臣は、専ら我が国の環境行政を総合的に推進する任に当たる立場から、発電所の設置事業等が「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものとなるべく、「環境の保全上の支障の防止」のレベルにとどまらず、より高い「環境の保全」の見地から意見を述べるものである。

もっとも、環境大臣は、発電所の設置事業等の特性を熟知しているわけではないから、環境大臣が述べた意見の内容そのままでは、技術的・経済的等の観点から、事業者がこれを「環境の保全上の支障を防止」するための措置を始めとする事業の内容に反映させることができないものであったり、経産大臣が、「環境の保全の配慮についての適正な配慮がなされる」ものであるかどうかの審査等に反映させることができないものであったりする場合など

があり得る。このように、経産大臣は、環境大臣の意見を勘案等しなければならぬ立場にあるといっても、他方で、事業者が環境影響を回避、低減するための最善の努力を追求していれば、当該事業が「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであるといい得る以上、事業者が上記のような環境大臣の意見の内容を「環境の保全上の支障を防止」するための措置等に反映させていなかったとしても、経産大臣は、このことをもって直ちに、当該事業が「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであるとは認められないと判断すべきものではない。

発電所の設置事業に係る環境アセスにおける環境大臣の意見が以上のような位置づけのものであり、環境大臣は環境保全の見地から自由に意見を述べ得るものであるとしても、その意見が結果的に発電所事業等の特性等を踏まえない実行可能ではない内容のものとなってしまうと、当該事業に係る環境の保全につき適正な配慮がなされることを確保するという環境アセスの目的の実現にもとる事態を招きかねないことから、経済産業省から発電所事業の特性を踏まえた情報提供やコメント等を得ることは、環境大臣としても、より当該事業の特性に即応した現実的な内容の意見を形成することが可能となり、その結果、事業者がこれを「環境の保全上の支障を防止」するための措置を始めとする事業の内容に反映させることに結びついたり、経産大臣が「環境の保全の配慮についての適正な配慮がなされる」ものであるかどうかの審査等に反映させることにつながったりすることが期待できることから、合理的といえる。

本件における環境大臣の各当初意見に対する経済産業省の意見も、正に発電事業の特性を踏まえた情報提供ないしコメント等として位置づけられるべきものである。その上で、経済産業省から発電所事業の特性を踏まえた情報提供やコメント等を得たとしても、環境省ないし環境大臣は、飽くまで環境アセス法を所管し、専ら我が国の環境行政を総合的に推進する任に当たる立

場から環境大臣意見の内容を決めることができ、それら経済産業省からのコメント等に一切拘束されることはないことは当然である。このことは、①本件準備書に対する環境大臣意見（甲A第14号証の2）において、「本事業は…環境保全面からは極めて高い事業リスクを伴うものである。本事業者においては…石炭火力発電に係る環境保全面からの事業リスクが極めて高いことを改めて自覚し、2030年度及びそれ以降に向けた本事業に係る二酸化炭素排出削減の取組への対応の道筋が描けない場合には事業実施を再検討することを含め、事業の実施についてあらゆる選択肢を勘案して検討することが重要であること」、「売電先の小売事業者である関西電力においても、引き続き、高度化法の遵守及び自主的枠組み全体の目標達成に取り組むことを通じて、確実に二酸化炭素排出削減に取り組む必要がある」ことを指摘する（同号証3、4ページ）などの、厳しい内容の環境大臣意見が述べられていることだけでなく、②これまでの実務慣行の中でも、火力発電所事業について、国の二酸化炭素排出の目標・計画との整合性を判断できないことから、現段階において是認することはできないなどという厳しい環境大臣意見が述べられたことがあるという実績（乙第50号証2ページ）からも明らかである。

つまり、環境省ないし環境大臣は、経済産業省から得た情報等を環境大臣意見に反映させるか否かや、どの点について反映させるかを定めることができるのであるから、経済産業省から情報提供等を受けることは、前記のような意味で環境大臣意見の内容の充実に資することはあっても、それが害を及ぼすような事態は想定し得ない。

このようなものである以上、本件における各環境大臣意見が、経済産業省から受けた発電所事業の特性を踏まえた情報提供及びコメント等を踏まえたものであったとしても、それは、飽くまで環境大臣として環境の保全の見地から述べるべきことを述べたものであって、その「内容が経済産業省により

恣意的に変更され」ているものではないから、本件発電所の設置事業が「環境の保全についての適正な配慮がなされる」ものであるとした経産大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又は濫用がある旨の原告らの前記1の主張は、前提を誤るものであり、理由がない。