

訴 状

2019（令和元）年5月27日

東京地方裁判所 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 小 島 延 夫

弁護士 久 保 田 明 人

弁護士 千 葉 恒 久

弁護士 森 詩 絵 里

弁護士 呉 東 正 彦

弁護士 長 谷 川 宰

弁護士 浅 岡 美 恵

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

環境影響評価書確定通知取消請求事件

訴訟物の価額 7200万円

貼用印紙の額 23万6000円

請 求 の 趣 旨

- 1 経済産業大臣が、2018（平成30）年11月30日付で、電気事業法第46条の17第2項に基づき株式会社JERAに対して行った、下記の火力発電所建設計画に係る環境影響評価書の変更を要しない旨の通知を取り消す

記

| | |
|--------|------------------------------------|
| 計画の名称 | （仮称）横須賀火力発電所新1・2号機建設計画 |
| 発電所名 | 横須賀火力発電所 |
| 燃料 | 石炭 |
| 発電規模 | 新1号機：65万kW 新2号機：65万kW |
| 原動機の種類 | 汽力 |
| 供給開始時期 | 新1号機：2023年度稼働予定 新2号機：2024年度稼働予定 |
| 計画地 | 神奈川県横須賀市久里浜九丁目9番1号 |

- 2 訴訟費用は、被告の負担とする
との判決を求める。

請 求 の 原 因

【 目 次 】

| | | |
|----|----------------------------------|----|
| 第1 | はじめに | 5 |
| 第2 | 当事者及び関係者 | 5 |
| 1 | 原告ら | 5 |
| 2 | 被告（処分行政庁である経済産業大臣） | 5 |
| 3 | 新設発電所に関係する事業者 | 6 |
| 第3 | 新設発電所の建設計画に至る経緯 | 6 |
| 1 | 建設予定地におけるこれまでの発電所の稼働経緯 | 6 |
| 2 | 新設発電所計画と環境アセス手続の概要 | 7 |
| 第4 | 石炭火力発電に対する対策の必要性 | 8 |
| 1 | 深刻化する気候変動の影響 | 8 |
| 2 | CO ₂ 排出実質ゼロに向けた国際的取組み | 11 |
| 3 | 温暖化と石炭火力発電 | 13 |
| 4 | 日本政府の削減目標と石炭火力発電 | 15 |
| 5 | 日本の石炭火力発電所設置・稼働に対する対策の現状 | 22 |
| 第5 | 新設発電所によるCO ₂ の排出と大気汚染 | 23 |
| 1 | 新設発電所の稼働による温暖化 | 23 |
| 2 | 新設発電所による大気汚染 | 26 |
| 第6 | 本件確定通知の違法性 | 27 |
| 1 | 環境アセスの目的・手続と、経済産業大臣が有する権限等 | 27 |
| 2 | 環境影響評価手続の瑕疵と違法性 | 31 |
| 3 | 瑕疵事由1～環境アセスの違法な簡略化 | 33 |
| 4 | 瑕疵事由2～温室効果ガス対策に係る検討の誤り | 37 |
| 5 | 瑕疵事由3～大気汚染に係る検討の不十分さ | 39 |
| 6 | 瑕疵事由4～温排水に係る検討の不十分さ | 40 |
| 7 | 総括 | 40 |

| | |
|---------------------------|----|
| 第7 確定通知の取消請求に関する訴訟要件..... | 41 |
| 1 本件確定通知の処分性..... | 41 |
| 2 原告適格..... | 42 |
| 3 確定通知を取消す利益があること..... | 44 |
| 4 結語..... | 44 |
| 第8 結語..... | 44 |

第1 はじめに

世界では、地球温暖化対策や大気汚染の防止の観点から、パリ協定のもとで石炭火力発電からの脱却が求められ、産業界を含め脱石炭火力発電の動きが続いている。

しかし、株式会社JERA（以下「JERA」という。）は、このような世界の流れに逆行して石炭火力発電所を新設する計画を進め、石炭火力発電所である請求の趣旨第1項記載の新設発電所（以下「新設発電所」という。）の建設のための手続を進めている。

本来、新設発電所については、電気事業法と環境影響評価法等に基づく環境影響評価手続（以下「環境アセス」という。）において、適正な環境影響評価をしなければならないが、国は、JERAが適正な環境影響評価を実施せず、環境の保全について適正な配慮も十分に検討されていないにもかかわらず、新設発電所の環境影響評価書（以下「本件評価書」という。）の変更を要しない旨の通知（以下「本件確定通知」という。）を発し、環境アセス手続を終了させた。

本件は、新設発電所の使用によるCO₂（二酸化炭素）や大気汚染物質等の排出に伴う被害を受けるおそれがある原告らが、新設発電所による健康被害等を回避するため、経済産業大臣による本件確定通知を取り消すことを求める訴訟である。

第2 当事者及び関係者

1 原告ら

原告らは、新設発電所の建設地の近隣等の地域に居住し、新設発電所が建設された場合に、新設発電所の稼働による大気汚染及び地球温暖化（気候変動）等による被害を受けるおそれがある者である。

2 被告（処分行政庁である経済産業大臣）

本件の処分行政庁である経済産業大臣は、電気事業法に基づく事業用電気工作物の設置・管理に関して発電事業者に対する各種の規制・監督権限を有しており、また、同法及び環境影響評価法に基づく環境アセスに関する処分権限を有している。

本件における被告は、経済産業大臣の属する法的主体である国となる。

3 新設発電所に係る事業者

J E R Aは、2015年4月30日に火力発電所のリプレース・新設事業などを目的として設立された株式会社である。東京電力フュエル&パワー株式会社と中部電力株式会社がそれぞれ50%ずつの出資をしている。

新設発電所は、もともと東京電力フュエル&パワー株式会社が同社の所有する敷地内において建設・操業することを計画し、環境アセスを進めてきたものである。同社は、2016年9月13日に新設発電所事業にかかる権利義務をJ E R Aに譲渡し、J E R Aが手続きを承継した。

第3 新設発電所の建設計画に至る経緯

1 建設予定地におけるこれまでの発電所の稼働経緯

新設発電所の建設予定地では、1960年及び1962年に石炭専焼火力発電所（1号機および2号機。出力26.5万kW、その後重油火力に転換）が設置されて稼働を開始し、その後、1970年までに重油/原油混焼の3～8号の6機を順次設置し、計8機を稼働するに至った。また、1971年には動力をガスタービンとする石油火力発電機を設置・稼働し、2007年に2機目のガスタービン石油火力発電機を設置・稼働させるに至った（後掲の図10参照）。

しかし、その後、1、2、5、6号機は2000年末で稼働停止、7・8号機及び2号ガスタービンも2001年末で稼働停止し、新潟中越地震などの臨時的稼働しかしながら長期計画停止の状態となった。2004年12月20日には1号機は廃止され、2号機も2006年3月27日に廃止された。

2010年4月には、すべての発電所が稼働停止（長期計画停止）になった。

その後、東日本大震災による福島原子力発電所の停止により、供給電力が不足した影響で、2011年から3号機と4号機、2号ガスタービンを稼働させたものの、約2年半が経過した2013年末にこれらを再び停止させ、2014年以降、再び

すべての発電所が稼働停止の状態となった。

2017年3月には全機が廃止され、現在に至っている。

2 新設発電所計画と環境アセス手続の概要

(1) 環境アセス手続の概要

新設発電所は、かつて上記発電所が稼働していた敷地内に建設が計画されている。新1号機・新2号機ともに出力が65万kWであり、環境影響評価法第2条2項の第1種事業に該当することから、同法及び電気事業法に基づき、以下のとおり、2016年より、計画段階環境配慮書、環境影響評価方法書、環境影響評価準備書の手続が進められた（本件環境アセスに係る一連の流れについて、下記の図1のとおり）。



図1 本件環境アセスの流れ（概要）（原告作成）

(2) 本件評価書と確定通知

事業を承継したJERAは、2018年11月15日、経済産業大臣に環境影響評価書（本件評価書）を提出した。これを受け、経済産業大臣は、同月30日、

J E R A に対し、電気事業法第 4 6 条の 1 7 に基づく評価書変更命令を発しないまま、評価書の変更を要しない旨の通知（本件確定通知）を発した（確定通知書・甲 1）。

旧設備の解体工事は、環境アセス手続きの完了を待たずに 2 0 1 7 年 5 月から実施されている。

新設発電所は 2 0 1 9 年 8 月に着工される旨、公示されている。

第 4 石炭火力発電に対する対策の必要性

本件環境アセスの問題点、本件確定通知の違法性を論じるに先立ち、まず、これらの共通の前提となる気候変動の深刻化とこれに応じた各種の国際レベル・国内レベル対策の方向性、および、国が石炭火力発電について対策を講じなければならないことについて整理する。

1 深刻化する気候変動の影響

(1) CO₂ 濃度の上昇

温室効果ガスである CO₂ の大気中の濃度は工業化前の時点では 2 7 8 ppm であったところ、2 0 1 6 年には 4 0 3 ppm となり、近年では年約 3 ppm の割合で増加し¹、2 0 1 9 年 5 月には 4 1 5 ppm に至っている（図 2 を参照）。気候変動に関する政府間パネル²（以下「I P C C」という。）第 5 次評価報告書（2 0 1 3 年から 2 0 1 4 年。以下「AR 5」という。）によれば、世界の平均地上気温は産業革命前から約 1℃上昇しており、日本では、1 8 8 9 年から 1 0 0 年当たり 1. 1 9℃の上昇率で上昇し、産業革命前から 1. 5℃の上昇に近づいている（図 3 を参照）。

1 気象庁 https://ds.data.jma.go.jp/ghg/kanshi/ghgp/co2_trend.html

2 気候変動に関する政府間パネル（Intergovernmental Panel on Climate Change）。UNEP（国連環境計画）とWMO（世界気象機関）により1988年に設立された各国の専門家の集まり。地球温暖化の(1)観測事実・予測、(2)影響・適応策・対応策、(3)社会経済的側面の3つの作業部会からなり、公表された知見を評価し、1990年の第1次評価報告書以来、2014年まで、5次にわたって評価報告書を公表し、政策決定者に向けてサマリーを提出している。

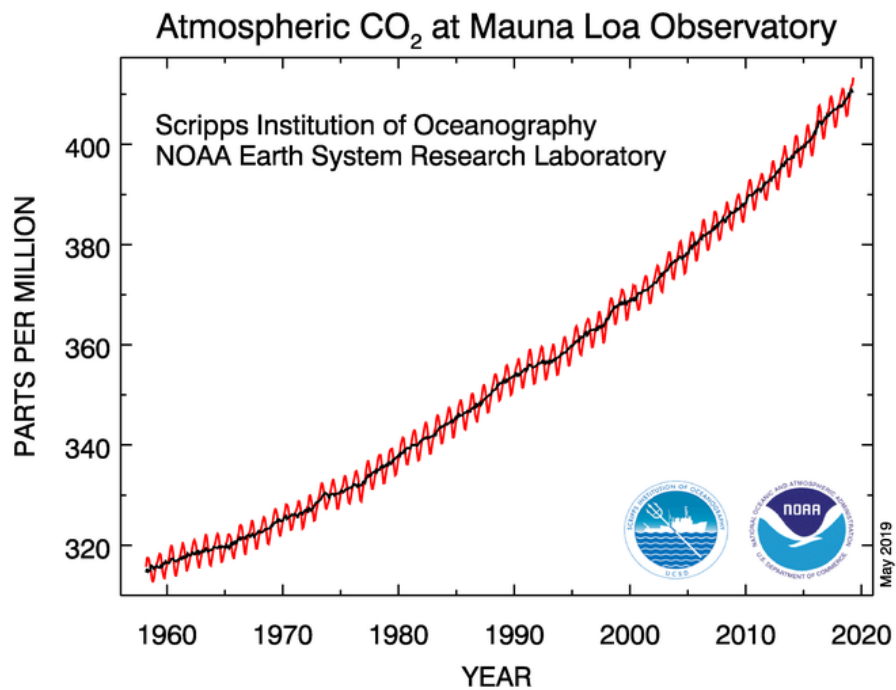


図2 米国海洋大気庁の研究施設マウナロア観測所のデータから³

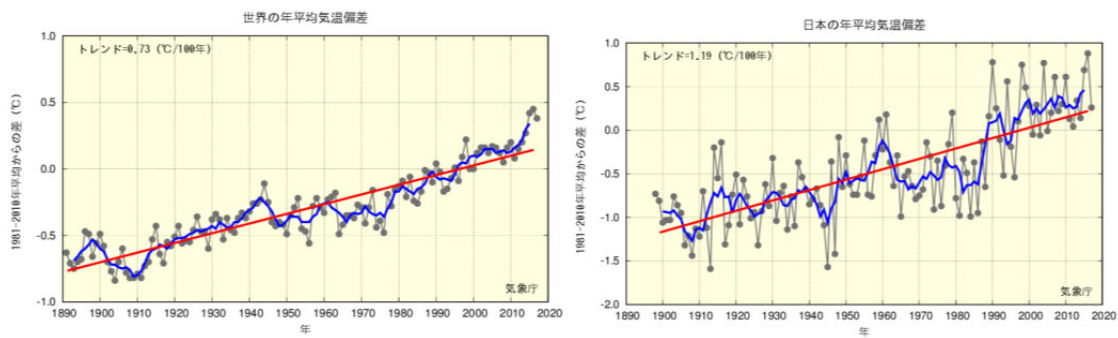


図3 気象庁 気候変動監視レポート2017から

(2) 気候変動による被害の現実化

そして、近年、異常豪雨による斜面崩壊、巨大台風による猛風雨や高潮被害などの異常気象による災害、高温による熱中症の多発など、世界各地で気候変動に

³ <https://www.esrl.noaa.gov/gmd/ccgg/trends/full.html>

よる生命・健康・財産への被害が現実のものとなっている。

CO₂等温室効果ガスの人為的排出と気候変動との関係について、前述のAR5は、気候システムに対する人為的影響とその温暖化は疑う余地がなく、1950年代以降、観測された変化の多くは数十年から数千年間にわたり前例のないものであると指摘している。同報告書は、極端な高温日（猛暑）は既に増えている可能性が非常に高く（90%以上）、今世紀末に向けてさらに増えるのはほぼ確実（99%以上）である、陸上で大雨が増えている地域が減っている地域よりも多い可能性が高い（66%以上）、地上気温は21世紀にわたって上昇を続けるなどとしている。

2018年10月にIPCCが公表した1.5℃特別報告書によれば、現在、地球平均気温は産業革命前から約1℃上昇していること、及び地球の平均気温の上昇を1.5℃に抑制した場合であっても、平均気温の上昇に伴う南極の氷床の不安定化や一部の生態系に不可逆的な悪影響が生じ、また極端な気象現象の程度や頻度の増加、健康・水・食料・生計のリスクの増大、ひいては人間の安全保障や経済成長といった人類の生存に対する影響が生じることが示されている。上記リスクは地球平均気温が2℃上昇すれば、さらに増加する。

また、人間活動によるCO₂などの温室効果ガス排出等がもたらした温暖化により、豪雨の降水量は少なくとも7%嵩上げされ、多くの地域で、熱波はより頻繁に発生しまたより長く続き、極端な降水がより強く、またより頻繁となる可能性が非常に高く、海洋では温暖化と酸性化、世界平均海面水位の上昇が続くと報告されている。

日本においても異常気象による被害が現実化している。2018年の夏から秋にかけて、ゲリラ豪雨、連日40度を超える猛暑や瞬間風速40m/秒級の猛烈な台風など激甚化した風水害による甚大な人的・財産的な被害がもたらされたことは記憶に新しい。まさに、CO₂など温室効果ガスによる地球温暖化により、人々の生命・身体・財産を害する気候変動の影響が現実化しているのである。

2 CO₂排出実質ゼロに向けた国際的取組み

(1) 気候変動に対する国際的取組みの始まりと、IPCCによる2℃（1.5℃）の達成に向けた削減の経路

CO₂など温室効果ガスの排出増加による地球温暖化による地球規模での深刻な悪影響を回避するため、1988年に国連にIPCCが設立され、1990年の第1次評価報告書からこれまでに5次にわたる評価報告書が公表された。これらの科学からの警告を受けて、1992年には気候変動枠組み条約が、1997年には先進国の削減義務を明記した京都議定書が採択された。2005年に京都議定書が発効し、省エネの推進や火力発電から再生可能エネルギーへの転換が世界で大きく進展し始めた。しかし、他方で温室効果ガスの排出増加も続き、気候変動の危険はさらに高まった。

2007年に公表されたIPCC第4次評価報告書（AR4）では、2℃の気温上昇に止めるためには、先進国は2020年までに1990年比25～40%、2050年には80～95%の削減が必要であることが示された。また、前述のAR5は、①21世紀終盤およびその後の温暖化の程度は長寿命温室効果ガスであるCO₂の累積排出量によって決められること、②産業革命前と比べて温暖化を2℃未満に抑制するためにはCO₂の累積排出量を2.9兆トンに止める必要があるところ、排出可能な量は1兆トンしか残されていないこと（炭素予算と呼ばれる）、③そのため、CO₂及びその他の長寿命温室効果ガスの排出を世界全体で今後数十年にわたり大幅に削減し、2050年までに2010年と比べて40～70%削減し、2100年には排出を実質ゼロ又はそれ以下にする必要があること、などを指摘した。

さらに、IPCC 1.5℃特別報告書は、1.5℃の気温上昇に止めるためには、2050年にも世界の排出を実質ゼロとする必要があること、とりわけ今後の10年間の取組みが重要であり、現状の排出が続けば2030年にも1.5℃に達することを指摘した。

日本など先進国は、IPCCの報告などから、気候変動枠組条約締約国会議（U

NFCCCOP)の合意で気温上昇を2℃未満とすることを念頭におくことが積み重ねられてきたことなどを受けて、2050年までに温室効果ガスの排出を80%削減する（ドイツは80～95%とするなど、それ以上の国もある）ことを宣言してきたが、近時、2050年に排出実質ゼロとする長期目標を設定する国が出てきている。

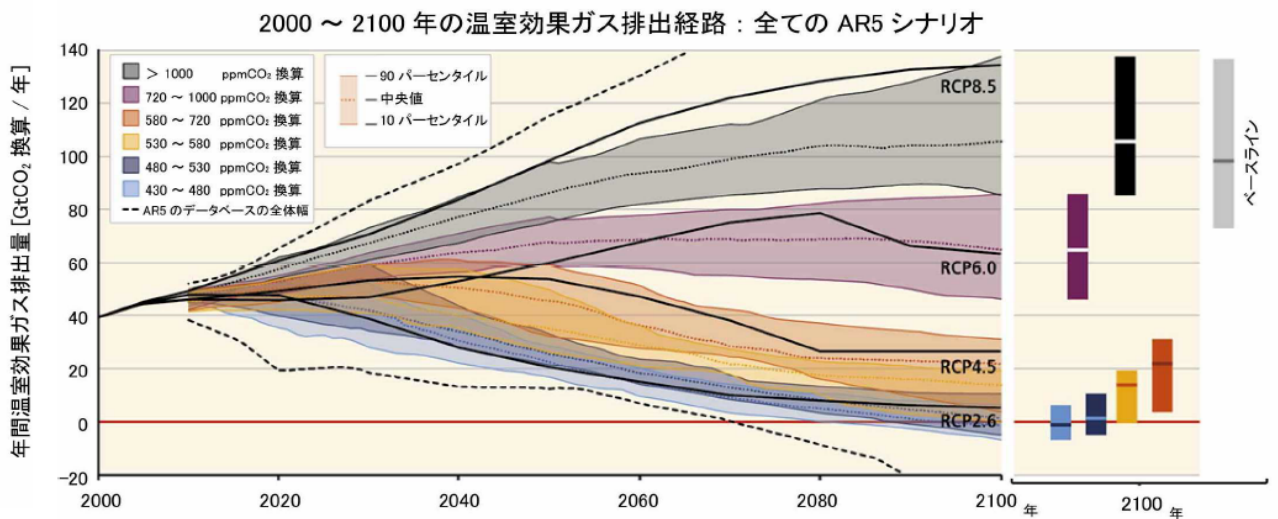


図4 2000年～2100年の温室効果ガス排出経路 全てのシナリオ(AR5から)

(2) パリ協定における2℃（1.5℃）目標の設定と排出実質ゼロへの道筋

こうしたなか、2015年12月、世界の平均気温の上昇を産業革命前から2℃を十分に下回る水準に抑制し、1.5℃まで抑制することにも努力することを目的とするパリ協定が採択された。

パリ協定は、気温上昇を2℃未満に抑制する目的の達成のために、今世紀後半の早い時期に、世界全体で、CO₂など温室効果ガスの人為的排出量と人為的吸収量とを均衡させ、排出を実質ゼロとする長期目標を定め（第4条第1項）、各国に削減目標と政策措置を立案し、条約事務局に提出すること、措置を実施することを締約国に義務付けている（第4条第2項）。パリ協定は2016年11月4日に発効し、日本も、同年11月8日にパリ協定を締結している。現時点にお

いて、パリ協定を締結している国は世界の184か国に上っており、気候変動の影響を最小限に抑えるべく、国際合意のもと、CO₂の排出を実質ゼロとする取り組みを、まさに全世界的に行っている状況にある。

なお、2018年8月6日に「米国科学アカデミー紀要」(Proceedings of National Academy of Science of the United States of America)に掲載された論文⁴では、仮に気温上昇を2℃未満に止めたとしても、既に現在のCO₂濃度は高く、しかもそれが人間活動の慣性によりさらに増加中であること、気候変化のスピードが過去に例がないほど速いことなどから、温暖化を増幅する方向でのフィードバック現象が起こりうること、そして「Hot House Earth」に至るTipping point(後戻りできない分岐点の意)を超える可能性が指摘されている。

3 温暖化と石炭火力発電

(1) CO₂排出実質ゼロの鍵を握る石炭火力発電

気候変動の防止について重要な鍵を握るのは石炭火力発電からの早期の脱却である。

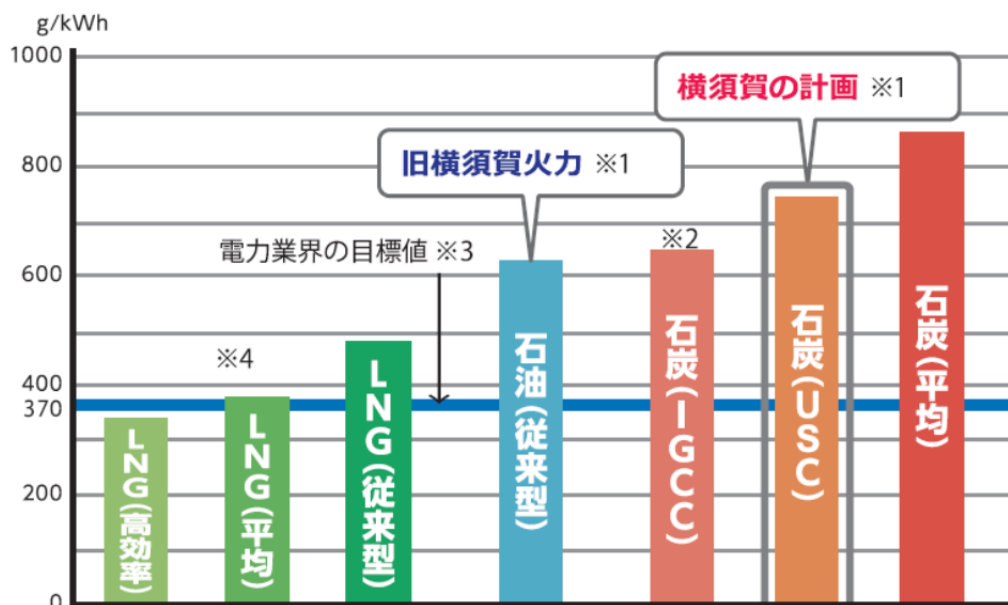
石炭火力発電所は、化石燃料である「石炭」を燃料とする火力発電所である。その多くは、石炭を細かく粉砕してボイラーで燃焼させて蒸気を発生させ、蒸気のでタービンを回転させて発電する方式を用いている(いわゆる「汽力発電」、新設発電所もこの方式である。)

火力発電所は燃料の燃焼に伴い大量のCO₂や大気汚染物質を排出する。燃料によって含有する成分が異なることから、石炭、石油、天然ガスのそれぞれの排出量は大きく異なってくるが、石炭火力発電はたとえ高効率設備であっても、発電電力1単位当たりの石炭火力発電からのCO₂排出量は天然ガス火力発電の約2倍ある(CO₂だけでなく、他の大気汚染物質の排出も格段に多い)。このため、CO₂排出を実質ゼロとしていくためには、石炭火力からの早期の脱却が

⁴ <http://www.pnas.org/content/pnas/early/2018/07/31/1810141115.full.pdf>

不可欠である。

火力発電のCO₂排出量



- ※1 横須賀の石炭火力発電所のCO₂排出係数 749g-CO₂/kWh
旧横須賀火力発電所(石油)のCO₂排出係数 627g-CO₂/kWh(環境影響評価準備書)
- ※2 石炭ガス化複合発電(IGCC) 広野・勿来のCO₂排出係数 652g-CO₂/kWh(環境影響評価準備書)
- ※3 電気事業低炭素社会協議会における2030年度の排出係数目標 370g-CO₂/kWh
- ※4 LNG火力の排出係数:LNG(高効率)はガスタービン複合発電(GTCC) 340g-CO₂/kWh
資源エネルギー庁火力発電に係る判断基準ワーキンググループ配布資料より

図5 火力発電のCO₂排出量の比較(気候ネットワーク作成)

(2) 世界の潮流としての石炭火力発電からの早期脱却

UNEP(国連環境計画)は2017年に、パリ協定の目的の実現のために各国に目標の引き上げが必要と指摘し、特に、このような被害をもたらす石炭火力については、CCS⁵を備えない石炭火力発電所の新增設は行わず、既設石炭火力についてもフェーズアウトをしていくことが必要と指摘している。

フランスは2021年、イギリスとイタリアは2025年、カナダは2030年に石炭火力発電からの排出をゼロとすることを宣言して、ドイツも2038年

⁵ 発電所・工場等からの排ガス中のCO₂を分離・回収(Capture)し、地下へ貯留(Storage)する技術

までに石炭火力発電から脱却する方針を明らかにしている。

その背景には、石炭火力発電の負荷追従性が乏しいため⁶、今後一層の拡大が必要となる再生可能エネルギー発電との組み合わせが難しい⁷、という状況もある。成長著しい再生可能エネルギーは今後のエネルギー供給の主役となるとされているが、石炭火力発電はこうした面でも有用性を欠くため、先進諸国においては新設を止める方向に向かっている。2020年代には既設発電所についてもその使用を停止させる流れにある。

このように世界的には早期の石炭火力からの脱却が進められ、日本にも同様の対策が求められている。そうした状況の中、次に見るように石炭火力発電所の増設を続ける日本は先進国の中でも特異であり、かつパリ協定との整合性を欠いている。

4 日本政府の削減目標と石炭火力発電

(1) 日本のCO₂排出量及び石炭火力発電からの排出量の推移

日本の2016年度の温室効果ガスの排出量、13億700万トンのうち、CO₂排出量は温室効果ガスの約92%を占め、うちエネルギー起源が94%である。そして、エネルギー起源のCO₂排出に占める事業用電力の割合はその42%（CO₂全体に占める割合は39%）にのぼっている。1990年以来、エネルギー転換部門からの排出が顕著に増加しているが（図6参照）、なかでも事業用電力からの排出が占める割合が増加している。

⁶ 電力の需要に応じた発電所の負荷に対応する能力を負荷追従性という。石炭火力発電所は、一旦石炭を燃焼させると石炭自体が燃焼し続けるという性質から、短時間での負荷変動に対応した出力調整運転がしにくい。

⁷ 変動型の再生可能エネルギー電力（太陽光・風力）は出力変動が大きいため、火力発電の出力調整によって供給量をコントロールする必要があるが、石炭火力発電所は迅速な出力調整が難しいため、機敏な供給量の調整に向かない。

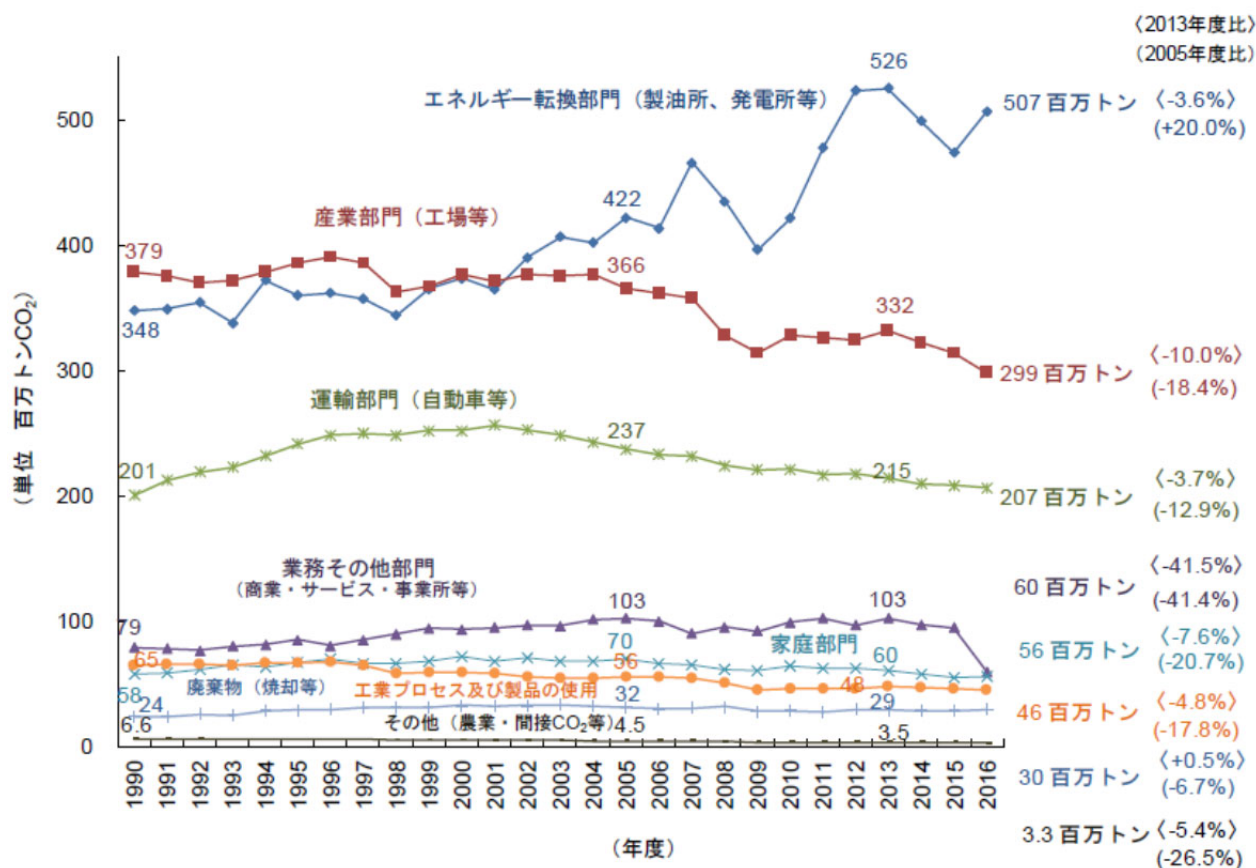


図3 CO₂の部門別排出量（電気・熱配分前^(注1)）の推移

図6 環境省 2016年度の温室効果ガス排出量（確報値）

電力部門における燃料別の発電電力量の推移は図6のとおりである。発電所からのCO₂排出量を燃料別で見ると、2016年度で石炭火力発電からの排出が過半を占めている（図7参照）。これは、石炭のCO₂排出原単位（単位発電量あたりのCO₂排出量）が大きいことによる。

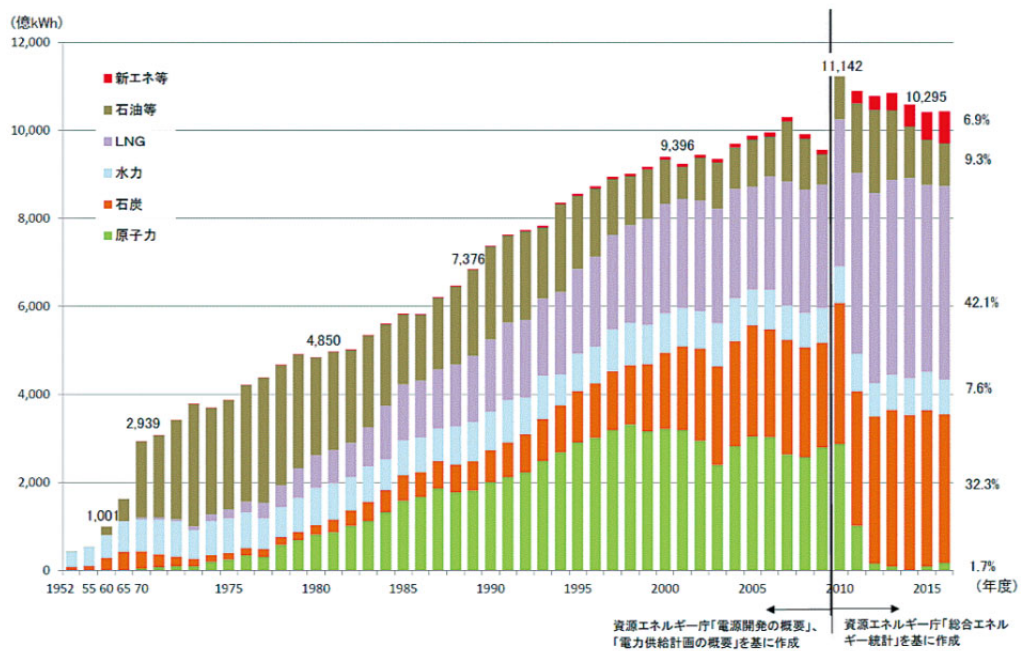


図 7-1 燃料別発電量の推移（資源エネルギー庁「エネルギー白書 2018」から）

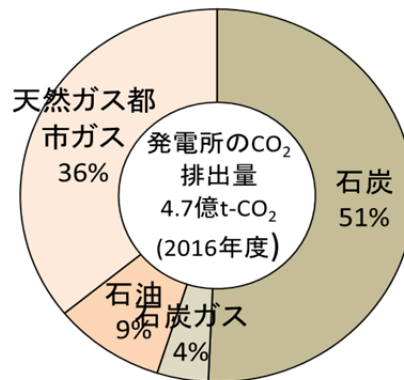


図 7-2 事業用発電におけるCO₂排出量の燃料別割合（総合エネルギー統計（炭素表）から）

(2) 日本政府のCO₂削減目標

日本政府は、気候変動に関する国際社会の取組みに対応して、2050年までに温室効果ガスの排出を80%削減するとの目標を2012（平成24）年4月27日に閣議決定した（第4次環境基本計画）。その後、2030年国別約束草案（INDC）（2015年策定）及び地球温暖化対策計画（2016年策定）

においても、この長期排出削減目標を確認してきた。その後、2013年に、日本政府は、2020年の削減目標（1990年比25%削減）を「2005年比3.8%削減」との目標に変更した。

その後、2015年7月に、経済産業省は、石炭火力と原子力をベースロード電源と位置づけ、2030年度の電源構成における石炭火力の割合を26%（他に、液化天然ガス27%、石油3%、原子力22~20%、再生可能エネルギー22~24%）とする割合（以下「エネルギーミックス」という。）を含む「長期エネルギー需給見通し」を策定した。政府はこれを前提として、2030年度に温室効果ガスを2013年比26%削減することを国別削減目標（INDC）として提出した（パリ協定の採択に向けて各国が削減目標を提出することになっていた）。

その後、上述のパリ協定の採択を受け、日本政府は、2016年5月、2050年までに温室効果ガス排出量の80%削減を目指すとの目標（以下「2050年目標」という。）、及び、2030年度に2013年度比で26%削減するとの目標（以下「2030年目標」という。）を、目標達成のための措置とともに地球温暖化対策計画として閣議決定した（同年11月8日に、パリ協定の締結とともにパリ協定第4条2項に基づき通報した）。2018年6月には、2015年6月に上記エネルギー長期需給見通しを取り入れた「エネルギー基本計画」が閣議決定された。

(3) 2030年目標・2050年目標を前提としても石炭火力の新設はおよそ認められないこと

上記の地球温暖化対策計画は、温室効果ガスの削減について2030年度目標から2050年目標に至る経路が示されていないなどの重大な問題もはらんでいる。日本の温室効果ガスの92%を占めるCO₂は長期にわたり大気中に滞留し、その蓄積量が平均気温の上昇に比例的に影響を及ぼすものであるから、2050年80%削減に向けて、少なくとも下記の図8のとおり直線的に削減されるべきであるが、2030年度2013年比26%削減目標はこの点で明らかに低

きに過ぎる。目標達成のための措置も不十分なものとどまっている。

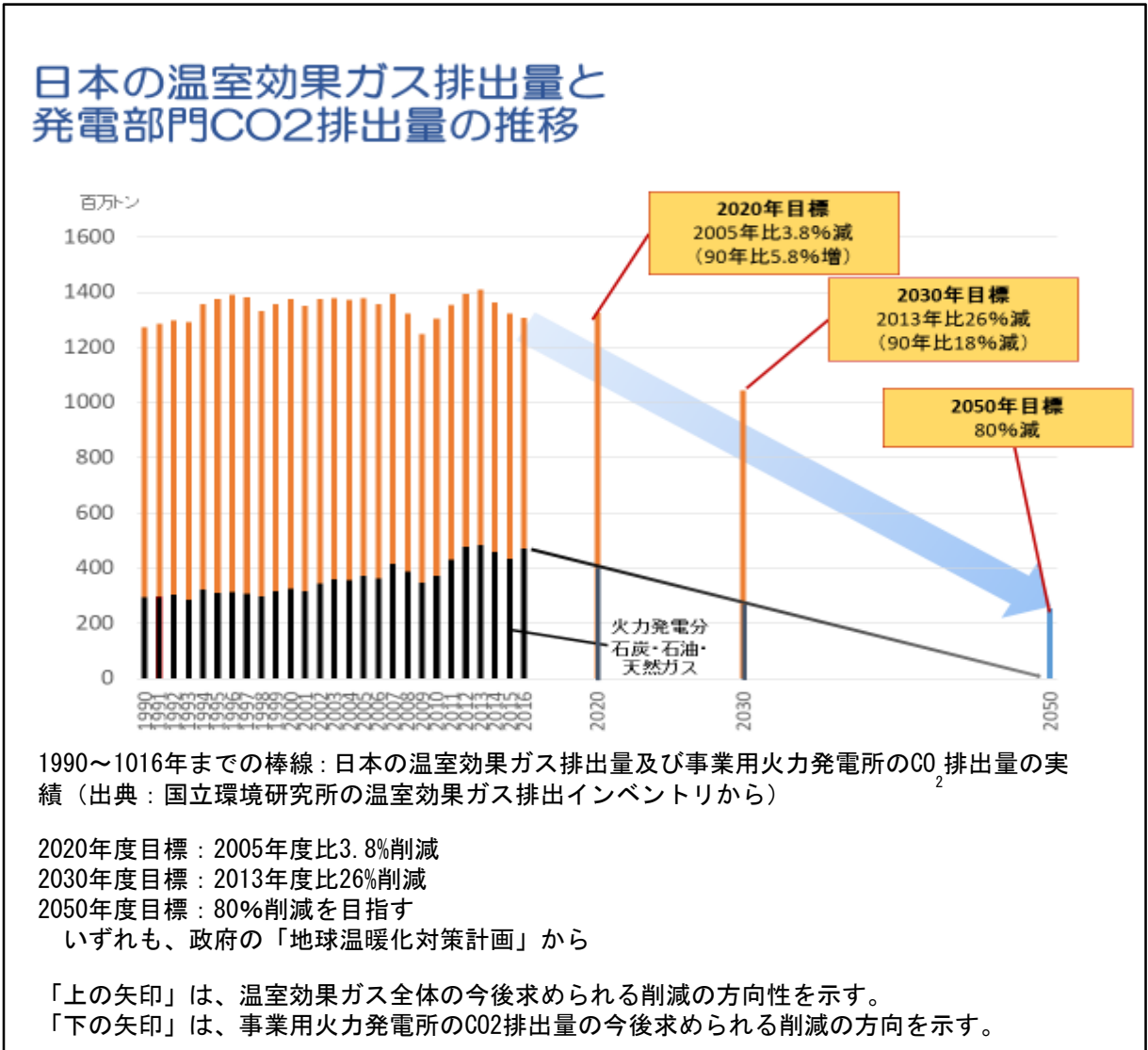
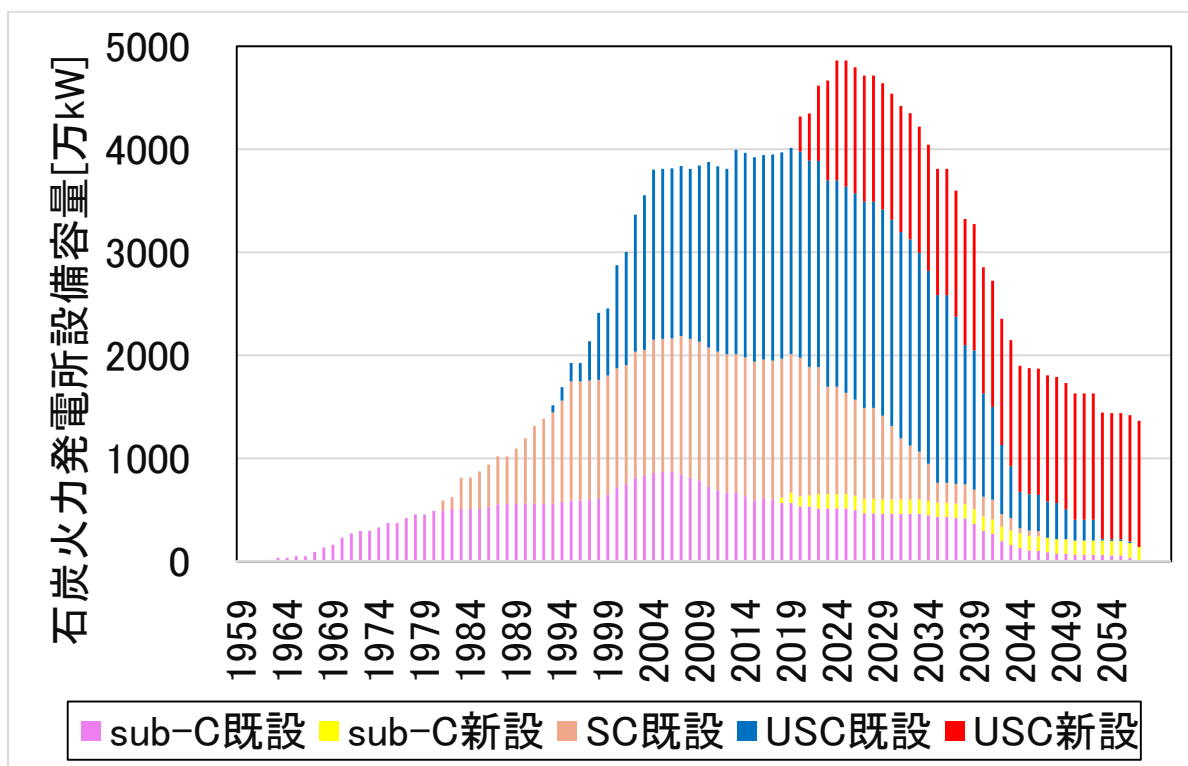


図8 日本の温室効果ガス排出量と発電部門CO₂排出量の推移並びに、2020・2030・2050年目標と今後の削減の方向性

しかしながら、こうした不十分な日本政府の2030年目標・2050年目標を前提としても、石炭火力発電によるCO₂の排出を削減することは目標を達成するうえで不可欠である。日本の発電部門におけるCO₂の排出のうち、石炭火力発電からの排出はその過半を占めているためである。

日本においては、戦前から戦後1960年代初めまでは、火力発電の主力は石炭火力であったが、中東地域やアフリカにおいて大規模油田が発見され、安い石油が大量に供給されるようになり、石炭火力から石油火力への転換が行われた。しかし、その後、石油危機を経て、石油依存度を減らすという国策の下で、天然ガス火力発電とともに石炭火力発電のシェアが拡大してきた。石炭は、天然ガス等と比較して燃料費が安いいため、21世紀に入ってもシェアを高めてきた。2011年3月の東日本大震災後は、原子力発電所の停止による一時的な電力不足や電力自由化を背景として、全国各地で石炭火力発電所の新增設が計画されるに至った。

福島第一原発事故前の日本の石炭火力発電所は約100機、設備容量で4200万kWであった。前記経済産業省の長期需給見通しでは、2030年度の電源構成における石炭火力の割合が26%とされているが、2016年度の実績で発電量に占める石炭火力の割合はすでに32%にも及んでいる。そのうえ、東日本大震災後、本件発電所や神戸製鋼の新設発電所など、50の石炭火力発電所新增設が計画され、13機が中止になったが、既に12機が稼働し、2019年5月現在で建設中あるいは環境アセス中の発電所建設計画は25機である。



「USC」 「超々臨界圧発電」 発電効率：約40～43%

「IGCC」 「石炭ガス化複合発電」（ガスタービンと蒸気タービンの二段階発電） 発電効率：43%前後

「SC」 「超臨界圧発電」 発電効率：41%前後

「sub-C」 「亜臨界圧発電」 発電効率：39%前後

2018年以降については、気候ネットワークが調査した既設石炭火力及び新設計画のうち稼働中の12機と、計画・工事中の25機が計画通り運転開始し、既設、新設とも運転開始40年で廃止と想定した場合の設備容量の将来予測。

図9 日本の既存石炭火力発電所・新設される石炭火力発電所の設備容量の実績と40年廃止の場合の推移（気候ネットワーク作成）

特定非営利活動法人気候ネットワークの調査によれば、2017年度の既存石炭火力発電所の設備容量は約4400万kWである。図9は、これら既設の石炭火力発電所の設備容量に、上記のとおり、福島第一原発事故後に計画された石炭火力発電所のうち、既に新設され稼働している石炭火力と、現在建設ないしアセス中の25機（1429万kW）のすべてが建設され、これらが40年稼働すると仮定した場合の日本の石炭火力発電所の設備容量の推移を、技術別に示したものである。2030年でも現在の設備容量を上回り、長期エネルギー需給見通し

における2030年度の石炭火力の割合(26%)すら大きく上回ってしまうことは確実な状況にある。さらに、2050年目標(80%削減)の達成も極めて困難な状況に陥ることは避けられない。

電力供給という面でも、東日本大震災以降の全国での市民・事業者による節電の努力や2012年7月の再エネ特措法制定以後の再生可能エネルギーの拡大によって、石炭火力発電所の新增設はもはや必要がない状況になっており、石炭火力発電所を建設する必要性は失われている。

以上のとおり、国の削減目標に照らしても、石炭火力発電所の新設を容認する余地はない。

5 日本の石炭火力発電所設置・稼働に対する対策の現状

(1) 石炭火力発電に関する電気事業者らの対応

2002年6月に、「地域及び地球の環境の保全に寄与する」ことを目的とするエネルギー政策基本法が制定され、エネルギー政策と気候変動対策との整合性が図られることとなった。2005年には京都議定書が発効し、CO₂など温室効果ガスの排出削減が国際的責務となり、CO₂排出量の3分の1以上を占める発電部門、とりわけ石炭火力発電からの排出の削減が急務となった。

日本では、発電部門における排出策削減策は、電力業界の取り組みに委ねられてきた。電気事業者らは、2015年7月に示した「電気事業における低炭素社会実行計画」⁸において、政府が示すエネルギーミックスから算出したとされる火力発電の2030年のCO₂排出原単位0.37kg/kWh程度を目指すとしている。

⁸ 出典 2015年7月17日 電気事業連合会、電源開発株式会社、日本原子力発電株式会社、特定規模電気事業者有志の発表による「電気事業における低炭素社会実行計画」の策定について
https://www.fepc.or.jp/about_us/pr/sonota/_icsFiles/afieldfile/2015/07/17/20150717_CO2.pdf

(2) 国がとるべき気候変動による被害防止のための措置

他方、パリ協定は気候変動に対する国際条約であり、国は、パリ協定に参加したので、国は、2030年目標、2050年目標として、自らのCO₂削減目標とその達成のための政策措置を定めるとともに、可能な規制権限を行使して目標達成をできるようにすべき責務を負っている。環境基本法第5条でも、国際協調のもとで地球環境の保全に積極的に推進すべきとされている。

したがって、国は、2030年目標、2050年目標を達成するため、これらのCO₂の排出削減目標を達成するために必要な措置を取るとともに、これを達成することを妨げる事業については、適時適切に法に基づく規制権限を行使して、これを制限し、CO₂の排出を抑制しなければならない。

上述のとおり、石炭火力発電所の増加は、パリ協定によって国が負っている責務及び政府が掲げる削減目標の実現を著しく困難にさせるものである。CO₂の排出が気候変動による異常気象・災害等の発生を通じて人の生命・身体・財産を脅かすことはすでに科学的に確立した知見となっているのであるから、国は適切に規制権限を行使して石炭火力発電所の新設を認めないようにするとともに、現在運転中の石炭火力発電所についても順次、閉鎖していくように誘導、規制しなければならない。

第5 新設発電所によるCO₂の排出と大気汚染

1 新設発電所の稼働による温暖化

新設発電所には、CCSが備えられておらず、その稼働によって大量のCO₂が大気中に放出される。

その量は、本件評価書に基づけば、1年間に726万トンもの量に上る（表1参照）。ただし、表1はJERA作成のものであるところ、「既設稼働時（現状）」の欄の「年間設備利用率」、「年間発電量」、「年間排出量」欄の記載内容は、あたかもすべてが稼働しているように記載され、かつ、それらが何時の時点での実情であるのか不明である。

「第3」の「1」で述べた通り、1、2、5、6号機は2000年末で稼働を停止し、7・8号機及び2号ガスタービンも2001年末で稼働停止し、新潟中越地震などの臨時の稼働しかしない長期計画停止の状態となった。2004年12月20日には1号機は廃止され、2号機も2006年3月27日に廃止された。そして、2010年4月には、すべての発電所が稼働停止（長期計画停止）になった。福島第一原発事故後でも3・4号機及び2号ガスタービンが2015年まで稼働しただけであった（後掲の図10参照）。

本件新規石炭火力発電所の建設における既設発電所の「現状」のCO₂排出量はゼロと評価されるべきである。

新設発電所の年間排出量は、日本の2016年度のエネルギー起源CO₂排出量（11億2800万トン⁹）の約0.64パーセントにもあたり、概算ではあるが、世界のエネルギー起源CO₂排出量（2015年では約323億トンCO₂）¹⁰の約5000分の1にあたる。

⁹ 出典：<http://www.env.go.jp/press/files/jp/109034.pdf>

¹⁰ 出典：https://www.env.go.jp/earth/ondanka/cop/shiryo/co2_emission_2015.pdf

第 12.1.10-1 表 二酸化炭素の年間排出量及び排出原単位

| 項目 | 単位 | 既設稼働時 (現 状) | | | | | | | 新設稼働時 (将 来) | |
|----------------|-------------------------|----------------|-----|-----|------|-----|-----|-------------------|----------------|------|
| | | 3号機 | 4号機 | 5号機 | 6号機 | 7号機 | 8号機 | 2号ガス タービン | 新1号機 | 新2号機 |
| 原動力の 種類 | — | 汽 力 | 同 左 | 同 左 | 同 左 | 同 左 | 同 左 | ガ ス タービン | 汽 力 | 同 左 |
| 定格出力 | 万 kW | 35 | 同 左 | 同 左 | 同 左 | 同 左 | 同 左 | 14.4 | 65 | 同 左 |
| 燃料の種類 | — | 重油・ 原油 | 同 左 | 同 左 | 同 左 | 同 左 | 同 左 | 都 市 ガ ス ・ 軽油 | 石 炭 | 同 左 |
| 年間設備 利用率 | % | 85 | 同 左 | 同 左 | 同 左 | 同 左 | 同 左 | 同 左 | 同 左 | 同 左 |
| 年間燃料 使用量 | 万 t/年 | 60.3 | 同 左 | 同 左 | 58.8 | 同 左 | 同 左 | 19.7 (軽油) | 約 180 | 同 左 |
| | 万 m ³ /年 | — | — | — | — | — | — | 8,190.6 (都市ガス) | — | — |
| 年間発電 電力量 | 億 kWh/年 | 26.1 | 同 左 | 同 左 | 同 左 | 同 左 | 同 左 | 10.7 | 約 48.4 | 同 左 |
| 年間排出量 | 万 t-CO ₂ /年 | 約 163 | 同 左 | 同 左 | 同 左 | 同 左 | 同 左 | 約 88 | 約 363 | 同 左 |
| | | 合計 約 1,066 | | | | | | | 合計 約 726 | |
| 排出原単位 (発電端) | kg-CO ₂ /kWh | 0.627 | 同 左 | 同 左 | 同 左 | 同 左 | 同 左 | 0.818 | 0.749 | 同 左 |

注：二酸化炭素の年間排出量は、「特定排出者の事業活動に伴う温室効果ガスの排出量の算定に関する省令の一部を改正する省令」（平成 22 年経済産業省・環境省令第 3 号）に基づき算定した。なお、排煙脱硫設備での脱硫工程により二酸化炭素が約 6 万 t/年発生する。

表 1 新設発電所の CO₂ 排出量及び排出原単位¹¹

また、これは、神奈川県内の CO₂ 排出量¹²である約 7 6 9 6 万トン（2 0 1 6 年度）¹³の約 1 割に及び、一般家庭 1 5 0 万世帯分¹⁴にもあたるものである。

このような大量の CO₂ の排出は、地球規模での排出割合において地球温暖化を確実に加速させ、甚大な被害をもたらすものである。

¹¹ 出典：JERA 「（仮称）横須賀火力発電所新 1・2 号機 環境影響評価書」 1212 頁から抜粋

¹² 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（間接排出方式）によって算出されたもの。

¹³ 出典：「2016 年度神奈川県内の温室効果ガス排出量推計結果」について

http://www.pref.kanagawa.jp/docs/ap4/cnt/f417443/documents/190325_ghg_shiryo.pdf。2016 年度の排出量（速報値）。

¹⁴ 世帯当たり年間 CO₂ 排出量は 4.5 トン。

出典：http://www.jccca.org/home_section/homesection01.html

2 新設発電所による大気汚染

- (1) さらに、新設発電所から排出される大気汚染物質の年間排出総量(利用率最大)は、①SO_xが58m³N/時、②NO_xが66m³N/時、③ばいじんが22kg/時にもものぼる。なお、表2の「現状」の欄の数字も、CO₂についての表1で指摘したと同様に、何時の時点の実情であるのか不明である。

第2.2-14表 ばい煙に関する事項

| 項目 | 単位 | 既設稼働時 (現状) | | | | | | | 新設稼働時 (将来) | | |
|------------|------|-----------------------------------|-----------------|-----|-----------------|-------|-----------------|----------|---------------|-----------------|----|
| | | 3号機 | 4号機 | 5号機 | 6号機 | 7号機 | 8号機 | 2号ガスタービン | 新1号機 | 新2号機 | |
| 煙突 | 種類 | — | 鉄塔支持型 2筒身集合型 | | 鉄塔支持型 4筒身集合型 | | 鉄塔支持型 4筒身集合型 | | 注5 | 鉄塔支持型 2筒身集合型 | |
| | 地上高 | m | 200 | | 180 | | 180 | | | 180 | |
| 排出ガス量 | 湿り | 10 ³ m ³ /h | 1,076 | 同左 | 同左 | 1,049 | 同左 | 同左 | 1,390 | 約2,280 | 同左 |
| | 乾き | 10 ³ m ³ /h | 969 | 同左 | 同左 | 945 | 同左 | 同左 | 1,270 | 約2,070 | 同左 |
| 煙突 出口ガス | 温度 | ℃ | 110 | 同左 | 同左 | 同左 | 同左 | 同左 | 513 | 90 | 同左 |
| | 速度 | m/s | 31.3 | 同左 | 同左 | 30.6 | 同左 | 同左 | 42.2 | 31.5 | 同左 |
| 硫黄酸化物 | 排出濃度 | ppm | 90 | 同左 | 84 | 同左 | 同左 | 同左 | 29 | 14 | 同左 |
| | 排出量 | m ³ /h | 90.8 | 同左 | 同左 | 88.5 | 同左 | 同左 | 37.1 | 29 | 同左 |
| | | | 494.2 | | | | | | | 58 | |
| 窒素酸化物 | 排出濃度 | ppm | 95 | 同左 | 同左 | 100 | 同左 | 20 | 15 | 15 | 同左 |
| | 排出量 | m ³ /h | 92.1 | 同左 | 同左 | 94.5 | 同左 | 18.9 | 24 | 33 | 同左 |
| | | | 482.7 | | | | | | | 66 | |
| ばいじん | 排出濃度 | mg/m ³ | 20 | 同左 | 同左 | 同左 | 同左 | 同左 | 5 | 5 | 同左 |
| | 排出量 | kg/h | 21 | 同左 | 同左 | 28 | 同左 | 20 | 8 | 11 | 同左 |
| | | | 147 | | | | | | | 22 | |

注：1. ばい煙諸元の数値は、定格運転時の値を示す。

2. 1号機は平成16年、2号機は平成18年に廃止済。

3. 排出濃度は、3～8号機では4%、2号ガスタービンでは16%、新1、2号機では6%のO₂濃度換算値(乾きガスベース)である。

4. 3～8号機は、重油・原油の値、2号ガスタービンの燃料は軽油を主燃料とした都市ガスとの混焼の値を示す。

5. 2号ガスタービンは、5、6号集合煙突のうち1筒身を使用。

表2 新設発電所稼働後の大気汚染物質の総排出量¹⁵ (JERA作成)

15 JERA「(仮称)横須賀火力発電所新1・2号機建設計画 環境影響評価書」38頁から抜粋

- (2) いうまでもなく、硫黄酸化物（SO_x）やばいじんは、喘息や肺炎などの呼吸器疾患の原因となる。窒素酸化物（NO_x）は吸引すると呼吸器疾患の原因となる。NO_xやばいじんからは、PM_{2.5}も生成される。PM_{2.5}は、非常に粒子が細かいため、人体内の肺胞や血液中に混入し、呼吸器疾患、心筋梗塞や脳梗塞などの循環器疾患及び肺がんの増悪因子となる。また、PM_{2.5}は、広域（長距離）に拡散され、発生源から離れた場所でも汚染を発生させる。さらに、NO_xは、酸性雨及びオゾン等の原因物質でもある。ばいじんは煤（すす）等の固体粒子であるが、浮遊粒子状物質（SPM）となり（そのうち粒子が非常に小さいものはPM_{2.5}にあたる）、肺や気管などに沈着して喘息などの呼吸器疾患の原因となる。
- (3) 新設発電所は長期間の稼働を予定するものであるから、多大な環境影響が、極めて長期間に及ぶものであり、将来にわたっての環境への影響の度合いは甚大である。

第6 本件確定通知の違法性

1 環境アセスの目的・手続と、経済産業大臣が有する権限等

(1) 環境アセスの目的

環境影響評価法は、同法施行令に列挙されている一定の事業（対象事業）について、事業の実施に先立ち、事業の実施による環境への影響を調査・予測・評価することを、当該事業者には義務付けている。

環境アセスは、環境に大きな影響を与える事業に関して、その事業の内容を決定するに当たり、それが環境にどのような影響を及ぼすかについて、あらかじめ事業者自らが調査・予測・評価を行い、その結果を公表して一般市民や地方公共団体の首長などから意見を聴取し、これらを踏まえて環境の保全の観点からよりよい事業計画を策定することによって、環境の保全について適正な配慮を行うこ

とを目的としている。

(2) 発電所における環境影響評価

本件の新設発電所のように、発電した電力を売電する火力発電所（火力発電設備）のうち一定規模以上のものについては、環境影響評価法の対象事業とされているが、同法の制定前から国（旧通商産業省）のアセス制度のもとで手続の各段階に国が監督指導する方法によって環境影響評価がなされてきたことを踏まえ、その目的に「環境の保全を図ること」をおいている電気事業法46条の2以下において、環境影響評価法が定める手続に加え、電気事業法に基づいて国が影響評価の各段階で関与するための特例が設けられている。

すなわち、電気事業法は環境アセスに関し、経済産業大臣に以下の各権限を与えている。

方法書に対する大臣の勧告権（46条の8）

準備書に対する勧告権（46条の14）

評価書に対する変更命令権（46条の17）

これらの権限行使を実効的なものとするため、電気事業法は、方法書・準備書・評価書の経済産業大臣に対する届出、都道府県知事や環境大臣からの意見聴取などの手続などについても定めている。

新設発電所は、前記のとおり、15万kW以上の火力発電所であるため、「第1種事業」に該当し（同法2条2項1号ホ、同法施行令1条・別表1）、電気事業法及び環境影響評価法に基づき、本件環境アセスが実施された。

(3) 第1種事業にあたる発電所に適用される環境アセスの具体的な流れ

第1種事業にあたる発電所に適用される環境アセスの具体的な流れは以下のとおりである。

ア 配慮書、方法書、準備書、評価書

まず、事業者は、事業の早期段階における環境配慮を図るため、事業の位置・規模等の計画の立案段階において、その事業の実施が想定される区域において、環境の保全について適正な配慮をするべき事項について検討を行い、その結果

を計画段階環境配慮書（以下「**配慮書**」という。）に記載する。配慮書について、環境大臣及び主務大臣は、環境保全の見地からの意見を述べることができる。また、事業者は、配慮書の案又は配慮書について関係する行政機関及び一般の環境の保全の見地からの意見を求めるように努めなければならないとされている（環境影響評価法3条の2以下）。

次に、事業者は、環境影響評価の項目と方法を記載した環境影響評価方法書（以下「**方法書**」という。）を作成し、公告・縦覧に供し、説明会を実施する。また、事業者は、方法書を関係市町村・都道府県に送付し、経済産業大臣に届け出る。経済産業大臣は、市町村長の意見を勘案した都道府県知事の意見を勘案し、方法書について環境保全の見地からの意見を有する者の意見の概要やこれに対する事業者見解等に配慮して、事業者に対して方法書についての勧告を行う。事業者は、都道府県知事の意見を勘案し、方法書について環境の保全の見地からの意見を有する者の意見に配慮し、さらに、上記勧告を踏まえて、環境影響評価の項目等の選定を行う（環境影響評価法5条以下、電気事業法46条の4以下）。

事業者は、これに基づいて環境影響評価を行い、環境影響評価の結果や環境の保全のための措置を記載した環境影響評価準備書（以下「**準備書**」という。）を作成する。経済産業大臣による勧告に至る手続は、準備書についての審査をする際、環境大臣の意見を聴かなければならないことを除くと、方法書の場合とほぼ同様である。

事業者は、都道府県知事の意見を勘案し、環境の保全の見地からの意見を有する者の意見に配慮し、さらに、上記勧告を踏まえて、環境影響評価書（以下「**評価書**」という。）を作成し、経済産業大臣に届け出る（環境影響評価法14条以下、電気事業法46条の9以下）。

以上の流れについては、別紙1の「手続のフロー」の通りである。

イ 評価書の確定通知と環境アセスの終了

経済産業大臣は、評価書を審査し、環境の保全についての適正な配慮がなさ

れることを確保するため特に必要があり、かつ、適切であると認めるときは、届出を受理した日から30日以内に、評価書を変更すべきことを命ずることができる（以下「評価書変更命令」という。電気事業法46条の17第1項、同法施行規則61条の10）。

他方、経済産業大臣は、変更命令をする必要がないと認めたときは、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（以下、この通知を「確定通知」という。電気事業法46条の17第2項）。経済産業大臣は、確定通知をしたときは、確定した評価書（以下「確定評価書」という。）の写しを環境大臣に送付し、評価書、その要約及び評価書変更命令の内容を記載した書類を関係都道府県知事及び関係市町村長に送付する（同法46条の18）。事業者は、確定評価書等を公告・縦覧に供する（環境影響評価法第27条・電気事業法第46条の19）。これによって発電所に関する環境アセスの手續自体は終了する。

ウ 確定評価書に基づく環境の保全への適正な配慮

事業者は、当該事業を実施するにあたり、確定評価書に記載されているところにより、環境の保全についての適正な配慮をしてその特定対象事業に係る事業用電気工作物を維持し、及び運用しなければならないと定められている（環境影響評価法38条1項、電気事業法46条の20）。

(4) 経済産業大臣の関与と権限

ア 経済産業大臣は、電気事業法における環境アセスにおいては、上記の通り（また別紙1のとおり）、配慮書への意見、方法書の審査・勧告、準備書の審査・勧告、評価書が作成されるまでのプロセスにおいて、意見を述べること、勧告・変更命令をおこなうこと等を通じて、事業者が環境保全措置を決定していく過程に密接に関与する。電気事業法は、経済産業大臣にこうした権限を認めることによって、その適切な権限行使によって発電事業等における環境影響評価が適切に実施され、「環境の保全への適切な配慮」が実現されるよう図っている。こうしたプロセスを経て最終的には、評価書の審査・確定通知を通じて、事業

者の環境保全措置の内容を決する評価書を確定させる。

イ こうした経済産業大臣の規制権限は、電気事業法39条において事業用電気工作物が省令で定める技術基準に適合することを義務付けていることの反映でもある。

すなわち、電気事業法が定める技術基準では、事業用電気工作物が「人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与えない」ことを要件としており（同条2項1号）、発電事業など事業用電気工作物の設置及び運用によって健康被害や財物損壊を回避することを定めている。同法は発電所の設置による発電事業をおこなうことについて事業許可制度など特段の制度を設けていないが、法は経済産業大臣が環境アセス手続の各段階において勧告や変更命令などの権限を適切に行使することによって、発電事業に伴う健康被害や財物損傷が生じることを防いでいる。

したがって、経済産業大臣は、特に健康被害や財物損傷を防止するという観点からも、評価書について判断し、必要に応じて規制権限を発動する必要がある。

ウ したがって、経済産業大臣は、環境アセスに係る手続及び審査の当時の環境の状況（周辺地域の環境だけでなく、地球環境を含む）やこれを保全するためにどのような環境保全措置が必要であるか及びこれに関する具体的な科学的知見、国際的・国内的な環境対策に関する議論の状況及び具体的に設定された目標等を踏まえたうえで、新設発電所の設置と運用について「環境への適切な配慮」という観点、および、「人体への危害」と「物件の損傷」の防止という観点から慎重に判断しなければならず、環境影響の調査・予測・評価に欠落や誤りがある場合または環境保全措置の検討が不十分である場合には適切に規制権限を発動すべきであり、確定通知を発することは許されない。

2 環境影響評価手続の瑕疵と違法性

環境アセスでは、①法が定める手続に従って、②前提となる情報を調査のうえで

環境への影響を予測し、③首長意見・市民意見も勘案したうえで環境影響についての合理的な評価を行い、④その評価を踏まえて環境保全のための措置を決定することになるが、こうした適正な過程を欠いた場合は、第一に、その瑕疵が治癒されない限り、手続きを進めることはできない。当該事業の所管行政庁は、不適切な手続ないし調査・予測・評価について、自ら権限を行使して事業者これを是正させるべきであり、それを看過してなされた行政処分は違法となる。

また、第二に、内容的に不備のある点については、その点を考慮して、拒否処分などの適正な処分がされなければならない。

環境影響評価手続の過程において、環境影響評価を左右する重要な環境情報が収集されなかったにもかかわらず、そのまま環境影響評価の結果が確定された場合等には、適切に環境影響の調査・予測・評価や環境保全措置の検討がなされたとはいえず、免許等を行う者による環境配慮審査適合性が認められるとの判断は違法となる（東京地判平成23年6月9日・訟務月報59巻6号1482頁（新石垣空港設置許可処分取消請求事件）参照）。

第1種事業にあたる火力発電所の環境アセスにおいても、経済産業大臣は、環境影響の調査・予測・評価に欠落や誤りがある場合、環境保全措置の検討の内容が不合理である場合（調査・予測・評価項目が欠落している、調査・予測の方法が適切でない、不十分である、評価の前提となる情報が誤っている、適切な環境保全措置が検討されていないなどの場合）、手続が適切に履行されたとはいえない。したがって、それらの点について、自ら権限を行使して事業者これを是正させ、環境の保全について適切な配慮が行われるようにしなければならない。経済産業大臣がこれを怠り、不適切・不合理な内容の評価書のままで確定通知を発しこれを確定させた場合、かかる確定通知は取り消されねばならない。

本件の環境アセスには、以下に述べるとおり、複数の重大な瑕疵が存在する。それにもかかわらず、経済産業大臣が発した評価書の確定通知は違法である。

3 瑕疵事由1～環境アセスの違法な簡略化

(1) 「改善リプレース」を理由とする環境アセスの簡略化

東京電力フュエル&パワー株式会社は、新設発電所の建設は、「改善リプレース」であるとして、環境アセス調査の一部を省略して手続きを進めた。

環境省は、リプレース案件においては土地改変等による環境影響が限定的で、かつ、温室効果ガスや大気汚染物質による環境負荷の低減が図られる事例が多いことを理由に、一定の条件を満たす場合には環境アセス手法を「合理化」（つまり、手法の簡易化及び省略）することを認め、2012（平成24）年3月、「火力発電所リプレースにかかる環境影響評価手法の合理化に関するガイドライン」（甲第2号証。2013（平成25）年3月に改訂¹⁶。以下「リプレースガイドライン」という。）としてまとめた。

リプレースガイドライン（3頁）では、適用対象となる事業について、「火力発電所リプレースのうち、本ガイドラインがその対象とするのは、リプレース後に発電所からの温室効果ガス排出量、大気汚染物質排出量、水質汚濁物質排出量及び温排水排出熱量の低減が図られる（温室効果ガス排出量以外の項目については現状非悪化となる場合も含む。）事業（以下「改善リプレース」という。）であって、かつ、対象事業実施区域が既存の発電所の敷地内又は隣接地に限定される等により、土地改変等による環境影響が限定的となり得る事業」と定義されている。

東京電力フュエル&パワー株式会社は、新設発電所は上記の定義を満たすとして（表3参照）、一部の調査を省略して本件環境アセスをおこなった（本件評価書481頁）。しかし、表3に「（現状）」とある内容がおよそ実際からかけ離れていることについては、既に述べたとおりである。

¹⁶ 経済産業省の平成29年3月の株式会社JERA（仮称）横須賀火力発電所1・2号機建設計画環境影響評価方法書に係る審査書（6頁）によれば、平成25年のガイドラインの改定によって、アセス確定通知以前に既設3.4号機が撤去され、2年短縮されたことになる。

第 10.2-1 表 改善リプレース対象項目と適合状況

| 項目 | 既設稼働時（現状） | 新設稼働時（将来） | 適合状況 |
|--------------|---|--|-------------|
| | リプレース前 | リプレース後 | |
| 大汚染物質排出量 | 硫黄酸化物：494.2 m ³ _N /h 窒素酸化物：482.7 m ³ _N /h ばいじん：147 kg/h | 硫黄酸化物：58 m ³ _N /h 窒素酸化物：66 m ³ _N /h ばいじん：22 kg/h | 適合 (低減) |
| 水質汚濁物質排出量 | 全窒素：239.06 kg/日 全 磷：32 kg/日 化学的酸素要求量：44.66 kg/日 | 全窒素：24 kg/日 全 磷：2.4 kg/日 化学的酸素要求量：12kg/日 | 適合 (低減) |
| 温排水排出熱量 | 640 °C・m ³ /s | 399 °C・m ³ /s | 適合 (低減) |
| 温室効果ガス排出量 | 約 1,066 万 t-CO ₂ /年 | 約 726 万 t-CO ₂ /年 | 適合 (低減) |
| 土地改変等による環境影響 | — | 既設発電所の跡地利用、 港湾施設・取放水口・ 取放水設備の有効活用 | 適合 (限定的) |

- 注：1. 「項目」は、「改善リプレース」の対象事項として「合理化GL」に示されている項目を示す。
 2. 「大気汚染物質排出量」は、1時間値の最大値（定格出力）を示す。内訳は、第2.2-14表のとおりである。
 3. 「水質汚濁物質排出量」は、日間の最大排出量×日平均濃度を示す。詳細は、第2.2-16表のとおりである。
 4. 「温排水排出熱量」は、取放水温度差×時間当たりの温排水量を示す。内訳は、第2.2-15表のとおりである。
 5. 「温室効果ガス排出量」は、「合理化GL」3頁に示された条件に基づき、リプレース前後の設備利用率を同一として算出した場合の排出量（利用率は85%で設定）を示す。内訳は、3～8号機が各約163万t-CO₂/年、2号ガスタービンが約88万t-CO₂/年、新1、2号機が各約363万t-CO₂/年である。
 6. 「土地改変等による環境影響」は、対象事業実施区域が既存の発電所の敷地内又は隣接地に限定される等により、土地改変等による環境影響が限定的となり得る事業を示す。

表 3 リプレースに関する事業者の説明¹⁷（JERA作成）

(2) そもそも「改善リプレース」ではない

上述のとおり、新設発電所予定地においては、2001年には恒常的な稼働は設置されている発電所設備の7割で行われておらず、2005年までに3・4号機を除くすべての発電所が「長期計画停止」の対象とされ、2010年にはすべての発電機が「長期計画停止」となった。2014年以降はすべての既存発電所が停止していた（図10の稼働状況表参照）。

つまり、この間、発電所が稼働することによる環境に対する影響がなかった状態がすでに恒常化していた。

¹⁷ JERA「(仮称)横須賀火力発電所新1・2号機建設計画 環境影響評価書」483頁から抜粋

第 10.2-1 図 横須賀火力発電所の稼働状況

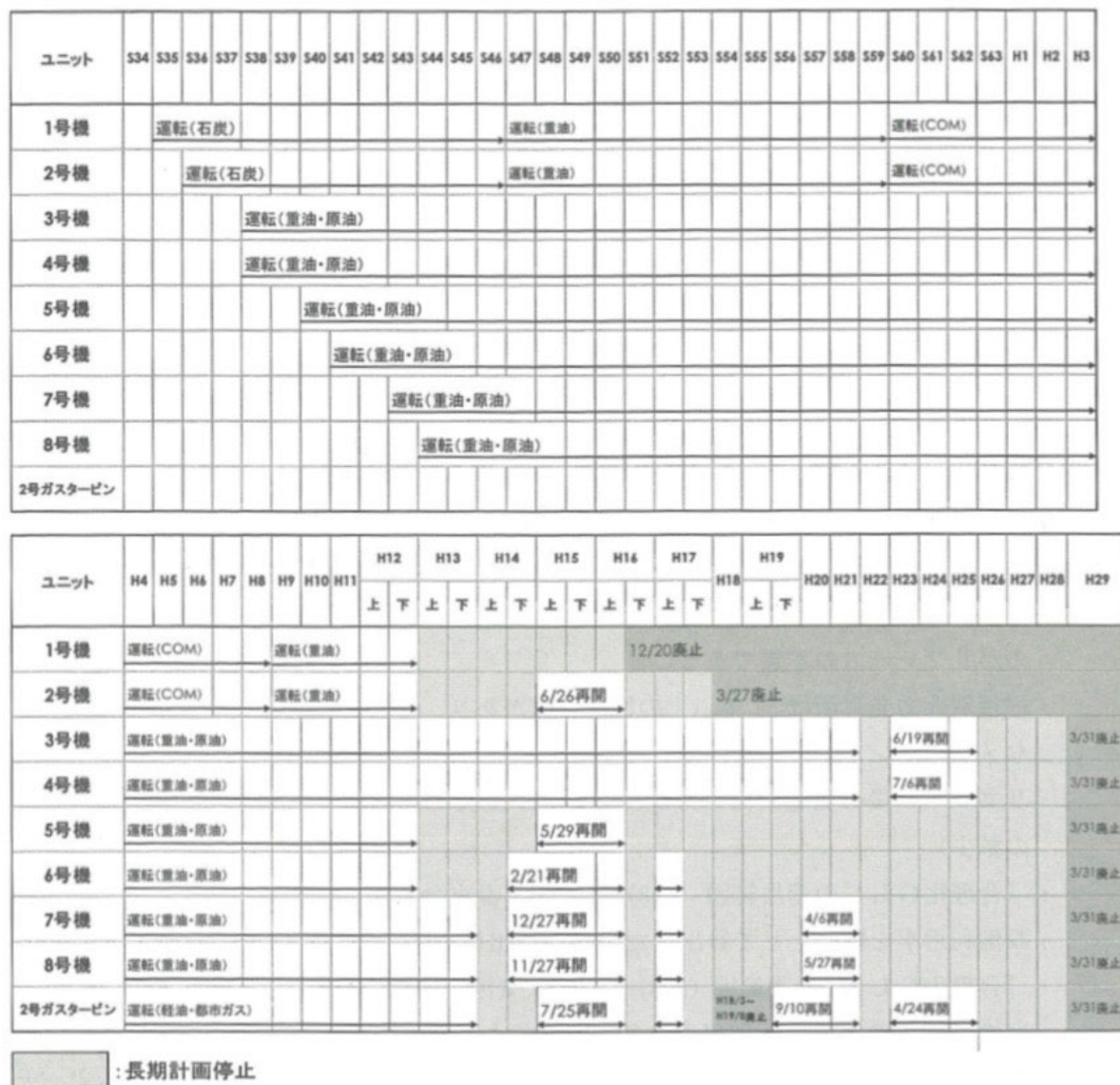


図 10 横須賀火力発電所の稼働状況¹⁸ (JERA 作成)

東日本対震災及び福島第一原子力発電所の事故後、東京電力は横須賀火力発電所の再稼働を目指したが、再稼働を実現することができたのは2号ガスタービンと3・4号機のみであった。これらの発電機もその後2013年には再び長期計

¹⁸ JERA 「(仮称)横須賀火力発電所新 1・2 号機建設計画 環境影響評価書」 482頁から抜粋

画停止となった。

こうした経過にてらせば、横須賀火力発電所の発電機は3・4号機を除いて、すでに長期間にわたり稼働をしておらず、稼働によって排出される大気汚染物質やCO₂による負荷がない環境が安定的に形成されていたことがわかる。新設発電所について、リプレースによる環境負荷の「低減」を実現することを理由として環境アセスの簡略化をおこなう余地は明らかに存在しない。

(3) 温室効果ガスは大幅に増加する

東京電力フュエル&パワー株式会社は、CO₂の排出量は既設稼働時より新設稼働時の方が軽減されるから、上記の条件を満たすと判断している。ここでは、3号機から8号機及び2号ガスタービンの排出量の合計が既設稼働時の排出量とされている（表1参照）。

しかし、上述のとおり、本件アセスが開始される前の2013年には全号機が事実上、廃止されていた。5～8号機は2001年から長期計画停止の状態にあり、3・4号機も含め2010年に長期計画停止となり、福島原発事故前にはすべてが稼働を停止していた。少なくとも、本件環境アセスの実施当時、これらは稼働可能な状態ではなかった。百歩譲って、既設の発電機として積算に含めることを認めることがありうるのは、3号機及び4号機のみである。

また、新設発電所が稼働した場合のCO₂の排出量（年間726万トン）は、3号機及び4号機から排出されるCO₂よりも多い。

リプレース案件において環境アセスの簡略化が許される趣旨は、「（火力発電所）のリプレースに際しては、土地改変等による環境影響が限定的で、かつ、温室効果ガスや大気汚染物質による環境負荷の低減が図られる事案も多い。温室効果ガス削減に対する喫緊の要請を踏まえると、そのような案件については早く運用に供されることが望ましい」と説明されている（甲2・1頁）が、新設発電所が「早く運用に供される」ことによる温室効果ガスの排出削減という前提を満たさないことは一目瞭然である。それにもかかわらず、運用実態を無視して、温室効果ガスの「低減」を理由にアセスの簡略化をおこなうことは、事実を偽装欺瞞

するものであって、環境アセス手続きの重大な誤りである。

(4) 環境アセスの簡略化は重大な瑕疵である

このように、新設発電所は、環境アセスの簡略化が許されるケースではない。それにもかかわらず、環境アセスを簡略化して手続を進めた点で、本件アセスには重大な瑕疵がある。

4 瑕疵事由 2～温室効果ガス対策に係る検討の誤り

(1) 温室効果ガス対策に係る評価・検討の誤り

新設発電所に係る本件評価書において、J E R Aは、燃料を石炭とすること、これによって排出されるCO₂排出量が年間726万トンにもものぼること、CO₂の排出原単位（発電端）が約0.749kg-CO₂にも上ることを記載している（本件評価書1194頁）。

これに対して、同社が温室効果ガス等に係る環境保全措置として掲げるのは、「利用可能な最良の発電技術である超々臨界圧(U S C)発電設備を採用する（設計発電端効率：43.5%、高位発熱量基準）」「発電設備の適切な維持管理及び運転管理を行うことにより、発電効率の維持に努める」「省エネ法のベンチマーク指標について、2030年に向けて確実に遵守する」「電力業界の自主的枠組みに参加する小売電気事業者に電力を供給するように努める」ことのみである（本件評価書同頁）。

そのうえで、「石炭」を燃料としてプラントを設計・建設、稼働するにもかかわらず、J E R Aは、これらの対策の効果として、「実行可能な範囲内でできる限り低減が図られている」という驚くべき自主評価をしている（本件評価書同頁）。

しかしながら、温室効果ガス対策に係る上記の如き対策内容と評価・検討は、著しく不十分であるという他ない。

(2) 燃料種についての検討の欠如

ア 燃料種についての検討を欠いていることの不合理性

先に述べたとおり、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。本件横須賀火力発電所の元の石油火力と比べても、約2割増加させる（上記図5参照）。

日本の温暖化対策の中期目標及び長期目標を達成するためには、火力発電所部門からの温室効果ガスの排出削減が必要不可欠であるにもかかわらず、石炭についてのこれらの環境への悪影響を考慮することなく「石炭」を燃料種として選択することは、およそ環境への影響を適切に評価しこれに配慮したことにはならず、「石炭」を前提に最低限の環境保全措置を定める程度では、およそ環境への配慮としておよそ合理性を有さない。

イ 配慮書段階での燃料種の検討が必要であること

この点、環境アセスの手続の中では、事業者においては、環境の保全について適正な配慮をするべき事項を検討する「配慮書」の手続において、温室効果ガス排出削減の観点から、燃料種を選択を含めた代替案を検討することが不可欠である。

とりわけ、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CO₂を排出するものであり、その環境影響は極めて大きい¹⁹。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、炭素燃料の選択によってほぼ決まってしまう。

計画段階環境配慮の制度を導入した環境影響評価法の2011（平成23）年改正は、事業の早期の段階で環境配慮を促すことにあるが、こうした改正法の趣旨からすれば、事業者に対しては、温室効果ガスの排出を計画段階配慮事項として設定し、燃料選択についての複数案を検討し、その検討の結果を配慮

¹⁹ 環境影響評価制度の見直しにかかる「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 報告書(案)」4頁においても、配慮書において温室効果ガスが配慮事項とされていないのは不十分であるとの意見が示されている。

書に記載させなければならない。

(3) 結論

以上のことから、J E R Aが、新設発電所にかかる環境影響評価の過程において、CO₂の排出量が半分以下となる天然ガス火力との比較検討すらしていないことは、計画段階における環境配慮を求め（環境影響評価法3条の2以下）、また、準備書においても環境保全措置に関する複数案の検討の結果の記載を求めた環境影響評価法（同法14条1項7号ロ）の趣旨を没却するものといわざるをえない。

環境影響を低減するために本来必要な検討を行わなかった本件アセス手続には重大な瑕疵がある。

5 瑕疵事由3～大気汚染に係る検討の不十分さ

(1) 燃料種の選択の誤り

J E R Aが、CO₂排出との関係で、燃料種の検討を通じた環境配慮を行っていないことの問題は上記のとおりであるが、この点については、大気汚染物質に係る評価についても全く同様である。

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（PM_{2.5}についても大幅な排出量の減少が見込まれる）。しかし、新設発電所は石炭を燃料とするものであるから、前述のとおり、新設発電所からはこれらの大気汚染物質が大量に排出される。

加えて、天然ガス火力であれば、水銀などの重金属類の排出もほとんどない。すなわち、燃料種を「石炭」にするか、天然ガス火力にするかによって、大気汚染物質の排出量（それ以前に、一部の物質については排出されるか否か）及び重金属の排出量は劇的に異なってくるものとなる（この点は、天然ガス火力でもCO₂は一定量排出されること大きく異なる）。

(2) PM_{2.5}及び光化学オキシダントについての評価の欠如

微小粒子状物質（PM_{2.5}）とは、大気中に浮遊している2.5 μm以下の小さな粒子である。「手引き」では、浮遊粒子状物質（SPM：10 μm以下の粒子）については評価対象項目に挙げられているが、PM_{2.5}については評価対象項目に挙げられていない。しかし、大気中のPM_{2.5}は、呼吸器疾患、循環器疾患及び肺がんの発症の原因となることが明らかになったため、2009（平成21）年9月には、PM_{2.5}について、1年平均値15 μg/m³以下かつ1日平均値35 μg/m³以下とする環境基準が設定された。全国的にみても、PM_{2.5}の環境基準が未達成の地点が少なくないばかりでなく、新設発電所の周辺地域でも未達成地域が存在する。PM_{2.5}の生成・排出・拡散について厳密な予測の手法が未確立であったとしても、学会や海外で提案されている方法により、一定の環境影響評価を行う必要があるのにそれが行われていない。

光化学オキシダントとは、光化学スモッグの原因となる大気中の酸化性物質の総称である。光化学オキシダントの環境基準は、1時間値0.06 ppm以下とされている。全国的にも環境基準の達成率は低いが、新設発電所建設予定地付近においても、光化学オキシダントの環境基準は達成されていない。光化学オキシダントは、工場や自動車などから大気中に排出された窒素酸化物や揮発性有機化合物から、光化学反応により生成されるところ、新設発電所からは大量の窒素酸化物等が排出されることに鑑み、その影響について、環境影響評価を行う必要があるのにそれを怠った。

6 瑕疵事由4～温排水に係る検討の不十分さ

本件の新設発電所からは、多大な温排水が出されると考えられるが、その影響についての調査・予測・評価は極めて不十分である。

7 総括

以上のとおり、本件環境アセスは、①環境アセス手続きを簡略化すべきではないのに簡略化し、②新設発電所の温室効果ガス対策に係る対策内容とその評価・検討

が不十分であり、③温室効果ガス対策についての燃料種についての検討を欠いており、④大気汚染に係る検討が不十分であり、⑤温排水に係る検討が不十分である、という重大な瑕疵をはらんでいる。

このような瑕疵にもかかわらず、経済産業大臣がおこなった本件確定通知は違法であり取り消されなければならない。

第7 確定通知の取消請求に関する訴訟要件

1 本件確定通知の処分性

電気事業法は、上述のとおり、事業用電気工作物による健康被害及び財物損壊を規制しているが、これは発電事業など事業用電気工作物を用いた事業に起因する人的・物的な被害を防止する趣旨である。

上述のとおり、法は発電所設置に際しておこなわれる環境アセス手続きにおいて、経済産業大臣に種々の規制権限を与えているが、これは経済環境大臣が適切に権限を行使することによって、環境への適切な配慮と健康被害・財物損壊の防止を実現することを図る趣旨である。法は、発電所の操業などについて許認可制度をおいていないが、そのかわりに大型発電所については環境アセス制度を通じて環境への適切な配慮と健康被害・財物損壊の防止が実現されることを前提にしている。

電気事業法第48条1項では、事業用電気工作物の設置工事の前に経済産業大臣に届け出ることを義務付けているが、かかる届出の際には、確定評価書に従っている環境の保全のための措置の記載を求めるとともに、添付書類としては、確定評価書に従っている環境の保全のための措置に関する説明書（以下「説明書」という。）の添付を求めている（電気事業法施行規則第66条）。

さらに、電気事業法第48条4項、第48条3項1号、第47条3項3号は、経済産業大臣は、届出のあった特定対象事業に係る工事計画が、確定評価書に従っているものでないと認めるときは、その届出をした者に対し、その届出を受理した日から30日（電気事業法第48条2項により期間が延長された場合は延長後の期間）以内に限り、その工事の計画を変更し、又は廃止すべきことを命ずることができる

としており、工事計画が確定評価書に符合するものであることを要求している。

また、電気事業法第48条2項は、その届出が受理された日から30日を経過した後でなければ、その届出に係る工事を開始してはならないとしている。

したがって、事業者が工事計画を届け出て、設置工事に適法に着手するためには、確定評価書が存在すること、つまり経済産業大臣から電気事業法第46条の17第2項に基づき評価書について確定通知を受けていることが不可欠の前提になっている。

こうした電気事業法の規定に照らせば、第一に、確定通知は、特定対象事業に係る火力発電所の設置工事をしようとする事業者に対し、「電気事業法に基づき、工事計画を届け出て、工事に着工することができる地位」を与えるものといえる。

法は、さらに、「評価書に記載されているところにより、環境の保全についての適正な配慮をしてその特定対象事業に係る事業用電気工作物と維持し、及び運用しなければならない」と定め、事業者が発電所の維持と運用においても確定評価書の記載を遵守することを義務付けており（46条の20）、確定評価書の内容は、工事計画の内容にとどまらず、操業開始後の発電施設の維持と運用についてもその内容を決するものとなっている。

このように、大型発電所の設置・操業による事業については、経済産業大臣の関与のもとで決定された確定評価書が発電所の建設工事の前提となり、発電所の維持と運用の内容を決するものとなっており、本件確定通知に処分性が認められるべきは明らかである。

2 原告適格

- (1) 行政事件訴訟法第9条1項にいう当該処分の取消しを求めるにつき「法律上の利益を有する者」とは、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれのある者をいい、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解される場合には、このような利益もここにいう法律上保

護された利益に当たり、当該処分によりこれを侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有する（最判平成17年12月7日民集59巻10号2645頁）。

- (2) 電気事業法は、電気事業の適正化・合理化による電気の利用者の利益保護等だけでなく、「電気工作物の工事、維持及び運用を規制することによって、公共安全を確保し、及び環境の保全を図ること」を目的としている（電気事業法第1条）。事業用電気工作物を設置する者は、事業用電気工作物を主務省令で定める技術基準に適合するように維持しなければならない（同法39条1項）とされ、前述のとおり、健康被害及び財物損壊が起きないことを事業用電気工作物に要求している（同法39条2項1号）。これらの規定は、大気汚染防止法やダイオキシン類対策特別措置法の規制を遵守することなど、技術基準省令においてより具体化されている。こうした規制は、周辺住民等の生命、健康、生活環境利益等を個別的利益として保護することを目的とするものである。

さらに、電気事業法が環境アセスの手続について規定を引用する環境影響評価法は、環境アセス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」を目的としている（環境影響評価法第1条）。電気事業法及び環境影響評価法が定める環境アセスは、前述のように、特定対象事業に係る環境アセスの手続きを通じて環境の保全及び適正な環境配慮を実現しようとするものであり、それは、特定対象事業に起因する環境影響により健康・生活環境に係る被害を受けるおそれのある住民の個々人の利益を保護することも目的とするものである。

したがって、特定対象事業による環境影響を受ける住民は、第46条の17第2項による確定通知の取消訴訟について原告適格を有する。

- (3) 特定対象事業による環境影響を受ける者として原告適格を有する者には、環境

影響評価法第15条にいう「対象事業に係る環境影響を受ける範囲であると認められる地域」（以下「関係地域」という。）に居住する者は当然に含まれる。

しかし、それにとどまらず、特定対象事業による環境影響は環境アセスの関係地域外に居住するものにも原告適格が認められる。すなわち、PM2.5をはじめとする大気汚染、地球温暖化のいずれについても、より広い地域に影響を与えるものである。特に、地球温暖化については、発電所の近隣地域だけでなく全世界的な被害をもたらすものである。事業の実施に伴う地球温暖化への影響についても環境アセスの対象とされていることからしても、個々人の温暖化による被害を受けない利益を保護しているものと解される。

以上のとおり、関係地域に居住している原告はもちろん、そこに居住していない原告らも含め、本件確定通知の取消訴訟について原告適格を有しているということができる。

3 確定通知を取消す利益があること

違法な確定通知が取り消されて既存の確定評価書が失効した場合、新たに環境アセス手続がおこなわれることになるが、事業者は新しい評価書の内容に基づいて事業用電気工作物を維持・運用すべきことになる。これによって、環境影響を受ける者にとっては、受ける影響（被害）の内容が変わることになるのであるから、原告らには確定通知の取消しを求める利益がある。

4 結語

以上のことから、原告らは、経済産業大臣がJERAに対してした本件確定通知について、その取消しを求める。

第8 結語

よって、原告らは、経済産業大臣が2018（平成30）年11月30日付で行った本件確定通知を取り消すことを求める。

証 拠 方 法

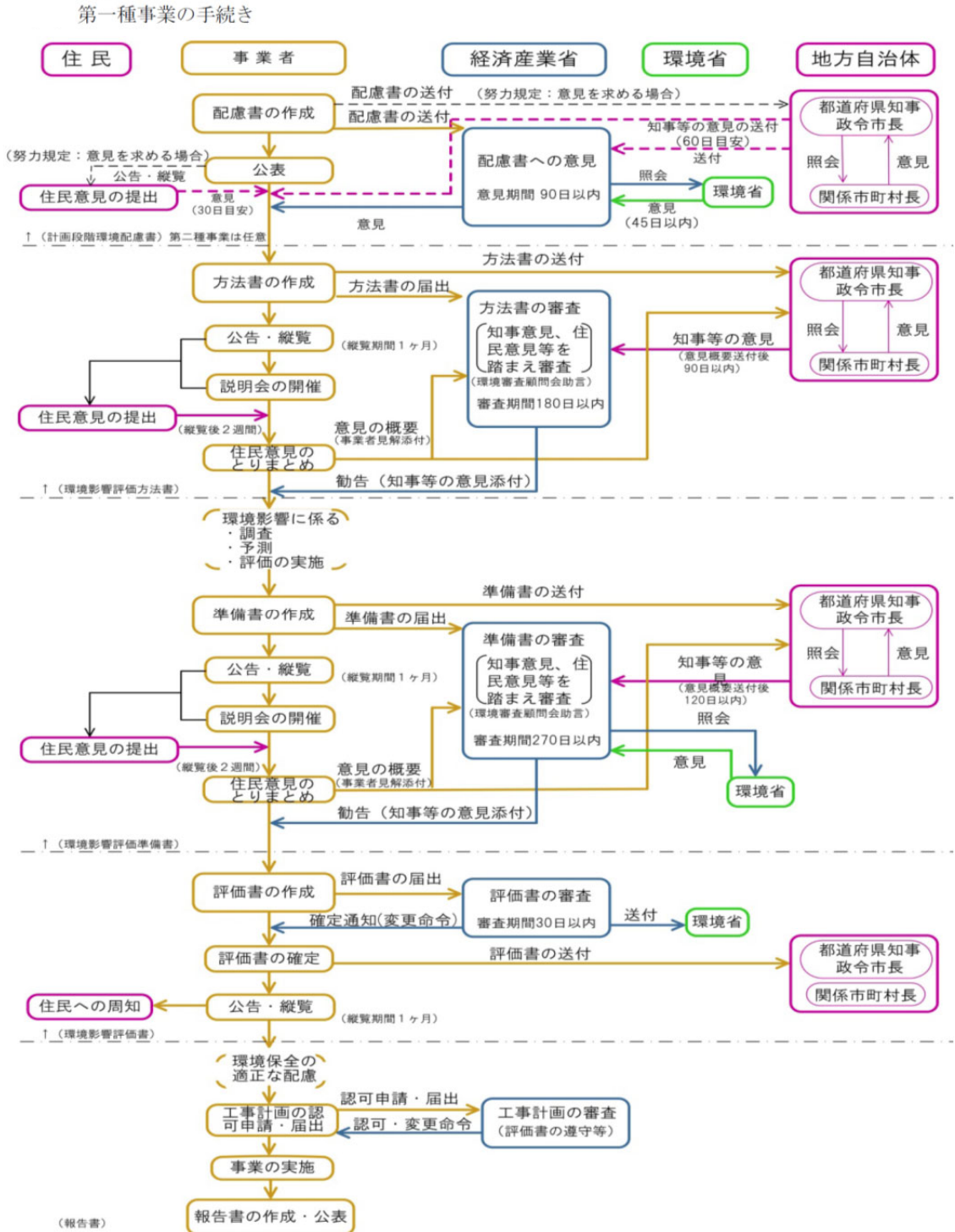
- 1 甲第1号証 「(仮称)横須賀火力発電所新1・2号機建設計画環境影響評価書に係る確定通知について」(本件確定通知書)
- 2 甲第2号証 火力発電所リプレースに係る環境影響評価手法の合理化に関するガイドライン
- 3 甲第3号証 発電所設置の際の環境アセスメントの迅速化等に関する連絡会議中間報告

附 属 書 類

- | | |
|---------|-------|
| 1 訴状副本 | 1 通 |
| 2 甲号証写し | 2 通 |
| 3 訴訟委任状 | 4 5 通 |

以 上

別紙1 環境アセスフロー図



別紙2 新設発電所と周辺施設の位置関係



(気候ネットワーク作成)

別紙

当 事 者 目 録

原告 別紙原告目録のとおり 合計45名

〒101-0051 東京都千代田区神田神保町2丁目3-1 岩波書店アネックス7階

東京駿河台法律事務所

原告ら訴訟代理人弁護士 小 島 延 夫

電 話 03-3234-9133

F A X 03-3234-9134

〒107-0052 東京都港区赤坂2-2-21 永田町法曹ビル

東京合同法律事務所（送達場所）

原告ら訴訟代理人弁護士 久 保 田 明 人

電 話 03-3586-3651

F A X 03-3505-3976

〒141-0022 東京都品川区東五反田1-13-12 いちご五反田ビル5階

五反田法律事務所

原告ら訴訟代理人弁護士 千 葉 恒 久

電 話 03-3447-1361

F A X 03-3447-1538

〒102-0083 東京都千代田区麴町2-12-1 VORT半蔵門2階

インテグラル法律事務所

原告ら訴訟代理人 弁護士 森 詩 絵 里

電 話 03-3288-5190

F A X 03-3288-5220

〒238-0008 神奈川県横須賀市大滝町1-26 清水ビル3階

横須賀市民法律事務所

原告ら訴訟代理人弁護士 呉 東 正 彦

電 話 046-827-2713

F A X 046-827-2731

〒251-0054 神奈川県藤沢市朝日町18-8 桜ビル201

湘南さくら法律事務所

原告ら訴訟代理人弁護士 長 谷 川 宰

電 話 0466-20-7856

F A X 0466-20-7188

〒604-0965 京都府京都市中京区柳馬場通夷川下る

浅岡法律事務所

原告ら訴訟代理人 弁護士 浅 岡 美 恵

電 話 075-211-2774

F A X 075-256-1103

〒100-8977 東京都千代田区霞が関1-1-1

被 告 国

代表者 法務大臣 山 下 貴 司

処分行政庁 経済産業大臣 世 耕 弘 成