

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（3）

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

本準備書面は、訴状請求の趣旨第2項（確認請求）について被告国に対して反論するものである。

なお、略語については従前のものを用いる。

第1 本件確認請求は「法律上の争訟性」があること

1 被告は第1準備書面において、原告が訴状の請求の趣旨第2項で求めている違法確認請求は、「権利義務や法律関係に係る具体的紛争を離れて、行政行為（不作為）の違法の確認を求めるものであるから、法律上の争訟性を欠いている」と主張し、本件確認請求が不適法であることは、最大判昭和27年10月8日民集6巻9号783頁（以下「昭和27年最判」という。）以降、判例上、確立しているとし、さらにそれを根拠づけるために最大判平成17年9月14日民集59巻7号2087頁を引用する。

しかし、昭和27年最判は、原告が国に対して、警察予備隊の設置並びに維持に関する一切の行為（行政行為は勿論事実行為私法上の行為の外予備隊の設置維持に関する法令規則の一切を含む）の無効確認を求める中で、「原告は、最高裁判所が一方司法裁判所の性格を有するとともに、他方具体的な争訟事件に関する判断を離れて抽象的に又一審にして終審として法律、命令、規則又は処分が憲法に適合するや否やを判断する権限を有する点において、司法権以外のそして立法権及び行政権のいずれの範疇にも属しない特殊の権限を行う性格を兼有するものと主張」したところ、最高裁が「裁判所が現行の制度上与えられているのは司法権を行う権限であり、そして司法権が発動するためには具体的な争訟事件が提起されることを必要とする」と判示した事案である。

それに対して本件においては、原告は、電気事業法39条2項1号が技術基準に詳細を委任するにあたって定める「人体に危害を及ぼし、または物件に損傷を与えないようにすること」との要件に反して火力技術基準省令にCO2排出規制が定められていないことを、原告個々人の権利利益と離れて抽象的に主張している

のではない。原告らは、同省令にCO2排出規制が定められていないことにより、新設発電所に対し電気事業法40条に基づいて、CO2排出規制の観点からの技術基準適合命令がなされないこととなり、その結果、新設発電所についてCO2排出規制がなされないまま設置、運営されて、新設発電所からのCO2の大量排出を通じて、原告らが異常気象や災害の発生によって生命・身体・健康ならびに財産を侵害されること、すなわち原告らの人体の危害やその所有する物件に損傷を受けることを主張しているのである。このように、本件確認請求は、具体的な権利侵害行為から、原告らの具体的な権利利益の保護を求めるために、CO2排出規制が行われなければならないことの確認を求めているのであり、昭和27年最判を参照するのは本件事案に適切でない。

- 2 また、平成17年最判が、公職選挙法の違法（憲法違反、市民的及び政治的権利に関する国際規約違反）確認の訴えを却下したのは、被告第1準備書面がいうように当該請求について法律上の争訟性を否定したからではなく、「本件の主位的確認請求に係る訴えのうち、本件改正後の公職選挙法が…上告人らに衆議院小選挙区選出議員の選挙及び参議院選挙区選出議員の選挙における選挙権の行使を認めていない点において違法であることの確認を求める訴えについては、他により適切な訴えによってその目的を達成することができる場合には、確認の利益を欠き不適法であるというべきところ、本件においては、後記3のとおり、予備的確認請求に係る訴えの方がより適切な訴えであるということができるから、上記の主位的確認請求に係る訴えは不適法であるといわざるを得ない。」（判旨からの引用。ただし、下線は代理人による。）という判示からわかるように、他により適切な訴えがあるという理由で「確認の利益」を否定したからである。

上記のとおり、被告第1準備書面による上記2判決の引用は、いずれにしても本件事案に適切でない。

- 3 そもそも実質的当事者訴訟は、行政事件訴訟法の改正作業過程において、確認訴訟の活用が打ち出されたことを受けて明文化されたものである。確認訴訟は抗

告訴訟その他の訴訟類型が救済手段として使えない場合の受け皿あるいは「行政事件として裁判の対象とされるべき紛争を幅広く拾う手段」（中川丈久「行政訴訟としての「確認訴訟」の可能性—改正行政事件訴訟法の理論的インパクト—」、民商法雑誌130巻6号1頁以下、8頁（甲D8））として位置付けるべきである。

かかる基本的姿勢からすれば、確認対象として、抗告訴訟の対象とならない行政庁の行為（作為・不作為）の違法（違憲を含む）（前掲の甲D8、17頁）、特に、法から委任された行政立法（法規命令）の違法確認については、それが個々の原告の権利義務に直接的に影響を与える場合には認められるべきであり、請求の趣旨が法規命令の違法確認という形式をとっていることをもって、法律上の争訟にあたらぬとの短絡的判断を行うべきではない。確認訴訟の対象に関して、「権利義務（法律関係）に関する争いが直接訴訟の対象となる必要はない（訴訟物が権利となる必要もない）」し、「訴訟の対象という観点からみて、行政立法の違法確認、行政計画の違法確認が、当然に、法律上の争訟に該当しない訳ではない。」とされている（大貫裕之「実質的当事者訴訟と抗告訴訟に関する論点 覚書」（高木光他編「行政法学の未来に向けて 阿部泰隆先生古稀記念」（有斐閣、2012年、629頁以下、650頁注57参照、甲D9））。

電気事業法は、環境の保全を保護法益としており、同39条2項1号は、「事業用電気工作物は、人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与えないようにすること」が定められ、同39条1項は事業用電気工作物設置者に事業用電気工作物について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、また事業用電気工作物の設置工事については、工事計画を経済産業大臣に届けなければならない、その計画は39条1項の主務省令で定める技術基準に適合しないものでないことが求められており、それに適合しない場合は、経済産業大臣は計画変更命令を発することができる。かかる規定からすれば、電気工作物によって人体に危害をもたらされるおそれを有する住民らは、電気事業法およびその委任にかかる技術省令によってその生命・身体・健康を具体的に保護される法的利益を有

しており、その利益を保護するために、経済産業大臣は、技術基準を「その生命、身体に対する危害を防止し、その健康を確保することをその主要な目的として、できる限り速やかに、技術の進歩や最新の医学的知見等に適合したものに改正すべく、適時にかつ適切に行使」すべきである（引用は筑豊じん肺国家賠償訴訟についての最3小判平成16年4月27日民集58巻4号1082頁）。そして経済産業大臣が法の委任の趣旨に反して適時、適切に規則制定権を行使して、パリ協定下、原告らの生命・身体・健康を守るためのCO2規制を導入しないことは、原告らの生命・身体・健康を害する蓋然性をもたらすものである。

4 よって、本件確認訴訟は、法律上の争訟性を有している。

第2 本件確認請求について、原告らには「確認の利益」があること

原告らは、訴状66頁～67頁に記載したとおり、本件確認請求につき、確認の利益を有していると考えますが、被告は第1準備書面においてこれを否定するので、以下のとおり反論する。

1 被告第1準備書面19頁以下は、本件確認請求について確認の利益がないということの理由として、「どのような経済産業省令であれば、「パリ協定に整合する規定」であるか特定でき」ず、本件確認請求が認められたとしても、「経産大臣に経済産業省令を定めるべき具体的な行為規範がない」ことを挙げている。

この点について、まず確認しておくべきことは、日本はパリ協定を批准しており、同協定は国内法上の効力を有するということである。そして、日本政府は、2030年度に2013年度比で温室効果ガスを26%削減するとの目標とそのため措置を地球温暖化対策計画として閣議決定し、2016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、日本の上記目標を条約事務局に通報した。しかしながら、環境省による電気事業分野における温暖化対策の評価（環境省「電気事業分野における地球温暖化対策の進捗状況の評価の結果について」（平成30年3月23日・甲C34、31年3月28日・甲C35）に

において日本政府が約束した上記目標に向けた「具体的な道筋が明確化できているとは評価し難い」と指摘されているのは実態であり、特に温室効果ガスの排出量が大きい石炭火力発電所等について、現在 CO2 排出にかかる実効的規制がないことに鑑みると、火力技術基準省令において CO2 排出規制が設けられる必要があるということには疑いがない。

パリ協定に基づく日本の上記約束及び日本の電力分野での取組み状況の遅れに鑑みると、CO2 排出規制をしないという裁量はない、というべきであり、かつその規制はパリ協定の目標と整合するものでなければならない。その場合、たとえば、英国ではエネルギー法で、新設石炭火力発電所の CO2 排出原単位規制は 0.45 kg-CO₂/kWh、カナダでは 0.42 kg-CO₂/kWh かつ CCS 付帯とされていることが参考になる。本件確認請求は、経済産業大臣の行政立法裁量を前提としつつ、しかし、かかる規制を行わないことは違法であるとの確認を求めるものであり、被告が主張するように請求の特定を欠くものであるとはいえない。

2 また、被告第 1 準備書面 20 頁は、電気事業法 39 条 1 項は、二酸化炭素の排出規制等を定めることは委任していないとも指摘する。しかし、同法 39 条 2 項 2 号は、主務省令の内容として、「事業用電気工作物は、人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与えないようにすること」を予定している。ここでいう「人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与え」る可能性のある規制の対象は、明文上もまたその趣旨からも大気汚染物質だけに限定されていない。事業用電気工作物に内在する危険から「公共の安全と環境の保全」を守ることが法の基本目的であるところ、石炭火力発電所という事業用電気工作物は、大量に長期間二酸化炭素を排出し続けるという工作物に内在する性質によって、今日加速している気候変動に大きく寄与し、原告を含む世界中の人々の生命・健康・財産に対し有意に危害を及ぼすものである。よって、電気事業法は二酸化炭素の排出規制権限をも主務省令に委任しているものである。

3 さらに言えば、主務省令である技術基準は、二酸化炭素の合理的な排出規制を

も含むべきであるから、パリ協定下でのあるべき技術基準は、今日、環境影響評価における環境配慮審査の重要な審査基準ともなるものである。

以上