

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 ■■■■■ 外11名

被告 国（処分行政庁 経済産業大臣）

準備書面（5）

令和元年11月12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、本件アセスの手續上の違法について述べる。

第1 手續の瑕疵と処分の違法

1 はじめに

原告ら準備書面（2）において述べたとおり、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をし、評価書確定通知を発することは、違法となると解される。

ところで、電気事業法及び環境影響評価法は、配慮書、方法書、準備書の各段階において、事業者が、環境保全の見地から意見を有する者、都道府県知事、環境大臣らに意見を求め、方法書、準備書、評価書の作成にあたっては、それらの者の意見に配慮しあるいはそれを勘案することを求めている（電気事業法第46条の2ないし15、環境影響評価法第3条の2ないし7条）。対象事業の環境影響にかかる調査・予測・評価を行うにあたり、事業を行おうとする者が一方的に調査・予測・評価の項目や方法を決定し、また、環境保全措置の内容を検討するのでは、事業者が事業を進めようとするあまり、環境影響の調査・予測・評価の範囲や環境保全措置の検討内容が狭く限定されたり、環境影響が過小に評価されたりするおそれがある。法は、そのような事業者の「お手盛り」を防止し、事業の環境影響や合理的な環境保全措置にかかる客観的な情報が収集され、第2準備書面において述べたような「ベスト追求型の環境影響評価」がなされることを担保するために、環境保全の見地から意見を有する者、都道府県知事、環境大臣の意見提出手續を設けたものである。

対象事業につき適切な環境配慮がなされているというためには、上記のような

意見提出手続を含む環境影響評価手続が法に従って適切になされていることが前提であるから、電気事業法及び環境影響評価法の定める手続について瑕疵があると認められる場合には、確定評価書に基づき「環境の保全について適正な配慮」が行われているという判断に基づいて行われた評価書確定通知は違法と判断されるべきである（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）参照）。

第2 準備書への記載の欠落・記載の誤り

1 準備書への記載の欠落や記載の誤りと手続の瑕疵

経済産業大臣の最終的な審査対象となる評価書は、市民意見に配慮し、知事意見を勘案して作成されなければならない。

準備書の公告縦覧手続は、環境保全の観点から重要な情報が準備書に記載されていることが不可欠の前提である。しかしながら、市民・自治体に対し、準備書に記載すべき事項が記載されない等により、準備書段階で不適切かつ不十分な情報提供がされた場合には、市民及び知事等は環境保全の見地から適確に意見をまとめることができないことから、その結果として、経済産業大臣からも適切な勧告（電気事業法第46条の14）がなされず、また、事業者は、適切な市民及び知事等の意見を踏まえて評価書を作成していないこととなる。すなわち、このような場合には、瑕疵を帯びた市民意見・知事意見に配慮・勘案して、評価書をまとめたものであり、評価書の内容にも瑕疵があることとなる。

したがって、準備書に記載すべき事項が記載されなかった場合には、事業者が市民・知事・環境大臣意見等について配慮・勘案していないことになるから、瑕疵ある準備書を前提として作成された評価書について確定通知を発することは違法である。

2 本件における準備書への記載の欠落

(1) 燃料種の比較検討が記載されなかったこと

ア 原告ら準備書面（３）において主張したとおり、本件アセスにおいては、配慮書段階において構造の代替案として燃料種の比較検討がなされておらず、また、その後の手続の中でも何ら検討がなされていない。

原告ら準備書面（３）において記載した通り、燃料種の比較検討がなされなかったこと（燃料種に係る構造の代替案を検討しなかったこと）に関しては、新設発電所について燃料種を「石炭」を選択した結果として、CO₂の排出、大気汚染物質の排出の両面において、環境の保全について適正な配慮を欠くこととなり、これを是認したことは実体的にも違法であり、本件確定通知は違法となる。

イ しかしながら、燃料種の比較検討の結果が準備書に記載されていないことは、それ自体としても違法である。

原告ら準備書面（３）においても述べたとおり、燃料種について比較検討を行っていれば（例えば、ガス火力発電との比較など）、石炭火力発電による場合と比べて、いかに大気汚染物質及びCO₂の排出量が異なるかが明確となる。そして、燃料種の違いによって大気汚染・温暖化の観点からは、環境への影響が著しく異なってくることから、燃料種の比較検討の結果については、準備書に記載しなければならない重大な情報であった。

にもかかわらず、準備書段階では、新設発電所に係る環境影響を適切に評価するためにも、燃料種の比較検討の結果が何ら記載されなかった。これによって、市民及び知事等においては、具体的な比較結果に基づいて意見を述べることができず、その結果として、意見の結果が評価書に反映されていないものであるから、準備書に燃料種についての比較検討の結果の記載がないことは違法である。

(2) 大気汚染物質の総排出量に係る記載の欠落

ア 次に、訴状においても述べたとおり、本件アセスにおいては、大気汚染物質の総排出量の変化が、市民の求めにもかかわらず、準備書に記載されなか

った。

イ 神戸製鋼は、もともと、地域住民に配布した「神戸製鉄火力発電所（仮称）設置計画の概要―地域と共生する都市型発電所」（甲A26）の2頁に、「周辺環境への影響を現状より低減します」と記載し、また、付近住民への説明でも、高炉が廃止されることを理由に「大気汚染を現状よりも改善する」との説明を繰り返してきた。なお、住民らは、本件準備書公告後に開催された神戸製鋼主催の説明会（灘、東灘、中央、芦屋）においても、「汚染物質の総排出量が、現状と比べて増えるのか減るのか、絶対値で示してほしい」と繰り返し求めたが、神戸製鋼はこれに対しても一切答えなかった。

その後、神戸市環境影響評価審査会の委員から、この点に関する質問がなされたため、神戸製鋼は第161回神戸市環境影響評価審査会において補足説明資料（甲A27）を委員会に提出した（同資料のうち、表2を参照）。同資料により、訴状の図15のとおり、SO_x、NO_x、ばいじんが、いずれも大幅に増えることが明らかになったところである（SO_x、NO_x、ばいじんの排出量はそれぞれ、36～72%、10～56%増加、43%～351%増加）。

ウ 従前から述べてきたとおり、新設発電所の建設予定地の周辺地域は、PM_{2.5}や光化学オキシダントの環境基準を達成しておらず、また、NO₂の環境基準も恒常的に0.04ppm～0.06ppmのゾーン内（現状からの非悪化が求められている地域）にあり、深刻な大気汚染からの環境回復の途上にある地域である。しかしながら、神戸製鋼は大気汚染物質の「排出量」について何ら説明を行わず、「濃度」についてしか説明を行ってこなかった。

神戸製鋼による「濃度」に係る予測・評価結果が合理的なものであるか否かにかかわらず、そもそも、巨大な排出源となる石炭火力発電所である新設発電所から、どの程度の「量」の大気汚染物質が当該地域に追加的に排出されるか、及び汚染物質の排出量の増減については、地域の住民が、本件準備

書に対する市民意見を提出するにあたっての極めて合理的な関心の対象である。したがって、神戸製鉄所の敷地内の排出源からの、大気汚染物質の総排出量の増減については、準備書に記載されるべき重要な情報であった。

エ にもかかわらず、本件準備書には、大気汚染物質の総排出量の記載がなされていないことは違法である。

なお、前述の経過からすれば、本件アセス内外における神戸製鋼の説明により、市民は、かえって環境負荷は低減すると意図的に誤信させられ、本件準備書に対して正当な評価を行うことができず、第3高炉の廃止に伴い、新設発電所を建設したとしても大気汚染物質の排出量が減少すると意図的に誤信させられたまま、本件準備書に対する市民意見の提出がなされたものと言わざるを得ず、この点からも手続に著しい瑕疵があると言わざるを得ない。

(3) 接地逆転層形成時における発電所付近住民への影響に係る記載の欠落

さらに、大気汚染物質による影響の評価に際しては、特殊気象条件下での予測の一つとして、接地逆転層が形成された際に係る検討結果が記載されている。

接地逆転層が形成された時の、神戸発電所風下に位置する測定局の測定濃度及びベースからの増加濃度については、委員の求めに応じ、第161回の神戸市環境影響評価審査会において初めて示された(甲A27)。訴状において述べたとおり、発電所建設予定地に近い灘浜測定局(4月20日11時)の測定濃度及びベースからの増加濃度は、新設発電所からの排出により、大気中の汚染濃度は、NO₂で1.6倍、SO₂では、2倍となる(甲A27の3-7頁)。前述したとおり、事業者は、高炉の廃止に伴い本件発電所を新設しても環境負荷が減少すると市民を誤信させたり、あるいは、市民向けの説明会等でも環境への影響はほとんどないと発言したりしてきた。準備書においては、接地逆転層形成時も含め、バックグラウンド濃度からの上昇分が小さいケースの予測値のみを記載しており(甲A28・準備書749頁以下。特殊気象条件下の予測値については、754頁)、新設発電所の影響が大きい予測値については、準備

書にも記載せず、住民ほか環境保全の見地からの意見を有する者が、意見提出期間中にこのような情報に接することはできなかった。

(4) NO₂の環境基準に係る記載の誤り

ア 本件準備書のうち、施設の稼働による大気への影響の評価結果に係る部分のうち750頁、第12.1.1.1-77の表（下記の表1。甲A28）は環境基準の年平均相当値として「0.030ppm」を用いているところ、同表注3の関係式によれば、上記相当値は、環境基準の上限・日平均98%値0.06ppmを適用した値であると考えられるが（一時間値の年平均値をもとに、年平均値に推計する形となっている。「大気汚染状況に関する環境基準の評価方法」・甲B12も参照）。

第12.1.1.1-77表 年平均値予測結果と環境基準との対比

予測項目	評価対象地点	将来寄与濃度 ①	バック グラウンド 濃度 ②	将来環境濃度 ③=①+②	環境基準の 年平均相当値	寄与率 ①/③	評価対象 地点の 選定根拠
二酸化硫黄 (ppm)	兵庫南部	0.00004	0.003	0.00304	0.019	1.3%	将来寄与濃 度の最大
	潮見小学校	0.00004	0.002	0.00204		2.0%	
	打出浜小学校	0.00004	0.002	0.00204		2.0%	
	西宮市役所	0.00004	0.003	0.00304		1.3%	
	灘浜	0.00002	0.004	0.00402		0.5%	将来環境濃 度の最大
二酸化窒素 (ppm)	長田	0.00008	0.015	0.01508	0.030	0.5%	将来寄与濃 度の最大
	朝日ヶ丘小学校	0.00008	0.009	0.00908		0.9%	将来環境濃 度の最大
	灘浜	0.00004	0.023	0.02304		0.2%	
浮遊粒子 状物質 (mg/m ³)	長田	0.000020	0.018	0.018020	0.034	0.1%	将来寄与濃 度の最大
	朝日ヶ丘小学校	0.000020	0.018	0.018020		0.1%	将来環境濃 度の最大
	兵庫南部	0.000014	0.023	0.023014		0.1%	

注：1. バックグラウンド濃度は、平成23～27年度における各項目の年平均値の平均値を用いた。
 2. バックグラウンド濃度は、現状の既設設備（神戸製鉄所及び神戸発電所）の運転による影響を含んだ値である。
 3. 環境基準の年平均相当値は、調査地域内にある一般局（二酸化硫黄については21局、二酸化窒素については33局、浮遊粒子状物質については31局）の平成23～27年度の観測値を基に作成した以下の式により求めた。
 二酸化硫黄 $y = 0.4911 \cdot x - 0.0006$ y ：年平均相当値（ppm） x ：日平均値の2%除外値（ppm）
 二酸化窒素 $y = 0.5579 \cdot x - 0.0032$ y ：年平均相当値（ppm） x ：日平均値の年間98%値（ppm）
 浮遊粒子状物質 $y = 0.2864 \cdot x + 0.0050$ y ：年平均相当値（mg/m³） x ：日平均値の2%除外値（mg/m³）

表1 準備書749頁の表

しかしながら、NO₂の環境基準は「1時間値の1日平均値が0.04ppmから0.06ppmまでのゾーン内又はそれ以下」とされ、「ゾーン内にある地域にあっては、原則としてこのゾーン内において現状程度の水準を維持し、

又はこれを大きく上回ることをとらないよう努めるものとする」と規定されている（甲B11）。

しかし、本件準備書においては、上記のように、NO₂の環境基準値を0.06 ppm と捉えることを前提とした年平均値「0.030 ppm」を環境基準値であると記載することにより、市民に対して環境基準をクリアしているから環境保全上の問題はないとの情報だけが示され、建設予定地付近の汚染レベルが恒常的に上記ゾーン内にあり、現状より汚染を悪化させてはならない地域であるということが示されなかった。また、上記の灘浜局については、前記のゾーン内にあるバックグラウンド濃度が、新設発電所の設置後には悪化する、すなわち「現状程度の水準を維持」できないこととなることが明らかであるにもかかわらず、このことを看過して、あたかもNO₂に係る環境基準が遵守されているかのような記載がなされている。

イ また、その後、本件準備書に対する意見提出期限（2018年8月20日）が経過した後に開催された第161回の神戸市環境影響評価市審査会（同年9月20日）において提出された資料18（甲A27）においては、灘浜局に加え、六甲アイランド局及び住吉南局において、環境基準の年平均相当値の下限值と上限値の間のゾーン内にあることが示されたが、これらは本来、環境基準を達成するか否かに係る重要な情報であり、準備書において明確に記述し、市民意見の提出の際に参考に供されるべき情報である。

したがって、準備書に前記事項の記載がなかったことは違法である。

第3 調査・予測・評価地点についての問題

1 環境影響評価手続の過程に手続上の瑕疵があり、環境影響評価を左右する重要な環境情報が収集されないままに環境影響評価の結果である環境影響評価書が確定されたおそれが否定できない場合には、確定評価書に基づき「環境の保全について適正な配慮」が行われているという判断は違法と判断されるべきである。

2 訴状49頁以下において既に述べたとおり、本件準備書における予測・評価地点はすべて一般局（一般環境大気測定局。地域内を代表する測定値が得られるよう、特定の発生源の影響を直接受けない場所を選定して、大気環境の汚染状況を常時監視する測定局）であった。しかし、「現状の汚染に、新たな汚染源となる石炭火力発電所の影響がどの程度上乗せされるか」ということを調査することが、環境影響評価制度の趣旨から要請されるはずであり、汚染状態が一般局よりも悪い自排局（自動車排出ガス測定局。自動車走行による排出物質に起因する大気汚染の考えられる交差点・道路・道路端付近の大気を対象にした汚染状況を常時監視する測定局）も評価地点に加えなければならないというべきである。

神戸市内で最寄りの自排局は東部局と中部局であるが、両局のNO₂の年平均濃度は、平成22年以降でみても、いずれの年度においても、また、いずれの地点においても、上述した環境基準の下限である、日平均98%値0.04ppmを超えている。事業予定地域付近には国道43号線など多数の道路が存在し、その沿道には多くの住民が暮らし、学校、医療施設などが存在している。石炭火力発電所の新設は、このような地域において、新たな巨大排出源を追加するものであり、上掲の環境基準告示の趣旨に鑑みると、再検討されなければならないものである。

3 したがって、自排局における汚染状態の予測・評価を行っていない点について、本件アセスについては、大気汚染物質による環境影響の評価の前提となる手法が誤っていたものであり、この点についても評価書には看過しがたい瑕疵がある。

第4 市民意見、知事意見、環境大臣意見、経済産業大臣勧告の不考慮

1 市民意見等の不考慮と評価書の瑕疵

従前述べてきたとおり、環境アセスの目的からすれば、事業者が市民・知事・環境大臣意見等について配意・勘案せずに評価書を作成している場合においては、当該評価書について確定通知を発することは違法となる。

本件アセスにおいては、以下の通り、準備書に対する知事意見を勘案せず、また市民意見に配慮していないほか、環境大臣意見を勘案せずに経済産業大臣による勧告がなされているだけでなく、経済産業大臣勧告も踏まえずに評価書が作成されており、違法である。

2 準備書に対する知事意見を勘案していないこと

(1) PM_{2.5}について

準備書に対する知事意見（甲A13。以下単に「知事意見」という。）は、「微小粒子状物質について、原因物質の排出抑制を行うとともに、削減対策等に関する最新の知見を収集し、必要に応じて更なる環境保全措置を検討すること」としている。

ところが、神戸製鋼は「PM_{2.5}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」と述べるばかりで（甲A29）、実際には、この点にかかる最新の知見の収集、環境保全措置の検討を全く行っていない。

(2) CO₂について

知事意見は「二酸化炭素を多量に排出する施設の設置者として、発電施設の導入時点において採用可能な最も高効率で二酸化炭素排出量の少ない発電技術を導入するとともに、二酸化炭素総排出量を施設の供用によって増加させないこと」と述べている。

事業者は、「二酸化炭素総排出量を施設の供用によって増加させない」という知事の要請について、評価書の作成にあたり、勘案していない。

2 市民意見に配慮して評価書を作成していないこと

訴状52頁以下においても述べたとおり、準備書に対する市民意見1199通のほぼ全てが、大気汚染や水銀の排出による地域環境の悪化、大量のCO₂の排出による温暖化への寄与を懸念するものであり、石炭を燃料とする火力発電に対し反対の立場をとるものであった。

ところが、神戸製鋼においては、このような市民意見に何ら配慮せずに評価書を作成している。

3 環境大臣意見を勘案していないこと

準備書について、経済産業大臣は、環境大臣の意見を聴き、これを勘案して（勘案する義務があると解される。環境影響評価法24条参照）、事業者に対して勧告しなければならない。

ところが、本件アセスにおける経済産業大臣勧告（甲A15）は、環境大臣による「2030年度及びそれ以降に向けた本事業に係るCO2排出削減の取組み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」との指摘（甲A14の1ないし2）を勘案したものになっておらず、違法である。

したがって、違法な経済産業大臣勧告を受けて、環境大臣意見の要請する再検討を行わずに作成された評価書は違法であり、これに係る確定通知には瑕疵がある。

4 経済産業大臣勧告を踏まえて評価書が作成されていないこと

訴状53頁以下においても述べた通り、神戸製鋼においては、準備書に対する経済産業大臣の勧告（甲A15）を踏まえて確定評価書を作成する義務を負う。

ところが、神戸製鋼においては、経済産業大臣勧告に係る下記の点について、何らそれを踏まえた検討も対応も行わないまま評価書を作成しているところ、評価書は違法である。

そして、下記のような問題が存在するにもかかわらず、経済産業大臣は、確定通知を発するにあたり、これらの問題点を全て看過しており（甲A17のうち「準備書に対する経済産業大臣勧告の評価書への反映状況」を参照）、確定通知を発したことは違法である。

(1) 水銀について

経済産業大臣勧告は、水銀の大気への排出について、必要に応じて追加の環

環境保全措置を含めた対応を求めている（甲A15のうち、別紙の2頁）。ところが、評価書においてはそのような点について検討された形跡すらない（評価書1323頁以下を参照、甲A16）。

(2) PM2.5について

経済産業大臣勧告は、「微小粒子状物質について、原因物質の排出抑制を行うとともに、削減対策等に関する最新の知見を収集し、必要に応じて更なる環境保全措置を検討すること」としている（甲A15のうち、別紙の2頁。なお、兵庫県知事意見にも同様の指摘がある）。

ところが、神戸製鋼は、「微小粒子状物質（PM2.5）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」とただ述べているに過ぎず、実際には、最新の知見の収集も、さらなる環境保全措置についての検討も評価書作成にあたって行っていない（評価書1323頁以下を参照、甲A16）。

(4) CO2について

経済産業大臣勧告は、「2030年以降に向けて、更なる二酸化炭素排出削減を実現する見通しをもって、計画的に実施すること」としている（甲A15のうち、別紙の1頁）。

ところが、評価書においては、「本発電所について、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関する所要の検討を継続的に行う」との記述が追加されているだけで、削減の具体的な見通しも削減策を計画的に実施することについても示されていない（評価書1318頁、1321頁参照。甲A16）。

(5) 説明責任について

経済産業大臣勧告は、「本事業は、人口密集地であり、かつ、既存の製鉄所及び発電所が存在する地域において、環境負荷を増大させる事業であること等から、関係する地方公共団体の意見を十分勘案するとともに、地域住民等の関係

者の理解・納得が得られるよう、誠意を持って丁寧かつ十分な説明を行うこと」を求めている（甲A15のうち、別紙の1頁。兵庫県知事意見も同旨）。

ところが、評価書作成前、及び作成後に、事業者は、知事意見を勘案せず、経済産業大臣勧告を踏まえた対応をとっていない。

第5 結語

以上のことから、本件アセスに関しては、手続上も環境アセスの趣旨に反した著しい手続の違反があり、本件確定通知は違法である。

以上