

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（11）

令和2年8月11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 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

同 青木 良和

本準備書面においては、新設発電所の事業性（経済性）との関係でも、本件事業が環境の保全について適正に配慮しているとの経済産業大臣の判断が誤っていることを述べる。

第1 新設発電所の事業性について

- 1 大島堅一教授の意見書（甲D11、以下「大島教授意見書」という。）は、新設発電所に関する神戸石炭火力発電所の受給期間均等発電単価の推計と分析、神戸石炭火力発電所の内部収益率の推計と分析、CCS（Carbon dioxide Capture and Storage, 二酸化炭素回収貯留）の導入、カーボンプライシング（炭素税、排出権取引など）の影響に関する分析した結果について述べるものである。
- 2 大島教授意見書においては、諸元、関西電力と神戸製鋼との間の受給料金の構造（神戸製鋼と関西電力との間の電力受給契約書・甲D12、火力電源入札要綱・甲D7、電力受給契約書ひな型・甲D13を参照）、受給期間均等発電単価（＝入札価格）の推計と分析、神戸石炭火力発電所の内部収益率の推計と分析、そしてそれらに基づく結論が示されている。

同意見書によれば、新設発電所については、意見書記載の諸元に基づき、電力受給契約どおり運転期間を30年、設備利用率を70%とした場合においては、受給期間均等発電単価は7.32円/kWhであり、この価格は2019年度の卸電力市場¹の関西のエリアプライス²よりも高くなる結果となる。設備利用率が65%となれば受給期間均等発電単価は7.53円、60%では7.78円／

¹日本卸電力取引所（JEPX）は、電力の自由化を踏まえて、2004年に設立された機関であり、同所によって運営される、発電事業者や一般企業が電力の売買を行える、国内では唯一の市場（日経クロステック記事・甲D14、JEPXウェブサイト・甲D15）。

²取引による約定の結果によっては、連系線（東京 - 中部エリア間の周波数変換設備など）に流せる電気の量の制約によって、計算を分けて行う必要が生じ、市場分断処理と呼ばれる処理がなされるが、これによって算出される約定価格をエリアプライスといい、売買はこの価格によって成立する（日本卸電力取引所取引ガイド・甲D16）。電力市場として区分される地域は、各地域の大手電力会社（旧一般電気事業者）が管轄する沖縄電力管轄を除いた9地域である（「環境市場」ウェブサイト・甲D17）。

kWh、50%では8.41円/kWhにまで上昇する。

その意味について説明すると、卸電力市場における電力の卸売価格（関西電力管内）であるエリアプライス（ただし、2019年度の値を使用）を基準としたとき、運転期間30年では、設備利用率が神戸製鋼と関西電力との間の電力受給契約における基準利用率（甲D12の第2条）である70%以下であれば、そもそも、契約先の関西電力が市場で電力を調達し得る単価よりも神戸製鋼が関西電力に対して売電する電力の価格のほうが上回ってしまう、すなわち関西電力にとっては神戸製鋼から電力を購入するメリットが全くない状態となってしまうという計算となる。そして、前述のとおり、2019年度の卸電力市場³における関西地域のエリアプライスは7.18円/kWhであるところ、これよりも低い受給期間均等発電単価を実現する（＝関西電力が神戸製鋼から電力を購入するメリットがある価格とする）には、設備利用率を74%にする必要があるのである（大島教授意見書・甲D11の20頁）。

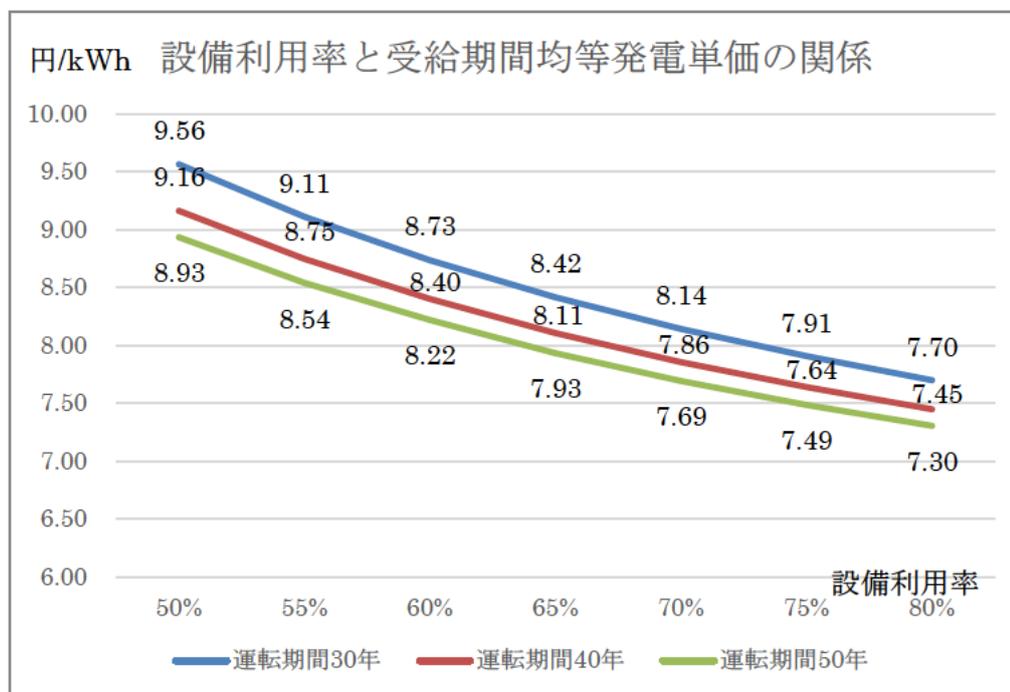


図1 設備利用率と受給期間均等発電単価の関係（甲D11の19頁から）

すなわち、運転期間30年で見たとき、基準利用率が96%を下回れば、神戸石炭火力発電所の経済的優位性が十分にあるとはいえない上に、さらに下がっていけば経済的優位性は大きく失われることとなる。

仮に運転期間を40年ないし50年にしても状況は変わらない。受給期間均等発電単価がエリアプライスよりも低くなるのは、運転期間40年で設備利用率を88%以上、運転期間50年で同84%以上にした場合である。しかしながら、既設発電所（コベルコパワー神戸が所有）の直近3年間（2017～19年）の設備利用率は64%である上に、長期的にみれば温暖化対策が一層強化される可能性があり、設備利用率を高く維持しつづけられるとは考えにくい。なお、自然エネルギー財団の「石炭火力発電投資の事業リスク分析」（2019年10月、甲D16）は、設備利用率は「過去3年にほとんどの事業者において低下しており、2018年の平均は69%となっている。」としており（11頁）、今後設備利用率を低下させる可能性のある要因として、①自然エネルギー発電の増加、②原発の再稼働（ベースロード電源として優先利用される）、③LNG価格の相場下落をあげている。

3 以上の結論については、CO₂対策単価を加えた判定価格では、このことは一層鮮明となる。

大島教授意見書は、CCSを導入した場合の発電コスト、本件発電所の経済性、事業性についても検討している。後述するように、評価書においても、CCSの導入検討は、長期にわたり大量のCO₂を排出し続ける本件発電所のCO₂対策として重要な位置づけを与えられている。しかし、大島教授意見書によれば、大幅に安く見積もったとしても、CCSのコストは、2.17円/kWhと見積もられる（設備利用率70%、石炭価格10793円と仮定）。CCS導入によるコストの上昇は、本件事業の経済性、事業性を成り立たなくするものであり、このことを考慮に入っていたならば本件事業を開始する判断には至らなかったであろうと指摘される（大島教授意見書・甲D11の20頁、30頁）。この

点は、第2の4において再論する。

既にカーボンプライシング⁴を採用している国は多いところ、今後、日本においても政策変更が行われる可能性は十分にあり、発電コスト検証ワーキンググループ（2015）が採用しているIEA新政策シナリオを想定した場合、30年運転の場合の平均支払額は年間で約280億円にも及ぶ。カーボンプライシングが導入された場合におけるこの神戸製鋼側の支払額を計上すると、もはや、売電事業として成り立たなくなる。

- 4 ほか、今後の燃料（石炭）価格の想定や設備利用率の変動を考慮したとき、新設発電所については、結論として、設備利用率70%、30年間運転、売電価格＝エリアプライスという条件では売電事業として通常必要と考えられる内部収益率8%を達成する見込みはほぼないと評価できる（大島教授意見書・甲D11の27頁、30頁）。

逆に、この新設発電所による売電事業について内部収益率8%を達成するには、石炭価格が安く、設備利用率が高く、売電価格が高くなければならないということになるが、カーボンプライシングの導入などがあれば、もはや内部収益率の計算すら困難となり、事業性が失われるといえる。

第2 経済性を欠くことにより環境保全措置やCO₂対策がなされないこと

1 はじめに

以上の通り、新設発電所の売電事業については、分析の結果、そもそも事業性を欠いていることが明らかになったところ、これは、本件アセスにおける環境保全措置の内容等との関係で、大きな矛盾を生じることとなる。

⁴ 炭素税や排出量取引などにより炭素に価格を付けることをいう。気候変動の原因となる二酸化炭素（CO₂）による社会的外部費用（気候変動によるさまざまな被害など）を内部化するために、排出される炭素の量に応じて何らかの形で課金をするもの（EICネット・甲D18から）。

カーボンプライシングの検討状況について、「カーボンプライシングのあり方に関する検討会」取りまとめ（概要）（環境省、甲D19）も参照。

2 確定通知が前提とする事業者の環境配慮・環境保全措置の履行

従前から述べてきたとおり、電気事業法及び環境影響評価法に基づく環境アセスにおいては、事業者が把握し検討した情報をもとに、環境保全措置を定めることとなる。そして、環境保全措置の内容が適正であるとして経済産業大臣が確定通知を行った場合、事業者が当該事業を行うにあたっては、電気事業法第46条の20⁵（環境の保全の配慮）に基づき、（ア）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を実施するとともに、（イ）確定通知に係る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。

以上からすれば、確定通知に際しての経済産業大臣による審査にあたっては、当該特定対象事業が長期にわたることが想定されている場合はその予定期間を通じて①事業者が環境の保全について適正な配慮をして事業を実施できること、②確定通知の対象となった評価書に記載の環境保全措置を履行できること（当該保全措置に従って発電所を維持・運用できること）が当然の前提となる。②を欠けば①にいう「適正な配慮」をして事業を実施できなくなるからである。

3 事業者が環境配慮・環境保全措置の履行をできないこと

(1) 事業者が環境の保全について適正な配慮をして事業を実施できないこと

ア 事業者が環境の保全について適正に配慮をして事業を実施しようというとき、当該事業が少なくとも一定の事業性（経済性）を有し、事業者が、当該施設（設備）を適切に運用・管理する能力を有していないと、環境の保全への配慮は担保されない。なぜなら、環境対策は当該事業において収益を増や

⁵ 電気事業法第46条の20（環境の保全の配慮）

特定事業者は、環境影響評価法第三十八条第一項の規定により、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を実施するとともに、第四十六条の十七第二項の規定による通知に係る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事業者の環境の保全の配慮等）

環境影響評価法第38条1項

事業者は、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対象事業を実施するようにしなければならない。作物を維持し、及び運用しなければならない。

す方向に働く行為ではなく、一定の労力・コストを投じて外部不経済（第三者または自然環境に対する環境影響等）を防止し、除去しようとする行為であるから、事業者が適切に事業を運営できないような状況では、その履行可能性が減少し、それが行われないことにより、当該事業の一定期間の継続に伴う環境汚染が引き起こされる可能性があるからである。

実際にも、たとえば廃棄物処理法においては、産業廃棄物処理施設の設置許可に際して、設置申請事業者の経理的基礎を審査することとなっているが（同法15条の2第1項3号・同法施行規則12条の2の3第2号参照）、これは、当該事業者が経理的基礎を有さなければ、適切に施設が維持・管理されず、有害物質の漏洩等により、第三者に大きな被害を及ぼすおそれがあるからである。

電気事業法においては、火力発電所の設置に係る環境影響評価手続や工事計画届出書の審査などに際して、申請事業者の経理的基礎を審査する規定は置かれていない。しかしながら、これは、火力発電所による発電事業がそれ自体極めて規模の大きな事業であり、事業化に際しては環境影響評価手続も経る必要があり、この種の事業を運営しようとする事業者は相当程度の事業規模及び経理的基礎を有することが通常であるからと考えられる。他方、火力発電所による発電事業（特に石炭火力発電所）は、大量の大気汚染物質及びCO₂を排出し、環境に多大な影響を与えるところ、その排出抑制に係る設備の維持・保全や運転管理が適切になされないと、周辺住民等に対して重大な被害を及ぼす可能性がある。したがって、石炭火力発電所による発電事業を実施しようとする事業者については、当該事業について、大気環境その他発電所の稼働により影響を受け得る環境について適正な配慮をして事業を実施し得る者でなければならず、経済産業大臣は、環境影響評価手続の中で、そして確定通知に際してはこの点を①の適正配慮事項の前提条件として関連する経済性の設定条件の合理性を必要な範囲で審査し、環境配慮の履行可能

性を判断せねばならない。

イ ところが、前述のとおり、本件の事業者である神戸製鋼による新設発電所の事業については、石炭価格、設備利用率、売電期間及び電力市場の動向を踏まえたとき、明らかに、これは経済性、事業性を欠くものである。

すなわち、神戸製鋼による新設発電所の事業については、そもそも環境に多大な影響を与えるものであるばかりか、これがおよそ十分に採算が取れないものであることの帰結として、大気汚染物質やCO₂の排出削減など、大気環境その他発電所の稼働により影響を受け得る環境への影響の軽減について、十分にコストや労力を投じて対策を取り得る事業となっていない。

そして、後述する通り、経済産業大臣はそのことを容易に知りえた。ことに設備利用率は、売上に直結するところ、火力発電事業の監督官庁である経済産業大臣は、全国の動向から設備利用率が中長期的に相当低下していくことと、将来の電力市場での価格については、自然エネルギーの増大と市場での価格競争の激化による一定の下落が生じていくことなどを知っていたから、将来予想される環境対策を裏付ける事業性がないことについて十分環境配慮審査の基礎情報に組み入れることができたといえる。

(2) 事業者が評価書に記載の環境保全措置を履行できないこと

ア 加えて、新設発電所に係る事業について事業性が無い結果として、神戸製鋼は、新設発電所に係る評価書に記載の環境保全措置を履行できない(なお、そもそも環境保全措置の内容自体が不十分であり、経済産業大臣の判断が裁量権を逸脱することは既に述べたが、以下では、「環境保全措置として評価書に記載されている事項すら履行できない」という趣旨で述べるものである)。

イ 神戸製鋼は、評価書の環境保全措置の項(甲16)において、大気環境については、施設の稼働については排煙脱硫装置、排煙脱硝装置の設置のほか、「運転管理」として「適切な運転管理及び定期的な点検により性能維持に努める」としている。

他方、「微小粒子状物質（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」ものとしているところ、これは、環境大臣意見やこれを受けた経済産業大臣意見を踏まえて追加されたものである。

既に述べたことからすれば、事業収支が取れない中で、「適切な運転管理及び定期的な点検」が適切に履行できる担保もないというべきであるが、少なくとも、人の健康に重大な影響を与え得るPM_{2.5}については今後「追加の環境保全措置」を含めて対応するとされているところ、これについての履行可能性は極めて低いと評価せざるを得ない。

ウ また、神戸製鋼は、温室効果ガスについては、「発電設備の適切な維持管理及び運転管理」として「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ことで、二酸化炭素の排出量を低減できる」とするが、適切な維持管理・運転管理がなされる担保もないことは大気汚染物質の排出抑制の点と同様である。

また、神戸製鋼は、環境の保全のための措置に係る基本的な考え方の項において、「国内外の状況を踏まえた上でなお本事業を実施するに当たり、当社に加え、共同実施を予定している神戸製鋼グループの事業者が所有及び計画している火力発電所の適切な運用などにより、ベンチマーク指標の目標を確実に達成するとともに、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」とするが、CO₂対策に多額の費用を投じ、または他の発電所の稼働を減じて収益を減らす形でのCO₂削減対策は、同じく履行される担保がない。

(3) 結論

以上の通り、本件の事業については、およそ環境配慮・評価書に定められた環境保全措置の履行可能性がないと言えるのであり、この点を考慮しない確定通知には違法がある。

4 CO2排出に係る対応として評価書で前提となった事実に関する誤りがあること

(1) さらに、CO2排出に係る対応については、以下の点も重要である。

新設発電所は莫大なCO2を排出する施設であるがゆえに、本件アセスの中で、その問題は繰り返し指摘されてきており、準備書に対する兵庫県知事意見や環境大臣意見などでも指摘が繰り返されてきたことは既に従前述べてきたとおりである。新設発電所についてのCO2排出に係る対応については、神戸製鋼は、評価書の「12.1.9 温室効果ガス等」(甲A18)において、以下の通り記載している。

「準備書に係る経済産業大臣勧告を踏まえ、温暖化制約が厳しさを増す中で、長期間にわたり、大量の二酸化炭素を排出することとなり得る石炭火力発電を行うことを当社社員一人ひとりに至るまで自覚し、省エネ法に基づくベンチマーク指標の目標達成及び自主的枠組み全体としての目標達成に向けて、社会的な透明性を確保しつつ、できる限り具体的な方針を示して、以下をはじめとする事項に取り組む。

- ①本事業の発電技術については、局長級取りまとめの「BATの参考表【平成29年2月時点】」に掲載されている「(B)商用プラントとして着工済み(試運転期間等を含む)の発電技術及び商用プラントとしての採用が決定し環境アセスメント手続に入っている発電技術」に相当する高効率の発電設備を導入し、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。
- ②省エネ法に基づくベンチマーク指標については、その目標達成に向けて計画的に取り組む、2030年度に向けて確実に遵守する。
現時点では、本事業に加え、共同実施を予定しているグループ会社の発電所(神戸発電所及び真岡発電所)を含めた総合的な発電効率で省エネ法のベンチマーク指標を達成することを目指しており、当該取組内容を公表し続けるとともに、その達成状況を毎年度自主的に公表する。
現状では目標達成が見込まれる状況であるが、ベンチマーク指標の目標を達成できないと判断した場合には、本事業の見直しを検討し、今後、電気事業分野における地球温暖化対策に関連する施策の見直しが行われた場合には、事業者として必要な対策を講じる。
- ③本事業で発電した電力は、自主的枠組み参加事業者である関西電力に全量卸供給するとしており、引き続き、自主的枠組み参加事業者に電力を供給し、確実に二酸化炭素排出削減に取り組む。
- ④本事業を実施することによる二酸化炭素排出量について、毎年度適切に把握する。

- ⑤パリ協定に基づき中長期的には世界全体でより一層の温室効果ガスの排出削減が求められる中で、商用化を前提に、2030年までに石炭火力発電にCCSを導入することを検討することとしていることを踏まえ、本事業を検討する。その上で、地球温暖化対策計画に位置付けられた国の長期的な目標に鑑み、将来のCCSの導入に向けて、国の検討結果や、二酸化炭素分離回収をはじめとした技術開発状況を踏まえ、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。
- ⑥本事業を含め、当社における長期的な二酸化炭素排出削減対策について、パリ協定や今後策定される我が国の長期戦略等地球温暖化対策に係る今後の国内外の動向を踏まえ、所要の検討を行い、当社として適切な範囲で必要な措置を講じる。」

以上のとおり、自ら「大量の二酸化炭素を排出することとなり得る石炭火力発電を行うこと」（※ただし、この表現は誤っている。「排出することとなり得る」のではなく、「排出する」のである。）を認めつつ、①～⑥までの事項に取り組むとしているのであり、経済産業省による評価書の審査（甲A17）やそれに先立つ準備書に対する勧告に際しての審査（甲A33）においても、これらの事項を神戸製鋼が履行すると言明しているからCO₂の排出に関しては対応がなされている、したがって環境の保全について適正に配慮をしている、という旨の整理がなされているところである。

そもそも、上記については、「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）に従ったものであることや、「局長級とりまとめ」の整理の誤り、それに従った経済産業大臣の判断の裁量逸脱については既に述べた。

しかし、その点をさておくとしても、大量のCO₂を排出する石炭火力発電所について、それを容認する（＝経済産業大臣が、「環境の保全について適正に配慮している」と判断する）にあたっては、「神戸製鋼が上記の①～⑥を履行すると言っている」「したがって、それらが履行され、CO₂の排出削減が行われるのであるから問題ない」という整理がなされているのである。

- (2) ところが、新設発電所の発電事業に経済性、事業性がない場合、上記の前提

は完全に崩れることとなる。

③に関しては、そもそも、本件アセスの中では神戸製鋼が関西電力に「全量供給」されるとされていたにもかかわらず、関西電力は、別件の民事訴訟において、「必ずしも全量供給を受けるわけではない」旨を主張し、神戸製鋼も、関西電力以外への売電可能性がある旨を主張している。そうすると、この時点で③の前提（関西電力に全量供給することを前提に、関西電力がCO₂排出削減対策を行う）は崩れることとなるが、そればかりか、大島教授意見書に基づく本件の事業の収支に係る分析結果からすれば、関西電力（卸電力取引所の社員であり、会員企業である。JPEXウェブサイト・甲D15）において、エリアプライスよりも高い、神戸製鋼が新設発電所で発電した電力を購入するメリットは一切無くなることとなる。もちろん、相互に拘束の強い電力受給契約（甲D12）のもと、市場価格より高い電力を関西電力が神戸製鋼から買い続ける可能性は無いではないが、関西電力としてメリットが無くなった結果、購入を行わなくなれば、神戸製鋼としては他の小売事業者に売電するしかなくなり（ただし、市場価格より高い電力を購入する事業者が現れる可能性は低いと言わざるを得ないが）、少なくとも、「関西電力への全量供給」は全く前提を欠くこととなる。

そして、最も重大な前提を欠くこととなるのが、⑤のCCSの導入である。CCS（二酸化炭素貯留・回収）は、大気中に放出されるCO₂の量を劇的に減らし得る設備であり、現在、実用化が進められている。他方、これを導入・設置するには多額の投資を必要とする。評価書においては、前記の⑤で「パリ協定に基づき中長期的には世界全体でより一層の温室効果ガスの排出削減が求められる中で、商用化を前提に、2030年までに石炭火力発電にCCSを導入することを検討することとしていることを踏まえ、本事業を検討する」とされ、「将来のCCSの導入に向けて、国の検討結果や、二酸化炭素分離回収をはじめとした技術開発状況を踏まえ、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」ものとしている。すなわち、CCSについては2030年までには商用化していることを前提にしつつ、かつ、「新設発電所について」CCSの実用化をすべく技術開発をしていくとのことが大前提とされているのである。

ところが、大島教授意見書に基づく分析結果からすれば、本件の事業は極めて収支が厳しいもの（場合によっては採算割れするもの）となり、CCSの導入どころか、「導入に向けた検討」や多額の費用を要する「技術開発」が、神戸製鋼側で履行される可能性はほとんどないと言って良い。

すなわち、本件の事業に経済性がないことの帰結として、CO₂排出対策を行うとして神戸製鋼が言明している内容は、そもそも履行可能性が無いことが明らかであり、したがって、そこで履行するとされていた内容を前提に「環境の保全について適正な配慮をしている」と判断した経済産業大臣は、判断の前提の重要な基礎を欠くこととなり、裁量権を逸脱するものとなる。

- (3) 評価書においては、大量のCO₂を排出しながら、2030年さらには2050年を超えて操業し続けることを想定している本件発電所における抜本的なCO₂対策として、「CCSの導入の検討」が挙げられている。しかし、大島教授意見書によれば、CCSのコストは、大幅に安く見積もったとしても、2.17円/kWhとなるという（設備利用率70%、石炭価格10793円と仮定）。そうすると、CCSを用いた場合の受給期間均等発電単価は、9.39円/kWhという高水準となる。このことから、（極めて控え目にコストを見積もっても）CCSの導入による発電コストの上昇は、本件事業の経済性、事業性を成り立たなくするものであることがわかる（大島教授意見書・甲D11を参照）。評価書における環境保全措置としての「CCSの導入」は、事業性の観点からも、およそ現実性を欠くものである。

神戸製鋼は、初めからCCS導入の意思や目算が全くないにもかかわらず、

評価書に「CCSの導入の検討」に関する記載をしたと判断せざるをえない。そうであるとする、評価書について、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審査しなければならない経済産業大臣としては、「CCSの導入の検討」という評価書の記述を免罪符に、大量のCO₂を、30年以上の長期にわたり排出し続ける本件石炭火力発電所の建設・操業を是認することはできないはずである。

- (4) なお、評価書におけるCCS導入に係る考え方は、「局長級とりまとめ」に記載されているものを前提としているものと考えられる。

大島教授意見書における分析方法に関し、神戸製鋼の新設発電所以外の石炭火力発電所においてこれを適用した場合も同様に経済性がないとの結果になると考えられる。「経済性」や「安定供給」を口実に石炭火力発電所を一定の条件で容認するための、いわば妥協の産物というべき「局長級とりまとめ」においては、将来のCCS導入により石炭火力発電所からのCO₂排出が抑制されるとの根拠のない見通しが示されているというべきであるが、そもそも石炭火力発電所について経済性がないことの帰結として、このような「CCS導入」を前提とした「局長級とりまとめ」の枠組み自体が、著しく不合理かつ有害なものであることが明確となったというべきである。

第3 経済産業大臣の裁量逸脱

- 1 以上を前提としながら、新設発電所が経済性を欠くこととの関係での経済産業大臣の裁量逸脱について、以下、整理しておく。
- 2 石炭火力発電所は、その性質上、供用開始後長期間にわたり稼働されることが想定される。本件においては、環境影響評価においても、事業期間は「30年」とされ、神戸製鋼と関西電力との契約においても契約期間は30年とされているところである。また、設備利用率については、基準利用率が70%とされ、契約上は利用率が50～80%とされていることについても争いがない。

このように、数十年という長期間にわたり新設発電所が稼働する計画である以上、また、事業者の環境配慮・環境保全義務が電気事業法において明確に定められている以上、経済産業大臣においては、これによる環境影響に関して、事業者による環境配慮・環境保全措置が適切に履行されるかについて、慎重かつ適切に判断せねばならない。

2 事業者に環境配慮・環境保全義務が課されるということは、当然、義務を果たすことができること、つまり、当該事業者が、供用開始後、長期間にわたって環境適正配慮をなすことができること（義務の履行可能性）を前提とする。義務の履行可能性がない事業者に対しては、環境への適正な配慮がなされないと判断しなければならない。

そして、事業者に環境適正配慮義務の履行可能性については、事業者自身が存立し、評価書に基づき、また、国の施策に適合した上で事業を持続可能な形で行っていただけること、そしてその中で一定の費用を投じたり収入を減じたりということも伴う環境配慮・保全措置が行い得ることが前提となるから、事業者が当該事業を合理的に維持することができるものであるか（事業の経済性）という点についても環境配慮・保全措置の担保の範囲において審査せねばならないというべきである。

そして、発電所アセス省令でも、環境影響の予測の手法の選定に当たっては、当該地域の将来の環境の状況を勘案して行われるようにするものとされ、この場合において、将来の環境の状況を設定するにあたり、国により行われる環境の保全に関する施策を考慮するものとされている（発電所アセス省令第25条第4項⁶）。したがって、環境配慮・環境保全措置の内容についても、将来の環境状況や

⁶ 発電所アセス省令第25条（予測の手法の選定の留意事項）

4 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四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（将来の環境の状況の推定が困難な場合及び現在の環境の状況を勘案することがより適切な場合にあっては、現在の環境の状況）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。この場合において、当該地域の将来の環境の状況は、関係地方公共団体が有する情

政策を十分に踏まえたものとせねばならない。たとえばCO₂対策に関していえば、今後の気候変動の進行可能性、そして国により行われる環境の保全に関する施策に関してはパリ協定に基づく削減目標なども十分に勘案したものでなければならない。

- 3 本件の確定通知がなされた時期は、2018年5月のことであったが、石炭火力発電所事業が事業採算の取れない「座礁資産」化のリスクについては、当時よりも前から、国際エネルギー機関（IEA）によって指摘されていたし（「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」・甲C35）、また、石炭火力発電の環境面への悪影響と、環境規制による事業リスクを踏まえた投資撤廃の動きは以前から加速していた（世界銀行は、2013年に石炭火力への融資を原則として廃止する方針を打ち出している。甲C35）。我が国でも自然エネルギー財団が「世界の石炭ビジネスと政策の動向＝パリ協定後の投融資を誤らないために」（2016年10月、甲D20）を公表して世界の動向、特に規制の強化と石炭火力発電所の稼働率低下、自然エネルギーの拡大と大幅なコスト低下などのトレンドを紹介している。

環境影響評価手続の中では、事業収支の見込み等を明らかにすることは義務付けられてはいない。しかしながら、2012年には電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法に基づく固定価格買取制度が開始され、その後5年間でも再生可能エネルギー発電所の設置が著しく進み、また、2018年以前から、電力システム改革により、電力小売事業に関しても、構造改革が進められ、経済産業省においても、それらの政策、社会・市場動向を踏まえた電力コストの試算を行っていた。

そうすると、2018年時点においても、経済産業省においては、少なくとも

報を収集して設定するよう努めるものとし、将来の環境の状況を設定するに当たり、国又は地方公共団体により行われる環境の保全に関する施策の効果を見込むときは、当該施策の内容を明らかにできるようにするものとする。

石炭火力発電所一般について、それが経済性、事業性を欠くものであること、したがって発電所を設置した事業者により環境対策が十分に行われないリスクがあることを十分に認識していた。また、経済産業大臣は、新設発電所に関して、ことに設備利用率は石炭火力発電事業の売上に直結するところ、全国の動向からこれが中長期的に相当低下していくことと、また自然エネルギーの増大と市場での価格競争の激化により価格低下が進むことが合理的に予想できたから、そのままでは将来予想される環境対策を裏付ける経済性、事業性がなく、そのために環境影響評価書に記載された環境保全措置が実施されることが担保されていないことを十分に認識していた。

- 4 以上のことからすれば、2018年5月の時点で、経済産業大臣においては、新設発電所に係る事業についてこれが経済性・事業性を欠くこと、したがって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。とりわけ、評価書に記載された、PM2.5の排出抑制にかかる追加的な環境保全措置、2030年ないし2050年の日本の温暖化対策目標との整合性を確保するための対策として必要なCCSの導入に向けた検討等は、経済性、事業性の観点からしても非現実的であり、本件発電所の操業を長期間継続するために必要不可欠な環境保全措置が実施される現実的な可能性はないと判断せざるをえない。

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、著しい裁量の逸脱がある。

以上