

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 （ 1 6 ）

令和2年11月13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

## 第1 アメリカ判決から見る環境影響評価と司法の役割

### 1 はじめに

甲125号証は、米国連邦地方裁判所モンタナ州グレートフォールズ支部が、連邦国家環境政策法（以下「NEPA」という）のもと、連邦機関である米国土地管理局（以下「BLM」という）が行った原油と天然ガス採掘を目的とした鉱区借地契約の販売（公売）の決定について、NEPAと連邦判例法が求める義務を怠ったものとしてその結論とその判断に基づく借地権販売を違法と判断し、環境影響評価手続のやりなおしを命じた判決の全文およびその翻訳である（以下「本判決」という）。本準備書面は、外国判決ではあるものの、本判決を通して、環境アセスメントと司法の役割、および被告国が合理的と主張する審査基準としての局長級会議とりまとめの不合理性について述べるものである。

### 2 NEPAの特徴

NEPAは日本の環境影響評価法の参考となった法律であるが、その特徴としては、人間の環境の質に、重大な影響を与える「重大な連邦行為」(major Federal actions) に適用されるものであり、連邦政府自身による開発行為はもちろんのこと、連邦政府が関与する許認可等の日本でいう行政処分等がその対象となる。また、日本の環境影響評価制度においては、事業者が自らの事業がもたらす環境への影響の調査と評価を行い、その環境影響評価書について、その事業の許認可を行う行政庁が適正環境配慮審査を行うこととなっているが、NEPAは連邦機関が自らの行為等に先立ってNEPA所定の手続を踏まなければならないとされている。本件は、BLMが鉱区借地契約の公売という環境に重大な影響を与える連邦行為を行うに先立って行った環境影響評価の手続と重大な環境影響がないという決定内容の違法性が争われた行政訴訟である。

NEPAにおいては、Section 101[42USC § 4331](b)1ないし5において、連邦政府が後に続く世代に対する環境の管理受託者として各世代の責任を果たすこと、すべてのアメリカ人に安全で、健康的、生産的、そして審美的かつ文化的に豊か

な環境を保持すること、環境の悪化、健康や安全へのリスク、その他好ましくないあるいは意図しない結果をもたらすことなく、もっとも広汎な恩恵をもたらすような環境の利用を実現することなどを目的としているが、維持ないし到達すべき環境の水準について理念以上の具体的な基準を定めているわけではない。

むしろNEPAにおいては、責任ある連邦政府の官僚によって、重大な連邦行為について、(i)その提案された行為の環境への影響、(ii)当該提案が実施された場合、避けがたい環境への悪影響がある場合にはその影響、(iii)当該提案に対する別の選択肢についての詳細な報告(statement)、(iv)その地域での人間の環境の短期的利用と長期的な生産性の維持・向上との関係性と、(v)当該提案が実施された場合、その提案に資源の不可逆的かつ回復不能の利用が含まれる場合はそのことについての報告が準備されなければならないとしている。Section102 [42USC § 4332] (2) (C)。

そこで、NEPA訴訟において裁判所は、NEPAの趣旨目的に照らして、連邦政府がNEPA法令が求める手続を正当かつ厳格に履践しているかどうかを主に審査してきた。ただし、その手続が十分に履践されず、考慮すべきことが考慮されていない場合等には行政庁等が到達した結論についても、連邦行政手続法(以下「APA」という。)のもと、日本の裁量権濫用にあたる「恣意的または一貫しない」判断であるとして、当該判断や行為を違法と判断している。

### 3 本判決の判断内容と本件への示唆

(1) 本判決は、BLMによって作成された簡易アセスメントでは、浅部帯破碎と表層ケーシング深度による地下水への影響への十分な議論を怠っていること、簡易アセスメントでは、借地契約のため原告が提案した代替案の検討を除外する決定に関して、妥当な説明がされなかったこと、同簡易アセスメントでは、借地権契約の気候変動への累積的影響について十分明らかにすることが怠られていることの3点がいずれもNEPAの手続違反にあたりとし、これら欠陥のある簡易アセスメントを論拠とした環境への重大な影響がないとの決定に

についても、恣意的で一貫性を欠き違法であるとした。

この判決はもちろん法律も司法制度も異なるアメリカ合衆国での判決であって参考資料にすぎないが、以下の諸点において、日本において環境影響評価手続の瑕疵と司法の在り方について十分参考になる。

(2) 第1に、環境団体に対する原告適格を当然の前提にしている点である。

NEPAは大気清浄法(CAA)などの実体的規制法とは異なり、主に環境に影響を与える行政決定に先立ち、環境への影響を予測し、代替案を検討することを通じて、環境負荷を低減しようとする手続的規制法である。その点はわが国の環境影響評価法と大気汚染防止法等の個別規制法との関係に類似している。ただし、手続法といえどもNEPAは規制法であり、国民のための環境保護を目的とし、そのために重要な機能を発揮しているからこそ、50年近く前からNEPA訴訟においては、当該環境悪化に何らかの関係を有する市民や環境団体にその原告適格が認められてきて、内容面での実体的判断が積み重ねられてきた。

今日、ヨーロッパだけでなく、ラテンアメリカやアジアを含めた世界の標準的な流れは、原告適格の拡大や団体訴訟の許容による司法アクセスの拡大である。実際、この判決において、環境団体らの原告適格は当然に認められることが前提とされており、判断事項にすらなっていない。原告適格として法律上の利益を求め、かつ個別的利益性を厳格に求める日本の行政訴訟法およびその判例と、事実上の利益によって原告適格を認めるアメリカ行政法の判例法理とを同一平面で比べることはできないことは承知している。しかし、全世界的には、気候変動が重要な人権課題として意識され、司法において実体法レベルでその権利侵害性が争われることが当然となり、気候変動と人権やアセスメントをめぐる各国の司法判断が一貫性をもって比較できるようになってきた中で、いまだに極めて厳格な原告適格論が必要とされ、かつ、その「精密な」検討に裁判所の精力が主に費やされ、最終的に原告適格が否定されることが多い日本の法

制度・司法制度は、司法アクセスに対する不合理な参入障壁を死守するものとして、もはや世界的にはガラパゴス的存在とって過言ではないことを強調しておきたい。

- (3) 第2に、厳格な手続審査を通して行政決定の内容についても裁量権の濫用により統制する手法は、判断代置ではなく判断過程統制方式に依拠する傾向を年々強めている現在の日本の裁判所の判断枠組みに適合的であり、十分参考になる点である。

本判決にも顕著なように、アメリカの裁判所の方が日本以上に手続そのものに厳格であり、手続的違法が濫用判断に直結しやすい面はある。しかし、本訴訟での違法判断がそうであるように、問題となっている手続的な違法は、本来環境影響評価において考慮されるべき情報（上記地下水への影響情報や気候変動への累積的影響評価の欠如）が考慮対象とならず、その結果環境への影響の評価手続の重要な事実的基礎が欠けており、環境影響評価の意味を損なうことなどが濫用の根拠となっていると考えられる。日本でも、環境影響評価法の目的に照らした評価を行うための事実的基礎を欠いている場合や社会通念上不合理な評価が行われている場合には、裁量権の濫用になるのであるから、本判決の論理は我が国の判断過程統制方式に十分通じるものがある。

- (4) 第3に、裁判所の独立性と法の本来の趣旨への回帰の必要性である。

NEPAは本質的に手続法であり、その目的に沿ってCEQという大統領府に属する独立機関がそれを所管しているところ、本判決は、事業官庁ないし許認可を行う官庁から裁判所が独立しており、その職責として、厳格に法が定める手続の在り方の解釈とその適用を行っていることが読み取れる。

この点、我が国においては、環境影響評価法や電気事業法を受けて、事業推進官庁である経産省のもと、規則等が制定されている。そのため、環境影響評価が電気事業者の事業の支障とならないように、環境影響評価法の実効性が省令や規則以下で骨抜きにされ、あるいはパリ協定などの重要な条約が批准され

ても規則が抜本的改訂がなされずに放置され、運用されている。その結果、環境影響評価手続における許認可行政庁による適正環境配慮審査も、たとえば排出されるCO<sub>2</sub>の累積的影響を実質的には直接の考慮の対象外とするなど、法の本来の趣旨から離れ、極めて恣意的な審査が行われていることを原告は批判してきた。

そこで、裁判所が省令や規則を離れて、電気事業法および環境影響評価法の環境保全の本来の趣旨や環境基本法第19条で負う国が負う環境配慮義務（日本のCO<sub>2</sub>の国際的削減目標はその内容となっているはずである）に遡れば、今日評価を欠かすことができない重要な環境要素であるPM<sub>2.5</sub>の評価や、燃料種の代替案の検討などの意味のある代替案検討は、環境影響評価手続の本質的内容であって、日本においても厳格にその手続が行わなければ法本来の目的を達成することはできない。

その場合、かかる正当な情報入手・検討・説明手続を欠いた環境影響評価書は、本判決と同様の論理によって瑕疵を帯びる。同時に、その評価書に依拠して行われた行政処分（確定通知）もまた裁量権の濫用として違法となる。それらの情報や手続を欠いた環境配慮審査は、その審査自体が国が負う環境配慮義務に反することは明らかである。

行政庁による恣意性を効果的に統制する手段は独立した裁判所による裁量統制以外にない。今日、世界的にも政治や行政から独立した司法の役割が大きくなっているのである（甲44号証のオランダ最高裁や甲124号証のアイerland最高裁判決の紹介も参照）。

- (5) 第4に、本判決の内容に関わるが、気候変動に関して、本判決は、問題となっている提案施設からのCO<sub>2</sub>排出の個別影響だけでなく、BLMはCO<sub>2</sub>排出に関する「過去・現在および合理的に予測される近い将来における計画」を目録化したうえで、その全体としての累積的影響(cumulative climate impacts)の評価を行わなければならない、そうでなければ提案事業の決定権者がいかにし

て環境への影響を軽減するかなどの判断ができないとして、そのような手続きを欠くことが違法であることを宣言している点に注目すべきである（甲C125の1、22頁III以下）。

アメリカでは累積的評価を義務付ける法令（40 C.F.R § 1508.7）や判例（原文22頁最下段で引用）があるが、もともとのNEPAは42 U.S.C. 4321-4347までの短い枠組み法であり、その法の趣旨目的に沿って規則が制定され、裁判例によって法の趣旨を逸脱する運用に対する統制がなされてきたのである。本判決はCO<sub>2</sub>排出に関する簡易環境影響評価の行政庁のルーズな運用に対するアメリカの司法統制の一例であり、本件にも参照されるべきである。

- (6) 第5に、やはり内容に関することであるが、本判決は、環境影響評価手続における代替案の検討をNEPAにおいて不可欠の要素であることを前提に、地下水保護のための除外された代替案についての説明不足をもって代替案を検討する責任が果たされていないと判断している点である。米国と我が国では法制度が異なるとはいえ、環境影響評価手続において代替案の検討が本質的要素であることが本判決では示されており、この点でも本件に参照されるべきである。

## 第2 アメリカ判決から見る局長級会議とりまとめ等の不合理性

### 1 あるべき温室効果ガスの環境影響評価および審査基準

- (1) 我が国での環境影響評価におけるCO<sub>2</sub>の評価については、基本的事項の第一の二(4)(乙3)では温室効果ガスがあげられ、同法23条の評価項目としてアセス省令別表7では、CO<sub>2</sub>について、「施設の稼働（排ガス）」について、以下の通り予測を行うものとしている（乙4の30頁以下、51頁）。

- 「一 予測の基本的な手法 施設の稼働に伴い発生するCO<sub>2</sub>の排出量の把握
- 二 予測地域 対象事業実施区域
- 三 予測の対象時期又は時間帯 発電所の運転が定常状態となる時期及びCO<sub>2</sub>に係る環境影響が最大になる時期（最大になる時期を設定することが

できる場合に限る)」

また、審査指針では、「環境への負荷に区分される環境要素」において、温室効果ガス等として二酸化炭素が挙げられ、「施設の稼働に伴い発生する CO2 が事業者の実行可能な範囲内において可能な限り低減されていること」とされている（甲 A 8 別表 2）。

- (2) パリ協定のもと、きわめて不十分であるとしても、日本の政策目標である 2030 年 26%削減、2050 年 80%削減は国の国際公約である以上、2018 年 5 月時点においても、環境基本法 19 条における国の環境配慮義務の最低限の内容として、温暖化・気候変動に関してはかかる国際公約が実効的に実現できる措置をとることが求められていた。

甲 C 4 4 のオランダ最高裁判決が認めるとおり、気候変動は、人権侵害を引き起こしているから、気候変動を引き起こす原因物質である CO2 は、環境基本法 14 条が施策の指針とする「人の健康が保護され、及び生活環境が保全され、並びに自然環境が適正に保全されるよう、大気、水、土壌その他の環境の自然的構成要素が良好な状態に保持されること」に重大な支障を及ぼす。そして環境影響評価は、環境基本法第 14 条に定める事項の確保を旨として行われる（法第 11 条第 4 項）ものであるから、環境影響評価制度においては、CO2 の影響について、十分な調査、予測、評価がされなければならない。ましてパリ協定の批准後はより厳格化が必要である。

すなわち、事業者に対して CO2 の排出量を把握させたいうえで、他の大気汚染物質と同様に、待機中の CO2 濃度の世界的な上昇を前提として、本来は当該排出者の長期的・時間的な累積的影響（CO2 は拡散しても長期にわたり破壊されず大気中での CO2 濃度を確実に上昇させるから、環境影響が排出継続とともに増大していくこと）について、対象事業実施区域（本件であれば原告らの居住範囲等）における気候変動による災害の激甚化その他の環境影響を予測・評価し、国の目標に適合する削減策がとられているかどうかについて、経済産業大

臣は他の排出源の空間的な累積的影響も加味して審査を行うことが必要となっていたはずである。CO2 による気候変動がその空間的な累積的総量と時間的な蓄積による総量に伴う大気中の CO2 濃度によって影響される以上、空間的・時間的な総量の削減以外に適正な環境配慮はありえないからである。

## 2 局長級会議とりまとめの不合理性

- (1) ところが、実際には、上記のような審査は一切なされず、原告が批判してきた「局長級会議とりまとめ」への適合性に基づく審査が行われた。

被告国は、年間700万tにも及ぶCO2を排出する本件石炭火力発電所の環境アセスメント手続きにおいて、2013年4月の「局長級会議とりまとめ」がCO2排出の影響評価の判断基準であり、同とりまとめは合理的であって、新設発電所がこの「枠組みの下で取り組む場合には、国の削減目標・計画との整合性は確保されているものと整理する」として、本件新設石炭火力発電所の地球温暖化への影響を個別具体的に評価せず、しようともせず、燃料種の変更の検討もしなかった。

しかし、局長級会議とりまとめは、石炭火力発電所の発電の効率化と業界の自主的規制を軸とするから、全く対策を行わず自由に建設が行われる場合と比較すればCO2の削減は実現できるとしても、国が定める削減目標の実効性は全く担保されない。現実がそうであるように、各地で次々と新規発電所が建設されたことと、天然ガスなど排出原単位のより低い燃料種を選択もないままより排出原単位の高い石炭火力発電所が建設されることにより、CO2の削減という目標実現に対して、局長級会議とりまとめという審査基準は全く実効性を有さず合理性を有していないのである（原告準備書面（6）参照）。

- (2) 仮に、本件石炭火力発電所についてNEPAに依拠したとすれば、日本各地で東日本大震災後に建設されて完成し、すでに営業されている石炭火力発電所はもちろんのこと、現在、計画され、事前相談が行われ、あるいは環境影響評価手続中、あるいは建設中・操業準備中の新設石炭火力発電所などの「過去・

現在および合理的に予測される近い将来における計画」を本件発電所に加えてすべてリストアップし、その累積的評価を行うべきところ、その目録化すら行っていないものとして、手続的に違法と宣言されるだろう。

あるいは、そもそも法律でも規則でもない局長級会議とりまとめのような「基準」が運用の核心をなしている場合については、その基準がそもそも法の趣旨に合致しているかどうかについて厳格な審理を行うであろう。

もちろん、法や制度が異なれば審理の基準も結論も異なるものであり、アメリカの制度と判決をもとに、日本の制度や本件について想像を逞しくしても本件に適切ではないとの批判がなされることは承知している。しかし、CO2 の大量排出に伴う気候変動とそれに伴う人権侵害、生態系の破壊は着実に進展・悪化しており、残された時間はわずかしかない。

かかる点からも独立した司法機関による裁量統制は、原告のみならず、世界の市民から求められているのである。

以上