

平成30年（ワ）第1551号 石炭火力発電所建設等差止請求事件

原告 ■■■ ■■■ 外39名

被告 株式会社神戸製鋼所 外2名

準備書面（18）

令和2年12月1日

神戸地方裁判所 第2民事部合議B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、被告神戸製鋼の準備書面（7）に対する反論を述べる。

【目次】

第1	はじめに	3
第2	発電所に係る環境影響評価手続を経たからといって、それが個々人の健康等が確保されていることを意味するものではないこと	3
1	環境影響評価手続を経ていることが、直ちに法令・行政上の規制や環境基準への整合性を担保するものではないこと	3
2	環境影響評価手続を経ているからといって、個々人の健康等や一般公益としての環境の保全が確保されていることを意味しないこと	5
3	まとめ	6
第3	本件アセスを履践した事実は、PM2.5に係る原告らへの権利侵害のおそれがないことを全く意味しないこと	7
1	本件アセスにおいてPM2.5に係る予測・評価がなされていないこと ...	7
2	本件アセスにおいて、PM2.5に係る予測・評価を行う必要があったこと	8
第4	本件アセスを履践した事実は、温室効果ガス（CO ₂ ）排出に係る原告らへの権利侵害のおそれがないことを全く意味しないこと	8
1	はじめに	8
2	電気事業法及びアセス省令における二酸化炭素に係る環境影響評価の審査基準について	9
3	本件アセスにおける「局長級とりまとめ」による審査の誤り	10
4	まとめ	13

第1 はじめに

被告神戸製鋼らの準備書面（7）における主張は、要は、

- ・ 発電所に係る環境影響評価手続は、最新の科学的知見と最適な手法に基づいて実施されている
- ・ 環境影響評価手続が適正に履践されていることは、排出基準をはじめとする法令・行政上の規制や政策目標値である環境基準への整合性が担保されていることを意味するから、個人的利益である個々人の健康等、そして一般公益としての環境の保全が確保されていることを意味する
- ・ 被告神戸製鋼は本件アセスを適正に履践しており、かつ、その過程に看過し難い過誤や欠落は認められない
- ・ したがって、被告神戸製鋼が本件アセスを適正に履践した事実は、一般公益としての環境の保全が確保されていることを意味し、個々人の健康等の保護にも欠けるところがないことを意味するから、新設発電所の稼働によって、原告ら個々人の人格権の侵害も生じない

というものである。

ところが、被告神戸製鋼の主張については、一般論としての整理についても前提を誤っている上、個別的にも、PM_{2.5}や温室効果ガス（CO₂）の排出による原告らの権利侵害が争点になっている本件において、何ら妥当な指摘をするものではない。

以下においては、これらの点について整理して述べることとする。

第2 発電所に係る環境影響評価手続を経たからといって、それが個々人の健康等が確保されていることを意味するものではないこと

1 環境影響評価手続を経ていることが、直ちに法令・行政上の規制や環境基準への整合性を担保するものではないこと

- (1) まず、被告神戸製鋼らは、環境影響評価手続が適正に履践されていることは、

法令・行政上の規制や環境基準への整合性が担保されていることを意味すると主張している。

ところが、環境影響評価は、問題となる環境への影響に関して、対象とした項目ごとに事業者が個別的に予測・評価を行った上で、発電所アセスを所管する経済産業大臣がその予測・評価及び環境保全措置の相当性について最終的に判断する仕組みとなっているところ、まず、当然ながら、予測・評価の対象となっていない項目（環境影響）に関しては、「環境影響評価手続自体が履践されたこと」自体が、「法令・行政上の規制や環境基準への整合性が担保されていること」に論理的に結びつきえない。

この点は、そもそも予測・評価が行われていないPM_{2.5}について当てはまることであるが、詳細については第3において述べることとする。

- (2) なお、仮に当該環境影響評価手続において対象とされた項目（ただし、「法令・行政上の規制や環境基準」があるもの）について、事業者自身が、発電所アセス省令や「発電所に係る環境影響評価の手引」にしたがって予測・評価及び環境保全措置の検討を行い、最終的に評価書について経済産業大臣の確定通知を受けたとしても、前提となる基準や手法が不適切であり、又は具体的な事業及びそれに係る環境影響の予測・評価の内容を踏まえた経済産業大臣の判断が不適切なものである（環境影響を適切に評価しないものである）場合においては、そもそも、「環境影響評価手続が履践されていること」が「法令・行政上の規制や環境基準への整合性」が担保されていることを示すものにはならない。

また、この点に関連して、被告神戸製鋼らは、前記主張の前提として、発電所に係る環境影響評価手続は、「最新の科学的知見と最適な手法」に基づいて実施されているものであるということを前提としている。しかしながら、国によって基本的事項等の見直しが随時行われていることは事実であるが、個々の項目によるものの、国や各省庁が定めているからといって、それらの基準が「最新の科学的知見と最適な手法」によっていると断言するわけではない。現に、本

件で争点になっている大気汚染物質（PM_{2.5}）や温室効果ガス（CO₂）の排出の評価に係る基準ないし手法は、最新の科学的知見を踏まえれば著しく不適切（不十分）なものとなっている。

2 環境影響評価手続を経ているからといって、個々人の健康等や一般公益としての環境の保全が確保されていることを意味しないこと

- (1) 次に、被告神戸製鋼らは、環境影響評価手続が適切に履践され、法令・行政上の規制や政策目標値である環境基準への整合性が担保されていれば、それは個人的利益である個々人の健康等、そして一般公益としての環境の保全が確保されていることを意味すると主張するが、この点もまた誤っている。

環境影響評価手続においては、確かに、各種の規制基準の遵守可能性や、環境基準の達成に支障が生じないか否かについての検討がなされることとなっている。しかしながら、そもそも、規制基準を遵守することは各種規制法（たとえば大気汚染物質であれば大気汚染防止法）において罰則による担保のもとで求められていることであるが、「規制基準を遵守していないこと」が周辺住民等に対する権利侵害を認定する基礎事実となることはともかく、「規制基準を遵守していること」が、周辺住民等に対する権利侵害を生じさせないことを意味するものでない。環境基準の達成状況についても同様であり、当該環境質に係る環境基準を達成しえない状況を招くような事業活動については、周辺住民等に対する権利侵害を生じさせるものであることを基礎づけるが、他方で、当該事業活動によっても環境基準の達成状況に直ちに影響を与えないとみられる場合であっても、当該事業活動により排出される汚染物質等の性質、排出量の多寡（瞬間的な排出濃度のみでなく、経年的な累積的排出量などを含む）や排出行為の態様その他によっては、民事上、周辺住民等に対する権利を侵害するものと評価され得るのである。

ただし、この点は一般論としての反論であって、本件において主要な争点になっているPM_{2.5}については、そもそも、予測・評価がなされていないこ

とにより、環境基準等の達成可能性については何ら明らかになっていないことから、そもそも被告神戸製鋼の前記主張の論理の埒外であることをあらためて指摘しておく。

- (2) 加えて、被告神戸製鋼の上記主張については、環境影響評価手続において対象とされた項目につき、「法令・行政上の規制や環境基準」があるものに関して、環境影響評価手続においてその達成可能性を確認するという前提に立つものであり、「法令・行政上の規制や環境基準」がない項目に関しては、被告神戸製鋼の主張はそもそも妥当しない。

本件で争点になっている温室効果ガス等（CO₂）に関しては、火力発電所からの排出について、大気汚染防止法のように事業場単位における排出規制に係る法律が日本では存在せず、その稼働による排出量が何ら規制されていない。加えて、温室効果ガス等に関しては、環境基準もまた存在していない。すなわち、火力発電所からの温室効果ガス等の排出についてみれば、「法令・行政上の規制や環境基準」が存在しておらず、その結果として、環境影響評価手続を通じた「法令・行政上の規制や環境基準」の達成可能性の確認を通じて、個々人の健康等や一般公益としての環境の保全の確保が推認されるという論理関係はそもそも存在しないのである。

3 まとめ

以上のことから、被告神戸製鋼の主張については、一般論としての妥当性を欠くだけでなく、本件で争点となっているPM_{2.5}や温室効果ガス（CO₂）の排出による原告らの権利侵害との関係では、何ら適切な指摘をするものとなっていない。

ただし、以下においては、念のため、PM_{2.5}、温室効果ガス等（CO₂）の双方について、より具体的に本件アセスにおける問題点と被告神戸製鋼の主張が失当であることを指摘する。

第3 本件アセスを履践した事実は、PM_{2.5}に係る原告らへの権利侵害のおそれがないことを全く意味しないこと

1 本件アセスにおいてPM_{2.5}に係る予測・評価がなされていないこと

- (1) 従前から繰り返し主張しているとおりのとおりであるが、被告神戸製鋼らが本件アセスにおいてPM_{2.5}に係る予測・評価をしていないことについては争いがない。

これに対し、被告神戸製鋼らは、本件アセスが「最新の科学的知見と最適な手法に基づいて」実施されたものであり、基本的事項についても平成17年、平成24年、平成30年の3度にわたり妥当性が検証されているなどと主張する。ところが、被告神戸製鋼らは、「PM_{2.5}については、最新の科学的知見によっても、その生成メカニズムが十分に解明されていない点が多々あることに加え、単一の発電所の影響について精度の高い予測手法も確立されていないことから、(現時点においても)発電所アセス省令においても参考項目として選定されておらず、本件アセスでも、環境影響評価の項目としていない」と述べるばかりで、PM_{2.5}の排出・生成量については、何ら具体的な根拠を示さず、「SO₂、NO₂及びSPMについては環境影響に対する予測・評価を行い、環境への影響が極めて小さいことを確認した」「神戸市との環境保全協定により、本件アセスの予測値よりも厳しいSO_x、NO_x、ばいじんの排出濃度に関する協定値を取り決め」と主張するに過ぎない。

- (2) 以上のとおり、そもそも、PM_{2.5}に関しては、被告神戸製鋼の主張は「予測・評価が義務付けられていなかったので、やらなかった」というものにすぎず、この「本件アセスの実施当時に、PM_{2.5}の予測・評価が義務付けられてなかった」という事実は、論理的に、「新設発電所からのPM_{2.5}の排出(生成)による周辺住民への健康影響の有無・程度」とおよそ結びつかない。したがって、被告神戸製鋼らの準備書面(7)における主張は、PM_{2.5}による原告らの権利侵害のおそれとの関係では、およそ失当である。

2 本件アセスにおいて、PM2.5に係る予測・評価を行う必要があったこと

- (1) なお、日本の環境アセスにおけるPM2.5の取り扱いの問題点や予測・評価を行うべきこと、これを行うことができることについては、原告ら準備書面(10)・(13)・(14)などでも既に詳述してきたとおりである。したがって、発電所における環境影響評価において、PM2.5に関しては、「最新の科学的知見と最適な手法」が用いられていなかったことは明らかである。
- (2) 加えて、あらためて指摘しておく、準備書面(3)の12頁でも指摘したとおり、計画段階配慮手続の時点では、周辺地域の多くの大気環境測定局において、PM2.5が環境基準を達成していなかった(甲A24のうち、3.1-19(61))。

このように、PM2.5は神戸製鋼自身も環境影響評価手続においてそれが達成されることを担保せねばならないとする環境基準について、PM2.5についてはそれを達成できない状況が明らかに確認されていたのである。環境影響評価に係る評価項目は、発電所アセス省令などによって義務付けられているものに限られるものではないところ、被告神戸製鋼において、PM2.5について予測・評価の対象としなかったことについては、本件アセスにおける「看過し難い過誤、欠落」であることをあらためて指摘しておく。

第4 本件アセスを履践した事実は、温室効果ガス(CO2)排出に係る原告らへの権利侵害のおそれがないことを全く意味しないこと

1 はじめに

次に、被告神戸製鋼ら準備書面(7)においては、温室効果ガス等(CO2)の排出に関して何ら具体的な主張がなされていない上、被告神戸製鋼らによる一般論としての整理も前記の通り温室効果ガス等については妥当しない。

ただし、本件アセスにおいては、年間約700万tものCO2を排出する新設発電所の火力発電所事業について、経済産業大臣が確定通知を発しているところ、

その著しい誤りと、確定通知が発出されたことが原告らへの権利侵害のおそれがないことを全く意味しないことについて、概要を述べておく。

2 電気事業法及びアセス省令における二酸化炭素に係る環境影響評価の審査基準について

(1) 石炭火力発電所からは、大気汚染物質、温排水などとともに、CO₂が大量に排出される。そこで、基本的事項（乙18）の第一の二（4）（乙3）では温室効果ガスがあげられ、審査指針（甲A34）において、環境影響評価法第21条における施設稼働時の評価対象項目に、温室効果ガスのうちCO₂があげられており（発電所アセス省令別表2）、同23条の評価項目として別表7では、CO₂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。

- 「一 予測の基本的な手法 施設の稼働に伴い発生するCO₂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CO₂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、CO₂について、「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。

(2) CO₂は、環境影響評価法では「環境への負荷」の選定項目に区分され、環境基本法第2条第2項の地球環境保全にかかる環境への影響のうち温室効果ガスの排出量等、環境への負荷量の程度を把握するとされている。発電所アセス省令では温室効果ガスのうちCO₂について「環境の負荷の量の程度により予測及び評価されるべき環境要素」と位置付けているが、これは、当該事業によるCO₂の排出量の程度によって、地球温暖化への影響を調査、予測、評価すべきとしたものである。従前から繰り返し主張してきたおとり、CO₂の排出

は人の生命・身体、生活に直接、重大な影響を及ぼす要素であり、影響の程度はその排出量にかかるとののである。

なお、前記の審査指針は、1997年に環境影響評価法の制定及び電気事業法46条の2以下の規定の導入を受けて、1999年（平成11年）2月8日に資源エネルギー庁長官によって発せられた最初の審査指針である「環境影響評価準備書の審査の指針の制定について」（平成11・02・08資庁第2号）の別表2における内容と同一である。上記審査指針にある「可能な限り低減されている」との基準については、気候変動に係る科学の進展及び国外・国内の温室効果ガス及びCO₂の排出にかかる法的制約の変遷を適時適切に反映する形でその内容を具体化して解釈し、適用されねばならない。

3 本件アセスにおける「局長級とりまとめ」による審査の誤り

- (1) 繰り返しになるが、被告神戸製鋼の新設発電所については、石炭火力発電所であり、発電方式としてはUSC（超々臨界圧発電）であるところ、新設発電所からのCO₂排出量は年間692万トン、CO₂排出原単位は0.760kg-CO₂/kWhとされている（評価書・甲A24の11の3ほか）。この排出量は、世界のエネルギー起源CO₂排出量323億1420万トン（2016年）（甲C20）の0.02%（5000分の1）であること、この量は日本のエネルギー起源CO₂排出量11億1100万トン（2017年）の0.62%（1000分の6）に相当し、事業用発電からのCO₂排出量4億5366万トン（2017年）の1.5%にもあたることなども、従前から整理してきたとおりである。
- (2) ところが、本件アセスにおける経済産業大臣の判断は、もっぱら、「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」（平成25年4月25日付経済産業省・環境省、甲A35。以下「局長級とりまとめ」という。）のみに依拠するものであった。

本件アセスにおいては、「温室効果ガス等」が予測・評価の対象項目とされて

はいたが、被告神戸製鋼の計画段階配慮書に対して、経済産業大臣は、「本事業が国のCO2排出削減の目標・計画との整合性が確保されたものと整理するために」として、①同取りまとめの「BATの参考表」に掲載されている（B）及び（A）による最新鋭の発電技術の採用、②国の地球温暖化対策の目標・計画の策定と併せて地球温暖化対策に係る発電事業者としての取組の準備書への記載と電力業界全体の自主的枠組みが構築された後は小売段階が調達する電力を通じて発電段階での低炭素化が確保されるよう、確実にCO2排出削減に取り組むこと、③自主的枠組みが構築されるまでの間、天然ガス火力を超過する分に相当する純増分の削減策、及び④2050年においても稼働が想定されることから、2050年80%削減の長期目標との整合性を確保するため、CCSの導入の検討を求めるにとどまった（配慮書に対する経済産業大臣意見・甲A36）。

ところが、経済産業大臣は、平成30年4月4日、コベルコパワー神戸第二の環境影響評価準備書について、石炭火力発電を巡る環境保全にかかる国内外の温暖化制約が厳しさを増していることを指摘しつつも、前記①についてはUSCの採用をもって、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こと、②については省エネ法のベンチマーク指標の目標達成に向けた取組、③については自主的取組参加事業者である関西電力に全量供給することとしていることから、自主的枠組み参加事業者に電力を供給すること及び毎年排出量を適切に把握すること、④については所要の検討を継続して行うこと、との勧告に止まった（審査書・乙23、勧告書・乙24）。その後、コベルコパワー神戸第二の評価書では、経済産業大臣の上記指摘について具体的な取組の記載はなく、抽象的に「適切に講じる」等と述べたものにとどまったうえで、「施設の稼働（排ガス）に伴う温室効果ガス（CO2）への影響は、実行可能な範囲内で低減が図られている」ものと評価するとした（評価書・甲A24の11の3）。また、国の目標・計画との整合性について、USC発電設備の

採用と発電電力の全量供給先である関西電力が「電気事業低炭素社会協議会の参加会社であり、協議会の実行計画「 0.37 kg/kWh を目指すとの目標達成に貢献すべく取り組んでいることから、国の CO_2 排出削減の目標・計画との整合性が図られていると考える」と述べたのみであり、 CCS については現時点では具体的な検討ができる段階ではないとして今後の検討としたものである（甲A24の11の3）。

経済産業大臣はかかる評価書をもって、準備書に対する勧告は反映されているとして、平成30年5月14日に、「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に特に必要があり、かつ、適切であるとして変更を命じることなく、本件確定通知に至った（乙1）。

- (3) このように、本件アセスにおいて、経済産業大臣は、石炭火力発電所である新設発電所が膨大な CO_2 を排出することを前提にしながらも、もっぱら「局長級とりまとめ」に基づけば、本事業が「国の CO_2 排出削減の目標・計画との整合性が確保された」としたものに過ぎない（審査書・乙23、準備書に対する勧告・乙24）。加えて、その前提としては、 CCS の導入など、およそ実現可能性が不透明な（というよりも、実現可能性がない）排出削減策について、それを事業者が「今後検討する」と言明するにとどまるにもかかわらず、「国の CO_2 排出削減の目標・計画との整合性」があるとされたのである。

そもそも「局長級とりまとめ」なるものは、東日本大震災発生後に原子力発電所が停止する中で、火力発電所（特に石炭火力発電所）の新設・再稼働計画が相次ぐ中、平成25年に省庁間で妥協のもと取り交わされた事実上の合意に過ぎず、法規や規則ですらない。加えて、パリ協定の下での「国の目標・計画」とは、2050年までに温室効果ガスの排出を80%削減し、2030年までに2013年比同26%削減すること、2030年の発電における CO_2 排出原単位を 0.37 kg/kWh とし、石炭火力からの発電割合を26%とすることなどであるが、「局長級とりまとめ」は全くその達成を担保できるような基

準ではなく、石炭火力発電所の新設を続けることが、パリ協定の目標を達成不可能とすることは、本訴訟でも詳述してきたとおりである。

少なくとも、経済産業大臣が本件アセスにおいて新設発電所の事業について確定通知を発したのは、この「局長級とりまとめ」という不適切な基準に基づき審査を行ったことによるものであり、その結果として、「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」ことには全くなならない。なお、「局長級とりまとめ」の不合理性については、別件行政訴訟においても争点となっており、本訴訟においても必要に応じて極めて詳細な指摘をすることが可能である。

- (4) 以上により、本件アセスにおいては、温室効果ガス等に係る環境影響、そして「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か否か」について、著しく誤った判断がなされているのであり、被告神戸製鋼らが本件アセスについて確定通知を得ているからといって、それはCO₂による環境影響の有無及び程度、そして原告らの権利を侵害するものであるか否かという点とは全く結びつかない。

4 まとめ

以上に加え、そもそも、「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か否か」については、科学的・定量的な評価とは全く異なり、当該発電所の稼働によるCO₂排出に伴う周辺住民等への権利侵害の有無を示し、また推認させる事実ではない。

本件アセスにおいても、被告神戸製鋼らは、新設発電所からのCO₂の総排出量の試算をしながらも、その排出量を踏まえた気候変動の影響の程度について何ら具体的な検討をしているわけではない。実際には、そのCO₂排出が原告らの権利を著しく侵害することについては、準備書面（18）においても述べたとおりである。

以上