

令和3年（行コ）第46号 環境影響評価書確定通知取消請求控訴事件

控訴人 ■■■■■ 外10名

被控訴人（処分行政庁 経済産業大臣）

## 控 訴 審 準 備 書 面（4）

令和3年12月7日

大阪高等裁判所第4民事部ハ係 御中

控訴人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

同 喜 多 啓 公

同 與 語 信 也

同 青 木 良 和

本準備書面においては、パリ協定の実施におけるCOP26会合の結果について述べ、石炭火力からの二酸化炭素の排出削減の重要性と緊急性及び本件アセスにおける国の目標との整合性についての評価の欠落の違法性について、追加して述べるものである。

## 第1 COP26開催と成果文書

### 1 COP26の成果文書の概要

- (1) 2021年10月30日から英国・グラスゴーで第26回国連気候変動枠組み条約締約国会議（COP）と第3回パリ協定締約国会議（CMA）が開催され、予定された会期を1日延長して、それぞれ11月13日に「**Glasgow Climate Pact**」（**グラスゴー気候協約**）（グラスゴー気候合意とも訳されているが、Pactは盟約とか協約の意味であるので、ここでは協約とする）と名付けられた通称カバー決定と呼ばれる決定文書（甲C157・甲C158）その他、多くの成果文書を採択して閉会した。積み残しになっていたパリ協定第6条の市場メカニズムについての詳細運用ルールが採択され、パリ協定の詳細運用ルールも完成し、今後はその実施に移っていくことになる。甲C157、同158の「Glasgow Climate Pact」はその重要な指針となる決定である。

既に地球温暖化による気候災害は気候の危機と呼ばれるものとなっている。このことはIPCC第6次評価報告書について述べた原告控訴審準備書面(1)などで重ねて指摘してきた。国立環境研究所の江守正多氏は、甲C102号証において気候変動による被害が深刻で切迫していること、CO2排出削減対策の必要性及び石炭火力発電所の削減の必要性についても指摘してきたが、第6次評価報告書について詳細に解説し、「気候変動の問題において人類が追い詰められている状況が、最新の科学により明確に描き出されたといえる」と総括している（甲156）。

COP26での決定で最も注目されることは、気候危機を目前にした国際社会は、地球の平均気温を1.5℃の上昇に抑えることを追求することを確認したこと、そして、その実現の世界共通の重要な要素である石炭火力の削減や新設の資金の廃止が盛り込まれたことである。

COP及びCMAも決定文書とともに、190を超える締約国のコンセンサスによって採択されるものである。日本も締約国であり、COP及びCMA決定に、少なくとも異議を述べることはなかったことはいうまでもない。

(2) パリ協定は2015年に、「世界全体の平均気温の上昇を工業化前よりも摂氏2℃を十分に下回るものに抑えること並びに世界全体の平均気温の上昇を工業化前よりも摂氏1.5度高い水準までのものに制限するための努力を、この努力が気候変動のリスク及び影響を著しく減少させることとなるものであることを認識しつつ、継続すること（2条1項(a)）を目的とする国際条約である。パリ協定は2016年11月4日に発効し、日本も2016年11月8日に批准している。「1.5℃」目標は小島しょ国など気候変動の影響に最も脆弱な途上国からの強い要請を受けて追加されたものである。

パリ協定はこの「第2条に定める長期的な気温に関する目標を達成するため、今世紀後半に温室効果ガスの人為的な発生源による排出量と吸収源による除去量との間の均衡を達成するために、・・・利用可能な科学に基づいて迅速な削減に取り組むことを目的とする」（4条1項）と明記している。

現在既に、日常的に深刻な気候変動の影響にさらされている小島しょ国などから、「1.5℃の上昇であれば生きながらえることができるが、2℃は死刑判決」との切実な訴えが広がっていた。さらに、IPCC第6次評価報告書第1作業部会報告の図SPM.3、図SPM.6（甲C146）などに示されているとおり、先進国や経済成長の著しい途上国においても危険な気候変動による自然災害は既に地球全体で現実の脅威となっていた。

他方で、国連環境計画（UNEP）や気候変動枠組み条約事務局から、各国からパリ協定に基づき提出されてきたNDC（パリ協定に基づき提出することとされている「国が決定する貢献」）に盛り込まれている削減目標や削減対策を足し合わせても、パリ協定の1.5℃目標はもとより2℃も目標達成にも届かないものであることがなどから示され、パリ協定の温度目標とNDCとのギャップを埋める取り組みの強化が要請されてきた。こうしたなかで、120を超える国が2050年カーボンニュートラルを宣言し、パリ協定4条1項にいう「人為的排出量と人為的吸収量の均衡」即ち「カーボンニュートラルの達成」の目標年は2050年との共通認識が世界に広がるなか、日本も2020年10月に当時の菅首相が2050年カーボンニュートラルを宣言した。

このように、1.5℃目標の達成に近づけるために不可欠となる2030年までの削減目標の引き上げが焦点となってCOP26を迎えたものである。

- (3) COP26の議長国である英国は、気候変動の影響を最小化させるために1.5℃目標を「Keep alive」、すなわち目標として保ち続けることが不可欠との国際社会の認識を受け止め、1.5℃目標の水準と整合する削減の経路に近づけるために、COP26までに各国の削減目標を引き上げさせること、その実現のために世界全体で最大の排出源である石炭火力からの早期脱却が不可欠であり、先進国は2030年までに、その他の国も2040年までの廃止などを重点課題として掲げてきた。国連のグテーレス事務総長も、何度も繰り返しこのことを明言し、OECDの経済機関であるIEAも「2050年ネットゼロに向けたセクター別ロードマップ」（甲148。2021年5月）でも同様のシナリオが提示されている。

既に控訴審準備書面（1）でも詳述したように、IPCC第5次評価報告書第1作業部会報告（2013年）では、地球の平均気温の上昇はCO2の累積総排出量とほぼ比例関係にあり、長期的に気温の上昇の水準を一定の温度目標を定めることは、既に排出された排出総量に加えて、今後、世界で排出できる

排出総量が計算できることを意味している。この量を残余のカーボンバジェット（炭素予算）という。第5次評価報告書から既に8年が経過し、既に大気中の二酸化炭素濃度は414ppmに上昇しており、第6次評価報告書では76%の確率で1.5℃に抑えるための残余のカーボンバジェットは400GトンCO<sub>2</sub>（4000億トンCO<sub>2</sub>）、2℃であっても1150GトンCO<sub>2</sub>（11500億トンCO<sub>2</sub>）にまで減少していた。このことは江守意見書（2）（甲C156）でも、下記表をもって摘示されている。

1850～1900年を基準とする気温上限までのおおよその地球温暖化（℃）*(1)	2010～2019年を基準とする気温上限までの追加的な地球温暖化（℃）	2020年初頭からの 残余カーボンバジェット推定値（GtCO <sub>2</sub> ） 気温上限まで地球温暖化を抑制できる可能性*(2)					非CO <sub>2</sub> 〔温室効果ガス〕排出削減量のばらつき*(3)
		17%	33%	50%	67%	83%	
1.5	0.43	900	650	500	400	300	非CO <sub>2</sub> 〔温室効果ガス〕排出削減量の増減により、左記の値は220GtCO <sub>2</sub> 以上増減しうる
1.7	0.63	1450	1050	850	700	550	
2.0	0.93	2300	1700	1350	1150	900	

表1 残余カーボンバジェットの推定値（IPCC AR6 WG1 Table SPM.2より）

直近の世界の年間総排出量は約330億トンCO<sub>2</sub>であるから、1.5℃の気温上昇を抑えるための残余のカーボンバジェットはその約12年分しかないことがわかる。世界のエネルギー起源二酸化炭素排出量の27%を占める石炭火力を早期に廃止し、再生可能エネルギーに転換していくことは不可欠であるからである。そして、その方向にさらに進んでいくことが、COP26の決定で確認されたことになる。

## 2 成果文書の概要

- (1) COP26のカバー決定文書（甲157）及びCMA3カバー決定文書（甲158）ではともに、その前文において、「気候変動が人類共通の関心事であり、締約国が、気候変動に対処するための行動をとる際に、人権、健康についての権利、先住民の権利、地域社会、移民、子ども、障がい者及び影響を受けやすい状況にある人々の権利並びに開発の権利に関するそれぞれの締約国の義

務の履行、並びに男女間の平等、女性の自律的な力の育成及び世代間の衡平を尊重し、促進し、及び考慮すべきであることを確認し」と述べている。気候変動が人類共通の課題であり、**人権、健康についての権利、子どもの権利**などに関する締約国の義務の履行にかかることを確認したうえで、科学の重要性と緊急性を強調している。

国連人権委員会や国連子どもの権利委員会でも気候変動の人権侵害についてたびたび決議や勧告がなされてきた。2019年12月にはオランダ最高裁の判決で、危険な気候変動の影響は人権への侵害であり、その危険から国民を保護する国の義務違反であるとされている。

- (2) COP26決定及びCMA3決定はともに、本文の冒頭で「科学と緊急性」を掲げ、「効果的な気候行動及び政策立案のためには、利用可能な最良の科学が重要であることを認め」（1項）、「人間活動がこれまでに約1.1℃の温暖化を引き起こしていること、及び影響が既にすべての地域で感じられていることに、警告と最大限の懸念を表明」（3項）し、COP26決定では「現在の努力とこの条約の究極的な目標及びその世界全体の長期的な目標を追求した道筋との隔たりに対処するため、この決定的な10年間における緩和、適応及び資金に関連する野心及び行動を強化することの緊急性を強調する」（4項）としてその対策の緊急性を強調している。

CMA3決定（甲158）ではさらに、「パリ協定の気温目標を達成するためのカーボンバジェットが、今日、小さくなり、急速に枯渇していることに警鐘と最大の懸念を表明する」（3項）と具体的に残余のカーボンバジェットの急速な減少への警鐘と懸念への言及を追加したうえで、「パリ協定の目的の実施におけるギャップに対処するためにこの決定的な10年間（decade）における緩和、適応及び資金に関連する野心及び行動を強化することの緊急性を強調する。」（同5項）と一層、緊急性が強調されている。

パリ協定に定める温度目標を達成するための残余のカーボンバジェットはわ

ずかであり、かつ急速に減少しているとの警鐘と早期の十分な排出削減の重要性については、2013年のIPCC第5次評価報告書で示されていたものであり、当時においても、長期的に大規模排出源を創出することになる大規模石炭火力発電所の新設は基本的にパリ協定と整合しないものであったのである。

IPCC第6次評価報告書では、既に67%の確率で1.5℃の気温上昇を抑えるための世界の残余のカーボンバジェットにおける日本に許容される残余のカーボンバジェット量は、衡平の観点からも、世界の国別人口割合によるものを超えないことは、控訴審準備書面(1)でも指摘したところであり、この場合に日本に許容される残余のカーボンバジェット量は約65億トンCO<sub>2</sub>に過ぎない。2℃としても、日本の現状の年間二酸化炭素の排出量が10億トンであることを踏まえれば、ネットゼロに移行する時間は極めて切迫している。

しかし、日本がパリ協定を批准した2016年11月以降である2017年7月10日に、本件アセスの準備書は経済産業大臣に提出された。ここに記載された本件の新設発電所からの二酸化炭素の排出量を踏まえた気候変動に係る影響の調査、予測、評価が行われず、また、既設の石炭火力発電所及び本件と同様の環境影響評価手続によって新設され、または環境影響評価手続中ないし当時において計画されていた石炭火力発電所からの二酸化炭素の排出量並びにこれらの今後の経年的累積排出量についての調査、予測、評価もまた全く行われなかった。そして、当時の国の2030年の石炭火力からの二酸化炭素の排出量として設定されていた年間2.2億トン(これはパリ協定に定める温度目標にかかる残余のカーボンバジェット量を全く考慮していないものである)との整合性すら調査、予測、評価されることないまま、経済産業大臣は、2018年5月22日に、訴外神戸製鋼による本件の新設発電所についての環境影響評価書の確定通知を発出したのである。

- (3) 今回のCOP26、CMA3決定では、この緊急性の要請への対応として、そのIVにおいて、「気候変動の影響は、摂氏1.5度の気温上昇の方が摂氏2

度の気温上昇に比べてはるかに小さいことを認め、気温上昇を摂氏 1.5 度に制限するための努力を決意をもって追求する」とし（COP 決定文書 16 項、CMA 決定文書 21 項）、「世界全体の温暖化を摂氏 1.5 度に制限するためには、2010 年比で 2030 年までに世界全体の二酸化炭素排出量を 45% 削減し、今世紀半ば頃には実質ゼロにすること、及びその他の温室効果ガスを大幅に削減することを含め、世界全体の温室効果ガスを迅速、大幅かつ持続可能な削減する必要があることを認める。」ことを確認した（COP 決定 17 項、CMA 決定 22 項）。これは、IPCC 1.5℃ 特別報告書で指摘されている内容である。

さらに、「このためには、利用可能な最良の科学的知識と衡平に基づき、各国の異なる事情に照らした共通に有しているが差異のある責任及び各国の能力を反映するとともに持続可能な開発及び貧困撲滅の努力の文脈において、この決定的な 10 年における行動を加速させる必要があることを認める。」（COP 決定 18 項、CMA 決定 23 項）として、さらにこの Decade（10 年）が決定的に重要であることを認めた。

- (4) CMA 決定では、締約国が NDC や長期排出削減戦略を引き上げ、更新したことを歓迎しつつ（24 項）、「現状の NDC 等では温室効果ガスの総排出量が 2030 年には 2010 年比で 13.7% 増加すると推定されていることに重大な懸念を表明し」（25 項）、「緩和の野心と実施を早急に拡大するための作業計画を策定することを決定」し（27 項）、「締約国に対し、2022 年末までにパリ協定の気温目標と整合するよう、必要に応じて各国の国の決定する貢献における 2030 年目標を見直し、強化することを要請した」（29 項）。COP 27 以降、1.5℃ の温度目標と整合するよう各国の削減目標を引き上げ、対策を強化していく方策も盛り込まれている。このような目標引き上げや対策の強化を促す仕組みはラチェット・アップ・メカニズムと呼ばれ、もともとパリ協定に盛り込まれているものであるが、グラスゴー気候協約でそ

れらが具体化されたものである。

- (5) さらに、この削減目標引き上げの仕組みとともに、具体的な削減対策として特に明記されたのが石炭火力の段階的削減である。C O P 2 6 の議長国である英国は、1. 5℃目標を生き続けさせるために求められる水準まで各国の削減目標を引き上げさせること、その実現のために世界全体で最大の排出源である石炭火力について先進国は2030年までに、その他の国も2040年までに廃止させることを、重点課題として明確に掲げてきた。前述のとおり、カーボンバジェットに照らせば、石炭火力からの早期の脱却は不可欠であるからである。

このことは世界で共有されている認識であり、結果として、C O P 決定20項で「排出削減対策の講じられていない (unabated) 石炭火力発電のフェーズダウン (通減) と非効率な化石燃料補助金のフェーズアウトに向けた努力を加速させることを含む、クリーン電力の実装とエネルギー効率を高める措置の急速な拡大によるものを含む低排出のエネルギーシステムへの移行に向けた技術の開発、実装、普及及び政策の採用を加速することを締約国に求める。」との文言が加えられた。CMA決定では36項に同文で掲げられている。この項の「フェーズダウン」は、インドなどの異論によって「フェーズアウト」とあった原案から最終段階で修文された。小島しよ国などから失望の声も出されたが、インドもC O P 2 6 で2070年までにカーボンニュートラル、2040年に再エネ50%を表明しており、市場に石炭火力のより早期の削減への加速が進むことを示すとともに、前記の排出削減の目標引き上げの仕組みが動き出し、削減を加速させることが予定されている。

重要なことは、今回のグラスゴー気候協約で合意し、また確認したことは、パリ協定と別の新たな協約ではない。パリ協定の実施におけるその目的、目標を達成するために必要なことであることが国際社会で確認され、具体化されたに過ぎないものである。即ち、本件の環境影響評価手続においても考慮されるべき内容であったものである。

## 第2 グラスゴー気候協約で排出削減対策がとられていない石炭火力発電とはC C Sの設備の備えがある石炭火力であること

1 本件アセスの環境影響評価書（本件評価書）では、環境保全措置として、「将来の二酸化炭素回収・貯留（C C S）の導入に向けて、所要の検討を継続的に行うこと」というにとどまり、その時期や内容について具体的記載はされておらず、他に排出削減に関する措置の記載はない。

C C Sについて、原判決は、「平成30年3月時点において、二酸化炭素回収・貯留（C C S）は、わが国では商用化に至っておらず、開発・実証等が進められている段階であったことに照らすとやむをえないとした（原判決93、94頁）。しかし、原告らは、大島堅一教授の意見書（甲D11）により、本件の新設発電所においてはC C Sの技術的、地理的、経済的実現可能性が全くなく、これらに照らせば、訴外神戸製鋼においてその実現の意思もないといわざるをえないものであることを指摘したとおりである。

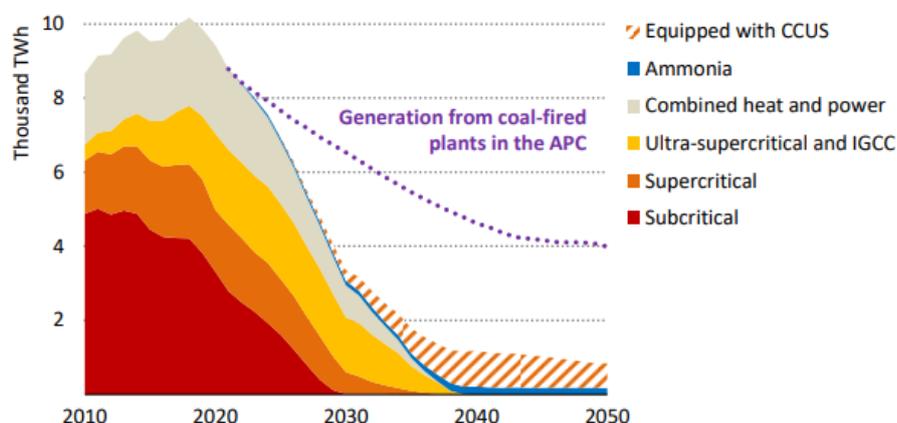
ところで、近時、訴外神戸製鋼は、政府の2050年カーボンニュートラル宣言に関連して、カーボンニュートラルに向けたロードマップを公表した（甲C160）が、そこではC C Sの文字は消え、新たに、2030年までに石炭火力発電における「アンモニア混焼の検討」が記載され、2030年以降にアンモニア混焼を開始し（時期及び程度は不明）、2050年までに「アンモニア専焼への挑戦」する旨が加えられたことを、控訴審準備書面（2）で指摘した（47頁）。本件評価書では、このようなアンモニア混焼・専焼による環境保全措置、すなわち二酸化炭素の排出削減措置は、その検討すらも記載されていなかった。この点に関連して、前記C O P 2 6・C M A 3でのグラスゴー気候協約における、「排出削減対策がとられていない発電所の逡減の加速」との関連で、訴外神戸製鋼らが言及する「アンモニア混焼・専焼の検討」について、これらの措置は「排出削減対策」とされる措置ではないことについて、説明しておく。

2 IEAが前記2050年ネットゼロに向けたセクター別ロードマップにおいて、「二酸化炭素の排出削減対策がとられている石炭火力発電所」としているのは、CCUSを備えた石炭火力発電所についてであり、CCUSを付帯しない化石燃料の消費設備は「排出削減対策がとられていない (unabated) に分類される」と記載している (193頁)。

すなわち、IEAのロードマップは、先進国は、CCUSを付帯しない石炭火力発電所は2030年までに段階的に廃止し、それ以外の国も2040年までに段階的に廃止することとしているのであり、CCUSを2030年に付帯する予定はなく、2050年に向けて検討するというような石炭火力発電所は、およそCCSを付帯した石炭火力発電所とはいえないものである。

3 IEAはさらに、ネットゼロへのセクター別ロードマップでも、同ロードマップの図3.13 (甲C160) においても、CCUSを備えないSub-Cの石炭火力は2030年までに段階的に廃止し、CCUSを備えないSC (訴外神戸製鋼の既設発電所はこれに当たる) 及びUSC (本件の新設発電所はこれに当たる) も、途上国を含む世界全体で2040年までに段階的に廃止することが必要であるとされている。

Figure 3.13 ▶ Coal-fired electricity generation by technology in the NZE



IEA. All rights reserved.

Coal-fired power accounted for 27% of global energy CO<sub>2</sub> emissions in 2020, and in the NZE, all subcritical plants are phased out by 2030 and all plants without CCUS by 2040

図1 IEAによる石炭火力の発電技術別フェーズアウト予定図

IEAはアンモニアの燃焼の可能性を全く否定しているものではないが、その可能性として挙げているのは、再生可能エネルギーの変動性への補完的対応としてである。そして、図1に示されているように、その技術的及び経済的制約から2030年まではほとんど想定されておらず（上記の図の青色の「Ammonia」の部分）、その以降にも、極めてわずかの利用可能性しか想定されていないものである。

つまり、国際機関であるIEAも、アンモニア混焼が石炭火力からの二酸化炭素の排出量を大きく削減する対策にはおよそなり得ないこと認識し、これを前提として排出量の見通しを立てている状況にあるのである。

4 2021年11月1日の「OECD公的輸出信用アレンジメント」の石炭火力輸出支援の制限に関する合意における「石炭火力発電セクター了解」においては、海外支援の厳格化条項を廃止し、禁止条項が追加された。

その中で、「効果的なCCUSが運用される発電所は a)・b)の禁止には該当しない」と記載され、他方、CCUSの運用はなく他の技術を使用する前提で、上記の禁止の例外に含めたい場合は、「参加国の要請によりレビューを行う。ただし、将来の例外措置の追加は、参加国のコンセンサスで決定しなければならない。」と厳しい要件が明記された。日本もこの合意に参加している（OECD, “Agreement to limit support for coal related transaction”）。

そもそも、パリ協定の温度目標を達成することは残余のカーボンバジェットの範囲内に二酸化炭素の排出量を制約することであり、1.5℃の温度上昇を抑えるためには、2030年までに世界で2010年比で二酸化炭素排出量を45%削減し、2050年にはカーボンニュートラルを達成することが求められている。前記のIEAの想定でも、世界の石炭火力発電所においても2030年までにわずかに混焼されるとするアンモニアは、化石燃料由来の水素によって製造されるものであり、仮にこれを20%混焼しても二酸化炭素の排出量を削減できるのは4%程度である（甲C161）。アンモニア専焼の技術は開発途上であり、いずれ

にしても経済合理性を欠くものである。結局のところ、アンモニア混焼は排出削減策としてほとんど意味をなさないものであり、CCSの付帯のないまま、2030年までに石炭火力からの排出を継続することは、およそ日本の残余のカーボンバジェットと整合しないことは、控訴審準備書面（2）他で重ねて指摘したとおりである。

以上