

## 石炭火力発電所に関する環境影響評価をめぐる 2 事件・4 判決

上智大学教授

北村 喜宣

### 目次

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| 1. 火力発電所設置の争い方としての行政訴訟 .....        | 2  |
| 2. 石炭火力発電所と環境影響評価制度 .....           | 3  |
| (1) 環境影響評価法と修正適用・適用除外 .....         | 3  |
| (2) 電気事業法における「環境影響評価に関する特例」 .....   | 3  |
| 3. 神戸石炭火力発電所事件 .....                | 9  |
| (1) 事実の概要 .....                     | 9  |
| (2) 大阪地裁判決 .....                    | 9  |
| (3) 大阪高裁判決 .....                    | 11 |
| (4) 最高裁決定 .....                     | 12 |
| 4. 横須賀石炭火力発電所事件 .....               | 12 |
| (1) 事実の概要 .....                     | 12 |
| (2) 東京地裁判決 .....                    | 13 |
| (3) 東京高裁判決 .....                    | 15 |
| (4) 最高裁決定 .....                     | 15 |
| 5. 若干のコメント .....                    | 15 |
| (1) 大気汚染と地球温暖化 .....                | 15 |
| (2) 二酸化炭素と原告適格 .....                | 16 |
| (3) 温対法のもとでの認定地域脱炭素化促進事業計画 .....    | 16 |
| (4) 説明会と住民参画 .....                  | 17 |
| (5) 相対的行政処分としての通知 .....             | 17 |
| (6) 変更命令権行使にあたっての裁量 .....           | 18 |
| (7) 手続的規制を基本的性格とする環境影響評価制度の限界 ..... | 18 |
| (8) 環境影響評価制度の法制度的制約 .....           | 19 |
| (9) 簡略アセス .....                     | 20 |

### サマリー

本稿は、石炭火力発電所の建設・操業を巡る法的紛争において、行政訴訟が提起された神戸石炭火力発電所事件および横須賀石炭火力発電所事件における 4 判決を、環境法政策の観点から検討するものである。両事件は、第三者訴訟たる環境行政訴訟において、処分性と原告適格という厳格な訴訟要件のハードルをクリアし本案審理へと進んだ点で、環境訴訟理論の発展に寄与する重要な意義を持つ。

つ。

本稿ではまず、電気事業法における環境影響評価の特例手続を整理し、経済産業大臣の強い関与を確認したうえで、評価書手続の終局的判断である「確定通知」（同法 46 条の 17 第 2 項）の法的性質を分析する。各判決は、事業開始の不可欠な条件となるこの確定通知に対し、抗告訴訟の対象となる処分性を認めた。原告適格については、大気汚染による健康被害の直接的おそれから、一定範囲の周辺住民にこれを肯定した。一方で、二酸化炭素排出による地球温暖化被害については、関連法令が個々人の個別的利益として保護する趣旨を含まないとして、原告適格を否定している。本案における確定通知の適法性審査では、裁判所は、専門技術的かつ総合的判断を要するとして経済産業大臣の広い裁量を認め、結果的に原告の請求は棄却された。

最後に本稿は、気候変動問題と熱中症被害等の深刻化を踏まえ、従来の「公害」と「地球環境保全」を厳格に二分する古典的法解釈の限界を指摘する。そのうえで、二酸化炭素と地球温暖化に関する科学的知見を反映した原告適格の再整理の必要性や、手続的規制を本旨とする環境影響評価制度の法制度的制約に対する考察を行った。

## 1. 火力発電所設置の争い方としての行政訴訟

生命・健康または生活環境への影響を懸念する住民が火力発電所の建設・操業を阻止するための法的手段といえ、古くは伊達重油火力発電所事件（札幌地判昭和 55 年 10 月 14 日判時 988 号 37 頁）、最近では仙台石炭火力発電所事件（仙台地判令和 2 年 10 月 28 日判時 2467 号 86 頁、仙台高判令和 3 年 4 月 27 日判時 2510 号 14 頁）や神戸石炭火力発電所事件（民事訴訟）（神戸地判令和 5 年 3 月 20 日 LEX/DB25594806、大阪高判令和 7 年 4 月 24 日 LEX/DB25622838）のように、発電所設置者を相手とする民事訴訟（仮処分、差止め）がまずは思い浮かぶ<sup>1</sup>。この点で、神戸石炭火力発電所事件（行政訴訟）および横須賀石炭火力発電所事件は、抗告訴訟としての行政訴訟が利用された点で特徴的である<sup>2</sup>。

民事訴訟においては、環境権ではなく人格権の

侵害を理由とするかぎりにおいて、被侵害利益の点で問題はない<sup>3</sup>。対象となる行為も、発電所の建設・操業というように明確である。それを踏まえて、本案の審理がされることになる。これに対して、いわゆる第三者訴訟として提起される行政訴訟の場合には、要件審理という高いハードルが待ち構えている。すなわち、取消しを求める行政の判断に処分性があるか（行政事件訴訟法 3 条 2 項）、取消しを求める原告に当事者適格（原告適格）があるか（同法 9 条）、である<sup>4</sup>。

神戸石炭火力発電所事件および横須賀石炭火力発電所事件のいずれにおいても、原告は上記 2 つのハードルをクリアして本案審理の場に駒を進めた。両事件とも、結論としては、行政庁の裁量を広く認めて請求棄却となったが、これまで十分に認識されていなかった論点を掘り起こし、行政決定の適法性を争う環境行政訴訟に新たな地

<sup>1</sup> 大塚直『環境法 BASIC 〔第 5 版〕』（有斐閣、2026 年）521～523 頁、越智敏裕『環境訴訟法 〔第 3 版〕』（日本評論社、2025 年）414～416 頁参照。

<sup>2</sup> 神戸石炭火力発電所事件には、民事訴訟と行政訴訟の両方がある。このうち、行政訴訟が先行提起された。行政訴訟としては、徳島地判平成 12 年 2 月 18 日 LEX/DB25410079 のように、住民訴訟が利用された例もある。この住民訴訟では、石炭火力発電所の建設用地として、徳島県が県有地を電源開発および四国電力に売却した財務会計行為の違法が争われた（請求棄却）。石炭火力発電所にかかる訴訟の全体像については、島村健＋杉田峻介＋池田直樹＋浅岡美恵＋和田重太「日本における気候訴訟の法的論点：神戸石炭火力訴訟を例として」神戸法学雑誌 71 巻 2 号（2021 年）1 頁以下、島村健「日本の気候変動訴訟」法学館憲法研究所 Law Journal 28 号（2023 年）102 頁以下、池田直樹「日本の気候変動民事差止訴訟における争点と展望」環境法研究 17 号（2023 年）175 頁以下参照。

<sup>3</sup> もっとも、裁判所は、安定気候享受権や気候変動との関係での平穏生活権が被侵害利益として主張された場合、これを否定する傾向にある。大塚・前註（1）書 522～523 頁参照。

<sup>4</sup> そのほか、出訴期間や狭義の訴えの利益も問題になる。宇賀克也『行政法概説Ⅱ 行政救済法 〔第 8 版〕』（有斐閣、2025 年）157 頁以下、235 頁以下参照。

平を開拓したものと評価できる<sup>5</sup>。環境訴訟理論の発展に寄与する事件であった。

訴訟要件のうち、処分性が問題となったのは、電気事業法 46 条の 17 第 2 項の「通知」である。「確定通知」と称されるこの通知は、発電所にかかる環境影響評価手続のなかで発せられたものである。そこで、本稿では、まずは通知をめぐる電気事業法および環境影響評価法の仕組みを整理する。そして、それを踏まえて、行政訴訟論ではなく環境法政策の観点から、神戸石炭火力事件および横須賀石炭火力事件における第一審判決と控訴審判決の検討をする。なお、両事件のいずれについても、最高裁は、上告棄却・不受理であった。

## 2. 石炭火力発電所と環境影響評価制度

### （１）環境影響評価法と修正適用・適用除外

石炭火力発電所を建設・操業するために、設置者は、民事法的にも行政法的にも、数多くの法的手続を経る必要がある。とりわけ、設置工事の開始までのプロセスにおいて、環境法の観点からは、電気事業法のもとでの事業用電気工作物が設置される石炭火力発電所に関して適用される環境影響評価法および電気事業法が重要である。

環境影響評価法は、「電気事業法……38 条に規定する事業用電気工作物であって発電用のものの設置……の事業」について、その出力が 15 万キロワット以上のものとして電気事業法 48 条 1 項にもとづき主務大臣への届出を要するものについて、これを第 1 種事業として把握する（2 条 1 項ホ、同条 2 項イ、施行令 3 条、同別表第一 5 号）。第 1 種事業となれば、たとえば、全国新幹線鉄道整備法にもとづく建設線の建設事業のように、環境影響評価法にもとづき、計画段階環境配慮（3 条の 2～3 条の 9）、方法書（5 条～10 条）、

環境影響評価の実施（11 条～12 条）、準備書の作成（14 条～20 条）、評価書の作成（21 条～24 条）、評価書の補正（25 条～27 条）、対象事業内容の修正等（28 条～30 条）、評価書の公告および縦覧後の手続（31 条～32 条）に関する諸規定の規律を全面的に受けるのが原則である<sup>6</sup>。

ところが、事業によっては、環境影響評価法の一部が適用除外ないし修正適用され、主務大臣のもとにある独自の規律を及ぼすようになっている場合がある。これには、【A タイプ】環境影響評価法の本則でその旨が規定される場合、【B タイプ】個別法においてそうした措置が規定される場合がある。環境影響評価法第 9 章が都市計画および港湾計画についての独自の手続を規定し、同法 52 条が災害対策基本法および被災市街地復興特別措置法のもとでの事業などを適用除外とするのは、【A タイプ】である。これに対して、電気事業法は、【B タイプ】である<sup>7</sup>。

なお、環境影響評価法および電気事業法のもとでは、「石炭火力発電所を設置する」という事業決定は、特定事業者によってすでになされている。二酸化炭素排出量が半減する天然ガス火力発電所にする方が適切なものかもしれないが、それは、現行法制度のもとでは検討されないことに注意が必要である。環境影響評価法のもとではそうした代替案が検討されないことが違法というようにはなっていない。

### （２）電気事業法における「環境影響評価に関する特例」

#### （a）特徴

都市計画および港湾計画についての環境影響評価手続については、環境影響評価法の規定を基本としつつ、それぞれの事情を踏まえた修正・代替・緩和がされている<sup>8</sup>。これに対して、電気事業法に特徴的なのは、相当に自律性が高く、事項によっては環境影響評価法よりも厳しい仕組みを

<sup>5</sup> 島村・前註（2）論文 103 頁参照。2019 年時点での分析として、島村健「発電所の設置にかかる環境影響評価とその司法的統制」上智法学論集 62 巻 3-4 号（2019 年）183 頁以下参照。

<sup>6</sup> 環境影響評価法に関する解説として、環境影響評価研究会（編）『逐条解説 環境影響評価法 改訂版』（ぎょうせい、2019 年）（以下「アセス法解説」という。）参照。

<sup>7</sup> そのほかの【B タイプ】の例としては、「地球温暖化対策の推進に関する法律」22 条の 13、東日本大震災復興特別区域法 72 条、「海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に関する法律」25 条がある。電気事業法のもとでの環境影響評価手続に関しては、大塚・前註（1）書 145～148 頁も参照。

<sup>8</sup> アセス法解説・前註（6）書 230 頁以下参照。批判的検討として、畠山武道「都市計画特例と港湾計画アセスメント」畠山武道＋井口博（編）『環境影響評価法実務』（信山社出版、2000 年）59 頁以下参照。

経済産業大臣の監督のもとに運用できるようにしていることである。環境影響評価法とは「つかず離れず」であるものの、あたかも、「電気事業法のもとにおいては、我こそが規制権限を有するとともに環境保全の配慮をチェックできる環境政策担当大臣でもある」といわんがばかりの勢いである<sup>9</sup>。現在の同法の手続は、環境影響評価法の制定を受けた 1997 年の改正のなかで整備された<sup>10</sup>。

一般に、環境影響評価法において、事業者は、方法書に関する都道府県知事等の意見を勘案し、環境の保全の見地からの意見に配慮して対象事業にかかる環境影響評価の項目および調査・予測・評価の手法を選定・実施する(11 条～12 条)。計画段階環境配慮(第 2 章第 1 節)も含めて、その基本となるのが、さまざまな対象事業に関して個別に定められているいわゆる「アセス省令」である。それを踏まえて準備書を作成・確定させ(14 条～20 条)、評価書を作成・確定させる(21 条～32 条)。これらのプロセスにおいては、あくまで事業者の自律性が基本となっている。同法は、事業者の自主的配慮(セルフ・コントロール)を基本とする。都道府県知事の意見や環境保全の見地から寄せられる意見を事業者に直接受け止めさせて、事業に関する行政決定の際に事業者による環境配慮内容を考慮させようとするものなのである<sup>11</sup>。

事業者の配慮が不十分であれば、当該事業に関する許認可の審査時においてそれが否定的に評価され、申請が拒否されたり条件が付されたりする可能性も出てくる。それゆえに、環境影響評価法が事業者に義務づける手続の違反に対する罰則は同法に規定されていないけれども、事業者は

これを真摯に履行することになるのである<sup>12</sup>。事業者を「独り立ちした存在」として扱っているといえよう。

これに対して、電気事業法は、多くの「特例」を規定する。発電所にかかる環境影響評価の手続フローについては、巻末の[図 1]を参照されたい。同法 46 条の 2 は、事業用電気工作物の設置に関して、それが環境影響評価法のもとでの第 1 種事業または第 2 種事業に該当する対象の環境影響評価は、「同法〔筆者註：環境影響評価法のこと〕及びこの款〔筆者註：「事業用電気工作物に係る環境影響評価」と題する第 3 款〕の定めるところによる。」と規定する<sup>13</sup>。さらに、同法 46 条の 23 は、「環境影響評価法の適用除外」という見出しのもとに(この表記は、電気事業法にのみ定められている。)、環境影響評価法のもとでの法対象事業である特定対象事業について、環境影響評価法 22 条～26 条、33 条～37 条、38 条の 3 第 2 項、38 条の 4、38 条の 5 の規定は「適用しない」とする。もちろん、電気事業法は、(形式的・実質的に 100%であるかは別にして、)それを埋め合わせるための独自の特別法的措置を規定している。

発電所に関するアセスメント内容を定めるアセス省令(経済産業省令)としては、「発電所の設置又は変更の工事の事業に係る計画段階配慮事項の選定並びに当該計画段階配慮事項に係る調査、予測及び評価の手法に関する指針、環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査、予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針並びに環境の保全のための措置に関する指針等を定める省令」(以下「発電所アセス省令」という。)が定められている。そこでは、発電

<sup>9</sup> 環境影響評価法との関係で、多くの付加規定によって相当に重厚かつ厳格になっているようにみえる電気事業法の規定ぶりを評して、「経産省の伊達鎧」という表現に接したことがある。特定事業者に対して実際にその権限行使をするつもりはないけれども、社会に対しては、「しっかりやる」「オレたちに任せておけ」という外見を繕っているというような意味だろう。

<sup>10</sup> 島村・前註(5)論文、陳瑤瑤「判評」行政法研究 59 号(2025 年)325 頁以下、経済産業省資源エネルギー庁電力・ガス事業部産業保安グループ(編)『2020 年度版電気事業法の解説』(経済産業調査会、2021 年)(以下「電事法解説」という。)39～40 頁も参照。

<sup>11</sup> 大塚・前註(1)書 119 頁、北村喜宣『環境法〔第 6 版〕』(弘文堂、2023 年)309 頁参照。

<sup>12</sup> もっとも、環境影響評価法制度のもとで、およそ罰則が規定できないというわけではない。日本初の法制化であった 1976 年制定の「川崎市環境影響評価に関する条例」は、対象となる指定開発行為に関する届出について、無届や虚偽届出を、10 万円以下の罰金に処すと規定している。

<sup>13</sup> 電事法解説・前註(10)書 453 頁は、本条の趣旨について、「電気事業法の規定を読むだけでは、発電所アセスの手続き全体を把握することはできない。このため、発電所アセスについては、この款の規定のほか、環境影響評価法の定めるところによることを明確にした」と説明する。

所の特性に配慮した様々な環境配慮の内容・手続が規定される。

電気事業法のもとでは、経済産業大臣の関与が顕著である。同法のもとでの特定対象事業は、環境影響が大きいと、主務大臣として「しっかりとチェックしなければ」という使命感にもとづく措置であろうか。同大臣は、さながら特定事業者の「保護者・後見人」のように位置づけられている。

方法書、準備書、評価書の手続について、具体的にみてみよう。なお、本稿が検討する事案においては、評価書に関する経済産業大臣の判断（実質的には審査）が、問題になった。

#### （b）方法書の「審査」と通知

方法書については、環境影響評価法 5 条が、対象事業にかかる環境影響を受ける範囲であると認められる地域を管轄する都道府県知事および市町村長に事業者が送付すべきとしているところ、電気事業法 46 条の 5 は、特定事業者に対し、その送付先として経済産業大臣を追加する。同法 46 条の 6 第 2 項は、方法書に関して環境保全上の見地から特定事業者に寄せられる意見は、上記の都道府県知事および市町村長以外に、経済産業大臣にも届け出なければならないとする。同条 1 項は、その際に特定事業者の見解の記載を義務づける。特定事業者については、一方的に言われっぱなしではなく、それに対する自身の見解を表明する機会がある。関係者とのコミュニケーションを通じて環境配慮の質を高めていこうというのであれば、合理的な制度であるといえる<sup>14</sup>。

方法書に関する都道府県知事意見は、環境影響評価法 10 条 1 項では事業者に対して直接述べることができることとされているところ、電気事業法 46 条の 7 第 1 項は、「これらの規定にかかわらず」、事業者ではなく経済産業大臣に対して直接述べるものとしている。そして、その際には、示されている特定事業者の見解に配慮しなければなら

ないとするのである。環境影響評価法にはない内容である。同大臣が審査権を持つがゆえの措置であろうが、あたかも環境保護派知事から特定事業者を「守って」あげているようにもみえる。

これは、環境影響評価法が制定される 1997 年以前から、通商産業省（当時）が実施していた省議決定にもとづく独自のアセスメントの延長線上にある。同法制定に伴って改正された電気事業法の関係規定に関しては、①「過去 20 年間、電源立地の円滑化のため、通商産業省の省議アセス制度において、手続の各段階から国が監督指導に十分な実績を上げてきている」こと、②「民間事業者の個別事業が電力の安定供給という国の施策と強い関わりを持っているという特殊な性格を有するものである」ことといった経緯によるものである<sup>15</sup>。結果的に、「経済産業大臣による関与が強化されている」<sup>16</sup>と評される手続になっている。

方法書（さらには、次にみる準備書）に関する電気事業法の手続に特徴的なのは、環境影響評価法では行われない行政的関与が規定されている点である。電気事業法 46 条の 8 第 1 項は、以下のように規定する（下線筆者）。下線部の「審査」という文言に注目していただきたい。

経済産業大臣は、第 46 条の 5 の規定による方法書の届出があつた場合において、環境影響評価法第 10 条第 1 項の都道府県知事の意見又は同条第 4 項の政令で定める市の長の意見及び同条第 5 項の都道府県知事の意見がある場合にはその意見を勘案するとともに、第 46 条の 6 第 2 項の規定による届出に係る同法第 8 条第 1 項の意見の概要及び当該意見についての事業者の見解に配慮して、その方法書を審査し、その方法書に係る特定対象事業につき、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必要があると認めるときは、第 46 条の 5 の規定による届出を受理した日から経済産業省令で定める期間内

<sup>14</sup> 電事法解説・前註（10）書 456 頁は、その趣旨を、「発電所アセスにおいて、事業者は、電気事業法第 46 条の 4 により環境影響評価の項目並びに調査、予測及び評価の手法について自らの見解を予め具体的に定めた上で、これを方法書に記載することとしているため、方法書について経済産業大臣が審査を行う際には、方法書に対する住民等の意見に対して追加的に提示される事業者の見解も併せて配慮することが適当であるため」と説明している。

<sup>15</sup> 電事法解説・前註（10）書 29 頁。

<sup>16</sup> 大塚・前註（1）書 14 頁。

に限り、特定事業者に対し、その特定対象事業に係る環境影響評価の項目並びに調査、予測及び評価の手法について必要な勧告をすることができる。

もうひとつの下線部にあるように、経済産業大臣は、発電所に関するかぎり、環境政策担当大臣となっている。環境影響評価法の規定が適用される部分が少なからずあるため「治外法権」とまではいえないが、石炭火力発電所に関する環境影響評価手続において、同大臣は、相当に独立性・自律性が高い存在である。なお、経済産業省設置法には、その所掌事務について、このような意味で「環境」を用いている規定はみあたらない。

電気事業法 46 条の 8 第 2 項は、以下のように規定する。

経済産業大臣は、前項〔註：46 条の 8 第 1 項〕の規定による勧告をする必要がないと認めたときは、遅滞なく、その旨を特定事業者に通知しなければならない。

この通知は、方法書を確定させる法的効果を持つ。とりあえず「原案で進めてよし」というのであり、方法書案がこれによって最終的なものとなる。なお、これは、あくまで「方法書の制度設計」についての判断であり、それにもとづきどのような調査・予測・評価がされるか、それらが適切妥当なものかは、この時点ではわからない。

#### （c）準備書の「審査」と通知

環境影響評価法においては、方法書の手続が終了すれば、それに基づく環境影響評価の実施（11 条～12 条）、準備書の手続（14 条～20 条）、評価書の手続（21 条～32 条）へと進行する。同法のもとでは、事業者は、準備書の原案を作成して関係都道府県知事に送付するとともに、これを公告・縦覧し、説明会を開催する。そして、知事からの意見を勘案し、かつ、環境保全の見地からの意見に配慮して、準備書原案を修正するなどして評価書原案とする。

その後、事業者は、対象事業について免許等を行う行政庁に評価書原案を送付する。これを受けて、環境大臣は、環境の保全の見地からの意見を、同行政庁に対して述べることができる（事業者に

対して直接述べるのではない）。ここでは、環境政策担当大臣として環境大臣が位置づけられている（環境省設置法 4 条 1 項 22 号タ参照）。もっとも、免許権者も同様の観点から意見を述べるのであり（免許権者は事業者に対して直接述べることができる）、環境大臣のみがこの手続を独占しているわけではないが、その際には、同大臣の意見を勘案しなければならない（24 条）。その意味では、環境大臣が、環境政策の最終的責任を持つようにはなっている。

評価書原案について、事業者は、再検討や補正が必要な場合はその対応をしたうえで評価書を確定させ、これを環境大臣に送付するとともにインターネットの利用などによって公表する（26 条～27 条）。この手続が完了するまでは対象事業を実施することができない（31 条）。対象事業に関して許認可が必要な場合には、その後に申請をすることになる（33 条）。

これに対して、電気事業法は、準備書手続においても、経済産業大臣の関与を認めている。都道府県知事への準備書提出に加えて同大臣への提出も求めたり（46 条の 11～46 条の 12）、都道府県知事の意見を特定事業者ではなく同大臣に述べるとしたりである（46 条の 13）。

そして、同法 46 条の 13 は、準備書原案について、方法書と同様の関与を規定している（下線筆者）。

経済産業大臣は、第 46 条の 11 の規定による準備書の届出があつた場合において、環境影響評価法第 20 条第 1 項の関係都道府県知事の意見又は同条第 4 項の政令で定める市の長の意見及び同条第 5 項の関係都道府県知事の意見がある場合にはその意見を勘案するとともに、第 46 条の 12 の規定による届出に係る同法第 18 条第 1 項の意見の概要及び当該意見についての事業者の見解に配意して、その準備書を審査し、その準備書に係る特定対象事業につき、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必要があると認めるときは、第 46 条の 11 の規定による届出を受理した日から経済産業省令で定める期間内に限り、特定事業者に対し、その特定対象事業に係る環境影響評価について必要な勧告をすることができる。

「発電所アセスにおける環境政策担当大臣」としての役割は、2 つめの下線部にあるとおりである。また、下線部にある審査の結果、勧告の必要がないと認めた場合の手続は、方法書の場合と同様である。電気事業法 46 条の 14 第 3 項にもとづく通知によって、その内容がとりあえずは最終的なものとなり、特定事業者は、次の手続に進むことができる。

準備書に関する勧告があった場合には、経済産業大臣に対して出される知事意見を勘案し、環境の保全上の意見に配慮しつつ、当該勧告を踏まえた検討をして評価書を作成することが同法 46 条の 15 に規定されている。この手続は、「勧告内容等に対する特定事業者の対応を示すことにより、勧告内容等が如何に反映されているかを対外的に分かるようにするとともに、特定事業者の環境配慮を促進させる」という趣旨とされる<sup>17</sup>。環境配慮に関する説明責任の観点からは、適切な措置である。

#### （d）評価書と確定通知

方法書と準備書に関しては、環境の保全についての適正な配慮を確保するために必要と認められる場合になされる関与は、勧告であった。その法的性質は、行政手続法 2 条 6 号にいう行政指導である。このため、従うかどうかはあくまで特定事業者の任意である。そこで、法制度としては、問題がある場合に絶対的にストップさせる仕組みが必要になる。

評価書については、同法 46 条の 17 第 1 項において、変更命令が規定されている（下線筆者）。

経済産業大臣は、前条〔註：46 条の 16〕の規定による届出があつた評価書に係る特定対象事業につき、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特に必要があり、かつ、適切であると認めるときは、同条の規定による届

出を受理した日から経済産業省令で定める期間内に限り、特定事業者に対し、相当の期限を定め、その届出に係る評価書を変更すべきことを命ずることができる。

変更命令は、行政手続法 2 条 4 号にいう不利益処分である。同法 12 条にもとづく処分基準が定められているかは確認できていない。命令違反に対しては、電気事業法 122 条 1 号にもとづき、100 万円以下の過料に処される<sup>18</sup>。

命令内容として可能なのは、評価書の変更であり、事業の廃止ではない。下線部にあるように、「特に必要」「適切」という 2 つのハードルをクリアし、かつ、「できる」という効果裁量を否定するほどのきわめて例外的・限界的状態にあつてはじめて、変更命令は比例原則に反しないと評価されるのである<sup>19</sup>。水質汚濁防止法のもとでの特定施設設置届出であれば、計画の廃止も可能であるが（8 条 1 項）、電気事業法の場合には、そうなっていない。これは、発電所は巨大な費用をかけて計画されるものであり、それまでに方法書手続や準備書手続を経てなお勧告に対応していないことは想定できないからなのであろう。

変更命令発出の要否の検討は、評価書の内容の検討を必然的に意味する。したがって、実質的には、そのプロセスにおいて、方法書や準備書に関してなされるような「審査」がされているといえよう。その結果、命令が不要と判断された場合の手続が、本稿で検討する事案において争われた「確定通知」である。電気事業法 46 条の 17 第 2 項は、以下のように規定する。前述のように、方法書と同じ規定ぶりである。

経済産業大臣は、前項〔註：46 条の 17 第 1 項〕の規定による命令をする必要がないと認めるときは、遅滞なく、その旨を特定事業者に通知しな

<sup>17</sup> 電事法解説・前註（10）書 466 頁。

<sup>18</sup> 環境法においては、こうした命令違反は過料ではなく刑罰となっているのが通例である（例：水質汚濁防止法 8 条、30 条）。高額ではあるが、行政刑罰ではなく秩序罰である過料がなぜ選択されたのだろうか。宇賀克也『行政法概説I行政法総論〔第 8 版〕』（有斐閣、2023 年）288 頁は、「反社会性が強い行為には行政刑罰、単純な義務の懈怠に対しては行政上の秩序罰という一応の立法上の基準」があるとする。

<sup>19</sup> 比例原則は、当該措置によって目的達成が可能であるという「適合性原則」、当該措置が目的達成に必要な限度を超えてはならず、より侵害的でない他の手段により目的を達成できる場合でないことを必要とする「必要性原則」、当該措置が名あて人に及ぼす不利益と当該措置により実現される公共の利益が均衡していることを必要とする「狭義の比例原則」から構成される。宇賀・前註（18）書 64～65 頁参照。

なければならない。

電気事業法 46 条の 8 第 2 項および同法 46 条の 13 第 3 項においては、いずれも「通知」という文言が用いられている。それは、「勧告という行政指導をしない通知」である。たしかに、それによって手続は前に進むのではあるが、事実上そうなるにすぎない。これに対して、46 条の 17 第 2 項の通知は、「命令という不利益処分をしない通知」であり、意味が異なる。同じく通知でも、後者のみが「確定通知」と称されるゆえんであろう。

同法 46 条の 18～46 条の 19 にもとづき、確定通知が出されれば、評価書の写しが環境大臣に送付され、公告・縦覧される。これをもって、基本的には、環境影響評価法および電気事業法にもとづく環境影響評価の手続が、適法に完了する。通知は、こうした法的効果をもたらす判断である。

その法的性質は、どのように整理できるだろうか。第 1 は、「特定又は不特定多数の人にあることを知らしめる行為（土地細目の公告、代執行の戒告）」であり<sup>20</sup>、伝統的概念としては、準法律行為的行政行為に分類されるところのものである。

第 2 は、評価書の届出に対する応答義務の履行としてなされるから、行政手続法にいう「申請に対する処分」とするものである。横須賀事件東京地裁判決は、この考え方をとる<sup>21</sup>。神戸事件の両判決が通知の法的性質をどのように解しているのかは、必ずしも明らかではない。

特定事業者は、確定通知を踏まえて、電気事業法 48 条にもとづき、事業用電気工作物の設置届出をすることになる。

環境影響評価法が全面的に適用される通常の手続であれば、評価書手続のあとに、個別法にもとづく許認可申請なり届出なりがされる。そして、対象事業に関して環境配慮がされるかは、同法 33 条または 34 条に規定されるいわゆる横断条項の

適用のなかで許認可権限を有する行政庁によって審査される。そこでは、「事業者が自己責任によって確定させた評価書」が対象文書のひとつとなる。

これに対して、火力発電所の場合には、上記 2 か条は、電気事業法 46 条の 23 によって適用除外されている。それにいわば代替する手続が、同法 48 条である。同法の場合には、「経済産業大臣が行政処分により確定させた評価書」という「環境の保全についての適正な配慮がされること」が概ね確保されているという事前審査完了済みの文書が同大臣に届け出られる。経済産業大臣自身の変更命令の必要なしと認めている評価書なのであるから、計画の変更・廃止命令が規定されているとはいえ、同法 48 条の手続は、きわめて形式的なものになるのは自明である。その前提として、経済産業大臣の方法書に関する勧告権（46 条の 8）、準備書に関する勧告権（46 条の 14）、評価書に関する変更命令権（46 条の 17 第 1 項）といった「強力な手続」<sup>22</sup>が規定されている。相当の重装備である。結局のところ、それらすべての必要がないとして出される同法 46 条の 17 第 2 項にもとづく確定通知は、実質的に、火力発電所の設置許可処分になっているといえる。

#### （e）確定通知を取り消すことの意味

電気事業法 46 条の 17 第 2 項にもとづく確定通知を違法として取り消す判決が確定すれば、その適法性（さらには、評価書の妥当性）を前提として展開されている同法 48 条にもとづく届出、さらには、その後の発電所の建設・操業は法的根拠を失うため、事業の進行に対して、決定的な打撃を与えることができる。本件のような火力発電所の設置工事は、同法 48 条にもとづく経済産業大臣への届出により可能となる（同法施行規則 65 条・別表第二）。かりに確定通知が違法であれば、

<sup>20</sup> 塩野宏『行政法I〔第六版補訂版〕』（有斐閣、2024 年）131 頁。

<sup>21</sup> 松塚晋輔「判評」京女法学 24 号（2023 年）1 頁以下・6 頁も参照。行政手続法 2 条 3 号によれば、「申請に対する処分」の申請であるためには、「行政庁が諾否の応答をすべきこととされている」必要がある。陳・前註（10）評釈 367 頁が指摘するように、「諾」（＝確定通知）は定められているが、「否」（＝申請拒否処分）とする処分は定められていない。このため、陳は、変更命令は届出に対する応答ではなく不利益処分であるから届出は申請ではなく、電気事業法 46 条の 17 は「特殊な仕組み」と整理する。もっとも、届出に対しては、変更命令をするか確定通知をするかの二択であるから、変更命令を「確定通知の拒否処分」とみることができるようと思われる。「申請に対する処分」とみれば、行政手続法 5 条にもとづき、経済産業大臣は審査基準を定める義務がある。電気事業法 48 条の 17 第 2 項については、どうなのだろうか。

<sup>22</sup> 大塚・前註（1）書 148 頁。

同法 48 条 3 項 1 号の要件を充たさない（＝48 条 3 項 3 号にかかる評価書が違法となる）ため、経済産業大臣は、同法 48 条 4 項にもとづき、30 日以内に計画の変更・廃止を命じなければならないところ（効果裁量はあるが、義務的となるだろう）、それがされていない違法は、工事の適法性の根拠を掘り崩すのである<sup>23</sup>。

一方、確定通知に処分性がないとすれば、環境影響評価手続の違法を争う機会は、電気事業法 48 条届出を受けた計画変更・廃止命令の不作为である。しかし、その発出は 30 日以内にかぎって可能であるから、それを徒過すると訴えの利益が消滅する<sup>24</sup>。この意味で、確定通知に処分性を認め、その取消しの可能性を残すことは、適正な環境影響評価の実現という観点からは、大きな意味がある。

なお、取消判決は、ひとつの企業のひとつの発電所にしか影響を及ぼさないから、「公の利益に著しい障害を生ずる」とまではいえない。そのため、事情判決（行政事件訴訟法 31 条）はされないと考えられる。

### 3. 神戸石炭火力発電所事件

#### （1）事実の概要

株式会社コベルコパワー神戸第二（以下「コベルコ」という。）は、神戸市灘区において、発電規模が約 65 万 kW・発電方式が微粉炭火力超々臨界圧発電である 2 基の石炭火力発電所の設置を計画し、環境影響評価法および電気事業法にもとづく手続を進めた<sup>25</sup>。経済産業大臣は、方法書に関しては、勧告は不要とする通知をしたが、準備書に関しては、これに対して出された環境大臣意見を踏まえて、PM2.5 については、最新の知見にもとづき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してその旨を評価書に記載するよう勧告をした。コベルコは、電気事業法 46 条の 16 にもとづき、これに対応した評価書を経済

産業大臣に届け出たところ、同大臣は、評価書には勧告内容が反映されており、本件発電所の設置については、環境の保全について適正な配慮がされるものと判断して、平成 30 年 5 月 22 日付けで、コベルコに対して、同法 46 条の 17 第 1 項の規定による命令をする必要がない旨の確定通知を発した。

これに対して、神戸市、芦屋市、大阪市、吹田市に居住する住民らが、当該通知は環境保全措置が不十分な発電所の新設工事を許容し、その生命・健康・生活環境利益を侵害するものとして違法であると主張し、①行政事件訴訟法 3 条 2 項の取消訴訟を提起するとともに、②同法 4 条にもとづく当事者訴訟として、経済産業大臣が電気事業法 39 条 1 項にもとづく主務省令において、火力発電所からの二酸化炭素排出にかかるパリ協定に整合する規定を定めていないことが違法であるとの確認を求める訴えを提起した<sup>26</sup>。

主たる争点は、確定通知の処分性、原告適格、確定通知の適法性、確認訴訟の適法性である。なお、第 1 審判決が不適法とした最後の争点は、控訴審では争われていない（以下、判決文引用においての下線は、筆者による）。

#### （2）大阪地裁判決

大阪地裁は、確認の訴えを却下し、取消しの訴えを棄却した（大阪地判令和 3 年 3 月 15 日判タ 1492 号 147 頁）。以下、上記争点ごとの判示をあげる。

##### （a）確定通知の処分性

##### （ア）判断枠組み

抗告訴訟の対象となる行政処分とは、行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為、すなわち公権力の主体たる国又は公共団体が行う行為のうち、その行為によって直接国民の権利義務を形成し、又はその範囲を確定することが法律上認め

<sup>23</sup> 島村・前註（5）論文 195～197 頁、陳・前註（10）評釈 334 頁参照。

<sup>24</sup> 島村健「判評」民事判例 28 号（2021 年）118 頁以下・119 頁参照。黒川哲志「判評」自治研究 100 巻 9 号（2024 年）139 頁以下・145 頁は、そこでは環境影響評価書の内容の是非を争えないとしつつも「工事計画の届出受理の取消訴訟」という構成を示す。

<sup>25</sup> コベルコが平成 30 年 5 月 11 日に株式会社神戸製鋼から会社分割により成立する以前は、神戸製鋼が関係法にもとづく手続を進めていた。

<sup>26</sup> 神戸石炭火力発電所に対する民事訴訟については、神戸地判令和 5 年 3 月 20 日 LEX/DB25594806、大阪高判令和 7 年 4 月 24 日 LEX/DB25622838 がある。地裁判決のコメントとして、大坂恵理「判評」新・判例解説 Watch33 号（2023 年）317 頁以下、池田直樹「判評」法と政治〔関西学院大学〕74 巻 2 号 131 頁以下（2023 年）参照。

られているものをいう（最一小判昭和 39 年 10 月 29 日民集 18 卷 8 号 1809 頁〔大田区ごみ焼却場事件〕）。

#### （イ）あてはめ

火力発電所事業を実施しようとする事業者が評価書を届け出た場合、経済産業大臣は、変更命令をするか確定通知をするかしなければならない（電気事業法 46 条の 17）。同大臣は、事業者に対し、変更命令の要否（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変更命令をする必要があり、かつ、変更命令をすることが適切であると認められるか否か）についての判断の結果を告知し、評価書の届出に応答すべきこととされている。発電所は、民間事業者が立案する個別の発電所計画が国において策定する電源開発の将来見通しに影響する特殊な事業であり、国は、個別の発電所計画に対して深い関心を有するものの、許認可等の規制監督の手段によって初めてこれに関与できるという他の事業にはみられない性格を有する。電気事業法が環境影響評価に関する特例（第 3 章第 2 節第 3 款）を定めているのは、そうした経緯ゆえである。評価書については、国の意見を受けて事業者が自主的にその内容を確定するという環境影響評価法が定める手続ではなく、国が評価書の変更命令又は確定通知をするとともに、確定通知に係る評価書のとおりに工事計画認可の申請や工事計画の届出がされれば、その認可等をする仕組みとしたものである。

確定通知がされ、事業者が当該確定通知に係る評価書を作成した旨等を公告した場合、事業者は、上記評価書に従った火力発電所の設置の工事の計画を主務大臣（経済産業大臣）に届け出れば、当該火力発電所が電気事業法 39 条 1 項の主務省令で定める技術基準に適合しないなどとしてその工事の計画の変更又は廃止を命ぜられない限り、上記の届出から 30 日を経過した後にその届出に係る工事を行うことができるものである（同法 48 条 4 項）。

したがって、確定通知は、届出に係る火力発電所の設置の工事計画どおりの工事を行うことができるという地位を付与する法的効力を有するものであり、それによって直接国民（本件では、特定事業者）の権利義務を形成し、その範囲を確

定することが法律上認められているものであるといえるから、抗告訴訟の対象となる行政処分に当たるものと解するのが相当である。

#### （b）原告適格

##### （ア）判断枠組み

行政事件訴訟法 9 条 1 項にいう当該処分<sup>1</sup>の取消しを求めるにつき「法律上の利益を有する者」とは、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者をいうのであり、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解される場合には、このような利益もここにいう法律上保護された利益に当たり、当該処分によりこれを侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有するものというべきである。

処分の相手方以外の者について上記の法律上保護された利益の有無を判断するに当たっては、当該処分の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮し、この場合において、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌し、当該利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案すべきものである（最大判平成 17 年 12 月 7 日民集 59 卷 10 号 2645 頁〔小田急高架事件〕）。

#### （イ）あてはめ

火力発電所の稼働に伴う硫黄酸化物・窒素酸化物・浮遊粒子状物質等による大気汚染に関しては、電気事業法および環境影響評価法の関係規定は、当該火力発電所事業が実施される区域の周辺地域に居住する住民に健康または生活環境の被害が発生することを防止し、もって環境を保全し、健康で文化的な生活の確保に資することを、その趣旨および目的とすると解される。



な審査をすることしか想定されておらず、しかも、主務大臣（経済産業大臣）が能動的に工事計画の変更・廃止命令を行わない限りは工事を開始できるとされており、こうした手続の構造に照らすと、確定通知を受けた後は、環境影響評価についてこれ以上御指摘がされる可能性は相当に低いものと解される。又、確定通知後に工事計画の変更・廃止がされた実例を認めるに足る証拠もない。そうすると、確定通知を受けた段階において、その評価書の審査の適否を争うのに紛争の成熟性に欠けるところはない。」

## （b）原告適格

### （ア）判断枠組み

判断枠組みについては、地裁判決を踏まえている。

### （イ）あてはめ

火力発電所の稼働に伴う硫黄酸化物・窒素酸化物・浮遊粒子状物質等による大気汚染との関係での原告適格については、地裁判決を踏まえている。そのうえで、第2種事業にかかる火力発電所に関する環境影響評価の地理的基準が発電所アセス省令において周囲20kmとされている点に鑑みると、130万kWになる本件発電所の場合は、概ね半径20km圏内に居住する控訴人ら全員が「大気汚染により健康又は生活環境に関する著しい被害を直接的に受けるおそれのある者」に該当する。

一方、二酸化炭素に関しては、「CO2排出による地球温暖化を介して起こる自然災害により、個人の生命・身体に危険を及ぼすおそれを考慮して、これを避ける法的利益を個人に認めたものと一義的に解すべき規定は見当たらない。」「地球温暖化により影響を受ける個人に着目して、これら施策に関わることを保障する規定はなく、地球温暖化によって被害を受けない利益の具体的範囲や内容を実体法上明らかにする手がかりとする規定もない。こうした点を総合すると、環境基本法、温対法その他関連法令は、文言解釈からすると、それぞれの個人がCO2排出に係る被害を受けないことについては、地球温暖化に係る環境の保全に関する施策等を通じて、地球環境の保全を実現することを企図したものとされていて、個人の利益として一義的に保障しているものとは解し難い。」

## （c）確定通知の適法性

### （ア）判断枠組み

判断枠組みについては、地裁判決を踏まえている。

### （イ）あてはめ

「発電所アセス省令あるいは審査指針の対象項目の内容にかかわらず、平成30年当時において、本件発電所の具体的事業の環境影響評価に当たって、PM2.5の予測・評価をするという選択肢は十分にあったと考えられる。」「〔しかしながら、〕本件確定通知がされた平成30年5月時点において、PM2.5を環境影響評価に導入すべきであるということが、国際的・社会的に一般的であって、求められていたとまで認めることはできない。……事業特性や地域特性を考慮に入れたとしても、本件発電所の環境影響評価において、PM2.5の影響を検討せずに経済産業大臣が本件確定通知をした判断が、重要な事実の起訴を欠くか、又は社会通念に照らし、著しく妥当性を欠くとはいえず、その裁量を逸脱又は濫用したものと認めることはできない」。

## （4）最高裁決定

原告らは、控訴審判決を不服として上告したが、最高裁第一小法廷は請求を棄却し、上告不受理とした（最一小決令和5年3月9日LEX/DB25595704）。

## 4. 横須賀石炭火力発電所事件

### （1）事実の概要

株式会社JERAは、横須賀市において設置されていた複数の発電所を撤去し、石炭火力発電所である横須賀火力発電所（以下「本件新設発電所」という。）の建設を計画し、環境影響評価法および電気事業法にもとづき手続を進めた。同発電所は、2基から構成され、いずれも出力が65万kWであり、環境影響評価法2条2項の第1種事業に該当する。

電気事業法にもとづき、経済産業大臣は、方法書に関しては、勧告は不要とする通知をしたが、準備書に関しては、これに対して出された環境大臣意見を踏まえて、温室効果ガスについて、省エネ法にもとづくベンチマーク指標の目標達成お

よび電力業界の自主的枠組み、全体としての目標達成に向けて取り組むべき事項、大気環境について、大気環境改善等について取り組むべき事項などを評価書に記載するよう勧告した。

勧告に対応した JERA は、評価書を作成して、経済産業大臣に届出をしたところ、同大臣は、評価書には勧告内容が反映されており、本件発電所の設置については、環境の保全について適正な配慮がされるものと判断して、平成 30 年 11 月 30 日付けで、JERA に対して、電気事業法 46 条の 17 第 1 項の規定による命令をする必要がない旨の確定通知を発した。そこで、本件新発電所の実施区域の周辺に居住する原告住民らや漁業を営む漁師らが、同通知は違法であるとして、その取消しを求めた。

主たる争点は、原告適格、確定通知の処分性、確定通知の違法性である。

## （２）東京地裁判決

東京地裁は、取消訴訟のうち、二酸化炭素による環境影響に関する部分についての訴えを却下し、その他の部分についての訴えを棄却した（東京地判令和 5 年 1 月 27 日 LEX/DB25572652）。

### （ａ）確定通知の処分性

#### （ア）判断枠組み

「行政庁の行為が処分に該当するか否かを判断するに当たっては、法令の形式的な文言等にとらわれることなく、根拠となった制度の仕組みを実質的に考察することが相当である」

#### （イ）認定

「届出に係る工事の評価書について確定通知を得ていることは、適法な工事計画の届出をするための前提になっている」「確定通知を受けたときは、当該通知に係る評価書を作成した旨を公告しなければならず、……この公告を行うまでは対象事業を実施することができないから、確定通知を受けることが、事業開始のための不可欠な条件となっている。」「確定通知は、火力発電所の設置工事の事業に係る評価書を届け出た事業者に対し、当該確定通知に係る評価書に従って当該工事を行うことができる法的地位を与えるものと解することができる。」「実効的な権利、利益の救済を図るという観点からみても、これを対象とした抗

告訴の提起を認めるのが合理的である。」

### （ｂ）原告適格

#### （ア）判断枠組み

「行政事件訴訟法 9 条は、取消訴訟の原告適格について規定するが、同条 1 項にいう当該処分の取消しを求めるにつき「法律上の利益を有する者」とは、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者をいうのであり、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解される場合には、このような利益も上記の法律上保護された利益に当たり、当該処分によりこれを侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有する。」（最三小判平成 4 年 9 月 22 日民集 46 卷 6 号 571 頁 [もんじゅ事件]）

「処分の相手方以外の者について上記の法律上保護された利益の有無を判断するに当たっては、当該処分の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮し、この場合において、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌し、当該利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案すべきものである」（最大判平成 17 年 12 月 7 日民集 59 卷 10 号 2645 頁 [小田急高架事件]）。

#### （イ）あてはめ

「環境影響評価に関する電気事業法及び環境影響評価法の趣旨及び目的、これらの規定が環境影響評価の制度を通して保護しようとしている利益の内容及び性質等を考慮すれば、電気事業法及び環境影響評価法は、これらの規定を通じて、大気汚染によって健康に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある個々の住民に対して、そのような被害を受けないという利益を個々人の個

別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むと解するのが相当である。したがって、対象事業実施区域の周辺地域に居住する住民のうち当該事業が実施されることにより大気汚染に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者は、当該事業の環境影響評価の評価書に係る確定通知の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者として、その取消訴訟における原告適格を有する。」発電所手引が発電所の周囲半径 20km の範囲内を大気汚染の環境調査の対象地域としているのは、その稼働に伴う大気汚染によって健康にかかる著しい被害を直接的に受けるおそれがある者と認めるのが相当であるから、その範囲内の住民には原告適格が認められる。

一方、「本件新設発電所が稼働した際に排出される二酸化炭素による温暖化の進行によって生ずるものとして原告らが主張する被害に係る利益については、電気事業法及び環境影響評価法が、前判示の法令の趣旨、目的、被害の内容、性質、程度等に照らし、そのような被害を受けないという利益を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むと解することはできず、それらの被害を主張する者は、確定通知の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者とは認められないから、その取消訴訟における原告適格を有するとはいえない。」

#### (c) 確定通知の適法性

##### (ア) 判断枠組み

「変更命令の要件は、「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特に必要があり、かつ、適切と認めるとき」という抽象的な文言によって規定されているところ、電気事業法、主務省令である発電所アセス省令その他の法令において、同要件の該当性判断についての具体的な基準や考慮要素は定められていない。そして、同要件該当性の判断においては、特定対象事業が環境に及ぼす影響や環境への負荷を回避又は低減する措置の適否等が問題となり、この審査は、対象事業実施区域周辺の自然条件や環境保全技術等との関連において、多角的、総合的見地からの検討を要するものであって、将来の予測にわたる事項も含まれているから、同審査においては、多方面にわたる科学的、専門技術的知見に基づく総合的判断が必要とされる。したがって、「当

該事業につき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特に必要があり、かつ、適切と認めるとき」に該当するか否かについての判断は、経済産業大臣の合理的な裁量に委ねられるものというべきであり、裁判所が上記判断の適否を審査するに当たっては、その判断が裁量権の行使としてされたことを前提として、その基礎とされた重要な事実と誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くこととなる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事項を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものとして違法となるものと解するのが相当である。」

##### (イ) あてはめ

①燃料種等に関する複数案の検討を義務づける規定はない。

②火力発電所のリブレースという事業の特殊性を踏まえ、環境要素の専門家からなる検討会によって作成・改訂された合理化ガイドラインが定める簡略化された手法により調査等を実施できる。

③PM2.5 については、「環境の保全についての適正な配慮がなされる」かの審査が可能な程度の環境情報を得られる状況になかったことを踏まえると、発電所アセス省令が参考項目としてあげていない PM2.5 を評価項目として選定しなかったことに違法性はないし、その選定を法的に義務づける根拠もない。

④二酸化炭素は、熱効率等において最高技術レベルの設備を導入することにより環境影響を低減することは可能であり、環境要因により重大な影響を受けるおそれがある環境要素に該当するものとはいえず、これを計画段階環境配慮事項に選定しなかったことが違法とはいえない。「本件新設発電所が稼働した際の二酸化炭素の排出量の年間値は、世界全体の排出量(2015年)の約5000分の1、日本全体の排出量(2016年度)の約0.64%であるところ、火力発電所が排出する二酸化炭素が、それ自体が直接的に環境影響を生じさせるものではなく、他の原因によって排出された二酸化炭素と相まって地球規模で気候変動を進行させ、これに起因する自然災害等によって種々の被害

をもたらすものであることからすると、本件新設発電所単体から排出される二酸化炭素により、地球規模で進行する温暖化に伴う災害等による被害の規模ないし頻度が有意に増大するものとは認め難く、したがって、本件新設発電所から排出される二酸化炭素が、本件事業に係る環境要素に重大な影響を及ぼすものということとはできない。」

### （３）東京高裁判決

東京高裁は、控訴を棄却した（東京高判令和 6 年 2 月 22 日判例集未登載）

#### （b）原告適格

##### （ア）判断枠組み

控訴審として、独自のものは示されていない。

#### （イ）認定（二酸化炭素に起因する地球温暖化の進行によって生ずる被害を受けない利益）

環境影響評価法 11 条 4 項等の規定により主務大臣が定めるべき指針にかかる基本的事項告示において、温室効果ガス等は、環境要素の区分上、「環境の自然的構成要素の良好な状態の保持」の項目ではなく「環境への負荷」の項目に分類されている。「環境の自然的構成要素の良好な状態の保持」の項目に分類される選定事項（例えば大気質等の大気環境）については、環境基本法第 14 条 1 号に掲げる事項（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の保全されるよう、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）の確保を旨として、これらが人の健康、生活環境及び自然環境に及ぼす影響を把握するため、調査、予測及び評価を行う者とされている……のとは大きく異なっている。」しかし、温室効果ガスはそうではないから、「基本的事項及び発電所アセス省令における温室効果ガスの調査、予測及び評価に関する定めが、個々人の個別的利益を保護する趣旨を含むものであるということとはできない」。

#### （c）確定通知の適法性

##### （ア）判断枠組み

控訴審として、独自のものは示されていない。

#### （イ）認定

地裁判決の認定を基本的に支持している。

### （４）最高裁決定

原告らは、控訴審判決を不服として上告したが、最高裁第三小法廷は請求を棄却し、上告不受理とした（最三小決令和 6 年 10 月 23 日 LEX/DB25622357）。

## 5. 若干のコメント

### （１）大気汚染と地球温暖化

大阪地裁判決は、「硫黄酸化物・窒素酸化物・浮遊粒子状物質等の排出による大気汚染」と「二酸化炭素の排出に起因する地球温暖化」を、次元を異にする事象と整理した。それらによる被害を受けないという利益について、「特定の個人において他から区別される程度に個別的にこれを受受している」といえるか、「不特定多数の者が等しく享受する」にすぎないのかというモノサシを用いて、一線を引いている。これは、そのほかの 3 判決にも共通する整理である。

大気汚染は、「健康又は生活環境に係る著しい被害を直接に受けるおそれ」を生じさせるものであるが、地球温暖化はそうではないという。この区別は、環境基本法 2 条 2 項にいう「地球環境保全」と同条 3 項にいう「公害」の区別に対応するようにみえる。そして、これが、原告適格判断の枠組みとして用いられている。大阪地判は、「確定通知及び変更命令に関する電気事業法の規定は、具体的な特定の地域における二酸化炭素排出量の増加を抑制することなどをその趣旨及び目的とするものではない」とした。環境負荷物質による環境影響がそれなりの範囲に収まることを前提に、それによる被害の未然防止が現行法の役割という認識なのであろう。

たしかに、環境基本法が 1993 年に制定された当時は、二酸化炭素の排出と地球温暖化の関係については、現在ほどの十分な科学的知見は蓄積されていなかった。「大気の汚染」がはじめて規定された 1967 年の公害対策基本法の制定時はなおのことである（2 条 1 項）。

しかし、現在では、2 条 2 号にいう「人の活動による地球全体の温暖化又はオゾン層の破壊の進行、海洋の汚染、野生生物の種の減少その他の地球の全体又はその広範な部分の環境に影響を及ぼす事態に係る環境の保全」のなかで、少なくとも「地球全体の温暖化」は、「健康又は生活環

境に係る著しい被害を直接に受けるおそれ」の原因として把握できるのではないだろうか。厚生労働省の人口動態統計によれば、令和6年度の熱中症死者数は2,160名であり、この数は増加傾向にある<sup>27</sup>。

もっとも、そのように把握できるとしても、環境影響評価法制の局面で、ひとつの火力発電所が排出する二酸化炭素の全地球的影響を、事業者が調査・予測・評価できるのかどうか、調査対象区域をどのように設定するのか。筆者に判断する能力はないが、相当に難しそうである。それにもかかわらず、それを義務づけるとすれば、比例原則との関係でも整理が必要である。

電気事業法においては、「環境の保全についての適正な配慮」というフレーズが、5か所で用いられている（環境影響評価法では、8か所）。しかし、その地理的範囲を積極的に定義する規定はない。それが方法書において確定される調査対象区域に関する「環境の保全」であるとすれば、それを超える地理的範囲については、少なくとも同法の対象外となる。

## （２）二酸化炭素と原告適格

神戸石炭火力発電所事件の一審判決も控訴審判決も、硫黄酸化物・窒素酸化物・浮遊粒子状物質等と二酸化炭素のコントラストを踏まえて、前者については、それに起因する被害に直接性があるのに対して、後者については間接的にすぎないと整理している。控訴審判決は、間接的被害にすぎないものについて、「被害を受けない利益を法的保護に値する個人の利益と解すべき社会基盤が確立しているとまではいい難い」とする。横須賀石炭火力発電所事件の第1審・控訴審の両判決も同様である。

原告適格判断において問題になるのは、行政事件訴訟法9条2項に明白なように、「当該処分……がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度」である。熱中症に

起因するとみられる死者数が増加している現状に鑑みれば、「利益の内容及び性質」それ自体に疑いを挟む余地はない。問題は、本件発電所に関して違法な確定通知がされたことと原告の被害との関係、すなわち、「一対一の関係」においての「これが害される態様及び程度」であろう<sup>28</sup>。たしかにそれは「弱い」といわざるをえない。電気事業法46条の17との関係で、環境基本法や「地球温暖化対策の推進に関する法律」（以下「温対法」という。）が関連法令であるとしても、そこに本件原告に関して強い法的利益を見出すのはむずかしそうである。

横須賀事件東京地裁判決が示した「火力発電所から排出された窒素酸化物等の大気汚染物質が周辺地域の住民に対して直接的、局地的に与える影響と、排出された二酸化炭素が地球温暖化の進行による気温の上昇を介して間接的、全世界的に与える影響との間の差異が、原告適格の有無を判断するに当たって重要な意義を有する」という認識枠組みは、二酸化炭素対策について特段の具体的配慮を義務づける個別法がないなかで提起される主観訴訟である取消訴訟の審理においては、きわめて強固である<sup>29</sup>。しかし、そうした古典的枠組みは、気候変動問題への対応にあたって適切なのだろうか。

判決文からは明らかではないが、原告となったのは、発電所から一定距離に居住する者であり、それ以上の情報はない。人体実験というわけではないが、この点で、「最近に熱中症で搬送されて重篤な状況になった経験を持つ高齢者」を原告にならべたとしたら、判決のロジックに影響を与えるだろうか<sup>30</sup>。

## （３）温対法のもとでの認定地域脱炭素化促進事業計画

温対法は、温室効果ガスの削減を明確な目的とする法律である。そのもとで、同法21条5項にいう地域脱炭素化促進事業対象区域（以下「促進区域」という。）をその実行計画に定めた市町村

<sup>27</sup> 厚生労働省資料（<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/tokusyu/necchusho24/dl/R6nenrei.pdf>）参照。

<sup>28</sup> 島村・前註（24）評釈120頁が「利益の法的性質」というとき、「これが害される態様及び程度」までを含めているのかは不明である。

<sup>29</sup> 黒川・前註（24）評釈146頁は、地球温暖化は、「地域性を喪失している」と評する。

<sup>30</sup> 大塚・前註（1）書524頁も、「海面上昇の影響を受けやすい海岸付近に居住する者や、熱中症を発症しやすい高齢者」をあげる。

が、同法 33 条の 2 第 1 項にもとづき地域脱炭素化促進事業の認定をしたとき、その取消しを求める地元住民に原告適格は認められるだろうか。同計画の作成過程において、同法 21 条 10 項は、市町村に対して、「住民その他利害関係者の意見を反映させるために必要な措置」を講じることを義務づけている。「住民その他利害関係者」の範囲について十分な限定がされているわけではないが、たんなる情報提供参画ではなく、権利防衛参画と整理できる<sup>31</sup>。

このような仕組みを持つ温対法のもとの司法判断においても、大阪地判などが用いたモノサシが用いられるのだろうか。そうすると、二酸化炭素による地球温暖化であるかぎりにおいて、温対法が直接保護するのは一般的公益でしかないことになる。あるいは、そのモノサシは、環境影響評価制度に限定されるのだろうか。

#### （４）説明会と住民参画

大阪高裁判決は、環境影響評価法 7 条の 2 が規定する説明会について、「事業者に同地域〔註：環境影響を受ける範囲内であると認められる地域〕内の住民に対する説明会を開催しなければならない」とし、「住民に環境影響評価の手續に参加の機会を与えている」とした。もっとも、同条 1 項は、説明会の開催場所について上記地域内としているにすぎず、地域内の住民に対するものとはしていない。

このため、実質的には、関係地域住民が中心になる。条文に「利害関係を有する者」のような明示がされていなくても、制度趣旨の解釈によって対象者を把握し、説明会への参画にいわゆる権利防衛参画という機能を見出したうえでこれを原告適格肯定の根拠としたのは適切である。

#### （５）相対的行政処分としての通知

「準法律行為的行政行為」と把握するか「申請に対する処分」として把握するかは別にして、通知は、環境影響評価法にも定められている。同法 4 条にもとづくいわゆるスクリーニング手續にお

いて、第 2 種事業を実施しようとする者が、その事業概要を、たとえば、それに関する「免許、特許、許可、認可、承認若しくは同意……を行い、又は……届出……を受理する者」に届け出た場合において、当該行政庁は、「環境影響の程度が著しいものとなるおそれがある」かどうかを判定する。そして、同法のもとで環境影響評価が行われる必要があると認める場合はその旨およびその理由、必要がないと認める場合はその旨およびその理由を、それぞれ届出をした者に「通知」する（4 条 3 項 1 号から 2 号）。

2 つの事件のように、第三者訴訟としての行政訴訟が提起されるのは、後者の場合である。この点に関し、環境省の解説書は、「第 3 項第 2 号の通知の法的性格について」として、「……法の手續を行うことを要しないという事業者に対する利益付与的な行政行為であり、行政不服審査法における行政処分にあたるものの不服申立てがなされることは想定し難く、また、行政手続法における不利益処分ではない。」と説明する<sup>32</sup>。

たしかに、行政手続法 2 条 4 号の定義にあるように、「必要なし通知」は、「特定の者を名あて人として、直接に、これに義務を課し、又はその権利を制限する処分」ではないし、届出をした事業者との関係においては授益的処分である。しかし、周辺住民との関係では侵益的となりうるものであり、その点が見落とされている。とりわけ 2 号通知は相対的行政処分なのであり<sup>33</sup>、第三者訴訟としての抗告訴訟が提起されたとすれば、処分性は肯定されるだろう<sup>34</sup>。

判決に共通するのは、確定通知を受けなければ評価書の公告や工事計画の届出に進めないがゆえに、同通知が事業者の法的地位に変動を与えるという整理である。こうした認識は、浜松市土地区画整理事業計画事件最高裁判決（最大判平成 20 年 9 月 10 日民集 62 卷 8 号 2029 頁）以降、司法判断において定着している<sup>35</sup>。前述のように、東京地裁判決は、「実効的な権利、利益の救済を図るという観点」を重視した。

<sup>31</sup> 北村・前註（11）書 163 頁参照。

<sup>32</sup> アセス法解説・前註（6）書 110 頁。

<sup>33</sup> 阿部泰隆『行政法解釈学Ⅱ』（有斐閣、2009 年）122～123 頁・135 頁参照。

<sup>34</sup> 北村・前註（11）書 316 頁参照。

<sup>35</sup> 黒川・前註（24）評釈 145 頁参照。

#### （６）変更命令権行使にあたっての裁量

電気事業法 46 条の 17 第 1 項にもとづく変更命令は、「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特に必要があり、かつ、適切であると認めるとき」に可能である。「特に」とされているところからは、必要性が少々あったとしても要件は充たさず、このまま手続を進めれば重大な支障が発生する蓋然性があるときにはじめて可能となると解される<sup>36</sup>。そうでなければ、確定通知をするべく、経済産業大臣は義務づけられている。同条の規定ぶりのみからは、その当否はさておき、「原則は確定通知」なのである。

大阪地判は、同条およびアセス省令の文言の抽象性を理由に、裁量の広さを導いている。この点は首肯できるが、それがストレートに司法審査における行政裁量の密度の低さにつながるわけではない。判決自身、「確定通知及び変更命令に関する電気事業法の規定は、火力発電所の稼働に伴う硫黄酸化物、窒素酸化物及び浮遊粒子状物質等の排出による大気汚染によって、当該火力発電所事業が実施されるべき区域……の周辺地域に居住する住民に健康又は生活環境の被害が発生することを防止し、健康で文化的な生活の確保に資することを、その趣旨及び目的とするものと解される」としているように、確定通知をする（＝変更命令をしない）という判断は、それが違法であれば、重大な法益侵害となりうる。それゆえに、慎重審査を確保するために裁量判断過程を 3 つに分節して司法審査をする主張を、特段の理由を付することなく、全体として審査するのが適切とするだけで排斥したのは、審理不尽である。分節した各段階において大臣の裁量が広く認められるとしても、最初から「どんぶり勘定」のような審査姿勢は合理性を欠く。この点については、変更命令の要件の構造を丁寧に分節して整理する原告の主張が妥当である<sup>37</sup>。

また、評価書については、同法 46 条の 14 第 1 項の勧告があったときにはそれを踏まえて作成すべきことが、同法 46 条の 15 第 1 項により求められている。勧告の法的性質が行政指導であることに鑑みれば、そこで求められた事項に適正に対

応しているかが、変更命令の判断において検討されるべきである。これは、同法の仕組みから導出できる審査義務であり、裁量のなかに解消できるものではない。大阪地裁判決は、同項の要件のみに着目するあまり、電気事業法の全体構造への配慮を欠いている。

#### （７）手続的規制を基本的性格とする環境影響評価制度の限界

大阪地判が「ただし、審理の経過に鑑み、念のため」として検討した諸点は、環境影響評価制度の特徴を確認させる。横断条項を除く環境影響評価制度は、基本的に、手続的規制である。「基準クリア型」という実体的規制ではなく、「ベスト探究型」である<sup>38</sup>。

少なくとも、事業者に関しては、定められた手続を粛々とこなすことを通じて、事業に対する環境配慮がされるというストーリーである。したがって、重要なのは、「何をさせるか」である。

法治主義に鑑みれば、それは法令によって明確に規定されていなければならない。「やるべきことをやっていない」のであれば違法であるが、「そうすべき」という規定がないなかでそれをしなかったことを不利益に取り扱うのは、後出しジャンケン・不意打ちであり、少なくとも手続の局面ではむずかしい。90 点以上をとって A 評価をもらうのが素晴らしいとしても、60 点を不可とするのは無理である（上智大学では、ギリギリ D 評価で合格）。50 点なら変更命令が出されるとしても、60 点の計画にそれをすれば違法とされるだろう。確定通知は、「これでいいですよ」というよりも、「これで悪くはないですよ」といっているだけである。

そうなると、特定の環境要素を計画段階環境配慮事項とすることや火力発電事業について燃料種に関する複数案設定をさせることを義務づけるには、その旨を省令に明記するほかない。これが、制定法準拠主義の審査方針を基調とする司法実務に親和的な法政策対応である。「複数案の検討は、省令で定められてはいないが、事業特性と地域特性上必要があれば、事業者がセルフコント

<sup>36</sup> そうした仕組みが、未然防止を旨とする環境影響評価法、ひいては環境基本法 4 条のもとで不適切なのは明白である。

<sup>37</sup> 島村・前註（24）評釈 120～121 頁参照。

<sup>38</sup> 北村・前註（11）書 310 頁参照。

ロールとして実施しなければならない」という見解もあるが<sup>39</sup>、その懈怠が具体的な法的不利益を発生させるというのであれば、立法論というほかない。

民事訴訟における違法性判断であれば、たとえば、大きな環境負荷を与える事業に関しては、より高度の注意義務を負わせるという整理をすることも可能である。しかし、比例原則に鑑みれば、行政法関係において、そうした不確実な法的義務を結果的に負わせるのはむずかしい。

#### （８）環境影響評価制度の法制度的制約

環境基本法のもとでは、「地球環境保全」（２条２項）と「公害」（２条３項）が独立して把握されている。これは、一見、いわば両者を同一平面に等置させようとして、前者は一般的公益、後者は具体的私益に関係すると理解されているような印象がある。古典的定式である。たしかに、後者については、日本における歴史的事情に鑑みれば、当然の整理である。定義としても、「人の健康又は生活環境……に係る被害が生ずること」とされている。「公害は、大気汚染等の現象により、被害が生ずること。」と説明されている<sup>40</sup>。

前述のように、環境影響評価法は、この認識を前提にしているように見える。同法 13 条にもとづく基本的事項告示は、環境影響評価の項目のうちの環境要素として、「環境の自然的構成要素の良好な状態の保持」（大気汚染が含まれる）と「環境への負荷」（温室効果ガスが含まれる）を分けている。これは、上記の区別に対応しているよう

にもみえる。後者には廃棄物等も入っていることからすれば<sup>41</sup>、それ自体が直接の人体影響を発生させないという認識にもとづいているのだろう。基本的事項告示におけるこの書分けが、神戸火力事件における 2 判決の原告適格判断に影響を与えている。この点は、横須賀火力事件の東京地裁判決や東京高裁判決においても同様であった。結論を支持しやすい制度となっていることは、裁判所にとっては魅力的だっただろう。「制度に語らせた」ともいえる。

しかし、地球温暖化の深刻化とともに熱中症による死亡者が増加している現状に鑑みれば、法改正はしないとしても、上記の法解釈上の区別は再整理されるべきではないだろうか。生命・健康という法益からすれば、窒素酸化物に起因するぜん息被害であっても地球温暖化に起因する気温上昇による熱中症被害であっても同じである。東京地判が整理したように、火力発電所から排出される大気汚染物質は周辺地域の住民にのみ直接的・局地的な影響を与える一方で、火力発電所から排出される二酸化炭素は気温上昇を介して間接的・全世界的な影響を与えるというメカニズムの違いは、そうした再整理を許さないのだろうか。いわゆるシロクマ訴訟において、東京高裁は、二酸化炭素排出による地球温暖化は、有害物質が関係していないために「大気汚染」ではない（＝「公害」ではないから公害等調整委員会の調停対象にはならない）と判示した（東京高判平成 27 年 6 月 11 日 LEX/DB25447594）<sup>42</sup>。

環境法政策論として考えるならば、「環境の自

<sup>39</sup> 陳・前註（10）評釈 36 頁。

<sup>40</sup> 環境省総合環境政策局総務課（編著）『環境基本法の解説〔改訂版〕』（ぎょうせい、2002 年）（以下「基本法解説」という。）141 頁

<sup>41</sup> 基本法解説・前註（40）書 127 頁参照。

<sup>42</sup> この判断は、公害紛争処理法のもとでのその後の二酸化炭素排出がらみの調停事件においても、被申立人側の主張として利用されている。神戸石炭火力発電所事件における調停においては、それゆえに不調となった。東京高裁判決においては、二酸化炭素それ自体が有害物質ではないという点が判断の根拠となっている。窒素酸化物との間に境界線を引こうとすればその基準は有効であるが、そのほかの事象である騒音や振動については、そもそも有害物質性を観念することはできない。環境基本法 2 条 3 項の定義を踏まえれば、境界線は、「人の健康や生活環境……に係る被害が生ずるか」どうか「だけ」のはずであり、被害の原因が有害物質でなければならないという根拠は、実定法上、どこにもみあたらない。「大気の汚染」については大気汚染防止法のみが対応するのであり、それゆえに同法の対象になっていないものは「大気の汚染にあらず」と整理しているようにもみえる。基本法解説・前註（40）書 135 頁にあるように、大気汚染防止法は、環境基本法の「実施法の一つ」にすぎないのである。大気中に人為起源の二酸化炭素が持ち込まれる事象は相当範囲の大気の汚染であり、それゆえに公害である。岩田幸基（編）『新訂公害対策基本法の解説』（新日本法規出版、1971 年）145 頁も参照。「公害でないから調停対象外」ではなく、「公害ではあるが事象の性質上調停対象外」とするのが、適切な整理である。東京高判については、大橋真由美「判評」『環境法判例百選〔第 3 版〕』（有斐閣、2018 年）212 頁以下、赤渕芳宏＋二見絵里子「判評」環境法研究 42 号（有斐閣、2017 年）148 頁以下参照。この論点に関しては、北村喜宣「地球温暖化は大気汚染か？」

然的構成要素の良好な状態の保持」と「環境への負荷」の区別を固定的・絶対的に考える姿勢には、歴史的理由はあっても、合理性がない。原因行為は何であれ、それに起因する環境への負荷が大きくなると、人の健康または生活環境に被害が発生する。「公害」は、「環境の負荷」の下位概念である<sup>43</sup>。二酸化炭素であっても窒素酸化物であっても、その排出源は、環境の自然的構成要素を良好な状態に保持するような配慮をするべきである<sup>44</sup>。ポイントは、その配慮をめぐる行政裁量であり、比例原則であるように思われる。少なくとも、原告適格の問題にはならないように思う。

環境基本法2条各項の定義項目には、その前身の公害対策基本法の関係規定を横滑りさせたという歴史的縛りがある。基本的事項告示の内容は、それに引きずられているような気がする。環境法政策の観点からは、二酸化炭素と地球温暖化に関するその後の科学的知見を踏まえ、「現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献する」という環境基本法1条の目的を踏まえて、同告示を整理する必要がある。

### （9）簡略アセス

横須賀石炭火力発電所は、かつてその敷地において操業していた数種類の火力発電所が老朽化により運転を廃止していたことから、同地に計画された。既設発電設備の老朽化に伴って火力発電所を更新する事業をリプレースと呼ぶが、そうした場合には、環境省作成のガイドラインである「火力発電所リプレースに係る環境影響評価手法の合理化に関するガイドライン」（以下「合理化ガイドライン」という。）にもとづいて、発電所アセス省令21条4項に基づく環境影響評価の項目（以下、単に「評価項目」という。）の選定及び同省令23条2項に基づく調査又は予測の手法の簡略化の手続が適用される。本件の横須賀石炭

火力発電所に関しては、この手続が適用されて、調査手法と予測手法が簡略化されたところ、その要件を充たさないとして、適法性が争われた。かりにそうすべきではなかったとすれば、それを前提とする手続が違法となり、確定通知も違法となる。

東京地裁判決は、「発電所アセス省令23条2項3号の定める要件である「類似の事例により参考項目に関する環境影響の程度が明らかであること」との文言は抽象的である上、同要件に該当する場合、具体的にいかなる簡略化が許されるのかについても定められていない。」また、「参考項目に関する環境影響の程度が明らか」であるか否かを判断するに当たっては、対象事業実施区域周辺の自然条件等との関連において、多角的、総合的見地からの検討を要するものであって、将来の予測にわたる事項も含まれているから、多方面にわたる科学的、専門技術的知見に基づく総合的判断が必要となる。」とした。そして、「専門家による数次にわたる検討を経た結果策定された発電所アセス省令23条2項3号の要件を解釈するに当たっては、多方面にわたる科学的、専門技術的知見に基づく総合的判断が必要とされることからすれば、専門家による数次にわたる検討を経た結果策定された合理化ガイドラインの内容は尊重すべき」としたうえで、「合理化ガイドラインを適用することが相当でない特段の事情を認めるに足りる証拠もないから、本件評価において、本件新設発電所の稼働に伴う排ガスによる大気質への影響の調査及び予測の手法につき、合理化ガイドラインを適用して簡略化をしたことは、違法とはいえない」とした。相当程度、経済産業大臣の行政裁量に敬讓を払っている。東京高裁判決は、合理化ガイドラインの適法性を当然の前提とした判断をした。

発電所アセス省令は、第1条の前に置かれている趣旨規定に明らかなように、「環境影響評価法

環境基本法における「公害」同『環境法政策の発想：自社の環境対応に効く100の分析視角』（レクシスネクシス・ジャパン、2015年）16頁以下参照。

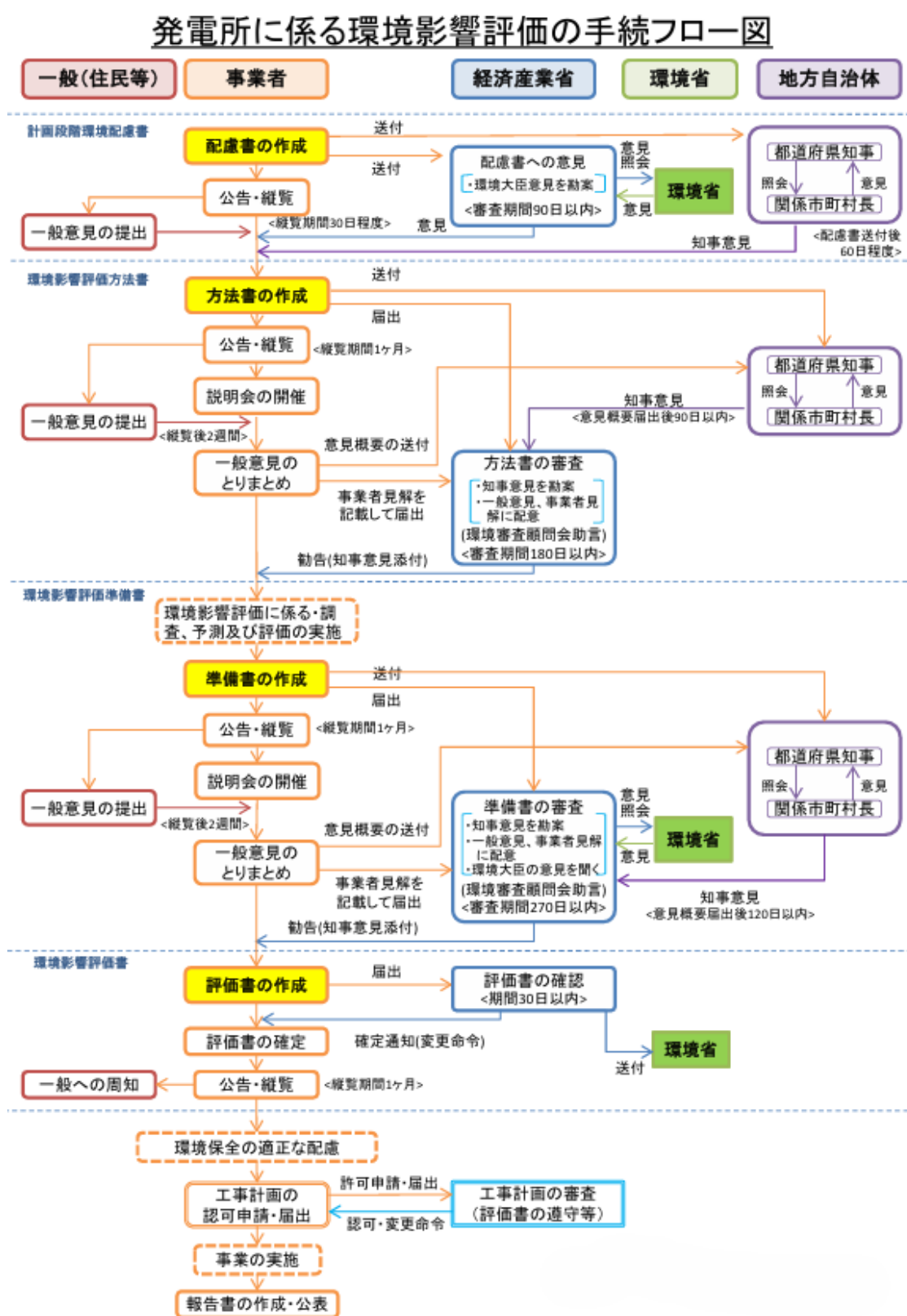
<sup>43</sup> 北村・前註（11）書286頁では、「環境の負荷」について、「公害」と比べて、事項的・時間的に相当広い射程を持つ概念」と整理した。「環境」には、国内環境と地球環境があるから、これに「空間的」を加えるべきかもしれない。

<sup>44</sup> 陳・前註（10）評釈348～350頁は、環境省の解説書である環境省総合環境政策局総務課（編）『環境基本法の解説〔改訂版〕』（ぎょうせい、2002年）125頁を根拠に、こうした整理をする。たしかに、そこでは、「環境の負荷」の「主要例」として、「排出される温室効果ガス」が、いわゆる典型七公害と同じ平面で整理されている。ただ、同書127～128頁の説明は、地球環境保全と廃棄物・リサイクルに限定されている。

.....第4条第1項及び第3項(同条第4項及び第29条第2項において準用する場合を含む。)、第5条第1項、第6条第1項、第11条第1項、第12条第1項、第14条第1項並びに第21条第2項の規定に基づき」制定されるものである。すべてにおいて、「主務省令で定める」とされている。合理化ガイドラインが法規でないのは明白である。そこで、司法審査としては、まずは発電所アセス省令23条2項3号が上記関係条項の委任の範囲内で制定されているかをチェックするべきである。そして、その上に立って、合理化ガイドラインが発電所アセス省令の枠内で策定されているかをチェックするべきである。国会が、環境影響評価法の適用除外を電気事業法に認めたのは、そのようにしても環境影響評価法の制度趣旨が

損なわれることはなく、経済産業大臣が適切に所管事業に関する環境影響評価を実現できると考えたからである。そうであるとしても、「電気、ガス及び熱の安定的かつ効率的な供給の確保」を所掌事務とする以上(経済産業省設置法4条1項52号)、内閣法制局の審査の対象外である省令、および、そのもとので合理化ガイドラインには、不合理な規制緩和バイアスが作用しうるのである。この点を原告は主張しているが、東京地裁判決は、それを否定するに十分な理由を提示せずに、発電所アセス省令および合理化ガイドラインの内容を肯定してしまっている。そもそも省令が委任の範囲を超えていれば、それを踏まえた合理化ガイドラインがいかに専門家による慎重手続を経て定められたとしても無効なのである。

[図1] 発電所にかかる環境影響評価の手続フロー図



[出典]経済産業省資料