

## 横須賀石炭火力発電所の新設についての行政訴訟の概要

### 1 当事者

原告 現在計画中の横須賀石炭火力発電所新1・2号機の近隣住民や東京湾岸周辺の住民など45名 男性25名、女性20名、未成年3人（最年少7歳）を含む

被告 国（処分行政庁 経済産業大臣）

※関連事業者 株式会社JERA（本件石炭火力発電所の事業主体）（東京電力の発電会社と中部電力が火力発電部門について作った合弁会社）

### 2 請求の趣旨

経済産業大臣が、2018年11月30日付で、電気事業法第46条の17第2項に基づき株式会社JERAに対して行った、横須賀火力発電所新1・2号機建設計画の火力発電所建設計画に係る環境影響評価書の変更を要しない旨の通知（確定通知）の取消

### 3 本件石炭火力発電所の概要

（仮称）横須賀火力発電所新1・2号機建設計画

燃料 石炭 発電規模 新1号機：65万kW、新2号機：65万kW

供給開始時期 新1号機：2023年度稼働予定、新2号機：2024年度稼働予定

計画地 神奈川県横須賀市久里浜九丁目9番1号

CCS（炭素回収・貯留システム）なし

#### 本件石炭火力発電所から出されるCO<sub>2</sub>は、1年間に726万トン

世界のエネルギー起源CO<sub>2</sub>（約323億トン・2015年）の約5000分の1

日本のエネルギー起源CO<sub>2</sub>（約11億2800万トン・2016年）の0.64%

神奈川県のCO<sub>2</sub>排出量である約7696万トン（2016年度）の約1割

### 4 訴訟における争点、本件処分の違法性

(1) 2℃（1.5℃）目標を目指すパリ協定のもとで、まず、2030年までに発電部門での脱石炭が求められており、大気汚染物質も大量に排出する石炭火力の新設は許されない。

(2) 瑕疵事由

① 旧発電所は既に廃止・廃止状態であったものであって、新設発電所は、環境アセスの簡略化が許されるケースではないにもかかわらず、環境アセスを簡略化して手続を進めた20年以上前の過去の排出量を「現状」として、本件新設発電所のアセスメントで、「簡略化・期間短縮合理化アセス」を適用し、アセスメント手続を終え、経済産業大臣は変更を命じなかったこと

② 新設発電所のCO<sub>2</sub>排出削減対策内容とその評価の誤り、燃料種の検討の欠如

③ 石炭火力における大気汚染にかかる検討も不十分

④ 温排水の影響の検討が不十分

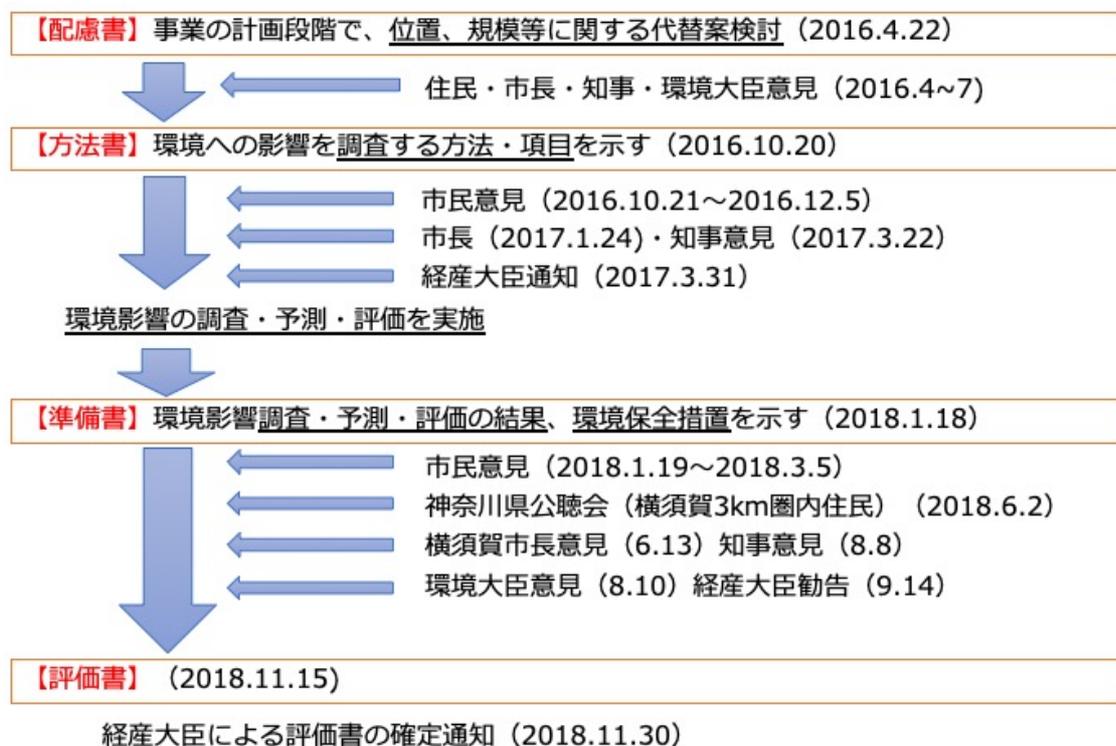
## 【背景説明】

### 1 発電所新設における環境アセスメントの位置づけ

本件発電所のような大規模火力発電所については、電気事業法及び環境影響評価法に基づき、環境アセスが行われる。

環境アセスの結果と、それを通じて事業者がどのような環境配慮を行っていくかは、「環境影響評価書」にまとめられ、最終的に、経済産業大臣がその評価書について、適切に検討及び環境配慮がなされているものとして「確定通知」を発する。それにより、事業者は発電所の設置に向けた手続を行うことが可能となる。

\*なお、新設発電所のような火力発電所に関しては、原子力発電所の設置許可に相当する手続がなく、確定通知後は、単に工事計画の届出をするのみで着工することができる。



本件環境アセスの流れ (概要)

## 2 本件発電所のアセスは、2012年策定の「改善リプレイス」合理化ガイドライン等が適用され、アセスの簡略化、期間が短縮された。

東日本大震災・福島第一原発事故後の電力需給のひっ迫を契機に、環境省は2012年3月に、既設発電所の老朽化に伴いリプレイスする場合、温室効果ガスや大気汚染物質による環境負荷の低減が図られるとして、「火力発電所リプレイ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）をとりまとめた。

その後、環境省と経済産業省は、環境影響評価の簡素化・迅速化のために、2012年9月に「発電所設置の際の環境アセスメントの迅速化等に関する連絡会議」（以下、連絡会議という）を設置し、同年11月に「中間報告」をとりまとめた（以下、中間報告という）。ここでは、合理化ガイドラインによるリプレイスを「改善リプレイス」と称している。

さらに、環境省は、2013年3月に合理化ガイドラインについて、合理化アセス完了前に旧発電所の撤去を行うことができると改訂した。

これらの結果、発電所新設のアセスメントが1年以上、短縮されることになる。

本件新設火力発電所の環境アセスメントはこれらの手続きのもとに行われ、2018年11月30日に経済産業大臣は確定通知を発した。

## 3 本件発電所の新設は、「改善リプレイス」合理化アセスの適用対象ではない

合理化ガイドラインでは、「中間報告」では、その適用対象は、

- (A) 温室効果ガス排出量、大気汚染物質排出量等の低減が図られ、
  - (B) 対象事業が既存発電所の敷地内に限定される
- としている。

旧横須賀重油火力発電所は、2004年以降は一部を除いて廃止ないし長期計画停止とされ、2011年の福島第一原発事故後も3・4号機と第2ガスを除いては起動できず、2014年以降は全機停止していた。即ち、稼働中、あるいは稼働可能な火力発電所の更新（リプレイス）の場合のアセス合理化ガイドラインを適用すべき事案ではないにもかかわらず、簡略・短縮アセス（それらにも問題が多々あるが）がなされたもの。（別添資料参照）

第 10.2-1 図 横須賀火力発電所の稼働状況

ユニット	S34	S35	S36	S37	S38	S39	S40	S41	S42	S43	S44	S45	S46	S47	S48	S49	S50	S51	S52	S53	S54	S55	S56	S57	S58	S59	S60	S61	S62	S63	H1	H2	H3	
1号機	運転(石炭)										運転(重油)										運転(COM)													
2号機	運転(石炭)										運転(重油)										運転(COM)													
3号機	運転(重油・原油)																																	
4号機	運転(重油・原油)																																	
5号機	運転(重油・原油)																																	
6号機	運転(重油・原油)																																	
7号機	運転(重油・原油)																																	
8号機	運転(重油・原油)																																	
2号ガスタービン																																		

ユニット	H4	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12		H13		H14		H15		H16		H17		H18		H19		H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29
	上	下	上	下	上	下	上	下	上	下	上	下	上	下	上	下	上	下	上	下	上	下	上	下										
1号機	運転(COM)		運転(重油)		12/20廃止																													
2号機	運転(COM)		運転(重油)		6/26再開										3/27廃止																			
3号機	運転(重油・原油)												4/19再開										3/31廃止											
4号機	運転(重油・原油)												7/6再開										3/31廃止											
5号機	運転(重油・原油)												5/29再開										3/31廃止											
6号機	運転(重油・原油)												2/21再開										3/31廃止											
7号機	運転(重油・原油)												12/27再開										4/6再開		3/31廃止									
8号機	運転(重油・原油)												11/27再開										5/27再開		2/31廃止									
2号ガスタービン	運転(軽油・都市ガス)												7/25再開										H18/3- H19/9廃止		9/10再開		4/24再開		3/31廃止					

■:長期計画停止

第 12.1.10-1 表 二酸化炭素の年間排出量及び排出原単位

項目	単位	既設稼働時 (現状)							新設稼働時 (将来)	
		3号機	4号機	5号機	6号機	7号機	8号機	2号ガスタービン	新1号機	新2号機
原動力の種類	-	汽力	同左	同左	同左	同左	同左	ガスタービン	汽力	同左
定格出力	万 kW	35	同左	同左	同左	同左	同左	14.4	65	同左
燃料の種類	-	重油・原油	同左	同左	同左	同左	同左	都市ガス・軽油	石炭	同左
年間設備利用率	%	85	同左	同左	同左	同左	同左	同左	同左	同左
年間燃料使用量	万 t/年	60.3	同左	同左	58.8	同左	同左	19.7 (軽油)	約 180	同左
	万 m <sup>3</sup> /年	-	-	-	-	-	-	8,190.6 (都市ガス)	-	-
年間発電電力量	億 kWh/年	26.1	同左	同左	同左	同左	同左	10.7	約 48.4	同左
年間排出量	万 t-CO <sub>2</sub> /年	約 163	同左	同左	同左	同左	同左	約 88	約 363	同左
		合計 約 1,066							合計 約 726	
排出原単位 (発電端)	kg-CO <sub>2</sub> /kWh	0.627	同左	同左	同左	同左	同左	0.818	0.749	同左

注：二酸化炭素の年間排出量は、「特定排出者の事業活動に伴う温室効果ガスの排出量の算定に関する省令の一部を改正する省令」(平成 22 年経済産業省・環境省令第 3 号)に基づき算定した。なお、排煙脱硫設備での脱硫工程により二酸化炭素が約 6 万 t/年発生する。

J E R A 提出資料から

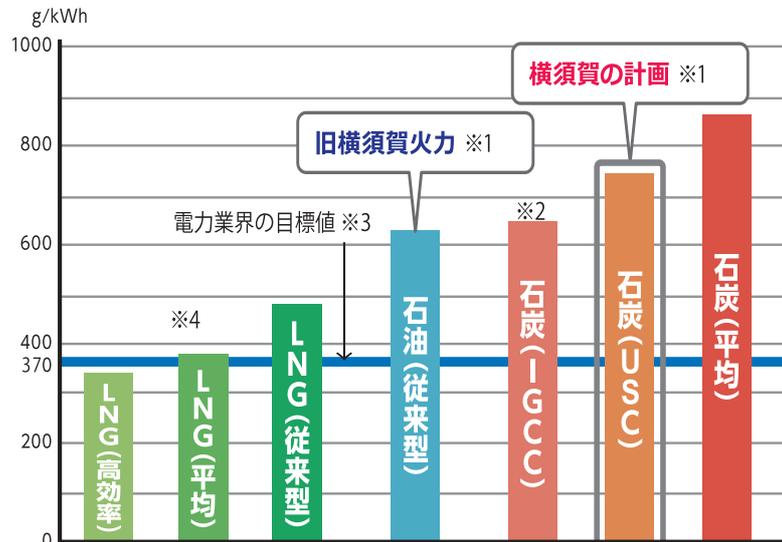
第 10.2-1 表 改善リプレース対象項目と適合状況

項目	既設稼働時 (現状)	新設稼働時 (将来)	適合状況
	リプレース前	リプレース後	
大汚染物質排出量	硫黄酸化物 : 494.2 m <sup>3</sup> /h 窒素酸化物 : 482.7 m <sup>3</sup> /h ばいじん : 147 kg/h	硫黄酸化物 : 58 m <sup>3</sup> /h 窒素酸化物 : 66 m <sup>3</sup> /h ばいじん : 22 kg/h	適合 (低減)
水質汚濁物質排出量	全窒素 : 239.06 kg/日 全 磷 : 32 kg/日 化学的酸素要求量 : 44.66 kg/日	全窒素 : 24 kg/日 全 磷 : 2.4 kg/日 化学的酸素要求量 : 12kg/日	適合 (低減)
温排水排出熱量	640 °C・m <sup>3</sup> /s	399 °C・m <sup>3</sup> /s	適合 (低減)
温室効果ガス排出量	約 1,066 万 t-CO <sub>2</sub> /年	約 726 万 t-CO <sub>2</sub> /年	適合 (低減)
土地改変等による環境影響	—	既設発電所の跡地利用、 港湾施設・取放水口・ 取放水設備の有効活用	適合 (限定的)

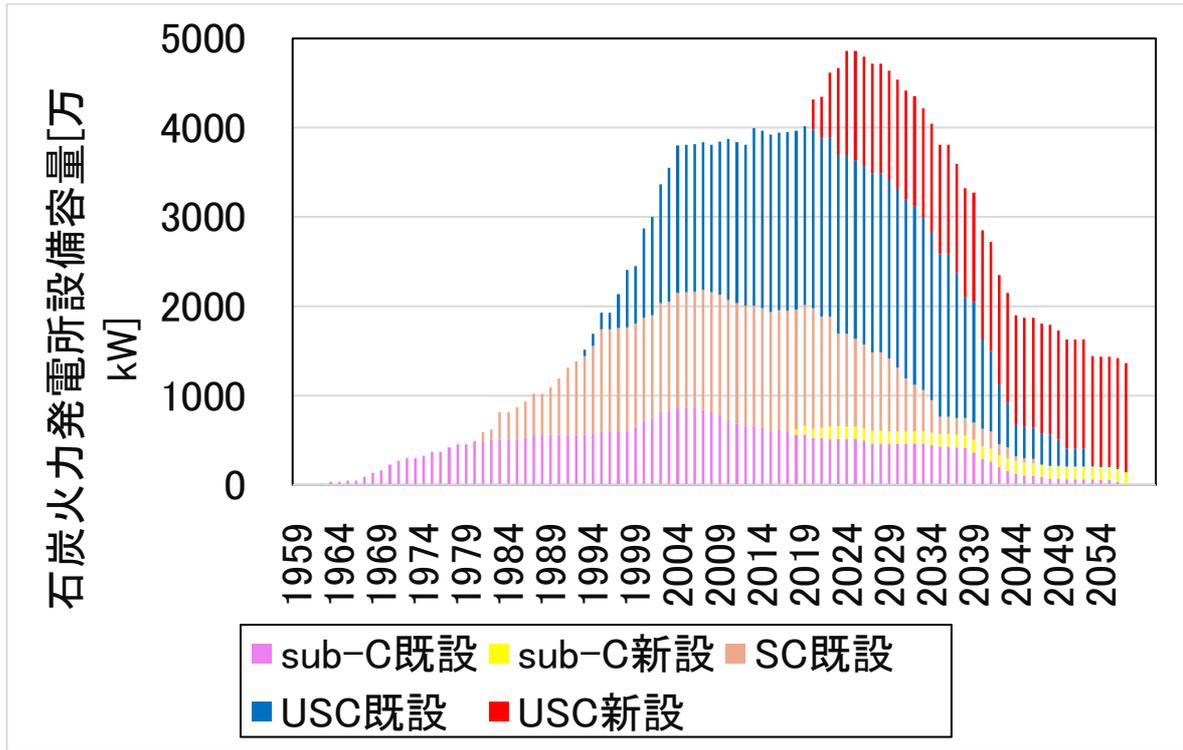
- 注：1. 「項目」は、「改善リプレース」の対象事項として「合理化GL」に示されている項目を示す。  
 2. 「大気汚染物質排出量」は、1時間値の最大値を示す。内訳は、第2.2-14表のとおりである。  
 3. 「水質汚濁物質排出量」は、日間の最大排出量×日平均濃度を示す。詳細は、第2.2-16表のとおりである。  
 4. 「温排水排出熱量」は、取放水温度差×時間当たりの温排水量を示す。内訳は、第2.2-15表のとおりである。  
 5. 「温室効果ガス排出量」は、「合理化GL」3頁に示された条件に基づき、リプレース前後の設備利用率を同一として算出した場合の排出量（利用率は85%で設定）を示す。内訳は、3～8号機が各約163万t-CO<sub>2</sub>/年、2号ガスタービンが約88万t-CO<sub>2</sub>/年、新1、2号機が各約363万t-CO<sub>2</sub>/年である。  
 6. 「土地改変等による環境影響」は、対象事業実施区域が既存の発電所の敷地内又は隣接地に限定される等により、土地改変等による環境影響が限定的となり得る事業を示す。

J E R A 評価書から

### 火力発電の CO<sub>2</sub> 排出量



- ※1 横須賀の石炭火力発電所の CO<sub>2</sub> 排出係数 749g-CO<sub>2</sub>/kWh  
 旧横須賀火力発電所 (石油) の CO<sub>2</sub> 排出係数 627g-CO<sub>2</sub>/kWh (環境影響評価準備書)  
 ※2 石炭ガス化複合発電 (IGCC) 広野・勿来の CO<sub>2</sub> 排出係数 652g-CO<sub>2</sub>/kWh (環境影響評価準備書)  
 ※3 電気事業低炭素社会協議会における 2030 年度の排出係数目標 370g-CO<sub>2</sub>/kWh  
 ※4 LNG 火力の排出係数：LNG (高効率) はガスタービン複合発電 (GTCC) 340g-CO<sub>2</sub>/kWh  
 資源エネルギー庁 火力発電に係る判断基準ワーキンググループ配布資料より



「USC」 「超々臨界圧発電」 発電効率：約40～43%

「IGCC」 「石炭ガス化複合発電」（ガスタービンと蒸気タービンの二段階発電） 発電効率：43%前後

「SC」 「超臨界圧発電」 発電効率：41%前後

「sub-C」 「亜臨界圧発電」 発電効率：39%前後

2018年以降については、気候ネットワークが調査した既設石炭火発及び新設計画のうち稼働中の12機と、計画・工事中の25機が計画通り運転開始し、既設、新設とも運転開始40年で廃止と想定した場合の設備容量の将来予測。

日本の既存石炭火力発電所・新設される石炭火力発電所の設備容量の実績と40年廃止の場合の推移（気候ネットワーク作成）

関連法規・合意等

発電所からのCO2排出規制

① 2016年2月9日 経産・環境大臣合意

- ・ 2030年度排出係数0.37kg-CO2/kWh（省エネ法に基づき、発電段階において、エネルギーミックスと統合的な火力発電全体の発電効率を達成することとあわせて、結果としての2030年度時点での電気事業者全体の排出係数とされているもの）の達成に向け、
  - ①電力業界の自主的枠組みについて引き続き実効性の向上等を促す。
  - ②省エネ法や高度化法の基準（非化石比率44%）
- ・ 運用の強化等の政策的対応  
毎年度進捗をレビュー 施策の見直し

② 長期エネルギー需給見通し

2030年 電源構成のエネルギーミックスにおける石炭火発の比率は26%

その場合の石炭火発からの排出量2.2~2.3億 t/年

政府の2030年目標（2013年比26%削減）と石炭火力発電に関連する制度・仕組みの関係			
根拠法・仕組み	施行時	対 応	対象
電力業界 自主的枠組み	2016.2	政府が示すエネルギーミックスから算出した、 <b>2030</b> 年における温室効果ガスの排出係数0.37kg-CO2 / kWh程度（使用端）を目指す。クレジット可。毎年フォローアップ	電気事業低炭素協議会 43社（10電力+新電力）
省エネ法 判断基準（告示）	2016.4 ↓ 2019.4	新設火力発電効率：石炭42.0%以上（USC相当）、LNG50.5%以上 適用除外：改正時点で計画、建設段階にある発電所	発電事業者
	2016.4	全体2030年度：全体平均発電効率 44.3%以上 A指標：燃料種ごとの効率と統合的であるか。 目標値1.00以上	
		B指標：エネルギーミックスの燃料種発電量比率も考慮して評価。目標値44.3以上	
エネルギー供給 構造高度化法 判断基準（告示）	2016.3	電気販売量における2030年度の非化石電源比率を44%以上（省エネ法発電効率とあわせ、結果として、電気事業全体での排出係数が0.37kg-CO2 / kWh相当となる）。共同達成 可	小売電気事業者（前年度電気供給量が5億kWh以上） 46社（2018年）

③ 電気事業法39条第1項 安全事業用電気工作物の「発電用火力設備に関する技術基準省令」への適合・維持義務。

同2項 ①号 人体に危害を及ぼし又は物件に損傷を与えないようにすること。

技術基準に、CO2規制なし。

年月日	主な出来事
1960年10月	1号基 石炭専焼火力発電所。62年、2号機
1964年5月～1970年	3～8号重油火力設置。1, 2号機も重油に転換
2001年12月	5, 6号機 長期計画停止
2003年7月	G/T2号機設置
2004年12月	1号機 廃止。2, 5～7, G/T2号機 長期計画停止
2006年	2号機 廃止
2010年4月	7, 8号機も長期計画停止
2011年3月11日	東日本大震災。原発停止へ。
2011年	横須賀火力3号機 (6/19) 4号機 (7/6) の稼働、5, 6号機は稼働せず
2011年9月10日	『新成長戦略実現に向けた3段階の経済対策』閣議決定 環境アセス合理化
2012年3月30日	環境省 火力発電所リプレース合理化ガイドライン*1 策定
2012年9月18日	経産省 新しい火力電源入札の運用に係る指針 策定
2012年11月5日	東京電力 火力電源の入札募集 (第1回) 260万kW
2012年11月24日	発電所設置の際の環境アセスメントの迅速化等に関する連絡会議中間報告*2
2012年～	石炭火力発電の新設計画が相次ぐ (約50基)
2013年3月	環境省 火力発電所リプレース合理化ガイドライン 改訂*1
2013年4月25日	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*3
2014年4月1日	3, 4号機、G/T1, 2号機 長期計画停止
2014年4月11日	東京電力 火力電源の入札募集 (第2回) 600万kW
2014年8月24日	報道「東電とJパワー、横須賀に高効率石炭火力 2000億円投資」
2014年10月7日	東京電力と中部電力が包括的アライアンスの協議に入る旨の基本合意を締結
2015年4月15日	東京電力・中部電力 JERA 設立を発表
2015年4月30日	JERA 設立
2015年7月1日	長期エネルギー需給見通し・2030年エネルギーミックス策定
2015年7月17日	電気事業者「電気事業における低炭素社会実行計画」策定、0.37kg/kWh 目標
2015年12月12日	パリ協定採択
2016年2月9日	環境大臣と経産大臣の合意*4
2016年4月22日	環境影響評価配慮書手続き開始 (東京電力 F&P)
2016年5月13日	地球温暖化対策計画閣議決定、2030年2013年比26%削減、2050年80%削減決定
2016年5月23日	環境影響評価配慮書に対する横須賀市長意見
2016年6月22日	環境影響評価配慮書に対する神奈川県知事意見
2016年7月1日	環境影響評価配慮書に対する環境大臣意見
2016年9月13日	東京電力 F&P(株)から(株)JERA へ事業及び環境影響評価引継ぎ
2016年10月20日	環境影響評価方法書手続き開始 (東京電力 F&P)
2016年11月	パリ協定発効 (4日)、日本批准 (8日)
2016年12月20日	経産省東京電力改革・1F問題委員会 東電改革提言*5
2016年12月20日	JERA 方法書補足説明 稼働状況など
2017年1月24日	環境影響評価方法書に対する横須賀市長意見
2017年3月22日	環境影響評価方法書に対する神奈川県知事意見
2017年3月22日	環境審査顧問会火力部会
2017年3月31日	経済産業大臣通知
2017年4月8日	横須賀石炭火力発電所建設について考える会発足
2017年5月2日	石炭火力を考える東京湾の会発足
2017年5月9日	横須賀火力発電所旧設備解体工事開始
2017年5月16日	横須賀の石炭火力へのリプレース問題と解体工事について要望
2017年9月14日	東京湾の会 JERA への申し入れと会合 (第1回)
2017年10月19日	東京湾の会 JERA との会合 (第2回)

年月日	主な出来事
2018年1月18日	環境影響評価準備書手続き開始（JERA）
2018年4月19日	準備書についての意見の概要と事業者の見解（JERA から神奈川県に提出）
2018年4月20日	JERA 環境アセス補足説明資料提出
2018年5月11日	環境審査顧問会火力部会
2018年6月13日	環境影響評価準備書に対する横須賀市長意見
2018年7月3日	第5次エネルギー基本計画 策定
2018年8月8日	環境影響評価準備書に対する神奈川県知事意見
2018年8月10日	環境影響評価準備書に対する環境大臣意見
2018年9月14日	環境影響評価準備書に対する経済産業大臣勸告
2018年11月15日	JERA、環境影響評価書を経産省へ提出
2018年11月30日	経産省より評価書に対する確定通知
2018年12月18日	評価書縦覧開始（～2019年1月25日）
2018年12月28日	経済産業大臣へ確定通知に対しての抗議および撤回の要求 （評価書における誤りの指摘）
2019年1月18日	JERA 評価書の訂正とお詫びを公表 * 修正訂正に伴い、本ホームページ上で2019年2月18日（月）までに延期
2019年3月5日	JERA との会合
2019年4月1日	JERA 東電・中電の既存火力発電事業等を統合
2019年5月7日	横須賀火力準備工事着手
2019年8月1日	横須賀火力本工事着手予定

\*1 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（平成25年3月改訂）

[https://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/sangi/kankyo\\_assessment/pdf/009\\_02\\_00.pdf](https://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/sangi/kankyo_assessment/pdf/009_02_00.pdf)

\*2 環境アセスメント迅速化に関する中間報告（平成24年11月27日）

<https://www.env.go.jp/press/files/jp/21089.pdf>

\*3 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

<https://www.env.go.jp/press/16597.html>

\*4 環境大臣と経産大臣の合意

<http://www.env.go.jp/annai/kaiken/h28/s0209.html>

\*5 東電改革提言

[https://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/energy\\_environment/touden\\_1f/pdf/008\\_01\\_00.pdf](https://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/energy_environment/touden_1f/pdf/008_01_00.pdf)