

2011年(平成23年)7月14日

第二東京弁護士会  
会長 澤井英久

## 震災に伴う発電設備設置事業につき、環境影響評価手続を除外することについての意見書

### 意見の趣旨

東日本大震災により原形に復旧することが不可能となった発電設備の電気供給量を補うために、当該発電設備に係る発電所以外の場所で行う発電設備の設置等の事業が計画されている。本来、発電設備の設置は、環境影響評価法に基づく環境影響評価手続を経てなされるべきものであるところ、政府は、これら発電設備設置を、同法第52条2項に定める「災害復旧の事業」にあたるとの解釈のもと、環境影響評価手続を適用せずに行っている。

震災に伴う電力需給対策が急務であることは理解できるが、しかし、かかる措置は同法第52条2項の許容される解釈を超えるものであり、適切でない。

発電設備設置事業についての環境影響評価手続の適用除外の可否は、電力需給対策としての同事業の必要性及び緊急性についての電力各社による十分な情報公開を速やかに確保した上で、国会で審議し、適用除外が必要であるという結論に至るのであれば、当該条項の改正等、立法上の措置を取って行うべきである。

### 意見の理由

- 1 東京電力及び東北電力は、東日本大震災により原形に復旧することが不可能となった発電設備の電気供給量を補うために、当該発電設備に係る発電所以外の場所で行う発電設備の設置等の事業を計画している。これに対し、経済産業省及び環境省は、これら発電設備設置事業が環境影響評価法第52条2項により環境影響評価手続の適用除外の対象となるとの解釈のもと、東京電力及び東北電力が行う、かかる災害復旧のための発電設備設置事業につき、概略下記のように行われることとする旨、東京電力については本年4月4日付で、東北電力については本年4月15日付で、それぞれ確認した。これに基づき、現在、発電設備設置事業の着手が次々になされている状況である。

## 記

### (1) 発電設備の設置場所

東京電力及び東北電力各々（以下、単に「電力各社」と言う）の供給区域内に従来から存在する同社の発電所の敷地内

### (2) 事業実施期間

東日本大震災の発生の日から 3 年程度以内に発電設備の供用を開始する予定の事業として、同日から 1 年以内に電力各社の定める復旧計画に定められる事業

### (3) 復旧計画の策定

電力各社が復旧計画を策定するにあたっては、実施しようとする災害復旧のための発電設備設置事業のうち、環境影響評価法の第二種事業又は対象事業に当たるものの内容（設置する発電設備の原動力の種類、出力、配置計画の概要等）を明らかにする。実施内容に変更・追加が生じた場合には、その都度、復旧計画を改定する。

### (4) 実施に当たって講じられるべき措置

防災上の観点から緊急に事業を行う必要のあるものについて適用除外にするという環境影響評価法第 5 2 条 2 項の規定の趣旨に鑑み、経済産業省は、災害復旧のための発電設備設置事業の実施に当たり、電力各社に以下の措置を講じるよう指導する。

策定又は改定した復旧計画うち、災害復旧のための発電設備設置事業にかかる部分の公表等

環境影響を最小化するための配慮

関係地方公共団体・住民に対する説明と理解が最大限得られるための努力

事業実施中及び供用開始後に実施する環境保全措置

電力各社の電力系統全体から発生する環境影響を低減させるための措置

及び に基づく環境保全措置の積極的な公表

## 2 しかしながら、災害復旧のための発電設備設置事業を環境影響評価法の適用除外とすることは、環境影響評価法第 5 2 条 2 項の解釈上大きな疑問がある。

すなわち、環境影響評価法第 5 2 条 2 項は、災害対策基本法第 8 7 条の規定による災害復旧の事業につき適用除外となる旨定めているが、「災害復旧の事業」は、従来より「災害に因って必要を生じた事業で、災害にかかった施設を原形に復旧するもの」と解されてきている。

例えば、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法第 2 条 2 項においては、「災害復旧事業」とは、「災害に因って必要を生じた事業で、災害にかかった施設を原形に復旧する(原形に復旧することが不可能な場合において当該施設の従前の効用を復旧するための施設をすることを含む。以下同じ。 ) ことを目的とするも

のをいう」と定義されている。すなわち、同法によれば「原形に復旧すること」とは、被災前の当該施設の位置に、被害施設と形状、寸法及び材質の等しい施設に復することを意味しており(公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法事務取扱要綱(昭和31年12月10日建設省発河第114号、建設省事務次官通知)第2条1項)、同法同条項括弧内の「原形に復旧することが不可能な場合において当該施設の従前の効用を復旧するための施設をすること」も、当該施設の効用を復旧するため、被災前の当該施設の位置に何らかの必要最小限度の施設をすること、という、「原形に復旧する」に準じるような施設を意味するものであった(前出事務取扱要綱第2条2項)。

したがって、東日本大震災により原形に復旧することが不可能となった発電設備の電気供給量を補うために、当該発電設備に係る発電所の所在地において必要最小限度の施設を設置する場合であれば格別、それ以外の場所で行う発電設備の設置等の事業までも、「災害復旧事業」に含めて解することは、災害対策基本法第87条、ひいては環境影響評価法第52条2項の許容される解釈を超えている。

- 3 また、環境影響評価法第52条2項の趣旨に鑑みても、現在計画されている発電設備設置事業を適用除外の対象とすることには大きな疑問がある。

すなわち、環境影響評価法第52条2項の趣旨は、防災上の観点から緊急に事業を行う必要のあるものについては、人命に直接関わる問題であるため、本文中の手続の実施に関する規定を特別に適用除外とするものである。

しかるに、今般の震災後の電気供給量の不足が、今夏において、大規模停電等、人命に直接関わる事態を引き起こすことを示す十分な資料・情報はない。少なくとも、適切な情報開示がなされているとは言いがたい。

電力需給緊急対策本部(5月16日に、「電力需給に関する検討会合」に改組)の4月8日の会合では、電力需要のピークを迎える夏までに、東京電力では4500万kW前後の供給力しか見込めず、今夏のピーク時需要として約5500万kW(ちなみに、昨夏の最大ピーク時は6000kW)が想定されるため、東京電力管内においては1000~1500万kWの供給力不足が生じると想定された。しかし、現段階における各発電種ごとの稼働率がどの程度であるか等、東京電力の今夏における供給力がおよそ4500万kWであるとされたことにつき、それを基礎付ける詳細な情報の開示は全くなされていない。また、上述4500万kWの供給力のうちには、東京電力が有する、約1050万kWの供給力があると言われる揚水発電の供給力は一切含まれておらず、それを含まない理由も具体的には明らかにされていない。さらには、約2000万kWの潜在的参入規模が見込まれると言われている電力入札制度(電気事業法)改正の検討もなさ

れていない。また、東北電力管内についても、今夏には、最大ピーク時に150～230万kW程度、猛暑の場合には約330万kWの供給力不足が生じる恐れがあるとされているが、東北電力の供給力についても、詳細な情報の開示は全くなされていない。

その後も、現在に至るまで電力需給についての十分な情報の開示はなされていない。現段階においては、震災後の電気供給量の不足がいかなる点で人命に直接関わる問題なのか、そもそも発電設備設置事業を行う緊急性・必要性があるのかを判断する前提条件に欠けており、これらの点につき十分な検討がなされているとは言いがたい。

- 4 環境影響評価手続は、対象事業について、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し、もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活を確保するための重要な手続である（環境影響評価法第1条参照）。当会は、環境影響評価法制定時及び昨年（2010年）の環境影響評価法改正作業時に、かかる手続の実効化のため、提言をしてきた（1996年9月10日「環境影響評価制度の法制化に向けての意見書」、2010年3月4日「環境影響評価法改正に向けての提言」）ものであり、環境影響評価手続の趣旨が没却されるような解釈は許容できない。

電気供給量の不足は、国民生活や産業活動に甚大な影響をもたらしかねない。電力需給対策が急務であることから、災害復旧のための発電設備設置事業につき、環境影響評価法に定められた環境影響評価手続の適用の除外を検討することは、当会も理解するところである。

しかしながら、環境影響評価手続による国民の健康で文化的な生活の確保の要請と、電力供給の安定による安全・円滑な国民生活の確保の要請との調整は、十分な情報開示に基づいて、国民的な合意形成を図るべき重大な問題であるため、行政による環境影響評価法の解釈に委ねられるべきではなく、民主的機関たる国会の議論によって決するのが相当である。

したがって、現在計画されている上記発電設備設置事業につき、環境影響評価法に定められた環境影響評価手続の適用を除外することの可否については、電力各社による、同事業の緊急性、必要性についての十分な情報公開を速やかに確保した上で、国会で審議し、適用除外が必要であるという結論に至るのであれば、環境影響評価法第52条2項の改正等、立法上の措置を取って行うべきである。

以上