

高レベル放射性廃棄物 最終処分施設の立地 ～政治的不可能を可能にする～

野 田 崇

はじめに

2020年11月17日、経済産業大臣は「特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律」(平成12年法律117号、以下「最終処分法」という。)64条に基づいて、北海道神恵内村と同寿都町において同法6条1項に基づく文献調査を行うことを認可した。⁽¹⁾より正確に表現すると、最終処分法39条以下に基づいて設立され、最終処分場の立地選定手続の実施から最終処分、最終処分施設の閉鎖、管理までを委ねられた「原子力発電環境整備機構(以下「機構」という。)」が2020事業年度について作成した事業計画に、新たに上記2自治体での文献調査の実施を含める旨の事業計画変更が認可されたのである。

それに先立つことおよそ2か月、ドイツにおいても高レベル放射性廃棄物の最終処分をめぐる大きな動きがあった。1970年代以降、高レベル放射性廃棄物の中間貯蔵施設が設置され、事実上の最終処分施設候補地とし

(1) 機構のHPに認可を受けた旨のプレスリリースが掲載されている(<https://www.numo.or.jp/press/202020111717.html>)。本稿で参照指示しているHPの最終閲覧日は、すべて2021年4月16日である。

て扱われてきたが激しい反対運動も生じていたニーダーザクセン州東部の旧東ドイツ国境沿いの町、ゴアレーベン〔Gorleben〕⁽²⁾が、最終的に候補地リストから外されたことが公表されたのである。⁽³⁾同時に、ドイツ全土の90か所、面積にしてドイツ国土の54%を占める194,157km²が、立地選定⁽⁴⁾手続の対象地域として指定された。

放射性物質は、レントゲン撮影やコンピュータ断層撮影（CT）のような医療用、工学分野での非破壊検査など様々な分野で活用される不可欠の物質であるが、原子力発電所で発生する使用済み核燃料の再処理後の残存物等のいわゆる高レベル放射性廃棄物は強い放射線を発しており、それが自然界にも存在するレベルにまで低減するのに、核種によっては10万年⁽⁵⁾ないしそれ以上かかるとされる。そのような「核のごみ」の最終処分には、その方法とともに、「最強・最凶の嫌忌施設」⁽⁶⁾とも呼ばれるその最終処理

(2) ゴアレーベンをめぐる経緯については、Wolfgang Durner, Das Beteiligungsverfahren nach dem Standortauswahlgesetz im Vergleich zu anderen Großvorhaben, NuR 2019, S. 241, 242; Olaf Däuper/ Adrian von Bernstorff, Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für die Endlagerung radioaktiver Abfälle – zugleich ein Vorschlag für die Agenda der “Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe”, ZUR 2014, S. 24. 渡辺富久子「ドイツにおける高レベル放射性廃棄物最終処分地の選定」外国の立法258号（2013年）80頁。

(3) Gorleben wird kein Endlager, Spiegel Online, 27.09.2020, 21.20 Uhr.
(<https://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/gorleben-wird-kein-endlager-a-a3cf5d57-9606-4f27-829a-700698eddfad>)

(4) Bundesgesellschaft für Endlagerung, Zwischenbericht Teilgebiete gemäß § 13 StandAG, S. 129.

(5) 電気事業連合会 HP「高レベル放射性廃棄物の地層処分」(https://www.fepc.or.jp/nuclear/haikibutsu/high_level/shobun/index.html)。

(6) 北村喜宣「放射性廃棄物対応条例の変遷」横浜法学27巻3号（2019年）239, 242頁。

施設の立地選定問題が立ちはだかる。

日本の原子力政策では長年にわたり、原子力発電の使用済燃料を再処理して新たな燃料となる資源を取り出しそれを核燃料としてさらに原子力発電を行うという核燃料サイクル政策⁽⁷⁾がとられてきており、原子炉から取り出された使用済核燃料から未反応のウラン燃料と核反応で生成されたプルトニウムを回収し、核燃料として再利用⁽⁸⁾することを想定してきた。この再処理過程で生じた廃液をガラスで固めた「ガラス固化体」をステンレス製の円筒容器（キャニスタ）に格納し、それを地下深くに埋める（地層処分）ことになっている。問題は地層処分を行う場所の選定である。

立地選定手続を定める最終処分法は、高レベル放射性廃棄物の最終処分を「地下300メートル以上の政令で定める深さの地層において、特定放射性廃棄物及びこれによって汚染された物が飛散し、流出し、又は地下に浸透することがないように必要な措置を講じて安全かつ確実に埋設することにより、特定放射性廃棄物を最終的に処分すること」と定義する（最終処分法2条2項）。このような処分を実施する場所は、「安全かつ確実」な埋設を可能とするような地球科学的、水文学的条件を備えていなければならないだろう。その意味では、最終処分場の立地は何よりも科学的に決定されるべきであり、したがって主として専門家が主導的役割を担うことになる。他方で、「最強・最凶の嫌忌施設」の立地を科学的適性のみで決定すれば、地元からは押しつけと受け取られ激しい反発を招くであろう。しかし、だからといって地元自治体と政府との交渉によって立地が決定された

(7) 小幡純子「高レベル放射性廃棄物の処分に関する法的考察—特定放射性廃棄物最終処分法制定をめぐって」ジュリスト1186号（2000年）49頁。

(8) 廃棄物処理法は「放射性物質及びこれによつて汚染された物」（廃棄物処理法2条1項）には適用されないが、廃棄物処理法は「その事業活動に伴つて生じた廃棄物の再生利用等を行うことによりその減量に努める」ことを事業者の責務としている（廃棄物処理法3条2項）。

としたら、たとえ住民参加が行われていたとしても、反対派はその背後に政治的圧力ないし取引を見出して、その不透明さを攻撃することとなる。

この問題に対し、日本は最終処分法により、ドイツは2013年立地選定法（Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioactive Abfälle（Standortauswahlgesetz – StandAG） von 23.7.2013, BGBl. I S. 2553.）および立地選定法改正法（Gesetz zur Fortentwicklung des Gesetzes zur Suche und Auswahl für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle（Standortauswahlgesetz – StandAG） von 5.5.2017, BGBl. S. I 1074.）により改正された2017年立地選定法により対処を試みている。かなりの長期間にわたるであろう立地選定プロセスの帰趨を現時点で予測することはできないが、ドイツは日本と同種の行き詰まりに直面した後、新たなアプローチで高レベル放射性廃棄物の最終処分問題に対処しようとしているように思われる。

高レベル放射性廃棄物の最終処分に関しては、立地選定手続の作り込み、とりわけ自治体や地域住民の手続への関与のあり方という具体的な制度論が問題になると同時に、政治的に極めて困難で、かつ科学技術に関する高度の専門知識なしには行い得ない行政決定に対して政治と科学がどのように関わるのかが問われる。本稿において日本とドイツの高レベル放射性廃棄物の最終処分施設立地選定のための法制度を網羅的に検討することはできないので、具体的な手続のあり方と、政治、科学の関係性という2つの問題が交錯すると考えられる場面、すなわち立地選定手続の端緒となる行為に着目する。併せて、手続の形成に科学がどのように関与したのかも瞥見する。他方で、立地選定手続においては参加手続のあり方も重要な論点であるが、本稿では扱わない。

第1章 地元意向重視の制度設計～日本～

論

第1節 最終処分法

1 最終処分法制定まで

1. 前史

説

日本で商業用原子炉が初めて設置されたのは1966年であったが（東海発電所）、1970年代以降設置が進められ、2011年3月11日の東日本大震災の直前の時期には、55基の原子炉が年間発電量の約31%に当たる電力を生産していた⁽⁹⁾。しかし、原子炉の操業に伴って生じる放射性廃棄物の処理については法的対応が遅れていた。日本では、商業用原子炉から一定期間毎に取り出される使用済核燃料を再処理して中に含まれているプルトニウムを取り出し、核燃料として再使用するといういわゆる核燃料サイクル政策が取られてきた⁽¹⁰⁾。使用済核燃料をそのまま最終処分するのではないため最終処分すべき廃棄物量は縮減されるが、再処理によって放射能の半減期が長い高レベル放射性廃棄物が新たに生み出される。つまり、核燃料サイクル政策を採用しても、有効利用できないために不要となった高レベル放射性物質を廃棄物として最終処分する必要性がなくなるわけではない。また原子炉の操業に伴い、放射性物質に汚染された物も発生してゆく。しかし、制定当初の「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（以下「原子炉等規制法」という。）」は、廃棄物処理についてはわずかに、「使用者は、核燃料物質又は核燃料物質によって汚染された物を廃棄する

(9) 藤本理恵「放射性廃棄物の適切な処分に向けて～特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律等の一部を改正する法律案～」調査と立法267号（2007年）62頁。

(10) 核燃料サイクルについては、参照、高橋滋『先端技術の行政法理』（岩波書店、1998年）34頁以下。

場合においては、総理府令で定める技術上の基準に従ってしなければならない。」(制定時58条)とするのみであった。

「廃棄の事業に関する規制」を定める第5章の2が原子炉等規制法に追加されたのは1986年であった(昭和61年法律73号)が、それは低レベル放射性廃棄物の埋設処分を想定した規定であり、⁽¹¹⁾少なくともこの時点では、高レベル放射性廃棄物の最終処分のための手続は定められていなかった。⁽¹²⁾

しかし、海外の再処理委託先から、使用済核燃料再処理の工程から生じる長半減期低発熱放射性廃棄物(TRU廃棄物:超ウラン廃棄物)や代替取得される高レベル放射性廃棄物が返還されることとなり、⁽¹³⁾それら高レベル放射性廃棄物の地層処分を確実に実施するための安全規制を整備する必

(11) 1986年改正法52条の2第1項1号は、内閣総理大臣の許可を要する事業として「政令で定める核燃料物質又は核燃料物質によって汚染された物の埋設の方法による最終的な処分」を挙げており、1987(昭和62)年政令41号が具体的な定めを行っているが、例えば放射性物質である炭素14については、1キュリー毎トン以下の放射能濃度のものとしている(13条の8)。それに対して高レベル放射性廃棄物の地層処分を念頭においた原子炉等規制法2007年改正において52条の2第1項1号が「核燃料物質又は核燃料物質によって汚染された物であつて、これらに含まれる政令で定める放射性物質についての放射能濃度が人の健康に重大な影響を及ぼすおそれがあるものとして当該放射性物質の種類ごとに政令で定める基準を超えるもの(次号において「第1種廃棄物」という。)の埋設の方法による最終的な処分(以下「第1種廃棄物埋設」という。)」と改められたが、それを具体化する2007(平成19)年政令378号は、炭素14については、10ペタベクレル(約2万7千キュリー)毎トンと定めた。参照、藤原淳一郎「高レベル放射性廃棄物処分」小早川光郎/宇賀克也(編)『行政法の発展と変革 下』(有斐閣、2001年)791, 804頁。

(12) 高橋・前掲書38頁は、高レベル放射性廃棄物埋設の事業がこの第5章の2に基づいて行われるかは否かは明らかではないとしていた。

(13) 海外から返還される予定であったTRU廃棄物に代わりそれらと放射線影響が等価な高レベル放射性廃棄物を取得すること。

要が生じた。そのための法改正（平成19年法律84号）が2007年に行われ、⁽¹⁴⁾その際に改正されたのが、高レベル放射性廃棄物を対象とする現行原子炉等規制法51条の2第1項1号である。

この規定は、「核燃料物質又は核燃料物質によって汚染された物であって、これらに含まれる政令で定める放射性物質についての放射能濃度が人の健康に重大な影響を及ぼすおそれがあるものとして当該放射性物質の種類ごとに政令で定める基準を超えるもの（…）の埋設の方法による最終的な処分（…）」を許可を要する事業とし、「廃棄物埋設施設又は廃棄物管理設備及びその附属施設（以下「廃棄物管理施設」という。）を設置する事業所の名称及び所在地」が許可申請書の記載事項とされている（原子炉規制法51条の2第3項2号）。つまり、原子炉等規制法は放射性廃棄物の最終処分施設を許可制の対象としつつも、その立地を所与としているのである。

最終処分施設の立地選定手続を創設したのは、2000年に制定された「特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律」（平成12年法律117号）である。前述したように、この法律の制定以前は、原子炉等規制法に基づく放射性廃棄物処理のうち埋設事業は低レベル放射性廃棄物に限定されており、高レベル放射性廃棄物については最終処分がなされるまでの管理とガラス固化体化など最終処分に適した形態にするための処理が管理事業として許容されるのみであった。⁽¹⁵⁾

2. 1994年原子力長期計画

政府が高レベル放射性廃棄物の最終処分の方法として地層処分を行う方針を示したのは、1994年の「第8回原子力の研究、開発及び利用に関する

(14) 藤本・前掲論文62頁以下。

(15) 小幡・前掲論文50頁。

長期計画」(平成6年6月24日原子力委員会決定)においてであった。長期計画は、放射性廃棄物の処理処分の責任は各電気事業者が負うことが基本であるとした上で、国は処分の安全性の確認と処分の責任を長期的に担保するために必要な法制等を整備する責任を負っているとした。その上で、高レベル放射性廃棄物については、安定的な形態に固化した後、30年から50年程度冷却のために貯蔵し、その後、地下深くの地層に処分すること(地層処分)を基本方針として挙げた。処分の実施主体については2000年を目途にその設立を図るとされており、具体的には国、電気事業者及び動力炉・核燃料開発事業団により構成される高レベル放射性廃棄物対策推進協議会の下に設けられた高レベル事業推進準備会において検討と設立準備が進められることとされている。

長期計画は地層処分の手順を次のように想定している。まず予備的調査により処分予定地を選定し、国がその選定結果を確認する。また選定にあたり地元の下承を受けておくものとされている。次に、実際の処分地としての適性を判断するため、処分予定地において地下施設によるサイト特性調査と処分技術の実証を行う。その結果処分地として適当と判断された場合、実施主体はその立地における処分事業の許可を申請し、国が安全審査を行うことになる。長期計画は、このような過程を経て2030年代から遅くとも2040年代での最終処分施設の操業開始を目途としていた。

3. 1998年高レベル放射性廃棄物処分懇談会「基本的考え方について」

1994年の原子力長期計画を受けて、原子力委員会に設置された高レベル放射性廃棄物処分懇談会においてより具体的な検討が行われ、1998年にその結果が公表された。報告書はまず、日本において高レベル放射性廃棄物の最終処分における議論が低調であるのに対して、「諸外国では、廃棄物の埋設自体はまだ実施されていないものの、その実施に向け、研究開発に

加えて、実施主体の設立、資金の確保などがすでに始まっており、廃棄物処分の実施に向けて具体的な準備が進められている。これに比べて、わが国では、今だに処分事業の具体化がなされておらず10年ないし20年余りの遅れがあると言わざるを得ない。」との現状認識を示している。実施主体に関しては、民間団体とすることが提案されている。

次に、具体的な立地選定プロセスのあり方として、①処分候補地の選定、②処分予定地の選定、③処分地の選定、という三段階のプロセスを提案している。注目すべきは、①段階について、あらかじめ事業の全体構想、立地等の基本的考え方などを公表した上で候補地を公募する方式とともに、適地についての申入方式も考えるべき、とされていることである。

この報告書において、次節で扱う最終処分法の骨子（三段階手続、民間団体を実施主体とすること）が示された。また、立地選定プロセスの透明性と参加機会の確保の重要性が強調されているが、そこでの問題関心は「制度や組織への不安を少なくし信頼を得ていく」ことや「事業に対する不安を少なくすること」であり、情報提供の方法として「バーチャル・リアリティーやアニメーションの利用」や「Q&A方式や視覚的な情報を多く取り入れる」といった、情報提供の手段が論じられている。そのほか、情報伝達体制の充実やボランティアの活用、マスメディアへの働きかけ、学校教育等が言及されている。ここで国民は、不安を解消することで説得すべき相手として登場しているのである。

2 最終処分法の概要

上述した1994年長期計画や1998年「基本的考え方について」で示された考え方をもとに、2000年に最終処分法が制定された⁽¹⁶⁾。最終処分法は、最終

(16) 小幡・前掲論文50頁。

処分施設建設地の決定のために三段階の手続を定めるとともに、手続と処分の実施主体として「原子力発電環境整備機構（以下「機構」という。）」の設立を定めた（最終処分法34条以下）。

1. 処分方法

最終処分法は、「発電用原子炉の運転に伴って生じた使用済燃料の再処理等を行った後に生ずる特定放射性廃棄物の最終処分を計画的かつ確実に実施させるために必要な措置等を講ずる」（1条）ために制定されたものであり、ここでいう「最終処分」とは「地下300メートル以上の政令で定める深さの地層において、特定放射性廃棄物及びこれによって汚染された物が飛散し、流出し、又は地下に浸透することがないように必要な措置を講じて安全かつ確実に埋設することにより、特定放射性廃棄物を最終的に処分すること」（最終処分法2条2項）と定義されている⁽¹⁷⁾。

2. 立地選定手続

本法の定める立地選定手続は、①概要調査地区の選定、②精密調査地区の選定、③最終処分施設建設地の選定の三段階からなっている。また、これとは別に三段階の計画も策定される。経済産業大臣が作成し閣議決定を経て策定される「基本方針」（最終処分法3条）および「最終処分計画」（最終処分法4条）と、機構が最終処分計画に従って作成し、経済産業大臣の承認を受ける「実施計画」（最終処分法5条）である。①から③まで

(17) 最終処分方法として地層処分が選択され、法定されるまでの経緯については、友岡史仁「放射性廃棄物の処分規制に関する若干の検討」日本法学72巻2号（2008年）581、584頁以下、小池拓自「高レベル放射性廃棄物処分の課題—使用済燃料・ガラス固化体の地層処分—」レファレンス2015年12月号59、86頁を参照。

の手續での決定事項は、その都度、これら計画の変更として計画中に位置づけられる。

①概要調査地区の選定

概要調査地区とは、「文献その他の資料により将来にわたって地震、噴火、隆起、侵食その他の自然現象による地層の著しい変動の生ずるおそれが少ないと考えられる地域」について、ボーリング調査や地表踏査、空中、地上または水上での物理探査、トレンチの掘削により、最終処分を行おうとする地層とその周辺の地層内の地下水の状況等を調査する地区である（最終処分法2条10項、施行令4条）。したがって概要調査地区の選定は、文献その他の資料による調査（文献調査）により、「概要調査地区として選定しようとする地区」及びその周辺で過去に発生した地震等（最終処分法6条1項1号）、活断層の有無と概要（同2号）、第四紀の未固結堆積物の有無と概要（最終処分法同3号、特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律施行規則（以下「規則」という。）5条1号）、鉱物資源の有無とその概要（最終処分法同3号、規則5条2号）を調査することから始まる。後述するように、文献調査の対象地区、すなわち「概要調査地区として選定しようとする地区」は何らかの科学的・客観的基準にしたがって選定されるのではなく、市町村からの申し出により定まる。文献調査の結果は、地区ごとに報告書にまとめられ（規則6条）、当該都道府県の知事および当該市町村の長に送付される（規則7条）。それと同時に、機構は報告書について公告縦覧（規則8条）および説明会を開催する（規則9条）。報告書の内容について意見を有する者は、公告の日から縦覧期間満了の翌日から起算して2週間を経過するまでの間に、機構に対し意見書を提出することができる（規則10条）。機構は、提出された意見の概要と機構の見解を記載した書類を関係知事および市長村長に送付する（規則11条）。機構は、

提出された意見に「配意」(規則12条)して、概要調査地区を決定する(最終処分法6条2項)。この後、機構は実施計画のうち「概要調査地区等の選定に関する事項」を変更し、経済産業大臣による変更承認を受けなければならない(最終処分法6条3項)。機構が実施計画の変更認可を申請する際には、概要調査の報告書、関係都道府県知事および関係市町村長への報告書の送付に関する記録、報告書の公告縦覧および説明会の開催に関する記録、報告書の内容に関して提出された意見書、関係都道府県知事および関係市町村長の意見の概要および当該意見についての機構の見解を記載した書類並びにこれらの送付に関する記録を、申請書に添えて経済産業大臣に対して提出しなければならない(規則4条2項)。経済産業大臣は、概要調査地区の所在地を管轄する都道府県知事及び市町村長の意見を聴き、これを「十分に尊重」(最終処分法4条5項)したうえで、最終処分計画のうち「概要調査地区等の選定及び最終処分施設の設置に関する事項」(最終処分法4条2項2号)を改定し、閣議決定を経て決定する⁽¹⁸⁾(最終処分法4条4項)。

②精密調査地区の選定

次の手続段階では概要調査が実施され、その結果に基づいて精密調査地区が決定される。精密調査地区とは、最終処分施設建設地を選定するために、「概要調査地区内において、当該地層又はその周辺の地層内に必要な測定及び試験を行う施設で政令で定めるものを設けることにより、これらの地層の物理的及び化学的性質を調査する地区」をいう(最終処分法2条11項)。ここにいう「施設」とは、地層の物理的特性、化学的特性および地下水流に関する情報を収集するために必要な測定および試験を行うため

(18) 参照、小幡・前掲論文53頁。

の装置を設置する坑道である（施行令5条）。この段階でも、調査の終了後に報告書が作成され、その後は①と同様の手続が実施される（規則13条2項）。

③最終処分施設建設地の選定

第三段階で、最終処分施設建設地が決定される。この段階でも、前の段階で実施された精密調査の結果に関する報告書が作成され、第一段階と同様の手続がとられる（規則14条2項）。

以上のように、最終処分法が定める立地選定手続は三段階からなり、いずれの段階でも、調査→報告書の作成→公告縦覧意見書提出→意見に配慮した選定→実施計画の変更→経済産業大臣の承認→知事・市長村長からの意見聴取→最終処分計画の変更→閣議決定、という経過をたどる。このうち、調査から実施計画の変更までは民間団体である機構が実施するが、機構の実施計画に対する大臣の承認、最終処分計画への位置づけとそれを承認する閣議決定を通じて、公的決定として民主的に正統化されることになる。

いずれの段階でも都道府県知事と市長村長の意見を聴き、それを十分に尊重することとされている。この点について、最終処分法の国会審議において経済産業大臣は「地元の意に反して行うということはない」と答弁し⁽¹⁹⁾、この趣旨は文献調査への応募を呼び掛ける機構のパンフレットにも記載されている⁽²⁰⁾。

(19) 第147回国会衆議院商工委員会議録第17号（平成12年5月10日）28頁。

(20) 原子力発電環境整備機構「地層処分に関する文献調査について」
(https://www.numo.or.jp/government/oubo/pdf/literature_survey_20200117.pdf)においても、文献調査は「処分場の受け入れを求めるものではなく、今後、概要調査地区、精密調査地区及び施設建設地を選定しようとする際には、改めて地域の意見を聴き、反対の場合は先へ進みません。」とされ

④立地選定基準

次に、立地の選定基準にも触れておく。第一段階の概要調査地区の選定手続においては、まず文献調査が行われる。その結果、「概要調査地区として選定しようとする地区」について、地震等の自然現象による地層の著しい変動の記録がなく（最終処分法6条2項1号）、将来にわたってそのような変動の生ずるおそれが小さいと見込まれ（同2号）、最終処分を行おうとする地層が第四紀の未固結堆積物であるとの記録がなく（同3号、規則6条2項1号）、その地層において経済的に価値が高い鉱物資源の存在に関する記録がない（同3号、規則6条2項2号）場合に、そのような地区のなかから概要調査地区が選定される（最終処分法6条2項柱書）。

第二段階の精密調査地区の選定においては、ボーリングの実施等による概要調査が実施される。その結果、最終処分を行おうとする地層において、地層の変動が長期間生じておらず（最終処分法7条2項1号）、坑道掘削に支障がなく（同2号）、当該地層内に活断層、破碎帯、地下水流があるときはそれらによる地下施設への悪影響が少ないと見込まれる地区の中から精密調査地区が選定される（最終処分法7条2項柱書）。

第三段階の精密調査の結果、最終処分施設建設地が選定される。地層内に測定・試験施設を設置して行う精密調査の結果、地下施設に対して異常な圧力がかかるおそれがないなど当該地層の物理的性質が施設設置に適していること（最終処分法8条2項1号）、地下施設に対して異常な腐食作用が生じるおそれがないなど当該地層の化学的特性が施設設置に適していること（同2号）、地層内の地下水流が地下施設の機能に障害を及ぼすおそれがない（同3号）ことが確認された地区の中から、最終処分施設建設

ている。

(21) 小幡・前掲論文52頁。

(22) 小幡・前掲論文52頁。

地が選定される。

以上の判断基準によれば、文献調査においても概要調査においても、処分施設の立地として明確に適性を欠いている場所が除外されるが、それ以外の候補地は第三段階の詳細調査にまで進むことになる。⁽²³⁾

判断基準について注意すべきは、選定プロセスの出発点である文献調査の対象地区は、機構が作成し経済産業大臣の承認を受けた実施計画に定められている地区であるとされるにとどまり（最終処分法6条1項柱書，5条2項3号），文献調査地区を選定するための手続も，その実体的基準も法律上は定められていないことである。実際には公募方式が前提とされており，⁽²⁴⁾2002年から公募が開始されているが，「はじめに」で述べたように⁽²⁵⁾2020年に至るまでの20年間，公募に応じる自治体は現れなかった。このように，最終処分法を制定したものの最終処分施設の立地確保につながっていない状況が，後にもるように，原子力委員会から日本学術会議への審議依頼につながってゆく。

3. 実施主体

立地選定手続から閉鎖後の最終処分施設の管理までを委ねられる機構は，経済産業大臣の設立認可により設立される，いわゆる認可法人である（最

(23) 千木良雅弘「高レベル放射性廃棄物の地層処分について」今田高俊他『高レベル放射性廃棄物の最終処分について』（公益財団法人日本学術協力財団，2014年）99，104頁

(24) 原子力委員会高レベル放射性廃棄物処分懇談会「高レベル放射性廃棄物処分に向けての基本的考え方について」（1998年）は，公募方式とともに適地についての申入方式も考えるべきとしているので，最終処分法制定準備の段階で公募方式が原則的方式と考えられていたと思われる。

(25) 山口聡「高レベル放射性廃棄物最終処分施設の立地選定をめぐる問題」レファレンス2010年2月号97，98頁。

終処分法40条1項)。そもそも実施主体の設立形態としては、国の直営ないし独立行政法人、特殊法人、民間法人の形態が考えられ、さらに民間法人としては純然たる民間企業から第三セクターに至るまで多様な形態が考えられる。原子力の商業利用が国主導で推進され、高レベル放射性廃棄物はその結果生み出されたものであること、地下数百メートルの深層に半減期の極めて長い放射性廃棄物を埋設し、少なくとも数十万年に渡り安全性を確保しなければならぬことを踏まえると、行政主体を実施主体とすることが考えられる。他方で、埋設されるべき放射性廃棄物が民間事業から発生したものであることを重視すると、発生者負担の原則からも民間事業として行い、国は監督、援助にとどめるべきことになる。この点について、原子力委員会に設置され最終処分法の制定につながる報告を行った「高レベル放射性廃棄物処分懇談会」は、「処分事業の主体を考えるさいに重視すべきは発生者負担の原則と安全性の確保である。このため、上記2つの考え方をあわせて考えると、実施主体のあり方としては国が直接事業を行うのではなく民間を主体とした事業とし、国は廃棄物処分政策を担っているところから、立法措置など制度の整備を行い、事業に対して法律と行政による監督と安全規制が行われることが適当である」との考え方を示した。⁽²⁶⁾ その結果、実施主体は認可法人とされたのである。

機構を設立するには、「特定放射性廃棄物の最終処分について学識経験を有する者」7名以上が発起人とならなければならない(最終処分法39条)。発起人は定款及び事業計画書を経済産業大臣に提出して認可を申請する(最終処分法40条1項)。役員(理事長、副理事長、理事、監事(最終処分法45条))の選任及び解任には経済産業大臣の認可を要する(最終処分法

(26) 高橋・前掲書74頁。

(27) 原子力委員会高レベル放射性廃棄物処分懇談会「高レベル放射性廃棄物処分に向けての基本的考え方について」(1998年)。

49条1項)。役員は刑法上のみなし公務員とされる（最終処分法55条）。また役員は政府又は地方公共団体の職員であってはならず（最終処分法47条）、かつ、営利を目的とする団体の役員を兼任してはならず、また営利事業を営んではならない（最終処分法50条）。機構には審議機関として評議員会が設置され（最終処分法53条1項）、20人以内とされる評議員（最終処分法53条2項）は、特定放射性廃棄物の最終処分について学識経験を有する者のうちから、経済産業大臣の認可を受けて、理事長が任命する（53条3項）。機構は業務の開始前に業務方法書を作成し、経済産業大臣の認可を受けなければならない（最終処分法61条1項）。また機構は毎事業年度、予算、事業計画及び資金計画を作成し、当該事業年度の開始前に、経済産業大臣の認可を受けなければならない（最終処分法64条）。

4. 役員の専門性と正統性

機構自体は認可法人であり、行政主体には当たらないと考えられるが、高レベル放射性廃棄物最終処分場の立地の実質的な決定権限を付与されている。この決定が、発電用原子炉を操業する電気事業者の事業活動から生じる廃棄物の最終処分施設の立地を定めるものであることから、この決定は私人である電力各社が機構を通じて共同で行う純然たる私的決定であると考え得る可能性がある。そのように考えるのであれば、機構が実施する立地選定手続は申請準備段階で行われる私的行為であり、最終処分法は私人による内部手続を規律していることになる。反対に、最終処分施設の立地選定プロセス全体が国家の事務であるとすると、機構による手続の実施は行政事務の民間化の側面を持つことになる。

廃棄物処理法によれば事業者はその事業活動に伴って生じた廃棄物を自らの責任において適正に処理することがその責務とされており（廃棄物処理法3条1項）、産業廃棄物⁽²⁸⁾については事業者が自ら処理することが義務

付けられている（廃棄物処理法11条1項）。また、事業者は自ら処理する代わりに許可を受けた産業廃棄物処理業者に処理を委託することもできる。産業廃棄物処理業の許可（廃棄物処理法14条1項）が、事業遂行能力（廃棄物処理法14条5項、廃棄物処理法施行規則10条）を有し、かつ欠格要件に該当しない申請人すべてに対して与えられなければならないという意味⁽²⁹⁾で警察許可であることを考えると、廃棄物処理法は産業廃棄物処理を基本的に私人の私的行為と位置付けており、「生活環境の保全及び公衆衛生の向上」（廃棄物処理法1条）の観点から必要な規制を行うにとどめているといえる。放射性廃棄物は廃棄物処理法の適用を受けない（廃棄物処理法2条1項かっこ書き）が、廃棄物処理法と同様に事業者の責任において処理することを原則⁽³⁰⁾と考えるのであれば、最終処分施設の立地選定と設置、操業も、いわば発電用原子炉を設置運転する電気事業者の私事ということとなる。しかし他方で、商業用原子力発電が国策として推進されてきたこと⁽³¹⁾、高レベル放射性廃棄物の人体への危険性やきわめて長期間にわたり人間の生活空間から遮断しておく必要があることを考えると、その処分施設の立地選定は単なる私事ではなく公的関心事である。このことは、

(28) 事業活動に伴って生じた廃棄物のうち、その処理困難性や大量性から市町村による処理に適さないものであり、政令で詳細に列挙されている（廃棄物処理法2条4項、廃棄物処理法施行令2条）。

(29) 廃棄物処理法研究会（編著）『廃棄物処理法の解説』（財団法人日本環境衛生センター、2006年）229頁。

(30) 1994年原子力長期計画は、「事業活動等に伴って生じた放射性廃棄物の処理処分の責任については、各事業者等が自らの責任において処理処分することを基本とし、処分の責任を有する者は、その具体的実施計画を整備し、処分費用を負担するなど、処分を適切かつ確実に行う責務を果たすこととします。」としている。

(31) 原子力基本法（昭和30年法律86号）1条「原子力の研究、開発及び利用を推進する」。

最終処分法が政府による基本方針と最終処分計画の策定、および機構に対する経済産業大臣の多面的な関与を定めている点にも表れているといえる。そうすると、立地選定手続を実施する機構には、十分な専門的能力に加えて、ある程度の民主的コントロールが及んでいる必要があることになる。

機構の設立時役員は定款で定めなければならない（最終処分法40条2項）、設立認可の申請は定款と事業計画書の提出によって行われる（40条1項）ので、設立時役員の任命は大臣の認可を受けていることになる。その後の役員も、選任及び解任には大臣の認可を要する。さらに評議員は、経済産業大臣の認可を受けて、理事長が任命する（最終処分法53条3項）。したがって機構の役員と評議員は任命について大臣の認可を受けている点で、最低限度の民主的コントロールには服していることになる。また、事業開始前の業務方法書の認可、事業開始後の一般的な監督権限を通じて内容的にも一定程度の民主的正統化がされている。

もっとも、役員の専門性については法律で言及されていない。評議員には一定の専門性が求められているが、専門性を担保する仕組みは経済産業大臣の認可にとどまる。また、最終処分施設の立地は機構の実施計画変更の認可という形で経済産業大臣の最終判断を経ることになるが、精密調査地区が選定されてから最終処分施設の立地選定までのプロセスはすべて機構に委ねられており、行政の関与は法定されていない。つまり、実質的な決定は機構の段階で行われおり、経済産業大臣による認可は形式的なものにとどまるおそれを否定できないのである。

第2節 日本学術会議「回答」

以上のように、高レベル放射性廃棄物最終処分施設の立地選定のための手続が2000年に整備されたが、文献調査については、2007年に高知安芸郡東洋町が応募し同年中に取り下げた事例を除いて応募のない状態が続いて

いた。このような状況を受けて、原子力委員会は2010年9月7日付で日本学術会議に審議を依頼し、日本学術会議は2012年9月11日付で原子力委員会に対し「回答 高レベル放射性廃棄物の処分について」（以下「回答」という。）でもって応えた。

1 審議依頼

日本学術会議の回答内容を検討する前に、原子力委員会がどのような審議を依頼したのかをみておく。原子力委員会は審議を依頼するにあたり、原子力委員会政策評価部会の2008年9月2日付報告書「原子力政策大綱に示している放射性廃棄物の処理・処分に関する取組の基本的考え方に関する評価について」に依拠している。そこで、まずは審議依頼の前提的認識をなす2008年報告書の内容をみる。

報告書はまず、東洋町が文献調査に応募したにも関わらず撤回したことに関連して、参加する地域の一層の発展のための支援のあり方についての説明を工夫し強化すること、関心を持つ人々が処分の安全性、公益性および処分施設の立地が地域にもたらす影響等の利害得失に関して学習できる環境を整備すること、自治体の発展のための原資は国民を代表する国と事業者が負担すべきこと、地層処分方式の安全性に関して国民が学習できる機会を設けること、基礎自治体の生活や産業を支える住民等の積極的な参画による勉強会活動を行うべきこと、信頼される情報提供を幅広く行うなど、住民組織との連携により相互理解活動を効果的に推進すべきこと、処分施設を立地した地域の発展に国民が関心を有しており、関係者がその取

(32) 山口聡「高レベル放射性廃棄物最終処分施設の立地選定をめぐる問題」レファレンス平成22年2月号(2010年)97, 111頁, 小池拓自「高レベル放射性廃棄物の地層処分—科学的特性マップ公表を踏まえて—」調査と情報976号(2017年)1, 6頁。

り組みにパートナーとして参加していく意図を有していることを明らかにすべきことを、すでに原子力委員会が今後の課題として挙げていたことを指摘している（6，7頁）。

次いで、資源エネルギー庁、機構、電気事業者の従来の取組とそれに関する部会内部での議論状況、評価が紹介されている（7頁～9頁）。その内容を逐一紹介することはできないが、主要な問題意識として述べられているのは、広報公聴の不備による国民の理解不足、情報発信の中立性が疑われているために国民に不信感を生ぜしめていること、国民のゼロリスク願望、国の不作為に対する不信感、マスコミの協力姿勢を引き出す努力の不足であり、情報発信の方法論が主要な関心事であることがわかる。そのうえで結論として、「情報が正しく伝わるためには、情報の受け手が基礎的な知識を有していることが大切」（39頁）であるから、「処分場の閉鎖に至るまでの幾つかの段階を進めるためには、各段階においてその時代の最新の知見等により国が安全の確認を行うように設計されていること」や「処分場の立地は、国民全体に利益をもたらすので、立地に取り組む地域には利益の衡平の観点から合理的な範囲で、当該地域の持続可能な発展に資する地域自らが発案する取組に国民が協力していくこと」について国民に説明するとともに、「諸決定が公開で行われ、そこで多様な意見が議論されるように工夫するべき」であり、また「原子力委員会や関係行政機関等は、学会等、第三者的で独立性の高い学術的な機関に対して意見を求めること等により、国民が信頼できる科学的知見に基づく情報の提供等が行われることについて検討していくべき」（41頁）であるとする。

以上の認識に立った原子力委員会の審議依頼の内容は、「高レベル放射性廃棄物の処分の取組における国民に対する説明や情報提供のあり方についての提言のとりまとめ」であった。

2 「回答」

原子力委員会の審議依頼に対する日本学術会議の「回答」は、その間に東日本大震災と福島第一原子力発電所事故が発生したこともあり、「説明や情報提供のあり方」にはとどまらず「これまでの政策方針や制度的枠組みを自明の前提にするのではなく、原点に立ち返って考え直す」ことを提唱した。

「回答」は、最終処分施設の立地決定に関する合意形成が困難である要因を分析したうえで、合意形成を図るための基本的考え方と、それに基づいて取られるべき方法を提言している。

「回答」は、合意形成の困難さの原因として三点を指摘している。第一に、原子力発電をめぐる大局的政策についての社会的合意を欠いたまま、個別争点である高レベル放射性廃棄物の最終処分地の選定についての合意形成を図るのは手続の逆転である。すなわち、日本の原子力政策は、原子力発電の継続を前提として、使用済核燃料は再処理し、廃棄物として処理すべき物質を減量して最終処分することを基本としているが、再処理政策については原子力委員会も従来の使用済核燃料の全量再処理方針を変更する選択肢を示すに至っている⁽³³⁾。すると、高レベル放射性廃棄物の最終処分問題は、その前提となる政策が未確定のまま論じられていることになり、合意形成が困難であることはむしろ当然のこととなる。

第二に、原子力発電所がせいぜい数十年の操業を想定しているのに対して、その帰結である高レベル放射性廃棄物は数万年ないし数十万年にわたり対処が必要であり、受益に対する負担が重すぎる。

第三に、原子力発電による受益の中心が大都市部であるのに対して、原子力発電所の立地が既にそうであるように、最終処分施設の立地として考

(33) 平成24年6月21日原子力委員会決定「核燃料サイクル政策の選択肢について」。

慮される場所も人口希薄で電力消費の少ない地域である。このような受益と負担の乖離は、一方では原子力発電の受益地である大都市部で高レベル放射性廃棄物の最終処分問題への無関心を引き起こし、他方で立地地域に対して多額の交付金を示して施設誘致を促すという「利益誘導」による立地確保を促す結果となっている。

以上のような困難さを緩和して合意形成を探るための基本的考え方として、「回答」は四点を挙げている。第一に、大局的政策に関する合意を見ないまま最終処分施設の立地選定作業を行うという無理を避けるために、「高レベル放射性廃棄物を、一定の暫定的期間に限って、その後のより長期的期間における責任ある対処方法を検討し決定する時間を確保するために、回収可能性を備えた形で、安全性に慎重な配慮をしつつ保管する」という意味での「暫定保管」が提案された。第二に、高レベル放射性廃棄物の量について「総量の上限の確定」または「総量の増分の抑制」を意味する「総量管理」の考え方を導入すべきことが提唱されている。

第三に、「科学的自律性」を確立する必要がある。すなわち「高レベル放射性廃棄物の処分問題は、科学的認識に立脚してなされるべき」であり、「施設建設という利害関心が先行して安全性／危険性に関する認識を歪めてはならない」ので、専門家の「認識共同体 (epistemic community)」を形成し、そこで「もっとも安全性が高く必要な施設建設の候補地となりうる地域について、開放的で徹底した討論と合意形成」を図ることが望ましい、とされる。ここで「自律性」は、実体的には科学的検討の結論が政策によって左右されないことを意味しているが、そのような自律的検討を困難にするような組織のあり方に対する批判をも含んでいる。すなわち、従来の日本の政策形成過程で科学的検討が行われる場合、その場が政策形

(34) 石橋克彦「変動帯の日本列島で高レベル放射性廃棄物地層処分の適地を選定できるか：地震現象の観点から」今田他・前掲書59, 70頁。

成・政策判断の場を含み込まれているために、科学的検討が政策決定に直結する構造となっている。その結果、科学的検討の場が政策上の利害関心の影響を受け、科学的検討がそれに従属しがちであることが指摘されている。そのような事態を防ぐために、科学的検討の場と政策形成・判断の場を分離し、前者は異なる学問的立場に立つ研究者が参加して公開の討論を行う場とし、そこで生み出された知見が政策形成・判断の素材とされる、⁽³⁵⁾ という構造の創出が求められているのである。

第四に、討論過程を独立の第三者が管理する場を設置する必要性が指摘されている。政策論争の一方当事者が、同時に討論過程の管理者となっているような場合には、討論過程の公正さに疑いが生じ、討論の結果に対する信頼と同意を得ることができなくなる。この点が、原子力政策に対する国民の批判と不信の一つの要因になっている、とされる。

以上の議論に基づいて、「あらゆる立場のステークホルダー（利害関係者）が参加」し、「討論過程の公正な管理を任務とする独立で中立的な主体」が管理することで「社会的合意を段階的に高めていく手続き」が提案されている。第一段階では総量管理の重要性の認識とその社会的共有や評価基準、科学の自律性を保障しつつ科学的知見を政策論に反映させるための方策が議論される。第二段階で、対処すべき高レベル放射性廃棄物の総量を把握した上で、対処方法の枠組みが検討される。第三段階で、最終処分施設の立地選定問題が議論される。この点について「回答」は、「必要な施設立地の候補地の選定にあたっては、自然科学的適切性と社会的受容性とは独立して検討されるべきものである」といっている。しかし、数万年先までの安全性に関する自然科学的評価は必然的に、不確実な部分を残すことになる。そのため、「必要な施設候補地の選定の段階で不確実性が十

(35) 船橋晴俊「高レベル放射性廃棄物問題の取り組み態勢について、考えるべき論点」今田他・前掲書89, 93頁以下。

分に小さい地域を選んでいくことが必要であり、そのための検討を科学的認識共同体が開かれた形で進める」ことが必要である、と主張されている。

「回答」は以上のように論じたうえで、「回答」での議論を要約する形で六つの提言を行っている。そのうち、立地選定手続のあり方について次のように述べた。「金銭的手段による誘導を主要な手段にしない形での立地選定手続の改善が必要であり、負担との公平／不公平問題への説得力ある対処と、科学的な知見の反映を優先させる検討とを可能にする政策決定手続が必要である。」

3 「見解」

「回答」を受けて、原子力委員会は2012年12月18日付で、「今後の高レベル放射性廃棄物の地層処分に係る取組について（見解）」（以下「見解」という。）を発表した。

原子力委員会は、「回答」の内容から明らかになった、これまでの国の放射性廃棄物政策の反省点として、国民、専門家を含めた包括的なコミュニケーションをする努力が不十分であったこと、高レベル放射性廃棄物の処分が現世代の責任であることを強調する一方で将来世代にも選択の権利があることが見過ごされていたこと、社会的合意のために国が行ったのは電源立地地域対策交付金の増額のみであり、自治体が応募について様々な観点から時間をかけて検討する仕組みの整備を怠ってきたことを挙げた。そのうえで今後の取り組みを論じているが、地層処分という最終処分方法については、学術会議が地層処分を前提としない暫定保管を提案していたのに対して、「見解」では可逆性・回収可能性を担保した上で地層処分を推進する方針を示した。⁽³⁶⁾他方で「科学的自律性」や「社会との情報共有」に

(36) 小池・前掲論文レファレンス2015年12月号59, 87頁。

関しては、放射性廃棄物に関する深い知見を有する者で構成された会議体を設け、「頻繁に対象組織の活動をレビューし、諸決定に、最新の科学的知見が反映され、科学的知見の不確実性の不確実性が思慮深く考慮されていることや、公衆の意見や地域の利害が思慮深く、バランスの取れた形で反映」されていることを確認する活動や、「関連情報のヒアリングを通じてそれを国民と共有するための取組などを定期的を実施して、組織として知識管理を行いつつ、実施者の研究開発の取組の評価、立地活動の評価を定期的を実施して、担当大臣に報告」する活動を提言した。日本にも審議会等、国民の立場から監査を行う組織がないわけではないが、事業主体の取組の適正を担保するようなレベルではない。担当大臣が「学界、国民の声を踏まえつつ監査し、国や当事者に適宜に適切な助言を行う独立の第三者組織」を整備し機能させるべき、とした。

第3節 検討

1 公募方式

公募方式は、一方的押しつけを避け立地地域の意向を重視する方式であるといえる。また前述したように、政府も機構も地元合意なき手続進行を否定している。いうまでもなく、地元住民が激しく反発している状況で現地での調査を進めることは困難である。また、最終処分施設それ自体は地元住民を含めて人間の生活圏から隔離されているが、事業を進めるにあたっては地上に施設を設け、そこまでは廃棄物を運搬する必要がある。そうすると、輸送経路の安全性や海上輸送された廃棄体の陸揚港のインフラ整備状況などと並んで、輸送経路沿道住民や最終処分施設の周辺住民の協力姿勢の有無は事業の実現可能性を左右する要素の一つである。⁽³⁷⁾以上の意

(37) 朽山修（著）『放射性廃棄物処分の原則と基礎』（ERC 出版、2016年）303頁。

味で、出発点となる文献調査の段階から地元の意向に基づいて手続を進めていくという方法は、事業の実現可能性を高めることにもなる。

他方で、地元自治体の長が反対した場合の対処方法は法律では定められていない。法律は、文献調査から最終決定に至るまで、地元自治体の長の意見を「十分に尊重」することは求めても、拒否権を与えているわけではない。さらに、住民等から提出される「意見書」（規則10条1項）については「配意」（規則12条）が求められているが、ここでの反対意見が手続の帰趨にいかなる影響を与えるのかについても法規定は存在しない。そもそも、最終処分施設の立地は当該地層の地球物理学的、地球化学的および水文学的にみて最適な場所であることを前提に（最終処分法7条2項各号参照）、事業の実現可能性をも考慮して決定されるべきであろう。この場合、地元自治体の意向は後者にかかわる考慮事項に位置づけられるはずである。ところが、最終処分法の定める立地選定手続は、その出発点となる文献調査の段階において既に地元の発意が前提とされており、自然科学的適地の中から絞り込んでいく仕組みになっていない。つまり、「自然科学的適切性と社会的受容性とは独立して検討されるべき」との日本学術会議の提言からみると、両者の判断が混然一体となっている状態、あるいは後者の判断が前者の評価を制約しかねないのである。

2 「科学的特性マップ」

立地選定の出発点となる文献調査の対象地が公募制であることが自然科学的適切性の判断を歪めかねないことは、政府にも徐々に認識されることとなった。資源エネルギー庁に設置された審議会等（国家行政組織法8条）である総合資源エネルギー調査会の電力・ガス事業分科会原子力小委員会放射性廃棄物ワーキンググループ（以下「放射性廃棄物WG」という。）が2014年5月に公表した報告書「放射性廃棄物WG中間とりまとめ」は、

「公募制の下、地域発意で広く検討してほしいとの理念を強調するあまり、科学的基準が最低限となり、どこでもよいと受け取られている面が」あるために、「現在の処分地選定の進め方は、応募／申入れいずれの場合でも、調査受入れの科学的妥当性（「なぜここか」）の説明が困難であり、住民の理解が得られないとともに、交付金目当てとの批判を受ける等、受入れを表明する自治体の説明責任・負担が重くなっている状況」が存在することを指摘した。そのうえで、「国は、より適性が高いと考えられる地域（probably suitable）を科学的に示した上で、立地への理解を求めるべきである。」として、国が文献調査地区の公募に関して主体的に行動することを求めた。それを受ける形で、政府も第四次エネルギー基本計画⁽³⁸⁾（2014年）において、「最終処分場の立地選定にあたっては、処分の安全性が十分に確保できる地点を選定する必要があることから、国は、科学的により適性が高いと考えられる地域（科学的有望地）を示す等を通じ、地域の地質環境特性を科学的見地から説明し、立地への理解を求める」（45頁）方針を示すに至った。その後、科学的有望地の具体的検討のあり方について、放射性廃棄物WGが自然科学的観点と社会科学的観点の関係を整理し、提示した⁽³⁹⁾。それによれば、地球科学的・技術的観点から立地上の必要条件を提示することが可能であっても、その観点からの唯一解（最適地）が存在するわけではないので、処分地選定が具体化するにつれて、地域住民・自

(38) エネルギー政策基本法（平成14年法律71号）に基づいて策定される、「エネルギーの需給に関する施策の長期的、総合的かつ計画的な推進を図る」（12条1項）ための政府の計画であり、経済産業大臣が関係行政機関の長の意見を聴くとともに、総合資源エネルギー調査会の意見を聴いて案を作成し、閣議決定を経て決定される（12条3項）。

(39) 総合資源エネルギー調査会電力・ガス事業分科会原子力小委員会放射性廃棄物WG「科学的有望地の提示に係る社会科学的観点の扱いについて」（2016年）。

治体の協力の有無が一層重要になる（1頁）。しかし他方で、「地層処分に関しては、全国各地で対話活動が重ねられてきたものの、その安全性（技術的な信頼性）について国民の理解が必ずしも十分に得られていない状況」にあると評価されており、そのような現況下で「安全性とは別の観点から処分地選定に関する議論が展開されることによって、安全性が軽視されているとの誤解を招かないようにしなければならない。」そのため放射性廃棄物 WG は、科学的有望地の提示については「社会科学的観点からの要件・基準の設定はせず、技術 WG で検討されている地球科学的・技術的観点からの要件・基準のみに基づくことが適当」であるとした（2頁）。こうして、文献調査における公募方式が必然的に、科学的・技術的合理性の観点と社会的・政治的実現可能性の観点とを混淆させかねなかったのに対して、まずは科学的・技術的合理性の観点のみに基づいて文献調査の対象地区を選定するための道筋が描かれたのであった。

資源エネルギー庁は2017年7月28日に「科学的特性マップ」を公表した。⁽⁴⁰⁾ 好ましくない特性があると推定される地域（地下深部の長期的安定性等の観点、将来の掘削可能性の観点）と、望ましい特性が確認できる可能性が相対的に高い地域とが、200万分の1全国図上に塗り分けられている。

「科学的特性マップ」は、地球科学的・技術的観点から明らかに好ましくない場所を明確にしたほかに、⁽⁴¹⁾ 好ましい立地を海岸線から20キロメートル以内で比較的人口密度の高い平野部を中心に図示しているが、これは廃棄物の中間貯蔵施設からの海上輸送を想定しているからである。しかし、人口の多い平野部の多くが河川の堆積物からなる沖積平野であることを考

(40) 「科学的特性マップ」(https://www.enecho.meti.go.jp/category/electricity_and_gas/nuclear/rw/kagakutekitokuseimap/maps/kagakutekitokuseimap.pdf)。

(41) 小池・前掲論文調査と情報976号1頁（2017年）1，12頁。

えると、このマップがどの程度科学的根拠に基づくものであるかについて⁽⁴²⁾疑う見解もある。さらに図中においても、そこに示された地図は200万分の1の精度であり、拡大しても精度は上がらないことが強調されており、個々の市町村が自らの区域の科学的特性を確認しようとしても、正確な判断を可能とするものではない。

3 科学的・技術的判断の「自律性」

日本学術会議は、科学的認識と判断が政策的考慮から独立して行われることを科学的自律性と表現し、それを保障するような政策決定の仕組みを確立すべきことを求めた。これは、科学的観点以外の観点到に左右されないという意味での中立性ともいいうる。

まず組織のあり方についてみる。原子力にかかわる政策形成に関与している専門家からなる合議体としては、原子力委員会、原子力委員会が設置した部会（政策評価部会、原子力バックエンド対策専門部会など）および懇談会（高レベル放射性廃棄物処分懇談会など）、資源エネルギー庁に設置された審議会（総合資源エネルギー調査会電力・ガス事業分科会原子力小委員会放射性廃棄物ワーキンググループ（廃棄物 WG）・地層処分技術ワーキンググループ（処理技術 WG）など）がある。しかしこれらについては、その専門家としての中立性に疑義があり得る。例えば、日本学術会議回答と原子力委員会見解を受けて地層技術の技術的信頼性を再検討するために設置された総合資源エネルギー調査会電力・ガス事業分科会原子力小委員会地層処分技術 WG は、審議の中立性・公正性を確保する観点から、放射性廃棄物 WG の技術系専門家4名に加えて、学会等から推薦された12名の専門家から構成された。さらに疑問や批判に対して開かれた

(42) 高田寛「原子力発電所の廃炉と放射性廃棄物の処分の法的課題」明治学院大学法律科学研究年報35号（2019年）19, 29頁。

審議とするために、情報を公開し、3回にわたり専門家への意見募集を行ったとされる⁽⁴³⁾。しかし、総合資源エネルギー調査会が設置されている経済産業省資源エネルギー庁は、原子力に関しては経済産業省の所掌事務のうち「エネルギーとしての利用に関する原子力の技術開発に関すること。」（経済産業省設置法17条，4条1項55号）を担当しており、高レベル放射性廃棄物の最終処分問題を検討するとしても、原子力のエネルギー源としての利用促進の観点からの検討となろう。また、ワーキンググループの事務局には機構および日本原子力研究開発機構の職員が入っていたが⁽⁴⁴⁾、いずれも地層処分を推進する立場の組織であるから、やはりワーキンググループでの議論にとって地層処分の選択が事実上の前提であったのではないかと、この疑いを払拭できないことになる。

実体面からは、文献調査の対象地区の選定の手がかりがもっぱら市町村からの応募であることが問題となる。日本学術会議の「回答」は「施設建設という利害関心が先行して安全性／危険性に関する認識を歪めてはならない」として、立地の安全性に関する科学的評価に、事業に対する地元住民の受容等の社会的、政治的事情を取り込まないことを求めた。その観点からみると、一定程度の地元合意または首長の施設誘致意欲の存在を端緒とした文献調査は、そのような地区のみがその後の調査の対象地区となり得る仕組みである点で、自律的ないし中立的な科学的検討を歪めてしまう恐れがあることを否定できないのである。

(43) 総合資源エネルギー調査会電力・ガス事業分科会原子力小委員会地層処分技術WG「最新の科学的知見に基づく地層処分技術の再評価—地質環境特性および地質環境の長期安定性について—」（2014年）1頁。

(44) 小池・前掲論文レファレンス2015年12月号59，87頁。

4 小括

以上の検討から、立地選定手続を開始させる端緒が文献調査への応募であること、その意味では、地元自治体と住民による施設の受容という政治問題が、当初から最終決定を梃づけていることがわかる。無論、文献調査、概要調査、精密調査とも科学技術的観点から行われるものであるし、地元自治体や住民の受け入れ姿勢の有無という社会的政治的観点も結局は事業の成否を左右する要素ではある。問題は、市町村からの文献調査応募が立地選定手続を開始させ、応募がない地区についてはそもそも文献調査も実施されない仕組みであるため、立地選定手続において純粋に科学技術的観点のみから審査がされる審級が存在しないことである。科学的特性マップがそのような審査段階に当たると言い難いことはすでに述べた。次章では、以上の点に着目しながらドイツの立地選定法を紹介し、若干の検討を加える。

第2章 科学による説得への期待～ドイツ～

第1節 立地選定法制定

1 立地選定法まで

ドイツでは1970年代以降、ニーダーザクセン州の旧国境付近にある自治体ゴアレーベン [Gorleben] が高レベル放射性廃棄物の最終処分施設の立地として指定され、最終処分施設の立地としての適性が調査されると同時に、中間貯蔵施設も設置され、使用済核燃料のコンテナが搬入されてきた。しかし、調査に対してもコンテナ搬入に対しても激しい反対運動が行われていた。反対運動の核心的な要求は、透明な選定手続によって「最善の」立地を選定すること、たまたまどこかの場所が選定され調査されるべきではない、というものであった。⁽⁴⁵⁾ 2000年10月1日に、ゴアレーベンでの調査を3年から最長10年間にわたり停止し、その間に処分方法と安全技

術上の課題を再検討するためのモラトリアム期間⁽⁴⁶⁾が連邦政府と電気事業者との間で合意され、ゴアレーベンでの最終処分施設設置の試みは頓挫するに至った⁽⁴⁷⁾。

そもそもゴアレーベンは科学的に説得力ある基準に従って選ばれたわけではなく⁽⁴⁸⁾、むしろ政治的都合が優先されていたとの批判が強かった。また、ドイツでは2013年に至るまで、放射性廃棄物の最終処分施設は原子力法9b条1項により計画確定の対象とされてきたが、立地選定のための手続は特に定められていなかった。しかし、幾つかの事情から、そのような制度ではもはや高レベル放射性廃棄物の最終処分施設を設置することは不可能であり、立地選定のための手続を新たに法制化する必要があると感じられるようになった。その事情とは、既に述べたようにゴアレーベンに最終処分施設を設置するという既定路線が破綻したことである。第二に、ドイツ南西部の都市シュツットガルトでの鉄道開発事業（シュツットガルト21）に対する大規模な反対運動により、大規模プロジェクトをめぐる対立がいかにも激しいものとなり得るかが示されたことである。そして第三に、福島第一原子力発電所事故をきっかけとして原子力法が改正され、既存の原子力発電所の操業権が遅くとも2022年末に失効することとされたことが挙げら⁽⁴⁹⁾

(45) Däuper/von Bernstorff, ZUR 2014, S. 24.

(46) Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen vom 14. Juni 2000.

(47) Walter Frenz (Hrsg.), Atomrecht, 2019, Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle, Einführung Rn. 1.

(48) 高橋滋「法性廃棄物処分問題の法的検討—高レベル放射性廃棄物処分をめぐる日独比較」—橋法学 2 巻 2 号（2003年）385, 397頁。

(49) Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 31. 7. 2011, BGBl. I S. 1704. により原子力法 [Atomgesetz] 7 条に追加された 1a 項が、稼働中の各原子力発電所について稼働の最終期限を定めた。

れる。その結果、使用済み核燃料の最終処分問題⁽⁵⁰⁾がもはや先送りできない課題⁽⁵¹⁾となったのである。

連邦環境省はモラトリアム合意に先立つ1999年に、「最終処分施設立地選定手続作業グループ [Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte (AkEnd)]」を設置した。作業グループは2002年12月17日に、新たな立地選定手続に関する報告書⁽⁵²⁾を提出した。報告書は、適切な母岩 [Wirtsgestein] を決めつけることなく、あらかじめ定められた基準を手掛かりとした構造化された段階の手続とすること、複数の案の比較および当初からの公衆参加の必要性を指摘⁽⁵³⁾した。作業グループは、最終処分施設の立地を選定する前に、関係する利益団体や公衆が立地選定の方法に関して合意形成を行うような社会的議論が実施されるべきことを勧告した。また、立地選定の基準と手続を整備するにあたっての指導原理として、安全性の優先、すべての手続段階への住民参加、最終処分施設の地域開発への組み込み、手続の透明性を挙げた⁽⁵⁴⁾。作業グループは地下調査の対象地を2010年までに選定することを可能とするような選定手続を構想していた。だからこそ、

(50) ドイツもかつては使用済み核燃料の全量再処理を方針としており、1976年に原子力法に追加された9a条 (Vierte Gesetz zur Änderung des Atomgesetz von 30.8.1976, BGBl. I S. 2573.) は、使用済み核燃料の再処理を原則とし、それが技術的に不可能であるか、経済的に支持されない場合にのみ最終処分すべきものとしていた。しかし、Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität vom 22.4.2002, BGBl. I S. 1351. により、再処理は2005年7月1日以降は許容されないこととなった (原子力法9a条1項2文)。

(51) Durner, NuR 2019, S. 241, 242.

(52) Auswahlverfahren für Endlagerstandorte, Empfehlungen des AkEnd – Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte, 2002. (以下 AkEnd と引用する。)

(53) Frenz, Atomrecht, StandAG, Einführung Rn. 1.

(54) AkEnd, S. 1.

選定手続に対する迅速な正当性付与と、その実施が不可欠であると考えた。⁽⁵⁵⁾ そのため作業グループは、五段階に分節され、それぞれの段階ごとに一定の基準により次の段階へ進む地域と除外される地域とが決定されるような手続を提案した。

作業グループはあるべき手続のメルクマールとして、分節的手続とすることの他に、本稿の視点から重要な観点を挙げている。まず、ドイツ全土が立地選定手続の出発点となるべきこと、すなわち一定の地域が予め手続の対象と定められ、あるいは除外されることなく、「ドイツの白地図」から出発すべき、としている。さらに、安全性の優先を確実に考慮するために、以下に示す手続の最初の二段階では地球科学上の観点のみを考慮対象とすべきとしている。次に、排除基準と衡量基準を用いることとしている。前者は最終処分場の立地としての適性を欠いた地区を除外するための基準であり、後者は、複数の候補地を比較してより良い立地を選び出すための基準である。⁽⁵⁶⁾ 作業グループは以上の諸観点に基づいて、五段階の手続を提案している。⁽⁵⁷⁾ 第一段階で、排除基準と最低要件を用いた不適地の除外、第二段階で衡量基準を用いた少なくとも5か所への候補地の絞り込み、第三段階で地球科学上より良い条件を備えた候補地3か所から5か所への絞り込み、第四段階で地表調査により少なくとも2か所の候補地を選定、最終の第五段階で地下調査を実施し、候補地を決定する。これらのうち第三段階以降で実施される公衆参加は主として地表調査、地下調査への参加意欲を測るものであり、例えば第四段階での公衆参加の結果、第五段階で行われる地下調査への参加意欲がいずれの手続対象地についても確認されない場合には、第三段階に戻って他の地表調査候補地を選定しなおすといった手

(55) AkEnd, S. 20.

(56) AkEnd, S. 70.

(57) AkEnd, S. 72 ff.

戻りが想定されている。

2 2013年立地選定法と「最終処分委員会」

以上の報告書等に基づいて、2013年7月24日に30条からなる立地選定法が制定された。⁽⁵⁸⁾ この法律は、「安全性の点でドイツにおいて最善の立地の調査に向けられた立地選定手続」⁽⁵⁹⁾ を定めるものである。決定プロセスの大部分が政府や議会ではなく、公衆の監視の下で科学により、法律の文言でいうなら「科学に基づき透明な手続」(1条1項1文)により準備される。それによって、「政治」に対する不信感の広がりに対処しようとしたものであり、ここで参加する科学者は客観的かつ中立的であると見なされ、争いが公に説明されることを通じて、結論開放的でザッハリッヒな議論が可能となり、紛争の低減にもなると期待された。⁽⁶⁰⁾

2013年立地選定法は、一方で既存の官庁である連邦放射線防護庁 [Bundesamt für Strahlenschutz] (BfS) を立地選定手続およびその後の最終処分の実施主体として指定し(6条)、他方で、立地選定法が連邦環境省の権限として定めた、立地選定手続の監督をはじめとする諸権限を行使し、原子力法9b条が定める最終処分施設の許可を行う官庁として、新たに連邦核技術処理庁 [Bundesamt für kerntechnische Entsorgung] (BfE) を⁽⁶¹⁾ 設立した。立地選定手続は段階的に構成されている。地表調査の候補地た

(58) 作業グループ報告から立地選定法制定までの10年以上の紆余曲折については、Ulrich Smeddinck (Hrsg.), StandAG, 2017, Gesetzgebungsgeschichte Rn. 18 ff.

(59) BT-DrS. 17/13471, S. 14.

(60) Hans Peter Bull, Wissenschaft und Öffentlichkeit als Legitimationsbeschaffer, DÖV 2014, S. 897. 同論文902頁において2013年立地選定法が定める複雑な参加手続が整理されている。

(61) いずれの連邦官庁も、連邦環境省の事務領域における独立の連邦上級

り得る地区の選定（13条1項）に始まり，地表調査対象地の連邦法律による決定（14条2項），地表調査の実施と地下調査地の提案（16条），地下調査地の連邦法律による決定（17条2項），地下調査の実施と最終処分施設立地の提案（18，19条），最終処分施設立地の連邦法律による決定（20条1項），と進んでゆく。つまり，地表調査地の選定段階，地下調査地の選定段階，最終処分施設立地の決定段階の三段階に分節され，それぞれの段階の結論が連邦法律を通じて確定される。各段階で，それぞれの調査対象地において市民集会等の対話的な公衆参加が実施され（9，10条），ラント行政庁，地方公共団体，その他の公益的の団体にも参加機会が与えられる（11条）。

さらに，立地選定法が定める参加手続において特徴的であるのは，立地選定手続の全期間を通じて常設される，社会の各層の代表者からなる合議体の設置が予定されていることである（8条：Gesellschaftliche Begleitgremium）。この仕組みは，次節で扱う2017年立地選定法にも受け継がれた（2017年法8条：「国民協議会」[Nationales Begleitgremium]）ので，ここでは2017年法が定める仕組みを簡単に紹介しておく。この合議体は，連邦議会及び連邦参議院が一致して選出した12名の社会的著名人と，一定の市民参加手続を経て連邦環境省により指名される，2名の若年層の代表者を含む6名の市民から構成される（8条3項5文）。連邦およびラントの議会議員ならびに政府の構成員，さらに立地選定や最終処分に広い意味で経済的利害を有する者は合議体の構成員となることができない（8条

行政庁として設立された（Artikel 1des Gesetz über die Errichtung eines Bundesamtes für Strahlenschutz vom 9.10.1989, BGBl. I S. 1830; Gesetz über die Errichtung eines Bundesamtes für kerntechnische Entsorgung, Artikel 3 des Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und zur Änderung anderer Gesetze, von 23.7.2013, BGBl. I S. 2563.）。

3項1文)。任期は3年であり、2回まで再任されることができる（8条3項2文、3文）。この合議体は立地選定手続、とりわけ各段階での公衆参加手続に付き添い、手続への信頼を確保することを役割としている（8条1項1文）。重要な職務権限として、合議体の構成員は連邦核技術処理庁、事業主体、連邦資源地球科学研究所が保有するすべての文書を閲覧することが認められている⁽⁶²⁾（8条2項1文）。国民協議会はその任務を果たすにあたり連邦環境省により設置される（8条4項2文）事務局の支援を受ける（8条4項1文）。国民協議会は、環境保護に関する研究と情報システム構築により連邦環境省を支援することを主たる任務とする連邦環境庁〔Umweltbundesamt〕⁽⁶³⁾に付置される。

この、手続の個々の段階での公衆参加とは別に、事業実現プロセスの最初から最後まで関与し続ける常設の合議体を設置するというアイデアは、多段階的手続において公衆参加が段階ごとに実施されることで生じる知識やコミュニケーションの断絶を埋め合わせる方法として既に提案されて⁽⁶⁴⁾いた。この新たな参加形態が、公衆参加の充実により事業への受容を高め

(62) 例えば、「はじめに」で触れた中間報告書は、とりわけゴアレーベンの扱いをめぐるセンセーショナルに報道されたが、それが連邦環境省に提出された2020年9月27日の時点で中間報告書の内容を知っているのは報告書の執筆者と合議体構成員のみであることが報じられている（注3に記載の Spiegel Online 記事）。

(63) Gesetz über die Errichtung eines Umweltbundesamtes vom 22.7.1974, BGBl. I S. 1505. により設置された、連邦環境省の事務領域における独立の連邦上級行政庁である。同法1条1項2文1号、2号に本文中で述べた所掌事務が挙げられている。

(64) Jan Ziekow, Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, Gutachten D der Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentag, 2012, D81f, D95, D127 ff.

るといふ目的との関係でいかに評価されるかはそれ自体検討を要する主題であるが、⁽⁶⁵⁾ここでは扱わない。

2013年法について本稿との関係で注目されるのは、2013年法が専門家の合議体による再評価と、それに基づく改正を当初から予定していた点である。2013年法3条は、高レベル放射性廃棄物貯蔵委員会 [Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe] の設立を定めた。委員会は委員長(3条1項2文1号)、8名の科学界代表、2名の環境保護団体代表、2名の信仰共同体代表、2名の財界代表、および2名の労働組合代表(同2号)、すべての会派を代表する8名の連邦議會議員および8名のラント政府構成員(同3号)から構成され、委員長と2文2号の定める委員は、連邦議会と連邦参議院による同内容の選任提案に基づいて選任される(3条1項3文)。連邦議会の構成員は連邦議会の各会派による共同の選任提案に基づいて定められる(3条1項4文)。委員会は、連邦議会の原子力問題を管轄する委員会に設置され(3条1項7文前段)、連邦議会が委員会事務局を設ける(3条1項7文後段)。委員会の審議は原則として公開され、議事録も公開される(5条1項1文、3文)。委員会に提出された外部の専門家による鑑定書も公開される(5条2項)。さらに委員会は、市民集会など市民参加の機会を設ける(5条3項)。

委員会の役割は、2013年法に基づく立地選定手続が開始される前に、高レベル放射性廃棄物の処理に関する基本問題、特に排除基準、最低要件、衡量基準、選定手続と代替案審査に対する要求を討議し、解明することで

(65) Ziekow の提案に対しては、手続の大幅な遅延と費用の上昇をもたらす一方で、それに見合う利点は想定しがたい、との批判もあった(Klaus-Peter Dolde, *Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie*, NVwZ 2013, 769, 772.)。

⁽⁶⁶⁾ある。委員会は、2015年12月31日までに、可能な限り全会一致で、少なくとも構成員の3分の2の同意をもって報告書を作成し（3条5項）、連邦議会、連邦参議院及び連邦政府に提出する（4条4項1文）。報告書の⁽⁶⁷⁾内容となるべき事項が広範に列挙されているが、中でも段階的な立地選定手続において適用されるべき排除基準、最低要件、衡量基準（4条2項2号）は連邦議会に対する勧告として作成されるものであり、連邦議会による法律としての議決が予定されている（4条5項）。また、報告書には選定プロセスの組織と手続に対する要求も含まれ（4条2項4号）、委員会は立地選定法の定める組織及び手続が適当でないと考えられる場合には報告書において代替案を提案することもできる（3条3項）。連邦議会は報告書に基づいて、立地選定法を評価することとされている（4条5項）。

以上のうち注目されるのは、立地選定法は立地選定の際に用いられる実体的基準を自らは定めず、選定手続を定める13条以下では、排除基準、最低要件、衡量基準など実体基準については「4条5項により〔＝委員会の勧告に基づいて〕法律上定められた要件および基準」が援用されている点である。つまり、専門性が高いために議会での審議になじまないという⁽⁶⁸⁾ことであれば、法律レベルでは不確定概念を使用し、詳細を命令に委ねる、または専門技術的裁量を認め、⁽⁶⁹⁾処分庁による審査基準の設定に委ねる、といった方法が考えられるが、2013年法は多元的に構成された第三者機関に実質的にはすべてを委ねているのである。

(66) BT-DrS. 17/13471, S. 14.

(67) 実際には2016年6月30日に提出された。

(68) 例えば、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律24条1項3号は「原子力規制委員会規則で定める基準」への適合を求めている。

(69) 参照、最判平成4年10月29日民集46巻7号1174頁（伊方原発訴訟）。

第2節 2017年立地選定法

2013年法3条に基づく報告書は2016年7月5日に提出された。委員会は、民主政を形式的に代表制システムとしてのみ理解するのではなく、「活気ある『熟議民主主義』(ハーバーマス)の精神において、ディスコース、対等な対話、参加及び公共善に関する合意といった諸要素でもって拡大⁽⁷⁰⁾する必要があるとした。報告書に基づき、2013年立地選定法は全面的に改正された。2017年法は、2013年法と同様に三段階の立地選定手続を定め、委員会の勧告に従い具体的な排除基準(22条)、最低要件(23条)、衡量基準(24条、別表1ないし11)、計画的衡量基準(25条)など、立地選定のための実体基準を定めた。本節では2017年立地選定法が定める立地選定手続を本稿に必要な限りで簡単に紹介する。⁽⁷¹⁾

1 手続の実施主体と参加

2013年法では立地選定手続を実施する事業主体は連邦放射線防護庁(BfS)とされていたが、欧州原子力法が放射性廃棄物の処理について、規制官庁と、原子力の利用および放射性廃棄物の処理にあたる機関との分離を求めているため、原子力法9a条3項2文の定める第三者、すなわち連邦が所有する私法上の法人である連邦最終処分有限会社[Bundesge-

(70) Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, K-DrS. 268, Abschlussbericht der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe (以下 K-DrS. 268 と引用する。), S. 22.

(71) 2017年法を詳細に紹介する日本語文献として、アルノ・シェアツベルク/マルティン・マイヤー「ドイツにおける放射性廃棄物最終処分場決定手続」自治研究94巻3号(2018年)19頁がある。

(72) Art. 6 der Richtlinie 2011/70/Euratom des Rates vom 19.7.2011 über einen Gemeinschaftsrahmen für die verantwortungsvolle und sichere Entsorgung abgebrannte und radioaktiver Abfälle, ABl. 2011 L199, S. 48.

sellschaft für Endlagerung mbH] (BGE) が事業主体とされた (3条)。

BGEによる手続の実施を監督し、公衆参加手続を実施する機関は、既に2013年法により設立されていた連邦核技術処理庁 (BfE) である (4条)。BfEは各段階において事業主体から立地提案が提出されたのち、公衆とその任務領域に影響を受ける公益主体に対して意見表明の機会を与え (7条1項1文)、討議期日を開く (7条3項)。

立地選定法は公衆参加に関しては詳細な手続ルールを定めるのではなく、参加手続を実施する BfE に対して、「立地選定手続の全期間を通じて早期、包括的かつ体系的に事業の目的、その実現手段と事業段階、予想される影響について説明し、予定された参加形式を通じて参加し得よう配慮する」 (5条2項1文) ことを義務付けている。これは、参加手続が従来の計画確定手続における公告縦覧・意見書提出のように形式的なものとならないようにし、⁽⁷³⁾ 「対話的なプロセス」 (5条2項3文) において利害調整と共通認識の構築をはかるためである。⁽⁷⁴⁾ このような参加手続が目指しているのは、「幅広い社会的合意に支えられ、したがって [damit] 利害関係人にも受忍され得るような解決」を見出すことである (5条1項)。ここで言われている「解決」とは、一つには透明公正な手続において科学的に最も安全であるといえる最終処分施設立地を見出すことであるが、同時に、広範な社会的合意を目指すものであり、それを通じて、見いだされた解決が利害関係人によっても受忍されることをも意味している。この点に、幅広い社会的合意があれば利害関係人も自身にとって負担となる決定を受け入れやすくなる、という立法者の期待が表現されている。⁽⁷⁵⁾

2017年法は上述した通り、2013年法をほぼ踏襲して常設の中立的協議機

(73) BT-DrS. 17/13471, S. 23.

(74) K-DrS. 268, S. 22.

(75) Frenz, Atomrecht, § 5 StandAG, Rn. 3,

関である国民協議会 [Nationale Begleitgremium] の設置を定めた (8条)。この協議会は広範な文書閲覧権と質問権を有しているほか、地表調査地区、地下調査地区、最終処分施設立地の各決定の際にその意見が考慮される (15条2項1文, 17条2項1文, 20条1項1文)。

参加のための協議体としてはそのほかに、地表調査対象地の選定の際に BfE により任命される地表調査地区選定専門家会議 [Fachkonferenz Teilgebiet] (9条) がある。これは市民、地表調査候補地としての調査対象となった地区を管轄する地域団体の代表者、社会的団体の代表者、科学者から構成される。地表調査地区 [Standortregionen] の候補地として同定された地区 [Teilgebiet] に関して討論したうえで事業主体に協議結果を提出し、解散する。

次に BfE により地表調査地区ごとに設置される地域会議 [Regionalkonferenzen] (10条) がある。地域会議は地表調査が実施される自治体と隣接する自治体に居住する住民登録済みの16歳以上の住民の全員から構成される総会 (10条2項1文) と、総会において選出される、総会構成員、地域団体の代表者、社会団体の代表者それぞれ3分の1からなる定員30名以内の代表者会 [Vertretungskreis] (10条3項1文, 2文) からなる。地域会議には立地選定手続の各段階に置いて意見表明の機会が与えられる (10条4項)。

さらに、BfE により地域専門家委員会 [Fachkonferenz Rat der Regionen] が設立される (11条1項)。それぞれ同数の各地域会議の代表者と放射性廃棄物が中間貯蔵されている自治体の代表者から構成される (11条1項2文, 3文)。地域会議の活動を広域的視点から支援し、各地表調査地区間の利害調整を助ける (11条2項)。

(76) Frenz, Atomrecht, § 10 StandAG, Rn. 8.

2 実体基準

立地選定のための用いられる実体基準は、命令に委任することなくすべて法律で定められている。安全性確保にかかわり、逸脱が許容されない⁽⁷⁷⁾基準として排除基準 [Ausschlusskriterien] (22条) と最低要件 [Mindestanforderungen] (23条) がある。

排除基準は最終処分施設の立地として適さない区域を排除するための基準 (22条 1 項) であり、大規模な地殻変動や活断層、地震、火山、滞留時間の短い地下水の存在、および過去又は現在の鉱業活動からの悪影響の存在が挙げられている (22条 2 項各号)。

最低要件は、排除基準により排除されなかった地区から最終処分施設立地に適した地区を選抜するための基準であり、そのすべてを満たしていることが求められている (23条 2 項)。要件充足の有無がのちの段階で得られるデータなしには判断できない場合には、暫定的に当該要件を満たしているものとして扱われる (23条 3 項 1 文)。充足されるべき最低要件は、高レベル放射性廃棄物が埋設される岩盤において透水係数 10^{-10} m/s 以下であること、岩盤の厚さが100メートル以上であること、岩盤の深度が300メートル以上であること、最終処分施設を設置しうだけの面積があること、以上に示される岩盤の封鎖能力が100万年以上にわたり維持されることを疑わせるようなデータの不存在である (23条 5 項)。

次に、以上の2つの基準を満たす立地を比較するための基準として、11項目にわたる地球科学的衡量基準 [geowissenschaftliche Abwägungskriterien] が定められている (24条)。すなわち、埋設された高レベル放射性廃棄物を密閉する能力 (24条 3 項) について別表 1 ないし 4 で地下水の動態や岩盤の構成等に関する評価基準が設定され、隔離能力 (24条 4 項)

(77) Frenz, Atomrecht, § 15 StandAG, Rn. 7, § 17 StandAG, Rn. 26.

については別表5および6が、他の安全上重要な性質については別表7ないし11で地層中の温度や岩盤を構成する岩石の吸着力、深層地下水の化学的性質に関する評価基準を設定している。

さらに、22条ないし24条が定めている地球科学上の諸基準をもってしても候補地を絞り込むことができない場合の補足的基準として、計画的な衡量基準 [planungswissenschaftliche Abwägungskriterien] が設定されている (25条1文)。またこの基準は、安全性の観点からは同等に評価される立地間の比較を行うためにも援用されうる (25条2文)。具体的には別表12に定められており、最も重要な評価項目として住宅地からの距離、エミッション、飲用地表水の存在、氾濫原の存在が、二番目に重要な評価項目として連邦自然保護法23条および32条による自然保護地域および保護地域、文化財、飲用地下水が挙げられ、最も重要度の低い評価項目として、連邦インミッション防止法第12次施行令の適用を受ける施設 (危険物取扱施設) の存在、地下資源の採掘、地下での地熱利用、二酸化炭素等圧縮気体の地下貯蔵が挙げられている。

3 立地選定手続の基本構造

立地選定手続は地表調査候補地 [Teilgebiete] の同定および地表調査地 [Standortregionen] の選定、地下調査地 [Standorte] の選定、最終処分施設立地 [Standort] の選定の三段階に分節されている。それぞれの段階は、事業主体による調査と BfE に対する立地提案提出→BfE による参加手続の実施と提案の審査→連邦環境省への事業者提案と BfE 勧告等の引き渡し→連邦政府から連邦議会への議案提出→法律制定、と進行する。つまり、BfE が事業主体の提案を受領してから連邦政府が連邦議会に対して法案を提出するまでのプロセスは、立法準備のプロセスでもある。⁽⁷⁸⁾

(78) 立地決定を法律形式で行う理由は、立地決定に対して可能な限り最大限度の民主的正統性を付与することである (BT-DrS. 17/3471, S. 26.)。連邦憲法裁判所1996年7月17日決定 (BVerfGE 95, S. 1) によれば、個人に対して拘束力を有する詳細計画も一定の要件の下では法律形式での策定になじむ。連邦憲法裁判所によれば、ザッハリッヒな計画行為は、立法にも行政にも一義的に配分されるものではない。一方で、計画は一定の生活関係を一般的抽象的規範の構成要件要素へ包摂する過程としては理解され得ないが、他方で、計画決定は不特定多数の事例のための一般的抽象的準則でもない。むしろそれは、情報の収集、選択及び処理、目的設定、個々の手段の選択からなる複合的なプロセスである。したがって、計画は両国家権力のいずれにも一義的に配置されるものではないが、行政には少なくとも、計画策定を準備する任務が配分される。議会はその意味で、情報提供を受ける権利と統制する権利を有している。基本的問題を、議会は自ら決定し得る。そのため立法者は、計画対象がその性質から見て法律による規律に適しており、その他の憲法上の理由が対立しない場合には、政府と行政の発議と準備に基づいて法律により計画を定めることができる。他方で、調査対象地が法律を通じて決定されると収用法上の効果を持ち (12条 1項 3文)、また法律形式の利用は裁判的権利保護を受ける余地を大幅に縮減する。したがって、行政庁による計画確定決定によることとした場合には公共の利益に重大な不利益が生じるであろう、といい得るだけの「十分に根拠のある理由 [triftige Gründe]」が存在していなければならない、という。2013年法制定の段階で連邦政府は、放射性廃棄物の最終処分が国家的な大規模インフラプロジェクトとして卓越した意義を有していること、したがってその決定は国民全体により担われる必要があり法律はそのための適切な形式であること、立地決定後に許可手続可手続が続くことを、法律による計画決定を支持する事情として挙げていた (BT-DrS. 17/13471, S. 29f.)。これらが法律による計画の根拠付けとして足りるかについては論争 (批判的見解として、Mark Andre Wiegand, Konsens durvh Verfahren? Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz nach dem Standortauswahlgesetz im Verhältnis zum atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, NVwZ 2014, S. 830, 833f.) があったが、2017年法は立地選定手続の途中で訴訟を提起する可能性を創出したため、法律による計画の合憲性は争点にはならなかったという (Frenz, Atomrecht, § 15 StandAG, Rn. 3ff.)。

1. 第一段階：地表調査を行うべき立地 [die übertägig zu erkundene Standortregionen] の選定

第一段階はさらに、二層に区分されている。まず事業主体は、管轄行政庁からドイツ全土の地質データの提供を受け、排除基準によって不適地を除外し、除外されなかった地域に最低要件を適用する（13条2項1文）。最低要件を満たす地域に地球科学的衡量基準を適用し、有利であると認められた地域を地表調査候補地 [Teilgebiet] として中間報告書にまとめ、BfE に提出する。「はじめに」で触れたように、ドイツ全土の90か所、面積にして国土の54%を占める 194,157km² が地表調査候補地として挙げられ、1つ1つの地区について衡量基準の項目ごとの評価が記載されている。次の段階で、事業主体は地表調査候補地について暫定的安全性審査（27条）を行い、その結果に基づき再度、地球科学的衡量基準（24条）を適用し、さらに補助的に計画学的衡量基準（25条）を適用してより適切な地区を地表調査地として絞り込む（14条1項3文）。BfE に対して地表調査地の提案および理由、中間報告書に対する参加手続の結果を提出する（14条2項1文）。

提案を受領した BfE は、提案内容が排除基準、最低要件、地球科学的及び計画学的衡量基準を正しく適用したものであるかを審査する。その際、排除基準と最低要件の順守が厳格に審査されねばならない。また衡量基準の適用に関しても、「検証的衡量 [nachvollziehende Abwägung] よりもより踏み込んだ審査を要するとされている⁽⁷⁹⁾。そののち、BfE は連邦環境省に事業主体の提案と参加手続の結果、国民協議会での協議の結果および BfE 自身による勧告を提出する（15条2項1文）。審査の結果、BfE が事業主体による提案とは異なる結論に至った場合も、BfE は事業主体による提案

(79) Frenz, Atomrecht, § 15 StandAG, Rn. 7.

を修正するのではなく、勧告にその旨の内容を記載するものとされる。⁽⁸⁰⁾

連邦政府は連邦議会および連邦参議院に対して地表調査が実施されるべき場所について説明し、提案等を提出する（15条2項2文）。連邦議会は法律により、地表調査地を決定する（15条3項）。

2. 第二段階：地表調査の実施と地下調査を行うべき立地 [die untertägig zu erkundene Standorte] の選定

第二段階では、まず事業主体が地表調査地についてそれぞれ地表調査を実施し（16条1項1文）、調査結果に基づいて暫定的安全性調査を実施する（16条1項2文）。さらにこの段階で、社会経済的潜在性分析 [sozio-ökonomische Potenzialanalyse] も実施される（16条1項3文）。社会経済的潜在性分析の対象は主として各地表調査地における社会経済面の現状把握であり、地表調査地となった地区が被る社会経済的不利益を将来的に補償するための手がかりを与えるものであるとされる。⁽⁸¹⁾ 事業主体は地表調査結果と暫定的安全性調査の結果に基づいて、排除基準・最低要件・地球科学的衡量基準を再度適用して地下調査地となり得る地区を絞り込む（16条2項1文）。計画学的衡量基準も適用される（16条2項2文）が、既に述べたようにこの基準は排除基準、最低要件および地球科学的衡量基準に対して補足的である（25条1文）。更に、事業主体は、地下調査を行うべき場合ごとに、調査プログラムと具体的な評価基準を作成する（16条2項3文）。次に、BfE に対して地下調査を実施すべき場所に関する提案を提出する（16条3項1文）。提案を受領した BfE は、事業主体による提案を審査する（17条1項1文）。審査内容は地表調査地の提案に対する審査と同様である。なお、BfE による審査は安全性を対象とするので、事業主体が

(80) Frenz, Atomrecht, § 15 StandAG, Rn. 9.

(81) Frenz, Atomrecht, § 17 StandAG, Rn. 5.

実施した社会経済的潜在性分析の結果はここでの審査の対象とはなら
⁽⁸²⁾ない。BfE は、上記の調査プログラムと具体的な評価基準を審査し、それ
らを確定し、連邦官報で公示する（17条4項）。

手続がここまで進んだ段階で、裁判的権利保護の可能性が開かれる。す
でに述べたように、調査対象地の決定は法律として行われるので取消訴訟
の提起は不可能であり、憲法裁判所へ出訴するほかないが、原告が勝訴す
るためには法律の違憲性が認められなければならないと困難である。そのため、
取消訴訟によって争いうる行為が手続の中途に挿入された。

事業主体が地下調査地の提案を提出した後、BfE は提案それ自体の審査
と並んで、地表調査候補（Teilgebiete）の同定から地下調査地の提案に至
るまでの一連の手続が立地選定法の定めに従って行われてきたか、ここま
での選定提案が立地選定法に一致しているかを審査し、決定 [Bescheid]
をもって確認する（17条3項1文）。この決定は確認的行政行為であると
され、取消訴訟の対象となる。⁽⁸³⁾この取消訴訟には環境・法的救済法が準用⁽⁸⁴⁾
され、地下調査地として提案されている地区が位置する地方公共団体、お

(82) Frenz, Atomrecht, § 17 StandAG, Rn. 7.

(83) BT-DrS. 17/13471, S. 28. もっとも、この「決定」が行政行為であると
されることには異論もある。なぜなら「確認的行政行為」は法状態を拘束
的に確認する規律としての性格を持つとされているが（Hartmut Maurer/
Christian Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl., 2020, § 9 Rn.
47.）、この「決定」はそれには当たらないからである。この点については、
Bescheid という文言が用いられていること、立地選定法17条3項4文が
行政裁判所法68条に基づく不服申し立てを排除していることから、行政行
為の存在を想定する論拠の方が勝っているとされる（Frenz, Atomrecht, §
17 StandAG, Rn. 16.）。

(84) Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltan-
gelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG, Umwelt-Rechtsbehelfs-
gesetz vom 7.12.2006, BGBl I, S. 2816.

よびその住民ならびに土地所有者が、環境・法的救済法3条に基づく認定団体と見なされる(17条3項3文)。つまり、当該地方公共団体の住民であれば、個人的権利侵害(行政裁判所法42条2項)を主張するまでもなく、取消訴訟の原告適格が認められることとなる。この訴訟については連邦憲法裁判所が第一審かつ終審裁判所である(17条3項5文)。裁判所による審査は、手続規定の順守のみならず、実体要件の充足にも及ぶ。したがって、立地決定が排除基準、最低要件を満たしているか、また地質学的衡量基準および計画学的衡量基準⁽⁸⁵⁾にあっては、裁量瑕疵の存否が審査される。

BfEの決定に対する取消訴訟の出訴期間が経過した場合、または連邦行政裁判所が訴訟を退けた場合、BfEは事業主体による地下調査地の提案、参加手続の結果および国民協議会の審議結果、提案に対するBfEの勧告を連邦環境省に提出する(17条2項1, 2文)。連邦政府は連邦議会および連邦参議院に対して地下調査が実施されるべき場所について説明し、BfEが提出した文書を提出する(17条2項3文)。連邦議会は法律により、地下調査が実施されるべき立地を決定する(17条2項4文)。

3. 第三段階：地下調査の実施と最終処分施設立地の提案

事業主体は連邦法律で定められた地下調査地について地下調査を実施し(18条1項1文)、調査結果に基づいて暫定的安全性調査を実施し、環境親和性審査法6条による環境親和性審査のための書類を調製する(18条1項2文)。次いで、事業主体は以上の調査結果に基づいて、地区ごとに定められた具体的な評価基準、および排除基準、最低要件並びに地球科学的衡量基準を再度適用して有利な立地を確認する(18条2項1文)。計画学的衡量基準も適用される(18条2項2文)が、この基準は排除基準、最低要

(85) Frenz, Atomrecht, § 17 StandAG, Rn. 26.

件および地球科学的衡量基準に対して補足的である（25条1文）。事業主体は、以上の手順を経て確定させた最終処分施設立地の提案をBfEに提出する（18条3項1文）。同時に地下調査地の比較評価を含む理由書を添付する（18条3項2文）。

提出を受けたBfEは、提出された書類に基づいて環境親和性審査を実施する（18条3項3文）。BfEは事業主体の提案を少なくとも二つの立地の比較評価を含めて審査し⁽⁸⁶⁾（19条1項1文）、この審査結果とすべての公益および私益の衡量の下で、かつ参加手続の結果に基づいて、どの立地が最も安全であるかを評価する（19条1項2文）。

この段階でも、ここまでの手続および選定提案に違法があったか否かについてBfEが決定する⁽⁸⁸⁾。地下調査地の提案に至るまでの実体法および手続法の順守に関するBfE決定（17条3項1文）が形式的に確定している場合には、この段階での審査はこの決定に拘束される。この決定に対して出訴が可能であることは、地下調査地の提案の段階での決定と同様である（18条3項3文ないし8文）。

(86) 審査の範囲は地表調査地の提案、地下調査地の提案に対する審査と同様である（Frenz, Atomrecht, § 19 StandAG, Rn. 5.）。

(87) 2013年法は事業者による地表調査地区の選定の段階で、考慮すべき事項として安全性にかかわる諸事項と並んで、「その他の公益」を挙げている（13条1項1文）。この「公益」の意義について、「任意の」調査受入れ姿勢の存在は、抵抗運動の減少等につながるのであれば「公益」として考慮し得るし、「任意性」の積極的な考慮は立地選定の民主性を強化するとの見解がある（Smeddinck, StandAG, § 13 Rn. 17.）。この考え方を「その他の公益」を挙げしていない2017年法の解釈としても援用できるかは明らかではない。もっとも、地元の受入意向の有無は参加手続の結果に含まれるであろうから、少なくとも各段階を締めくくる立法の段階では考慮されることになる。

(88) 確認的行政行為である。BT-DrS. 17/13471. S. 28.

以上の決定の後、BfE は連邦環境省に必要な書類を含めた最終処分施設の立地提案を提出する（19条2項1文）。連邦政府は連邦議会及び連邦参議院に最終処分施設の立地提案を法律案の形式で提出する（20条1項1文）。評価に必要な書類として、特に立地選定手続の結果に関する包括的な報告書、国民協議会の審議結果を含む参加手続の結果も提出する（20条1項2文）。

施設立地もこれまでと同様に連邦法律により決定される（20条2項）。この立地決定は後続の原子力法9b条1a条による許可に対して拘束的である（20条3項1文）。国土整備法15条1項及び国土整備令1条3文16号にかかわらず国土整備手続は実施されない（20条4項）。

第3節 検討

1 高レベル放射性廃棄物貯蔵委員会

上述したように、2013年立地選定法が設立した高レベル放射性廃棄物貯蔵委員会には重要な役割が与えられており、その報告書に法的拘束力はないものの、実質的に決定的な影響力を有していた⁽⁸⁹⁾。立地選定手続の開始前に委員会において基本問題を議論し、解明するという仕組みは、透明性確保と参加 [Partizipation] を促進することを目的としている⁽⁹⁰⁾。というのも、高レベル放射性廃棄物の最終処分施設の立地の探索と選定は社会的政治的に強い圧力の下に置かれており、長期間の手続を経て得られた決定が政治的馴れ合いであるといった批判の末に実効性を失うような事態を避けるためには、プロセスの透明性と中立性を示す必要があるからである⁽⁹¹⁾。そのため、委員会は多元的に構成されており、学界、環境保護団体、宗教団体か

(89) Smeddinck, StandAG, § 3 Rn. 5.

(90) BT-DrS. 17/13471, S. 20.

(91) Smeddinck, StandAG, § 3 Rn. 1 f.

らの代表者は実質的にはそれぞれの団体が指名し、連邦議会および連邦参議院は明白に不適切な場合を除いて人選には介入しない⁽⁹²⁾。また、委員会の決定が政治的影響に支配された決定ではないことを明示するために、連邦議会およびラント政府から選出される構成員には評決権が与えられていない（3条5項4文）。委員会は連邦議会に置かれ、委員会事務局も連邦議会が設置するが、これは政治部門への従属を意味しているのではなく、反対に委員会が特定の行政機関や団体の影響下にではなく国民代表の下に置かれていることを示している⁽⁹³⁾とされる。

以上のように2013年は立地選定のための手続について委員会による見直しを想定し、最終処分施設の立地に関する実体基準はすべて委員会に委ねている。このことは、一方では、高レベル放射性廃棄物の最終処分施設の立地選定という困難な課題を解決するにあたり、政治的影響から離れ、公衆との共同決定への一步を踏み出すものであると評価されている⁽⁹⁴⁾。上述したように、かつてのゴアレーベン案がその決定プロセスの不透明性や政治性のゆえに反発を受けていたことを踏まえると、適切な方向であるようにも思われる。しかし他方で、33名の構成員を擁し、専門知識を収集しつつ市民集会等を通じて公衆を取り入れる委員会は、議会と競合する存在であることが指摘されている。その見解によれば、公衆に立脚し、専門知を取り入れたうえで公共的決定を行うのは本来は議会の役割である。立地選定法はそのような役割を、議会ではなく、専門家や各種の団体の代表者等からなる委員会に担わせており、これは民主的正統性を備えていない機関が実質的に政治的決定を行っていることを意味している。ところがその政治性は科学主義的に隠べいされ、あるいは、委員会での議論に注目が集まる

(92) Smeddinck, StandAG, § 3 Rn. 18.

(93) Smeddinck, StandAG, § 3 Rn. 37.

(94) Smeddinck, StandAG, § 3 Rn. 58.

がゆえに、本来政治的責任を負うべき主体がその責任を免れる結果となる（「政治的決定のアウトソーシングによる民主政的責任からの逃避」）、と批判される。⁽⁹⁵⁾ いうまでもなく、法律を制定するのは議会であり、委員会の報告書には法的拘束力はないので、議会が決定責任を免れているわけではない。⁽⁹⁶⁾ しかし、政治への不信感を克服して困難な決定を行うために、専門性・非政治性・中立性を特長とする機関を設置し実質的決定を委ねることに対しては、法治国的民主政における決定のあり方に抵触しかねないことが指摘されているのである。⁽⁹⁷⁾

2 適地の考え方

ドイツの制度においては、第一段階でまず連邦全土から不適切地（排除基準該当地・最低要件不充足地）が除外される。その際に用いられる資料は、「連邦およびラントの管轄行政庁から提供される、連邦全土の地質学データ」（2017年法13条2項1文）であり、新たな調査により地質学データを⁽⁹⁸⁾得ることは想定されていない。その点では、日本の最終処分法が定める文献調査に相当する。しかし日本において、概要調査地区を選定するための文献調査の対象地が基本的には市町村からの応募に応じて選定される

(95) Klaus Ferdinand Gärditz, Die Entwicklung des Umweltrechts in den Jahren 2013-2014: Umweltschutz im Zeichen von Verfahren und Planung, ZfU 2015, S. 343, 357f.

(96) Smeddinck, StandAG, § 3 Rn. 61.

(97) Hans Peter Bull, Was ist ›die Öffentlichkeit‹ und welche Befugnisse haben sie? Zum Demokratieverständnis zivilgesellschaftlicher Verbände am Beispiel des Auswahlverfahrens für ein Atommüll-Endlager, DVBl. 2015, S. 593, 596. Vgl. Ulrich Smeddinck/ Ulf Roßegger, Partizipation bei der Entsorgung radioaktiver Reststoffe unter besonderer Berücksichtigung des Standortauswahlgesetz, NuR 2013, S. 548, 550ff.

(98) K-DrS. 268, S. 254.

のに対して、ドイツにおいて地表調査の対象地は、まず国土全体からもっぱら安全上の基準のみによって同定され (Teilgebiete), 中間報告書にまとめられ, 次にそれぞれについての安全性審査とそれに基づく比較衡量をした上で選定される。比較衡量の段階で安全性以外の要素も考慮されるが, それは住宅地や水源地, 自然保護地区, 文化財の存在など, 事業の妨げとなり得る客観的事実であって, 地元の受け入れ姿勢といった政治的事情ではない。またそれら安全性以外の要素は, 安全性を基準とした比較衡量では優劣が付かない場合に補助的に考慮されるにすぎない。もっとも, すでに2002年に, 作業グループが立地選定における社会経済的観点の重要性を指摘していた。それによれば, 立地選定手続において社会経済的基準が自然科学的観点と同等に適用されねばならない。しかし, これが最終貯蔵施設の将来的な安全性を縮減することにつながってはならないとされる⁽⁹⁹⁾。そのため, BfE による事業主体の立地提案の審査はもっぱら安全性にかかわる事項について実施され, 参加手続の結果を含めた社会経済的な事情は, 連邦政府を通じて議会に提出され, そこで検討されるのである。このような仕組みは, 他の諸事情との衡量なしに安全性のみを審査する審級を設けることに自覚的であると評価することができる⁽¹⁰⁰⁾。

本稿では十分な検討を加えることができなかったが, 立地選定法が充実した参加手続を設けているのは, 政治的に困難で高度の科学技術にかかわる問題を, 専門家支配と政治家による決断主義のいずれにも陥ることなく, 開かれた参加によって作り出される政治的アリーナで解決すること⁽¹⁰¹⁾

(99) AkEnd, S. 189.

(100) 参照, 山本隆司「パンデミックにおける国の意思決定組織—専門家の関与する機関に焦点を当てて」論究ジリスト35号 (2020年) 14, 22頁。

(101) Hans Peter Bull, Wissenschaft und Öffentlichkeit als Legitimationsbeschaffer, DÖV 2014, S. 897,899.

ができる、との考えによる。⁽¹⁰²⁾この背後には、嫌忌施設の受け入れ姿勢も、科学的な安全性審査を通じた立地可能地の絞込みとあいまって、市民による討議の中で醸成される、との見込みないし期待があるものと考えられる。それに対して日本の制度は、政治的困難をプロセスの起点において、地元自治体の政治的決断によって乗り越えようとするものである。言うまでもなく、日本においても概要調査、精密調査を経て最終処分施設の建設地が決定されるのであるから、安全性審査が軽視されているわけではない。しかし、プロセスの起点に科学的認識を置くか、地元自治体の意向を置くかは、プロセス全体の公正さや、安全志向への信頼を左右し得るのではないかと、と思われるのである。

お わ り に

高レベル放射性廃棄物の最終処分施設の立地をいかに選定するか、どこに定めるかは、高度の科学技術に支えられた専門的判断である。しかしそれは、本来は国民全体で負うべき負担を特定の場所に、しかも数十年に渡り負わせる決定である点で、高度に政治的な判断であるともいえる。また、そもそも立地予定地の自治体および住民の同意なしに強行することは実際にはできないであろうから、どこかの段階で地元合意が問題になるのであり、その意味でも政治性を免れることはできない。とすると、立地選定プロセスのどの段階で政治性を取り入れるかが問題となる。日本の制度がプロセスの出発点において地元同意という政治的要素をクリアしておこうとするものであるのに対して、ドイツの制度は純粹に科学的な認識から出発し、候補地を絞り込んでいく段階で地元同意の有無を考慮してゆくものであるといえる。もっとも、はじめに述べたように、日本においても

(102) Smeddinck/ RoBegger, NuR 2013, S. 548, 550 ff.

ドイツにおいても立地選定プロセスは始まったばかりであり、今後数十年かけて立地の最終決定をみることになる。したがって、現段階で今後の推移を予測することはできない。しかし、上述したように、ドイツの仕組みが安全性を他の諸事情と衡量することなく審査し得るように配慮したものであるのに対して、日本の制度は最初から、安全性と受容可能性が衡量される仕組みになっている。最終的には立地自治体や地元住民の受容が事業実現にとって不可欠であるとしても、専門的判断と政治的判断のいずれをも必要とする決定にとって、これが決定をより良いものにするとはいえないように思われる。

日本学術会議は政策論議に対して「科学的自律性」を求め、日本学術会議の「回答」に応えた原子力委員会も「独立の第三者組織」の設置を提唱したが、本文中で言及した、資源エネルギー庁や原子力委員会に設置された審議会は、その設置主体が基本的に原子力利用推進側に立つべき組織である点からも中立性を保ちにくい。それに対して、本稿で紹介したドイツの制度において、2013年法の改正提案を行った高レベル放射性廃棄物貯蔵委員会は議会に設置され、2017年法により立地選定手続の全期間にわたり関与を続ける国民協議会は環境保護研究を主たる任務とする連邦環境庁に設置されている。組織法的位置づけによって中立性を作り出そうとしていると評することができよう。

専門的判断が十分な信頼を生み出さうするためには、専門的判断の中立性ないし独立性が信頼される必要がある。そのためには、それを可能とするような組織と手続を整備する必要があるが、本稿での検討によれば、日本の制度はなお、この点への配慮が不十分であるように思われる。

Der Auswahl eines Standorts
für die Endlagerung hoch radioaktiver Abfälle
—Realisierung politisch Unrealisierbar—

Takashi NODA

Wie man den Standort der Endlagerung für hochradioaktive Abfälle auswählt und wo soll es festgelegt wird, ist ein wissenschaftliches Urteil, das von fortschrittlicher Wissenschaft und Technologie unterstützt wird. Man kann jedoch sagen, dass es zugleich eine politische Entscheidung ist, da es eine Entscheidung ist, die Last zu tragen, die die gesamte Nation an einem bestimmten Ort und für hunderttausende Jahre tragen sollte. Es wird auch nicht möglich sein, ohne die Zustimmung der lokalen Gebietskörperschat und der Bewohner des geplanten Standorts zu erzwingen, so dass der Akzeptanz irgendwann zu einem Problem sein wird. In diesem Sinne ist es unvermeidlich, politisch zu sein. Dann stellt sich die Frage, in welcher Phase des Standortauswahlprozesses das Politische einbezogen werden soll. Während das japanische System versucht, das politische Element der lokalen Zustimmung zu Beginn des Prozesses zu klären, geht das deutsche System von einer rein wissenschaftlichen Wahrnehmung aus und so schränkt die Kandidatenstandorte ein. Das Vorhandensein oder Fehlen einer lokalen Zustimmung wird erst in späteren Phase in Betracht gezogen.

Der Standortauswahlprozess sowohl in Japan als auch in Deutschland hat gerade erst begonnen, und die endgültige Entscheidung über den Standort wird in den nächsten Jahrzehnten getroffen. Daher ist es derzeit nicht möglich, das Endergebnis jetzt vorherzusagen. Während das deutsche System so konzipiert, dass die Sicherheit geprüft werden kann, ohne sie mit anderen Belange abzuwägen, in das japanische System wird von Anfang an die Sicherheit der Anlagen und deren Akzeptabilität mit gedacht. Aber selbst wenn die Akzeptanz von Gebietskörperschaften und Einheimischen

für die Realisierung eines Projekts von wesentlicher Bedeutung ist, scheint dies für Entscheidungen, die sowohl wissenschaftliches als auch politisches Urteil erfordern, nicht angemessen.

論

説