

第 〇 章

イギリス地層処分事業における 「パートナーシップ型」合意形成モデルの実践と課題

日本大学法学部教授
友岡 史仁

I はじめに¹

地層処分事業は多数の諸国でその検討や実施過程にあるが、その候補地選定過程の手法として、周辺住民等の討議を通じて結論を得ることを目指すものである。しかし、本稿が対象とするイギリスの地層処分事業では、政府が具体的なロードマップを描き、それを実践に移しつつも、結論を得られないまま推移してきた。実は、同国は多数の関係当事者を交えた討議の場を「共同体立地パートナーシップ(Community Siting Partnership)」という名称で構築し、そのスキームの中で議論を成熟させたいうで、地層処分事業を受け入れるための合意形成を図るという方法の貴重な実践例を示している。この実践の簡単な軌跡を記せば、以下の通りである。

このような「パートナーシップ型」と称される合意形成の方法または類型の特徴は、イギリス政府が2008年6月に公表した白書「放射性廃棄物の安全管理——地層処分の具体化に関する枠組み²」(以下、「2008年白書」という)において示されている。そして、この枠組みの中でモデル化された手続に従い、2013年1月に正式な受入れの意思表示を行う地域代表者による投票が行われたが、その結果は「否決」であった³。その後、イギリス政府は改めてこの過程を検証し、2014年7月にCameron保守党政権(当時)が新たな白書「地層処分の実施⁴」(以下、「2014年白書」という)を公表した。しかしその内容は、2008年白書をおおむね踏襲しており、改良の具体的な枠組みを示さなかった⁵。次に2018年12月にMay保守党政権下(当時)において、「2014年白書」を改訂する文書(Document)「地層処分事業の実現——

¹ 本稿は、日本エネルギー法研究所原子力の安全性を巡る法的問題検討班(主査・交告尚史法政大学教授)における2つの研究報告(和泉田保一山形大准教授と合同)('イギリスにおける高レベル放射性廃棄物地層処分地選定に係るパートナーシップ型合意形成モデルについて'(2021年1月19日)および『『パートナーシップ型』合意形成モデルの実践と課題』(2022年3月8日))のほか、友岡史仁『『パートナーシップ型』合意形成モデル——イギリス地層処分事業の現況』日本エネルギー法研究所月報269号(2021年)1頁以下を基に、脱稿以降に得られた知見を踏まえて執筆したものである。また、これらの研究報告に至る諸研究を遂行するうえで、2020・2021年度原子力発電環境整備機構委託研究「地層処分事業に係る社会的側面に関する研究支援事業Ⅱ」採択事業(『『パートナーシップ型』合意形成モデルによる地層処分事業における考慮要素の特定をめぐる法的研究』[研究協力者として和泉田保一山形大准教授])の支援を受けた。和泉田准教授には、日本エネルギー法研究所における研究報告および当該事業の遂行に際し、随時、貴重な指摘を受けることができた。記して感謝申し上げます。

なお、和泉田准教授による関連成果として、和泉田保一「イギリスにおける高レベル放射性廃棄物地層処分施設設置同意プロセスについて」法政論叢76・77合併号(2023年)85頁以下参照。ただし、本稿は和泉田論文とは別に、筆者個人の責任の下で執筆されたものであることをお断りしておく。

² Defra, BERR and the Developed Administrations for Wales and Northern Ireland, *Managing Radioactive Waste Safely: A Framework for Implementing Geological Disposal*: Cm 7386 (June 2008).

³ 2008年白書までの地層処分事業に係る論考として、友岡史仁「イギリスにおける放射性廃棄物の地層処分とその諸課題」日本エネルギー法研究所『原子力行政に係る法的問題に関する総合的検討——平成20・21年度原子力行政に係る法的問題研究班研究報告書』JELI R No.122(2011年)55頁以下参照。

⁴ Department of Energy and Climate Change, *Implementing Geological Disposal: A Framework for the long-term management of higher activity radioactive waste* (July 2014).

⁵ 「本白書は、2016年から共同体の意思表示に関する詳細な過程を規定しようとするものではない」としていた。Ibid., para.7.11.

共同体との連携⁶」（以下、「2018年改訂文書」という）が公表され、より詳細かつ具体的な枠組みが提示され現在に至っている。

本稿では、このような変遷をたどってきたイギリスの「パートナーシップ型」合意形成モデルにおいて、正式な候補地選定に至るまでの制度の骨格とそれに基づく実践例を通じて得られた知見と浮上した課題を検証することとする。

II 「パートナーシップ型」合意形成モデルの変遷——2008年白書から2018年改訂文書へ

1. 2008年白書から2014年白書まで

2008年白書は、地層処分事業において「共同体立地パートナーシップ」の概念を正式に提唱した政府文書であり、「受入地共同体、意思決定機関及び広範囲の地方利害関係者が、原子力デコミッションング局（Nuclear Decommissioning Authority, 以下、「NDA」という）の出先機関及び他の関連利害当事者との間で、結果を成功裏に達成するためにも活動を行うという共同体立地パートナーシップの設立⁷」（括弧内筆者）を指すものとしていた。そして、これを実践に移したうえで、候補地としての正式な受入れを判断する段階にまで達したが、地域代表者の投票結果を受け、政府として正式に断念した経緯があることは、冒頭にも言及した通りである（そこで得られた諸課題はIIIにおいて詳述）。

しかし、イギリス政府は、高レベル放射性廃棄物の最終処分の方策として地層処分自体が最も安全かつ最適な選択肢であるとの認識の下、引き続き候補地選定手続に参加する地元自治体の意思をベースとしていく立場を堅持するうえで、2008年白書下での具体的課題を精査した文書を、放射性廃棄物管理委員会（Committee on Radioactive Waste Management, 以下、「CoRWM」という）の下で公表した。その後、このような経緯を経て、イギリス政府が2008年白書を修正・公表したのが、2014年白書であった。この2014年白書では、

「イギリス政府や開発事業者（放射性廃棄物管理会社）によって、地元自治体が手続に参加する自発性を基礎として地層処分施設（GDF）の設置を行うために、「自発的手続（voluntarist process）」を支持するための初期の行動を含む包括的な（overarching）政策枠組みを設定し、2008年白書を（イングランド・北アイルランドにおいて）アップデートし置き換えるものである⁸」

としていたが、2008年白書とは違い、

「本白書はいかに共同体の意見表明（community representation）が2016年から機能するかについての詳細なプロセスを規定しようとするものではない。代わりにこのプロセスがいかに一層展開され始めるか、それによって、正式な議論の開始が期待される2016年のために準

⁶ Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *Implementing Geological Disposal-Working with Communities* (December 2018).

⁷ Defra et al., *op. cit.*, n.2, para.6.28.

⁸ Department of Energy and Climate Change, *op. cit.*, n.4, para.1.17.

備されるものである⁹⁾

とし、「パートナーシップ型」合意形成モデルの根幹に当たる「共同体との協力(Working with Communities)」に関する具体的スキームは、その後にゆだねるものとされていた。ただし、スキームの大枠は2014年白書によっても記されているため、そのことを含めて次に触れる。

2. 2014年白書と2018年改訂文書の関係

2008年白書において設定した「パートナーシップ型」合意形成モデルでは、「共同体立地パートナーシップ」の設立を柱として、これを地層処分事業に係る受入地となるための合意形成主体として位置付けようとする狙いがあったと思われる。これに対して、2014年白書では「パートナーシップ」という表現は明言されておらず、むしろ新たな試みとして、「共同体意見表明ワーキンググループ(community representation working group)」と称する作業部会を立ち上げるとした点が大きな変化である¹⁰⁾。もっとも、2016年改訂文書によれば、この作業部会制自体は「共同体パートナーシップ」に先立つものであり、2008年白書によるスキーム自体が完全に変容したとは言えない。しかし少なくとも、2008年白書が当初予定していた合意形成スキームは、候補地選定手続として必ずしも十分でなかったと認識したことを物語る提言と言える。

作業部会に求める代表的機能として、2014年白書では様々な機能が期待される一方¹¹⁾、政府(Department of Energy and Climate Change: DECC)がこれを主宰し、それには開発者、自治体政府の代表、研究者、関係政府当局が含まれること、また作業プログラムは定期的にアップデートされた公開で透明かつ包括的な方法により実施されるとされた¹²⁾。

さらに、2014年白書において明言する重要な候補地選定手続における重要な点として、「公衆支持テスト(public support test)」に係る具体的方式と作業部会との関係性が示されていることがあった。すなわち、当該テストは土地利用手続(Ⅳ参照)へと移行する前段階に行

⁹⁾ Department of Energy and Climate Change, *op. cit.*, n.4, para.7.11.

¹⁰⁾ See Department of Energy and Climate Change, *op. cit.*, n.4, para.7.12. 「パートナーシップ」という表現はわずかに「時宜に応じて、共同体がプロセスに参加する際に、開発事業者が当該地域においていかなる追加的な資金が最適に投資され得るのかについて、地域特性のプランを開発するために、協働して(in partnership)作業する」といった際に出てくる程度である。See *ibid.*, para.7.32.

¹¹⁾ 2014年白書では、①GDFについてさらに知識習得に関心を抱く地域における「共同体」を定義付けるための発展的アプローチ、効果的な共同体の意見表明、②共同体代表者の役割・責任とこれらの役割がGDFの立地プロセスに沿ってどのように展開し得るかの定義化、③すべての自治体政府のレベルがGDF候補地選定プロセスにおいて発言権を持つことを保障するための選択肢を開拓すること、④公衆支持テストが適切となり得るポイントおよび当該テストが実施される手段についてより明確にすること、⑤投資パッケージの管理、基金申請の評価、地理的範囲内における投資への影響を与える自治体の能力を含む共同体による投資への支払いオプションの展開、を掲げる。See Department of Energy and Climate Change, *op. cit.*, n.4, para.7.13.

¹²⁾ See Department of Energy and Climate Change, *op. cit.*, n.4, para.7.15.

われる選定過程となるが、そのテストの実施に至るまで、共同体は常に開発事業者との討議から「撤退の権利」を有することとされる一方、「このことに関する正確な仕組みとタイミングが共同体意見表明ワーキンググループの助言(recommendation)によって示される」とされていた¹³。

以上に対し、2018年改訂文書は、文字通り2014年白書を改訂した(revised)というよりも置き換えた(replaced)という位置付けとなっている¹⁴。もっとも、当該文書は、「共同体との作業」に関する部分を詳細化したものを主としており、「パートナーシップ型」合意形成モデルが存続していると解される点は2008年白書との、また作業部会を設立させ討議を行わせる点は2014年白書との、それぞれの連続性を看取できる。このため、2018年改訂文書は、イギリス政府が地層処分事業に係る候補地選定手続の在り方として一貫して目指してきた内容に大きな変容を迫るものではない。むしろ、詳細に見れば、2018年改訂文書が設定するスキームにはこれまで明確にされてこなかった新たな諸点が看取されるところである。その概要はⅢに取り上げる。

Ⅲ 候補地選定手続の現況と課題——2018年改訂文書の詳細スキーム

1. 詳細スキームの概要

ここでは、2018年改訂文書が示した候補地選定手続における詳細スキームについて、土地利用手続に至るまでの段階を追った具体的な手続内容について、概要を示しておく。

(1) 具体的な候補地の絞り込み

地層処分に適した具体的な候補地を絞り込むため、事業者である放射性廃棄物管理会社(Radioactive Waste Management Limited) (以下、「RWM」という)が「地層処理の意識を喚起する(raise awareness of geological disposal)」とし¹⁵、当該事業に係るイニシアティブをとることとされている。すなわち、この段階で特定の候補地が決められるものではないものの、利害当事者は「思い描く特定の土地がなくとも、当該地域の中でGDFを開発し得る潜在的適合性を伴って名乗り出ることができ得る¹⁶」としている点は、特徴的であろう。

2018年改訂文書では、「RWMはすべてのシナリオに基づき、特定された土地がGDFを受け入れるすべての潜在的適合性を有するか否かを理解するための初期の作業を行う¹⁷」とされ

¹³ See Department of Energy and Climate Change, *op. cit.*, n.4, para.7.21.

¹⁴ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.6, p.4.

¹⁵ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.6, para.6.11.

¹⁶ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.6, para.6.12.このほか、「陸地上に位置する指標施設を伴う領海下」も選択肢に含まれるとする。See *ibid.*, para.6.13.

¹⁷ この段階の議論は秘密裏に行われるとするが、「2000年情報公開法および2004年環境情報規則を含む情報法の開示要件に従い、利害関係者とRWMが前進することを決定した場合には、できるだけ早い機会に公開されるべきである」とされている。See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.6, para.6.15.

ており、事業者を中心とした候補地“点”の選定作業が、ここでのプロセスということになる。

(2) 作業部会の機能と構成

2018年改訂文書は、作業部会が候補地選定手続の一環として関与することを正式に認めている。すなわち、当該作業部会に期待される初期段階の機能として、「事実の発見、共同体に関する情報収集、そして地層処分に関する情報の共同体への提供」を挙げ、他方、この段階において主な自治体による作業部会への参加を待つ必要はないとしつつ¹⁸、仮に参加した自治体は、政府から財政的支援を受けること、作業部会の活動支援のために旅費等を個人に支出することを認めること、などの一定の参加奨励ともなるメリットを享受できる仕組みが示されている¹⁹。

作業部会に求める役割として、「探査地域の特定 (identifying a Search Area)」を初期の作業目的と位置付けているが、「探査地域」は「RWMがGDFの候補地点として潜在的な適合性を有する場所として特定する地理的地域 (geographical area)²⁰」と定義し、この地域の特定作業は、「共同体パートナーシップ」の適切なメンバー（利害関係者ないしは関連自治体）を特定するためにも重要と位置付けている。

また、作業部会の構成要員として、①主宰者（会合と議論が円滑に行われることを確保するため）、②ファシリテーター（建設的かつ有益な方法で議論が進行できるようにするため）、③利害関係者（RWMとの初期段階での議論を行う団体、組織、個人）、④RWM、そして⑤任意で「関連する主要自治体 (Relevant Principal Local Authorities)」(検討地域における全部または一部の人々を代表するディストリクト、カウンティおよび統合機関。関心を抱く自治体であってもよい) の5者が挙げられている²¹。

(3) 「共同体パートナーシップ」の機能と構成

2018年改訂文書では、候補地選定手続における「共同体パートナーシップ」の役割ないしは機能を次のように明示している。すなわち、①共同体との議論を促すこと、②探査地域および潜在的な候補受入共同体における人々が立地プロセスに求めまたは必要とする関連情報を特定すること、③RWMによる調査の進展に応じて探査地域の境界を審査し精緻化すること、④撤退の権利を行使するか否かおよび公衆支持テストを実施するかその時期について関連する主要な自治体に助言を与えること、⑤探査地域および潜在的な受入共同体内においてGDFの設置について公衆の意見を調査する (monitor) こと、である²²。

以上のほか、「共同体パートナーシップ」は、①共同体メンバー、②「関連する主要自治

¹⁸ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.6, para.6.18.

¹⁹ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.6, para.6.19.

²⁰ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.6, para.6.21.

²¹ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.6, para.6.27, table 1.

²² See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.6, para.6.30.

体」(検討地域における全部または一部の人々を代表するディストリクト, カウンティおよび統合機関であり, 「探査地域」における人々を代表しており必ず1団体が「共同体パートナーシップ」の構成員であること), ③RWM, そして④主宰(作業部会での主宰と同じでもよいし新規に指名されてもよい)から構成されとされている²³。これらの構成員の間で「共同体パートナーシップ合意(Community Partnership Agreement)」の締結後, 「共同体投資基金(Community Investment Funding)」の利用が可能となる。この基金は各共同体において年間100万ポンドを上限として利用可能としている(深層孔内調査(deep borehole investigation)に至る場合は最大250万ポンドまで)²⁴。

この改訂文書は, 最終的に処分地候補の受入れを決するうえで, 「共同体パートナーシップ」の構成員であり「関連する主要自治体」が①「立地プロセスから共同体を引き上げるか否か(撤退の権利行使を通じて)」、②GDFを受け入れるか否かの共同体の見解を求めるか否か, または求めるとしてその時期(公衆支持テストの開始)の2点について, 最終的な見解を述べるものとしている²⁵。

(4) 科学的・技術的情報へのアクセス

地層処分事業に係る専門知の取込みについて, 2018年改訂文書ではそのプロセスに言及している。具体的には, 「共同体パートナーシップ」が, 政府の独立諮問機関(independent advisory body), CoRWMおよび規制当局から情報共有を求めることができるとするほか, (合意した活動計画に沿って) 独立した専門家から特定分野に関する報告や調査を依頼できることが示される²⁶。

他方, 政府は複数の学協会(Learned Societies)との間で「覚書(Memorandum of Understanding)」を交わし, 「共同体パートナーシップ」が「議論がありかつ未解決な科学的・技術的課題が存在する場合」には, かかる課題に関する学協会の見解を構成員が入手できるとしている²⁷。

²³ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.6, para.6.47, table 2.

²⁴ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.6, para.6.68.

²⁵ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.6, para.6.39.

²⁶ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.6, para.6.61.

²⁷ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.6, para.6.62. 「覚書」を締結している当事者として, BEIS, ウェールズ政府, RWM, ロンドン地層学会, 環境管理評価機構, ウェールズ学協会である。ただし, 「覚書」未締結の学協会であってもアプローチは可能とされる。See *ibid.*, para.6.63. 書面については, ウェブサイト参照, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/766645/Third_Party_Expert_View_Mechanism_and_Annex.pdf.

2. スキームの評価

(1) 2018年改訂文書自体の評価

a. 候補地選定手続のフォーマル化

2008年白書は、「共同体パートナーシップ」の設立を土地利用法制への移行前の段階に位置付けるが、2014年白書は「パートナーシップ」の位置付けについて明確化を避けたという違いが見られた。これに対し、2018年改訂文書は作業部会の機能として、関係当事者の利害関係をできるだけ整序することを期待しつつ、「共同体パートナーシップ」には公的機関の合意形成の役割を担わせようとしたといえる。このことから、候補地選定手続にあたり、「共同体パートナーシップ」をよりフォーマル化する一方、その前段階の作業部会では、インフォーマルな形で合意形成に係る諸要素を精査する仕組みがとられたとあってよい。

このほか、2018年改訂文書が事業のロードマップをより明確化する点は、2008年白書および2014年白書との大きな違いである。すなわち、2018年改訂文書では、作業部会から「共同体パートナーシップ」の設立に至るまでを5年、その後、「共同体パートナーシップ」における討議に10から15年をかけるといったように、各期間の目標を明確にし、事業そのものをよりフォーマル化する試みがなされている点を看取できる。

b. 政府の関与の在り方

2018年改訂文書における候補地選定手続の大きな特徴点は、政府の関与の在り方がより間接的になっていると思われる点である。1にも取り上げたように、作業部会および「共同体パートナーシップ」の構成員を見る限り、政府は当事者として積極的に事業推進の旗振りを果たすというわけではない。この点については次のように指摘できる。

第1に、政府が具体的な候補地点を選定する直接的役割を果たすのではなく、RWMといった事業者が主体となっている。自治体が自ら“手上げ”をすることは言っても、その候補地が果たして適切か否かはわからない中で、初期段階ではRWMにこの作業を行わせるところが特徴的である。

第2に、手続的に見て政府の関与をできるだけ抑制していると思われる点がある。作業部会では候補地となり得る小さな共同体または当該共同体構成員を中心に討議が行われた後、「共同体パートナーシップ」の形成を通じて（権限機関としての）「関連する主要自治体」の受入れに係る最終判断に至るプロセスが描かれている。

ここに政府関与に抑制的というのは、RWMの組織上の位置付けが、純粋な民間企業とは異なり、政府による地層処分事業の政策実現機関であり²⁸、作業部会および「共同体パート

²⁸ RWMは、原子力廃炉機構(Nuclear Decommissioning Authority)の完全子会社であり、当該機構自体もビジネス・エネルギー・産業政策省(Department for Business, Energy and Industrial Policy)傘下の非政府的機関(Executive Non-Departmental Public Body)と位置付けられている関係がある。RWMのウェブサイト参照、<https://www.gov.uk/government/organisations/radioactive-waste-management/about#who-we-are>。

ナーシップ」の構成員である一方、政府は資金面での援助および科学的・技術的知見（専門知）の集約に係る役割を果たす実態が見られるため、候補地選定手続における政府の関与そのものは否定できない面があるからである。

ただし、「共同体パートナーシップ」の構成員であるRWMに求められる役割として、2018年改訂文書では「すべての技術的決定に責任を負う」としているため²⁹、合意形成過程における科学的・技術的知見の反映が求められるという意味において、当該知見の客観性をどの程度担保できるかが課題と思われる。

c. 自治体の関与の在り方

候補地選定手続の中で、政府に並ぶ公的機関として地元自治体の関与の在り方という点も、問題となる。2018年改訂文書は、「共同体パートナーシップ」の構成員である「関連する主要自治体」が正式な受入れに係る意思表示を行う主体とされている点が、基本的に2008年白書の段階でも同様である。

他方、2018年改訂文書において、「撤退権の行使」および「公衆支持テスト」の実施について、「最終的な意思表示 (final say)」を「関連する主要自治体」が行うとし、その際に「共同体パートナーシップ」の他の構成員がこれらの判断に先立ち、助言を行うこととしている³⁰。このため、最終的な判断を「関連する主要自治体」に全部ゆだねるのではなく、構成員のすべての当事者の意見が反映されるスキームの構築を狙っているといえよう。ただし、「撤退権の行使」や「公衆支持テスト」がいつの段階で実施されるのかといった具体的基準は、2018年改訂文書によって示されない点が、協議がエンドレスにならない必要性としてこれまでの経験則からも真の課題として残ることになると思われる（このあたりの検討は(2)参照）

(2) 実践事例が残した課題処理

1では、2018年改訂文書に沿った地層処分事業に係る候補地選定手続に見る具体的スキームの現況を概観する中で、2008年白書に基づくスキームに則った実践事例を通じて得られた知見が、2018年改訂文書によって具体的に解決されたとは必ずしも言えない面があることを指摘した。そのこと以外に、候補地選定手続の実践過程における地元自治体の行動（特に、反対の意思を表明したカンブリア・カウンティー担当者の主張〔2013年〕³¹。以下、「担当者書簡」という）が提起した法的問題として取り上げておくべき重要な諸点について、2018年改訂文書の取扱い方を検証しておきたい。

²⁹ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.6, para.6.47, table 2.

³⁰ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.6, para.6.40.

³¹ カンブリア・カウンティカウンシルのEddie Martin氏およびSteward Young氏によるEdward Davey議員（エネルギー気候変動大臣）に宛てた手紙の中での一連の指摘がある。カンブリア・カウンティカウンシルのウェブサイト参照、

<https://www.cumbria.gov.uk/elibrary/Content/Internet/536/651/4132010452.pdf?timestamp=435832154>。

a. 「撤退の権利」の法令化問題

担当者書簡によれば、受入断念の意思表示がなされた理由の1つに「撤退の権利」が法令化されていなかったことへの不安が挙げられていた³²。これに対して、2018年改訂文書により運営されるスキームでは、依然として2008年白書段階における“事実上の”撤退権という立場を維持した。そこで、この撤退権の法令化は不要とする立場を、どのように評価するかである。

確かに、担当者書簡のように「撤退の権利」が“法的な”それではないことが、受入候補地にとって“事実上の”推進機能を持たせてしまう危惧を抱かせていた可能性はあり得た。しかしながら、「撤退の権利」を法令化する方針は、後述のような「計画同意」という土地利用手続が始まって初めて正式なものとするイギリス法の構造という理解に立つならば、受入候補地としての自治体にとっては“事実上の”とはいえ、時を選ばず「撤退の権利」の行使を可能とするスキームへと転化し得るという意味では、「撤退の権利」の法令化に踏み込まなかったのには一定の合理性があるといえるのではないか。

b. 住民意思の聴取方法

担当者書簡によれば、信頼における公的支持が欠如している点が当該カウンティの判断根拠であった。確かに、2008年白書の下で実施された受入表明の手続にあたり、「共同体立地パートナーシップ」がその意思を決するための手段として、「世論調査」または「投票」といった選択肢を有し、結果的に最終的な意思表示に係る前提として採用された各地域代表者（議員）による投票（2013年1月30日）に基づき、3自治体のうちCumbria Countyが反対の意思表示を行い、これを受けた政府は西カンブリア地域における正式な受入は行われないと判断し、この地域に関する候補地選定作業は終了した³³。もっとも、この地域の代表者の意思は住民の意思の厳密な反映とは言い切れない面があった。それは、担当者書簡によれば、住民の大半が地層処分事業についてほとんど知らなかったとして、住民意思の動向について事前の状況分析が不十分であったと主張しているからである³⁴。

この事例との関連で、2018年改訂文書が「共同体パートナーシップ」の合意形成過程における「関連する主要自治体」による受入れのための具体的な意思表示の在り方を明らかにしていないことによって、当該自治体の意思表示がもたらす結果に対する責任の所在が十分に明らかにされるかという点は疑問として残ろう。さらにこの事例は、「共同体パートナーシップ」が「公衆支持テスト」を実践に移す際には、客観的な調査資料等に基づいた判断か否かを見極めることの重要性を示している。

³² 担当者書簡（前掲注（31））では、「われわれは（外部の法律相談にしたがって）撤退のための“正当な期待”を有している。これは、法令上の権利と同様である」としていた。

³³ このあたりの経緯も含めて、友岡・前掲注(1)2頁以下参照。

³⁴ 担当者書簡（前掲注（31））では「電話で無作為に選ばれたCumbria地域の人々の70%がMRWSのプロセスについてほとんどまたは全く知らない」などと指摘をしていた。

c. 安全性に関する主張

担当者書簡では、唯一の受入れ可能な安全基準は「絶対的なもの (ABSOLUTE one)」であるべきであるが、「様々な‘専門家’……は、『放射性廃棄物の処分が安全であるとの有力な証拠は存在しない』と主張している」のに加えて、「人間の介入および回収可能な貯蔵施設 (retrievable storage) の必要性」に対し十分に措置されていないとして、リスクの存在を一切容認しない立場が打ち出されているように思われる。

この点について、2014年白書や2018年改訂文書は、地層処分事業が確立した技術であることを前提に、(現時点で選択し得る) 最も安全な技術という認識がある。このため、基本線において担当者書簡の絶対的な安全性を求める立場にダイレクトに応答した具体的提言や再考部分は見られないものの、2018年改訂文書における詳細スキームにもみられるように、「共同体パートナーシップ」に「相矛盾した未解決な科学的・技術的課題が存在する場合」には、学協会に意見を求める仕組みは存する。この点は、このような担当者書簡に対する現実的な制度対応といえるのではないか。

IV 土地利用法制との関係——2008年計画法を中心に

1. 大規模施設立地手続の仕組み (概要)

イギリスにおける地層処分事業に係る施設は、原子力法制である1965年原子力施設設置法 (Nuclear Installations Act 1965) の適用を受けるほか、2016年環境許可 (イングランド・ウェールズ) 規則が環境規制として事業の個別段階に応じて適用されることになる。その一方、土地利用規制については、大規模施設 (インフラ施設) の設置手続に係る一般法である2008年計画法 (Planning Act 2008) に基づき実施され、同法は「パートナーシップ型」合意形成モデルとも密接な関係にあることから、以下で同法の概要を示すこととする。

イギリスの土地利用法制は、1990年都市農村計画法 (Town and Country Planning Act 1990) に基づき諸手続が進められることになり、その主な特徴に申請者以外を含む多数当事者が参加する「審問手続」の存在がある。しかし、発電施設関係の立地をめぐって、通常の土地利用目的と同様にこの「審問手続」に従う前提で進められていたが、Sizewell Bに係る立地手続の煩雑さから、より効率的な諸手続が求められた³⁵。このため、大規模施設については、2008年計画法の制定によって、国務大臣は「開発行為」が「国家的大規模重要基盤施設計画 (National Significant Infrastructure Projects)」による場合には「開発同意 (development consent)」を得ることが必要とされ (31条)、これによって申請のあった開発 (1990年都市農村計画法

³⁵ 友岡史仁「英国における原子力発電所立地手続の変容——審問手続の見直し議論を中心にして——」日本エネルギー法研究所『原子力施設の立地と規制に係る法制度の在り方に関する総合的検討——平成18・19年度原子力施設の立地・規制に係る法的問題研究班報告書』JELI R No.117 (2009年) 71頁以下参照。

32条1項と同義) に対する同意(「開発同意」)について、国務大臣が審理する仕組みがとられたのである³⁶。

そこで、2008年計画法は、1990年都市農村計画法における「審問手続」から、大規模施設に特化した国務大臣による「計画同意」に係る諸手続へと移行させ、「審問手続」を重要な段階とする土地利用に係る合意形成手法は「開発同意」とは切り離して行う構造として解することができる。しかしその一方、2008年計画法では、申請事案に応じてパネルが設置されることがあり、このパネルにおける審理手続の中で、「利害関係者(interested parties)」からの「公開の聴聞手続(open-floor hearings)」の実施が義務付けられている(93条)。ここにいう「利害関係者」とは、(a)申請者本人、(c)土地が存する地方公共団体、(e)関連意見を表明する人物(the person has made a relevant representation)などとされており(102条1項)、(e)については「証拠、証拠提示を含む関連意見の表明」(同条2項)でなければならず、さらにその表明は(a)申請に関わるもの、(b)既定の様式・方法により国務大臣に提出されたもの、(c)定められた期限以前に国務大臣が受領したもの、(d)所定の記述内容を含むものとされるほか、(e)(i)土地の強制取得または土地における利益もしくはそれに対する権利に係る補償に関する資料、(ii)「国家政策声明書(National Policy Statement)」(本声明書は次の2参照)に示された政策のメリットに関する資料、(iii)相手を困らすだけの根拠薄弱な(vexatious or frivolous)資料はそれぞれ含まれない、と規定されている(同条4項)。

2. 地層処分事業との関係

2008年計画法14条1項において「国家的大規模重要基盤施設計画」に含まれる施設が列挙されているが、元々地層処分事業に係る施設について規定はなかった。しかし、2015年大規模施設計画(放射性廃棄物地層処分施設)命令(The Infrastructure Planning (Radioactive Waste Geological Disposal Facilities) Order 2015, SI 2015/949)によってそれが追記された。具体的には、2008年計画法14条1項(q)に「放射性廃棄物地層処分施設に関する開発」が明記され、当該施設が「開発同意」の対象となること、同法30A条に「放射性廃棄物地層処分施設とは第2項にある諸条件を充足する施設を意味する」とし(1項)、諸条件として(a)「施設の主要目的が放射性廃棄物の最終処分を予定されていること」、(b)「放射性廃棄物が処分される施設の一部が地下又は海底よりも最低200メートル以下に建設が予定されること」、(c)「施設の周囲における自然環境が一定の工学的措置と合わせて、放射性廃棄物が処分された施設の一部から地表に放射線核種の漏洩を防止すること」とされた(2項)。

以上であって、2008年計画法30A条は、「放射性廃棄物に関する『処分(disposal)』とは、回収の意図なく適切な施設において定置させることを意味する」と定義する(7項)ほか、

³⁶ 2008年計画法を扱ったものとして、友岡史仁「英国における大規模基盤施設に関する審問——審問手続の合理化に関する制度変遷を中心にして——」日本法学75巻3号(2010年)307頁以下参照。

「放射性廃棄物」については2016年環境許可（イングランド・ウェールズ）規則（The Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016, SI 2016/1154）に規定されるものと同義とされる（同項）。とりわけ後者についてみると、同規則第3では、事業活動（industrial activities）から生じた廃棄物（第4）、地球・宇宙起源の処理された放射線核種（第5）およびそれらの期限ではない放射線核種（第6）を含む廃棄物と規定されているため、2008年計画法上、地層処分の対象となる放射性廃棄物は委任規定によって特定されるとともに、同規則第4にも規定されるように、一定の事業活動から生ずる廃棄物を特定する形式がとられている。

以上のほか、2008年計画法は「国家政策声明書（National Policy Statement）」の公表を行うとしているが（5条）、同法中には特段これに係る地層処分事業施設についての言及があるわけではない。ただし、国務大臣は、2019年7月に「地層処分大規模施設に関する国家政策声明書——国家的大規模重要基盤施設に関する計画決定のための枠組み書³⁷⁾」（以下、「2019年枠組み文書」という）と題する書面を公表しており、その中では、「開発同意」の申請に対する審査機関の審査および国務大臣の判断に際し「国家政策声明書」は「主な根拠（primary basis）」として用いられることをその目的としている³⁸⁾。このことから、当該枠組み文書では、「開発同意」を行ううえでの考慮要素を示す具体的事項が示されたものといえる一方、先に取り上げた2018年改訂文書において示された任意の候補地選定手続との間において求められる手続的な判断要素との“差”についての検証を要求する重要な内容を示すものと思われるので、以下これに触れることにする。

3. 合意形成手続と2008年計画法

2008年計画法は、「開発同意」の対象に地層処分事業に係る施設を含めることを明文化する中で、先に触れた当該施設の立地手続としての合意形成手法としてとられてきた「パートナーシップ型」モデルといかなる関係性があるのかが、ここでの問題となる。

2008年計画法は正式な（法的意味での）土地利用手続であり、その規定内容はフォーマル化されていることが、上記に触れた内容からも看取できるところである。例えば、申請事案に対するパネルの設置と審理手続における聴聞手続において、「利害関係者」の範囲を事前に確定した様式に基づき証拠提出の機会を設けるといった一連の規定の趣旨に鑑みれば、「開発同意」の申請前段階において、ある程度利害者同士の諸案件について生じ得る紛争の処理はできているとの見方は不可能でなからう。

以上に対し、2019年枠組み文書は、国務大臣による「開発同意」に係る審査項目を次のよ

³⁷⁾ Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *National Policy Statement for Geological Disposal Infrastructure* (July 2019).

³⁸⁾ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.37, para.1.2.2.

うに多数掲げている³⁹。

社会経済・住民・人口動態 (Socio-economics, Population and Demographics), 空気質 (Air quality), 騒音 (Noise), 生物多様性・自然保護 (Biodiversity and Nature Conservation), 気候変動・気候変動適応策を含む気候要素 (Climatic factors including climate change and adaption), 歴史的環境 (Historic Environment), 洪水リスク・沿岸変化 (Flood risk and Coastal Change), 人間の健康 (Human Health), 景観・視角影響 (Landscape and Visual Impacts), 土地利用 (Land use), 交通・輸送 (Traffic and Transport), 廃棄物管理 (Waste Management), 水質 (地表と土壌水質と利用可能性) (Water Quality (including surface and ground water quality and availability)) であった。

このうち、「社会経済・住民・人口動態」においては、次のような興味深い合意形成手法に係る記述がみられる。すなわち、

「開発同意の申請を行う前に、申請者は地方公共団体の必要性と関心事を理解するための公的諮問プログラムを実施し、適宜この結果に基づいて行動に移しまたは移すための計画を持っておくべきである。申請者は、地域の利便性を最大化するため、候補となる共同体との確固たる地元の人々とのパートナーシップ (robust local skills partnership) を構築するよう働くべきである⁴⁰」

ここから明らかになるのは、国務大臣による「開発同意」を事業者に対し行ううえで、2018年改訂文書の内容を踏まえた「パートナーシップ型」モデルを通じた討議内容そのものが、形式的・実質的いずれであっても、どの程度反映されるか不明な点である。

その一方、国務大臣が別の考慮要素として掲げる「社会経済評価において申請者が特定した新規の地層処分大規模施設の潜在的な社会経済的インパクト」をも考慮に入れておくべきとしている点⁴¹は、合意形成という高い人為的な意思が働くことに対し、客観的指標を考慮できる余地を残すものといえる。この点でも、2008年計画法には、合意形成手続が終了した段階において、第三者に対するより客観的な影響を見込める制度設計の試みの一つと思われる。

以上であって、確かに地層処分事業について、2019年枠組み文書におけるロードマップが精緻化していることを踏まえ、「開発同意」における考慮要素はゼロからの出発ではなく、比較的特定しやすくなっている一方、明文の規定がないことをもって考慮要素の範囲が拡大する可能性があるという意味においては、いまだ終局ではなく、事業の現実の進展状況を見守る必要があろう。

³⁹ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.37, para.5 et seq.

⁴⁰ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.37, para.5.7.12.

⁴¹ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.37, para.5.7.13.

V おわりに

本論に取り上げたイギリスにおける地層処分事業に係る候補地選定手続の現況は、2008年白書に示された「パートナーシップ型」合意形成モデルの枠組みを踏襲しながらも、作業部会の設立による対象候補地の領域的選定を段階を追って着実にを行うこと、その他、政府によるRWMを通じた間接的な関与の在り方、「関連する主要自治体」を最終的な判断主体とはしつつも、「共同体パートナーシップ」において合意形成をしたうえで行わせるという、従前以上に政府が関与する中でも前面に登場しないための詳細なスキームが設定されている点がわかった。

ただし、“事実上の”手続の中で考慮された要素に対し、2008年計画法の下で仮に事業が進展する場合、行政機関としてどの程度土地利用に係る考慮要素が設定されるかは、依然未知数なところは否めない。これは「開発同意」の手続の中での考慮要素の採用が極めて裁量的であることによるが、そのために制度運用の効率性との整合性の問題をきたす点は、なおも検討の余地が残っているというべきであろう。