



を採用し、包括的で詳細な予測分析や厳格な手続を定め、措置を正当化してきた。

しかし、気候変動は原初状態を変化させ、影響の発現も不確実で複雑であることから事前予測は困難である。現行環境法が想定する環境とは異なる気候環境において現行の汚染物質規制や自然保護制度のままではよいのか。環境法が硬直的に現行の法制度を維持し重視し続けられれば、気候変動影響と整合しなくなり、機能不全に陥るおそれがある。

### One of themになる環境法

環境法以外の法分野も気候変動の影響を受ける。気候変動は、防災、移民、公衆衛生など社会のあらゆる分野に影響をもたらす。絶滅危惧種の生息地での堤防設置、海面上昇による人の移動で内陸部の緑地開発推進など、各分野で適応対策がとられることになる。

このような場合、環境法は、他の法分野や政策領域で実施される適応対策や適応事業の環境への影響に対処しなければならない。しかし、環境法以外の分野は環境保護だけが目的ではない。そのため、環境法は、他の法分野と競合し、相互作用する必要性に迫られるが、気候変動適応ではさまざまな政策ネットワークの中の1つに過ぎず、その中で優先的に扱われる保証はない。

### 適応管理の特徴

硬直的で機能不全になるおそれがある環境法を改革するため、事後対応(back-end)の重視が提唱される。超長期事業で将来の不確実性が払拭できない高レベル放射性廃棄物最終処分においても、事業開始後に事業を一時停止あるいは変更できる柔軟性措置(可逆性・回収可能性)の採用が世界で広まっている<sup>3</sup>。不確実で複雑な気候変動においても、措置や対策を事後的に調整する柔軟性を取り入れる必要が主張され、政策作成者を事前の包括的で厳密な予測分析から解放し、事後的に新たな状況に柔軟に対応する必要性が強調される。この柔軟性措置の1つが適応管理である。

適応管理は、さまざまな定義があるが、適応管理推進論者の共通要素を抽出すれば、次のようになる。第1に、モニタリングなどにより科学的な情報や知

見を収集し、固定化しない柔軟な目標を立て、目標達成に向けて計画を策定し、措置を実施する。そして、措置を実施しながら、常に新しい知見や情報を収集し、必要であれば、目標や計画、措置を変更する。適応管理はこれらのプロセスを反復する。第2に、政策作成者が柔軟に対応できるようにするため、行政に広範な裁量を付与し、現行の厳格な行政手続を簡略化した参加制度・透明性確保・説明責任履行を導入する。第3に、気候変動の影響の出現が複雑で不確実なことから、適応管理の実施体制として、ヒエラルキー型・縦割り型の行政組織ではなく、ネットワーク型の組織体制を構築する<sup>4</sup>。

### 適応管理の問題

事前対応偏重の問題はすでに環境影響評価制度で指摘されており、気候変動適応もその流れの中にあるのだろう<sup>5</sup>。伝統的な環境法の改革として適応管理は確かに有意義な面があり、議論に値すると思われる。しかし、適応管理導入には、伝統的な法学の議論と相容れない部分も多く、多くの課題がある。以下で主な課題をいくつかあげておく。

法制度上の問題として、第1に、裁量統制の問題がある。適応管理は行政が迅速かつ柔軟に新たな状況に対応できるよう裁量の拡大を提唱するが、法の支配の観点から慎重さを求められるだろうし、濫用や不作為が懸念される。適応管理推進論者は、濫用や不作為を防止する仕組みとして、説明責任や透明性の一層向上、判断の考慮事項の明確化、期限設定などでの対応を提唱する<sup>6</sup>。

第2に、民主主義や民主的統制との関係である。適応管理推進論者は、適応管理が仮の判断の連続であるため、反復中ではなく、政策の立案・評価・修正の段階でのみ公衆参加を認め、各段階に至るプロセス途中での参加や司法関与を抑制しようとする。彼らは、告知コメントや公聴会の活用は消極的で、定期報告書の作成・公表と情報公開で代替しようとする<sup>7</sup>。

他にも、プロセス重視の適応管理は司法審査を困難にするおそれがある。反復中の決定は常に「仮」であり、最終決定ではないため争訟性や成熟性が問題になり、司法審査が及ばなくなるおそれがある。

これらの制度上の問題のみならず、適応管理の实

施問題として、次のような問題が指摘されている。

①不確実性の縮減には限界があるため実施が先送りの連続になるおそれがある。②反復プロセスは多くの時間を要するため、緊急性のあるものに対応できない。③適応管理を維持継続するには安定的な組織体制や実施体制が必要になるが、政治社会状況次第で十分なコストや資源が配分されなくなるかもしれない<sup>8</sup>。

### むすびにかえて

本来、気候変動が防止でき、適応策・適応管理を大々的に展開しなくて済むのが理想である。気候変動は、環境法が抱える問題を顕在化させると同時に、法律を柔軟にすることの難しさも明らかにした。環境法の反省を踏まえて適応管理の相対的・部分的な有用性は認めざるをえないが、適応管理は万能ではなく、柔軟性措置は適応管理だけでない。規制遵守達成期間の延長、例外規定や適用除外、差異規定、見直し規定、許認可後の事情変更なども事後的な柔軟性措置として捉えられ、すでに法制度に導入されている。無論、これらは、法律の全般的な目的からの逸脱を最小化する必要がある。

気候変動の破滅的な影響を前に、法の支配、法的安定性、民主主義といった人類が長大な時間をかけ、ときには血を流し築いてきた価値といかに融和させるかを考えていかなければならないだろう。

### 【注】

<sup>1</sup> 適応も順応も、英語ではadaptationであるが、日本では分野や研究者によって訳語が異なる。気候変動の場合、影響に順応するだけでなく、抵抗・回復すること(レジリエンス)も必要になるため、本稿では適応を使用する。

<sup>2</sup> 適応管理または順応(型)管理に関する法学からのアプローチには、規範性の検討を試みるものや個別分野法制度の分析などがある。二見絵里子「順応的管理の規範的性格に関する予備的考察」大久保規子・高村ゆかり・赤渕芳宏・久保田泉(編)『環境規制の現代的展開—大塚直先生還暦記念論文集』(法律文化社, 2019年)318-331頁; 「特集 順応型リスク制御の新展開」環境法研究7号(信山社, 2017年)1-88頁。

<sup>3</sup> 拙稿「高レベル放射性廃棄物処分規制における可逆性の考察」前注書『環境規制の現代的展開』346-358頁。

<sup>4</sup> 拙稿「気候変動時代の環境法の課題」環境法研究8号(信山社, 2018年)83-110頁。

<sup>5</sup> 畠山武道「持続可能な社会と環境アセスメント」環境法研究5号(信山社, 2016年)152-169頁。

<sup>6</sup> Craig Anthony (Tony) Arnold and Lance H. Gunderson, Adaptive Law and Resilience, 43 ELR 10426-10443 (2013).

<sup>7</sup> Robin. K. Craig, J. B. Ruhl, Eleanor. D. Brown, and Byron. K. Williams, A proposal for amending administrative law to facilitate adaptive management, Environ. Res. Lett. 12 (2017) 074018, <https://doi.org/10.1088/1748-9326/aa7037>

<sup>8</sup> Eric Biber, Adaptive Management and the Future of Environmental Law, 46 AKRON LAW REVIEW 933-962 (2013).

(しもむら・ひでつぐ

= 広島修道大学人間環境学部教授)

## フィンランドの高レベル放射性廃棄物最終処分場に対する社会的合意形成について\*

研究員 井熊 良

### 1. はじめに

私たちはこれまで、社会生活によって様々な廃棄物を生み出してきた。他の廃棄物と同様に、原子力の利用に伴い生じる放射性廃棄物の処分についても、発生させた世代が責任を持ち、将来世代に負担を課すことのないように管理しなければならないという点で、国際的な考え方は共通している<sup>1</sup>。

高レベル放射性廃棄物（以下「HLW」という。）の最終処分については、1960年代以降原子力発電を行う各国で様々な方法が検討された結果、地層処分の技術が定着した。しかし、HLW処分の制度設計において、数万年から数十万年に及び、人、環境、社会に与える影響を考慮しなければならないため、技術的・社会的不確実性などの様々な論点がある。加えて、現世代は将来世代へ負担を課さぬよう、長期にわたるHLWのリスクをどのように社会全体で受容していくのかという社会的合意形成の在り方の議論を抜きに解決することはできない。

このうち、本稿では、世界で最も処分事業が進んでいるフィンランドにおける、HLW最終処分場の立地選定プロセスについて概観する。

なお、本稿の意見にわたる部分はすべて筆者の個人的な見解であり、あり得べき誤りは筆者個人に帰属する。

### 2. 原子力政策の概要

フィンランドには、2つの原子力発電所があり、ロヴィーサ原子力発電所にロシア型加圧水型原子炉（VVER）2基、オルキオト原子力発電所にスウェーデンから導入した沸騰水型原子炉（BWR）2基が運転中で、オルキオトでは2020年の操業運転を目標に3号機（欧州加圧水型原子炉：EPR）の建設を進めている。フィンランドでは、これら2つの原子力発電所から発生する使用済燃料を再処理せず、HLWとして直接処分している。当初、ロヴィーサ原子力発電所から発生する放射性廃棄物はロシアに返還していた<sup>2</sup>。しかし、旧ソ連の崩壊や放射

性廃棄物は発生した国で処分すべきという国際世論の高まり等を背景に、1994年の原子力法の改正で、フィンランドで発生する放射性廃棄物は同国内で最終処分しなければならないと明記された。

現時点で、オルキオト原子力発電所3号機から発生するHLWを含め、最大6,500トンの処分計画が承認されており、2020年の処分開始を予定している<sup>3</sup>。

### 3. 立地選定プロセス

#### (1) 原則決定

フィンランドでは、政府が行う原則決定（Decision in Principle）とよばれる独自の手続がある。原則決定は社会全体の利害に関わる問題について、全てを一気に決めてしまうのではなく、社会全体の利益に適うかどうかを政府が判断するものであり（原子力法11条）、原子力においてはポシヴァ社が事業計画を政府に提出し、原則決定の申請をする。ただ、原子力に関わる事項の原則決定には国会の承認が義務付けられており、これによって国会の関与と責任を明示している。

1983年の原則決定において、2000年末までに、最終処分場を選定できるよう、サイト調査を①サイト確定調査、②概略サイト調査、③詳細サイト特性調査の3段階で実施すると規定した。これら3段階の調査を経て、1999年にポシヴァ社はオルキオトを処分地として政府に原則決定の申請をし、2000年に政府が原則決定を行い、2001年に国会が原則決定を承認したことで、オルキオトが処分地に決定された。

政府が立地選定に対する原則決定の判断を下すには、①原子力施設の立地予定地の自治体が受け入れを表明することと、②規制主体であるSTUKが事業内容について安全面で支障がないという見解を出すことの2つを必要とする。加えて、ポシヴァ社が政府に提出する原則決定の申請書には、環境影響評価の結果を添付する必要もある。

## (2) 地方公共団体の意見が法的拘束力を有するか

①の立地自治体の受け入れについては、原子力法14条で規定されており、受け入れ表明の根拠として、オルキオトがあるEurajoki市議会では投票を行い、その結果賛成多数（賛成20、反対7）だったことが挙げられる。

このように、フィンランドでは、政府が原則決定を行う前に、立地予定自治体が最終処分場の受け入れに対し肯定的でなければならず、自治体の拒否権を担保しているところに特徴がある。肯定的な意思表示の根拠として、市議会での投票結果が賛成多数であることが必要であり、反対多数であった場合に原則決定の申請ができないことから、地方公共団体の意見に法的拘束力があると言える。

## (3) 国・事業者・規制主体から独立した立場からの意見提示

フィンランドでは、環境影響評価法によって多様な意見が提示される機会を確保している<sup>4</sup>。同法の目的は、情報に対する公衆アクセスを促し、環境影響評価と意思決定における総合的な検討を促すことであり（同法1条）、対象は自然環境だけでなく、人間の健康や景観、コミュニティ構造なども含まれる（同法2条）。原子力施設に係る事業に関しては雇用経済省が監督官庁となる（同法10条）。環境影響評価手続は①環境影響評価計画書の作成と、②環境影響評価報告書の作成の2つの段階を経る。

まず、実施主体であるポシヴァ社が影響評価の作業前に評価計画書を作成し雇用経済省に提出する（同法16条）。また、ポシヴァ社は計画書を自治体のホームページや新聞に掲載し、処分事業実施地域の自治体が意見を述べる機会を設けなければならない（同法17条）。その後、雇用経済省は計画書に対する指摘や意見等を取りまとめ、必要に応じて計画書に変更を指示しなければならない（同法18条）。

次に、環境影響評価報告書の作成である。ポシヴァ社が計画書に基づき実施した環境影響評価について報告書を作成し雇用経済省へ提出する（同法19条）。雇用経済省は地元自治体の意見（同法20条）や公聴会（原子力法13条）での意見を踏まえて、報告書の妥当性を判断し意見書として取りまとめる（環境影響評価法23条）。なお、報告書の内容が不

十分な場合は、雇用経済省がポシヴァ社に対し修正を指示しなければならない（同法24条）。そして雇用経済省による意見書の完成をもって環境影響評価手続が完了となる。

以上のように、フィンランドでは、公衆への周知の仕方や、意見提示の方法が具体的に規定されているという特徴がある。また、公衆参加に関する規定が原子力政策全般について定める原子力法ではなく、環境影響評価法に明記されている。HLW最終処分事業は、長期にわたるものであり、安全性の確保が非常に重要な課題である。このことから、フィンランドの立地選定プロセスは、最終処分場の影響を最も受ける住民自身が処分事業を評価するというところに重点を置いているが、このことを手続に反映することに大変注目すべきではないかと思われる。なお、HLW最終処分事業が長期に及ぶことなどの特殊性に鑑みるに、フィンランドの環境影響評価手続において、最終処分場が他の大規模施設と同様に扱われている点については、依然として検討の余地があるだろう。

## 4. おわりに

HLW処分に関する諸問題は、不確実性が大きく、国のエネルギー政策と密接に結びつくことから、1つの解のみを求める分野ではなく、様々な選択肢の中から制度を決定するという政策的判断を要するため、困難かつ複雑な課題を負う。また、長期にわたる事業で世代を超える課題であることから、社会的合意をどのように形成するかといった点でも難しさを孕む。それゆえ、これらの課題の解決には多くの時間を要するにも関わらず、原子力発電所の稼働によってHLWは増大し、その対応には迅速さが求められるというジレンマがある<sup>5</sup>。

HLWの最終処分の実現は、原子力を利用するすべての国の共通の課題であり、最終処分場の立地選定手続や安全規制の在り方について継続した議論が求められることから、今後も諸外国における動向を注視していきたい。

## 【注】

\* 本稿は、OECD/NEAとモンペリエ第一大学が主催したISNL (International School of Nuclear Law, <https://www.oecd-nea.org/law/isnl/>) のDiploma取得のために提出した論文を、加筆・修正したものである。ISNL提出論文では、日本、フィンランド、フランスの高レベル放射性廃棄物最終処分事業の規制上の課題について比較、分析した。本稿では、紙幅の都合上、フィンランドのみ紹介する。

<sup>1</sup> International Atomic Energy Agency (IAEA) (1995), The Principles of Radioactive Waste Management, IAEA Safety Series, No.111-F, IAEA. や, Nuclear Energy Agency (NEA) (1995), The Environmental and Ethical Basis of Geological Disposal of Long-Lived

Radioactive Wastes, a Collective Opinion of the NEA/RWMC, Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), など。

<sup>2</sup> オルキルオト原子力発電所から発生するHLWについては、1987年から操業している同所内の中間貯蔵施設で貯蔵している。

<sup>3</sup> 原子力環境整備促進・資金管理センターWEBサイト「高レベル放射性廃棄物の発生状況と処分方針」, <https://www2.rwmc.or.jp/hlw:fi:prologue> (最終閲覧日:2020年1月20日)。

<sup>4</sup> 原子力施設の立地選定手続に係る公衆参加の規定が環境影響評価法の中で設けられているのは、日本、フランスと比較して特徴的な点であるため、ここで取り上げる。

<sup>5</sup> 同旨として、友岡史仁「放射性廃棄物の処分規制に関する若干の検討」日本大学法学研究所『日本法學』72巻2号(2006年11月)732頁。

## 特別研究講座の開催

2020年1月23日、神戸大学大学院法学研究科教授の島村健先生を講師にお迎えし「石炭火力発電に対する批判・問題提起及び神戸製鋼訴訟等の争点について」というテーマで2019年度第2回特別研究講座を開催した。



(神戸大学大学院法学研究科教授 島村健先生)

現在確認されている温暖化の影響とパリ協定の下の温暖化対策を踏まえた上で、日本の置かれてい

る状況を日本のCO<sub>2</sub>排出動向と国際社会からの批判という面からご説明頂いた。また、講演の後半では世界と日本で提起されている気候変動訴訟の実例をご紹介いただき、神戸製鋼の石炭火力発電所を巡る訴訟を題材に、具体的な争点についてご解説頂いた。

講演終了後には、聴講者との質疑応答が行われ、環境規制の強化にあたって企業側がとり得る対策等について幅広く意見交換がなされた。



## 研究班の動き

(12・1月)

### エネルギー安全保障に関する国際問題検討班

12月20日の第7回研究会では、酒井研究委員より「日本が締結した二国間投資協定（BIT）における安全保障例外について」というテーマでご報告をいただいた。日本が各国と締結した二国間投資協定（BIT）の特徴及び安全保障例外条項の採用経緯と規定形式について概観した後、これらのBITにおける安全保障例外の統一的な解釈・適用の可能性、自己判断条項の効果、安全保障上の重大な利益の内容等について検討した。

1月10日の第8回研究会では、森川主査より「日本関係船舶の安全確保のための自衛隊の中東派遣をめぐる法的諸問題」というテーマでご報告をいただ

いた。2019年12月27日に閣議決定された日本関係船舶の安全確保のための自衛隊の中東派遣の国内法上の根拠を検討するとともに、今後の状況の変化に応じて考える、派遣された自衛隊の国内法上の活動根拠の切り替えや国際法上の制約要因について検討した。

### 環境諸問題に係る法的論点検討班

1月28日の第4回研究会では、前半は、電気事業連合会立地環境部部長の佐々木緑様および同副長の多田知弘様（いずれもゲストスピーカー）より「国連気候変動枠組条約 第25回締約国会議（COP25）について」というテーマでご報告をいただいた。

2019年12月2日から12月15日にかけて、スペイン・マドリードで開かれたCOP25の結果およびわが国の長期成長戦略についてご説明いただくとともに、同会議で合意に至らなかった市場メカニズムや、石炭火力発電所に対する批判等について議論した。

後半は、前田主査より「近時の太陽光発電をめぐる環境民事裁判例—受光利益に関する福岡地判平成30年11月15日裁判所WEBを中心に—」というテーマでご報告をいただいた。従来の環境民事訴訟ではおよそ加害者側に属していた太陽光発電事業者が、受光利益をめぐり被害者側となった裁判例を概観し、受光利益の保護法益性や侵害行為の違法性について検討した。また、当該判決では固定価格買取制度が受光利益の保護性の根拠として示されたことを踏まえ、買取期間の満了により、同制度の対象ではなくなった場合における要保護性等について議論した。

#### 公益事業規制と競争政策の法的論点検討班

12月23日の第6回研究会では、武田研究委員より「オンライン広告市場における競争制限問題」というテーマでご報告をいただいた。GoogleやFacebook等に対する規制において問題となっているオンライン広告市場について、その市場の特性やGoogleが行っているとされる競争者排除行為等についてご解説いただいた。その後、競争法による規制の可否や問題解消措置のあり方について議論した。

1月31日の第7回研究会では、柴田研究委員より「ドイツの電力分野に関する連邦カルテル庁のガイダンスと報告書」というテーマでご報告をいただいた。ドイツ連邦カルテル庁のガイダンスを基に、発電量抑制による価格引き上げ等、主にドイツの卸電力市場における競争法上の課題について解説いただいた。その後、固定費の回収と価格引き上げに係る課題等について議論した。

#### 再生可能エネルギー導入拡大の法的論点検討班

1月29日の第7回研究会では、斎藤研究委員より「再生エネルギーと税による誘導—序論的考察」というテーマでご報告をいただいた。岡山県美作市が法定外目的税として創設を検討している「美作市事業用発電パネル税条例」を題材に、税による誘導行政の手法や法定外目的税の意義等についてご解説いただいた。特に、太陽光発電事業者に対して法定外目的税を課すことにより再生可能エネルギーの導入拡大を妨げる効果をもたらしうる点に関して、法定外目的税に対する総務大臣の同意要件や法令との整合性等について検討した。

#### 原子力の安全性に係る法的論点検討班

12月6日の第6回研究会では、交告主査より「原子力安全における人と組織の要素—フランスの研究書の紹介—」というテーマでご報告をいただいた。原子力安全規制において組織論をどのように位置付けるか、或いは強力で持続可能な組織を形成するにはどうすればよいかという課題について、交告主査による前回、前々回の研究会での報告内容をさらに深化すべく、フランスにおいてどのような議論が展開されているか、Grégory Rolina氏の著書を素材に検討した。

1月23日の第7回研究会では、友岡研究委員より「原子力災害対策の法的課題」というテーマでご報告をいただいた。原子力災害対策特別措置法が制定された歴史的経緯やその内容（原子力防災体制の拡大、立地自治体・国との関係）について概観するとともに、「多重防護」概念における第5層との関係性等、日本の原子力災害対策における法的課題について検討した。

## 所員の異動

所員の異動がありましたので、お知らせいたします。

(研究員異動)

(離任)

阿部 桜子 (12月27日付)

## マンスリー・トピック (12・1月)

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>・12月15日 COP25閉会，パリ協定の詳細ルール決まらず</li> <li>・12月27日 経産省・国交省，長崎県五島市沖を洋上風力促進区域に指定</li> <li>・12月28日 東京ガス等5社，再生可能エネルギー普及拡大に向けた協会を設立</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・1月13日 四国電力，使用済みMOX燃料取り出し，国内初</li> <li>・1月17日 広島高裁，伊方3号機の運転差し止め命じる</li> </ul> |
|---|--|

## 新着図書案内 (12・1月)

書名	著者	出版社
改革の過程から規制の進化を探る - 原子力検査制度の変化と一貫性を両立させるコーナーストーンとは -	近藤 寛子	ERC出版
環境法〔第4版〕	北村 喜宣	弘文堂
わかりやすい環境振動の知識	後藤 剛史，濱本 卓司	鹿島出版会
行政法研究 第31号	行政法研究会 編	信山社
条解 行政不服審査法	小早川 光郎，高橋 滋 編	弘文堂
デジタル時代の競争政策	杉本 和行	日本経済新聞出版社

日本エネルギー法研究所月報（隔月発行）

2020. 2. 28 Vol. 262

編集発行 日本エネルギー法研究所 月報編集委員会  
〒141-0031 東京都品川区西五反田七丁目9番2号  
KDX五反田ビル8F  
電話 03-6420-0902 (代)  
URL <http://www.jeli.gr.jp/>  
e-mail [contact-jeli@jeli.gr.jp](mailto:contact-jeli@jeli.gr.jp)  
印刷 株式会社 吉田コンピュータサービス

本書の内容を他誌等に掲載する場合には、日本エネルギー法研究所にご連絡ください。