環境法政策の現状と課題に関する検討

- 2019~2020年度 環境諸問題に係る法的論点検討班 研究報告書 -

2 0 2 2 年 3 月

日本エネルギー法研究所

はしがき

近年,環境問題は多様化,国際化し,国内外のエネルギー政策は柔軟かつ積極的な対応を 迫られている。国際的な動向として,2016年11月に発効したパリ協定に基づき各国は脱炭素 社会を目指した長期目標を提出しており,EUでは,2020年6月に事業分類「タクソノミー」が 欧州議会で採択された。また,アメリカが2021年2月にパリ協定へ正式復帰し,気候変動対策 に前向きな姿勢を示しているなど,気候変動に係るエネルギー情勢は大きな変革の時期と言 える。

このような情勢を踏まえ、我が国では、温室効果ガス排出を削減するため、低効率な石炭火力発電所の休廃止の議論が進められている。また、石炭火力発電所に対する環境影響評価書の確定通知の取消に係る判決が下されるなど、気候変動の緩和と適応は国民の関心事となっている。他方で、福島第一原子力発電所事故以後、事故に伴う放射性物質の除染作業が続いており、重要な課題である高レベル放射性廃棄物の最終処分場の立地選定についても、二つの自治体が文献調査に応募をし、2020年11月より調査が実施されるなど動向が注目される。

本検討班は、こうした国内外の動向を視野に入れつつ、2019年6月から2021年3月にかけて計13回の研究会を開催した。その2年間には、我が国における再生可能エネルギー政策と訴訟、気候変動への適応管理、原子力発電所を巡る規制と訴訟、放射性廃棄物の処理だけでなく、ドイツにおける気候変動適応法政策、環境法政策における各国の自治体の役割、さらには放射性廃棄物の処分をめぐる国際枠組などもテーマに取り上げている。本報告書が今後の環境問題に関する実務および研究に寄与することができれば幸いである。

最後に、本検討班の活動および本報告書の作成にご協力いただいた関係各位に対して、改めて厚く御礼を申し上げたい。

2022年3月

高島 忠義

環境諸問題に係る法的論点検討班主査 愛 知 県 立 大 学 名 誉 教 授

環境諸問題に係る法的論点検討班名簿

(2019年6月~2021年3月)

主 査 高島忠義 愛知県立大学名誉教授

研究委員 北村喜宣 上智大学法科大学院教授

下 村 英 嗣 広島修道大学教授

勢 一 智 子 西南学院大学教授

岡 松 暁 子 法政大学教授(2020年2月から)

オブザーバー 野村豊弘 本研究所理事長,学習院大学名誉教授

前 田 陽 一 元 立教大学大学院 法務研究科教授

鈴 木 康 仁 電気事業連合会立地環境部副部長(2020年9月まで)

浅 岡 幸 実 電気事業連合会立地環境部副部長(2020年10月から)

中 村 和 弘 電気事業連合会立地環境部副長

髙 橋 浩 之 東京電力ホールディングス㈱経営企画ユニット

ESG推進室 ES事業創発グループ担当(2020年9月まで)

佐藤洋二 東京電力ホールディングス㈱経営企画ユニット

ESG推進室 ES事業創発グループ担当(2020年10月か

ら)

鈴 木 孝 寛

研究員 羽鳥洋一 日本エネルギー法研究所(2020年3月まで)

〃 阿部桜子 日本エネルギー法研究所(2019年7月から

2019年12月まで)

〃 橋 本 侑 磨 日本エネルギー法研究所(2020年3月から)

リ 井 熊 良 日本エネルギー法研究所(2020年10月まで)

ッ 物藤耕平 日本エネルギー法研究所(2020年9月まで)

上元太 日本エネルギー法研究所(2020年10月から)

研	究	員	井	上	大	樹	日本エネルギー法研究所	(2020年8月まで)
	IJ		堀		雅	晃	日本エネルギー法研究所	(2020年1月まで)
	IJ		林		洋	志	日本エネルギー法研究所	(2020年2月から)
	"		森	実	慎	<u>-</u>	日本エネルギー法研究所	(2020年2月まで)
	"		高	尾	宗士	:朗	日本エネルギー法研究所	(2020年3月から)
	"		城	野	智	慧	日本エネルギー法研究所	(2020年7月まで)
	"		上	野	佑	太	日本エネルギー法研究所	(2020年8月から)

[※]肩書きは、特に示さない限り、研究会当時のものである。

研 究 活 動 記 録

第1回研究会 2019年6月19日

「バックフィット制度について〜国家賠償請求訴訟における考え方〜」

(鈴木 孝寛 様)

第2回研究会 2019年7月12日

「適応管理の制度と実施に関する法的課題」

(下村 英嗣 研究委員)

第3回研究会 2019年11月21日

「韓国の放射性核種輸入禁止・検査証明要求事件」

(高島 忠義 主査)

第4回研究会 2020年1月28日

「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——」

(前田 陽一 様)

第5回研究会 2020年2月14日

「ニュージーランドにおける再生可能エネルギーと気候変動に関する法と政

策」

(David Grinlinton 様)

第6回研究会 2020年2月25日

「条例によるごみ屋敷対応をめぐる法的課題」

(北村 喜宣 研究委員)

第7回研究会 2020年10月26日

「ドイツ気候変動法制の進展」

(勢一 智子 研究委員)

第8回研究会 2020年11月26日

「放射性廃棄物を巡る状況」

(鈴木 孝寛 様)

第9回研究会 2020年12月2日

「適応管理からみた環境基本法・環境基本計画」

(下村 英嗣 研究委員)

第10回研究会 2020年12月17日

「放射性廃棄物の海洋投棄に関する国際枠組」

(岡松 暁子 研究委員)

第11回研究会 2021年1月18日

「国際法における例外と適用除外の法理」

(高島 忠義 主査)

第12回研究会 2021年2月22日

「環境条約国内実施法としての国事務完結型法律と自治体の役割水際二法および種の保存法のもとでの象牙取引規制を例として」

(北村 喜宣 研究委員)

第13回研究会 2021年3月31日

「ドイツにおける気候変動適応法政策の動向について」

(勢一 智子 研究委員)

※肩書は、研究会当時のものである

目 次

第	1	章 国際法における例外と適用除外の法理	j] 1
I		はじめに	. 3
Π		事件の経緯	. 4
	1	. 問題の措置	. 4
	2	2. 手続的経緯	. 4
Ш		当事者の主張	. 5
	1	. 授権条項の成立と発展	. 5
	2	2. インドの主張	. 7
	3	3. EC の反駁	. 8
IV		パネルと上級委員会の報告	. 9
	1	. 授権条項の法的性質	. 9
	2	2. ガット1条1項の適用可能性(検討の方法又は順序)	. 11
	3	3. 証明責任の分配方法	. 12
	4	「無差別」の解釈	. 15
V		おわりに	. 17
	1	. 授権条項の文言に依拠した性質決定	. 17
	2	. 区別の相対性	. 20
第	2	2章 条例によるごみ屋敷対応をめぐる法的課題【北 村	25
I		事象適合的な仕組みの必要性	. 27
Π		ごみ屋敷住民の状況	. 29
Ш		ごみ屋敷条例の展開	30
IV		ごみ屋敷条例の基本構造	. 32
	1	. 目的規定	. 32
	2	2. 対象	. 33
	3	3. 対象者の位置づけ	35
	4	. 対象者と義務づけ	. 36
	5	5. 状況改善のための方法	. 36
	6	5. 実施体制	41
V		ごみ屋敷条例の制度設計および実施にあたってのいくつかの論点	41
	1	. 支援から措置への重点移行の「見極め」のタイミング	41
	2	. 対象者に関する情報の把握	42

	3.	費用負担:原因者支払いへのルート	43
	4.	緩和代執行·略式代執行	44
	5.	即時執行の重要性と費用徴収	45
	6.	事務管理	46
	7.	居住地が他自治体の原因者	47
	8.	成年後見制度の利用	47
	9.	紛争処理制度の利用	48
	1 (). 命令の義務付け訴訟	48
V	[4	今後の展望	48
第	;3章	章 適応管理と環境基本法・環境基本計画【下 村】	51
I	V	まじめに	53
Π	フ	アメリカの気候変動適応策の動向	54
	1.	連邦レベルでの取組み	54
	2.	州及び地方自治体の取組み	57
Ш	[]	アメリカの学説における気候変動適応に関する議論	57
	1.	気候変動適応で適応管理導入が唱えられる背景	57
	2.	適応管理の期待と限界	61
	3.	適応管理の法的問題	63
	4.	適応管理と予防原則の相似相違	64
IV	ı i	歯応管理の機能化	66
	1.	指針原則的役割	66
	2.	適応管理を機能させる法的手段	66
	3.	適応管理に関する学説の小括	69
V	i i	適応管理と環境基本法・環境基本計画	70
	1.	生物多様性基本法と生物多様性国家戦略の順応的管理	70
	2.	環境基本法にみる適応管理の共通要素	72
	3.	環境基本計画(第五次)	75
V	[珍	環境法における適応管理の意義	75
	1.	環境法の基本性能向上	75
	2.	適応管理における科学 (専門知)と民主的正統性	76
νл	r 4:	ato N L7	78

第	4	章 ドイツ気候変動適応法制の動向	79
I		はじめに	81
II		ドイツにおける気候変動適応	82
	1.	. 気候変動適応の概念と構図	82
	2	. 気候変動適応措置の概観	83
Ш		気候変動適応法という分野(Klimawandelanpassungsrecht)	84
IV		気候変動適応の立案に関する政策体制	85
	1.	. 政策体系とドイツ気候変動適応戦略	85
	2	. 最近の施策動向-気候変動適応戦略第二次進捗報告書より	90
	3.	. 組織体制	93
	4	. 情報基盤の整備	95
	5.	. 非国家イニシアティブ	98
V		気候変動適応の実施に関する法体制	98
	1.	. 気候変動適応の実施体制を担う法分野	98
	2.	. 計画法における気候変動適応①:国土整備法	101
	3.	. 計画法における気候変動適応②:建設法典	102
		. 環境アセスメント法における気候変動適応	
VI		まとめにかえて	105
	1.	. 気候変動適応に対する経済的視点	105
	2.	. 気候変動適応を担うべき地方自治体の現状と課題	106
笙	5	章 放射性廃棄物の処分を巡る国際枠組	109
/1*		11 10 c2 1cc	111
I		放射性廃棄物の処分	111
		. 高レベル放射性廃棄物の処分	
		. 放射性廃棄物に関する国際基準	
Ш		放射性廃棄物の海洋投棄に関する国際枠組	115
	1	. ロンドン条約・議定書	115
		. 福島第一原子力発電所事故に伴う低レベル汚染水及び ALPS 処理水の海洋放出	
IV		今後の課題	119
第	6	章 放射性廃棄物を巡る状況【鈴 木】	121
I	,	廃棄物処分の考え方 ~その歴史的経緯と廃棄物の種類について~	123
	1 .	. 本稿で対象とする放射性廃棄物	123

	2.	処分の考え方の変遷(ここからは、炉規制法における放射性廃棄物に限定して	て述
~	る。)	125
Π	. 刻	D分法制度の体系	126
	1.	炉規制法の体系	126
	2.	低レベル放射性廃棄器物処分に関する法制度の整備と現状	126
	3.	高レベル放射性廃棄器物処分に関する法制度の整備と現状(概要)	128
Π	[果題	130
	1.	管理型処分と隔離型処分の概念	130
	2.	炉規制法適用外の状態になった場合の環境規制法との関連	131

第 1 章

国際法における例外と適用除外の法理

愛知県立大学名誉教授 高 島 忠 義

I はじめに

近年,国際連合の国際司法裁判所(ICJ)及び世界貿易機関(WTO)のパネルと上級委員会において,適用条約の関係規定が例外と適用除外のいずれであるかが重要な争点となるケースが散見される。例外又は適用除外の性質決定は,条約の基本的義務規定の適用可能性(検討の方法又は順序に関連),証明責任の分配方法,関係規定の解釈方法に法的作用を及ぼし,事案の帰趨を左右する可能性さえ内在している。ところが,筆者が以前に本研究会で取り上げた南極海捕鯨事件のICJとカナダFIT制度事件のパネル及び上級委員会は,いずれも関係規定を適用除外規定と認定する一方で,かかる性質決定がもたらす法的作用を十分に理解しているようには思われなかった。

先ず,南極海捕鯨事件において,ICJは,科学的研究のための調査捕鯨を国際捕鯨取締条約の「適用から除外する」ことを明記した8条1項が適用除外規定であることを明確に認定する一方で,同条の解釈方法と証明責任の帰属に関しては,むしろ例外規定であるかのように取り扱っていた。それは,国際捕鯨委員会の採択した決議に基づいて8条1項には非致死的調査方法の検討義務が含まれると厳格に解釈し,その逸脱範囲を狭く限定した点や,科学的研究「のために」の要件審査において研究目的と致死的調査方法との合理的関連性の証明責任を請求国ではなく被請求国の日本に課した点に看取することができる」。

次に、カナダFIT制度事件では、1994年ガット(以下では単に「ガット」と略記し、1947年ガットと区別する必要がある場合にのみ「1994年ガット」と表記)3条の定める内国民待遇義務を一定の政府調達には「適用しない」ことを明記した同条8項(a)の法的性質が問題になった。パネルは、当該規定を適用除外規定と性質決定した後、審理の効率性の観点から、内国民待遇義務を定めた3条4項との適合性を検討する前に、その適用除外を認めた3条8項(a)との適合性を検討している。しかし、上級委員会は、3条8項(a)の法的性質が検討の方法又は順序だけでなく、その解釈方法についても影響を及ぼすことを明らかにした。つまり、上級委員会は、3条8項(a)の解釈において、3条の他規定さらには同条以外のガット規定をも関連の文脈として広く考慮に入れる「総体的解釈」(holistic interpretation)という方法を採用したのである。もっとも、証明責任の分配に関しては、適用除外の性質決定が「予断を与えるものではない」と述べるにとどまった。

本報告では、例外と適用除外の法的機能の差異だけでなく、その性質決定が実際の審理に 及ぼす法的作用面の差異についても争われた「ECの関税特恵許与条件に関する事件」を取り 上げる。当該事件の主題自体はあまり国際法学者の耳目を惹くものではなかったが、本件の

_

¹ 拙稿「南極海捕鯨事件に関するICJ判決について(一)(二・完)」法学研究89巻4・5号(2016年)所収,Caroline E. Foster, Motivations and Methodologies: Was Japan's Whaling Programme for Purposes of Scientific Research? Whaling in the Antarctic: The ICJ Judgment and its Implications, Symposium at Kobe University, 31 May-1 June 2014, pp.7-8; H. Sakai, After the Whaling Case: Its Lessons from a Japanese Perspective, ibid., p.7. ² Canada-Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector, WT/DS412/R; Canada-Measures Relating to the Feed-In-Tariff Program, WT/DS426/R, para.5.56. 拙稿「カナダのFIT制度事件について」環境に関する法的論点検討班研究報告書『環境法政策に関する法的論点の検討(2017~2019年度)』日本エネルギー法研究所(2020年)1-30頁。

パネルと上級委員会によって例外と適用除外の法理がかなり明晰化された点は注目しなければならない。

Ⅱ 事件の経緯

ここでは、事件の発端となったEC理事会規則の内容と問題点を明らかにしたのち、インドによる協議の要請からWTOの紛争解決機関(DSB)による上級委員会報告の採択に至るまでの手続的経緯について概説する。

1. 問題の措置

2001年12月10日,EC理事会が,「2002年1月1日から2004年12月31日までの間,一般関税特恵 (Generalised Tariff Preferences, GTP)制度を適用する」規則2501/2001を採択した3。当該規則によると,ECのGTP制度は、規則対象の全ての発展途上国に適用される一般取極 (General Arrangements, GA)と,特定の発展途上国に対して「追加的な関税特恵」を許与する4つの特別取極で構成されている。後者は、労働権と環境の保護を目的とした二つの特別インセンティブ取極、後発発展途上国のための特別取極と麻薬の生産及び取引の撲滅を目的としたそれから成る。本件で問題になったのは、最後に掲げた「麻薬の生産及び取引の撲滅を目的とした特別取極」(以下「麻薬取極」という。)である。

GAは、上記規則の附属書 I にリストアップされた91の発展途上国を対象としたものである (3条)。附属書IVのコラムGにリストアップされたGAの対象産品は、僅かな数の非センシティブ産品と大半のセンシティブ産品とに分類されている。そして、前者の産品についてはECの 関税 (従価税方式) が完全に撤廃されるのに対して、後者の産品に関するそれは、3.5% (一部産品については20%) の引き下げにとどまっていた (7条)。

他方で、麻薬取極は、麻薬の生産及び取引を撲滅するための実効的なプログラムを実施する発展途上国のみを対象にしたものであった。その具体的な対象国は、附属書 I のコラム I (アイ) にリストアップされた、ボリビア、コロンビア、コスタリカ、エクアドル、エルサルバドル、グアテマラ、ホンジュラス、ニカラグア、パキスタン、パナマ、ペルー及びベネズエラに限定されている。これら12ケ国からの輸入産品については、ECの関税がほぼ完全に撤廃される(10条)。

こうしたECのGTP制度においては、GAのみの対象となる発展途上国と麻薬取極の対象となる発展途上12ケ国との間で、ECから享受する特恵マージンに関して相当の懸隔が生起する。インドは、GAの対象国ではあったが、麻薬取極の対象国には含まれていなかった。

2. 手続的経緯

2002年3月5日、インドが、ECのGTP制度の下で発展途上国に許与される特恵マージンの懸隔問題について、WTO協定附属書IIの紛争解決手続了解(DSU)4条に定める協議をECに要請

³ Council Regulation (EC) No 2501/2001 of 10 December 2001 applying a scheme of generalised tariff preferences for the period from 1 January 2002 to 31 December 2004.

した。両者の協議は同月25日に行われたが、「相互に満足すべき解決」には至らなかったため、同年12月6日にインドがパネルの設置を要請した。かかる要請は翌年1月27日のDSB会合において承認され、Julio Lacarte-Muró(ウルグアイの外交官、元駐米大使)、Marsha A. Echols(ハワード大学教授、国際通商特に食糧法)及び清水章雄氏(早稲田大学教授、国際経済法)によってパネルを構成することになった。パネルの中間報告は同年9月5日に紛争当事者へ送付され、その最終報告は2003年12月1日に公表された 4 。

翌年の1月8日、ECがパネルの報告を不服として上訴し、2月19日には上級委員会で口頭弁論が開かれている。本件を担当した委員は、Georges Abi-Saab(カイロ大学卒、ジュネーブ国際開発高等研究大学院の名誉教授、元ICJ判事)、Luiz O. Baptista (サンパウロ大学の国際法教授)及び Giorgio Sacerdoti (ボッコーニ大学の国際法教授)であった。上級委員会の報告は、同年4月7日に公表されたのちが、同月20日のDSB会合において採択されているが。なお、本件に関しては、麻薬取極の対象国でに加えて、パラグアイ、モーリシャス及び米国8も、DSUの10条にいう「第三国」として手続に参加している。

Ⅲ 当事者の主張

両当事者の理論的対立の基底には、授権条項の法的性質を巡る論争、つまりWTO体制における授権条項の法的位置付けに関する根本的な齟齬があった。そこで、各当事者の主張を紹介する前に、授権条項の成立と発展の経緯について概説しておきたいと思う。

1. 授権条項の成立と発展

ガットの1条1項は、加盟国が相互間で許与する特定産品の関税譲許を他の全ての加盟国の同種産品に対して無差別に均霑する義務を課している。これが、一般的最恵国待遇(General Most-Favoured Nation Treatment)と呼ばれるもので、ガットの支柱又は基本原則の一つを構成している。しかしながら、1960年の「アフリカの年」以降に新独立国を中心とした数多くの発展途上国がガットに加盟したことは、こうした基本原則を大きく動揺させることになった。1964年には77カ国にまで拡大した発展途上国グループが、相互主義と無差別原則を基礎とした一般的最恵国待遇の制度を通じて加盟国間の貿易自由化を促進するというガットの基本的スキームに対して、厳しい批判の目を向けたからである。

4

⁴ EC-Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries, WT/DS246/R (hereinafter Panel Report).

⁵ EC-Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries, WT/DS246/AB/R (hereinafter Appellate Body Report).

⁶ WT/DS246/10, 23 April 2004.

⁷アンデス共同体のボリビア,コロンビア,エクアドル,ペルー及びベネズエラと,中米のエルサルバドル,グアテマラ,ホンジュラス及びニカラグアは,それぞれ共同意見書を提出している。

⁸ 米国は、労働権の保障やテロの防止といった自国の政治的価値と政策目標をGSP許与の条件 (conditionality)に設定している。麻薬撲滅をGSP許与の条件に設定したEC規則のガット適合性が問題になった本件の帰趨は、こうした米国の外交・通商政策に「影響を及ぼすおそれ」があった。Third Party Submission of US, Panel Report, para.5.141.

その結果、1965年のガットにおいては、発展途上国の輸出収入の増大を通じた経済開発の促進を掲げた第4部「貿易及び開発」が追加された(翌年に改正議定書が発効)。この新しい部には、発展途上国の経済開発にとって輸出収入が「決定的な役割」を果たすこと、発展途上国が一次産品の輸出に過度に依存する現状を変更し、製品・半製品の輸出を最大限度まで増進すること、先進国が発展途上国の輸出品に対する障害の削減又は廃止に「高度の優先権」を与えること、先進国が貿易交渉で行った発展途上国の輸出品に対する関税等の軽減又は廃止の約束について「相互主義を期待しない」こと、締約国団が発展途上国の貿易及び開発を促進するための特別措置を認めることができること、などが盛り込まれている。

発展途上国グループの要求は、ガットにおける第4部の追加にとどまらず、ガットに対抗する新たな国連機関の創設にまで波及した。1962年8月3日の経済社会理事会決議に基づいて1964年春に開催された国連貿易開発会議(UNCTAD)が、それである。この会議は、貿易と開発協力に関する新しい原則と政策を定式化することなどを目的としたもので、同年12月の国連総会決議によって「国連総会の機関」として正式に発足している。同会議のもたらした最大の成果が「一般特恵制度」(Generalized System of Preferences, GSP)であった%。

GSPの導入に理論的に貢献したのは、1964年春の第1回UNCTADに事務局長のR.プレビッシュが提出した「開発のための新しい貿易政策を求めて」と題する報告書であった。これは、ガット1条の一般的最恵国待遇制度が発展途上国には僅かな貿易上の利益しかもたらしていないことを指摘し、先進国が発展途上国の輸出する製品・半製品に対して「一般的、非相互的及び無差別の特恵」(generalized, non-reciprocal and non-discriminatory preferences)を許与する制度の必要性を訴求したものであった。

1968年春に開催された第2回UNCTADでは、かかるGSPの内容を審議するための特恵特別委員会を設置し、早期にGSPを実施することで一致した(決議21(II))。そして、1970年10月12日の特別委員会では、1971年までにGSPを実施することを先進国に要求した「合意された結論」(Agreed Conclusions)が採択されている。この結論は、翌日に開催されたUNCTADの貿易開発理事会(第4回特別会期)において正式に承認されている¹⁰。しかしながら、先進国がGSPを通じて発展途上国の製品・半製品に「異なるかつより有利な待遇」(differential and more favourable treatment)を許与することは、ガット1条1項の一般的最恵国待遇の相互主義と無差別原則に抵触する蓋然性があった。

そこで、ガットでは、どのような方法又は手続によってGSPをガットに受容又は包摂するのかが議論になった。最終的にガットの採用した方法は、発展途上国の要求したガット1条の改正ではなく、先進国の主張したガット25条5項のウェイバー手続によるというものであった。これは、締約国団が「例外的」に加盟国の義務免除を認めることを決定する手続である。かくして、1971年6月25日の締約国団会合では、GSPの例外的及び暫定的な性質を強調する先進国の主張に配慮し、先進国が発展途上国の原産品に「一般的、非相互的及び無差別の特恵」

⁹ GSPに関しては、拙著『開発の国際法』(1995年) 295-323頁を参照。

¹⁰ UNCTAD の決議21(Ⅱ)と「合意された結論」については、拙著『前掲書(注9)』301-303頁を、それらのテキストに関しては、Panel Report, WT/DS246/R, paras.128-140 and Annex D-3 and D-4を参照。

を許与することを認めるために「必要な範囲」で、10年間にわたり、ガット1条に基づく先進 国の義務を免除することが決定された11。

それから約8年半の経過した東京ラウンド終了時(1979年11月28日)に、締約国団が「異な るかつより有利な待遇、相互主義及び発展途上国のより十分な参加」と題する重大な決定を 行っている。これは、1971年決定のようなウェイバーの手続を踏むこと無しにGSPを許与する 権利を先進国に付与するものであった。この1979年決定が「授権条項」(Enabling Clause)と呼 称される所以である。その結果,GSPは,ガットにおいて「恒久的な合法性」を保証されるこ とになった12。

授権条項の具体的内容は、以下のようなものであった。先ず、1項では、「ガット1条の規定 にかかわらず、加盟国は、発展途上国に対して、異なるかつより有利な待遇を、他の締約国 に対して同様の待遇を許与することなしに許与することができる」旨が明記されている。そ して、2項(a)は、発展途上国のための「異なるかつより有利な待遇」の一つにGSPを掲げてお り、その脚注3は、GSPの文言が1971年決定の「一般的、非相互的及び無差別の特恵」を指す ことを注記している。

さらに、3項は、発展途上国のための「異なるかつより有利な待遇」に関して、(a)他の締約 国の貿易に障害を設ける又は不当な困難をもたらすことではなく、発展途上国の貿易促進を 意図したものであること、(b) 最恵国待遇に基づいた関税等の引き下げ又は撤廃を妨げないこ と, (c) 発展途上国の開発, 財政及び貿易のニーズに積極的に応じることを意図し, 必要な場 合には変更されることの3点を要求している。

その後、授権条項は、WTO協定の発効に伴って、1994年ガットの「不可分の一部」を構成 することになった 13 。1994年ガットには、1947年ガット(1項(a))だけでなく、「WTO協定の 効力発生の日前に1947年のガットの下で効力を生じた…法的文書」(1項(b)) なども含まれて いる。授権条項は、後者の(iv)に掲げられた「その他1947年のガットの締約国団が行った決 定」に該当する。

上記のような経緯は、ガット・WTO体制における授権条項の法的位置付けの曖昧さを示し ている。つまり、GSPの法的地位が1971年決定から授権条項、さらには1994年ガットの発効を 通じて漸進的に強化される一方で、ガット1条の規定改正が行われていないために、ガットの 基本原則は一般的最恵国待遇制度のままであった。

2. インドの主張

インドは、麻薬取極が一部の発展途上国だけにGAよりも有利な関税特恵を許与する点で、 ガット1条1項の無差別原則に反する又は最恵国待遇を享受する権利を侵害すると主張した。 そして, ECがガット1条1項の違反を授権条項2項(a)に基づいて正当化しようとする場合, 麻

^{11 1971}年決定については、拙著『前掲書(注9)』304-305頁を、そのテキストに関しては、Panel Report、 para.7.64 and Annex D-2を参照。

¹² 授権条項に関しては, 拙著『前掲書 (注9)』273-278頁を, そのテキストに関しては, Panel Report, para.7.63 and Annex 2を参照。

¹³ Appellate Body Report, para.90.

薬取極が同2項(a)の要件を具備することを証明する責任がECに課せられるという。その根拠は、インドの主張の実質的又は本質的要素が授権条項ではなくガット1条1項にあること、授権条項がガット1条1項の違反を正当化するための積極的抗弁 14 に当たることの2点にあった(4.20, 162, 178, 274-276)。

インドによると、授権条項は、GSPを許与する先進国に対してガット1条の義務を例外的に免除した1971年決定の単なる更新に過ぎず、従前の上級委員会が積極的抗弁と認定したガットの20条(一般的例外)、11条2項(c)(i)(数量制限廃止の例外)及び24条(関税同盟)と同じ法的機能と特徴を有している(7.26-28)。授権条項の例外的性質は、それが先進国に対してGSPを許与する「積極的義務」を課していない点と、ガット1条1項からの逸脱がGSPを許与するために「必要な範囲」に限定されている点に看取することができる(4.166-168,170)。

3. ECの反駁

ECによると、授権条項は、ガット1条1項の違反を正当化するための積極的抗弁ではなく、「異なるかつより有利な待遇」許与する「自律的な権利」(autonomous right)を保障したもの又はガット1条1項の適用を排除する自立的なレジーム(self-standing regime)を確立したものである(4.42,44,7.30)。インドが授権条項に基づいた自律的権利の行使を認めない場合には、麻薬取極が授権条項の要件を具備しないことを証明する責任がインドに課せられる(4.44, 297-298)。

授権条項を適用除外と位置付ける根拠は、次の3つの点にある。第一のそれは、「ガット1条の規定にかかわらず」という授権条項1項の文言にある。かかる文言は、ガット1条1項の適用を「完全に排除する」と解釈されるべきであり、例外規定のように「厳格又は縮小的に解釈する推定」は成り立たない(4.301,7.29)。

第二の根拠は、WTO体制における授権条項の法的位置付けにある。授権条項は、1971年決定の単なる更新ではなく 15 、発展途上国の「特別のかつ異なる待遇」(special and differential treatment)という「WTO協定の基本目的の一つ」を達成するための「特別な(sui generis)決定」である。したがって、授権条項は、1971年決定のようなガット1条1項からの例外的、限定的な逸脱ではなく、WTO協定の支柱(pillars)の一つを成す「特別のかつ異なる待遇」の主要形態として、ガット1条1項と「並立する(exists side-by-side)関係」にある(4.213-214, 301, 7.29)。

最後の根拠は、上級委員会の先例である(4.43)。SCM協定(補助金及び相殺措置協定)の27条2項(b)は、発展途上国の「特別のかつ異なる待遇」という同条の見出しの下で、輸出補助金を禁止した3条1項(a)を「8年間」は発展途上国に「適用しない」ことを明記している。ブラ

_

¹⁴ 積極的抗弁(affirmative defence)とは、被告又は被告人が問題の行為の違法性を認めた上で、かかる違法行為を正当化する別の事実を主張・証明することを意味し、原告又は検察の主張・証明事実を認めない否認(negating defence)とは区別される。国内法における積極的抗弁の例としては、民事法では、危険の引き受け、寄与過失、禁反言、詐欺、強要、約因の滅失、懈怠、時効など(米国連邦民事訴訟法の8条(c))、刑事法では、自衛、心神喪失などを挙げることができる。

¹⁵ ECによると、授権条項は1971年決定時に採用されなかった「ガット第4部に基づいた締約国団の宣言」という事務局の提案に近いもので、1971年決定の単なる更新ではないという(4.213-214)。この事務局案については、拙著『前掲書(注9)』304頁を参照。

ジル航空機事件の上級委員会は、27条2項(b)の文言の「通常の意味が明瞭である」として、当該規定が3条1項(a)の積極的抗弁ではなく、その適用を排除する規定であると認定した¹⁶。授権条項は、こうしたSCM協定27条と同様、発展途上国に対して「特別のかつ異なる待遇」を許与したものである(4.291)。

Ⅳ パネルと上級委員会の報告

本件の争点には、授権条項の法的性質という根本的な問題だけでなく、その性質決定に附随した法的作用面の問題、つまりガット1条1項の適用可能性(検討の方法又は順序に関連)、証明責任の分配方法、授権条項の解釈方法といった3つの問題も含まれている。ここでは、本件のパネルと上級委員会によって理論的に明晰化されたこれらの点について、それぞれの報告を比較しながら逐次分析することにしたい。

1. 授権条項の法的性質

インドは、授権条項を1971年決定の単なる更新と見なし、当該決定と同様にガット1条1項の例外の地位に位置付けようとした。他方で、ECは、授権条項を1971年決定の単なる更新ではなく、先進国が発展途上国にGSPを許与する「自律的な権利」を保障したものと捉え、授権条項とガット1条1項とが並立する関係にあると反駁した。

(1) パネル

両当事者は、授権条項の法的性質を決定する際に、「1994年ガット全体の文脈におけるその法的機能」を分析する必要があるという点で一致していた(7.32-33)。米国シャツ・ブラウス事件の上級委員会は、ガットの例外規定である20条と11条2項(c)(i)を、「ガットの他の規定が定める義務の限定的な例外であり、それ自体は義務を課す積極的規則ではない」ものと性質決定し、「義務を課す積極的規則からの限定的な逸脱を許容する法的機能」が例外の認定における「決定的」な要素であると判示した。このことは、加盟国に義務を課す積極的規則ではないこと及び積極的規則からの限定的な逸脱を許容する機能を果たすことの二つが例外の認定基準であることを示唆している(7.35)。

授権条項は、こうした例外の認定基準を満たしている。第一の基準に関しては、ガットの1条1項が、2条、3条及び11条1項と同様に義務を課す積極的規則であるのに対して、授権条項は、20条、11条2項(c)、21条及び24条と同様に義務を課す積極的規則ではない。授権条項は、

-

¹⁶ SCM協定の3条1項(a)が輸出補助金を禁止する一方で、27条の2項(b)と4項は、当該義務を発展途上国に対して8年間は「適用しない」ことを明記していた。ブラジル航空機事件の上級委員会は、27条が3条1項(a)の積極的抗弁ではなく適用除外規定であると認定し、問題の措置が27条4項の要件を具備しないことを証明する責任を申立国に課している。こうした性質決定の根拠は、①2項(b)の通常の意味が明瞭であり、発展途上国については3条1項(a)が8年間は完全に適用されないことを意味していること、②27条の見出しと「加盟国は、補助金が開発途上加盟国の経済開発計画において重要な役割を果たすことがあることを認める」という同条1項の文言に照らして、同条が一定条件の下で発展途上国に「特別のかつ異なる待遇」を許与することを意図していること、③同条4項が発展途上国の「積極的義務」(猶予期間中に輸出補助金を引き上げない義務と自国の開発ニーズに合致しない場合には猶予期間終了前に輸出補助金を廃止する義務)を定めていることにあった。Brazil-Export Financing Programme for Aircraft, WT/DS46/AB/R, paras.134-141.

1項の「できる」(may)という文言から明らかなように、発展途上国にGSPを許与するかどうかの選択権を先進国に認めており、GSP許与の義務を先進国に課していないからである。確かに、授権条項には、一般性、非相互性及び無差別性といった条件が付されているけれども、これらは逸脱の範囲を限定するための付帯的又は附随的な義務にとどまっており、授権条項の「非義務的な基本的性質」を変えるものではない(7.37-38)。

第二の基準に関して注目されるのは、授権条項の1項に使用されている「にかかわらず」 (notwithstanding) という文言である。オックスフォード英語辞典によると、この文言の通常の意味は、"in spite of, without regard to or prevention by"である。したがって、「にかかわらず」の文言は、授権条項が積極的規則からの逸脱を許容する機能を果たすことを意味している。確かに、この文言は、ガット20条と21条の"Nothing in this Agreement shall be construed…to prevent"及び24条5項の「この協定の規定は、…することを妨げるものではない」とは「若干異なる表現」ではあるが、義務を課す積極的規則からの逸脱を許容する点では、これら規定の文言と「実質的に」同じ意味のものである。したがって、授権条項は、これら規定と「性質又は法的機能を異にする訳ではない」。また、GSPには一定の条件が付帯していることから、ガット1条1項からの逸脱範囲は限定されている(7.36-38)。

なお、ECは、授権条項の法的性質を認定する際に、問題の規定が追及する「政策目的の相対的重要性」を考慮すべきであると主張した。確かに、授権条項の追及する政策目的は「クリティカルな重要性」を有しているが、こうした重要性は授権条項の法的性質を認定する際の「決定的」な要素ではない。例えば、有限天然資源の保存というガット20条(g)の政策目的はWTO協定前文の掲げる「環境の保護及び保全」というWTOの目的の一つに直接関係するけれども、そのことが「ガットの法構造における例外規定としての20条の性質を変える訳ではない」(7.52)。

もっとも、パネルは、授権条項が発展途上国に「特別のかつより有利な待遇」を許与する点でガットとWTOにおける「最も重要な文書の一つ」であること、GSPの実施がしばしば発展途上国に「重大な利益」を与えていること、GSPがガットの加盟国全体から積極的に歓迎されたことを認める。これらの点については、授権条項の文言を解釈する際に「特別に留意する」(particularly cautious)ことが重要である(7.31)。

上記のような判断に対しては、反対意見が付されている¹⁷。その批判の主要な矛先は、多数意見の主要な意見が授権条項を例外と性質決定した点に向けられていた。反対意見は、多数意見の主要な過誤として、次の二つの点を指摘している。第一に、「にかかわらず」の文言は、「王又は統治者が、法にかかわらず、許可、特許その他の権利を付与する」ことを意味するラテン語の"non obstante"に由来しており、「法に対する例外」を意味するものではない(9.12-13)。第二に、ガット1条と、その「アプローチに重大な変更をもたらし、貿易規則の重大な改善を意図した」1971年決定及び授権条項とは、伝統的又は一般的な原則と例外の関係とは異なった「より複雑な法的関係」にある。1971年決定は、GSPのスキームを許容する「ガット史上の重要な一歩」を記した「歴史的な出来事」であり、授権条項は、GSPを恒久的に合法化することによってウ

¹⁷ Panel Report, paras.9.1-21.

ェイバーの手続を不要にした。多数意見は、これらの重要な締約国団決定を単なる限定的な例外に矮小化している (9.2,7,11,15-16)。

(2) 上級委員会

上訴に際して、ECは、授権条項をガット1条1項の例外と性質決定したパネルの解釈には 誤謬があり、かかる認定を取り消すように求めた。その根拠として、ECは、①先進国がGSP 許与の義務を負わないことは授権条項が積極的義務を課さないことを意味しておらず、授権 条項はGSPの実体的内容を積極的に規制する包括的な規則であること、②反対意見も指摘しているように、「にかかわらず」の文言の通常の意味は授権条項の例外性を決定付けるものではなく、条約法に関するウィーン条約31条の定める「条約解釈の基本規則」に従って解釈すべきであること、③授権条項の2項(a) 脚注3と3項(c) の詳細な義務に照らして、当該条項はガット20条のような「単なる濫用防止の安全装置」を超越していること、④授権条項はガット第4部を実施するための決定であり、この部と同様に例外と位置付けることができないこと、⑤特別のかつ異なる待遇が発展途上国の「経済開発のニーズに応じた貿易量を確保することを保証する」(WTO協定前文)というWTOの基本目的の一つを達成するために必要不可欠であること、などを挙げている(9-13,15 and 17)。

しかし、上級委員会は、「にかかわらず」の文言に関するパネルの解釈を支持し、授権条項をガット1条1項の例外と性質決定した(90)。授権条項の例外性を否認するECの主張は、授権条項とWTO協定の趣旨及び目的に関する理解に基づいている。確かに、授権条項は、発展途上国の経済開発を促進するための先進国の積極的な努力(WTO協定前文)の一つである。しかしながら、ガット20条(g)がガットの例外であることは、WTO協定の前文に掲げられた環境の保護及び保全というWTOの重要な目的の達成を妨げるものではない。WTOの目的は例外と性質決定された措置によっても十分に達成可能であり、WTOにおける「関係規定の地位と相対的重要性は、その性質決定とは無関係である」。授権条項に関しても、それを例外と性質決定することが、WTO協定の「全体的枠組における授権条項の重要性と発展途上国の経済開発を促進する積極的な努力を毀損する訳ではない」(94-99)。

2. ガット1条1項の適用可能性(検討の方法又は順序)

授権条項の性質決定は、麻薬取極に対するガット1条1項の適用可能性、つまり検討の方法 又は順序に作用を及ぼす。インドは、授権条項がGSPの実施に必要な範囲でガット1条1項から の逸脱を認めているに過ぎず、ガット1条1項の適用を完全に排除するものではないと主張し た。こうした立場によると、最初に麻薬取極がガット1条1項に適合するかどうかが検討され、 その不適合が認定されたのちに授権条項によって正当化されるかどうかが検討されることに なる。他方で、ECは、授権条項によってガット1条1項の適用が完全に排除されることから、 麻薬取極が授権条項に適合するかどうかだけを検討すべきであると反駁した(7.43)。

(1) パネル

この問題に関しては、授権条項1項の文言とパネル及び上級委員会の先例を検討する必要がある。先ず、ガット1条1項の適用を完全に排除するためには、授権条項の中にそうした加盟

国の意思を示した「条文上の根拠」(textual support)が存在しなければならない。しかしながら、「にかかわらず」の文言は、「授権条項の機能がガット1条1項によって妨げられない」こと、つまり授権条項がガット1条1項と抵触する範囲で「優先する」(take precedence)ことを意味しているに過ぎず、かかる文言からガット1条1項の適用を完全に排除する加盟国の意思を措定することはできない。ガットの基本的義務規定と例外規定との関係は、後者が前者の適用を排除するという関係ではない(7.44)。

次に、この問題に関連した先例としては、米国ガソリン基準事件、海老海亀事件、韓国牛肉事件及びECアスベスト事件が存在している。これらの事件においては、最初に問題の措置が1条、3条又は11条1項に適合するかどうかが検討され、その違反が認定されのちに例外規定の20条又は24条によって正当化されるかどうかが検討された。このことは、ガットの1条、3条又は11条1項と20条又は24条とが問題の措置に対して「同時に」(concurrently)適用され、両者の抵触する範囲で後者が「優先する」(prevail)関係にあることを示している。もし、20条と24条が適用除外規定であったならば、パネルと上級委員会が1条、3条又は11条1項との適合性を検討することはなかったであろう (7.45)。

以上から、授権条項がガット1条1項の例外であるという法的関係性は、両者の抵触する範囲で前者が後者に優先することを含意している。こうした授権条項の優先的地位 (prevailing status) は、麻薬取極に対するガット1条1項の適用可能性を排除するものではない (7.46,49,53)。

(2) 上級委員会

上訴に際して、ECは、授権条項が単なる例外の許容規定ではなく、先進国が発展途上国に対して関税特恵を許与することを奨励した「発展途上国のための特別なレジーム」であり、「より一般的な」WTO規則の適用を排除する「特別法」(lex specialis)であると主張した(14,85,93)。

上級委員会は、授権条項が麻薬取極に対する「ガット1条1項の適用可能性を排除しない」としたパネルの結論を支持する(103)一方で、その法的根拠についてはECの主張を受け入れている。つまり、授権条項1項は、同条項に基づく措置がガット1条1項の最恵国待遇義務に抵触する範囲で、「よりspecificな規則」の授権条項がガット1条1項に優先することを保障していると判示したのである(101)。

したがって、麻薬取極が「一般規則」(general rule)としてのガット1条1項に抵触するかどうかが最初に検討され、かかる抵触が認定された場合に授権条項によって正当化されるかどうかが検討されなければならない。かように麻薬取極がガット1条1項と授権条項に適合するかどうかが「連続的に」(successively)検討されることは、授権条項がガット1条1項の適用を排除しないことを含意している(102)。

3. 証明責任の分配方法

インドは、授権条項が積極的抗弁であること及び同国の申立ての本質的要素が授権条項ではなく麻薬取極のガット1条1項違反であることを理由に、ガット1条1項の違反を一応証明するだけで足り、麻薬取極が授権条項に適合することを証明する責任はECに帰属すると主張し

た (7.25) ¹⁸。他方で、ECは、授権条項を積極的抗弁ではなくGSPを許与する自律的な権利を保障したものと位置付けており、インドがこうした権利の行使を制限しようとするのであれば、麻薬取極が授権条項に適合しないことを証明する責任がインドに帰属すると反駁した。ECは、類似の先例として、輸出補助金の禁止について発展途上国の「特別のかつ異なる待遇」を認めたSCM協定27条に関する証明責任を申立国のカナダに課したブラジル航空機事件の上級委員会報告を引用している(7.29-30)。

(1) パネル

インドは、麻薬取極がガット1条1項に違反することを証明するだけで十分である。「ガット1条1項違反の申立てに対する積極的抗弁として授権条項を提起し、麻薬取極が当該条項に適合することを証明する」責任はECに帰属する(7.40,42,53)。その理由の一つは、積極的抗弁について複数の選択肢が存在する場合、被申立国がその内のいずれを選択するのかを知悉することが申立国にとっては困難を伴うという点である。本件に関して、ECは、積極的抗弁として授権条項のほかにガット20条(b)を援用する可能性があり、実際に授権条項の選択的・代替的抗弁として当該規定を参照している(7.40-41)。

もう一つの理由は、上級委員会の先例である(7.42)。確かに、ECの引用したブラジル航空機事件の上級委員会は、ブラジルの輸出補助金がSCM協定27条に違反することを証明する責任を申立国に課している。また、ECホルモン事件の上級委員会も、SPS協定(衛生植物検疫措置適用協定)の3条3項を、国際標準に基づく措置によって達成されるよりも高度の保護水準を設定する加盟国の「自律的な権利」を保障した規定と位置付け、この規定に関する証明責任を申立国に課している。しかしながら、これら二つの事件は、いずれも適用除外規定に関するものであり、授権条項のような例外規定に関する事案ではない(7.47-51)。

従前の上級委員会は、例外規定に関する証明責任を、それを援用した被申立国に課してきた。米国シャツ・ブラウス事件の上級委員会は、ガットの20条と11条2項(c)(i)が限定的な例外規定であり¹⁹,こうした積極的抗弁の証明責任については被申立国に課すことが「合理的」であると述べている。また、トルコ繊維事件の上級委員会は、法学者が長年にわたってガット24条を「例外又は抗弁」と位置付けてきたことを指摘し、ガット違反の措置を正当化する積極的抗弁として同条5項を援用した被申立国に証明責任を課している(7.42)。

-

¹⁸ 証明責任とは、審理終了までに主張事実の真実蓋然性について裁判官(英米法では陪審員)を説得する責任(説得責任)を意味し、口頭弁論が終結しても法律効果の発生に必要な事実を確定できない場合に敗訴の不利益を受ける当事者を事前に決めておくことで、いわゆるノン・リケット(裁判不能)を回避することができる。証明責任が、"tie-breaking rule"と呼称される所以である。この点で、証明責任は、各当事者が敗訴のリスクを免れるためにそれぞれの主張事実を審理中に証明する責任を意味した証拠提出責任とは概念的に区別される。拙稿「WTOにおける立証責任の分配」国際法外交雑誌105巻1号(2006年)100-102頁。

¹⁹ 第1次日本農産物事件のガット・パネルは、国内での農水産物の数量制限に附随した輸入制限を許容した11条2項(c)(i)を、数量制限の一般的廃止を定めた同条1項の例外と認定している。国際貿易機関憲章の起草過程において当該規定が例外と位置付けられていたというのが、その理由であった。Japan-Restrictions on Imports of Certain Agricultural Products, L/6253-35S/163, 1988, paras.5.1.2 and 5.1.3.7.

(2) 上級委員会

被申立国の義務違反を提起し、それを証明する責任は申立国に帰属する。かかる違反の主張に対して抗弁を提起する場合には、問題の措置が抗弁の要件を具備することを証明する責任が被申立国に課せられる(米国シャツ・ブラウス事件の上級委員会)²⁰。

さらに、ある規定が一定条件の下で他の義務規定に反する行為を許容し且つ一方の規定が他方の規定を参照している場合には、問題の措置が許容規定の要件を具備しないことを証明する責任が申立国に課せられる。ただし、これは、当該義務が問題の措置に適用されないことをいずれかの規定が示唆している場合に限られる(ECホルモン事件、ブラジル航空機事件、EC鰯事件の上級委員会)。そうでなければ、許容規定は例外又は抗弁と性質決定されることになり、当該規定を援用し、問題の措置がその要件を具備することを証明する責任が被申立国に課せられる(87-88)。

しかしながら、かような関係規定の法的性質に照応した証明責任の分配方法は必ずしも常に明瞭であったり、容易に適用可能であったりする訳ではない(88)。本件の「特別な事情」は、授権条項をガット20条のような「典型的な例外又は抗弁」として位置付けることを許さず、「抗弁を提起する法的責任に関して特別なアプローチ」を要求する。その「特別な事情」とは、「WTO体制における授権条項の根本的な役割(fundamental role)とその内容」、つまり①WTO体制の下で授権条項が発展途上国の輸出増大と経済開発の促進に「極めて重大な役割」を果たしていること、②当該条項がもはやウェイバーの手続を必要としない「恒久的な」合法性をGSPに保証したこと、③授権条項がガット1条1項からの逸脱を許容するにとどまらず、それを「奨励」していることである(106,108,111)。

WTO体制における授権条項の「特別な地位」は、「WTOの紛争解決にとって特別な意味合い」を有している。それは、インドがガット1条1項の違反を主張・証明するだけでは足りず、それ以上の負担を引き受けることを要求する。DSU6条2項は、「問題を明確に提示するために十分な申立ての法的根拠」を示す義務を申立国に課している。本件の場合、申立国は、被申立国が抗弁するためのパラメーターを設定する義務、つまり授権条項における問題の要件を同定し、それを提起する義務まで負わなければならない(110,114)。

特に授権条項に関しては、信義誠実(DSU3条10項)と適正手続(due process)の観点から言っても、申立国がパネルの設置要請の段階で授権条項における問題の要件を同定し、本件の争点を明確にしておかなければならない。授権条項にはガット20条のような典型的な例外又は抗弁の場合よりも広範囲な諸条件(授権条項の2-9項)が付帯しているために、当該条項における問題の要件の特定は、申立ての法的根拠のクリティカルな要素になってくる。こうした情況において申立国が授権条項の関連要件を提起しなかった場合は、被申立国に対して不当な負担を強いることになるであろう。GSPを「無限の挑戦」に晒すことは、当該制度の採用を先進国に「奨励」することに込められた加盟国の意思に反する(111-114)。

以上から、インドは、麻薬取極のガット1条1項違反を申立てる際に、かかる違反を証明するだけでなく、授権条項における問題の要件を同定し、それを提起する責任まで負わなけれ

-

²⁰ 米国シャツ・ブラウス事件に関しては、拙稿「前掲論文(注18)」114-116頁を参照。

ばならない。その範囲で、「ECが授権条項を援用し、当該条項に基づいて麻薬取極を正当化する責任を負う」(7.53)としたパネルの認定を「修正する」(125)。

ちなみに、インドは、協議の要請からパネルの設置要請さらにはパネルへの付託事項において、麻薬取極が授権条項の2項(a)、3項の(a)及び(c)に反することを指摘し、その第一次意見書と第二次意見書においても、麻薬取極に基づく関税特恵が授権条項2項(a)の脚注3に掲げられた無差別の要件に反することを明記している。したがって、インドは、麻薬取極が授権条項2項(a)の掲げる特定の要件を具備しないことを「誠実に」説明しており、ガット1条1項に反する授権条項の問題の要件を「十分に提起している」(119-125)。

4. 「無差別」の解釈

授権条項2項(a)は、GSPの文言が1971年決定における「一般的、非相互的及び無差別の特恵」を指すことを注記している(脚注3)。インドは、麻薬取極の対象がEC理事会規則の附属書 Iのコラム I (アイ) にリストアップされた12の発展途上国に限定されている点で、この「無差別」の要件に反すると主張した(4.40-41)。インドによると、当該要件は、GSPが全ての発展途上国に対して平等に許与されることを要求しているという(7.117)。他方で、ECは、GSPが客観的な開発ニーズに応じた発展途上国の貿易促進を目的としたものであるから、GSPの下で先進国が発展途上国の「客観的に異なる情況を差異的に取り扱う」こと、つまり客観的な開発ニーズの違いに応じて発展途上国間で差異のある特恵待遇を許与することは無差別の要件に反しないと反駁した(4.63-70, 7.122-124)。

(1) パネル

無差別の文言は、条約法に関するウィーン条約の31条と32条に基づき、その通常の意味、関連の文脈(準備作業を含む)並びにWTO協定の趣旨及び目的に照らして、解釈する必要がある(7.127,152)。

先ず、「差別」の文言には、インドの言うところの、異なるカテゴリーの人又は物の扱いを 区別するという中立的な意味と、ECの主張するような、人種、性別、社会的身分などの異な るカテゴリーの人に不正又は不利となるように区別するというネガティブな意味のものとが ある(7.126-127)。

次に、無差別の要件に関連した文脈は、授権条項2項の(a)(d)及び3項(c)である。2項(a)に関係したUNCTADの決議21(II)及び「合意された結論」とそれらの準備作業は、全ての発展途上国に平等に許与されるGSPが歴史的、政治的紐帯を有する特定の発展途上国だけに許与される既存の特別特恵に取って代わることを示唆している(7.128-140)。ただし、「合意された結論」は、発展途上国からの輸入量が特恵許与国の市場において一定限度に達した場合には、特恵許与国がそのシーリングを超える輸入量をア・プリオリに制限することを容認している(7.107-108,144)。また、後発発展途上国の特別待遇を定めた2項(d)は、無差別原則を謳った2項(a)の例外に過ぎず、全ての発展途上国に対して「形式的に同一の待遇」を許与することを要求している(7.145,147)。さらに、3項(c)は、上記のア・プリオリな制限を実施する場合を除いて、「GSPのデザインと変更が発展途上国の待遇を差異化することを認めていない」(7.148)。

最後に、ガットとWTO協定の趣旨及び目的について検討する。WTOの目的の一つは、「成長する国際貿易において」発展途上国が「その経済開発のニーズに応じた貿易量を確保する」(WTO協定の前文)ことにある。他方で、ガットの最も重要な目的の一つは、「国際貿易における差別待遇」廃止の原則(1条、3条)に基づいた「貨物(goods)の生産及び交換の拡大」(前文)にある。無差別の文言を解釈する際には、こうした「発展途上国の貿易促進」と一般的な「貿易自由化の促進」という二つの目的が関係する。GSPの許与における濫用の防止という無差別要件の機能に着目すると、無差別の解釈に「より貢献する」のは後者の目的である(7.155-158)。

以上から、脚注3における「無差別」の文言は、「ア・プリオリな制限を実施する場合を除いて、GSPスキームに基づいた同一の(identical)関税特恵が全ての発展途上国に対して差異なしに(without differentiation)許与される」ことを要求する(7.161)。

(2) 上級委員会

WTO協定の解釈は、その法的性質を問わず、「解釈に関する国際法上の慣習的規則」(DSU3条2項)に従って行われなければならない(98)。上級委員会は、こうした解釈方法に基づいて、パネルの上記認定を取り消す(174)。

先ず、無差別という文言の「通常の意味」は、特恵許与国が「類似の情況にある(similar-situated)全ての対象国に対して同一の関税特恵を許与しなければならない」というものである。両当事者はこの点について一致しており、対象国が「類似の情況」にあるかどうかを決定する基準に関して対立しているに過ぎない(151-154)。

次に、無差別に関連した「文脈」としては、授権条項の2項(a)、3項の(a) 及び(c)が考えられる。2項(a)に関して、パネルは、それによって特定の発展途上国を対象とした歴史的な特別特恵が廃止されると解釈した。しかしながら、3項の(a)及び(c)がGSP対象国間で異なる関税特恵を許与する具体的な条件を定めていることから、2項(a)は、「異なるGSP対象国に対して差異のある関税特恵を許与することを禁止していない」(156,167)。

また、3項(c)に関して、パネルは、個別の発展途上国の開発ニーズとは述べていない点に着目し、一定の発展途上国だけに共通したニーズに基づいて特恵待遇を差異的に許与することは認められないと解釈した。しかし、3項(c)は、GSPが全ての発展途上国のニーズに応じるとも述べておらず、むしろ発展途上国のニーズに「積極的に応じる」ために特恵待遇が「変更される」必要のあることを指摘している。発展途上国の「開発、財政及び貿易のニーズ」は変化するものであり、特定の開発ニーズは一定の発展途上国だけに共通している(157-160)。

ここで注目すべき点は、WTO協定の前文が発展途上国の「経済開発のニーズに応じた貿易量を確保すること」をWTOの目的の一つに掲げていることである。この「応じた」 (commensurate)という文言は、発展途上国が異なる開発ニーズを有することを認めた表現である。したがって、3項(c)は、発展途上国のニーズの多様性と非同質性に照らして、全ての発展途上国に必ずしも共通しないニーズに「積極的に応じる」こと、つまり「異なる発展途上国を差異的に取り扱う」ことを容認している(161-162)。ただし、発展途上国のニーズは客観的基準に従って評価される必要があり、2項に基づいた特恵待遇と「開発、財政及び貿易のニ

ーズ」の充足可能性との間に「十分な連関」(sufficient nexus) が認められなければならない(163-165)。

さらに、3項(a)は、「異なるかつより有利な待遇」が他の加盟国の貿易に対して不当な困難を生起しないことを要求している。こうした要求は、一部のGSP対象国に許与される特恵待遇が他のGSP対象国には許与されない情況を想定したものである(167)。

最後に、WTO協定の趣旨及び目的を検討する。WTO協定の前文は、成長する国際貿易における発展途上国の経済開発のニーズに応じた貿易量の確保を、また1971年決定の前文は、経済開発を推進するための「発展途上国の貿易と輸出収入の促進」を目的に掲げている。これらの目的は、発展途上国全体の「共同利益」だけでなく、発展途上国のサブ・カテゴリーの特別なニーズに基づいた「共通利益」を目指した特恵政策を促進することによっても達成することができる。無差別の文言が「同一の関税特恵」の許与を要求していないと解釈することは、全ての発展途上国に特恵的な市場アクセスを認めるGSPスキームだけでなく、「特別なニーズを有する発展途上国のための追加的特恵 (additional preferences)の可能性」を定めるGSPスキームも許容することを含意している (168-169)。

以上から,授権条項2(a)の脚注3にいう無差別の文言は,「先進国が異なるGSP対象国の原産品に対して差異のある関税を適用することを禁止していない」。他方で,無差別の文言は,特恵許与国が差異のある関税待遇を許与する際に,「類似の情況にある全てのGSP対象国に対して同一の待遇を許与する」ことを要求している(173)。

Ⅴ おわりに

本件のパネルと上級委員会によって、例外と適用除外の法的機能の差異だけでなく、その法的作用面(検討の方法又は順序、証明責任の分配方法、関係規定の解釈方法)の差異についても、かなり明確に整理された。その意味で、本件は、WTO法だけにとどまらず、一般国際法における例外と適用除外の法理を明晰化したリーディング・ケースとして位置付けることができよう。しかしながら、本件における例外と適用除外の法理を一般的に参照する場合には、以下の二つの点に留意しなければならない。

1. 授権条項の文言に依拠した性質決定

第一の留意すべき点は、パネルと上級委員会が授権条項の法的性質を決定する際に1項に使用された「にかかわらず」の文言を非常に重視していることである。この文言に加盟国(立法者)の意思が具現しているというのが、その理由であった。パネルによると、取り分け適用除外に関しては、基本的な義務規定の適用を排除する加盟国の意思を示した「条文上の根拠」が必要であるという。

パネルは、授権条項の法的性質を決定する際に、米国シャツ・ブラウス事件の上級委員会が提示した例外の認定基準、つまり問題の規定が加盟国に義務を課す積極的規則ではないこと及び積極的規則からの限定的な逸脱を許容する機能を果たすことの二つの基準に依拠した。そして、パネルは、授権条項が後者の基準を満たす決定的な根拠として1項に使用された「に

かかわらず」の文言を挙げ、それがオックスフォード英語辞典に照らして実質的にガットの例外規定である20条や21条の文言と同じ意味を有すると判示した。こうした解釈は、上級委員会によっても支持されている。

パネルと上級委員会においては、「授権条項の追及する政策目的の重要性」がその性質決定に影響を及ぼすかどうかが問題になった。ECは、WTO協定の支柱の一つである「特別のかつ異なる待遇」の主要形態である授権条項を例外と位置付けることはできないと主張した。しかし、パネルは、授権条項の追及する政策目的の「クリティカルな重要性」を認めながらも、そのことが授権条項の法的性質を認定する際の「決定的な」要素ではないと判示した。上級委員会も、例外規定に基づく措置であってもWTOの目的を十分に達成することができるという理由で、授権条項の追及する政策目的の相対的重要性がその性質決定に「無関係である」とした。

それでは、これまでにパネルと上級委員会によって例外又は適用除外と認定されたWTO協 定の規定では、どのような文言が使用されているのであろうか。

先ず、例外と認定されたガットの規定を見てみよう。米国ガソリン基準事件、海老海亀事件、韓国牛肉事件及びECアスベスト事件においてガットの1条、3条及び11条の例外とされた20条の柱書は、「この協定の規定は、締約国が次のいずれかの措置を採用すること…を妨げるものと解してはならない」と規定している。また、トルコ繊維事件において11条と13条の例外とされた24条5項(関税同盟)は、「この協定の規定は、…することを妨げるものではない」と規定している。

さらに、2019年4月5日に公表されたロシア通過貨物事件のパネル報告は、「安全保障のための例外」を定めたガット21条の法的性質を初めて認定した。それによると、パネルは、同条の見出しに「例外」の文言が使用されていること及び同条の柱書と(b)において20条柱書と同様に「次のいずれかの措置」を執ることを「妨げるものと解してはならない」という文言が使用されていることを理由に、21条を例外規定と性質決定している²¹。

次に、適用除外と認定されたWTO協定の規定を見てみよう。SPS協定の3条1項は、「この協定、特に3の規定に別段の定めがある場合を除くほか」と規定している(ECホルモン事件)。また、SCM協定27条2項は、「補助金の禁止に関する3.1(a)の規定は、次の国については適用しない」(ブラジル航空機事件)、TBT協定(貿易の技術的障害に関する協定)2条4項は、「ただし、国際規格が…効果的でなく又は適当でない場合は、この限りでない」(EC鰯事件)、さらにガット3条8項(a)は、「この条の規定は、(政府調達を規制する法令又は要件)には適用しない」(カナダFIT事件)と規定している。

これらを総括すると、以下のようになるであろう。例外規定に関しては、特定義務に反する措置を採用することを「妨げるものと解してはならない」又は「妨げるものではない」といった文言が、また適用除外規定に関しては、「別段の定めがある場合を除く」、「適用しない」、「この限りでない」といった文言が使用されている²²。

²¹ Russia-Measures concerning Traffic in Transit, Panel Report, WT/DS512/R, para.7.61.

²² 南極海捕鯨事件のICJ判決も、いわゆる調査捕鯨を認めた国際捕鯨取締条約(ICRW)8条1項の法的性質を決定する際に当該規定の文言に着目し、次のように述べている。8条は、ICRWの「不可分の一部」を

しかしながら、授権条項1項と同じ「にかかわらず」の文言を使用した、ガットの4条(c)、12条1項、19条3項(b)及び29条5項の法的性質を認定した先例を見出すことはできない。そこで、パネルと上級委員会は、オックスフォード英語辞典を参照し、「にかかわらず」の文言が20条、21条及び24条5項のそれとは若干異なるけれども、実質的には同じ意味のものであると判示した。

確かに、パネルと上級委員会の指摘した通り、WTO協定の文言には加盟国の意思が反映されており、その性質決定において重要な役割を果たすことは間違いない。しかしながら、「にかかわらず」という文言だけから、果たして授権条項の例外性を明確に導き出すことができるのであろうか。ECは、その文言がガット1条1項の適用を完全に排除していると解釈し、パネルの反対意見は、その語源のラテン語が例外ではなく許可や特許などを意味すると述べていた。さらに、本件に第三国として参加した米国とアンデス・グループも、「にかかわらず」の文言が適用除外を意味すると主張していた²³。

これらの解釈又は主張は、「にかかわらず」の文言の法的意味が決して明瞭ではないことを示唆している。そうであれば、ECの指摘したように、「にかかわらず」という法的に曖昧な文言だけに拘泥せず、条約法に関するウィーン条約の31条と32条に従って、関連の文脈と条約の趣旨及び目的を含めた広い視野から解釈する必要があったのではなかろうか。

確かに、法形式の観点から見ると、GSPを受容又は包摂するためのガットの規定改正が行われていないために、ガットの基本原則は1条1項の一般的最恵国待遇制度のままである。その一方で、授権条項は、もはやウェイバーの手続を必要としない「恒久的な合法性」をGSPに保証し、WTO協定の発効後は1994年ガットの「不可分の一部」を構成するに至っている。こうした経緯又は発展を勘案すると、反対意見の指摘しているように、ガット1条1項と授権条項が一般的な原則と例外の関係とは異なった「より複雑な法的関係」にあることは間違いない24。その意味で、上級委員会が、ガット1条1項の適用可能性の文脈においては、ガット1条1項と授権条項の関係を「一般法と特別法の関係」と捉えている点は注目されよう。

_

成すことから、本来であれば同条約の趣旨及び目的と同条約の関連規定に照らして解釈されなければならない。しかしながら、同条1項が調査捕鯨を「この条約の適用から除外する」ことを明記しているために、調査捕鯨はICRWの「義務に服さない」。Whaling in the Antarctic, Judgment, ICJ Reports 2014, para.55. Third Party Submission of US, Panel Report, para.5.145; Third Party Submission of Andean Group, Panel Report, para.5.27. なお、R.ハウスも、授権条項が1971年ウェイバーの「必要な範囲」ではなく「にかかわらず」の文言を使用していることを理由に挙げて、GSPがガット1条の適用範囲から完全に除外されると解釈している。R. Howse, India's WTO Challenge to Drug Enforcement Conditions in the European Community Generalized System of Preferences: A Little Known Case with Major Repercussions for "Political" Conditionality in US Trade Policy, Chicago Journal of International Law, Vol.4, No.2, 2003, p.390.

 $^{^{24}}$ 反対意見は,Marsha A. Echols が付したものであると言われている。彼女は,伝統的又は一般的な原則と例外の関係よりも「複雑な法的関係」を認めた上級委員会の先例として,ECホルモン事件とブラジル航空機事件を挙げている (Panel Report, para.9.15)。これらの事件で問題となったSPS協定3条3項とSCM協定27条がそれぞれの3条1項と3条1項 (a) の適用除外規定であったことを考慮すると,彼女は,授権条項を適用除外と認識していたように思われる。

2. 区別の相対性

第二の留意すべき点は、上級委員会がWTO体制における授権条項の特別な重要性に配慮して、一般的な例外の場合とは異なる証明責任の分配方法と解釈方法を採用していることである。パネルと上級委員会は、WTO体制における授権条項の特別な重要性を首肯しつつも、そのことが授権条項の法的性質を認定する際の「決定的」な要素ではない(パネル)又は「無関係」である(上級委員会)という立場を採った。その一方で、上級委員会は、WTO体制における授権条項の「特別な地位」に鑑みて、ガット20条のような「典型的な抗弁又は例外」の場合とは異なる証明責任の分配方法と解釈方法を採用し、それらを多少とも適用除外に近付けるかたちで実際的な調整を図っている。その結果、本件においては、例外と適用除外の概念的区別が、法的作用の面では一定程度「相対化」されることになった。

(1) 証明責任の分配方法

ICJなどの国際裁判所における証明責任の基本的な分配方法は、米国シャツ・ブラウス事件の上級委員会によって確認されている²⁵。それによると、被申立国の義務違反を提起し、問題の措置が当該義務に反すること(請求原因事実)を証明する責任が申立国に課せられるのに対して、違反の主張に対する抗弁を提起し、問題の措置が抗弁の要件を満たすこと(抗弁事実)を証明する責任は被申立国に帰属する。これは、国内法における証明責任の二元的分配方法、つまり「証明は原告の責任に帰し、被告は例外を援用する場合には原告となる」(actori incumbit probatio; reus excipiendo fit actor)の法諺に做ったものである。

しかし、ECホルモン事件の上級委員会は、適用除外に関しては、上記の抗弁又は例外の場合とは異なる証明責任の分配方法が採用されることを明らかにした。その分配方法とは、ある規定が義務規定に反する措置を執ることを加盟国の「自律的な権利」として許容している場合、当該措置がこの許容規定の要件を具備しないことを証明する責任を申立国に課すというものであった²⁶。これと同様の分配方法は、ブラジル航空機事件とEC鰯事件の上級委員会によっても採用されている²⁷。

本件のパネルは、米国シャツ・ブラウス事件上級委員会の提示した抗弁又は例外に関する 証明責任の分配方法を忠実に遵守している。つまり、ガット1条1項違反の主張に対する抗弁 として授権条項を提起し、麻薬取極が当該条項の要件を具備することを証明する責任をもっ

²⁵ 拙稿「前掲論文(注18)」115-116頁を参照。ただし、米国シャツ・ブラウス事件の上級委員会報告に関しては、原則と例外の単純な二元構造を前提としている点だけでなく、証明責任と証拠提出責任を明確に区別していない点に留意しなければならない。

²⁶ ECホルモン事件のパネルは、SPS協定の3条3項を同条1項の例外と性質決定することによって、被申立者のECに証明責任を課している。しかしながら、上級委員会は、3条3項を、リスク評価に基づいて国際標準に基づく措置によって達成されるよりも高度の「適切な」保護水準を設定する加盟国の「自律的な権利」を保障した適用除外規定と性質決定し、ECの措置が3条3項に反することを一応証明する責任を申立国の米国とカナダに課している。EC-Measures concerning Meat and Meat Products(hereinafter EC Hormones Case), Appellate Body Report, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, paras.104 and 108. 拙稿「ECのホルモン牛肉輸入制限事件について(二・完)一WTOにおける自由貿易と健康保護一」法学研究76巻3号(2003年)56-59頁。

²⁷ Appellate Body Report, para.88.

ぱらECに課したのである。申立国のインドについては、ガット1条1項の違反を一応 (prima facie) 証明するだけで足りるとされた 28 。

それに対して、上級委員会は、かような関係規定の法的性質に照応した証明責任の分配方法が必ずしも常に明瞭であったり、容易に適用可能であったりする訳ではないことを指摘した。そして、同委員会は、「WTO体制における授権条項の根本的な役割」などの本件における「特別な事情」が当該条項をガット20条のような「典型的な例外又は抗弁」と位置付けることを許さず、「抗弁を提起する法的責任に関して特別なアプローチ」を要求すると判示した。その特別なアプローチとは、ガット1条1項違反の証明責任にとどまらず、抗弁を提起する責任までも申立国に課すというものであった。

ただし、申立国の証明負担は、ガット1条1項違反の証明責任に加えて、授権条項における問題の要件を「提起する」だけで足りる。麻薬取極が授権条項の要件を具備することを証明する「最終的な責任」(ultimate burden)は、ECに残されたままである 29 。したがって、上級委員会の採用した証明責任の分配方法は証明負担の調整にとどまり、例外に関する証明責任分配の基本的枠組まで変更するものではなかった。その意味で、上級委員会自身も認めているように、授権条項に関する申立国の証明負担の増大は「誇張されるべきものではない」 30 。このことは、上級委員会がパネルの採用した証明責任の分配方法を取り消すのではなく、それを「修正する」にとどめた点に表れている。

(2) 授権条項の解釈方法

例外規定の文言は、条約の「基本的な目的と原則を保持する」ために厳格又は縮小的に解釈されなければならない(第一次及び第二次マグロ・イルカ事件のパネル報告) 31 。ところが、本件の上級委員会は、授権条項をガット1条1項の例外と性質決定する一方で、「その法的性質を問わず」、DSU3条2項のいう「解釈に関する国際法上の慣習的規則」に従って解釈されなければならないと判示した。その結果、授権条項2項(a)の脚注3にいう「無差別」の文言は、かなり柔軟又は拡張的に解釈されている 32 。

確かに、パネルも、WTO体制における授権条項の特別な重要性を首肯し、その文言を解釈する際に「特別に留意する」ことを宣明していた。ところが、実際に「無差別」の要件を検討する際に、パネルは、関連の文脈としての2項(a)・(d)及び3項(c)を極めて厳格に解釈し、無

28

²⁸ 一応の証明とは証明責任を負う当事者の主張事実に真実蓋然性を推定するもので、その当事者の証明負担がそれだけ軽減されることになる。米国シャツ・ブラウス事件以降、こうした「一応の証明」がパネルと上級委員会における一般的な証明方法となっている。拙稿「前掲論文(注18)」114-124頁。

²⁹ Appellate Body Report, para.118.

³⁰ Ibid., para.115.

³¹ 第1次マグロ・イルカ事件のパネルは、従前からのパネルの判断を踏まえて、ガットの20条が他の規定の定める義務の「限定的かつ条件付きの例外」であり、それ自体が「義務を課す積極的規則」ではないことを理由に、20条の援用当事者に証明責任を課すとともに、同条を縮小解釈している。US Restrictions on Imports on Tuna (Mexico), Panel Report, DS/21/R-39S/155, para.5.22. 第2次マグロ・イルカ事件のパネルも、従前のパネルが例外規定に関して「ガットの基本的な目的と原則を保持するために20条を縮小的に解釈してきた」ことを指摘し、こうした解釈方法を踏襲している。US Restrictions on Imports on Tuna (EEC), Panel Report, DS/29/R, para.5.26.

³² 川島富士雄「ECの途上国に対する関税特恵の許与条件(GSP)事件」WTOパネル・上級委員会報告書 に関する調査研究報告書 (2004年度) 233-234頁。

差別の文言が「GSPスキームに基づいた同一の関税特恵が全ての発展途上国に対して差異な しに許与されること」を要求しているとした。かような縮小解釈はまさに例外規定のそれで あり、そこにはパネル自身の約定した、授権条項の解釈における特別な配慮を見出すことは できない33。

それに対して、上級委員会は、無差別の文言を、パネルの採用した絶対的、形式的な意味 ではなく、「類似の情況にある全てのGSP対象国」に対して同一の待遇が許与される状態とい う相対的、実質的な意味に捉えている。こうした柔軟な解釈を通じて、上級委員会は、無差 別の文言が「異なるGSP対象国の原産品に対して差異のある関税を適用することを禁止して いない」と判示し、全ての発展途上国に対する形式的に同一の関税特恵の許与を要求すると したパネルの上記認定を取り消すに至っている34。

かような上級委員会の解釈方法は、ECホルモン事件上級委員会が適用除外規定に関して採 用したそれに近いものである。SPS協定によると、国際標準に適合したSPS措置については、 当該協定及びガットとの適合性が推定される(3条1・2項)。その一方で,3条3項は,加盟国が リスク評価に「基づいて」(5条)国際標準に基づく措置によって達成されるよりも高度の「適 切な保護の水準」をもたらす措置を執ることを許容している。当該事件では、こうした3条3 項の法的性質が重要な争点となった。

パネルは、当該規定を3条1項の例外と性質決定することによって、5条の「基づいて」とい う文言を極めて厳格に解釈し、リスク評価の科学的結論とSPS措置に反映されたそれとが「合 致する」(conform, match)ことを要求した。それに対して、当該事件の上級委員会は、3条3項 がリスク評価に基づいて適切な保護水準を決定する加盟国の「自律的な権利」を保障した規 定であり、3条1項がその適用範囲から同条3項の対象情況を完全に排除していることから、3

-22-

³³ 締約国団の決定したウェイバーを例外として厳格又は縮小的に解釈することは, ECバナナ事件の上 級委員会によって確認されている。1994年12月9日、締約国団は、第4次ロメ協定の当事者であるECと ACP (アフリカ・カリブ・太平洋) 諸国の要請により、いわゆるロメ・ウェイバーを認める決定を行っ た。その内容は、2000年2月29日までの間、ECがロメ協定に基づいてACP諸国の原産品に特恵待遇を許 与するために「必要な範囲」で、ガット1条1項の義務を免除するというものであった。当該事件では、 このウェイバーの適用範囲, 具体的にはECがガットの1条1項だけでなく13条(数量制限の無差別適用) の義務からも免除されるかどうかが争点になった。パネルは、ロメ・ウェイバーに「現実的な効果」を 付与する必要性と両規定の「密接な関連性」を理由として、ECが13条の義務からも免除されると解釈 した。しかし、上級委員会は、ウェイバーの「真の例外性」などを理由に、こうした柔軟又は拡張的な 解釈を認めず、その適用範囲を拡大するためには、締約国団の決定の中に、そのことを明確に認める文 言が存在しなければならないと判示した。EU-Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, Appellate Body Report, WT/DS27/AB/R, paras.183-188.

³⁴ 最終的に,上級委員会は,理事会規則2501/2001が麻薬取極の対象を附属書 I の12ケ国に限定してい ること(リストの閉鎖性)及び麻薬取極の対象国をGAのそれと区別する基準を明記していないことを 理由に、ECは「麻薬取極に基づく特恵が麻薬問題によって類似の影響を受ける全てのGSP対象国に許 与されることを証明できなかった」と結論付けている(Appellate Body Report, paras.177-189)。2004年4 月20日にDSBの是正勧告が行われたことを受けて、EC理事会は、翌年6月27日に新規則980/2005を採択 している(翌月1日実施)。新規則は、労働権保護、環境保護及び麻薬撲滅に関する3つの特別取極を「持 続可能な開発及びグッド・ガバナンスに関する特別インセンティブ取極」に統合した上で、EC委員会 が、附属書Ⅰの掲げる発展途上国からの要請に基づき、附属書Ⅲの定める明示的基準に従って、その対 象国を決定することになった。

条の1項と3項の関係がガットの1条又は3条と20条の関係とは「質的に異なる」ことを指摘した。そして、条約の規定を単に「例外」と性質決定するだけでは、規定の文言に関する通常の意味、関連の文脈並びに条約の趣旨及び目的に照らした「通常の条約解釈規則」を適用した場合よりも「厳格又は縮小的に」解釈することができないとした。こうした解釈方法を通じて、上級委員会は、「基づいて」の文言がリスク評価の科学的結論とSPS措置に反映されたそれとの絶対的関連性を要求しておらず、「リスト評価の結果が問題のSPS措置を合理的に支持しなければならないこと」、つまりSPS措置とリスク評価の結果との「合理的関連性」(rational or reasonable relationship)を要求しているに過ぎないと判示した35。

³⁵ EC Hormones Case, Appellate Body Report, op. cit., paras.104, 192-194. 拙稿「前掲論文(注26)」64-65及び75頁。

第 2 章

条例によるごみ屋敷対応をめぐる法的課題

上智大学教授 北 村 喜 宣

I 事象適合的な仕組みの必要性

環境管理に関する法律や条例が対応しようとする事象には、大きく分けて、フロー型とストック型がある」。両タイプの事象への対応を対比的に整理すれば、次のようになる。すなわち、フロー型への対応は、基本的に未来形であり、そうした事象発生の未然防止が法制度の中心的役割となる。これに対して、ストック型への対応は、基本的に現在完了形であり、すでに発生している事象の改善が法制度の中心的役割となる。いずれの場合においても、実効的な対応のためには、課題とされる事象の原因となる人的活動の特徴をみきわめ、それを的確に制御する仕組みを盛り込む必要がある。

社会問題として認識されている老朽不適正管理空き家とごみ屋敷は、地域コミュニティーに対して生活環境支障という負の外部性を発生させているという点で共通する、典型的なストック型事象である²。さらに、ごみ屋敷については、現在進行形という意味でのフロー型の側面もある。これらに起因する地域コミュニティーの苦情は、身近な自治体である市区町村(以下、「市町村」という。)の行政窓口に寄せられる。

行政は、何らかの対応を迫られる。個別の苦情への個別対応に徹する自治体もあれば、庁内の担当部署や組織を設け、対応の一般的仕組みを条例で規定する自治体もある。空き家対策に関しては、2010年7月に、それのみを正面から受け止めて命令・公表を規定する条例として「所沢市空き家等の適正管理に関する条例」が制定され、空き家条例ブームの「火付け役」になった。その後、空き家条例は、燎原の火のごとく全国に伝播し、国も反応して、2014年11月の「空家等対策の推進に関する特別措置法」(以下、「空家法」という。)の制定に至る3。

一方,ごみ屋敷を明確に念頭に置いた条例は,2008年12月制定の「荒川区良好な生活環境の確保に関する条例」が最初であろう⁴。この条例は,ごみ屋敷のほか,カラスやハトに対する給餌規制も扱っている(むしろ,そちらで話題になった)。本格的ごみ屋敷条例となると,おそらくは,2012年10月制定の「足立区生活環境の保全に関する条例」が最初であろう⁵。その後,2013年12月に「大阪市住居における物品等の堆積による不良な状態の適正化に関する

-

¹ 北村喜宣『環境法〔第5版〕』(弘文堂, 2020年)11~12頁参照。

² 国土交通省土地・水資源局『外部不経済をもたらす土地利用状況の対策検討報告書』(2009年)は、「外部不経済をもたらす土地利用」のなかに、「ゴミ屋敷」と「廃屋・廃墟」を含めて検討している。 ³ 空き家条例については、日本都市センター(編)『都市自治体と空き家:課題・対策・展望』(日本都市センター、2015年)、北村喜宣『空き家問題解決のための政策法務』(第一法規、2018年)参照。

⁴ 荒川区条例については、山本吉毅「荒川区「良好な生活環境の確保に関する条例」の制定経緯と運用、課題」宇賀克也(編)『環境対策条例の立法と運用』(地域科学研究会、2013年) 67頁以下参照。2003年3月に旧条例を全部改正した「杉並区生活安全及び環境美化に関する条例」もごみ屋敷を扱うが、「個々の問題に特化し対応するような条例ではな〔い〕」とされる。清永雅彦「杉並区「生活安全及び環境美化に関する条例」の内容とごみ屋敷への対応」同前97頁以下・97頁。

⁵ 足立区条例については、島田裕司「足立区「生活環境の保全に関する条例」: いわゆる「ごみ屋敷」の事例と条例の制定・運用・特徴」宇賀(監修)・前掲注(4)書29頁以下、祖傳和美「足立区の「ごみ屋敷」対策」日本都市センター(編)『自治体による「ごみ屋敷」対策: 福祉と法務からのアプローチ』(日本都市センター、2019年)153頁以下、宇那木正寛「ごみ屋敷対策条例①」自治体法務研究61号(2020年)98頁以下・99~101頁参照。同条例は、参考となる条例がないなかで、最低限のシンプルな内容にするという方針で制定された。

条例」⁶,2014年11月に「京都市不良な生活環境を解消するための支援及び措置に関する条例」が制定される⁷。さらに,2013年6月制定の「新宿区空き家等の適正管理に関する条例」など,不適正管理家屋という観点から,無人のもの(=空き家)のほか有人のもの(=ごみ屋敷)を対象にする条例も制定されていた。しかし,全国的にみるならば,空き家条例についてみられた「制定ブーム」は発生しなかった⁸。

これは、興味深い現象である。両者とも、地域コミュニティーに対して外部性を発生させる「迷惑な存在」であるにもかかわらず、市町村の法的対応には、明確な違いが現れている。この状況をみるかぎり、市町村にとって、ごみ屋敷は、空き家よりも格段に「手強い」事象のようである。その最大の理由は、問題とされる状況を創出する原因者個人の属性にあるように思われる。

それゆえに、そうしたことをそれほどには考える必要もなく制定される空き家条例と、そうはいかないごみ屋敷条例とでは、制度設計にあたっての配慮事項が大きく異なるのではないだろうか。そうした状況のもとで制定されている現行のごみ屋敷条例規定は、どのような限界を認識するがゆえの結果なのだろうか。制定された条例に対しては、実施にあたってどのような限界が認識されているのだろうか。本稿では、空き家対応と適宜比較をしつつ、先行研究およびヒアリング調査を踏まえて、制定されているごみ屋敷条例とその運用状況の分析を通じ、行政法的対応のあり方について検討する10。

6

⁶ 大阪市条例については、釼持麻衣「いわゆる「ごみ屋敷条例」の制定自治体の取組み:世田谷区・横浜市・豊田市・大阪市・神戸市へのヒアリング調査をもとに」日本都市センター・前掲注(5)書79頁以下、提中富和「いわゆる「ごみ屋敷」対策のための条例:大阪市の場合と京都市の場合(上)(下):ごみの撤去か人への福祉的支援か」自治実務セミナー2016年4月号42頁以下・同5月号52頁以下、金箱幸泰「大阪市住居における物品等の堆積による不良な状態の適正化に関する条例」自治体法務研究44号(2016年)69頁以下参照。

⁷ 京都市条例については、宇那木・前掲注(5)論文101~103頁、提中・前掲注(6)論文、木本悟「京都市の取組みについて」日本都市センター・前掲注(5)書167頁以下、岡田博史「いわゆる「ごみ屋敷」対策のための条例について:軽微な措置による即時執行に焦点を当てて」自治実務セミナー2014年12月号46頁以下参照。

⁸ 要綱による対応はほとんどない。確認できた唯一の例は、「(鹿児島県) 曽於市不良な生活環境を解消するための支援及び措置に関する要綱」(2016年)である。

⁹ 老朽不適正管理空き家事象との対比におけるごみ屋敷事象の特徴としては、①住民が現に居住して生活を営んでいる、②土地や建物に関する権利関係が把握しやすい、③溜込み・持込みといった積極的行為により状況が悪化する、④原因者に何らかの精神疾患がある、といった点があげられる。北村喜宣「ごみ屋敷への条例対応」調査季報185号[横浜市政策局政策課](2020年)46頁以下参照。

¹⁰ ごみ屋敷条例については、一般に、肥沼位昌『自治体職員のための政策法務入門5 環境課の巻 あのごみ屋敷をどうにかしてといわれたら』(第一法規、2009年)118頁以下、宇賀克也「環境対策条例の実効性と運用課題」宇賀(監修)・前掲注(4)書115頁以下、板垣勝彦『「ごみ屋敷条例」に学ぶ条例づくり教室』(ぎょうせい、2017年)、出石稔「いわゆる「ごみ屋敷条例」:今どきの条例②」ガバナンス190号(2017年)106頁以下、釼持麻衣「いわゆる「ごみ屋敷」への法的対応の可能性:現行法に基づく対処と拡がる独自条例の制定」都市とガバナンス27号(2017年)146頁以下参照。地方自治研究機構のウェブサイトにある「条例の動き→ごみ屋敷に関する条例」(http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/014_trashhouse.htm)の整理も参考になる。なお、条例を制定することなくごみ屋敷への対応がされる例も多い。その一例の紹介として、長内繁樹「豊中市の誇る「市民力」・「地域力」」市政68巻5号(2019年)41頁以下参照。

Ⅱ ごみ屋敷住民の状況

日本都市センターは、2018年1月に、市区を対象に全国調査を実施した(調査対象全国814市区 (791市,23特別区)、回収状況370件 (45.5%))。そこでは多くの興味深い知見が確認されている¹¹。とりわけ、ごみ屋敷の原因者の属性が注目される。

「考えられる発生要因」として指摘されている1,463 (複数回答) (無回答を除く。) の内訳は、次の通りである。対象となった原因者は、757名である。

- ① 身体能力の低下,身体障害,身体疾患(153(20.0%))
- ② 判断力の低下, 認知症 (165 (21.8%))
- ③ 統合失調症やうつ病などの精神障害,精神疾患(186(24.6%))
- ④ 知的障害(64(8.5%))
- ⑤ 発達障害 (66 (8.7%))
- ⑥ 身体的・心理的虐待, ネグレクト (30 (4.0%))
- (7) ライフイベント (例/家族の死亡、失業) (98 (12.9%))
- ⑧ 経済的困窮 (182 (24.0%))
- ⑨ 消費者被害・経済的虐待 (3 (0.4%))
- ⑩ アルコール関連問題 (30 (4.0%))
- ① 本人の気兼ね、プライド(147(19.4%))
- ② 家族や地域からの孤立(192(25.4%))
- ③ その他(147(19.4%))

特徴的なのは、②+③で351 (24.0%)を占めている点である。程度の差はあるだろうが、成年後見人が付されていないとすれば、対応を要する原因者が法律行為をなすことができる意思能力を持っているかどうかが疑わしい場合が相当に存在すると思われる¹²。⑩も含めれば381 (26.0%)である。医療的保護が必要とみられるケースが一定数はある。①+④+⑤+⑥+⑦の411 (28.1%)は、福祉的保護が必要なケースである。いずれにも属する個人は少なくないと推測される。とりわけ前者の状況は深刻である。事理弁識能力に不全がある場合が少なからずあるとみられる。年齢については、「65歳以上」が46.9%である一方、「40代~64歳」が32.8%で

¹¹ 北村喜宣, 釼持麻衣「都市自治体における「住居荒廃」問題の現状と対応状況」日本都市センター・ 前掲注(5)書1頁以下参照。

¹² こうした原因者の状況については、これまでも指摘されてきた。たとえば、島田・前掲注(5)論文31 頁(「どうやら精神疾患の方が多いのではないか」)、板垣・前掲注(10)書44頁(「収集癖や認知症など、何らかの精神疾患に罹っている可能性について疑うべき」)参照。

ある点が注目される¹³。原因者には高齢者が多いというわけではない¹⁴。若年層にも広がる現象である¹⁵。対象者の属性としては、空き家条例と様相を相当に異にする状況にあるのは明白であり、それゆえに、「物」への対応以上に「者」への対応が重要になる¹⁶。

Ⅲ ごみ屋敷条例の展開

本稿で検討の対象とする条例は、[図表1] の通りである。生活環境保全関係の条例であっても、ごみ屋敷対策を念頭に置いた規定ぶりとなっているものも含んでいる。なお、現在のところ、ごみ屋敷の問題状況に対して正面から対応する法律は制定されていない¹⁷。

空き家条例の場合には、建築基準法による対応は可能であった。しかし、それがされないために、新たに条例を制定せざるをえなかった。これに対して、ごみ屋敷の場合は「何もない」 状態にあるために、何らかの侵益的措置を講じようとすれば、条例を制定するしかない¹⁸。

[図表1] ごみ屋敷条例の制定状況

都道府	条例名	公布年月日
県		
秋田県	秋田市住宅等の適切な管理による生活環境の保全に関する条例	2016年9月28日
福島県	郡山市建築物等における物品の堆積による不良な状態の適正化	2015年10月7日
	に関する条例	
群馬県	伊勢崎市まちをきれいにする条例	2011年12月20日

¹³ 裁判例からも、そうした実情がうかがえる。たとえば、東京地判平成30年8月1日LEX/DB25556963では、被告に関して、「アルツハイマー型認知症(若年性認知症)」であるという医師診断書についての事実認定がされている。東京地判平成30年4月25日LEX/DB25553232では、被告に関して、「アスペルガー症候群(本人傷病)」であるという医師診断についての事実認定がされている。宇都宮地判平成29年3月3日LEX/DB25545509では、被告人に関して、「軽度精神遅滞により知的水準が低い」との認定がされている。

¹⁴ もちろん,高齢者が原因者である例は多い。たとえば、東京地判平成28年5月13日LEX/DB25536121では、原告に関して、前頭側頭型認知症である「ピック病」という医師の診断結果についての事実認定がされている。高齢者によるセルフ・ネグレクトという観点からの調査として、『〔報告書〕セルフ・ネグレクト状態にある高齢者に関する調査:幸福度の視点から』(2011年)参照。横浜市におけるヒアリングでも、30~50歳代が全体の約40%を占めていると確認された。岸恵美子「いわゆる「ごみ屋敷」の実態とその背景に潜むもの」日本都市センター・前掲注(5)書11頁以下、同『ルポゴミ屋敷に棲む人々:孤立死を呼ぶ「セルフ・ネグレクト」の実態』(幻冬舎、2012年)も参照。

¹⁵ 65歳未満の場合には、医療福祉的観点からの法的支援制度が存在しないため、事態は一層深刻になる。

¹⁶ 板垣·前揭注(10)書45頁参照。

^{17 2014}年の第186回国会に、議員提案として、「廃棄物の集積又は貯蔵等に起因する周辺の生活環境の保全上の支障の除去等に関する法律案」が提案されたが、衆議院の解散に伴い審議未了廃案となった。 釼持・前掲注(9)論文151頁参照。2017年の第193回国会にも同名の法案が提出されているが(参議院)、審議された形跡はない。

¹⁸ 「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」(以下「廃棄物処理法」という。),消防法,道路法などはあるが,行政指導ではなくそのもとでの公式的権限行使が可能かとなると,それぞれに難しい問題がある。釼持・前掲注(10)論文148~150頁,北村,釼持・前掲注(11)論文,辻山幸宣「自治体における「ごみ屋敷」への対応策とその手法」宇賀(監修)・前掲注(4)書1頁以下・18~20頁参照。

	明和町生活環境の保全に関する条例	2020年6月6日
栃木県	小布施町廃棄物等による不良状態を解消する条例	2014年3月24日
埼玉県	八潮市まちの景観と空家等の対策の推進に関する条例	2016年6月20日
	草加市家屋及び土地の適正管理に関する条例	2016年9月21日
	三芳町特定居住物件等の環境の改善に関する条例	2020年3月26日
東京都	新宿区空き家等の適正管理に関する条例	2013年6月19日
	品川区空き家等の適正管理等に関する条例	2014年11月25日
	世田谷区住居等の適正な管理による良好な生活環境の保全に関	2016年3月4日
	する条例	
	中野区物品の蓄積等による不良な生活環境の解消に関する条例	2017年6月21日
	荒川区良好な生活環境の確保に関する条例	2008年12月17日
	練馬区空家等および不良居住建築物等の適正管理に関する条例	2017年7月10日
	足立区生活環境の保全に関する条例	2012年10月25日
	豊島区建物等の適正な維持管理を推進する条例	2014年3月25日
	八王子市住居等における物の堆積等に起因する不良な生活環境	2019年3月27日
	の改善に関する条例	
神奈川	横浜市建築物等における不良な生活環境の解消及び発生の防止	2016年9月26日
県	を図るための支援及び措置に関する条例	
	横須賀市不良な生活環境の解消及び発生の防止を図るための条	2017年12月5日
	例	
	鎌倉市住居における物品等の堆積による不良な状態の解消及び	2018年3月29日
	発生防止のための支援及び措置に関する条例	
静岡県	袋井市建築物等における物品の堆積による不良な状態の適正化	2017年3月31日
	に関する条例	
愛知県	豊田市不良な生活環境を解消するための条例	2016年3月30日
	名古屋市住居の堆積物による不良な状態の解消に関する条例	2017年12月19日
	蒲郡市住居等の不良な生活環境を解消するための条例	2018年3月22日
京都府	京都市不良な生活環境を解消するための支援及び措置に関する	2014年11月11日
	条例	
大阪府	大阪市住居における物品の堆積等による不良な状態の適正化に	2013年12月2日
	関する条例	
兵庫県	神戸市住居等における廃棄物その他の物の堆積による地域の不	2016年6月29日
	良な生活環境の改善に関する条例	

現象として問題になるのは、「客観的には廃棄物としか思えないもの」に起因する生活環境への悪影響である。そこで、先駆的な対応は、廃棄物系条例または環境美化系条例により行われている。たとえば、郡山市は、1995年に制定された「郡山市廃棄物の適正管理、再利用及

び環境美化に関する条例」を1998年に一部改正し、持ち込み型ごみ屋敷を念頭に置いて集積 所からの持ち去り禁止や土地・建物の適正管理義務を規定していた¹⁹。しかし、同市は、2015 年に、新たにごみ屋敷条例を制定している²⁰。条例改正までして対応を模索した同市であるが、 新規条例を制定せざるをえなかったのは、一般的な廃棄物処理・環境美化に関する条例では 「手に余る何か」がごみ屋敷問題にあるためであろう。

ごみ屋敷条例は、法律未制定領域における独立条例である²¹。「ごみ屋敷対策は国の事務であり自治体の事務ではないから条例の事項的対象外」「法律が制定されていないのはごみ屋敷問題に対して自治体は何もすべきではないと国会が判断している」といえないのはいうまでもない。この事務は、きわめて地域性の強い「地域における事務」(地方自治法2条2項)であり、法律との関係において、ごみ屋敷条例が制定できることそれ自体には問題はない。徳島市公安条例事件最高裁判決(最大判昭和50年9月10日刑集29巻8号489頁)の法理を持ち出すまでもない。制度設計にあたって配慮すべきは、対象者の基本的人権の尊重、措置にあたっての比例原則の尊重である。

Ⅳ ごみ屋敷条例の基本構造

1. 目的規定

条例第1条に規定される目的に関して、すべての条例に共通するのは、快適・良好な生活環境の確保である²²。主観的要素を含む「安心」という文言を加える条例も多い。京都市条例および神戸市条例は、「市民が相互に支え合う地域社会の構築」という地域コミュニティー像を明示する点で特徴的である。さらに、生活環境という保護法益よりもやや重みのある「防災」「安全」「公衆衛生」を併記する条例が大半である。これは、原因者の権利制約に関して、踏み込んだ対応をする立法事実となりうる。

ごみ屋敷問題はストック型負荷であることから、その解消が規定されるが、予防や未然防止を規定するものもある(秋田市条例、八王子市条例、世田谷区条例、横浜市条例、鎌倉市条例)。さらに、再発防止を明記するものもある(横須賀市条例、鎌倉市条例)。もっとも、明記されないからといって、運用においてそれらが無視されているわけではない。

そのほか、対応に関しては、「措置」以外に「支援」という文言を用いる条例もある(横浜市条例、八王子市条例、世田谷区条例、鎌倉市条例、豊田市条例、京都市条例)。条例には、「支援、措置」の順に並べられている。京都市条例は、「要支援者が抱える生活上の諸課題の解決」も目的としている(そのほか、横須賀市条例)。この目的部分は、同条例の基本方針に大きく影響を与えている。支援については、目的規定にその文言はみられないものの、本則で所定の対応をするものもある(豊島区条例)。

²¹ 独立条例とは, 法律からは独立して, それだけで完結的に機能する条例を指すフル装備の条例である。北村喜宣『自治体環境行政法〔第9版〕』(第一法規, 2021年) 34頁以下参照。

¹⁹ 郡山市改正条例については、宇賀・前掲注(10)論文121頁以下参照。

²⁰ そのほかの例については、釼持・前掲注(10)論文151頁参照。

²² いくつかの条例の内容と実施の状況については、釼持・前掲注(6)論文参照。

2. 対象

(1) 定義なき「ごみ屋敷」

前出の所沢市空き家条例は、対象となる「空き家等」を、「市内に所在する建物その他の工作物で、常時無人の状態にあるもの」(1条)と定義していた。施策対象を確定するうえで、定義はきわめて重要である。

空き家法制との比較で興味深いのは、「ごみ屋敷」を条例用語として使用する条例がない点である²³。条例の正式名称に「空き家」「空家」という文言が用いられている空き家条例とは異なり、「ごみ屋敷」を名称に冠する条例はない。条例の定義規定のなかにも、「ごみ屋敷」はみられない。

それでは、ごみ屋敷条例は、どのようにしてその対象案件を確定しているのだろうか。この点については、①建物・敷地、②原因、③状態の3基準による場合が多い。①については、容易に判断ができる。問題は、②と③である。

②に関して、足立区条例は「適正な管理がされていない廃棄物」を原因とする(2条3号)。 伊勢崎市条例は「廃棄物等による不良状態」(2条6号)、小布施町条例は「廃棄物等が放置されたことによる不良状態」(1条)と規定する。この点に関して、最近の条例においては、たんに「堆積物」「物の堆積」という用語が用いられる傾向にある。廃棄物処理法の実施の観点からは、置かれている物品の廃棄物性が問題となる。しかし、ごみ屋敷条例は廃棄物条例ではない。「堆積」という客観的状況に着目するのは、廃棄物性については中立的であることを表現する趣旨である。「廃棄物」と規定すると廃棄物性認定のハードルが問題になるため、後発の条例はそれを避けたと指摘されている²⁴。適切な判断である。

原因については、これを広くとる条例と狭くとる条例に分かれる。広くとる条例の例は、京都市条例である。「物の堆積又は放置、多数の動物の飼育、これらへの給餌又は給水、雑草の繁茂等」(2条2号)と規定する。ごみの持ち込み・ため込みのほか、動物の多頭飼育も含めている。一方、狭くとる条例の例は、横浜市条例である。「不良な生活環境」について、「物の

-

²³ 法令についても同様である。なお、「屋敷」については、「家屋敷」(例:地方税法20条の3第1項1号)、「屋敷林」(例:「廃棄物の最終処分場事業に係る環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査、予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針、環境の保全のための措置に関する指針等を定める省令」6条3号ニ)の使用例はある。「ごみ」については、廃棄物処理法2条1項が定義する「廃棄物」の例示となっている。これらからは、「ごみ屋敷」といえば、「廃棄物があふれる家屋」ほどの内容は示せるような気もする。もっとも、「屋敷」という言葉の一般的なニュアンスは、新村出(編)『広辞苑〔第7版〕』(岩波書店、2018年)2947頁にいう「立派な門構えの大きな住宅。邸宅。」であると思われるから、「ごみ屋敷」という表現そのものが随分とミスリーディングといえる。なかにはそのような大邸宅における大規模な案件があるかもしれないが、「空き家」にならえば、一般には、「ごみ家」で十分である。「屋敷」という言葉に対して失礼である。いくつかの定義の整理については、辻山・前掲注(15)論文17頁参照。

²⁴ 板垣・前掲注(10)書61頁参照。明和町条例2条2号は、「廃棄物等」の定義として、「〔廃棄物処理法〕 第2条第1項に規定する廃棄物及び有価物をいう。」と規定するが、わざわざこのような規定にする必要 性があるのだろうか。秋田市条例2条2号は、原因物を「ごみその他の物品」と規定する。「ごみ」は廃 棄物処理法2条1項に例示される廃棄物の内容であるが、条例では同法を引用していない。秋田市条例 については、穂積志「秋田市における良好な生活環境の保全を図る取り組み」市政68巻5号(2019年) 35頁以下参照。

堆積等に起因する害虫、ねずみ又は悪臭の発生、火災の発生又は物の崩落のおそれその他これに準ずる影響」(2条2号)というように、「物の堆積等」(=物の堆積・放置)に限定している 25 。全体としては、後者の立場をとる条例が多い。課題とされる事象に自治体による差はないと思われるが、現実的な行政対応の可能性による違いだろうか 26 。

③については、原因物に関しての「不良な生活環境」「管理不良状態」などとされている。 問題は③の判定基準である。次に検討しよう。

(2)対応を要する状態

対応を要する状態は、いくつかの項目から把握されている。**①**観点、**②**範囲、**③**程度の**3**つの観点に分けて整理しよう²⁷。これらに関しては、具体的な判断の手がかりとなる基準を内規として作成する自治体がほとんどである。

●の観点については、目的に規定される保護法益が用いられている場合が多い。「市民の安心かつ安全で快適な生活環境の確保」を目的とする京都市条例は、衛生、防災、防犯の観点を明示する(2条2号)。三芳町条例は、空家法の「特定空家等」の要件を参考にしている点でめずらしい(2条2号)。

②の範囲については、建物・敷地における本人にとっての生活環境の問題だけにとどまる場合を対象外とするかどうかという点に差がみられる。中野区条例は、「当該私有地等の周辺地域の生活環境」(2条3号)を問題にする²⁸。これに対して、京都市条例は、それに加えて、「当該建築物等における生活環境」(2条2号)も問題にする²⁹。秋田市条例(2条2号)、世田谷区条例(2条2号)、横浜市条例(2条2号)、横須賀市条例(2条2項)、豊田市条例(2条4号)も同様である。

❸の程度については、たんなる「障害」とする条例と「著しい障害」とする条例に分かれる。もっとも、これは認定の問題であり、決定的な違いを生み出すとは思われない。なお、ごみ屋敷の「認定」については、特段の規定を設けない条例がほとんどである(例外として、八人)

²⁵ 横浜市『逐条解説 横浜市建築物等における不良な生活環境の解消及び発生の防止に関する支援及び 措置に関する条例』(2017年)(以下「横浜市逐条解説」として引用。)4~5頁参照。

²⁶ 足立区条例の立案過程においても,動物による被害が問題になったようであるが,「とてもそれを規制することはできない……,今回は申し訳ないが動かないものだけにさせてください」という方針で対象が決定された。島田・前掲注(5)論文56頁参照。多頭飼育に起因する生活環境被害に対しては,「動物の愛護及び管理に関する法律」(以下「動愛法」という。)25条にもとづく勧告・命令が可能であるが,これは,都道府県知事および政令指定市長の権限である。事務処理特例制度を通じた権限移譲を受ければ別であるが,たとえば,足立区長は,動愛法の権限を有していない。なお,犬や猫の多頭飼育については,独立して条例規制の対象とされている。動愛法9条を踏まえて届出制を設けるものが多い。生活環境に支障を与える原因が「命あるもの」であるため,対応にあたって,ごみ屋敷よりもはるかに困難な課題がある。

²⁷ 釼持・前掲注(10)論文153~154頁も参照。

²⁸ 中野区環境部生活環境分野『「中野区物品の蓄積等による不良な生活環境の解消に関する条例」運用ガイドライン』(2017年)(以下「中野区ガイドライン」として引用。)6頁は、「支障が周辺地域にまで及び」としているため、それに至らない場合は対象外となる。

²⁹ 提中・前掲注(6)(上)論文46頁は、周辺の生活環境への影響のみを対象とする大阪市条例の規定について、「環境の悪化が本人にしか及ばない場合は、本人の自己決定権(愚行権)が尊重される」と整理する。

潮市条例15条,練馬区条例18条,三芳町条例9条)。対応の必要性判断にあたっては、何らかの内部基準にもとづいているのが通例である。たとえば、横浜市は、条例の実施のために、「横浜市建築物等における不良な生活環境に関する判定基準要綱」を策定している³⁰。

3. 対象者の位置づけ

前述のように、ごみ屋敷施策の対象者に関しては、医療的対応ないし福祉的対応を要する場合が少なからずある³¹。通常の生活環境関係条例とは相当に異なる前提があるのであって、その特徴を踏まえた対応が求められるのは当然である。地域において「困った人」とは「困っている人」でもある³²。しかし、本人に病識がない場合もある。

京都市条例は、ごみ屋敷施策のコンテキストにおいて、「要支援者」という概念を創出した点で特徴的である³³。同条例はこれを、「疾病、障害その他の理由により不良な生活環境の解消を自ら行うことができない市民であって、その状態を解消するための支援を要するものをいう。」(2条3号)と定義する。同条例は、「要支援者が抱える生活上の諸課題の解決」(1条)も目的に含めている。対応の内容として「支援」を明記する条例があったが、そこでは、対象者として、同様の状況にある「要支援者」が観念されているといえよう。

そのような把握をするとなると、講ずべき施策や配慮事項に関して、通常の行政とは異なる内容になると予想される。このため、対応の基本的姿勢を明確にする必要がある。京都市条例は、不良な生活環境解消推進にあたって5か条の「基本方針」(3条1~5号)を、下記のように明記している点で適切である。豊田市条例も、同様の基本方針を規定する(3条)³⁴。

- (1) できる限り不良な生活環境を生じさせた者が行うこと。
- (2) 不良な生活環境を生じさせた者のみによっては不可能であると認められるときは、本市、自治組織及び関係する行政機関その他の関係者が協力して行うこと。
- (3) 生活環境の悪化を防止するため、できる限り早期に行うこと。
- (4) 要支援者が不良な生活環境を生じさせた背景に地域社会における要支援者の孤立その

³⁰ 横浜市条例については、宇那木正寛「ごみ屋敷対策条例③」自治体法務研究63号(2020年)92頁以下、林文子「チーム横浜で取り組む「ごみ屋敷」対策」市政68巻5号(2019年)38頁以下、佐々木祐子「横浜市の「ごみ屋敷」対策:福祉的な支援を通じて課題解決へ」生活と環境64巻5号(2019年)18頁以下参照。『調査季報』[横浜市政策局政策課] 185号(2020年)は、同条例に関し、「〔特集〕いわゆる「ごみ屋敷」に」関する取組を考える:「条例の施行から3年を経過して」として、座談会、インタビュー、論攷を収録し、多角的な分析をしている。

³¹ 当然のことながら,対象は,自然人である。郡山市条例は,確認的であろうが,「自然人に限る。」(2条4号)と明記する。

³² 横浜市健康福祉局福祉保健課『いわゆる「ごみ屋敷」対策に関する区対応マニュアル』(2016年)(以下「横浜市マニュアル」として引用。) 序章5頁参照。

³³ 法令用語としての「要支援者」は、社会福祉法にみられる。たとえば、介護保険法にいう「要支援者」とは、「要介護状態にある65歳以上の者」(7条4項1号)、「要支援状態にある40歳以上65歳未満の者であって、その要介護状態の原因である身体上又は精神上の障害が加齢に伴って生ずる心身の変化に起因する疾病であって政令で定めるもの……によって生じたものであるもの」(同2号)である。

³⁴ 豊田市条例については、瀧薫子「条例による実効性確保の実際:ごみ屋敷条例を手がかりとして」 自治実務セミナー2018年3月号16頁以下参照。

他の生活上の諸課題があることを踏まえ、これらの解決に資するように行うこと。

(5) 市民の安心かつ安全で快適な生活環境の確保及び市民が相互に支え合う地域社会の構築に寄与するように行うこと。

問題状況の解消は何よりも本人の問題であるが(1号), とりあえずの対応には支援が必要な問題であり(2号), それには迅速性が求められるとともに(3号), 問題発生の経緯に遡っての解決が目指されるべきであり(4号), 地域コミュニティーのなかでその人をケアしつつ共に暮らせるようにしよう(5号)というのである。不安なままでの暮らしを強いられている近隣住民にとっては、最後の基本方針などはきれいごとに映るに違いない。そうであるとすれば、「排除」の論理ではなく「共生」の論理を明記したこの条例の実施にあたる行政は、要支援者を媒介にして、地域コミュニティーとの対話を進める責務を負っている35。

空き家条例においては、基本方針が規定されることは稀であったが、ごみ屋敷条例においては散見される(上述の京都市条例および豊田市条例のほか、横浜市条例3条、鎌倉市条例3条、三芳町条例3条)。ごみ屋敷条例においては、考慮事項が複雑にからみあっているため、行政は、難しい判断を要求される。住民の要望も多様であろう。そのため、指針となる基本的考え方について、自治体として合意をしておきたいということであろう36。

4. 対象者と義務づけ

土地・建物の所有者や管理者(以下,「所有者等」という。)に対して条例が直接に何らかの 法的義務を課しているのかどうかという観点から条文をみると,興味深い違いがわかる。す なわち,「努める」という訓示規定にするものと「ねばならない」「してはならない」という義 務づけ規定にするものがある。この点は,空き家条例においても観察された違いである。

もちろん,後者であっても,義務違反に対するサンクションが規定されていなければ,実質的には変わりはない。そうであれば,行政指導をするにしても,後者とする方が指導の効果が高まるようにも思われるが,なぜあえて訓示規定にしているのだろうか。 いずれの場合においても,次にみる措置命令が規定されていれば,それによって法的義務づけが確定する。京都市条例のように,立入調査が拒否の際の直罰的制裁規定とともに規定されている場合には(16条,19条),受忍義務が課されているといえる。

行政が働きかける対象は原因者であり、同者が土地・建物の所有者なり管理者である場合がほとんどである。例外的に、権原上は所有者でも管理者でもない同居人が原因者の場合もある。そうした者に対しても権限行使が可能であることを明確にするために、「占有者」「堆積者」という表現を用いる条例もある。

5. 状況改善のための方法

(1)「支援」

. .

³⁵ 提中・前掲注(6)論文(上) 43頁は、「ごみ屋敷問題は現代の無縁社会の表徴」という。

³⁶ 三芳町条例3条の基本方針は、原因者に直接触れない点で他とは異なっている。

原因物に起因する生活環境支障を解消する方法としては、目的規定にある文言を用いれば、「支援アプローチ」と「措置アプローチ」がある。原因物を除去するという結果の実現において同じであり、除去するためには人力で搬出するという手段においても同じであるが、主体となるのが原因者か行政かという重点の置きどころの違いのようにみえる。行政が措置する場合、搬出の方法は多様である。なお、支援を明記しない条例がそれを否定する趣旨でないのは明らかである。一般に、措置を前面に出すと原因者の態度を硬化させるようであり、第1フェーズとしては、支援による福祉対応がとられている。

京都市条例は、支援アプローチにあたっての基本的考え方として、「本市は、要支援者の意思に従いつつ、必要に応じて自治組織及び関係する行政機関その他の関係者と協力して、不良な生活環境を解消するための支援を行わなければならない。」(9条1項)と規定する。この場合の「支援」は、一般的用語法である「ささえ助けること。援助すること。」³⁷というよりも狭く、実質的には「ある程度片付ける」「費用を直接間接に補助する」ことを意味している³⁸。さらに入念的に、同条例は、「要支援者の不良な生活環境を解消するための取組は、……支援を基本とし、これと……措置とを適切に組み合わせて行わなければならない。」(10条)というベストミックス方針を規定する。豊田市でのヒアリングでも、「福祉と環境のベストミックス」という表現がされていた。

京都市条例の構造は、「第1章 総則」「第2章 不良な生活環境を解消するための支援」「第3章 不良な生活環境を解消するための措置」「第4章 雑則」「第5章 罰則」となっている。支援を措置に優先させる条文配置は、基本的考え方を反映している。横浜市条例は、支援(6条)の実施のために、「横浜市建築物等における不良な生活環境の解消のための排出の支援に関する要綱」を制定している。

なお、「支援」があくまで原因者の人格を尊重した「本人ファースト」の対応であるとすると、それを次にみる「措置」と条例のなかで併存させることには、違和感がないではない。ごみ屋敷に起因する外部性の解消を目的にする以上、本人の意に反する行政介入は不可避であり、「本人ファースト」との間に緊張関係を生じさせる。条例でいう「支援」は、まさにカッコつきのものとして理解すべきなのだろう。

(2)「措置」

(a) 助言·指導, 勧告, 命令

措置に関しては、空き家条例に似たような仕組みが規定されるのが通例である。典型的な ものは、「助言・指導⇒勧告⇒命令⇒公表」である。

世田谷区条例は、「勧告どまり」であり、命令は規定していない。その理由は、行政代執行を回避するためのようである。同区によれば、「①対象者の多くは、認知症等何らかの問題を抱えている人と想定されるため、弁明等の権利を適切に行使できないと思われることから命

³⁷ 新村(編)·前掲注(23)書1245頁。

³⁸ 名古屋市条例は、「経費の支出を要する支援」(7条2項) と規定する。蒲郡市条例は、「堆積された物品等の排出その他の必要な支援」(7条2項) と規定する。

令を出すことは不適切と考えた。(成年後見人に命令を出す方法もあるが,全ての人に後見人がつくわけではない。)②命令の内容は具体的でなければならないため,物品の特定ができなければ命令を出せない。立入調査を拒否された場合には,事前にこの特定を行うことが難しい。③代執行は短時間に反復的に同じ状態になってしまうものを想定していない。「ごみ屋敷」の居住者は,ごみを適正に分別できない,物品を集めてくるなどの性癖あるいは,認知症等の問題があると想定されており,代執行をしても結局,また同じ状態になってしまう可能性が高い。」39という。

たしかに措置は、基本的には対症療法である⁴⁰。また、強制措置を要する状態を創出している原因者については、意思能力に欠ける場合もあり、そのときには命令の名宛人となれるかという問題もある。①の認識は、興味深い。しかし、そうした場合があるとしても、そうでない場合もあるはずであるから、「武器」を作らない理由といえるのかは釈然としない。②については、少なくとも敷地内の物品については外観目視で把握できた範囲で対応すればよいはずである。

これに対して、③は重要な論点である。行政法システムは、同一の原因者が命令および行政代執行に至るような状態を反復的に創出し、数年に一度代執行が実施されるという行動パターンを想定していない。しかし、区道上に堆積されたら、世田谷区は道路法にもとづいて対応する義務がある。したがって、③も決定的な支障とはいえないように思われる。

ところで、措置については、典型的には「片づけ」のように、作為を求めるものが一般的である。措置の要件は、「適正な維持管理が行われていない状態にある」というように、一定の状態の存在が前提となっている。このため、その改善となれば、作為しかない。それが基本になるべきであろうが、さらなる持ち込みや支援としての片づけ後の持ち込みを阻止するために、非悪化措置として、中止命令のように不作為を求めうるようにしておくのが適切である。

(b) 代行

小布施町条例10条は、勧告を受けた者から当該勧告にかかる措置を講ずることができない旨の申出があった場合に、町長がこれを代行できると規定する。費用の支払いを含めて民事契約を締結するのであろう⁴¹。明和町条例10条は、「所有者等は、不良な状態の解消を町長に委託することができる。」と規定する。

(c) 代執行

命令においては、物品の除去・処分や樹木の伐採といった代替的作為義務が求められるか

³⁹ 世田谷区環境政策部環境保全課『世田谷区住居等の適正な管理による良好な生活環境の保全に関する条例について 逐条解説 [第2版]』(2018年)(以下,「世田谷区逐条解説」として引用。)10頁。世田谷区条例については、宇那木正寛「ごみ屋敷対策条例②」自治体法務研究62号(2020年)98頁以下・98~100頁参照。

⁴⁰ 板垣・前掲注(10)書45頁参照。

⁴¹ 条例に規定がないかぎりこうした代行措置ができないというわけではない。新宿区条例には「代行規定」はないが、現にそうした対応がされている。

ら,履行期限内に履行がされない場合で放置することが著しく公益に反すると認められれば,行政代執行法にもとづいて代執行が実施される⁴²。その旨を確認的に規定する条例もある(草加市条例15条,品川区条例12条,中野区条例11条,足立区条例12条,袋井市条例8条,小布施町条例13条,三芳町条例13条)。そのうえで,附属機関の意見聴取という手続の横出しを規定するものもある(秋田市条例9条,郡山市条例10条,八潮市条例19条,練馬区条例22条,新宿区条例12条,足立区条例9条,横浜市条例9条,横須賀市条例12条,鎌倉市条例10条,名古屋市条例10条,蒲郡市条例10条,大阪市条例9条,神戸市条例12条)。行政代執行費用に関して,中野区条例は,「……個人であって,資力のない場合又は費用の負担が当該者の今後の生活の再建を著しく阻害すると認められる場合」(13条)に減免できると規定する。

行政代執行法に関する実務的解釈によれば、法律のほか独立条例にもとづき命じられた代替的作為義務についても、同法を根拠に代執行が可能とされている⁴³。それにもかかわらず、確認的規定を設ける条例は、必要がある場合には粛々と代執行を実施すべきという立法者意図を示したものといえよう。

前述のように、世田谷区条例は命令を規定しない(=したがって、行政代執行はされない)が、その理由のひとつは、民法697条が規定する「事務管理」として必要な措置を講じうるという点にある4。この点については、後で検討する。

(d) 即時執行

「応急措置」「緊急措置」「緊急安全措置」「応急的危険回避措置」などという名称のもとに、即時執行を規定する条例もある。京都市条例は、「市長は、不良な生活環境に起因して、人の生命、身体又は財産に危害が及ぶことを避けるため緊急の必要があると認めるときは、これを避けるために必要最小限の措置を自ら行い、又はその命じた者若しくは委任した者に行わせることができる。」(13条1項)と規定する(そのほか、秋田市条例11条、八潮市条例20条、八王子市上理絵13条、世田谷区条例11条、中野区条例12条、練馬区条例24条、名古屋市条例11条、豊田市条例15条、蒲郡市条例11条、神戸市条例13条、豊島区条例11条、三芳町条例14条)。京都市条例においては、身分証明書の携帯と請求に応じた提示(同2項)は規定されるが、附属機関への諮問は不要である。堆積物が路上に崩落しそうになっているような緊急事態への対応であるから、当然であろう45。

さらに、京都市条例は、「軽微な措置」と称して、「市長が不良な生活環境にある建築物等について、堆積している物の撤去、動物の収容、草刈りその他の別に定める軽微な措置を採ることによりその状態を解消し、又は改善することができると認めるとき」(14条)にも即時

42 横須賀市条例のもとで実施された行政代執行に関しては、宇那木正寛「ごみ屋敷対策条例による行政代執行の課題(上)」判例地方自治458号(2020年)88頁以下参照。

⁴³ 宇賀・前掲注(10)論文138~139頁, 北村喜宣, 須藤陽子, 中原茂樹, 宇那木正寛『行政代執行の理論 と実践』(ぎょうせい, 2015年) 30~31頁参照。

⁴⁴ 世田谷区逐条解説·前掲注(34)10頁参照。

⁴⁵ 板垣・前掲注(10)書87頁は、緊急対応が必要な事態はあまり想定できないからごみ屋敷住人の財産 権保障の観点からある程度慎重な手続をとってよいとする。これは、手続法的統制を規定すべきとい う趣旨か運用において配慮すべきという趣旨か不明である。

執行が可能とする(施行規則4条)(そのほか、八潮市条例21条)。これは、きわめてフットワークが軽い手法である。一般に、即時執行規定においては、相当の法益侵害が要件とされている。しかし、周辺住民からの苦情は、もっと軽度の状態に対して寄せられ始める。比例原則を踏まえれば、軽度の状態とのバランスがとれた措置しかできないけれども、行政に「武器」が与えられている意義は少なくない⁴⁶。なお、即時執行に要した費用の処理については、後述する。

一方,即時執行をあえて規定しない条例の理由は何だろうか。横浜市でのヒアリングによれば、支援が基本であるにもかかわらず、規定をすることにより権限発動に対する近隣住民の期待が高まり行使に追い込まれてしまうのではないかという懸念があったようである。しかし、規定したとしても、要望があれば必ず発動しなければならないというわけではない。権限発動にあたっての裁量権の合理的行使として対応策をすればよいというのが行政法学の整理であるが、実務は、「そんなに甘いものではない」のだろうか47。

(e) 罰則

独立条例に規定できる罰則については、地方自治法14条3項が、「2年以下の懲役若しくは禁錮、100万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑又は5万円以下の過料」を設けることができると規定する。ごみ屋敷条例のなかには、何らかの罰則を規定するものがある。その内容は、ほとんどすべてが過料である48。賦課徴収の根拠は、同法231条の3、255条の3による。非訟事件手続法の適用がある法律にもとづく過料とは異なり、行政処分によって科すことができる。

もっとも「充実」した過料規定を置くのは、京都市条例である。措置命令違反に対して5万円以下、立入調査拒否・質問不応答・虚偽陳述に対して3万円以下、施策協力者における守秘義務違反に対して5万円以下の過料を規定する(19~21条)。独立のごみ屋敷条例において過料規定を設けたのは、京都市条例が最初である。そのほか、郡山市条例(15条)、神戸市条例

46 もっとも、それでは京都市が「軽微な措置」を駆使しているかといえば、そうではない。条例案が可決される際に、議会が附帯決議を付して、実質的に 14条を封印したからである(http://www2.city.kyoto.lg.jp/shikai/honkaigi/H26/futaiketsugi9.html)。どのような理由であったのかは不明である。提中・前掲注(6)(下)論文55頁は、「即時執行の意義を減殺させてしまった」とコメントす

⁴⁷ 横須賀市条例も即時執行規定を設けていない。この点について、字那木・前掲注(40)論文90頁は、横須賀市でのヒアリング調査にもとづき、「職員に対する負担が重い」「事前手続を経ることなく、相手方の意思に反し、堆積物を撤去・廃棄する即時強制は、必要とされる支援者との信頼関係の破壊につながるリスクがある」という理由があったとする。措置の必要があるのであれば、前者の理由にはおよそ合理性がない。後者については、即時執行をするかどうかは諸般の事情を総合考慮して決せられるものであるから、制度を規定することとは別の次元にあるというべきであろう。

^{*8} 唯一, 荒川区条例は, 罰金を規定する (13~14条)。秩序罰である過料と比較したうえで積極的に行政刑罰である罰金が選択されたのかどうかは定かではない。両罰規定もあるが (15条), 同条例が規制する「健康生活阻害行為」(2条1号)とは, 不適正給餌, ごみのためこみであり,「組織犯罪」として行われるようなものではない。罰金規定や両罰規定の妥当さについて十分に検討されたのかどうか, 気にかかる。もっとも, 山本・前掲注(4)論文71頁には,「起訴できる証拠収集」という表現があるから,積極的に選択されたようにも思われる。条例案確定にあたっては, 東京地方検察庁との協議が完了している。同70頁参照。

(16条), 袋井市条例 (11条) が立入検査拒否等について,豊田市条例 (20~21条),名古屋市条例 (15条),蒲郡市条例 (13条) がそれに加えて命令違反について,それぞれ過料を規定する。八王子市条例 (16条) は,両者を対象とする。

一方, 罰則規定を設けない条例も多い(秋田市条例, 草加市条例, 八潮市条例, 足立区条例, 新宿区条例, 練馬区条例, 横浜市条例, 横須賀市条例, 鎌倉市条例, 大阪市条例, 品川区条例, 世田谷区条例)。横浜市でのヒアリングによれば, 人に寄り添った支援を基調とする条例のなかで罰則を規定することのマイナスイメージが懸念されたという。

6. 実施体制

(1) 附属機関の関与

長が対応を判断するに際して、専門的観点からの意見を徴すべく、地方自治法138条の4第3項にもとづく附属機関の設置を規定する条例が多い49。案件ごとに事情が大きく異なり、原因者の健康状態なり精神状態を専門家の関与のもとで慎重にみきわめる必要があることから、このような対応がされるのは適切である。

(2) 庁内体制

地域の生活環境に影響を与える行為である一方,その原因者に関して,何らかの医療・福祉的対応が必要なケースが通例であることに鑑みれば,ひとつの所管課の所掌範囲を超える問題であるのは明白である。純粋な庁内事項ゆえに条例に規定されないのが通例であるが,現実の条例の実施においては,さまざまな工夫がされている⁵⁰。さらに,行政以外の主体とも連携した体制がつくられている⁵¹。

V ごみ屋敷条例の制度設計および実施にあたってのいくつかの論点

1. 支援から措置への重点移行の「見極め」のタイミング

措置アプローチとして、助言・指導、勧告はよいとしても、命令や行政代執行、さらには、即時執行といった強制手法までを条例に規定することに対しては、抵抗感もあるように感じられる。「措置で問題が解決するわけではない」「福祉的支援が必要である」という言説である。たしかに、措置は万能ではない。しかし、支援が万能でないことも事実であり、併用は不可避である。要は、どのような場合にどの方法を用いるのかである。

堆積物に対する原因者の「想い」の一方で、それが周辺の生活環境に与える影響や周辺住民の不満もある。「支援」は、基本的には、行政と原因者(=要支援者)の2極関係を踏まえた対応であるが、問題の解決は、それだけを考えるわけにはいかない。3極関係での整理が不可避である。かりに、敷地内の堆積物が前面道路上に崩落して通行人に被害を与えたり、前面道路上に堆積したごみを回避しようとして車道に出た通行人が車両にはねられたりした場合

⁴⁹ 板垣・前掲注(10)書79~81頁参照。

⁵⁰ 釼持·前掲注(6)論文参照。

¹²

⁵¹ 釼持麻衣「困窮する居住者に対する見守り・支援の取組み:練馬区・野洲市・豊中市社会福祉協議会へのヒアリング調査をもとに」日本都市センター・前掲注(5)書参照。

には、国家賠償責任が問われるだろう⁵²。他人の生命・身体を犠牲にしてまでごみ屋敷状態を 維持する自由は何人にもない。

横浜市条例は、指導の要件として、「支援によって建築物等における不良な生活環境(当該物の堆積等がされた建築物等の近隣における生活環境が損なわれている状態にあるものに限る。…)を解消することが困難であると認める場合」(7条1項)と規定する(ほかに、横須賀市条例9条1項、鎌倉市条例9条1項)。支援をこれ以上継続しても効果が期待できない客観的状況が存在する場合である。外部性の状況については、チェックリストなどで判定が可能であるとしても、原因者の状況については事案のきわめて個別性が高いため、前出の附属機関による判定に依拠することになるだろう。

2. 対象者に関する情報の把握

事案対応を進めるにあたって、原因者および問題状況に関する情報の収集は不可欠である。 本人に関するもののほか、親族関係や経済状態の把握が必要になる。このため、長に調査権限を与える規定が設けられるのが通例である。収集先は、本人とそれ以外に分けられる。前者は報告徴収の求めになるし、後者は行政照会になる。

本人に対する場合には、報告を義務づけることは可能である。正当な理由なき応答拒否や 虚偽報告に対しては、サンクションを規定しうる⁵³。一方、本人以外の場合には、報告を求め うる権限は規定しても、回答までは義務にできないのが実情である。

対象者は、ごみ屋敷に居住している場合がほとんどであろう。「通い」であったとしても、通常、居所は知れている。しかし、実際には、原因者の氏名や連絡先を知りえない場合もあるようである。この点に関して、行政実務家からは、地方税法22条の守秘義務との関係で、税務部署から、管理者に関する情報の提供を受けられない点が指摘されている⁵⁴。これは、空家法前の空き家条例においても指摘されていた点であるが、同法は、明文規定を設けてこれを可能とした(10条1項)。法律がないごみ屋敷条例においてはどうであろうか。

京都市条例は、「市長は、不良な生活環境にある建築物等の所有者又はその連絡先を確知することができない場合において必要があると認めるときは、固定資産税の課税その他のこの条例に基づく事務以外の事務のために利用する目的で保有する情報で当該建築物等の所有者又はその連絡先を確知するために有用なものについては、この条例の施行に必要な限度において、自ら利用し、又は提供することができる。」(15条3項)と規定する。当該情報は、地方税法22条の守秘義務の対象外という認識にもとづくものである。同市は、空家法前の2013年に制定していた「京都市空き家の活用、適正管理等に関する条例」において、固定資産税情

⁵² 歩行者ではなくバイクの運転者が雑草に起因して転倒した事案につき,国家賠償法2条にもとづき道路の管理瑕疵が肯定された裁判例として,大阪地判昭和57年4月27日判タ487号137頁参照。

⁵³ 「報告を求められたらこれに応じなければならない」「虚偽の報告をしてはならない」という趣旨の 規定を設けるのが適切である。

⁵⁴ 瀧・前掲注(34)論文20頁参照。この論点については一般に、南條友之「地方税法22条と官公署等からの照会について」自治体法務NAVI54号(2013年)2頁以下参照。

報等の利用を可能としていた(16条3項)55。これにならったものである56。

同一自治体ならばよいが、市内のごみ屋敷に関して納税管理者が市外に居住している可能性がある場合には、そう簡単にはいかない。この点に関しては、古い通知がある⁵⁷。それによれば、地方税法22条および地方公務員法34条1項の「秘密」のいずれにも該当するのは、「収入額又は所得額、税額等」であるが、「滞納者名および滞納額等の一覧等」は、後者には該当するが前者には該当しないとされる。これを踏まえれば、少なくとも、当該家屋や敷地に関する所有者・管理者の氏名や連絡先に関する情報を税務部署がごみ屋敷担当部署に提供するのは可能ではないだろうか。一切の情報提供はできないという運用をする税務部署が多いという印象を持っているが、その根拠は何だろうか。「触らぬ神に祟りなし」なのかもしれない。対象者の同意を踏まえてごみの排出支援をする場合、処分に要する費用について廃棄物処理条例を適用して手数料を徴収するということがある⁵⁸。現実には、減免が検討されるだろうが、その前提として、所得額を把握する必要がある。しかし、連絡先情報を超えて所得額となると、税務部署からの情報提供は難しい。情報提供に関する対象者の同意が必要であろう。

経済状況の調査に関して、大阪市条例6条6項は、「銀行、信託会社その他の機関」に報告を求めることができると規定している。しかし、応答義務はない。

3. 費用負担:原因者支払いへのルート

劣悪な生活環境に悩むごみ屋敷周辺住民にとっては、とにかく状況が改善されればよいのであり、どのような方法によるかには関心が薄い。納税者でもある立場を踏まえれば、「高い住民税を払っているのだから税金を使って行政が片付けてくれ」といいたいところであろう。この点の方針の判断は、行政にとっても悩ましい。

足立区は、「最初はごみ屋敷に補助金を出す」方針であったところ、「「ごみ屋敷に100万円も補助するのか」という意見がありました。そのようなことから、直接区が片付ける方向」で条例の制度設計をしたという5%。これは、興味深い対応である。もっとも、費用徴収をしないのではない。条例にもとづく指導・勧告(6条)に応じて「その気」になってはくれたが自力でできない場合に区に作業を委託してもらい(10条)、委託契約を締結して作業を実施する。作業実施により区は債権を取得するが、無資力事案の場合には、100万円を限度にした「支援」(11条)という整理で、実質的に債権放棄をする(=補助金を支給するのと同じ結果)という仕組みである。契約を締結できる意思能力があることが前提であるのはいうまでもない。なお、ごみ屋敷対策に公金を用いるべきなのかは、自治体にとって重要な政策判断である。こ

⁵⁵ 北村喜宣,米山秀隆,岡田博史(編)『空き家対策の実務』(有斐閣, 2015年) 82~83頁 [今崎匡裕執筆] 参照。「可児市空き家等の適正管理に関する条例」6条3項にも規定例がある。

⁵⁶ 板垣・前掲注(10)書95頁は、「空家特措法10条1項に倣った規定と推察されます」とするが、そうではなく、旧条例の延長線上にあるものである。

⁵⁷ 自治省税務局長「地方税に関する事務に従事する職員の守秘義務について(通知)」(自治府第159号 昭和49年11月19日)。

⁵⁸ 横浜市マニュアル・前掲注(32)1章3頁参照。

⁵⁹ 島田·前掲注(5)論文32頁参照。

れを条例事項としたのは、適切な対応である60。

大阪市条例は、「堆積者の申出に基づき」(10条1項)、必要な経済的支援ができると規定する。指導・勧告といった措置も規定されているが(7条)、それがされていることは要件となっていない。

京都市条例は、支援アプローチにおいて、原因者からの委託という形式をとらない。前述の通り、要支援者意思に従いつつも職権で対応内容を判断する。そして支援が実施された場合には、「支援を受けた者は、別に定める場合を除き、当該支援に要した費用を負担しなければならない。」(9条3項)とされる。別に定める場合とは、減免事由に該当する場合である。該当事案では負担が免ぜられることもあり、そうなれば、補助金支給と同じ結果になる。

4. 緩和代執行・略式代執行

撤去や処分を義務づける命令の不履行に対しては、行政代執行法にもとづく代執行により対応できる。同法2条は、「法律(法律の委任に基く命令、規則及び条例を含む。……)により直接に命ぜられ、又は法律に基き行政庁により命ぜられた行為(他人が代つてなすことのできる行為に限る。)について義務者がこれを履行しない場合、他の手段によつてその履行を確保することが困難であり、且つその不履行を放置することが著しく公益に反すると認められるときは、当該行政庁は、自ら義務者のなすべき行為をなし、又は第三者をしてこれをなさしめ、その費用を義務者から徴収することができる。」(下線筆者)と規定する。

条例のなかには、下線部のいわゆる公益要件を規定しないで行政代執行法を引用するものがある。結果的に要件を緩和するために「緩和代執行」と称されるものであるが、これは、法律に明文規定がある場合に可能というのが、行政実務における整理であるように思われる。緩和代執行を規定する条例(八潮市条例19条1項、草加市条例15条、中野区条例11条、横浜市条例9条1項)は、どのような解釈論を踏まえているのだろうから。

措置を命じようとする場合において過失なく受命者を確知できない場合に行政自ら措置をする略式代執行についても、条例単独で規定することはできないというのが、行政実務の整理であった 62 。この点に関して、豊田市条例は、略式代執行を規定している(14条2項)。同市は、条例案パブリックコメント回答において、「行政代執行法第1条は、法律以外で、代執行手続についてより具体的に定めることまでも排除していません。地域の課題を踏まえ、行政上の義務履行確保の観点から、この義務履行を確実にするためには、代執行の範疇で、行政代執行法の執行条例としていわゆる上乗せ・横出しをすることは可能です。したがって、代

⁶⁰ 宇賀・前掲注(10)論文140~142頁参照。

⁶¹ 外見的には緩和代執行となっているにもかかわらず、中野区ガイドライン・前掲注(25)18頁では、公益要件を踏まえた解説がされている。条例本則において、「まさかの規定し忘れ」だろうか。横浜市逐条解説・前掲注(22)26頁には、公益要件が規定されていることを踏まえた解説があるから、どうもそのように思われる。法制執務上のミスであろう。

⁶² 宇賀・前掲注(10)論文142頁参照。

執行の略式の手続である略式代執行について、条例で規定することは可能であると考えます。」⁶³ と説明している⁶⁴。略式代執行の場合には、命令による義務づけがされていないために行政代執行との関係は生じないから、行政代執行法の上乗せ・横出しというわけではない。行政代執行法1条にかかわらず、即時執行と同様に条例で規定することは妨げられないのではないだろうか⁶⁵。なお、豊田市条例は、緩和代執行も規定するが(14条1項)、これは上乗せという趣旨だろうか。下線部の要件は当然のことであり、条例の行政代執行規定における「できる」という効果裁量規定に読み込むという整理もありえよう。

5. 即時執行の重要性と費用徴収

ごみ屋敷の原因者に意思能力が備わっているかどうかにかかわらず、問題状況は客観的に存在する。それが条例目的の実現にとって著しい支障をもたらしている場合には、とりあえず何らかの対応をする必要がある。その意味で、ごみ屋敷条例において、即時執行規定は必置装備といってよいだろう%。抜本的解決にはならないにしても、地域コミュニティーに対する影響を暫定的であるにせよ緩和できる。なお、不適正管理に起因するとはいえ人権侵害を発生させる事実行為であるから、条例に規定する際には、要件はそれなりに厳格である必要があるが、過重な手続(例:審議会への諮問)を設けると機動性が失われる点に留意すべきである。

即時執行に要した費用については、特段の規定を設けない条例もあるが(秋田市条例、世田谷区条例、中野区条例)、「負担しなければならない」とするもの(豊田市条例15条4項、京都市条例13条5項)、「負担において」とするもの(八潮市条例20条1項)、「負担とすることができる」とするもの(練馬区条例24条4項、神戸市条例13条3項)がある。注意が必要なのは、支払いが義務であるような規定ぶりであっても、これだけで債務は発生していないことである。これは行政の想いを述べただけであり、具体的な債権債務関係が成立しているわけでは

3

⁶³ パブリックコメント回答は,豊田市ウェブサイトで閲覧可能であ (http://www.city.toyota.aichi.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/011/343/kangae.pdf)。瀧・前掲注 (33)論文18~19頁も参照。

⁶⁴ 空き家対策の事例であるが、略式代執行を規定する空家法以前に、「山陽小野田市空き家等の適正管理に関する条例」が制定されていた。そこでは略式代執行が規定されている(9条2項)。筆者の照会に対して、「単に命ずる者が確知できないことを理由に危険な空き家を漫然と放置することこそ、公益に反する行為であり、市民生活の安心安全の確保を最優先にすべきと考え、条例中に略式の代執行を定めました。」と説明されている。山陽小野田市生活安全課長回答(山生第G3206-20号2016年9月14日)。65 北村・前掲注(3)書234頁註52では、略式代執行を行政代執行法の特別法的制度と整理していた。しかし、現在では、義務づけを前提としない以上、それとは別の次元にあるとする方が適切ではないかと考えている。北村喜宣「略式代執行の費用徴収:空家法を素材にして」鈴木庸夫先生古稀記念『自治体政策法務の理論と課題別実践』(第一法規、2017年)293頁以下・295~297頁参照。筆者の立場からすれば、行政代執行法との関係で上乗せ・横出しと整理するのは適切ではない。

⁶⁶ 提中・前掲注(6)(下)論文56頁も参照。板垣・前掲注(10)書87頁は、老朽不適正管理空き家との比較において、「ごみ屋敷対策の場合、直ちに付近住民等の生命・身体が危険に晒されることはあまり想定できません。」というが、行政実務家の立場から、岡田・前掲注(7)論文46頁は、「状況次第では、緊急に対応する必要がある場合がある。」とする。

⁶⁷ 京都市条例のもとでの緊急安全措置には、特段の手続は規定されていないが、条例案を審議した議会の附帯決議において、審議会への意見聴取の履行が求められている。前掲注(39)参照。

ない⁶⁸。この点については、それほど深く検討せずに規定がされているような印象を受ける⁶⁹。 支払いを求めたいのであれば、条例で納付命令を規定して債権として確定させ、公法上の当 事者訴訟を提起して支払いを求めるほかないように思われる⁷⁰。豊田市は、「市は、原因者に 対して説明を尽くし、算定基準に基づく適正な金額の支払合意を得た上で請求し、請求額全 額を徴収することを予定している」⁷¹とする。その方針は結構であるが、それなら「負担しな ければならない」というような誤解を招く規定にする必要はない。

6. 事務管理

先にみたように、世田谷区条例の対応は勧告までであり、命令を規定していない。しかし、事実上の対応が必要な場合もあるために、いわば代替措置を規定した。「区長は、前条第2項の規定による勧告を受けた居住者等が相当の期間内に同項の必要な措置を講じないとき又は居住者等にやむを得ない事情があるときは、その者に代わり、民法……その他の法令に照らして適切な範囲内において必要な措置を講じるものとする。」(10条1項)と規定する。民法にもとづく必要な措置としては、「居住者の状況に応じて、居住者の意向を尊重しながら代行する「事務管理」や「契約の代行」といった対応が考えられる。」⁷²とされる。豊島区条例11条3項は、「区長は、緊急安全措置の実施により、生じた諸費用を民法…第702条に基づき所有者等に償還請求するものとする。」として、事務管理によることを明言する。

不適正管理空き家対策行政の現場では、権限行使の根拠として、民法697条に規定される事務管理が利用できるという整理が意外に定着していた⁷³。ごみ屋敷についても同様のようである。しかし、事務管理は、負担の事後調整法理であって行政の権限根拠法理ではない⁷⁴。世田谷区についていえば、勧告は管理不全状態にある住居が周辺の生活環境に著しい影響を与えていることから、それを除去するためになされるものである。それは区の責務なのであり、他人の事務をしているのではない。また、かりに事務管理として実施するとすれば、民法上、行政にとって不合理な負担が課される結果となる⁷⁵。したがって、同条例が規定する即時執行(11条)を適宜実施するのが適切である。もっとも、地域住民と原因者との間の民民関係であ

⁶⁸ 板垣・前掲注(10)書93頁は、明文の規定を置けば債権が発生するという。宇那木正寛「空家対策と 代執行①」自治体法務研究55号(2018年)86頁以下・96頁も、同様の発想である。しかし、なぜそうな るのか、筆者には理解できない。

⁶⁹ 北村喜宣「「する」「できる」「しない」「沈黙」: 空き家条例にもとづく即時執行の費用徴収」同『自治力の挑戦: 閉塞状況を打破する立法技術とは』(公職研, 2018年) 112頁以下, 千葉実「空き家対策における即時執行費用の回収と相続財産管理制度の活用等について」自治実務セミナー2018年5月号38頁以下参照。

⁷⁰ 北村喜宣「即時執行における費用負担のあり方(1)(2完):空き家条例を素材として」自治研究得97 巻6号26頁以下,同7号49頁以下(2020年)参照。略式代執行の費用徴収についても,同様である。北村・前掲注(55)論文参照。

⁷¹ 瀧・前掲注(34) 論文19頁。

⁷² 世田谷区逐条解説・前掲注(40)10頁。

⁷³ 北村·前掲注(3) 書70頁以下参照。

⁷⁴ 北村喜宣「行政による事務管理(1)~(3完)」自治研究91巻3号33頁以下,4号28頁以下,5号51頁以下 (2015年) 参照。

⁷⁵ 岡田·前掲注(7)論文48頁参照。

れば、場合によっては事務管理法理による対応があるかもしれないが⁷⁶、原因者の明確な拒否の意思表示があれば、当該行為を継続できないのが原則である。

7. 居住地が他自治体の原因者

通常のごみ屋敷の場合、原因者は当該物件に居住しており、それが所在する自治体の住民である。ところが、住民登録はほかの自治体でされていて、いわば「通い」による持ち込み型ごみ屋敷となっている場合は、どのように考えればよいのだろうか。

この場合は、対応が難しい。当該ごみ屋敷の所有者であるから、条例にもとづく措置は可能であるけれども、医療福祉的措置をすることはできない。住所地自治体においては特段の問題は発生させていないときには、同人に対して医療福祉的措置をする前提に欠けるのではないだろうか。

8. 成年後見制度の利用

原因者が高齢者であり、意思能力に疑いがもたれるような場合、状況次第では、市町村長は、成年後見人を付する審判請求が可能である(高齢者福祉法32条)。この権限について、必要があれば利用する旨を条例のなかで確認的に規定するのは可能ではあるが、そうした実例はなかった。

空き家条例のなかには、財産管理人制度の活用について規定するものもある"。問題となっている特定空家等の除却を実現するための方策として位置づけられている。それと比較すれば、後見人を付けるというのは、「相当に重たい」対応なのだろう。成年後見制度となると、当該対象者の全人格にかかわる問題であり、また、本人の「福祉」をどのように考えるかという重大論点にもかかわるため、軽々に利用できるものではない78。問題状況への対応としては、本人への粘り強い支援のなかで本人の了解を得ての片づけを基本としつつ、適宜、即時執行を使うことになろうか。

なお、命令を前提とする代執行の場合、そもそも、命令にあたって行政手続条例にもとづきなされる弁明機会付与通知の受領能力があるのかが問題になる。この点に関しては、本人に明らかに判断能力がないと慎重に評価されないかぎりは判断能力があると推定してよいという見解がある⁷⁹。それによるならば、当該ごみ屋敷に関する命令要件充足状況を踏まえて対応すれば、少なくとも手続違法の問題は生じない。しかし、そのような取扱いは適法だろうか。

77 北村·前揭注(3) 書237頁以下参照。

⁷⁶ 肥沼・前掲注(10)書129頁参照。

⁷⁸ 菅富美枝「脆弱な人々を包摂する社会の構築に向けて:住居荒廃の問題と自律支援」日本都市センター・前掲注(5)書55頁以下参照。東京地判平成28年5月13日LEX/DB25536121は、捨てられた電化製品や生ごみなどのごみ全般を自宅に集めて堆積させたピック病(前頭側頭型認知症)患者の事案であるが、診断書をもとに成年後見審判がされた。判決文からは、医師の診断書が大きな決め手となっていることが推認され、それが取得されない事案では、審判は難しいと考えられる。

⁷⁹ 菅・前掲注(78)論文57頁参照。

9. 紛争処理制度の利用

ごみ屋敷に起因する悪臭等により健康被害を受けた近隣住民から、原因者に対して民事訴訟が提起されることはありうる。状況次第では、差止めや損害賠償の請求は認容されるだろう。しかし、筆者の調査のかぎりでは、具体的な決定や判決は確認できなかった。

公害紛争処理法にもとづく調整の実例はないが、同法49条もとでの「苦情の処理」として、記録されている京都府内の事案がある⁸⁰。苦情要旨は、「隣の住人が家にごみを溜め込み、強烈なにおいがして、窓も開けられない。また、ゴキブリやネズミも異常に繁殖しており、衛生的にもよくない。ごみに集まった虫を狙い、スズメなども集まり周辺が鳥の糞だらけになる。近所の住人がいくら注意しても改善されない。」というものであった。民生委員、保健師、社会福祉協議会などの協力で、生活環境不全状況の一応の解消がなされ、原因者が転居したことから、苦情受付から1年半を経て、「当該家屋における問題解決」にはつながった。

10. 命令の義務付け訴訟

勧告はされたが命令はされていない事案を考えてみよう。ごみ屋敷に起因する悪臭によって健康被害を受けている隣接住居の住民が命令の発出を求める非申請型義務付け訴訟を提起する場合,原告適格は認められるだろうか。行政事件訴訟法9条2項の解釈論になる。 条例1条に規定される「良好な生活環境の確保」という文言だけからは,個別的利益として保護する趣旨とまでは読み取れないけれども,スポット的に発生するごみ屋敷に対応するために条例が制定されたという経緯に鑑みれば,原告適格は肯定されると解される。そうでなくても,健康被害というように,現に害されている利益の内容・性質・態様・程度次第では,請求は認容されるのではなかろうか。

VI 今後の展望

ごみ屋敷条例の施行により、「劇的な効果」が現れているというわけではない。原因の特性に鑑みれば、対応にはかなりの粘り強さと忍耐力が求められる。ヒアリングにおいては、いくつかの改善事例が確認できたが、そこに至るまでの関係者の苦労は相当のものであると感じた。条例施行当時であれば、周辺住民に対しては、「支援を基本にして対応しておりますので、もう少しお待ちください」といえるとしても、5年以上も経過すれば、「いつまで待たせるのか」と批判されるだろう。議員などを通じた長や幹部職員への要望もあるため、関係課は、「目に見える成果」を出すように求められる。支援と措置のバランスについての判断が迫られる。

横須賀市は、2018年8月に、条例にもとづき、是正命令に従わなかった者の氏名を公表したうえで、行政代執行を実施した。しかし、その後、同一人により、堆積行為が再開された81。

⁸⁰ 公害等調整委員会事務局『公害苦情処理事例集(41): 典型7公害・典型7公害以外の苦情編』(2013年) 203~210頁参照。

⁸¹ 宇那木正寛「ごみ屋敷対策条例による行政代執行の課題(下)」判例地方自治459号(2020年)86頁 以下・88頁参照。横須賀市条例については、同「ごみ屋敷対策条例④」自治体法務研究64号(2021年) 95頁以下参照。

割り切っていうならば、空き家対策は「モノへの対応」であるが、ごみ屋敷対策は「ヒトへの対応」である。除却をすれば一応の解決となる空き家問題とは異なり、ごみ屋敷問題は片づけでは終わらないのは、横須賀市の事例に明らかである。上述の公害苦情の事例では、原因者の転居により一応の解決はされた。筆者が関係しているある市町村では、原因者の入院により一応の「解決」はされている。郡山市で問題事案が「解決」したのは、ごみ屋敷で火災が発生し、原因者が死亡したからである82。豊田市でも、原因者は避難して無事だったものの、ごみ屋敷は火災で焼失した83。しかし、そうしたわけでもなく、ごみ屋敷となっている場所に原因者が居住し続けるかぎり、当該行為が精神疾患に起因するとすれば、当人の認識と行動を変えることは至難の業と感じる。

行政にとって、ごみ屋敷条例の制定には、「寝た子を起こした」ような面がある。住民との関係では、それまで、苦情は、「たらいまわし」され、住民の諦めを待っていた。ごみ屋敷条例によって、行政の担当部署が明らかになり、責任を持った対応が制度化されるようになったことには大きな意義がある。

多くの条例は、ごみ屋敷問題を地域コミュニティーの問題でもあると位置づけている。たしかに、行政だけで解決できる問題ではなく、地域コミュニティーに一定の「覚悟」が求められる。そうであるならば、それに対応する行政の側にも、「相当の覚悟」が求められるのだろう⁸⁴。

【追記】本稿は、北村喜宣「条例によるごみ屋敷対応をめぐる法的課題」日本都市センター(編) 『自治体による「ごみ屋敷」対策:福祉と法務からのアプローチ』(日本都市センター、2019年)をベースに、北村喜宣「ごみ屋敷への条例対応」調査季報185号(2020年)ならびにその後に参照しえた文献および調査を踏まえて改訂したものである。日本都市センター発行の上記書物については、同センターのウェブサイトで参照可能である(http://www.toshi.or.jp/?p=14230)。

_

^{82 「「}ごみ屋敷」家人焼死 郡山 火元は台所付近か」福島民友2016年10月13日参照。

^{83 「}豊田の「ごみ屋敷」全焼 蚊取り線香か、3軒に延焼」中日新聞2017年8月26日、「関係好転の直後 「最悪事態」豊田「ごみ屋敷」火災近隣住民は落胆」中日新聞2017年8月27日参照。

⁸⁴ なお、空家法を利用した「解決」の例もある。同法14条10項にもとづいて板橋区が家屋解体・残置物処分を実施した事案である。この事案においては、ごみ屋敷状態のままに住民である所有者が死亡した。宇那木正寛(監修)、板橋区都市整備部建築指導課(編)『こうすればできる 所有者不明空家の行政代執行:現場担当者の経験に学ぶ』(第一法規、2019年)94頁は、「残置物については、周辺への影響が計り知れず、臭気、昆虫類の発生等により、隣家住民は解決されるまで、約20年間窓を開けることができなかったという。」と記している。

第 3 章

適応管理と環境基本法・環境基本計画

広島修道大学教授 下 村 英 嗣

I はじめに

2010年代以降,世界的に気候変動の影響が避けられないと認識されるようになり,適応策の必要性が唱えられるようになった。適応の用語は,1970年代に環境影響評価や環境管理の新しいアプローチとして提唱されたのが起源である。その背景は、生態系が攪乱を受けても適切に管理すれば、原初状態に回復するという自然の恒常性の考え方が誤っており、生態系や自然は、常に動態的に変化すると認識されるようになったことにある。

このような認識は、1970年代から生態学の分野では一般的になったが、1960年代後半から1970年代にかけて制定された多くの環境法は、現在に至るまで依然として自然の恒常性を前提とした環境対策を施している。伝統的な環境法は、自然環境が変化・遷移するにもかかわらず、原初状態への回復を目指すのである。

また多くの環境法は、環境損害に対して事後的に対処するのではなく、損害発生を防止する事前対応アプローチを採用してきた。事前対応アプローチは、損害や影響の予測を行い、損害や悪影響の発生を未然に防ぐことを目指す。しかし、環境問題は時代を経てかつてよりも因果関係をはじめ問題の構造が複雑かつ多様な様相を呈し、不確実性を払拭しえない環境問題が多く顕出するようになった。不確実性の中では、伝統的な環境法が依拠してきた予測は困難になる。

気候変動の影響のように予測困難な環境問題の出現と、これまでの環境法が目指してきた原初状態の回復という硬直的な目標設定により、環境法は、新たな環境状況や環境に関する科学的知見の変容、さらに環境情報への柔軟な対応が困難になり、対処できなくなるおそれがある。このような機能不全を回避するために提唱されたのが環境法制度への適応管理(adaptive management)の導入である。適応管理は、気候変動適応策の議論において学説を中心に議論され、最近では、パリ協定をはじめ気候変動問題関連の法律文書でも適応管理の文言が見られるようになった。環境法における適応管理導入の主眼は事前対応アプローチから事後対応アプローチへと比重を移すことである。

一部の研究者は、代・紀・世の地質年代区分から、人類や地球が経験したことのない影響をもたらす気候変動時代を人新世(人間中心)と呼ぶ。呼称はともかくも、これまでも法は時代の変化とともに変化してきた。法的変化を促した社会環境の変化として、19世紀から20世紀にかけての産業革命は労働問題を起こし、労使間問題に行政が介入するようになり、世界恐慌対策のニューディール政策は、政府の社会や市場への介入を増大させ、また、企業形態が大規模になりサプライチェーンを形成することで商法が発展した。世界的には19世紀からはじまった環境破壊によって自然は開発対象から保護対象になり、環境規制が出現し発展した。これらの時代の変化、社会の変化は、法原理を変化させてきた。現在も、法は、気候変動影響のほか、グローバリゼーション、IT/AI、人口の増加や減少による社会変化への対応を迫られている。

ところで、日本の環境法学では、最近、著名な体系書の改訂版が出版され、気候変動適応 法や適応管理が新たに加筆された¹。このことから、日本でも今後適応管理の議論が展開して

_

¹ 大塚直『環境法 (第4版)』(有斐閣, 2020年) は、気候変動適応法に関して詳細な検討を行い、問題

いくことが予想されるため、本稿は、前半で適応管理の議論が進んでいるアメリカ環境法を 中心に適応管理(及び導入)の環境法への意義・機能・効果を示す。後半は、前半の適応管理 理論の学説を参照しつつ、日本の環境法における適応管理(事後対応アプローチ)の意義・機 能・位置づけについて検討してみたい。

検討に際して、適応管理の観点から環境法への横断的なアプローチを試みるため、本稿では環境基本法と環境基本計画 (第五次)を取り上げる。適応管理は、拙稿で指摘したように、行政が大幅な裁量を付与され、規則や運用にもとづいて実施するものである²。この意味で適応管理は、行政の政策策定や実施に関連する。環境基本法と環境基本計画が国、政府に向けたものであることから、本稿の試みには適していると考える。

しかし、環境基本法は枠組み法であり、環境基本計画は政府による政府のための計画であり、地方自治体、事業者、国民に対する具体的な施策や義務づけはなされていない。そのため、具体的な施策や措置を取り上げざるを得ない場合には、必要に応じて個別環境法に言及する。また、他にも本稿が環境基本法と環境基本計画を取り上げる理由として、気候変動適応法が情報収集と情報提供に留まっており適応管理のほんの一部を規定しているに過ぎないことがある。

気候変動時代を迎えつつあり、或いは、今後もますます不確実で複雑で多様な環境問題が 出現することが予想される中で、適応管理から日本の環境法を分析し、日本の環境法の柔軟 性(適応能力・レジリエンス)に関する可能性・潜在能力を探ってみたい。

Ⅱ アメリカの気候変動適応策の動向

1. 連邦レベルでの取組み

(1) 連邦議会の気候変動適応対策の動向

連邦議会の党派状況により、気候変動適応法又は気候変動適応策を明確に扱った法律はいまだ成立していない。しかし、2006年以降、連邦議会では、法案の大部分は緩和策であったものの、いくつかの気候変動法案が審議され、2009年に下院を通過したアメリカ・クリーンエネルギー保障法(American Clean Energy Security Act)を含めて明確に気候変動適応を扱った法案もあった(2010年に廃案)。これらの法案の気候変動適応策の内容は、資金メカニズムの導入、適応戦略に関する省庁間協力などを中心としていた3。議会の状況から、後述のように、アメリカの気候変動適応策は、立法ではなく大統領令を通じて展開されてきた4。

もっとも、トランプ政権時代の連邦議会において、気候変動への取組みを推進しようとす

点を指摘している (778-783頁)。北村喜宣『環境法 (第5版)』(弘文堂,2020年) は,因果関係などの科学的知見が明確な場合を事後対応アプローチ,かかる知見が不明瞭な場合を新事後対応アプローチ = 適応管理と述べ,適応管理を日本の環境法でのパラダイム転換の一つとしてあげているが,理論的位置づけが不明であると指摘する (86頁,112-113頁)。

² 拙稿「気候変動時代の環境法の課題」環境法研究8号83-110頁(2018年)。

³ Victor B. Flatt, *The Climate for Climate Change Legislation*, 102 NW. U.L. REV. 17 (2007); American Clean Energy and Security Act of 2009, H.R. 2454, 111th Cong., 1233-1297 (2009).

⁴ なお,2000年代以降,2007年Massachusetts v. EPA最高裁判決(549 U.S. 497) に代表されるように、緩和策を中心とした気候変動関連訴訟が増加し、気候変動適応関連訴訟も2010年代以降増加している。J. Peel and H. M. Osofsky, *Sue to Adapt?*, 99 Minn. L. Rev. 2177, 2192-2250 (2015).

る動きはあった。2019年の第116回連邦議会下院決議6に従い設置された「気候危機に関する下院特別委員会」(House Select Committee on the Climate Crisis)は、レポート『気候危機を解決する:クリーンエネルギー経済および健全で抵抗力のある真のアメリカのための連邦議会アクションプラン』(SOLVING THE CLIMATE CRISIS:The Congressional Action Plan for a Clean Energy Economy and a Healthy, Resilient, and Just America)を2020年6月に公表した。このレポートは、次期大統領に向けた提言であり、緩和策を中心としながら、国家気候適応計画や気候適応プログラムの作成、コミュニティのレジリエンス向上など適応策も提言した。

(2) アメリカ政府の気候変動適応策

①オバマ政権

気候変動適応に最初に取り組んだのは、オバマ政権であった。オバマ政権は、政権発足年の2009年に、連邦の気候変動適応法政策を検討する「省庁間気候変動適応タスクフォース」 (Interagency Climate Change Adaptation Taskforce)を設置し、また、各連邦行政機関が策定する適応計画の元になった「戦略的持続可能性行動計画」(Strategic Sustainability Performance Plan)の策定を命じた大統領令135145を発令した(以下、持続可能性大統領令)。

持続可能性大統領令は、各連邦機関に対して省庁間気候変動適応タスクフォースに積極的に参加し、行政の政策と実行が戦略と同等になるか、補強するアプローチを作成することを求めた。また、環境諮問委員会委員長に対して、委員長が必要と考える措置の勧告および国家適応戦略を支援する行政行為に関して、適切な場合に行政機関及びタスクフォースと協議した後に、進捗レポートを大統領に提出することを求めた6。実際、環境諮問委員会は、1年後に指針原則や政策勧告を定めた進捗レポートを発行し7、各連邦機関は当該レポートに基づいて2013年までに適応計画を策定した。

また、省庁間気候変動適応タスクフォースは、2010年に連邦政府が気候変動適応で担う役割に関する提言レポートを発表し、翌年にその改訂版を大統領に提出した。改訂版レポートは、連邦政府の計画及び活動への適応の統合、地域社会での気候変動レジリエンスの構築、科学的な知見や情報へのアクセスの向上などの必要性を指摘した8。

1期目のオバマ政権は気候変動適応策の胎動期にあり、2期目は気候変動適応に対する取り組みをより具体化した。上記タスクフォースは2013年に気候準備レジリエンスタスクフォース (Council on Climate Preparedness and resilience)へと発展した%。そして、同年に気候変動の緩和とエネルギー政策に沿って適応政策を推進することを目的とした「大統領気候行動計画」 (The President's Climate Action Plan) が公表された。本計画の適応に関する部分は、気候変動の

⁵ Exec. Order No. 13514, 3 C.F.R. 248 (2010).

⁶ Ibid., 258

⁷ Council on Environmental Quality, PROGRESS REPORT OF THE INTERAGENCY CLIMATE CHANGE ADAPTATION TASK FORCE: RECOMMENDED ACTIONS IN SUPPORT OF A NATIONAL CLIMATE CHANGE ADAPTATION STRATEGY 9-12 (2010).

⁸ Interagency Climate Change Adaptation Task Force, *FEDERAL ACTIONS FOR A CLIMATE RESILIENT NATION*: PROGRESS RETORT OF THE INTERAGENCY CLIMATE CHANGE ADAPTATION TASK FORCE 1 (2011)

⁹ Exec. Order No. 13653, 78 Fed. Reg. 66,819 (2013).

影響に備えられるよう、レジリエンスのある安全なインフラ及びコミュニティの構築、経済 及び自然資源の保護、気候影響を管理する健全な科学の利用に焦点を当てた。また、本計画 では、連邦機関が継続的に適応計画を策定すること、連邦が州及び地方の適応に対して支援 することなどを明記した¹⁰。

このように、オバマ政権は、各連邦行政機関に具体的な適応策を進めるよう指示し、州や地方自治体による適応計画策定への支援体制を構築した。

②トランプ政権

周知のとおり、2017年に誕生したトランプ政権は、パリ協定からの脱退に代表されるように、気候変動問題に懐疑的で消極的姿勢をとった。国内ではオバマ政権時代の気候変動関連政策を次々に撤回し、気候変動関連予算を大幅に削減し、オバマ政権時代の気候変動緩和策の目玉であったクリーン発電計画を撤回するなど気候変動対策を後退若しくは停滞させた¹¹。これらの根拠になったのは、「エネルギー自立と経済成長推進の大統領令」(大統領令13783)である。気候変動適応策も、第3条「エネルギー及び気候に関連する特定の大統領令及び規制措置の撤回」を根拠に停止又は後退させられた。撤回されたものには、前述の2013年大統領令13653や2013年「大統領気候行動計画」が含まれる¹²。

③バイデン政権

2021年に誕生したバイデン政権は、就任直後の1月27日に大統領令14008「Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad」に署名し、トランプ政権の気候変動に対する姿勢・方針を転換・撤回した。この大統領令は、2050年までに温室効果ガスの排出を実質ゼロにするという野心的な目標を掲げ(201条)、オバマ政権に倣って新たに国家気候タスクフォース(National Climate Task Force)が設置された(203条)。適応策については、各連邦機関の長に適応を推進し、レジリエンス向上を目指したアクションプランの作成を命じている(211条(a))。そして、アクションプランの実施状況に関する年次報告書の作成・公開(同条(c))、州政府や地方政府などを支援するため気候関連情報へのアクセス促進などが定められる(同条(d))。

同大統領令が2030年までに公有の陸域水域を30%保全する目標(216条)を立てたことで、 内務省・農務省・商務省・環境諮問委員会は、2021年5月に「CONSERVING AND RESTORING AMERICA THE BEAUTIFUL」レポートを公表し、保全計画を国家気候タスクフォースに提出 した¹³。このレポートは、緩和策だけでなく、気候変動適応を強く意識し、原則8で「柔軟性

 $^{^{10}\,}$ EXEC. OFFICE OF THE PRESIDENT, THE PRESIDENT'S CLIMATE ACTION PLAN 2-3 (2013).

¹¹ ダニエル・A・ファーバー (辻雄一郎ほか訳)『アメリカ環境法』(勁草書房, 2020年) 96-97頁。

¹² 石野耕也「米国における火力発電所炭素排出規則のトランプ政権下での見直し動向」環境法研究8号 49-50,76頁(2018年)。石野教授の一連の論文は、トランプ政権での気候変動対策の動向、とくに火力発電所をめぐる規制の見直し及び訴訟について詳細に分析されている。同(その2)環境法研究9号67-98頁(2019年);同(その3)環境法研究11号167-194頁(2020年)。

¹³ U.S. Department of Interior, U.S. Department of Agriculture, U.S. Department of Commerce, Council on Environmental Quality, CONSERVING AND RESTORING AMERICA THE BEAUTIFUL, https://climate.law.columbia.edu/sites/default/files/content/report-conserving-and-restoring-america-the-beautiful-2021.pdf (最終閱覧2021年7月)。

および適応アプローチを強調した現行のツール及び戦略の構築」を掲げている(レポート16頁)。今後の具体的な法政策が注目されるところである。

2. 州及び地方自治体の取組み

気候変動適応策は、州や地方自治体のレベルでは、オバマ政権時代のみならずトランプ政権時代にも広がりを見せてきたし、オバマ政権誕生前から気候変動対策計画を策定していたところもある。トランプ大統領がパリ協定からの脱退を表明した際にも、一部の州(カリフォルニア州など16州)や地方自治体は、パリ協定の内容に従い、気候変動対策を実施することを表明するなど、連邦とは異なる動きを見せた¹⁴。州の気候変動適応に関する計画の内容やアプローチは、州機関に焦点を当てたものから民間部門に対する戦略導入まで、様々である。多くの地方自治体も、オバマ政権時代から気候変動適応策を展開し、たとえばニューヨーク市は、2008年以来、気候変動影響を評価し、適応策を検討している。

もっとも、州や地方自治体の気候変動適応策は、連邦で気候変動適応策の法的枠組みが設定されておらず、また気候変動影響の特色である局所性、自然的地理的特性に由来する事象の多様性から、その対応は一様ではない。一部でルール化されているところもあるが、具体的な規制や措置の実施を伴うことが少なく、既存法の枠組みで言及又は考慮されることが多い¹⁵。

Ⅲ アメリカの学説における気候変動適応に関する議論

1. 気候変動適応で適応管理導入が唱えられる背景

気候変動という未曽有の事態が起きるおそれがあり、或いは、山火事や干ばつ、熱波、海面上昇など既にその兆候とみられる現象も起きつつある。しかし、気候変動影響発現の不確実性、複雑性、多様性から、限られた資源をどの場所のどの現象に投入するかは難しい判断となる。そのため、モニタリングや測定を行い、情報を収集分析し、評価し、状況に柔軟に対応することが必要になる。アメリカでは、環境法が気候変動時代にいかに柔軟に対応して気候変動影響に適応するのか、またレジリエンスを向上させていくのかという問題について、環境法学者は議論をしてきた。アメリカ環境法学における適応管理の学説及び議論を示す。

(1) 気候変動時代の環境法に求められる柔軟性

気候変動は、現在われわれが生きる環境や社会に重大な影響をもたらす¹⁶ため、気候変動への適応は、技術、管理、社会、文化の変化をわれわれに迫ることになる¹⁷。法制度は、この変

¹⁴ パリ協定脱退時の各国,アメリカ国内の州や自治体,企業の反応は,IGES(地球環境戦略機関)「米国のパリ協定脱退決定に対する世界の反応」https://www.iges.or.jp/jp/pub/米国のパリ協定脱退決定に対する世界の反応」a にまとめられている (2021年6月閲覧)。

¹⁵ Vicki Arroyo & Terri Cruce, State and Local Adaptation, in Michael B. Gerrard & Katrina Fischer Kuh eds., THE LAW OF ADAPTATION TO CLIMATE CHANGE: U.S. AND INTERNATIONAL ASPECTS 582-83, 585-586, 593 (2012); National Research Council, *America's Climate Choices*: Adapting to the Impacts of Climate Change 77 (2010)

¹⁶ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Climate Change 2007: Climate Change Impacts, Adaptation and Vulnerability, IPCC Fourth Assessment Report, chapter 4, 6, 17 (2007).

¹⁷ J.B. Ruhl, Climate Change Adaptation and the Structural Transformation of Environmental Law, 40

化を促進する際の調整装置として重要になる。しかし、規制的手法や未然防止原則などに基づいてきた伝統的な環境法は、気候変動影響の不確実性、複雑性、多様性にうまく対処できず、気候変動適応の障害にすらなりうる¹⁸。そこで、2000年代より、アメリカの学説では、気候変動に対応するため法制度に適応管理(adaptive management)¹⁹を導入することが提唱されてきた。

適応管理は、1970年代に自然保護分野で環境影響評価や環境管理のアプローチとして提唱されたことを起源とする。当時は、生態系が攪乱を受けても適切に管理すれば原初状態に回復するという自然の恒常性の考え方が誤っており、生態系や自然が恒常性ではなく常に動態的に変化することを前提として保護すべきであると提唱された²⁰。ところが、環境法は、1970年代の勃興・展開期より、起こりうる環境損害を正確に予測し、実際に生じる環境損害を未然に防止することに注力してきた。このような予測への大幅な依存は、包括的合理性といわれる²¹。

適応管理提唱者は、気候変動時代における包括的合理性に基づく環境法が硬直的であり、機能不全に陥ると指摘する。気候変動影響によって自然が常に変化し(動態性)、また起こりうる現象が予測できるとしてもいつどこでどの程度の影響が発現するかの予測が困難であり(不確実性)、影響の範囲や種類も多岐にわたる(多様性)。

伝統的な規制的手法は不確実性の問題に取り組み、この取り組みの中で、予防原則が提唱された。予防原則は法律文書で採用され、或いは明示されなくともその考え方は一部の法制度で導入されてきた。しかし、たとえ規制的手法が環境問題への対処にこれまで妥当だったとしても、気候変動の不確実性と複雑性から、影響、費用、便益を正確に予測することは困難になる²²。その結果、気候変動時代においても伝統的な環境法に従うならば、環境法は、不可逆的な環境損害、経済や社会の混乱を止められないであろう²³。

そこで,適応管理提唱者によれば,環境法は,気候変動に対処するため柔軟性を備えるべきであり,社会と法の適応能力とレジリエンスを向上させることが求められるという。従来

Environmental Law 363, 411-12 (2010).

¹⁸ Daniel Schramm and Akiva Fishman, *Legal Frameworks for Adaptive Natural Resource Management in a Changing Climate*, 22 Georgetown International Environmental Law Review 491, 495 (2010).

¹⁹ なお、adaptationは、日本では「適応」ではなく「順応」と訳されることがある。たとえば、生物多様性基本法/生物多様性基本計画では「順応」の文言が定められているが、英訳ではadaptationと適応と同じである。筆者の調べた限りでは、日本の環境法では、適応は気候変動で使用され、順応は主に自然保護(生態学中心)分野や気候変動以外のリスク関連の分野で使用されることが多い。

順応は新たに生まれた自然状態に対策を適合させることであり、完全な原初状態への回復を目指すものではなく、さらに気候変動適応のように社会を守るために自然を改変し社会を守るということを意味しない。これに対して、気候変動「適応」は、自然状態の変化に対して適合するだけでなく、自然の変化に対して抵抗し、原状回復を目指すレジリエンスの意味も含まれる。そのため、本稿は適応の用語を使う。

²⁰ このことを最初に指摘したのがHollingである。Crawford Holling ed., ADAPTIVE ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AND MANAGEMENT (1978).

²¹ Robert Fischman and Jillian Rountree, Adaptive Management in Michael Gerrard and Katrina Fischer Kuh eds., THE LAW OF ADAPTATION TO CLIMATE CHANGE: US AND INTERNATIONAL PERSPECTIVES 19, 30 (2012).

²² 環境法の硬直性と機能不全の詳細は、拙稿・前注(2)92-96頁を参照。

²³ Daniel Schramm and Akiva Fishman, supra note 18, at 491.

の予測偏重の環境法は、事前対応 (front-end) アプローチであり、気候変動影響による変化に柔軟に対応する適応管理は、事後対応 (back-end) アプローチといわれる 24 。

(2) 適応管理の概要

①適応とレジリエンス

事前対応アプローチは、事前に厳密な環境影響予測を求め、かかる予測に基づき措置の選択や対策実施の是非などを判断する。たとえて言うならば、環境法が伝統的に行ってきた事前対応アプローチは、スイッチのオン・オフのようなものである。これに対して、事後対応アプローチは、動態的で可変的な環境状況に合わせて、対応を調整していくことから、つまみのあるチューニング装置に相当する。

適応管理提唱者は、法システムも状況変化に柔軟に対応できるようにするため、変化に適応する能力(適応能力)と変化に対する抵抗力(レジリエンス)を備えるべきであるという。法システムがこのような能力を備えるには、適応管理提唱者によれば、無計画にとりあえず試して行ってみるという試行錯誤(trial and error)ではなく、計画的に対策を行いながら状況を見て法政策を調整し修正していく「実践しながら学習する」(learning while doing)ことが重要であるという。

自然を動態的と捉える自然保護分野を発祥とする適応管理は自然保護分野以外にも適用・応用できると考えられ、気候変動分野に応用しようとするものである。気候変動分野に適応管理が応用されるのは、気候変動影響が動態的・可変的な現象で、しかも化学物質にみられるような線形的な(リニア、linear)原因と結果の関係ではなく非線形(ノンリニア、non-linear)な現象だからである。

このような現象に対して、適応管理は法システムのような一定のルールの下で行動体系の一貫性を維持する方法となる。すなわち、適応管理は、環境をどのように管理するかの方法・アプローチであり、文字通り適応的に管理することである。それゆえ、適応管理は、法システムの適応能力を向上させることで、環境法を含む法システムの柔軟性を実現させる方法になる²⁵。

また、法システムのレジリエンス向上の必要性も主張される。レジリエンスは、システムの安定性を図ると同時に不確実性や変化にも留意する。1970年代にHollingは、レジリエンスを状態変化に対する抵抗力として定義した。この定義によれば、たとえば不測の事態にも対応できるシステムを意味する。Hollingのレジリエンス理論は社会科学にも応用できるとみなされ、適応管理の導入・推進を提唱するアメリカの環境法学者もレジリエンス理論を法制度に導入すべきであると多くの論稿で主張している。気候変動影響のように、時空のスケールを認識しなければならず、複数の要素が複雑に相互作用することで起きる現象には、法制度

²⁴ J.B. Ruhl, supra note 17, at 419-422. 北村教授は、これを民事の事後賠償と区別し、新事後対応アプローチと呼称し位置づけておられる。北村、前注(1)、86頁。

²⁵ Carl Walters and Crawford Holling, *Large-Scale Management Experiments and Learning by Doing*, 71 Ecology 2060 (1990).

や社会制度のレジリエンス向上が不可欠と主張される26。

もっとも,適応管理もレジリエンスも,定義は様々で分野ごとに異なり,公式の定義はない。共通するのは,適応管理やレジリエンスによって変化をコントロールし又は変化の影響を軽減することである。

②事後対応への重心移動

Hollingによれば、レジリエンスは、「システム内の関係の持続性、多様な状態とパラメーターの変化を吸収するこれらのシステムの能力の程度および多様性が依然として維持されること」である。つまり、変化や攪乱に対するシステムの抵抗力・回復力を意味する²⁷。このレジリエンスの考え方を社会科学に取り入れたのが社会生態学であり、レジリエンスは主に社会生態システムの分野で考察されてきた。

法システムの適応能力やレジリエンスの向上を提唱する法学者は、現行環境法が自然の恒常性を前提又は重視する時代遅れの生態学的見識に基づいてきたことを批判し、法律も変化に対応・抵抗できるシステムになるよう主張する。それゆえ、既に述べたように、彼らは、環境影響評価を典型として現行環境法が包括的合理性に依拠する事前対応アプローチから、変化に柔軟に対応できる事後対応アプローチに重心を移すべきであると主張するのである。

事後対応アプローチに重心を移すには、法システムに柔軟性が必要であり、変化を抑制し最小化することを目指すのではなく、変化に対応し適応する能力を法システムに備えさせるべきであるという。このような法の適応能力は事後的アプローチの学習と経験から涵養され、その結果、変化に対する一貫したシステム能力、すなわちレジリエンスが構築される。法のレジリエンスは、システム内の継続性・一貫性の維持であり、同じ機能、構造、同定性を提供し、継続的に変化を吸収するシステムでなければならない。この能力が備わっていることとその程度がシステムの適応能力やレジリエンス能力を測る尺度やレベルとなる²⁸。

③適応管理の段階と要素

適応管理は事後対応アプローチであり、現状把握のモニタリングを行い、措置を計画・決定・実施し、実施した措置の結果をモニタリングし評価し、学習して修正を行うことを繰り返す反復プロセスである。

適応管理の段階は論者によって異なるが、一般的には、①問題状況の把握と関連知見の収集、②それらの分析評価、③目標設定、④目標達成に向けての計画策定及び実施基準設定、⑤措置・対策の実施、⑥それらの実施結果のモニタリングと評価、⑦フィードバックと学習による再調整となる。learning while doingを制度化するには、このプロセスを繰り返し、学習によって得られる情報や知見に応じて政策や措置を修正していくことになる。

-

²⁶ レジリエンスに関する環境法論文は多いが、たとえば代表的なものとして、Robin Craig, Stationarity is Dead-Long Live Transformation: Five Principles for Climate Change Adaptation Law, 34 Harvard Env L Rev 9 (2010); Margherita Pieraccini, Towards Just Resilience: Representing and Including New Constituencies in Adaptive Governance and Law, 31 Journal of Environmental Law 213 (2019)などを参照されたい。

Holling, supra note 20, at 17.

²⁸ Margherita Pieraccini, supra note 26, at 215-216.

また,適応管理の要素も論者によって特定される要素が異なるが,共通する要素として, ①目的と目標の設定(条件の定量化,数値化の必要),②目的と目標を達成する手段の選択(計画の中で策定され,実施基準や評価手段も定める),③措置と修正の規定,④実施に関するモニタリングと評価,⑤目的や戦略の修正(①で利用される条件や情報に基づく)がある²⁹。

このように、適応管理は、反復しながら新知見、新情報に対応する政策調整プロセスである。環境法で適応管理は、法律ではほとんど規定されないが、計画や行政実務では既に導入・ 実施している場合もある³⁰。

④適応管理の程度に基づく種類

適応管理にはバリエーションがある。それは、消極的適応管理 (passive adaptive management approach) と積極的適応管理 (active adaptive management approach) である³¹。

消極的適応管理は、計画や戦略の策定、モデル構築のため利用可能なデータを活用するもので、これまで自然保全や資源管理でもっとも利用されてきた適応管理である。積極的適応管理は、情報を慎重に扱い、むしろ情報を疑いながら実証実験を行った上で予測モデルを構築する。そのため、消極的適応管理に比べて時間とコストがかかる。

両者は実証の有無又は程度で区別される。消極的適応管理は、過去のパターンや推測で判断するため、積極的適応管理に比べて科学的根拠が弱くなる。消極的適応管理の主眼は情報収集にあり、学習は副次的な位置づけになる。積極的適応管理では、パイロット事業や実証を行い、仮説を検証する。漸進的順次的であることに変わりはないが、実証的とは言い難い。もっとも、消極的適応管理でも反復プロセスを繰り返せば積極的適応管理に近づくことになる32。

2. 適応管理の期待と限界

(1) 適応管理に期待される効果

適応管理の実施上の最大の課題は、環境状況に高い可変性があり、予測が困難な場合でも、 法のレジリエンスと適応能力を維持・向上させられるかである。 拙稿で指摘したように、適 応管理は、万事に通用するものではなく、緊急事態や即時対応のような問題には有効ではな く、比較的長期的な問題に有効であり限定される³³。

レジリエンスに関する法は、システムの攪乱を最小限にし、ある均衡状態から別の均衡状態への移行を容認することが必要になる。法のレジリエンス向上とは、変化を容認するシステムになることである。もっとも法のレジリエンス向上は法システムの恒常性、一貫性を向

²⁹ Robert L. Fischman and J.B. Ruhl, Judging Adaptive Management Practices of U.S. Agencies, doi:10.1111/cobi.12616 (2015).

³⁰ たとえば、河川流域管理で「順応的管理」が提案されている。松本充郎『日米の流域管理法制における持続可能性への挑戦:日米水法の比較法的研究』(ナカニシヤ出版,2021年)60頁。

³¹ Carl Walters and Crawford Holling, supra note 25, at 2060.

³² Jan McDonald, *Legal Strategies for Adaptive Management under Climate Change*, 26 Journal of Environmental Law 25, 28-29 (2014).

³³ 他の制約も踏まえて、拙稿「環境法における適応管理の課題」環境法研究11号159-164頁(2020年)を参照。

上させることになるが、安定性を保障しない。換言すれば、状況・状態の遷移・移行を円滑化することがレジリエンスの役割になろう³⁴。レジリエンスは、社会が許容可能な環境変化の程度や目標を設定する際の指針となる。

変化を前提とした法システムは、伝統的な環境法の原初状態回復や原生状態維持と相容れない。環境法は、保存主義を採用せず、環境の動態性・複雑性・不確実性を強く意識しなければならない。

(2) 適応管理の限界

①統一的な定義のない適応管理

適応管理の用語は法律等で定義されていないため、学問分野や研究者ごとに異なる定義が使用されることが多い。アメリカでは適応管理の用語を定義した法律は見あたらない。その代わり、森林計画、野生生物管理、資源管理などの法律の運用手続や計画で政策の作成指針として適応管理を採用することがある³5。法律で適応管理の定義がなくとも、その趣旨を具現化した詳細な政策指針があれば、定義はとくに問題にならないかもしれない。或いは、適応管理自体の理解がまだ浸透していないだけかもしれない。いずれにしても、法律に定義がないことで適応管理が空虚な概念で終わるおそれがある。行政機関ごとに内容や利用方法、解釈が異なれば、行政が自己に都合の良いように適応管理を実施して一貫性がなくなるおそれがあるからである³6。

②適応管理の実施問題

適応管理の主な実施問題として、第一に、適応管理は反復プロセスゆえに多くのコストや 資源(人や組織、予算の裏付け)が必要になるが、適応管理を担当し実施する組織の維持継続 や継続的な予算獲得の保証はない。第二に、適応管理を実施したとしても、不確実性の縮減 には実証不可能な問題や部分もあるため限界がある。

第三に、適応管理関連訴訟を調査した研究によれば、裁判所が行政行為の適法性を判断する際に適応管理を認めない可能性が高いという。当該研究によれば、司法審査で適応管理に関する行政行為の適法性が争われた場合、行政は適応管理実施が法律で授権された権限の範囲内にあると適法性を主張するが、裁判所は、行政手続法の恣意的専断的基準、行政記録の合理性、行為基準の曖昧さ或いは欠如を理由に、行政の主張を退ける場合がほとんどである。裁判所の目には適応管理の反復プロセスが行政行為の無限ループに映り、行政が困難な決定や判断を先送り又は回避するための言い訳として適応管理を利用していると判断されてきた

³⁴ Robert L. Fischman, *Letting Go of Stability: Resilience and Environmental Law*, 94 Ind. L.J. 689, 696-697 (2019).

³⁵ カナダ (1992年環境影響評価法) とオーストラリア (河川流域管理のMurray Darling Basin Agreement) では、適応管理の文言はあるが、定義はなされていない。筆者の調べた限り、唯一法律で適応管理の内容を明確化していたのは、ニュージーランドの1992年EEZ法だけであった。日本の気候変動適応法では「気候変動適応」の定義はあるものの、適応管理、適応能力、レジリエンスの定義はない(2条2項参照)。Jan McDonald, supra note 32, at 31-33.

³⁶ Alastair Iles, *Adaptive Management: Making Environmental Law and Policy more Dynamic, Experimentalist and Learning*, 13 Environmental Planning Law Journal 288, 303 (1996).

という。

これらの制約のためか、アメリカの適応管理導入を主張する研究者の共通した認識として、 適応管理の成功例がないことがある。そのため、彼らは、適応管理の成功に向けて法改正や ガバナンス改革を訴える。その中には、行政手続法の改正や公衆参加の簡素化も含まれる³⁷。

3. 適応管理の法的問題

(1) 行政への裁量の付与・拡大

適応管理の導入を提唱する学説は、総じて、その実施には行政に裁量を付与する、又は拡大する必要があると主張する。そのため、適応管理提唱者も認めるところであるが、適応管理の導入と実施は、法の支配とのバランスや民主的統制の確保といった問題を起こしやすい。学説上、適応管理やレジリエンスの研究では、必ずと言ってよいほど透明性確保や参加確保といった民主的正統性の必要性と重要性が主張されている38。

(2) 適応管理と伝統的な法機能との対立

適応管理における判断ないし決定は、「仮」であり、反復プロセス上の経験の一つに過ぎないため最終結論にはならない。しかし、法律の世界では、通常、過去の判断や決定を今の規範で評価判断する遡及は認めれない。被規制者が自分のとるべき行動を予測できるようにするなど、法律には、将来に向けた確実性の集合体、将来とるべき行動条件を創造するという機能がある。法律のかかる機能に着目すれば、適応管理は伝統的な法の機能を発揮しないことになる。

適応管理は、環境状況に合わせて、法的対応を継続的に変化できるよう法の適応能力やレジリエンスを高める方法である。これは法が伝統的に目指して提供してきた安定性や確実性とは異なる。換言すれば、柔軟性と法の支配や法的安定性との対立である。しかし、急激な環境変化を回避し、人々が不安に考える結果を回避することもまた法の役割の一つである。

ある論者によれば、慣習法のように時のテストをクリアすれば法でありつづけるものもあれば、単なる慣行で終わるものもあるように、法と時間の関係はより複雑であるという³⁹。しかし、適応管理が想定する変化は時のテスト(過去から現在の時間枠)が役に立たないからこそ事後的に対応するのである。

問題は、社会が往々にして目先のことに集中しがちであり、科学技術や法の発展の評価に時間をあまりかけない一方で、気候変動影響のような長期間にわたり将来起こりうる事象が複雑で予測不可能なことである。適応管理提唱者の中には、このような予測不可能な将来を「no analog future」と呼ぶ者もいる⁴⁰。

³⁷ 拙稿・前注(33)を参照。

³⁸ Margherita Pieraccini, supra note 26, at 218-220. 適応管理における専門知と民主的統制については、後述する(VI-2)。

³⁹ Jaye Ellis, *Crisis, Resilience, and the Time of Law*, 32 Canadian Journal of Law & Jurisprudence 305, 310-311 (2019).

⁴⁰ J. B. Ruhl, Climate Adaptation Law, in Gerrard and Freeman eds., GLOBAL CLIMATE CHANGE AND U.S. LAW (2nd ed.) 677, 680 (2014).

過去の経験や現象が将来の対策を立てる上で役に立たないことで、三つの障害・支障が起こりうる。第一に、事象が複雑ゆえに予測不可能になり、問題の特定や解明ができない。第二に、そのために将来に向けた計画を立てることが難しくなり、望ましい将来を実現する手段を特定(構想)することも困難になる。第三に、「今」選択した将来を保障する手段の実施が困難になる⁴¹。

これらを解消するために適応管理を導入し、反復プロセスを繰り返し、複雑な事象を少しずつ解き明かして、科学的不確実性を縮減しようとするのである。しかし、複雑な事象を解明し、科学的不確実性を縮減するには、専門知が欠かせない。そのため、高度な科学的知見にますます依存せざるをえなくなり、専門知への依拠は大きくなることの結果として、民主的統制の確保は難しくなる。適応管理の導入・実施は、「はじめに」で言及したように、産業革命や工業化といった科学技術が発展し社会が複雑化していった時代と同じく、民主主義の理念とどう折り合いをつけるかという問題を抱えることになる。

4. 適応管理と予防原則の相似相違

不確実性への対応には適応管理以外にも予防原則に基づく対応が考えられる。予防原則は、様々な定義があるが、一般的な定義として、将来の重大な損害を回避するため、不確実性を理由とせず費用対効果の高い対策をとることであり、不確実性にもかかわらず何らかの行為を促す原則である⁴²。これに対して適応管理は、実践しながら学習することで、複雑な事象を解明し、不確実性を縮減しつつ、これらの解明や縮減の程度に合わせて、対策や措置の再考および調整を繰り返すプロセスである。

両者はいずれも科学的不確実性を前提・端緒とする。アメリカではないが、カナダとオーストラリアでは、適応管理が不適切な事例として、不可逆的環境損害や高リスク環境問題など、反復プロセスが利用できない場合をあげ、このような場合には予防原則を選択することが奨励される⁴³。したがって、両者は、連携することはありうるし、場合によっては互換・相互補完の関係に立つこともありうる。

たとえば、予防原則は比例原則や費用対効果分析の条件に服するため、比例や費用対効果の部分を適応管理で調整することが考えられる。要するに、事業実施の是非や許認可の可否における二者択一ではなく、行政の介入を必要とする場合、適応管理で様子見し、介入の強弱を調整するといった場合である。

また、科学的知見が将来利用可能になるかもしれないが、利用可能になった時点で対策を 実施していては手遅れになるかもしれない場合は予防原則の適用が望ましい。この場合、科 学的不確実性があるゆえに科学的・客観的な根拠に基づいた判断や決定は難しいため、対策 の決定や実施は、社会的合意・民意で決められるといわれている⁴⁴。

⁴¹ Jaye Ellis, supra note 39, at 307.

⁴² 予防原則は多くの論稿があるが、わかりやすく内容と議論をまとめたものとして、大塚、前注(1)、55-64頁を参照。

⁴³ Jan McDonald, supra note 32, at 35-36.

⁴⁴ このことにつき,カナダとオーストラリアの判例法の分析として,ibid., at 37-38.

しかし、予防原則に関しては次のような問題が指摘されている。第一に、適応管理と同じ く不確実性を前提とした場合、将来的に科学的根拠の解明度に応じて対応を変えることが考 えられるため、決定・判断が仮のものになりうる。実際、予防的措置には強弱があり、情報収 集から規制までとりうる措置には幅がある。第二に、予防原則の適用自体に過剰投資又は過 剰規制になるリスクがある。第三に、構造的な不確実性には予防原則は不向きであり、決定 権者に緊急事態権限を安易に与えるようなものになる。これらの問題から予防原則は、適応 管理と同様に万事に通用するものではなく、特定問題を対象とすべきと主張される⁴⁵。

予防原則は,理論上,社会的合意により措置の適用が決められるため,適応管理に比べ, 民主的統制に資するものであり、行政の恣意的判断決定(専門知)を回避・防止するのに役立 つ46。そのため、予防原則では、社会的合意による民主的統制を確保する手段として、情報公 開や説明責任を含む透明性の向上と参加制度の拡大・充実を必然的に図る必要がある。透明 性と参加は、予防原則の理論に内在化されているといえよう。

ところが、適応管理は、専門知への依拠が大きく、テクノクラシー的性格が強い。その結 果, 行政判断に恣意性の問題がつきまとい, 民主的統制や法の支配と対立し, 或いは、科学 や経済に利用・支配される「法の植民地化」が危惧される47。すなわち、適応管理では、予防 原則と異なり、理論的に参加制度が内在化されているとは言い難い。このことから、学説の 意見は二つに分かれている。

一つは, 適応管理は理論的に専門知尊重のシステムであるがゆえに, 参加手続を簡略化し, 適応管理プロセスを円滑化することで、行政がより柔軟な対応をとれるようにすべきという 主張である。現行の参加制度がコンセンサスに至るまで時間がかかりすぎ、またコンセンサ スの内容が常に安定的であるとは限らず、科学的に正当とは限らないという認識に立つ。も っとも、この意見も、民主主義社会における参加の重要性は認識しており、参加の重要な点 は、回数ではなく参加の方法や度合いであるとし、その前提として、行政プロセスの透明性 を一層向上させるべきであるという48。

もう一つの見解は、適応管理理論に参加が内在化されていないがゆえに、民主的統制を確 保するために参加制度が重要かつ不可欠であり、理論的に適応管理の外付けとして参加制度 を法律で整備すべきというものである。これは法の支配への配慮を重視する意見である4%。

このように予防原則と適応管理には相違がある一方で、プロセス重視、長期的視野の必要 性,裁量拡大の必要性など共通点もある。予防原則も適応管理も不確実性への対応ゆえに, プロセスが重視される。適応管理と同じく予防原則も、将来的に不確実性が縮減し予見可能 性が高まることによって、措置の程度を調整・修正することが考えられるため、長期的な視

⁴⁵ Jaye Ellis, supra note 39, at 313-314.

⁴⁶ もっとも、予防原則でも実際の措置の選択や実施は社会的合意のみならず、ある程度の科学的知見 や経済への影響などを考慮して決定されることになろう。

⁴⁷ Jave Ellis, supra note 39, at 314.

⁴⁸ J. B. Ruhl, Regulation by Adaptive Management - Is It Possible?, 7 Minnesota Journal of Law, Science & Technology 21, 35-36 (2005); Robin Kundis Craig and J. B. Ruhl, Designing Administrative Law for Adaptive Management, 67 Vanderbilt Law Review 1, 3-87 (2014).

⁴⁹ Jonas Ebbesson, The Rule of Law in Governance of Complex Socio-ecological Changes, 20 Global Environmental Change 414, 416-417 (2010).

野に立って適用することが望ましい。裁量拡大は、予防原則も適応管理も科学的根拠が確立 していない中で環境対策を実施することになることに由来する。それゆえ、理論上の意見の 違いがあるとはいえ、両者とも法政策の正統性を確保する透明性、参加の確保は重要になろ う⁵⁰。

また、予防原則では、実際にとられる措置に関して、リスクの程度に応じて強弱の幅があ り、適応管理も環境状況によっては厳しい措置を選択・決定することもありうる。予防原則 はリスクベースのアプローチであるのに対して、適応管理は事後対応アプローチであること から結果ベースのアプローチといえよう。

Ⅳ 適応管理の機能化

1. 指針原則的役割

適応管理は、実際の環境状況の変化や科学的知見の変化に柔軟に対応するアプローチであ る。状況変化の把握には監視、測定、モニタリングを整備・充実させることが不可欠であり、 適応管理の大前提であり根幹となる。そして、適応管理は、具体的な政策・措置を選択し実 施した後も、その効果をチェックし、環境変化に柔軟に対応し、政策や措置の実効性を高め ることを目指す。

法律の改正や修正は、議会の政治状況や社会状況に左右され、容易でないことも多々あり うるため、適応管理の実施を実際に担うのは行政になる。適応管理に基づく政策の策定や運 用は、行政が法の授権範囲内で(権限に基づき)規則を定めて実施される。したがって、適応 管理は、行政にとっての政策指針原則となる。もっとも、適応管理自体がどのような措置を 選択するか、どのような手法を選択するか、改正や修正の基準を示すわけではない。これら は個別環境法の規定に委ねられる。環境状況変化に対応できるプロセスを確立することが適 応管理の役割である。

しかし、アメリカに関してみれば、既に適応管理を導入し実施している行政機関もなくは ないが、適応管理が法規定として定められているわけではないため、指針原則として十分に 確立・定着しているとは言い難い。むしろアメリカでは、行政は適応管理を段階的承認とほ ぼ同じか類似のものとして扱ってきたといわれる51。

これらの状況では、適応管理によって法の適応能力とレジリエンスの向上を果たせない。 そこで、アメリカの最近の適応管理に関する学説では、適応管理を法的に機能させる法的手 段(指針原則の明確化)について議論され始めている。

2. 適応管理を機能させる法的手段

(1) 適応管理の法的手段

気候変動影響や資源管理、生態系などに関する法政策は、不確実性と動態性に対応できる 適応能力が必要になる。アメリカの学説では、法の適応能力を改善するには、法律改正のス

⁵⁰ Lia Helena Monteiro de Lima Demange, *The Principle of Resilience*, 30 Pace Environmental Law Review 695, 743-749 (2013).

⁵¹ Jan McDonald, supra note 32, at 32-38.

ピードアップを図り柔軟性と迅速性を備えること⁵²,そして実施可能な法的手段を新たに開発すること⁵³の二つが主に提唱される。第一を実現する法的手段には、時限立法や時限条項のほか、公衆参加を向上させ立法や行政への監視と圧力を促進することが考えられるが、いずれにしても法改正が必要になる⁵⁴。しかし、法改正は議会の政治状況やその時々の世論の動向に左右され、実現しないことが往々にしてある。そのため、以下では、適応能力の向上を目的として、第二の法的手段である実施可能な法的手段について検討する。

適応管理を機能化させる実施可能な法的手段として,①目標達成のための制度と目標の適 応可能性,②モニタリングと評価,③段階的アプローチ,④環境トリガーと条件付き承認を とりあげる。①と②はあらゆる規制と政策作成の分野に共通する。③と④は、制度の目的次 第でトリガーや条件が異なる手段とテクニックである⁵⁵。

(2) 目標と制度の変更

通常,法律の目標や計画では,行政が政策作成で考慮しなければならない要素が定められており,行政が計画で盛り込むべき項目ないし内容が指定され,また行政が政策を実施する際の枠組み(制度)が設定される。しかし,気候変動影響の不確実性や生態系の動態性などは,現行環境法が前提とし目的とする自然システムの恒常性概念を崩壊させるため,設定された法の目標や制度を硬直的に守り続けるのではなく,柔軟に変更できるようにする必要がある56。

目標を変更する方法は、環境影響予測の実施を法律に明記し、法制度のレジリエンスと適応能力向上の重要性を規定した上で、影響予測に必要な時間と、影響結果によって目標や施策を変更できる幅広い裁量を行政に付与することである。このようにすることで、環境の動態性・可変性に対応して目標を修正することができる⁵⁷。

もっとも、この方法は行政の自由度があまりにも高いため、訴訟になれば裁判所により裁量権行使の適法性が問題にされ、手続要件や実体要件への適合性が問題とされる可能性が高い。また複数の目標や管理対象があることで、優先順位について対立が起こり、目標の変更や実施が進まないことが考えられる⁵⁸。

(3) モニタリングや評価

適応管理を実施するにあたり、もっとも基本的で重要な措置はモニタリングと評価である。 モニタリングと評価は、事業の許認可や承認に付随する条件として、また措置や政策によっ ては法律で規定されないが当然必要なものとして暗黙のうちに実施されることもある。

⁵² Alastair Iles, supra note 36, at 304.

⁵³ Jan McDonald, supra note 32, at 38.

⁵⁴ Holly Doremus, Adaptive Management, The Endangered Species Act, and the Institutional Challenges of "New Age" Environmentalism, Washburn Law Journal 50, 55-56 (2001); Robert Glicksman, Ecosystem Resilience to Disruptions Linked to Global Climate Change: An Adaptive Approach to Federal Land Management, 87 Nebraska Law Review 833, 873-74 (2008).

⁵⁵ Jan McDonald, supra note 32, at 39.

⁵⁶ 拙稿, 前注(2), 92-96頁。

⁵⁷ J. B. Ruhl, supra note 17, at 393-94.

⁵⁸ J. B. Ruhl and Robert Fischman, *Adaptive Management in the Courts*, 95 Minnesota Law Review 424, 466, 472 (2010).

情報収集だけでは適応管理は機能しない。判断が難しいが適応管理はモニタリングの期間と利用方法が重要になる。適応管理の反復プロセスは、反復の期間が短すぎれば信頼に足るデータを得られないし、逆に長すぎても環境影響を最小限にする機会を逃してしまうおそれがあるからである⁵⁹。また、将来に向けて決定や計画の改良を目指す適応管理は、常に新たな情報・知見を収集分析し、既存の政策を修正する能力が行政に求められる。このような能力を発揮するには、モニタリングと評価が十分に実施されているかを監視する必要がある⁶⁰。

(4) 段階的アプローチ

一般に行政の政策決定は、組織の硬直性や先例主義、無謬性などから一度決定したならば、 その後の軌道修正が難しく、決定当初の条件で事業を継続しようとする。これは適応管理で も起こりうることであろう。しかし、適応管理は、不確実性の下で行われるため、将来の新 たな情報や知見次第で条件を変更していかなければならない。

不確実性のもとで将来の変更を見込みつつ政策を実施するもっとも簡易な方法は、最悪の 事態を想定して段階的に実施することである。上記のモニタリングと評価を有効に使い、情 報収集と評価によって得られた不確実性の縮減の程度に応じて政策の拡大・縮小・変更を行 う。そのため、段階的アプローチは適応管理に導入しやすく適切である⁶¹。

しかし,気候変動適応への段階的アプローチの導入には注意を要する。気候変動の影響は, 自然環境のように徐々に現れる場合だけでなく,災害のように不測事態,急激な変化が突発 的に起こる場合があるからである。また,絶滅危機にある種の緊急保護のような不可逆的損 害を回避する場合にも段階的アプローチは不適切であろう。したがって,災害対策や絶滅危 機種の保護のような場合に,政策の停止や修正をするには,下記のトリガー方式が必要にな る。

(5) トリガー方式

一部の気候変動影響のように段階的アプローチが不適切な環境事象に対して,適応管理を機能させるには,特定の事象や環境指標に応じて修正変更を行うことを,あらかじめ事業の許認可や計画の中で条件として定式化しておく方法が考えられる。これは,トリガー方式と呼ばれ,たとえば,開発事業の許認可や計画で自然状態や種の生息状況を定量化又は数値化しておき,継続的なモニタリングによりそれらの状況が一定レベル=トリガーになれば,事業を修正変更する方式である。

トリガーの発動は権限を所掌する行政がモニタリング結果から判断する裁量的行為になる ⁶²。そのため、トリガーの発動にあたっては、行政は十分な透明性を確保し説明責任を果たすことが必要かつ重要になろう。

⁵⁹ Jan McDonald, supra note 32, at 41.

⁶⁰ 日本の大気汚染(大防法22条)や水質汚濁(水濁法15条)に関連する測定局(常時監視するための 測定設備が設置されている施設)の削減は、適応管理の観点からは逆行した動きと言えるだろう。

⁶¹ Jan McDonald, supra note 32, at 42.

⁶² アメリカにおける環境管理計画のトリガー方式を検証したものとして、Martin Nie and Courtney Schultz, *Decision Making Triggers in Adaptive Management*, 26 Conservation Biology 1137-1144 (2012)がある。この論文によれば、トリガーが明示されていても、対応措置が明示されていないことが多く、トリガー方式は裁量余地が大きいとされる。

トリガー方式の利点は、不確実性がある中でも事業や政策を開始できることである。しか し、トリガー方式には大きな問題がある。第一に、トリガー自体の不確実性が払拭できない。 そのため、選択される政策において、その政策がどの程度環境影響を抑制するか悪化させる かを事前に特定しておく必要がある。これは,適応管理が提唱される理由になりうる一方で, 適応管理提唱者が批判する包括的事前対応と実質的に同じことになる。

すなわち、トリガーをあらかじめ設定しておくことは、事前に修正変更の幅を決めること になり、起こりうる悪影響の範囲を事前に正確に理解・把握しておく必要がある(後出しじ ゃんけんの回避)。それゆえ、不測の環境変化や突発的事象発生の可能性を排除するおそれが ある。トリガー方式は、伝統的な法の創造機能である確実性と適応管理の適切なバランスを とるものとして肯定的に評価されるかもしれないが、将来起こりうるシナリオと対応が事前 に設定されるため、適応管理プロセスから得られる学習と経験を排除してしまうおそれがあ 5^{63}

第二に、トリガーの設定それ自体に誤りがある場合、トリガーとなる環境事象の発見と対 策措置の導入が遅きに失し、不可逆的な損害を回避できないおそれがある。かかる事態を回 避するには、トリガーとしてモニタリングのデータが予期せぬ或いは好ましくない現象を起 こすレベルやポイントを特定しておき, そのレベルやポイント(重大な環境影響)に至る前に, 段階的に一層のデータ収集,政策の変更修正といった対応策を定める必要がある4。これは予 防的措置に強弱の程度をつけることと同じ考え方であろう。

また、事業の承認可否でのトリガー方式は、承認条件や承認後の修正変更においてバリエ ーションを用意することも必要になる。たとえば、土地利用計画などで気候変動影響を考慮 する場合、どのような種類のどの程度の影響が起きれば、事業計画や場所の修正変更を求め るのか、事業承認の更新を取りやめるのかである。アメリカ・テキサス州で採用されている 延転地役権(rolling easement)は、自然変化のレベルによって開発承認した事業の場所を他の場 所へ移動させるなどを事前に決定しており、事前に特定されたトリガーによって運用されて いる65。

3. 適応管理に関する学説の小括

アメリカの学説では、気候変動へ対処するには適応管理の導入実施が必要であると盛んに 主張されてきた。適応管理の要素に相当する様々な法的手段や措置は、アメリカに限ったこ とではないが、既に既存法の中や行政規則、指針、政策の中にあり実施している。たとえば、 モニタリングや評価は現行環境法でも基準を設定し、政策や措置を実施する前提として必要 不可欠である。

モニタリングや評価は、適応管理の枠組みにおいて基本的かつ最初の重要なステップであ

⁶³ Bradley Karkkainen, Panarchy and Adaptive Change: Around the Loop and Back Again, 7 Minnesota Journal of Law Science & Technology 59, 71-72 (2005).

⁶⁴ Jan McDonald, supra note 32, at 45-46.

⁶⁵ アメリカ以外でも、オーストラリアやニュージーランドの災害対策の土地利用でトリガー方式は利 用されている。Richard McLaughlin, Rolling Easements as a Response to Sea Level Rise in Coastal Texas: Current Status of the Law after Severance v Patterson, 26 Journal of Land Use 365, 372 (2011).

る。気候変動時代に突入し、従来とは異なる環境状態になると認識されつつある中で、反復プロセスである適応管理を導入実施し、気候変動影響を見逃さないために、現行のモニタリングや評価の枠組みが旧態のままでよいかは検討されるべきであろう。アメリカの学説が指摘するように、適応管理を機能化させるには新たな情報や知見を十分に収集分析する制度と能力が必要であり、適応管理の中で情報や知見を計画や政策の作成及び修正変更に活用する仕組みを法律で保証し義務づける必要がある。この点は、日本の気候変動適応法にも欠けていることである66。

また,適応管理の実施にもっとも効果的なアプローチは,多くの場合,段階的アプローチを採用することである。超長期事業の高レベル放射性廃棄物処分場立地プロセスのように,環境影響次第で段階的に政策や事業を進め,環境影響が容認可能ならば次の段階へ進み,容認不可能ならば決定を再度検証し,場合によっては修正変更や停止する(可逆的措置)。段階的アプローチが妥当でない場合は,事前に環境閾値や災害閾値を設定するなどの条件にもとづいて実施するトリガー方式を採用すべきであろう。

適応管理の導入・実施自体を目的化するのではなく,適応管理を実効的に機能させるため, これらのメカニズムを法制度に導入するには法改正が必要になろう。その際に自然環境の恒 常性から動態性へのパラダイム転換を強く認識しなければならない。気候変動は従来標準と 考えられてきたものを変化させてしまうため、実証的なアプローチが信頼できなくなり、ひいては誤った情報にもとづいて対策を行うことになりかねない。それこそが適応管理が必要 な根拠である。適応管理を導入実施し、有効に機能させることは、各種計画や個別事業の承 認等で気候変動適応能力を向上させることになろう。

しかし、適応管理の実施には行政に十分な権限を与え、資源を提供することが不可欠である。ある論者によれば、適応管理を実施する多くの試みがこれまで失敗してきたのは適切に 資源を投入されなかったためであるという。

以上のように、適応管理の法的手段は既存環境法の中に既にあるが、環境法の適応能力と レジリエンスを向上させるには、環境管理や自然資源管理に対する現行アプローチの基盤と なっている前提・仮説を再考する必要がある。

▼ 適応管理と環境基本法・環境基本計画

1. 生物多様性基本法と生物多様性国家戦略の順応的管理

環境基本法に適応や適応管理、レジリエンスの文言はない。しかし、同じadaptationの訳語である順応の文言は、生物多様性基本法と生物多様性国家戦略、そして自然再生推進法(3条4項)や自然再生基本方針などにみられる。

たとえば、生物多様性基本法に順応(的管理、取り組み手法)の定義はないものの、生物多様性基本法3条3項には「順応的な取組方法」の文言がある。「・・・科学的知見の充実に努めつつ生物の多様性を保全する予防的な取組方法及び事業等の着手後においても生物の多様性の状況を監視し、その監視の結果に科学的な評価を加え、これを当該事業等に反映させる順

⁶⁶ この点は大塚教授も指摘されておられる。大塚, 前注(1), 781頁。

応的な取組方法により対応することを旨として行われなければならない。」と定める。

生物多様性国家戦略(2012-2020)(平成24年9月28日)では,たとえば,以下のような記述がある。

- ・第1部第3章第2節1基本的な姿勢「100 年計画」(57頁)
- 「⑤100 年の間に、自然環境や社会経済の状況の変化に応じて、取組の内容や方法を柔軟に見直すという順応的な保全管理には、科学的データの集積という裏付けが必要である。また、国際的な社会情勢の変化や人々の意識や行動様式の変化、生物多様性に関わる新たな社会経済的な仕組みや制度的枠組みが実現している可能性なども考慮する必要がある。」
- ・第4章第1節1科学的認識と予防的かつ順応的な態度(70-71頁)

「生物多様性の保全と持続可能な利用は、・・・科学的データに基づいて行われるようにする ことが必要です。・・・こうした生物多様性に関する科学的データに基づく正しい理解と認識 を持つことは、政策決定や取組の出発点、基礎となります。

人と自然との調和ある共存を実現するための基本的考え方として,生物多様性条約第5回締約国会議で合意されたエコシステムアプローチの考え方を踏まえ,以下の点を重視することが必要です。

- ①生物種や生態系の仕組みなど生物多様性に関する知識や理解は限られていることを認識し、常に謙虚に、そして慎重に行動することを基本としなければなりません。その上で、科学的証拠が完全ではないからといって対策を延期せず、科学的知見の充実に努めつつ早めに対策を講じるという、予防的な態度に基づく取組が必要です。
- ②人間がその構成要素となっている生態系は複雑で絶えず変化し続けているものであること を認識し、その構造と機能を維持できる範囲内で自然資源の管理と利用を順応的に行うこと が原則です。このため、生態系の変化に関する的確なモニタリングと、その結果に応じた管理や利用方法の柔軟な見直しが大切です。
- ③科学的な知見に基づき,関係者すべてが広く自然的,社会的情報を共有し,社会的な選択として自然資源の管理と利用の方向性が決められる必要があります。」
- ・同章第2節3森・里・川・海のつながりを確保する

【生物多様性の観点からの地球温暖化の緩和策と適応策の推進】

・・・気候変動などの環境の変化への<u>順応性が高い</u>生態系ネットワークのあり方や健全な生態系を保全・再生する上での留意点など生物多様性の保全施策の立場からの適応方策についての検討を進めます。・・・」(92頁) (以上,下線は筆者加筆)

これらの文書では、生物多様性基本法と生物多様性国家戦略で言及される順応又は順応的 管理は、適応又は適応管理とほぼ同義に用いられている。また、レジリエンスの文言がない が、適応管理ではレジリエンス向上は目指すべき大きな目標の一つである。

順応的管理といっても、実際には環境状態を把握し、それに応じて対策を行うことは、生物多様性基本法に限らず、様々な環境法では行われてきたことである。もっとも、生物多様性基本法は枠組み法であり、生物多様性国家戦略は指針、目標、施策を定めた文書である。個別具体的な政策や義務づけは個別法に委ねられる。これは、適応管理も同じで、適応管理

はプロセスの制度化システム化であり、個別具体的な政策は個別法でとられる政策や措置に 任せられる。

以下では、日本の環境法の枠組み法である環境基本法と、環境保全の総合的・長期的・計画的な施策大綱を定める環境基本計画を適応管理の観点から分析する。

2. 環境基本法にみる適応管理の共通要素

(1) 目標

環境基本法には、目的(1条)、実現を目指すべき理念(3条~5条)、達成されることが望ましい環境状態の数値目標(16条)が規定されている。たとえば、1条では「現在および将来の国民の健康で文化的な生活の確保、人類の福祉に貢献」、3条では「現在および将来の世代が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受」「環境が将来にわたって維持される」、4条では「持続的に発展することができる社会が構築」「科学的知見の充実の下に環境の保全上の支障が未然に防がれる」などである。環境基本法が目指す目標は、伝統的に法が目指す社会の安定と予見可能性(秩序維持)であり、望ましい未来を想定した現状維持指向の目標である。

これに対して、適応管理の目標は、むしろ未来を固着させないところに特色がある。適応 管理は、環境が常に動態的に変化することを前提として法に柔軟性をもたせる方法である。 そのため、適応管理が目指すべき目標は原初の環境状態ではなく気候を含めた自然の遷移を 考慮したものになり、目標それ自体の変更修正も視野に入れている。もっとも、適応管理に よる法の柔軟化の目的は、気候変動時代でも現在および将来世代が健康で文化的生活を送り、 健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受し、人類の存続基盤としての環境を維持することである。

そこで、問題となるのは、気候変動時代を迎えつつある中で適応管理を導入した場合の目標とする環境の状態である。環境基本法は、環境を定義していない。環境の範囲や種類、状態を定義せずに、環境負荷、すなわち環境保全の支障となる原因に対して総合的かつ計画的に施策を行うことで環境を保全する(2条1項)。

適応管理にいう保護対象としての環境は環境基本法の目標との関連でどのように考えれば よいのだろうか。適応管理によって環境保全上の支障を防除して保護・維持・回復すべき環 境状態の目標の問題である。

順応の文言が入った生物多様性基本法は2008年に制定された。環境基本法の制定は1993年である。気候変動枠組条約も生物多様性条約も同じ1992年制定であるが、当時、気候変動適応は今ほど意識されず、気候変動対策は緩和策が中心であった。また生物多様性条約にも順応や適応の文言はない。環境の動態性や複雑性は自然科学分野では1970年代から指摘されていたが、アメリカで社会科学とくに法学の分野で環境のパラダイム転換が意識されるようになったのは、2000年代以降であり、気候変動適応に関しては2010年代以降である。このような制定時の状況からすれば、環境基本法の想定する望ましい環境とは動態性や複雑性を観念しない原初状態の環境であったといえるかもしれない。

さらに、環境基本法では環境の定義をしていないことから、環境保全上の支障の原因を防 除した後の環境はどのような環境を観念しているのかが明瞭でない。適応管理も、環境への 支障除去に関する個別的措置や個別対策になり、包括的なものにはならない。しかし、気候変動は原初状態を変化させる。環境基本法制定時には想定外だっただろうが、むしろ環境基本法に環境の明確な定義がないことが適応管理には適しているのかもしれない。究極の目標としての国民が健康で文化的な生活を送ることのできる恵み豊かな環境は両者共通である。

ところが、目標とする環境状態を設定できないことは、どの程度の環境状態、どのような環境状態を目標とすればよいのかが不明瞭になるため、適応管理の要素や段階である戦略や計画の策定、トリガー発動、修正変更、可逆的措置実施などに支障が出る。適応管理は、反復プロセスを単調に繰り返すだけの永久運動になりかねない。

『環境基本法の解説(改訂版)』によれば、環境の保全の範囲は環境施策に関する社会的ニーズや国民意識の変化に伴って変遷し、環境保全上の支障は施策を講じる目安となる程度の環境の劣化が生じる状態とされる⁶⁷。つまり、目標とする環境状態は、その時々の社会のニーズや国民意識という主観を加味して定まり、規制などの具体的な手法を用いて保全の支障を防止されている状態となろう。

適応管理は自然科学分野の考え方を法学に取り入れたためか、適応管理が観念する環境はたとえ遷移するとしても、より客観的な自然科学が示す状態が観念されると思われる。適応管理は目標とする環境状態を設定するものの、専門能力のある行政に裁量を付与し、専門知への依存が高いシステムである。したがって、環境法基本法のように、社会的ニーズや国民意識を加味した目標にするならば、適応管理の研究者が指摘するように、参加制度を充実させる必要がある⁶⁸。

(2) 環境基本法の中の適応管理要素

環境基本法には適応管理の要素に相当する規定が既にある。前述したように、適応管理の要素は、①目的と目標の設定(上記)、②目的と目標を達成する手段の選択(計画の中で策定され、実施評価手段も定める)、③措置と修正の規定、④実施に関するモニタリングと評価、⑤目標や戦略の修正(①で利用される条件や情報に基づく)である。

②の目的と目標を達成する手段は計画の中で策定され、計画では指針に従って各種の戦略、施策とその実施方法、実施の評価が定められることが多い。これらのPDCAサイクルを行い、計画を定期的に改善していく。この仕組みには、指針(14条)、環境基本計画(15条)、公害防止計画(17条)がある。

環境基本法は枠組み法であるため、③の措置の決定と修正は、個別法で実施されることになる。環境基本法には国が講ずる環境保全のための施策($19\sim26$ 条)が規定されており、どの分野でどのような措置を採用するかは個別法に委ねられる。

④のモニタリングとデータ評価の規定は、環境基本法で調査の実施(28条)、監視体制の整備(29条)がある。調査対象には、環境状況の把握、環境変化の予測、環境変化による影響の予測が含まれており、適応管理に資する調査項目になっている。監視体制は、環境状況の把

⁶⁷ 環境省総合環境政策局総務課編著『環境基本法の解説(改訂版)』(ぎょうせい, 2002年), 121-126頁。

⁶⁸ Jonas Ebbesson, supra note 49, at 414.

握,環境保全施策の適正な実施に必要な監視,巡視,観測,測定,試験および検査の体制の整備が国に求められているが、努力義務になっている。

適応管理にとって政策実施後の評価は必要不可欠であるため、努力義務では物足りないかもしれない。そして政府は環境状況と政府が講じた施策、講じようとする施策に関する年次報告書を国会に提出しなければならないことになっている。なお、気候変動適応法は、明確に観測、監視、予測、評価を条文で明文化し義務づけしている(8条)。

実施評価は、法定計画(地球温暖化対策計画、気候変動適応計画、循環型社会形成推進基本計画、生物多様性国家戦略)、見直し規定、附帯決議にもとづいて行われることが多い。

⑤目標や戦略の修正に関する規定は環境基本法にはない。適応管理の推進論者が指摘するのは、適応管理は行政が法律の授権の範囲内で規則や運用にもとづいて実施するものである。 それゆえ、実際の具体的な目標や戦略の修正も個別法で行われることになる。

環境基本計画では政府の目標や戦略が記述され、その策定手続(15条3項,41条2項1号)と変更手続(15条5項)は環境基本法で定められる。環境基本計画案の作成と計画の変更は、環境大臣が中央環境審議会の意見を聴いて行うことになっている。

しかし、環境基本法に計画変更の条件が定められているわけではなく、環境大臣の判断で行う仕組みである(計画には「環境基本計画の策定後5年程度が経過した時点を目途」に見直すと記述)。モニタリング等で環境状況を把握した結果で修正変更を判断する適応管理とは異なる仕組みである。

(3) 反復プロセス

アメリカ環境法では、基準設定や措置を作成する際に、「最善の利用可能な証拠」や「最善の利用可能な情報」にもとづいて行うよう、いずれの科学的評価を利用するのか、そしてかかる評価にもとづいて、どのように管理を行うのかを法律で定める場合が多い。これは、立法が行政に対して使うべき情報を指定し、その情報にもとづいて施策を実施するよう命じているといえる。

日本の環境法は、環境基本法でも個別環境法でも測定や監視、モニタリング等の環境状況を把握する規定があり、そこで得られ分析された様々な情報の中でいずれを選定し政策策定や決定で取り上げるのかの規定は調べた限りではみられない。

たとえば、環境基本法以外では、大気汚染防止法22条に都道府県知事による常時監視の義務付け規定があるが、常時監視から得られた環境状況をどのように大気汚染防止対策で活用するのかを義務づける規定がない。常時監視により環境基準の超過などが判明すれば、都道府県知事は総量規制を実施しなければならない。総量規制基準を定める場合、「環境基準の確保が困難であると認められる地域」を判断するのは都道府県知事である(5条の2)。この判断をするにあたって常時監視から得られた情報に基づいて行う等の規定はないが、実質的にはそのようにしているとは思われる。政策や措置の実施後の評価を施策の修正変更にどのようにリンクさせるかに関しても同様である。

以上のように、環境基本法をはじめ日本の環境法は、反復プロセスである適応管理の要素

又はそれに類似するものはある。しかし、それぞれの要素をリンク・連動させるプロセス機能に関する規定が脆弱に思われる。

環境法に共通する構造として、目的と戦略、規制主体、規制対象、規制内容、規制の仕組みがある⁶⁰。適応管理には、このうち目的と戦略、規制内容、規制の仕組みが関係する。しかし、基本構造にさえ、適応管理のような事後調整の項目は入っていないのが現状である。適応管理の観点から、規制の実施後に基準や措置を評価し、その結果を目的と戦略、規制内容、規制の仕組みにどのようにリンクさせ、改善していくかという、いわば反復プロセスの円滑化規定が現行の環境法には欠けているといえよう。

3. 環境基本計画(第五次)

最後に、適応管理の観点から環境基本計画 (第五次)に触れておく。

環境基本計画は、政府の政府のための計画で、名宛人は政府である。大塚先生の言葉を借りれば、環境基本計画は事業者や国民、地方自治体といった他の主体へはソフトな期待を総論的に記述するものである⁷⁰。

環境基本計画で適応管理にもっとも関係すると思われるのは、第三部「計画の効果的実施」である。そこには、計画の点検・指標の活用・見直しが記載されており、計画内容の進行管理やフォローアップも実施されることになっており、PDCAサイクルが明確に確立されている。そして、指標の活用、政策企画立案への活用、指針に反映させた各主体への情報提供、社会の変化や施策の検討・進捗状況に柔軟かつ適切に対応、必要に応じて弾力的に対応など、適応管理の反復プロセスの体をなしている。

しかし、環境基本計画は、環境状況や評価に基づいて、政府が政府のための計画を政府のためにPDCAしているに過ぎず、その結果を外部へ公表・情報発信するに留まっている。さらに、政府以外の他の主体にはソフトな期待をすることから、内向き・内向的な適応管理といえるかもしれない。これに対して、適応管理は、外向き・外向的な性質で、具体的な政策や措置の修正までが対象となり、基準値変更や許認可への反映、法政策の変更などがある。

なお、気候変動適応法は、他の分野の措置(許認可など)に関与せず、自らの気候変動の状況把握のPDCAになっており、内向的性質である。情報提供のみは外部に積極的に発信し、地方自治体の気候変動適応対策を促していることから部分的には外向的といえよう。

VI 環境法における適応管理の意義

1. 環境法の基本性能向上

上記で示したように,既に適応管理の要素に相当する要素は環境基本法・環境基本計画にあり,個別環境法にも規定される。もっとも,適応管理からは,それぞれの適応管理の要素,すなわちそれぞれの既存措置の連携・リンクは法律の規定上脆弱である。適応管理は,反復プロセスであるため,一連の適応管理要素(モニタリング,計画策定,措置実施,実施評価,

⁶⁹ 北村, 前注(1), 124-198頁。

⁷⁰ 大塚, 前注(1), 152頁。

修正変更という既存措置)をプロセスとして円滑な流れにしなければ機能しない。

そして、プロセスの円滑化を図るには、適応管理要素に相当する既存措置の基本性能を向上させる必要がある。たとえば、モニタリングには正確さが求められ、計画や戦略を策定させる際にはトリガー発動の条件を設定し、効果を最大限発揮できるような柔軟な措置或いは措置を組み合わせることで政策を実施し、正確で客観的な実施評価を行い、修正変更に必要な条件を見極め、改善していく。

一つ一つの措置の基本性能を向上させたうえで、措置と措置の連携を強め円滑化することで、適応管理は有効に機能すると思われる。機械にたとえるならば、機械が最大限又は有効に性能を発揮するには、機械を構成する部品の性能、そして部品同士の連携(伝導力)が上手く作用しなければならない。

環境基本法に適応の文言はなく、気候変動適応法は環境基本法の規定である環境への負荷 の低減や情報提供を根拠とする。しかし、上記の分析からすれば、環境基本法も気候変動適 応法も個別措置の基本性能を上げる点に関する仕組みが薄い。環境法の基本性能を向上させ る機能が適応管理にあるとすれば、気候変動時代に限らず、様々な環境分野で実効性を確保 する上でも、適応管理は、環境法の動力基盤装置(指針原則)として規定され導入される必要 があると思われる。適応管理を指針原則と位置づけることで、適応管理は、現行環境法の手 法や仕組みを円滑に動かすかという動力基盤装置として働く。

2. 適応管理における科学 (専門知)と民主的正統性

前述したように、適応管理は、行政に広範な裁量を付与することから、科学ないし専門知に依存するところが大きい。適応管理には、モニタリング等で得られた客観的な科学的データが不可欠であるし、それを分析する専門的能力が行政に求められる。しかし、ガバナンスという観点からは、適応管理で行うことに民主的正統性を付け加えなければ、社会的には受け入れられないかもしれない。適応管理の学説は、適応管理に正統性を持たせるために参加、透明性、説明責任を主張するものが多い(前述Ⅲ-3-(1)参照)。

歴史的には、ニューディール以前は行政の介入には侵害留保がとられ、その後、社会状況の変化から社会規制の必要性が増え、選挙で選ばれない行政が市場に介入する機会が増えたことで行政に裁量が付与されるようになった。また、1970年代以降の環境問題では不確実性がぬぐい切れない問題が増え、科学が客観的証拠を示せないことから科学不信が起きた。行政の裁量による社会規制の増大と科学不審により政策への参加や司法参加の拡大が主張されるようになり、環境規制を社会的に合意により決定し、民主的正統性の確保が求められるようになった。

その結果,パブコメなどによる説明責任,環境保護団体や経済団体などの公益団体や利益 団体と政策作成過程で交渉しながら,規制を作成・決定していく規制交渉型の規則作成が一 般的になった。しかし,規制交渉型は,参加手続や審議委員会で特定の利害関係者の意見ば かりが考慮され,政治介入の余地を作り,専門知・専門性の比重を相対的に低下させ,結果 的に適応能力やレジリエンスを低下させるとの指摘がある71。

科学を単なる情報だけと捉えるならば、適応管理を担う機関にとって、科学情報は、政策のコストやリスク、経済などと並び、政策策定や決定における一つの判断材料に過ぎない。 しかし、行政機関が科学だけに依拠して政策を策定・決定し、実施することは政策として成り立たないだろう。

適応管理は法制度、政策策定制度の適応能力やレジリエンスも維持しなければならない。たとえば、適応管理導入をいち早く提唱したRuhlによれば、適応管理には、政策策定プロセスにおいて科学(専門知)だけに頼らず、かかるプロセスを開放型・参加型にして、法の支配を尊重する手続が必要であり、参加手続を重視することで、手続過程において社会と科学の調和を図り、手続規則を遵守することで法の支配への配慮も確保できるというで。この考え方の根底にあるのは、民事法的発想(ニューサンス)である。ニューサンスは、法で規定されるわけでなく結果から判断される。さらに、ニューサンスになるか否かは時代とともに変化する。

適応管理で手続を重視することは、たとえ科学的知見や社会状況が変化するとしても、環境法の適応能力やレジリエンスは向上することになろう。もっとも、ニューサンスは、事例ごとに判断され、個別の被害者に焦点があるため、気候変動影響を含む環境問題には政府が対策をとることで確保される公益や公的ニューサンスの考え方が必要になると思われる。

適応管理の成功のカギは、法と科学の相互作用にあり、両者の対等性を確保することである。本来、行政は専門性にもとづいて客観的判断を行い、適応管理にも同じことが言える。しかし、規制交渉型では、客観的判断のみに基づくことは不可能であり、不可能だからこそ行政手続法がある。規制交渉は確かに行政に対する監視、司法によるチェックを受け、民主的正統性には資するかもしれないが、専門知の比重を低下又は排除してしまうおそれがある。適応管理への専門知の貢献は否定しがたく、排除し難い。

このことは、適応管理と予防原則の比較からも明らかになる。予防原則は不確実性の中で 科学的根拠に基づいて政策を実施できないために、社会的合意で政策を策定・決定していく。 これに対して、適応管理は予防原則と異なり、より客観的・科学的データにもとづいて環境 を管理しようとするシステムといえる。

しかし、適応管理は、不確実性の縮減を目指し科学的データを収集分析し、その縮減幅に したがって政策の修正変更を目指す反復プロセスである。適応管理の修正変更に関する判断・ 決定は、専門家による専門知に大きく依拠し、そこに政策判断・政治判断が入る余地は予防 原則に比べて小さいか、若しくは排除される。それゆえに民主的統制、参加制度を適応管理

⁷¹ 規制交渉型の政策決定プロセスにおける専門知の比重低下とそこから派生する問題については, Sidney A. Shapiro, *Law, Expertise and Rulemaking Legitimacy: Revisiting Reformation*, 49 Environmental Law 661 (2019)で詳細かつ理論的に分析されている。もっとも,規制交渉型を批判し,専門性重視を主張する意見はアメリカでは少数派である。

 $^{^{72}}$ 一方で、Ruhlは、参加アプローチはコンセンサスに至るまで時間とコストかかりすぎること、合意不可能かもしれないこと、コンセンサスが正しい方向かが不明なことをあげ、適応管理における行政手続の改革を提唱する。とくに行政の説明責任や参加手続の簡素化を主張する。J. B. Ruhl, supra note 48 論文を参照。

に装着させるべきと主張されるが, 政策判断や政治判断が入り込む余地を作れば, 適応管理 は機能しなくなるおそれがある。

したがって、重要になるのは、科学と民主的正統性のバランスであり、政策作成者はこの バランスをとることが求められる。要するに、法と専門知の協働である。

₩ おわりに

適応管理と既存の環境法原則との関係について、適応管理は不確実性を縮減するために反復サイクルを繰り返すことから、予防原則から防止原則への橋渡し又は予防から防止へ近づけていくシステムといえる。このことから考えれば、適応管理は、防止原則と予防原則の中間に位置する政策プロセス指針原則といえよう。

また、とくに気候変動適応に関して言及すれば、気候変動がこれまでの歴史上起きてきたことと異なるのは、変化が早く大きいことである(一部では気候変動時代にThink global, Act localは意味をなさないと言われている)。気候変動影響を軽減し適応するために、行政の介入や規制の機会が増え、行政裁量が拡大することが予想される。そのため、参加、説明責任、透明性が一層求められるようになり、手続が重要視されようになると思われる。

第 4 章

ドイツ気候変動適応法制の動向

西南学院大学教授 勢 一 智 子

I はじめに

パリ協定は、国際社会において気候変動防止を主要政策として提起した。これにより、EUレベルでの政策的進展とともに、ドイツにおいても社会的・政治的に大きな関心事となっている。いわゆる、グレタ現象は、ドイツでも同様の運動を喚起し、社会現象となった。また、温室効果ガスの削減を段階的に進めるための措置を定める初の連邦法が2019年に制定されるなど、法制度整備も進行している。

同時に、市民の生活感覚としても、身近な環境の少なくない変化が実感されている。夏の高温、冬の温暖傾向、降雨の集中化、それによる洪水の頻繁化、暴風雪の激甚化、農作物等の変化など、幅広い影響が現地のマスメディアでも頻繁に取り上げられている²。

そうした環境変化は、データにも現れている。2019年11月に、ドイツ環境省が公表した気候変動適応モニタリング報告書³では、気候変動がもたらす深刻な影響がデータにより一層明らかとなってきた。

同モニタリング報告書では、例えば、下記のような現状がデータとともに指摘されている。

- ・国内の平均気温は1881年から2018年までの間に1.5度上昇(過去5年間で0.3度上昇)
- ・健康リスクの増加、北海の平均海面温度の上昇、農業等収穫量の変動
- ・気温が30度を越える年間日数の増加:3日(1951年)→10日(現在)
- ・地下水位の低下, 河川の低水位
 - →飲料水・工業用水供給に支障, 生態系に影響, 航海の制限
- ・農業・林業における高温と干ばつによる被害(2018年で約7億ユーロ)
- ・道路や港などのインフラの損傷(2018年には約31億ユーロの損失)

こうした幅広い分野に渡る環境変化は、今後、温室効果ガスを削減する緩和策を強化して も、当面進行することが予測されており、環境変化を受け止める適応策を講ずることが重要 となっている。

その一方で、気候変動防止に関する法政策は、温室効果ガスの削減を目指す緩和分野が中心となってきた。とりわけ、パリ協定以降、EU法およびその国内法移行に伴い、温室効果ガス削減目標の設定と達成に向けた施策強化が続いていることが、その背景となっている。2019年には、気候変動防止分野で初の連邦法が制定されるなど、法制度上の進展が見られる。そ

¹ スウェーデンの環境活動家であるグレタ・トゥーンベリさんによる行動が契機となった「未来のための金曜日ストライキ "Fridays for Future" ("Freitage für die Zukunft")」は、ドイツでも各地で展開された。

² 例えば,ドイツ公共放送ZDFでは,気候変動とそれによりもたらされる環境危機について,複数の特集が組まれるなど,メディアでの注目度も高い。一例として, vgl. TerraX: Die Klimawandel und seine Auswirkungen (https://www.zdf.de/dokumentation/terra-x/klima-wandel-forschung-100.html). 以下,本稿のURL出典は,2021年8月30日時点である。

³ BUA, Monitoringbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel 2019. 最新の気候変動防止に関するデータについては、年次報告書を参照 (BMU, Klimaschutz Zahlen: Fakten, Trends und Impulse deutscher Klimapolitik Ausgabe 2020, Mai 2020.)。

れに対して,気候変動適応分野は,固有の連邦法は置かれておらず,政策的対応が基礎となっている。その中心は,気候変動適応戦略であるが,その対応領域は,幅広い分野に及び,その措置の多くを法制度としては,国土整備法・計画法が担う構造にあり,日本法と異なるドイツ法の特色である⁴。

以下では、最初に、ドイツにおける気候変動適応の概念や対応措置等について概観して(以下、1で述べる)、ドイツ法における気候変動適応法という分野の全体像を確認する(以下、2で述べる)。その上で、気候変動適応を担う政策体制と法体制に分けて、まず、気候変動適応の立案に関する政策体制(以下、3で述べる)について、続いて、気候変動適応の実施に関する法体制(以下、4で述べる)について検討する。

Ⅱ ドイツにおける気候変動適応

1. 気候変動適応の概念と構図

ドイツにおいて、「気候変動適応」(Klimaanpassung; Anpassung an den Klimawandel)は、いわゆる「適応」を意味しており、温室効果ガスの削減を中心とする「緩和」とは異なる法政策的位置付けにある。

ドイツ気候変動適応戦略によると、「適応(Anpassung)」とは、「現在生じている、あるいは今後想定される、気候変化による諸影響に対して、自然生態系システムと人類に関わるシステムの脆弱性(Empfindlichkeit)を軽減するための、イニシアティブと措置」とされる⁵。「適応」については、多様な方法があり得るところで、予測的適応および反応的適応、民間による適応および公的セクターによる適応、自主的適応および計画的適応に類型化することが可能である⁶。適応の具体例として、河川や海岸の堤防を嵩上げすることや温度変化に対応可能な植物の利用が示されている。

気候変動によって生ずる環境影響として、国土空間にもたらされるものは、多岐にわたり、例えば、洪水(Überflutung)、高温(Hitze)、自然改変(Naturveränderungen)、地滑り(Bodendegradation)などが挙げられる 7 。代表的な環境影響の表出例を示す図を参照すると 8 、気温 3 0度を越える高温日が大幅に増えており、 1 951年に年間 3 1日だったところ、 2 2018年に年間 3 20日へ増加している、この高温が原因となる死亡例も多数確認されるに至っている。地下水位の低下も頻繁に生じており、他方で、海面上昇は続いている。例えば、北海に面する、ニーダーザクセン州のクックスハーフェン (Cuxhaven) 9 0の例では、 2 2015年 2 2018年の期間に 3 2000

⁴ 再生可能エネルギー導入に着目する日独比較の先駆的研究として,高橋寿一『再生可能エネルギーと 国土利用』(勁草書房,2016年)が挙げられる。

⁵ Vgl. Die Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2008, S. 69.

⁶ Vgl. Die Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2008, S. 69. なお, 同戦略には, 本文に挙げた適応類型(vorausschauende und reaktive, private und öffentliche, autonome und geplante Anpassung)は, カテゴリーとして設けられている趣旨ではないと思われる。

⁷ Vgl. M. Resse, Klimaanpassung im Raumplanungsrecht, ZUR 2015, S. 16.

⁸ Vgl. BMU, Klimaschutz Zahlen 2020; UBA, Folgen der Erderhitzung in Deutschland, 2019.

⁹ Website von Stadt Cuxhaven (https://www.cuxhaven.de).

上昇している。また、植物の生育期間も長期化傾向にあり、植生や農業への影響も生じていることがうかがえる(図表1を参照)。

Abbildung 03: Ausgewählte Klimawandelfolgen in Deutschland Mehr Hitzetage (mindestens 30 °C) Hitzebedingte Todesfälle in den Hitzesommern 2003, 1951: im Mittel 3 Hitzetage pro Jahr 2006 und 2015 2018: im Mittel 20 Hitzetage pro Jahr Der Meeresspiegel steigt am Beispiel Cuxhaven +8.9 cm Niedrige Grundwasser-2015 516,84 cm stände werden häufiger 2011 515.88 cm Anzahl der Monate mit Unterschreitung der 2001 513,61 cm Referenzwerte (Durchschnittswerte 1971 bis 1991 510,66 cm 2000) 1981 507,97 cm 1971 1981 1997 Die Vegetationsperiode wird länger 2002 2012 1981 bis 1988 bis 1951 bis 2017 Zeitspanne 1981 2010 2017 Dauer der Vegetations-222 230 232 periode in Tagen Quelle: UBA (2019a)

【図表1:ドイツにおける気候変動影響の表出例】

<出典: BMU, Klimaschutz Zahlen 2020; UBA, Folgen der Erderhitzung in Deutschland, 2019.

2. 気候変動適応措置の概観

ドイツ気候変動適応戦略が想定する,気候変動に伴う影響およびそれに対応する気候変動 適応措置は,幅広い分野に及ぶ(図表2を参照)。具体的には,気温,森林,河川,海域,降 雨,水利用,種の保全が挙げられており,それぞれの分野において生じうる各影響に対応し て,適応措置が求められる。なお,ドイツの場合,日本と比べて,寒冷地で小雨であり,森林 の植生や河川の形状などの特質から,短期的に適応措置の重点化が求められる分野は異なる と思われる。

【図表2:気候変動影響および対応する気候変動適応措置】

Abbildung 04: Klimawandelfolgen und Anpassungsmaßnahmen



Erhöhte Hitzebelastung

Anpassungsmaßnahmen: Schaffung grüner Korridore in Städten, Hitzewarnsystem für vulnerable Gruppen, Verbesserung des Trinkwasserangebots in Hitzeperioden.

Wo: Ballungsgebiete in den wärmeren Regionen Deutschlands



Erhöhtes Waldbrandrisiko

Anpassungsmaßnahmen: Schaffung standortgerechter Mischwälder, Waldbrandprävention, effektive Waldbrandbekämpfung.

Wo: Regionen mit intensiver Wald- und Forstwirtschaft in Ostdeutschland und in Mittelgebirgen.



Flussüberschwemmungen

Anpassungsmaßnahmen: Renaturierung von Fließgewässern und Auen, Einrichtung von Wasserrückhaltebecken und Versickerungsflächen.

Wo: Ballungsräume in Flusstälern des Norddeutschen Tieflandes, aber auch Einzugsgebiete des Rheins und der Donau.

Quelle: BMU (2015)



Meeresspiegelanstieg, erhöhter Seegang, steigende Sturmflutgefahr

Anpassungsmaßnahmen: Weiterentwicklung von Klima-, Extremwetter- und Gewässervorhersagen, Erhöhung von Deichen.

Wo: Küstengebiete.



Starkregen und Sturzfluten

Anpassungsmaßnahmen: Klimawandelrobuste Infrastruktur, Optimierung von Talsperren, Speichern und Rückhaltebecken.

Wo: Ballungszentren im Nordwestdeutschen Tiefland, in Mittelgebirgen und im südwestdeutschen Raum.



Beeinträchtigung der Wassernutzung durch zunehmende Erwärmung

Anpassungsmaßnahmen: Reduzierte Wasserentnahme durch Energiewirtschaft und Industrie.

Wo: Regionen mit warmem und trockenerem Klima in Ostdeutschland und dem Rheineinzugsgebiet.



Veränderung der Artenzusammensetzung und der natürlichen Entwicklungsphasen

Anpassungsmaßnahmen: Lebensraumoptimierung für gefährdete Arten, Aufforstung, systematische Beachtung der Klimaschutzfunktionen des Bodens.

Wo: Meere und ländliche Räume.

<出典: BMU, Klimaschutz Zahlen 2020.>

Ⅲ 気候変動適応法という分野(Klimawandelanpassungsrecht)

気候変動防止に関する法(Klimaschutzrecht)は、「人為的な(anthropogen)影響」によってもたらされる気候変動を防止する規律を担う分野であり、温室効果ガスの削減を目指す、いわゆる緩和策が中心となる。

緩和分野について、連邦レベルでは、初の連邦法として、連邦気候変動防止法(Bundes-Klimaschutzgesetz: KSG)¹⁰が2019年12月に制定されている¹¹。同法は、法的拘束力を伴う形で、

¹⁰ Bundes-Klimaschutzgesetz: KSG vom 12. Dezember 2019, BGBl. I S. 2513.

¹¹ 連邦気候変動防止法の制定経緯と概要につき、参照、勢一智子「ドイツにおける気候変動法制の進展」環境法研究12号(2021年)111頁以下。なお、同稿の校了後、2021年4月29日にドイツ連邦憲法裁判所による同法の違憲判断(同年3月24日付)が公表された(https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html)。ドイツ政府は、迅速に法改正に着手し、カーボンニュートラル目標年を2045年に5年前倒しし、あわせて排出削減目標の引き上げと新設等を含む改正法案を5月12日閣議決定した。改正法は、その後、連邦議会、連邦参議院で可決されて6月25日に成立している。Vgl. Erstes Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes vom 18.8.2021, BGBl. I 2021, Nr. 59, am 30.8.2021, S. 3905. 法案理由につき、vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung、Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes, BT-Drucksache 19/30230 vom 2.6.202, S. 12ff.

セクター別目標値を規定することにより、削減目標達成への体制強化を図る。同法において、 セクター別削減目標を着実に実行する制度メカニズムを規定しており、目標達成のために年 次ごとの執行サイクルを法定する。具体的には、各セクター目標に基づき、セクター別に年 次排出許容量を設定して、その達成状況をモニタリングし、未達成の場合には、次年次以降 の達成に向けて特別措置を実施することを義務づける。各過程に専門家委員会によるチェッ クを加えて、進捗管理を担保する点も特徴である。これを毎年、執行サイクルとして実施す ることを重ねて、長期目標の実現を目指す。

それに対して、気候変動適応法(Klimawandelanpassungsrecht)とは、気候変動(Klimawandel)に伴って生ずる環境影響(以下、「気候変動影響」とする。)に対して、その変化へ「適応 (Anpassung)」を図るための施策等を担う諸法の総称である。気候変動適応に特化した連邦法は、置かれておらず、政策に基づく実施となる。連邦レベルの政策枠組みとして、ドイツ気候変動適応戦略(Die Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel: DAS)が策定されており、気候変動適応の目標と活動指針となっている。同戦略に基づき、組織体制が整備され、累次の行動計画が策定されるなど、具体的な施策が展開されている。法体制としては、政策レベルの対応に基づき、関連する個別法により実施される体制となっている。連邦レベルの体制の詳細については、ドイツ気候変動適応戦略を含めて後述する。

連邦法と異なり、州法には、気候変動防止法の枠組みにおいて適応の要請を含める規定も 見られる。例えば、ノルトライン=ヴェストファーレン州気候変動防止法(Klimaschutzgesetz: KSG NRW)は、気候変動防止の緩和と並び、「気候変動のネガティブな影響(die negativen Auswirkungen des Klimawandels)を抑制すること」を同法の目的の一つに挙げる¹²。

他方で、気候変動適応の実施に関しては、気候変動の影響が表出する分野ごとに、それを所管する個別法が対応する。具体的には、人の健康、土木・建築、水循環・海域、土壌、生物多様性、農業、林業・森林管理、漁業、エネルギー供給、金融、交通・交通インフラ、工業・産業、観光、国土管理・国民保護について、一部領域横断的な分野を含め、関連法分野として位置づけられる。これら多様な分野にわたる適応要請は、地域空間への国土利用として受け止められることとなり、この構造から、気候変動適応の実施を担う法領域としては、計画法が中心的役割となる。計画法分野の主要な法律においては、後述するように、気候変動適応が気候変動緩和とともに考慮要素として明文化されている。計画法にくわえて、環境アセスメントも気候変動適応において重要な手続であり、環境アセスメント法もここに挙げられる。

IV 気候変動適応の立案に関する政策体制

1. 政策体系とドイツ気候変動適応戦略

前述のように、ドイツの気候変動適応には、連邦法は置かれておらず、連邦レベルでは、 政策展開が中心となる。連邦レベルの適応政策の枠組みの中心となるのが、ドイツ気候変動

_

¹² Christina Agnetha Flaskühler (2018) [Föderale Klimaschutzgesetzgebung in Deutschland im Lichte des wohlgeordneten Rechts] Nomos 321. § 1 KSG NRW. Vgl. C. A. Flaskühler, Föderale Klimaschutzgesetzgebung in Deutschland im Lichte des wohlgeordneten Rechts, 2018, S. 321.

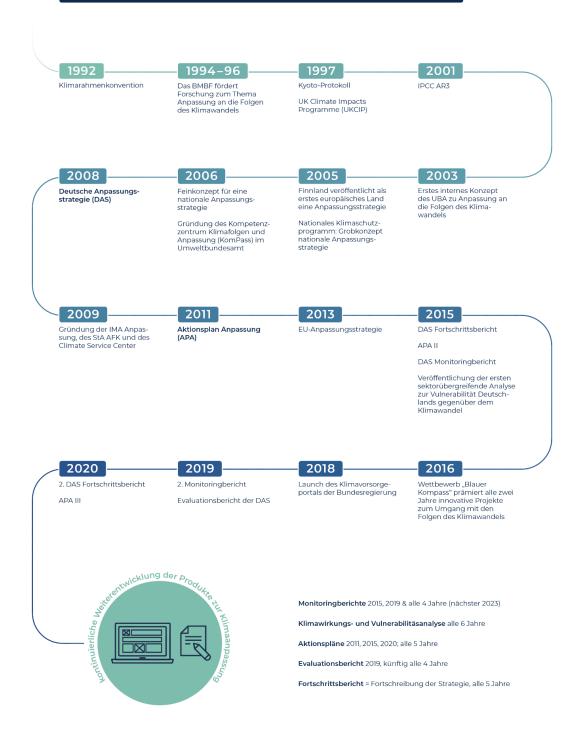
適応戦略(Die Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel: DAS)¹³であり、2008年に策定されている。同戦略では、適応に取り組む背景、長期目標、基本原則等が記載されており、ドイツにおける適応政策の活動指針となっている。同戦略は、気候変動枠組条約(UNFCCC)およびEU気候変動適応戦略に適合しており、これまで国際的な要請に応えるものでもある(図表3を参照)。州レベルでも、多くで気候変動適応戦略が策定されている。

気候変動適応に関する諸施策の実施については、ドイツ気候変動適応戦略に基づき、累次の行動計画のもとで進められる(図表3を参照)。これまでに三次の行動計画が策定されている(2011年適応行動計画(第一次)(Aktionsplan Anpassung I: APA II),2015年適応行動計画(第二次)(Aktionsplan Anpassung II: APA III),2020年適応行動計画(第三次)(Aktionsplan Anpassung III: APA III))。

_

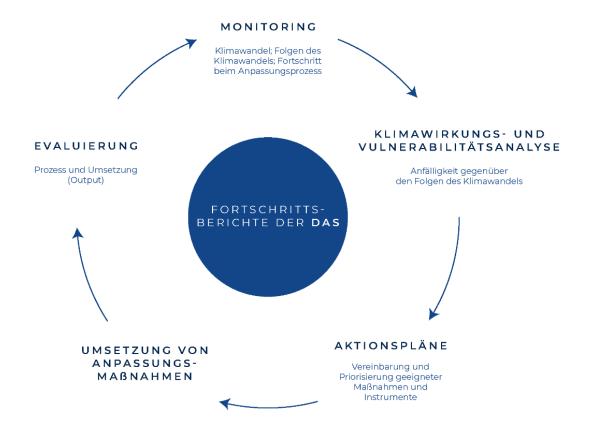
Die Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel (DAS), 17. 12. 2008 (https://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/das_gesamt_bf.pdf).

DIE DEUTSCHE ANPASSUNGSSTRATEGIE



<出典:第二次進捗報告書8頁>

【図表4:気候変動適応戦略の進捗管理サイクル】



<出典:第二次進捗報告書7頁>

連邦気候変動適応戦略 (DAS) の進捗管理サイクルでは、5年ごとに行動計画 (Aktionspläne) が策定されて、その計画に基づく適応措置 (Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen) が実施される。その後、その諸措置に関する評価報告書 (Evaluierung)、気候変動による影響についてモニタリング報告書 (Monitoring) が作成される。気候影響・脆弱性分析 (Klimawirkungs- und Vulnerabilitätsanalyse) が6年ごとに実施されて、進捗報告書とともに行動計画に反映される(図表2を参照)。

ドイツ気候変動適応戦略は、長期的な目標として、自然や社会経済システムの脆弱性を低減し、気候変動の避けられない影響への適応能力を維持・向上させることを掲げる。目標実現のために、長期的な気候影響の予測の明確化、危険やリスクの特定、ステークホルダーに対する啓発、意思決定の基礎となる情報等の提供、行動オプションや責任の明示、実施方策の提示が必要となるとする。

適応の諸原則として、下記の事項が掲げられている。

- ・「公開性と協働(Offenheit und Kooperation)」
- ・「科学的知見,柔軟性および事前配慮に基づくアプローチ(Wissensbasierung, Flexibilität und Vorsorgeorientierung)」

- ・「補完性と比例性(Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit)」
- ・「統合的アプローチ (Integraler Ansatz)」
- 「国際的責任(Internationale Verantwortung)」
- · 「持続可能性(Nachhaltigkeit)」

対象分野については、第二次進捗報告書を受けた現行の活動領域として、下記の類型が示されている(図表5を参照)。

- ・インフラ (Infrastrukturen): 土木・建築,エネルギー供給,交通・交通インフラ
- ・土地(Land):土壌、農業、林業・森林管理、生物多様性
- ・国土整備・国民保護 (Raumplanung und Bevölkerungsschutz): 国土整備,地域計画・建設管理計画,国民保護
- ・水(Wasser):水循環・水経済,海岸保護・海洋保護,漁業
- ・健康(Gesundheit):人の健康
- ・経済(Wirtschaft): 工業・産業, 観光, 金融

【図表5:ドイツ気候変動適応戦略における16活動領域】

Infrastrukturen	Bauwesen, Energiewirtschaft und Verkehr/Verkehrsinfrastruktu
Land	Boden, Landwirtschaft, Wald- und Forstwirtschaft und Biologische Vielfalt
Raumplanung und Bevölkerungschutz	Raumordnung, Regional- und Bauleitplanung und Bevölkerungsschutz
Wasser	Wasserhaushalt und Wasserwirtschaft, Küsten- und Meeresschutz sowie Fischerei
Gesundheit	Menschliche Gesundheit
W irtschaft	Industrie und Gewerbe, Tourismuswirtschaft und Finanzwirtschaft

<出典: KliVO Portal>

2. 最近の施策動向-気候変動適応戦略第二次進捗報告書より

気候変動適応戦略に基づく政策体制として、最近の動向をもとに具体的な内容を確認していきたい。以下では、気候変動適応政策をめぐる動向につき、2020年10月21日に公表された、気候変動適応戦略の「第二次進捗報告書(Zweiter Fortschrittsbericht zur Deutschen

Anpassungsstrategie 2020)」(以下、「第二次進捗報告書」とする。)¹⁴を参照しつつ、概観する。

(1) 第二次進捗報告書と第三次行動計画

気候変動適応戦略は、2008年に策定されて以降、前述のように、進捗状況を確認しながら進められている。第二次進捗報告書は、気候変動適応戦略の直近5年間の取り組みに関する報告と共に、それを踏まえて策定された第三次適応行動計画(Aktionsplan Anpassung III:APA III)とで構成されている。これまでの取り組みとその成果検証をもとに、新たな施策も追加されて、適応の原則も一部修正されている。現行の適応原則は、下記の通りである(下線部が変更箇所)。

- ・公開性と協働(Offenheit und Kooperation)
- ・科学的知見,事前配慮に基づくアプローチ,および持続可能性 (Wissensbasierung, Vorsorgeorientierung und Nachhaltigkeit)
- ・補完性, 各主体による事前配慮, 適応能力, 比例性 (Subsidiarität, Eigenvorsorge, Anpassungskapazität und Verhältnismäßigkeit)
- 統合的アプローチおよび<u>諸計画・諸決定における気候影響の考慮</u>
 (Integraler Ansatz und Berücksichtigung von Klimafolgen in Planungen und Entscheidungen)
- ・不確実性のもとでの活動 (Handeln unter Unsicherheiten)
- ・国際的責任(Internationale Verantwortung)

なお、第二次進捗報告書では、新型コロナウイルス禍の影響にも言及しつつ、突発的な危機と長期的な気候変動との両方に対するレジリエンスを備える必要があることが強調されている¹⁵。

第三次適応行動計画は、第二次進捗報告書と同時に公表された、新規行動計画である。第 三次適応行動計画では、今後の対応措置として、国内措置および国際的措置がそれぞれ示さ れており、連邦の全省による180を超える現行および新規の施策を掲げている。

クラスター(水,インフラ,土地,健康,経済)ごとに、8分野(①インフラの適応措置,②法的手法,技術基準,規格の適応措置,③教育・養成,④財政・誘導に関する措置,⑤研究・モニタリング,⑥ネットワークと協働,⑦市民活動,コミュニケーション,情報提供,⑧ その他の措置)の対応措置を列記しており、各措置の所管官庁、実施期間、財源などについても記載されている(具体例として、図表6および図表7を参照)。

¹⁴ Zweiter Fortschrittsbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie 2020 vom 21. Oktober 2020 (https://www.bmu.de/download/zweiter-fortschrittsbericht-zur-deutschen-anpassungsstrategie-an-den-klimawandel/).

¹⁵ 参照, 第二次進捗報告書4頁。

【図表6:水関連のクラスターに関する一覧表】

Fortschrittsbericht 2020 Stand: 21. Oktober 2020

Cluster Wasser

Klimawirkung		Bewertung der Klimawirkung:			Anpassungs-	Handlungser-
			nahe Zukunft	nahe Zukunft		fordernis
			schwacher Wandel	starker Wandel		hoch mittel
Wasserha	ushalt, Wasserwirtschaft					
ww						
WW-01	Durchfluss	niedrig	niedrig	mittel	kurz	
WW-02	Flusshochwasser und Sturzfluten	mittel	mittel	hoch	lang	
WW-03	Auswirkung auf Kanalnetz und Kläranlagen	mittel	mittel	hoch	lang	
WW-05	Wasserverfügbarkeit aus Grundwasser	niedrig	niedrig	mittel	kurz	
WW-06	Wasserverfügbarkeit aus Oberflächengewässern	niedrig	niedrig	mittel	kurz	
WW-07	Trinkwasserverfügbarkeit	niedrig	niedrig	mittel	kurz	
WW-08	Talsperrenbewirtschaftung	niedrig	niedrig	mittel	kurz	
WW-09	Gewässerzustand	niedrig	niedrig	mittel	lang	
Küsten- u	nd Meeresschutz					
KUE						
KUE-01	Belastung von Bauwerken und Infrastrukturen	niedrig	niedrig	hoch	lang	
KUE-02	Schäden an Küsten (naturräumliche Veränderungen)	niedrig	mittel	hoch	lang	
KUE-03	Sturmfluten	mittel	mittel	hoch	lang	
Fischerei						
FI						
FI-01	Gebietsfremde Arten, Artenspektrum	mittel	mittel	hoch	lang	
FI-02	Wachstum, Reproduktion und Sterblichkeit von Fischbeständen	niedrig	mittel	hoch	lang	
FI-03	Aquakulturen (Schäden inklusive)	niedrig	niedrig	mittel	kurz	
FI-04	Fangbedingungen	niedrig	niedrig	mittel	kurz	

<出典:第二次進捗報告書・第三次行動計画>

【図表7:水関連クラスターに関する措置(抜粋)インフラ分野】

Fortschrittsbericht 2020 Stand: 21. Oktober 2020

Kennur Nr. ff.			Handlungs- felder	Federführung / beteiligte Part- ner	Zeitraum	Finanzumfang /Finanzquelle	Adressierte Kli- mawirkungen (Kürzel siehe Ta- belle Klimawirkun- gen)				
Cluste	Cluster Wasser										
1 Anpassung von Infrastrukturen											
1. 1	Um der ser zu e a. Land regieru Bundes sich dal Hierdur gegenü bung ve nannte	nichung en Fiellgewässern und Auen in nach Wille Vogeschieben Zustand bzw. das "gute Biologische Potential" der Fliellgewästerischen, sind Maßnahmen vorgezehen, die der Verbesserung des Gewässer- und Auenzustandes zugutekommen (u. untzungsfahlerung). PM, Ulerrückbau, Anschluss von Altzumen, Giologische Durchgleigheite). Der und der Bundespreichen, gestellt werde der Verbesserung des Gewässer- und Jungfristig auf die Renaturierung von wassessträßen und Auen als Indesondere an Wassestraßen und Auen als Indesondere an Wassestraßen und eine Veränderten verkehrlichen Nutzung ergeben der Wildigsfichelten die Hydromopholiege und Biologischelten die erweiche Herbert und damit reallienter in der Westenderen. Der über hinaus bewirkt der angestrebe Biotoporetund bessere Meiglichelten und verschle- no Verfleitungsschwerpunkten der vorkommenden Anten im Bahmen der Anpassung an Klimänderungen. Die ge- n Verfleite sind auch in Verbindung unt Verbesserungen der Giologischen Durchgleiglichet an Statutufen im Rahmen ettlichen Zuständigkeit der Wasserstaßen- und Schifffährtsverwaltung des Bundes (WSV) für Fischpopulationen zu en.	handlungsfeld- übergreifend	BMU / UBA / BRN, BMU / WSV / BAW /BRG / BImA	bis 2050, lau-	Finanzierung bis 2023 im Epl. 16 gesichert (2020: 6,8 Mio., VEs 2021-2023: insg. 12,4 Mio.)	BD WW BD-01 BD-02 BD-03 BD-04 WW-09				
1. 2	Diese M den Klir	rkte Umsetzung von NWRM (Natural Water Retention Measures) Adalnahmen befördern Symergien für die Umsetzung von HWRM-HL, UWRL, Natura2000-RL sowie die Anpassung an mawandel. Auf nationaler Ebene sollte im Rahmen der Maßnahmenplanung zur Umsetzung der WRRL und der -RL die Berücksichtigung von NWRM geprüft und diese – wo ziefführend – prioritär umgesetzt werden.	handlungsfeld- übergreifend	BMU / UBA/BfN, BfG, Länder	Daueraufgabe, laufend	vgl. 1.1	WW-02				
1. 3	Wasser	Mung von Qualitätsstandards für den Umweh- und Gesundheitsschutz bei der regionalen Wiederverwendung von ("water reuse" - beispieltweise in landwirtschaft oder für Bewässerung) (de Elimates auch für die Bewässerung in urbanen Gebieten. Die Malnahme ist inhablich verknüpft mit 1.8 und 1.9.	Wasserhaus- halt, Wasser- wirtschaft	BMU/UBA/BMG/ BMEL		Ressortfinanzie- rung (RefoPlan)					
1 4	Nahezu schiedi rungen gehalte bis lang flussver Frei flie Wande schafte An Bun von ihr zu errei rungen Wasser	illung der ökologischen Durchgüngigkeit an Bundeswasserstraßen alle heimischen Fischarten der Flüsse wechseln im Verfauf der Jahreszeiten und ihres Lebenszyklus zwischen unter- chen Fläsblaten, un belöpielsweise greeignete Gebiete zur Vermehrung und sum Überwintem aufzusuchen. Wande- werden auch durchgeführt, um ungünstigen Umweitbedingungen wie hohen Temperaturen und genigen Sauestoff- werden auch durchgeführt, um ungünstigen Umweitbedingungen wie hohen Temperaturen und genigen Sauestoff- höhlichen Verhendungsgebeite in Abhängigheit von Blimänderungsfolgen, die zu Massertemperaturen und Ab- hänlisse betreiten stehen zu B. durch in Fischaufsteilsgenschapen Gloologisch durch zin Be. Wassertemperaturen und Ab- hänlisse betreiten stehen zu B. durch in Fischaufstigssansbegen Gloologisch durch zin Be. Wassertemperaturen und Ab- hänlisse betreiten stehen zu B. durch in Fischaufstigssansbegen Gloologisch durch zin Be. Wassertemperaturen und Ab- hänlisse betreiten stehen zu B. durch der Vertreiten der Vertreiten stehen zu der Vertreiten und Vertreiten zu der Vertr	Fischerei, Bio- logische Viel- falt	BMVI / WSV / BFG / BAW	Zyklen der WRRL bis 2021 und 2027, dar- über hinasu Daueraufgabe	Ressortfinanzie- rung BMVI	F-01 F-02 B0-01 B0-02 B0-03 B0-04				

A1 - 10

<出典:第二次進捗報告書・第三次行動計画>

(2) 新たな施策例

第二次進捗報告書と同時に新たな施策も提示されている。例えば、全国的な気候損害台帳 (Klimaschadenskataster)の整備を進めることが示されている。気候変動によって引き起こされる被害・損害とその費用に関するデータを体系的にとりまとめることにより、短期的・長期的な計画立案のために活用できるようにする。これまでのデータを整理することで、気候変動への適応に投じてきた費用の評価を行い、資金見通しを把握しつつ、今後の計画策定や採用する措置の評価等に活用することが見込まれている。

また、新規の助成プログラム「社会的施設における気候適応」(Förderprogramm für die Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen) ¹⁶も発表されている。同助成プログラムは、地方自治体のほか、保健・福祉サービス分野で活動する非営利組織や企業を対象としており、屋根や壁面の緑化、日除けパビリオンやオーニングの設置などの施設改修、飲料水用ディスペンサーの購入等を助成する。あわせて、知見提供などソフト面の対応も用意されており、社会的施設に対する個別アドバイスの実施、各施設等に応じた気候適応コンセプト開発の機会提供なども予定されている。気候変動の影響に関する研修や啓発も実施して、従業員、施設利用者やその家族の理解促進を図る。

3. 組織体制

連邦政府において、気候変動適応政策に対応する組織体制¹⁷は、その特色として、一つは、 省横断型調整体制が挙げられる。連邦政府内部において、連邦環境省の主導により、全省で 構成される気候変動適応ワーキンググループ(die Interministerielle Arbeitsgruppe Anpassung an den Klimawandel: IMAA)が設置されており、適応目標や条件の検討、行動計画等の策定作業 などを進める協働体制がとられている。

特色の二つとして、連邦-州間調整実施体制が置かれている。具体的には、連邦と州との調整のため、環境大臣会議(die Umweltministerkonferenz: UMK)の下に、気候影響への適応に関する常任委員会(Ständigen Ausschuss zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels: StA AFK)が設置されている。同委員会は、気候変動・エネルギー・モビリティー・持続可能性に関する連邦と州の共同ワーキンググループ(Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Klima, Energie, Mobilität und Nachhaltigkeit: BLAG KliNa)の一部である。委員会での議論を通じて、DAS策定の際に、州レベルの政策や施策に係る要請を反映させる。

これに加えて、専門的調査支援体制が整備されている点が三つめの特色である。気候変動 適応戦略およびそのもとでの行動計画等の運用は、連邦環境省が、連邦環境庁(UBA)および、 同庁のもとに設置された気候影響・適応センター(Kompetenzzentrum Klimafolgen und Anpassung: KomPass)と共同で担う。気候影響・適応センターの任務には、気候変動適応に 関する調査研究のほか、気候変動適応政策および諸施策のデータベースの作成・運営、それ

¹⁶ 連邦環境省によれば、2020年10月までに開始されることとなっている。Vgl. Förderprogramm für die Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen (https://www.z-u-g.org/aufgaben/klimaanpassung-in-sozialeneinrichtungen/).

¹⁷ 以下の記述につき、参照、第二次進捗報告書5頁。

らを通じた地方自治体への支援なども含まれる(図表8を参照)18。気候変動適応は、各地域 における対応が必須であるが、日本と同様に、小規模自治体は、十分な人材や知見を備えて いない現状にある。そのため、KomPassによる自治体支援も、気候変動適応の実務運営にとっ て重要な役割を担っている。

KomPassによる自治体支援では、例えば、「適応対策ガイド(Klimalotse)」19は、実務現場の 手引きとして, 適応に関する計画や施策の検討を支援するオンラインモジュールを提供する。 オンライン上で、それぞれの局面・段階に応じて(図表9の①~⑤)、モジュールの選択や必 要事項の入力を行うことで、条件に合う施策を導き出すことができる。気候変動の現状分析 から、脆弱性の確認、対応する措置の検討など、一連の過程について、水先案内的な支援が 想定されている。その他、各自治体での取り組みの参照となるよう、優良事例を紹介するハ ンドブック20の公開なども行っている。こうした支援は、連邦政府のもとで無償提供されてお り、地域レベルでの適応への理解と取り組みを促す役割も担っている21。

Ein KomPass für die Anpassung – die Aufgaben: **Politikberatung** Umweltforschung • Entwicklung Zukunftsbild klimaresilientes Deutschland • Klimafolgen- und Anpassungsmonitoring Konzeption Maßnahmen- und Instrumentenmix Optimierung des Umsetzungsrahmens Vulnerabilitätsbewertungen Mitgestaltung der europäischen Anpassungsstrategie Begleitforschung z.B. kommunaler Projekten

【図表8:気候影響・適応センター(KomPass)の適応関連任務】

Informationsbereitstellung

- Onlineplattform zu Anpassungswissen: www.anpassung.net
- KomPass-Newsletter "Klimafolgen und Anpassung"
- Werkzeuge zur Unterstützung kommunaler Anpassung
- Forschungsberichte, Themenblätter, Informationsbroschüren

Vernetzung und Beteiligung

- Durchführung von Dialogen mit Stakeholdern und regionalen
- Gremienarbeit z.B. auf Bundes- und Länderebene sowie IPCC
- Durchführung von Beteiligungsformaten sowie Onlinekonsultationer

<出典:**BUA**サイト>

¹⁸ KomPassの任務につき、同サイト(https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimafolgenanpassung/kompetenzzentrum-kompass-0)を参照。

⁽https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimafolgen-KomPass. anpassung/werkzeuge-der-anpassung/klimalotse#Einführung).

²⁰ 一例として,vgl. UBA (Hrsg.), Handbuch zur guten Praxis der Anpassung an den Klimawandel, 2013. ハン ドブックは, KomPass のサイトから入手可能となっている (https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/364/publikationen/uba handbuch gute praxis we b-bf 0.pdf)

²¹ KomPassのサイトでは,動画も活用した情報発信も行っている。Vgl. KomPass: Klimalotse (https://www.youtube.com/watch?v=eenksvE31Sc).

- ・政策提言(Politikberatung): 気候変動影響と気候変動適応のモニタリングな
- ・調査研究(Umweltforschung):地方自治体プロジェクト支援など
- 情報収集・提供(Informationsbereitstellung): オンラインプラットフォーム運営、ニューズレター
- ・ネットワーク形成と公衆参加(Vernetzung und Beteiligung)

【図表9:適応対策ガイド(Klimalotse)の支援イメージ】



<出典:KomPass²²>

4. 情報基盤の整備

気候変動影響に関するデータの収集・蓄積および共有は、不確実性を伴う適応対策において不可欠な政策インフラである。とりわけ、ドイツでは、空間管理に係る地域計画において適応措置が反映される制度構造にある。そのため、市町村レベルまで気候変動影響に関する情報が十分に活用できる体制として、情報インフラの整備が不可欠である。適応策の実施構造を踏まえれば、日本でも同様の体制整備は求められる。

具体例では、連邦政府が整備・提供している、ドイツ気候配慮ポータル (Deutsche Klimavorsorgeportal: KliVO Portal) ²³がある。この他、前述の気候影響・適応センター (KomPass)、第三次気候変動適応計画で掲げられている、全国的な気候損害台帳 (Klimaschadenskataster) の整備もここに挙げることができる。

くわえて,適応策の選択と実施においては,現状データの把握とそれに基づく予測が必須 である。そのために,ドイツでは,クリマアトラスに関わる整備も進められている。クリマ

²² KomPass, Klimalotse · 前掲注(19)。

_

²³ KliVO Portal (https://www.klivoportal.de/DE/Home/home_node.html).

アトラスとは、都市気候地図とも呼ばれており、都市熱環境や大気質の改善について検討するための地図群である。

ドイツ全土のクリマアトラス (Deutscher Klimaatlas) は、ドイツ気象局 (Deutscher Wetterdienst: DWD) のサイト 24 で提供されている(図表10を参照) 25 。後述する地方自治体レベルにおける適応では、各地域に特化した同様の情報が不可欠となる。地域レベルのクリマアトラス (Regionaler Klimaatlas) については、2010年からヘルムホルツ協会ドイツ研究センター (Helmholtz Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren: HGF) のサイト 26 で公表されている 27 。本サイトでは、例えば、気温、降雨、風向、植生などの要素ごとに各地域の2100年までの将来予測データを入手することが可能となっている。将来予測は、変化の大小が複数の想定で選択できる形式となっており、気候変動予測シナリオ (zukünftige Klimaszenarien) として活用可能である(一例として、シュツットガルトの事例につき、図表11を参照)。後述するように、気候変動適応が自治体レベルの空間計画による対応が制度上予定されていることから、地域の気候影響の的確な把握は実施体制にとって必須である。

こうしたデータベースが整備されることにより、今後の計画策定や採用する措置の評価等が共通データを基礎として実施可能な体制が構築されることになる。これは、情報基盤の共有となり、官民横断的な社会全体の体制整備として重要である。

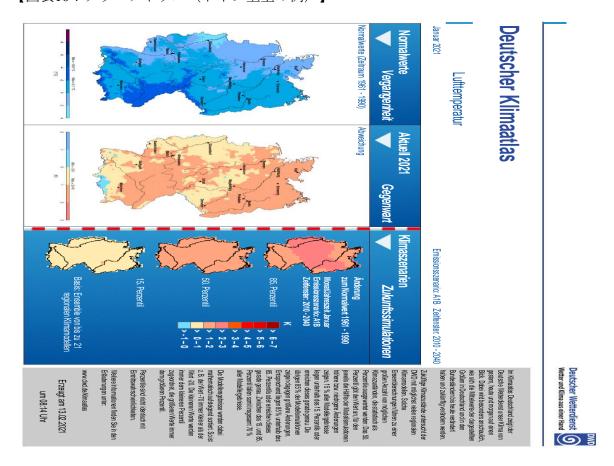
²⁴ Deutscher Wetterdienst: DWD (https://www.dwd.de/DE/klimaumwelt/klimaatlas/klimaatlas_node.html) .

²⁵ ドイツ全土のクリマアトラスにつき, 連邦環境庁のサイトを参照 (https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimafolgen-anpassung/werkzeuge-deranpassung/projektkatalog/deutscher-klimaatlas)。

²⁶ Helmholtz Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren (www.regionaler-klimaatlas.de).

 $^{^{27}}$ 参照,第二次進捗報告書 109 頁。同プロジェクトの所管は,連邦教育研究省 $^{(BMBF)}$ である(第二次進捗報告書 $^{A-48}$,7.31)。

【図表10:クリマアトラス(ドイツ全土の例)】



<出典: Deutscher Wetterdienst: DWD>

【図11:地域クリマアトラス(シュツットガルトの例)】

KLIMAATLAS REGION STUTTGART



6.8 Klimaanalysekarten

Die Klimaanalysekarten sind im GIS mit der TK 25 hinterlegt, In ihnen sind sie wichtigsten Klimainformationen eines Gebiets zusammenge-fasst. Die Genauligekti dieser Karten liegt jedoch im Maßtab von ca. 1:10 000. In Verbindung mit den Klimahinweiskarten ergibt sich ein rasscher Überblick über die lokale Klimasituation und eventuell notwendige vertiefende Betrachtungen.

Die genauen Angaben über die Inhalte dieser Karten finden sich unter $C6.1\ und\ C6.2\ Klimaanalysekarte.$

6.9 Planungshinweisekarter

Die Planungshinweisekarten sind im GIS ebenfalls mit der TK 25 hinterlegt. Sie geben Hinweise über die Klimasensibilität der Gebiete, sowohl im Freiland als auch im Siedlungsraum. Auch hier liegt die Genauigkeit im Maßstab von ca. 1:10 000.

Je heller die Farben sind, desto weniger empfindlich ist das Gebiet gegenüber Nutzungsänderungen insbesondere Bebauung.

Die genauen Angaben über die Inhalte der Karten finden sich unter C7.1 und C7.2 Planungshinweise.

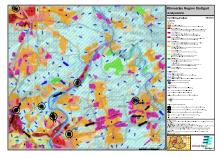


Abb. 6-8: Klimaanalysekarte aus dem Gebiet Fellbach, Kornwestheim

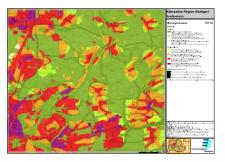


Abb. 6-9: Planungshinweiskarte aus dem Gebiet Fellbach, Kornwestheim

45

<出典: Klimaatlas Region Stuttgart, Mai 2008, S. 45.>

5. 非国家イニシアティブ

気候変動適応においては、公的セクター以外の取り組み、非国家イニシアティブも重視される²⁸。第二次進捗報告書では、具体的には、一つは、地域業界団体による加入事業者支援が挙げられている。各地域の業界団体である商工協会²⁹、手工業協会³⁰、農業協会³¹などが、それぞれの加入事業者に対して、気候変動影響に適切に対応するための諸措置について、知見等の提供を実施することを提案する。

二つとして、ドイツ規格協会(Deutsches Institut für Normung e.V.: DIN)による規格設定・管理が示されている。ドイツ規格協会は、ドイツ公式の国家標準化団体であり、ISO加盟機関である。国際的な規格化への関与を含めて、同協会の役割が求められている。規格分野においても気候変動への適応が考慮されることとなる。

V 気候変動適応の実施に関する法体制

- 1. 気候変動適応の実施体制を担う法分野
- (1) 地方自治体の主要な役割

²⁸ Vgl. Fortschrittsbericht 2020, S. 38.

²⁹ Industrie- und Handelskammern (IHKs).

³⁰ Handwerkskammern (HWKs).

³¹ Landwirtschaftskammern (LWKs).

適応施策の実施は、地域レベルが主要な役割を担うことから、地方自治体が対応する認識 に基づく体制が予定されている32。この体制の考え方は、地方自治体が、災害への対策・住民 の保護に対応する33のみならず、道路、下水道、病院など公共インフラの整備・管理も担い、 水道や汚水処理など住民の生存配慮(Daseinsvorsorge)の主要な任務を受け持つことに由来す

気候変動適応は、例えば、洪水、高温、自然改変、地盤沈下・崖崩れなどの気候変化に伴う 環境影響に対して、予測的あるいは反応的に施策を講ずる必要があり、その影響範囲が幅広 い分野に及ぶことから、対応する分野ごとの個別法およびそれに基づく制度・施策が縦割り 的に所管する構造となる。他方で、気候変動適応は、国土利用を含む地域空間管理に組み込 まれる要素が多く、ドイツ法においては、それを受け止める中心的な役割は、計画法とその もとで策定される諸計画にある。

このように、気候変動に対応を要請する個別法と、その実施を地域空間管理として受け止 める計画法との調整と統合として具体化される。ただし、そこでは、連邦法と州法により多 層化した個別法の要請と、地域空間管理を担う地方自治体の計画高権との融和が十分に行わ れるかが鍵を握る。実務レベルとしては、小規模自治体での実施体制の確保は容易ではなく、 州がマニュアルや事例集を示す例も見られる35。

(2) 環境関連法の気候対応化

気候変動適応の実施体制を担う法分野としては、環境関連法全般の対応も重要な役割を担 う。

環境法において、「気候(Klima)」は、憲法上の国家の環境保護義務を定める基本法20a条に 含まれると解釈されることが,法制度の進展に寄与している。気候は,同条が保障する「自 然的生存基盤(natürlichen Lebensgrundlagen)」の一部を構成する36。くわえて、国際法およびEU 法による気候変動防止への対応要請が、ドイツ法へも作用している。とりわけ、EU法の国内 法移行措置として, 気候変動防止の要請と措置を環境個別法へ反映させる改正も続いてきた。 ドイツでは、長らく連邦レベルの気候変動防止法は存在してこなかったが、それを補う個別 法の気候対応化が進展してきたといえる。

例えば、連邦自然保護法(Bundesnaturschutzgesetz: BNatSchG)では、その目的において、自然 保護や景観保全の措置においても気候を保護することを謳っている(1条3項4号)³⁷。自然循 環(Naturhaushalt)には、土壌、水、大気、動植物等と並び、気候が位置づけられており、それ

³² 参照, 第二次進捗報告書35頁以下。

³³ 自然災害から国民を保護する任務は、もちろん地方自治体のみが担うものではなく、基本法および 関連法に基づき、連邦および州との緊密な組織的連携体制がとられることとなる。Vgl. DAS, S.76.

³⁴ Klimaschutz in Zahlen 2020, S. 11.

³⁵ バイエルン州の例として,バイエルン州環境・消費者省の財政支援により作成された小冊子が挙げ られる。Vgl. Kommunale Klimawandelanpassung: Gestaltung und Steuerung von Anpassungsprozessen in kleinen Gemeinden, 2017.

³⁶ Art. 20a GG. Gärditz, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht: Kommentar, Art. 20a GG, Rn. 9 (88. EL September 2018). Vgl. T. Groß, Welche Klimaschutzpflichten ergeben sich aus Art. 20a GG, ZUR 2009, S. 366f. ³⁷ § 1 Abs. 3 Nr. 4 BNatSchG.

ら相互の作用構造を含めて定義されている(7条1項2号)。また,景観計画においても,保護,改善,再生の対象として気候が位置付けられている(9条3項4e号)38。

また、水管理法(Wasserhaushaltsgesetz: WHG)では、水域管理の一般原則として、持続可能な管理の目標として、想定されうる気候変動の影響を予防することを掲げている(6条1項5号) 39 。また、洪水リスクの評価において気候変動による影響の予測を考慮することを義務付けており、それをもとにリスク地域の指定を行うこととなっている(73条6項) 40 。リスク管理計画 (Risikomanagementpläne) においても、気候変動による影響の予測を考慮して6年ごとに見直し、必要な改定を加えることを求めている(75条6項) 41 。

その他、法制度のみならず、政策指針を示す戦略に反映される例もあり、その際には、気候変動適応のみならず、他の環境要素と協調的に実現を目指すことが必要となる。典型例として、新たな森林戦略(Waldstrategie 2020)では、森林環境の保全には、気候変動適応と共に、生物多様性保全の要請も組み込まれる形となる⁴²。

(3) 計画法を通じた実施体制-全体像

ドイツにおける気候変動適応の特色は、計画法を通じた実施体制にある。気候変動適応に必要な諸措置について、個別法からの要請とともに国土整備・空間利用を担う計画法が受け止める構造となっている。ドイツの場合、地域空間の利用管理は、地方レベルの任務であり、そのため、気候変動適応の実施も地域における計画が重要となる。国土整備に関する計画体系は、国土整備法(ROG)と建設法典(BauGB)が定める計画により階層的に構成される(図表12を参照)43。

連邦法である国土整備法には、国土整備の原則が定められているが、連邦レベルの包括的な国土整備計画は存在しない。全国的な国土整備の確保については、連邦と州の担当大臣で構成される会議、「国土整備計画に関する担当大臣会議(Ministerkonferenz für Raumordnung: MKRO)」における指針による。

国土整備の広域計画主体は、州である。国土整備法に基づき、州発展計画 (Landesentwicklungsplan: LEP, 13条1項1号) 44が州全体の土地利用やインフラ整備の構想を

³⁸ § 9 Abs. 3 Nr. 4 e BNatSchG.

³⁹ § 6 Abs. 1 Nr. 5 WHG.

⁴⁰ § 73 Abs. 6 WHG.

⁴¹ § 73 Abs. 6 WHG.

⁴² Vgl. Bundesamt für Naturschutz, Wälder im Klimawandel: Steigerung von Anpassungsfähigkeit und Resilienz durch mehr Vielfalt und Heterogenität, 2020 (https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/landwirtschaft/Dokumente/BfN-Positionspapier_Waelder_im_Klimawandel_bf.pdf); BMU, Positionspapier zur Waldstrategie 2020: Für eine naturnahe und klimastabile Waldzukunft

⁽https://www.bmu.de/download/positionspapier-zur-waldstrategie-2020/).森林分野における気候変動適応の政策コンセプトにつき, vgl. UBA/ KomPass (Hrsg.), Anpassung an den Klimawandel: Forstwirtschaft, 2011 (https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/364/publikationen/kompass_themenblatt_forstwirtschaft 2015 net.pdf).

⁴³ ドイツ計画法は、その沿革を含めて、日本法とは大きく異なるため、気候変動適応を理解するためには、計画法の前提知識が必須となる。日独比較を含む文献として、ヴィンフリート・ブローム/大橋洋一『都市計画法の比較研究-日独比較を中心として』(日本評論社、1995年)を参照。

⁴⁴ § 13 Abs. 1 Nr. 1 ROG.

定める。州発展計画は、一般に、計画本文、計画地図および環境報告書により構成されるが、各州が州計画法を定めており、州によって名称や構成、内容も異なる⁴⁵。州内の地域ごとに策定される計画として、地域計画(Regionalplan、13条1項2号)⁴⁶がある。これは、州発展計画から詳細化された土地利用等を定めるものであり、詳細は各州計画法による。郡や市町村による共同策定も多く、その策定過程では、例えば、再生可能エネルギー発電施設の立地を広域で調整する機能も担う。

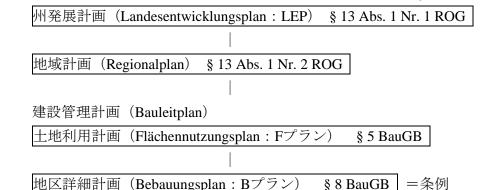
建設管理計画(Bauleitplan)は、市町村における総合的計画であり、域内空間の建築利用およびその他の利用を準備・管理するために策定される。建設管理計画は、土地利用計画(Flächennutzungsplan: Fプラン)と地区詳細計画(Bebauungsplan: Bプラン)により構成されている。土地利用計画は市町村全域を対象として、予想される土地利用の概略を示すものであり、行政内部で拘束力を有するにとどまるが、地区詳細計画は、市町村の条例として定められて、建築利用の指定を伴い、法的拘束力を備える。

国土整備法(ROG)および建設法典(BauGB)では、気候変動適応が気候変動防止とともに考慮要素として明文化されており、環境関連個別法のみならず、計画法の気候対応化も行われている。

以下では、こうしたドイツ計画法における気候変動適応の実施体制について概観する。

【図表12:国土整備に関する計画体系】

国土整備計画に関する担当大臣会議(Ministerkonferenz für Raumordnung: MKRO)



<出典:筆者作成>

2. 計画法における気候変動適応①: 国土整備法

気候変動適応に対応して空間利用を規律する計画法の一つは、国土整備法 (Raumordnungsgesetz: ROG) である。

^{**5} 一例として、ノルトライン=ヴェストファーレン州の州発展計画(Der Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen: LEP NRW vom 11. Mai 1995) を 参 照 (https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=230&bes_id=4720&aufgehoben=J&menu=1&sg=0)。

⁴⁶ § 13 Abs. 1 Nr. 2 ROG.

国土整備法では、持続可能な国土整備を目標に位置づけて(1条2項),国土整備の諸原則 を掲げる(2条)。国土整備の原則には、例えば、持続可能な発展(2条1号)、文化的景観の 維持発展(5号),欧州域への統合(8号)などとともに、2008年の法改正により気候変動への 適応に係る要請も定められている(2条6号)。国土整備計画の策定時に、あらゆる関連利害 の比較衡量が義務付けられており,気候変動防止に関する比較衡量も明文で求めている(7条)。

国土整備に関わる計画においては、いわゆる対流原則(Gegenstromprinzip)により、上位計画 と下位計画との整合性担保が図られる。対流原則とは、「一部地域における開発、整備およ び保全は、全域の実情と要請に整合しなければならない。全域の開発、整備および保全は、 一部地域の実情と要請を考慮しなければならない。」(国土整備法1条3項) 47ことを要請する。 この原則の下, 国土整備の諸計画の体系性が確保される。

国土整備計画の策定に際しては、環境審査(Umweltprüfung)が義務付けられており(8条)48, 主要な環境要素に関して評価した環境報告書を作成することが求められる。環境報告書には, 環境要素間の相互作用(8条1項4号),土地利用や気候変動防止も含まれている(同条1項2号)。 この審査が、計画段階の環境アセスメントを兼ねる。なお、国土整備計画の策定時おける比 較衡量では、環境審査の結果も同様にその対象となる(7条2項)。

広域で共同策定が可能な地域計画として、地域Fプランがある。これは、地域計画とFプラ ンの両機能を一つの計画で代替可能な計画であり、1998年改正で創設された。都市圏を構成 する複数市町村で策定でき, 策定主体は, 計画連合もしくは計画共同体となる。計画期間は, 15年間程度で、計画図書は、計画文書、計画図、環境報告書で構成される。

国土整備や土地利用が単独市町村を越える場面もあり、こうしたニーズに対応する空間利 用管理の広域化は、ドイツ計画法では可能となっている。気候変動適応に関する諸措置は、 自然環境や地形、自然生態系ネットワークに依拠する実施が求められることを踏まえると、 広域化の体制は重要となる。

3. 計画法における気候変動適応②:建設法典

国土整備法と並び、空間利用を規律する計画法が、建設法典(Baugesetzbuch: BauGB)であ る。

建設法典では、2011年改正49により、建築計画における気候変動防止の考慮を明示し50、さら に2013年改正で強化している。具体的には、計画基本原則に気候変動防止・適応を定めてい る (1条5項) 51。さらに、建設法典1a条5項は、気候変動防止条項(Klimaschutzklausel)と呼ばれ ており、気候変動による影響への適応に寄与する措置により、気候に適合する都市発展

⁴⁷ § 1 Abs. 3 ROG.

⁴⁸ § 8 ROG.

⁴⁹ Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden vom 22. Juli 2011, BGBI. I S.1509. 同法は、建設法典の改正が主要な内容である(2011年7月30日施行)。Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache, 17/6076, 17/6357.

⁵⁰ 改正法の紹介として, 渡辺富久子「ドイツにおける脱原発のための立法措置」外国の立法255号(2011 年) 145頁以下, 155頁。

⁵¹ § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB.

(klimagerechte Stadtentwicklung) を目指す⁵²。この同項に基づく基本原則は、計画上の比較衡量(1条7項)において考慮される(1a条5項2文)。

また、計画の記載事項に気候変動対策に関する措置が追加されている。例えば、Fプランには、「気候変動対策、とりわけ、再生可能エネルギー、コジェネレーションによる電力、温熱、冷熱の分散型・集中型の生産、分配、利用または貯蔵のための施設、設備その他の措置」(5条2項b)、「気候変動への適応に寄与する施設、設備その他の措置」(5条2項c)が規定されている。

2004年改正により、計画アセスメント制度が導入済みFプラン・Bプラン策定時に、予測される重大な環境影響を調査・評価して、環境報告書を作成することが義務付けられている(2条4項)。同報告書には、建設法典の別表に掲げる事項を記載するものとされ、市民参加手続および行政機関の参加手続も置かれている(3条)。アセスメントの結果は、他の社会経済面等の利害と比較衡量される。

建築法典は、都市再開発においても気候変動適応を要請する。例えば、都市再開発事業 (Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, 136条) 53, 減築や規模縮小を実施する、縮小型再開発事業 (Stadtumbaumaßnahmen, 171a条) 54に対して、緩和と適応の双方の要請を規定している。

FプランとBプランの関連については、建設法典が定める展開命令 (Entwicklungsgebot) により、Bプランは、Fプランから展開して策定されることが求められる (8条2項) 55 。個別の土地利用は、Bプランに位置づけられて、市町村の条例として決定されることで可能となる。

なお、再生可能エネルギー発電施設に対する特例措置も置かれており、壁面型および屋上型太陽光発電施設のBプラン適用外地域への設置(35条)⁵⁶、風力発電施設のリパワリングへの対応(249条)⁵⁷などが規定された。

都市計画に関して気候変動防止を強化することは、すでに2009年の連立協定⁵⁸において予定されていた経緯がある。2010年のエネルギー計画では、風力発電施設のリパワリングのために必要な規定を都市計画法上設けることとされており、これは、2010年6月から11月に連邦建設省の委嘱により、「都市計画法に関するベルリン対話(Berliner Gespräche zum Städtebaurecht)」で専門家による検討を経て、報告書⁵⁹が提出されていた。今回の法改正は、この報告書に基づくものである。

⁵⁴ § 171a BauGB.

⁵² § 1a Abs. 5 BauGB. 同条は、建設基本計画策定において環境保護の観点を強化するために 1998年改正によって導入され、2004年改正時に改正されている。

⁵³ § 136 BauGB.

⁵⁵ § 8 Abs. 2 BauGB.

⁵⁶ 適用外地域は、原則として建設が禁止されるが、その特例として、発電施設などが規定された。

⁵⁷ 風力発電施設のリパワリングのために、土地利用計画及と地区詳細計画を修正することが法律上可能となるように特例を規定した。

⁵⁸ Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S.42.

⁵⁹ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), Berliner Gespräche zum Städtebaurecht, Band I: Bericht, 2010

 $⁽http://www.difu.de/publikationen/2010/berliner-gespraeche-zum-staedtebaurecht.html)\,.$

4. 環境アセスメント法における気候変動適応

前述の国土整備計画および建設管理計画は、それぞれの法律において計画アセスメントが導入されていることから、環境アセスメント法(Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung: UVPG)の特別適用が認められている(同法48条、50条)。そのため、以下では、これら以外に適用される環境アセスメントについて見ていく 60 。

環境アセスメント法では、2017年改正 61 により、気候変動による諸影響がアセスメント対象として明確化された。なお、同改正は、EU指令 62 の国内法移行措置でもある。

気候変動による環境影響に対して、環境アセスメント法では、まず、同法の保護対象として、土地、土壌、水、大気、景観と並び気候(Klima)が規定されており(2条1項3号)、アセスメント評価の対象となっている。これに加えて、2017年改正では、別表4「評価書の記載事項」 ⁶³において、気候変動(Klimawandel)を伴う事業を明文化した(4号b、c)gg、hh) ⁶⁴。気候の変化や気候変動の結果による影響(洪水の危険性増など)の記述が挙げられている。また、別表3「スクリーニング対象事業のメルクマール」では、気候変動の結果として引き起こされることが科学的知見から確認できれば、自然災害の激甚化、例えば、洪水リスクも考慮される(1.6号)。災害リスクがスクリーニング段階で明らかとなれば、事業を所管する個別法の事業決定にも作用するとされる⁶⁵。

環境アセスメント制度全体としては、2017年改正により、保護対象として、土地利用(Fläche) (2条1項3号) が明示された点も、気候適応については重要な事項である。土地利用については、従前から、保護対象に位置づけられていたものの、土壌(Boden)への影響に含まれる規定となっていた66。この法改正により、持続可能性の観点から、土地利用の定量的評価が加わることとなった67。

ドイツ法の例では、土地利用のあり方、すなわち開発強度が、自然環境の適応力を左右する発想が見受けられる。この考え方は、土地利用に対する規整について、計画を通じた管理・規制を置いてきた長い経験が裏付けているように見られる。いわゆる「計画なくして開発なし」の原則である。

そうした経緯から、土地利用に関する諸計画に対して、計画アセスメントを導入して、環境影響について早期の考慮を実現する制度が可能となっている。これら計画法に基づくアセスメントは、環境アセスメント法の特例として位置づけられている。そのため、計画法では、

⁶¹ Gesetz zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung. 改正法案理由につき, vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung: Begründung, BT-Drucksache 18/11499 vom 13.3.2017.

⁶⁰ Vgl. M. Resse, ZUR 2015, S. 23.

⁶² Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. Nr. L 124 v. 25.04.2014, S. 1 ff.).

⁶³ Anlage 4: Angaben des UVP-Berichts für die Umweltverträglichkeitsprüfung.

⁶⁴ なお, 法案理由書では, 事業の例示として, 温室効果ガス排出を伴うことが挙げられていることから, 直接的な排出による影響が想定されていると思われる。Vgl. Begründung, a.a.O., S. 64.

⁶⁵ Vgl. Begründung, a.a.O., S. 113.

⁶⁶ Vgl. Begründung, a.a.O., S. 75.

⁶⁷ Vgl. Begründung, a.a.O., S. 64.

単なる環境影響のみならず、他の利害との比較衡量が要請される制度となっており、この点では、戦略的アセスメントの要素が強くなる。

ドイツのような計画レベルの利用管理が制度上困難な日本においては、環境アセスメントの発展的活用は、短期的な選択肢となり得る。気候変動による諸影響が、幅広い分野にわたる多様な作用であることから、通常の環境アセスメントとは異なる総合的比較衡量を可能とするような、気候変動アセスメント(Klimafolgenverträglichkeitsprüfung)の構築も検討に値すると考えられる。

Ⅵ まとめにかえて

最後に、以上のドイツ気候変動適応政策とその現状から日本への示唆に触れておきたい。

1. 気候変動適応に対する経済的視点

連邦環境庁が公表した「第四次気候変動適応政策に関する経済分析」(2020年11月) ⁶⁸では、 気候変動適応への投資が経済強化につながるとして、 適応策について三分野が指摘されている⁶⁹。

一つは、インフラの改修(Instandsetzung von Infrastrukturen)である。気候変動へのレジリエンスが高い鉄道、道路、建築物および水関連インフラへの適応策としての投資は、経済効果が期待できるとして、1年間で最大14億ユーロのGDP増加と4,800人分の雇用増加という試算を示す。他方、低炭素型の経済転換へのグリーン投資では、緩和策が中心となる傾向にある。その理由は、インフラ投資によるシステム変革は、適応に関する投資効果が可視化されにくい点にあると分析する。そのため、本報告書が各施策の費用対効果等の情報を提供する意義があるとする。

二つには、自然を活用した施策(Naturbasierte Maßnahmen)が挙げられる。例えば、持続可能な森林植生の転換、都市緑地や屋上緑化などが例示されており、これらは、古典的な経済指標には、その効果がほとんど作用しない。しかし、こうした施策は、通常、初期投資が比較的少なく、費用対効果分析では、社会的効果が期待できる。これは、自然生態系との共存を指向する政策動向とも一致する70。

⁶⁹ Vgl. UBA, Investitionen in Klimaanpassung stärken auch die Wirtschaft, vom 27. November 2020 (https://www.umweltbundesamt.de/themen/investitionen-in-klimaanpassung-staerken-auch-die).

⁶⁸ Vertiefte ökonomische Analyse einzelner Politikinstrumente und Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel, November 2020 (https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/vertiefte-oekonomischeanalyse-einzelner).

⁷⁰ 国際的にもIUCNにより「自然を基盤とした解決策(Nature-based Solutions: NbS)」の概念が提唱されており、欧州グリーンディールでも重要な課題と位置づけられている。環境省(生物多様性及び生態系サービスの総合評価に関する検討会)「生物多様性及び生態系サービスの総合評価2021 (JBO3: Japan Biodiversity Outlook 3)」(2021年3月)もNbSの考え方の採用を提案する。また、生態系を活用した気候変動適応(Ecosystem-based Adaptation: EbA)、生態系を活用した防災・減災(Ecosystem-based Disaster Risk Reduction: Eco-DRR)も同様の観点からの概念である。参照、環境省自然環境局「生態系を活用した防災・減災に関する考え方」(2016年2月)1頁。

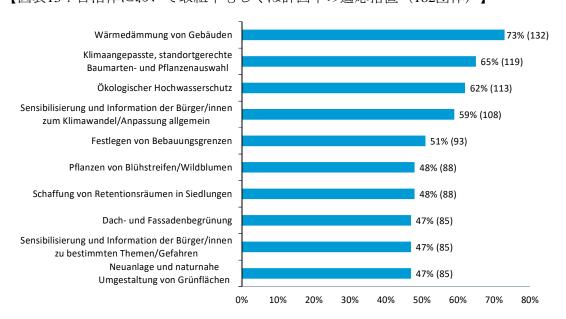
三つとして、情報活用の施策がある。情報活用は、同様に経済指標には現れにくいが、社会全体としてみれば、費用対効果が高い。情報提供による啓発などにより、健康リスクへの予防的対処や健康増進への行動変容が促進されれば、医療費削減が期待できる。

こうした経済的視点から環境政策にアプローチする手法は、ドイツでは、従前より常套手段であり、環境政策の経済化、いわば、グリーンエコノミーの狙いである。この方針は、EUの掲げる欧州グリーンディール(The European Green Deal)により、EU政策のもと一層加速しつつある。

この報告書が示すように、適応策については、緩和策と異なり、現状では、経済的メリットが指標や数値で算出されがたい部分がある。緩和策については、排出枠取引やカーボンプライシングなど、経済指標化が進んだ結果として、経済的分析が可能になった面もある。適応策についても、その効果を図る指標開発も課題となる。

2. 気候変動適応を担うべき地方自治体の現状と課題

自治体の現状を見ると、気候変動適応実施体制における課題の一つが見えてくる(図表13を参照)⁷¹。



【図表13:自治体において取組中もしくは計画中の適応措置(182団体)】

<出典:第二次進捗報告書37頁>

第二次進捗報告書によると、自治体において取組中もしくは計画中の適応措置の内容では、最も取り組みが進んでいるのが、建物の断熱対応(Wärmedämmung von Gebäuden)で7割以上の自治体が挙げている。次に、気候や地域に適した樹木や植物の選択(Klimaangepasste,

⁷¹ 図表のデータでは、自治体において取組中もしくは計画中の適応措置の内容(回答した182団体)について、回答の多かった上位10種類の措置が挙げられている。参照、第二次進捗報告書37頁。

standortgerechte Baumarten- und Pflanzenauswahl) が 65%, 生態系を活用した洪水対策 (Ökologischer Hochwasserschutz) が62%と続く。くわえて,気候変動や適応に関する住民への一般的な啓発や情報提供 (Sensibilisierung und Information der Bürger/innen zum Klimawandel/Anpassung allgemein)までが6割の団体で回答されている。

ただし、これらは、適応措置に取組中もしくは計画中と回答した182団体の状況であり、それ以外の自治体の課題は少なくない。この調査で、例えば、少なくとも3分の1の自治体が、気候変動適応についてほぼ何も取り組んでいないと回答している。くわえて、3分の1の団体では、当該自治体の気候変動適応に対応する人的キャパシティがない状況にある。この実情は、小規模自治体と都市部自治体とでは大きく異なる。気候変動適応に対応するためには、人員の増強が必要であり、小規模自治体にとっては極めて厳しい。自治体レベルでは、リソース不足から、気候変動適応への準備や施策具体化が大きな障害となっており、くわえて、地域での気候変動適応に対する理解や受容も十分に進んでいない現状も指摘されている72。

こうしたドイツの現状は、彼の地特有のものではなく、日本も同様の状況にある⁷³。人口減少の進行は、とりわけ地方の小規模自治体で先行的に加速しており、いわゆる「2040問題」⁷⁴として、地域の自治と行政体制の持続可能性が課題となっている⁷⁵。地域の知見、人材、財源が制約される中で、日本全体として気候変動への適応政策を進めるために、どのような体制を構築するかが問われていると考える。

【附記】

本稿は、2021年3月31日に本研究所の環境諸問題に係る法的論点検討班研究会において報告した内容を基礎としている。その後の動向変化につき、最低限の加筆修正を行っている。

_

⁷² 第二次進捗報告書37頁以下。

⁷³ 例えば、地球温暖化対策推進法に基づく地方公共団体実行計画に関して、同様の問題状況が見受けられる。参照、勢一智子「地域の自主性を考える一行政計画策定を例に」地方自治877号(2020年)2頁以下。

⁷⁴ 嚆矢となった問題提起として、日本創生会議・人口減少問題検討分科会「ストップ少子化・地方元気戦略」(2014年5月)、増田寛也編『地方消滅-東京一極集中が招く人口急減』(中公新書,2014年)。総務省での検討として、「自治体戦略2040構想研究会第一次報告」(2018年4月)、「自治体戦略2040構想研究会第二次報告」(2018年7月)。

⁷⁵ 第32次地方制度調査会答申「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」(2020年6月26日)。

第 5 章

放射性廃棄物の処分を巡る国際枠組

法政大学教授 岡 松 暁 子

I はじめに

世界初の原子力エネルギーを使った発電は、1951年にアメリカで行われた。その後、アイゼンハワー米国大統領が1953年の国連総会で"Atoms for Peace"(「平和のための原子力」)と題する演説を行うと、世界的に原子力平和利用への注目が高まり、1957年には国際原子力機関(International Atomic Energy Agency、以下、IAEA)が設立され、原子力の平和利用が推進され始めた。1979年の米国スリーマイル島原子力発電所事故、1986年の旧ソ連(現ウクライナ)チェルノブイリ原子力発電所事故等により、原子力発電は一時期停滞するが、1990年代以降は、特にアジア諸国の経済発展を支えるエネルギー源として、再び原子力発電が注目されるようになった。原子力発電は、低廉・安定的なエネルギー源であり、また温暖化防止対策という観点からも高い評価を得てきたが、同時に、軍事転用される潜在的危険性、事故による甚大な被害、テロの標的となる危険性、そして本稿で述べる、使用済核燃料の処理等によって引き起こされる深刻な環境被害の危険性といった観点から、常に議論の的となってもきた。

2021年4月13日に、東京電力福島第一原子力発電所(以下、福島第一原発)で発生している「ALPS処理水」の処分方法を海洋放出とする、「東京電力ホールディングス株式会社福島第一原子力発電所における多核種除去設備等処理水の処分に関する基本方針」(以下、基本方針)が決定された¹。ALPS処理水は国際諸条約で放出が禁止されている放射性廃棄物を含む汚染水とは異なり、浄化処理によって放射性物質をほぼ取り除いた水であり、それを海洋放出しても国際法上の義務違反にはあたらない。しかしながら、今回の決定についてはその安全性に関し、IAEA総会やロンドン議定書締約国会議における韓国やNGOからの抗議をはじめとした様々な意見が国内外から寄せられている。

そこで、本稿では、放射性廃棄物の処分に関する国際枠組を概観し、特に、放射性廃棄物 の海洋投棄について検討することとする。

Ⅱ 放射性廃棄物の処分

1. 高レベル放射性廃棄物の処分

原子力発電では、水の入った原子炉の中で、ウラン及びプルトニウムが核分裂する際に発生する熱を利用して高温・高圧の蒸気を作り、その蒸気がタービン軸に直結した発電機を回して発電する。日本は、この過程で生じる使用済核燃料から再利用可能なプルトニウムやウランを取り出してMOX燃料に加工し(再処理)、再度発電に利用しているが、これにより資源を有効利用するのみならず、高レベル放射性廃棄物の量を削減し、また、高レベル放射性廃棄物の放射能レベルを低減させることをめざしている(核燃料サイクル)²。

_

¹ 廃炉・汚染水・処理水対策関係閣僚等会議,(2021年4月13日)資料1「東京電力ホールディングス株式会社福島第一原子力発電所における多核種除去設備等処理水の処分に関する基本方針」,(https://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/hairo_osensui/alps_policy.pdf)(最終閲覧日:2021年12月27日,以下,同様。)。

² 日本国内の原子力発電所から生じた使用済燃料は、日本原燃株式会社が運営する青森県の六ヶ所再処理工場で再処理されることが予定されているが、技術的問題の発生や2013年に新たに設けられた新規制基準への対応のために工場の完成が遅れ、2022年度の完成を目指している。

使用済燃料は、再処理により、重量にして95%が再利用可能であるが、残りの5%が再利用できない廃液になる。この廃液をガラス原料と融かし合わせ、ステンレス製の容器に流し込んで冷やして固めた「ガラス固化体」が、高レベル放射性廃棄物(high-level radioactive waste)と呼ばれるものになる。

高レベル放射性廃棄物は、放射能レベルが十分に減衰するまでに非常に長い時間を要するため、長期に渡り隔離する必要がある。隔離方法としては、地層処分、宇宙にロケット等で打ち上げる宇宙処分、海洋底処分(海洋投棄)、南極の氷の下に処分する氷床処分、地上施設での長期貯蔵管理等が検討されてきた。しかし、宇宙処分は安全性や費用の観点から現実的ではなく、海洋投棄は国連海洋法条約やロンドン議定書により(後述)、また、氷床処分も南極条約5条により禁止されている。地上施設での貯蔵管理は、例えば、高レベル放射性廃棄物の放射線量が天然ウラン並みの有害度になるまでに約8000年、燃料の製造に必要なウラン鉱石の放射能と同レベルにまで減衰するには数万年を要するため、長期間の管理は困難であり、また、テロの危険や自然現象による影響もあり、適切とはいえない。現時点では、最も確実な方法として、冷却のために30年から50年間、専用の施設で貯蔵した後、地下300メートル以深の深い地層に埋設するという地層処分が採用されている。

2. 放射性廃棄物に関する国際基準

(1) IAEAによる基準の設定³

放射性廃棄物の処分を含む原子力の安全に関しては、1957年にウィーンに設立されたIAEAが、1974年以来、各国の国内法の大幅な裁量を認めつつ、「原子力安全基準」(Nuclear Safety Standards: NUSS)を策定し国際統一基準を示すことで、重要な役割を果たしてきた4。IAEA憲章3条A項6に基づき「国際連合の権限のある機関及び関係専門機関と協議し、かつ、適当な場合にはそれらと協力して、健康を保護し、並びに人命及び財産に対する危険を最小にするための安全上の基準(労働条件のための基準を含む。)を設定し、又は採用する」ことを目的として設定されたIAEA安全基準は、現存及び新規の平和利用のための原子力施設と活動について、それらが存続する期間すべてにわたって適用される5。この基準は、「安全原則」(Safety Fundamentals)、「安全要件」(Safety Requirements)6、「安全指針」(Safety Requirements)という3つの分野で構成されている7。特に、安全要件には、放射性廃棄物の処理に関し、国家に国内

³ IAEAの原子力安全基準全般については、拙稿「国際原子力機関(IAEA)の安全基準と原発事故-国際法上の観点から」『論究ジュリスト』2016年秋号(19号)、66-73頁。

⁴ 国際原子力法制の発展と機能分化については,森田章夫「原子力開発と環境保護-環境保護法としての国際原子力法制の現状と課題」国際法学会編『環境と開発』2001年,164-165頁。

⁵ IAEAは、1996年以後、安全基準シリーズの策定を進めており、出版されているものは、以下で入手可能。https://www.iaea.org/publications/search/type/safety-standards-series.

⁶ *IAEA Safety Standards for protecting people and the environment, Disposal of Radioactive Waste*, Specific Safety Requirements, No. SSR-5. https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1449 web.pdf.

⁷ まず、原子力安全、放射線安全、輸送安全及び廃棄物安全に対して、統一的な防護及び安全の目的と原則を定めた基本安全原則を規定し、その下に、全ての施設について、締約国が現在及び将来にわたって人と環境を防護するために満たさなければならない要件と、それが満たされなかった場合に取るべき措置を定めた一般安全要件(General Safety Requirements: GSRs)と、これらの安全要件を具体的に履

法により適切な措置をとる責任や(要件1),放射性廃棄物管理施設の事業者に,処分場の建設地の選定や影響評価,設計,操業,閉鎖,必要に応じて閉鎖後の監視等について,各国の国内戦略にしたがって実施する責任(要件3)についての規定を置いており,一定の機能を果たしてきた。ただし,具体的な基準設定は各国の裁量に委ねられており,その実施も各国の自発性に依存しているのみならず,この基準自体には法的拘束力がなく,実効性には限界があるといわざるをえない。

(2) 原子力の安全に関する条約 (Convention on Nuclear Safety: CNS)

安全基準等が法的拘束力を有しないことによる安全性基準の実効性の欠如を補完する目的で策定されたのが、原子力の安全に関する条約(以下、原子力安全条約)である。

チェルノブイリ原子力発電所事故や冷戦後の東欧諸国における旧ソ連製の原子力発電の危険性の顕在化、さらには福島第一原子力発電所事故の発生により、原子力安全確保のための基準にも変化が見られるようになった。特に、チェルノブイリ原子力発電所事故を契機として1996年に制定された「原子力の安全に関する条約」(以下、原子力安全条約)は、原子力の安全に関する法的拘束力を有する最初の国際取極であり8、「より高い安全のため逐次更新される」(前文)ことを前提とし、民生用の原子力発電所を対象として(2条(i))、原子力の安全利用に関する基本的原則を規定している9。しかし、締約国は、義務の実施状況について国別報告書を提出し、履行状況の検証は締約国会合においてピア・レビュー方式により行われるものの(会合終了後に一般公開される)、義務の不履行に対する罰則規定が置かれているわけではない。原子力政策にかかる安全基準の設定は国家の主権事項と考えられているといえる10。

_

行していくための勧告と指標である一般安全指針 (General Safety Guides: GSGs) 及び個別安全指針 (Specific Safety Guides: SSGs) を階層的に置いて整備した。

⁸ Convention on Nuclear Safety, https://www.iaea.org/publications/documents/infcircs/convention-nuclear-safety. 本条約は、拘束力のある文書ではあるものの、前文に「各締約国の取組を奨励する」条約 (incentive convention) であるという性質が明記されているとおり、基本原則や一般的な義務を示しているにすぎず、具体的な規制基準を規定していない。また、具体的基準や実施方法を規定する議定書や附属書も存在しないため、締約国に対し一定の安全基準の充足を義務付けたり、IAEAがその実施を直接コントロールしたりすることはない。本条約のインセンティブ条約としての特質については、森川幸一「インセンティブ条約の特質と実効性強化へ向けた動き」日本エネルギー法研究所『原子力安全に係る国際取決めと国内実施一平成22~24年度エネルギー関係国際取決めの国内実施方式検討班報告書一』2014年、9-30頁。

⁹ 具体的には、締約国の、条約上の義務を履行するために必要な法令上、行政上その他の措置をとる義務(4条)、原子力施設の安全、許可、検査、評価の制度を法令で定め(7条)、それらの法令上の枠組み実施のための規制機関を設立する義務(8条)、許可を受けた者が原子力施設の安全に関する主要な責任を果たすための措置をとる義務(9条)、締約国が義務を履行するためにとった措置についての「国別報告書」を提出する義務(5条)、報告書の検討会合に出席する義務(24条)等である。本条約の特徴について、簡潔には、高島忠義「福島第一原発事故と国際法」高橋滋・大塚直編『震災・原発事故と環境法』民事法研究会、2013年、221-224頁。原子力安全条約について、より詳細には、Odette Jankowitsch、"The Convention on Nuclear Safety"、Nuclear Law Bulletin、No. 54、1994、pp. 9-22;川﨑恭治・久住涼子「原子力安全条約の現状と課題」高橋滋・渡辺智之編『リスク・マネジメントと公共政策』第一法規、2011年、187 - 208頁。

¹⁰ なお, 我が国も, 本条約の批准にあたっては特段の国内措置をとらず, 現行法令で対応可能とした。 原子力施設の運転による放射性廃棄物の発生, 使用済燃料と廃棄物の必要な処理, 貯蔵に関する適当

(3) 使用済燃料管理及び放射性廃棄物管理の安全に関する条約(Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management)

原子力安全条約には、放射性廃棄物の管理についての直接の規定は置かれていない。しかし、前文(ix)には、「放射性廃棄物管理の安全に関する原則を定めるために進められている作業の結果、国際的に広範な合意が得られた場合には、放射性廃棄物管理の安全に関する国際条約の作成を速やかに開始することが必要であることを確認」するとあり、これを受けて1997年に作成されたのが、「使用済燃料管理及び放射性廃棄物管理の安全に関する条約」(以下、合同条約)である¹¹。本条約は、2001年に発効し、我が国も2003年11月に加入している。

合同条約は、原子力発電所、研究用原子炉等の使用済燃料及び放射性廃棄物の管理の安全に関して規定しており、その目的は、「国内措置及び国際協力(適当な場合には、安全に関する技術協力を含む。)の拡充を通じ、使用済燃料管理及び放射性廃棄物管理の高い水準の安全を世界的に達成し及び維持すること」等である(1条)。本条約は、放射性廃棄物の発生について、国内規則の最低基準を設定し¹²、締約国に、「国際的に認められた基準に妥当な配慮」を払った上で、国内法令によって、個人、社会及び環境の「効果的」な防護措置を講じること(4条、11条)、その措置に関する国別報告を締約国会合(検討会合)における検討のために提出すること(30条、32条)を義務付けている¹³。

同条約では、「使用済燃料管理及び放射性廃棄物管理の安全を確保する最終的な責任は国が負うことを再確認」(前文(vi))し、「放射性廃棄物は、その管理の安全と両立する限り、それが発生した国において処分されるべきものであることを確信」しているが、「特定の場合、特に放射性廃棄物が共同事業により発生する場合には、いずれかの締約国の施設をその他の締約国のために利用するという締約国間の合意によって、使用済燃料及び放射性廃棄物の安全かつ効率的な管理が助長され得ることを認識」(同(xi))しており、放射性廃棄物が越境移動して処分されることが許可されている¹⁴。

な措置(条約第19条viiii) についても,原子炉の許可基準と原子炉設置者による保安措置(原子炉等規制法24条1項4号,35条1項)で対処するものとされている。山本草二「原子力安全をめぐる国際法と国内法の機能分化」『国際原子力安全・環境保護規制と国内法の接点—平成6・7年度比較環境法制班報告書-』日本エネルギー法研究所,1997年,13-14頁。

¹¹ 起草の経緯については、山本、同上論文、16-22頁。本条約の詳細は、兼原敦子「1997年使用済み核燃料管理及び放射性廃棄物の安全に関する条約をめぐって」『原子力平和利用をめぐる国際協力の法形態-平成10・11年度国際原子力協力班報告書-』日本エネルギー法研究所、2000年、17-33頁。

¹² IAEA, GOV/INF/829-GC(41)/INF12, 1997.

¹³ なお、条約の構成は、第2章が使用済燃料、第3章が放射性廃棄物に関する規定となっているが、使用済燃料か放射性廃棄物かの区別は、国家の「意図」によって決定される。兼原、同上論文、26-28頁。2020年度に日本が提出した国別報告書は、以下のとおり。Cabinet Office、Ministry of Foreign Affairs、Ministry of Education、Culture、Sports、Science and Technology、Ministry of Health、Labour and Welfare、Ministry of Economy、Trade and Industry、Ministry of the Environment、Nuclear Regulation Authority、and National Report of JAPAN For the Seventh Review Meeting、JOINT CONVENTION ON THE SAFETY OF SPENT FUEL MANAGEMENT AND ON THE SAFETY OF RADIOACTIVE WASTE MANAGEMENT、October 2020、https://www.nsr.go.jp/data/000366720.pdf. 邦訳は、内閣府・外務省・文部科学省・厚生労働省・経済産業省・環境省・原子力規制委員会『使用済燃料管理及び放射性廃棄物管理の 安全に関する条約 日本国第七回国別報告』2020年10月。https://www.nsr.go.jp/data/000366719.pdf.

¹⁴ 「国境を越える移動に関係している締約国は、この移動がこの条約及び関連する拘束力のある国際 文書の規定に合致する方法で実施されることを確保するため、適当な措置をとる。」(27条1項)。このた

なお、一般の有害廃棄物の越境移動及び処分については、1989年に採択された「有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約」が規制している¹⁵。ただし、同条約は、「放射能を有することにより、特に放射性物質について適用される国際文書による規制を含む他の国際的な規制の制度の対象となる廃棄物は、この条約の適用範囲から除外する」(1条3項)と規定しており¹⁶、放射性廃棄物の越境移動については、その条件を含め、もっぱら合同条約が規定していることになる¹⁷。

Ⅲ 放射性廃棄物の海洋投棄に関する国際枠組

1. ロンドン条約・議定書

(1) 背景

一般に、海洋投棄の規制については、伝統的な国際法上の公海自由の原則との関係で各国の立場が対立してきた。放射性廃棄物その他の有害物質の海洋投棄については、1958年の公海条約において、締約国は「権限のある国際機関が作成する基準及び規則を考慮に入れて、放射性廃棄物の廃棄による海水の汚染を防止するための措置を執る」ことを条件として規制されるにとどまっていた(25条1項)¹⁸。すなわち、「放射性物質その他の有害な物質の使用を伴う活動により生ずる海水又はその上空の汚染を防止するための措置を執る」際に、「権限のある国際機関と協力」することが義務付けられているにすぎなかった(同条2項)。

しかし、1972年に開催された国連人間環境会議(ストックホルム会議)を契機として、顕在化する地球規模での環境問題を受けて、持続可能な開発・利用という観点から環境の固有の価値を保護するための条約が立法されるようになった。海洋投棄規制のための包括的な枠組みについても、ストックホルム会議において、可能な限り早期に発効させるための努力を継続すべきことが推奨された。その結果、1972年11月にロンドンの国際海事機関(IMO)本部において海洋投棄規制条約会議が開催され、1972年の廃棄物その他の物の投棄による海洋汚染の防止に関する条約(以下、ロンドン条約)19が採択された。

_

め,越境移動の許可要件として,目的地国の事前同意,当該同意の前提条件として,目的地国が本条約に則った方法での管理に必要な行政・技術能力,規制機構を有することと,発出国がかかる要件具備の事前確認を行うこと等を求めている。詳細は,森田,前掲(4)論文,180-181頁。

^{15 1992}年発効。我が国は1993年に加入。

¹⁶ 合同条約前文(xvi)には、「有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約(1989年)第1条3に規定する放射性物質について特に適用される国際的な規制の制度を強化することが望ましいことを認識」するとあり、本条約が、バーゼル条約が除外している放射性廃棄物について補完している関係にあるといえる。

¹⁷ 合同条約前文(xii)には、「いかなる国も、外国の使用済燃料及び放射性廃棄物の自国の領域内への輸入を禁止する権利を有することを認識」するとあり、例えばバマコ条約のように、領域内への放射性廃棄物等の一定の輸出入を禁止する条約もある。

¹⁸ 公海に関する条約(公海条約)は、ジュネーヴ海洋法条約の一つで、1958年に採択、1964年に発効。

¹⁹ London Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter 1972. 1972 年採択,1975年発効。日本は1980年に批准。締約国数は87(2021年10月18日現在)。

(2) ロンドン条約による規制²⁰

ロンドン条約は、陸上起因の廃棄物を船舶等から海に投入し処分する海洋投棄の規制のための初の国際条約であり、内水を除くすべての海域を対象に(3条3項)、船舶・航空機・人口海洋構造物からの廃棄物の海洋投棄による海洋の汚染を防止することを目的としている。本条約は、海洋投棄を禁止する品目を附属書 I に列挙し、それらの廃棄物等に該当しないものは一定の手続をとれば海洋投棄できるという仕組み(ブラックリスト方式)をとっている。

第一に、附属書 I に掲げる廃棄物及びその他の物については投棄を禁止している(4条1項 (a))。第二に、附属書 II の廃棄物等については事前の特別許可(4条1項(b))を、その他の廃棄物等については、事前の一般許可(4条1項(c))を必要とする 21 。これらの許可は、附属書IIIが掲げるすべての事項に慎重な考慮が払われた後でなければ与えられない(4条2項) 22 。放射性廃棄物は、附属書 III ④に、投棄が禁止されるものとして挙げられている。

(3) ロンドン議定書による規制23

ロンドン条約により、先進工業国による廃棄物の海洋投棄は一定程度削減されたが、これを受けて、1996年、ロンドン条約の規制を強化することを目的として「1972年の廃棄物その他の物の投棄による海洋汚染の防止に関する条約の1996年の議定書」(以下、ロンドン議定書)が採択された。本議定書は、予防的取組み及び汚染者負担原則に基づき(3条1項、2項)、投棄を検討できる品目を列挙する方式(リバースリスト方式)を採用し、海洋投棄及び洋上焼却を原則禁止とした。

第一に、附属書 I に掲げる廃棄物等²⁴を除き、海洋投棄及び洋上焼却を原則禁止とする(4条1項、5条)。附属書 I に掲げる廃棄物の投棄を検討する際には、一般注意義務として、環境汚染物質の除去及び漁ろう・航行の重大な障害防止が求められる。第二に、附属書 I に掲げる廃棄物等の投棄には附属書 II に基づく許可を要する(4条2項)。許可の発給にあたっては、事業者が環境影響等を予測・評価し、規制当局がその結果を審査する仕組みを設けることを求めている(4条)。第三に、ロンドン条約上は適用除外とされていた内水においても、各国

²⁰ ロンドン条約及びロンドン議定書についての詳細は、拙稿「ロンドン海洋投棄条約・議定書の現状と今後の課題」『環境管理』Vol. 51, No. 10, 2015年, 69-74頁, 同「ロンドン条約96年議定書の遵守手続」西井正弘・鶴田順編『国際環境法講義 [第2版]』有信堂、2022年、近刊。

²¹ 特別許可とは、「事前の申請に基づきかつ附属書Ⅱ及び附属書Ⅲの規定により個別的に与えられる許可」(第3条5項)、一般許可とは、「附属書Ⅲの規定により事前に与えられる許可」をいう(第3条6項)。
²² 条約の仕組みを図解したものに、環境省、参考資料1「ロンドン条約及びロンドン条約96年議定書の概要」、http://www.env.go.jp/info/iken/h151201a/a-2-s1.pdf。

²³ Protocol to the London Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter 1996. 1996年採択,2006年発効。日本は2007年に批准。締約国数は53(2021年10月18日現在)。本条約及び議定書の成立の経緯と背景については、水野理「海洋環境関連条約」西井正弘編『地球環境条約』有斐閣,2005年,250-251頁。

²⁴ 海洋投棄を検討することができる廃棄物その他の物は、以下のとおりである。

^{1.}しゅんせつ物, 2.下水汚泥, 3.魚類残さ又は魚類の産業上の加工作業によって生じる物質, 4.船舶及びプラットフォームその他の人工海洋構築物, 5.不活性な無機性の地質学的物質, 6.天然に由来する有機物質, 7.海洋投棄以外の処分が物理的に困難な地域(小島嶼国等)で発生する鉄, コンテナー等から構成される物質, 8.二酸化炭素隔離のための二酸化炭素を含んだガス。

は議定書の規定を適用するか、または他の効果的な措置を取るべきとされている(7条)。高レベル及び低レベルの放射性廃棄物の投棄は、1993年以降禁止されているが、IAEAによって定義され、かつ、締約国によって採択される僅少(de minimis)レベルの濃度の放射性廃棄物投棄については、以後25年毎に再検討がなされることとなっている²⁵。

議定書に基づく締約国の義務の遵守状況は、「ロンドン議定書11条に基づく遵守手続とメカニズムに関する規則」(以下、遵守手続)の採択によって2008年に発足した遵守手続に則って検証される。遵守問題に関する包括的な責任は締約国会議が保持しており(1項2)、締約国会議により設立・公認された遵守グループが遵守にかかる作業を行う(1項3及び4)。締約国は議定書に基づき、議定書の義務の遵守状況を定期的に報告する義務を負っており²⁶、提出された報告書は締約国会議においてピア・レビューをされることになる。そして、締約国会議あるいは締約国から諮問された、不遵守の可能性がある個別の状況に関する事項について(4項1)、遵守グループが検討と評価を行い、締約国会議に勧告を行うと(2項2)、締約国会議はこの勧告を十分に検討した後、締約国もしくは非締約国に対して助言、支援又は協力を提供することになる(2項1)。また、遵守グループは、その機能を実行するために、信頼できる情報源からの関連情報を求め、または受領し、及び検討することができる(3項11)。特に放射性廃棄物その他の放射性物質等からの海洋環境の保護については、事務局が遵守グループを代表して、IAEAに照会し、遵守グループは、問題の検討に際してIAEAの評価を考慮するものとする(4項6)。

2. 福島第一原子力発電所事故に伴う低レベル汚染水及びALPS処理水の海洋放出

(1) 低レベル汚染水の海洋放出

①海洋放出に至る背景

2011年3月11日の東日本大震災によって発生した東京電力の福島第一原子力発電所事故で、1・2・3号機において炉心溶融(メルトダウン)が生じ、水素爆発が発生したことで大量の放射性物が放出された。1ヵ月後の4月4日には、また、5号機ならびに6号機では、サブドレンピットに低レベルの地下水が溜まり、建屋の内部に地下水の一部が浸入してきたため、そのままでは原子炉の安全確保上重要な設備を水没させる恐れが出てきた。そこで、高レベル放射性廃液を確実に管理貯蔵するために、集中廃棄物処理施設内に溜まっている低レベルの滞留水(約1万トン)と、5号機及び6号機のサブドレンピットに保管されている低レベルの地下水

 $^{^{25}}$ 議定書の仕組みを図解したものに、http://www.env.go.jp/info/iken/h151201a/a-2-s1.pdf。なお、附属書IIの実行ガイダンスとして、議定書とは別途、一般的な評価ガイドライン(一般WAG)及び個別品目毎の評価ガイドライン(品目WAG)が定められている。

²⁶ 主たる報告内容は,許可を与えた投棄の内容(廃棄物その他の物の性質,数量,場所(海域),時期及び方法)の記録及び海洋の状態の監視に関する情報(投棄報告。9条4項),議定書を実施するために各国がとる執行措置の概要を含む行政上及び立法上の措置(9条4項2及び3)である。なお,我が国は毎年投棄報告を行っている。また,「海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律」(海洋汚染防止法)及び「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」(廃棄物処理法)で議定書の国内履行を担保し,投棄の許可制度,環境影響評価,海洋環境の監視制度,罰則等の仕組みと合わせて,詳細な報告書を提出している。

(延べ1,500トン)を,原子炉等規制法64条1項に基づく「緊急時の措置」として海洋に放出することとし、同日夜より数日間かけて放出した²⁷。

②ロンドン議定書との関係

ロンドン議定書は、廃棄物等を船舶・航空機・人工海洋構造物から海洋に投棄して処分することを規制しているものであり、本件については、原発施設からの放射性廃水の海洋への放出であるため、適用対象とはならない。上述のとおりロンドン議定書は、高レベル放射性廃棄物及び低レベル放射性廃棄物の海洋投棄を禁止している。ただし、廃棄物に含まれる放射線から受ける線量が10µSv/年(0.01mSv/年)以下であることを証明できる場合、集団線量が1manSv/年を超えない場合又は免除が最適と評価できる場合には、IAEAが自然放射線と同様に影響を無視できるとする僅少(de minimis)レベルに該当し、通常の手順で海洋投入処分が認められている。福島第一原発からの汚染水の影響は、原発の港湾内(0.3平方キロメートル弱)に限定されており、実際に、IAEAも、周辺外洋の汚染状況は世界保健機構(WHO)の飲料水の基準値よりも低い数値を示しており、外洋における公衆の安全や一般の食料供給の安全は確保されていると評価している²⁸。

(2) ALPS処理水の海洋放出

①背景

福島第一原発では、燃料デブリを冷やした水など(汚染水)を処理して(処理水)、敷地内のタンクに貯蔵している。現在のタンク計画では、2022年の夏頃には満杯となる見込みであり、廃炉に不可欠なデブリの取り出し、廃棄物の一時保管などのためには、敷地内にこのままタンクを増やし続けることはできない。そこで日本政府は、2021年4月13日に、福島第一原子力発電所の多核種除去設備処理水(以下、ALPS処理水)について、海洋放出方式を採用することを決定し、放出設備の構築や原子力規制委員会による審査を経て、2年後を目途に放出することを決定した²⁹。

②ALPS処理水の海洋放出の合法性

ALPS処理水の海洋放出にあたっては、処理水に放射性物質であるトリチウムが含まれていることで議論の的となった。ALPS処理水とは、多核種除去設備(ALPS)などを使用して、放射性物質を多く含む汚染水から放射性物質の大部分を除去したものであり、トリチウムは残存

_

²⁷ 東京電力ホールディングス・プレスリリース「福島第一原子力発電所からの低レベルの滞留水などの海洋放出について」, (2011年4月4日), https://www.tepco.co.jp/cc/press/11040406-j.html。

²⁸ なお、陸上からの汚染水の海洋への排出については国際法には明確な禁止規定が存在しないため、他国に環境損害を発生させるような排出があった場合には、国連海洋法条約上の海洋環境の保護・保全の規定、とりわけ12部の192条、194条の適用が問題となる。

²⁹ ALPS処理水を巡っては、専門家による「トリチウム水タスクフォース」「多核種除去設備等処理水の取扱いに関する小委員会」で6年以上議論され、タスクフォースが「技術的に実施可能」とした5つの処分方法を評価した。その結果、「タンク増設の余地は限定的」とした上で、「水蒸気放出か海洋放出が現実的な選択肢」であり、前例や実績があることから「海洋放出がより確実に実施可能」とする報告書をまとめた。処理水の海洋放出についての政府見解は、簡潔にまとめられたものが首相官邸ホームページにて入手可能、https://www.kantei.go.jp/jp/singi/hairo osensui/alps shorisui/dai1/siryou1.pdf。

するものの、規制基準を充足して処分すれば、環境や人体への影響はないとされている³⁰。トリチウム以外の放射性物質については、規制基準を下回るまで浄化する。原子力規制委員会が定めるトリチウム水の環境放出の規制基準は1リットル当たり6万ベクレル未満であるが、福島第一原子力発電所からの排水に含まれるトリチウム濃度の運用目標は1リットル当たり1,500ベクレルで、規制基準の40分の1の水準である。

ALPS処理水の海洋放出に関しては、2020年2月に、すでにIAEAの原子力安全・核セキュリティー局によるALPS処理水関連施設の視察が行われており、福島第一原発の廃炉に向けた取組は体系的で周到であり、ALPS処理水の処分方法は技術的に実現可能であり、国際慣行に沿っていると評価されている。また、実施にあたって、風評被害についても問題とされたが、IAEAがモニタリング等で支援することで、いかなる方法による放出であっても国際的な基準を満たしていることにつき、公衆の安心につなげることが可能であるとした³¹。

もとより、ロンドン議定書は船舶からの投棄を禁止しているものであるため、本件は議定 書の対象外の放出であり、また、上記のとおり、規制基準値をみたした処理水の放出である ため、国連海洋法条約上の義務違反にもあたらない。

Ⅳ 今後の課題

第一に、放射性廃棄物の処分に関する国家の義務については、その方法や具体的な規制基準の設定は、各国の大幅な裁量に委ねられており、その実施は、国家の自発性によるところが大きい。今後、規制の実効性を高めるためには、権限ある機関であるIAEAとの協力を進め、IAEA安全基準をはじめとした法的拘束力のない文書を洗練させていくほかない。

第二に、海洋投棄については包括的な規制はなく、陸上からの放出は国連海洋法条約の12部の規定にしたがい、基本的には各国の裁量で行うことになろう。船舶等からの投棄については、ロンドン議定書の実効性が課題である。議定書の締約国に課されている報告書の提出件数は、近年は減少傾向にあり、締約国の40%程度でしかない。議定書を実施するために各国がとる執行措置の概要を含む行政上及び立法上の措置についても、国内の人材不足、財源不足、技術不足等により、提出数は締約国数の3分の1にも満たず、遵守の実態の把握が困難な状況である。遵守グループによりさまざまな工夫と努力がなされているが、今後は、不遵守を繰り返す国家への財政的・技術的援助を行いつつ、不遵守に対する罰則を整えるなどの手続的な規制を強化していく必要があろう。

³⁰ トリチウムは水素の一種で、ごく弱い放射線を出す放射性物質である。トリチウム水の形で、雨水、海水、水道水、人の体内や、自然界にも広く存在しており、飲料水などを通じて人間の体内にも取り込まれ、排泄され、自然界を循環している。トリチウムを含む水分子は、通常の水分子と同じ性質を持つため、特定の生物や臓器に濃縮されることはない。

³¹ その後, 2020年4月には, IAEAによる処理水の安全性に関するレビューが出され, 同様の内容が確認されている。

第 6 章

放射性廃棄物を巡る状況

鈴 木 孝 寛

- I 廃棄物処分の考え方 ~その歴史的経緯と廃棄物の種類について~
- 1. 本稿で対象とする放射性廃棄物

(1) 放射性物質の種類

① 放射性廃棄物は放射性物質を含む廃棄物である。その放射性物質の出自により適用される法律は異なる。大まかな概要は以下の通りである。

ア) 自然放射性物質

- ・ ウラン以外で天然に存在する放射性物質で、後述する各種の法律で規制されるその多くは昔から人類が摂取したり触れても問題が無かったために何ら規制されていない。
 - →カリウム(野菜等に含まれる),トリチウム(水に含まれる),ラドン(ラドンはラジウムが崩壊する過程で発生するので、ラジウム温泉中から放出されることが多い。)
- ・ 但し、原子力施設から出される放射性物質は同一のものであっても(例えばトリチウム)、当然、炉規制法で規制される。
- ・ また、鉱物に含まれるものから抽出し濃度を高めたものや、高濃度の天然放射性物質 は炉規制法以外の法律で規制されている。
 - →ラジウム (放射線障害防止法「以下RI法」と略す。)
 - →ウラン鉱滓¹, チタン鉱滓(鉱業法)
- ・ 規制されていない放射性物質が人間を含め環境面で問題になることはない,但し,東 京電力常陸那珂火力発電所(石炭火力)の稼働で,石炭灰中のバナジウムの影響により 原研東海再処理工場に対応する放射線測定機の数値が上がるようなこともある。

イ) ラジオアイソトープ

- ・ 核原料物質・核燃料物質以外の放射性物質で、その多くは医療や非破壊検査で用いられる。包括的にRI法で規制される。また、その用途によってRI法以外の法律で規制されることがある。
- ・ 但し,原子力施設から出される放射性物質は同一のものであっても(例えばコバルト), 当然, 炉規制法で規制される。
 - →放射線治療等で使用されるラジウム, コバルト(RI法, 薬事法)
 - →心臓ペースメーカーの電源としてのプルトニウムは日本では使用されていないので、 法的規制はされていないが、規制されるとすればRI法か薬事法によるものと思われ る。)
- ウ)核原料物質・核燃料物質(定義:原子力基本法3条1項二,三号,及び関連政令)
- ・ 核原料物質・核燃料物質及び原子力施設における核分裂反応の結果生まれた放射性物質は炉規制法で規制される。これが本稿の対象である。前述のように、天然放射性物質と同一のもの(例えばトリチウム)や、RI法で規制されている放射性物質と同一のもの(例えばコバルト)であっても、原子力施設由来のものは、炉規制法で規制されてきた。(後述「オ」参照)

¹ 炉規制法で規制される以外のウランについて、例えば岡山県人形峠で産出されたウランの鉱滓は鉱業法で処理が規制されている。

- エ) 福島第一原発事故由来の放射性物質
- ・ 包括的には、福島特別措置法で規制される。
- ・ 但し、福島第一原子力発電所及び第二原子力発電所内のものは、今後、炉規制法で規 制されるものと考えられる。
- 一方、それら施設外の放射性物質は様々な法律で規制されている。
 - →飲食物(食品衛生法)
 - →土壌等(福島特別措置法,但し8000ベクレル以下は通常の廃棄物として環境法体系下で規制される。)

オ)環境規制法との二重規制

- ・ 福島第一原発事故を受けた,2012年の炉規制法改正以前は,原子力基本法以下の原子 力関係法令で規制されている放射性物質(主に,RI法・炉規制法で規制されている放射 性物質)は環境基本法以下の環境規制法では規制されていなかった。但し,それ以外の もの環境規制法で規制されていた。
 - →中国からの黄砂等は核実験の影響による放射性物質を含むので、環境省でモニタリングを実施している。
 - →米国海軍の原子力船については軍事用船舶なので、炉規制法による原子力船規制の 対象外である。なお、日本の港湾内において船からの排水中の放射性物質を懸念し て、以前は科学技術庁が、現在では文部科学省がモニタリングを実施している。
- ・ 2012年炉規制法改正以降,大気汚染防止法,水質汚濁防止法等は,原子力関係法令で規制されている原子力施設からの放出についても,下記の例のように,二重規制をしている²。但し,大気汚染防止法,水質汚濁防止法等では,放射性物質に関する規制値は決められていない。法律で規制されていない物質について都道府県条例等で規制値を定めることは可能なのか否かが問題であろう³。
 - →サイクル施設からの大気への排出(排気ガスに含まれる窒素酸化物(NOx)について大気汚染防止法が適用される。)
 - →ホウ酸水貯蔵タンクの届出(ホウ酸の貯蔵について水質汚濁防止法が適用される。)

(2) 放射性廃棄物の処分の主体

① 前述のように、様々な出自からなる放射性廃棄物それぞれで処分主体は異なる。

ア) 自然放射性物質

・ 基本的には、通常の廃棄物と同様に発生主体が処分主体となるはずである。しかし、 その主体が分からないものは国(主に文部科学省)が引き取るケースが多いようである (福島第一原発事故に関連して、住民が被曝数値に関心を持ち、通常数値より高い値を示 す地点が見つかった。その内の幾つかは破棄されたラジウム等の放射性物質が原因だっ た。)。

² 原子力規制は国レベルの規制,環境規制は実質的に都道府県レベルの規制であることからしても,このような二重規制について調整の必要があるものと思われる。

³ 排水中の物質として、水質汚濁防止法 が規制していないのに県条例で銅イオンを規制した事例があるが、これが先例となるものと思われる。

- ・ なお、鉱滓に関連しては鉱業法に基づき鉱業権者が処分主体となっている。
 - →人形峠のウラン鉱滓については、日本原子力研究所(以下、「原研」と略す。旧動燃 の後継法人)が処分を実施している。

イ) ラジオアイソトープ

- ・ ラジオアイソトープについては原研が包括的な処分主体となることが期待されている (国立研究開発法人日本原子力研究開発機構法17条1項5号)。
- ウ)核原料物質・核燃料物質
- ・ 電力関係の放射性廃棄物の内,高レベル放射性廃棄物等についてはNUMO。それ以外は,基本的には日本原燃である。
- ・ 電力関係以外の放射性廃棄物は研究機関で発生するものが多く,これについても原研 が包括的な処分主体となることが期待されている。
- 工) 福島第一原発事故由来の放射性物質
- ・ 福島第一原子力発電所及び第二原子力発電所内のものについては未定。
- · それら施設外の放射性廃棄物については、国(環境省)である4。

2. 処分の考え方の変遷 (ここからは、炉規制法における放射性廃棄物に限定して述べる。)

- ① 高レベル放射性廃棄物等の処分は人間環境から隔離する隔離型処分しかないと考えられている手段として、海溝処分、南極処分、宇宙処分等も考えられたかが、現時点では地層処分が有力手段として考えられてきている
- ② 高レベル放射性廃棄物の定義は、国立研究開発法人日本原子力研究開発機構法2条7項 にあり「使用済燃料から核燃料物質その他の有用物質を分離した後に残存する物(固形 化したものを含む)」とされている。なお、慣例として高レベル放射性廃棄物以外の放射 性廃棄物は低レベル放射性廃棄物とされている。
- ③ 低レベル放射性廃棄物の処分について、高レベル放射性廃棄物に近いレベルの低レベル放射性廃棄物(特に再処理過程から発生する廃棄物)については高レベルと一緒に隔離型処分をすることが考えられている。
- ④ それ以外の低レベル放射性廃棄物については、以下のように考えられてきた。
 - →極低レベルの放射性廃棄物は,通常の産業廃棄物として扱う。
 - (クリアランス制度 炉規制法61条の2)
 - →ウラン廃棄物は別途検討されている。これは、ウラン廃棄物については放射能レベルは低いが、半減期が40数億年と長いことによる。また、一方で、ウラン廃棄物から出る主要核種であるラドンは温泉等で発生しているにも関わらず何ら規制されていないことも規制論理の構築を難しくしている。。
 - →残りの低レベル放射性廃棄物については、当初は海洋処分の方針であった。ところ

⁴ 中間貯蔵については国が実施する。最終的な処分も国が実施するものと思われる。

⁵ 私見であるがラドン温泉の数値より高めの規制値を採用して、それ以下の数値で自然拡散するような浅地中処分がウラン廃棄物の処分に適しているのではないかと思われる。

が、この海洋処分について中曽根内閣時代に南太平洋諸国の反対にあい、陸地処分へと変更された(1980年第9回ロンドン条約締結国会議で海洋処分の一時停止決議)。

→この陸地型処分は,安全になるまで陸地で管理するという管理型処分であった。

Ⅱ 処分法制度の体系

1. 炉規制法の体系

- ① 炉規制法と環境規制法は、両者とも広義で人間環境を守ることを目的としながら、各々、別に進化を遂げてきた。
- ② 炉規制法は通常時の被曝低減を目的としながら、事故発生防止に重点を置き施設のシステムや運営管理体制に規制の重点を置いている。
- ③ 大気汚染防止法を初めとする環境規制法は、環境改善を主要目的として、施設からの 排出規制に重点を置いてきた(排出計測装置を除き、施設内のシステムの多くを規制の 対象としていない。その結果、例えば、硫黄酸化物(SOx)の排出対策として、排ガスに ついて脱硫装置を採用するか、元から硫黄分を含まない天然ガスを使うか、事業者に選 択の余地がある。)。
- ④ この炉規制法と環境規制法との関係が並行的なものであることを最初に指摘したのは、福島第二原子炉設置許可取消訴訟における昭和59年7月23日福島地裁判決である6。
- ⑤ こうした考えを更に発展させ、環境基本法(当時は公害対策基本法)が基礎の法律で、炉 規制法は、その下の特別法と位置づけたのが後記2(2)⑤の国会答弁である。

2. 低レベル放射性廃棄器物処分に関する法制度の整備と現状

(1) 放射性廃棄物処分法制度の出発 (概要)

- ① 前記 I 2④で述べた低レベル放射性廃棄物の海洋投棄の方針が陸地処分に変更された結果,電力会社は処分施設の立地活動を続け,1974年の石油ショックにより開発が中断していた「むつ小川原開発地域」に対し,1980年代前半,電力会社による廃棄物処分施設を含むサイクル施設の立地活動が行われた。
- ② 1985年, 処分の実施主体として, 低レベル放射性廃棄物処分とウラン濃縮を担当する 日本原燃産業(株)設立が設立された(なお, 再処理を担当する日本原燃サービス(株) は1980年の設立。両社は, その後1992年に合併し日本原燃(株)となる。)。
- ③ 法的側な面では、1987年、炉規制法が改正され廃棄物埋設事業が制度化された。

(2)1987年当時の制度化議論で問題となった点(低レベル放射性廃棄物の処分事業形態論)

① 制度化に当たっては処分主体をどのような形とするかについて議論があり、以下の二 案があった。

A案 各原子力発電所(原子炉設置者)が,低レベル放射性廃棄物を事業所外廃棄(炉

⁶ 公害対策基本法と炉規制法の規制目的は同一。公害対策基本法は「抽象的、一般的な国民の健康という概念に包摂解消されてしまうことのない個々具体的な国民個々人の健康」をも保護目的としている。したがって、炉規制法も個々人の利益を保護しているから、住民には取消処分を求める訴えの資格(原告適格)があるというのが、この福島地裁判決の趣旨である。

規制法58条) する共同施設を六ヶ所に立地。日本原燃産業は、その共同施設を管理することを目的とする電力からの受託管理者(厳密には、炉規制法上の事業所外廃棄の主体は原子炉設置者であるので、原子炉設置者からの受託管理者となるはずであった。)。

- B案 炉規制法に新設する低レベル放射性廃棄物を埋設処分する事業者が処分施設を 六ヶ所に立地。日本原燃産業が廃棄物埋設事業者となる。
- ② 両案の特色は以下の通りである。

A案<当時の通産省が推進>

- ・事業所外廃棄に関する実用炉規則の改正で済むので、炉規制法の改正が不要。
- ・電力会社への責任追及が容易(事業所外廃棄を実施した電力会社が原子力損害賠償法(以下「原賠法」と略す。)上の賠償責任主体となる)

B案<当時の科技庁が推進>

- ・廃棄物埋設事業の制度化が必要であるので、炉規制法の改正が必要となる。
- ・廃棄物埋設事業者である日本原燃(株)(当時は日本原燃産業(株))が責任を一元 化して持つ。すなわち、日本原燃が原賠法上の賠償責任主体となる。
- ③ 以上の制度化議論において、野党の社会党を中心にA案支持の意見があった。これは、「B案では、電力会社は賠償責任等を日本原燃㈱業に負わせて電力会社は責任逃れをする」という考えが根本にあったのである。
- ④ 一方で、事故時の責任の観点で(例えばドラム缶からの放射性物質の漏洩等)、以下のような反論が、B案を支持する側からなされた。
 - →ある電力会社のドラム缶から放射性物質が漏洩しても埋設しているから、どこの電力会社のドラム缶からの漏洩とは直ぐには判別できない。となると、(判別ができるまで) 賠償を含めて責任があいまいになる。日本原燃(株)に責任を一元化する廃棄物埋設事業者の創設の方が、放射性廃棄物質の漏洩が分かった時点で廃棄物埋設事業者である日本原燃(株)に責任が追及できるので最適である。
- ⑤ こうした責任追及の容易さの観点の他,この問題の論点は,事故時等により周辺環境に損害が発生した場合に,電力会社への賠償責任等の追求が可能か否かであった。そこで,政府は,以下のように答弁し,電力会社への責任追及も可能であるとの考えを国会答弁で示した。
 - →日本原燃(株)に炉規制法上の責任(更に原賠法上の責任)があるとしても,原子力関係法に規定の無いことについては,環境基本法(当時は公害対策基本法)上の規定が適用される。その結果,廃棄物の発生主体である電力には発生者としての責任がある(費用負担責任がある。現行環境基本法8条)。
- ⑥ これにより、放射性廃棄物の発生者である電力会社についても責任追求できるシステムが明らかになったことから、野党の理解も得られて、上記B案で法制度化が進んだ。 主な経過は以下の通りである。
 - ア)「ピット処分」(第二種廃棄物埋設事業規則1条の2 2項四号)

- →1987年炉規制法改正以降,一番最初に制度化
- →当時の各原子力発電所に保管されていたドラム缶の処分に対応
- イ)「トレンチ処分」(第二種廃棄物埋設事業規則1条の2 2項五号)
 - →1990年代に制度化。
 - →現在の原研の所有していた研究炉JPDRの廃炉に伴って発生した解体コンクリートのような放射線量の低い低レベル放射性廃棄物処分に対応
- ウ) 中深度処分(第二種廃棄物埋設事業規則1条の2 2項三号)
 - →2021年11月原子力規制委員会は、詳細な下位規則を発表。
 - →廃炉の際に出てくる,原子炉に近いところにある放射線量の高い低レベル放射 性廃棄物処分に対応

(3) 処分事業の実施

- ① 現在,電力各社の原子力発電所から発生した低レベル放射性廃棄物のピット処分が, 青森県六ヶ所村において日本原燃(株)によって行われている(第二種放射性廃棄物埋 設処分事業の一種、ピットはコンクリートで作られた升状の構築物)。
- ② その他,JPDR(研究炉)廃炉からの解体廃棄物について,茨城県東海村で原研によって敷地内にトレンチ処分が行われている(第二種放射性廃棄物埋設処分事業の一種。トレンチ処分は、土壌に穴を掘りそこに処分)。

3. 高レベル放射性廃棄器物処分に関する法制度の整備と現状(概要)

- (1) 特定放射性廃棄物処分法(「特廃法」の制定)
- ① 1987年炉規制法改正でのもう一つの論点は、新設される廃棄物埋設事業の範囲であった。すなわち、同事業で高レベル放射性廃棄物を処分することができるか否かであった。
- ② 当時,野党は新しく制度化される廃棄物埋設事業で高レベル放射性廃棄物を処分することに反対し,政府は,国会答弁で,高レベル放射性廃棄物の事業化までも意図したものではないことを明言し,政令で同事業における処分対象となる放射性廃棄物を低レベル放射性廃棄物に限定するために,放射線量の濃度について上限値を制定した7。
- ③ 高レベル放射性廃棄物の処分問題については、1992年が契機であった。同年、仏の再処理施設から日本に返還された高レベル廃棄物を青森県六ヶ所村の廃棄物管理事業施設に受け入れる際、青森県がこれを一時的にストップしたことがあった⁸。これに起因して、関係機関の代表を構成メンバーとして、高レベル放射性廃棄物の処分の問題を検討することが開始された(通称「処分問題懇談会」)。
- ④ この検討の過程で、高レベル放射性廃棄物処分の実施主体の重要性や、処分施設立地

⁷ それと代替という訳ではないが、高レベル放射性廃棄物(多くはガラス固化体)については、処分事業ではなく、処分実施するまで管理する廃棄物管理事業が同時に創設された(炉規制法51条の2第1項3号)。但し、日本原燃㈱の六ケ所再処理施設から発生したガラス固化体については、再処理事業内での廃棄保管となっており、廃棄物管理事業の対象とはなってはいない。

⁸ 当時の青森県知事が、高レベル放射性廃棄物の最終的な処分方策が未定のまま、仏から返還された高レベル放射性廃棄物を同県六ケ所村で保管することに強い不安を抱いたことが、この一時的ストップの原因とされている。

プロセスの透明性について重要性が認識され、これらを受け、2000年、特定放射性廃棄物処分法(通称「特廃法」)が制定され、処分主体の設立・維持や立地プロセスに関する制度化が行われた。同年、処分主体として特別認可法人であるNUMOが設立された。

(2) NUMO法に対応する炉規制法の改正

- ① 特廃法は処分実施主体を規律する法律であって安全規制は含まれていなかった。安全規制は炉規制法に一本化するとの考えに基づき、炉規制法の中に、隔離型処分を第一種廃棄物埋設事業(炉規制法51条の2第1項1号)として創設する、2007年の炉規制法改正9で高レベル放射性廃棄物の安全規制が制度化された(従前の廃棄物埋設事業は第二種廃棄物埋設事業とされた。)。
- ② 同時に特廃法を改正しTRU廃棄物の処分事業についても規定を追加した。

4. 中深度処分を巡る法制度の整備

- ① 以上の高レベル放射性廃棄物の処分の制度化とは別に、管理型処分とは何かという議論が行われていた。
- ② 前述のように、1987年炉規制法改正で制度化された廃棄物埋設事業は管理型処分である。この処分の基本的な概念は、一定の期間、放射性廃棄物を管理することで、その減衰を待って放射線量が低くなることで安全を担保する、というものである。
- ③ 議論の中身は、この担保される安全とは何か、というものであった。制度化当時は、埋設処分された放射性廃棄物が無害化するまで管理するという概念(「無拘束限界値」の議論)もあったが、炉規制法上の条文上は「災害の防止上支障がない」と規定されているのみである。
- ④ 六ヶ所村での現実の廃棄物埋設事業が具体化される中で、この安全は埋設処分地の環境が安全であることとされることとなった。これは、放射性廃棄物を通常の産業廃棄物と扱う制度(「クリアランス制度」、つまり放射性廃棄物が無害化する状態)と差別化する考えも影響している。
- ⑤ すなわち、放射性物質自体が安全であるとする制度はクリアランス制度であり、同制度により放射性物質で無くなったものは、通常の物質と同様に市場流通し転々とする。
- ⑥ 一方、廃棄物埋設事業で処分された放射性廃棄物は事業終了後も埋設された施設内で 固定化され市場流通するものではない。したがって、重要なのは廃棄物埋設施設地及び 周辺における安全の確保である、と考え方が整理されてきた。
- ⑥ また、こうした考え方の背景には、放射能レベルは低いが半減期が長い炭素14等を扱う事情も影響している。すなわち放射性廃棄物を封じ込めて環境への漏洩を防ぐことに重点が置かれることになったのである(なお、炭素14は自然にも存在する核種で、縄文土器に付着した穀物にも含まれており、土器等の年代測定によく使用されている。)。

⁹ 炉規制法を特廃法の中で制度化するという考え方もあったが、炉規制法と一体となっている原賠法のシステムの有効性を考えると、炉規制法で高レベル廃棄物処分の安全規制を進める方に有利な点があったものと思われる。

- ⑦ この結果,埋設地等の安全の確保の観点から,深い場所に埋設処分すれば,高い放射線量の放射廃棄物も処分出来るのではないかと考えられるにいたった。これが「中深度処分」(第二種廃棄物埋設事業規則1条の2第2項三号)の概念である。
- ⑧ この中深度処分概念が生まれた背景には、上記の埋設地等の安全の確保と深度との相互関係の考察の他、高線量の原子炉解体廃棄物の処分への対処、大深度地下利用における私権の制限の考え(深い場所まで掘削することはまれであるとの認識の確立)もあると考えられる¹⁰。
- ⑨ なお,2017年炉規制法改正で指定廃棄物埋設区域制度を創設された(51条の27)。この 指定廃棄物埋設区域制度は、埋設施設を破壊する可能性のある土地掘削を制限するもの である。この制度が適用された中深度処分は、前述の隔離型処分(第一種廃棄物埋設事 業)に近い性格を帯びることになった¹¹。但し、第二種放射性廃棄物埋設事業である以上、 処分状況が人間の生活環境が安全になるまで管理するという管理型処分の考え方でなさ れるので、処分の管理期間は要求される。管理期間中に、処分主体が倒産・破産すること ないようにすることが重要であると思われるが、中深度処分を実施する処分主体につい ての法的な安定性に問する制度は構築されていない¹²。

Ⅲ 課題

1. 管理型処分と隔離型処分の概念

- ① 前述のように、管理型処分とは管理期間が過ぎることで放射性廃棄物も減衰するので 廃棄物埋設施設地及び周辺の地表環境が安全であるとの概念に基づいた処分概念である。 隔離型処分の重要な要素である隔離(土地掘削制限の)制度(2017年改正で創設された 炉規制法上の指定廃棄物埋設区制度)が適用されると、適用された廃棄物埋設事業は管 理型処分なのか隔離型処分なのか、との概念論争が起きるのであろう¹³。
- ② 廃掃法上の掘削制限は、処分施設の閉鎖後における漏洩する水質の安全が確保されることを確認すれば、後は掘削を制限すれば水質の安全は確保されるとの概念でも設けられたものと考えるが、前記の指定廃棄物埋設区域制度はこれに類似した概念と思われる。
- ③ 特廃法においても保護区域の制度はある(21条以下)。この区域の存続については、 NUMOが解散した後も、その解散を定める法律の中で保護区域の扱いも定めると考えら

^{10 40}年運転制限制度により廃止となる原子炉が増え解体廃棄物の増加が増えるとの予測も中深度処分を推進する動機になっていると考えられている。

¹¹ 人間環境から隔離するのが隔離型処分の特色である。その手続きの中心は土地の掘削制限である。 特廃法においても、経産大臣による保護区域設定の制度が設けられている(同法 21 条)。高レベル放 射性廃棄物処分の実施主体である NUMO は、将来、処分実施にあたって、特廃法上の保護区域と、 炉規制法上の指定廃棄物埋設区域の両方を設定することになると思われるが、両者の関係について、 十分な議論が国会の立法過程で行われた形跡はない。

¹² 前述のように、高レベル廃棄物処分の制度化をめぐる議論の中で処分主体の法的な安定性は重要視された課題である。特廃法では、実施主体の解散については別の法律を作ることを予定している(特廃法71条)。

¹³ 具体的には、管理型処分であれば必須である管理期間の設定が、隔離型処分であれば不要ということになる。

れている。

④ 炉規制法上の指定廃棄物埋設区域の場合,区域の指定,区域の変更,指定の解除は,原子力規制委員会の主体的行為で行われることになっている¹⁴。しかしながら,例えば,六ヶ所処分施設が管理期間経過後,炉規制法上の廃棄物埋設事業施設でなくなった後も,つまり原子力規制の根拠の無くなった後も,同区域の指定は保障されているのだろうか。前述のように,原子力規制委員会の主体的な措置であるので,廃掃法の掘削制限と同様に,規制対象である廃棄物埋設事業が終了した後でも区域指定は維持されるものと考えられる¹⁵。

2. 炉規制法適用外の状態になった場合の環境規制法との関連

- ① NUMO以外の廃棄物埋設事業者は、定められている管理期間経過後(六ケ所の場合では、事業許可申請上で管理期間は300年)は解散することも可能である。また、事業者が解散しなくても、廃棄物埋設事業は終了した時点で埋設処分施設は炉規制法の規制対象からは外れる。その場合、例えば、六ヶ所の埋設処分施設跡地に廃掃法等の環境法令は適用されるのだろうか。
- ② 現在,有害重金属は六ヶ所村の施設には処分されていないが,今後,原子力発電所の解体が進めば,例えば放射線遮蔽の手段である鉛等が埋設処分される可能性がある。鉛の放射能の減衰が進み環境への安全が保証出来る段階でも,物質の鉛としての毒性が消えることはない。このような鉛に対する規制が(具体的に言えば廃掃法が適用されるか否かについて)明確な議論はなされていない(なお,前述の指定廃棄物制限区域が維持されれば土地の掘削はなされないので鉛の漏洩は起こらないことになるので,施設周辺の安全性について実質的に問題はないものと考えられる。)。
- ③ 廃掃法上の処分施設では規制基準値以下の排水等であることを確認した上で処分施設は閉鎖される。一方、炉規制法上の廃棄物処分では(指定廃棄物埋設区域の規定が予定されている中深度処分はもちろんのこと、他の処分においても、)地下水位を確認した上で、人間の利用する水に放射性物質が有意な影響が無いような地点に処分施設が設定されるので、そもそも、放射性物質であるか否かに関わらず、処分施設閉鎖後において鉛のような有害物質が人間環境中に漏洩される可能性は全くない(土地掘削制度が維持され、処分施設が破壊されないことが前提だが)。
- ④ 以上のように、環境に悪影響を与えるような影響は考えられないので、安全上の観点からは炉規制法上の廃棄物埋設事業終了後の施設に対して環境規制の必要性はないと考

14 特廃法 21 条の保護区域の指定は、処分実施主体である機構の申請を受けて経産大臣が行うことになっているが、炉規制法 51 条の 27 の指定廃棄物埋設区域の指定については、埋設事業者の申請を必要とはしていない。

¹⁵ なお,原賠法では,原子力事業者であった者も損害賠償責任を負うこととなっている(同法2条3項)また,前述の国会答弁から,廃棄物の発生者である電力会社も,環境基本法8条で発生者責任を負うとされている。したがって,廃棄物埋設事業終了後であっても,指定区域内で違法な掘削がされた結果として放射性物質の漏洩が発生して被害が生じても,事業者や電力会社の後継法人が存続している限りは保障のシステムは出来ていることになっている。

えられる。

⑤ 但し、指定廃棄物埋設区域があったとしても、処分施設への掘削や破壊を避けるためには施設の位置情報や状況を常に把握していることが重要である。そのためにも炉規制法と環境規制法との調整が必要とも考えられる¹⁶。

¹⁶ 原子力規制の主体は原子力規制委員会であるが、環境規制の主体は都道府県である。規制主体が国レベル・都道府県レベルと異なること、その結果、必要な情報が相互に伝わらないことの懸念があることも、調整が必要となる根拠であると考えられる。

JELI R-No.150

発行 日本エネルギー法研究所

〒141-0031 東京都品川区西五反田7-9-2

KDX五反田ビル8F

TEL 03-6420-0902 (代)

http://www.jeli.gr.jp/

E-mail contact-jeli@jeli.gr.jp

本報告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下さい。