

論 説

イギリスにおける高レベル放射性廃棄物 地層処分施設設置同意プロセスについて⁽¹⁾

和泉田 保 一

目次

序

1. イギリスにおける地層処分地選定のプロセスの枠組み
2. イギリス計画許可制度と2008年計画法
3. 一般的土地利用規制制度上の許可制の適用と要考慮事項
むすびに代えて

序

特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律（以下、「最終処分法」という）は、わが国における高レベル放射性廃棄物⁽²⁾の処分方法として、

(1) 本稿は、日本エネルギー法研究所・原子力の安全性に係る法的論点検討班研究会で報告した2021年報告「イギリスにおける高レベル放射性廃棄物地層処分地選定に係るパートナーシップ型合意形成モデルについて（土地利用規制の観点から）」（2021年1月19日）、2022年報告「パートナーシップ型」合意形成モデルの実践と課題（後編）イギリスにおける高レベル放射性廃棄物地層処分施設設置同意プロセスについて」（2022年3月8日）を元にして、再構成、修正、加筆したものである。これら報告の共同報告者であり、報告の機会を与えてくださった友岡史仁日本大学法学研究科教授に対してここに厚く感謝の意を表する。

(2) 最終処分法においては、「特定放射性廃棄物」（第一種特定放射性廃棄物及び第二種特定放射性廃棄物をいう（同法2条1項））と呼称されており「高レベル放射性廃棄物」は法令用語ではない。本稿は専らイギリスの制度を対象

原子力発電環境整備機構（NUMO⁽³⁾）が実施主体となり（同法34条）、地層処分によること（同法2条2項）と規定する。そして、この地層処分地の選定は、まず、地方自治体からの公募による⁽⁴⁾ところ、近年、北海道寿都町や神恵内村が文献調査に応募し⁽⁵⁾、その決定プロセスを巡って物議を醸している。このような、地元地方自治体等による概要調査等への応募が立地選定の端緒となって段階的に選定プロセスが進行する点、当該応募自治体等へ地層処分実施主体から資金の提供がなされる点は、イギリスにおける地層処分施設の立地選定プロセスと同様であり、立地への応募にあたっての地元住民の合意形成のあり方と、その行方に多大な影響を及ぼすと思われる地元に対する比較的多額の資金提供の問題は、共通する論点である。特に、わが国においては、第一に、調査の受け入れは市町村の首長が決定することになっており、それだけでは民主的プロセスに不足があると考えられること⁽⁶⁾、第二に、決定に当たって、多

として検討するものであるため、イギリス方式の「高レベル放射性廃棄物」という呼称（参照、「2014年白書」・後掲注（13） para.2.7.）を用いることとする。なお、わが国においても、資源エネルギー庁Website「放射性廃棄物について」では、これらを「高レベル放射性廃棄物」と呼称して、地層処分の対象であるとしている（<https://www.enecho.meti.go.jp/category/electricity_and_gas/nuclear/rw/hlw/hlw01.html#h01>）。

- (3) Nuclear Waste Management Organization of Japan.
- (4) Numo「特定放射性廃棄物処分の概要調査地区等の選定手順の基本的考え方」（2001）<<https://www.numo.or.jp/press/200101102910.html>>。
- (5) 2020年8月、片岡町長が文献調査への応募検討を表明し、反対派の町議や住民を押し切る形で10月に正式に応募。11月に全国初の調査が同じ道内の神恵内村と同時に始まった。参照、朝日新聞デジタル2021年3月4日付「核ごみ巡り、対立続く寿都町 調査前に住民投票実施へ」。
- (6) ちなみに、最終処分法4条5項は、「経済産業大臣は、第2項第3号に掲げる概要調査地区等の所在地を定めようとするときは、当該概要調査地区等の所在地を管轄する都道府県知事及び市町村長の意見を聴き、これを十分に尊重してしなければならない。」と規定するのみであり、具体的に住民合意等を得るプロセスについての定めはない。

額の提供資金を背景にして、本来、考慮すべき事項が軽視されるなど決定が歪められかねないという懸念があること⁽⁷⁾が指摘される。

これら懸念について、イギリスの場合、地層処分サイト立地における自治体の“主体的参加”と“パートナーシップ”（互恵関係）による選定プロセスについて規定した「2018年改訂文書」⁽⁸⁾（詳細については後述）によれば、立地への応募の端緒となるのは任意のグループであり、また、ボーリング調査を経た後、施設の建設に着手するためには、「公衆の支持のテスト」をクリアすることが必須となっており、このような手法は、立地受入の決定の民主性を担保するための一つの周到な方策であると考えられる。他方、そのような立地受入れに関する決定主体（「コミュニティ・パートナーシップ」という）やホストコミュニティに多額の資金が提供される点、それが公正な決定を歪めかねないおそれについて、わが国と同様に存することは否定できない。しかし、そのような資金提供等を通じて開発利益を地元に戻元する手法は、イギリスにおける土地利用規制及び許可（計画許可制度）に関する一般法である1990年都市農村計画法⁽⁹⁾（以下、「1990年法」という）が適用される開発案件一般についてみられ（地層処分施設立地について、そのオーソライズは、同法の特別法たる2008年計画法⁽¹⁰⁾（以下、「2008年法」という）所定のプロセス

(7) 参照、日本学術会議『回答 高レベル評者生廃棄物の処分について』（2012年9月）8-9頁。

(8) Department for Business, Energy & Industrial Strategy, *Implementing Geological Disposal - Working with Communities An updated framework for the long-term management of higher activity radioactive waste*, 2018. See, also Radioactive Waste Management (RWM), *Community Guidance How we will work with communities in England*, 2019.

(9) Town and Country Planning Act, 1990.

(10) Planning Act, 2008.

による）、法律にもそれを予定した規定があり⁽¹¹⁾、その提供の有無あるいは多寡が決定の際の考慮要素となる。また、適正な資金提供の範囲、限界の存在についても観念され、そこでは、公正性や関連性がある限りにおいて肯定され、許可の売買になるような資金提供は許されないとする法理の存在を前提とする事例や判例の蓄積が存する。

わが国における高レベル放射性廃棄物地層処分施設の受入地については、日本学術会議が、受益圏と受苦圏の分断の問題について指摘している⁽¹²⁾ところであるが、その緩和の方策の一つとして、立地自治体等に対して適切・適正な資金提供を行うことは、受益の一部を受苦圏に還元するという点で合理的な一面もある。しかし、同会議は、経済的メリットの増大を立地の誘因とすることは必ずしも問題の本質的解決にはならないことも指摘しており、また、そのような、いわゆる迷惑施設受入の代償としての資金提供が一般的には行われていない場合、他の迷惑施設を（無償で）受け入れている人々にとっては不公平感の対象となりうるなど、そのデメリットは無視できない。つまり、特例的な資金提供は、受益圏と受苦圏の分断の緩和を目的の1つとしているにも拘わらず、受入派と反対派、受入地域の住民と他の地域の住民との分断を更に拡大することになりかねないし、多額の資金提供を背景にして決定の公正さが歪められるのではないかとの疑念を招来しかねず、そうであれば反対運動をむしろ激化させるおそれもある。

このような観点からすると、イギリスの、開発を受入れるコミュニティ

(11) 例えば、1990年法106（1）条は、「地方計画当局の区域内の土地に利害関係を有する者は、合意またはその他の方法により、第（3）項に記載の範囲において強制力を有する義務（本項及び第106A条～106C条において「計画義務」という）を締結することができる、と規定するが、この計画義務とは、計画許可を得ることを目的とする資金等の提供を意味する。

(12) 日本学術会議・前掲注（7）8頁。

への資金提供が計画許可制度に関する法的枠組に連結して一般的に実施されているという法制度的背景や、そのことによる国民への浸透及び理解、当該資金の適正な使用目的、範囲についての法理及び判例の蓄積は、わが国における上述の悲劇的狀況を解決する上で参考になるものと思料する。また、両者を対比することは、立地受入地域の住民の意思がどのように反映されるべきなのかについて考察する上でも有用であると思われる。

そこで、本稿は、そのような比較、考察の一助となることを目的に、イギリスにおける高レベル放射性廃棄物の地層処分施設の立地の決定プロセスに関して、その制度を概観し、コミュニティへの資金提供も含めて決定権者が決定に際して考慮すべき事項（要考慮事項）について分析、検討し、わが国の最終処分法上の一見類似した仕組みについて、若干の比較を行う。

本稿の構成としては、イギリスにおける選定プロセスの枠組みを示した「2014年白書」⁽¹³⁾に規定された地層処理施設立地の決定に関する枠組みの全体像および2018年改訂文書について概説し（→1）、法律上のオーソライズである「同意」についての根拠法たる2008年法の仕組み及び、

(13) DECC（エネルギー、気象変動省）、*Implementing Geological Disposal - A Framework for the long-term management of higher activity radioactive waste*, 2014.（当初の「2008年白書」（DEFRA（環境、食糧、農村地域省）、*Managing radioactive waste safely: a framework for implementing geological disposal*, 2008）の改訂版という位置づけであり、DECC内でもWhite Paper finalとして扱われていることから、本稿でも「白書」と呼称する）。2008年白書のスキームにより、西カンブリア地方の3つのもコミュニティが立地の候補地として手を上げたものの、地元の広域議会（County Council）での同意が得られなかったため頓挫し、同白書のスキームを改定して、再度立地を募ることとなった。この経緯について、参照、参照、（公財）原子力環境整備促進・資金管理センターWebSite「英国における高レベル放射性廃棄物処分」<<http://www2.rwmc.or.jp/hlw.uk:prologue>>。

同意に係る要考慮事項としての「国家政策方針（地層処分基幹施設）について概観し（→2）、決定にかかる要考慮事項について、資金提供や地層処分施設立地に特有であると考えられる要素を取り上げ、1990年法制に関して発達してきた法理とその関係や適用可能性について言及しつつ検討し（→3）、最後に、わが国との比較も含めながら、まとめと若干の考察を行う（→むすびに代えて）。

1. イギリスにおける地層処分地選定のプロセスの枠組み

（1）自治体の“主体的参加”と“パートナーシップ”という方針の決定

イギリス政府⁽¹⁴⁾は、高レベル放射性廃棄物の処分の手法として、2006年10月、放射性廃棄物管理委員会（CoRWM）⁽¹⁵⁾報告書⁽¹⁶⁾の勧告を受け入れ、

(14) 本稿において、イギリス政府とは連合王国を指し、イギリスとはイングランドを指すこととする。

(15) The Committee on Radioactive Waste Management.

(16) CoRWM, *Managing our Radioactive Waste Safely* (CoRWM doc. 700), <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/294118/700_-_CoRWM_July_2006_Recommendations_to_Government_pdf.pdf>

勧告1に地層処分に拠るべきことが、勧告10～12に以下の通り“主体的参加”と“パートナーシップ”についての言及がある。

勧告10. 長期放射性廃棄物施設の立地に関する提案に対するコミュニティの参加は、ボランティア主義の原則、つまり参加する意思があることを表明した上で行われるべきである。

勧告11. 参加意欲は、短期的には参加を促進し、長期的には放射性廃棄物施設がホストコミュニティに受け入れられるように設計されたコミュニティパッケージの提供によって支援されるべきである。参加は、コミュニティの福祉が向上するという期待に基づくべきである。

勧告12. コミュニティの参加は、潜在的なホストコミュニティと実施責任者との間のオープンで対等な関係に基づく、パートナーシップのアプローチの開発を通じて達成されるべきである。

地層処分によることを決定し、また、処分地の選定に当たって、その成功要因として、自治体の“主体的参加”と“パートナーシップ”（互惠関係）を挙げ、それを基本とする具体的なスキームを構築し、サイト選定を公募方式で実施することとした。経緯としては以下の通りである⁽¹⁷⁾。

イギリス政府は、当該廃棄物政策に対する公衆の信頼を得るためには、公開討論を通じて政府に勧告がなされ、それに基づく決定というプロセスが不可欠であるとの認識のもと、公開討論の運営をどの組織が担当するかについても広く意見を求め、2003年、その担当組織として、委員長を含む13名を公募・選任し、CoRWMを設置した。

CoRWMは、公衆・利害関係者参画プログラム（PSE⁽¹⁸⁾）を進め、管理方針が未定であった放射性廃棄物の管理の在り方について、技術・コスト面だけでなく、社会・倫理面からも検討・協議を重ねた。

そうして提出された勧告を容れた帰結の最新のものとして、サイトの選定プロセスに関しては、2014年白書において、①スクリーニングプロセス、②施設設置の法的オーソライズは2008年計画法によるべきこと、そして、③コミュニティとの協働のプロセスの概略及び、数年のうちにその詳細を開発すべきことが示され、③の「協働のプロセス」について、後に、「2018年改訂文書」としてその詳細が決定、公表された。

これらによれば、地層処分施設の設置を法的にオーソライズするのは、1990年法の特別法に位置づけられる2008年法による大臣の「同意（consent）」であるが、この決定プロセスにおいて決定権者（大臣）が考慮すべき事項を規定するのは「国家政策方針（地層処理基幹施設）」⁽¹⁹⁾

(17) 参照、（公財）原子力環境整備促進・資金管理センターWebSite・前掲注（13）

(18) Public and Stakeholder Engagement Programme.

(19) Department for BEIS（ビジネス・エネルギー・産業戦略省）、*National Policy Statement For Geographical Disposal Infrastructure*, 2019, <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/814491/national-policy-statement-geological-disposal-infrastructure.pdf>

（以下、「NPS（GDI）」という）である（2019年に作成）。

（2）2014年白書及び2018年改訂文書

「2014年白書」は、次の通り、枠組みの構築（ア）、その枠組みを実施する選定プロセス（イ）を示している。

ア 初期行動（サイトを特定しない。2016年頃まで）：枠組の構築

①既知の地質情報に基づいた全国的なスクリーニングの先行プロセスを確立する

②地層処分施設（Geological Disposal Facility。以下、「GDF」という）設置と、その開発を支援するボーリング調査とを、2008年法の「国家的に重要な基盤施設事業（NSIPs²⁰）」に位置付ける（2008年法の改正による）、GDF設置にかかるNPSを作成する（但し、Englandの場合）

③コミュニティとの協働のプロセスを開発

- ・コミュニティ代表へのアプローチを決定する。
- ・コミュニティの投資に関する高レベルの情報を提供する。これには、下記に関係して、金銭がいつ、どのように投資されるかを決定する手続についての情報も含まれる。

-選定プロセスに参加するコミュニティ

-GDFをホストすることを決定するコミュニティ

- ・コミュニティ、開発者、政府が、選定プロセス中に、重要な技術的問題について独立した第三者の助言をオープンに受け入れることができる仕組みを確立する。

イ 選定プロセス（アで定めた枠組を実施するプロセス）

①サイトの現地調査、施設の設計・計画

②2008年法による開発同意：1・ボーリング調査（③iv）、2・GDF建

20) Nationally significant infrastructure project.

設 (③vの後)

- ③コミュニティとの協働のプロセスの履践（具体的規定は「2018年改訂文書」による）
- i) 初期の議論（任意グループによる）
 - ii) コミュニティ代表者作業部会の結成と、作業部会によるコミュニケーション計画の作成
 - iii) ii) に従った議論：議論のための資金提供（ここからvまでの間、離脱権が認められる）
 - iv) ポーリング調査等：これ以降、資金は増額される、
 - v) 公衆の支持のテスト

これらによれば、初期において地質等自然科学的な観点から立地に適さないサイトをスクリーニングする必要があるが、そのプロセス（ア①により規定）について通過したことを前提として、立地を検討してもよいと考えるコミュニティは、事業者（RWM⁽²¹⁾）、政府（事業のスポンサーであり、また、2008年計画法上の規制者でもある）とパートナーシップ関係を形成し、協働的に、選定プロセスを進めることになる。具体的には上のイ③に示したような段階を経るが、②のとおり、ポーリング調査（③iv）に際して、及び、GDF建設に際して建設に対する公衆の支持（③v）が確認された後に、それぞれ、2008年法上の大臣の同意を得る必要がある。そして、当該同意を決定するに際して、大臣は、「本条（4）か

(21) 放射性廃棄物管理会社（Radioactive Waste Management Limited）。原子力廃止措置庁（Nuclear Decommissioning Authority）の完全子会社である公的機関であり、高レベル放射性廃棄物を長期的に管理するための深層地層処分の開発を担当し、施設の設計、建設、運営、閉鎖などの業務を行う。なお、2022年に、低レベル廃棄物処分部門と合併し、Nuclear Waste Servicesに改組された（参照、同website<<https://www.gov.uk/government/organisations/nuclear-waste-services/about>>）が、本稿では、2018年時点のRWMの呼称を使用する。

ら (8) の1つ以上が適用される範囲を除き、関連するNPSに沿って (in accordance with) 申請を決定しなければならない。」(同法104 (3) 条) とされている。

また、コミュニティへの投資について、2014年白書第7章は、次のように捉えている。

7.24. そもそも、GDFの建設と運営は、数十年にわたって数百人の熟練した雇用を提供する数十億ポンド規模のプロジェクトとなる。GDFは、プロジェクト期間中に平均570人の直接雇用を創出し、建設期間中や初期の操業期間中には1,000人以上の雇用を創出することになる。GDFは地域経済とより広い社会経済的枠組みに大きく貢献することになる。また、スピンオフ産業の利益、インフラ投資、地元の教育や学術資源への利益、施設とその労働力を支える地元のサービス産業へのプラスの影響も考えられる。また、施設が閉鎖された後も残るであろう、地元の交通施設やその他のインフラへの大規模な投資も含まれる可能性が高い。

7.32. コミュニティがプロセスに入ると、RWMはコミュニティの代表者と協力して、追加の資金をどのようにして地域に投資するのが最善であるかについて、地域固有の計画を策定する。

(3) コミュニティによる受け入れの決定について (2018年改訂文書)

コミュニティによる地層処分施設の受け入れの決定に関しては、2018年改訂文書第6章「コミュニティとの作業」に規定されている。その過程について、同文書は次の通り位置づけている。

6.10. GDFに適した場所で意欲的なホストコミュニティを特定することは、長いプロセスを必要とする。これは、RWMが候補地を特定し、調査し、

評価するのに時間がかかることと、参加することを選択したコミュニティが、その地域でGDFが開発されることの意味を理解していることを確認するためである。意図としては、RWMが供給機関としてコミュニティと協力し、コミュニティの疑問に答えを提供することで、コミュニティが自分の地域で施設を開発することを支持するかどうか、十分な情報を得た上で決定することができるようにするためである。

以下、同文書は、作業部会の結成と作業を経て、主要地方自治体が変わることでコミュニティ・パートナーシップが結成されること、その役割等について規定している。その骨子は(2)イの通りであるので、ここでは、関連する重要な概念について、同文書において詳細化されたその内容を掲げる。

コミュニティ・パートナーシップ(6.34の通り規定されている)の主要な役割としては、まず、施設の受入れの是非やその進め方等について、文献調査の受入れを決定する前段階から、住民参画の下、検討し²²⁾、立地受け入れについて、あるいは、提供される資金の活用について意思決定の主体となる。これら活動のために、エンゲージメント資金が提供される(6.56~6.58)。また、コミュニティへの資金提供は、調査段階以降にホストコミュニティやその候補に対してなされる(6.64)が、これら資金を受入れるコミュニティの範囲についても、コミュニティ・パートナーシップにおいて合意される(6.83~6.85)。このような重

22) 総合資源エネルギー調査会電力・ガス事業分科会原子力小委員会放射性廃棄物WG「中間とりまとめ」(2014年)27頁においては、改定前の2008年白書(前掲注(13))に示された当時のコミュニティ立地パートナーシップの所掲の機能について、「このような諸外国の例を参考に、」[検討する場を設置できるよう、国及び実施主体は必要なサポートを行っていくことが適切である。]と評価されている。

要な決定が地方自治体ではなくコミュニティ・パートナーシップにおいてなされることは留意されるべきであろう（このことにより、わが国の寿都町の事例のように首長が先導するような事態はある程度防止される）。地方自治体の役割としては、当該パートナーシップにおいて、「主要地方自治体（principal local authority）」として参画し、それは、「GDFの開発によって影響を受ける可能性のある、経済計画、インフラ開発、サービスの提供など、さまざまな責任を負うこととされ、地方自治体の責任の範囲は、その地域で実施されている行政上の取り決めによって異なる。主要地方自治体が2層に分かれている地域では、一定のオーバーラップがありうる。この政策では、この点を認識し、主要地方自治体の参加を確保する一方で、全国の異なる行政構造と異なるコミュニティを考慮して、ある程度の柔軟性を維持することを目指している（6.3）」。

コミュニティ・パートナーシップ

6.34. コミュニティ・パートナーシップは、コミュニティグループ、組織、個人、少なくとも1つの関係（relevant）主要地方自治体、RWMの代表者で構成される。また、国立公園局、ナショナルトラスト、林業委員会など、大規模な土地の管理や規制に責任を持つ組織からも代表者を募ることが適切である。

6.40. 2つの重要なプロセス（離脱及び、公衆の支持テスト）の実施に関しては、関係主要地方自治体が最終的な決定権を持つが、コミュニティをプロセスから離脱させる意向があるかどうか、また公衆の支持のテストを開始する適切な時期については、コミュニティ・パートナーシップの他のメンバーを巻き込んで議論すべきである。同様に、コミュニティ・パートナーシップの他のメンバーは、離脱権の発動や公衆の支持のテストの時期について、コミュニティ・パートナーシップの関係主要地方自治体に勧告を行うことができないなければならない。

コミュニティ・パートナーシップの活動を支援するための資金調達

6.56. エンゲージメント資金は、立地プロセスを通じて提供される。これは作業部会及びパートナーシップの活動を支援するためのものである。

6.58. エンゲージメント資金によって提供されるパートナーシップによるエンゲージメント及び情報収集活動の種類には、以下のようなものがある。

-地層処分についてコミュニティが学ぶ活動

-特定の問題に関する報告書の作成

-独立した科学的・技術的助言へのアクセス

-ステークホルダーフォーラム、ウェブサイト、情報リーフレット、ソーシャルメディア、アウトリーチや情報イベントなどのコミュニケーション活動

調査対象地域及びホストコミュニティ候補地のコミュニティへの資金提供

6.64. 上述のエンゲージメント資金に加えて、探索地域とホストコミュニティ候補のためのコミュニティ投資基金と、最終的にGDFを受け入れるコミュニティのための多額の追加投資が行われる。

コミュニティ投資基金

6.68. 候補地選定プロセスの初期段階において、政府は一つのコミュニティに対して年間最大100万ポンドのコミュニティ投資基金を提供することを約束した。これは、用地の地質学的適合性を評価するために深いボアホール調査が行われる場合には、1つのコミュニティにつき年間最大250万ポンドになる。最初は、このプロセスへの参加に関心を持つコミュニティが複数存在する可能性があるが、これらのコミュニティは、深層ボアホール調査に進む少数のコミュニティに向けた選考プロセスを経ることになる。

6.71. コミュニティ・パートナーシップは、コミュニティ固有の資金調達

基準を策定するために、これらの原則を地域の経済ビジョンや社会経済戦略、計画とともに検討する必要がある。コミュニティ・パートナーシップは、GDFをホストすることによってより大きな利益を得るのを助けることができるような、資金提供のイニシアティブを検討することを望むこともできる (may)。コミュニティ投資基金は、地方自治体の予算不足を補うために使われてはならない。

ホストコミュニティのための大幅な追加投資

6.79. 政府は、最終的にGDFのホストとして選ばれたコミュニティに追加投資を行う。GDFの受け入れ先として選ばれたコミュニティには、コミュニティ投資基金に代わる大規模な追加投資が行われる。この追加投資は、国家的重要インフラプロジェクトのホストに内在する重要な経済的利益を強化し、国益に対するコミュニティの長期的コミットメントを認識するものである。投資対象は、地域の教育や技能能力の向上、交通インフラの改善、レクリエーション施設の改善などが考えられる。この追加投資は、他の国際的GDFプロジェクトに匹敵するほど大きなものとなる。

ホストコミュニティ候補

6.83. ホストコミュニティ候補は、地理的エリア内でGDFを受け入れる可能性のあるコミュニティである。これは調査対象地域内から時間をかけて特定される。ホストコミュニティ候補の境界は、公衆の支持のテストにおいて誰が発言権を持つかを決定するために定義される必要がある。

6.84. ホストコミュニティ候補は、その地域の行政体制に応じて、ディストリクトまたはユニタリーカウンシルの選挙区の境界を使用して定義される。ホストコミュニティ候補には、以下が含まれるすべての区が含まれる。

-GDFの地上及び地下の計画要素

-関連する開発（2008年計画法の下で定義される）及び影響緩和のために必要な土地

-GDFサイトから最寄りの港、鉄道駅、または主要道路網までの交通リンク／ルート（例えば、細街路と最寄りの幹線道路が交わる地点まで）

-GDFの地下調査、建設、操業に伴う直接的な物理的影響（RWMのコミュニティとの関わりや開発許可申請を支援するために実施された環境影響評価作業により特定されたもの）。

6.85. ホストコミュニティ候補は、おそらくいくつかの選挙区（ward）で構成される。さらに、すべての区が一つの、ディストリクト、カウンティ、またはユニタリー自治体に含まれることもあれば、地方自治体の境界を越えることもあり得る。ホストコミュニティ候補の地理的境界は、立地プロセスを通じて収集された情報と上記の基準に基づいて、コミュニティ・パートナーシップによって合意される。ホストコミュニティ候補の境界は、将来起こりうる選挙区の境界の変更を反映したものとす。

離脱権

6.8. コミュニティは、公衆の支持のテストが行われるまでの間、いつでも立地プロセスから離脱することができる。コミュニティ・パートナーシップ自身が、プロセスを継続することに懸念を抱くかもしれない。あるいは、世論の監視を通じて、コミュニティの中でGDFに対する支持を構築する現実的な見通しが立たないと判断するかもしれない。

公衆の支持のテスト

6.44. 関係主要地方自治体が、GDFの受け入れを希望するか否かについてコミュニティの見解を求める適切な時期であることに同意した場合、公衆の支持のテストを実施するための方法は、コミュニティ・パートナーシップ全体で決定される。このためにどのようなメカニズムを用いることができるかについてのコミュニティ・パートナーシップの見

解は、コミュニティ・パートナーシップ協定に記載されるべきであり、この協定は時間の経過とともに見解を更新することができる。

- 6.95. 政府の方針は、コミュニティにGDFを押し付けるのではなく、同意に基づく立地プロセスにおいて、オープンで透明性の高い関与を通じてコミュニティの支持を得ることを目指すことである。RWMが特定の地域でGDFの建設を開始するために規制当局の承認と開発同意を求める前に、潜在的ホストコミュニティの住民がGDFを受け入れる意思があるかどうかを判断するために、公衆の支持のテストを行わなければならない。
- 6.96. 公衆の支持のテストを実施するかどうか、あるいはいつ実施するかについては、コミュニティ・パートナーシップの主要地方自治体が決定する。公衆の支持テストに移行するためには、コミュニティ・パートナーシップに参加する全ての主要地方自治体が同意しなければならない。したがって、地方自治体が二層に分かれている地域で、関連する主な地方自治体の両層がコミュニティ・パートナーシップに参加している場合、両層は公衆の支持のテストに同意しなければならない。上掲（6.44）の通り、コミュニティ・パートナーシップは、全体として（as a whole）、公衆の支持のテストを実施するためのメカニズムを選択する。
- 6.98. 公衆の支持のテストはホスト候補地域で実施される。離脱権と同様に、現在、公衆の支持のテストには、地元の住民投票、正式なコンサルテーション、統計的に代表的な世論調査の3つの主要なメカニズムがあると考えられる。将来的に世論をテストする新たな方法が登場すれば、コミュニティ・パートナーシップは別のアプローチを検討することを望むこともできる（may）。

本稿の考察に関連する諸点について確認しておく。第一に、提供され

る資金について、2018年改定文書第6章のプロセスにおいて、「エンゲージメント資金」、「ホストコミュニティ候補や調査対象地域へのコミュニティ投資（ポーリング調査実施により増額）」、「ホストコミュニティのための大幅な追加投資」の三種の資金提供が予定されているところ、次章以降において言及するプランニング・ゲインに該当するものは、NPS（GDI）において考慮要素とされている範囲（後掲3（3）Iを参照）に鑑みると、後2者のみである。しかし、エンゲージメント資金を活用して6.58所掲の活動を行うことは、地層処分計画の実現のためには事実上重大な意義を有し、そのような活動の成果は、NPS（GDI）の別の観点から考慮要素とされうるであろう。また、提供資金について「コミュニティ投資基金は、地方自治体の予算不足を補うために使われてはならない（6.71）」と明記されていることは特質されるべきであり、プランニング・ゲインについて、その合理的な範囲・内容に係る制限法理が存在することを窺わせるものである。

第二に、民主的な賛意が示されていることについて後に論究するところ、それは上記の「公衆の支持のテスト」を経ていることを指す。しかしながら当該テストについて、その具体的手法についてはコミュニティ・パートナーシップが決定することとされており（6.98）、同文書において具体的に規定されるところではない点についてもここに確認しておく。むしろ、同文書においては、公衆の支持のテストについて、技術の進歩に応じたより進化したメカニズムが選択可能であることが示されている（6.98）。

2. イギリス計画許可制度と2008年計画法

（1）イギリス計画許可制度

ここでは、施設設置を法的にオーソライズする2008年法及び、その一

般法にあたる1990年法について概観する。

1990年法による計画許可制度とは、イギリスの国土全般において、建築物の建築や既存の建築物の用途変更等土地に対するほとんどの開発行為を地方計画当局²³⁾の許可に係らしめるものであり、地方計画当局が計画枠組（Development Plan…わが国でいう都市計画にあたる。以下、「開発プラン」という）を作成し、また、個別の開発案件（申請）について開発プランに照らして許可を決定する、という仕組みをとる。

開発プラン策定は、イギリス政府の機関である審問官による独立検査を経て、大臣によって採択され確定する。採択に先立ってなされる独立検査では、手続、様式、首尾一貫性と効率性、の三項目について、Soundness（良好さ、健全さ）の観点から審査される。手続については、それが地方開発スキームに沿って準備されたか、住民参加に関する方針書を遵守して準備されたか等について問われる²⁴⁾。

個別の申請に対する計画許可については、計画の公示、関係当局への協議等を経た上で決定がなされる。地方計画当局は、決定に際しては、主として開発プランに適合するか否を考慮するが、大臣の指令や国家政策に従い、協議対象や利害関係者の意見、またその他の重要考慮事項を総合考慮する。そして、条件を附すことができ、また、開発プランに適合していても拒否することも可能である（この点についてわが国の建築確認とは異なっており、地方計画当局は許可の決定に際して広範な裁量権を有する。）。

23) 地方計画当局（Local Planning Authority）は、一般的には、基礎的自治体（通例、District Council）の議会の計画委員会がその役割を担う。

24) 参照、和泉田保一「都市法における市民参加手続と『行政的正義』」榊原秀訓編著『行政法システムの構造転換—イギリスにおける「行政的正義」』（日本評論社・2015年）274-300頁。

計画条件²⁵⁾、計画義務²⁶⁾、コミュニティ・インフラストラクチャ負担金²⁷⁾（以下、「CIL」という）の賦課について補足する。イギリスの計画許可制度においては、受け入れがたい開発について、プランニング・ゲイン²⁸⁾などと称されるこれらのメカニズム、すなわち、申請者がコミュニティに対して金銭の提供やコミュニティ用の施設の設置等の何らかの義務の負担を申し出ることによりそれを条件として／そのことを考慮して許可を付与するということが多用されてきた²⁹⁾（詳細については、3(3)①）。

なお、2011年地域主義法³⁰⁾により、「重要考慮事項」について、申請に重要（material）である場合（に限り）、「地方財政上の考慮事項」をも考慮しなければならない、と規定された³¹⁾。「地方財政上の考慮事項」とは、政府から受け取るべき補助金またはその他の財政援助、または

25) 計画条件については、参照、岡村周一「イギリスにおける計画許可の条件」法学論叢122巻4=6号（1988）119-155頁。

26) 計画義務の詳細については、参照、洞澤秀雄「イギリス都市計画法における計画協定・計画義務—その現代的意義」早稲田政治公法研究68号（2001）341-369頁。

27) Community Infrastructure Levy.

28) 制定法上の定義はなく、1981年の報告書『プランニング・ゲイン』（Department of Environment, *Planning Gain: Report by the Property Advisory Group*, 1981）において、「計画許可を得ることに関連して、開発者が、有効な計画条件に含みえない、あるいは含みえるか議論の余地のある一定の費用の負担、権利の放棄、その他利益の提供を申し出、あるいはそれらをなすことに同意し、あるいはそれらをなすことを余儀なくさせられる場合に生ずる（もの）」と定義されている。

29) 参照、和泉田「都市計画における開発利益の取り扱いと損失補償について」榊原秀訓編著『現代イギリスの司法と行政的正義—普遍性と独自性の交錯』（日本評論社・2020年）253～282頁。

30) Localism Act 2011.

31) 同法によって1990年法都市農村計画法に追加された、第70条（4）項。

CILの支払いのいずれかを意味する³²。

なお、上記いずれの過程においても、環境アセスメント、持続可能性評価も、また、重要な考慮要素とされている³³。

（2）2008年計画法

国家的大規模重要インフラ事業（NSIPs。空港、原子力発電所など）の設置についても、従来は1990年法制に拠っており、大臣が許可決定権限を地方計画当局から回収（call in³⁴）し、市民参加も含む決定の手続について、個別事案に応じてその都度対応していた。

このような事業の必要性は、しばしば論争的であったりするため、政策的な文脈が決まらないことが多かった。さらに、事業を裏付ける証拠は複雑（complicated）で科学的にも複雑（complex）であることが多い³⁵。また、通例において実施される公開審問のための時間的費用的コストの問題も指摘されていた。

こうした事情を背景に、より迅速かつ公平で、より効率的で、より説明責任があり、よりタイムリーな事業実現を確保し、コミュニティや個人が参加する可能性を向上させる成果を達成することを目的として、2008年法は制定された³⁶。

同法制定により、NSIPsとして同法に規定する事業の許可決定については、同法固有の仕組みによることとした。このため、1990年法の特別法と位置付けられる。

(32) Localism Act 2011, s. 143.

(33) 1990年法71A条。

(34) 1990年法77（1）条。

(35) Bowes, Ashley, *A Practical Approach to Planning Law 14th edn*, Oxford University Press., 2019, para. 28.03.

(36) *Ibid.*, para. 28.7.

ここでは、1990年法制では地方計画当局が草案を作成、住民による参加等を経て、大臣の採択を以て決定される開発プランについては、大臣が国民等への協議及び下院での精査と承認を通じて策定するNPSがこれに該当し、個別の案件に対する地方計画当局による許可決定は、大臣（法改正当初は国家インフラ委員会であった）による開発同意（consent）に置き換えられる。

開発同意とは、他の同意またはそうでなければ必要とされるであろう許可のための必要（要求）を上書きする。すなわち、開発同意が付与された場合、指定建築物の同意、保全地域の同意、予定記念物の同意、パイプライン建設の承認、ガス貯蔵の承認等が不要となる^{37/38}。

申請及び審査のプロセスとして、まず、申請前手続（2008年法第5部）においては、提案された申請について、特定の地方自治体、土地の権利者、その他の所定の者や（二次立法で規定される）特定の人のカテゴリーに協議する義務がある（42条から44条）。

申請者は、上記の協議を開始する際に、または開始する前に、大臣（制定当初は、委員会としていた）に協議文書の写しを提供しなければならない（46条）、申請者は、提案されている申請について地元の人々にどのように協議を行うことを提案しているかを記載した方針書を作成し、公表しなければならない（47条）。申請者は、このような方針書を公表する前に、関連する地方当局と協議しなければならない、地方当局は28日以内に回答しなければならない。協議は、方針書に記載された方法で実施されなければならない、申請者は、実際の申請書を提出する前に、協議等で受けた関連する回答を考慮しなければならない（49条）。

³⁷⁾ *Ibid.*, para. 28.16.

³⁸⁾ 但し、関係する許認可が全て不要となった訳ではない。それらのオーバーラップの状況やその整理について、参照、NPS (GDI) Annex A.

大臣は、申請者、潜在的な申請者、または他の申請者に対して、開発同意を与える命令の申請や申請に関する意見表明について助言を与えることができる（51条）。

審査（2008年法第6部）段階においては、申請が受理されると、大臣は、申請をパネルで処理するか、単独の任命された者（審問官）で処理するかを決定しなければならない（61条）。パネルの場合には少なくとも3名で構成されていなければならない、意思決定は多数決で行われるが、議長にはキャスティングボートがある（65条）。当該NSIPsの開発同意についてNPSが作成され発効している場合、原則として、NPSが審査の際に考慮すべき事項（要考慮事項）とされる（104（1）（2）条）。

（3）1990年都市農村計画法と2008年計画法との手続等の異同について

決定機関について、国家の執行部と地方の計画委員会という差異、計画枠組が大臣による国家政策方針（NPS）か地方当局による開発プランかという差異はあるが、基本的には、一般的土地利用規制制度の枠組上にあるといえる。

統制メカニズムについて、許可（permission）と同意（consent）の用語の違いがあるが、同意について、複数の必要な許可のワンストップ的な手続であることからこのように呼称されているのであり、実質的には許可といえる。

計画枠組の拘束力の度合いに関わる文言について若干の相違がみられる。

1990年計画法においては、要考慮事項について次の通り規定されている。

1990年都市農村計画法

70（2）条「当該申請に関連する限りにおける開発プランの記述、当

該申請に関連する限りにおける地方財政上の考慮及び他の重要考慮事項 (material consideration) を考慮しなければならない (shall have regard to) 』

2004年計画・強制収用法⁽³⁹⁾

38 (6) 条「重要考慮事項が別段の事情を示していない限り、開発プランに沿って (in accordance with) 決定を行わなければならない (must) 』

これに対して、2008年計画法においては以下の通りである。

2008年計画法

104 (3) 条「大臣は、(4) から (8) の1つ以上が適用される範囲を除き、関連するNPSに沿って (in accordance with) 申請を決定しなければならない。』

(4) この節は、関連する国策声明に従って申請を決定することが、英国がその国際的義務のいずれかに違反することにつながると大臣が確信する場合に適用される。

(5) この節は、関連する国策声明に従って申請を決定することが、何らかの制定法によって、またはその下で国務長官に課された義務に違反することにつながると大臣が確信する場合に適用される。

(6) この節は、関連する国策声明に従って申請を決定することが、いかなる制定法によっても違法であると大臣が確信した場合に適用される。

(7) この節は、提案された開発の悪影響がその利点を上回ると大臣が確信する場合に適用される。

(8) この節は、国家政策声明に従った以外の方法で申請を決定するために定められた条件が満たされていると大臣が確信する場合に

(39) Planning and Compulsory Purchase Act 2004.

適用される。

すなわち、1990年法の許可申請2008年法の同意申請の両者において、原則、計画枠組に沿って決定しなければならず、計画枠組以外の考慮事項として、1990年法制では、地方財政上の考慮及びその他重要考慮事項が挙げられているのみであるのに対し、2008年法制では、104 (4) 条から同 (8) 条まで幾分具体的に規定している。しかしながら、(4) 条から同 (7) 条については、当然の理を明文化したように解され、それらに (8) 条も含めて、1990年法の「その他の重要考慮事項」との差異が明確でない。

このことについて、NPS (GDI) において、第4章「評価原則」、第5章「インパクト」という章が設けられており各条項の解釈の参考になると思われること、1990年法制における「その他重要考慮事項」についての議論や判例法理の蓄積があることから、これらを参照し、比較してみるのが有用であると考えられる。そこで、このことについては、NPS (GDI) の概要を (4) で通覧したのち、3において個別に検討することとする。

次に、2008年法の案件一般に該当するものではなく、地層処分施設立地の決定についての特徴として、一般的な開発の場合は開発業者がサイトを特定した上で計画許可申請を行うことが通例であるところ、地層処分施設の場合は、事業者が申請する時点でサイトが特定されている点は同様であるものの、その選定について、全国的スクリーニングを前提とするとはいえ、立地を申し出るコミュニティにイニシアティブがあるという点に相違がある。この問題についても、3において検討する。

(4) NPS (GDI) の構成⁽⁴⁰⁾及び概要

地層処分施設設置にかかる計画枠組を定めるNPS (GDI) の各章の規定内容の概略は以下の通りである。

第1章「イントロダクション」

ポーリング調査と地層処分施設 (GDF) の定義、本NPSの対象地域がイングランドのみであること、ポーリング調査とGDF開発の計画同意申請の審査において検討すべき事項 (詳細は第5章)、持続可能性評価及び生息環境規制評価の概要、そして、NPSの目的として、以下が示されている。

- －英国政府の地層処分方針を実行すること
- －GDF等の社会基盤の必要性を示すこと
- －明確かつ透明性のある計画及び開発におけるサイト固有ではない包括的な影響や一般的なサイト選定での検討事項を示すことにより、長期的にセキュリティ及び安全性があり、持続可能なポーリング調査とGDFの開発を可能とするとともに、開発申請者のためのガイドにもなること
- －開発同意令 (DCO⁽⁴¹⁾) の発出審査の基礎文書となること
- －地方計画当局による影響評価報告書の作成を支援すること

第2章「英国政府の高レベル放射性廃棄物等の管理方針」

英国政府の管理方針、地層処分、処分対象廃棄物の概要に加えて、処分実施戦略におけるポイントを記述。

- －ポーリング調査とGDFの開発の際には、担当大臣による開発同意令

(40) 参照、公益財団法人 原子力環境整備促進・資金管理センターWebSite「諸外国での高レベル放射性廃棄物処分」2019年7月17日記事「英国政府が地層処分施設 (GDF) に関する国家政策声明書 (NPS) を英国議会に提出」<<https://www2.rwmc.or.jp/nf/?p=24290>>。

(41) Development Consent Order.

（DCO）、イングランドの環境規制機関（EA⁽⁴²⁾）による環境許可、原子力規制局（ONR⁽⁴³⁾）による原子力サイト許可が必要となる。

各規制当局は段階的な規制アプローチに基づき、GDFの開発計画・建設・操業・閉鎖の各段階において、相互に適切に関与するものの、規制が重複しないような体制を構築する。

第3章「地層処分施設の必要性」

技術・倫理・法律等の各観点から、高レベル放射性廃棄物等の管理方針として、他の管理方法を説明するとともに、地層処分が適切である理由が説明され、英国政府が公衆協議等を経て地層処分方針の採用を決定し、NPSの策定に至ったことを示している。

第4章「評価原則」

GDF等による環境・経済・地域への影響を評価するための主な原則として、設計・環境・健康・安全・セキュリティについての評価原則を述べている。次のパラグラフは重要である。

4.1.3. 提案された開発を検討する場合、審査機関及び（意思決定者としての）大臣は、以下を考慮すべきである。

- －地層処分インフラの必要性を満たすことへの貢献、雇用創出及び、長期的またはより広範な利益など、潜在的な利益。
- －潜在的な有害影響（長期的、累積的な有害影響及び、有害影響を回避、低減、補償するための手段を含む）。

第5章「インパクト」

大気、騒音、生態系と自然保護、気候変動等を含む気候要因、文化遺産・社会経済・人口、洪水リスクと湾岸侵食、健康、景観、土地利用、交通、水質等の主要な影響についての評価方法、マイナス影響を

(42) Environment Agency.

(43) Office for Nuclear Regulation.

回避・緩和・補償するための措置等について述べている。

3. 一般的土地利用規制制度上の許可制の適用と要考慮事項

(1) 要考慮事項についての法理と、NPS (GDI) に規定される考慮事項との関係

2 (3) では1990年法制と2008年計画法制とでは、重要考慮事項についての規定に若干の差異があることを示したものの、それだけでは実質的な差異があるのかについて明らかではなく、2008年法同意判断にかかる要考慮事項の全体像が明確でない。そこで、NPS (GDI) に着目すると、後掲の通りの言及がある。すなわち、4.1.8には計画義務についての考慮に当たっての原則が明記されている。加えて、第5章で考慮要素とされている諸項目は、1990年法制に関してこれまで「その他重要考慮事項」とされてきた要素⁽⁴⁴⁾と変わりはない。そうすると、NPS (GDI) は、1990年法制における「開発プラン」に加え、結局のところ、「地方財政上の考慮」及び「他の重要考慮事項」についても言及しており、1990年法制のそれらと類似している。なお、NPS4.1.4後段には、「(大臣は、このような申請に関する決定を行う際には、) 大臣が重要かつ決定に関連すると考えるその他の事項を考慮しなければならない。」と規定されており、1990年法70 (2) 条の「その他の重要考慮事項」と変わりはないようにみえるが、NPS (GDI) 第5章にはその主要なものが記述されているため、4.1.4のいう「その他の重要考慮事項」の範囲は、極めて限定されるであろう。そして、2008年法104 (4) ~ (8) 条は、NPS (GDI) 以外に考慮すべき事項を限定的に列挙したものと解される。

そうすると、決定権者が考慮すべき事項については、1990年法と2008

(44) Bowes, Ashley, *op cit.*, n.35, at chapter11C.

年とでは、このような形式上の相違はあるものの概ね相似していると考えられる。

NPS (GDI) における考慮要素に関する規定

第4章「評価原則」

4.1.4. : 大臣は、このような申請に関する決定を行う際には、計画法に基づき地方自治体から提出された地元影響報告書、2009年海洋・沿岸アクセス法第59条に従って決定された適切な海洋政策文書、申請に関連する所定の事項及び大臣が重要かつ決定に関連すると考えるその他の事項を考慮しなければならない⁽⁴⁵⁾。

4.1.8. : 1990年都市農村計画法106条に基づく義務付けは、計画上許容できる開発を行うために必要であり、提案されている開発に直接関連し、開発の規模や種類において公正かつ合理的に関連している場合のみ求められるべきである。

第5章「インパクト」(2 (4) で概説した具体的要素の節番号及び原文を再掲)

5.2 Air quality, 5.3 Noise, 5.4 Biodiversity and Nature Conservation (including flora and fauna, 5.5 Climatic factors including climate change and adaptation, 5.6 Historic Environment, 5.7 Socio-economics, Population and Demographics, 5.8 Flood risk and Coastal Change, 5.9 Human Health, 5.10 Landscape and Visual Impacts, 5.11 Land use

このような広範な考慮事項について検討したうえで決定を行う制度及びプロセスを、高レベル放射性廃棄物の地層処分施設設置にも適用する

(45) NPS (GDI) のイントロダクション部分の1.2.3においても、同文が置かれている。

イギリスのやり方は、わが国の最終処分法によるものと比較して、明らかに特徴的な部分がある。そこで、以下においては、地層処分施設に関してそのような特徴を際立たせている考慮要素を個別的に挙げて、当該考慮要素に関わるNPSの規定及び1990年法制における議論や法理を参照することで、その意義について検討する。

(2) 2008年法制及びNPS (GDI) の特徴 一概説

イギリスにおける地層処理施設設置に関わるこれら法制度を特徴づける点としては、そもそも、国家的インフラストラクチャ設置プロジェクトであっても、一般的土地利用規制制度上の許可制度が適用され、その手続に従って、最終判断がなされることが挙げられる。このことは、地層処分施設の設置であっても、上記の一般的土地利用規制制度の枠組の中で、広範な考慮事項を勘案して審査され決定がなされるということであり、このプロセスに従ってなされた決定については、プランニング・ゲインにかかる協定等についても含めて、公権力によってその履行が確保される（1990年法第7部等）。また、開発プランについてもNPSについても市民や国民の参加を経て作成され、決定によって権利を侵害される者等はこれら決定について、審査請求や司法審査によって争うことも可能であり、これらに関わる判例の蓄積もある。

そして、その際の許可判断において、要考慮事項が広範に認められる点も特徴として挙げられる。このことについては、何が「要考慮事項」として含まれ、どのように考慮されるかについて学説判例の蓄積があり、一定の予測可能性があることも指摘できる。

以下においては、そのように位置づけられるところの、決定の際の要考慮事項についての個別の問題として、地層処分施設の立地地域選定プロセスに関して特に重要であると考えられる以下の諸点について、NPSの規定や学説、判例の立場を参照しつつ概観、検討することとする（い

ずれについても(3)で詳述する)。

すなわち、第Iに、上述の一般的枠組において、プランニング・ゲインの提供が当然になされており、その多寡、内容が決定の際の考慮要素とできることである。そして、プランニング・ゲインについて、その内容等について合理的な範囲に限定する法理が存在しており、このような法理の存在が、合理的でない立地選定等に係る決定をこのような利益提供との引き換えに許してしまうのではないかという疑念、懸念を減少させる。

第IIに、「公衆の懸念」も考慮要素たりうる点である。未知の事業に対して立地地域の住民が明示しがたい懸念を抱くのは自然なことであろう。このような、明確に定義し示すことが困難な「懸念」についても考慮要素として包含しうることは、一般論として、受け入れるコミュニティからの納得を得やすくすると思われる。

次に、2(3)で示した、まずコミュニティが立地に応募するという点で通例の計画許可申請と異なることについて、次のような懸念がありうる。すなわち、立地について多数決等により地元による支持が表明されているとすると、事業者がそれを奇貨として、他に適地があったとしてもそちらについては重視せずに、当該支持のあった地域を選定しようとするのではないか。この問題について、次の2つの考慮要素に分けて検討を試みる。すなわち、第IIIとして、代替地についての考慮義務についての考え方である。例えば、決定権者が他の適地についても検討し、比較した上で最終決定を行うことが義務づけられたならば、上述の懸念は無用であろう。

そして、第IVとして、立地について「公衆の支持のテスト」をパスしたことにより民主的賛意があることが推認されることはどう考慮されるか、あるいは、少数意見は黙殺されないか、という疑問について、NPS(GDI)や要考慮事項に関する法理はなんらかの回答を用意しているだ

ろうか。

以下において、NPS（GDI）の関連する規定を基本としつつ、必要に応じて、一般法（1990年法制）にかかるそのような考慮事項についての学説判例を参照し検討する。

（3）要考慮事項についての個別的検討

（2）に挙げた考慮要素Ⅰ～Ⅳは、NPS（GDI）においては、5.7 Socio-economics, Population and Demographics（社会経済、人口、人口動態）に含まれると考えられる。なお、公衆の懸念を構成する要素の一部は、その他の要素に含まれるものもあり得ようが、明確に定義、同定できない懸念について、これらに含めて議論する。

NPS（GDI）5.7は、次の通り規定する。

5.7.5 申請者は、社会経済的なポジティブ及びネガティブな影響の可能性を特定するために、徹底的な社会経済的影響評価を行うべきである。その評価は、提案された開発の操業期間中の潜在的影響と、妥当な範囲での閉鎖の潜在的影響に注目すべきである。

5.7.6 評価は、提案された開発に適切な社会経済的影響を対象とするものとする。例としては、以下が挙げられる。

- －雇用及び訓練機会の創出
- －教育施設及び訪問者施設の提供
- －提案された新施設が平等なグループに与える影響、観光への影響、地域サービスに対する影響
- －労働者のための宿泊施設の必要性

5.7.7 地層処分インフラの建設、操業（建設は地層処分施設の操業段階の大部分を通じて継続する）及び最終的な封鎖段階における労働者の流入の変化は、開発計画周辺地域のサービスや施設に対する需要を変化

させるかもしれない。これは地域の人口動態を変化させ、建設工事に最も近い集落のサービスと施設（コミュニティ施設とエネルギー、水、輸送、廃棄物などの物理的インフラを含む）に対する需要を変化させる可能性がある。また、開発の結果、人口とサービス提供がどのように変化するかによって、社会的結束力に影響が及ぶ可能性もある。

- 5.7.11 社会経済的影響は、例えば、視覚的影響や開発に対する個人の認識など、他の影響と関連している場合がある。また、地元企業や不動産価値に影響を与える場合もある。そのような影響が開発に関連する場合、申請者は、評価にそれらを含めるべきである。

意思決定

- 5.7.12 開発許可申請の前に、申請者はコミュニティのニーズと懸念を理解するための公開協議プログラムを実施し、適切な場合にはその結果に基づいて行動する、または行動する計画を有しているべきである。申請者は、地元の利益を最大化するために、ホストコミュニティと強固な地元技能（skills）パートナーシップを確立するために努力すべきである。

- 5.7.13 大臣は、社会経済評価において申請者が特定した新たな地層処分インフラの潜在的な社会経済的影響を考慮する必要がある。（が、）（特に、本NPSに示された地層処分インフラの必要性を考慮すると）、大臣が、エビデンスのない社会経済的影響に関する証拠に基づかない憶測の主張は、あまり重視されないと結論づけるのは合理的であろう。

- 5.7.14 大臣は、社会経済的影響に関連して、申請者が影響を緩和するために行った、または行うことを提案している（例えば、計画義務を通じて）関連する積極的な対策、及び発生する可能性のあるコミュニティ投資、並びに開発の段階的实施のための選択肢を考慮する必要がある。

- 5.7.15 大臣は、地元経済、ひいては国内経済にどの程度利益をもたらすかを含め、地元地域の技能向上と雇用機会の最大化に焦点を当てた申

請の要素も考慮する必要がある。

緩和措置

- 5.7.16 大臣は、開発による社会経済的な悪影響を緩和するために、申請者が提示する緩和策が容認できるかどうかを検討する必要がある。例えば、質の高い設計及び／または（自然の特徴による）遮蔽は、訪問者とコミュニティの視覚的・環境的経験を同様に改善することができる。
- 5.7.17 大臣は、平等への悪影響を緩和するために申請者が提示した対策が受け入れられる場合のみ、開発同意を与えるべきである。

I プランニング・ゲインの肯定、その範囲と限界に関する判例法理

NPS (GDI) 5.7.14、5.7.15にこのような利益が考慮要素たることが明記されており、特に、5.7.14において、1990年法106条の計画義務等についても明示的に言及している。

ところで、2018年改定文書におけるホストコミュニティ候補等への資金投資については、どのように考慮されるだろうか。後述するような、プランニング・ゲインの適正な内容、範囲内においては、考慮要素としてプラスに作用するのではないかと思料する。その理由としては、後掲のとおり、2.1.6が2018年改定文書のプロセスによる立地を特別視せずに考慮要素とする意図を示すものと解され、また、2.4.3も同意決定における考慮要素はあくまでも、2018年改定文書のプロセスを経たことではなく、NPS (GDI) に基づくとする意図を示すと解されるためである。そうであれば、コミュニティ投資がなされることやその多寡が直接の考慮要素となるのではなく、投資された資金の用途等、その第5章の考慮要素に及ぼす効果が問題とされると考えられる。

2.1.6: 2018年改訂文書で示されたコミュニティとの協働に関する方針は、

政府の地層処分プログラムの指定実施機関であるRWMに適用されるが、本NPSは独立したもので、地層処分インフラの開発同意を申請しようとするすべての開発者に適用されるものである。

2.4.3：本NPSは、地層処分施設が設置される可能性のある、または設置されるべき場所や、深層ボーリング調査が実施される可能性のある、または実施されるべき場所を特定しようとはしていない。また、地層処分施設の適切な位置を特定するためのプロセスも記述していない。

また、前掲4.1.8の規定（「1990年法第106条に基づく義務付けは、計画上許容できる開発を行うために必要であり、提案されている開発に直接関連し、開発の規模や種類において公正かつ合理的に関連している場合にのみ求められるべきである」注 下線部は筆者による）における諸要件（「必要性」「公正かつ合理的関連性」の基準）については、1990年法制におけるプランニング・ゲインに関して発出されてきた政府政策が踏襲されたものと考えられ、この基準の意義については、そのような法理に係る学説や判例を参照することで予測可能性が高まるであろう（→【参考1】）。

私見として、このような制限的な法理の存在とその適用可能性は、受け入れがたい開発を可能としつつ「許可の売買」を防止し、ひいては、一般的土地利用規制システムへの国民の信頼を確保する上で重要であると思料する。

【参考1】

「必要性」「公正かつ合理的関連性」基準とその適用

- ・政府は、通達として、計画義務について、「必要性」（申請されている計画の質を高め、それなしでは拒否されるかもしれない申請を実行可能とするために必要であること）及び、当該計画との「公正かつ合理

的な関係」を要するとの基準を示した（通達 1/97⁽⁴⁶⁾など）。政府政策も「その他重要考慮事項」の一つであるため、この基準がプランニング・ゲインの限界と範囲を画すものと考えられたが、裁判所はそれとは異なる判断を蓄積させてきた。

- ・まず、プリマス事件⁽⁴⁷⁾において控訴裁判所は、別の土地のインフラ整備のための100万ポンドの資金提供、別の土地におけるパークアンドライド施設提供、いずれについても、公正かつ合理的に関係しているとして肯定した。すなわち、「必要性」の基準については不問とした。そして、このことについて、考慮要素としてのプランニング・ゲインを際限なく拡大するのではないかとの懸念をもたらした⁽⁴⁸⁾。
- ・しかし、テスコ事件⁽⁴⁹⁾貴族院判決において、Keith判事は、1990年法106条の法解釈として「必要性」の要件は要せず「公正かつ合理的な関係」のみにおいて考慮事項としうるとしつつ、その限界として「(同法の)計画義務は、開発案を振興及び促進するためのものであるが、当該義務を課す権限は、開発者から、現金、若しくは、直接的には開発案に関係しないにもかかわらず『開発許可の見返り』となるようなかたちでの、何らかの報酬を引き出すために行使されてはならない」ことを示した。
- ・CIL (→ **【参考2】**) について、2010年地域インフラストラクチャ

(46) Office of Deputy Prime Minister, *Circular 1/97 - Planning Obligations*, 1997.

(47) *R v Plymouth City Council, ex p Plymouth and South Devon Co-operative Society* (1994) 67 P&CR 78.

(48) Boves, Ashley, *op cit.*, n.35, para. 17.50 (p.415) .

(49) *Tesco Stores Ltd v Secretary of State for the Environment* [1995] 1 WLR 759 (HL).

なお、本判決は、重要考慮事項に該当するか否かは法律問題、当該考慮事項へのウエイト付けは公益問題（決定権者の裁量による）である点を明らかにしたことで知られる。

規則122（2）条により、計画義務の使用に関する政府政策上の基準が初めて法制化された。すなわち、以下の全ての要件を満たさない場合、賦課金を課すことが可能な開発、または開発の一部について、計画申請の決定時に計画義務を考慮することは違法となった。当該規則は、通達1/97等とは法的レベルの異なる委任命令であるため、違法判断における基準となりうるものであるが、通達時代の「必要性」の基準が（a）として明示されていることが特筆される。

- (a) 開発を計画上許容できるようにするために必要であること
- (b) 開発に直接関連していること
- (c) 開発の規模及び種類において、公正かつ合理的に関連していること。

・しかし、この（a）号の解釈について、裁判所は、テスコ判決の立場を踏襲しているようである。Telford & Wrekin事件高等法院判決⁽⁵⁰⁾において、Turner判事は、規制122条の目的は「開発者が幅広い大金を約束されて計画許可を「買う」ことを抑制すること」であるとし、また、Welcome Break Group事件高等法院判決⁽⁵¹⁾において、Bean判事は、上記テスコ判決のアプローチが引き続き正攻法であるとしている⁽⁵²⁾。

・4.1.8は、規則122（2）条の要件をそのまま踏襲しているが、司法判断としては、上記判例法理が適用されるものと思われる。

(50) Telford & Wrekin Borough Council v Secretary of State for Communities and Local Government [2013] EWHC 1638 (Admin) .

(51) R (on the application of Welcome Break Group Ltd) v Stroud District Council [2012] EWHC 140.

(52) Bowes, Ashley, *op cit.*, n.35, para. 17.55 (p.416) .

【参考2：CILについて】

計画義務とCILの相違は以下の通りである⁵³。

計画義務とは、申請者がコミュニティに対して、コミュニティのための資金や土地等を貢献として負担することで、受け入れがたい開発を受け入れ可能となし得るという考えに基づき申し出がされ、地方計画当局は、この貢献の多寡をも考慮要素としうる。

CILとは、計画義務とは異なり、そのエリアにおける当該開発をサポートするインフラを設置するために必要な経費（開発プランで定める算出方式に拠る）を吸収することを意図している。

CILの有無あるいは多寡について、2011年地域主義法により、1990年法の決定の際の要考慮事項であると明記されたことは既に述べた。

II 公衆の懸念について

1990年法制に関しては「社会的考慮事項」という概念があり、「開発計画の策定において吸収されなかった社会的要請を、計画許可申請の決定という執行段階において考慮する仕組み」⁵⁴の一つ（もう一つは、低廉住宅の提供）として、議論されてきたものであるが、公衆の懸念についても、この文脈で検討されてきた。

判例における肯定例として、例えば、ウエストミッドランド事件⁵⁵において、控訴裁判所は、保釈・保護観察所建設の申請について、入居者

53) 参照、和泉田保一「都市計画における開発利益の取り扱いと損失補償について」榊原秀訓編著『現代イギリスの司法と行政的正義——普遍性と独自性の交錯』（日本評論社・2020年）253-282頁。

54) Michael Purdue, “Material Considerations: An Ever Expanding Concept?”, J.P.L., 1989, p.156.、なお、参照、洞澤秀雄「イギリス都市計画法における社会的考慮事項」早稲田政治公法研究70号（2002年）443-475頁（459頁以下）。

55) West Midlands Probation Committee v Secretary of State for the Environment [1998] J.P.L. 388 (CA).

による犯罪の遂行や反社会的行動は、それが開発と密接に関連している場合には、計画許可申請の決定において重要な考慮事項となりうる」と明示している。なお、住民の恐れが正当であることをどの程度まで示さなければならぬかについて、判例上明らかでないことが指摘されている⁵⁶⁾。

5.7.6においては、社会経済的影響について、ある程度具体的に明示されており、そのことが、それら明示された以外の「懸念」を考慮要素とする余地を狭めているように見える。しかしながら、5.7.11によれば、視覚的影響や開発に対する個人の認識などに起因して、明記された考慮要素に関連している場合は、評価にそれらを含めるべきである、とされる。また、5.7.12は、「開発同意申請の前に、申請者はコミュニティのニーズと懸念を理解するための公開協議プログラムを実施し、適切な場合にはその結果に基づいて行動する、または行動する計画を持っているべきである。申請者は、地元の利益を最大化するために、ホストコミュニティと強固な地元技能パートナーシップを確立するために努力すべきである（再掲）」とし、5.7.13は、「大臣は、社会経済評価において申請者が特定した新たな地層処分インフラの潜在的な社会経済的影響を考慮する必要がある。（が、）（特に、本NPSに示された地層処分インフラの必要性を考慮すると）、大臣が、エビデンスのない社会経済的影響に関する証拠に基づかない憶測の主張は、あまり重視されないと結論づけるのは合理的であろう」とする。

以上のような記述からは、明示されない社会経済的影響については重視されないことは確かであるが、そうであっても、明示された影響との関連が証拠に基づいて立証されれば考慮要素とされうること、あるいは補償の対象となりうることを示すものと解される。また、懸念についての、証拠に基づかない憶測による主張であっても、申請者がそれに対応する

⁵⁶⁾ Bowes, Ashley, *op cit.*, n.35, para. 11.106 (p.264).

ことは、5.7.12前段により、考慮要素としてプラスに作用すると考えられる。

Ⅲ 代替地の存在

1990年法制における代替地の存在に関する判例法理は、【参考3】の通りである。

2008年法同意については、NPS (GDI) 4.4.3が示すとおり、2017年インフラストラクチュア計画（環境影響評価）規則に、代替地についても説明することが求められている。

4.4.3：持続可能性の裏付けとなる評価では、地層処分の必要性を満たすために、戦略的なレベルでは合理的な代替案がないと結論づけている。しかし、開発のための最も適切な場所を決定するために、候補地が特定された時点で、個々のプロジェクトのためのサイト特定レベルの代替案が検討されることになる。インフラストラクチュア計画（環境影響評価）規則2017（規則14（2）（d））は、環境声明（4.2項参照）に、申請者が検討した合理的な代替案の説明を含めることを求めている。環境声明書は、関連する場合、プロジェクトの実施なしでの環境の現在の状態の起こりうる展開の概要（ベースラインシナリオ）を含むべきである。

このことから、1990年法制にかかる判例法理とは相違して、申請者が自ら合理的な代替地案についても検討することを要求しているものと解される。このことは、申請にかかる立地地点について、コミュニティ自ら手を挙げたことを過度に重視して、結果、他に立地に適した土地があったとしてもそれを無視あるいは軽視して同意を付与してしまうという事態を防止する効果を持つであろう。

【参考3 代替地の存在に関する判例法理】

- ・ローズ事件⁵⁷⁾：反対者が、より侵害の度合いが低く、かつ、合理的に考えて十分な形で建設しうる代替地があり得ることを示した場合、重要考慮事項に該当する。
- ・トラストハウス事件⁵⁸⁾：決定権者は、原則、代替地を検討する必要はないが、反対派から注意を促された場合は別。
- ・決定権者は、2つの用地を比較評価する義務はないが、反対派が代替地の存在を主張した場合において、提案の規模が大きく、提案のデメリットが大きければ大きいほど、代替地の存在が重要考慮事項となる可能性は高くなる⁵⁹⁾。

IV 立地について公衆の支持があること自体はどう考慮されるか

管見においては、このような観点に関して、判例法理として特に確立したものは見当たらない。しかしながら、1990年法制においても、2008年法制においても決定権者は民主主義的な批判にさらされうる地位にある（前者において地方議員、後者は大臣）ことから、民主的支持があることは、積極の方向に作用するものと考えられる。

上掲2.4.3、あるいは2.1.6が正確に何を意味するのかは必ずしも明らかではないが、2018年改定文書のプロセスによって応募したコミュニティであることは、直接には考慮要素とはならないことを意味していると解される。ただし、そのようなコミュニティへの立地の申請がNPS（GDI）の要件によく適合していることは肯定できよう。

(57) Rhodes v Minister of Housing and Local Government [1963] 1 WLR 208, [1963] 1 All ER 300.

(58) Trusthouse Forte Hotels v Secretary of State for the Environment (1987) 53 P. and C.R. 293 CA.

(59) Alec Samuels, "Alternative Sites", J.P.L., 2011, 10, pp.1285-1291 (at 1286).

また、Ⅲにおける4.4.3に関する記述も参照されたい。

以上から、少なくとも言えることとして、公衆の支持があること、あるいは「自発性」があることは、形式的には、同意判断において直接的な効果は及ぼさないよう配慮されているようである。

むすびに代えて

本稿において、イギリスの2014年白書に定められる地層処分施設立地の決定プロセスの概要について、主として、法的枠組及び決定権者が考慮すべき事項に焦点を当てて、そこに見出すことができる特徴についてみてきた。その結論として、わが国と比較して、次の通りまとめることができる。

第一に、事業者からの資金提供について、イギリスにおいてはプランニング・ゲインの吸収として当然に行われており、その用途、適切性について合理的な範囲の制限が存在し、その法理は一般的土地利用規制制度をめぐる判例の蓄積によって一定程度明らかにされており、地層処分についてもNPS（GDI）において明示された。このことによって、提供資金目当ての立地の「売買」は防止されうるであろうし、そのことは、資金提供を背景とした不公正な決定の押しつけを抑止しうる。

提供資金目当ての立地の「売買」の防止の観点について、地層処分地選定の概要調査の時点においても活用される⁶⁰⁾わが国の「電源三法」に基づく交付金の制度は、基本として火力、電力、原子力発電所の立地自治体を対象とするものであるが、むしろ、そうした「売買」を助長する

(60) 参照、平成27年5月22日閣議決定『特定放射性廃棄物の最終処分に関する基本方針』「第7 その他特定放射性廃棄物の最終処分に関する重要事項」。

おそれが強いことが指摘されている⁽⁶¹⁾。

また、立地地域へのプランニング・ゲインの提供は、序で言及した通り、受苦圏と受益圏の分断の緩和に資する。しかし、それが一般的には行われていないわが国において、地層処分施設の受入地にのみ提供される⁽⁶²⁾ことはどのような意味を持つのか。迷惑施設が近隣に立地しているもののような利益の提供を受けていない大多数の地域の住民等からは不公平感を抱かれ、新たな分断を生み出すおそれも否定できないのはいか。他方、一般的に実施されているイギリスではそのようなおそれはないと考えられる。

第二に、公衆の懸念について考慮可能性があることがNPS（GDI）から読み取ることができる。これに対してわが国においては、例えば開発許可申請に対して法定要件以外の事項を考慮した拒否処分は違法とされるであろう。このようなルールのままでは、特に、地層処分地に対して抱くような漠然とした忌避意識に基づく反対や、それに基づく代償措置の要求は正当化されにくい。このような懸念に対して、過去において原子力発電について「安全神話」の形成が試みられたようであるが、そのようなオカルトがかった対処は、原子力発電の利用可能性そのものを大きく殺ぐこととなろう。

第三に、コミュニティが立地に応募することが選定プロセスの端緒となり、ポーリング調査に先だって、公衆の支持のテストを経ることが、同意申請の条件となっていることについて、わが国の最終処分法には、

(61) 川瀬光義「交付金使途拡大政策と自治体財政——電源三法交付金を中心に——」経済論叢193巻2号（2019）85-105頁（87頁）は、交付金の算定額について、行政需要とは関係ない、しかも「どの程度きられている」かなどという不明瞭な基準にもとづいて算定されていることを示唆する。

(62) 現実には、前掲注の、電源三法交付金制度など、個別的には存在するようであるが、いわゆる「迷惑施設」の設置に際して一般的に実施されているものでないことには変わりはない。

そもそも、地方自治体の長の意見を聴くという規定はあるものの⁶³、住民の意向を確認する仕組みは用意されていない。それは措くとしても、そのような支持があること、あるいは自発的応募による場合、そのことが、他に適地が存在したとしてもそれを軽視する要因となり得ることは否定できない。イギリスの場合、2008年法同意については、候補地が特定された時点で、個々のプロジェクトのためのサイト特定レベルの代替案が検討されるべきことが明示されており、また、NPS（GDI）において、応募・公衆の支持テストを経ていることは、同意判断の必要条件ではあっても、直接の考慮事項とはされていない。

管見において注目すべきと考えた上記の3点のみをみても、イギリスの手法はわが国と比較して、決定権者が、考慮すべき事項を広範に対象として、適正に判断できるように周到に設計されていることを示しており、このことは立地地域における合意形成の点において、その実現可能性を高めているものと思料する。わが国における最終処分法上の決定過程においては、これらに代替するようななんらかの配慮が求められるであろう。

しかし、最も重要で根本的なこととして、これら考慮要素に基づく同意決定に関する法的枠組がわが国とイギリスとは決定的に異なっていることを最後に指摘したい。本稿の中心的な検討事項ではないため、簡略に記すのみとする。

それは、端的に言えば1990年法、2008年法という、一般的土地利用規制制度上の許可制によっている点である。それは、申請者が私人であっても政府であっても服するものであり、許可の考慮事項として提案された資金提供の約定等は、強制力を以て履行されうる⁶⁴。また、そのよう

(63) 最終処分法4条5項。

(64) 計画義務としての約定について、参照、1990年法106(3)条。計画条件の場合については、同法187A条。

な事例や判例の蓄積は、一定の信頼感を国民に与えているように思われる。すなわち、国家政策上あるいは経済的利益の観点から必要性が高い施設であるからといって、決定の公正性が損なわれ、あるいは、受入に際しての約定が反故にされるという疑念は抱かれたいのではないか。少なくとも、この法的枠組に拠ること自体については、決定的な反対論は存在しないものと思われる。

これに対して、わが国においては、そもそも、一般的土地利用規制制度上の許可制は存在しない。最も近接するものは開発許可制であると思われるが、これは専ら都市の健全な発展と秩序ある整備を図ることを目的としており（都市計画法1条）、国家的インフラ施設設置については、個別法制度等により個別に決定されるものであり、その際の考慮要素は、施設設置に当たっての安全の確保が主眼であると考えられる。例えば、原子力発電所の設置許可については立地地点の選定については法的な決定プロセスを経ずに所与の問題として⁶⁵⁾、専ら、そこに設置する場合の安全性の審査が中心となる⁶⁶⁾。また、わが国における許可制度に係る法解釈の傾向として、決定に際しての要考慮事項が限定され、法律上規定されていない考慮事項に基づく拒否は違法とされうる。近年、ようやく、環境影響評価について、許認可一般について横断的に考慮事項とされうることとなった⁶⁷⁾ものの、前述の公衆の懸念などというような実体法上保障されない要素については、考慮事項となりえない。すなわち、最終処分法が規定する立地選定プロセスとその最終決定である大臣の認可に

65) 原子力発電所の設置プロセスについて、参照、白藤博行「原発設置手続きにかかる許認可等の取消訴訟の諸問題」専修大学法学研究科紀要38巻（2013年）173-205頁（198頁以下）。

66) 発電用原子炉について、参照、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律43条の3の6。

67) 環境影響評価法33条。

ついて、国民には馴染みがなく、考慮要素も限定的である上、考慮要素についての判断の瑕疵があったとしても、それが法律や委任命令に明記されているものでない場合には裁判上違法事由とされることは困難であろう。

これらの検討を経た上での筆者の私見としては、わが国においては、プランニング・ゲインの提供と受入れを内包する一般的土地利用規制制度としての許可制を構築、実施することなしに、イギリス型の、自治体の“主体的参加”と“パートナーシップ”に基づく立地選定プロセスに類似した制度を設けたところで、真に地元の協議と合意を経た立地に成功するとは考えられない。