

近時のエネルギー産業における 環境法政策の展開

—2019年度 研究員研究報告書—

2020年9月

日本エネルギー法研究所

は し が き

本報告書は、研究所において毎月全研究員出席の下で開催されている勉強会の中で議論を重ね、その結果を文書の形式にした成果物として、4つ目となるものである。今回は、2019年11月から2020年6月までの合計8回にわたる勉強会の成果となる。

本研究所における研究員の自主的な勉強会は従前より存在したが、研究員が自ら興味のあるエネルギー法に係るテーマを選択し、それについて報告する形式をとってきた。この形式自体は、各研究員による自発的な研究を促す意味で重要な意味を持っていたものの、本研究所の存在意義を高めるべく、統一的なテーマに沿った事前の緻密な調査作業とその内容に対する研究員同士の活発な意見交換を第三者に公表することを目的として、報告書の作成、公開を行ってきた。

本報告書では、統一的なテーマとして「近時のエネルギー産業における環境法政策の展開」を選択したが、それぞれの内容は各研究員が自ら発見したテーマに基づき作成したものである。

現在世界的に大きな潮流となっている脱炭素化の動きの中で、エネルギー業界は大きな変革を求められており、様々な法的課題が顕在化してきている。このような状況のもと、本報告書では、石炭火力発電所に対する訴訟や、二酸化炭素回収・貯留技術(CCS)に係る法規制、脱炭素の有力手段である原子力利用の課題等、今後のエネルギー業界にとって特に重要な課題を中心に取り上げた。

以上のような本報告書の特徴から、関係各方面に対する貴重な調査資料として、様々な用途に活用されることを願っている。

2020年9月

友岡 史仁

〔日本エネルギー法研究所研究部長〕
〔日本大学法学部教授〕

目次

第1章 原子力分野における公衆参加規定について	1
Ⅰ はじめに	2
Ⅱ 公衆参加規定の概観	3
1. 環境法政策における公衆参加をめぐる動き	3
2. 「参加」と「協働」との違い	4
3. 「公衆参加」と「環境権」との関わり	4
4. 原子力関連施設の設置に際し、なぜ合意形成としての公衆参加が必要か	5
Ⅲ 各段階における公衆参加規定	6
1. 方針決定	6
(1) エネルギー基本計画（平成30年7月3日閣議決定）	6
(2) 原子力利用に関する基本的考え方（平成29年7月21日閣議決定）	7
2. 許認可手続	7
(1) 組織の構成	7
(2) 環境影響評価	9
3. その他公衆の意思表示の手段	10
(3) 原子力安全協定	11
Ⅳ 国や原子力事業者による原子力に対する国民理解促進のための活動	11
Ⅴ 原子力分野における公衆参加が果たす意義	12
1. 公衆から見た意義	12
(1) 意義1：権利・利益の保護	12
(2) 意義2：手続きのモニタリング	14

2. 国, 事業者から見た意義	15 -
(1) 意義 1 : 情報収集・情報補完	15 -
(2) 意義 2 : 手続きに対する正当性の附与	15 -
VI おわりに	15 -
第 2 章 日本における特定放射性廃棄物最終処分事業に係る将来の責任のあり方について	17 -
I はじめに (問題意識)	18 -
II 汚染者負担原則概念の概観	19 -
1. 日本法における位置付け	19 -
2. 国や地方公共団体による負担との関係	21 -
3. 小括	21 -
III ドイツにおける立法の展開	22 -
1. 従来の制度設計ならびに立法の経緯	22 -
2. 2016年法概観	23 -
(1) 内容	23 -
3. 小括	24 -
IV 検討	24 -
1. 日本の原子力発電事業は, 事業者と国との共同で行われてきたと整理し得るか	24 -
2. 今後の検討事項	26 -
V おわりに	26 -

第3章 諸外国のCCSに係る法規制と日本への示唆	28
Ⅰ はじめに	29
Ⅱ CCSの概要と実施状況	30
1. CCSの概要	30
2. 実施状況	30
Ⅲ 国内の法規制	31
1. ロンドン議定書及び海洋汚染防止法の改正経緯	31
2. 海洋汚染防止法による規制内容	31
(1) 特定二酸化炭素ガスの海底下廃棄許可	31
(2) 指定海域の指定	32
(3) 鉱業法、鉱山保安法の準用	33
Ⅳ 諸外国の法規制と国内法規制の課題	33
1. 段階毎の許可制度	33
(1) EU	33
(2) オーストラリア	34
2. 貯留サイト閉鎖と長期的責任の所在	35
(1) EU	35
Ⅴ 国内法規制の課題	37
1. 探査許可制度の必要性	37
2. 適切な事業者の選定	38
3. 国への責任移転	38
Ⅵ おわりに	39

第4章 電気事業における環境影響評価	40
Ⅰ はじめに	41
Ⅱ 電気事業における環境影響評価制度	41
1. 電気事業法における環境影響評価法の特則	42
2. 発電所に係る環境影響評価の具体的な手続	43
3. 経済産業大臣による環境配慮審査	46
4. 環境影響評価の事業への反映	46
5. 確定通知における処分性	47
6. 小括	49
Ⅲ 環境影響評価と地球温暖化対策	49
1. 環境大臣意見を契機とした電力業界における低炭素社会に向けた取り組み	49
2. 高度化法と省エネ法による二酸化炭素排出規制	50
3. 地球温暖化対策から見た電気事業における環境影響評価の評価と課題	51
Ⅳ おわりに	52
第5章 二酸化炭素排出規制が存在しないことの違法性判断について—神戸の訴訟を題材に—	53
Ⅰ はじめに：日本における気候変動訴訟	54
Ⅱ 前提事実	54
1. 訴訟の概要	54
2. 制度の概要：火力発電所と技術基準	55
3. 原告らの主張	55

(1) 火力技術基準省令で二酸化炭素排出規制を定めるべき根拠	55 -
(2) 二酸化炭素排出規制規定がないことの違法性	56 -
(3) その他の請求：確定通知の取り消し	56 -
4. 国の反論と原告らの再反論	57 -
(1) 法律上の争訟性を欠いていること	57 -
(2) 確認の利益を欠いていること	57 -
(3) 原告らの再反論	57 -
Ⅲ 考察：今後論点となりうる点	58 -
1. 請求の性質と要件	58 -
2. 二酸化炭素排出規制がないことの違法性	59 -
(1) 規制権限の有無	59 -
(2) 効果裁量	60 -
(3) 技術基準内で排出量を規制する必要性	62 -
Ⅳ 結びにかえて	64 -
第6章 太陽光パネル廃棄の実効性の確保に向けた地方自治体の取り組み	65 -
Ⅰ はじめに	66 -
Ⅱ 現行法の規制	66 -
1. 電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法	66 -
2. 再生可能エネルギー電気の利用の促進に関する特別措置法	67 -
3. 廃棄物処理法	68 -
Ⅲ 地方自治体の対応	70 -
1. 条例と要綱・ガイドライン	70 -
2. 条例の制定と「法律の範囲内」	71 -

3. 廃棄に係る主な規定	72 -
4. 美作市事業用発電パネル税条例（廃案）	73 -
5. 神戸市条例及び施行規則の一部改正	75 -
IV 終わりに	76 -

第 1 章

原子力分野における公衆参加規定について

研究員
井 熊 良

I はじめに

1980年代半ばに経済活動と環境保護の観点から「持続可能な発展(sustainable development)」という概念が登場し、この概念は1990年代以降に採択された国際条約や国内法にも反映されてきた¹。そのうち、1992年に採択された「環境と開発に関するリオ宣言(Rio Declaration on Environment and Development)」(以下「リオ宣言」という。)第10原則は、環境問題の解決にはあらゆる主体の参加が必要であると述べており、これを受けて諸外国では、市民の司法や情報に対するアクセス権の保障を法定化する動きもある。

「参加」とは、用いられる文脈によって異なる多様な概念であり一義的に定義することは困難であるので、本稿では、行政や事業者が行う意思決定に対し、住民等の公衆の意見を反映させるための行為と定義して検討する。

日本でも幅広い参加の必要性について多角的な視点で様々な議論がなされており²、環境法政策においても、参加の促進は重要な目標の1つとされてきた(環境基本法4条)。また、福島第一原子力発電所事故(以下「福島事故」という。)により、万が一原子力事故が起こった際に、有害な放射性物質が拡散され地域環境に与える影響が大きいと認識されることとなった。そして、原子力政策が環境法上の観点から議論されるようになるとともに³、原子力に関する法律に公衆参加規定を設けるべきとの指摘⁴が見られる。

ところで、「公衆」といえども、「誰が参加するのか」は事案によって異なる。たとえば、「環境分野の市民参加条約ともいうべき⁵」オーフス条約⁶では、「市民(public)」と「関係市民(public concerned)」が区別して規定されている。「市民(public)」は自然人、法人、法人格のないグループを指し、「関係市民(public concerned)」は、NGOを含め、決定により影響を受ける可能性のある市民を指す(2条4,5項)。本稿では、「公衆」をオーフス条約でいう「市民」と「関係市民」両者を含めた広い概念として使用する。

¹ たとえば、気候変動枠組条約3条、海洋基本法1条、同法28条など。

² 阿部泰隆「環境行政と住民参加」ジュリスト増刊号(1999年)76頁以下、環境法政策学会編『環境政策における参加と情報的手法』(商事法務、2003年)、磯野弥生「裁量権統制と参加権—アクセス三原則の確立のために—」大塚ほか編『淡路剛久先生古稀祝賀 社会の発展と権利の創造—民法・環境法学の最前線』(有斐閣、2012年)685頁以下など。

³ 我が国における原子力法が環境法分野に密接に関連するようになった経緯について、高橋滋「原子力規制法制の現状と課題」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)7頁以下参照。

⁴ 高橋・前掲注(3)22頁以下や、大久保規子「エネルギー、化学物質、水管理政策における市民参加」行政法研究12号(信山社、2016年)8頁など。

⁵ 大久保規子「環境規制と参加」大久保ほか編『環境規制の現代的展開 大塚直先生還暦記念論文集』(法律文化社、2019年)39頁。

⁶ 通称。正式名称はConvention on Access to information, Public participation in Decision Making and Access to Justice in Environmental matters (1998年6月採択、2001年10月発効)。オーフス条約は、UNECEの枠組みで採択されたものだが、UNECE加盟国以外の国も加盟することができる。

この点、環境法政策においては、多角的な視点をもとに意思決定がなされなければならない、その意味で参加を促すことの重要性を認識することができる一方で、エネルギー産業(原子力産業)には様々な政策的要因とそれに伴う法的課題が存在するため⁷、それらを考慮せざるを得ない。加えて、原子力政策の意思決定には幅広い専門的な知識が必要とされるため、行政手続上の公衆参加を促すだけでなく、国や原子力事業者による国民の原子力利用に対する理解促進のための活動も必要とされる。

そこで本稿では、このような原子力の特殊性を踏まえ、環境法政策の観点から原子力分野における公衆参加規定の特徴や課題について検討する。まず、公衆参加規定について概観し(Ⅱ)、原子力関連施設の設置に伴う許認可等の各段階における公衆参加規定について整理する(Ⅲ)。そして国や事業者が行う原子力に対する国民の理解促進活動を取り上げた上(Ⅳ)、公衆参加が果たす意義について若干の検討を行う(Ⅴ)。

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

Ⅱ 公衆参加規定の概観

1. 環境法政策における公衆参加をめぐる動き

すでに述べたようにリオ宣言が採択されてから、世界(特に欧州を中心に)で同原則を具体化する動きが広がった。特に、同宣言第 10 原則が定める、①人々の情報へのアクセス、②行政決定へのアクセス、③司法へのアクセスの 3 つの手続的権利を保障する仕組みが整備されつつある。

たとえば、オーフス条約には、国連欧州経済委員会(United Nations Economic Commission for Europe : UNECE)の 46 の国と EU が同条約に加盟している(2019 年 3 月時点。日本は未加盟)。その後、EU では環境情報公開指令や市民参加指令が出されるなど、条約締結国では、国内法で国民の参加権を保障する仕組みが定着しつつある⁸。また、国連環境計画(United Nation Environmental Plan : UNEP)はオーフス条約に関する国内立法の発展のためのガイドライン⁹を策定するなど、オーフス条約加盟国以外の国における参加規定整備のための制度が充実してきた¹⁰。

⁷ 友岡史仁「競争時代におけるエネルギー産業」友岡史仁・武田邦宣編著『エネルギー産業の法・政策・実務』(弘文堂、2019年)1頁。

⁸ 礒野・前掲注(2)687頁。

⁹ 正式名称はGuidelines for the development of national legislation on access to information, public participation and access to justice in environmental matters。ただ、同ガイドラインに法的拘束力はなく、リオ宣言第10原則の指針を示すことで、これまで進展が遅れていた国において環境民主主義を強化するためのものである。

¹⁰ 大久保・前掲注(5)38-40頁参照。

日本においても、リオ宣言採択以降、環境基本法を中心に持続的な発展の理念が反映され、参加についても規定されてきた。また、行政の意思決定や許認可手続における公衆参加とは別に、阪神淡路大震災や東日本大震災を契機に市民活動の重要性が認識され、多様な公的任務を補完するために NPO や市民活動についての条例が制定¹¹されるなど、環境以外の分野においても参加を促す動きが広がっているといえる。

2. 「参加」と「協働」との違い

「参加」との異同が議論される概念の 1 つとして「協働」がある。各地方公共団体の条例を参考にとすると、政策過程における「参加」は意思決定に住民等の意見を反映させることであるのに対し、「協働」はあらゆる主体が対等に連携・協力し、様々な社会問題・公的課題に取り組むこと¹²と整理できる¹³。両者を明確に分断することは困難ではあるものの、以上の整理から、「協働」は「参加」よりもより広い概念であるといえる。また、あらゆる主体が対等である「協働」に対し、「参加」はあくまで意見等を参考にするというニュアンスが強く、行政機関が意見等を反映する程度に広い裁量の余地があるため、必ずしも意見が反映される保証はない。

3. 「公衆参加」と「環境権」との関わり

環境権とは、「環境を破壊から守り、良い環境を享受する権利¹⁴」とされ、1970 年の日本弁護士会公害シンポジウムにおいて初めて提唱された。背景には、四大公害訴訟の教訓がある。

四大公害訴訟では、原告らが被告企業に対して、民法あるいは鉱業法に基づきそれぞれ損害賠償請求をし、有害物質と病気との因果関係が争点となった。しかし、被害に対する事後的な救済に重点が置かれており、開発行為等によって将来発生する被害の立証は容易ではなかった。そのため、伊達火力発電所差止訴訟¹⁵では損害賠償請求だけでなく、公害・環境破壊の未然防止を目的とした差止請求も加わり、環境権は公害・環境破壊に対する民事差止を根拠づける私法上の根拠として裁判上主張されるようになった¹⁶。

¹¹ 市民参加や協働条例などの整理については、大久保規子「市民参加・協働条例の現状と課題」公共政策研究4号(日本公共政策学会、2005年)を参照。

¹² 大久保・前掲注(5)38頁。

¹³ 市民参加、参画、協働などの詳細な分析・整理するものとして、大久保・前掲注(11)28頁以下。

¹⁴ 大塚直『環境法(第3版)』(有斐閣、2010年)56頁。

¹⁵ 札幌地判昭55・10・14判時988号37頁。

¹⁶ 淡路剛久『環境権の法理と裁判』(有斐閣、1980年)5頁。

しかし、裁判所は原告らの主張する環境権について、①権利としての内容が不明確であることや②政治部門と司法部門の役割分担の問題として司法審査を控えるべきことなどから、否定的な立場をとっている¹⁷。

そこで、学説では、環境権を行政・立法過程の参加権として捉えるようになってきた。たとえば、北村教授は「従来、環境権として主張されてきたものは、『純粹私人の環境公益形成参加権と公的市民の環境公益実現請求権』として再構成するのが適切である」とし、「公法上の権利(行政手続権)」として整理している¹⁸。また、地方公共団体のレベルにおいては、参加権としての環境権を念頭に置いた規定が条例で見受けられる¹⁹。

4. 原子力関連施設の設置に際し、なぜ合意形成としての公衆参加が必要か

上述のとおり、環境権は依然として裁判上認められた権利ではないものの、環境保全を主張するために、許認可等の手続きにおいて参加が密接に関わるようになってきた。

では環境法上の観点からも議論されるようになってきた原子力政策において、公衆参加はどのような意味を持つのだろうか。以下では、原子力のもつ特殊性を踏まえた上、原子力関連施設の立地手続における公衆参加の必要性について概観する。

特殊性①：潜在的危険性

原子力事業は、人体に有害な核物質を使用することから放射能汚染ないし放射線に伴う危険に対する恐怖が絶えずつきまとい、潜在的危険性が他の科学技術や産業が内包するそれより遥かに大きい²⁰。

このような原子力利用に伴う利益とリスクの衡量について、それらを最終的に享受又は負担する国民が判定しなければならず²¹、さらにその影響を最も受けやすい原子力関連施設の周辺住民がそれら施設の立地等における意思決定に携わる必要がある。

特殊性②：将来世代への影響

また、原子力発電所から排出される放射性廃棄物(特に高レベル放射性廃棄物)は半減期の関係で長期的な管理が必要である。そのため、将来世代へ負担を課さぬよう、長期にわたるリスクをどのように社会全体で受容していくのかという社会的合意形成の在り方を抜きに解決することはできない。

¹⁷ 越智敏裕『環境訴訟法』(日本評論社、2015年)353頁。

¹⁸ 北村喜宣『環境法(第4版)』(弘文堂、2017年)53-54頁。そのほかに、憲法13条(幸福追求権)や25条(生存権)を根拠に、憲法上の基本的人権として環境権を捉える意見もある(大塚・前掲注(14)58頁以下)。

¹⁹ たとえば、東京都環境基本条例や大阪府環境基本条例など。

²⁰ 下山俊次「原子力」山本草二ほか『未来社会と法』(筑摩書房、1976年)434頁。

²¹ 下山・前掲注(20)417頁。

特殊性③：情報の機密性

①のような危険性を含むため、テロ対策上、原子力技術に関する情報は厳格に管理されなければならない。一方で、過度な情報へのアクセス制限は原子力に対する不信感につながる。そのため、十分なセキュリティ対策を行ったうえで、国民の理解や信頼を得るためには、情報公開が不可欠である。

特殊性④：高度な専門知識の必要性

しかし、国民が十分な情報を確保できたとしても、原子力に係る情報を理解するためには高度な知識を要する。そのため、単に情報アクセスを保障するだけではなく、専門知識を習得するための制度設計も必要である。

Ⅲ 各段階における公衆参加規定

ここまで、環境法政策ならびに原子力政策における公衆参加規定について一般的な整理を行った。以下では、我が国の原子力関連施設の設置に係る許認可手続等における公衆参加規定について概観する。

1. 方針決定

(1) エネルギー基本計画（平成30年7月3日閣議決定）

エネルギー政策基本法は、①「エネルギーの需給に関する施策に関し、基本方針を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、エネルギーの需給に関する施策の基本となる事項を定めること」、②「エネルギーの需給に関する施策を長期的、総合的かつ計画的に推進」すること、③「地域及び地球の環境の保全に寄与するとともに我が国及び世界の経済社会の持続的な発展に貢献すること」を目的とし(1条)、政府が「エネルギーの需給に関する施策の長期的、総合的かつ計画的な推進を図るため、エネルギーの需給に関する基本的な計画(以下「エネルギー基本計画」という。)を定め」ることと規定している(12条1項)。そして、関係行政機関の長の意見、総合資源エネルギー調査会の聴取を経て、エネルギー基本計画を閣議決定することと規定している(12条3項)。

エネルギー以外の分野では、基本計画を定める際に関係行政機関のみならず、地方公共団体や国民等の意見を聴かなければならないと規定していることが少なくない²²一方で、エネルギー政策基本法ではこのような公衆参加について明文化していない。この点、国はパブリックコメントで広く意見を募ることや、総合資源エネルギー調査会の開催に際し、地方公聴会等の意見も踏まえて審議することなどによって、公衆の意見をエネルギー基本計画に反映すると説明している²³。

²² 交通政策基本法15条5項、国土形成計画法6条5項、社会資本整備重点計画法4条4項など。

²³ 第154回国会衆議院経済産業委員会議録第15号(2002年5月17日)4頁〔斉藤鉄夫議員答弁〕。

また、公衆参加規定を明文化しなかった理由として、そもそもエネルギー政策は、エネルギーセキュリティや国際情勢を踏まえ、安定的なエネルギーの供給を念頭に進めなければならない、国の主導性が求められるからだと考えられる。具体的には、二度のオイルショックによるエネルギーの供給不安や京都議定書の採択による地球環境問題への対応等が背景にあり、エネルギー政策基本法制定時には、国がこれらの課題を包括的かつ主体的に取り組む必要性があったと推測できる。

(2) 原子力利用に関する基本的考え方（平成29年7月21日閣議決定）

「原子力利用に関する基本的考え方」（以下「基本的考え方」という。）は、「原子力利用全体を見渡し、専門的見地や国際的教訓等を踏まえた独自の視点から、今後の原子力政策について政府としての長期的な方向性を示唆する羅針盤²⁴」として、2017年に原子力委員会が策定したものである。

基本的考え方の策定にあたっては、「有識者から広範に意見を聴取するとともに、意見交換を行」い²⁵、原子力委員会としての見解をまとめた。そして、有識者や原子力委員会の見解以外に盛り込むべき事項について、パブリックコメントで意見を募り、最終的に取りまとめられた。

原子力政策の基本的な方向性を示すものとして、平成24年に原子力委員会の在り方について見直しがされるまで、原子力政策大綱があった。原子力政策大綱には、その策定に際し有識者への意見聴取やパブリックコメントのほかに「原子力政策大綱(案)に対するご意見を聴く会」を全国で開催し、国民の意見を反映するプロセスがあった。また、この会の様子はインターネットでも配信され、非常に開かれた場が設けられていたといえる。

しかし、基本的考え方は、原子力の利用について長期的な方向性を示すものであるものの、その策定手続に関して明文規定はなく、国民の意見等を表明する機会はパブリックコメントのみである。基本的考え方は、原子力大綱のような網羅的かつ詳細な計画ではないものの、「原子力を取り巻く幅広い視点を取り入れ²⁶」るものならば、ご意見を聴く会のような機会が必要だと考える。

2. 許認可手続

(1) 組織の構成

①原子力委員会

原子力委員会は、原子力利用に関する国の施策を計画的に遂行し、原子力行政の民主的な運営を図るため内閣府に設置され(原子力基本法4条)、その任務は原子力利用に関する事項

²⁴ 原子力委員会「基本的考え方」（2017年7月20日）1頁。

²⁵ 下山・前掲注(20)2頁。

²⁶ 下山・前掲注(20)1頁。

(安全の確保のうちその実施に関するものを除く。)について企画し、審議し、及び決定することである(同法 5 条)。原子力委員会の組織や運営等の規定は原子力委員会設置法に明記され、委員長及び委員は、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命することとなっている(原子力委員会設置法 5 条)。また、参与や専門委員を置くことができ、その資格要件は「学識経験がある者」としている(原子力委員会設置法施行令 2, 3 条)。

原子力施設の許認可に係る業務としては、原子力委員会の定例会議(週に 1 度)があり、発電用原子炉の設置変更許可などについて議論し、原子力規制委員会に意見をすることがある。これは公開されているものの一般参加者は傍聴のみ可能である。

ただし、組織の構成、会議の議論において、「多様な社会的視点」が反映される規定は存在していないといえる²⁷。すなわち、基本的考え方を策定したり、原子力発電所の許認可に係る審査に意見できる立場である組織として、原子力に関する専門知識はもちろん、原子炉に対する自然災害等のリスク評価や人権保障に関する専門知識などの幅広い視点が必要ではないか。

②原子力規制委員会

原子力規制委員会は、原子力利用における安全の確保を図るため環境省の外局として設置され(原子力基本法 3 条の 2)、原子力利用における安全の確保を図ることを任務とする(原子力規制委員会設置法 3 条)。福島事故以降、原子力発電所の設置については、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」(以下「原子炉等規制法」という。)が規定し、原子炉の許認可については原子力規制委員会が行う。

また、原子炉設置許可の審査について、最高裁は「多角的、総合的見地から検討するものであり」、「原子力工学はもとより、多方面にわたる極めて高度な最新の科学的、専門技術的知見に基づく総合的判断が必要とされるもの」と示している²⁸。

この点、原子力規制委員会設置法では、同委員会の委員長及び委員は、原子力利用の安全確保に関して専門的知識・経験を有する者のうちから、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命することとなっているものの(7 条)、現行委員では原子力安全、地質学、放射線防護の専門家のみから構成されており、哲学・社会学・法学等の専門家を委員として選任すべきとの指摘もある²⁹。原子力事業や万一が原子力事故が発生した場合の地域環境に与える影響は、様々な自然条件や社会的条件に左右されることから、社会科学等の専門家を選任することも必要であると考ええる。

²⁷ 大久保・前掲注(4)8頁。

²⁸ 最判平成4・10・29民集46巻7号1174頁。

²⁹ 高橋・前掲注(3)24頁。

(2) 環境影響評価

原子力発電所の設置には環境影響評価を行う必要があり(環境影響評価法2条2項1号)³⁰, 国民や地方公共団体は環境影響評価法に基づき環境保全の見地から意見を述べることができる(同法3条の7)。原子力発電所の設置に関しては, ①配慮書, ②方法書, ③準備書に対して意見提出の機会が認められており, 意見の提出者に地域的限定はない。これは環境影響評価における公衆参加を情報提供としての参加とみる立場を根拠にしている³¹。すなわち, 個々の事業等に係る許認可に住民等が参加するものではなく, 「事業に係る意思決定に反映させるべき環境情報の形成に住民等が参加するもの」として位置づけられている³²。敷衍すると, 住民等が事業の環境への適否を判断するのではなく, まず事業者が事業に関する情報を提供し, これに対して住民等が環境保全の見地から意見を述べることで, 事業者がそれら意見に対応するかたちで環境に配慮した事業を計画, 実施するということである。しかし, 事業者が公衆の意見を聴くことは努力義務にすぎず(同法3条の7), この点についてはなお議論の余地がある³³。

また, その他の論点として, 評価の対象に事故時の影響が含まれないことが挙げられる³⁴。そもそも, 我が国の環境影響評価制度は原子力発電所に限らず, 事故時の影響評価を含まない。しかし, 福島事故によって明らかになった事故による被害の範囲の大きさや規模に鑑みると, 事故時のリスクを評価の対象に含めるかどうかについて, 引き続き検討が必要である。

³⁰ 福島事故以前は, 放射性物質による汚染対策が原子力法制において実施されており, 放射性物質が発電所内部で厳格に管理されているという理由から, 放射性物質に関する影響は環境影響評価法において評価対象外とされていた(当時の環境影響評価法52条1項)。しかし, 福島事故によってこの前提が崩壊し, 関係法令の改正を経て, 評価対象に含まれることとなった。詳細な経緯については, 宮森征司「わが国の原子力分野における環境影響評価制度—住民参加の観点から—」長野県立大学『グローバルマネジメント』2号(2020年1月)参照。

³¹ 中央環境審議会「今後の環境影響評価制度の在り方について(答申)」(1997年2月)9頁。

³² 中央環境審議会・前掲注(31)9頁。

³³ 環境影響評価法では, 行政主体からの意見については「勘案」, 国民一般からの意見は「配慮」として使い分けており, その理由は次の通りである。「行政主体から提出される意見は, それぞれの行政分野において責任を有する立場から述べられるものであり, 意見を受ける側において十分重く受けとめ, 事業計画等に反映することを検討する必要があるものである。一方, 国民一般から提出される意見は, 様々な立場からの多様な方向性を持った幅広いものであるため, 意見を受けとる側は, それぞれに意を配りつつ, その中から有用な環境情報等を事業計画等に反映させていく」環境庁環境影響評価研究会『逐次解説 環境影響評価法(改訂版)』(ぎょうせい, 2019年)140頁。

³⁴ この点については, 環境省は「事故時については, 『核原料物質, 核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律』において, 原子力施設の平常運転時に加え, 重大な事故が発生した場合の災害の防止, 大規模な自然災害の発生を想定した必要な規制等が行われる」と説明している。「環境影響評価技術ガイド(放射性物質)」(2015年3月)17頁。

3. その他公衆の意思表示の手段

規定として公衆が原子力施設の許認可に際し、意思表示や情報提供をする機会については上述のとおりであるが、その他、公衆が事業者の意思決定に影響を与えるような手段はどのようなものがあるのだろうか。

(1) 条例による対応

第一に、放射性物質の持ち込みや原子力施設の立地の拒否を表明することや、立地に際し地方公共団体での許認可を要する旨を規定した条例がある³⁵。このような条例は原子力施設の立地に対して、直接的に地方公共団体の意思を反映する方法として効果的ともいえる。他方で、原子力基本法1条は「原子力利用の推進」を掲げており、それらの条例が、憲法94条が定める「法律の範囲内」にあるかどうかは、議論の余地があろう。

(2) 住民投票

第二に、条例とは別に民意の集約方法として住民投票があり、日本では原子力発電所の立地においてもとられる手段の1つである。

いくつかの地方公共団体は原子力施設に関連する住民投票について定める条例を制定した³⁶。実際に投票に至った例として、新潟県西蒲原郡巻町がある。地方自治法上、「町有地の売却その他巻原発の建設に関する事務の執行」は町長の権限に属するため、住民投票が町長の意向に直接的な制約をもたらすことはできない³⁷。しかし、町長の権限を侵害しない範囲で、町長に住民らの意見を考慮してもらうために、巻町は尊重義務を課す条例（「巻町における原子力発電所施設建設についての住民投票に関する条例」（1995年7月19日公布））を制定した³⁸。同条例に基づき住民投票を実施した結果、全有権者の約54%が原発に対する反対意見を示し、当時の町長はこの結果を受け、町有地を電力会社に売却しないことを表明し、原子力発電所設置計画が凍結した³⁹。

住民投票は事業者と住民とのコンセンサスの形成を直接民主主義的手段で実現するものであり、日本において間接民主制を基本とする地方行政体系の中で直接民主制を志向するような住民投票は適合か否かという問題⁴⁰を含む。具体的には、住民投票の結果は法的拘束力を

³⁵ 「東洋町放射性核物質（核燃料・核廃棄物）の持ち込み拒否に関する条例」（2007年5月21日公布）、「ふるさと宮津を守り育てる条例」（2015年4月1日公布）など。

³⁶ 高知県窪川町「窪川町原子力発電所設置についての町民投票に関する条例」（1982年7月22日公布）、三重県南島町「南島町における原子力発電所設置についての町民投票に関する条例」（1993年2月26日公布）など。

³⁷ 阿部泰隆「住民投票制度の一考察」ジュリスト1103号（1996年）41頁。

³⁸ 阿部・前掲注（37）41頁。

³⁹ 巻町の事例について取り上げる論考は多数あるが、たとえば三辺夏雄「巻町原発住民投票の法的問題点」ジュリスト1100号（1996年）40頁以下、榊原秀訓「巻町原発住民投票と住民参加」法学セミナー503号（1996年）22頁以下。

⁴⁰ ①総合的で長期的な検討を要する問題が二者択一の選択になじむか、②住民の範囲・区域をどう定めるか（投票区の操作によって結果が左右されるおそれがある）、③首長や議会の責任回避につながる

有するか否かという論点があるが、これについては消極的見解が多数見られる⁴¹。また、一地方公共団体の住民投票でありながら、その対象がエネルギー政策という国レベルの政策判断を左右することについての問題もある⁴²。

(3) 原子力安全協定

第三に、原子力安全協定がある。これは「地域住民の安全をにやう地方公共団体が、住民の立場から原子力事業所の安全確保や、その実施状況などを確認する⁴³」ために原子力事業者と締結する協定である。地方公共団体が事業者と交渉しながら協定内容を策定していくため、その内容に独自性が盛り込まれる⁴⁴。他方で、地方公共団体と事業者との「合意」を前提としており、事業者が合意を拒否する場合や協定の運用が政治的情勢に影響を受ける可能性があるため、規制の機能を果たさないというリスクも包含している⁴⁵。

Ⅳ 国や原子力事業者による原子力に対する国民理解促進のための活動

Ⅲでは原子力法制や条例等において公衆参加がどのように規定されているかを見てきた。公衆の意見提示の機会や情報収集の手段等は規制によって確保されているように見える。他方で、公衆参加を促しつつ、原子力政策を進めるには、公衆参加規定を設けるだけでは不十分である。すなわち、Ⅱ 4で述べたように、国民が原子力政策を理解するには高度な専門知識が必要であり、国や事業者が国民から原子力に対する理解を得られるためにも、国や事業者と国民の間にある知識や情報の格差をできるだけ埋めなければならない。

そのため、国は原子力立地地域のみならず、科学的根拠や客観的事実に基づいた広報、国民に分かりやすい形で推進し、きめ細やかな広聴・広報を行うとしている⁴⁶。具体的な取り組みとしては、将来世代へのエネルギー・原子力政策に関する知識の普及を目的に地域イベントへの参加による広報活動や、大学生等を対象とした説明会などがある。また、民間団体や自治体の講演会等への専門家の派遣により、専門知識の理解の普及等にも取り組んでいる。

ないか、④住民投票は理性よりも情緒に判断されがちである一方で、一度決められると翻意させることが難しい、⑤結果が僅差だった場合の、感情的対立をどう処理するか、といったような問題が指摘されている。藤原静雄「住民投票制度について」日本エネルギー法研究所『近年における電源立地とその課題』（日本エネルギー法研究所、1995年）76-77頁。

⁴¹ 塩野宏『行政法Ⅲ（第三版）』（有斐閣、2006年）や原田尚彦『行政法要論（全訂第六版）』（学陽書房、2005年）など。

⁴² 友岡史仁「放射性廃棄物の地層処分をめぐる制度的課題」日本大学法学研究所『日本法學72巻3号（2006年12月）1169頁。

⁴³ 電気事業連合会WEBサイト「核燃料税・安全協定」、

<https://www.fepc.or.jp/nuclear/chiiki/nuclear/kakunenryouzei/index.html>（最終閲覧日：2019年6月5日）。

⁴⁴ たとえば、原子力安全協定を締結する地方公共団体が原子力施設から概ね30キロ圏内（緊急防護措置を準備する区域）かどうかも協定によって異なる。

⁴⁵ 清水知佳「原子力安全規制における地方自治体の役割—日米比較—」高橋滋『福島原発事故と法政策 震災・原発事故からの復興に向けて』（第一法規、2016年）204-205頁。

⁴⁶ 「エネルギー基本計画」（平成30年7月）54頁。

原子力事業者は、地域の一員として地域イベントや意見交換会の開催により原子力に対する信頼回復、疑問や不安の解消に努めている。また、事業者によっては、原子力発電所の周辺地域の住民を対象に、一軒ずつ訪問し会社の取り組みの説明や意見の聴取を行っている⁴⁷。このように単なる情報発信だけでなく、地域住民との対話・会話の機会を設けることで、原子力に関するより身近な疑問の解消や専門知識の理解に貢献している。さらに、発電所の見学や学校への出張による教育支援などによって、将来世代の原子力に対する理解促進や問題意識の形成にも寄与している。

V 原子力分野における公衆参加が果たす意義

ここまで、現行の原子力法制における公衆参加規定および原子力事業者による原子力に対する国民の理解促進のための取り組みについてみてきた。

では、Ⅱ 4 で見たような特殊性がある中で既存の公衆参加にはどのような意義があるのだろうか。公衆と国や原子力事業者の視点によって異なるため、以下ではそれぞれの視点から検討する。

1. 公衆から見た意義

(1) 意義 1：権利・利益の保護

第一に権利・利益の防衛があり、その権利・利益は①情報アクセス権、②手続的参加権、③拒否権、④公益であると筆者は考える。

①情報アクセス権

公衆参加において、後述するような権利の主張や機能が果たされるための前提条件として、公衆が必要な情報を入手可能な状態となっていることである。

一般的な情報アクセス権の規定としては、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」及び「独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律」がある（以下両法を「情報公開法」という。）。情報公開法は、国民が文書の開示を請求する権利に基づき、行政機関や独立行政法人等が保有している文書の開示を求めることができる制度であり、行政に関する情報アクセスが保障されているといえる。

原子力分野における情報アクセス権の規定としては、原子力規制委員会設置法が特徴的である。同法 25 条は「国民の知る権利の保障」を明記し、情報公開の徹底により透明性の確保する旨を規定している。具体的には、原子力規制委員会で行われる会議はインターネットなどを通じて原則公開し、原子力規制委員会と事業者との間で行われる会議（規制に関連す

⁴⁷ 中部電力株式会社WEBサイト「地域の皆さまとのコミュニケーション」、
https://www.chuden.co.jp/energy/nuclear/hamaoka/hama_chiiki/hama_communication/（最終閲覧日：2020年6月10日）。

る内容を議論するもの)についても記録し原則公開している⁴⁸。原子力規制委員会で開催される会議は、リアルタイムでの公開だけでなく、動画配信サービス(YouTube)を通じて、過去の会議についても動画で公開されており、いつでも、どこでも、だれでも会議そのものにアクセスできる点で、議事録の公開などよりアクセス性が高いともいえよう。

さらに、同法附則 6 条 8 項は、東日本大震災や福島事故を踏まえ、政府が「地方公共団体に対する原子力事業所及び原子力事故に伴う災害等に関する情報の開示の在り方について速やかに検討を加え」とともに、「関係者間のより緊密な連携協力体制を整備することの重要性に鑑み、国、地方公共団体、住民、原子力事業者等の間及び関係行政機関間の情報の共有のための措置その他の必要な措置を講ずるものとする」としている。この規定は、Ⅱ 4 で述べたような原子力の有する特殊性、すなわち潜在的危険性や原子力事故によるリスクの大きさに鑑み、協力体制を構築することで国民の安全・安心に寄与するものであるといえる。

②手続的参加権

原子力が持つリスクに対してどこまで受容できるかは、行政機関が決定できるものではなく、また事業者が自由に判断することはできない。したがって、国民(影響を受けるであろう地域住民)がそれを判断し、納得しなければならず、許認可等の意思決定に介入することによって実現している。

一般的には、日本では、個別の許認可に対して、行政手続法により公聴会の開催等の努力義務が規定されている(10 条)。また、同法 39 条以下で命令等制定期間は広く一般の意見を求めなければいけないとし、意見公募手続を保障している。

原子力分野に関しては、環境影響評価法が配慮書、方法書、準備書の作成段階で、意見提出の機会を確保している。また、環境影響評価では、意見を提出する者に地理的限定を設けず、あらゆる者に評価手続に参加できる仕組みを保障しているところも着目できる。

しかし、このように意見を述べるだけでは単なる情報提供にすぎず、「行政統制のための参加手続とは言い難い⁴⁹」との指摘もある。手続的参加には、許認可等の決定に際し参加者の意見が考慮されることに意義があり、意見が採用されなかった場合は説得的な理由説明が必要である⁵⁰。

③拒否権

これは、Ⅲ 2 (3) で見たように、地方公共団体が条例によって原子力施設の立地を拒否する場合があることから明らかである。住民投票に法的拘束力がないという意見も多い中、原発の立地計画が凍結に至ったことは、原子力発電所の設置には社会的合意が必要であると

⁴⁸ 原子力規制委員会WEBサイト「情報公開制度」、
<https://www.nsr.go.jp/procedure/disclosure/index.html> (最終閲覧日：2020年6月8日)。

⁴⁹ 磯野・前掲注(2)689頁。

⁵⁰ 磯野弥生「環境保全・再生における住民参加の可能性」大塚健司編『中国の水環境保全とガバナンス 太湖流域における制度構築に向けて』(日本貿易振興機構アジア経済研究所, 2010年)238-239頁。

いう事業者の認識があったからであり、上述した条例等が拒否の意思を明確に示す手段として機能していると言える。

しかし、許認可の申請中においては、寄せられた意見等の採否についての裁量は行政や事業者にあるため、どれほどの拒否権があるかは定かではない。また、エネルギー基本計画におけるエネルギー源の位置付けと政策は、その後の個別政策に与える影響が大きく、その計画の策定段階において、どのように参加を促すかは今後の課題である⁵¹。ただし、繰り返しになるが、エネルギー政策は国が主導して決定するところ、公衆の参加の程度、個別意見への配慮の程度については、なお議論がある。

④地域の利益

公衆参加は、単に個人の権利や利益の保護を主張するためだけの手法ではない。なぜなら、地域の課題に対しては住民や事業者だけで解決することかできず、参加者が公共の利益を目的に行政に対応、解決を求める場合があるからである。

たとえば、原子力に関していえば、福島事故から9年たった今なお多くの人が県外への避難しており⁵²、原発事故がもたらす影響はふるさと喪失などの地域コミュニティ全体に係る問題であることに加え、その影響が広範囲かつ長期的にもたらされものであると認識されるようになった。このような問題意識をもとに、個人の権利・利益の追求だけでなく、地域全体の利益保護を公衆参加によって実現するという意義があるのではないか。また、万が一放射能汚染があった際の影響は局所的・一時的でなく、世代を超えた課題であるという点に特殊性があり、現世代全体の責任として、将来世代へ負担や問題を先送りしないよう行政や事業者の意思決定に関わり、現世代の合意の上、これらの課題解決に向けて取り組むことにも意義がある。

(2) 意義2：手続きのモニタリング

公衆から見た参加の2つめの機能として、上述の④とも関連するが、手続きのモニタリングがある。必ずしも公益実現のために行政が実施されるわけではないこともあり、規制者・被規制者との関係性や発動する規制権限について評価するシステムの担い手として公衆参加が機能すると考えられる。

手続きの監視機能をさらに強化する例として、アメリカでは、有害廃棄物処理施設の設置申請時にプレスリリースのような公的な公示だけでなく、希望した住民に申請した旨をメールで通知することを規定している(資源保護回復法：Resource Conservation and Recycle Act)。この仕組みは、「いつどのような申請をしたか」を住民がリアルタイムで把握できるため、

⁵¹ 大久保・前掲注(4)6頁。

⁵² 2020年4月末時点で、福島県から県外への避難者は約3万人。福島県庁WEBサイト「福島県から県外への避難状況」、<https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/383537.pdf>(最終閲覧日：2020年6月16日)。

縦覧期間や意見提出期間を見逃す可能性を最小限に抑えている。どれだけ意見提示の機会が確保されていたとしても、公衆がそのタイミングを把握しなければ、意見を表明できない。その点、アメリカの規定は、公衆の意見提示の機会が失われぬよう配慮しており、着目すべきである。

2. 国、事業者から見た意義

(1) 意義 1：情報収集・情報補完

第一の機能としては、情報収集・情報補完がある。国や事業者は膨大な量の情報を収集し蓄積しているものの、完全ではない。また、地域の環境に関する情報については、文献調査等だけでは不十分な部分も多く、地域住民からの情報提供には大きな価値がある。

また、国や事業者が収集する情報にはバイアスがかかっている場合もあり、それを公衆の側から修正するためにも、参加による情報収集は機能するともいえる。

(2) 意義 2：手続きに対する正当性の附与

原子力にはⅡ 4 で見たような潜在的危険性があり、かつ放射性物質の漏出に対するリスクがゼロになることがないことから、そのようなリスクをどれほど受容できるかについて社会的合意が必要になる。このとき、公衆参加が社会的合意の形成に正当性を与える機能を果たす。すなわち、原子力政策を進める国や事業者が、政策(計画)策定や原子力関連施設の立地に係る許認可などの各場面において意見を募り、意見等の反映には国や事業者の裁量はあれども、手続上参加を保障することで、社会的に合意されたものとして、事業を進めることができる。

Ⅵ おわりに

本稿では、福島事故を契機に環境政策と密接に関わるようになった原子力分野において、公衆参加がどのように規定され、機能しているかを見てきた。他のエネルギー分野や他の産業と異なり、原子力には潜在的危険性があり情報の機密性や将来世代への影響があることも考慮せざるを得ない。このような特殊性があるところ、原子力に対する理解が進み、社会的に享受された上で事業が成り立つために、公衆参加が必要であると考ええる。

しかし、原子力はエネルギー政策の一部として、国が主導的に取り組み必要性もあることから、寄せられた一部の意見を尊重するだけでは成り立たない。この点、公衆参加の重要性を認識しつつ、どのように意見を反映していくか、また反映しない場合には、国や事業者の説得的な論拠も求められる。

また、そもそもエネルギー産業は生活の基盤となるサービスを提供していることから、生活必需性が産業特性の一つとして認められ⁵³、公益の実現を前提している。他方で、公衆から見た場合、地域環境の保全も公益の一つとして考えられる。それゆえ、国や事業者から見る公益実現と公衆から見た公益とが、対立する可能性については否定できない。

既存の規定では、環境影響評価のような情報収集のための参加という側面が強い。参加の実効性を確保しつつ、エネルギーとしての原子力政策をどのように進めるか、引き続き重要な課題といえよう。

⁵³ 友岡史仁『要説 経済行政法』（弘文堂，2015年）225頁。

第 2 章

日本における特定放射性廃棄物最終処分事業に係る 将来の責任のあり方について

研究員
堀 雅 晃

I はじめに（問題意識）

周知のとおり、特定放射性廃棄物（半減期が長期にわたる放射性廃棄物）は放射線を出す力が強く、人間の生活環境から隔離して保管する必要がある。日本においては2000年に成立した「特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律」（以下「特廃法」という。）により特定放射性廃棄物の処分方針が定められており、処分事業の実施主体として、民間の認可法人であり、発電用原子炉設置者の拠出金により運営される「原子力発電環境整備機構」（以下「機構」という。）が設置されている。

機構は、処分事業における一義的責任、すなわち、安全規制への適合・遵守にとどまることなく、安全性の向上に向け不断に取り組む責任、及び原子力損害賠償制度に基づく賠償責任を負うとされている¹ところ、機構解散後のこれら責任の所在について、特廃法に具体的な定めがない²という欠缺を指摘できる。この点については国の資料に「処分施設閉鎖後における安全確保については、国は、モニタリング等の実施主体による措置を経て安全に処分が行われていることを最終的に確認し、当該施設に係る事業終了後の安全責任を継承することが適当である。……処分事業終了後に発生した費用については、国が継承する安全責任に係る制度の中で考慮することが適当である。」との記述があり³、「国が継承すべき」との考え方が示されていると見ることができる。たしかに、民間の実施主体である機構が長期（数万年とも言われる）にわたって安全に係る責任を負い続けることは現実的ではなく、また将来の費用負担についてはある程度の額を機構の解散までにプールしておくことは可能であるし、そうなされることが予定されているようにも思われる⁴。しかし、将来発生し得る全額を算定しプールしておくことも事業の長期性から現実的ではない（金銭価値自体の変化等が指摘され⁵、プールする額が青天井とならざるを得ない。）ことに鑑みると、機構が負っていた責任については国が継承するという制度設計は有力な選択肢として検討されるべきと考える。

一方で、このような制度設計は、わが国の環境被害に係る費用負担における考え方の基礎

¹ 経済産業省資源エネルギー庁放射性廃棄物等対策室「地層処分事業について(制度)」(2014年)8頁。

² 特廃法には、「機構の解散については、別に法律で定める」(71条)と規定されているのみである。解散時に必要な措置を別途法定することを現行法で担保していると肯定的に捉えることもできる。なお、天災等により機構による業務継続が困難となった場合についても、「当該最終処分業務の全部又は一部の引継ぎ、当該機構の権利及び義務の取扱いその他の必要な措置については、別に法律で定める。」(74条1項)とされているのみであるが、当該別の法律に基づく措置がとられるまでの間は経済産業大臣が業務の全部又は一部を行うこととされている(74条2項)。

³ 総合エネルギー調査会原子力部会中間報告「高レベル放射性廃棄物処分事業の制度化のあり方」(1999年)16-21頁、<https://www.rwmco.or.jp/law/file/2-11.pdf>(最終閲覧日：2020年1月19日)。

⁴ 特廃法の基礎となったとされる原子力委員会高レベル放射性廃棄物処分懇談会「高レベル放射性廃棄物処分に向けての基本的考え方について」(1998年)には、「将来、実施主体が解散した場合でも、万一の場合に対する損害賠償責任が継承される必要があるが、現世代がどこまで賠償の原資を負担すべきかを検討しておく必要がある。」との記述がある。

⁵ 大塚直「環境法における費用負担・実施責任」環境法研究9号(2019年)48頁。

となっている「汚染者負担原則」（「自らの活動によって改変された（されうる）環境状態を社会的に望ましいレベルに維持・復元するために必要な費用は、当該原因者が直接支払うべき」と定義される⁶考え方）に悖る可能性があり、現行特廃法はこの論点に対応していないと指摘される⁷。他方で、汚染者負担「原則」とは、実定法が従うべき一般的な志向や方向性を示すもので「規範（ルール）」そのものではなく、法的拘束力を持つものではない⁸。その意味では、汚染者負担原則に反するからといって法的な問題とはなり得ないが、処分事業そのものの困難さに鑑みるに、住民の持つあらゆる疑問に答えられるよう議論を尽くしておくことが肝要となることは論を俟たない⁹。将来的に責任が国に移管する、すなわち税金による費用負担が発生し得るという制度設計にするのであれば、なおのことである。

以上の問題意識から、本稿においては、まず汚染者負担原則概念を概観（Ⅱ）した後、汚染者負担原則の修正が見られるドイツにおける立法の展開を参照（Ⅲ）することで、特定放射性廃棄物の将来的な責任の所在について、あるべき制度設計を検討したい（Ⅳ）。

なお、本稿の意見にわたる部分は筆者の個人的見解であり、文中の誤りはすべて筆者個人に帰属する。

Ⅱ 汚染者負担原則概念の概観

1. 日本法における位置付け

汚染者負担原則は、国際社会においては、経済開発協力機構（OECD）理事会勧告¹⁰により、経済学的な観点から国際的な競争の公正を確保するため商品の生産者が負担すべき環境汚染コストを政府が負担することを禁止する原則として提唱された概念である。これに対し、

⁶ 北村喜宣『環境法(第3版)』（弘文堂，2015年）60頁。

⁷ 大塚・前掲注(5)。

なお、大塚教授は「原因者負担原則」との用語法を用いる。その理由として大塚教授は別稿において、国際的に提唱された「汚染者負担原則(Polluter Pays Principle)」と日本における汚染者負担原則は、現在こそ近接する傾向にあるが、厳密にはその概念を異にしていることを挙げている。大塚直「環境法における費用負担」新美育文，松村弓彦，大塚直編『環境法大系』（商事法務，2012年）210-211頁。重要な論点ではあるが、本稿においては論旨の明確化のため簡潔に述べるにとどめたく、そのため「汚染者負担原則」との用語法を用いることとする。

⁸ 大塚・前掲注(7)213頁。

なお、「原則」のすべてが法的拘束力を持たないというわけではない。桑原勇進『環境法の基礎理論—国家の環境保全義務』（有斐閣，2013年）268頁は「原則」にはいくつかの類型があると紹介するが、汚染者負担原則はこのうちの「政治原則」（「政策・立法のための指針であり，法的性質を有さず，拘束力もない」もの）と整理される。

⁹ 実際に、機構の開催する「科学的特性マップに関する対話型全国説明会」の議事録には、将来の責任主体を問う質疑が散見される。

京都https://www.numo.or.jp/taiwa/2018/report/pdf/kyoto3_report2018.pdf(2018年)，

千葉https://www.numo.or.jp/taiwa/doc/report_iken_chiba.pdf(2018年)等。

(いずれも最終閲覧日：2020年1月19日)

¹⁰ 環境政策の国際経済面に関するガイディング・プリンシプルについてのOECD理事会勧告(1972年)。

わが国においては、公害問題とそれへの対策の経験から、正義・公平という原則に関わるものと捉えられた。すなわち、被害対応に関しては不法行為法の下で加害者に責任があるという従前の理解を、環境管理に関する原則として再認識したものと捉えられる¹¹。

法律の規定をみると、環境基本法が費用負担原則の最初に「原因者負担」をあげ（37条）、公害や自然環境上の支障に対する対策費用は汚染者が払うべきことを前提としたうえで、公害対策等を国や地方公共団体が行うことが必要かつ適切な場合でも、対策の必要を生じさせた限度においてその費用の全部又は一部を「その事業の必要性を生じさせた者」に負担させることを規定している¹²。この点について留意すべきは、汚染者負担原則が、あくまでも環境汚染防止等の「費用負担」をどの主体が行うかを考慮する際の原則であるということである。法規定からも明らかなように、公害対策等を「実施」する主体と、その「費用負担」を行う主体が常に一致するわけではなく、特に、後述するように国や自治体が人身又は環境の損害を防止するために（汚染の除去・処理等の）事業を「実施」し、その費用を汚染者に求償するといった運用が想定されている¹³。換言すると、汚染者負担原則は汚染者に「費用負担」を要求するものであり、公害対策等の「実施」までは厳格に求めないと言える（とはいえ、環境基本法8条1項は公害防止と自然環境保全を事業者の責務と定めており、そのため原則的には汚染者が実施・費用負担の両方を行うべきではある¹⁴。）。

なお、特廃法にも汚染者負担原則が反映されていると見ることができる。特廃法制定時の「(処分事業) 実施主体のあり方」に係る議論を参照すると、「実施主体のあり方を考える場合に、処分事業を国の事業と捉えるか民間の事業と捉えるかという問題がある。廃棄物処分はエネルギー政策に関する国民全体の問題であり、国が直接事業を行うことが適当であるという考え方がある。……しかし、この場合発生者負担の原則が不明瞭になり、また国が事業の実施と監督をともに行うという問題点がある。……。一方で、発生者負担の原則から民間の事業として行い、国は事業の監督・援助を行うことが適当との考え方がある。民間の事業とした場合、国は外部から監督を行うことからその効果は高い。……処分事業の主体を考えるさいに重視すべきは発生者負担の原則と安全性の確保である。このため、上記2つの考え方をあわせて考えると、実施主体のあり方としては国が直接事業を行うのではなく民間を主体とした事業とし、国は廃棄物処分政策を担っているところから、立法措置など制度の整備を行い、事業に対して法律と行政による監督と安全規制が行われることが適当である。」と

¹¹ 北村・前掲注(6)59-60頁、豊永晋輔『原子力損害賠償法』（信山社、2014年）284頁。

¹² 吉村良一「環境被害救済制度のあり方—費用負担の問題を中心に」法の科学39号（2008年）141頁。

¹³ 大塚・前掲注(5)35頁。

¹⁴ 北村・前掲注(6)60頁。

また、汚染者から完全に費用回収できることはむしろ稀であることも、国や自治体による実施を例外的とする理由の一つであると指摘される。大塚・前掲注(5)35頁。

あり、当該原則の考え方が反映されていることがわかる¹⁵。

2. 国や地方公共団体による負担との関係

国や地方公共団体には国民（住民）の健康を保持し一定の快適な環境を維持する義務があり、環境保全費用を国・地方公共団体が負担しなければならない場面があるところ、しかし環境政策においては、このような公共の主体による費用負担（公共負担）と汚染者負担原則との関係では、後者の方が優先するものと考えられている（国による答申¹⁶参照）。

一方で、汚染者負担原則を修正し、公共負担が正当化されるケースも想定されている。上記答申によれば、①ナショナル・ミニマムの確保に必要な場合、②短期間での対策が強く要請されている場合の過渡的措置としての助成、③民間の重要な環境保全技術開発に対する助成、④地域間格差の是正等特別な経済社会目標を達成するための施策に付随して行われる公害規制目的の助成、⑤汚染者負担の追及が不可能な場合（汚染者不明・不存在や無資力等）においては公共負担が認められると整理されている。また、上記の他にも公共負担をすることが検討されるべきケースはあるが、同時にこれらの例示が公共負担のなされる場合を網羅的に扱っているというわけではなく新たな問題の発生に応じて増加する可能性もある、と指摘されている¹⁷。

3. 小括

ここまで、日本において汚染者負担原則概念がどのように捉えられているかにつき、次のとおり確認した。すなわち、当該原則は、環境諸問題について、その未然防止又は原状回復に係る事業を行うために必要となる費用を負担する主体を決定するための指針である。そのため事業それ自体の実施までは求められず、また規範ではないため法的拘束力を有さず、一定の条件下では当該原則を修正することも想定されている。

以上の整理を踏まえⅠ章において述べた問題意識を再整理すると、まず、処分事業完了後に行われる安全性の確保に係る事業（モニタリング等の実施が想定される。）について、その実施の責任が国に移管することについては問題とはならない。しかし、他方、当該事業実施に必要な費用ならびに万一事故が発生した際の損害賠償責任を国に移管することは当該原則に悖ると考えられる。他方、上述した通り、ある程度の原資を機構解散までにプールしておくことは可能であるが事業の超長期性に鑑みると将来どれほどの額が必要となるかにつき正確に算定することは困難であり、又は半永久的に事業者を存続させ続けるという制度設計

¹⁵ 原子力委員会高レベル放射性廃棄物処分懇談会・前掲注(4)。

¹⁶ 環境庁・中央公害対策審議会答申「公害に関する費用負担の今後のあり方について(1976年3月10日)」官公庁公害専門資料11巻3号(1976年)119-124頁。

¹⁷ 大塚直「環境対策の費用負担」高橋信隆、亙理格、北村喜宣編著『環境保全の法と理論』（北海道大学出版会、2014年）47頁。

も現実的ではない。そのため結果としては汚染者負担原則の修正はあり得るという前提で制度設計せざるを得ないと考えられるところ、修正されるべきケースは国による答申に例示されているが特定放射性廃棄物処分事業における責任移管は当該事業の長期性に根差すものであり、このどれにも当てはまらないように思われる。

それでは、どのようにして汚染者負担原則の修正が正当化されるべきか。国外に目を向けてみると、ドイツにおいてこの点に係る立法が近年に行われていることから、示唆を得るべくその議論を参照する。

III ドイツにおける立法の展開

1. 従来の制度設計ならびに立法の経緯¹⁸

ドイツにおいて、高レベル放射性廃棄物処分事業の実施主体は連邦政府である。連邦環境・自然保護・建設・原子炉安全省が管轄しており、その下部組織である連邦放射線防護庁が実施主体となる。他方、当該処分事業に係る費用は汚染者負担原則（Verursacherprinzip）に基づき放射性廃棄物発生者が全額を負担することが原子力法に定められていた（なお組織名称、制度設計等は後述する法案審議と時間軸を合わせるため2015年末現在の資料¹⁹を引用している。）。ドイツ原子力発電事業において放射性廃棄物発生者となる事業者は、四大電力及びStadwerke München（ミュンヘン市営公社）の子会社又は共同子会社である。これら子会社等と、親会社である四大電力等の間には支配契約ないしは成果引受け契約が締結されていることから、処分事業に係る費用は四大電力等の資産があてられることが想定されており、これを指して四大電力等は「背後責任」を負うとされていた。しかしながら、ドイツ法においては支配契約及び成果引受け契約の解除が行われることが基本的には認められている。仮にそうなされた場合、四大電力等は背後責任から逃れることとなり、結果として事業者の支払不能及び政府による財政負担が発生することとなりかねないという懸念があった。

その点を踏まえ、2015年10月に「核エネルギー分野での解体と処理に対する背後責任に関する法案（以下「2015年法案」という。）」が閣議決定された。同法案は原子力発電所の解体・廃炉及び中間貯蔵・最終処分に係る費用について、事業者だけでなくその支配関係にある者（すなわち四大電力等）にも責任を負わせるとともに、その責任を第三者へ移譲することや組織再編により回避することができないよう規定するものであったが、連邦議会において審議された結果、別に検討委員会を設置することを決めるにとどまり、審議未了・廃案となっていた。

¹⁸ 桜井徹「原発廃炉・処理費用と電力コンツェルン—ドイツの背後責任法案と引当金評価報告書」商学集志85巻4号(2016年)37-52頁、同「ドイツにおける原子力発電所廃炉・処理の新展開：原因者負担原則の修正」商学研究34号(2018年)145-157頁。

¹⁹ 経済産業省資源エネルギー庁「諸外国における高レベル放射性廃棄物の処分について(2016年版)」(2016年)83-104頁参照。

以上の経緯があったところ、上記検討委員会は2016年に最終報告書を公表し、同年、政府が同報告書の提言に基づき閣議決定した「核技術処理における責任の新秩序に関する法律」（以下「2016年法」という。）が成立、2017年6月に発効するに至った。2016年法は上記2015年法案の内容を引き継ぐものであったが、原子力発電所の処理に係る責任と費用負担につき、これまで採用されてきた汚染者負担原則を修正し事業者と政府の間での分担とすることが明記されたことに大きな特徴がある。

2. 2016年法概観²⁰

すでに指摘したように、2016年法は上記検討委員会の最終報告書に基づいていることから、これに沿って2016年法の内容を概観する。

(1) 内容

① 責任分担

報告書は原子力発電所の処理全体を①停止、解体及び放射性廃棄物の梱包・搬送と、②放射性廃棄物の中間貯蔵及び最終貯蔵の二分野に分け、それぞれにつき責任の所在を定めている。

①分野においては、事業者が処理及び費用負担について責任を持つ。その責任は事業者のみならず、親会社も背後責任を負うとされており、この点に関しては従来の制度設計からの変更はない。

汚染者負担原則の修正が見られるのは、②分野である。②分野に対する費用負担の責任は、一定の拠出金（中間貯蔵・最終処分に係る費用に加え、「将来リスクに見合う追加費用負担分」として35%が付け加えられる）に基づき事業者から政府に移譲される。事業者が拠出金を支払い終わった段階で②分野における事業者の費用負担の責任は免除され、以後追加的な費用が発生したとしても更なる拠出を行う義務はなくなる。このような制度設計を正当化する根拠について、報告書は「a. 原子力発電事業が事業者と政府との共同責任によって行われてきたこと」、「b. 事業者の負担軽減」を挙げている²¹。

② 責任分担の根拠

a. 原子力発電事業が事業者と政府との共同責任によって行われてきたこと

報告書によれば、原子力発電事業が事業者と政府の共同責任であるということは、原子力発電事業への参入に際しての研究開発において政府の援助があったことだけでなく、原子力法においても事業者と政府の放射性廃棄物除去における義務の分担が規定されていることに

²⁰ 桜井・前掲注(18)(2018年)、渡辺富久子「【ドイツ】廃炉に伴う責任及び費用分担を定める立法」外国の立法270巻2号(2017年)12-13頁。

²¹ ドイツの原子力政策の混乱に端を発する事業者対政府の法廷闘争に幕引きを図る狙いもあったと報告書は整理しているが、この論点はドイツに固有のものであるため省略する。

現れているという。この見解は、汚染者負担原則から逸脱していると批判される²²が、これに対し2016年法に肯定的な立場をとる者は、原子力発電所の停止・解体等の分野では「事業者が100%責任を持っている」点で当該原則を貫徹していると述べるとともに、「だが汚染者負担原則は無制限ではない」と指摘する。

b. 事業者の負担軽減

責任分担のもう一つの根拠は、事業者を存続させるために負担を軽減する必要があるということである。報告書は「汚染者負担原則の実行にとって必要な前提は、（処理費用を支払うという）……支払能力があるということである」。「市場経済では私企業が生き残るうえで何らの政府保護はない」こと、「エネルギー市場の変化によって、上場企業だけでなくすべての事業者がエネルギー転換前に比べて困難な状況にある」こと、「低金利の中で年金などの引当金を引き上げる必要がある」こと、さらに「以前には赤字の時でも数十億の配当金を支払っていたが、2016年には困難な経済的状況のゆえに、無配当か、劇的な配当削減を行った」ことを指摘する。

3. 小括

以上に確認したように、2016年法の制定によりドイツにおける原子力発電所の廃炉等に係る制度設計は大きく変化した。脱原子力発電所を定めた国の中でも特に先駆けて手続を進めるドイツにおける議論は、日本を含めた諸国の制度設計に示唆を与えるだろう。

ドイツにおいては、汚染者負担原則が修正される理由として、原子力発電事業が国と事業者の共同で進められてきたという事実と、事業者の負担軽減が挙げられている。後者については、日本において公共負担が正当化される理由の一つとして紹介した「汚染者負担の追及が不可能な場合（無資力）」が想起されるが、これは原子力発電が安価な電源であると喧伝してきた日本においては正当化理由と位置付けることは難しいのではないだろうか。他方、前者の原子力事業が国と事業者の共同で行われてきたという正当化理由は、日本においても同様の整理を行う余地があるものとする。次章において、まずはその点について検討する。

IV 検討

1. 日本の原子力発電事業は、事業者と国との共同で行われてきたと整理し得るか

日本の原子力発電事業は、旧一般電気事業者をはじめとする民間の事業者により実施されてきたことはいままでもないが、一方で、国も原子力発電事業推進の一翼を担ってきたために一定の責任を負い得る、との意見が散見される。例えば、まさに特定放射性廃棄物最終処

²² 桜井・前掲注(18)(2018年)は、このように批判するものとしてWolfgang Irrek教授の論稿(Irrek, Wolfgang (2017), Kosten – Finanzierung –Markt – Beschäftigungsperspektiven Sommerakademie „Atomares Erbe“ Wolfenbüttel, 06. August 2017)を引用している。

分事業の制度設計と汚染者負担原則との関係の場面において、「核廃棄物処分のステークホルダーのなかで、直接の汚染者は電力会社なので、汚染者負担責任を負うべきである。ただし『国策民営』方式で政府〈か〉を進める原子力発電拡大政策に、電力会社が『国策協力』してきたという側面もあり、多少は負担軽減の余地はある²³」（筆者注：〈 〉内は原文のまま）との意見が述べられ、或いは、場面は異なるが、「平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」（いわゆる放射性物質汚染対処特措法）の3条（国の責務）においては、「国は、これまで原子力政策を推進してきたことに伴う社会的な責任を負っていることに鑑み、事故由来放射性物質による環境の汚染への対処に関し、必要な措置を講ずるものとする。」と言った文言が見られるところである²⁴。このように、日本の原子力発電事業については「国が推進する政策に事業者が協力してきた」との見方があるが、それではこの見方はどのように導かれるのか。

ある論者²⁵によると、日本の原子力政策の特徴として、国家安全保障の基盤維持のために先進的な技術・産業を維持するという方針が前提にあるという。この意味するところについては、日本は核武装を差し控えるが、そのための技術・産業的な潜在力は保持する方針をとり、それを安全保障政策の主要な一環とするということと整理される。この裏付けとして、1969年に作成され2010年11月に公開された外務省文書『わが国の外交政策大綱』が挙げられる。この文書内には「核兵器については、NPTに参加すると否とにかかわらず、当面核兵器は保有しない政策をとるが、核兵器の製造の経済的・技術的ポテンシャルは常に保持するとともにこれに対する掣肘をうけないよう配慮する。（67-68頁）」との文言があり、これから、日本の原子力に係る事業は国家安全保障政策の観点からも進められてきたということが読み取れる²⁶。一方で、原子力発電事業は、民間のみが担う事業としては費用面で受け入れ難いものが多い。このために国は種々の手厚い経済支援措置を「国策民営」体制の下で講じており、それにより事業が可能となったとされる。特に立地支援、研究開発支援、安全規制コス

²³ 吉岡斉「高レベル核廃棄物処分政策の進め方とその諸原則（特集 高レベル放射性廃棄物の処分に関する政策提言：国民的合意形成へ向けた暫定保管を巡って）」学術の動向21巻6号（2016年）31頁。

なお、引用部分に含まれる「国策民営」という言葉については、原子力事業を担う電力会社をはじめとする民間企業は国家政策に従い、国会政策と矛盾しない範囲で自由裁量が与えられる代わりに、民間事業が国策協力という形で進められる以上、費用やリスクは政府が肩代わりするという考え方で定義される。吉岡斉『原発と日本の未来—原子力は温暖化の切り札か』（岩波書店、2011年）44頁。

²⁴ 本法の法案審議に際しては、除染を含む放射性物質による環境汚染の除去に係る責任の所在について、一義的には汚染原因者である東京電力にあるが、原子力政策を推進してきた国にも社会的責任がある旨の国会答弁がなされている。第177回国会衆議院環境委員会（平成23年8月23日）における江田五月環境大臣発言等。

²⁵ 吉岡・前掲注（23）（2011年）42-47頁。

²⁶ この前提からは原子力に係る事業は国営とすべきであったようにも思われるところ、日本が原子力発電事業について「国策民営」を選択した経緯については、野中洋一「原子力発電『国策民営』の源流を探る」経営論集64巻4号（2017年）131-162頁が詳しい。

ト支援、損害賠償支援の4つの重要度が高いとこの論者は指摘する²⁷。

以上の背景に鑑みると、原子力発電事業は事業者自身のみによって進められてきたものではなく、国の意向・助力も相当程度含まれていたと見ることができ、よって上述の「国は、これまで原子力政策を推進してきたことに伴う社会的な責任を負っている」等の言説が導かれることとなる。そして、ドイツの先例を参照するならば、このような場合には汚染者負担原則を修正し得て、将来までの費用負担の全てを事業者に課すのではなく、将来的には国にその責任が移管するという制度設計を正当化する理由の一つとすることができると考えられる。

2. 今後の検討事項

以上の検討により、汚染者負担原則の修正が認められると結論付けたとしても、事業者が将来の費用負担について一切の責任を負わなくてよいとする制度設計は、国民の理解・信頼を必要とする最終処分事業そのものの特質を踏まえると採用できないだろう。この点、上述のとおり、特廃法制定時の議論にも「将来、実施主体が解散した場合でも、万一の場合に対する損害賠償責任が継続される必要があるが、現世代がどこまで賠償の原資を負担すべきかを検討しておく必要がある²⁸」との記述を見ることができる。すなわち、機構の解散時までにある程度の額を将来のリスクに備えて積み立てておくことは当初より想定されていると言うことができる。

整理すると、汚染者負担原則を貫徹するならば将来に備えて積み立てておくべき原資が青天井となり得るところ、それを修正し、事業者が一定の額を積み立てた後には国に費用負担の責任を移管し、積立額以上の費用負担が生じた際には国がそれを支払う、といった制度設計となる。これは上述したドイツ2016年法と近接した制度設計となっており、このような制度設計とするならば将来に備えてどの程度の額を積み立てておくべきかが今後の検討課題となる。この点について、ドイツにおいては中間貯蔵・最終処分費用の35%を将来のリスクに備えるための追加費用として拠出することで政府に責任が移管することとなっているが、この「35%」という数字がどのように導かれたものなのかについては明確な説明がされていない²⁹ことに触れておく。

V おわりに

本稿においては、特定放射性廃棄物の長期責任に係る制度設計について検討した。繰り返

²⁷ 吉岡・前掲注(25)の整理について、大山明男「原発の存在と倫理問題の構造—倫理の内と外—」駿河台経営論集22巻2号(2013年)192-193頁を参照した。

²⁸ 原子力委員会高レベル放射性廃棄物処分懇談会・前掲注(4)。

²⁹ 桜井・前掲注(18)(2018年)148頁。

しとなるが、事業者に半永久的な責任を負わせ続けることは現実的ではなく、また機構解散時に将来リスクに備えるための原資をプールする形とするにしても、将来リスクに完全に備えるためには金銭価値自体の上下まで考慮すると青天井に原資を積み立てることとなってしまふことを踏まえると、当該制度設計において汚染者負担原則を貫徹することは困難である。この点、ドイツにおける議論を参照しつつ、日本の原子力発電事業においては国の政策に事業者が協力してきたという側面があり、またIV章の1において紹介したとおり原子力発電事業は国からの支援によって成り立っていたということが指摘されるどころ、事業者のみならず国にも一定の責任（これまで原子力政策を推進してきたことに伴う社会的な責任）が認められ、汚染者負担原則は修正され得ると整理した。そして重要な点として、国にも費用負担の責任を課すことが認められるからといって、機構解散後の費用負担の責任をすべて国に移管するのではなく、当初から想定されていたとおり、事業者も一定額を積み立てることで可能な限りの責任を果たすということである。

このような制度設計は、将来的に国による費用負担が発生し得るもので、換言すると税金すなわち国民への責任転嫁とも捉えられかねないものである。また、冒頭にも述べたが汚染者負担原則はあくまで「原則」であり「規範」ではなく、これに反するからといって法的問題は生じないと考えられ、そのために特段の議論がなされなかったのかもしれない。一方で、曖昧となっている論点が存するままに国民の理解と信頼を要する最終処分事業を進めることはより困難を伴うのではないかと考え、本稿において整理を試みた次第である。機構の解散については別途法定することが現行特廃法上で担保されており、この論点についてもそれまでには議論がなされるものと思われるが、最終処分事業が進められる今にこそより深い議論が行われることを望みたい。

第 3 章

諸外国の C C S に係る法規制と日本への示唆

研究員
城 野 智 慧

I はじめに

2016年にパリ協定が発効して以降、温室効果ガスの排出削減は世界共通の課題となっており、国内では、パリ協定に基づき、2030年度に2013年比26%減の削減目標を掲げ、目標達成に向けた諸施策が実施されている。

特に、日本全体の温室効果ガス排出量の約4割を占める電力部門においては、電力業界の有志23社が「電気事業における低炭素社会実行計画」（以下「実行計画」という。）を公表し、これを受けて政府は、エネルギーの使用の合理化等に関する法律、エネルギー供給事業者による非化石エネルギー源の利用及び化石エネルギー原料の有効な利用の促進に関する法律の基準・運用を強化¹することで実行計画の実効性確保を図った。実行計画では、政府が示す2030年度の長期エネルギー需給見通しに基づき²、2030年度に国全体の排出係数0.37kg-CO₂/kWh程度（使用端）を目指すことが掲げられているが、原子力発電所の再稼働は依然として先行きが見通せず、石炭火力発電所については、温室効果ガスの排出量が多いことを理由として投資家や銀行が投資を引き上げる動きが広がり続けており、実行計画の前提は崩れかけているようにも見える。

こうした状況にあって、環境負荷を低減する火力技術の開発は我が国の喫緊の課題であり、そのうちの1つとして注目されているのが二酸化炭素回収・貯留技術（CCS：Carbon dioxide Capture and Storage）である。

IEAによると、2100年までの気温上昇を2度以内に抑えようとした場合、2060年までに二酸化炭素の排出量を2014年の約4分の1まで削減する必要がある、削減量の40%をエネルギーの効率性向上、35%を再エネ、14%をCCSが担うことが期待されている³。また日本では、国は2020年頃のCCSの商用化を目指したCCS等の技術開発の加速化を図るとともに、CCS導入の前提となる貯留適地調査等についても早期に結果が得られるよう取り組み、2030年までに石炭火力にCCSを導入することを検討するとされている⁴。

しかし、現状日本のCCSに係る法規制の整備は十分ではなく、先行してCCSに係る法規制を導入している諸外国の例を参照し、CCSの商用化を可能とする法規制を構築する必要がある。

上記問題意識の下、本稿では、諸外国のCCSに係る法規制のうち、段階毎の許可制度、貯留サイト閉鎖と長期的責任の所在を取り上げ、日本への示唆を得たい。

なお、本稿の意見にわたる部分はすべて筆者の個人的見解であり、あり得べき誤りは筆者

¹ 火力発電運転時の発電効率のベンチマーク指標(44.3%)、及び非化石電源比率(44%)を設定し、指導・助言・勧告・命令を含め適切に運用することとされた。

² 長期エネルギー需給見通しにおける電源構成は、原子力が20～22%、石炭火力が26%とされている。

³ International Energy Agency “Energy Technology Perspective 2017” (2017), p20.

⁴ 経済産業省・環境省「東京電力の火力電源入札に関する関係局長級会議取りまとめ」（2013年4月25日）4-5頁。

個人に帰属する。

II CCS の概要と実施状況

1. CCS の概要

CCS とは、工場や発電所等から排出される二酸化炭素を含んだガスから二酸化炭素を分離・回収し、地下深くの安定した地層の中に貯留する技術であり、構成要素として分離・回収、輸送、貯留の3つのプロセスに大別される。

分離・回収段階では、二酸化炭素を吸収する溶液を用いて、二酸化炭素以外に窒素や酸素等を含むガスから二酸化炭素のみを吸収した後、回収装置で溶液から二酸化炭素を回収する。

輸送段階では、二酸化炭素排出源の施設から地中に圧入する施設まで専用のパイプラインを敷設する方法のほか、輸送船やタンクローリー等を使用して二酸化炭素を輸送する。

貯留段階では、圧入井を掘削し、圧縮機を用いて二酸化炭素を地下 1,000m 以上の地層に貯留する。

二酸化炭素の貯留方法については、地下の油層に二酸化炭素を圧入する EOR(石油増進回収法)⁵、隙間の多い帯水層に二酸化炭素を圧入する帯水層貯留の2つがあり、国内では、地下の地質的特性から帯水層貯留が想定されている。

2. 実施状況

世界では 51 件の大規模 CCS プロジェクト⁶（稼働中：19 件，建設中 4 件，開発中 10 件，初期開発中 18 件）が存在する⁷。上記稼働中のプロジェクト 19 件のうち 14 件を EOR が占めており、帯水層貯留は 5 件⁸のみである。

日本では、2008 年に、地球温暖化対策としての CCS を推進するという国の方針の下、電力、石油精製、石油開発、プラントエンジニアリング等の各社が日本 CCS 調査株式会社（以下「CCS（株）」という。）を設立した。

CCS（株）は、経済産業省及び NEDO の補助・委託事業を通じて、CCS 大規模実証試験に向けた事前調査事業を実施後、2012 年に経済産業省により決定された北海道苫小牧地点における実証試験事業を受託し、同地点における実証試験を継続している。現在までのところ、二酸化炭素分離・回収設備及び圧入設備の建設、貯留層への二酸化炭素の圧入作業が完了しており、今後は継続したモニタリングが行われることになっている。

また、CCS（株）は環境省と経済産業省の共同事業である「二酸化炭素貯留適地調査事業」

⁵ 二酸化炭素を油田に注入して、残存石油の粘性を下げることで回収する技術。

⁶ 石炭火力で 80 万 t/年以上，その他排出源で 40 万 t/年以上を回収するプロジェクトを指す。

⁷ GCCSI “The Global Status of CCS 2019” (2019), pp71-72.

⁸ オーストラリア，アメリカ，カナダ，ノルウェー(2件)で実施されている。

も受託しており、1 億トン以上の二酸化炭素の貯留が期待される貯留地点を対象として、弾性波探査、調査井の掘削、地質モデルの構築、貯留層の総合評価などを行い、2020 年頃までに有望な貯留適地を特定することとしている⁹。

Ⅲ 国内の法規制

現状では、CCS の分離・回収、輸送、貯留の各プロセスに対して、高圧ガス保安法、鉱山保安法、水路業務法、鉱業法、鉱山保安法、石油及び可燃性天然ガス資源開発法、一般廃棄物の最終処分場及び産業廃棄物の最終処分場にかかわる技術上の基準を定める命令などが個別に適用されており¹⁰、CCS に直接対応した個別法としては、海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律（以下「海洋汚染防止法」という。）が特定二酸化炭素ガスの海底下廃棄について規定している。

1. ロンドン議定書及び海洋汚染防止法の改正経緯

1996 年に採択されたロンドン議定書は、二酸化炭素等の気体を含む廃棄物等の海洋、海底及び海底下への廃棄を原則禁止し、例外的に廃棄を検討することのできる廃棄物としてリストに記載されたものについても、各国政府による許可に際して厳格な海洋環境影響評価等を実施することを求めた。

2006 年には、CCS 技術の国際的な注目を受け、ロンドン議定書の例外的に廃棄を検討することのできるリストに二酸化炭素が追加されたことにより、各国政府の許可を受けることを条件として二酸化炭素の海底下地層への貯留が可能となった。

上記ロンドン議定書の改正を踏まえ、国内では中央環境審議会により、「地球温暖化対策としての二酸化炭素海底下地層貯留の利用とその海洋環境への影響防止の在り方について」の答申がまとめられ、海洋汚染防止法が改正された。

2. 海洋汚染防止法による規制内容

(1) 特定二酸化炭素ガス¹¹の海底下廃棄許可

海洋汚染防止法は、海底下廃棄の定義を「物を海底の下に廃棄すること（貯蔵することを含む。）をいう。」としており（3 条 7 号の 2）、「特定二酸化炭素ガスの海底下廃棄をしようとする者は、環境大臣の許可を受けなければならない。」とされ（18 条の 8 第 1 項）、許可期

⁹ 日本 CCS 調査株式会社「二酸化炭素貯留適地調査の概要」（2017 年 12 月），2 頁，<https://www.japanCCS.com/wp/wp-content/uploads/2016/08/2017-12TekichiC.pdf>。

¹⁰ 柳憲一郎ほか「わが国の CCS の法政策モデルとアジア地域での法制度・政策の共通基盤に関する研究」環境科学会誌 32 巻 4 号（2019 年）143 頁。

¹¹ 二酸化炭素が大部分を占めるガスで政令で定める基準に適合するもの（海洋汚染防止法 18 条の 7 第 2 号）をいう。

間は最長 5 年である（特定二酸化炭素ガスの海底下廃棄の許可の申請に関し必要な事項を定める件 2-2-(1)）。

環境大臣による許可の対象となる特定二酸化炭素ガスの海底下廃棄に関する行為は、①特定二酸化炭素ガスを海底下地層に圧入及び貯蔵する行為、②圧入終了後に廃棄海域（の海底下地層）にて二酸化炭素の貯蔵を継続する行為に大別され、事業者が①の許可を得る場合には、圧入行為の終了後に必ず②の許可を取得し、適切な管理を行わなければならない¹²。

環境大臣への廃棄許可申請にあたっては、(i)許可申請書（特定二酸化炭素ガスの海底下廃棄に関する計画及び特定二酸化炭素ガスの海底下廃棄をする海域の特定二酸化炭素ガスに起因する汚染状況の監視に関する計画により構成される）、(ii)海底下廃棄事前評価書、(iii)海域選定書などの提出が必要となる。

(ii)海底下廃棄事前評価書では、海底下地層から二酸化炭素が漏出する可能性の検討、漏出が生じた場合に海洋環境へ及ぼす影響の予測評価が求められる。

上記予測評価は、海底下地層から二酸化炭素が海水中に漏出することを前提として影響評価を実施するものであり、漏出が生じた場合には必ず海洋環境へ何らかの影響を与えることから、許可基準で規定されている「海洋環境の保全に障害を及ぼすおそれがないもの」は、「安全側に立って想定した漏出ケースであっても、影響が限定された海域（影響想定海域）に留まり、広範囲に二次的な影響を引き起こすような性質のものでないこと、その中で生じる変化の程度が軽微と推定されること」を意味するとされ¹³、予測評価の結果が左記に該当しない場合には、計画全体を見直して、そのような影響が生じ得ないものにすることが求められる。

(iii)海域選定書では、地質学的・技術的・自然保護的観点から、特定二酸化炭素ガスを海底下廃棄する海域において、特定二酸化炭素ガスの海底下廃棄の安定性・完全性を確保できること（省令 2 条第 1～3 号）、実施計画に示す「漏出時の措置」が確実に実施できること（省令 2 条第 4, 5 号）、特別に保護すべき対象の存在が把握できており、予測や監視が可能であることの説明が求められる。

(2) 指定海域の指定

特定二酸化炭素ガスが海底下廃棄された海域において海底の掘削や形質変更等が行われた場合、特定二酸化炭素ガスを海底下に安定的な状態でとどめる地質・地層構造に影響を与え、特定二酸化炭素ガスの漏出に起因する海洋環境の保全上の障害が生じる可能性がある。

このことから、環境大臣は、特定二酸化炭素ガスの海底下廃棄がされた海域であって、海底及びその下の掘削その他の改定及びその下の形質の変更が行われることにより特定二酸化炭素ガスに起因する海洋環境の保全上の障害が生じるおそれがある海域を指定海域として指

¹² 環境省「特定二酸化炭素ガスの海底下廃棄の許可の申請に係る指針」（2008年1月）2頁。

¹³ 環境省・前掲注(12)28頁。

定することとしている（18条の15）。

指定海域内において海底及びその下の形質変更をしようとする者は、原則として当該行為に着手する日の30日前までに環境大臣に届け出なければならず（19条の2）、環境大臣は、その届出に係る海底及びその下の形質の変更の施工方法が環境省令で定める基準に適合しないと認めるときは、施工方法に関する計画の変更を命じることができる（19条の2第4項）。

（3）鉱業法、鉱山保安法の準用

海洋汚染防止法上の特定二酸化炭素ガスの海底下廃棄許可のほか、2009年に経済産業省産業技術環境局二酸化炭素回収・貯留（CCS）研究会により公表された「CCS実証事業の安全な実施にあたって」¹⁴は、鉱業法63条1、2項及び鉱山保安法13条を準用し、CCS実証事業に伴い坑井の掘削を行おうとする者に施業案及び掘削施設の設置等を含む工事計画を定めることを求め、石油又は天然ガスを開発する際の坑井掘削、関連施設の設置に必要な安全性と同等の安全性確保を図っている¹⁴。

IV 諸外国の法規制と国内法規制の課題

諸外国のCCSに係る法規制については、大半の国がCCS事業全体に適用できる固有・既存の法律を有しておらず、CCSに特化した法的規制枠組みを作る必要があることが指摘されている¹⁵。

以下では、CCS事業の大部分に適用できる法律を有しており、比較的法整備が進んでいると評価されるEU、オーストラリアの法規制のうち、段階毎の許可制度、貯留サイト閉鎖と長期的責任の所在について概観する。

1. 段階毎の許可制度

（1）EU

2009年に採択されたEUの「二酸化炭素の地中貯留指令¹⁶」（以下「CCS指令」という。）は、CCSに係る許可について以下のように規定している。

①探査許可

加盟国は、自国内で貯留許可をしようとする場合、貯留サイト¹⁷選定に必要な情報を収集するために探査を行わなければならず、当該探査が探査許可の下で行われることを確保しな

¹⁴ 経済産業省産業技術環境局二酸化炭素回収・貯留（CCS）研究会「CCS実証事業の安全な実施にあたって」（2009年8月）18-19頁。

¹⁵ GCCSI “CCS LEGAL AND REGULATORY INDICATOR (CCS-LRI)” (2018), p8.

¹⁶ Directive 2009/31/EC on the geological storage of carbon dioxide.

¹⁷ 二酸化炭素の地中貯留に使用され、地表や圧入施設に関連する一定のエリアをいう。Directive 2009/31/EC on the geological storage of carbon dioxide, s3(3).

なければならない¹⁸。また、探査許可の保持者は、潜在的な貯留コンプレックス¹⁹を探査する唯一の権利を持ち、加盟国は許可期間中の競合使用を許可してはならない²⁰。

もつとも、探査許可期間は、許可された探査を実施するために必要な期間を超えてはならず、当初の許可期間が探査を完了するのに十分ではなく、探査が許可条件を遵守して行われた場合には、許可期間を更新することができる²¹。

②貯留許可

加盟国は、貯留許可の下で貯留サイトが運営されること、各貯留サイトの運営者が単独であること、競合使用が許可されないことを確保しなければならない²²。

また、CCS 指令の要件を損なうことなく当該サイトの探査が完了し、探査許可に定められた条件が遵守され、探査許可の有効期間中に保管許可の申請が行われることを条件として、貯留許可の優先権は探査許可の保有者に与えられるものとし、加盟国は、許可手続き中に貯留コンプレックスの競合使用が許可されないことを確保しなければならない²³。

(2) オーストラリア

2006 年に制定されたオーストラリアの「沖合での石油及び温室効果ガス貯留法²⁴」（以下「OPGGGS 法」という。）は、CCS に係る許可について以下のように規定している。

①温室効果ガスアセスメント許可

潜在的な温室効果ガス貯留層、あるいは潜在的な温室効果ガスの圧入候補地の探査を行おうとする者は、温室効果ガスアセスメント許可を受けなければならない²⁵。

当該許可を受けた者は、許可された海域における貯留層、圧入候補地の探査及び評価目的での温室効果ガスの圧入、貯留を実施することができる²⁶。

探査の結果、当該許可地域の一部が適格な温室効果ガス貯留層²⁷であると思われる場合、温室効果ガスアセスメント許可の保持者は、左記判断に至った理由、適格な貯留層の推定空間範囲等を記載した申請書を連邦大臣に送付することができ、連邦大臣が要件を満たしていると判断した場合、当該地域を特定された温室効果ガス貯留層として宣言する。

温室効果ガスアセスメント許可期間は、当該許可の保持者が許可条件を遵守しており、許

¹⁸ *Ibid.*, s5(1).

¹⁹ 貯留の一体性、安全性に影響を与えうる貯留サイト及び周辺の土地をいう。Directive 2009/31/EC on the geological storage of carbon dioxide, s3(6).

²⁰ *Ibid.*, s5(4).

²¹ *Ibid.*, s5(3).

²² *Ibid.*, s6(1).

²³ *Ibid.*, s6(3).

²⁴ Offshore Petroleum and Greenhouse Gas Storage Act 2006.

²⁵ *Ibid.*, s289.

²⁶ *Ibid.*, s290.

²⁷ 特定の期間に注入された特定の量の温室効果ガスを恒久的に貯蔵するのに適しており、少なくとも 10万t以上の貯留が可能な貯留層をいう。 *Ibid.*, s21.

可期間内に連邦大臣に対して適格な貯留層に関する届出をしたこと、あるいは左記通知はされなかったが連邦大臣が許可期間の更新を認めるのに十分な理由があると判断することを条件として、一度に限り更新することができる²⁸。

②温室効果ガス保有リース

温室効果ガスアセスメント許可、あるいは温室効果ガス圧入許可の保持者は、許可区域内に1つ以上の特定された温室効果ガス貯留層が存在する場合、連邦大臣に対して温室効果ガス保有リースの付与を申請できる²⁹。連邦大臣は、申請者が申請時には特定された温室効果ガス貯留層に温室効果ガスを圧入・貯留する立場にはないが、15年以内にそのような立場になると判断した場合は温室効果ガス保有リースを付与しなければならない³⁰。

温室効果ガス保有リース期間は、当該リース保持者が許可条件を遵守していること、連邦大臣が、当該リース保持者は10年以内に特定された温室効果ガス貯留層に温室効果ガスを圧入・貯留する立場になると判断することなどを条件として、一度に限り更新することができる³¹。

③温室効果ガス圧入許可

温室効果ガスアセスメント許可、あるいは温室効果ガス保有リースの保持者は、許可区域内に1つ以上の特定された温室効果ガス貯留層が存在する場合、連邦大臣に対して温室効果ガス圧入許可を申請できる³²。連邦大臣は、申請者が温室効果ガス圧入許可を与えられて5年以内に特定された温室効果ガス貯留層への圧入・貯留を行うことに同意し、申請者の技術的能力、財源等が十分であると判断した場合に温室効果ガス圧入許可を付与しなければならない³³。

2. 貯留サイト閉鎖と長期的責任の所在

CCS については、二酸化炭素を貯留層に完全かつ恒久的に封じ込める必要があることから、貯留された二酸化炭素を管理し、かつ二酸化炭素の漏洩に起因する損害に対処する責任が半永久的に存在することになり、これらの責任の所在が問題となる³⁴。

(1) EU

CCS 指令では、貯留サイトの閉鎖についての規定が置かれており、①許可証に記載された関連条件が満たされた場合、②所管官庁の認可後に事業者からの実質的な要求があった場合、

²⁸ *Ibid.*, s308-309.

²⁹ *Ibid.*, s324,330.

³⁰ *Ibid.*, s325,331.

³¹ *Ibid.*, s348.

³² *Ibid.*, s361.

³³ *Ibid.*, s362.

³⁴ 石巻実穂=大塚直「二酸化炭素回収貯留(CCS)事業における超長期責任ーオーストラリア及びカナダの法制度」環境法研究第9号(2019)117頁。

③漏洩や重大な異常の通知、許可条件の不遵守等により所管官庁が貯留許可を撤回し、貯留サイトの閉鎖を決定した場合のいずれかにより貯留サイトは閉鎖される³⁵。

①または②により貯留サイトが閉鎖された後も、事業者は、CCS 指令が定める要件に基づく監視、報告、是正措置の責任等を負う³⁶。

③により貯留サイトが閉鎖された場合には、所管官庁が上記の責任を負うが、これらの措置に要した費用は、本指令に基づく許可に係る義務履行のために事業者が用意している財務的補償の活用を含め、事業者から回収される³⁷。

また、①、②の貯留サイト閉鎖後に事業者が負う責任は、あらゆる証拠により貯留された二酸化炭素が完全かつ恒久的に貯留されることが示されていること、貯留サイト閉鎖後、所管官庁が定める 20 年以上の経過期間が経過していること（それ以前に、所管官庁が貯留された二酸化炭素が完全かつ恒久的な貯留されると判断した場合を除く）、少なくとも 30 年の監視に要する費用を賄うことのできる拠出金を支払ったこと、貯留サイトの封鎖及び圧入施設の撤去が完了していることを条件として所管官庁へ移転される³⁸。

ただし、事業者に、データの不備、情報の隠蔽、過失、虚偽等があった場合、責任が移転された後であっても、発生した費用を事業者から回収する仕組みであるクローバックの規定が置かれている³⁹。

③により貯留サイトが閉鎖された場合、入手可能な証拠により貯留された二酸化炭素が完全かつ恒久的に貯留されることが示され、貯留サイトの封鎖及び圧入施設の撤去が完了している場合に責任が移転されたとみなされる⁴⁰。

(2) オーストラリア

OPGGS 法では、施設の閉鎖認証に関する規定がおかれており、温室効果ガス圧入許可の保持者は、特定の温室効果ガス貯留層への温室効果ガスの圧入が終了してから所定の期間内に閉鎖認証を申請しなければならない⁴¹。

閉鎖認証の申請にあたって、温室効果ガス圧入許可の保持者は、①圧入された温室効果ガスの挙動モデルとその関連情報、及び分析を記載した報告書、②予想される温室効果ガスの移動経路と移動に伴う短期的・長期的な影響についての評価報告書、③閉鎖認証後に温室効果ガスの挙動を監視するために連邦が取るべき措置についての提案を連邦大臣に提出する必要がある⁴²。

³⁵ Directive 2009/31/EC on the geological storage of carbon dioxide, s17(1).

³⁶ *Ibid.*, s17(2).

³⁷ *Ibid.*, s17(4-5).

³⁸ *Ibid.*, s18(1).

³⁹ *Ibid.*, s18(7).

⁴⁰ *Ibid.*, s18(8).

⁴¹ Offshore Petroleum and Greenhouse Gas Storage Act 2006, s386.

⁴² *Ibid.*, s386.

連邦大臣は、特定の温室効果ガス貯留層への圧入作業が停止しているか、もともと圧入作業が行われていないときには申請者に対して事前承認通知を与えることができるが、温室効果ガスの挙動がサイト計画で予期されたとおりではないと考える場合、または貯留された温室効果ガスが天然資源の保全・開発、地質構造や地層の完全性、環境、人の健康や安全に重大な悪影響を与えるリスクがあると考えられる場合には事前認証通知の交付を拒否することができる⁴³。さらに連邦大臣は、関連する法定要件が理由なく遵守されていない場合、または規則上の条件に適合していない場合には事前認証通知を交付してはならず、閉鎖認証が申請されてから5年以内に上記のうちいずれかの決定を行わなければならない⁴⁴。

事前認証通知には、連邦政府が実施する温室効果ガスのモニタリングの内容及びそれに要すると予想される費用が保証金として記載され、申請者が当該保証金を期限内に支払った場合にはサイト閉鎖証明書が交付される⁴⁵。

また、サイト閉鎖証明書が交付されてから最低15年が経過後、サイト閉鎖証明書が有効かつ当該証明書の申請前に温室効果ガスの圧入が停止していること、温室効果ガスの挙動がサイト計画で予期されたとおりであること、貯留された温室効果ガスが天然資源の保全・開発、地質構造や地層、環境、人の健康や安全に重大な悪影響を与えるリスクがないこと、圧入停止の日から圧入が行われていないことの条件を満たしている場合、連邦大臣は閉鎖保証期間の終了を宣言することができる⁴⁶。

上記宣言以降、サイトに関連する許可により行われた活動における作為・不作為に起因し、閉鎖期間の終了後に負った、または生じた損害賠償責任について、事業者は免責される⁴⁷。

V 国内法規制の課題

1. 探査許可制度の必要性

CCS 指令では、探査許可期間中の他者の競合使用を制限するとともに、探査許可の保持者に圧入許可の優先的な権利を与えることを義務付け、OPGGS 法では、圧入許可を申請する要件として温室効果ガスアセスメント許可、あるいは温室効果ガス保有リースの保持を求めるとともに、温室効果ガス保有リースを付与することで、事業者に対して圧入・貯留を実施するまでに一定期間の猶予期間を与えており、先行事業者の投資回収可能性を確保している。

他方で、OPGGS 法における温室効果ガスアセスメント許可、温室効果ガス保有リース期間の更新にあたっては、連邦大臣に対しての適格な貯留層に関する届出の有無、一定期間内における特定二酸化炭素ガスの圧入・貯留活動の実施可能性が考慮され、一定の活動及びそ

⁴³ *Ibid.*, s388.

⁴⁴ *Ibid.*, s388.

⁴⁵ *Ibid.*, s391-392.

⁴⁶ *Ibid.*, s399.

⁴⁷ *Ibid.*, s400.

れに伴う成果が期待できない事業者の更新を認めないことで、新規参入者の CCS 実施機会を確保しており、いずれも、圧入前に実施される探査段階での許可制度を設けることで、先行事業者と新規参入者間の利益調整を図っている。

また、国内の鉱物資源の開発を規制する鉱業法においても、鉱業権の種類を試掘権と採掘権に区分し、鉱業権の設定に関する許可基準で出願地に一定の条件を設けることで、上記と同様の利益調整が図られている⁴⁸。

これらを参考として、国内でも探査段階での許可制度を設ける必要があるだろう。

2. 適切な事業者の選定

OPGGS 法における温室効果ガスアセスメント許可の付与は、公募方式によって実施され、当該許可の付与を希望する事業者は、連邦大臣に対して、技術的資格や財政状況等を記載した申請書を提出する必要がある。複数の事業者から申請があった場合、連邦大臣は、経済、商業に関する事項や公共の利益等を考慮し、最も適切と判断された事業者に当該許可を付与する。

この点について、国内の鉱業法においては、鉱業権の設定は原則として先願主義が採用されているが、国民経済上特に重要であり、その安定的な供給の確保が必要となる石油や天然ガス等については、特定区域指定制度により、OPGGS 法と同様の公募方式が採用されている⁴⁹。

二酸化炭素の排出量の削減が国の重要課題であり、早期の確実な CCS の実施が求められるとともに、二酸化炭素を貯留することのできる地層が限られていることから、国内の探査に係る許可の付与にあたっては、公募方式を採用するのが妥当であると考ええる。

3. 国への責任移転

CCS 指令及び OPGGS 法では、二酸化炭素が完全かつ恒久的に貯留層に封じ込められていること、貯留サイトの閉鎖から所定の期間が経過したこと、国が行うモニタリングに要する費用を支払ったことを条件として、国への責任移転が認められる。

もともと、CCS 指令では、施設閉鎖から国への責任移転が認められるまで、事業者が貯留サイトの監視及び報告、二酸化炭素漏洩時の是正措置を実施する義務を保持し続けるのに対して、OPGGS 法では、事業者がサイトの閉鎖証明書を交付された時点で貯留サイトの監視義務は国に移転されることに加えて、国への責任移転により事業者の一定の損害賠償責任も免責されることになり、両者では国への責任移転の時期、移転される責任の内容に差異が見られる。

⁴⁸ 鉱業法11条、29条。

⁴⁹ 鉱業法38-40条。

国への責任移転の是非については、一般的に産業分野の規制において過失責任は除外されず、CCS の法規制枠組みでも同様に考えるべきであること⁵⁰、政府が責任を引き受けることで事業者がリスクを最小化するインセンティブを失うこと⁵¹などから批判的な主張も見られる。

この点、前者については、二酸化炭素排出量削減策としての CCS の重要性・緊急性を踏まえると、他産業と差別化を図ることについて正当化できる余地があり、後者については、CCS 指令及び OPGGS 法に見られるように、厳格な責任移転の条件を定め、一定の条件下で国による事業者への求償を可能とすることにより、事業者によるリスク最小化を促すことができると思う。

現状、国内の CCS に係る法規制には施設閉鎖及び国への責任移転に係る規定が存在しないため、事業者は海洋汚染防止法上の圧入許可を圧入終了後も更新し続けなければならない、監視、是正措置に係る責任、二酸化炭素の漏洩に起因する損害賠償責任等を永久的に負うことになる、CCS の実施について慎重にならざるをえない。

こうした状況を踏まえると、事業者が CCS を実施しやすい環境を整備するという観点から、国内でも施設閉鎖及び国への責任移転に係る規定を設ける必要があると思う。

VI おわりに

本稿では、海洋汚染防止法を中心に国内の CCS に係る法規制について概観するとともに、EU 及びオーストラリアの CCS に係る法規制を取り上げ、国内における探査段階での許可制度及び国への責任移転の必要性について検討した。

CCS について実証試験段階の日本では、商用化に対応できるだけの法規制を有しておらず、今後の法整備が望まれる。

もっとも、既に述べたとおり、日本での CCS は帯水層貯留が想定されており、それ自体は経済的利益を生まないことから、上記法整備に加え、排出枠取引や炭素税などのカーボンプライシングによる事業者へのインセンティブの付与が必要とされること⁵²にも留意する必要があるだろう。

⁵⁰ See Barry Barton, Carbon Capture and Storage Law For New Zealand: A Comparative Study, 13 N.Z.J.Env'tl.L.1 (2009), pp23-24.

⁵¹ See MoonSook Park, The Government's Multi-Faceted Role in Resolving the Main Legal Issues regarding Carbon Capture and Sequestration, 94 N.D.L REV.481 (2019), p 497.

⁵² 大塚直「環境法における費用負担・実施責任－炭素回収貯留(CCS)立法における国の責任の在り方を中心として」環境法研究第9号(2019年)66頁。

第 4 章

電気事業における環境影響評価

研究員

羽 鳥 洋 一

I はじめに

我が国の近年のエネルギー供給構造を見てみると、2011年の東京電力福島第一原子力発電所事故以降、原子力発電所が相次いで停止し、その代替として主に火力発電によって電力需要を賄っている状況である。火力発電のうち石炭火力発電については、供給に占める割合が事故前には28%であったのに対して、2017年度においては32%に増加した¹。また、今後もエネルギー安全保障や経済性の観点、加えて再生可能エネルギーの導入拡大に伴い適切に出力調整を行う必要性が高まっていることから、石炭火力発電の高効率化・次世代化を推進し、活用していくこととされ²、2030年度における電源構成のうち26%程度とする目標が示されている³。

一方、2015年に地球温暖化への対処を目的としてパリ協定が採択されたことを契機として、世界的に脱炭素化の動きが広がっており、また、ESG（環境・社会・ガバナンス）投資の拡大も相まって石炭火力からのダイベストメントが加速している。我が国においても、日本生命や第一生命などの保険会社が石炭火力のプロジェクトファイナンスに原則融資しない方針を決定し、同様に三菱UFJ銀行等の3大メガバンクも原則新規の投資を行わない、あるいは厳格化する方針を固めている⁴。このような状況下、後述するように株式会社JERAや株式会社神戸製鋼所が建設を予定している石炭火力発電所についてその建設を差し止めるべく、環境影響評価の瑕疵をめぐって訴訟が提起される等、法的なリスクも顕在化しつつある。

本稿では、電気事業における環境影響評価制度や環境影響評価を契機とした電力業界における二酸化炭素の排出対策について概観したうえで、電気事業における環境影響評価の課題について取り上げる。なお、本稿の意見にわたる部分は筆者の個人的見解であり、あり得べき誤りはすべて筆者個人に帰属する。

II 電気事業における環境影響評価制度

環境影響評価は、事業者が事業の実施に当たり、あらかじめ事業に係る環境の保全について適正な配慮がなされることを確保するために行われ、対象となる事業は、道路、ダム、鉄道、飛行場、発電所など13の開発事業である。電気事業においては、発電所の設置、変更にかかる工事が対象となるわけであるが、発電所に係る環境影響評価については、電気事業法に特則が定められており、環境影響評価法と電気事業法の規定が適用されることとなる。以下では、発電所の設置に係る環境影響評価について概観する。

¹ 電気事業連合会HP、<https://www.fepc.or.jp/smp/nuclear/state/setsubi/index.html>（最終閲覧日：2019年12月24日）。

² 経済産業省「エネルギー基本計画」（2018年）20頁。

³ 経済産業省「長期エネルギー需給見通し」（2015年）7頁。

⁴ エネルギーフォーラム2019年8月号16頁。

1. 電気事業法における環境影響評価法の特則

環境影響評価とは、一定の事業や開発計画等に先立ち、当該事業等が及ぼす環境への影響を、利害関係人や公衆参加の下で、調査・予測・評価し、その結果を行政決定に反映させる制度⁵であり、わが国における環境影響評価制度は、1972年6月に中央政府が「各種公共事業に係る環境保全対策について」という閣議了解をしたことに始まる。これは、公共事業実施主体に対して、必要に応じあらかじめその環境に及ぼす影響の内容及び程度、環境破壊の防止策、代替案の比較検討を含む調査研究をさせ、その結果にもとづき所用の措置を講ずることを指導する制度であった⁶。当面の間、環境影響評価は法制化されず、1984年に「環境影響評価の実施について」という閣議決定に基づいて環境影響評価実施要綱が制定され、事業者に対してはこれに基づいた行政指導がなされるにとどまっていた⁷ところ、1997年に環境影響評価法の成立により法制化されるに至った。

発電所に係る環境影響評価については、①1977年の通商産業省の省議決定に基づく過去20年の実績があり、関係者の間で定着している従来の省議アセスの手続を基本的に踏襲すべきであるとされたこと、②民間の事業者の個別事業が、電力の安定供給という国の施策と強いかかわりを持っているということから、従来の手続は、手続の各段階で所管官庁（通商産業省（当時））が指導を行う形態をとっており、法制化するに当たっても、所管官庁の事前指導のタイミングを、環境影響評価法よりも前の段階とすべきであるとされたこと、③このような事前指導は、電気事業法に基づく規制・監督の強化のために必要とされるものであるから、この点にかかる定めは環境影響評価法ではなく、発電事業者に対する規制・監督を行う電気事業法の方に規定するのが適切であるとされたことを理由として、電気事業法にその特則が定められている。

なお、環境影響評価の対象となる発電所は、以下の図1のとおりである。

⁵ 島村健「発電所の設置にかかる環境影響評価とその司法的統制」上智法学論集第62巻第3・4号184頁。

⁶ 北村喜宣『環境法〔第4版〕』（2017年、弘文堂）300-301頁。

⁷ 閣議決定であるため、事業者としての国の行政機関に対しては、直接拘束力を有していた。

図1 環境影響評価の対象となる発電所（2020年2月現在）

事業の種類 ⁸	第一種事業	第二種事業
水力発電所	3万kW以上 2.25万kW以上3万kW未満 (大規模ダムの新築, 大規模堰 の新築, 大規模堰の改築のい ずれかが伴う場合)	2.25万kW以上3万kW未満 (左記以外)
火力発電所	15万kW以上	11.25万kW以上15万kW未満
地熱発電所	1万kW以上	0.75万kW以上1万kW未満
原子力発電所	すべて	
風力発電所	1万kW以上	0.75万kW以上1万kW未満

出典：「発電所に係る環境影響評価の手引⁹」1頁。

2. 発電所に係る環境影響評価の具体的な手続

環境影響評価の対象となる事業を行う者（以下「事業者」という。）は、事業の実施に当たり、計画段階環境配慮書、環境影響評価方法書、環境影響評価準備書、及び環境影響評価書（以下、それぞれ「配慮書」、「方法書」、「準備書」、「評価書」という。）の作成を行う。以下では、これらの手続の概略を確認する。

まず、配慮書手続であるが、事業者は、事業計画の立案段階において、対象事業を実施する位置・規模等に関する適切な複数案を設定したうえで、当該事業に係る環境の保全のために配慮すべき事項についての検討を行い、配慮書を作成して経済産業大臣に送付し、また、当該配慮書及びこれを要約した書類を公表することが義務づけられている。経済産業大臣は、環境大臣の意見を勘案して、配慮書について意見を述べるができることとされている¹⁰。

次に方法書手続であるが、事業者は、環境保全の観点も考慮に入れ、対象事業を実施する位置・規模等を決定し、当該事業案について行う環境影響評価の項目並びに調査・予測・評価の手法を記した方法書を作成する。同じ事業であっても、それが実施される環境条件によって影響の出方や程度は異なるため、標準的な内容があるとしても、それを調整したうえ¹¹で方法書を個別に確定する必要がある。方法書を作成した事業者は、方法書及びこれを要約した書類を、対象事業に係る環境影響を受ける範囲であると認められる地域を管轄する都道

⁸ 規模が大きく環境に大きな影響を及ぼすおそれがある事業として無条件に環境影響評価手続を実施する「第一種事業」と個別の事業や地域の違いを踏まえて、スクリーニング手続によってふるい分けを行う「第二種事業」に分けられる。

⁹ 経済産業省産業保安グループ電力安全課「発電所に係る環境影響評価の手引」（2019年）。

¹⁰ 第二種事業については、これらの手続は任意である。

¹¹ 内容を絞り込むこの手続を「スコーピング」と呼ぶ。

府県知事及び市町村長に対して送付するとともに、経済産業大臣に届出をし、加えて、方法書及び要約書を公告・縦覧に供し、関係地域内で説明を行うことが必要とされる。

次に準備書手続であるが、事業者は、方法書に対する住民等の意見に配慮し、都道府県知事等の意見を勘案し、経済産業大臣の勧告を踏まえ、環境影響評価の項目並びに調査、予測及び評価の手法を選定し、環境影響評価を実施する。その後、環境保全の見地からの意見を聴くために調査、予測及び評価の結果を記載した準備書を作成する。準備書を作成した事業者は、準備書及びこれを要約した書類を、対象事業に係る環境影響を受ける範囲であると認められる地域を管轄する都道府県知事及び市町村長に対して送付するとともに、経済産業大臣に届出をし、加えて、方法書及び要約書を公告・縦覧に供し、関係地域内で説明を行うことが必要とされる。

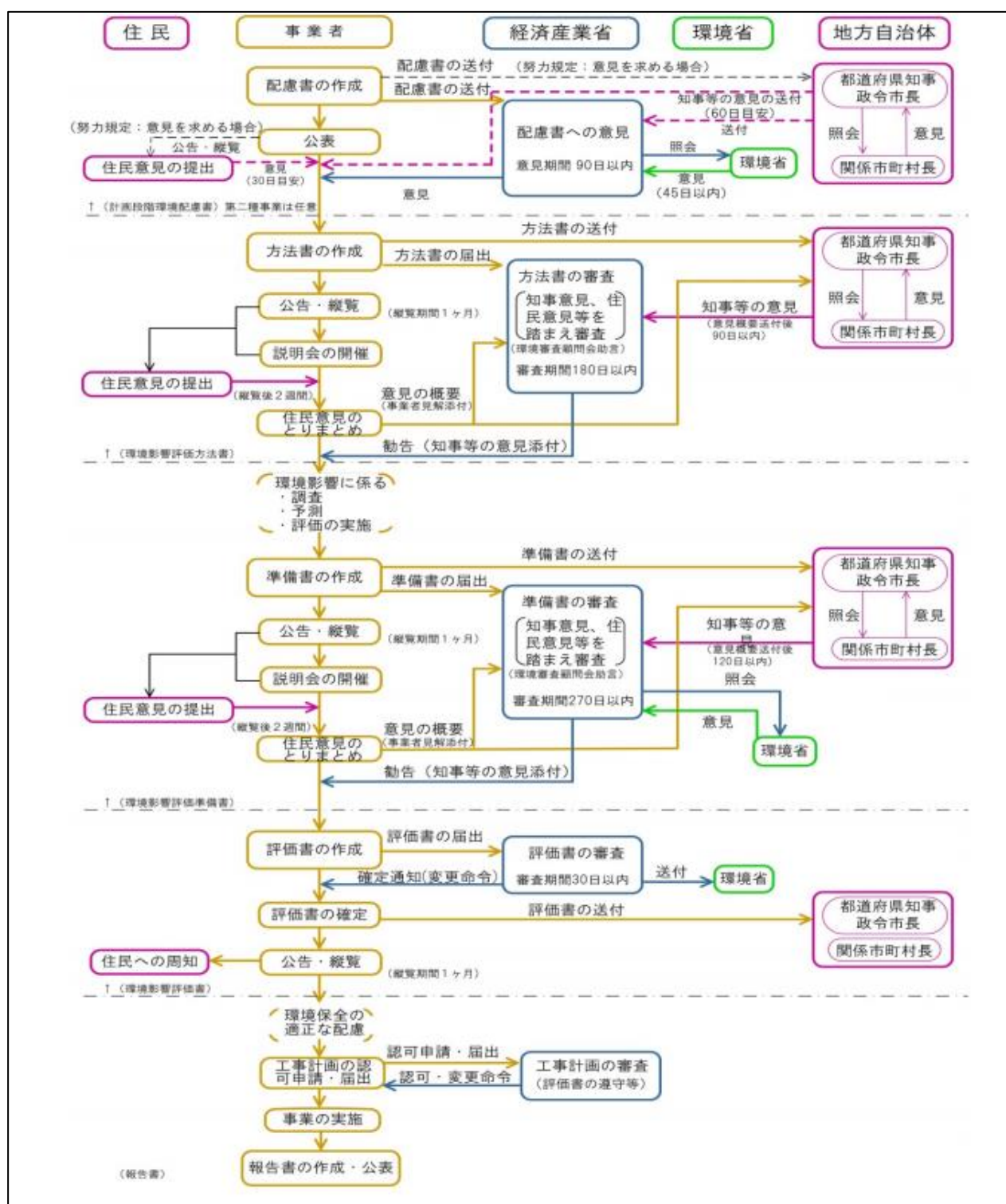
最後に評価書手続であるが、事業者は準備書に対する住民等の意見に配慮し、都道府県知事等の意見を勘案し、経済産業大臣の勧告を踏まえ、準備書の記載事項について検討を加えることとなる。その後、かかる検討を踏まえ、評価書を作成し経済産業大臣への届出を行う。事業者より評価書の届出がされた後、経済産業大臣はこれを審査し、環境の保全についての適正な配慮がなされることを確保するため特に必要があり、かつ、適切であると認めるときには、評価書を受理した日から 30 日以内に限り評価書の変更を命ずることができるとされ、変更を命ずる必要がないと認めたときには、その旨を事業者に通知する（以下、この通知を「確定通知」という。）。また、確定通知をした場合、経済産業大臣は、確定通知に係る評価書の写しを環境大臣へ送付する。

確定通知を受けた事業者は、準備書を縦覧した関係都道府県知事及び関係市町村長に対し同通知に係る評価書及びその要約書、変更命令があった場合は同命令の内容を送付し、評価書を作成した旨を公告した後、評価書及び要約書の縦覧を行う。

第一種事業に該当する環境影響評価手続をフローチャートにしたものが、図 2 である¹²。

¹² 第二種事業については、方法書手続の前に環境影響評価手続の要否を判断することとなり、必要な場合は、第一種手続と同様に方法書以降の手続を進めることとなる。

図2 第一種事業の手續



出典：「発電所に係る環境影響評価の手引」4頁。

3. 経済産業大臣による環境配慮審査

経済産業大臣は、環境影響評価法において配慮書について審査し、環境の保全の見地から意見を述べることができ、また電気事業法において方法書及び準備書並びに評価書について審査し、方法書及び準備書については、環境の保全についての適正な配慮がなされることを確保するため必要があると認めるときは勧告を、評価書については、環境の保全についての適正な配慮がなされることを確保するため特に必要があり、かつ、適切であると認めるときには、評価書の変更を命ずることができる。これらの環境配慮審査については、透明性を図る観点から、審査の体制及び審査の実施方法については「発電所の環境影響評価に係る環境審査要領¹³」が定められ、また、この審査要領に基づく方法書、準備書及び評価書の審査の指針として「環境影響評価方法書、環境影響評価準備書及び環境影響評価書の審査指針¹⁴」が定められている。

準備書及び評価書の審査は、事業特性に応じて適切に区分された影響要因ごとに、経済産業省令¹⁵に定められる環境要素に区分される選定項目について行うこととされる。例えば、地熱を利用しない火力発電所については、影響要因として「工事の実施」と「土地又は工作物の存在及び供用」に区分され、これを「窒素酸化物」、「粉じん等」、「騒音」等の約 40 の環境要素に細分化し、それぞれについて審査の指針を示している。後述する石炭火力発電所の新規建設で問題の一つとされている温室効果ガスについては、「土地又は工作物の存在及び供用」の区分において「施設の稼働に伴い発生する二酸化炭素が事業者の実行可能な範囲内において可能な限り低減されていること」が審査方針として示されている。

4. 環境影響評価の事業への反映

環境影響評価法 33 条 1 項では、「対象事業に係る免許等¹⁶を行う者は、当該免許等の審査に際し、評価書の記載事項及び第 24 条の書面に基づいて、当該対象事業につき、環境の保全についての適正な配慮がなされるものであるかどうかを審査しなければならない。」と規定されている。この条項は、「横断条項」と呼ばれており、免許等の根拠法における要件の

¹³ 2012年9月19日経済産業大臣官房商務流通保安審議官「発電所の環境影響評価に係る環境審査要領」。

¹⁴ 2015年6月1日経済産業省大臣官房商務流通保安審議官 寺澤達也「環境影響評価方法書、環境影響評価準備書及び環境影響評価書の審査指針」。

¹⁵ 発電所の設置又は変更の工事の事業に係る計画段階配慮事項の選定並びに当該計画段階配慮事項に係る調査、予測及び評価の手法に関する指針、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並びに環境の保全のための措置に関する指針等を定める省令。

¹⁶ 同法における「免許等」とは、「法律の規定であつて政令で定めるものにより、その実施に際し、免許、特許、許可、認可、承認若しくは同意」(2条2項2号イ、4条1項1号)を意味しており、「届出(当該届出に係る法律において、当該届出に関し、当該届出を受理した日から起算して一定の期間内に、その変更について勧告又は命令をすることができることが規定されているもの。)(2条2項2号イ)」は含まれていない。

規定ぶりいかにかわらず、環境配慮審査義務を横串的に個別法に挿入する効果を持ち、免許等の対象事業に関して、適正な環境配慮がされるかどうか審査される¹⁷。もっとも、環境配慮がされるかどうかの法的評価は、あくまでも免許等の根拠法の枠組みのなかでなされることになり、環境大臣意見によれば配慮が不十分とされていたとしても、免許権者等は根拠法の観点からはそれくらいの配慮で十分と考えることはありうる¹⁸とされる。

発電所の設置にかかる環境影響評価では、電気事業法 46 条の 23 によって横断条項の適用は除外されているが、発電所の設置または変更の工事に関する計画（以下、「工事計画」という。）の認可を要するもの¹⁹については、認可要件²⁰として確定通知を受けた評価書に従っていることが必要とされ、また、工事計画の届出を要するもの²¹については、確定通知に係る評価書に従っていないと認められる場合には、経済産業大臣は、届出から 30 日以内に限り、当該工事計画の変更または廃止を命ずることができるとされている。また、確定通知に係る評価書に記載されているところにより、環境の保全についての適正な配慮をして当該発電所を維持、運用することが義務づけられており、これらの規定により評価書の内容を遵守するよう事業者に対して求めている。

5. 確定通知における処分性

神戸製鋼所や JERA が建設を進めている石炭火力発電所について、経済産業大臣が発出した確定通知の取消しを求める行政訴訟²²が提起されているが、被告である国は、確定通知に

¹⁷ 法治主義の観点からは、そうした審査が個別の事業法のもとで他事考慮にならないようにしなければならないため、既に制定されている事業法の要件・効果の規定ぶりを所与として、①法定基準該当時には免許等を付与する類型(33条2項1号)、②法定基準該当時には免許等拒否する類型(33条2項2号)、③免許等の基準が無い類型(33条2項3号)に分類される(北村・前掲注(6)320-321頁)。

¹⁸ 北村・前掲注(6)321頁。

¹⁹ 出力20kW以上の発電所であって、水力発電所、火力発電所、燃料電池発電所、太陽電池発電所、風力発電所以外の発電所の設置について認可を要する(電気事業法施行規則62条1項1号、同施行規則別表2)。

²⁰ その他の要件として、「その事業用電気事業工作物が・・・主務省令で定める技術基準に適合しないものでないこと」等が規定されている。

²¹ 一定規模以上(発電所の種別によって異なる)の水力発電所、火力発電所、燃料電池発電所、太陽電池発電所、風力発電所等の発電所の設置について事前の届出を要する電気事業法施行規則65条1項1号、同施行規則別表2)。

²² 株式会社神戸製鋼所の100%子会社であるコベルコパワー神戸第二が兵庫県神戸市灘区灘浜町2番地の神戸製鋼神戸製鉄所内で新たに建設を計画している石炭火力発電所2基(65万kW×2基)の環境影響評価に対して、経済産業大臣が2018年5月22日付で確定通知を行ったところであるが、当該環境影響評価は、環境の保全への適切な配慮を欠いており、また、知事意見・市民意見・経済産業大臣勧告に対する実質的な検討を欠いているという手続的な瑕疵があることを理由に、同発電所の近隣等に居住する住民12名が確定通知の取消しを求めて提訴した訴訟と、JERAが神奈川県横須賀市久里浜に新たに建設を計画している石炭火力発電所2基(65万kW×2基)の環境影響評価に対して、経済産業大臣が2018年11月30日付で確定通知を行ったところであるが、①環境アセス手続を簡略化すべきではないのに簡略化し、②新設発電所の温室効果ガス対策に係る対策内容とその評価・検討が不十分であり、③温室効果ガス対策についての燃料種についての検討を欠いており、④大気汚染に係る検討が不十分であり、

は、処分性が認められず、訴訟要件を満たさないことから不適法であると主張している。

一般論として、法令に基づく「通知」については、一定の事実関係に関する行政の認識、判断を通知・伝達するにとどまる行為については、処分性は認められないが、法令の仕組みのなかで、通知等に一定の法的効果が結び付けられている場合に、処分性が肯定されている判例もあり²³、確定通知の処分性を判断するうえでは、同通知の効果を検討する必要がある。

電気事業法 47 条における工事計画の認可の一要件として、確定通知に係る評価書に従っていることが求められ、同法 48 条における工事計画の届出に対して変更命令等の不利益処分を受けない一要件として、確定通知に係る評価書に従っていること²⁴が求められている。すなわち、確定通知に係る評価書に従っていることは、工事計画認可の一要件であり、工事計画届出に対する不利益処分を受けないための一要件に過ぎず、この点に鑑みれば、確定通知を受けたからと言って適法に発電所の設置に係る工事ができるわけではないし、確定通知を受けた事業者は、その後工事計画の申請や届出を行う必要があり、確定通知は当然に事業者が発電所の設置に係る工事を行うことを認めるものではない。これらのことを踏まえれば、確定通知には処分性が認められないと考えることができる。

一方で、電気事業法 46 条の 20 において、事業者は、確定通知に記載されているところにより環境の保全についての適正な配慮をして発電所を維持、運用することが義務付けられている。すなわち、確定通知には、評価書に記載されている環境保全措置を事業者に義務付ける効果があると見ることも可能であるし、加えて、発電所の設置に対しては、電気事業法上、許可などの行政処分が予定されておらず、行政訴訟による救済の手段を確保するという観点からすれば、処分性を認めるべきであるとも考えることもできる。この点に関して、裁判所でどのような判断がなされるのか注視したい。

⑤温排水に係る検討が不十分であるという重大な瑕疵があるため、同通知の取消しを求めて、同発電所の近隣住民や東京湾岸周辺の住民など45名が提訴した訴訟である。

²³ 例えば、輸入禁制品該当通知処分等取消請求事件(最大判昭和59年12月12日民集38巻12号1308頁)では、最高裁判所は、関税定率法(当時)に基づき、輸入申告に係る貨物が輸入禁制品に該当する旨の税関長の通知が輸入申告者にされた場合、輸入申告者は、貨物を適法に引取り、配達・交付を受けることができなくなる、すなわち、制度全体の仕組みからみて、実質的に輸入不許可処分として機能しているとして、通知に処分性を認めている。

²⁴ 「評価書は工作物の構造若しくは性能又は工事方法に関する環境保全対策のみならず工作物の維持及び運用に係る対策をも包含するものであるが、本条は工事計画に関するものであることから、適合性の判断の対象は、工事に関する環境保全対策となる。また、『評価書に従っている』とは、評価書に記載された環境保全対策のうち、工事計画に係るものは全て工事計画においても盛り込まれていることを要し、不足する事項があれば認可要件を満たさないこととなる。ただし、環境の保全の見地からみて軽微な変更や、より適正な環境配慮についての変更がなされていることを妨げるものではなく、かかる場合には、『従っているもの』として認可することとなる。」(資源エネルギー庁電力・ガス事業部 原子力安全・保安院編『2005年版 電気事業法の解説』(経済産業調査会2005年)350-351頁。)

6. 小括

以上が発電所に係る環境影響評価の概要である。発電所以外の事業における環境影響評価との大きな相違として、免許等を行う者の関与のあり方が挙げられる。発電所に係る環境影響評価においては、これまで確認したとおり、方法書、準備書、評価書の各段階において経済産業大臣による審査が行われ、必要に応じて勧告や変更命令を出すことが可能である。他方、発電所以外の事業における環境影響評価においては、免許等を行う者が関与するのは、主に評価書手続における評価書に対する意見や、免許等の審査における環境配慮審査である。

発電所に係る環境影響評価について、発電所以外の事業における環境影響評価よりも経済産業大臣の関与が早い時期からなされ、関与の程度も高いものとなっている一方で、環境配慮審査という点では、限定的なものとなっているとの指摘がある。その理由として、発電所以外の事業においては、審査の結果、事業の実施を認めないという判断に至ることも想定されるが、発電所の設置については、事業の実施を前提として、せいぜい評価書の変更を命ずることしか想定していない点や、変更命令の発布の要件が横断条項に基づく環境配慮審査と比べて限定されている点が挙げられる²⁵。後者の指摘については、制度上の前提として評価書に対する変更命令は、準備書に対して勧告がなされた場合に評価書における勧告の反映状況を踏まえ、特に必要があり、かつ、適切と認める場合に発動する²⁶とされているため、そのような指摘がなされていると思われる。

Ⅲ 環境影響評価と地球温暖化対策

1. 環境大臣意見を契機とした電力業界における低炭素社会に向けた取り組み

発電所に係る環境影響評価の手続において、環境大臣は、配慮書及び準備書の手続で意見を述べるができるが、2015年6月以降、これらの意見表明の機会を活用して石炭火力発電所の新增設を容認しないという姿勢を明らかにした。その理由として、2030年時点での石炭火力の割合を26%程度とするエネルギーミックスに対して、当時の石炭火力発電所の割合はこれを上回るものであり、国の目標・計画との整合性を図るための電力業界全体の「枠組」が未構築であることや、「枠組」構築までの環境保全措置がなされていないこと等が挙げられている。

このような環境大臣意見を踏まえ、2015年3月には、電気事業連合会に加盟する電力会社や新電力等によって、政府の示す長期エネルギー需給見通しが実現される姿を目標とした「自主的枠組み」が構築され、「電気事業における低炭素社会実行計画」が策定された。同計画においては、2030年度に二酸化炭素の排出係数を0.37kg/kWh程度を目指すことや、火力発電所の新設等に当たり、経済的に利用可能な最良の技術を活用すること等により、最大

²⁵ 島村・前掲注(5)190頁。

²⁶ 資源エネルギー庁電力・ガス事業部 原子力安全・保安院編・前掲注(25)340頁。

で約 1,100 万 t の二酸化炭素の排出削減することが目標とされている²⁷。その後、2016 年 2 月には、同計画で掲げた目標の達成に向けた取り組みを着実に推進するため「電気事業低炭素社会協議会」が設立され、目標達成に向けた取り組みが実効性あるものとなるよう、同協議会に加盟する会員事業者²⁸がそれぞれの事業形態に応じて策定・実施する取り組みを促進・支援していくことや、会員事業者の取り組み状況を適切に確認・評価し、同協議会全体で PDCA サイクルを推進することにより、目標の達成に向けた取り組みの実効性を高めていくことが掲げられている。

このように環境影響評価手続における環境大臣意見に端を発し、電力業界における二酸化炭素の排出に向けた取り組みが進められている。

2. 高度化法と省エネ法による二酸化炭素排出規制

環境大臣の石炭火力発電所に対する厳しい姿勢を踏まえ、電力業界において「自主的枠組み」が構築されたが、それ以後もなお、目標達成の実効性の観点から課題がある等、環境大臣は、依然として石炭火力発電所の新增設に対しては是認できないとする意見を表明していた。

かかる状況を踏まえ、環境省と経済産業省が協議した結果、「電力分野の自主的枠組みの実効性を確保する仕組み」を明らかにしている。その内容としては、発電段階では、「エネルギーの使用の合理化等に関する法律」（以下、「省エネ法」という。）により発電効率の向上を、小売段階では、「エネルギー供給事業者による非化石エネルギー源の利用及び化石エネルギー原料の有効な利用の促進に関する法律」（以下、「高度化法」という。）により販売する電力の低炭素化を求めることにより、実効性を確保するというものである²⁹。すなわち、小売電気事業者は、高度化法により非化石電源比率を 44%以上とすることを求められ、小売電気事業者に電気を供給する各発電事業者は、省エネ法により燃料種毎に設定された発電効率³⁰目標の達成と各燃料種の発電比率の達成を事実上促される。これらの仕組みは、運用によっては小売電気事業者に対する事実上の二酸化炭素排出原単位規制として機能する可能性があると考えられており、このような二酸化炭素の排出規制を主たる目的とする法律ではなく、非化石エネルギー規制と化石燃料利用の際の効率性規制を組み合わせ、二酸化炭素の排出原単位規制を行うことについて、エネルギー政策史上、一つの画期をなす出来事である

²⁷ 2015年7月17日「電気事業における低炭素社会実行計画」の策定について、https://www.fepc.or.jp/about_us/pr/sonota/_icsFiles/afieldfile/2015/07/17/20150717_CO2.pdf（最終閲覧日：2020年2月19日）。

²⁸ 2019年8月時点において旧一般電気事業者を始め、47社が会員事業者になっている（電気事業低炭素社会協議会HP、<https://e-lcs.jp/member.html>（最終閲覧日：2020年2月19日））。

²⁹ 島村健「石炭火力発電所の新增設と環境影響評価（一）」自治研究第92巻第11号86頁。

³⁰ 新設の発電設備について、発電設備単位で、発電端・HHV（高位発熱量）における発電効率として石炭42.0%以上、LNG 50.5%以上、石油等39.0%以上が求められる。

との評価がある³¹。

3. 地球温暖化対策から見た電気事業における環境影響評価の評価と課題

前述 1, 2 のように石炭火力発電所新設の際の環境影響評価手続における環境大臣の意見に端を発し、電力業界において自主的な二酸化炭素排出削減の取組みが進められ、法律による事実上の二酸化炭素排出規制が制度化された。これを見るに、環境影響評価が電気事業における二酸化炭素排出量削減に一定程度寄与していると評価できる。一方、過去には経団連が当時の環境大臣に対して、地球規模の課題である二酸化炭素対策に環境影響評価を用いることの是非を問う観点から、火力発電所の環境影響評価の対象から二酸化炭素を外すよう求める提言書を提出した³²ことがある。現行の環境影響評価制度は、事業地周辺のみではなく公衆の関与も含めた第三者の参加の下で、環境面も考慮に入れた合理的な意思決定を得るための手続として設けられたものと解されており、地球規模の課題を環境影響評価の評価項目等から除外することは、現行の環境影響評価法の基本的な前提と相容れるものではない³³と、かかる提言書に対して批判がなされている。

また、前述 II 5 で触れた神戸製鋼所や JERA の訴訟では、燃料種の検討がなされていないことは違法であり、二酸化炭素の排出削減という観点からは、「石炭」を燃料種として選択することは、およそ環境への影響を適切に評価しこれに配慮したことにならない旨の主張がなされている。配慮書手続において、「構造」、「配置」、「位置」、「規模」について適切な複数案を設定することが原則とされ、4 ついずれの項目も複数案を設定しない場合のみ理由を明らかにする必要がある³⁴とされていることからすると、燃料種について LNG 等の他の燃料種を検討することを必ずしも要するものではない。加えて、発電所に係る環境影響評価の手引では、計画段階配慮を行う段階では、燃料種が一意的に決定されていることが一般的であると示されており³⁵、燃料種についての検討を求めるものになっていないように思われる。二酸化炭素については、方法書以降の手続において評価項目とされており、その審査指針と

³¹ 島村健「石炭火力発電所の新增設と環境影響評価(二・完)」自治研究第93巻第1号52-53頁。

³² 認定NPO法人気候ネットワーク「【緊急声明】環境大臣に対する経団連の要請に抗議する～「火力発電所のCO2排出を環境影響評価法の対象から外す」など論外～」
<https://www.kiconet.org/wp/wp-content/uploads/2015/10/20151022statement-EIA-on-coal-power-plants.pdf#search=%E7%B5%8C%E5%9B%A3%E9%80%A3+%E7%92%B0%E5%A2%83%E5%BD%B1%E9%9F%BF%E8%A9%95%E4%BE%A1+%E4%BA%8C%E9%85%B8%E5%8C%96%E7%82%AD%E7%B4%A0>(最終閲覧日：2020年2月19日)。

³³ 島村・前掲注(29)90頁。

³⁴ 経済産業省産業保安グループ電力安全課・前掲注(9)10頁。

³⁵ 「発電事業においては、その計画の公表により社会的に混乱が生じ、事業の進捗に著しい支障をきたすことも想定されるので、現実性を勘案して構造等に係る複数案を検討する必要がある。発電所設置計画の立案にあたり、火力発電では、位置、規模のほか燃料種、発電方式等の検討要素が、エネルギーセキュリティの観点や各事業者の経営戦略等から計画段階配慮を行う段階では一意的に決定されていることが一般的である」とされている(経済産業省産業保安グループ電力安全課・前掲注(9)9頁)。

しては、「施設の稼働に伴い発生する二酸化炭素が事業者の実行可能な範囲内において可能な限り低減されていること³⁶」が示されているが、あくまでも事業者が選択した燃料種を前提とし、可能な範囲で二酸化炭素の排出削減を求めるに過ぎないものとなっている。このことからすると、環境影響評価手続によって事業者に対して地球温暖化の抑制の観点から、二酸化炭素の排出がより少ない燃料種の選択を行うよう誘導することは難しい。もっとも、計画段階配慮は、事業実施による重大な環境影響の回避・低減を図るために複数案から一案に絞り込むプロセスの一つとして環境面の検討を行うものであり、燃料種や発電方式等の検討要素が一意的に決定されてから配慮書の手続に入ることは、環境影響評価法の趣旨に反する³⁷との批判もある。

このように電気事業における環境影響評価においては、地球規模の課題である二酸化炭素の排出をどのように扱うか、すなわち地球温暖化の抑制の観点からどのように位置づけるのか今後の課題として挙げられると考える。

Ⅳ おわりに

本稿では、電気事業における環境影響評価制度、及び環境影響評価を契機とした電気事業における地球温暖化対策について概観し、その課題について取り上げた。言うまでもなく、地球温暖化対策の観点からは、二酸化炭素の排出を削減することが急務であり、当面は 2030 年の二酸化炭素排出量の目標達成に向けた取組みを確実に履行していくことが求められる。一方、地球規模で考えるべき二酸化炭素排出削減を、個々の発電所の環境影響評価においてどこまで考慮に入れるべきか、どのように位置づけるべきかについては、検討課題である。

今後も、電気事業における環境影響評価の動向や、電力業界における二酸化炭素排出削減に向けた取組み状況について注視して参りたい。

³⁶ 経済産業省大臣官房商務流通保安審議官・前掲注(15)。

³⁷ 島村・前掲注(29)89頁。

第 5 章

二酸化炭素排出規制が存在しないことの違法性判断について —神戸の訴訟を題材に—

研究員

井 上 大 樹

I はじめに：日本における気候変動訴訟

2020年6月現在で、日本における気候変動訴訟は、私の調べた限りで、三か所で提起されている。一つ目は、2017年9月に提起された仙台パワーステーションの稼働差止めをめぐる民事訴訟である¹。この訴訟は日本で初めて石炭火力発電所だけを対象にした差止め訴訟とされており²、後述のものと違い、民事差止訴訟のみを提起している。二つ目は、神戸製鋼株式会社の石炭火力発電所をめぐる訴訟である。神戸における訴訟の特徴としては、訴訟を提起する前段階として2017年12月に公害調停が申請されていること、そして2018年9月に民事訴訟、2018年11月に行政訴訟がそれぞれ提起されていることである。三つ目は、2019年5月に提起された横須賀火力発電所をめぐる行政訴訟である。こちらは行政訴訟のみを提起している。

これら三か所のうち、行政訴訟を提起しているのは神戸と横須賀である。二つの行政訴訟における請求の内容を比較すると、双方とも環境影響評価書に対する経済産業大臣の確定通知の取り消しを求めている点では共通している。一方、神戸の行政訴訟では、確定通知の取り消しに加えて、「発電用火力設備に関する技術基準を定める省令」（平成九年通商産業省令第五十一号、以下「火力技術基準省令」という。）に二酸化炭素排出規制を定めていないことの違法確認も求めている。

このように、神戸で提起された行政訴訟は、火力技術基準省令に二酸化炭素排出規制を定めていないことの違法確認を求めているという点で、他の日本における気候変動訴訟にはない特徴を持っている。本稿では、この火力技術基準省令に二酸化炭素排出規制を定めていないことの違法性について特に着目し、検討する。

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

II 前提事実

1. 訴訟の概要

神戸製鋼が出力合計130万kwの石炭火力発電所（以下「新設発電所」という。）を新たに建設している。この発電所については、すでに環境影響評価手続きが実施されており、株式会社コベルコパワー第二によって提出された環境影響評価書に対し、確定通知が出されている。この新設発電所をめぐって、近隣住民等を中心とする原告らが国を被告とした行政訴訟を提起した。

原告らの主張するところによると、国は市民の健康と安全を守る義務を負っており、環境

¹ 訴訟が提起された時点では発電所の操業開始前だったため、当初原告らは発電所の操業の差止めを求めていた。

² 長谷川公一「被災地仙台港の石炭火力を差止める」環境と公害47巻4号（2018年）44頁。

基本法第5条、6条においても、それぞれ「地球環境保全は、・・・積極的に推進されなければならない」、「環境の保全に関する基本的かつ総合的な施策を策定し、及び実施する責務を有する」と定められている。そして、国は、発電所の規制・監督について電気事業法または環境影響評価法に基づく審査及び処分の権限を有している。国は新設発電所により市民に生じる被害を防止するために権限を行使する義務を負っているにもかかわらず、これを行使していない。

本件訴訟は、このような国の権限の不行使によって原告らが被害を受ける恐れがあるため、新設発電所の設置の前提となる国の処分の取り消しと、規制の不存在の違法性確認を求めるものである。

2. 制度の概要：火力発電所と技術基準

電気事業法 39 条 1 項は、「事業用電気工作物を設置する者は、事業用電気工作物を主務省令で定める技術基準に適合するように維持しなければならない」と定めているところ、火力発電所については、主務省令として、火力技術基準省令が定められており、ここに火力発電設備に係る技術基準（以下、単に「技術基準」という。）が定められている。

また、汽力による火力発電所の設置工事については、電気事業法 48 条 1 項に基づき、工事計画を経済産業大臣に届け出ねばならないところ、同法 47 条 3 項 1 号、48 条 3 項 1 号、48 条 4 項は、届け出のあった特定対象事業に係る工事計画について「その事業用電気工作物が 39 条 1 項の主務省令で定める技術基準に適合しないものでないこと」を求めている。工事計画が技術基準に適合していない場合、経済産業大臣は、その届出を受理した日から 30 日以内³に限り、計画変更命令を発することができる。

以上のとおり、事業用電気工作物の設置工事の前段階においても、維持管理の段階においても、設置事業者は、当該電気工作物についてこれを技術基準に適合させ、設置・維持・管理しなければならない。

3. 原告らの主張

原告らは、下記のとおり、火力技術基準省令に二酸化炭素排出規制が定められていないことが違法であるとして、その違法性の確認と、電気事業法に基づく規制基準の制定を求めている⁴。

(1) 火力技術基準省令で二酸化炭素排出規制を定めるべき根拠

電気事業法は、公共の安全を確保することだけでなく、環境の保全を図ることも目的とし

³ 電気事業法48条2項により期間が延長された場合は、延長後の期間内。

⁴ 原告ら訴状61-67頁。

ている（同法第1条）。エネルギー政策基本法1条⁵及び3条⁶からすると、ここでの「環境の保全」には、公害としての地域環境の保全のみならず、地球環境の保全、つまり温暖化対策が含まれなければならない。

また、電気事業法39条2項1号には、技術基準がよるべきところとして、「事業用電気工作物は、人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与えないようにすること」と規定されている。現在の地球環境の状況と、エネルギー政策基本法及びパリ協定のもとでは、この条文に掲げる人体への危害の中に、公害のみならず、温暖化による健康被害も含めて解釈しなければならない。

したがって、技術基準は二酸化炭素排出を規制する内容を含んでいなければならないが、そのような規制基準は欠如している。

(2) 二酸化炭素排出規制規定がないことの違法性

火力発電所からの二酸化炭素の排出については、大気汚染防止法も含め、他の法律によっては何ら二酸化炭素の排出量が規制されていないところ、二酸化炭素は火力発電所の火力発電設備の使用そのものによって排出されるものであるから、発電設備に係る技術基準において、その排出量を規制すべきである。

したがって、処分行政庁である経済産業大臣は、自らが有する電気事業法39条1項に基づく規制権限を適時適切に行使して火力発電所の二酸化炭素排出規制規定を定める義務を負っており、適切に権限を行使しなかった場合には、その不作為は違法となる。パリ協定のもとでは、経済産業大臣にはパリ協定に整合する、火力発電所からの二酸化炭素排出を削減する規定を制定すべき義務を負っており、気候変動により生じる被害の深刻さ等を考慮すると、二酸化炭素排出規制規定を定めないという裁量は認めれない。しかし、現行の技術基準には二酸化炭素排出規制規定が存在していない。

以上のことから、経済産業大臣が二酸化炭素排出規制規定を制定していないことは、電気事業法39条に反し、違法である。

(3) その他の請求：確定通知の取り消し

上述した請求に加え原告らは、株式会社コベルコパワー第二の環境影響評価書に対して国が行った、確定通知の取り消しを求めている。こちらの請求については、本稿では取り上げ

⁵ 「この法律は、エネルギーが国民生活の安定向上並びに国民経済の維持及び発展に欠くことのできないものであるとともに、その利用が地域及び地球の環境に大きな影響を及ぼすことにかんがみ、エネルギーの需給に関する施策に関し、基本方針を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、エネルギーの需給に関する施策の基本となる事項を定めることにより、エネルギーの需給に関する施策を長期的、総合的かつ計画的に推進し、もって地域及び地球の環境の保全に寄与するとともに我が国及び世界の経済社会の持続的な発展に貢献することを目的とする。」

⁶ 「エネルギーの需給については、エネルギーの消費の効率化を図ること、太陽光、風力等の化石燃料以外のエネルギーの利用への転換及び化石燃料の効率的な利用を推進すること等により、地球温暖化の防止及び地域環境の保全が図られたエネルギーの需給を実現し、併せて循環型社会の形成に資するための施策が推進されなければならない。」

ない。以下でも便宜上「本件訴訟」という言葉を使用しているが、あくまで二つある請求内容のうちの、二酸化炭素排出規制規定の不存在の違法確認請求の部分のみを指す。

4. 国の反論と原告らの再反論

原告らの主張に対して、国（被告）は以下のとおり反論している。2020年6月現在において、国は違法性の有無そのものに対する反論は行っておらず、原告らの請求が訴訟要件を充足していないとして、訴えの却下を主張している。

(1) 法律上の争訟性を欠いていること

本件確認請求は、公法上の法律関係の確認を求めるものではなく、省令制定の不作为そのものの違法確認を求める訴えである。このような訴えは、権利義務や法律関係に係る具体的紛争を離れて、行政行為の違法の確認を求めるものであるから、法律上の争訟性を欠いている。このことは、警察予備隊違憲訴訟⁷や在外邦人選挙権制限違憲訴訟上告審判決⁸から明らかである。

(2) 確認の利益を欠いていること

パリ協定は、「世界全体の平均気温の上昇を工業化以前よりも摂氏2度高い水準を十分に下回るものに抑えること並びに世界全体の平均気温の上昇を工業化以前よりも摂氏1.5度高い水準までのものに制限するための努力を・・・継続すること」等を目的とし、そのための国内措置を遂行することを求めているものの、そのための個別的措置については、締約国に委ねられている。

パリ協定の目標を達成するために、温室効果ガスの排出削減対策及び吸収源対策として、多面的かつ総合的な施策を動員しなければならず、特定の産業部門における排出削減の取り組みに係るものではない。そのため、どのような省令であれば「パリ協定に適合する規定」であるかが特定できることはない。

そもそも、省令は法律の委任に基づいて定められるものであるところ、電気事業法39条1項は二酸化炭素の排出規制等を定めることは委任していない。仮に、「経済産業大臣が、電気事業法39条1項に基づく主務省令において、火力発電所からの二酸化炭素排出規制に係る、パリ協定に整合する規定を定めていないことが違法であることを確認する」旨の判決がされたとしても、同判決により経済産業大臣に省令を定めるべき具体的な行為規範が与えられることはなく、省令を定めるべきことにはならないから、本件確認訴訟は、何ら紛争の解決に資するものではなく、不適法な訴えである。

(3) 原告らの再反論

(1)の反論に対し、原告らは国の引用する判例を本件訴訟で参照することは不適切である

⁷ 最高裁昭和27年10月8日大法廷判決（最高裁判所民事判例集6巻9号783頁）。

⁸ 最高裁平成17年9月14日大法廷判決（最高裁判所民事判例集59巻7号2087頁）。

などとして再反論を行っている。また、(2)の反論に対し、本件請求は経済産業大臣の行政立法裁量を前提としつつ、規制を行わないことの違法性の確認を求めるものであり、被告が主張するように請求の特定を欠くものではない等と反論している。

Ⅲ 考察：今後論点となりうる点

以上概説した通り、本件訴訟においては、二酸化炭素の排出規制がないことの違法性そのものに関する議論はまだ行われていない。当面は法律上の争訟性及び確認の利益等の訴訟要件についての主張が交わされていくと思われる。そこで、すでに本件訴訟において挙がっている論点に関する考察は、今後議論が深まっていくであろう本件訴訟に任せ、本稿においては、まだ本件訴訟において挙がっていない論点を抽出し、若干の考察を行うことを試みる。

1. 請求の性質と要件

本件訴訟は、温暖化が進行して原告らに具体的な被害が生じる前に、司法を通じて国に対応を求める訴訟である。このような、環境規制の失敗による損害が生じる前に司法救済を求める政策形成訴訟は、日本では少ないとされている⁹。同様の訴訟は原告適格以前の問題として処分性が否定されるために有効な訴訟形式がなく、むしろ、水俣病事件、アスベスト禍などの一連の被害が生じた後に、事後的に過去の規制権限不行使の違法を争う国家賠償訴訟が増加している¹⁰。

一方で、海外においては、オランダの *Urgenda* 事件最高裁判決¹¹ほか、政府に気候変動政策の強化を直接求める訴訟が提起されている。本件訴訟の捉え方の一つとして、日本においても、*Urgenda* 事件のような被害が生じる前時点での政策形成訴訟を実現させるため、処分性の要件を満たす必要のない確認訴訟を活用しようという試みであると見ることができる。

ただし、処分性の問題を回避できる一方で、確認訴訟では、要件として確認の利益があることが必要とされる。その判断方法としては、確認対象選択の適切性、即時確定の現実的必要性、方法選択の適切性という三つがある¹²。

このうち、確認対象選択の適切性については、すでに国が反論を行っている。ここでは、どのような省令であれば「パリ協定に適合する規定」であるかが特定できることはないこと、また、判決では経済産業大臣に省令を定めるべき具体的な行為規範を与えることができない

⁹ 越智敏裕『環境訴訟法』（日本評論社、2015）24頁。

¹⁰ 同上。

¹¹ オランダのNGO及び市民が、オランダ政府に対して温室効果ガス排出削減目標の引き上げを求めた訴訟。オランダ最高裁は、国に対して温室効果ガスを2020年までに1990年比で25%削減すべきと命じた下級審判決を支持し、オランダ政府の上告を棄却した。（特定非営利活動法人気候ネットワークWEBサイト、<https://www.kiconet.org/wp/wp-content/uploads/2020/02/UrgendaClimateCase-f.pdf>（最終閲覧日：2020年6月17日））。

¹² 北村喜宣『環境法（第4版）』（弘文堂、2017年）239-240頁。

ことが問題となる。

即時確定の現実的必要性は、後の時点の司法救済では足りず、現時点で救済の必要があるか否かで判断する。この点について最高裁判決では、「有効適切な手段」（在外邦人選挙権制限違憲訴訟上告審判決）あるいは「目的に即した有効適切な争訟方法」（教職員国旗国歌訴訟（予防訴訟）上告審判決¹³）という判断基準が用いられており、即時確定の現実的必要性を柔軟に認める方向性が示されている¹⁴。本件訴訟において原告らは、地球温暖化が原告らの生命、身体等に被害を与え、かつその地球温暖化自体が不可逆的な影響となる可能性があると主張している¹⁵。原告らとしては、この主張を足掛かりとして、被害が生じた後からでは救済ができない生命、身体への被害を回避するための請求であること、加えてその被害の原因となる地球温暖化の影響も後の時点からでは回復できないことを理由に、本件請求が「目的に即した有効適切な争訟方法」であると主張できるのではないかと主張している。

最後に、方法選択の適切性についてであるが、取消訴訟による救済が容易に得られる場合や、無効確認訴訟がより直截的で適切な訴訟形式とされる場合には、確認の利益は認められない。本件訴訟においては、非申請型義務付け訴訟（行政事件訴訟法 3 条 6 項 1 号）との分担関係が特に問題となろう。電気事業法 39 条 2 項 1 号を根拠として、国に二酸化炭素の排出規制を制定する義務があると主張するのであれば、違法性の確認ではなく非申請型義務付け訴訟を提起し、二酸化炭素の排出規制の制定を直接求めるべきとも考えられる。非申請型義務付け訴訟の場合、対象となる処分が、裁判所の判断を可能にする程度に特定されていることが前提となり¹⁶、加えて重大性の要件（同 37 条の 2 第 1 項）、補充制の要件（同条同項）、法律上の利益の要件（同 3 条）の三つの要件が求められる。方法選択の適切性については、これらの要件を踏まえて判断されるべきである。

2. 二酸化炭素排出規制がないことの違法性

では本件訴訟が、仮に訴訟要件を満たしたと仮定して、技術基準に二酸化炭素排出規制がないことが違法と言えるのだろうか。以下では、違法性を判断する上で論点となりうる点を挙げ、若干の考察を行う。

(1) 規制権限の有無

国の規制権限の不行使が違法であるというためには、前提としてそのような規制権限を国が持っていることが必要である。したがって、一般論として、本件訴訟のような規制権限の不行使の違法確認訴訟においては、規制権限の有無が論点となりうる。

¹³ 最高裁平成24年2月9日第一小法廷判決（最高裁判所民事判例集66巻2号183頁）。

¹⁴ 櫻井敬子、橋本博之『行政法（第6版）』（弘文堂、2019年）351頁。

¹⁵ 原告ら訴状17頁、20頁ほか。

¹⁶ 宇賀克也『行政法概説Ⅱ 行政救済法』（有斐閣、2006年）298頁。

しかし本件訴訟においては、規制権限の存在が否定される余地はあまりないように思われる。問題となるとすれば、二酸化炭素の排出規制が、電気事業法 39 条 2 項 1 号にいう、「人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与えないようにする」ものなのか否かという点であろう。確かに、二酸化炭素と地球温暖化の関係性、及び地球温暖化がもたらす被害については、懐疑論や認識の程度の差ある。しかし、各国はそれらを前提にパリ協定をはじめとした二酸化炭素の削減目標等を設定しており、日本国内においても、同様の前提で地球温暖化対策に取り組んでいる¹⁷。このような事情に鑑みれば、二酸化炭素の排出規制は、電気事業法 39 条 2 項 1 号の規制内容に含まれると捉えてよいのではないかと考えられる。

(2) 効果裁量

国に規制権限があったとしても、多くの場合には、その規制権限の行使について、当該行使をするか否かの効果裁量が認められている。そのため、規制権限の不行使の違法性を争う際には、この効果裁量の存在にも関わらず、なぜ権限の不行使が違法と言えるのかという点も論点となりうる。

したがって本件訴訟においては、二酸化炭素の排出規制を設けないという効果裁量が国に認められるのか否かが問題となる。

a. 国家賠償訴訟からの示唆

前述のとおり、本件訴訟のように被害が生じる前に規制の制定を求める訴訟は日本では少なく、違法性を検討する上で参考となるような確認訴訟は、筆者が調べた限りにおいてない。

一方で、国家賠償訴訟において、被害が生じたときに国が規制を定めておくべきであったとして、事後的に賠償を認める判例が多数存在する。このような国家賠償訴訟においても、規制権限を行使する際の国の効果裁量をどこまで認めるかという点が問題となることがあり¹⁸、その判断基準は、本件確認訴訟においても参考にできるのではないだろうか。

もちろん、被害者の救済を主な機能とする¹⁹民事訴訟である国家賠償訴訟の判断基準を、行政訴訟である確認訴訟へそのまま持ち込むことは適切ではない。しかしながら、国家賠償訴訟には、違法状態を排除し、適法状態を復元する機能を有すると指摘されているところ²⁰、本来あるべき規制がないことの違法性を確認し、規制があるという適法状態の実現を目指すのが本件訴訟である。このように国家賠償訴訟と本件訴訟は、その違法状態によって被害が生じる前か後かという違いはあるものの、違法状態の排除を目指しているという点では共通している。したがって、国家賠償訴訟における判断基準が、本件訴訟に示唆を与えうると考えられる。

¹⁷ 例えば、2016年5月13日閣議決定「地球温暖化対策計画」。

¹⁸ 吉村良一『公害・環境訴訟講義』（法律文化社、2018年）122-123頁。

¹⁹ 宇賀克也「国家責任の機能」兼子仁ほか編『行政法学の現状分析：高柳信一先生古稀記念論集』（勁草書房、1991）424頁。

²⁰ 宇賀・前掲注(19)451-452頁。

以下では、国家賠償訴訟において作為義務を導出する際に用いる判断基準を、本件訴訟における違法性判断へ当てはめることを試みる。

b. 国家賠償訴訟における作為義務の導出

近年の国家賠償訴訟では、多くの判例において「裁量の消極的濫用論」を用いて作為義務の有無を判断している²¹。この考え方の下では、効果裁量の存在を前提としつつ、保護法益や当該規制権限の性質等に照らし、その不行使が当該規制権限を定めた法令の趣旨・目的に反する場合には、その不行使が当該規定の認める裁量の逸脱・濫用に当たると評価される²²。

そして、作為義務の成否については、①被侵害法益の重要性、②予見可能性の存在、③結果回避可能性の存在、④期待可能性の存在の四つを総合考慮することにより判断される^{23 24}。なお、①から④の要件を「総合考慮」するため、例えば、被侵害法益が重要なほど期待可能性も高くなる傾向にあるなど、事案によって各要件の認定に緩厳の差異が生じうることを付言しておく²⁵。

c. 本件訴訟への当てはめ

では、本件訴訟において、これらの要件についてどのようなことが言えるか。

まず、①被侵害法益の重要性については、生命、身体のように重要なものであるほど、作為義務が認められやすくなる²⁶。原告らが、二酸化炭素の大量排出が地球温暖化に寄与し、世界的な気候変動を生じさせ、異常気象や災害の発生等によって生命・身体・健康を害すると主張しているように²⁷、本件訴訟における被侵害法益は正に生命、身体を含み、その重要性は高いと言える。

次に、②予見可能性についてであるが、危険が窮迫していることを必要とするか、蓋然性が有れば足りるとするかは一概に決めることができず、他の諸条件との関係において異なりうる²⁸。原告らの主張によると、人間活動による温室効果ガス排出等によって地球温暖化がもたらされていることは疑いようがなく、熱波の頻発、極端な降雨の頻発等が続くとされている²⁹。この前提に立てば、少なくとも二酸化炭素の排出が異常気象を誘引させる蓋然性はあると言えるが、その異常気象によって原告らにどのように被害を受けるかを立証することは難しい。ここで、異常気象を発生させる蓋然性だけで足りるとするのか、原告らがその異

²¹ 宇賀克也、小幡純子編『条解 国家賠償法』〔戸部真澄執筆部分〕（弘文堂、2019年）406-407頁。

²² 同上。

²³ 宇賀、小幡・前掲注(21)406頁。

²⁴ これらの要件は、「裁判権収縮論」において主に取り上げられるものであるが、要件として明示するか否かにかかわらず、「裁量の消極的濫用論」においても採用されている。そのため、これらの理論的枠組みの相違は、作為義務の導出に係る説明の仕方の違いに過ぎないとも言われる。（宇賀、小幡・前掲注(21)406頁）。

²⁵ 宇賀、小幡・前掲注(21)409頁。

²⁶ 宇賀克也『国家補償法』（有斐閣、1997年）163頁。

²⁷ 原告ら訴状64頁。

²⁸ 宇賀・前掲注(26)164頁。

²⁹ 原告ら訴状16-17頁。

常気象によって具体的な被害を受ける蓋然性まで必要とするかは、判断のわかれるところであろう。

③結果回避可能性については、どのようなことが言えるか。規制権限の不行使による責任を認める以上、当該権限の行使により結果を回避し得たことが必要である³⁰。ここでは、火力発電所の二酸化炭素の排出規制が、地球温暖化の防止にどの程度役立つか、すなわち、火力発電所からの無制限の二酸化炭素の排出が地球温暖化にどの程度影響を与えているのかという寄与度が問題となる。原告らの主張によると、日本の 2016 年度における二酸化炭素の排出量の 39%が事業用電力によるものであり、発電所からの二酸化炭素排出量を燃料別で見ると、51%が石炭火力発電所から排出されている³¹。このことを踏まえると、日本の石炭火力発電から相当程度の二酸化炭素が排出されており、その排出量に応じた分だけ地球温暖化に寄与していることは確かである。しかし、世界の温室効果ガスの総排出量に比べて日本の火力発電所から排出される二酸化炭素の排出量がどの程度の割合を占めるのかはわからず³²、その排出規制が地球温暖化の防止にどの程度寄与するのかを判断するのは困難である。したがって、二酸化炭素の排出を制限する規定が設けられたとしても、原告らを権利侵害から守ることができるか否かについては、判断が難しい。

最後に、④期待可能性についてであるが、私人が自ら危険を回避することが困難で行政の介入が期待される場合には、作為義務が認められやすくなる³³。地球温暖化による異常気象による被害から、私人の個人的な努力で身を守るのは限界がある。また、地球温暖化自体を未然に防ぐことも一私人では不可能であろう。よって期待可能性は相当程度高いと考えられるのではないか。

(3) 技術基準内で排出量を規制する必要性

原告らは、技術基準において、既存の公害対策のみならず、温暖化対策として二酸化炭素排出規制を設ける義務があると主張している。ただし、4. (2) において国が指摘しているとおり、パリ協定は、同協定第 2 条に定める目的を達するためにどのような措置を講ずるかについて具体的に指定しておらず、その実現方法は締約国に委ねられている。また、エネルギー政策基本法にも経済産業大臣の義務を個別具体的に指定するような規定はない。そうすると、技術基準内に二酸化炭素の排出規制がないことの違法性を主張するためには、二酸化

³⁰ 宇賀・前掲注(26)164頁。

³¹ 原告ら訴状21-23頁。

³² 寄与度を算出した上でそれに応じた損害賠償を求める事例として、Saúl v. RWE AG訴訟がある。この訴訟は、ペルーで農夫を営む原告が、地球温暖化によって氷河湖の水位が上昇したため発生した対策費用を、ドイツの大手電力会社であるRWEに請求した事件である。RWEには、世界の温室効果ガスのうち0.47%を排出した責任があるとして、その割合に応じた賠償請求をしている点で注目されている。

(ドイツNGO Germanwatch WEBサイト” Saúl versus RWE – The Huaraz Case” , <https://germanwatch.org/en/huaraz> (最終閲覧日：2020年6月17日))。

³³ 宇賀・前掲注(26)163頁。

炭素の排出量を抑制する方法に特段の制限や指定がなく様々な方法を取り得る中で、技術基準において二酸化炭素の排出規制を設ける義務が、なぜ発生するのかを説明する必要がある。

しかし、以下で述べる通り、公害対策と地球温暖化対策とでは採られるアプローチの仕方が異なることから、技術基準内で二酸化炭素を他の物質と同列に規制する義務があるとは、簡単には言い難いのではないだろうか。

火力技術基準省令は、同省令 4 条において、ばい煙濃度や排出ガス中のダイオキシン類の量などについての規制を設けている。同条の規制は、例えば、「大気汚染防止法・・・第二条第二項に規定するばい煙発生施設に該当する電気工作物に係るばい煙量又はばい煙濃度は、当該施設に係る同法第三条第一項若しくは第三項又は第四条第一項の排出基準に適合しなければならない」（同省令 4 条第 1 項）というように、同条 6 項及び 7 項³⁴を除いて、対象となる施設・物及び排出基準を、規制対象について広く一般的に規制する別の法令から引用している。

一方で、二酸化炭素に関しては、民間の事業者に対して二酸化炭素の排出削減を直接強制する法律はない³⁵。地球温暖化対策を推進するための枠組みを定めた法律としては、地球温暖化対策の推進に関する法律があるが、同法は、二酸化炭素の排出をコントロールする方法として、目標となる排出濃度や排出量の値を直接定めるような方法をとっておらず、一定の条件を満たした事業者には排出量の報告義務を課すなどといった一定の手続きの履行を求めるに留まる。手続きの履行は同法によって義務付けられているが、具体的に排出量をどの程度削減されるかを、同法は直接コントロールしていない³⁶。同法以外に二酸化炭素排出抑制を目的とした法律としては、FIT 法³⁷、地球温暖化対策税を定めた租税特別措置法、低炭素化促進法などが存在するが、これらはあくまでパッチワーク的に整備された個別法であり³⁸、国内の地球温暖化対策を総合的に推進するような性質のものではない。

このように、二酸化炭素については、排出量を直接規制しない、個別法の整備が進んでいる、という点で、火力技術基準省令 4 条で規制されている物質とは異なるアプローチで規制が行われている。技術基準内に二酸化炭素の排出規制がないことが違法であるというためには、このアプローチの違いを踏まえてなお、技術基準内で排出規制を設けるしかないということについて、何らかの理由付けが必要になるだろう。

³⁴ なお、火力技術省令4条6項及び7項は、排出基準について、1973年の船舶による汚染の防止のための国際条約の付属書を参照している。

³⁵ 北村・前掲注(12)598-599頁。

³⁶ 北村・前掲注(12)591頁。

³⁷ 正確には、「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」。

³⁸ 北村・前掲注(12)605頁。

Ⅳ 結びにかえて

本稿では、神戸の行政訴訟を題材に、石炭火力発電所の二酸化炭素排出規制がないことの違法性確認訴訟において、論点となりうる点の抽出を行った。2020年6月現在、本件訴訟において、国は、原告らの請求が訴訟要件を充足していないとして訴えの却下を求めるに留まり、今後原告らとの間で違法性の判断についての主張が交わされるのか否かはわからない。しかし本件訴訟は、日本では少ないとされている、環境規制の失敗によって損害が生じる前に司法救済を求める政策形成訴訟であり、仮に訴えが却下されたとしても、その判断内容は注目されるべきであろう。今後も本件訴訟の動向を注視していきたい。

第 6 章

太陽光パネル廃棄の実効性の確保に向けた 地方自治体の取組み

研究員
勢 藤 耕 平

I はじめに

再生可能エネルギー（以下「再エネ」ともいう。）は、温室効果ガスの削減に大きく貢献し、国内で生産できることから、環境面及びエネルギー安全保障面でメリットを有しており、近年では、世界的な再エネの導入拡大に伴い発電コストが急速に低減し、他の電源と比べてもコスト競争力のある電源となりつつある。加えて、パリ協定の発効により世界的に脱炭素化への要請が高まっており、再生可能エネルギーを積極的に調達しようとする需要家ニーズの多様化とも相まって、再生可能エネルギーへの投資が強力にけん引されている。

わが国においては、2018年に策定された第5次エネルギー基本計画において、再エネ導入の長期的な方針として他の電源と比較して競争力ある水準までのコスト低減と、全量買取制度（以下「FIT」という）からの自立を図り、わが国のエネルギー供給の一翼を担う長期安定的な主力電源としていくことが示されている。特に太陽光発電は既に大量に導入が進んでおり、2019年3月末時点で、FIT認定容量の約80%を占める。

一方で、太陽光パネルの廃棄に関する懸念や課題が浮上してきている。太陽光発電事業は、参入障壁が低く様々な事業者が取り組んでおり、事業主体の変更が行われやすい状況にあることから、発電事業の終了後、発電設備が放置・不法投棄される懸念がある。また、太陽光パネルには、パネルの種類によって鉛、セレン、カドミウム等の有害物質が含まれており、適切な処分がなされない場合の影響も大きい。

これらの課題に対して、現在国や各地方自治体が様々な対策を検討している。再生可能エネルギーについては、地域の特性や事情が様々であり、各自治体による対応が重要である。自治体には、憲法94条及び地方自治法14条1項において、法律の範囲内で自治事務に関し条例制定権が規定されている。ただし、ある行為に対して、法律が先に規制をしている場合、その条例の適法性が問題となる。現在各自治体で制定されている条例は、果たして適法と言えるのだろうか。本稿では、太陽光パネルの廃棄に関して、いくつかの条例等を取り上げ、主に条例制定権の観点からその法的課題を検討したい。

II 現行法の規制

まず、現在太陽光パネルの廃棄に対してどのような法律による規制がなされているのか、2022年の再エネ特措法改正も踏まえて概観する。

1. 電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法

太陽光パネルの廃棄物処理については、基本的には廃棄物処理法に基づいて規制されるが、「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」（以下「再エネ特措法」という。）においてもいくつかの規定がある。

まず、FITの買取価格は、経済産業大臣が再エネ事業を行うために通常要すると認められ

る費用等を考慮して決定することとされるが、その買取価格の中には設備の廃棄に要する費用¹も含まれている。

また、2017年4月の再エネ特措法改正により、再エネの事業計画において、廃棄費用を想定することが義務付けられた。事業計画において廃棄費用の想定が適切でなければ、認定基準に適合しないとみなされ、再エネ特措法第12条（指導・助言）、第13条（改善命令）、第15条（認定の取消し）に規定する措置が講じられる²。ただし、その費用の積立てについては、事業計画策定ガイドライン³上は努力義務にとどまっていた。その後、2018年4月の同ガイドラインの改正より、積立てについても義務化され⁴、2018年7月以降、毎年積立て状況を報告することとされている（再エネ特措法施行規則5条1項6号及び7号）。しかし、積立ての水準や時期は発電事業者に委ねられており、2019年1月時点では、84%の事業者が廃棄費用を積立てていないとされている⁵。

そのほか、太陽光発電設備の利用もしくは発電事業を終了することに伴い、発電を停止する場合は、再エネ特措法に基づく届出を行わなければならない（11条）、再生可能エネルギー発電設備廃止届出書を提出することが義務付けられている。再生可能エネルギー発電設備廃止届出書の提出にあたり、太陽光パネルを廃棄する場合には、それが産業廃棄物となるとき、後述する産業廃棄物管理票（マニフェスト）の写しの添付が求められる。

2. 再生可能エネルギー電気の利用の促進に関する特別措置法

前述のとおり、廃棄費用の積立てが求められていたものの、多くの事業者がそれを行っていなかったことから、2019年以降、積立てを担保する新たな制度が検討されていた。

2020年6月5日、再エネ特措法の改正法案が成立し、新たに「再生可能エネルギー電気の利用の促進に関する特別措置法」（以下「改正法」という。）と改められ、廃棄費用の積立て制度が以下のように定められた。

制度の対象は、既存の設備を含めた10kW以上の太陽光発電設備であり、想定される廃棄等費用を源泉徴収的に外部積立てすることとなる。積立て時期については、調達期間の終了

¹ 廃棄費用は資本費の5%とされている。

² 資源エネルギー庁「事業計画策定ガイドライン（太陽光発電）」（2020年4月改定）3頁，https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving_and_new/saiene/kaitori/dl/fit_2017/legal/guideline_sun.pdf。

³ 資源エネルギー庁・前掲注(2)。

⁴ 「出力10kW以上の太陽光発電設備の場合、廃棄等費用（発電事業が終了した時点で必要となる、太陽光発電設備の解体・撤去及びそれに伴い発生する廃棄物の処理に係る費用）の総額を算定した上で、積立ての開始時期と終了時期、毎月の積立金額を明らかにして事業計画を策定し、積立てを行うこと。」資源エネルギー庁・前掲注(2)33頁。

⁵ 総合資源エネルギー調査会 省エネルギー・新エネルギー分科会新エネルギー小委員会 太陽光発電設備の廃棄等費用の確保に関するワーキンググループ「中間整理」4頁，https://www.meti.go.jp/shingikai/enecho/shoene_shinene/shin_energy/taiyoko_haikihyo_wg/pdf/201901210_01.pdf。

前 10 年間とされている。

積立金の取戻しの条件等については、経済産業省令で定めるとして未定であるが（改正法 15 条の 9）、廃棄処理が確実に見込まれる資料の提出を求めるとしており、審議会⁶では、解体業者との間で契約書が締結されていること等が例として挙げられている。

この点、以下に述べる「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。）との関係では、認定事業者以外のものによる積立金の取戻しについて規定されていることが、大きな意義を持っていると考えられる。すなわち、改正法では、「都道府県知事、市町村長その他の認定事業者等以外の者は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和四十五年法律第百三十七号）その他の法律の規定により再生可能エネルギー発電設備の除去その他の措置を講じた場合において…当該認定発電設備に係る認定事業者等及び推進機関にあらかじめ通知した上で…推進機関に積立てられた解体等積立金を当該認定事業者等に代わって取り戻すことができる。」（改正法 15 条の 10）とされており、都道府県知事等が認定事業者に代わって行政代執行を行った場合に、その費用を取り戻すことができると考えられる。

ただし、事業者への通知が前提とされているため、事業者が行方不明になった場合等において、事業者への通知が不可能な場合についてはなお課題が残るように思われる。また、調達期間中に事業が中断した場合や、災害で廃棄せざるを得なくなった場合等については、別途対応が必要であると考えられる。

3. 廃棄物処理法

前述のとおり、再エネ特措法及び改正法は、事業計画認定時の廃棄計画の確認や、廃棄費用の確保について規定しているが、実際の廃棄は、発電事業者の責任の下、廃棄物処理法に基づいて行われることとなる。以下では、廃棄物処理法の規定を確認する。

まず、廃棄物処理法において、廃棄物は一般廃棄物と産業廃棄物に大別される。産業廃棄物とは、事業活動に伴って生じたものであり、かつ、「燃え殻、汚泥、廃油、廃酸、廃アルカリ、廃プラスチック類その他政令で定める」ものであり（2 条 4 項 1 号）、事業用の太陽光パネルが排出された場合、事業活動に伴うガラス屑、金属屑、廃プラスチックに該当するため、産業廃棄物となる。

住宅用の太陽光パネルについては、それが撤去業者によって撤去された場合は、当該事業者を排出事業者とする産業廃棄物となる。撤去作業を所有者自らが行う場合は、一般廃棄物となるが、ごくまれなケースとされている⁷。

次に、廃棄物の処理責任について、廃棄物処理法 3 条 1 項では、「事業者は、その事業活

⁶ 総合資源エネルギー調査会・前掲注(5)16頁。

⁷ JPEA太陽光発電協会「使用済み太陽電池モジュールの適正処理・リサイクルQ&A」（2016年）、http://www.jpea.gr.jp/pdf/handout_qa.pdf。

動に伴って生じた廃棄物を自らの責任において適正に処理しなければならない。」とされており、汚染者負担原則⁸が採用されている。「自らの責任において適正に処理」とは、自社処理のみを意味するものではなく、廃棄物処理業者等への委託処理費等、適正な費用を支払うことがポイントである⁹。そのため、太陽光パネルの廃棄についても、基本的には廃棄物処理法に基づき、排出事業者自らが処理又は適切な事業者に処理を委託することとなる。

排出事業者が自ら処理する場合は、産業廃棄物の保管、収集・運搬、処分において産業廃棄物処理基準に従う義務がある（12条1項）。排出事業者が産業廃棄物の処理の委託をする場合には、必要な許可を取得した事業者に委託することが義務付けられている。

また、産業廃棄物は、産業廃棄物管理票（マニフェスト）制度によって、廃棄物の流れが管理されている（12条の3）。排出事業者のマニフェスト伝票の発行・回収・照合が義務付けられており、排出事業者が適正処理完了を確認できるようになっている。排出事業者の努力義務として、最終処分終了まで、適正処理がなされるよう必要な措置を講ずることとされている（12条7項）。前述のように、認定発電設備を廃止したときは、再エネ特措法において「再生可能エネルギー発電設備廃止届出書」を提出することが義務付けられており、廃止届出書に産業廃棄物管理表（マニフェスト）を添付することとされている。これは、再エネ特措法においても、廃棄の実効性を担保するための規定と考えられる。

以上のような規定に違反するものは、不適正処理や不法投棄とみなされる。産業廃棄物処理基準違反の処理によって生活環境保全上の支障およびそのおそれが発生している場合、当該廃棄物に関し、①処分者、②違法委託者、③マニフェスト義務違反者に対して、都道府県知事は原状回復などの措置を命ずることができる（19条の5）。

このとき、事業者が無資力の場合や、行方不明の場合等、措置命令によって原状回復が困難な場合は、行政代執行を行うこととなる。行政代執行に要した費用は、事業者から徴収することとなるが、その徴収が困難である場合には、結果として行政が負担することとなる。しかし、廃棄費用については、既に FIT 制度の中で国民が実質的に負担しており、税金で代執行費用を負担することは望ましくない¹⁰。

この点、前述のように、今回の法改正で解決が図られたように思われるが、事業者への通知が不可能な場合や、事業が中断された場合等の対応を検討する必要がある¹¹。

⁸ 「自らの活動によって改変された(されうる)環境状態を社会的に望ましいレベルに維持・復元するために必要な費用は、当該原因者が直接支払うべき」と定義される考え方。北村喜宣『環境法(第4版)』（弘文堂、2017年）59頁。

⁹ 北村・前掲注(8)456頁。

¹⁰ 板垣教授は、「最大の障壁は、撤去費用を税金から捻出することについて納税者の理解が得られるかという、資金面の問題である」と述べる。板垣勝彦『地方自治法の現代的課題』（第一法規、2019年）387頁。

¹¹ その他の法律による規制について、電気事業法においては、出力50kw以上の自家用電気工作物に該当する場合は、廃止する際、電気事業法に基づき経済産業省産業保安監督部への届出が義務付けら

Ⅲ 地方自治体の対応

太陽光発電設備の設置・廃棄について、国レベルでは、再エネ特措法の中で廃棄費用を積立てさせる等、様々な取組みが行われてきた。しかし、太陽光発電設備は周辺地域の環境に様々な影響を及ぼし、地理的条件や気候的条件によって想定される影響が異なるため、地域により身近な存在である地方自治体が主体的に取り組んでいくことが望ましい。太陽光パネルの廃棄については、パネルが廃棄物になる前の、事業実施期間中に対応を行う必要性が指摘されており¹²、これまで多くの地方自治体が、条例制定等によって、廃棄の実効性確保に向けた取組みを進めてきた。

政府としても、地域との調和を謳っているものの、再エネの主力電源化を推進する政府と、住民の生命・健康や暮らしを守る地方自治体は、再エネ電源への規制を同じレベルで考えるわけではなく、その方向性には違いが見られる。ただし、前述のとおり、自治体には、憲法94条及び地方自治法14条1項において、「法律の範囲内で」自治事務に関し条例制定権が規定されており、条例は法律に抵触できない。自治体は、再エネ特措法の下で、どのように条例を制定することができるだろうか。以下では、地域住民を第一と考える地方自治体の再エネ条例と、再エネ特措法及び改正法の抵触について検討してみたい。

1. 条例と要綱・ガイドライン

まず、自治体の対応として、条例を制定するものと、茨城県¹³や長野県佐久市¹⁴のようにガイドライン等に留まるものの二つに分かれる。太陽光発電設備に係る一般規定の制定形式としては、要綱・ガイドラインの制定による対処が最も多いとされる¹⁵。要綱・ガイドラインに基づく行政指導による行政活動は要綱行政と呼ばれ、要綱には法的拘束力がないが、一般に、議会による審議を避けられることや、条例制定権の限界に係る問題のために、条例の

れている。また、自家用電気工作物の設置者は、太陽光パネルが発電所構外に飛散した場合や一定規模以上のパネルの脱落や飛散が生じた場合、電気事業法に基づき、産業保安監督部長への報告が義務付けられている。

また、建築基準法においては、土地に自立して設置する太陽光発電設備については、建築基準法第2条1号に規定する建築物に該当しないとされる。

¹² 板垣・前掲注(10)385頁。

¹³ 茨城県「太陽光発電施設の適正な設置・管理に関するガイドライン」(2019年3月改正), <https://www.pref.ibaraki.jp/seikatsukankyo/kansei/chikyu/documents/201904renewal-guidelines-20200301.pdf>。

¹⁴ 佐久市は「佐久市自然環境保全条例」の施行規則において、自然保全地区内の行為で市長の許可を要するもののうちに「太陽光発電設備の設置、改修又は増設」を含めることで、太陽光発電設備を同条例で規制していた。しかし、上記要綱の策定に伴って、太陽光発電に関する条文が削除された。

「佐久市太陽光発電設備の設置等に関するガイドライン」(2018年6月), https://www.city.saku.nagano.jp/kurashi/kankyo_kogai/shin_energy/taiyokohatsuden/taiyoukou.files/gaido.pdf。

「佐久市太陽光発電設備の設置等に関する要綱」(2020年4月), https://www.city.saku.nagano.jp/kurashi/kankyo_kogai/shin_energy/taiyokohatsuden/taiyoukou.files/youkoukaisai.pdf。

¹⁵ 板垣・前掲注(10)360頁。

制定を避けるケースが多い。しかし、行政に強制的な権限を付与することや、違反者に対して罰則を科すことができないため、要綱・ガイドラインの形式では実効性が大きく欠ける。したがって、太陽光発電設備の廃棄への対策としては、条例制定が望ましいと考えられる¹⁶。

2. 条例の制定と「法律の範囲内」

条例を制定する場合には、条例制定権の限界が問題となる。条例制定権の限界については、議論の蓄積が多くなされているところであり、いかなる場合に条例が違法となるかということについて、一定の基準が示されている。

条例の違法性判断の基準となった判例として、徳島市公安条例事件最高裁大法廷判決¹⁷がある。本件では、道路交通法が規制しているデモ行進に関して、徳島市が条例により重ねて規制をした、「徳島市集団行進及び集団示威運動に関する条例」の適法性が争われた。

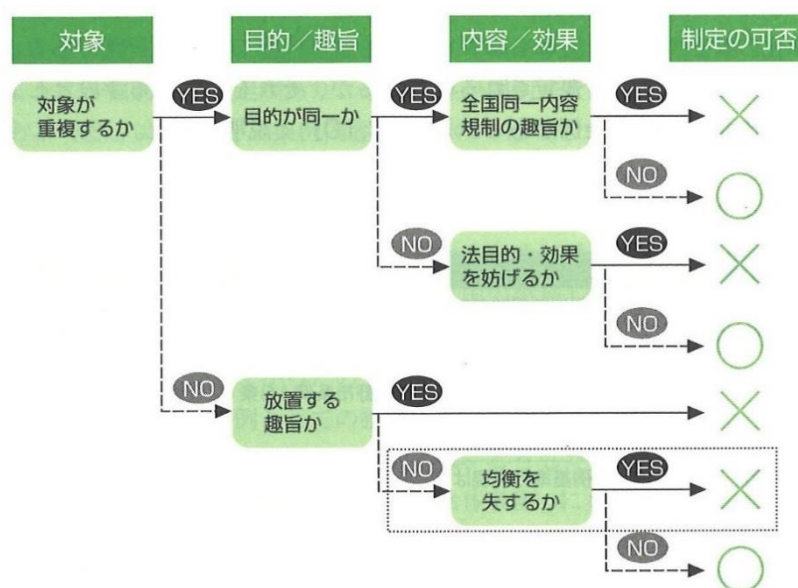
判決は、条例が法律に反する場合には無効であることを確認しつつも、条例が法律に反するかどうかは、「それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し」て決すべきであるとし、とりわけ、「法令と条例とが併存する場合でも、後者が前者とは別の目的に基づく規律を意図するものであり、その適用によつて前者の規定の意図する目的と効果をなんら阻害することがないときや、両者が同一の目的に出たものであつても、国の法令が必ずしもその規定によつて全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、国の法令と条例との間にはなんらの矛盾牴触はなく、条例が国の法令に違反する問題は生じえない」としている。また、同一目的の条例においては、「条例における重複規制がそれ自体として特別の意義と効果を有し、かつ、その合理性が肯定されるかどうか」という基準によっても判断される¹⁸。

¹⁶ 釧持氏は、「都市自治体が定める規制又は手続をより確実に履行させるという点では、行政内部の規範にとどまる要綱よりも、法的拘束力を有する条例の方がより適切な法形式である」と指摘する。釧持麻衣「都市自治体における条例を通じた太陽光発電設備設置の適正化への取り組み」都市とガバナンス第28号(2017年)95頁。

¹⁷ 最大判昭和50年9月10日刑集29巻8号489頁。

¹⁸ 戸波江二「法律と条例における抵触の判断方法 神奈川県臨時企業税条例と地方税法の定める法人事業税との関係」早稲田法学87巻4号(2012年)21頁。

図1 条例の法律適合性の判断枠組み



出典：北村喜宣『環境法〔第4版〕』（弘文堂，2017年）91頁。

上記のような一般的な基準が示されているものの、具体的には、法的の規定と条例の規定の背景、経緯等の事情、規定の趣旨・目的、規定の対象事項、規定の内容及び効果等を検討勘案して、個別に判断せざるを得ない。したがって、以下では、具体的に再エネ条例を取りあげ、その法律適合性等について検討する。

3. 廃棄に係る主な規定

廃棄について規定している再エネ条例の内容は概ね共通している。まず、事業開始前の段階で、茨城県ガイドラインや、三重県志摩市条例¹⁹のように、廃棄に係る計画の協議、提出を求めるものがあり、また、志摩市条例や兵庫県神戸市条例²⁰等では、毎年度廃棄費用の積立て状況等の報告を求めている。

再エネ特措法でも、前述のように事業計画の中で廃棄について想定することや、毎年度の廃棄費用の積立て状況についての報告を求めているため、これらについては、事業者に加担を求めるものではないが、当該自治体では、市長等も廃棄計画や積立て状況に対して、指導、勧告を行うことができる。また、義務者の捕捉という観点では、誰が設置者であるかを突き止めるのは、時間が経過するほど困難になるため、設備の多くが稼働しているうちに、

¹⁹ 「志摩市における再生可能エネルギー発電設備の設置と自然環境等の保全との調和に関する条例」（2017年7月），

<https://www.city.shima.mie.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/23/saiseikanouenejourai.pdf>。

²⁰ 「神戸市太陽光発電施設の適正な設置及び維持管理に関する条例」，

<https://www.city.kobe.lg.jp/a66324/business/kaihatsu/plan/pv.html>。

可能な限り義務者を捕捉するための条例を整備しておく必要があるという指摘がなされている²¹。その観点からは、施設状況、撤去費用について、毎年度報告を求める志摩市条例、神戸市条例は、事業者の捕捉という観点から評価できるのではないかと考えられる。

しかし、このような条例の実効性については課題が多い。条例に違反する事業者に対しては、主に指導・助言・勧告の行政指導により対応が行われるが、それだけでは効果は十分ではない。そのため、罰則の性格を持つ制裁的公表や、許可の取消し等を規定する条例は多いが、それが事業継続中であれば一定の効果はあると考えられるものの、廃棄物が問題となる時点では、事業が完了しているため、有効ではない場合が多いと考えられる²²。神戸市条例では、最大 5 万円の過料を科しているが、基本的にはパネルの撤去費用のほうが高額であるため、十分な効果は期待できないと考えられる。

以上のように、各自治体が、太陽光パネルの廃棄に対して様々な取組みを行っているが、不法投棄については、やはり逃げ得であることに変わりはなく、条例の実効性が十分であるとは言えないのではないかと考えられる。

そういった懸念からか、現在一部の自治体では、さらなる対策の強化が図られている。以下では、具体的に神戸市及び岡山県美作市の取組みを取りあげ、検討したい。

4. 美作市事業用発電パネル税条例（廃案）²³

本条例案は、事業用太陽光発電設備に対して、パネル面積 1 m²あたり 50 円（1kw あたり年 300 円程度）の課税を行うものである。本条例案に対しては、事業者からの反発も強く、長く継続審査とされてきたが、2020 年 6 月の市議会で廃案となった。ただし、市長が辞職したために市議会での審査が行われなくなったことで廃案となったものであり、議会で結論が出されたものではない。今後同様の条例が制定される可能性もあるため、本稿では本条例案を取りあげて検討してみたい²⁴。

本条例案について、市は、安心安全な環境の保全を目的とし、防災対策、生活環境対策及び自然環境対策のための施策に要する費用に充てるための税としており（1 条）、放置パネルへの対策費もその中に含まれているようである²⁵。

再エネ特措法との関係で、本条例案は適法と判断されるだろうか。前述した判断枠組みに

²¹ 板垣・前掲注(10)385頁。

²² 複数の再エネ事業を、異なる期間で行っている事業者等に対しては、有効であると考えられる。

²³ 美作市事業用発電パネル税条例（議案第50号）、

<http://www.city.mimasaka.lg.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/134/H31-014-2.pdf>。

²⁴ 2020年8月2日、萩原誠司市長が再選された。選挙活動中、市長は、「事業用発電パネル税導入などを旨とする」と述べており、今後再度議論がなされると思われる。山陽新聞デジタル「美作市長選 萩原氏が3選出馬表明 26日告示、8月2日投票」（2020年7月24日）、
<https://www.sanyonews.jp/article/1034904>。

²⁵ 美作市「令和1年12月11日開催 総務委員会会議録」54頁。

当てはめれば、まず、その規制対象については、ともに再生可能エネルギー（太陽光）発電設備であり、重複していることは明白であろう。

次に、その目的が同一であるかが問題となる。再エネ特措法の目的は、「…エネルギー源としての再生可能エネルギー源の利用を促進し、もって我が国の国際競争力の強化及び我が国産業の振興、地域の活性化その他国民経済の健全な発展に寄与すること」（1条）である。この目的規定のみを見れば、法律と条例の目的は必ずしも一致しないようにも思えるが、再エネ特措法に基づく認定制度は、適切な発電事業の実施を確保することを目的とした仕組みであり、太陽光発電設備の設置の適正化を図る条例の趣旨・目的と重複する部分もある²⁶。

（1）目的を同一ととらえた場合

目的を同一ととらえた場合、法律が全国同一内容規制の趣旨か否かが問われるが、再エネ特措法は、地域の特性や事情が様々であり、地域でのルールを国が法令等で一方的・一律的に求めることは適切ではないという考え方から、条例を含めた関係法令の遵守を義務付けている（再エネ特措法施行規則5条の2第3号）ことに鑑みると、そのような趣旨であるとは考えられない。そうであれば、条例の規制内容が合理的である限りは問題ないと考えられる。

（2）目的が異なるととらえた場合

他方で、仮に法律と条例の目的が異なるとすれば、再エネ特措法の「法目的・効果を妨げるか」が問題となる。すなわち、再生可能エネルギーの導入を促進する再エネ特措法に対し、事業者への負担を課す条例が抑制的に働きかねないため、再エネ特措法の目的を妨げるのではないかということである。

美作市における議論を見れば、美作市側は、「地域社会と共存するというためには、こういった形の税があって、…その自治体にとって必要な防災工事等ができるということは、むしろ太陽光パネル発電に対する市民理解が進む可能性もあるということの中で、必ずしも制限、つまり抑制的に働くことにはならないだろう²⁷」としている。一方で、事業者側は、「太陽光発電の FIT からの自立と長期安定稼働、そして主力電源化の妨げとなることが心配され²⁸」る等と主張しており、対立が見られる。この点については、具体的な金額²⁹や、課税

²⁶ 釦持・前掲注(16)99-100頁。

²⁷ 美作市「令和1年6月18日開催 総務委員会会議録」2頁。

²⁸ 一般社団法人 太陽光発電協会「自治体による太陽光発電への法定外目的税について」（2019年6月）、http://www.jpca.gr.jp/pdf/t190620_1.pdf。

²⁹ 税収は年間1億円程度を見込んでいたとされる。なお、そのうち約8割を特定の事業者（パシフィコエナジー株式会社）が負担することが想定されていた。

方法等を見て判断することとなるだろう^{30 31}。

5. 神戸市条例及び施行規則の一部改正

2020年7月、神戸市条例及び施行規則が改正された³²。本改正は、多額の施設撤去・処分費用の確保、施設撤去等費用の積立てが不十分な時期における自然災害によるパネル飛散・崩落事故等への対応等の懸念を払拭すること等を目的に行われたものである。

そのために、大規模太陽光発電施設に対し、施設の廃棄等費用の事前確保・損害賠償責任保険への加入等を義務付けるとされている。また、廃棄費用については、「適切に廃棄等費用を確保していることを保証するため、あらかじめ当該事業に係る廃棄等費用に係る現金（以下「保証金」という。）を金融機関に預入しなければならない。」（19条）とされた³³。さらに、当該預金について市による質権を設定し、行政代執行実施時の保証金とすることも規定されている。

そのほか、事業実施期間中の損害賠償責任保険（事業に起因して生じた他人の生命、身体及び財産に係る損害を填補する保険）への加入を義務付け（23条）、適切な維持管理費用の確保のチェックのために、毎年度の維持管理報告書にあわせて財務諸表の提出を義務付けた（16条）。

この改正条例では、事業開始前に廃棄費用を確保するため、仮に事業者が事業を中断したとしても対応可能であり、廃棄の実効性については十分に担保されていると評価できる。しかし、本条例の改正にあたって、改正法の廃棄費用積立て制度との関係については、特に議論はなされていなかったようであるが³⁴、事業者に対して強い規制を課すこととなり、条例制定権の観点からは問題になり得ると考えられる³⁵。

³⁰ 法定外税の新設の際には、総務大臣の同意が必要となるが、①国税又は他の地方税と課税標準を同じくし、かつ、住民の負担が著しく過重となる場合、②地方団体間における物の流通に重大な障害を与える場合、③ ①及び②のほか、国の経済施策に照らして適当でない場合には、当該税の新設は認められない。仮に総務大臣が、「国の経済施策に照らして適当でない場合」に該当しないとして、同意を与えた場合には、再エネ特措法との抵触も問題ないと判断されることとなる。

³¹ なお、廃棄に関する条例ではないものの、再エネ設備の設置に届出制を採用している兵庫県赤穂市は、再エネ特措法に基づく国の再エネ推進策に対して、条例による規制的手法（許可制）の導入は不適法であると判断しているようである。内藤悟「太陽光発電施設をめぐる地方自治体の条例対応 条例による調和の模索」日本エネルギー法研究所『再生可能エネルギーに関する法的問題の検討』（2019年）55頁。

³² 「神戸市太陽光発電施設の適正な設置及び維持管理に関する条例」及び同施行規則の一部改正について（2020年7月）、<https://www.city.kobe.lg.jp/a66324/20200701190501.html>。

³³ 金額については、資本費の5%とされ、改正法と同様である。

³⁴ 神戸市会ホームページ会議録より。<http://www.city.kobe.hyogo.dbsr.jp/index.php/>。

³⁵ 本条例については、改正法とほぼ同時期に議論・改正がなされたが、仮に「後から法律が制定されたとしても、先発の条例は、当該法律との関係で適法でなければならないし、後発の条例は、法律との抵触を回避して制度設計されなければならない」とされる。北村喜宣「市町村が進化させる空き家対策法制～条例による空家法の地域最適化対応～」『国際文化研修2016年 夏 第92号』（全国市町村国

改正法の廃棄費用積立て制度との適合性を判断するうえでは、規制対象、規制目的は同一であるため、改正法が全国同一内容規制の趣旨か否かが問題となる。

仮に国の制度と市の制度の両方に積立てを行わなければならないとすれば、同一目的、同一金額の廃棄費用を二重に積み立てることとなり、明らかに合理性を欠くため、市の制度は認められないと考えられる。ただし、改正法の制度は原則外部積立てとしているが、廃棄費用の積立て状況の公表等を条件に、例外的に内部積立てを認めており³⁶、市の制度は内部積立てではないものの、このような例外を適用することによって、条例と法律の抵触は回避することができると思われる。

このほか、改正法が調達期間終了前 10 年間の積立てとしていることに対して、市の条例が事業開始前の資金の預け入れを要求していることや、損害賠償責任保険への加入を求めていることについて、それ自体に特別の意義と効果があり、かつ合理性が肯定されれば、改正法とは異なる市独自の積立て制度として認められよう。この点、市が事前積立てとしたことについて、特段の説明はなされていないものの、改正法の制度においては、事業途中での災害等に十分に対応できない可能性があり、国の審議会においても、自主的な早期の積立てや、災害保険への加入等、調達期間の途中で事業が継続できなくなる場合を想定することが望ましい³⁷とされていることから、市の制度には一定の効果が認められると考えられる。また、事前積立ては事業者に金銭的な負担を課すこととなるが、本制度の適用対象が大規模事業者³⁸に限定されていることを考慮すれば、一定の合理性も認められ、市の条例は、改正法とも適合的であると解される。

IV 終わりに

本稿では、太陽光パネルの廃棄について、改正法及び各自治体における取組みを概観した。パネルが実際に大量廃棄されるのは 2030 年頃からであるが、事前の対応が必要とされており、美作市の事業用パネル税は廃案となったものの、今後も多くの自治体において様々な条例が制定されるだろう。条例には一定の限界があるものの、廃棄・不法投棄に対する最終的な対応は自治体が行うこととなるため、各自治体の積極的な対応が求められる。今後の動向を注視したい。

際文化研修所、2016年）6頁、<https://www.jiam.jp/journal/pdf/v92/tokushuu01.pdf>。

³⁶ 内部積立てを認める条件として、「外部積立てにおいて積立てられるべき額の水準以上の廃棄等費用の積立て計画を作成し、その公表に同意すること」、「定期報告(年1回)のタイミングにおいて、外部積立てで当該時点に積立てられているべき額以上の廃棄等費用が積立てられており、その公表に同意すること」、「金融機関により廃棄等費用の確保が可能であることが定期的に確認されていること、又は会計士により監査された所定の財務諸表が開示されていること」等が挙げられている。資源エネルギー庁・前掲注(2)23-28頁。

³⁷ 総合資源エネルギー調査会・前掲注(5)14頁。

³⁸ 条例において、大規模事業者とは、事業区域5ha以上の事業者とされている。

近時のエネルギー産業における環境法政策の展開
—2019年度 研究員研究報告書—

2020年9月

編集 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

T E L 03-6420-0902 (代)

U R L <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ください。
