The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	ドイツの高レベル放射性廃棄物政策と市民参加 : 立地選定法の構造分析
Author(s)	大久保, 規子
Citation	阪大法学. 2023, 72(6), p. 181-159
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/90999
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

論　　説

ドイツの高レベル放射性廃棄物政策と市民参加

――立地選定法の構造分析――

大久保 規 子

1　はじめに

高レベル放射性廃棄物は、人間と環境をその有害な影響から保護するため、放射能が十分低いレベルになるまで、少なくとも数万年以上にわたり、これを隔離する必要がある。そのため、その処分方法や処分場所については、地震、戦争等、さまざまな自然的、人為的な不確実性とリスクを考慮して決定することが求められる。多くの国は、中間貯蔵を経て安定した地層に処分することを予定しているが、広範囲に、かつ、極めて長期にわたる環境影響を及ぼす可能性のある処分場の立地について、社会的な合意を形成するのは容易ではない。実際、2022年末時点で処分場所を確定し、処分場の建設を開始しているのはフィンランドのみであり、日本も、なお文献調査段階にある。そこで、本稿では、市民参加の原則を重視して立地選定を進めるドイツの仕組みに焦点を当ててその特徴を分析し、日本への示唆を探る。

日本では、2000年に「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。）が制定され、高レベル放射性廃棄物を地下300m以上の地層に処分することが定められている（２条２項）。立地選定を含め、最終処分の実施主体は原子力発電環境整備機構（以下「NUMO」という。）であり、経済産業大臣がこれを監督する。

日本の立地選定は、①文献調査、②概要調査地区の選定、③精密調査地区の選定、④最終処分施設建設地の選定、という４段階で行われる。しかし、最終

処分法には、その何れの段階についても市民参加規定は存在しない。都道府県知事および市町村長の意見の十分な尊重について定められているほか（４条５項）、① NUMO の業務運営について、適切な情報公開による透明性の確保、周辺の地域の住民等の理解と協力を得る努力義務（60条）、②基本方針に記載すべき事項として、関係住民および国民の理解増進施策（３条２項３号・６号）、が掲げられるにとどまる。同法施行規則では、各段階での説明会の開催や意見書提出等に関する規定が置かれ（８条以下）、基本方針には対話の場等に関する記載がなされてはいるものの（第３、第６項目）、法律に基づき多様な主体の参加を保障するという観点は認められない。(1)

これに対し、ドイツでは、2017年の「高レベル放射性廃棄物処分場の立地の探索と選定に関する法律(2)（立地選定法）」（以下「法」という。）において、①参加型で、②科学的根拠に基づき、③透明で、④内省的で、⑤学習型の手続を通じ、100万年に及ぶ有害影響から人間と環境を保護し、最も安全性が高い立地を探し出すことを法目的に掲げ（１条２項）、2031年までの立地選定を目指している。その特徴は、①法律による参加権の保障、②早期の参加、③幅広い市民の参加、④各段階に応じた参加の組織・手法の活用と人的・物的参加基盤の確保、⑤手続の公正性を監視・支援するための独立機関の設置、⑥内省的、学習型のプロセスを通じた参加の継続的な改善、⑦２段階の司法アクセスの保障である。このようなドイツの制度は、行政立法レベルで市民の意見聴取について定めているに過ぎない日本の政策の対極に位置するものであるといえる。以下、ドイツの法の背景、内容、現状について、具体的に検討する。

2　立地選定法の背景

（１）ゴアレーベンの教訓

ドイツでは、1959年に制定された当時の原子力法には放射性廃棄物の処分に関する規定がなく、1976年の改正以降、関連規定が順次整備された。(3) そして、高レベル放射性廃棄物を地層処分するという方針のもと、ニーダーザクセン州のゴアレーベンの岩塩ドームが候補地とされ、1979年から地表調査が実施され

た。その後、ゴアレーベンを処分場適地であると評価した連邦物理工学技術局の「ゴアレーベンの立地調査結果の総括的中間報告書」（1983年）を受けて、1986年から地下探査が開始された。

しかし、この計画に対しては、①参加と透明性の欠如、②岩塩ドームの適性に疑念を示す専門家意見の軽視等の指摘に加え、③当時はドイツ統一前であり、旧東西ドイツの国境沿いに位置するゴアレーベンの立地選定は恣意的、政治的であるなどの理由で、1970年代後半から激しい反対運動が継続的に展開された。(4)

1998年には社会民主党（SPD）と同盟90／緑の党の連立政権が成立し、2002年の原子力法の改正により脱原発政策が決定されるとともに、放射性廃棄物の処分構想と安全性を確認するために、ゴアレーベンの調査も一時凍結された。2004年には、「放射性廃棄物処分のための団体の設立及び立地選定手続の確定に関する法律」案が策定されたものの採決には至らず、キリスト教民主同盟・社会同盟（CDU ／ CSU）と自由民主党（FDP）の連立政権の誕生により、2010年にゴアレーベンの調査が再開された。

このような紆余曲折を経て、政策転換の大きな契機となったのは、2011年の福島第一原子力発電所事故である。この事故により、ドイツでは脱原発の動きが加速するとともに、残された課題である高レベル放射性廃棄物処分場の選定が重要な政策課題となった。そこで、バーデン・ヴュルテンベルク州の発案で連邦・州作業部会が設置され、この交渉過程で、2012年11月にゴアレーベンの調査は再度中止された。

2013年４月３日には、連邦環境省が立地選定法案を提示し、これをもとに連邦と州の間で立地選定の法的枠組みが合意された。そして、2013年４月24日、立地選定法案が閣議決定され、連邦議会における一部修正を経て可決され、同年７月26日に「発熱性放射性廃棄物処分場立地の探索及び選定に関する法律」（以下「旧法」という。）(5)が公布された。

これに伴い、ゴアレーベンを候補地とすることは白紙撤回され、参加権の法的保障無くして、計画プロセスを最適化し、紛争を軽減し、国民の包括的な支持を得るのは困難(6)という考え方を基礎とした政策へと大きな転換が図られた。

（２）AkEnd の提言

旧法の内容に大きな影響を及ぼしたのは、1999年に連邦環境省に設置された「最終処分場の立地選定作業部会」（AkEnd：Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte）の提言である。同作業部会は自然科学および社会科学の14名の委員から成る学際的な組織であり、その目的は、ゴアレーベンの教訓を踏まえ、高レベル放射性廃棄物の最終処分場を科学的に最も安全な場所に建設するため参加型の手続を検討することであった。同作業部会は、各種社会団体との意見交換、幅広い市民からの意見も聴取しつつ、2002年に「最終処分場の立地選定手続」[(7)]と題する提言を公表した。

同提言では、まず、参加原則の内容と意義について[(8)]、①対話型の参加、②透明性（すべての情報への事前アクセス）、③立地選定が自然科学だけの問題ではないことを踏まえた市民への公平な権限分配、④手続のコントロール手段としての参加、⑤選定地の将来を切り開くための参加、⑥監視と共同決定を通じた危険の低減、を挙げている。そして、間接民主主義や利益団体の参加の限界を指摘し、市民参加とは決定への納得を得ることを意味するのではなく、将来のコンセプトをともに形成し、紛争を管理するためのプロセスであるとする。また、「環境問題における情報へのアクセス、意思決定への市民参加及び司法へのアクセスに関する条約」（以下「オーフス条約」という。）が情報アクセス権、決定への参加権、司法アクセス権を保障していること、地域計画や景観計画の分野で積極的な参加の手法が次々に生まれていることに言及し、大規模プロジェクトについては正式の手続が開始される前から集中的な参加が要請されることを説く。

次に、具体的な参加の仕組みについて[(9)]、①専門家とメディア関係者で構成され、手続の遵守を監視する独立委員会の設置、②参加のための独立した包括的な情報プラットフォームの設置、③専門家の支援を受ける市民フォーラムを通じた地域住民の参加、④経済団体、労働組合、教会等、地域の各種利益団体が参加する円卓会議の設置、が提言されている。③と④はともに地域的な組織であるが、円卓会議は、市民から出された意見をもとにコンセプトを精緻化し、提言や懸念を市町村議会に提出する役割を担い、また、地域発展の観点から候

補地域に対して支援を行うことが予定されている。

さらに、少なくとも地上探査、地下探査地域の決定段階で住民投票等を行い、過半数を獲得できない場合には当該地域を候補地から除外する。ただし、２つ以上の最終候補地が残らない場合には、連邦議会のイニシアティブにより、別の手続を定める余地を認めるべきであるとされる。

以上のように、AkEnd の提言は、①共同決定志向、②選定手続を監視する独立機関の設置、③早期の参加、④個々の住民と利益団体という参加者の類型に応じた参加組織・手法、⑤住民投票の活用、⑥立地地域の振興策、によって特徴付けられる。

AkEnd の提言はすぐには法制化に至らなかったが、旧法にはその多くの内容が反映されている。ただし、共同決定という考え方や処分場を地域の発展コンセプトに積極的に位置付けて支援するという考え方は後退し、住民投票の仕組みは採用されなかった。

3　旧法に基づく参加の仕組み

（１）旧法の位置付け

放射性廃棄物の処分については、連邦が専属的立法権を有しており（基本法73条１項14号）、立地選定に関する法律は、2013年の旧法と、これを2017年に全面改正した法の２段階で展開されてきた。旧法は立地選定の基本問題と選定手続の大枠を参加型で検討することに主眼があり、法はその具体化のための法律である。さらに、法では、節目となる各段階での候補地域の絞り込みを法律の形式で決定することとされており、複数の法律による立地選定が予定されている。

旧法は６章30カ条から構成されていた。その柱の１つが、これまで事業者が単独で計画・決定していた立地選定について、第三者に包括的な参加権を付与し、透明性の高い手続でこれを行うようにしたことである。[(10)] 具体的には、参加原則が明記され、関係行政庁および市民の参加に関する独立の章（２章）が設けられたほか、１章にも参加に関する複数の規定が置かれた。

（２）高レベル放射性廃棄物処分委員会の組織と権限

旧法の最大の特徴は、高レベル放射性廃棄物処分委員会（Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe）（以下「処分委員会」という。）に関する規定である。同委員会は、立地選定手続の枠組みを参加型で決定するために連邦議会に設置された委員会であり、政策形成における伝統的な利益代表参加型の組織である。具体的に、処分委員会は、①委員長１名、②専門家８名、③社会団体の代表８名、④連邦議会議員８名、⑤州の代表８名から構成され、社会団体の代表は、環境団体、宗教団体、経済団体、労働組合から各２名ずつで構成されることが法定されていた。委員長、②および③の委員は連邦議会および連邦参議院が選出し、④の委員は連邦議会の各会派の共同提案、⑤の委員は連邦参議院の共同提案に基づいて選出することとされた（旧法３条１項）。

処分委員会については、組織運営の独立性や業務遂行体制が確保されていた。すなわち、自ら運営規則を定める権限が認められ（旧法３条６項）、その業務を補佐するために、連邦議会に事務局が設置された（同条１項）。

処分委員会の任務は、高レベル放射性廃棄物に関する基本問題を検討し、意思決定の基礎となる提言を行い、連邦議会と連邦参議院に対し行動勧告を記載した報告書を提出することであった（旧法３条２項）。同委員会には、旧法を評価して代替案を示したり、従来の決定・判断について意見を表明したりする権限も付与されていた（同条３項・４項）。その審議対象は多岐にわたり、①地層処分に代わる処分方法の検討の要否、②処分の安全性要件、最終処分場として不適切な立地の除外基準、最終処分場として充たすべき最低要件等、③回収可能性、可逆性等、瑕疵の是正基準、④選定手続に係る組織と手続、⑤市民参加、情報公開および透明性確保の要件等が含まれていた（旧法４条２項）。そのために、委員会は、連邦の関係研究機関と協力し、連邦や州の科学的知見を活用し、外部の専門家に鑑定書を依頼することも可能とされた（同３項）。そして、連邦議会は、提言・報告書に基づいて旧法の評価を行い、各種基準等を法律により定めることとされていた（同条４項・５項）。

特徴的なのは、連邦議会および連邦参議院に提出する報告書の議決方法である。すなわち、議決権を有するのは専門家と社会団体の代表計16名のみであり、

可能な限り全員一致で、少なくとも３分の２以上の多数で決することとされた。ただし、どの委員も自分の意見を表明し、当該意見を報告書に記載させることができた（旧法３条５項）。

処分委員会は、それ自体多元的な参加型の組織であるが、委員会活動に関する情報公開や参加規定も置かれていた。すなわち、委員会は原則公開で開催され、インターネット中継が可能であり、その議事録、外部に委託した鑑定意見、最終報告書は公表される（旧法５条１項・２項・４項）。また、参加の原則に基づいて市民を参加させる旨も定められていた（同条３項）。

（３）市民参加の組織と手続

旧法２章は、市民参加（８～10条）について、幅広い市民を包摂する参加と関係市民との対話の手続を定めていた。

第１に、選定手続を監視する機関の必要性に関する AkEnd の提言を受けて、社会的監視委員会（Gesellschaftliches Begleitgremium）の設置が定められた（旧法８条）。同委員会は、市民を手続に参加させるとともに、安全上同等の候補地が複数ある場合にその他の公益も考慮して立地選定するために、さまざまな社会団体の代表から多元的に構成される国家委員会として想定されていた。[(11)]

第２に、市民参加の原則規定（旧法９条）が設けられた。それによれば、まず、処分事業者とその監督官庁[(12)]は、早期に、かつ、選定手続の全期間を通じて継続的に、市民集会、市民対話、インターネット等の適切なメディアにより、包括的かつ体系的に、プロジェクトの目的、実施手段と状況および想定される影響について市民に情報（同条２項）を提供し、意見を述べる機会を付与しなければならない。そして、提出された意見を分析し、対話型のプロセスの中で提出意見に対する見解を述べ、その後の手続において当該結果を考慮しなければならないとされた（同条１項）。

第３に、監督官庁は、開かれた多元的な対話の場を設け、その場に、地域の住民団体が参加する地域団体を伴走（begleiten）させる。また、候補となる地域・場所に市民事務所を設置し、市民が手続の各段階で、すべての事項について独立の専門家の助言を受けられるように確保することも定められた（旧法９条３項）。

第４に、市民参加手続は継続的に発展するものであるから法の規定は最低基準を定めるものであり、市民は、それを超える参加方式を利用することができ、適切な間隔で参加方式を見直すことも明記された（旧法９条４項）。

第５に、選定手続の各段階で、関係地域における市民集会（Bürgerversammlung）を開催することが規定された（旧法10条）。その目的は、市民と協働（zusammenwirken）して各手続を準備することであるとされ、監督官庁は、同会議への参加について適切な範囲で市民を支援するものとされた（同条１項）。また、各市民集会の結果および討論会終了後の総合結果について議事録を作成するだけではなく、そこに受諾の有無とその程度を記載し、監督官庁は当該結果に基づいてプロジェクトを審査するという特徴的な規定が設けられていた（同条４項）。

第６に、司法アクセスに関しては、地下探査地域の決定について当該自治体や住民に、環境・法的救済法に基づく承認環境団体同様に訴訟の可能性を認める明文規定が置かれていたが（旧法17条４項）、最終の立地決定をどのように争うことができるのかは不明確であった。

以上のように、旧法は参加原則とこれを具体化するために対話型の参加の仕組みを設けていたが、①情報アクセス権が既存の環境情報法以上のものではない、②社会的監視委員会委員の選任に参加プロセスが欠けている、③対話の場や市民会議の詳細が不明である、④手続的瑕疵に関する訴訟の可能性が不明確であるなどの理由で、なお不十分であると批判された[(13)]。

（４）処分委員会報告書

旧法は参加原則に基づき立地選定手続を変革することを目指したが、ゴアレーベンも含めてドイツ全土を対象とした立地選定が前提とされていたこと等から、従来の不信感を払拭するには至らず、ドイツ環境・自然保護連合（BUND）等の主要な環境保護団体は旧法の立法過程における意見聴取に参加しなかった。処分委員会の環境団体代表２名の選任も難航を極めたが、最終的にBUNDとドイツ環境財団が参加することとなった。また、法律上は委員長は１名とされていたが、政治的な理由により２名が選出され、交代で委員長を務めることで決着し、2014年５月にようやく処分委員会が発足した。

処分委員会は公開で行われ、２年間で34回の本会議、93回の作業部会やアドホックグループの会合が開催された。同委員会の作業は、①知見の共有と作業部会の設置、②作業部会・アドホックグループでの担当項目に関する検討、③委員会での報告書案の検討、という３段階で行われた。

処分委員会への市民参加の方法を検討するために、「社会との対話、市民参加及び透明性」に関する作業部会が設置され、「参加コンセプト」（2015年５月29日）[14]が作成された。そして、インターネット・フォーラムの立ち上げを皮切りに、参加コンセプトに基づく市民対話、若者とのワークショップ、報告書案に関する討論会等が実施された。反原発団体等、処分委員会に批判的なグループとの対話も試みられたが実現しなかったため、批判的な意見をホームページ等を含めて収集し、その内容の分析が行われた。[15]

処分委員会の報告書の提出期限は2015年末とされていたが（旧法３条５項）、実際には、2016年７月に最終報告書『将来への責任―国内の最終処分場選定のための公平かつ透明な手続』（以下「最終報告書」という。）[16]が提出され、同委員会は、これをもって廃止された。報告書はできる限り全員一致で採択することとされていたが、BUND 所属の委員は、①ゴアレーベン問題が未解決であること、②中間貯蔵施設問題が十分に取り扱われていないこと、③検討時間が不十分であること等を理由に反対票を投じた。また、ドイツ環境財団所属の委員が欠席する中、最終報告書は、残り14名の賛成により採択された。

最終報告書は全部で700頁近くに及ぶ大部なものであり、透明性と参加権の問題に多くのページを割いている。とくに参加に関する７章では、旧法の参加規定をより具体化し、中立的な監視機関のほか、手続の進捗段階と対象エリアに応じた３つの参加組織を設けることが提言された。

参加に関する最終報告書の内容は、AkEnd の提言を基礎としている。ただし、住民投票については、二者択一の方法により関係住民に事実上の拒否権を付与することになり、ドイツ国内に最終処分場を確保するという目的を妨げかねないうえ、実施に当たって検討課題が多すぎるとして見送られた。[17]また、旧法では市民集会の会議録に「受諾の有無と程度」を示すことが定められていたが、この方式で受諾の度合いを適切に図ることはできず、また、その比率の高

さは安全性の高さの基準ではないとして、その削除が提言された。[18]

また、司法アクセスについては、国際法・EU 法上の基準を充たすために、地下探査地域の決定だけではなく、最終の立地決定についても、訴訟の可能性を確保する必要があるとされた。[19] すなわち、オーフス条約（9条2項）と環境アセスメント指令（2014/52/EU）では、環境アセスメント（以下「アセス」という。）の対象となる許認可について、環境団体を含む関係市民が手続的・実体的違法を争うことができるようにすることが求められている。法律による立地の決定は、原子力法の設置許可の一部を先取りするものであるから、これに係る司法審査を認める必要があるが、憲法異議訴訟では基本権侵害を主張する必要があり、司法審査の範囲が限られるうえ、環境団体の原告適格も認められない。立地決定に係る司法アクセスを確保すれば地下探査地域の決定について訴訟を認めることは必須ではないが、早期の訴訟を認めれば手戻りが少なくなるとして、地下探査地域および最終立地が法律で確定される前の監督官庁の決定（Besheid）に対して訴訟を認めるべきであると提言された。

4　2017年立地選定法に基づく参加の仕組み

（1）立地選定法の全面改正

処分委員会の最終報告書を受けて、2016年に原子力法と旧法が一部改正され、2017年には旧法が全面改正された。また、2020年9月に最終処分の安全要件等に関する法規命令が制定されるなど、関連規定の整備も進んでいる。

新たな枠組みでは、連邦が100%所有する私法上の組織として、連邦放射性廃棄物公社（BGE：Bundesgesellschaft für Endlagerung）（以下「公社」という。）が設立され、放射性廃棄物最終処分の実施主体とされた。また、連邦環境省が所管する連邦放射性廃棄物処分安全庁（BASE：Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung）（以下「BASE」という。）[20] が公社の監督官庁とされた。

立地選定手続は、①地表探査地域の特定、②地下探査地域の特定、③最終処分場の立地決定という3段階から構成される。第1段階は、さらに、安全な最

終処分を行うのに好ましい地質条件を有すると期待される区域（Teilgebiete）（以下「サブエリア」という。）の特定（前半）と、地表探査を実施すべき候補地域を特定し、法律によりこれを決定する手続（後半）に分けられる。第２段階では、地表探査を実施し、その結果に基づいて、地下探査を行う候補地域を特定し、法律によりこれを決定する。最終の第３段階では、地下探査を実施し、その結果を踏まえて最終的な候補地の比較を行い、再び連邦法により最終的な立地を決定する。

また、法の手続とは別に、環境適合性審査法により、地上探査と地下探査の候補地の決定前に、それぞれ戦略的環境アセスメント（SEA）を実施する必要があり、また、立地の決定と原子力法に基づく許可の前にアセスを実施する必要がある。

立地選定が終了すると、その後の処分場建設手続は原子力法の規定に基づき実施されることになるが、連邦法に基づく立地決定は当該許可に対し拘束力を有する（法20条３項）。その意味で、法に基づく立地の決定は、原子力法の許可の部分的な先行許可に当たる[21]。また、当該決定は、地域計画や建設誘導計画に優先し（法12条２項）、処分場建設に係る空間計画手続は実施されない（法20条４項）。

（２）市民参加の原則

参加原則は旧法においても明記されていたが、法では、目的規定に、①参加型で、②科学的根拠に基づき、③透明で、④内省的で、⑤学習型の手続を通じ、最も安全性が高い立地を探し出すことが定められ（１条２項）、筆頭に「参加」が掲げられている。

また、目的規定とは別に、旧法同様に市民参加原則に係る独立の規定が設けられ（５条）、「市民参加の目的は、幅広い社会的合意により支持され、関係人によっても容認されうる解決策を見出すことである。そのために、市民は手続の協働形成者（Mitgestalter）として組み込まれる」（同条１項）、という規定が置かれた。この規定と法の目的規定における「参加型」という文言は、連邦議会で修正・追加されたものである[22]。法律の規定は最低基準を定めたものであり、参加が次第に発展させられるべきものであること等は旧法と同様である

（同条３項）。

法の参加の仕組みは、旧法同様に、一般市民の参加（７条）と特別の参加組織を通じた関係市民等の参加（９～11条）に大別され、さらに手続全体を監視・支援する「国家市民監視委員会」（NBG：Nationales Begleitgremium）（以下「NBG」という。[23]）の設置（８条）という、３つの柱から構成される。[24] 最終報告書に基づき、参加組織は、手続の各段階に応じ、連邦、広域および地域という３つのレベルで３種類を設けることとされた。

参加手続の大枠は３つの手続に共通しており、公社からの各提案がなされると、NBG と各段階に応じた参加組織で議論がなされ、それらの意見を反映した提案について一般市民の意見募集と討論会を行うという流れである。これらの参加組織は、地域の懸念が具体化する前から、参加し、集い、専門的な知見に基づく取組みを促すものであり、伝統的な参加手続と併せて「包摂的な参加」を目指すものである。これらの組織と手続については、各会議が独自に決定する余地を残すため、法律で大枠のみを示し、詳細は定めないこととされた。[25]

（３）国家市民監視委員会

NBG[26] は、旧法の社会監視委員会の構想を発展させた組織であり、中立性と専門性を兼ね備えた機関として構想されている。[27] 2016年の旧法改正[28]により名称変更等が行われ、2017年に関連規定が再改正された。NBG は、信頼獲得を目的として、立地選定の全プロセスにおいて、とくに市民参加のためにさまざまな主体の仲介を行い、独立的な監視・支援を行うことを任務とし（法８条１項）、手続の公正性を内省的に監視・検証[29]し、参加の実効性を担保する機能が期待されている。

NBG は、社会的名声の高い者（anerkannte Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens）12名と市民代表６名の計18名から構成され、市民委員のうち２名は若者とされている。「社会的名声の高い者」という文言は多義的であるが、運用上は、多様な分野の学識経験者が任命されているため、ここでは便宜上、「専門委員」と記述する。委員の任期は３年で、２回まで再選可能である（法８条３項）。旧法の社会的監視委員会は社会団体の利益代表で構成することが予定されていたが、その代わりに、専門家と市民を委員とすることにしたのが

構想の変更点である。中立性・独立性、世代間公正、公正性を確保するために経済的利害関係者は排除され、専門委員は連邦議会と連邦参議院が選任し、市民委員は参加手続を経て指名された者を連邦環境大臣が任命する（法８条３項）。法律には市民委員の選任方法に関する具体的な規定はないが、ここでいう市民参加手続としては、委員が特定の利益の代弁者ではないことを担保するために、例えば、主として都市計画で用いられているプラーヌンクスツェレ（Planungszelle）の方式が念頭に置かれていた。[30]

活動の継続性を確保するため、運用上、まず半数の９名を選任し、１年半後に残りの半数を選任することとされ、[31] NBG は、2016年末より、まず９名の委員で活動を開始した。最初の市民委員は、無作為抽出の市民の中から関心のある者が５カ所の市民フォーラムに参加し、各フォーラムで選出された６名ずつ（男女各３名）が助言ネットワークを形成し、市民代表委員の役割について提言をとりまとめたうえで、最終的にその30名の中から３名の市民委員が選出・指名された。[32]

NBG は、選定手続に係るすべての文書を閲覧し、第三者から学術的な助言を得ることができ、BASE や公社に意見を述べ、ドイツ連邦議会に勧告を行う権限が付与されており、各委員は勧告等に反対意見を付することができる。NBG は規則制定権を有し、また、各参加組織の事務局が BASE に置かれるのに対し、NBG については環境省が専任の事務局を設置することとされている（法８条１項・２項・４項）。

NBG のもう一つの任務は、参加担当官（Partizipationsbeauftragte）を任命することである（法８条５項）。この規定は旧法にはなく、法で初めて定められたものである。最終報告書では、各段階での紛争への対応、批判的な意見・懸念の理解と検討、そのための紛争管理が重視されており、その一環として、参加担当官には、①参加手続の分析、②参加組織等への助言、③早期に紛争を認識し、その解決を提案する役割が期待されている。

（４）BASE の役割

立地選定手続において、BASE は、公社の監督官庁としての役割と参加手続の実施という２つの役割を有している。このうち市民参加については、イン

ターネットその他の適切な媒体を利用して、早期に、立地選定手続の全期間を通して、包括的かつ体系的に、プロジェクトの目的、実施手段と状況および想定される影響について市民に情報を提供し、対話型の参加を確保する職責を負う（法４条２項、５条２項）。

具体的には、まず、BASE は、市民に包括的に情報提供するために、インターネット上のプラットフォームを設置し、立地選定に係る重要な文書、とくに鑑定書、意見書、データ集、報告書等を継続的に公開する（法６条、環境情報公開法10条）。このプラットフォームは、一般市民だけでなく、専門知識を有する市民、ジャーナリスト、専門家等がそれぞれ適切なレベル、かつ、異なる立場の情報にアクセスできるようにするためのものとして構想されていることが重要であり[33]、公社や BASE の事業・政策の広報のためのものではない。また、参加のための会議体を設置し、予算や事務局も含めてその運営体制を確保したり、個別の意見聴取手続を実施したりするのも BASE の役割である。

（５）参加のための組織

法は、参加のための３種類の組織の設置を定めている。連邦レベルの組織はサブエリア専門会議（法９条）であり、最も基礎的な地域組織は各地表探査候補地域に設置される複数の地域会議（法10条）である。そして、地域横断的な広域組織としては、地域専門会議の設置が予定されている（法11条）。これらの組織は、立地候補地を絞り込む各段階に応じて特定期間のみに設置されるものであり、何れの事務局も、BASE がこれを担当する。

第１に、サブエリア専門会議は、第１段階前半の最後に設置される。すなわち、BASE は、公社からサブエリアを特定・記載した中間報告書を受領した後にサブエリア専門会議を開催する。この段階はプロセスの初期段階であるから各種意見を反映できる余地が大きいにもかかわらず、未だ関係市民を特定できるほど候補地が具体化していないために関係市民の参加は困難である。そこで、市民の関心が低いという状況を改善するとともに、地域間の利害対立が先鋭化する前の段階から関係地域間の協議を推進することを目的とする。そのために、サブエリア専門会議は緩やかな集まりとして構想されており、一般市民、サブエリアの自治体代表者、社会的組織の代表者、専門家から構成されるとされて

はいるものの（法９条１項）、それ以上に子細な組織規定は置かれておらず、自らの責任で運営方法等を決めることが予定されている。[34]

サブエリア会議は、中間報告書の提出から６ヶ月以内に３回の会議を開催して中間報告書を審議し、公社に審議結果を提出した時点で解散する。中間報告書に対するBASEの審査はなく、公社はサブエリア会議の審議結果を考慮して、予備的安全性調査を実施し、地表探査の候補地域についての提案をBASEに提出する（法９条２項）。

第２に、地域別会議は、公社が地表探査の候補地域を提案した時点で、すべての候補地域にBASEが設置する（法10条１項）。地域別会議は、集中的、長期的に関係市民が参加するための中核的な機関であり、公社の重要な提案や決定が正しいかどうか、理解できるものであるかどうかなどを審議するとともに、すべての関係市民を選定過程に包摂する役割が期待されている。[35]その活動期間は、第１期間の最終段階から当該地域が候補地から除外されるまでの期間である（同条７項）。

地域別会議は総会と代表機関で構成され、自ら協議手続等に係る規則を制定することができる（法10条１項）。全体会議は当該地域またはその隣接の自治体の16歳以上の住民から構成され、当該地域が他の国と隣接している場合には、影響を受ける市民の利益は平等に考慮される（同条２項）。総会で選出される委員から成る代表機関は、市民、候補地域の自治体の代表および社会団体の代表の各３分の１で構成され、30名を超えないこととされている（同条３項）。

地域別会議は、まず、公社の各種提案等について意見を述べることができ、専門家の助言を得たり、BASEの情報プラットフォーム上で自己の見解・文書を公開したりできる（法10条４項）。また、各段階の公社の提案に異議がある場合には、BASEに対する６ヶ月以内の審査請求権を有する。BASEは、修正が必要と考える場合には意見聴取手続（４（６）参照）の前に、公社に修正・補足を指示し、地域別会議に意見を述べる機会を与えなければならないとされ（同条５項）、この審査手続を設けることにより、紛争の適時解決と手続の手戻りを減らすことが目指されている。さらに、地域別会議は、地域発展を促進するための構想を作成し、最終立地協定に参加する（同条４項）。

地域専門会議は、地域別会議の設立後にBASEによって設立され、処分場の立地が決定するまで活動する。地域専門会議は、広域的な視点から地域別会議に伴走し、利害調整を支援することを目的とし（法11条２項）、各地域別会議が相互の知見・経験を交換し、自分たちの地域が十分に代表されていることを確認するとともに、対立する利益の調整に貢献することが期待されている[36]。

地域専門会議は、地域別会議と中間貯蔵施設の立地自治体の代表者で構成され、両者の数は同数で、その総数は30名以内とされている（法11条１項）。中間貯蔵施設での放射性廃棄物の保管期間は40年以内とされており（原子力法６条５項）、当初スケジュール通りの立地選定に利害関係を有する中間貯蔵施設の立地自治体を広域的な参加の枠組みに包摂していることが特徴である[37]。

（６）意見聴取手続

BASEは、公社から各段階の提案を受領したときは（地域別会議が審査を請求した場合にはその終結後）、関連資料の縦覧、意見提出、討論会（Erörterungstermin）の実施という手順で、市民と関係公益主体に対する意見聴取手続を実施する（法７条）。

具体的に、BASEは、関連文書を情報プラットフォームに公表し、関係地域で少なくとも１ヶ月縦覧に供する。意見提出期間は３ヶ月であり、その後に、関係地域ごとに討論会を行う。BASEおよび公社は、出された意見を評価し、その後の手続において考慮することとされている。

（７）司法アクセス

最終報告書に従い、法は、２回の訴訟可能性について規定している。すなわち、公社が地下探査地域および最終の立地に関する提案を行うと、BASEがその適法性を確認する決定を行う（法17条３項、19条２項）。当該決定は行政行為としての性質を有し、取消訴訟の対象となるが、これらの決定については連邦行政裁判所が第一審かつ終審の裁判所となる。

当該訴訟においては、環境・法的救済法に基づく承認環境団体のほか、当該地域の自治体、住民および土地所有者にも原告適格が認められ（法17条３項、19条２項、環境・法的救済法３条）、当該決定の手続的・実体的瑕疵を争うことができると解される（環境・法的救済法４条参照[38]）。出訴期間の徒過または

連邦行政裁判所の判決が確定するまで選定手続は進行せず（法17条２項、19条２項）、確定後に、BASE は、NBG の審議結果を含む参加結果や公社の提案理由を添えて事業者提案を環境省に送付し、その後、連邦法により、地下探査地域および最終立地が定められる。

このように、法は、他の大規模施設の設置に比べ、より早期の参加だけではなく、より早期の司法審査の機会を確保している。[39]

5　立地選定法の施行状況

（１）サブエリアの特定

立地選定手続は2017年９月から開始され、[40]現在は、第１段階の後半である。第１段階では、地質学的に好ましい条件を有している区域を抽出するために、まず、活断層の存在等、地質学の観点から定められた除外基準（法22条）に該当する地域が適地から除外され、次に、岩盤の厚み等、立地の最低要件（同法23条）をすべて充たす計181区域が抽出された後、地球科学的な衡量基準（同法24条）に基づいて全体の相対評価が行われた。

その結果、2020年９月に、公社は中間報告書を公表し、地質学的に好ましい条件を有している区域として、90の候補地区を示した。各区域の面積は多様であるが、すべて合わせると全国土の約54％に当たる。また、第１段階では、住宅密集地か否かなどの社会的条件は考慮されておらず、ポツダムのような主要都市も含まれている。しかし、ゴアレーベンはサブエリアに含まれず、2021年９月にその閉鎖が決定された。

（２）サブエリア専門会議の開催

立地選定手続の第１段階前半で市民参加の柱とされたのは、サブエリア専門会議である。BASE が作成した同会議のとりまとめ文書[41]によれば、まず、BASE は、2019年８月にアドバイザリー・グループを設置し、市民ワークショップを開催し、NBG や環境団体からの意見を得て、会議の構成について検討した。

次に、2020年10月17日から２日間にわたりキックオフ・ミーティングが開催

され、中間報告書に関する情報共有や、同会議の議題、討議方法等に関する議論が行われた。また、市民、自治体、社会団体、学識経験者各３名で構成された準備作業グループは、その後サブエリア会議の運営委員会に発展し、本会議と併せて計285時間に及ぶ審議が行われた。[42]

本会議は、2021年２月から８月の間に３回（2021年２月５日～７日、６月10日～12日、８月６日～７日）開催された。また、全期間を通じて、インターネット上のプラットフォームに市民が意見を提出する方式が採用された。コロナ禍での開催であったため、キックオフ会合と最初の２回の本会議はオンライン、３回目の最後の会議はハイブリッド形式で行われた。インターネットの事前登録者は述べ４,481名であった。[43]

第１回の会議ではテーマ別に20以上のセッションが開催され、運営規則等も採択された。とくに重要なテーマについては作業部会が設置され、第２回および第３回会議までの期間に議論が深められた。本会議では、各作業部会等による多様な提案について、その採否を採決する形で自己組織化と意思決定が行われ、報告書がまとめられた。

サブエリア専門会議は、2021年９月に最終報告書を提出して解散した。[44]最終報告書には、①第１段階の後半で行う予備的安全評価の手法を透明性のある形で開発し、市民参加を実施すること、②第１段階後半から第２段階に移行するまでの間の市民参加組織が欠如していることから、新たな参加組織として「サブエリア専門フォーラム」（Fachforum Teilgebiete）を設置すること等が盛り込まれた。

サブエリア会議の外部評価報告書では、参加者のアンケート結果をもとに、①参加者の属性として、自治体職員や50歳以上の男性の割合が多く、若者の参加が少ないこと、②会議の結果が立地選定に影響を与えると考える人の割合は次第に増加したが、自分が手続の協働形成者であると感じる人の割合は著しく低いこと、③今後も参加したいと考える人が圧倒的多数の90％近くに及び、その理由として、市民参加が手続のチェック機能を有することを挙げる人の割合が高いこと、等が指摘されている。[45]若者の参加については、かねてより課題となっていたが、第３回の本会議において、参加した若者による若者世代協議会

（Rat der jungen Generation）の設立提案が採択され、すでに活動を開始している。

（３）NBG の提言・勧告

2016年の活動開始以来、NBG は、①原則月１回の長時間にわたる定期会合のほか、②市民参加、地質・基礎データ、放射性防護と安全性、自己学習過程と組織間ネットワークという、４つの部会活動、③各種ワークショップの開催等、活発な活動を続けている[46]。そして、時には文書閲覧権を行使して非公開資料等を閲覧し、連邦地球科学・天然資源研究所（BGR）、「ドイツ高レベル放射性廃棄物処分に係る学際研究」（TRANSENS）等、さまざまな関係主体との意見交換や外部の鑑定意見も活用して、参加以外の問題も含めてプロセス全体を検証し、時宜に応じた各種の提言を行っている。サブエリア専門会議の開催に当たっても、開催前はオンライン開催を支援し、開催後には、「デジタル形式の参加を成功させるための基準」を公表している[47]。各専門分野の専任事務局職員を擁する充実した事務局体制も、NBG の活動を支える重要な役割を果たしている。

2021年６月には、連邦議会に対し、①第１段階後半に関する市民参加の追加、②若い世代を巻き込む戦略の策定、③採掘データを含め、立地選定に関するすべての地質データの公開、④ BASE と連邦の地質学関連機関の相互関係の明確化、⑤ドイツ工業規格に適合した、処分場の地震リスク評価、⑤不確実性や潜在的なリスクの伝達、⑥これを理解しやすい方法で伝えるための解決策の開発を通じた市民との建設的な交流の実現、⑦低レベルおよび中レベル放射性廃棄物の追加処分量の予測シナリオの作成と国民への周知、⑧自己評価とピアレビュープロセスの実施等を勧告している[48]。

（４）各種意見への対応等

サブエリア専門会議の最終報告書、NBG の提言・勧告等は、各種の改善につながっている。例えば、サブエリア専門会議の終了から第２段階に移行するまでの新たな参加手法の必要性については、すでに「サブエリア専門フォーラム」が設置され、NBG、BASE、公社、市民団体で構成される助言・計画グループによる検討に基づき、各種の公開イベントが企画され、2022年に、第１

回フォーラムが開催されている。また、かねてから地質データの公開を求めるNBGの勧告に応じ、2020年には地質データ法[49]が制定されている。また、公社は、サブエリア専門会議の報告書への対応として、170以上の地域イベントを開催し、安全性予備調査の方法論の向上、地質データへの反映、新たな研究プロジェクト（氷河の影響、母岩の特徴、断層等）を開始している。

また、市民参加や情報提供の責任を負うBASEは、法定の参加手続以外にも、ステークホルダーとの情報共有会議等を行っている。また、公社は、2020年9月の中間報告後、サブエリアに該当するとされた各区域と質疑応答を行うなどしており、オンラインでは2000以上の意見が寄せられ、関連する州の地質局、自治体、若い世代等から意見書が送付されているという[50]。

6　立地選定法の特徴

以上見てきたように、ドイツの高レベル放射性廃棄物政策はゴアレーベンの教訓を踏まえて大転換された。日本の仕組みと比較すると、その特徴は、第1に、手続の法制化による議会の関与と市民参加をともに重視し、法律で参加の権利を保障していることである。手続の法制化は、①立地選定手続の枠組みの検討プロセス自体の法定、②参加手続も含めた立地選定手続の法定、③3段階の立地の絞込みに係る決定を法律の形式で行うという3つの柱から構成される。従って、法における参加原則の重視は、間接民主主義を軽視するものではなく、これを直接民主主義の手法と相互補完的に組み合わせ、両者をともに強化することにより、立地選定の民主的正統性を高めようとする趣旨のものである。

これに対し、日本では、市民参加の方法・手続等は、行政立法や基本方針に委ねられている。原発の設置については法令に基づく市民参加の仕組みが皆無であることと比べれば、施行規則に意見提出に係る規定を置いたという違いはあるものの[51]、それらが法定すべき事項であるという考え方や参加権を保障するという考え方は認められない。

また、ドイツでは法により公社とBASEの双方に意見の考慮義務が課され、地域別会議の独自調査、審査請求権に見られるように、意見形成の支援、意見

反映を担保する仕組みが設けられ、検討プロセスと反映状況をトレースできる。これに対し、日本では施行規則に基づき提出された意見についてNUMOが見解を示し、意見に配意する義務が定められるにとどまり（11条、12条等）、対話の場で出された意見の取り扱いについては基本方針にも記載がない。施行規則に基づく意見の扱いは環境影響評価法の枠組みと類似しているが、手続が省令で定められているに過ぎないという違いがある。

第２に、立地選定に関する参加は、立地選定手続の枠組み自体を参加型で決定するという早い段階から始まった。処分委員会は利益代表から成る伝統的な多元的組織であったが、委員会への市民参加についても定めて、手続の基本的な枠組みを参加型で検討するという発想は日本にはない。また、ドイツの行政手続法は、多数の第三者の利益に重大な影響を及ぼす可能性のあるプロジェクトについては、可能な限り申請前の段階から関係市民の参加機会を設ける努力義務を定めているが（行手法25条３項）、法は、サブエリアを絞り込む段階からの参加手続の実施を義務付けている。

第３に、参加者については、社会団体、関係市民および一般市民の参加を区別することができるが、法は、まず、一般市民の参加を大幅に強化している。すなわち、一般市民は、NBGやサブエリア専門会議に委員として参加することが可能である。日本でも、とくに自治体の審議会に公募方式で市民委員が加わることや、「革新的エネルギー・環境戦略」（2012年）策定時の討論型世論調査（deliberative poll）のように無作為抽出方式が用いられることはあるが、市民をNBGの委員とし、さらにそれを参加型で選任することが法に明記されたことは注目される。その背景には、幅広い市民の参加権の保障を求めるオーフス条約等の国際的要因や、シュトゥットガルト駅周辺の再開発計画（シュトゥットガルト21）に対する激しい反対運動等の国内的要因[52]により、政策形成の早い段階から一般市民の参加を確保する必要性に対する認識が高まっていることがあると考えられる。

また、一般市民は、立地選定の各段階でそれぞれ意見を述べることができる。通常の計画確定手続でも関係人の意見募集と討論会が行われ、意見の考慮が義務付けられているが（行手法73条、原子力法９ｂ条）、法は、意見提出の機会

を増やし、参加者の範囲をすべての市民に拡大している。もっとも、意見の採否についてそれ以上の対話型のアプローチが採られているわけではなく、最終的に公社とBASEの裁量に委ねられているという点では、既存の参加の仕組みの域を出るものではない[53]。

ただし、関係住民は、一般市民としての参加に加え、さらに、地域別会議のメンバーとして継続的に参加することができる。手続の3つの段階で意見募集にかけられる公社の提案は、審査請求権の行使を含め地域別会議での審議、意見反映を経た後のものであることに留意する必要がある。すなわち、法は、一般市民と直接影響を受ける可能性のある関係市民とで異なる参加の方法・程度を確保しつつ、双方の参加を強化し、これを伝統的な利益代表参加と組み合わせて法制化することより、内省的、段階的に最も安全性が高い立地を探し出すことを目指すものであるといえる。

第4に、法は、段階ごとに継続的な協議を行うための3種類の参加組織を設け、事務局等の組織基盤の確保についても定めている。一見、多元的に構成された日本の各種協議会と類似性を有しているようにも見えるが、とくに地域別会議は、独自の調査権、関係機関への提言権だけではなく、審査請求権も付与されており、各種施策・事業の推進を主たる目的とする日本の協議会とは、そのメンバー、性質、権限が全く異なっている。

第5に、手続を監視・支援するための独立・中立の機関としてNBGが設置されたことは大きな特徴である。NBGは、市民委員が参加する組織ではあるが、それ自体が参加を目的とする組織ではなく、手続全体の信頼性と公正性の確保を目的とする。オーフス条約マーストリヒト勧告では、特定の利害関係者によりプロセスがゆがめられることがないように手続全体をモニタリングすることが推奨されており[54]、NBGも、そのような試みの一つとして位置付けることができる。

また、適正かつ実効的な参加を確保するのは国の義務であるというオーフス条約の考え方に即し、参加手続はBASEが担当することとされている。これに対し、日本では、NBGのような監視体制がないだけではなく、参加手続の実施自体も事業者であるNUMOに委ねられている。

第６に、ドイツでは、法の目的自体に、立地選定手続が学習型のプロセスであることが明記され、参加手続についても漸進的な改善が予定されている。最低基準としての参加を法的に保障し、それ以上の参加の利用可能性を明記することにより、フォーマルな参加とインフォーマルな参加の両方の活用が図られている。すでにサブエリア専門フォーラムや若者世代協議会等が新設されており、今後、新たな参加手法の法制化、一般化につながる可能性もある。日本でも、最終処分法の基本方針を改定し、国と関係自治体の間の協議の場を設ける議論が始まっているが、参加者自身が参加のあり方を議論し、それを反映する仕組みは存在しない。

第７に、日本の最終処分法には訴訟に関する特別規定はないが、法は、立地選定の過程で２回の訴訟可能性を認めている。近年、ドイツだけではなく他の国でも、従来行政の決定で行われてきた個々の大規模プロジェクトを法律により定める場合があるが、このような傾向に対しては、許認可等の取消訴訟等が提起できないこと等から司法審査が限定されるとの批判がある[(55)]。この点に配慮し、法は、法律の制定前に行政の決定も介在させることにより、行政裁判所による司法審査の機会を確保しようとしたものである。一般市民に民衆訴訟が認められているわけではないが、承認環境団体、当該地域の自治体または住民であれば、個別の権利侵害を主張することなく原告適格が認められるという意味で原告適格が拡大されている。

以上のように、参加原則を重視し、早期の段階から多様な参加手続を具体的に法律で制度的に保障しているドイツの仕組みは、参加を基本的に法規命令と基本方針に委ねる日本の仕組みとは対照的である。基本方針には合意形成の重要性が謳われてはいるものの、日本の現状は、最終処分法が定めるように、「理解の増進」のための施策にとどまっているといえよう。

7　今後の展望

ドイツでは、もともと2023年に地下調査地域を決定し、2031年に最終処分場の立地を決定することが予定されていた。このことからすれば、立地選定手続

は当初のスケジュールよりも大幅に遅れることが見込まれる。また、ゴアレーベンが候補地から除外されたとはいえ、一度失われた信頼が回復されたとはいえず、ドイツの立地選定が順調に推移するかどうかは未だ不確実である。[56] さまざまな努力にもかかわらず、サブエリアが示された現段階で一般市民の関心が高いともいえず、今後、候補地が絞り込まれるにつれ、紛争が激化する可能性は否定できない。

また、法は、最初から内省型、学習型のプロセスを予定しているが、今後、検討すべき課題も山積している。第１に、国境を越えた参加や将来世代の権利利益の反映等のために、新たな参加手法が必要とされている。とくに、現存しない将来の世代が長期的に安全を確保してもらう権利をどのように保護するかということは難しい問題である。若者世代の参加については、NBG における若者枠の確保が法定されていたり、若者世代協議会が設立されるなどの新たな動きが見られたりするが、影響を及ぼしうる長さに鑑みれば、現在の若者世代の参加のみで将来世代の権利利益が代弁されているとみなすのは困難であろう。

処分委員会では、訴訟において将来世代の権利を主張することができるか否かも議論されたが、[57] コンラート鉱山の低・中レベル放射性廃棄物処分場に係る訴訟では、現世代の人々の権利は長期的なリスクにより影響を受けないという理由でこの主張は退けられている。[58] 法では、地域住民等が、自己の権利侵害を主張することなく司法審査を求めることが認められてはいるものの、将来世代の権利を決定に反映するための仕組みの開発は未解決の課題である。

第２に、既存の参加の仕組みについては、法が多くの参加ルートを設定していることによる参加コストや負担感の増加、相互の意思形成に矛盾が生じうる可能性等が懸念されている。[59] 参加担当官を置くなどして意見調整、紛争管理には配慮がなされているが、２回の司法アクセスの保障も、別の見方をすれば訴訟の負担が増すということでもあり、[60] 参加の実効性と効率性の両立は重要な視点である。

また、地域別会議や地域専門会議の組織、権限、運営方法等、手続の進行に伴い議論すべき論点も少なくない。地域専門会議については、それぞれが立地候補地として相反する利害を有する地域別会議の代表と中間貯蔵施設の代表を

構成員とした会議で、どのように広域的な視点での調整がなされうるのか疑問があり[61]、また、地域別会議については、とくに地域の発展コンセプトの目的や連邦政府と締結する協定の内容が不明確である。日本では、現在、文献調査の対象地域について市町村の応募方式を認め（文献調査実施要領４条）、応募自治体には「電源立地地域対策交付金」を支払うこととされている。この点、ドイツの処分委員会の最終報告書は、立地選定は科学的な根拠に基づき行われるべきであり、協定交渉がその内容や選定をめぐる訴訟に影響を及ぼしてはならないとする一方で、協定の内容には地域の発展が強化され、処分場の潜在的な負の影響が相殺されるような世代を超えた補償が含まれうるとも述べている[62]。補償措置の重要性を指摘する意見もある中[63]、今後の展開が注視される。

第３に、法の充実した参加手続と、放射性廃棄物の中間貯蔵施設に係る貧弱な参加手続の格差が、以前から問題となっている。中間貯蔵施設の設置は認可制ではあるが（原子力法６条）、原発の同一敷地内に中間貯蔵施設が設置される場合にはアセスすら不要であり、その場合には行政手続法（25条３項）に基づき、任意の参加手続が行われるにとどまるからである[64]。法の参加モデルを中間貯蔵施設にも活用すべきとの指摘もなされているが[65]、今のところ具体的な改革の動きは認められない。中間貯蔵施設の問題に限らず、同法のような強化された参加モデルを、どのような場合に他の分野にも適用すべきかは、今後の検討課題である。

以上のように、ドイツでも検討すべき課題は少なくないが、参加権の法的保障無くして、計画プロセスを最適化し、国民の包括的な支持を得るのは困難という考え方は一貫している。ゴアレーベンの教訓を踏まえ、福島第一原子力発電所事故を契機に、情報公開、司法アクセスを含め、参加原則を重視する政策へと大きく舵を切ったドイツの経験から、日本が学ぶべきことは少なくないと考えられる。

（１）　下山憲治「高レベル放射性廃棄物の最終処分と法」環境と公害51巻２号（2021年）35頁以下参照。

（２）　Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochra-

dioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz - StandAG) vom 5. Mai 2017 (BGBl. I S. 1074).

（3） Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz) vom 15. Juli 1985 (BGBl. I, S. 1565).

（4） その経緯については、日本でも多くの紹介・分析がなされている。例えば、青木聡子・ドイツにおける原子力施設反対運動の展開――環境志向型社会へのイニシアティヴ（ミネルヴァ書房・2013年）219頁以下、佐藤温子「脱原子力をめぐる政治過程――ドイツ・ゴアレーベン最終処分場問題における緑の党の役割」国際公共政策研究12巻１号（2007年）189頁以下参照。

（5） Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und zur Änderung anderer Gesetze (Standortauswahlgesetz – StandAG) vom 23. Juli 2013 (BGBl. I, S. 2553). 旧法については、渡辺富久子「ドイツにおける高レベル放射性廃棄物最終処分地の選定」外国の立法258号（2013年）80頁以下（90頁以下に旧法の翻訳を掲載）、同「立法情報 ドイツ 高レベル放射性廃棄物最終処分場建設地の選定に関する法律」外国の立法256-２号（2013年）14頁以下参照、岡本りら「原子力政策における多角的視野と社会的合意の必要性――ドイツの放射線最終貯蔵場に関する議論を参考に」環境共生研究７号（2014年）50頁以下参照。

（6） BT-Drs.17/13471, S. 23.

（7） Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte, Auswahlverfahren für Endlagerstandorte, Empfehlungen des AkEnd, 2002.

（8） Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte, a.a.O., S. 54ff.

（9） Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte, a.a.O., S. 205ff.

（10） BT-Drs.17/13471, S. 15.

（11） BT-Drs.17/13471, S. 22. なお、旧法８条に「国家の」（national）委員会という文言が入ったのは、立地選定が連邦の管轄であることを示す趣旨である。Vgl. U. Smeddinck (Hrsg.), StandAG : Standortauswahlgesetz — Kommentar, 2017, S. 190.

（12） 旧法下においては、連邦放射線防護庁（Bundesamt für Strahlenschutz）が立地選定の実施主体であり（６条）、監督官庁が連邦放射性廃棄物処分庁（BfE：Bundesamt für kerntechnische Entsorgung）であった（７条）。

（13） Vgl. M. A. Wiegand, Konsens durch Verfahren?: Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz nach dem Standortauswahlgesetz im Verhältnis zum atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, NVwZ 2014, S. 833ff.; V. M. Haug/M. Zeccola, Neue Wege des Partizipationsrechts — eignet sich das Standortaus-

wahlgesetz als Vorbild?, ZUR 2018, S. 77, 79.

(14)　Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, Konzept für die Beteiligung der Öffentlichkeit am Bericht der Kommission. K-Drs. 108.

(15)　Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, Abschlussbericht: Verantwortung für die Zukunft ― Ein faires und transparentes Verfahren für die Auswahl eines nationalen Endlagerstandortes, 2016, S. 412ff.

(16)　Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, a.a.O. モニカ・ベーム（山下英俊訳）「ゴアレーベンの高レベル核廃棄物と合意形成」行政法研究18号（2017年）142頁以下も参照。

(17)　Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, a.a.O., S. 382f., 400.

(18)　Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, a.a.O., S. 403.

(19)　Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, a.a.O., S. 453ff.

(20)　2019年12月の法改正により、従前の「連邦放射性廃棄物処分庁（BfE）」から名称変更された。

(21)　山本紗知「ドイツ高レベル放射性廃棄物最終処分場立地選定法――参加型立地選定プロセスおよび段階的な権利救済」環境と公害51巻２号（2021年）50頁参照。

(22)　BT-Drs. 18/11647, S. 4.

(23)　NBG については、さまざまな訳語が充てられている。本稿では、英語名である National Citizens' Oversight Committee という名称が NBG の性格を適切に表現していると考え、「国家市民監視委員会」という訳語を用いた。

(24)　邦文文献として、アルノ・シェアツベアク＝マルティン・マイヤー（横内恵訳）「ドイツにおける放射性廃棄物最終処分場決定手続」自治研究94巻３号（2018年）26頁以下、山本「前掲論文」48頁以下、岡村りら「ドイツ高レベル放射性廃棄物最終処分場選定プロセスの現状」環境共生研究15号（2022年）32頁以下参照。

(25)　BT-Drs. 18/11398, S. 51.

(26)　NBG の役割と現状については、一柳絵美「ドイツの放射性廃棄物最終処分場選定過程における市民参加――国民参加同行委員会（NBG）の事例」環境と公害51巻２号（2021年）63頁以下参照。Vgl. auch U. Smeddinck, Feigenblatt oder Wachhund mit Konfliktradar? ― Das Nationale Begleitgremium nach §8 Standortauswahlgesetz, in: S. Schlacke / G. Beaucamp / M. Schubert (Hrsg.), Infrastruktur-Recht: Festschrift für Wilfried Erbguth zum 70. Geburtstag, 2019, S. 501ff.

(27)　Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, a.a.O., S. 389; BT-Drs. 18/11398, S. 53.

(28) Gesetz zur Neuordnung der Organisationsstruktur im Bereich der Endlagerung vom 26. Juli 2016 (BGBl. I, S. 1843).

(29) 立地選定法における内省的な手続の重視と独立的な監視機関の設置については、アッセⅡ鉱山における放射性廃棄物処分の失敗とその解決のために設置された監視グループが有効に機能したことが参考とされている。Vgl. Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, a.a.O., S.29f. なお、アッセⅡ鉱山に係る市民参加については、山下英俊＝渡辺重夫＝西林勝吾「放射性物質管理に失敗した処分場の原状回復問題――ドイツ・アッセⅡ鉱山」環境と公害51巻２号（2021年）54頁参照。

(30) Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, a.a.O., S. 41f., 389f.

(31) BT-Drs. 18/11398, S. 54.

(32) NBG, Erster Bericht zum Auswahlverfahren für einen Endlagerstandort, 2018, S. 31. 市民委員の選出プロセスについては、一柳「前掲論文」65頁以下も参照。

(33) Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, a.a.O., S. 381, 386f.; BT-Drs. 18/11398, S. 52.

(34) Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, a.a.O., S. 393f.; T-Drs. 18/11398, S. 54f.

(35) Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, a.a.O., S. 395; T-Drs. 18/11398, S. 55.

(36) Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, a.a.O., S. 401f.; T-Drs. 18/11398, S. 57.

(37) U. Wollenteit, Das neue Standortauswahlgesetz: Ziele, Prinzipien, Akteure und neue Beteiligungsformate, NuR 2018, S. 674.

(38) 立法理由書（BT-Drs. 18/11398, S. 55, 57）には参加手続の瑕疵が行政手続の瑕疵に該当しないかのように受け取れる記述があるが、そのような解釈は環境・法的救済法、アセス指令、オーフス条約と整合的ではなく、疑問である。また、決定が取り消された場合に、どこまで手続を遡って、どのように瑕疵を是正するかは明らかではなく、法に明文規定を置くべきであるとの指摘がなされている（vgl. U. Wollenteit, Das neue Standortauswahlgesetz: Gesetzliche Standortfestlegung, Rechtsschutz und Standortsicherung, NuR 2018, S. 821ff.）。

(39) 山本「前掲論文」50頁参照。

(40) 現状については、例えば、経済産業省資源エネルギー庁電力・ガス事業部 放射性廃棄物対策課・諸外国における高レベル放射性廃棄物の処分について　2021年版（2021年）109頁以下、岡村「前掲論文」（注24）31頁以下参照。

(41)　BASE, Rückblick auf die Fachkonferenz Teilgebiete: Das erste formelle Beteiligungsformat im Standortauswahlverfahren, 2021.

(42)　BASE, a.a.O., S. 11f.

(43)　BASE, a.a.O., S. 16.

(44)　Fachkonferenz Teilgebiete, Bericht der Fachkonferenz Teilgebiete: Februar 2021 bis August 2021, 2021.

(45)　BASE, Externe Evaluation der Fachkonferenz Teilgebiete, 2021, S. 17ff.

(46)　その内容は、詳細な活動報告にまとめられている。Vgl. NBG, Breites Engagement bei der Standortsuchefördern: 3. Tätigkeitsbericht, 2021; NBG, Ein neuer Weg hat sich bewährt: Unsere Begleitung des Standortauswahlverfahrens ― Rückblick und Ausblick, 2019; NBG, a.a.O. (Fn. 32).

(47)　NBG, Kriterien für gelungene Beteiligung bei digitalen Formaten, 2021.

(48)　NBG, Empfehlungen des Nationalen Begleitgremiums (NBG) zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der Endlagersuche, 2021.

(49)　Gesetz zur staatlichen geologischen Landesaufnahme sowie zur Übermittlung, Sicherung und öffentlichen Bereitstellung geologischer Daten und zur Zurverfügungstellung geologischer Daten zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Geologiedatengesetz -GeolDG) vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1387).

(50)　2022年 9 月に実施した公社のヒアリング内容による。本ヒアリング調査は、山下英俊氏（一橋大学）らとともに、連邦環境省、NBG、BASE、公社を対象に行われたものである。

(51)　原発政策全般に係る住民参加ついては、例えば、田中良弘編著・原子力政策と住民参加――日本の経験と東アジアからの示唆（第一法規・2022年）参照。

(52)　W. Durner, Das Beteiligungsverfahren nach dem Standortauswahlgesetz im Vergleich zu anderen Großvorhaben, NuR 2019, S. 242.

(53)　V. M. Haug/M. Zeccola, a.a.O., S. 80.

(54)　UNECE, Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters, 2015, p. 16.

(55)　Vgl. auch K. F. Gärditz, Rechtsschutz im Standortauswahlverfahren für ein Endlager hochradioaktiver Abfälle, in: S. Schlacke/G. Beaucamp/M. Schubert (Hrsg.), a.a.O., S. 498f.

(56)　J.-H. Kamlage/J. Warode/A. Mengede, Chances, Challenges and Choices of Participation in Siting a Nuclear Waste Repository: The German Case, in: A. Brunnengräber/M. R. Di Nucci (ed.), Conflicts, Participation and Acceptability in Nuclear Waste Governance: An International Comparison Volume III, 2019, pp.

106-108.

(57) Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, a.a.O., S. 465ff.

(58) Urteil des OVG Lüneburg vom 08.03.2006. Az: 7 KS 145/02, 146/02, 154/02, 128/02, Rn. 23 und 158.

(59) W. Durner, a.a.O., S. 249. モニカ・ベーム「前掲論文」148頁。

(60) W. Durner, a.a.O., S. 244.

(61) V. M. Haug/M. Zeccola, a.a.O., S. 81.

(62) Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, a.a.O., S. 381, 411.

(63) W. Durner, a.a.O., S. 250.

(64) W. Durner, a.a.O., S. 248, 250f.

(65) Vgl. H. Hagedorn/H. Gaßner, Gutachterliche Stellungnahme für das Nationale Begleitgremium: Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an einem Diskurs über die Zwischenlagerung hochradioaktiver Abfälle, 2017, S. 3, 6ff. これに対し、最終処分場と中間貯蔵施設の技術的性格、時間軸等の違いを踏まえると同じ参加モデルの活用は不適切であるが、早期の参加に関するガイドライン等を用い、中間貯蔵施設に係る参加の充実を図るべきとの意見もある（vgl. T. Leidinger, Übertragung des Beteiligungsmodus nach StandAG auf die Zwischenlagerung — Ist eine grundlegende Reform der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Zwischenlagerverfahren erforderlich?, NuR 2018, S. 594ff.）。

［付記］ 本稿は、科研費基盤研究（A）（課題番号：20H00053）、同（B）（課題番号：19H01435）同（B）（課題番号：19H04335）、科研費国際共同研究加速基金（課題番号：20KK0023）による研究成果の一部である。