

2020年度・2021年度原子力発電環境整備機構支援研究

「地層処分事業に係る社会的側面に関する研究」

研究件名：

地層処分の超長期的影響に関する世代間正義と
民主的合意形成の法哲学的・法政策論的基盤構築

成 果 報 告 書

2021年11月30日

研究代表者：吉良貴之（宇都宮共和大学・専任講師）

概要

研究成果の概要

本研究では、放射性廃棄物の地層処分事業が数万年規模のプロジェクトで行われることをふまえ、超長期的な世代間正義の理念を検討し、その捉え方によって実践的指針が変わりうる可能性を研究した。また、それを現在中心主義的な民主的プロセスで実現する基礎として価値対立状況の整理を経済学・脳神経科学などの分野から行い、また、制度設計のための法的課題を憲法・行政法から探求した。一言でまとめると、〈将来志向的な民主的プロセス実現のために価値対立を生産的に多元化するためには?〉という問いを学際的に追究し、理論・実証・実践の一貫した筋道を見出す試みを行った。

研究成果の学術的意義や社会的意義

世代間正義論は法・政治哲学のトピックだが、本研究は①数万年規模の影響を考えることで最も純粋にその意義を探求できること、また②その理念選択が社会問題の解決に直結することを示した点で、学術的・社会的意義が大きい。また、処理場建設を単なる「迷惑施設の押しつけ」として捉えるのではなく、より多様な価値観に向けて開かれることの実証研究と、それを実現する民主的プロセスの法政策的課題を探求したことにより、抽象的理論にとどまらず、社会実装を十分に意識した研究となった。

研究分野：

法哲学（特に世代間正義論、法の時間論、法と科学技術、およびそれに関連する憲法基礎理論）

キーワード：法哲学、世代間正義、実験哲学、科学的不確実性、環境権、土地の立体的利用、経済効果

目次

1. 研究開始当初の背景.....	1
2. 研究の目的.....	2
3. 研究の方法.....	3
3.1 具体的な研究方法.....	3
3.1.1 法／政治哲学研究.....	3
3.1.2 法学研究（憲法、行政法）.....	3
3.1.3 経済学研究.....	3
3.1.4 脳神経科学研究.....	4
3.2 人権の保護及び法令順守への対応.....	4
4. 研究成果.....	5
4.1 世代間正義に関わる法・政治哲学的研究（担当：吉良）.....	5
4.1.1 世代間正義の重要性.....	5
4.1.2 世代間正義とは何か.....	7
4.1.3 応益原則と応能原則.....	8
4.1.4 「世代間民主主義」に向けて.....	10
4.1.5 小括.....	11
4.1.6 参考文献.....	11
4.2 地層処分が地域の雇用に及ぼす影響（担当：今）.....	12
4.2.1 最終処分場の立地による経済的影響.....	12
4.2.2 最終処分場による直接雇用と波及効果.....	13
4.2.3 外国の最終処分場の事例.....	13
4.2.4 国内の事例.....	14
4.2.5 地域の安定的な雇用増加.....	17
4.2.6 小括.....	18
4.2.7 参考文献.....	18
4.3 超長期的判断に関わる脳神経科学的研究（担当：戸田）.....	20
4.3.1 概要.....	20
4.3.2 はじめに——地層処分の何が倫理的に問題なのか？.....	21
4.3.3 地層処分をめぐる諸問題の解決の「プロセス」を探る：本稿での（科学的）態度.....	22
4.3.4 意思決定問題の「プロセス」の探究：トロッコ問題の積み重ねによる熟慮.....	22
4.3.5 ノーブ効果：「悪い結果は為政者の意図によるものである」と判断するバイアス.....	23
4.3.6 信頼獲得のために——「最小限のリスク」を手がかりに——.....	25
4.3.7 パイロット研究.....	26
4.3.8 パイロット研究からの示唆：行動経済学的検討の必要性.....	29
4.3.9 小括.....	30

4.3.10 おわりに	31
4.3.11 参考文献	32
4.4 将来世代の人権に関わる憲法学的研究（担当：中村）	34
4.4.1 憲法学として論じる意義	34
4.4.2 高レベル放射性廃棄物の危険性と地層処分事業	36
4.4.3 環境権の憲法上の根拠	40
4.4.4 原発事故の差止請求権の根拠としての環境権理解	41
4.4.5 小括	44
4.4.6 注	45
4.4.7 文献 (1) 引用文献	46
4.4.8 文献 (2) 参考文献	47
4.4.9 追記（吉良）	48
4.5 地下空間の公共的利用と法（担当：板垣）	49
4.5.1 はじめに	49
4.5.2 地下空間の利用と法	49
4.5.3 大深度地下使用の理論的根拠付け	51
4.5.4 大深度地下使用法の制定	53
4.5.5 小括	55
4.6 立地自治体など利害関係人との法的紛争（担当：板垣）	57
4.6.1 はじめに	57
4.6.2 設置事業者と立地自治体・付近住民との間の問題	57
4.6.3 立地自治体と近隣自治体、広域的自治体との関係	60
4.6.4 小括	61
4.7 価値対立状況での将来志向的な民主的政治プロセスに向けて（担当：服部）	62
4.7.1 目的	62
4.7.2 方法	62
4.7.3 成果	63
4.7.4 小括（吉良）	65
4.8 世代間正義に関わる制度構想の政治哲学的考察（担当：辻）	66
4.8.1 超長期的な政治構想に向けて	66
4.8.2 なぜ将来世代のための制度を考えるのか：短期志向という問題	66
4.8.3 制度提案の検討	67
4.8.4 処分事業への示唆	70
4.8.5 補遺：将来世代の観点を現在の意思決定へ包摂することに想定される諸価値	71
4.8.6 小括（吉良）	71
4.8.7 参考文献	72
4.9 まとめ（吉良）	74
5. 発表論文等	75
6. 研究組織	76

7. 原子力事業に関連するこれまでの研究（研究費助成等を受けた）実績（過去5年間） . 77

用語の一覧

専門用語

本報告書での表記	意味など
世代間正義	過去世代・将来世代など、いまだ／もはや存在しない人々と現在世代の人々との正しい関係。法・政治哲学の重要テーマ。倫理学では「世代間倫理」とされるが、おおむね同じものを指し、本報告書でも区別しない。

図表

本報告書中の図表（4.2 節、4.3 節）はすべて、その部分の担当執筆者による作成である。

1. 研究開始当初の背景

研究代表者の吉良貴之は法哲学を専攻し、大学院進学当初から、いまだ／もはや存在しない人々との正義の関係を問う「世代間正義」論を中心的テーマとして研究してきた。特に将来世代との関係では、地球環境危機や資源の枯渇、社会保障システムの持続可能性といったことが具体的に念頭に置かれるテーマとなる。理論研究の一方、そうした問題に取り組むなかで、科学技術の将来への長期的な影響の不確実性にどう向き合うか、という具体的な問題を研究課題とするようになった。本研究が扱う放射性廃棄物の地層処分事業は、その影響が数万年単位に及ぶ可能性があることから、上記の世代間正義の課題が最も純粋な形で現れる（現代世代と将来世代とで重複する人々が存在しない）ため、純理論的に興味深い課題であると考えたことと、いかなる世代間正義モデルを取るかによって実際に取るべき政策への含意も変わってくる（「最終」処分か「暫定」処分かなど）点で、研究の社会的意義も大きいことから、2017年頃から重要なテーマに設定し、関連する研究者、政策担当者、技術者との意見交換を積み重ねてきた。

2020年からの本研究は、その延長に開始されることになった。開始にあたっては、純理論的研究に終始せず、社会的意義を十分に意識するために、原子力政策をめぐる価値対立を実証的に把握するための経済学・脳神経科学研究、および、現在中心主義的になりがちな民主的プロセスをどのように将来志向的なものに組み替えていくかという問題意識から、憲法学・行政法学研究による課題抽出も行うこととした。以上の目的により、①世代間正義論を理念的に追究する法・政治哲学チーム、②価値論の実証的研究を行う経済学・脳神経科学チーム、③民主的プロセスの法的課題を考察する法律学チームの3つによって研究体制を組織し、それぞれの専門研究者に協力いただくことになった。これにより、理論・実証・実践を一貫した筋道でつなぐ研究構想が可能になったと考えている。

2. 研究の目的

本研究の目的は、地層処分事業に関わる法政策の道徳的・実践的基盤構築にある。本研究は法的な価値としての「正義」を前面に出し、現在世代と将来世代、あるいは各世代内部の利益対立・価値対立を調停する分配の原理を探求する法哲学としての探求を行うことから、現実の政治過程や法政策論と一体のものとして考察できる強みがある。抽象的な理論構築にとどまらず、こうした分野横断的な創造性に関われている（そして実際、そのための研究グループを組織している）ことが本研究の最大の特色といえる。また、純理論的側面に限ってみても、2015年以降のパリ協定体制における地球環境問題の普遍主義的な転換を踏まえた世代間正義論の構築の試みは、従来の分配問題での枠組みとは鋭い緊張関係にあり、その法哲学的探求は世界的にも最先端の作業となる。

法哲学上の世代間正義論を実際の法政策に生かすため、本研究では数人の研究協力者との協働で、以下の問題に取り組む。まず、放射性廃棄物処理場選定にあたっては、2010年の東日本大震災以降の強い反発のもと、いかにして選定地での民主的合意形成をはかるかという問題がある。ここでは、いわゆるNIMBY (Not In My BackYard) 施設建設（ゴミ処分場、下水処理場、自衛隊・米軍基地、原子力発電所など）をめぐる地方自治体レベルでのこれまでの取り組みを参考にしながら、行政法政策論的な探求を行う必要がある。そこでは、原子力の恩恵を受けてきた現在世代の責任をどう捉えるかという世代間正義の問題や、将来世代の生存権保障をどれだけの水準で行うべきかといったことを一定の科学的不確実性を前提にしながら考察しなければならない。

しかし、放射性廃棄物処理場をそうした「迷惑施設」とだけ捉えることは、現在世代・将来世代の間の、そしてその内部（つまり地域間での）利益や価値の対立を必要以上に大きくしてしまう。そうした民主的政治過程の現在中心主義はどうすれば克服できるか。たとえばヨーロッパのいくつかの都市での処理場選定においては、そうした利益対立・価値対立の構造そのものを組み替え、地域インフラの整備や雇用の創造、「科学都市」化、そして将来世代や環境に配慮する都市としてのブランド作りなど、論点の多様化によって対立を和らげるとともに、民主的政治過程を活発にする取り組みがなされている。本研究でもそれを参考にしながら、どのようにすれば社会的価値の創造的組み替えが可能か（法哲学的探求）、超長期的な影響に関わる人々の道徳意識の変化可能性（道徳心理学的・脳神経倫理的探求）、そのエビデンスとなる経済効果の基準策定（地域経済学的探求）といったことに研究グループで分担して取り組む。このように、将来世代への責任の範囲と根拠を哲学的に探求した上で、それを地方自治体レベルでの民主的政治過程にどのように生かしていくかを、[1]「迷惑施設」建設をめぐる従来の行政法・地方自治法の知見を踏まえ、[2]そこでの政治プロセスを活発にするための、価値対立の生産的な多様化に向けた考察を行う体制を構築していることが本研究の大きな独自性・創造性といえる。

3. 研究の方法

本研究は主に理論研究であり、文献講読をもとにした理論構築を主たる方法とする。ただし、学際的な研究チームを組織していることから、日常的な意見交換に加え、2ヶ月に1回程度の全体会議を開催し、そのときどきの問題関心や研究成果の共有を行った。当初は国内・国外の研究者や政策担当者へのインタビュー調査、各地の現地調査も予定していたが、新型コロナウイルスの世界的流行と重なったこともあり、インターネットを通じて最低限可能な範囲にとどまることになった（そのため当初計画よりも理論研究が重点化されることになったが、研究目的レベルでの大幅な変更をとまなうものではない）。

なお、本研究の特色として、脳科学研究による実験哲学的アプローチを組み入れている点がある。この研究方法については以下 3.1.4 で詳述する。

3.1 具体的な研究方法

本研究では学際的なチームを作っており、研究方法も各分野によって異なる。また、研究方法と研究成果の具体的な内容が直結していることも多く、欄を分けることが適切でない場合もある。したがって本ページでは概略を説明することとどめ、具体的には4の研究成果の内容を参照いただくこととしたい。

3.1.1 法／政治哲学研究

法・政治哲学研究については、特に現代の英語圏の議論が進んでいるため、本研究でもそれを参照しながら理論構築を行うこととした。本研究で参照した分野は、世代間正義（intergenerational justice）論のほか、過去世代との規範的關係を問う「歴史的不正義（historical injustice）」論などである。研究代表者の吉良と、協力者の辻・服部が主に担当した。

3.1.2 法学研究（憲法、行政法）

処分地選定のための健全な民主的プロセスを実現するため、本研究では法政策論的観点からの法学研究も取り入れた。憲法学研究は主に中村が担当し、日本とドイツの文献を主に参照しながら、環境権の社会権的構成から人格権的構成の転換可能性を考察した。行政法学研究は主に板垣が担当し、これも日本とドイツの事例を主に参照しながら、1) 土地の立体的利用に関わる行政法学上の問題、2) 影響が一自治体に収まらない問題についての地方自治法上の課題を考察した。

3.1.3 経済学研究

処分地建設にとまなう経済効果がどれぐらいのものであるか、地域経済学研究による考察を行った。日本国内では青森県六ヶ所村、茨城県東海村など、ほかいくつかの海外の事例も参照しながら、原子力関連施設の建設が地元にとどのような経済効果を与えたのかについて、特に雇用の観点から比較研究を行った。

3.1.4 脳神経科学研究

超長期的な道德問題について人々がどのような判断を行っているか、脳神経科学研究による考察も行った（戸田が主に担当）。研究計画当初はインターネットを用いた大規模なアンケート調査を予定していたが、当初予定していた他の研究機関との共同研究が、新型コロナウイルス感染拡大による混乱、担当者の移籍による影響などもあって不調に終わった。そのため、サンプル数を絞った対面調査に切り替えた。データ数の不足等、結果的に課題の残る結果となったが、類例の少ない実験デザインを構築し、理論的可能性を示したことには一定の意義があり、今後の研究につながるものと考えている。本研究プロジェクト全体としては、道德的問題についてデータをもとにした「実験哲学」的研究の先鞭をつけた意義が大きい。

なお「脳神経科学研究」ということで、fMRIを用いた実験が期待されていたかもしれないが、そうした大掛かりな実験は予算的にも非現実的であり、また、アンケート等の実験によって相応の研究成果の蓄積があつて初めて可能になるものであるから、本研究では fMRI 実験は当初から予定していない（他の研究期間の協働の状況によっては検討する、としたが、上記の事情によりかなわなかった）。方法としてはアンケート調査、対面調査を当初から予定しており、脳神経科学研究における実験としてそうしたものも一般に含まれていることはご理解いただきたいと思う。

また、行った実験調査は、道德判断についていくつかの条件を変えながら判断速度を見るというものであり、道德判断の思考プロセスを解明する目的でデザインされている。行動経済学などでなされる「行動科学的な認知実験」は一般に、人の判断における認知バイアスや情報の多寡など、人の選好構造に影響を与える要素を明らかにすることが目的とされる。本研究が対象とした道德的選好構造もそうした探求の対象に含まれるのだが、本研究では①超長期的道德問題におけるジレンマ状況のデザインなど、実験哲学・倫理的探求の一環としてなされていること、また、②道德判断における速度など、より直接的に脳神経科学的要素を計測の対象としていることなどから、より射程のある議論を行っており、広く「脳神経科学的探求」とすることが適切であると考えている。

3.2 人権の保護及び法令順守への対応

本研究の大部分は文献講読を中心とする理論研究であり、該当しない。

ただし、3.1.4 に述べた脳科学研究については、対面調査を実施するにあたって、調査が人権やプライバシー侵害することのないように入念なデザインを行い、担当者（戸田）の所属する東北大学文学部倫理審査委員会の承認を受けた（2021年9月）。

4. 研究成果

本欄では、本研究の成果を要約して述べる（それぞれについて論文が公表されている、または公表予定であるので、さらなる詳細についてはそれを参照いただきたい [本報告書 5章を参照]）。

本研究は1) 法・政治哲学チーム、2) 経済学・脳神経科学チーム、3) 法律学チームの三班に分け、学際的な研究を進めた。以下に述べる成果は、基本的には各担当者による文章であるが、代表者の吉良が研究統括上の責任から、一定の修正・加筆を行っている（そのような箇所は明示している）。なお、特に理論的な問題については研究参加者全体で統一した主張を行ってはいない。ときに対立する見解も含まれているが、多様な見方がありうることを示すこともまた、本研究の最終的な目標である〈将来志向的な民主的プロセス実現のために価値対立を生産的に多元化するためには?〉という問いに資するものであると考えるため、どのような点で対立しうるかを代表者の側で明示した上で、それぞれの見解を提示している。

4.1 世代間正義に関わる法・政治哲学的研究（担当：吉良）

4.1.1 世代間正義の重要性

最初に、法・政治哲学で議論されている「世代間正義 (intergenerational justice)」の観点から、放射性廃棄物の地層処分問題について、どのようなことが論点になりうるかを整理する。世代完成議論にとって、なぜ地層処分問題が重要なのか。2点考えられる。(1) 数万年規模の将来がかかっており、将来世代の難問が最も純粋な形であらわれるため、法学的にも哲学的にも限界事例といえる。(2) 地層処分がもたらすかもしれない影響（風評被害等も含む）は、それが位置する自治体の範囲を地理的にも時間的にも超えるため、民主的に決定することの困難が最も直接的にあらわれてくる。なお、本研究は全体として、原子力エネルギーを用いることそのものの是非については対象としない。すでに存在する放射性廃棄物の適切な処分のあり方を論じるのであり、それは原子力エネルギー使用の是非とは独立の問題である。もちろん、両者は独立には論じられない、という立場もありうる。その可能性については別途論じる。

(1) 取引モデルから脱却するために

地層処分問題は、ここ数年、大きな動きを見せている。まず2017年7月、経済産業省が「科学的特性マップ」を公表した。2020年10月、北海道寿都町、神恵内村が処分場建設に向けた調査に立候補した。しかし、町・村の内外から激しい反対運動が巻き起こった。特に、漁業関係の風評被害が懸念されている。他方、過疎に悩む地方としては、調査だけでも得られる補助金は魅力的であるという現実もある。

ここで問われるべき問いはまず、いわゆる「迷惑施設」を補助金と引き換えに地方に押し付ける、という構図から脱却するにはどうすればよいか、である。こうした「取引 (bargaining)」モデルによって対立軸を単純化してしまうと、生産的な対話は望みにくい。本報告書では、(1) まず経済学の問題として、そうした「補助金と引き換え」という取引モデルがどれだけ妥当性があるのかを確認す

る(4.3)。そのうえで、この問題に関わる多様な価値や人権問題を明らかにし(4.4、4.5)、多元的な価値対立状況において将来志向的な民主的プロセスがいかんにして可能か、原理的問題(4.7)と具体的な制度構想(4.8)を法・政治哲学的に考察する。むろん、放射性廃棄物処理問題は世代間問題であるのみならず、地理的にも広域的で一自治体の問題には収まりにくい。そうした地方自治法レベルでの困難も踏まえ、制度構想を考える必要がある(4.6)。

(2) 「縦横」の正義：世代間正義と世界正義

2021年4月には、日本の放射性廃棄物の処分をカナダで行う計画があったことが報じられた。カナダの地元の反対もあって実現可能性はないとされているが、「地震大国」日本と比べ、地層が安定している外国での処分が可能であれば有力な選択肢となりうることも確かである。しかし、それについては道徳的に強い反発があることも否めない。その反発の内実は何だろうか。

環境問題、とりわけ放射性廃棄物処分においては、「受益者負担」「汚染者負担」といった原則が強調されやすい。原子力エネルギーの受益者が現在世代であり、また(日本の原子力エネルギーについていえば)日本国民ということになるので、この原則からすれば、(1) 現在世代内で負担が完結するようなやり方で、(2) 日本国内で処分すべき、ということになる。集合的行為の責任主体の線引きを政治哲学では「デモス問題」と呼ぶが¹、原子力問題ではこの「デモス」が特に閉じたものとして考えられやすい。それはとりわけ、チェルノブイリ原子力発電所や福島第一原子力発電所の事故を受け、不可逆的かつ圧倒的に深刻な影響をもたらさう問題については「受益者」「汚染者」が全面的に引き受けるべきだ、という強い道徳的直観があるからだろう。しかし、原子力問題をそこまで特別視してよいかどうかもまた論点となりうる。現在、我々は残念なことにさまざまな地球環境危機の最中に生きているが、それらへの対応が「受益者」「汚染者」に閉じているわけでは必ずしもない。現在世代の我々は、過去世代から残された負の遺産に否応なく向き合っているし、現在世代内で解決できない問題(地球規模での環境問題のきわめて多くのものはそうだろう)は、将来世代の協力を得なければならない。将来のほう科学技術が進歩し、環境問題によりよく対応できるようになっている可能性を考えると、現在世代がすべて引き受けようとするのは能力的に過剰な責任の引き受けといえるかもしれない。ここからは、利益ベースではなく、能力ベースでの責任の割り振りの可能性が考えられることになる。

広大で安定的な土地を有している国は、そうした意味では能力ベースで適切な責任主体の候補となるかもしれない。しかし、それに対する道徳的反発は、単に「受益者負担」「汚染者負担」といった原則だけでなく、(1) 先進国と発展途上国の経済的格差を背景とした、実質的な「押し付け」になりうる点、また(2) そうした決定が不正でないかどうかをチェックする、グローバルなレベルでの意思決定プロセスの困難、といったことがあげられる。こうした問題は、民主的チェックが働きにくいため、国内での「押しつけ」よりもさらに露骨なものとなる可能性がある。こうした問題系は「世界正義(グローバル・ジャスティス)」論の一部であり、放射性廃棄物処分問題は、将来世代との関係における「世代間正義」と、先進国と発展途上国の関係という「世界正義」という、「縦横」の正義論を踏まえて論じられなければならない²。

¹ Goodin 2007

² 吉良 2006

4.1.2 世代間正義とは何か

「世代間正義 (intergenerational justice)」は、法／政治哲学において、いまだ／もはや存在しない人々と現在世代の人々との間の正義を問う分野である。(応用) 倫理学においては「世代間倫理 (ethics)」、(厚生) 経済学においては「世代間衡平 (equity)」といった語が好んで用いられる傾向にあるが、本報告書ではそれぞれの分野間の用語の違いには特に触れず、互換的に用いるべき語として考える。ただし、ここで世代間「正義」という語を採用するのは、(1) 本研究が最終的に法制度によって実現すべき価値について論じていること、さらに (2) 現在世代と将来世代との「分配 (distribution)」の局面を主に念頭に置くからである。「正義」は伝統的に、法によって実現すべき、人々との間の「分配」原理のための価値として論じられてきた歴史がある。

世代間正義は、現代正義論の立役者である哲学者ジョン・ロールズ『正義論 (*A Theory of Justice*)』(原著 1971 年) では萌芽的に触れられたにすぎなかったが、それ以降、特に地球環境問題への意識の高まりとともに、精緻な議論がなされるようになっていった。各種の正義論の妥当性をテストするための格好の応用問題として捉えられた面もある。その具体的な課題は時間的スパンに応じてさまざまに分かれる。分類すると以下のようなになるだろう。

- (1) 過去の問題先住民からの略奪、植民地支配、戦争責任、文化財保護.....
- (2) 近い将来の問題： 直近の地球環境問題、公的年金制度など各種インフラの持続可能性.....
- (3) やや遠い将来の問題： 枯渇資源の保存、地球温暖化問題.....
- (4) かなり遠い将来の問題： 放射性廃棄物処分問題

本報告書が扱う放射性廃棄物処分問題は、(4) の「かなり遠い将来の問題」にあたる。数万年規模の時間的ギャップがある場合、当然のことながら現在世代と将来世代とで世代の重なりはない。つまり、「自分の」将来の問題ではなく、おそらく考えうる限り時間的に切り離された人々との問題といえる。したがって、放射性廃棄物処分問題は世代間正義を最も純粋な形で問う領域といえるだろう。

さて、そうした問題について、先に触れたロールズはどのような回答を与えているだろうか。残念ながら、ロールズの正義論にはこれだけの超長期的な世代間正義論を扱う枠組みは見出しにくい。ロールズにとっての正義は「社会的協働の枠組み」とされているからであり、「同じ」社会をともに作り上げている人々が共通に守るべき規範が正義ということになる。そうすると、「同じ」社会をともに作り上げていない人々との間に正義は成り立つのか、という困難な問いが生じることになる(互惠性 (reciprocity) の不在問題)。ロールズ自身はこれについて、正当な貯蓄原理 (just saving principle) というものを提示し、次世代の存続に最低限必要な貯蓄を行う義務が現在世代にあると述べるにとどまっている³。これは正当化理由が薄弱であるという困難ももちろんのこと、特定の互惠的な政治共同体を単位として考えているため、グローバルかつ超長期的な世代間問題に対応できそうにない。

ロールズ正義論の「狭い」枠組みには実践的困難が多く、さまざまに批判されてきた。では、超長期的な世代間正義を考えるためにはどうすればよいか。おおむね 2 つの方向がある。

- (1) いまだ／もはや存在しない人々との間にも「実質的には」互惠的な関係があると主張。

³ Rawls 1999, sec. 44.

(2) 互恵的な関係がたとえないとしても、責任の一方的な割り振りは可能と主張。

比較的近い将来の問題だと、(1)の方向が有力であるといえる。自分自身は死んでも、子や孫のことぐらいは思うはずだ、という直観がその説得力を与えている⁴。その範囲ではロールズの貯蓄原理も一定の実践的有効性を持っているだろう。しかし、「将来」が遠くなればなるほど、「実質的」な互恵性の想定はアドホックになりがちであり、(2)の一方的な責任のあり方を考えざるをえなくなる。放射性廃棄物処分問題は、その極北として位置付けられるだろう。

(1) 放射性廃棄物処分と世代間正義の論点

さて、超長期的な将来の人々に対して、現在世代はなぜ（正当化根拠）・どこまで（範囲）責任を負うべきだろうか。そこで世代間の「正義」が実現されている状態とは、いったいどのようなものといえるだろうか。ここで考えるべき論点としては、先に上げた「受益者負担」原則と「応能」原則、あるいは世代ごとの集合的「自律」といった概念をどう考えるかといったことがあげられる。それぞれをどう考えるかという世代間正義の理念によって、望ましい処分方法も変わってくる事が重要である。

(2) 世代間正義の惑星的転回：京都からパリへ

地球環境危機に対応するための世界的枠組みは、危機の深刻化にともなって、この20年間、大きく転回してきた。1997年以降の京都議定書体制は、「排出権取引」といった方法に象徴的であるように、先進国の環境保護要求と発展途上国の発展要求の間の妥協的枠組みだったといえる。つまり、世代間正義という「縦の」問題設定が、共時的な「横の」世界正義と緊張関係に立つことが明るみに出された結果としての妥協であった。しかし、2015年以降のパリ協定体制では、そうした妥協的な枠組みは可能な限り排除され、地球環境危機に対する責任の普遍化が目指されている。フランスのマクロン大統領が、アメリカのトランプ大統領の言葉を皮肉をもつて述べるには、“Make our planet great again.”ということである。ここでは「惑星的義務」としての世代間正義が念頭に置かれるようになっている。その他、フランスのオランド元大統領が主導的に推進している「世界人類権宣言」宣言⁵は、過去・現在・将来へとずっと続く「類」としての権利主体を考えており、それは人類だけでなく、いわば地球全体を一つの権利主体として捉えている。こうした動きは、地球環境危機の切迫化にともなう、世代間正義の普遍化といえそうである。

4.1.3 応益原則と応能原則

さて、放射性廃棄物処分はどのような世代間正義の理念に基づいてなされるべきだろうか。いくつかの候補がありうる。

⁴ Scheffler 2018 など。

⁵ Universal Declaration of Humankind Rights, 2015

(1) 応益原則

応益原則からすれば、原子力エネルギーの利益を享受してきた現在世代が、その費用（コスト）についても引き受けるべきだといえそうである。これは利益と費用を一代内で閉じさせるべき、という考え方であり、具体的な方法として、やり直しのきかない「最終」処分を支持しやすい。この考え方を世界正義に応用するならば、国内処分の優先が導かれるだろう。

しかし、人類の歴史を見れば、よいものも悪いものもひっくり返り先送りされたり、取引されてきたことも事実である。原子力問題だけ応益原則で強く縛る根拠はあるのか、ということが問われる。また、仮に応益原則を採用するとしても、いかなる利益が誰にあったのかを述べることは、事実問題としてきわめて難しいという困難がある。ここで「利益」の範囲をどれぐらい取るべきか、単に物質的利益で考えるだけでなく、たとえば「日本人」であることのアイデンティティというように、象徴的次元まで考えるべきだろうか。しかし、そうした対応は、時間的ギャップが大きくなればなるほど、反直観的になることも否めない。

(2) 応能原則

その一方、責任割当を「能力」に応じて考えるのが応能原則である。それによれば、放射性廃棄物処分は各世代の能力に応じてなされるべきということになる。仮に、現時点では安全性が不安だとするならば、将来の高い技術水準でより確実に処分すべきではないかという主張に繋がりやすい。ここからは、方法としてはやり直しが可能な暫定処分が支持されることになるだろう。このように「責任」の引き受けは能力に比例するという考え方は、ハンス・ヨナスが『責任という原理⁶』で論じたように、超長期的な問題での責任割当にあたってアドホックになりにくいという理論的利点がある。

(3) 各世代の集合的意思決定の尊重

応能原則に近い発想として、各世代の集合的な「自己決定権」を尊重すべきだという考え方もある⁷。それによれば放射性廃棄物にどう向き合うべきかは各世代がそれぞれに取り組むべき問題ということになる。実際、現在世代の我々は過去世代の責任や配慮に関係なく、さまざまな環境問題に向き合っている。その一部は将来世代にも先送りされることになるだろう。そのような問題は枚挙にいとまがないが、そうしたやり方は不正であるといえるだろうか。あるいはもしかすると逆に、そうしないことが不正であるとさえいえるかもしれない。というのも、現在世代が「最終」処分を行うのは、将来世代の自律＝自己決定の機会を奪うことになるからである⁸。これはその時々生きる人々に対する「死者の支配」といえるかもしれない。こうした見方からすると、世代ごとの民主的な意思決定プロセスの環境を持続的にするのが世代間正義、という主張が出てくる。各世代が集合的・民主的な自己決定権の主体たるべきであるとするこの考え方は、「世代間民主的平等論」として特徴付けられるだろう。しかし、こうした考え方は先に述べた「世界人類権宣言」のような、通時的に普遍的な義

⁶ Jonas 1979

⁷ Shrader-Frechette 1994

⁸ 森村 2014、14章でのジェファーソンの見解を参照。

務を考える発想とは緊張関係にある。

4.1.4 「世代間民主主義」に向けて

果たして、放射性廃棄物処理場の選定は「民主的に」決定できるのだろうか。というのも、(1)影響を受ける範囲が地理的にも時間的にも不確定であり、また、(2)たとえば補助金などの「利益」を受ける範囲と、「風評被害」などの影響を受ける範囲のズレといった問題がある。出発点となるべき「民主主義」の範囲問題にすでに著しい困難がある。

仮にそうした範囲問題を置くとしても（現状で議論されているように国内問題として限定的に考えるにしても）、では、価値対立をできるだけやわらげるようなフレーミング（問題設定）は可能かという問題がある。価値対立が激しすぎると分極化（polarization）が起これ、生産的な対話は望めない。東日本大震災以降の言説空間を考えると、冷静な民主的熟議が可能な問題とは言いきれないかもしれない。かといって価値ではなく「利益」の対立の問題にするのも（その範囲がどれくらいであるべきかも難しいのだが）、補助金という「見返り」が民主的プロセスをゆがめてしまう問題がある。

ここで立てられるべき問いは、対立軸を「生産的に」多様化することは可能か、ということであろう。世代間正義の理念レベルでも、前述のようにさまざまな捉え方があり、どれを選ぶかによって具体的な処分方法まで変わってくる。それだけでなく、原子力問題は当然のことながら途方もなく複合的な問題であり、一部分だけをクローズアップして対立を激化させることは望ましくない。

フィンランドで既に実効に移されている放射性廃棄物処分場「オンカロ」での取り組みは、そうした「価値対立の生産的多様化」という点に一定のヒントを与えてくれる。そのヴィジョンは、世界中から一流の技術者たちが集まって「科学都市」を形成するというものであり、単なる「迷惑施設」という単純な性格付けを拒んでいる。たとえ過去に「迷惑施設」であったとしても、その土地に住まう新しい世代の人々の新しい記憶によって、その記憶は「上書き」されることが期待されている。

このオンカロの「科学都市」構想がどれだけ現実的かはともかくとして、現在中心となる性格を強く有している民主的政治プロセスを、どのように将来志向的なものに組み替えていくべきかという論点に、一定の示唆を与えるものであることは確かである。オンカロ建設をめぐる議論で、最も懸念されたことは、（日本での議論のように）不確実な技術や災害などによって放射線が漏れ出すことではなかった。現地の人々が最も懸念したのは、将来の人々による「掘り返し」だった⁹。現在の記憶が正確に継承されなければ、将来の人々は何か貴重なものがそこに埋まっているかもしれないと勘違いしてそれを掘り返してしまい、結果的に危険なことになりはしないかということである。もちろん、放射線の検出技術が十分であれば、危険な状態になる前にそうした行為は止められるだろう。しかし、科学技術は「退化」する可能性もある。添削技術が進歩する一方で、放射線検出技術は失われることもあるかもしれない。日本での議論ではこうした発想はあまり聞かないが、ここには、将来世代は自分たちとはまったく異なった人かもしれないという認識がある。自分たちとはまるっきり違う人々が、将来、この土地に住むことになるかもしれない。そうした可能性を踏まえたうえで、危険性の記憶を受け継ぐための制度、たとえば具体的には文書保存の義務化といった、民主的政治過程

⁹ マドセン 2011

の将来志向的な情報基盤の保障といったことが考えられるようになる。超長期的な世代間正義の問題を考えるにあたっては、おおむね自分たちと同じような人々が将来もここに住んでいるだろうという思い込みから脱却することが出発点となる。

4.1.5 小括

本節では世代間正義の理念についていくつかの候補を示した。しかし本課題の目標はそのいずれかを正当化することではない。世代間正義の「どの」理念をとれば、どのような法的・経済的・道徳的……価値が問題になり、それを議論する民主的政治プロセスもどのように変わっていくのか、ということ、理念から制度構想まで一貫した形で整理することである。以下、放射性廃棄物処分との関連で議論されうる価値や制度についての論考が並ぶが、本節での議論はその理念レベルでの出発点をどこに置くかを問うものである。

4.1.6 参考文献

- Robert E. Goodin (2007) “Enfranchising All Affected Interests, and Its Alternatives,” *Philosophy and Public Affairs* 35(1)
- Hans Jonas (1979) *Das Prinzip Verantwortung: Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Frankfurt am Main : Insel-Verlag (加藤尚武監訳『責任という原理』東信堂、2000年)
- John Rawls (1999 [1st 1971]) *A Theory of Justice, revised edition*, Belknap Press
- Samuel Scheffler (2018) *Why Worry About Future Generations?*, Oxford U. P.
- K. S. Shrader-Frechette (1994) *Burying Uncertainty: Risk and the Case Against Geological Disposal of Nuclear Waste*, University of California Press
- 吉良貴之 (2006) 「世代間正義論：将来世代配慮責務の根拠と範囲」『国家学会雑誌』119 巻 5-6 号
- マイケル・マドセン (2011) 『100,000 年後の安全』かんき出版
- 森村進 (2014) 『リバタリアンはこう考える』信山社

[ウェブサイト]

- Universal Declaration of Humankind Rights (2015-)

<https://droitshumanite.fr/>

[日本語訳] <https://droitshumanite.fr/wp-content/uploads/2019/04/DDHu-Japanese.pdf>

4.2 地層処分が地域の雇用に及ぼす影響（担当：今）

4.2.1 最終処分場の立地による経済的影響

高レベル放射性廃棄物の最終処分場の立地選定に際し、立候補する地域にとってその見返りとして経済的な利益を期待する声は大きい。放射性廃棄物に限らず、空港（騒音被害）、刑務所（治安悪化の印象）といった周囲に害をもたらすと認識される「負の公共財」の立地をめぐることは、立地地域の理解を得る努力と経済的な補償が必要となる。とりわけ地層処分の場合は事業の「完了」までに数万年を要し、立地自治体はおろか国家あるいは人類の存続するであろう時間的視野すら超えた長期に影響の及ぶ意思決定である。本節では、ここまでの各節のように、立地の意思決定を現在世代が下すことの倫理的な是非を直接的に論じることはしない¹⁰。あくまで仮に、今後ある地域が最終処分場の立地を受け入れるという判断を行った場合に、地域経済におおむね 100 年以内の時間的視野においていかなる影響が及ぶのかを考察することが本節の主題である。

最終処分場の立地による経済的な影響は多岐にわたる。2020 年に文献調査を開始した北海道の 2 自治体（寿都町および神恵内村）の場合は、調査開始の直後から年間 10 億円規模の交付金が与えられることが注目された。人口減少の加速する地域にとって、この交付金を活用した産業基盤の構築が大きな誘因となっているのである¹¹。また、最終処分場の関連施設が着工されるといわれる電源三法交付金の増額も見込まれ、操業開始となれば固定資産税などによる地方財政への寄与も大きい¹²。農業や漁業に対しては、放射性廃棄物の存在に伴ういわゆる風評被害（同地域の生産物の買い控えなど）も懸念される。最終処分場の周辺の地価への影響や、学校や公共施設など地域インフラの改善による人口流入も想定される。そして 100 年先まで見据えたまちづくりという観点からは、最終処分場の立地によって地域の産業構造がどのように変化し、いかなる産業において雇用が増加するのかが死活的な問題である。以下、本節では経済的影響として雇用、すなわち立地地域の就業者数の変化に焦点を当てる。

数多ある経済的指標の中で、雇用に注目する理由は次のとおりである。これまでも原子力施設の立地は、その安全性や有事対応の都合などの理由により、国内でも都市部ではなく過疎地に偏在してきた。電力の消費地としての受益者は都市部の住民であるのに対し、リスクの負担者はもっぱら過疎地の住民である。所得水準の格差のみならず、安全の面においても地域間の格差を生んでいるのが原子力発電である。

もし最終処分場の立地を受け入れた場合には、人口減少を止め一人当たりの所得水準の向上を実

¹⁰ 地層処分が「完全に非可逆的な投資」である限り、技術的な安全性が十分に確保されるまでは立地地域を決め最終処分場を建設するという意思決定を待つべきである、というのが経済学者の標準的な発想である（齊藤、2011）。なお、地質学的に 10 万年の安全を日本で確保することはそもそも不可能であるとする立場として古儀(2021)を、一方で確率的にリスク評価を行ったうえで現在世代が最終処分を行う道筋をつけておくべきだとする立場として鳥井(2007)を参照。

¹¹ 北海道における最終処分場の立地をめぐる文献調査の開始の経緯、および当事者の意図などについては関口(2021)を参照。寿都町では、交付金を海上風力発電などの再生可能エネルギー施設への投資資金として活用することが検討されている。

¹² 地方財政の拡大を通じた影響に対しては、最終処分場に限らず国内の他の原子力施設が立地している地域においても多様な受け止め方がある。船橋ほか(2012)および朝日新聞青森総局(2005)を参照。

現するという見込みがあるのでなければ立候補する地域は少ない。人口減少により地域コミュニティの存続そのものすら危ぶまれる中、定住人口を維持するための重い決断としてリスクのある最終処分場の受け入れを選択する地域が現れるかどうか。その成否を占う指標として、地域の雇用の総数および産業別の内訳が適している。人々の地域間移動が制限されていない状況における空間的な均衡では、より高い効用を求めて「足による投票」が行われる。長期的に人口が増加するということは、多くの人々がその地域に居住することの効用を高く評価していることの証左といえる¹³。このため、最終処分場の立地が地域経済に正の影響を及ぼすと判断するためのもっとも端的な指標として雇用に注目する。

4.2.2 最終処分場による直接雇用と波及効果

高レベル放射性廃棄物の最終処分場が立地することにより、その地域の雇用はどのように変化するのか。大きく分けて、最終処分場に関連する直接雇用と、それに誘発されて他の産業の雇用が増えるという波及効果の二つが想定される。これは、Moretti (2011)の地域乗数の概念に基づく分類である。

典型的な地域乗数の研究によると、域外への出荷を目的とする製造業の事業所などが立地して1人の直接雇用が生まれるごとに、地域内のサービス業など他の産業の雇用が1.6人ほど増えると推計されている。人口が増えると、必需品や生活関連サービスへの需要も増えるため、おもに非貿易財産業の地元雇用が誘発されるのである。この波及効果の大きさは、直接雇用の性質によっても異なり、製造業の熟練労働者が1人増えたときの「乗数」は2.5人であるのに対し、同じ製造業でも技能の低い非熟練労働者であれば乗数は1人程度とされる。直接雇用が所得の高い安定的な職種であるほど、乗数も大きいということである¹⁴。

国内ではいまだ最終処分場の事例は存在しないため、直接雇用も波及効果も正確に見積もることは困難である。そこで以下では、まず外国ですでに最終処分場の建設が始まっている事例に着目し、その地域における雇用の変化を先行研究のサーベイに基づいて検証する。続いて、日本のケーススタディとして2021年時点において放射性廃棄物の事実上の貯蔵地となっている青森県六ヶ所村の事例を「国勢調査」の情報に基づいて分析する。これらの比較を通じて、将来的に日本で最終処分場の立地が決定した場合に、地域の雇用への乗数を大きくするために必要なことは何かを議論する。

4.2.3 外国の最終処分場の事例

外国においても、高レベル放射性廃棄物の最終処分場が操業を開始した例は2021年時点ではまだ存在しない。ただし、建設が始まっている事例としてフィンランドがあり、処分地が選定されている例としてスウェーデンとフランスが存在する。以下では、これらの国における最終処分場の直接雇用と、予想される波及効果を検討する。

¹³ 佐藤(2014)は日本のデータを用いて、こうした地域経済学の均衡の考え方に基づいて人口の地域移動を概説している。

¹⁴ 地域乗数の実証研究としてCarrington(1996)を参照。日本のデータで推計を行ったKazekami(2017)によると、1990年代以降は地域間移動率の低下につれて地域乗数も小さくなっている。

いち早く最終処分場の建設を行っているフィンランドでは、オルキオ原子力発電所に隣接する「オンカロ」への立地が 2001 年に選定されて以来、調査と最終処分場の建設が始まっている¹⁵。自治体の人口はおよそ 9500 人、運営するポシヴァ社の社員（直接雇用）は約 100 人である。波及効果として、下請け約 70 人も最終処分場に関連する業務に携わっている¹⁶。このほか、住民の所得税率を周辺自治体と比べて低く設定することにより人口の流入が生じている。

次にスウェーデンでは、エストハンマルとオスカーシャムという 2 地域が最終処分場の候補地となり、2009 年に前者への立地が決定された。両地域とも人口はおよそ 2～3 万人であり、1980 年前後から原子力発電所が立地している。後者の「オスカーシャム」には地下研究所や中間貯蔵施設などが併設されており、最終処分場はエストハンマルとなった一方で、高レベル放射性廃棄物のキャニスタ製造工場は引き続きオスカーシャムが担当することとなった。事業を管轄する核燃料廃棄物管理会社（SKB）の直接雇用は約 350 人であり、このうちオスカーシャムの担当は 175 人ということである¹⁷。同地はもともと原子力関連の雇用が地域の 30%ほどを占めることもあり、風評被害や新たな負のイメージはない。雇用の波及効果としても、地元の教育機関に原子力関連学科を新設したり、訪問者への研修施設を整備したりするなど数百人を見込んでいる。

フランスでは、1999 年に着工されたビュール地下研究所の周辺地域が最終処分場の候補地として選定されている。同地はフィンランドやスウェーデンの事例とは異なり、それまで原子力施設との関連はなかった。ビュールの村自体の人口は 100 人に満たず、周辺の半径 10km 圏内でも人口は約 4000 人である。事業を担う放射性廃棄物管理機構（ANDRA）の直接雇用は約 390 人であり、地域振興政策による波及効果として最大 1000 人の追加雇用を目指している¹⁸。

以上の外国の事例から、最終処分場の立地による雇用への影響をまとめると、直接効果としては 200～300 人程度という規模が目安となりそうである。そして波及効果については、各国とも大きな乗数を目標に掲げてはいるものの、いまだその評価は定まっていない。

4.2.4 国内の事例

国内では、最終処分場の選定プロセスは上述の外国と比較してごく初期段階にある。以下では、高レベル放射性廃棄物貯蔵管理センターが立地し、2021 年時点で莫大な量のキャニスタを保管している青森県六ヶ所村に注目する。なお、六ヶ所村にはこの他にも使用済み核燃料再処理工場（未操業）をはじめとした一連の原子力施設が立地しているため、将来的に新たに最終処分場へ立候補する自治体にとって直接的な比較は困難である。それでもなお、原子力施設の立地による雇用への波及効果を見積もるうえでは参考になる事例と判断したため、詳細に分析する。

再処理工場を管轄する日本原燃（株）の直接雇用は 3000 人を超え、青森県最大の企業である。

¹⁵ オンカロの概要については、マドセン(2011)および同名の映画で紹介されたことにより日本でも広く知られている。

¹⁶ 現地の担当者へ直接インタビューを行った倉澤(2014)による。

¹⁷ 崎田ほか(2011)による。この数には、地域広報の担当者 5 人、地下施設のガイド 10 人なども含まれている。スウェーデンではエストハンマルよりもオスカーシャムへ地域支援金を多く配分する合意が成立するなど、最終処分場の選定プロセスにおける地域間の折衝の工夫が特筆される。

¹⁸ 崎田ほか(2011)による。ただし当初の振興政策は学校や教会の改修など、新たな地場産業の創出とは呼べない小規模のものであった。

2015年時点の人口が10,536人の六ヶ所村において、一連の原子力施設はどれほどの影響力をもち、雇用の波及効果を生んだのか。総務省統計局「国勢調査」に基づいて産業別の雇用の推移（1980年～2015年）を示したものが、図4.2.1である。なお特に注目すべき時点としては、最初にウラン濃縮工場が着工されたのが1988年、そして工費2兆円を超える使用済み核燃料再処理工場が着工されたのが1993年である。またこの期間中に度重なる産業分類の変更が行われたため、図では基本的に1980年時点での産業大分類に合わせる形で、その後の細分化された分類を筆者により集計しなおして接続している。

1980年代を通じて減少傾向であった六ヶ所村の雇用は、1995年から拡大に転じる。その内訳は多くが建設業であり、2000年前後から製造業にも顕著な増加がみられる。六ヶ所村の産業中分類による雇用は公表されていないが、ウラン濃縮工場などの雇用は製造業の中分類「その他の非鉄金属製造業」に含まれる。また、再処理工場の雇用は図中ではサービス業として集計した大分類「学術研究、専門・技術サービス業」（2015年で429人）、同じく大分類「サービス業（他に分類されないもの）」（2015年で633人）として含まれる¹⁹。

¹⁹ 放射性廃棄物処理業は産業中分類では「廃棄物処理業」、大分類では「サービス業（他に分類されないもの）」に含まれている。

図4.2.1 青森県六ヶ所村の産業別就業者数

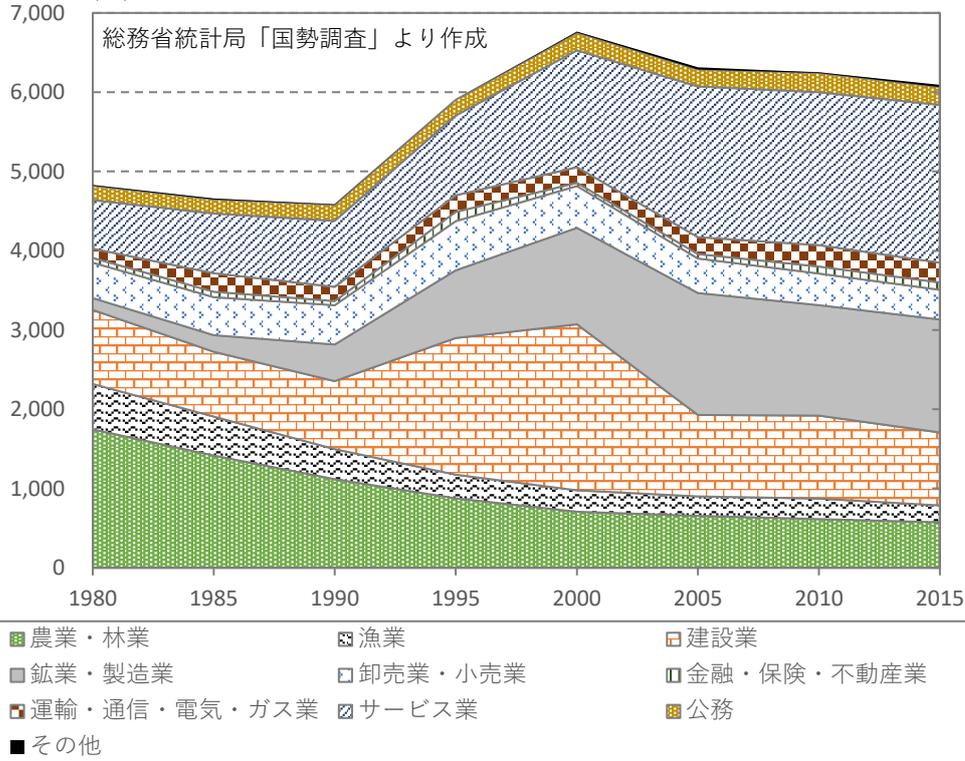


図 4.2.1 中での分類	2015 年の産業大分類	
農業・林業	A	農業、林業
漁業	B	漁業
建設業	D	建設業
鉱業・製造業	C	鉱業、採石業、砂利採取業
	E	製造業
卸売業・小売業	I	卸売業、小売業
金融・保険・不動産業	J	金融業、保険業
	K	不動産業、物品賃貸業
運輸・通信・電気・ガス業	F	電気・ガス・熱供給・水道業
	G	情報通信業
	H	運輸業、郵便業
サービス業	L	学術研究、専門・技術サービス業
	M	宿泊業、飲食サービス業
	N	生活関連サービス業、娯楽業
	O	教育、学習支援業
	P	医療、福祉
	Q	複合サービス事業
	R	サービス業（他に分類されないもの）
公務	S	公務（他に分類されるものを除く）
その他	T	分類不能の産業

原子力施設や交付金による公共施設の建設が一段落した後は、2005年以降に就業者数が減少している²⁰。また、通常は大規模な事業所の立地にもなう波及効果として雇用の増加が見込まれるのは卸売業、小売業や金融・保険・不動産業などであるが、六ヶ所村の場合は目立った増加はみられない。原子力施設の保守点検の雇用も波及効果が期待されるが、特殊な技術を必要とするため青森県内の事業者への委託は3~4割にとどまり、多くは首都圏の大企業が担っている²¹。六ヶ所村を除く青森県では年率1%を超える人口減少が続いているため、それと比較すると原子力施設の立地する六ヶ所村の雇用は減少ペースが緩やかであるといえる。しかし、外国の最終処分場の直接雇用が300人規模であるのに対し、3000人を超える直接雇用をもつ再処理工場が立地してもなお雇用の波及効果が乏しいというのが現状である。日本での最終処分場の立地が雇用に及ぼす影響は、六ヶ所村の事例よりもさらに小さいと予想するのが妥当であろう。

4.2.5 地域の安定的な雇用増加

最終処分場の立地を受け入れようとする地域は、引き換えに種々の交付金等を活用した産業基盤の整備によって雇用増加を期待する。しかし、過去における原子力施設の立地の事例をみると雇用への波及効果は小さく、むしろ原子力産業への依存が地域産業の自立的な成長を阻害しているとの見方すらある²²。こうした状況では、候補地が地域の前向きな将来像を描くことは困難である。そこで次に、原子力施設の立地を他の産業の雇用へと結びつけることに成功している国内の事例を挙げる。

4か所の原子力発電所や高速増殖炉「もんじゅ」の立地する福井県は、老朽化にもなう廃炉後の新たな産業構造を模索している。井上(2020)は、原子力技術を応用した陽子線がんの研究機関の誘致や、原子力発電所の送電施設を転用した水素エネルギー拠点化の計画などの福井県の取組に注目している。高度な技術を有する原子力施設の雇用がすでに存在している利点を活かし、その人材が流出することを防ぎつつ関連する雇用への波及効果を狙った産業政策として評価できる。

同様の方針は、日本最初の原子力発電所が立地した茨城県東海村でもみられる。原子力施設の隣接地に大強度陽子加速器施設 J-PARC を設置し、多くの研究者を雇用している。乾(2018)によると2009年の東海村の雇用に占める「学術研究・専門技術サービス業」の従業者のシェアは25.1%であり、この比率は研究都市として知られる同県つくば市を上回っているということである。

最終処分場のような「負のイメージ」をもたれる施設の立地する地域は、観光産業の集客にとっては阻害要因となりうる。しかし逆に、そうしたイメージを地域の努力によって払拭し、観光地としての魅力を取り戻していくことができれば、そのプロセスこそが格好の「生きた教材」となる側面もある。庄子(2010)は熊本県水俣市の事例に注目し、水俣病の問題を乗り越え30年以上をかけて「環境モデル都市」として再生した歩みを学ぶ場として、多くの修学旅行生が訪れていることを指摘して

²⁰ 秋元(2003)は、1990年代後半のプラント工事も大半は村外の事業者が受注したことを指摘している。また補助金等による村内の公共事業も時期が約6年間に集中しており、その後は建設業の雇用は1980年代の水準へと戻っている。

²¹ 鎌田・斉藤(2011)による。

²² 六ヶ所村への再処理工場の立地という判断そのものが、地元よりも国の強い意向によって決められた経緯については船橋他(2014)を参照。さらにその源流をたどれば、アルドリッチ(2012)の指摘するように原子力施設への社会的な反発が相対的に少ないとみられた地域を国が選定したともいえる。

いる。本節でも挙げたスウェーデンやフランスの高レベル放射性廃棄物の地下研究所も、数千人にも及ぶ見学者を毎年、受け入れている。もし日本で最終処分場の立地が決まると、国内初にして唯一の地層処分の現場となる。原子力発電のもたらす帰結を幅広い人々が学ぶ場としてこれを活用していくことは、倫理的な観点のみならず地域の雇用機会の確保という観点からも望ましい。

4.2.6 小括

(1) 本節では、高レベル放射性廃棄物の最終処分場が立地した場合、その地域にどれだけの雇用が生まれるのかを検討した。受け入れる自治体の究極的な目的は人口と地域コミュニティの維持であるため、雇用こそが経済的影響を端的に表す指標と考えられる。外国の最終処分場の事例と、国内の貯蔵地の事例から得られた結論は、直接雇用でおよそ 300 人、他の産業への波及効果として最大でさらに同数ほどの追加雇用が見込まれるということである。ただし、交付金などを活用してどのような産業を育成するかによって波及効果の大きさは左右されるため、特定の地域の乗数を事前に推計することは難しい。

より大きな地域乗数を得るためには、既存の産業に備わったさまざまな資本を活用することが鍵となる。これまで原子力施設と縁のなかった地域の場合でも、最終処分場を受け入れるという数十年に及ぶプロセスそのものが、貴重な学習機会の場として来訪客を集めることも可能であろう。最終処分場の選定は、1 か所の候補地が現れればそれで決まるという性質のものではない。人々の理解を得るためにも、多くの候補地の間で自然科学と社会科学の知恵を集めた建設的な議論が必要である。そのための手がかりとして、最終処分場の立地によって長期的な雇用の増加を実現するには何が必要かという経済学の研究の進展が寄与するはずである。

(2) 本節で検討したように、国内の原子力関連施設との比較によるならば、処分場建設とその運営による雇用創出は限定的とみられる。このことは、処分場の誘致が（他の原子力関連施設と比べた場合、さらに）国からの補助金を見返りとした形になりやすいことを示している。

この分析が正しいならば、処分場の誘致は当該自治体のみにもたらす補助金目当ての競争になりやすいという構造的要因があることになる。それは 4.6 節で示しているように、処分場建設にあたって生じる（主に負の方向の）影響範囲と、処分場を誘致し、補助金が交付される自治体の地理的範囲に食い違いが起こるといふ、地方自治における民主的政治過程の歪みにもつながる。それを避け、価値対立をより生産的な方向に多元化するという本研究の目的からすると、本節での考察は、少なくとも雇用創出によって測られる経済効果は大きな要素とはなりにくく、また別の価値によって対立軸を増やしていく必要があることを確認した意味がある。つまり、処分場を単体として捉えるのではなく、その建設を起点として関連する研究者、企業等、多様な人々が住まう「科学都市」構想を具体化しなければならないということである（4.1.4 節）（小括(2)は吉良が執筆）。

4.2.7 参考文献

- 秋元健治 (2003) 『むつ小川原開発の経済分析 「巨大開発」と核燃サイクル事業』、創風社。
- 朝日新聞青森総局 (2005) 『核燃マネー 青森からの報告』、岩波書店。

- アルドリッチ、ダニエル・P (2012) 『誰が負を引きうけるのか 原発・ダム・空港立地をめぐる紛争と市民社会』、湯浅陽一（監訳）リンダマン香織・大門信也（訳）、世界思想社。
- 乾康代 (2018) 『原発都市 歪められた都市開発の未来』、幻冬舎ルネッサンス新書。
- 井上武史 (2020) 『原子力発電と地域資源 「依存度低減」と「地方創生」への対応』、晃洋書房。
- 鎌田慧・斉藤光政(2011)、『ルポ下北核半島 原発と基地と人々』、岩波書店。
- 倉澤治雄 (2014) 『原発ゴミはどこへ行く？』、リベルタ出版。
- 古儀君男 (2021) 『核のゴミ「地層処分」は10万年の安全を保証できるか』、合同出版。
- 齊藤誠 (2011) 『原発危機の経済学 社会科学者として考えたこと』、日本評論社。
- 崎田裕子・鬼沢良子・中岡悦子・植木恭子 (2011) 『電気のごみ高レベル放射性廃棄物 地層処分最前線を学ぶたび』、リサイクル文化社。
- 佐藤泰裕 (2014) 『都市・地域経済学への招待状』、有斐閣。
- 庄子真岐 (2010) 「条件不利地域における観光 六ヶ所村と水俣市の事例から」、深見聡・井出明（編）『観光とまちづくり 地域を活かす新しい視点』、古今書院、pp. 143–157。
- 関口裕士 (2021) 『北海道新聞が伝える 核のごみ 考えるヒント』、北海道新聞社。
- 鳥井弘之 (2007) 『どう見る、どう考える、放射性廃棄物』、エネルギーフォーラム。
- 船橋晴俊・長谷川公一・飯島伸子 (2012) 『核燃料サイクル施設の社会学 青森県六ヶ所村』、有斐閣。
- マドセン、マイケル (2011) 『100,000年後の安全』、かんき出版。
- Carrington, William J. (1996) “The Alaskan Labor Market during the Pipeline Era,” *Journal of Political Economy* **104**, pp. 186–218.
- Kazekami, Sachiko (2017) “Local Multipliers, Mobility, and Agglomeration Economies,” *Industrial Relations* **56**, pp. 489–513.
- Moretti, Enrico (2011) “Local Labor Markets,” in Orley Ashenfelter and David Card (eds.) *Handbook of Labor Economics volume 4B*, North-Holland, pp. 1237–1313.

4.3 超長期的判断に関わる脳神経科学的研究（担当：戸田）

4.3.1 概要

本稿では、地層処分に関連する政策的判断・倫理的判断を、認知神経科学的に解明することを目的とする。その上で本稿の目的は大きく分けて3つある。

- 1) 政策的意思決定の「スピード感」の問題。政策決定が迅速に行われる、ということ褒め言葉になるが、拙速であった、といえ逆のイメージを生む。ではどれだけ「熟議」を重ねればよいのか。熟議という言葉も、短期間の決定の積み重ねである。まずは熟議の基本となる短期的決定に焦点を絞り、この点において象徴的な思考実験、トロッコ問題を中心として政策決定の適切な「時間的制約」についての先鞭をつける。
- 2) 地層処分の意思決定におけるノブ効果 (Knobe effect) の検証。ノブ効果は大要次のような心理的判断 (効果) を指す。すなわち、為政者の意思決定に、随伴する結果・条件があるとき、悪い随伴結果を引き起こしたときにはその為政者は意図的に悪かったのであるが、良い随伴結果を引き起こしたときにはその為政者は意図的に良いことをしたとは言えない、と市民は判断してしまうのである。このノブ効果 (バイアス) は超長期的な意思決定の帰責に際して役立つだろう。
- 3) 地層処分における互恵的態度の戦略について。地層処分をめぐる議論は、皆がフリーライダーになりたいがために、なかばルーレットゲームの様相を呈している。地層処分問題の核心は、良い行動 (ある自治体が候補地に名乗りを上げる) が必ずしも、あるいは全く良い評判 (reputation) を得ないことにある。軍隊において名乗り出た見張り役・夜警役が、良い評判を得て待遇が良くなる、というモデルとは明らかに異なるのである。あるいは「貧乏くじを引く」のとも異なる。本論文のなかで説明するように、地層処分はその候補地をトップダウンに国が決定するたぐいのものではない。国主導の政策戦略に反対すべきことは地方自治の施策においていくら強調してもしすぎることはないだろう。

いわゆる「原子カムラ」が形成されるのも、これらを考えれば当然の帰結である。では私たちは受け入れを決定した自治体に対して、風評ではないいかなる評判をつけ、ルーレットゲーム (と感じてしまう問題) を回避すべきだろうか。

以上のような観点から、地層処分問題を、「概念工学的に」(戸田山・唐沢、2019) 考察を深めていきたい。上述の理解をすすめるために、なかでも (研究期間の制約上) おもに1) を中心として、質的・量的実験を実施した。その結果、たしかに5人 (もしくはもっと) の死よりも1人の死を優先する傾向が認められたが、それは犠牲者になる人の属性に多く左右され、結局は生命倫理学において古くから議論が続いている問題——「(その委員会は²³) 誰が生き、誰が死ぬかを決定する」

研究実施期間の関係上、道半ばにして本報告書を執筆したが、ここで提案されている問題およびその解決法は、認知神経科学、とりわけニューロポリティクス (Neuropolitics、神経政治学) やニューロロー (Neurolaw、神経法学) において必ずや将来多くの知見をもたらすであろう。

²³ 雑誌 *Life* より (詳細は香川、2000)。いわゆる「シアトル神様委員会」である。

4.3.2 はじめに——地層処分の何が倫理的に問題なのか？

私たちはチェルノブイリが、日本の遠く西にあることを知っている。福島原子力発電所が首都圏のすぐ近くにあることも知っている。しかし普段、私たちはとくに気にすることなく、普段と同じように電気を使う。チェルノブイリ周辺の住民はおろか、福島の人々の苦悩を慮ることも殆どない人もいるだろう。一度悲劇的な体験をしてもなお、普段どおり・震災前どおりに電気を使うために、他所での原発再稼働の計画が画策されている。もしくはすでに稼働し続けている。すべては喉元を過ぎているのだ——しかし実際は、喉元を通過してもなお、何かが熱くくすぶり続ける。それは原子力発電を行うことでどうしても発生してしまう高レベル放射性廃棄物、いわゆる「核のゴミ」である。それらを地層の深部に埋めるといふ、「地層処分」の計画はときに大きく報道され、なんの解決の糸口も認められないまま、また人々から忘れ去られてしまう。地層処分に対して私たちは安全性 (safety)・保安性 (security) の両者についてまったく信頼をおいていない。このまま地域住民との議論を先延ばし続けることは、日本にとっても国としての信頼を損ねるものだろう。かと言って性急に候補地を決定し、すぐに作業に入ることもまた「拙速」である。本稿では時間的制約 (time pressure) がかかっている状態を仮定したトロッコ問題の分析から始まり、それが施策に与える影響と、より長期的に見た場合の帰責のあり方について論じる。さらにコーポレーション (協力) という概念を手がかりに地層処分というプロジェクトを、互恵的關係のうちに安定した状態を保持するような解決の糸口を探る。

その意味で、本稿は、「情動・感情の哲学」を下敷きにしたものと言えよう。使用する道具立ては、科学的有用性を持った思考実験である。認知科学的な知見もかなり必要になってくる。と同時に先に挙げた「安全性と保安性」にかかわる原子力の知識も織り込まなければならない。だが、結局は情動・感情の哲学へと戻ってくることになるだろう。なぜならこの地層処分の政策的・倫理的問題はステークホルダー同士の情動のぶつかり合いであるからである。地層処分問題は行動経済学の極北であり、認知科学におけるシステム 1 とシステム 2 (スタノビッチ、2008) との熾烈な競合だ。これだけ熾烈で静かな問題に対して第三者として立ち向かうのにはかなりの力が必要である。しかし冷静に哲学的立場・科学的検討に取り組むのには価値があるだろう。本稿では施策方針についていくつかの前提を求める。

- (ア) 地層処分の候補地は国による「決め打ち」によって決定されてはならない。
- (イ) 熟議には時間的制約がかかっていることとする。熟議のための予備的対話にも同様に時間的制約がかかっていることを前提とする。
- (ウ) 国と候補地の自治体、住民等、国と住民の仲立ちをする NPO 等、考えられうる限り、しかし一般性を失うアクターは排除しつつ、ステークホルダーの意見は等しく尊重されなければならない。このことは、当該地域住民「以外」の一般市民にも適用される。つまり、「受け入れ決定をする住民を見つめる住民」の認知の重要性である。

以上の前提をもとに、本論へと入りたい。

4.3.3 地層処分をめぐる諸問題の解決の「プロセス」を探る：本稿での（科学的）態度

前節の前提ア)～ウ)にあるように、各アクターが対話→熟議→政策決定と進行するなかで、どのようなアクターが、どのように意思決定を行うかが問題となるが、アクターのなかでも、滔々と議論できる者（説得力あり）と、訥々としか話せない者（説得力なし）がいることは事実としてあるだろう。本稿では、このことも前提に入れることとする。この前提は後述するノープ効果と評判効果にかかわってくる(4.3.4と4.3.5を参照)。これらの諸前提によって、次のことが担保される。すなわち、現実世界のアクターの相互作用に近づくことができ、同時に、解析・検討するに十分な単純性を有することである。

また、実際に実験を行うにあたり(4.3.6と4.3.7を参照)、この前提は、できる限り単純性を求められる実験系にもよく馴染む。

本研究での「科学的」態度は、研究結果の方向性の妥当性を読み解くことではない。つまり、地層処分の是非を科学的に捉えることは意図していない（もとよりそのような価値判断を科学的に捉えることは不可能である）。そのかわり、個人あるいは集団の意思決定のプロセスをつまびらかにすることを目指す。

4.3.4 意思決定問題の「プロセス」の探究：トロッコ問題の積み重ねによる熟慮

もはや「トロッコ問題」は広く人口に膾炙していると言えよう。もともとはFootが提案した概念(1967)をのちのThompson(1976)が定式化した(図1)。(a)の「スイッチジレンマ」では、次のように被験者に問う。

【a：スイッチジレンマ】

「あなたの横に線路があり、そこをトロッコが通過していきます。このままあなたが何もしなければ、トロッコは線路の先にいる5人をひき殺してしまいます。しかしあなたの横にはスイッチがあり、そのスイッチを操作すれば、トロッコは方向転換し、5人は助かりますが、スイッチングされた線路の先の1人をひき殺してしまいます。あなたはそのスイッチを操作しますか？」

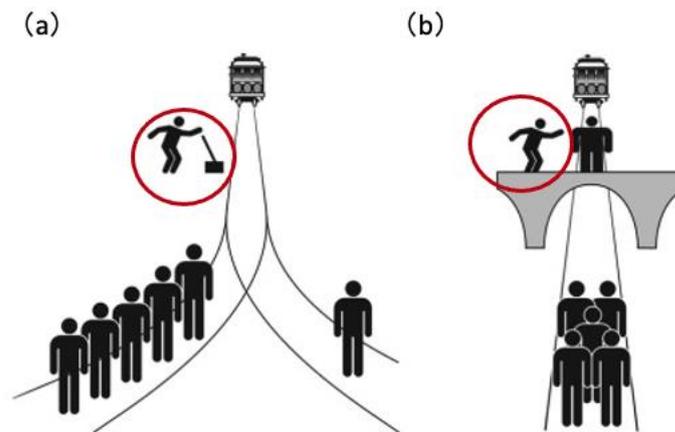
また(b)の「太った人ジレンマ」では、次のように被験者に問う。

【b 太った人ジレンマ（「ファットマンジレンマともいう」）】

「あなたは線路の上の跨線橋にいます。横には太った大きな人がいます。さて、線路の先には5人がおり、あなたが何もしなければ、その5人はひき殺されてしまいます。しかし、あなたの横にいる太った人を線路に突き落とせば、トロッコは止まって5人は助かりますが、太った人は死んでしまいます。あなたは太った人を突き落としますか？」

思考実験においてもかなりの想像力を必要とする、現実にはありそうにはない状況ではあるが、近年になってGreeneらによってfMRI（機能的核磁気共鳴画像）を用いた研究によって、被験者は(a)よりも(b)のほうがより強い情動を惹起すること、そして強い情動と理性の葛藤があるほど、自ら行動を起こさない（スイッチングをしない、太った人を突き落としたりしない）ことがわかっている(Greene et al.,2001; Greene et al. 2004)。トロッコ問題は、ある程度時間的制約を措定し

ており、トロッキが目の前を通過する前にスイッチング等のアクションを起こさねばならない。



(図1) スイッチジレンマ (a) と太った人ジレンマ (b) 赤い丸で囲んだ部分は被験者の決定を反映させる人物として描かれる。

一般に、これらのジレンマは功利主義と義務論の対立によるジレンマであるとされる。すなわち、5人ひき殺されるよりも1人の犠牲が犠牲者の数からいうと、功利主義的に正当化される、というものである。いっぽう、義務論優位な説明においては、スイッチを切る[太った人を突き落とす]動機が重要視される。

さて、これまでのトロッコ問題におけるジレンマの記述は、地層処分についての連関について触れていない。地層処分をめぐる問題は、総合的には超長期的意思決定と言えるが、①超長期的決定は一度の意思決定では済まされない短期的な (time pressure のある) 決定の繰り返しであること、②地層処分の決定は目的論 (特に功利主義) と義務論の主張のジレンマとの戦いであること、を考量すれば短期的意思決定であるトロッコ問題の分析は地層処分の考察にあたって十分に考慮すべきトピックである。もう一つトロッコ問題に関して特筆すべきは、その変形版の豊かさである²⁴。この点については第6節において詳述するが、地層処分問題そのものに近接していく実験パラダイムも組むことができる。本稿では後述するパラダイムに沿って、パイロット研究を行った結果を報告する。その含意を中心として議論を展開することとする。

4.3.5 ノーブ効果：「悪い結果は為政者の意図によるものである」と判断するバイアス

超長期的な結果を考慮に入れる意思決定については、トロッコ問題に加えて、「ノーブ効果 (Knobe Effect, Knobe(2003)) についても触れなければならないだろう。おもに実験心理学や環境倫理学の文脈において検討される心理的バイアスである。その代表的シナリオはまさに地層処分の探究にふさわしいものである。

²⁴ たとえば被験者自身の属性を変化させるものとして Christen ら(2021)は航空パイロット (軍のパイロット) と消防士を対象にしてこのモラルジレンマを検討しているし、Pellizzoni ら

(2010) は子どもに対してこのモラルジレンマを実施し、やはり功利主義対義務論の枠内で検討を行っている。このような研究は枚挙にいとまがないが、レビュー論文としては、たとえば Gosling and Trémolière (2021) を参照されたい。

(1) シナリオ 1

ある会社の社長が部下の次のような進言を聞いた。「このプロジェクト A は会社に確実に利益をもたらしますが、同時に環境を破壊することにも繋がります。いかがいたしましょう？」社長は言った。

「環境などこちらの知ったことではない。利潤を上げるプロジェクトを進めようじゃないか。」そして実際にプロジェクト A は進められ、実際に環境も破壊した。あなたは社長が意図的に環境を破壊したと思いますか？

(2) シナリオ 2

ある会社の社長が部下の次のような進言を聞いた。「このプロジェクト B は会社に確実に利益をもたらしますが、同時に環境を改善することにも繋がります。いかがいたしましょう？」社長は言った。

「環境などこちらの知ったことではない。利潤を上げるプロジェクトを進めようじゃないか。」そして実際にプロジェクト B は進められ、実際に環境が改善された。あなたは社長が意図的に環境を改善したと思いますか？

このようなシナリオを提示されると、被験者は<シナリオ 1>においては「社長は意図的に環境を破壊した」と答える被験者が多いが、シナリオ 1 の文章から「破壊」と「改善」を置換するだけで<シナリオ 2>においては、多くの被験者が「社長は意図的に環境を改善した、とは言えない」と答えるのである(Leslie, Knobe, and Cohen. 2006)。中村が正しく指摘しているように、(中村, 2015)「わが身に降りかかる災いはわざとではない」のであり、同じく中村は「危害を加えることは助けることよりも探知しやすいゆえに意図的なのだ (Nakamura, 2018)」とも表現している。そもそもノープ効果は、シナリオにおける社長の決断前の言動が伏線となって被験者の判断(「意図的に」あるいは「わざと」(Mizumoto, 2018))に影響を与えている。すなわち、「環境のことなど知ったことではない」というひと言である。このどことなく、私たちの公共財である環境を突き放した言い方が人々の反感を買うのである。私たちは成功より失敗を探知しやすく記憶しやすいし、それらが人の性格を形作ることも知られている (Stoerber, Kobori and Tanno, 2013)。このように、言い方、およびワーディングから人の責任や評価をすることはつとに知られているものの、意思決定に伴伴する結果について当該意思決定にかかわらず、決定者の責任を帰属するようになれば、ノープ効果はより一般性をもつ効果として注目に値する現象となるだろう。すなわち、次のようなシナリオである。

(3) シナリオ 3

ある会社の社長が部下の次のような進言を聞いた。「このプロジェクト B は会社に確実に利益をもたらしますが、同時に環境を改善することにも繋がります。いかがいたしましょう？」社長は言った。

「環境などこちらの知ったことではない。利潤を上げるプロジェクトを進めようじゃないか。」そして実際にプロジェクト B は進められたが、そのせいで環境が破壊された。あなたは社長が意図的に環境を破壊したと思いますか？

このようなシナリオの開発とそれに付随する議論はいまだ報告されていないが、検討に値するシナリオと言えよう。社長本人は環境を破壊する意図はなく、むしろ改善されることがわかっていた。にもかかわらず、ここではあくまで筆者の私見であるが、社長に環境を破壊した責任がある、と言いたくなるだろう。シナリオ 3 については、地層処分の施策に大きな含意を持つ。地層処分は環境に害を与えない、むしろ他の方法と比べて、環境を改善する（高レベル核廃棄物を地上に格納しておくよりは）施策と言えよう。しかし、地層処分によって、もし少しでも環境が破壊されたら、それは施策側の失敗としてみなされることになるのである。それだけ人間の帰責傾向は、失敗に向けられた（failure-oriented）心理が働くようになっていけると言える。このシナリオ 3 にかんしては、なお検討の余地が残されているため、引き続き、心理物理的な解析・実験を行うことも視野に入れながら、分析を進めていきたい。

4.3.6 信頼獲得のために——「最小限のリスク」を手がかりに——

前節では、「少しでも環境を害する場合、それがどんなに小さな破壊であっても、為政者〔政策実施者・ポリシーの責任者〕の責任が問われるようになる」ことを示唆した。前節の最後に、このような政策あるいは会社のポリシー等に向けられたリスクについては検討の余地があることを確認した。先行研究においては、たとえば土地掘削の作業におけるリスク（たとえば Frederiksen, 2018）、つまり土木系の作業におけるリスク管理や、食の安全にかんするリスク管理（たとえば Begg, 2018）である。政策や指針を作成するさい、リスクはゼロにはできない。これは土木工事においても、人を対象とした臨床研究においても²⁵そうである。

ここで臨床研究の「最小限のリスク（minimal risk）」という概念は地層処分においても役に立つと思われる。「人を対象とする生命科学・医学系研究に関する倫理指針 ガイダンス」においては、「研究」（臨床研究を含む）の目的の一つとして、指針本文に「③ 研究により得られる利益及び研究対象者への負担その他の不利益を比較考量すること。」と定められており、「ガイダンス」においては、「③の「比較考量」については、研究対象者への負担並びに予測されるリスクを最小化し、かつ、利益の最大化を可能な限り図ったうえで、負担・リスク及び利益それぞれの総合的評価の結果、想定される負担・リスクの総体と利益の総体を比較考慮し、負担・リスクの総体を利益の総体が上回るよう考慮すること。」（p.2）とある。このような定性的にしか表現できない事柄について、誰が、どのように決めるかは、研究者の良心、および倫理審査委員会の審議に委ねられている。Lantos らは、「最小限のリスク」の評価にあたって、「プラグマティックな臨床試験（治験）」を提唱している（Lantos et al. 2015）。彼らは臨床研究における「治療」から生じるリスクと「研究」から生じるリスクを峻別しなくてはならないことを強調する。このリスクの査定方法においては「患者中心（patient-centric）のプラグマティックな方針決定」が主張されるわけだが、「患者中心の」というからには、「最小限のリスク」は外部から客観的に決まるわけではなく、あくまで「その患者」に起こりうるリスク、そしてそれを患者が主観的にそのリスクをどう感じるかがポイントとなる。つまり、患者はリスクに関して「最小限である」という患者自身の認識をある程度、適切なかたちでナッジされる必要がある、ということだ（VanEpps et al. 2016）。はたして地層処分においても「最小限の

²⁵ たとえば小児の臨床研究の場合、Westra et al.（2011）参照。

リスク」が中心的な課題になるかどうか。筆者は課題になると答えたい。住民の「説得」が中心的な問題にはならないと考えられるからである。住民中心型の「参加」、—住民が「最小限のリスク」をみずから認めたとうえで、高レベル放射性廃棄物の地層処分という地球に対する「治療」のための参加を認める—が求められている。

4.3.7 パイロット研究

以上のことを前提としながら、本プロジェクトではパイロット研究を進めた。標的としたのは、トロッコ問題であり、いずれも予備的な実験である。倫理審査委員会においては付議不要との判断であったが、報告書において発表するため、念のため実施の許可について審議されたものである。倫理審査委員会の許可が下りたあと、いくつかのトロッコ問題のバージョンを用意し、①被験者の理解度、②トロッコのスイッチを切り替えるかどうか、③その判断に要する時間を主要評価項目として計測した。

以下、実験①-1～①-3、実験②、実験③-1、③-2のデザインを列挙する。

【実験①-1】

実験①-1

これ以降の課題ではなるべく早く決断してボタンを押してください

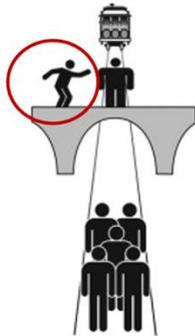


あなたは赤丸で囲まれた人であると仮定してください。
あなたがスイッチを変えなければ、トロッコは左に行き、5人を殺してしまいます。
しかし、あなたがスイッチを切り替えるとトロッコは右に行き、5人が殺されるのを回避できますが、1人を殺してしまいます。

スイッチを切り替えますか？
YES/NO

【実験①-2】

実験①-2

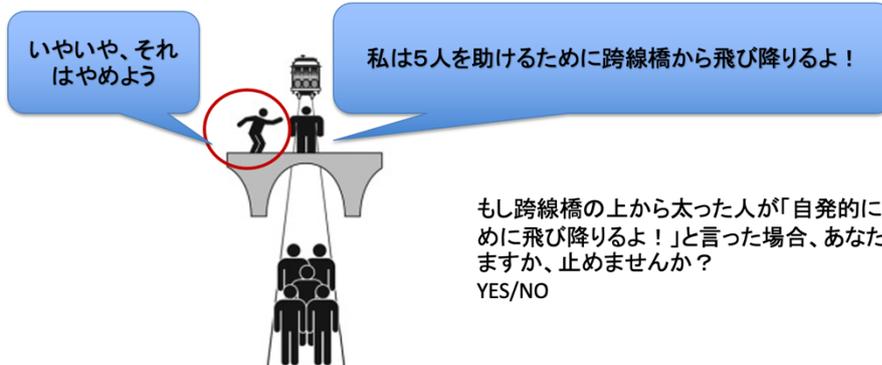


あなたは跨線橋の上にあります。横にはとても太った人がいます。トロッキが線路を走っているのを確認しました。このままでは5人が死んでしまいます。しかしあなたの横にいるとても太った人を線路の上に落とせば、トロッキは停止し、5人の命が助かります。あなたは太った人を線路の上に落としますか？

YES/NO

【実験①-3】本実験は、①-1，①-2と比べて太った人への「共感」を惹起するよう設計されている。共感の実験③でもターゲットとしていると同時に、本プロジェクトにとってたいへん重要な認知機能であるため、これを定量化したいという意図がある。

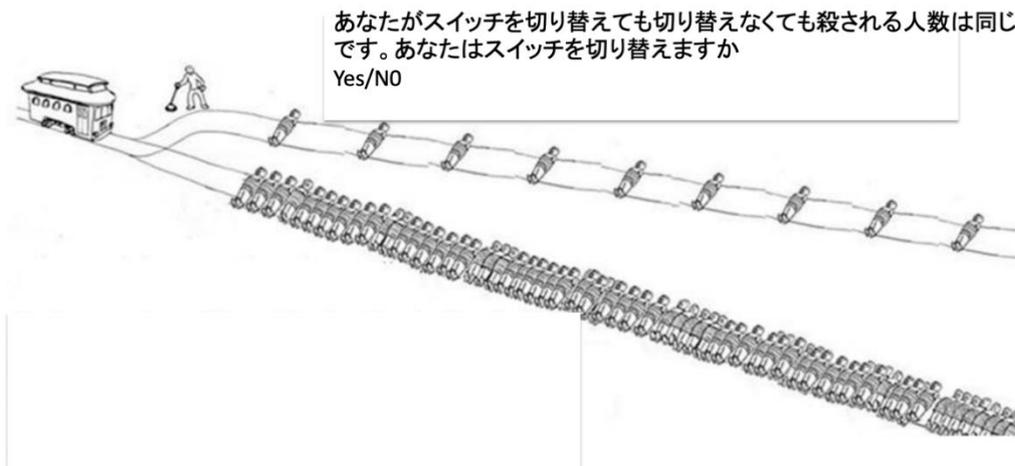
実験①-3



もし跨線橋の上から太った人が「自発的に」「5人を助けるために飛び降りるよ!」と言った場合、あなたは太った人を止めますか、止めませんか？
YES/NO

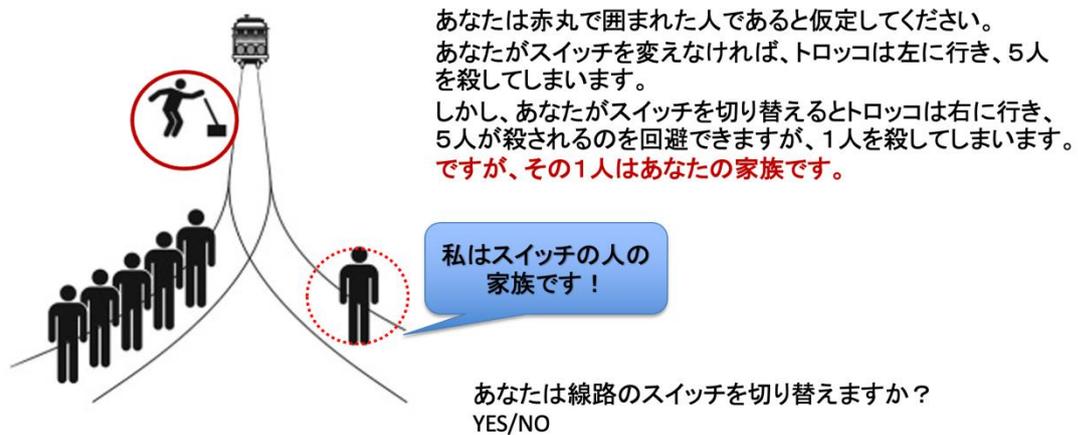
【実験②】本実験は、結局のころ同量の苦しみがあるときに、判断から起こる結果に関して、時間における稠密性を人がどのように把握するかを議論するための（主に功利主義者に向けた）実験である。

実験②



【実験③-1】実験③は、実験①より最寄り共感機能に力点をおいたサーベイ実験となっている。

実験③-1



実験③-2



あなたは跨線橋の上にあります。横にはとても太った人がいます。トロッキが線路を走っているのを確認しました。このままでは5人が死んでしまいます。しかしあなたの横にいても太った人を線路の上に落とせば、トロッキは停止し、5人の命が助かります。**しかし、その太った人はあなたの家族です。**あなたは太った人を線路の上に落としますか？

YES/NO

以上の実験の結果を以下の表にまとめた。

【表 1】

		RT(sec)	RT (sec)						
トロッコ問題の知識			実験①-1	実験①-2	実験①-3	実験②	実験③-1	実験③-2	
被験者A(m)	y	課題文の理解までの時(mean)	2.5	3.1	1.9	5.2	2.4	3.1	
		決断(決断までのSec)	y(1.4)	n(1.7)	n(2.0)	y(3.4)	n(2.1)	n(5.1)	
B(f)	y	課題文の理解までの時間	3.1	4.2	2.6	7.2	4.5	2.9	
		決断	n(3.3)	n(2.1)	n(1.5)	y(5.1)	n(3.6)	n(5.4)	
C(f)	karoujite y	課題文の理解までの時間	3.2	4.5	3.8	6.1	3.8	6.8	
		決断	y(1.9)	y(3.5)	n(1.6)	y(2.0)	n(2.8)	n(4.2)	
D(m)	y	課題文の理解までの時間	5.1	5.2	2.2	4.6	2.4	5.8	
		決断	y(4.8)	n(5.1)	n(1.9)	n(1.9)	n(1.6)	n(7.1)	
mean=27years-old									

この表1からわかるように、時間の制約上、4人(被験者A~D)にしか実験を実施できなかった。トロッコ問題についても知識のある学生、および研究員を対象に、実験を行った。実験①→③の順に課題の心的負担が大きいものを並べたつもりであったが、実験結果も概ねその心的負担を反映している結果となった。課題③についてはすべての被験者が“NO”の反応をしており、考える時間も長い傾向がみられる。

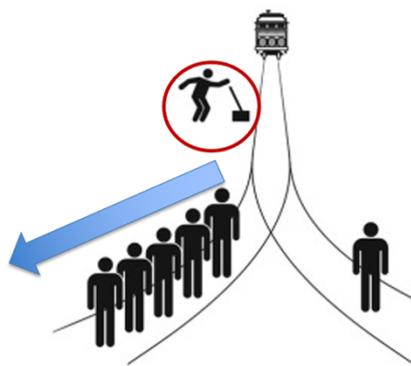
4.3.8 パイロット研究からの示唆：行動経済学的検討の必要性

本実験では、実験として統計的解析もしておらず、被験者(研究参加者)の数も不足している。とはいえ、質的な傾向として、やはり犠牲者が家族になると考慮時間も長くなり、結局は功利主義的判断を下さないことがわかった。この行動が利己的行動なのか、利他的行動なのか、議論の余地もあるが、直観的には受け入れ可能な結果が得られたと思われる。また、表1に整理したデータは、あくま

でも被験者が「一人で」「できるだけ早く考え抜いた」結果である。複数人による熟議の効用が示されていないうえ、前節で取り上げた重要なターム「ナッジ」についても、考慮に入られていない。加えて、いちばん重要な点は、「トロッコ問題が地層処分における熟議の素子か？」という問題である。直観的には是と言えるかもしれないが、この定式化を怠れば、単純にトロッコ問題のバリエーション、修正版を精査しただけの報告となってしまう。たとえば、次図のようなバリエーションの検討が必要であろう。

【実験④-1 想定図】

実験④-1 なるべく早く決断してボタンを押してください



あなたは赤丸で囲まれた人であると仮定してください。
あなたがスイッチを変えなければ、トロッコは左に行き、5人を殺してしまいます。ただし、その5人にまでトロッコがたどり着くのは1年後であり、トロッコが5人をひき殺す保障はありません。
これまでと同じように、あなたがスイッチを切り替えるとトロッコは右に行き、5人が殺されるのを回避できますが、1人を殺してしまいます。

スイッチを切り替えますか？
YES/NO

ここで、「あなたがスイッチを変えなければ、トロッコは左に行き、5人を殺してしまいます。ただし、その5人にまでトロッコがたどり着くのは1年後であり、トロッコが5人をひき殺す保障はありません。」という条件は地層処分問題に一步近づいたトロッコ問題の修正版ということになる。また、犠牲者の数を調整するのも、実験④-2として考えられるであろう。直近の犠牲1人と、数十年後の犠牲100人との間の葛藤、等である。ことほどさように、トロッコ問題を地層処分問題に近接化させるためには、前節で検討したナッジ等の行動経済学の知識や、数理統計学の知識が必要となってくるであろう。いずれにせよトロッコ問題と地層処分問題と「時間」との臍帯を意識しつつ、このことについては今後の課題としたい。

4.3.9 小括

4.3節では、脳神経科学的研究として、放射性廃棄物の地層処分など、超長期的な影響が生じうる道德問題についての人々の道德判断のあり方を探求した。前半に述べられている「ノーブ効果」は、道德に関わる問いの「言い方」によって背後の悪意が感じ取られてしまう問題である。この効果が生じるとき、被験者は消極的な反応を示すようになる。道德をめぐる判断において、背後の認知（放射性廃棄物処分であれば、たとえば将来への先送り、過疎地への押し付けといったことなど）の有無は判断にとってももちろん重要だが、ノーブ効果が生じる場合には、質問のデザインによって判断に不

要な歪みが生じていることになる。それを取り除き、真に重要（relevant）な価値について道徳判断を行えるようにするための〈問いのデザイン〉が重要であることをノープ効果という事実は示している。このことから、本報告書において考察されているさまざまな理念（世代間正義や環境権、あるいは当該地域にとっての利害）が、具体的な民主的政治過程において問われる際には、その問い方のデザインの工夫もまた重要であることがわかる。ここにおいて、伝統的なレトリック研究はノープ効果の測定を一つの例として、その効果を脳神経科学的に定量的に見定めながら試行錯誤する〈問いの科学〉へと接続されることになる。

本節後半の、いわゆるトロッコ問題の変形バージョンの考察は、超長期的影響が生じうる道徳問題について人々がどのように判断しているかという脳神経科学的探求である。〈近い将来の少ない犠牲と、遠い将来の膨大な犠牲のどちらを選ぶか〉といった「時間的道徳ジレンマ」状況を設定し、人々の道徳判断にあたっての負荷を判断速度によって計測する実験デザインを構築している。おおむね予想通りの結果が得られているが、現時点では被験者が少なく、データが十分でないという課題がある。しかし、この実験は、条件をさまざまに変えることによって人々の超長期的道徳判断にどういったことが影響しているかをつぶさに見ることができる。また、居住地（処分場建設地から近いかどうか）、年齢、性別、その他、被験者のさまざまな属性によって比較することで、超長期的道徳判断の選好構造についての人口学的（デモグラフィック）なデータが得られるようになる。その先鞭をつけたという点で、本節の研究には一定の意義がある。

本研究の課題である〈価値対立の生産的多元化〉という観点からすれば、諸価値を単独で問うことはできず、(1)ノープ効果等を排した適切な〈問いのデザイン〉が重要であり、また、(2)超長期的な道徳判断の解明のための脳神経科学的な実験デザインに必要な要素を示し、人口学的調査への道を開いたこと、の2点が本節での研究の意義といえる。むろん、そこから得られる「道徳的データ」は現在の人々の判断傾向や選好構造を示すものであって、ある回答が多数派になったからといってそれが正しいといったことを保証するものではまったくない——もし、そう考えたならば単なる現状追認に力を貸すだけである。こうした実験哲学的な探求の意義は、現状の道徳的データの分布状況を事実として明らかにし、それがどのような条件において変容しうるかを見ていくことによって、価値をめぐる議論に不適切な歪みが生じていないかを見ていくためのネガティブ・チェックリストの材料を提供することにあるといえる（4.3.9 小括は吉良が執筆）。

4.3.10 おわりに

以上、本稿ではトロッコ問題を中心としつつ、地層処分問題について最終的には行動経済学の知識に沿いながら検討を行った。前節でも述べたように、まだデータ不足であり、傾向を掴んだという報告であるから、確信を持って結論することはできない。しかし、十分に伸びしろがあるし、地層処分問題において援用できる科学的データになりうる実験系であることは、繰り返し述べてきたところである。引き続きこの問題には注力し、「地層処分が正当化可能な問題である」こと、および「自治体や国からの一方的な説得ではなく、住民中心の熟議が可能であること」を示していきたいと考えている。

4.3.11 参考文献

- Begg, C. Power, responsibility and justice: a review of local stakeholder participation in European flood risk management. *Local Environment* 23(4), 383-397. (2018)
- Christen, M., Narvaaz, D., Zenk, JD. et al. Trolley dilemma in the sky: Context matters when civilians and cadets make remotely piloted aircraft decisions. *PLoS ONE* 16(3), e0247273. (2021)
- Foot, P. The problem of abortion and the doctrine of the double effect" in *Virtues and Vices* (Oxford: Basil Blackwell, 1978) (originally appeared in the *Oxford Review*, 5, 1967.)
- Frederiksen, T. Corporate social responsibility, risk and development in the mining industry. *Resources Policy* 59, 495-505. (2018)
- Gosling, CJ. and Trémolière, B. Reliability of moral decision-making: Evidence from the trolley dilemma. *Quarterly Journal of Experimental Psychology* 74(6), 981-990. (2021).
- Greene, JD., Sommerville, RB., Nystrom, LE. et al. An fMRI Investigation of emotional engagement in moral judgment. *Science* 293(5537), 2105-2108. (2001)
- Greene, JD., Nystrom, LE., Engell, AD. et al. The neural bases of cognitive control in moral judgment. *Neuron* 44(2), 389-400. (2004)
- Knobe, J. Intentional action and side effects in ordinary language. *Analysis* 63, 190–194. (2003)
- Lantos, JD. Wendler, D., Septimus, E., et al. Considerations in the evaluation and determination of minimal risk in pragmatic clinical trials. *Clinical Trials*, 12(5), 485-493. (2015)
- Leslie, AM., Knobe, J., & Cohen, A. Acting intentionally and the side-effect effect: Theory of mind and moral judgment. *Psychological Science* 17, 421–427. (2006)
- Mizumoto, M. A simple linguistic approach to the Knobe effect, or the Knobe effect without any vignette. *Philosophical Studies* 175, 1613-1630. (2018)
- Nakamura, K. Harming is more intentional than helping because it is more probable: the underlying influence of probability on the Knobe effect. *Journal of Cognitive Psychology* 30(2), 129-137. (2018)
- Pellizzoni, S., Siegal, M and Surin, L. The contact principle and utilitarian moral judgments in young children. *Developmental Science* 13(2). 265-270. (2010)
- Stober, J., Kobori, O., and Tanno, Y. Perfectionism and self-conscious emotions in British and Japanese students: Predicting pride and embarrassment after success and failure. *European Journal of Personality* 27, 59-70. (2013)
- Thomson, JJ. The Trolley Problem. *The Yale Law Journal* 94(6), 1395-1415. (1985)
- VanEpps, EM., Volpp, KG., Halpern, SD. A nudge toward participation: Improving clinical trial enrollment with behavioral economics. *Science Translational Medicine* 8(348), 348fs13. (2016)
- Westra, AE., Wit, JM., Sukhai., et al. How best to define the concept of minimal risk. *The*

Journal of Pediatrics 159(3),496-500. (2011)

- 香川知晶『生命倫理の成立——人体実験・臓器移植・治療停止』、勁草書房（2000）
- キース・E. スタノヴィッチ『心は遺伝子の論理で決まるのか——二重過程モデルでみるヒトの合理性』、みすず書房（2008）
- 戸田山和久・唐沢かおり（編）『〈概念工学〉宣言！——哲学×心理学による知のエンジニアリング』、名古屋大学出版会（2019）
- 中村國則「わが身に降りかかる災いはわざとではない～Knobe 効果に対する確率と因果構造の影響～」 *Cognitive Studies* 22(3), 447-455. (2015)

4.4 将来世代の人権に関わる憲法学的研究（担当：中村）

4.4.1 憲法学として論じる意義

2020年10月、北海道の寿都町が高レベル放射性廃棄物の最終処分場選定のための文献調査に正式応募したことがメディアで大々的に報道され、停滞したままだった高レベル放射性廃棄物の最終処分の動向に大きな一石を投じた。高レベル放射性廃棄物、いわゆる「核のゴミ」の最終処分については、これまでその問題性を指摘されながらも、憲法学を含む法学全体の領域において、大きく取り上げられてこなかった。高レベル放射性廃棄物を地中深く埋没させて処分する地層処分を最終的な「核のゴミ」の処分方法として日本が採用したのは2000年のことで、それ以降、複数回にわたる検討を経ながらも変更されていない。しかし、この地層処分を実際に行うための場所の確保が現在までできておらず、最終処分事業が実質的に膠着状態だったことが、憲法学を含む法学の領域においてその問題を論じてこなかった要因であろう。そして、法学の世界だけでなく、最終処分事業を長い膠着状態から抜け出させるかもしれない寿都町の正式応募は、それだけ大きなインパクトを日本社会全体に与えたのである。

東日本大震災に伴う東京電力福島第一原子力発電所事故の発生により、「環境」や生命・身体、健康などの「安全」といった問題が、多角的な視点から再び検討されるようになってきている。憲法学の領域においても、福島第一原発事故という未曾有の災害における人権保障の問題や「リスク」の問題など、様々な観点からの研究がなされているが、本稿が注目する高レベル放射性廃棄物の地層処分も同様に、重大な権利保障問題を内在させている。

福島第一原発事故による放射性物質の放出は、甚大な環境汚染を引き起こし、その地域の住民に対する深刻な人権侵害を招いた。日本では、1966年に商業用原子炉の運転が開始され、原発の安全性は、原子力安全委員会が定める「安全審査指針」を根拠に、「安全神話」となって一般的に信じられてきた。しかし、福島第一原発事故により、長い間信じられてきた「安全神話」は崩壊し、例えば原子炉操業当時には予想しえなかった被害が現実には発生したのである。

福島第一原発事故と同様の事態が、高レベル放射性廃棄物の地層処分においても発生する可能性があるのではないだろうか。最終処分事業の実施主体である原子力発電環境整備機構（以下、NUMO）は、「地層処分、安全確保の考え方」の中で、想定される様々な「リスク」に対する対応策、モニタリングなどによる安全確保を繰り返し主張するが（NUMO、2018）、将来においてどのような事態が発生するか具体的に分からない以上、「リスク」に対する対応策や安全性の確保には、不確実性がどうしてもつきまとう。そして、それは、深刻な人権侵害を惹起する可能性を否定しえないのである。

こうした類似点に加え、原発事故と地層処分問題は、世代間正義という点においても共通している。原子力発電所の建設場所とされた地域の当時の住民は、賛否両論は当然あったものの、最終的にはその建設を受け入れた。しかし、強調されていた原発の安全性は現実の事故の発生によって失われ、住民は放射能放出による被害を受けた。つまり、原発受入れを決定したときに時間軸を合わせると、「現在世代」による原発受入れが、「将来世代」を福島第一原発事故の実際の被害者とさせ、生命・身体、健康といった生存に本質的に必須な権利や利益を侵害する結果をもたらしたのである。これを地層処分問題に当てはめると、文献調査への応募、そして高レベル放射性廃棄物の最終処分場

建設の受入れを決定する「現在世代」は、その決定に参加しえなかった「将来世代」に対し、権利・利益の侵害につながる「リスク」を負わせることになりうるのである。後述するが、文献調査から実際の最終処分事業の終了まで、凡そ 100 年が予定されている。文献調査に応募し、結果的に最終処分場に選定された場合、文献調査を受入れる「現在世代」を具体的に 18 歳以上の住民とした場合でも、実際に処分場が稼働する将来時点の住民は、「現在世代」の次世代以降ということになるだろう。なお、原発と地層処分の世代間正義に関する相違点としては、原発を受入れた「現在世代」と被害者となった「将来世代」が原発による恩恵を受けられたであろう一方で、地層処分については、「将来世代」における「恩恵」と「リスク」とで衡平性があるのか疑問が残るといえる点にあるのかもしれない。

原発事故と地層処分問題が、安全に対する不確実性や世代間正義という観点から相似形を描くものであることが明らかになったが、では、具体的にどのような権利が侵害される可能性が考えられるだろうか。侵害が予想される権利として、地域住民の居住の権利、職業選択の自由、幸福追求権、財産権などを挙げることができる（日本弁護士連合会、117 頁）。その他に、最終処分場を有する地域の住民だけが「核のゴミ」を押し付けられるという平等原則に関わる問題や風評被害、地層処分に関連した事柄についての適切な情報開示といった問題もある。しかし、とりわけ懸念されるのは、生命・身体、健康に関する利益に対する侵害、つまり人の生存にかかわる権利の侵害である。寿都町では、文献調査への正式応募後、実際に文献調査が実施されているが、地域全体が賛成しているわけではない⁽¹⁾。文献調査賛成派が国からの交付金支給や将来的な地域での雇用の創出、観光業の推進といった経済的側面でのメリットを挙げる一方、反対派は、地層処分が有する不確実性による、「安全性」に対する不安と、何らかの原因によってその「安全性」が崩れ、埋没した廃棄物から放射能が漏れだし、地域住民を取り巻く環境汚染、それに伴い生命・身体、そして健康に被害を及ぼすのではないかという強い懸念を、反対の理由として挙げている。既に述べたように、最終処分場から放射能が漏れだし、それによって被害を受けるのは、「将来世代」である。「核のゴミ」の処分をどうするか最終的に決定し、推進することが、原子力発電による利益を享受してきた「現在世代」の責任だということが、「核のゴミ」の最終処分事業を説明する際に強調されるが、「現在世代」の決定が結果的に「将来世代」への「リスクの押しつけ」にならないよう、十分な配慮をしなければならない。

居住する住民の環境が汚染されることは、住民の生命・身体、健康といった生存に不可欠な法益の侵害をもたらす。そして、この法益は、高レベル放射性廃棄物の最終処分場という施設の存在によって侵害される可能性を排除できない。そうした侵害に対する 1 つの法的救済手段として、環境権の概念を用いて最終処分場に対する差止を請求することが考えられる。本稿では、環境権に基づき、「最終処分場が建設された地域に居住する住民」の「将来世代」が、司法によるこうした救済を求められる可能性を模索したい。環境権は、そもそも、高度経済成長に伴う環境破壊を阻止するための法的権利として、及び環境破壊によって生じた損害賠償や差止といった私的救済を求める根拠として提唱されたものだった（松本、1997、4 頁）（松浦、2004、56 頁）。そうした環境権登場の要因を考えれば、地層処分に対する差止請求の根拠として環境権に依拠することは、不適切なアプローチとはいえないだろう。そしてこのアプローチは、環境権の意義を問い直すものともなる。加えて環境権は、その「潜在的な主体」として「未来の国民」をも含んでいる。未来的価値を含むという意味でも、環境権は、「将来世代」における地層処分問題の検討に当たり、再検討する意義があると考えられる。

4.4.2 高レベル放射性廃棄物の危険性と地層処分事業

(1) 高レベル放射性廃棄物の危険性

放射性廃棄物とは、放射性物質を含むもの、放射性物質で汚染された廃棄物の総称で、この中には、原子力発電に伴って発生する、きわめて放射能レベルの高い使用済燃料も含まれる。日本は、この使用済燃料を再処理し、回収されるプルトニウムなどを有効利用する核燃料サイクルの推進を基本方針としている。この再処理によってウランやプルトニウムを取り出した際、再利用できない放射能レベルの高い核分裂生成物（液体）が生じる。これをガラス原料と高温で融かし合わせ、ステンレス製の容器（キャニスター）の中で冷やし固めたものが、ガラス固化体である。日本では、このガラス固化体を高レベル放射性廃棄物と呼び、地層処分の対象としている（NUMO ホームページ）。この高レベル放射性廃棄物の中には、様々な放射性物質が含まれ、中には、半減期（放射性物質の放射能強度が半分になる期間）が数万年から数百万年に及ぶものもある。「製造直後のガラス固化体の放射線量は、その表面に人間がいた場合、国際放射線防護委員会（ICRP）の勧告の中で100%の人が死亡するとされる放射線量（約75Sv）をわずかに20秒弱で浴びてしまうレベル（約1500Sv/h）」といわれている（日本弁護士連合会、125頁）。製造直後の発熱したガラス固化体からは強い放射能が出ており、30年から50年ほど冷却のために保存をした後、埋設される。なお、2021年3月末時点において、日本国内に存在しているガラス固化体は2492本で、「これまで原子力発電で使われた燃料を全て再処理し、ガラス固化体にしたと仮定すると、その量は、すでにガラス固化体となっているものとの合計で、約26,000本」になる（NUMO ホームページ）。

(2) 最終処分場選定プロセス

地層処分とは、地下深くの岩盤が持っている「物質を閉じ込める力」を利用し、地下深部の安定した岩盤に高レベル放射性廃棄物などを埋設し、人間の生活環境に影響を及ぼさないように長期にわたって安全・確実に隔離し閉じ込める方法をいう。放射性廃棄物の処分方法について、世界各国で海洋や宇宙空間への投棄などが1960年代以降に議論されたが、現在、地層処分が最も適切な処分方法であるというのが国際社会の共通認識になっている。その理由として、地下深部には「物質を閉じ込める機能」が本来備わっているため、地層処分において、火山、活断層などをできる限り避けるなどして適切な場所に埋設すれば、地層の放射性物質を閉じ込める機能（天然バリア）と、さらに放射性物質の閉じ込めをより確実にするために施される人工バリアを組み合わせた多重バリアシステムにより、人間が直接管理し続けなくても、埋設された放射性物質が人間の生活環境に漏れてくるリスクを長期にわたり十分に小さくすることが可能であることが挙げられる（NUMO ホームページ）。

日本では、高レベル放射性廃棄物の処分方法について、核燃料サイクル開発機構（現：日本原子力研究開発機構、JAEA）が1999年に「わが国における高レベル放射性廃棄物地層処分の技術的信頼性—地層処分研究開発第2次取りまとめ—」として検討成果をまとめ、翌2000年には、地層処分が日本でも技術的に実現可能であると原子力委員会原子力バックエンド対策専門部会による評価もなされ、技術的信頼性の向上に向け、研究開発を継続し、最新の科学的知見を反映していく必要性が示された。これを受けて、同年5月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）

が制定され、NUMO が処分の実施主体として設立されたのである。NUMO は、民間の発意により経済産業大臣が認可して設立された法人で、最終処分場の地区の選定、最終処分の実施、拠出金の徴収などの業務を担う機関で、全国の市町村を対象にした最終処分場の立地に向けた文献調査の実施について、2002 年から公募を開始した（日本弁護士連合会、127 頁）。

しかし、最終処分場の実際の選定は、その後、困難を極めた。高知県東洋町の事例（住民の反対運動により応募を撤回）を除き、応募する自治体が多かったのである。そこで、当初の公募形式に加え、2007 年以降、国が地域に調査を申し入れる方式を併用する方針に変更され、2013 年には、国が科学的有望地を提示するといった方針も示された。加えて、2017 年には、「化学的特性マップ」が公表されている。

最終処分場の選定プロセスは、概ね 3 段階に分けられる。第一段階の文献調査（過去の地震、噴火などに関する記録、文献に基づき、地域の適性を評価）、第二段階の概要調査（ボーリング調査・地質調査などによる評価）、そして第三段階の精密調査（地表からの調査に加え、地下施設において調査・試験を行い、適正地域を評価）である。これらのプロセスを経て、最終処分施設の建設地が決定される。この選定プロセスには、約 20 年の期間が想定されている。こうした調査を踏まえた上で処分施設の建設に適した場所を絞り込んでいき、その後、最終的に選定された処分地で、施設の建設を進めながら、建設が終了した領域で操業（高レベル放射性廃棄物の搬入・設置・埋戻し）を並行して行い、最終的には全ての坑道を埋め戻し、処分場を閉鎖するとなっている。施設の建設に概ね 10 年、そして処分場閉鎖までに 50 年以上がかかると NUMO は想定していることから、処分事業自体は、実際には 100 年以上の長期にわたる事業になる（NUMO ホームページ）。なお、放射線は、建設・操業・閉鎖までの間は常時モニタリングされ、施設周辺に放射線の影響がないことを確認することになっているが、処分施設閉鎖後については、今後国が策定するモニタリングに関する安全規制を遵守するといった説明がされている。

(3) 従来環境権論

環境権の概念が地層処分に対する差止請求権の根拠となり得るのかを検討する前に、従来環境権論を概観しておく。

1) 環境権の登場、環境権の定義と意義、そして停滞

1960 年代の高度経済成長は、日本の GNP を押し上げると同時に、人類が作り出した高度な技術や生活様式による環境汚染度を高め、日本を「公害先進国」のトップに立たしめた。いわゆる四大公害訴訟に代表されるように、私企業による大量加害は、被害者への救済や損害賠償を司法が命じざるをえない状況であったと同時に、加害者を特定しえない「複合汚染」の問題も日本社会に広めたのである（小林、1976）。そして、経済成長の結果として生じた公害という複雑かつ底なしの環境破壊は、人々の生活それ自体を根底から覆すものであり、人権侵害そのものではないかという意識が生まれた（松本、1975、147 頁）。環境破壊に対するこうした社会全体の懸念の高まりに応じ、多数の公害対策法が制定されたが、それらは問題の抜本的な解決に資するものではなかった。何より、日本国憲法に規定された既存の生存権や自由権の枠組みでは、この新たな環境破壊という人権侵害に対

して対応しきれないことが明らかになったのである。そこで、従来の人権の再検討などを通し、環境破壊という人権侵害に対応した積極的な人権の構想の必要性が生じ、新しい人権として環境権の概念が必然的に登場した（松本、1997、14頁）。

日本における環境権論は、1970年3月に国際社会科学評議会「公害国際シンポジウム」において採択された「東京宣言」に始まる。この宣言では、「何人も『健康や福祉を侵す要因にわざわざされない環境を享受する権利』を『基本的人権の一種としてもつ』ことが要請された。そして、これを受けて、同年9月の日本弁護士連合会公害シンポジウムでの仁藤一・池尾隆良弁護士による環境権提起といった在野法曹界から一層具体的な提唱が行われ、日本の環境権論は大きなステップを切った（小林、1976、76頁）（松本、1997、25頁）^{注②}。そこでの主張は、いわゆる環境共有の法理に基づき、「環境に対する不当な侵害の排除あるいは予防を請求できる」というものだった。そして、その意味での環境権について、詳細は以下で述べるが、人格権に近い性格の権利であると共に、生存権的な基本権としての一面も併せ持っている指摘された（小林、1976年、76頁）。

2) 環境権の定義と意義

具体的な環境権の定義は、論者によって相違はあるものの、一般に、「良き環境を享受し、かつこれを支配する権利」であり、さらには、人間が健康な生活を維持し、快適な生活を求めるための権利」であると定義される（大阪弁護士会環境研究会編、1973、85頁）。そして、「環境」という文言の定義により、文化的環境や社会的環境を含む広義説と、大気、水、日照、緑地、土壌といった自然環境を指す狭義説に概ね分けられ、それにより環境権の保護の対象も変化する。つまり、環境権の定義は論者によって異なり、例えば「現在世代と将来世代の良い環境を享受する権利」という定義もある（阿部・淡路、2006、34頁）。通説は狭義説である。やはり、環境権の射程を広く設定して社会的環境まで含ませることは、「権利の外延を無限に拡散する」危険性があるため、賛同できないとされているためである（阿部、1975、243頁）。

その登場の経緯から推知されるように、環境権は、「極めて訴訟戦略的な意味合い」をもってその確立を提唱された権利だった。松浦によると、環境権の目的は、大きく3つに分類される（松浦、2004、56 - 57頁）。

第一に、環境破壊に対する対抗手段としての環境権である。これは、「環境が破壊されている現状を改善し、従来の良い環境を取り戻すための法的理念を確立することを目的として、環境権が確立される」ことを主張するものである。環境権の確立方法として、「立法政策的に憲法あるいは法律のレベルで法の制定ないし改正を図ることをめざす」方法と、「憲法解釈上の論理操作を通してその確立を図る」方法とに分けられる。前者の方法における議論は未発達なままであり、「専ら憲法解釈学的な議論に終始」している。

第二に、損害賠償や環境破壊行為の差止といった私的救済を勝ち取るための法的根拠としての環境権である。この点については、「国道四三号線訴訟上告審判決」において、侵害行為に著しい違法性が認められる場合には、差止請求の法的根拠に必ずしも拘泥することなく、差止請求を認容する可能性が示唆され（松浦、1999、62頁）、また、「尼崎大気汚染公害訴訟第一審判決」では、そこから更に一步進めて、「従来と同様の道路の供用は極めて強い違法性を帯びるとして、実際に差止を許容する」（松浦、2004）判断を示している。しかし、その一方で、裁判所は概して、環境権を根拠と

する差止請求の認容には極めて否定的である。その否定的な態度の背景には、環境権自体の漠然性・曖昧性があった。すなわち、環境権は、実定法上の明文規定を持たず、その意義・要件、効果、権利の帰属主体なども曖昧であるといった「多くの難点」（琵琶湖総合開発計画工事差止請求事件第一審判決、1989）があるという指摘である。このような指摘は、裁判所における環境権についての最初の判断とされる「国分市し尿処理場増設禁止仮処分事件第一審判決」において示された見解と基本的に同じである。つまり環境権に対する判例の態度は、最高裁が明確に環境権を認めた事例が未だ存在しないことにも示されるように、否定的又は慎重な態度を崩していないのである（松浦、1999、63頁）（大山、2012、71頁）。

そして、環境権の第三の意義は、環境破壊の被害者個人の救済に止まらず、環境に利害を有する者の一員として、行政を相手取って環境の保全を求める訴訟を提起する場合の根拠としての環境権である。環境権が提唱され始めた当時、公害対策基本法など公害対策立法の形式的整備がなされつつあったが、必ずしも実質が伴っていたわけではなかった。そこで、環境権は、「法律・条例を制定せよとの要求とか、行政に公害対策を積極的に進めよという要求の根拠」といった嚮導的意味を含めて提唱されたのである。しかし、今日においては、この嚮導的意義を持ち出す必要性は失われているといえよう（松浦、1999、61頁）。

3) 環境権論の停滞

人格権的性格と生存権的な一面とを有する環境権の概念は、中山も述べるように、学界でも反響を呼ぶと同時に、いくつかの環境訴訟において実践化されるなど、多数の反公害の市民運動に大きな支点を与え、短期間で政治・社会の分野で広い承認を受けた（中山、2006、2頁）（大阪弁護士会環境研究会編、1973、74-75頁）（松本、1975、168-176頁）。憲法学の領域においても、憲法13条と25条を根拠とする、憲法上の基本的人権としての環境権という位置づけにおいては見解の一致をみている。

しかし、日本における環境権をめぐる議論は、様々な要因によって、その後停滞していく。停滞の一因として挙げられるのが、既に述べたように環境権の嚮導的意義の喪失である。さらに、環境権に対する、実務及び理論双方からの強力な反対論も、停滞の要因として挙げられる（小林、1976、77頁）。反対の理由は、実定法上の明文根拠の不存在や、「環境権の対象となる環境の範囲」（環境を構成する内容の範囲、その地域的範囲、環境権の共有者となる者の範囲など）の不明瞭さであり、その一方で、環境権が持つ「不可侵で絶対的な予防ないし排除の法的効果」の「強烈」さである（清野、2013、583頁）（松浦、1999、63頁）。裁判の基本的特質は、既存の一定の権威ある公的基準の適用によって、具体的紛争の事後的個別的に解決することである。したがって、「環境保全の要求を裁判を通じて最も効果的に実現していくためには、住民のその要求の本質である新しい価値観を基礎にし、しかも裁判のこの基本的特質にも適合するようにその要求を法律構成することが必要であり、その結果として請求認容の判決を得るに至ることが望ましい」と中山は述べ、そして、「民事法上の環境権が、実際の事件に適用できるような法技術的に洗練された権利に構成されていくことが必要」であると述べる（中山、2006、16頁）。

4.4.3 環境権の憲法上の根拠

しかし、憲法学の領域では、環境権が憲法に根拠づけられる「新しい人権」であり、自由権的側面と社会権的側面の 2 つを有するという点では一致しても、その憲法上の根拠と環境権の裁判規範性という点では、意見が一致していない。

環境権の憲法上の根拠については、13 条説、25 条説、そして 13 条・25 条競合的保障説（二重包装論）に分かれ、二重包装論が多数説となっている（清野、2013、583 頁）（赤坂、2011、199 頁）（松浦、1995、55 頁）。なお、中山が指摘するように、二重包装論の中でも、25 条には社会権的性
格のみ、13 条に自由権的性
格のみが認められるとする説や、13 条を中核に位置づける説など、様々なバリエーションがある（中山、2006、21-23 頁、26-27 頁）。こうした環境権の法的性格をめぐる議論は、憲法上の権利である環境権の裁判規範性をめぐる議論にもつながる。つまり、私人による環境破壊が問題になる際に環境権を直接適用されえないのは当然としても、公権力による環境破壊が問題になる場合、環境権を直接適用しえるのかという問題である（中山、2006、23-24 頁）。こうした状況は、住民が環境権を根拠に差止請求できるか否かという問題についても見解が一致しないことを意味する。

(1) 地層処分に対する差止請求が認容される可能性

現在の環境権をめぐる状況を将来に当てはめることが適切かという疑問はあるが、仮に最終処分場の建設及び高レベル放射性廃棄物の埋没が始まり、その差止を、その時点での「現在世代」が求めても、認容されない可能性が高い。例えば、差止請求を行うこと自体は認めつつも、その国道がもたらす多大な便益を考慮して差止を認容しなかった「国道 43 号線訴訟上告審判決」のように、最終処分場という施設自体の有する公共性を根拠として請求を認容しない可能性がある。加えて、受忍限度論を根拠にして、住民からの差止請求を認容しないことが考えられる。受忍限度論とは、被害者側の事情と加害者側の事情、及びその他周辺の事情を総合的に勘案して、個別具体的に被害を甘受し我慢すべき限度（＝受忍限度）を判定し、被害が受忍限度を越える時には加害行為が違法になるという考え方で（松浦、2004、89 頁）、被害者側にも守られるべき一定の利益があることを認め、権利濫用的な要素を受忍限度判定の一要素に引き下げ（大阪弁護士会環境権研究会編、1973、134 頁）、環境訴訟における違法性の判定を容易にするために提唱された。つまり、社会共同生活を営む以上、ある程度まで相互に迷惑を受忍しあう必要があり、一定の受忍限度以下の侵害行為は、例外的に違法性を有しない（松浦、2004、89-90 頁）。この考え方は、最高裁も是認している。

しかし、加害者の利益と被害者の利益との比較衡量という点が、受忍限度論の問題点として強く指摘されてきた。そもそも、受忍限度論に対して、「判断基準を曖昧にし、裁判に対する評価・批判・指導という役割を縮減ないし否定するものであって、結果的に裁判官に対する手放しに近い信頼の上に成り立っているから危険」（水本、1971、206 頁以下）だという批判がなされてきた。具体的事案について「裁判官の裁量に白紙委任する」という受忍限度論のこの本質（大阪弁護士会環境権研究会編、1973、140 頁）に加え、「具体的な被害が発生しても、その被害が通常人であればさしあたって耐えることができるものであれば、環境破壊を継続しても良い」という価値判断（大阪弁護士会環境権研究会編、1973、148 頁）が受忍限度論の背後には存在している。そうなると、裁判官の裁量

に委ねられた比較衡量の結果、差止が企業活動に大きな影響を与えるものであることから、実際に被害が発生していても、裁判所は「企業保護的配慮」を行い、裁量的に差止を許さないという判断に傾くことになる。「受忍限度論は、所詮相対立する利益を比較衡量しながら、両者のバランス（調和）をとり、加害者側の利益にも常に配慮」を怠らないのである（大阪弁護士会環境権研究会編、1973、140頁）。本稿が問題にする地層処分は、NUMOが実施主体とはいえ、その処分事業自体は公共性・社会有用性が高い事業であり、その活動を妨害しないための裁量がなされる可能性は高いと考えられる。なお、比較衡量に際し、加害者・被害者双方の先住性や、問題が発生している場所の地域的特性に応じて「受忍すべき侵害の程度に差が生じる可能性」（松浦、2004、108頁）があるため、最終処分場建設開始後又は操業開始後に居住した住民は、差止請求の主体として認められないという事態も発生しうる。

結局のところ、受忍限度論は、環境権を保護する手段としては不適當ということになる（大阪弁護士会環境権研究会編、1973、148頁）。また、「憲法に根拠を有する人格権を理由にしたところで、人格権にも自ずから限界があり、完全に利益衡量を回避できるかについては、疑問があるといわざるを得ない」（松浦、2004、109頁）。つまり、現在の環境権をめぐる状況を基にして地層処分に関する差止請求が認められる可能性は、決して高くないのである。そうなると、やはり環境権のような絶対的な権利を根拠とした差止請求がより適切ということになり、ここに環境権を主張する意義を見出すことができよう。

4.4.4 原発事故の差止請求権の根拠としての環境権理解

環境権を再構成する意義を確認した上で、次に問題となるのが、環境権をどのように再構成するべきかという問題である。この問いについて、福島第一原発事故の発生を踏まえ、「そこに住む住民の環境に関わる権利」という観点から環境権を再構成した清野の議論が、大いに参考になる。

(1) 環境権の憲法上の根拠

放射能による環境汚染によって真っ先に被害者となるのがその地域に住む住民であることに鑑み、清野は、地域住民の権利の問題を軸として環境権を再検討する。

この検討に際し、従来の環境権論が抱えていた問題点について、「過剰」と「過小」という文言に分けて指摘する。『「過剰」とは、さまざまな環境利益を包摂した「環境権」論が展開されたことを言う。その結果、各論者が、「環境」に関して共通の理解を欠いたまま議論を展開してきたことである』（浅川、2015、13頁）。一方、「過小」とは、「憲法学が、憲法解釈学として、環境権についてその内容や、権利の性質、条文上の細かい根拠について、その後十分に吟味してこなかったことである」（清野、2013、584頁）。

この「過剰」の部分であった環境権の定義について、『最狭義の「環境」である、水・大気・土壌が汚染されずに、生命・健康が保たれるという、「環境に関わる権利」（環境に関する基本権）という意味で使う』（清野、2013、585頁）。「過小」であった部分については、広い意味での環境に関わる権利の主張の、憲法や環境法をめぐる歴史的な流れの中での位置づけ作業が決定的に欠けていたとし、ドイツにおける環境法理論を参考に、日本で1970年代に登場した環境権概念が、「自然環境」

を享受する権利ではなく、「住居などの狭義の環境への他者による侵害の排除」の権利の「現代的バリエーション」だとする（清野、2013、586頁）。こうした「過剰」・「過小」の問題は、既に淡路によっても認識され、この問題が司法における環境権否定の要因であるとする（大山、2012、74頁）。

環境権の憲法上の根拠として、13条と25条の双方を根拠とする二重包装論をここでは採用する。環境権の憲法上の根拠条文をめぐる見解は一致をみないままであるが、それらのいずれも、環境権に自由権的性格と社会権的性格との両方を併せ持つという点で一致しており、また、2つの条文を根拠とすることで、環境権の憲法的な根拠づけをより強固なものにすることができる。

ただ、13条と25条のどちらを基軸として環境権を捉えるべきかという点で疑問が残る。13条を中核に、積極的施策を要求する点において25条が関係するという説もある。しかし、人の生存にとって良い環境の享受が必須の条件であること、「環境が人間の『健康で文化的な』生活の基本条件」であること、そして規定の文言からも、25条の生存権と「不可分の意味をもち、また第13条の『幸福追求権』ともリンクして、二重の意味で日本国憲法によって基礎づけられる」と考えるのが自然だろう（小林、1980、560-561頁）。

(2) 憲法25条から導き出される環境生存権

25条と環境権とのリンクのさせ方として、清野は、25条2項の「公衆衛生」という文言に着目し、日本国憲法制定時や1920年代のアメリカにおける公衆衛生観まで遡り、25条2項が憲法制定時から経済的生存権に加え、『「公衆衛生」という人間の生命・健康に関わる環境的利益をもその保護対象とする生存権（環境的生存権）を含んでいた』とする（清野、2013、593頁）。そして、それを25条1項の「健康で文化的な最低限度の生活」にリンクさせ、生命・健康を維持するための環境の保障にかかわる部分を「環境的生存権」とする。25条1項と2項との関係については、既に述べたことから明らかなように、2項の「公衆衛生」の中に生命・健康に関する生存権、すなわち環境的生存権が包含されることから、25条1項の保護範囲には経済的生存権だけでなく、環境的生存権も含まれることになる。そして、経済的生存権も環境的生存権も、その保障レベルは同様に、「人間の尊厳に値するレベル」ということになる（清野、2013、594頁）。つまり、清野は25条1項と2項を一体化させる形で環境的生存権を導き出すのである（浅川、2015、14頁）。そのような環境的生存権の内容として、25条2項から、「国民のため、健康で文化的な最低限度の環境生活を配慮し、保全する」国家の義務が導き出され、1項からは「国民の、健康で文化的な最低限度の環境生活を営む権利」が出てくる。25条の元来の性質から、環境的生存権の社会権的側面は疑いがない。そして、健康で文化的な最低限度の環境生活を営む権利という自由権的側面については、より具体的にいうと、「人間が、人間の尊厳を守って生存するために必要な環境的条件（環境材）が国によって確保され（社会権的側面）、それが破壊・汚染などで損なわれるおそれから免れる生活を営む権利である（自由権的側面）」の自由権的側面が、「平穏安全な生活を営む自由」（＝「平穏生活権」）である（清野、2013、594-595頁）。

この平穏生活権については、大阪国際空港訴訟控訴審判決が参考になる。この判決では、「個人の生命・身体の安全、精神的自由は、人間の存在に最も基本的なことがらであって、法律上絶対に保護されるべきものであることは疑いがなく、また、人間として生存する以上、平穏、自由で人間たる尊厳にふさわしい生活を営むことも、最大限尊重されるべき」人格権の1つであると評価し、この

人格権を13条の趣旨に立脚し、25条によって裏づけられるものとして評価する（大阪国際空港訴訟控訴審判決、判時797号71頁）。そして、この人格権について、「人格権の内容をなす利益は人間として生存する以上当然に認められるべき本質的なものであって、これを権利として構成するのに何らの妨げはなく、実定法の規定をまたなくとも当然に承認されるべき基本的権利」であると評価する。その上で、身体侵害行為だけでなく、著しい精神的苦痛を被るとか著しい生活上の妨害をきたす行為に対しても、その「侵害行為の排除を求めることができ、また、その被害が現実化していなくともその危険が切迫している場合には、あらかじめ侵害行為の禁止を求めることができるものと解すべき」であるとして、妨害予防請求権を差止請求の根拠として認めた（大阪国際空港訴訟控訴審判決、判時797号71頁）。横田基地騒音訴訟控訴審判決では、人格権としての平穏生活権という文言が使用され、騒音や振動、排気ガスといった生活妨害が平穏生活権に対する民法709条における侵害を構成し、この平穏生活権が侵害された場合は差止請求が認められることが示された（横田基地騒音訴訟控訴審判決、判時1245号3頁）（清野、2013、596-597頁）。

(3) 憲法13条から導き出される環境的人格権

環境権の憲法上の根拠は、25条に加え、13条の人格権に求められる。この点について、通説では、「生命・自由・幸福追求への権利」という13条後段の部分を一体的に理解し、13条は個人の人格的生存に必要な一切の権利を包括する包括的基本権であり、そこに新しい人権としての環境権の根拠を見出す（芦部、1994、362-363頁）。しかし、生命・自由・幸福追求という3つのうちのいずれが、環境に関わる権利・利益を保障しているのかを清野は個別に検討し、生命は「価値」であって「人権」とはいえないが、「自由」は人格権との関係で「権利」と捉えることに異論はなく、生存基盤への侵害があった場合には妨害排除できるという環境権（＝環境利益）を読み込むことできる。その上で、25条で保障される平穏生活権と関わらない部分について、「身体権」に着目した環境権、すなわち環境的人格権を構築する。この権利構成として、「個人が、生命・健康を存続させ、身体の完全性を保つという人格権としての身体権の一環として、一定の質・量の環境材（水・大気・土壌など）を享受（確保）する権利」ということになる（清野、2013、604頁）。この環境人格権について、清野は産業廃棄物最終処分場の使用操業差止仮処分申請が容認された仙台丸森事件地裁判決に注目し、『「客観的には飲用・生活用水に適した質である水を確保できたとしても」、仮に有害性が認められない場合でも、「それが一般通常人の感覚に照らして飲用・生活用水に供するのを適当としない場合には」「不快感等の精神的苦痛を味わうだけでなく、平穏な生活をも営むことができなくなる」とし、具体的な身体への有害性ないしその蓋然性の立証を俟たず、精神的人格権（平穏生活権的人格権）を保護法益として』、裁判で問題となった汚水の有害性を問うことなく廃棄物最終処分場の操業禁止を認めた（清野、2013、604頁）（仙台丸森事件地裁判決、判時1429号115-116頁）。

13条から導かれる環境人格権には、従来型の権利内容と、『身体と結びつきつつ、精神的平穏、不安感のない日常生活を「人格権」に取り込んだという意味での「平穏生活権』が含まれる。この後者の意味での「平穏生活権」には、「危険の蓋然性が高いとは言い難い場合であっても、差止しうる時期を前倒しする機能を含み得る」としている（清野、2013、605頁）。

4.4.5 小括

(1) 地層処分への差止請求の根拠としての環境権の可能性

環境権を基本的人権の 1 つと捉える見解が憲法学における多数説であるが、環境権の理論的な曖昧性・漠然性などを理由に、裁判所は環境権の承認に慎重ないし否定的な態度を貫き、最高裁で明確に認められた事例はない。

清野の環境権の再検討・再構築をめぐる議論は、こうした従来の環境権について指摘されてきた問題点への積極的な応答となりえよう。清野は、環境権の憲法的根拠として二重包装論を採用し、25 条から、環境に関わる部分について「環境的生存権」を導出し、「平穏生活権」を具体的内容とした。同時に、13 条後段を一体化し、13 条を個人の人格的生存に必要な一切の権利を包括する基本権として捉え、名誉権などと並列して環境権を人格権として把握する通説の見解と異なり、13 条から導出される環境権の根拠を 13 条後段の「自由」に据え、その具体的な内容として生命・身体・健康ということに基礎を置く環境に関わる人格権、すなわち環境的人格権とする。

清野と同様に環境権の権利性を主張する松浦は、25 条 1 項の「健康」に着目して 25 条に環境的生存権としての役割を負わせるという理解は成立しうるといふ（松浦、1987、353-358 頁）。そして、大阪国際空港訴訟控訴審判決において示された、いわゆる生活平穏権が 25 条によって「裏付けられている」という理解は、25 条が経済的生存権のみを保障したものではないと捉えることができる。横田基地騒音訴訟控訴審判決では、「成文上は勿論、慣習法上又は判例法上も」環境権を認める余地は 13 条及び 25 条にないとする一方、人格権の一種として「平穏安全な生活を営む権利」（平穏生活権）を有しているのであり、騒音・振動・排気ガスなどによって生じる生活妨害はこの平穏生活権に対する侵害であることから、そうした「現に行われている侵害行為を排除し、又は将来生ずべき侵害行為を予防するため、侵害行為差止請求権を有する」と認めている（横田基地騒音訴訟控訴審判決、判時 1245 号、9-10 頁）。そうすると、水・大気・土壌といった「人間の尊厳を守って生存するために必要な環境的条件」の破壊・汚染といった事態が発生した場合、清野の主張する平穏生活権の侵害という具体的な権利の問題として差止請求を行い、それが認容される可能性が一定程度認められると考えられる。13 条から導き出される環境的人格権についても、『身体と結びつきつつ、精神的平穏、不安感のない日常生活を営む権利を「人格権」に取り込んだという意味での「平穏生活権』』は、仙台丸森事件地裁判決によれば、「危険の蓋然性が高いとは言い難い場合であっても、差止しうる時期を前倒しする機会を含み得る」（清野、2013、605 頁）ものになる。

このように再構築され、具体化された環境権は、高レベル放射性廃棄物の地層処分に対する差止請求への援用可能性を有している。環境権の射程に入る「環境」の定義を限定し、かつ、環境権の内容を具体化することにより、裁判所は、環境権に基づく差止請求について、利益衡量をする余地を見出しうるからである。なお、一部の判例に見受けられるように、環境的人格権は人格権として主張すれば十分ではないかという反論も成り立つが、人格権が「主として生命・身体・自由・名誉・プライバシーなど人格的属性を対象とし、その自由な発展のために、第三者による侵害に対し保護されなければならない諸権利の総称」（五十嵐、2003、10 頁）であることから、地層処分場の存在に起因する「不安・おそれ」といたものは含まれない。一方、清野のいう環境的人格権は、施設が存在自体が有する「不安・おそれ」をも包含することから、地層処分場に対する差止請求を提起する際に一定の

意義を認めることができる。施設から放出・排出される有害物質などによって住民の生命や危険が危険にさらされているといった明白な危険が生じるような場合には、裁判所も施設の公共性の高低に関わらず差止請求を許容するのはいうに及ばず（松浦、1999、68頁）、実際の生命・身体・健康への侵害が発生する前の段階でその侵害発生を防止するための司法判断を住民が受けられるようになっていなければ意味はない。この点からも、清野の主張する環境的生存権や環境的人格権は意義を有するといえる。そして、環境権の侵害に基づく差止請求が裁判によって認容されるためには、今後、学界においてさらに環境権の再検討を進める必要がある。その一環として、二重包装論の再検討、特に近年注目されている基本権保護義務の観点からの25条に関する検討が必要になってくる。二重包装論は、環境権の憲法上の根拠を補強すると一般に説明されるが、25条を環境権の根拠として強調することは、「自由」を中核とする本来の憲法の権利保障の在り方に反するものであり、結果として環境権の権利性を損なうものになりかねないのである。

なお、本稿では、最終処分場が存在する又は建設される可能性がある「地域」の「現在」及び「将来」世代の問題に高レベル放射性廃棄物の最終処分事業問題を落とし込み、その地域の住民への権利侵害について環境権を援用することによる差止請求の可能性を探ったわけだが、環境権を根拠とする住民による差止請求は、いわば「地元エゴイズム」（小林、1976、266頁）とのそしりも一面では免れない。しかし同時に、最終処分場が建設され、実際の操業が開始される時点での住民は、最終処分事業について決定を下すという「責任」を果たした「現在世代」と同一ではなく、「現在世代」が果たした「責任」が、結果的にその決定に参加できなかった「将来世代」への「巨大な危険に移譲」になることは、避けなければならない（阿部、2013、48頁）。最終処分事業の公共性の高さゆえに、一部の地域の住民の権利侵害を看過することは許されない。環境権提唱の契機となった公害は、世代という時間的な広がりも持つが、むしろ「地域」という限定的な空間の問題として理解される傾向にあった。しかし、原子力発電については、いわば国民全体がその恩恵を受けてきたことから、空間的・時間的な射程は公害問題よりも拡大される。そして、最終処分事業は、空間的射程に加え、原子力発電よりも時間的な射程がさらに強く意識される。最終処分事業のこうした特質を踏まえると、この問題について、福島第一原発事故のような「不測の事態」発生の可能性を完全に排除できないものであると同時に、最終処分場が建設される又は存在する地域や特定の世代に限定された問題ではなく、将来世代をも含めた国民及び国家全体に関わる「公共性」の高い問題であるという意識を醸成することが肝要となろう。

4.4.6 注

(1) 寿都町町長が文献調査への正式応募を表明して以来、寿都町の近隣地域、道レベルでも強い反対意見が相次いできた。2021年10月に行われた寿都町町長選挙は、文献調査に応募した現職の町長と、文献調査に反対する町議とが立候補を表明したことから、文献調査の是非を住民に問う選挙となった。10月26日に行われた選挙では、現職の町長が当選を果たした。この選挙の投票率は84.07%、現職町長が1135票、文献調査反対を掲げた候補者が900票という接戦になった。この選挙結果により、文献調査は継続する見通しとなっている。（NHK ニュース WEB <https://www.nhk.or.jp/senkyo2/sapporo/17837/skh50591.html>、2021年10月27日確認）

(2) 日弁連公害シンポジウムで環境権を提唱した弁護士は、当時、大阪国際空港訴訟を担当していた

(松浦、2004、55頁)。彼らによる環境権提唱の大きな動機になったのは、1969年7月に制定された東京都公害防止条例の前文において示された3原則であるといわれている(松本、1997、25頁)。ちなみに、1972年6月にストックホルムで開催された国連人間環境会議において、「人間環境宣言」が採択され、そのなかで「生存権」が明記され、更に「環境権」の内容を、全文を通じて強調している(松本、1975、149頁)。

4.4.7 文献 (1) 引用文献

- 阿部浩己(2013) 原子力災害と人権、世界法年報第32号：23-61頁。
- 阿部照哉(1975) 憲法と環境権：有倉遼吉教授還暦記念 体系・憲法判例研究Ⅲ 基本的人権 (2)(和田英夫、高柳信一、星野安三郎ほか) 日本評論社、東京。
- 阿部泰隆・淡路剛久編(2006) 環境法 [第3版補訂版] 有斐閣、東京。
- 赤坂正浩(2011) 憲法講義(人権)、信山社、東京。
- 浅川千尋(2015) 人権としての環境権?—憲法改正をめぐる議論を中心に—、天理大学人権問題研究室紀要第18号：1-24頁。
- 芦部信喜(1994) 憲法学Ⅱ 人権総論、有斐閣、東京。
- 原子力発電環境整備機構 (NUMO) (2018) 地層処分、安全確保の考え方 (https://www.numo.or.jp/kagakutekitokusei_map/pdf/anzen_a4.pdf) (2021年8月20日確認)
- 原子力発電環境整備機構 (NUMO) ホームページ、よくあるご質問、 (https://www.numo.or.jp/q_and_a/) (2021年8月30日) (「地層処分の概要」、「放射性廃棄物」、「処分施設」、「処分地の選定」)。
- 五十嵐清(2003) 人格権法概説、有斐閣、東京。
- 小林直樹(1976) 現代基本権の展開、岩波書店、東京。
- 小林直樹(1980) 憲法講義(上) <新版>、東京大学出版会、東京。
- 松本昌悦(1975) 環境破壊と基本的人権、成文堂、東京。
- 松本昌悦(1997) 新しい人権としての環境権とその憲法理論(2)日本国憲法の人権体系における「新しい人権」としての環境権の生成と展開、中京法学31巻4号：1-32頁。
- 松浦寛(1987) 環境権の根拠としての日本国憲法第25条の再検討、阪大法学141・142号：351-368頁。
- 松浦寛(1999) 環境権の概念構造と日本国憲法、国際公共政策研究4巻1号：59-70頁。
- 松浦寛(2004) 環境法概説(全訂第四版)、信山社、岩手県。
- 水本浩(1971) 民法学における利益衡量論の成立とその成果(四完)、民商法雑誌62巻6号：3-30頁。
- 中山充(2006) 環境共同利用権 —環境権の一形態—、成文堂、東京。
- 日本弁護士連合会、第2章 核燃料サイクルの廃止と放射性廃棄物の後始、https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/jfba_info/organization/data/57th_keynote_report1_2.pdf (2021年8月25日)
- 大阪弁護士会環境権研究会編(1973) 環境権、日本評論社、東京。

- 大阪高裁昭 50 年 11 月 27 日判決（大阪国際空港訴訟控訴審判決）、判時 797 号：37-90 頁。
- 大津地裁平成元年 3 月 8 日判時 1307 号 24 頁（琵琶湖総合開発計画工事差止請求事件第一審判決）。
- 大山直樹（2012）環境権の今日的意義、東洋大学大学院紀要第 48 集：71-93 頁。
- 清野幾久子（2013）環境権論の再検討——三・一一原発事故後の憲法上の環境権論、現代立憲主義の諸相 高橋和之先生古稀記念（長谷部恭男、安西文雄、宍戸常寿ほか編）577-611 頁、有斐閣、東京。
- 仙台地決平成 4 年 2 月 28 日（仙台丸森事件地裁判決）、判時 1429 号：109-116 頁。
東京高判昭和 62 年 7 月 15 日（横田基地騒音訴訟控訴審判決）判時 1245 号：3-54 頁。

4.4.8 文献 (2) 参考文献

- 井上典之「憲法問題としての環境裁判の現在 —環境権・人格権と差止請求の概観—」ドイツ憲法判例研究会編『未来志向の憲法論』291-318 頁（信山社、2001）。
- 大山直樹「公害・環境訴訟における差止請求権の理論的根拠—不法行為説の再評価—」東洋大学大学院紀要第 49 集 1-22 頁（2013）。
- 加藤一郎編『公害法の生成と展開』（岩波書店、1968）。
- 木村和成『近時の裁判例にみる「人格権」概念の諸相』立命館法学 363・364 号 136-165 頁。
- 交告尚史、臼杵知史、前田陽一ほか『環境法入門 <第 4 版>』（有斐閣、2020）。
- 五味由典「不法行為における差止請求の可否 —近時の判例から法理論を考える—」比較法制研究（国士舘大学）第 30 号 93-113 頁（2007）。
- 佐藤幸治『日本国憲法論 第 2 版』（成文堂、2020）。
- 玉蟲由樹『人間の尊厳保障の法理 —人間の尊厳条項の規範的意義と動態』（尚学社、2013）
- 玉蟲由樹『「環境権」の権利構造』福岡大学法学論叢 58 卷 4 号 641-669 頁（2014）。
- 地層処分技術ワーキンググループ（経済産業省総合資源エネルギー調査会
- 電力・ガス事業分科会 原子力小委員会）「地層処分に関する地域の科学的な特性の提示に係る要件・基準の検討結果（地層処分技術 WG とりまとめ）」
（https://www.meti.go.jp/shingikai/enecho/denryoku_gas/genshiryoku/chiso_shobun/pdf/20170417001_1.pdf）（2021 年 8 月 25 日）
- 人間環境問題研究会編「特集 環境権論の展開」環境法研究第 44 号（2019）。
- 根本尚徳『差止請求権の理論』（有斐閣、2011）。
- 野中俊彦、中村睦男、高橋和之、高見勝利『憲法 I 第 5 版』（有斐閣、2012）。
- 藤井康博「国家の環境リスク事前配慮と個人の権利—<3.11>後の原子力」憲法理論研究会編『危機的状況と憲法』（敬文堂、2012）。
- 松浦寛「環境権の根拠としての日本国憲法 13 条の再検討」阿部照哉、伊藤公一ほか『榎原猛古稀記念論集 現代国家の制度と人権』155-171 頁（法律文化社、1997）。
- 松下竜一『環境権の過程』（海鳥社、2008）。
- 松本和彦「環境汚染の自由の保障？」『高田敏先生古稀記念論集 法治国家の展開と現代的構成』307-330 頁（法律文化社、2007）。

- 松本和彦「原発事故と憲法上の権利」斎藤博編『原発の安全と行政・司法・学界の責任』121-139頁（法律文化社、2013）。
- 吉川智「日本における環境権の現状と解釈」成均館法学第17巻1号67-81頁（2005）。
- 吉村良一「基地騒音公害の差止め —米軍機による騒音公害を中心に—」立命館法学292号452-482頁（2003）。
- 渡辺康行、宍戸常寿、松本和彦『憲法I 基本権』（日本評論社、2016）。

4.4.9 追記（吉良）

本節は、将来にわたって影響を及ぼしうる放射性廃棄物処分について、将来世代の権利論、特に環境権の具体的内容を考察するものである。従来、環境権は社会権の一つとして理解されることが多かったが、それでは権利性、とりわけ裁判規範性が弱く、政策的考慮によって制限されやすいといった困難を抱えていた。それに対し、本節での議論は、将来世代を含む人々の環境権を社会権だけでなく、人格権ベースでも捉える視点を提示しており、環境権の基礎を多層化することによってより規範性を強めることを目指している。放射性廃棄物の処分は、このように強化された〈将来世代の環境権〉が現在世代に課す義務に応じられるように適切になされなければならない。将来世代の環境権は、本節の議論のように裁判規範性が強められるとするならば、現在世代の誰かによって代理されることによって現実の裁判（差止め請求）で用いられうる。したがって、単に政策的必要によるのではなく、環境権の人格権的構成とも調和しうる形での処分方法が取られなければならない、というように、将来世代の人権との関係において地層処分が対応すべき課題を明確にする方向を示したことが、本研究における本節の意義であるといえる。

もっとも、将来世代の権利論にはいわゆる非同一性問題や、集合的権利主体性を措定することの是非など、理念レベルでの課題も多い。また、本節の議論のように、権利の基礎を多層化することは、社会権や人格権といった性格の異なる権利の理論的長所のみならず短所をも同時に引き受けることになり、果たしてそれが本当に権利性を強めることになるかどうかはさらなる議論の余地があるといえる。本研究でも、この点であえて統一的な見解を出そうとはしていない。後の4.7.3節では人権アプローチの限界を指摘し、矯正的正義論に基づく政治的責任を論じている。また、人格権的構成によって国家の責務を拡張させる方向は、ドイツ憲法における、いわゆる基本権保護義務論につながりうるが、財政的制約の厳しいなかでそうした拡張路線が現実的に可能か、また理念的に考えるにしてもそれは国家の役割の拡張と引き換えに自由権を弱体化させるのではないか、といった論点がある。こうした点についてはさらなる議論が必要だが、本研究であえてアプローチを統一しなかったのは、将来世代にとっての正義や権利といった基本的価値においてさえ多様な、原理的に対立しうる可能性があり、それに応じて放射性廃棄物処分のあり方も変わってくること、また、そうした多様な理解を提示することそのものが〈価値対立の生産的な多元化〉につながりうると思ったからである。

4.5 地下空間の公共的利用と法（担当：板垣）

4.5.1 はじめに

大都市地域における社会資本の整備にとっては、土地所有者その他の地権者との複雑かつ長期間に及ぶ合意形成手続を要することや、損失補償の額が天文学的な水準にまで上ることが大きな課題である。高架や地下など、土地を立体的に利用する際においても、こうした問題状況は基本的に異ならない。しかし、実際上の利用がほとんど想定され得ない大深度地下の空間でインフラ事業のネットワークを展開する上では、手続や補償について特別の法理を及ぼすことが認められて良いのではないかという思考が、都市部の過密化が過剰な地価の高騰を招いたバブル期前後から認識されるようになり、様々な紆余曲折を経て、「大深度地下の公共的使用に関する特別措置法」（大深度地下使用法、平成 12 年法律第 87 号）の制定へと結実した。

4.5.2 地下空間の利用と法

(1) 民法の原則

浅い地下空間について利用したい場合には、地表の土地を所有する者が独占的・排他的な利用権を有するから（民法 206 条・207 条）²⁶、当該所有者に掛け合って当該土地を売ってもらうか（任意買収、民法 555 条以下）、賃貸借契約（民法 601 条以下、借地借家法）を締結するか、用益物権を設定してもらう必要がある。当該土地に先行して賃借権や地上権（併せて「借地権」という。）など利用権の設定を受けた者（俗にいう「地権者」）がいるときは、地権者の利用を妨げないように交渉を行い、その同意を得なければならない。

土地の立体的利用が飛躍的に進展したことを受けて、昭和 41 年の民法改正で、区分地上権（同法 269 条の 2）に関する規定が追加された。区分地上権とは、地下または空間については、工作物を所有するため、土地を垂直に見た場合の各層について、上下の範囲を定めて地上権の目的とすることを認めたものである²⁷。物権であるために、債権的利用にとどまる場合とは異なり、公示の手段として、ある層のみの地上権について登記することが認められる（不動産登記法 78 条 5 号）。そして、区分地上権の設定行為の中で、地上権の行使のためにその土地の使用に制限を加えることができる（民法 269 条の 2 第 1 項）。こうした事情があるため、区分地上権を設定するためには、その土地を使用・収益するすべての者の承諾を得る必要がある（同条 2 項）。

地下空間の活用は、天候に左右されない、大気汚染の影響を受けない、交差点や踏切のような交通ネットワークによって遮断されない、（防火に留意すれば）災害にも強いといった特性があり、技術の進歩に歩調を合わせるように、その開発は進んでいった²⁸。しかし、利害関係者である地権者との

²⁶ 川島武宜＝川井健（編）『新版註釈民法（7）物権（2）』有斐閣（2007）319 頁以下（野村好弘＝小賀野晶一）、能見善久＝加藤新太郎（編）『論点体系判例民法〔第 3 版〕2 物権』第一法規（2019）245 頁以下（松尾弘）。民法の制定経緯、外国法との比較も含めて、鎌田薫「大深度地下の公的利用と土地所有権（上）（中）（中の 2）（下）」NBL412 号 6 頁、414 号（以上、1988）18 頁、423 号 28 頁、424 号（以上、1989）25 頁。

²⁷ 川島＝川井（編）（2007）890 頁以下（鈴木祿弥）、能見＝加藤（編）（2019）411 頁以下（松尾）。

²⁸ 社会資本整備の視点から地下空間利用のニーズについて実証分析を行ったものとして、古米武治、西淳二、田中

交渉は長期間に及ぶ煩雑な調整を要するし、同意を得るために支払われる売買代金、賃料、立退料その他の対価は、土地の経済的利用価値に応じて跳ね上がるといった難点を抱えていた。

(2) 土地収用法

所有者の意思に反してでも土地を公共的に利用する必要がある場合に備えて用意されている法制が、土地収用法（昭和 26 年法律第 219 号）である。まず、道路、鉄道、電気通信、ガス、水道といった公共の利益にかかわる事業（収用適格事業、同法 3 条各号）を行おうとする起業者（同法 8 条 1 項）は、国土交通大臣ないし都道府県知事から事業認定（同法 16 条）を受けることで、事業の遂行にとって必要な土地の所有権その他の利用権を収用・使用することが可能となる。事業認定を受けるためには、「事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与する」（同法 20 条 3 号）とか「土地を収用し、又は使用する公益上の必要がある」（同条 4 号）といった要件を満たさなければならない²⁹。

起業者が具体的に個々の土地を収用するためには、事業認定の後に、別途、収用裁決（権利取得裁決、明渡裁決）を受けることが求められる。すなわち、起業者は、事業認定の告示があった日から 1 年以内に、都道府県収用委員会に収用裁決を申請し（同法 39 条）、損失補償の具体的な額を決めてもらわなければならない。土地所有者が受ける損失は、収用に先立って起業者が補償する必要があるが（事前補償、同法 68 条）、その際には、生じた損失を市場価格で算定して完全に補うことのできる額（完全補償）の支払いが義務付けられる（最判昭和 48 年 10 月 18 日民集 27 卷 9 号 1210 頁）。地下空間について収用裁決がなされた場合には、地表の土地所有者であっても、起業者の地下使用を妨げるような態様でその権利を行使することは制限されることになる（同法 101 条 2 項）。公用制限と称される所以である³⁰。

事業認定と収用裁決は、所有者の意思に反してでも公共的な土地の利用を進めるために法が用意した「正攻法の」手続であるが、強制的・権力的な要素が前面に出ることの関係から、任意買収の交渉が決裂した場合の最後の手段である。また、地権者の権利保障のために、事業認定に先立っては、公聴会の開催（同法 23 条）や利害関係人からの意見書提出（同法 25 条 1 項）など多くの事前手続が求められること、収用裁決の際にも土地調書と物件調書を作成し地権者から署名押印を得る必要があることなど（同法 36 条・37 条）、負担の大きな手続であることには変わりがない。

(3) 大深度地下への着目

特に問題となるのは、その性質上、敷設することに多大な困難が伴う密集都市空間においても切れ目なく事業を展開する必要がある鉄道、道路、上下水道、電線、ガス管のようなインフラ事業のネットワークである。首都高速や地下鉄のように、東京、名古屋、大阪などの大都市圏における広大なインフラ事業のネットワークが、可能な限り地権者との交渉が少なく済む河川や幹線道路沿いのルートを選んで整備されているのは、このことと無関係ではない。そこで注目されたのが、実際上ほとんど利用が及んでいない大深度地下を公共的に利用するというアイデアである。災害大国である

正、清木隆文「大深度地下使用法制定に至る都市地下空間利用小史」土木史研究 22 号（2002）269 頁

²⁹ 詳細は、小澤道一『逐条解説 土地収用法（上）【第 4 次改訂版】』ぎょうせい（2019）330 頁以下。

³⁰ 柳瀬良幹『公用負担法【新版】』有斐閣（1971）121 頁。

わが国では、大深度地下においては比較的地震、津波、台風等の被害を受けにくいという防災上の利点もあり、このアイデアは、とりわけネットワークの遮断が利用者の生死に直結するインフラ事業の設備において注目されるようになった。正確に言い換えれば、大深度地下について、土地所有者の同意なしに、かつ、補償なしに使用することが可能なのではないかという議論である³¹。

4.5.3 大深度地下使用の理論的根拠付け

(1) 所有権の範囲——所有権は地球の中心にまで及ぶか？

まず、地下深くにも土地所有権が及ぶのかという議論については、細かい差異はあるが、おおむね3系統に整理することができる³²。第一は、原則通り、地下深くにも土地所有権は全面的に及ぶとする無限定説（肯定説とも）である。この説に立つ場合、所有者の独占的・排他的利用の保障は地下深くにも及ぶことになり、公用収用を行う場合には損失補償（憲法 29 条 3 項）が必要となる。立法者意思は無限定説だったとされるが、現在はほぼ支持を失っている。第二は、土地所有権は「利益の及ぶ限度」で及ぶものと考えて、地下深くの所有権保障は微弱であるか、及ばないとする限定説であり、近時の民法の通説とされる。第三は、月面や海水面などと同様に、地下深くには観念的に所有権が成立し得ないとする否定説である（参照、最判昭和 61 年 12 月 16 日民集 40 卷 7 号 1236 頁）。

実務上の差異は、無限定説の場合には地下深くを公共的に利用する場合にも土地収用法に基づく収用手続きと損失補償が必要になるのに対し、否定説の場合にはそれが不要となるという点に現れる。限定説に立つと、深さに応じて損失補償の要否・程度が変わることになる。昭和 37 年に閣議決定された「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」20 条では、地下の使用に対しては、「土地の利用が妨げられる程度に応じて適正に定めた割合を乗じて得た額をもって補償するものとする」とされ、行政実務は限定説に立って運用されていると言って良い。実際、いずれの省庁の案も限定説を下敷きとしていた。

ただ、「利益の及ぶ限度」に応じて扱いを変えろという限定説に立ったところで、地下深くにおいても井戸や温泉が掘削され利用に供されている例は実際に多く、どのように折り合いを付けるかが難問として残される。

(2) 大深度地下使用权の法的根拠

次に、大深度地下の使用权を公共事業の実施者に認めるとした場合、いかなる理屈で使用权を根拠付けるかが問題となる。これについては、いずれも限定説に立った上で、(a)大深度地下については河川や海面のように私的所有権が及ばない一種の自然公物であると法律で位置付けて（憲法 29 条 2 項）、公有水面の埋立免許のような講学上の「特許」によって一部の公共事業実施者に限り開発を行う物権類似の特権的な権限を認めるという案（公物説）、(b)大深度地下にも微弱ながら所有権は及んでいるが、やはり講学上の「特許」によって公共事業者に対し物権類似の特権的な権限を認めると

³¹ 稲本洋之助「地下空間の公共的整備・利用と土地所有権」日本不動産学会誌 4 卷 4 号（1989）45 頁（48 頁）。

³² 学説の整理・分析は、阿部泰隆「大深度地下利用の法律問題」『まちづくりと法』信山社（2017）（論文の初出は 1996 年である。）246 頁以下が最も詳細である。

いう案（公企業特権説）³³、(c)大深度地下にも微弱ながら所有権を觀念しつつ、公共事業を実施しようとする者には土地収用法上の収用裁決により設定されるのと同様の使用権を設定することで対応するという案（公法的使用権説）とに分かれる³⁴。

(a)公物説は、大深度地下については、河川や海面などと同様に、カテゴリカルに私的所有権の成立を否定することで、地表面の権利者に対する損失補償をも不要とする説である。言い換えるならば、立法を通じて否定説と同じ前提を構築する見解といてよい。しかし、各省案で(a)公物説を採用するものはなかった。

これに対し、(c)公法的使用権説は、大深度地下の私的所有権は（微弱ながらも）否定せず、公共の利益が上回る場合に限り、行政庁の関与の下で公共事業実施者に利用権を設定するというものであり、土地収用法と同様の発想に立つ。各省の案はほとんど(c)公法的使用権説に立脚しており、建設省案は土地収用法の手直しで対応し、通産省（産業・エネルギー施設）、郵政省（通信ケーブル、放送・通信施設）、厚生省（送配水管路）の案は、それぞれの所管事業に応じた新規立法に基づいて収用類似の手続きを行い、（少額ながらも）地表面の権利者に対する損失補償を行うことを提案していた。

(b)公企業特権説もまた、ほとんど利用可能性のない地下空間であることから、収用手続きとは別個の法体系に基づく公企業特権を設定して³⁵、基本的には無補償で、既存物件の利用に支障を来す場合に限り、現実の損失に応じて補償を認めるという構想である。また、事業の実施（たとえば、大深度地下鉄道の敷設）に際し万一崩壊等の事故が発生し地表の土地所有者に被害が生じた場合には、鉱業法（昭和 25 年法律第 289 号）109 条に倣って、当該事業者は無過失の損害賠償責任を負わせることとする（なお、(c)公法的使用権説においても無過失損害賠償を検討する案が有力であった）³⁶。

(3) 臨時大深度地下利用調査会の答申

バブル期における大深度地下使用の議論では、各省庁間の調整が難航したこともあり、最終的な法制化には至らなかった。そこで、平成 7 年に議員立法である臨時大深度地下利用調査会設置法に基づいて改めて臨時大深度地下利用調査会が設置され、平成 10 年 5 月、大深度地下の定義、技術・安全・環境面での課題、そして法制面の課題を内容とする答申が、内閣総理大臣に提出された³⁷。

同答申は、民法 207 条との関係について、大深度地下であっても觀念的には土地所有権が及ぶとしながらも、その利用の利益が薄いことから、限定説の考え方に立って、行政の関与の下で公共的利用を認める制度を構築する方針を打ち出した。そして、大深度地下使用権は、「公益性を有する事業

³³ 財団法人運輸経済研究センターが昭和 63 年に公表した「大深度地下鉄道の整備に関する調査研究委員会」報告書の中で示された運輸省案では、大深度地下使用権が、「トンネル敷設権」として提唱された。運輸省案とトンネル敷設権については、園部逸夫「大深度地下鉄道の構想と法的課題」ジュリスト 913 号（1988）4 頁。

³⁴ 建設省案である大深度地下利用法制懇談会「大深度地下利用法制懇談会報告書」（昭和 63 年 12 月 3 日）より（日本不動産学会誌 4 巻 4 号（1989）76 頁以下に所収）。

³⁵ 成田頼明『土地政策と法』弘文堂（1989）283 頁では、公企業特権の一種であるから鉄道や電力の事業者といった特許事業者による地下利用には適するかもしれないが、道路、河川、放水路、下水道、地下ダム等の公共事業には必ずしも適さないとする。

³⁶ 園部・前掲 9 頁。

³⁷ 当該答申の解説として、岩月理浩「臨時大深度地下利用調査会答申の概要と解説——法制面を中心として（上）（下）」NBL645 号 41 頁、646 号（いずれも 1998）56 頁。

のみのために、その事業に必要な期間にかぎり、事業に必要な地下空間を使用する物権類似の効力」であるとする。(c)公法的使用権説に近い発想であり、土地収用法の特則として特措法が制定されることになった。建設省案を下敷きとする(c)公法的使用説が採用されたのは、現行の土地収用法制に対する最小限の手直しを加えるだけで当面の課題に十分対処することができ、土地所有権のパラダイムを転換することがない点で穏当であると考えられたためであろう。

(a)公物説は、所有権に対する過大な制約となる懸念が拭えないことなどから³⁸、支持を集めなかった。(b)公企業特権説は、その法的位置付けや設定手続の詳細が明確でないこと³⁹、着地点が(c)説に近いにもかかわらず、収用手続とは別個の損失補償制度をわざわざ組み立てる必要性に乏しいことがネックになった。

4.5.4 大深度地下使用法の制定

(1) 大深度地下使用法の概要

平成 12 年に、大深度地下の公共的使用に関する特別措置法（大深度地下使用法、平成 12 年法律第 87 号）が成立した。その目的は、公共の利益となる事業による大深度地下の使用に関し、その要件、手続等について特別の措置を講ずることにより、当該事業の円滑な遂行と大深度地下の適正かつ合理的な利用を図ることにある（同法 1 条）⁴⁰。

「大深度地下」とは、①建築物の地下室およびその建設の用に通常供されることがない地下の深さ（地表から 40m）、②当該地下の使用をしようとする地点において通常の建築物の基礎ぐいを支持することができる地盤（支持地盤）として政令で定めるもののうち最も浅い部分の深さに政令で定める距離（10m）を加えた深さ（同法 2 条 1 項 1・2 号、同法施行令 1・2 条）のうち、いずれか深い方以上の深さの地下をいう。

その対象地域は、「人口の集中度、土地利用の状況その他の事情を勘案し、公共の利益となる事業を円滑に遂行するため、大深度地下を使用する社会的経済的必要性が存在する地域として政令で定める地域」である（同法 3 条）。具体的には、首都圏、近畿圏、中部圏の三大都市圏が指定されている（同法施行令 3 条・別表第一）⁴¹。

対象事業には、道路（同法 4 条 1 号）、河川（同条 2 号）、鉄道（同条 4・5 号）、電気通信（同条 7 号）、発電、送電、配電などの電気（同条 8 号）、ガス工作物（同条 9 号）、上下水道（同条 10 号）

³⁸ 岩月（上）46 頁。稲本・前掲 51 頁は、憲法 29 条 2 項は権利内在的な所有権制限の根拠にはなり得ても、公共的事业による社会資本整備のための所有権制限の根拠とすることは難しいとする。これに対し、公物説を強力に提唱する阿部・前掲 256 頁以下は、批判に対する詳細な反論を行う。

³⁹ 批判の内容として、成田・前掲 283 頁。

⁴⁰ 立案当時の解説として、益田浩「大深度地下の公共的使用に関する特別措置法」の解説」NBL692 号（2000）6 頁、山田協「大深度地下の公共的使用に関する特別措置法について」ジュリスト 1186 号（2000）82 頁、坂巻健太「新たなフロンティア・大深度地下の適正かつ合理的な利用の推進——大深度地下の公共的使用に関する特別措置法」時の法令 1628 号（2000）6 頁。施行令の解説として、法令解説資料総覧 230 号（2001）68 頁。立案責任者の手によるものとして、本東信「大深度地下の公共的使用に関する特別措置法」について」新都市 71 巻 3 号（2017）74 頁が重要である。

⁴¹ 大深度地下の問題は基本的に大都市の問題であるという考慮から、当面は政令で三大都市圏を指定し、今後必要があれば政令で対象地域を追加することとされた。

など、すでに三大都市圏において相当程度深い地下で実施された実績のある各種インフラ事業が列挙されている。

(2) 大深度地下の使用の認可

使用の認可を受けようとする事業者は、申請に先立って、事業者の名称、事業の種類、事業区域の概要、使用開始予定時期などを記載した概要書を送付するとともに（大深度地下使用法 12 条 1 項）、公告・縦覧を行い（同条 2 項）、他の事業者からの申出に応じて、事業の共同化、事業区域の調整など、必要な調整に努めなければならない（同条 5 項）。

認可権限は、土地収用法 17 条に倣って、①事業者が国または都道府県であるとき、②事業区域が 2 以上の都道府県にわたるとき、③事業の性質・影響の及ぶ範囲が 1 つの都道府県の区域を超えるとき、④①～③にわたる事業の共同施行事業であるときのいずれかに該当するときは、国土交通大臣が認可するものとし（大深度地下使用法 11 条 1 項）、それ以外は都道府県知事が認可権者となる（同条 2 項）。なお、国土交通大臣に対する申請は、事業所管大臣を経由して行う（同法 14 条 1 項）。

国土交通大臣または都道府県知事は、申請に係る事業が要件のすべてに該当するときは、使用の認可をすることが認められる（同法 16 条各号）。使用の認可には、その趣旨に照らして条件を付し、およびこれを変更することができる（同法 17 条 1・2 項）。その他、関係行政機関からの意見聴取（同法 18 条 1 項）、事業地の付近住民に対する説明会（同法 19 条）といった規定が置かれている。

使用の認可の告示（同法 21 条 1 項）が行われた場合、認可事業者は、当該告示の日において事業区域を使用する権利を取得し、当該事業区域に係る土地所有権、地上権その他の権利は、認可事業者による事業区域の使用を妨げ、または当該告示に係る施設・工作物の耐力および事業区域の位置からみて認可事業者による事業区域の使用に支障を及ぼす限度においてその行使を制限される（同法 25 条）。

(3) 大深度地下使用法の実績

大深度地下使用法が初めて適用されたのは、①神戸市大容量送水管整備事業であり、平成 19 年 6 月 19 日に兵庫県知事による大深度地下使用の認可・告示が行われた。この事業は、阪神・淡路大震災の教訓をふまえ、危険分散も考慮した市街地を通る耐震性の高い送水幹線を整備するというものである。実は、本線延長 12.8km のうち、大深度地下使用法を適用した範囲は約 270m に過ぎないのであるが、この認可により総延長は約 1 km 短縮され、工期の約 5 か月短縮と工事費の約 23.4 億円縮減に繋がったとされる。

国土交通大臣による認可・告示の第一号となったのは、②東京外郭環状道路（関越道～東名高速）である（平成 26 年 3 月 28 日）。これは、東京都心から約 15km 圏に位置し、首都圏の交通渋滞の緩和、環境の改善等を図ることを目的に計画された総延長約 85km の環状道路であり、そのうち関越道から東名高速を結ぶ延長 16.2km の道路事業について、大深度地下使用法が適用された。

事業間調整（大深度地下使用法 12 条）が実施されているものとしては、③東京都～名古屋市間のリニア中央新幹線（平成 26 年 3 月より開始）④（仮称）淀川左岸線延伸部（大阪市北区豊崎～門真市菟島）（平成 28 年 7 月より開始）、⑤一級河川淀川水系寝屋川北部地下河川事業（平成 28 年 10 月

より開始)がある⁴²。

4.5.5 小括

(1) 大深度地下使用法の制定時に期待されたのは、①超高压送電線や上下水道などのライフ・ライン施設や地下鉄、地下河川などの公共・公益的事業の円滑な実施がより一層進むこと、②合理的なルートの設定が可能となることから、事業期間の短縮とコスト縮減に繋がること、③対象事業を公共性の高い事業に限定するとともに、行政規制を及ぼすことで無秩序な開発を抑止すること、④地上部の景観・環境保護、⑤耐震性の向上といった利点を存分に生かすことであった⁴³。

高速道路や新幹線の整備で最も時間と費用を要するのは用地買収であり、大深度地下利用法によって都心部への現実の乗り入れが可能となったことは、大きな成果といって良い。とはいえ、法制面で後押しがなされても、大深度地下を掘削する技術、施設の維持・管理のことを考えると、費用対効果が足枷となって、利用は思ったように進まないのではないかと懸念は、この法律の制定当時から存在した。建設した後のことまで考慮に入れなければ、これからのインフラ整備は進まないのも確かである。しかし、耐震性の向上を含めたインフラの一層の強靱化が早急に求められる現在、地震動に強く、台風や津波の影響を受けない大深度地下を積極的に活用することで、神戸市大容量送水管整備事業のように、短い施工期間で安価に整備が進むことを見逃してはならない。また、巨大台風やゲリラ豪雨により、かつて数十年に一度と言われた大水害の頻度が増している。この点、埼玉県内の中川、綾瀬川の流域の地底 50m を全長 6.3km に渡り貫く「首都圏外郭放水路」は、近年の内水氾濫の防止に極めて大きな役割を果たしている⁴⁴。大深度地下使用法によって、寝屋川北部地下河川事業のように、密集都市地域における地下放水路のスムーズな整備が実現することに期待したい。

大深度地下の利活用という点では、地下 300m 以上の深部の地層に高レベル放射性廃棄物を埋設し、人間の生活環境に影響を及ぼさないように長期にわたって安全・確実に隔離し閉じ込めるという地層処分的手法も注目される(特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律(平成 12 年法律第 117 号) 2 条 2 項の「最終処分」)⁴⁵。ただし、概して地価が低廉な区域が候補に上ることもあり、本稿のテーマである地権者との調整との関係性は薄く、むしろ、もっぱら立地自治体との調整を必要とする事項である。

(2) 本節では「土地の立体的利用」について行政法的に課題になりうることを論じた。従来、土地を立体的に利用する場合の法的論点としては、地上の土地がすでに利用されているところでその地下を利用することの権利関係の処理が念頭に置かれやすかった。今後、建設される地下の処分場については、現時点で地上の土地がすでに高度に利用されている場所が選ばれる可能性はおそらくないだろう。だとすると、地上の地権者の権利利益を考える従来の枠組みは必ずしもあてはまらないことになる。しかし、処分場建設を起点として発展していくであろう「科学都市」においては、地下

⁴² 本東・前掲 78 頁。現在進行中の事例については、国土交通省ウェブサイト「大深度地下使用法を適用した事例」https://www.mlit.go.jp/toshi/daisei/crd_daisei_tk_000014.html

⁴³ 坂巻・前掲 18 頁。

⁴⁴ ただし、首都圏外郭放水路の整備は平成 5 年から 18 年にかけて行われ、用地買収は大深度地下使用法施行以前の話である。

⁴⁵ 最初期の言及として、成田・前掲 287 頁。原子力発電環境整備機構(NUMO)ウェブサイト「地層処分とは何ですか?」https://www.numo.or.jp/q_and_a/faq/faq100069.html

の処分場建設が進んだ後に地上の利用がなされることになる。いわば、従来とは地上と地下の時間的順序が逆転しているが、そこにおいて地上と地下の権利調整はどのようになされるべきかを考えるにあたってまず、これまでの行政法的課題を明確にしたのが本節の本研究全体にとっての意義である（(2)は吉良執筆）。

4.6 立地自治体など利害関係人との法的紛争（担当：板垣）

4.6.1 はじめに

産業廃棄物処理場、原子力発電所、米軍基地のように、一般には忌避施設とか迷惑施設とよばれる施設（英語では NIMBY 施設）を設置しようとする場合、設置事業者と立地自治体の間だけではなく、施設の付近住民、立地自治体の近隣の自治体（広域的自治体を含む）を巻き込んだ問題が発生する。通常、このタイプの問題は政治的な紛争の形となるが、法的紛争を惹起することも少なくない。

4.6.2 設置事業者と立地自治体・付近住民との間の問題

(1) 前提

意外に思われるかもしれないが、多くの場合、NIMBY 施設を受け入れるか否かに際し、立地自治体である市町村には、その可否を決する権限は帰属していない。すなわち、産業廃棄物処理場の設置許可権限は都道府県知事、原子炉の設置許可権限は原子力規制委員会にあり、立地自治体は許認可権を有していないのである。

しかし、社会通念に照らしても、立地自治体の意向を全く無視して NIMBY 施設の設置が国・都道府県の都合で一方向的に決められることはあり得ない。ただでさえ施設の稼働には多くのハードルが課せられているのであり、立地自治体の理解と協力を抜きにして、施設の設置が行われることは考えられない。

通常は、NIMBY 施設の設置許可に際し、立地自治体に対して「意見を聴く」手続が義務付けられている。ただし、これはあくまでも政治過程における手続であって、法的な拒否権まで付与されている事例は見当たらない。

(2) 水道水源保護条例の事例

よく知られるのは、産業廃棄物処理場の設置許可（許可権者は都道府県知事）に対し、立地自治体が水道水源保護条例を制定して抵抗する事例である。阿南市水道水源保護条例事件では、同市内の水源保護地域に指定された区域において、規制対象事業場と認定された産業廃棄物処理施設の設置を罰則付きで禁止する仕組みを設けた水道水源保護条例（本件条例）の適法性が争われた。徳島地判平成 14 年 9 月 13 日判例地方自治 240 号 63 頁は、徳島市公安条例判決（最大判昭和 50 年 9 月 10 日刑集 29 卷 8 号 489 頁）を引用した上で、廃棄物処理法と本件条例が同一の目的で産業廃棄物処理施設（管理型最終処分場）の規制をしている部分に着目し、廃棄物処理法が本件条例による別段の規制を容認するものであるか否かについて、次のように述べた。

「技術基準省令は、管理型最終処分場が備えるべき技術上の要件として、擁壁等の構造上の安全性、遮水工の防水力等を要求しているが、申請に係る施設がこれらの要件に該当するかを審査する権限を有するのは、いうまでもなく廃棄物処理法によって当該施設の設置許可の権限を付与されている都道府県知事である……。他方、……本件条例も、ある特定の管理型最終処分場を規制対象事業

場と認定するに際し、認定権限を有する管理者に当該処分場の擁壁等の構造上の安全性、遮水工の防水力等についての審査をさせようとしている。そうすると、本件条例は、上記の都道府県知事の審査権限と同じ権限を阿南市の機関である管理者（被告）に対しても付与することになる。このように、都道府県知事と市町村長が同一事項について二重に審査をする制度を設けることは、申請者に過度の負担をかける結果となり相当ではない上、廃棄物処理法が一般廃棄物処理業の許可については市町村長に委ねつつ、産業廃棄物処理業の許可並びに一般廃棄物処理施設及び産業廃棄物処理施設の設置等の許可については都道府県知事の権限として、市町村長と都道府県知事の役割分担を明確に規定していることにかんがみても、およそ同法が想定しているものとは考えがたい事態である……。」

この事案で裁判所が問題としたのは、「都道府県知事と市町村長が同一事項について二重に審査をする制度を設けること」によって「申請者に過度の負担をかける結果」となることであり、そのような事態は、「市町村長と都道府県知事の役割分担を明確に規定している」廃棄物処理法が「想定しているものとは考えがたい」とする⁴⁶。

紀伊長島町水道水源保護条例事件では、産業廃棄物処理施設の設置計画を知った町が、急遽水道水源保護条例を制定して、町長が同施設を条例に基づく規制対象事業場に認定したことについて、事業者から認定処分の取消訴訟が提起された。最判平成16年12月24日民集58巻9号2536頁は、町長には同条例の定める協議の手続を十分に尽くし、予定取水量の適正化のため適正な指導をし、業者の地位を不当に害することのないように配慮すべき義務があり、認定処分がそのような義務に反してなされた場合には違法となるとした。

以上、実質的にみととき、立地自治体の長に施設設置に対する法的な拒否権まで付与するような事態になると、法律の趣旨・目的に反するものとして違法・無効となるというのが、裁判例の傾向である。

(3) 個別の行政指導の事例

施設の付近住民の反対運動が激化し、彼らの意向を汲んだ首長が誕生するなどして、立地自治体が政策としてNIMBY施設の設置をあの手この手で阻止しようとする事例も少なくない。ただし、先述したように立地自治体には施設設置の許認可権がないので、どうしてもイレギュラーな手段で対応せざるを得ないことになる。典型的なのが、要綱に根拠を置く行政指導を通じた手法である（要綱行政）。

品川マンション事件では、東京都建築主事が、事業者が行ったマンション建設のための建築確認申請を、行政指導を理由に留保したことの違法性が争われた。行政指導の内容は、付近住民がマンション建設に反対しているため、付近住民と話し合っただけで紛争を円満に解決するようにというものであった⁴⁷。ところが、事業者が行政指導に従って話し合いをしている最中に、東京都が新高度地区案を発表し、すでに確認申請をしている建築主に対しても設計変更を求めるとしたことから、このままで

⁴⁶ これに対し、廃棄物処理法は水道水源保護条例による別段の規制を容認しているとする見解として、阿部泰隆『廃棄物法制の研究』（信山社、2017年）257頁以下。

⁴⁷ ちなみに、付近住民の同意を許可要件とすることは私有財産の使用収益を他人の拒否権のかからしめることになり、憲法29条違反になるものと考えられる。北村喜宣『自治体環境行政法〔第8版〕』第一法規（2018）219頁。

は設計変更により多大な損害を被りかねないと危機感を抱いた事業者は、建築審査会に対して、自身の申請を速やかに処理するように審査請求を申し立てた。最判昭和 60 年 7 月 16 民集 39 卷 5 号 989 頁は、建築主が任意に行政指導に依っている間は、建築確認を留保しても違法ではないが、建築主が行政指導には応じられないとの意思を真摯かつ明確に表明し、建築確認申請に直ちに応答すべきことを求めている場合には、行政指導に対する建築主の不協力が社会通念上正義の観念に反するものといえるような特段の事情がない限り、行政指導が行われているとの理由だけで確認処分を留保することは違法だとして、遅延 1 か月分の損害賠償を認めた⁴⁸。

武蔵野マンション事件では、給水契約の締結拒否が問題となった。武蔵野市では、昭和 46 年に「宅地開発等に関する指導要綱」を制定し、10メートル以上の中高層建築物を建てる場合には日照に影響を受ける関係住民の同意を得ること、建設計画が 15 戸以上の場合には小中学校の用地取得費・施設建設費を「教育施設負担金」として市に寄付することなどを開発事業者に求めてきた。市長は、関係住民すべての同意を得るようにという行政指導に従わなかった事業者に対して給水契約の締結を拒絶したことで、「正当の理由」なく給水契約の締結を拒否することを禁じる水道法 15 条 1 項に違反したとして起訴された（この事案では、市長には建築確認の権限がなかったことに留意されたい）。最決平成元年 11 月 8 日判時 1328 号 16 頁は、給水契約を締結して給水することが公序良俗違反を助長することとなるような事情もなかった下では、行政指導に従わせるために給水契約の締結を留保することは許されないとして、「正当の理由」を認めず、市長を有罪とした⁴⁹。また、最判平成 5 年 2 月 18 日民集 47 卷 2 号 574 頁では、市に 1500 万円余りの教育施設負担金を納付した事業者が請求した納付額分の国家賠償について、給水契約の締結拒否等を背景にマンションを建築しようとする者に教育施設負担金の納付を事実上強制したものであり、行政指導の限界を超えた違法な「公権力の行使」であるとして、請求が認容された⁵⁰。

いずれの事件においても、立地自治体が紛争の一方当事者である付近住民に肩入れしすぎるあまり、行政に求められる公平性を逸脱したことが違法と認定されている。こうした判例の展開を受けて、国の行政手続法（平成 5 年）を皮切りに、各自治体でも相次いで行政手続条例が制定された。行政手続法 33 条は、「申請の取下げ又は内容の変更を求める行政指導にあつては、行政指導に携わる者は、申請者が当該行政指導に従う意思がない旨を表明したにもかかわらず当該行政指導を継続すること等により当該申請者の権利の行使を妨げるようなことをしてはならない」と定めて、品川マンション判決を確認している。平成 26 年改正で、私人から行政指導の中止を求めることも可能となった（行政手続法 36 条の 2）。

(4) 距離制限規定の利用

やはりイレギュラーな手法として、立地自治体が性風俗施設などの営業を阻止するために、大急

⁴⁸ 当時の学界の状況として、参照、阿部泰隆・ジュリスト 845 号（1985）84 頁、鈴木庸夫・法学教室 62 号（1985）100 頁、山村恒年・判例地方自治 21 号（1986）86 頁。その現代的な意義については、交告尚史・論究ジュリスト 3 号（2012）76 頁。

⁴⁹ 北村喜宣・地方自治判例百選〔第 2 版〕186 頁の解説が明快である。

⁵⁰ 評釈として、大橋洋一・平成 5 年度重判（1994）45 頁、千葉勇夫・法学教室 154 号（1993）116 頁、角松生史・論究ジュリスト 3 号（2012）36 頁。

ぎで文教施設等の設置許可を行うという事例も散見される。有名なのが余目町個室付き浴場事件であり、最判昭和 53 年 5 月 26 日民集 32 卷 3 号 689 頁は、個室付き浴場の営業を阻止する目的でなされた児童福祉施設の設置認可は、形式的には要件法令に適合しているが、当該事業者に対する関係では国賠法上違法となるという原審の判断を是認した⁵¹。つまり、行政の採った諸施策が単体では法律の要件を充足していても、全体をみると行政に求められる中立性・公平性を逸脱しており、特定の民間企業を狙い撃ちにして損害を与えたと評価される場合には、その企業との関係で、採られた諸施策は違法となるということである（違法説）⁵²。

(5) ここまでの小括

結局のところ、立地自治体が NIMBY 施設の設置受入れを拒むには、個別の法的手法に依拠するよりも、政治過程において受入れ反対を表明するのが最も適切である。施設の設置を受け入れるか否かが長や議会の選挙の争点となり、そのようにして決められた立地自治体としての方針を基に（住民自治）、国や都道府県との間で交渉を行い、立地自治体の意向を可能な限り反映させる（団体自治）というのが、憲法の予定する「地方自治の本旨」（憲法 92 条、地方自治法 1 条）だからである⁵³。

4.6.3 立地自治体と近隣自治体、広域的自治体との関係

立地自治体と近隣自治体、そして広域的自治体との関係は、これまでほとんど考察されていない。産業廃棄物処理場や米軍基地の問題は、何か事故があっても立地自治体の内部で完結する問題であったことが要因と思われる。これに対して、東京電力福島第一原子力発電所の事故が明らかにしたように、原発事故の被害は立地自治体を超えて広域に及ぶ。事故後に地元でよく聞かれたのは、立地自治体（双葉町、大熊町）は過去極めて手厚い財源措置を受けてきたのだから、事故に伴う補償をいわば事前に受け取ってきたのと同じであるが、浪江町や飯舘村といった近隣自治体については、こうした財源措置を受けてきたわけでもなく、事故の直接的な被害や風評被害ばかりを受けており、極めて不当であるという主張であった。風評被害の場合、立地自治体を擁する都道府県（場合によってはその近隣）にまで広域に波及するため、問題はさらに深刻である。

法的な制度設計として考えられるのは、立地自治体の近隣自治体にも、事故の被害が及ぶ圏域内に属する限りにおいて、意見提出の機会を設けることである。やはり法的拒否権まで付与することは難しいが、実務運用としては、近隣自治体の強硬な反対を押し切ってまで NIMBY 施設の設置が強行されることは困難と思われる。

令和 2 年に北海道寿都町と神恵内村が地層処分事業の候補地として名乗りを挙げた際、平成 12 年

⁵¹ 阿部泰隆『行政法解釈学Ⅱ』有斐閣（2009）459 頁の説明が精細である。事業者は風営法違反の罪に問われたが、最判昭和 53 年 6 月 16 日刑集 32 卷 4 号 605 頁は、無罪判決を下している。近年の動向について、中原茂樹・論究ジュリスト 3 号（2012）12 頁。

⁵² 第 1 審は児童福祉施設の設置認可を——著しく妥当性を欠くとはしながらも——適法としたところ（形式的適法説）、古崎慶長・判例評論 161 号 116 頁は、知事の認可権の行使は裁量権の濫用であり、姑息な奸智に長けた手段で住民運動の目的を達成してはならないとして厳しく批判した（違法説）。

⁵³ 板垣勝彦『地方自治法の現代的課題』第一法規（2019）3 頁以下。

に制定された「北海道における特定放射性廃棄物に関する条例」において、北海道においては、「特定放射性廃棄物の持込みは慎重に対処すべきであり、受け入れ難いことを宣言する」とされていることとの抵触が問題となった⁵⁴。市町村と都道府県の政策決定の優先劣後の関係という論点である。国法と条例との関係は、憲法 94 条と地方自治法 14 条 1 項で明確に定められている。これに対し、都道府県条例と市町村条例との間の優先劣後の関係についてはいかに考えるべきか。

地方自治法 2 条 16 項は、「市町村……は、当該都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならない」と定める。一見すると都道府県条例が市町村条例に優先して適用されるように読める条項だが、あくまでも本条項が適用されるのは、都道府県が自身に帰属する事務について条例を定めている場合である⁵⁵。そうでない場合には、補完性の原理より、住民により身近な自治体である市町村の意思決定が都道府県に優先すると考えられる。つまり、地層処分事業の受入れが、市町村限りで意思決定可能な事務なのであれば、都道府県条例の定めは無関係ということになる。

4.6.4 小括

(1) 本節では、いわゆる NIMBY 施設建設にあたって、その受け入れを決定する自治体と、その影響を受ける自治体とが一致しない場合にどのような調整方法がありうるか、これまでの具体的な事例をもとに行政法的に考察するものである。放射性廃棄物処分がもたらすかもしれない影響は、万が一の事故による被害の広がりから、いわゆる風評被害などに関わる評判リスクなど、当該自治体にとどまらないものが多く懸念されている。その一方、国からの補助金が交付される自治体とそうでない自治体とでも、そうした影響範囲とのズレが生じうる。これは地理的範囲だけでなく、将来世代も含めた時間的範囲の不一致でもある。このような何重もの不一致がある問題で、処分場を受け入れるという決定、また最終処分か暫定処分かといった処分方法の決定を「どの」自治体レベルで行うべきかといったことは、地方における民主主義プロセスのきわめて困難な問題である。しかし、その困難を強調するだけでは話が進まない。本節で示されたいくつかの手法は、地理的範囲の不一致がある際に行政が取ることのできる手段として理解できる。各自治体の民主的政治プロセスを過度に対立的に捉える必要はなく、それを緩和させる知恵も一定程度、蓄積されていることに目を向けることも重要である。地方レベルも含めた場合、複数の民主的政治プロセスが調和的に進むようにするためのデザインもまた、〈価値の生産的多元化〉という本研究の課題に不可欠である（(1)は吉良執筆）。

(2) NIMBY 施設の設置をめぐることは、多くの裁判例の積み重ねにより、立地自治体には施設の設置に対する拒否権はなく、条例の制定や行政指導など、あの手この手を用いた事業者へ向けた阻止活動は違法であるという判断が示されてきた。したがって、立地自治体が選挙を通じた政治的意思決定により受け入れを拒否するという正攻法的な手法が適切である。立地自治体と近隣自治体、広域的自治体との関係は、あまり検討されたことのない問題であり、継続的な研究が待たれる。

⁵⁴ 北村喜宣「放射性廃棄物対応条例の変遷」横浜法学 27 巻 3 号（2019）239 頁（249 頁）。

⁵⁵ 北村・自治体環境行政法 42 頁以下。

4.7 価値対立状況での将来志向的な民主的政治プロセスに向けて（担当：服部）

4.7.1 目的

地層処分政策には、技術発展に関わる将来の不確実性という特殊な考慮事項がある。この特殊性を前提に現在における法政策決定の正当化を考えると、民主主義的決定手続や熟議の在り方に対しても「不確実性ゆえの不安」という特徴を踏まえた考察が求められる。地方自治は、利害を共有する住民の積極的政治参加を理想とした「民主主義の学校」である一方、他人を納得させる理由付けに言い尽くせない現実の感情的部分、地層処分問題ではとりわけ、不確実性に対する言語化以前の感情面も、住民の合意形成の基礎になっていることは看過できない。そこで、服部は、地方自治体レベルの合意形成の可能性の調査において、熟議以前の次元の住民感情に着目した。特に、不確実性に対する「不安」「不信」を緩和する制度を目指すことで、「価値対立状況でも実効的な民主的政治過程の制度デザイン」を検討した。不確実性への不安の緩和に通じる政策設計は、現在の民主主義的意思決定のための合意を可能にする（熟議民主主義以前の）一条件となると見込まれるからである。

なお、政策判断にかかわる不安の類型として、個人の将来のための不安だけでなく、子や孫を含めた先の世代のための（自分の）不安もある。超長期的影響を及ぼす政策決定という地層処分の特殊性にかんがみ、ここでは後者の「先の世代のための不安」に焦点を絞った（海外の先駆例であるフィンランドのオンカロの周辺住民からは「将来の世代を考えると不安である」という声も上がっている）。また、不安の対象としては、不確実かつ重大規模のリスクそのものに対する不安ではなく、リスクに対処する制度に対する不安がある。本研究では、服部の専門である法哲学の学問的射程を踏まえ、後者の〈安心を保証する法制度的条件〉を考察対象とした。以上の通り、服部の分担研究は、現在の民主主義的意思決定のための合意を可能にする（熟議民主主義以前の）条件として、「将来世代のための不安」を緩和する法制度・原理がどのように考え得るかを目的とした。

4.7.2 方法

現行の法制度を支える原理・原則の理論的限界と可能性を、法理論、政治理論上の議論、法実務の調査を通じて検討した。

個別論点としては、①人権アプローチの妥当性、②刑事制度・賠償責任論の原理の応用可能性、といったテーマを掘り下げた。

具体的作業としては、文献調査のため、欧米を中心とした先行理論および実践のサーヴェイを中心に行い、先行理論に対する批判的枠組が構築できた段階で国際会議での発表をし、フィードバックを踏まえ、提示した理論の練り直しを行った。

4.7.3 成果

(1) 人権アプローチ

将来世代の利益保障にあたって最有力の規範は人権理念および人権法だが、生まれていない将来世代の人権を実定法上観念するのは、実務上だけではなく理論上の困難があることは従前指摘されている。しかし近年、将来世代の利害にかかわる典型的訴訟である気候変動訴訟において、特に欧州内の司法判断において将来世代が保障されるべき人権認定の萌芽とみられる変化がある。そこで、気候変動訴訟を中心とした将来的な権利保障の是非が争われた判例のサーヴェイを行うことで、将来世代のための人権保障の可能性を検討した。2021年現在、世界各国で1800件以上提起された気候変動訴訟のうち、2015年以降の判例は、次のような類型化によって整理ができる。(1) 欧州人権条約上の権利保障規定を根拠に政府予防策の妥当性を問う *Urgenda* モデル⁵⁶、(2) 政府政策の不備を問う国内レベルの違憲訴訟⁵⁷、(3) ヨーロッパ以外の地域的人権枠組に基づく請願⁵⁸。現状緊迫の危険にない将来世代の不利益に関し審理を開始するにあたっての法実務上の二大障壁は、権力分立原則と原告適格の制限だが、2015年以降「人権論的転回」(Peel and Osofsky 2018)と呼べる法実務上の乗り越えが、上記3類型化の通り一部管轄において指摘できる。他方、人権アプローチの類型

⁵⁶ *Urgenda Foundation v. Kingdom of the Netherlands*, rendered by Supreme Court of the Netherlands, 20 December 2019: English translation ecli:NL:HR:2019:2007)。本ケースにおいて原告環境団体はオランダ政府のCO₂削減目標が国民の権利保障を下回ると主張、オランダ最高裁は原告主張を認容した控訴審判決を維持した。原審はオランダ政府に対し特定の措置は命じておらず、権力分立原則に反さないとし、欧州人権条約2条(生命への権利)、8条(私的および家族生活への尊重)の直接的効力を認めた。*Urgenda*に続いて、欧州内で欧州人権条約を根拠とする若者を原告とした訴訟は相次いでいる(たとえばイギリスにおける*Plan B Earth and Others v. Prime Minister* (filed in May 2021)、ポーランドにおける*Górska et al. v. Poland* (filed in June 2021))。

⁵⁷ Bundesverfassungsgericht 24 March 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20。本ケースにおいて、2019年気候変動法がドイツ政府の目標(1990年比55%削減)に基づき2030年まで許容する排出量は、2050年まで利用可能な総排出枠の大部分を使い切ってしまうことになるため、気候変動法は、将来的な権利の制限から人々を十分に保護していないとして、ドイツ基本法20条aに反し違憲と判断した。その他類似ケースとして、政府の2030年排出削減目標は気温上昇2度以下に抑制するためには不十分であり、生命、人間の尊厳、健康な環境および法の下での平等と不差別に対する憲法上の権利を侵害するとして提起された韓国判例を参照、*Kim Yujun et al. v. Sought Korea* (filed in 2020)。

⁵⁸ The Petition of the Inuit Circumpolar Conference to Inter-American Commission on Human Rights seeking relief from violations of the human rights of Inuit resulting from global warming caused by greenhouse gas emissions from the United States of America (2005); Petition to the Inter-American Commission on Human Rights Seeking Relief from Violations of the Rights of Arctic Athabaskan Peoples Resulting from Rapid Arctic Warming and Melting Caused by Emissions of Black Carbon by Canada (2013)。

化を裏返して理解すれば、地域的人権枠組が不存在または非実効的であり、国内の憲法上の権利に訴えることに制度的、社会文化的、政治的制約のある EU 以外の国では、その管轄内での人権侵害の主張にはなお高い障壁がある。

以上の動向から、現在世代の不安緩和条件の課題に対し、次のように考えられる。将来世代の利益のための制度・法理論的根拠の限界に対し、EU 内を中心として人権規範を梃子とした変化がみられる。しかしながら、人権を根拠とするアプローチは①予防的措置に限定され、補償根拠までカバーしない、②予防的措置においても地域的人権枠組や人権の国内実施機関を欠く国（日本含む）において見込みが低い。したがって日本において、将来世代のための現住民の不安を緩和する法制度的条件として、人権アプローチが説得性を持つ見込みは低い。

(2) 賠償制度

人権保障だけではなく、賠償および補償制度の整備もまた安心保証の制度的条件になり得る。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」）74条は事業者の責任を規定するが、「制度的管理」段階では、事業者の存続300～400年を想定し、時間的限界がある（田中原子力規制委員会委員長）。しかしながら厳罰化や無限責任がそのまま抑止となり、ひいては信頼向上につながるわけではない。いかなる安全保証の制度設計が望ましいかを考えるにあたって、法・政治哲学上の責任論を対象に、現行法モデルの批判的考察を行った。

責任概念に関する有力な分析を提示した H. L. A. ハートに従えば、責任は、賠償責任、能力責任、因果責任、役割責任に分類される⁵⁹。このうち能力責任と因果責任は賠償責任に由来する点で法的カテゴリーとして理解でき、役割責任のみが法的な賠償責任と本質的に区別できる⁶⁰。賠償責任を基底とした責任追及は、加害者および被害者、特定被害と原因の因果関係、加害者の責任が明確であるときに有効であるが、超長期的被害の場合は全面的には適用できない。また、政治哲学者の I・ヤングの指摘する通り⁶¹、法的有責者に対応を求める賠償モデルは、過去志向、責任転嫁、構造的問題の軽視というデメリットをもつ。すなわち、社会全体で討議し対応を検討すべき課題であっても、一部の特定の有責者への責任転嫁を生み、社会構造全体における問題の把握を妨げる。地層処分の文脈では、法的賠償モデルは、「有責な治者（一部公務員）」に対する「選定地住民」という二項対立のバイアスを生み、他の国民の議論参加や受入地域への理解・風評被害といった側面を考察射程に入れられなくなる。「原子力エネルギーの間接的受益者である国民」という第三項を入れた責任モデルを考えるにあたって、損害賠償モデルの維持と、利益構造に参入するために共有されている政治的な責任モデルの調和が課題である。

⁵⁹ H L A Hart, *Punishment and Responsibility Essays in the Philosophy of Law*, 2nd edn (Oxford University Press, 2008), p.211.

⁶⁰ Ibid., p.265.

⁶¹ Iris Marion Young, *Responsibility for Justice* (Oxford University Press, 2011) p. 95, 116–118.

以上の理論モデルの含意として、一般市民は、「制度を創出する政治的=役割責任」を負い(e.g. 選挙、パブコメ、市民運動、訴訟)、公務員は「補償制度を実現する政治的=役割責任」を負う。このモデルでは、法的モデルと異なり、間接受益者である選定地以外の市民という第三項を責任主体として組み入れ可能であり、政府と住民の対立的関係ではない建設的責任関係の基礎モデルとなり得ると考えられる。

4.7.4 小括 (吉良)

本節は 4.4 節で議論された「将来世代の人権」アプローチの限界を指摘し、予防的アプローチに偏ることなく、むしろ矯正的正義論に基づく賠償モデルによって政治的責任を考えるものである。放射性廃棄物処分など、先端科学技術に関わる問題には否応なく不確実性がつきまとう。予想もしなかった被害が生じる可能性はつねにあるため、それを予防しようとする人権アプローチには原理的な困難があるといえる。それに対し、賠償モデルをいわば先取りする形によって政治的責任を考える本節のアプローチは、不確実性（本節の言葉でいえば「不安」や「恐怖」）に対応することを主眼に置いたアプローチとして整理できるだろう。服部の詳細な議論については、Hattori, K. (2021)“Responsibilities for Climate Damage within Borders: Reconciling Liability with Shared Responsibility”, *Philosophies*, 2021, 6, 65.、および今後発表予定の論考を参照されたい。

4.4.9 でも述べたように、本研究の目的は、放射性廃棄物処分問題について特定の正義や権利の理念を正当化することではない。理念レベルでも多様な理解があり、それに応じて処分の具体的方法も変わりうること、また民主的政治プロセスも補助金をめぐる取引ではなく、多元的な価値をめぐる議論となりうることを示すことである。本節の議論は矯正的正義論を参照しつつ、予防的アプローチに対し、いわば事後的な (ex post) 視点を付け加えるものである。

4.8 世代間正義に関わる制度構想の政治哲学的考察（担当：辻）

4.8.1 超長期的な政治構想に向けて

本来的には万年単位のリスクを抱える放射性廃棄物は、超長期的な射程を持った世代間正義論の問題であり、同処理事業はその負担を将来世代に以降に残さないことが期待されている。同時に、現状提案されている暫定保管から最終処分施設閉鎖までの、どれだけ短く見積もっても百年から百数十年かかるプロセスも、同様に近未来にかかる負担である。従って、この処分施設の場所の選定すら、単なる同一世代内の事柄として処理するべきではない。だが、ほんの数十年前から、廃棄物処分方法が確定していないようなエネルギー政策を押し進めてきた果てに現在その処分が問題になっていることを考えれば、廃棄物処理事業についても現在世代による将来世代に対する然るべき配慮が確実に履行されると予測することはできない。ここでは、別途その履行を果たす助けとなる有望な制度提案を、I・ゴンザレス・リコイ&A・ゴセリーズ編『将来世代のための諸制度』を参考に検討する(Gonzalez-Ricoy and Gosseries 2016)。

以下では、(1)現状の民主主義においては意思決定が短期志向(short-terminism)を帯びること、それが原子力事業一般でも問題となることを説明する。(2)短期志向を克服するものとしてどのような制度提案が行われているかを、廃棄物処分問題に有意性のあるものを中心に選択的に取り上げる。(3)最後に、放射性廃棄物処分事業についての示唆を考える。

なお、ここでは将来世代をまだ生まれてきていない人々を指すこととする。世代間正義の文脈では、今生きているという意味での現在世代と人生が重複する人々と、現在世代が全て他界してから生まれてくる人々という区分をしたうえで、後者を将来世代として採用することが多いが、以下の議論ではさほど気にする必要はないと思われる。

また、基礎的な、なぜ将来世代が配慮対象となるのか、将来世代に対してどこまで配慮すべきなのかといった問いは扱わず、さしあたり将来世代に対して現在世代には配慮すべきということを前提に置く。

4.8.2 なぜ将来世代のための制度を考えるのか：短期志向という問題

ゴンザレス・リコイ&ゴセリーズ編『将来世代のための諸制度』(Gonzalez-Ricoy and Gosseries 2016)は、世代間正義の要請を現在世代が遵守することに寄与するであろう制度構想を提起している。同書は、現在世代が将来世代に対して何を何故負っているのかという規範原理レベルでの考察はさしあたり脇において、将来世代に対するなんらかの責任があることを前提に、現在世代が責任を果たす助けとなるような提案を多数行っている。そうした提案が必要だと考えられる背景として本書全体に共有されている問題が、現代のリベラル・デモクラシーにおける政治的意思決定の短期志向(short-terminism)あるいは現在主義である(cf. Thompson 2010)。

短期志向とは、大まかに言って現在の正味利益に優先性が与えられることを指す。短期志向は、さしあたり四つのアクターに注目して説明されうる(Mackenzie 2016: 25-30)。それは、投票者、政治家、特殊な利益集団、将来世代である。

第一に、現状のデモクラシーにおける市民一般の選好に長期志向性があるかどうか疑わしい(cf.

Thompson 2010; 2016)。人間一般は近視眼的であり、定期的な選挙と投票を意思決定を行う民主主義はその傾向性を増幅させてしまうと考える(Thompson 2010: 17)。ただし、この点については、人間は自分の人生時間を越えて、子や孫に対する利害関心を有すると考えることもできるし、多くの実証研究は、個人の選好が必ずしも固定的ではないことを示唆している(MacKenzie 2016: 26-7)。

第二に、民主主義においては、政治家は数年サイクルの選挙で有権者の支持を獲得し当選しなければならないという事情が、短期志向を生むと考えられる(Caney 2016: 143)。直近の選挙で当選するため、もしくは落選を防ぐために、政治家は有権者へアピールできる素材が必要である。それゆえ、直近でコストが発生する政策、長期的にしか利益が見込めない政策、どちらかあるいは双方の条件を有する政策を、政治家は回避するインセンティブを持つ。また、長期的な利益を提示されても不確実性ゆえに市民は利益が実現されることを疑うだろうと政治家は推測する。結果として、政治家は短期志向に傾かざるをえない圧力にさらされているといえる(MacKenzie 2016: 288)。

第三に、経済力のある利益集団(企業など)、高齢者コホートといった、政治的影響力の強い集団の短期的な利害関心も、民主的意思決定の短期志向の源たりうる。一般に企業や高齢者層は、政治的資源を多く持つため、若年層よりも政治的影響力が強いと想定できる。ただし、企業などの利益集団は長期的な投資などにも利害関心を持つはずであり、検証が必要ではある。また、第一点目とも関連して、高齢者が一様に長期的利益のための短期的コストを忌避するということも、やはり検証が必要である。

第四に、将来世代が未だ存在しないことが挙げられる。そもそも将来世代は存在しないため、現在世代との利害対立が想定できるにもかかわらず、民主主義の意思決定手続きに一切介入できない無力な存在である。

以上は民主的意思決定プロセスに存在する短期志向の源に目を向けるものであるが、付け加えておくと、政治社会における各アクターの位置から離れ、人間一般の性質にも短期志向の源は見出さう(Caney 2016: 144-5)。そもそも人間は、遠い将来のことについて相対的に無知であらざるをえないゆえに(予測が難しい)、徐々に露わになってくる問題をすぐに検知できなかつたり、経験したことのある問題でなければ対応できなかつたり、目の前にある問題を見逃す傾向にある。また、人間が誰かの苦境に対する行動は、不特定の誰かや不特定多数が苦境に陥っていることよりも、特定の誰かの苦境として認識されることによるほうが心理的動機づけを得やすい(例えばアフリカの特定の子ども写真のプロフィールと名前つきで掲載している国際機関の広告を考えよ)。こうした人間の性質からも、特定の誰かの顔を想像し難い将来世代のための行動は難しくなると予想される。

ほかにも、短期志向をもたらす源泉はあるかもしれない。だが以上の要素からだけでも、長期的な利益を逃すだけでなく、直近で負担を要求する世代間正義の履行が、民主的意思決定においてうまく実現されないという恐れは十分想定できる。

4.8.3 制度提案の検討

以下では、上記のような短期志向に対する制度提案を紹介する。主に、立法プロセス内部に修正を加えるものと、立法・行政プロセスに対しその外部から制約を課すものに分類することができる。前者は、選挙を備える民主的意思決定プロセスに生じてしまう短期志向を直接緩和しようとするものであり、後者は短期志向に対して外側から制約をかけることを主眼としているとみることができる。

そのなかには、直接的に将来世代への配慮を組み込むものもあれば、短期志向を緩和することで間接的に長期志向の意思決定を可能にしようとするものもある。順番が逆になるが、以下では、後者の外部からの制約という性質が強いものから説明をしていく。

(1) 外部委員会やオンブズマン(Beckman and Ugglå 2016; Caney 2016)

まずは、立法ないしは行政の外部から、その活動を監視、評価する組織として、外部委員会やオンブズマンを設置することが考えられる。例えば、外部委員会としては、日本における学術会議が選出した専門委員会を想定することができる。外部委員会には政策の長期的影響について独自のレポートを提出することや意見聴取先として機能することが期待される。また、オンブズマンを将来世代への配慮のような特定目的のために設置することも考えられる。選挙の圧力を免れられる点で、こうした組織は民主的意思決定プロセスの短期志向の傾向を免れている点で、それに制約を加えると同時に、長期志向の反省をもたらすことが期待される。

(2) 憲法上の将来世代配慮条項(Gonzalez-Ricoy 2016)

次に、憲法上になんらかの将来世代への配慮を明文化した、硬性条項を設けることが考えられる。第一義的には立法に対する制約として機能するような条項が考えられる。この場合は、短期志向的な民主的意思決定プロセスへの外在的制約として位置づけられる。但し、実効的となるかは統治機構上の司法の機能にも依存する。他方で、プログラム規定的なものとして位置づけられる場合でも、通常の立法過程において言説資源を提供するものとして、短期志向を掣肘する役割を期待できる。また、オンブズマンや外部委員会にとっても参照先となるといえる。一般的に将来への責任を述べたものもあれば(チェコ)、具体的に環境問題に特化した条文の事例(マラウイ)も世界には存在する。

こうした憲法の条項は、各世代の自律をむしろ可能にするものとして道具的価値があると言える。周知のように T・ジェファーソンは憲法が先行世代による後続世代に対する拘束となることを憂慮した。だが、両者の間の決定的な非対称性と、原子力に代表される現代の人類が有する能力一般を踏まえると、むしろ立憲的制約を設け現在世代のできることを制限することによって、後続世代を現在世代から保護するという考えられる。

(3) 直接的な立法改革(Ekeil 2016)

より立法における改革に焦点を当てたものとして、議会内部の半数未満の勢力(とはいえ少なくとも 1/3)に将来世代の利害関心を代表・保護する権利を授けるという提案がある。次回の選挙後まで問題があると考えられる立法採決を延期させる権利、および/あるいはレファレンダム実施を可能にする権利であり、法案が深刻な危害を将来世代に引き起こすという推定を提示した場合にのみ有効なものとする。直接的に議会内部の少数勢力が権利を行使することだけではなく、法案提出に際して、議会内部で多数派がそうした潜在的挑戦を予期せざるをえないようにすることで、広範な民主的意思決定プロセスにおいて熟議が行われることや議題設定権力の布置を変えることが期待されている。

(4) 直接的に将来世代の考慮をする統治機構改革(Caney 2016)

もちろん、以上のような改革案を単独で行う必然性はない。執政や立法に将来世代への考慮を直接求めるような制度改革を組み合わせることも提案されている。S・ケイニーの提案は、複数の改革の組み合わせである。次期政権に、将来世代のためのマニフェストを出すことを義務付け、将来世代専門の常設委員会を議会に設置し、全ての政策について精査をするようにする。また先に述べたような外部委員会に定期的にマニフェストに基づいた政権運営をしているかどうかのチェックをまかせる。

なお、ケイニーのこの提案のメリットは、本人によれば相対的に正当化のハードルが低い点にある。民主的意思決定過程において、立法府に将来世代の特別代表を設置したりすることは、その特別代表がなぜ将来世代の代弁者と言えるのかというような問題に応答しなければならない。だが、政治家は政策の長期的な影響を正当化することが要請されるという穏当な想定に基づくものであり、正当化が必要な追加想定を必要としないからである(Caney 2016: 150-1)。

(5) 間接的に将来世代への配慮を可能にする立法改革

ここまでのものが直接的な提案だったことに比べ、以下の提案は短期志向を緩和することで間接的に長期志向を可能にしようという提案である。まず、選挙につきまとう短期志向の緩和として、第二院へのロトクラシー導入が挙げられる(MacKenzie 2016)。次に、類似した試みとして、年齢クォータによって若年層に議会の一定議席を割り当てるという試みも提案されている(Bidadanure 2016)。前者は有権者からのくじ引き選出で構成される第二院に、法案を審査し修正差し戻しをする権限を与える。くじ引き選出である点を鑑み第一院に劣後する権限しか与えられないが、先に指摘した選挙選出ゆえに生じる政治家に随伴する短期志向からは逃れられる点、ランダム選出である点で人口構成を反映した議会構成となることから多様な時間的観点を議会に導入できる点で、将来世代のための長期的考慮を可能にする。年齢クォータもまた、議会の議員構成に時間的な幅をもたせることで同様の効果を見込まれる。

くじ引きにせよ年齢クォータにせよ、その導入を支持する議論は、若い世代が将来世代の代表であり代弁者として機能するという想定に必ずしも依拠する必要はない。若い世代の議員が若い世代の観点を議論の場に導入するという点で直接的に将来世代が考慮されるようになるというのではなく、ただ単に議論の場の多様性が向上することによって認識的優位性を発揮するという民主的意思決定上の道具的価値も備える点からも擁護可能な改革案である。言い換えると、将来世代の考慮は、内部の多様性が向上した会議体は会議体として意思決定の質を向上することが可能になるだろうという一般性のある正当化によって導入された立法改革のメリットの一つとして、位置づけられる。このほうが、若い世代を将来世代の代弁できるに違いないというような論争的な想定に依拠するよりも、より頑健な正当化である(Bidadanure 2016)。

(6) 政治家の操縦責任(piloting responsibility) (Lopez-Guerra 2016)

最後に、これまでとは異色の制度提案として、政治家に対する操縦責任負担の割当を検討するものがある。操縦責任とは、プラトン以来、統治者が船長に例えられてきたことに由来する。政治家た

ちに自分たちの実行した政策の帰結を享受する義務をランダムに付与することで、特に負のリスクを真剣に受け止めるようにするインセンティブを与える、という提案である。例えば、公的サービスの代替となる私的サービスを市場で買い求めることを制約したり、当該自治体からの引っ越しを禁じたりすることで、政治の長期的な結果を引き受けざるをえないようにするのである。言うまでもなく、この提案は政治家の短期志向を制約する効果を狙うものである。

この提案は、将来世代との関係では、政治家の資産を相続する人が、同時に公的サービス利用義務もまた相続することを求める制度提案として構想される。このとき、被相続人は、資産と義務の相続を選択することができる。政治家にとっては、自分の資産を相続させたい誰かが同時に自らの政策のリスクにもさらされる可能性があることになるので、長期的な政策の帰結を真剣に考慮するインセンティブとなる。

(7) 将来世代を代表/表象[representation]することの難しさ(Karnein 2016)

ここまでの制度提案には、将来世代の観点を民主的意思決定過程に作為的に入れようとする試みもあるが、そうした制度提案には難点もあることを一応確認しておきたい。議会内部に人口構成の特徴の全て(くじ引き)や一部(年齢クォータ)を反映するという手法を採ったとしても、そのことから直ちに、まだ生まれていない将来世代の観点を代表が行われているとか、超長期的な将来世代にまで影響を与える政策の正統性を担保したとはいえない、ということである。

というのも、将来世代を代表/表象しているという人々は将来世代の代表なのか、という問題は重大かつ容易には解消し難いハードルであるからである。「将来世代の X という利害関心を私は代表しているのだ」という主張が、ただ単に代表していると言い張っているのではなく、まさに将来世代の代表の資格がある正統な代表となるには、どのような条件が必要だろうか(なお、フォーマルな議会の代表ではなく、一般的に、たとえば活動家が「将来世代の人々の声を代表/代弁しているというようなものも含めて代表するということを考え。

代表論の有力な論者である M・サワードは、代表しているという主張の正統性は、代表されている人々による受容を基準に考える(cf. 田畑 2017)。あるいはその場で受容が可能でなくとも、受容を確認可能ならば(ボノの場合、アフリカの人に聞く)ある程度事後的なものでもよい。しかし、将来世代の場合は、将来世代がいまここに存在しないため、将来世代を代表しているという主張に対して将来世代が承認を与えることが相当事後的にしかできないという点に問題がある。このことを踏まえると、少なくとも明らかに将来世代が同意し得ないような内容ではないかどうかという主張内容の規範的吟味を通して、将来世代を代表する実践から明らかに将来世代の代表とは言えそうにないものを排除していくという消極的なことしかできないかもしれない(Karnein 2016: 93-4)。

4.8.4 処分事業への示唆

さて、先に述べた短期志向が、処分事業も無縁ではないことは、すでに認識されているように思われる。例えば、日本学術会議は、その提言において、処分地の選定に際して経済的メリットを推すことによって「安全性の吟味が妥協的になる」ことを指摘している(日本学術会議 2012: 8-9)。これは、長期的利益というよりも安全性の考慮が軽視されることを指摘しているが、処分地に対する目先の

利益が短期志向を生み出すことを問題視しているとも解することができる。

しかるに、短期志向にどう対応するのかについては、学会議の提言にあっても十分な検討が行われているとは言い難い。政府に対する批判的提言という形で提出されている学会議の提言は、処分事業に先立つそもそもの原子力政策についての国民的合意の欠如を重視するものである(日本学会議 2012; 2015)。そのうえで、専門調査委員会と国民会議の設置を、日本学会議は提案している(日本学会議 2015: 13-5)。だが、まさに短期志向はそうした合意に伏在しうるものであるところ、原子力政策というシングルイシューに限った合意の形成それ自体が目的化しかねないような提言となっており、いかにして短期志向性を緩和していくのかは定かではない。こうしてみると、国民的合意なるものの質や、合意を再帰的に省みるというプロセスをどう実現するかという観点が欠落しているように思われる。

ここで、前節で検討した制度構想に立ち返るならば、それらは政策についての合意とその実施を常にチェックするような統治機構改革にまで踏み込むという発想を提供してくれている。原子力政策と放射性廃棄物処分事業という一政策領域を超えるような事柄ではあるが、超長期的な影響を持つ政策の合意と実施は、一政策に限った単発的な合意の形成をどうするかという話題の次いで済ませるべきではなく、我々の政治社会の意思決定過程に対する反省とともにあるべきである。具体的には、憲法改正を要するような全面的な統治機構改革は難しくとも、外部委員会の設置や、国会改革の一環としての常設委員会を設けるということは可能であろう。

4.8.5 補遺：将来世代の観点を現在の意思決定へ包摂することに想定される諸価値

認識的価値： 将来世代の観点を意識的に導入することで、意思決定手続きを経た決定内容がよりよいものとなることを期待する。これは、その他の短期志向を緩和するか、長期志向を導入する制度提案と同じ。

被影響原理 (Goodin 2007): 政策選択肢群から影響を受けうるすべての人が意思決定手続きに包摂されるべきである。

純粹手続き主義： 手続きの結果が公正になる必要十分条件としての手続きの公正さは、少なくとも将来世代を包摂することを求める(cf. Rawls1971: 86)。

対話正義 interactive justice(Ceva 2016): 意思決定の結果をよくする/結果を公正なものとするという結果の評価に相関した条件といった考慮とは独立して、手続き内在的な価値がある。理由感応能力を持った尊厳ある存在者に対する然るべき尊重として、手続き上の発言権は与えられるべきである。それには、認識的多様性による結果の改善とか、結果の公正さや正統性を高めることにつながるかもしれないが、独立した価値がある(Ceva 2016: 74-79)。[尊厳ベースの人間の基礎的平等 basic equality から直接導かれる権利と位置づけている]

4.8.6 小括 (吉良)

本節の議論は、本研究の課題である、民主的政治プロセスにおける「価値の生産的多元化」のための具体的な制度構想のいくつかの例を検討するものである。4.6 節で見たのは地方自治レベルでの「複数の」民主主義プロセスの調停のための制度であったが、本節では民主的政治プロセスにより

内在的な制度構想が検討されている。民主的政治プロセスは否応なく現在中心主義的な性格を持っているが、どのようにすればそこに将来世代の権利利益を反映させられるのか。本節では将来世代を「代表」すること（の難しさ）を踏まえてさまざまな制度が検討されているが、将来世代を代表するとはどのようなことなのか、現在世代の誰にその資格がありうるのか、といった問題は、本節で独立に議論されているわけではない。世代間正義の理念問題については4.1、4.4、4.7節の探求、そこでの具体的な価値対立および調停のあり方については4.2、4.3、4.5、4.6節の議論とつながっている。それぞれのどのアプローチを取るかによって、本節で示された制度構想の長所と短所はまた違った顔を見せることになる。理念レベルから制度構想レベルまで、一貫して論じるための視座を示しているものとして理解いただければ幸いである。

4.8.7 参考文献

- Beckman, L. and F. Ugglä (2016) “An Ombudsman for Future Generations: Legitimate and Effective?,” in Gonzalez-Ricoy and Gosseries.
- Caney, S. (2016) “Political Institutions for the Future: A Fivefold Package,” in Gonzalez-Ricoy and Gosseries.
- Ceva E. (2016) *Interactive Justice: A Proceduralist Approach to Value Conflict in Politics*, Routledge.
- Ekeil, K. S. (2016) “Electoral Design, Sub-Majority Rules, and Representation,” in Gonzalez-Ricoy, I. and A. Gosseries.
- Karnein, A. (2016) “Can We Represent Future Generations?,” in Gonzalez-Ricoy and Gosseries.
- Gardiner, S. M. (2015) “The need for a public “Explosion” in the ethics of radiological protection, especially for nuclear power,” in Taebi, B. and Roeser, S. eds., *The Ethics of Nuclear Energy: Risk, Justice, and Democracy in the Post-Fukushima Era*, Cambridge University Press.
- Gonzalez-Ricoy, I.(2016) “Constitutionalizing Intergenerational Provisions,”in Gonzalez-Ricoy, I. and A. Gosseries.
- Gonzalez-Ricoy, I. and A. Gosseries (2016) *Institutions for Future Generations*, Oxford University Press.
- Goodin, R.E.(2007) “Enfranchising All Affected Interests, and Its Alternatives.” *Philosophy & Public Affairs*, 35(1): 40–68.
- Lopez-Guerra, C. (2016) “Piloting Responsibility and Intergenerational Justice,” in Gonzalez-Ricoy, I. and A. Gosseries.
- MacKenzie, M. K. (2016) “Institutional Design and Sources of Short-Terminism,” in Gonzalez-Ricoy and Gosseries.
- Niemeyer S. and J. Jennstal (2016) “The Deliberative Democratic Inclusion of Future Generations,” in Gonzalez-Ricoy, I. and A. Gosseries.
- Thompson, D. F. (2010) “Representing Future Generations: Political Presentism and

Democratic Trusteeship.” *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 13(1): 17–37.

- Thompson, D. F. (2016) “Democratic Trusteeship: Institutions to protect the Future of the Democratic Process,” in Gonzalez-Ricoy and Gosseries.
- 田畑真一(2017)「代表関係の複数性: 代表論における構築主義的転回の意義」『年報政治学』(2017- I),181-202 頁.
- 日本学術会議(2012)「高レベル放射性廃棄物の処分について」
- 日本学術会議(2015)「高レベル放射性廃棄物の処分に関する政策提言: 国民的合意形成に向けた暫定保管」

4.9 まとめ（吉良）

以上、世代間正義に関わる法／政治哲学的な概念整理を行い、選択される理念に応じて地層処分の具体的なあり方が変わりうることをまず確認した（4.1）。我々が配慮すべき「将来世代」とはどのような存在なのか、そこでの将来世代のどのような価値や利益について配慮しなければならないのか、そういった理念レベルの考察が具体的な政策に直結しうる。逆にいえば、具体的な政策は特定の世代間正義の理念を前提にするのであり、それに無自覚であってはならない。

そのうえで、地層処分をめぐる価値対立の内実を明らかにすることを目指し、特に選定地の雇用に与える影響についての経済学的研究（4.2）と、人々の超長期的な道德判断についての脳神経科学的研究（4.3）の2つのアプローチで取り組んだ。4.2は既存の類似施設との比較によれば雇用そのものの経済効果は限定的である可能性を示唆しており、仮に地層処分事業が雇用創出効果をも狙うのであれば既存の類似施設とはまた異なった複合的なヴィジョンを持たなければならないといえる。4.3は超長期的な道德判断につき、いわゆるトロッコ問題の変形バージョンを考えることにより、人々が世代間正義をめぐる問題について「何を」判断しているのかを明らかにする手がかりを得ることを試みている。何を判断しているのかを整理しないことには、何について対立しているのかも不明になるのであり、その点で4.3は本事業をめぐる価値対立を時間の相において整理するものであるといえる。

そうした価値をめぐる基礎研究をふまえたうえで、ではそれをめぐる熟議プロセスを社会実装するために、どのような法制度上の問題がありうるかを4.4、4.5、4.6の公法学研究で探求している。4.4は憲法学の観点から、地層処分において問題になりうる人権として環境権に焦点をあて、従来の社会権的構成の限界を指摘し、人格権的構成の可能性を論じている。これは多元的な価値を包摂しうる人権構想としての意味がある。4.6は行政法学の観点から、処分場建設における「土地の立体的利用」について解決すべき法的論点を確認し、また地方自治法の観点から、意思決定の範囲と当該事業の影響を受ける範囲のズレがある場合の課題を確認している。

こうした法的課題をふまえたうえで、4.7では将来志向的な民主的政治プロセスにとって必要な理念の概念的整理を行い、最後に、4.8で将来世代を組み込んだ法制度の具体的な諸構想のメリット・デメリットを論じた。

以上の構成により、価値に関わる原理的探求と法政策的探求を往復しながら、超長期的な世代間正義をめぐる問題について「価値対立状況下での将来志向的な民主的政治プロセス」の可能性、少なくともそれを実現するうえで取り組むべき課題を示し得たと考えている。本研究課題は学際的なチームによって遂行されたが、それぞれの考察はばらばらになされたものでは決してない。全体での意見交換を何度も重ね、役割分担を確認した上で本報告書の各パートは執筆されている。各論考が本研究全体においてどのような位置付けにあるのか、その有機的關係はどのようなものであるのかについては、さらに明確に理解されうるように、各節の小括に代表者の吉良が追記しているのでご参照いただきたい。

5. 発表論文等

[雑誌論文]

1. 吉良貴之 (2021) 「行政国家と行政立憲主義の法原理——A・ヴァーミュールの統治機構論と憲法解釈論の接続」、『法の理論』39号、2021年3月、101-122頁。
2. Hattori, K. (2021) “Responsibilities for Climate Damage within Borders: Reconciling Liability with Shared Responsibility”, *Philosophies*, 2021, 6, 65.
3. 板垣勝彦 (2020) 「地下空間の公共的利用と法：大深度地下使用法制定20年」『日本不動産学会誌』34(2)。
4. 辻悠佑 (2020) 「植民地支配と政治的集合体の自己決定」『思想』2020年7月号、138-158頁。

[学会発表]

1. Hattori, K. (2021) “Limitations of the Human Rights Approach to Climate Loss and Damage”, Climate Change, the SDGs and the Law Conference at University of Cambridge, Online, October 2021
2. 吉良貴之 (2021a) 「地層処分の超長期的影響に関する世代間正義と民主的合意形成について」, 日弁連 (公害対策・環境保全委員会 エネルギー・原子力部会) 研究会 (招待)、オンライン、2021年07月27日。
3. 吉良貴之 (2021b) 「人類権宣言と世代間正義」, 人類権研究会 (招待)、オンライン、2021年03月25日。
4. Hattori, K. (2020) “Is Intergenerational Retributive Justice Possible?”, IVR Japan International Workshop, Online, November 2020
5. Kira, T. (2020) "Responsibility for Diachronic Artifacts" in The 8th International Conference on Smart Systems Engineering 2020 (SmaSys 2020)(invited), 30 October 2020, online, available at: <https://www.youtube.com/watch?v=VpEmPRI4ol0>
6. 吉良貴之 (2020) 「人工物の世代間継承責任」, 科研費課題「倫理的理由の分断と崩壊に関する問題領域を横断した検討による社会的議論の再生 (代表者: 神崎宣次)」研究会 (招待)、オンライン、2020年09月26日。

[図書]

1. 吉良貴之 (2021) 「戦争と責任：歴史的不正義と主体性」、野上元・佐藤文香編『「戦争と社会」という問い』岩波書店、2021年12月予定。
2. キャス・サンスティーン著 (吉良貴之 [訳]) 『入門・行動科学と公共政策：ナッジからはじまる自由論と幸福論』勁草書房、全192頁、2021年7月。
3. 吉良貴之 (2021) 「10万年後の人権：放射性廃棄物処理と世代間正義」、志田陽子ほか編『映画で学ぶ憲法II』法律文化社、2021年6月、150-153頁。

[その他]

1. 研究代表者のウェブサイト、SNS等で情報公開を行っている。<https://jj57010.web.fc2.com/>

6. 研究組織

研究代表者： 吉良 貴之（宇都宮共和大学・専任講師）

以下、研究協力者 6 名（順不同）。

1. 板垣 勝彦（横浜国立大学・准教授）
2. 中村 安菜（日本女子体育大学・准教授）
3. 今 喜史（宇都宮共和大学・専任講師）
4. 戸田 聡一郎（東北大学・助教） ※ 開始当初、東京大学助教。
5. 服部 久美恵（京都大学・研究員）
6. 辻 悠佑（早稲田大学大学院博士後期課程）

7. 原子力事業に関連するこれまでの研究（研究費助成等を受けた）実績（過去5年間）

該当しない。