

核廃棄物のサイト内保管と最終処分場の立地動向

——政治的不確実性に関する行政の専門性——

下 村 英 嗣

(受付 2016年10月27日)

I. は じ め に

高レベル放射性廃棄物の最終処分は、福島原発事故後に俄然注目されるようになり、最近国内外で新たな動きがみられる。わが国では、高レベル放射性廃棄物の最終処分を巡って、これまでの自治体からの申し出を待つ姿勢だけでなく、国が自治体に働きかけることもできるよう方針を転換し、また、地層処分は維持されるものの、回収可能な状態で埋設する方法に転換しようとしている。

アメリカでも、オバマ政権によってヤッカマウンテン (Yucca Mountain) 計画が白紙撤回された後、エネルギー省が最終処分場の立地に関して新しい戦略を策定し、あるいは、連邦議会では、高レベル放射性廃棄物の最終処分に関する法案が提出され審議されるなどしている¹⁾。

白紙撤回後の高レベル放射性廃棄物に関する行政や立法の動向に加えて、司法の場においても、注目すべき判決がいくつか出された。そのうちの1つが本稿で取り上げる2012年ニューヨーク州対原子力規制委員会²⁾である。本件は、原子炉免許発行と国家環境政策法 (NEPA) の関係の文脈で最終処分場の立地動向が絡んだ訴訟である。

本件判決の特色として、最終処分場ができない理由が科学的・技術的な問題にあるのではなく、政治動向、社会的動向にあったことがあげられる。このような場合、司法の敬讓の程度があり方が重要な論点となる。科学・技術的な不確実性と同じように捉え、判断過程を審査するのか、あるいは、それとは異なり実体的な審査を行うのかである。

ヤッカマウンテン計画が白紙撤回された現実を重視すれば、おそらく敬讓せずに政治的な動向まで裁判所が予測・考慮して判決を下すことになろう。一方で、ヤッカマウンテン計画が白紙撤回されたとはいえ、法律が廃止されておらず、その有効性を重視すれば、行政は法

1) 法案については、連邦議会上院エネルギー天然資源委員会 HP, http://www.energy.senate.gov/public/index.cfm/files/serve?File_id=dc0abb66-3edf-4927-9baa-8bd789e0bee4 (2016年8月閲覧) を参照。

2) *New York v. U.S. Nuclear Regulatory Commission*, 681 F.3d 471 (D.C. Cir. 2012).

律で命じられた義務を遂行しなければならない。このような状況にあった本件において、裁判所は、科学的不確実性がある場合と同様に司法が行政に敬讓するの可否かという問題に直面した。

本稿は、まずアメリカにおける高レベル放射性廃棄物処分場の立地に関する経緯を概説する。次に、かかる処分場に関する議会の動向の先行きが不透明な状況（政治的不確実性）における司法の行政への敬讓という観点から本件判決を法的に分析する。

II. 高レベル放射性廃棄物最終処分場立地をめぐる経緯

1. ヤッカマウンテン選定

(1) 最終処分場の立地選定手続の制定（1982年 NWPA）

1970年代後半にカーター政権は、核燃料サイクルをやめ、直接処分することを方針とした。そこで、1982年に、原子力発電所から出る大量の高レベル放射性廃棄物（主に使用済み核燃料）を処分するための立地選定手続きを定めた核廃棄物政策法（Nuclear Waste Policy Act：以下、NWPA）が制定された。NWPAの立地選定手続は、まず最終処分場の立地候補地を5か所選び、そこから3か所に絞った上で、大統領が3か所の中から1か所を選定することになっていた³⁾。

(2) ヤッカマウンテン特化（1987年修正 NWPA）

しかし、最終処分場の立地はなかなか決まらなかったため、連邦議会は、1987年にNWPAを修正し、立地をネバダ州ヤッカマウンテンに絞り込んだ⁴⁾。これにより、立地地域では連邦による一方的・強制的な押し付けとして受け止められ、さまざまな激しい立地反対運動が展開されることになった。

訴訟も抵抗手段の1つに利用され、連邦環境保護庁（EPA）がヤッカマウンテンに設定した1万年の環境防護基準が適法でなく100万年の基準を設定するよう命じた判決⁵⁾、あるいは契約で定められた法定期限内に政府が核廃棄物を引き取らなかったことから多くの原子炉設置事業者が政府に損害賠償を求め、政府に巨額の損害賠償支払いを命じた多くの判決などがある⁶⁾。

3) Pub. L. No. 97-425, §§ 112-114 (1983) (codified as amended at 42 U.S.C. §§ 10132-10134).

4) Pub. L. No. 100-203, Title V, §§ 5011-5012 (1987) (amending 42 U.S.C. §§ 10132-10134).

5) Nuclear Energy Inst., Inc. v. EPA, 373 F.3d 1251 (D.C. Cir. 2004).

6) これらの訴訟については、拙稿「高レベル核廃棄物最終処分場をめぐる規制と立地」エネルギー法研究所報告書『震災後の放射性物質に関する法政策及び国内外の環境訴訟の検討』（日本エネルギー法研究所、2015年）41-66頁；拙稿「高レベル放射性廃棄物処分場に関する規制」環境法研究1号84-105頁（2014）を参照。

2. 新たな立地選定方法の探求

(1) ブルーリボン委員会報告書

連邦政府は、核廃棄物処分場の立地をめぐる行き詰まりを打開するため、専門家からなるブルーリボン委員会を設置し、同委員会は一方的で専制的なアプローチではなく、立地地域の合意を前提とするサイト選定などを勧告した報告書を作成し、2012年に公表した⁷⁾。

(2) エネルギー省の高レベル放射性廃棄物最終処分場立地戦略

ブルーリボン委員会報告書にもとづき、エネルギー省は、立地工程、試験的なパイロット処分場の建設、サイト内で一時保管されている核廃棄物を一か所に集約する中間貯蔵施設の建設、核廃棄物を管理する新機関の設立などを盛り込んだ新たな立地戦略を策定し、2013年に公表している⁸⁾。

エネルギー省の立地戦略はブルーリボン委員会報告書内容を実現するための計画である。両者の明確な違いは、立地戦略では立地工程が明示されたことである。立地工程の計画は、2021年にパイロット処分場の立地と操業、2025年に集約的中間貯蔵施設の建設と操業免許発行、2026年に最終処分場サイトの選定、2046年に最終処分場サイトの特性、設計、建設免許発行、2048年に最終処分場の建設と操業開始となっている。

とくに、2025年の集約的な中間貯蔵施設の建設は、契約不履行による損害賠償額が大幅に増えていることと関係する。1982年NWPAにおいて、政府は1998年までに使用済み核燃料を引き取らなければならず、その旨の契約も結ばれていたところ、最終処分場の立地が間に合わず、契約が履行されなかった。

各原子力事業者は、原子炉のサイト内で使用済み核燃料を一時保管していることから、政府の契約不履行に対して、サイト内の一時保管コストに関する追加的なコスト（たとえば、新たなドライキャスクの設置など）に関する賠償を政府に求めて訴訟を提起するようになった。これらの訴訟で政府はことごとく敗訴し、巨額の損害賠償金を国庫から支出している。賠償金の支払いを増やさないためには、政府は、事業者から使用済み核燃料をできるだけ早く引き取らなければならない。そこで、最終処分場で使用済み核燃料を引き受けられるようになるまでの間、各原子炉サイトから使用済み核燃料を搬出し、保管する施設が集約的中間貯蔵施設である。

他にも、この戦略では、NWPAに代わる新法の制定、地層処分の維持、行政の役割分担、エネルギー省に代わり核廃棄物を管理（建設や操業を含む）する新機関の設置などが述べられている。

7) Blue Ribbon Commission on America's Nuclear Future, Report to the Secretary of Energy (January 2012). 内容については、前注(6)論文を参照。

8) Department of Energy, STRATEGY FOR THE MANAGEMENT AND DISPOSAL OF USED NUCLEAR FUEL AND HIGH-LEVEL RADIOACTIVE WASTE (2013).

III. 2012年 New York v. NRC 事件控訴審判決

1. 事件の背景

本件の原告には、ニューヨーク州だけではなく、他にもインディアン団体、環境保護団体も加わっている。事件の背景として、第1に、NRCから原子炉免許を受給する際に、原子炉設置事業者は、使用済み核燃料等について、サイト内での一時保管の場合でも安全に保管できることを保証されなければ、原子炉免許を受けられない仕組みになっている。

第2の背景は、サイト内保管のリスクに対する懸念である。アメリカでしばしば言及される使用済み核燃料のサイト内保管のリスクとして、安全保障上の危険、各原子炉サイトに分散して保管することによるリスクの分散や警備問題、あるいは、原子炉サイトにおける事故発生時の火災や放射性物質の拡散放出リスクがある。

第3に、核廃棄物最終処分場の立地は必要だが、立地の実現に関する先行きが不透明な点である。これは、本件でもっとも重要な背景である。ヤッカマウンテン計画が白紙撤回されたことで、核廃棄物最終処分場の立地が決まらず、核廃棄物は、サイト内で一時保管され続けることになる。その結果、上記のサイト内一時保管のリスクが高まり、免許発行対象のサイトで安全な保管ができないと判断されれば、原子炉設置事業者は原子炉免許を受けられないことになる⁹⁾。

2. 法的枠組

(1) NEPA と原子炉免許発行審査

本件訴訟に関連する法的枠組みとして、アメリカの環境影響評価法であるNEPA（国家環境政策法）において原子炉免許の発行の審査が「主要な連邦行為」(major federal action)に該当するため、NRCは免許を発行する際に環境影響評価を実施しなければならない。アメリカの環境影響評価制度は、日本の事業者アセスとは異なり、まず簡易な影響評価を行い、次に環境に大きな影響があるものについて詳細な環境影響評価書を作成することになっている¹⁰⁾。

(2) 核廃棄物保証 (Waste Confidence Decision: WCD)

① WCD の性格と機能

日本の原子炉等規制法では安全指針に従って経済産業大臣が原子炉免許を発行することになっているが、本件で問題になったアメリカの核廃棄物保証 (Waste Confidence Decision:

9) New York, *supra* note 2, at 474–475.

10) 42 U.S.C. § 4332 (2) (c); 40 C.F.R. §1508.13.

WCD) は、原子炉免許を発行する際の核廃棄物に関する安全指針と理解されうる。WCD は、サイト内での使用済み核燃料の一時保管について、NRC による一般的な環境影響評価である。具体的には、サイト内保管のリスク評価、すなわち安全性の合理的な保証である。WCD では、使用済み核燃料のサイト内一時保管の安全性に関する一般的な指針が示され、かかる指針にもとづいて環境影響が評価される。

サイト「内」一時保管の安全性に加えて、WCD では、使用済み核燃料のサイト「外」保管、すなわち中間貯蔵施設や最終処分場が利用可能になる時期についても合理的保証も示す必要がある。換言すれば、WCD は、使用済み核燃料を保管しているサイトから中間貯蔵施設や最終処分場に搬出される時期の見通しを立てることによって、サイト内保管の期間が決まり、このサイト内保管期間についての安全性を保証する。

WCD は、原子炉免許の新規発行時および免許更新時、そして、新たな使用済み核燃料貯蔵施設 (Independent Spent Fuel Storage Installation: ISFSI) の設置時に必要になる。WCD の内容はリスク評価であり、かかるリスク評価は NEPA の環境影響評価の中に組み込まれて実施される。

なお、廃炉されたとしても、最終処分場が立地されていない場合、廃炉後直ちに使用済み核燃料を搬出できないため、最終処分場が利用可能になるまでサイト内に保管されることになる。したがって、廃炉後のサイト内保管の安全性についても環境影響評価の対象となる¹¹⁾。

② WCD 作成契機

1979年に、NRC はサイト内保管を認める原子炉免許を発行した。これは、カーター政権が核燃料サイクル政策を止めて直接処分に政策を移行したことによる。直接処分政策に転換したことにより、最終処分場を早期に建設する必要性が生じたが、容易に立地建設できるわけではないため、サイト内保管を認める原子炉免許が発行されるようになったのである。

もっとも、サイト内保管は危険であるとの理由で、ミネソタ州がサイト内保管を認める原子炉免許の取消しを求めて NRC を訴えたところ、コロンビア特別区巡回区控訴裁判所は、かかる原子炉免許を取消した¹²⁾。

③ WCD 作成経緯から本件訴訟に至るまで

上記の判決を受けて、政府は、サイト内保管が安全であることを保証する必要性に迫られ、WCD が制度化された。最初の WCD は1984年に作成・発行されたが、この時点でのサイト内保管の安全性を保証する期間は、免許期間の40年と更新後の30年で合計70年間であった¹³⁾。

11) Waste Confidence Decision, 49 Fed. Reg. 34,658, 34,658 (Aug. 31, 1984) (to be codified at 10 C.F.R. pts. 50-51).

12) Minnesota v. U.S. Nuclear Regulatory Comm'n, 602 F.2d 412, 418 (D.C. Cir. 1979).

13) Waste Confidence Decision, 49 Fed. Reg. 34,658, 34,658 (Aug. 31, 1984) (to be codified at 10 C.F.R. pts. 50-51).

当時は、2007年から2009年の間に最終処分場が利用可能になるとの見通しのもとに、WCDにおいて安全性は保証された。しかし、6年後の1990年には、サイト内保管の安全保証期間は100年に延びた。100年の内訳は、免許期間40年、免許更新後30年、さらに稼働終了後30年の合計100年間である。1990年時点で最終処分場が利用可能になる時期は、2025年になるとの見通しであった¹⁴⁾。

さらに、最終処分場の利用可能時期が不透明になるにつれ、2010年WCDでは、サイト内保管の安全保証期間は120年に延びた。稼働終了後60年は、サイト内に安全に保管できるとの保証であった。2010年以前のWCDにおいて最終処分場の利用可能時期は明示されていたが、2010年のWCDでは「必要な時期に利用可能になる」という文言に変わった¹⁵⁾。

このような状況から、ニューヨーク州等は、サイト内保管がWCDで保証されているほど安全ではなく、WCDのリスク評価が杜撰に過ぎ、NRCがNEPAにおける義務を果たしていないとの理由で、2010年にNRCを相手取り訴訟を起こしたのである¹⁶⁾。

3. 訴訟当事者の主な主張

(1) 原告の主張

原告は、第1に、WCDが「主要な連邦行為」に該当するため、原子炉免許発行とは別途、NEPAにもとづく環境影響評価を実施すべきであると主張した。

第2に、NRCが最終処分場の立地・建設に関する社会的・政治的障害を考慮していないことから、立地の予測評価が甘過ぎると主張した。この場合の立地予測の困難は、科学的な予測ではなく、立地に関する政治的な動向が先行き不透明で不確実である状況において、NRCの予測や判断を敬讓するべきかの問題である。

第3に、原告は、WCDにおいて最終処分場の利用可能時期を「必要な時期」としたことはあいまいに過ぎ、また、稼働終了後60年間もサイト内で一時保管することは危険性が高すぎると主張した¹⁷⁾。

14) Waste Confidence Decision Review, 55 Fed. Reg. 38,474, 38,474 (Sept. 18, 1990) (to be codified at 10 C.F.R. pt. 51).

15) Waste Confidence Decision Update, 75 Fed. Reg. 81,037, 81,038 (Dec. 23, 2010) (to be codified at 10 C.F.R. pt. 51).

16) なお、訴訟係属中にオバマ政権がヤッカマウンテン計画を白紙撤回したため、裁判所は最終処分場に関する政府の対応を見守る必要があるとの理由で、本件審理は一時中断された時期があった。ブルーリボン委員会の報告書が出たことから審議が再開された。

17) New York, supra note 2, at 477; Opening Brief for Petitioners Natural Res. Def. Council, Inc. et. al. at 2-3, 17-18, 30-32, New York v. U.S. Nuclear Regulatory Comm'n, 681 F.3d 471 (D.C. Cir. Sept. 15, 2011) (No. 11-1051), 2011 WL 4197728.

(2) NRC の主張

上記の原告の主張に対して、被告 NRC は、第 1 に、NEPA にもとづく環境影響評価の内容は個別の免許発行審査でも実施しているため、WCD とは別途、環境影響評価を実施する必要はないとした。すなわち、WCD それ自体が環境影響評価として機能しており、同じことを NEPA にもとづく環境影響評価で実施する必要はないと主張した。

この点に関して、最近20年ほどのアメリカの原子炉免許発行システムの傾向として、免許発行を簡素化・簡略化していることがある。サイト・土地についての免許、建物・建設についての免許、稼働・操業の免許のように、原子炉免許発行にはいくつもの段階がある。一連の段階的な免許発行制度の中で、重複部分は省略・簡略し、効率化を図っていく（例：一括許可 combined license）。NRC は、NEPA の環境影響評価と WCD の環境影響評価も、このような傾向の一環として、重複を避け、簡略化が可能であると考えたとされる。

第 2 に、NWPA が現在も有効である限り、最終処分場をめぐる政治的動向の先行きの不透明さ・予測困難さは、最終処分場の建設に無関係であり、政治動向に関する予測や判断は敬讓されるべきであると反論した。

この NRC の主張の論理は、次のようなものである。NWPA が現在も有効な法律であることから、NRC は有効な法律に従って行動しなければいけない義務がある。最終処分場を巡る不確実性には科学技術と政治に関してあり、政治的な不確実性に関係なく有効な法律のもとでの義務を履行するだけであるとすれば、最終処分場に関する問題は科学的な不確実性である。

最終処分場の科学的問題とは安全性確保の可否の問題であり、科学の最先端の問題である。科学の最先端の問題はこれまでのアメリカの判例・裁判例では敬讓されることが圧倒的に多かったのだから、科学的問題を含む最終処分場に関する NRC の予測・判断も敬讓されるべきであるというのが NRC の論理である。

第 3 に、NWPA では最終処分場立地の時期は特に明記されておらず、政府が引き取る期限のみが規定されている。立地の法定期限が法律に明記されていない以上、WCD で「必要な時期に」という表現で記述しても適法であると主張した¹⁸⁾。

4. 判決～2010年 WCD 取り消し

コロンビア特別区巡回区控訴裁判所は、NRC が作成し発行した2010年度版の WCD を取消した。第 1 に、判決では、WCD が「主要な連邦行為」に該当するため、NRC は WCD を作る段階でも、別途 NEPA にもとづく環境影響評価書を作成する義務があったとした¹⁹⁾。

18) Brief for Respondents at 69–73, *New York v. U.S. Nuclear Regulatory Comm’n*, 681 F.3d 471 (D.C. Cir. Nov. 14, 2011) (No. 11–1057), 2011 WL 5553594.

19) *New York*, supra note 2, at 476–77.

第2に、裁判所は、NEPAに関するこれまでの裁判例によれば環境影響評価を各段階で実施しなければならないとした。環境に影響を与える各連邦行為（各施策段階）において、環境影響評価を行わなければならないというのがNEPAの立法趣旨・目的であると述べた。したがって、仮にNEPAとは別の連邦行為によって環境影響評価が行われるとしても、除外効果（preclusive effect）は認められないとされた²⁰⁾。

第3に、判決は、恒久貯蔵施設（最終処分場）の立地時期と利用可能性について、WCDにおいて恒久貯蔵施設の利用可能な時期の評価と、利用不可能な場合に起こりうることの評価を行うべきであると判示した。

裁判所の見解では、WCDの環境影響評価では最終処分場の利用可能な時期への言及はあるが、NRCは、最終処分場が立地できなかった場合にサイト内一時保管によって生じうるリスクも評価すべきであるということである。これは、代替案として、原子炉免許が不許可される場合も考慮して環境影響評価を行わなければならないとの考え方にもとづいている。

加えて、裁判所は、最終処分場が建設されない可能性とその場合の環境影響をNRCが看過していることはNEPAの義務を履行しておらず、NEPAにおいて不適法になると述べている。

第4に、裁判所は、NRCによるサイト内一時保管の安全性評価について判断した。判決は次のように述べた。①恒久貯蔵施設建設の蓋然性は低い場合、サイト内保管の環境影響評価をすべきである。②NEPAでは建設される蓋然性と建設されない（代替案）蓋然性の双方を検討する義務がある。③60年間サイト内で一時保管することの安全性を評価する場合には、放射性物質の漏洩と火災発生リスク（実際に漏洩や火災で生じうる影響）を考慮・検討すべきである。

裁判所は、そもそもヤッカマウンテン計画の動向に関係なく、NRC自身による最終処分場の建設見通しの検討が不十分であり、WCDで安易に「必要な時期に」とするのは見通しに関する検討を行ったとは言えないとした²¹⁾。

要するに、裁判所は、NRCが長期的なサイト内保管の危険性に関してより厳しい環境審査を行うことを求められると判示して、ニューヨーク州ら原告の主張を認容した。NRCは、地層貯蔵施設が建設されない可能性を分析しなければならず、核燃料が同じ場所で一時保管された状態にするならば起こりうる漏出や火災を評価しなければならない。

NRCは裁判所の命令に従って環境影響評価書を作成することになるため、原告は、自らが求めていた核廃棄物の危険性に関する分析を獲得できるだろう。

20) Id., at 478–479.

21) Id., at 480–482.

IV. 判決の分析

1. NEPA 訴訟における行政判断への敬譲の先例

これまでの原子力発電所や最終処分場を巡る NEPA 関係訴訟では、司法は、行政判断に敬譲する傾向がきわめて高く、NEPA 訴訟の請求者は最高裁で敗訴してきた²²⁾。最高裁は、これまで17の NEPA 関連訴訟すべてにおいて政府寄りの判決を下してきた²³⁾。最高裁は、1970年代に、「環境要素に関する行政機関の考慮の充足性を審査する際の裁判所の役割は限定的なものである」と述べた²⁴⁾。

先例はまた、NEPA が実体的な法律ではなく、手続法である点を強調してきた²⁵⁾。裁判所は、行政に代わって、行政の実体的な政策作成を慎慮することはない²⁶⁾。代表的な裁判例は、ボルチモアガス事件最高裁判決である²⁷⁾。この最高裁判決では、最先端の科学技術の問題において裁判所は判断位置をせず、行政に敬譲すべきであると明示された。

しかし、裁判所は、行政が連邦議会により命じられた環境影響を詳細に検討することを確保しなければならない。本件 New York 事件において、裁判所は、NRC が環境影響評価において特定の結果を命じるのではなく、長期的なサイト内保管の影響を詳細に検討することを求められるとした。

2. 本件における敬譲問題

裁判所が判決しなかった点についても注目すべきである。とくに、裁判所は、政治的考慮と技術的考慮の双方を含む行政機関の決定に敬譲すべきか否か、またどの程度敬譲するのかの問題について述べていない。裁判所が述べたように、「NRC が主張するように、当法廷は、専門的分野における政治側面について行政機関の解釈が敬譲されるのか否かを判断する必要がない。その代わり、当法廷は、極めて簡単な理由で WCD に欠点があると判示する」²⁸⁾。

22) たとえば、Calvert Cliffs' Coordinating Comm., Inc. v. U.S. Atomic Energy Comm'n, 449 F.2d 1109, 1117 (D.C. Cir. 1971); Vt. Yankee Nuclear Power Corp. v. Natural Res. Def. Council, Inc., 435 U.S. 519, 555 (1978).

23) Richard Lazarus, The National Environmental Policy Act in the U.S. Supreme Court: A Reappraisal and a Peek Behind the Curtains, 100 GEO. L.J. 1507, 1510 (2012).

24) Vt. Yankee Nuclear Power Corp. v. Natural Res. Def. Council, Inc., supra note 23, at 555.

25) N.J. Dep't of Env'tl. Prot. v. U.S. Nuclear Regulatory Comm'n, 561 F.3d 132, 133 (3d Cir. 2009).

26) Kleppe v. Sierra Club, 427 U.S. 390, 410 n. 21 (1976).

27) Balt. Gas and Elec. Co. v. Natural Res. Def. Council, Inc., 462 U.S. 87, 97 (1983); 『Baltimore gas and electric co. 対 Natural resources defense council, inc. 事件判決——アメリカ判例班報告書——』日本エネルギー法研究所 (R-48), 1990年。

28) New York, supra note 2, at 478.

このように本件判決では明示的に取り上げられていないが、行政に全面的に敬讓してきた従来の判例・裁判例よりも、本件判決における裁判所の姿勢は、行政行為をより積極的に審査している点が指摘されると思われる。

上記のボルチモア事件最高裁判決をはじめとして、過去の NEPA 関連の判例・裁判例は、すべて行政の判断に敬讓する、換言すれば、裁判所は判断代置せずに判決を下してきた²⁹⁾。本件 New York 事件の事案に即して述べれば、NEPA は実体的な結果を特に命じておらず、単なる手続法に過ぎないということになる。

ところで、本件 New York 事件判決には、科学技術的な考慮の部分と政治的な考慮の部分の2つの予測があると思われる。判決は、科学技術的な考慮に関する部分について、サイト内保管の安全性の程度（放射性物質の漏洩や火災のリスク）と、WCD に関する行政決定を取り上げている。一方の政治的な考慮とは、連邦議会での最終処分場に関する不透明な政治動向の中で、最終処分場が立地・利用可能になる将来時期の見通し・予測である。

先例で論点になってきたのは、主に科学技術的な部分に関することである。本件のように、科学技術的な部分に加えて政治的な部分がある場合、裁判所は司法審査密度として行政に敬讓するの可否か、敬讓されるとすれば、どの程度なのかという隠れた論点があると思われる。環境法では「科学的不確実性」の言葉に触れる機会が多いが、政治的あるいは政策的な考慮の不確実性について、これをどのように捉えれば良いのかという問題は、新たな学問的関心事項となる³⁰⁾。

なお、本件判決は、NRC が作成した2010年度版の WCD を取り消したので、NRC は再度代替案を含めて WCD を作成し直すことになった。

3. 高レベル放射性廃棄物に関する先例と New York 事件判決の異質性

本判決の敬讓の度合いについて、高レベル放射性廃棄物関連の先例と比較し、異質な点を示す。

(1) 敬讓的な高レベル放射性廃棄物関連訴訟

① Natural Res. Def. Council, Inc. v. U.S. Nuclear Regulatory Comm'n³¹⁾

本件の事案は、New York 事件のそれと共通する点が多い。事案の概要として、恒久貯蔵施設の建設時期が不確定ではあるが将来的に建設可能であるとの見通しにもとづいて、NRC が原子炉免許を発行したことが訴訟の対象になった。

29) Richard Lazarus, *supra* note 23, at 1510.

30) Hillary H. Harnett, NEW YORK V. U.S. NUCLEAR REGULATORY COMMISSION, 37 Harvard Environmental Law Review 589, 602–603 (2013).

31) 582 F.2d 166 (2d Cir. 1978).

判決は、ニューヨーク州事件と対照的に、NRCの免許発行の決定に敬讓した。具体的には、NRCが策定する免許発行計画を連邦議会が暗黙的に承認していることから、立法府も行政の専門性を認めているとし、免許発行の判断は、最終処分場の建設に関する予測も含めて行政に委任されると判示された。

さらに裁判所は、特定の州や地域では最終処分場の受け入れに反対しているため、立地の見通しは全く立っていないが、それは立法あるいは政治で扱われる問題であると述べた。判決では、このような政治的実施可能性、政治的動向に関する部分については、裁判所は特に評価しないと明言している。

② *Baltimore Gas & Electric Company v. Natural Resources Defense Council, Inc.*³²⁾

ボルチモアガス事件最高裁判決では、敬讓がさらに強まっている。上告審では最終処分場それ自体の安全性が問題になり、最終処分場の放射性物質の漏洩について、ゼロ放出・ゼロリリースを前提にNRCが規則を定めていたことに対して、原告の環境保護団体は、最終処分場の安全性に関してゼロ・リスクを確保しえないとして訴えた。

しかし、最高裁は、最先端の科学的問題について行政が専門的な予測を行ったのであれば、司法は行政に敬讓すべきであると判示した³³⁾。

(2) 敬讓を緩和した高レベル放射性廃棄物関連訴訟：*Minnesota v. U.S. Nuclear Regulatory Comm'n*³⁴⁾

本件は、使用済み核燃料のサイト内一時保管の安全性の裏付けを求め、WCDを策定する契機となった判決である。合理的保証の裏付けを求めている点では、全面的に行政の専門性に敬讓したというわけではなく、敬讓の度合いを少々緩和して、司法が実体的なところまで判断した判決といえよう³⁵⁾。

(3) ニューヨーク州事件判決の敬讓の異質性

① ボルチモアガス事件最高裁判決との相違

ボルチモアガス最高裁判決と *New York* 事件判決は、問題の構図に似ている点が多いが、

32) 462 U.S. 87 (1983).

33) このような立場は、1970年代の環境法関係の裁判例にも共通するものがある。たとえば、鉛の規制や労働衛生関係などにおいて、安全閾値を示すことのできない、すなわち定量的に確定できない物質について、行政が法的義務に従って規制基準を策定した場合、かかる基準の妥当性に関して論争が起きる。このような科学の最先端の問題が裁判で争われる場合、司法は行政の判断を敬讓してきた。かかる裁判例・判例では、基準設定の根拠法令において、行政にどの程度裁量が付与されているか、基準値の設定に手続上の瑕疵がないか、裁量権の逸脱・濫用に当たらないかといった点が争われてきた。拙稿「アメリカ合衆国における科学的不確実性下の環境規制」人間環境学研究 Vol. 7, 17-34頁。

34) *Minnesota v. U.S. Nuclear Regulatory Comm'n*, supra note 12, at 418.

35) 司法が積極的な判決を下した *Minnesota* 事件判決は、著名なスリーマイル島事故の2か月後に出版されている。事故が少なからず裁判官の心証に影響を与えたのかもしれない。

最終処分場に関する前提部分が全く異なる。このことが、ニューヨーク州事件判決がボルチモアガス最高裁判決に全面的に依拠しなかった理由の1つであろう。

具体的には、ボルチモアガス事件当時は高レベル放射性廃棄物を岩塩層に処分することを前提とし、それがもっとも安全な処分方法と考えられていた。ゼロ放出のみに焦点を当てて敬讓しているため、最終処分場が実際にいつ建設されるのかについて、ボルチモア最高裁判決は考慮されていないように思われる³⁶⁾。

② 恒久貯蔵施設に関する政治的動向の考慮

New York 事件判決は、敬讓に言及せず、NRC が恒久貯蔵施設に関する政治的動向を考慮するべきであると述べた。NWPA は立地・建設の時期を明示していないが、判決は、最終処分場の立地が不確実な状況にあるならば、建設されない場合の環境影響評価もするべきであるとした。NRC は最終処分場に関する政治的動向も考慮して WCD を策定しなければならないとまで述べている³⁷⁾。

4. 政治動向予測に関する司法審査問題

New York 事件判決は、技術的・科学的な専門性と政治的实施可能性が混在した状況に特色の1つがある。行政は技術的・科学的な部分について専門性を有し、その専門性を根拠にして立法が行政に委任する正当な理由になると言われている。

そこで、行政に政治的な動向までも予測する専門性があるのか否かが問題になる。New York 事件判決の場合、双方の専門性が混在した行政決定になったと言えよう。

一般にアメリカの司法は、司法積極主義をとらず、NEPA 関連訴訟や科学的な問題に関しては行政の判断を敬讓する傾向がある。しかし、New York 事件判決の司法審査密度は、科学と政治の予見に基づいた行政決定において政治動向が不透明な状態であるため、敬讓の度合いを緩和したと考えられる³⁸⁾。

基本的に、政治動向の予測と科学のそれは性質が異なる。科学的な不確実性の場合、厳密な科学的証明が不可能であるとしても、シミュレーションや蓋然性などは示すことできる。しかし、政治動向の不確実性は、主観的に行動する人間が関与するため、時の政治情勢や社会情勢によって左右される。

したがって、本件において裁判所は、政治動向の先行きは行政の専門性を超える問題であると捉えていると思われる。裁判所は、行政の専門性を超える問題であるために、やや積極

36) New York, *supra* note 2, at 479–481.

37) *Id.*, at 474. このような意味で、New York 事件判決は、司法積極主義と評価される判決になるかもしれない。

38) Harnett, *supra* note 30, at 598–599.

的に実体的な判断に踏み込んだものと考えられる³⁹⁾。

V. お わ り に

本件判決により原子炉免許発行は一時停止した。当事者にとっての判決の実際的な効果について、原告であるニューヨーク州などは、本件判決により、サイト内一時保管のリスクや最終処分場のリスクおよびコストに関する透明性の向上を期待している。

原告の1つである環境保護団体は本件判決を「game changer」と評した。「game changer」とは、スポーツの試合で選手交代や1つのプレーによって一気に試合の流れが変わる出来事をいう。環境保護団体はこの判決で原発推進の流れが一気に変わると見なしたようである⁴⁰⁾。

しかし、アメリカの原子力法制ではこのような一時停止に陥る事態に備えて、免許更新の最終判断に際し、既存免許の期限が切れる5年前までに免許更新を申請すれば原子炉の稼働が継続できる。そのため、実際の影響はおこらない。

事実、New York 事件の判決の結果、19基の原子炉の免許発行が延期になったが、新しいWCDがその後に作成された。新たなWCDが発行され、原子炉免許はすべて更新され、更新までは既存の免許が有効であるため、特に大きな影響はなかったと考えられている⁴¹⁾。

もっとも、高レベル放射性廃棄物の大きな問題の1つは、最終処分場ができないことでサイト内一時保管のリスクが一層高まることである。政策的にかかるリスクをどのように捉え、最終処分場の立地を進めていくのかは最大の焦点の1つであろう。

また、行政の専門性の観点では、科学的な不確実性のみならず、政治動向・社会的情勢に関する不確実性も加味して、司法審査密度や裁量権行使の適法性といった問題を考えなければならぬ。

科学的な予測に加えて、政治や社会の動向の予測を考慮することは、さまざまなコストやリスクが明確になるだろうが、立地建設スケジュールを遅延させる影響が出ることも考えられる。ブルーリボン委員会で指摘されたように、透明性が向上すればするほど、より一層問題の難しさが増していくのかもしれない。

39) 私見では、おそらく原因の一つに、1990年代以降のアメリカが、長い環境法停滞の時代を迎えていることがあると思われる。アメリカの環境法では、新法や大きな改正法がなかなか成立しないという状況があり、その辺りもこの判決に影響しているのではないかと推測される。そういう状況が長く続いているために、裁判所も、環境関連の新法・改正法の成立の実現可能性は薄いと考えているのではないかとと思われる。

40) Harnett, *supra* note 30, at 600–601.

41) *Id.*, at 601–602.