

わが国の原子力分野における 環境影響評価制度 —住民参加の観点から—

宮森 征司

1 はじめに

本稿は、わが国の原子力分野における環境影響評価制度の形成の展開について、住民参加という観点から、振り返るものである¹。

近時、原子力が環境法上の問題として議論されることは通例となっており、具体的には、原子力発電所の安全規制の仕組み、原子力発電所の再稼働やこれに対する裁判的統制、そして、原子力発電所や放射性廃棄物処分場の立地選定手続における住民参加などの諸問題が取り上げられ、議論が展開されている。

本稿が検討を行う環境影響評価制度についても、わが国の法制度は、現在、原子力発電所もその適用対象に含める仕組みを採用するに至っている。

もっとも、1997年に環境影響評価法が制定され、2014年に環境影響評価法が改正されるに至るまでの間²、わが国の環境影響評価法には、原子力発電所から放出される放射性物質に関して、同法が定める手続の適用を除外する規定、いわゆる「適用除外規定」が置かれていた。この適用除外規定は、原子力政策が環境政策よりも時期的に先行して推進され、原子力法体系が環境法体系とは別個の法体系として整備されてきたという、わが国の原子力関係法制の歴史的・政策的事情を背景とするものであり、諸外国の法制度からみても珍しいものであった³。その後、この適用除外規定は、東京電力福島第一原子力発電所事故

1 本稿は、筆者が「アジア原子力フォーラム（FNCA）2019スタディパネル」（内閣府原子力委員会主催）において行った報告（「日本の原子力分野における環境影響評価制度（EIA in the Nuclear Field in Japan）」）の内容を補完して、原稿化したものである。本稿の基となった報告スライドは、FNCAのホームページに掲載されている（https://www.fnca.mext.go.jp/panel/pdf/SP_3-2_P_JapanR0307.pdf [最終閲覧:2020年1月6日]）。

2 わが国における環境影響評価制度の一般的な展開について、近時の文献として、さしあたり、大久保規子「環境影響評価法制の整備」環境法研究30号（2019）239頁以下、柳憲一郎「公衆参加からみたわが国の環境影響評価制度—その制度化と形態」環境法研究18号（2017）205頁以下。

3 網羅的な検討に基づく知見ではないものの、注1）の国際会議における報告内容による限り、諸外国の環境影響評価の法制度において、適用除外規定が明記されている立法例は見られなかった。

により発生した、従来のわが国の法制度では前提とされていなかった事態、すなわち、原子力発電所からの放射性物質の一般環境中への放出への対応を契機として行われた一連の原子力関係法制の見直しの流れのなかで、削除されるに至った。

しかしながら、学説からは、上記改正後においても、下位法令（環境影響評価法に基づく基本的事項や政省令等）や運用レベルにおいて、法改正の趣旨を踏まえた適切な対応がとられていないとの指摘がなされており、仮に原子力発電所の新設やリプレースが問題になった場合、改正後の環境影響評価法の下において、同法に基づく手続が具体的にどのように行われることになるかについては、不明確な点が残されている状況にある。

以上のような状況を踏まえ、本稿においては、わが国の原子力分野における環境影響評価制度の展開の歴史を振り返ることで、原子力分野における環境影響評価制度がわが国の原子力法体系及び環境法体系において、いかなる法的位置づけを与えられてきたのか、明らかにすることにしたい。そして、このようないかなる位置づけを与えられてきたのか、明らかにすることにしたい。そして、このような検討を前提として、今後の制度のあり方について、住民参加の観点から考察することとしたい。

具体的には、まず、2014年環境影響評価法改正による適用除外規定の削除の前後に分け、わが国の原子力法体系及び環境法体系において、原子力分野における環境影響評価制度がいかなる位置づけを与えられてきたのか、制度の変遷に照らしながら分析を行う（2及び3）。その上で、2014年同法改正後の現行法制度の下において、わが国の原子力分野における環境影響評価制度はどうあるべきか、今後の制度運用のあり方や立法論について若干の検討を行う（4）。

2 2014年環境影響評価法改正前

2014年の環境影響評価法改正により適用除外規定が削除されるに至るまで、わが国の環境影響評価の法制度においては、放射性物質による環境影響について、同法の定める手続は適用されていなかった。以下では、環境影響評価法制定前（2-1）と、環境影響評価法制定後（2-2）に分けて、2014年以前のわが国における原子力分野における環境影響評価制度の展開について振り返る。

2-1 環境影響評価法制定前

2-1-1 法令に基づかない環境影響評価

環境影響評価法が制定されるよりも前、わが国には、法令に基づく環境影響評価制度が存在していなかった。しかしながら、既に環境影響評価の重要性は認識されており、一部の環境分野においては、実務において先行的に、一般に「閣議アセス」や「省議アセス」と呼ばれる、行政指導に基づく行政主導型の環境影響評価のスキームが確立していた。これらのスキームの一つとして、発電所については、「発電所アセス」と呼ばれる枠組みの

中で、通産省省議⁴に基づく環境影響評価手続が整備されており、原子力発電所もこの発電所アセスの対象とされていた。

2-1-2 発電所アセス

発電所アセスの手続については、上記省議を背景とした各種要綱に規定されていた⁵。当時の発電所アセスにおいては、環境影響評価ではなく、環境影響調査と環境審査という用語が用いられており、前者は電気事業者が実施する手続、後者は通商産業省が実施する手続であった。発電所アセスの枠組みにおいては、これらの法令に基づかない手続の実施を受けて、電力事業者が電気事業法上の各種許認可の申請を行い、これらの申請を受けて、当時の通産省が審査を行い、上記各種許認可を付与するものとされていた⁶。

このように、環境影響評価法が制定されるよりも前のわが国の法制度においては、法令に基づく環境影響評価制度はいまだ存在していなかったものの、行政実務上、インフォーマルに形成されていた発電所アセスの枠組みにおいて、発電所に関する環境影響評価を実施するというスキームが形成され、確立していた。法令に基づかないインフォーマルな制度とはいえ、発電所の立地の特性に応じたスキームが、一般的な環境影響評価制度の整備に先立つ形で整備されていたことは注目に値する。

2-1-3 原子力の特殊性に配慮した仕組みの不在

もっとも、発電所アセスの枠組みは、その名称にも現れているように、発電所一般に用いられたものであって、原子力の特殊性に配慮した仕組みは、特段、設けられていなかった。他方において、1980年代以降、通商産業省や原子力安全委員会によって第一次・第二次公開ヒアリングと呼ばれる住民参加手続が実施されていたが、これは法律に基づかない制度にとどまっていた。

このように、環境影響評価法制定前においては、原子力分野における住民参加がインフォーマルな形で実施され、法令上の根拠は整備されていない状況にあったと評価することができる。

2-2 環境影響評価法制定後

1997年、環境影響評価法が制定され、わが国において、法令に基づく一般的な環境影響評価制度が整備された。

2-2-1 環境影響評価制度の適用対象

わが国の環境影響評価法においては、同法の定める手続が適用される「法対象事業」についての定めがあり、事業の規模に応じて「第一種事業」と「第二種事業」という区分が設けられている。実施される事業が「第一種事業」に該当する場合、事業者は、環境影響

4 「発電所の立地に関する環境影響調査及び環境審査の強化について」（昭和52年7月4日通産省省議）。

5 「発電所の立地に関する環境影響調査要綱」、「環境影響調査及び環境審査に伴う地元住民等への周知等の措置要綱」、「発電所の立地に関する環境審査指針」。

6 参照、高橋滋『先端科学の行政法理』（岩波書店、1998）48頁。

評価法が定める環境影響評価手続を必ず実施しなければならない。

原子力発電所を含む発電所は、第一種事業に該当するものと定められており（同法2条2項ホ。2014年改正後の法制度においても、この基本的な構造に変化はない）、環境影響評価法の定める手続は、同法の制定当時から、原子力発電所にも適用されていた。

2-2-2 発電所アセスの法制度化

発電所に関する環境影響評価について、制定時の環境影響評価法59条（その後、60条に繰下げ）は、「…この法律および電気事業法の定めるところによる」として、発電所の環境影響評価に関する特例を設けていた。そして、同条に対応する形で、電気事業法の各種許認可に関する規定が追加された⁷。

環境影響評価法の逐条解説においては、このような法律上の仕組みが設けられた理由が、同法制定前の発電所アセスのスキームにおいて、手続の各段階において国が監督指導し、十分な実績を上げてきていたこと、そして、電気事業は、民間事業者の個別事業は電力の安定供給という国の施策と強い関わりを持つという特殊な性格を有するものであることの二点が、発電所アセスに関する特例が置かれたことにあるとされている⁸。

このように、環境影響評価法制定と電気事業法改正により、発電所の立地段階については、従来、実務レベルで形成されてきたインフォーマルなスキームが、電気事業法上の許認可の要件とされ、環境影響評価法が定める手続と電気事業法が定める手続とが連結される形で、法律上の制度として整備されるに至った⁹。このことは、発電所の立地選定における住民参加の法制度整備という観点から見ると、一つの前進ではあった¹⁰。

2-2-3 環境影響評価法の適用除外

しかしながら、他方において、当時の環境影響評価法は、「放射性物質による汚染」に関する措置について、同法の規定を適用しないものと定める適用除外規定を置いていた¹¹。この適用除外規定に基づき、環境影響評価法に基づく手続においては、原子力発電所から生ずる環境影響のうち、放射性物質による環境影響は対象から除かれていた。わが国の環境影響評価法上、かような適用除外規定は放射性物質による環境影響以外に関しては置かれておらず、また、国際的に見ても珍しい規定である。それでは、適用除外規定が置かれた背景には、どのような事情があったのだろうか。

まず、環境影響評価法に適用除外規定が設けられた背景には、わが国の環境法体系にお

7 当時の環境影響評価法第3章第2節第2款の2「環境影響評価に関する特例」。

8 環境庁環境影響評価研究会『逐条解説 環境影響評価法』（ぎょうせい、1999）44・45頁、及び、239頁以下。

9 参照、高橋・前掲注6）49頁。発電所アセス手続については、島村健「石炭火力発電所の新增設と環境影響評価(1)」自治研究92巻11号77頁以下（80頁以下）。

10 高橋・前掲注6）12頁は、発電所アセスの法制度化を「これまで法の外に置かれてきた施設立地手続を正式に法の世界に組入れる足場をなすものとして、注目に値する」として、原子力発電所の立地選定手続における住民参加の観点から肯定的に評価している。

11 環境影響評価法52条1項（当時）：「この法律の規定は、放射性物質による大気の汚染、水質の汚濁…及び土壌の汚染については、適用しない。」

いて基幹法的な位置づけをもつ、環境基本法の第13条（当時）がある¹²。同条は、放射性物質による汚染の防止のための措置について、原子力法体系に委ねる旨を定めていた。同条は、放射性物質による汚染の防止のための措置について、原子力法体系に委ねる旨を定めていた。同条は、環境基本法の前身である公害対策基本法第8条を受け継ぎ、環境基本法の制定当時に、放射性物質による汚染に関する措置が原子力関係法制において既にとられており、放射性物質が原子力発電所の内部において厳格に管理されていることを理由として、設けられたものである¹³。同条を背景に、わが国の個別環境法においては、放射性物質による汚染に関する適用除外規定が置かれていた。

次に、環境影響評価法52条1項の趣旨について、同法の逐条解説によれば、「放射性物質による大気汚染、水質汚濁及び土壌汚染については、原子力基本法の体系で放射能漏れがないように保安・安全対策が講じられることとされており、環境基本法13条においても、その汚染の防止のための措置は、原子力基本法その他の関係法律で定めるところによるものとされていることから、本法は適用しないこととしたものである¹⁴」とされている。

上記を総合すれば、環境影響評価法の適用除外規定は、原子力法体系の下において、放射性物質が原子力発電所内部で厳格に管理されているとの「前提」の下、これとは別に、環境影響評価法に基づく手続をあえて実施することは不要であるとの考え方を、立法上、採用したものと解することができる。

もっとも、同法の適用除外規定は、原子力発電所の設置等の事業について、環境影響評価手続が不要である旨を定めたものではなく、あくまで放射性物質による汚染に限って、同法の規定の適用を除外するにとどまるものであったことには、留意が必要である。すなわち、放射性物質を含まない下水や廃棄物については環境影響評価法の対象とされ、また、環境法上の基本理念等については、環境影響評価法に基づく手続に際しても適用されていたものと考えられる¹⁵。

2-2-4 まとめ

環境影響評価法の制定から2014年同法改正に至るまでのわが国の原子力分野における環境影響評価制度の特徴は、以下の通り、まとめることができる。

まず、環境影響評価法の制定により法令に基づく環境影響評価制度が設けられ、原子力

12 環境基本法13条（当時）：「放射性物質による大気汚染、水質汚濁及び土壌汚染の防止のための措置については、原子力基本法（昭和30年法律第186号）その他の関係法律で定めるところによる。」

13 環境省総合環境政策局総務課編著『環境基本法の解説〔改訂版〕』（ぎょうせい、2002）174頁。同条の立法背景及び趣旨については、高橋滋「原子力利用と環境リスク」『環境法大系』（商事法務、2012）635頁以下（643頁以下）、田中良弘「原子力法制の立法過程に関する一考察：原子力損害賠償法と放射性物質汚染対処特措法を題材に」法政理論50巻3・4号（2018）348頁以下、伊藤哲夫「放射性物質による環境構築と環境法・組織の変遷」環境法研究8号（2018）189頁以下（207頁以下）を参照。なお、第140回国会衆議院環境委員会（平成9年4月22日）において、橋本龍太郎大臣がこれに対応する答弁を行っている。

14 環境庁環境影響評価研究会・前掲注8）227頁。

15 参照、高橋・前掲注13）645頁。

発電所を含む発電所一般が、同法の適用対象とされた。そして、発電所の立地選定については、従来、法令に基づかずに実施されていた環境影響評価手続（発電所アセス）に、環境影響評価法及び電気事業法という法的根拠が与えられた。この法律上の仕組みは電気事業法上の許認可の要件とされる形で整備されたため、発電所の設計及び建設段階についても、環境影響評価法の手続の結果が考慮されるという仕組みが採用されることとなり、法令に基づく環境影響評価手続が影響を及ぼし得る範囲は、他の環境分野に比して広いものとなった。

しかしながら、環境基本法13条に基づき、放射性物質による汚染に関する措置を原子力法体系に委ねていたわが国の環境法体系の枠組みの中で、環境影響評価法には適用除外規定が置かれていた。この規定に基づき、放射性物質に関する環境影響評価法に基づく環境影響評価は実施されないものとされた。他方において、第一次・第二次公開ヒアリングについては、依然として法律上の根拠が与えられなかった。

以上を踏まえると、原子力分野における住民参加制度に関する法律上の制度の不備という状況は、環境影響評価法の制定後も、継続していたものと評価することができる。

3 2014年環境影響評価法改正後

3-1 適用除外規定の削除

3-1-1 環境基本法13条の削除

東日本大震災を原因とする福島第一原子力発電所事故は、環境法制度との関係を含め、わが国の原子力法制全体の見直しを迫る契機となった。

既に述べたように、改正前のわが国の環境法制度は、法制度上、放射性物質は原子力発電所の内部から放出されることはまずないという前提の下に設計されていたものであった。しかしながら、福島第一原子力発電所事故に起因して放射性物質が原子力発電所の外部にまで大量放出される事態が現実に発生したことで、震災前のわが国の原子力分野における環境法制度のかような前提は動揺を余儀なくされ、国会等による議論を経た上で、関係法制の整備・改正が進められた。

まず、震災当時のわが国の法制度は、一般環境中に放出された放射性物質により汚染された土壌や汚染物について、正面から対処する法律が存在しない状況にあった。そこで、このような状況への立法的対応として、2011年8月、放射性物質汚染対処特措法が制定された¹⁶。

その後、一連の環境法制度の見直しの動きは一般法レベルにも及び、個別環境法における適用除外規定の前提を成していた環境基本法13条の見直しが国会において議論され、その結果、原子力規制委員会設置法（平成24年法律第47号）附則51条に基づき、環境基本法

16 放射性物質汚染対処特措法の立法過程に関する考察として、田中・前掲注13) 335頁以下。

13条が削除されるに至った¹⁷。

3-1-2 環境影響評価法52条1項の削除

環境基本法13条の削除を受け、同条の趣旨を背景に個別環境法に設けられていた適用除外規定の見直しが、中央環境審議会において議論された。その結果が取りまとめられた意見具申においては、基本的には、個別環境法の適用除外規定を削除すべきであり、環境影響評価法52条1項については、「東京電力福島第一原子力発電所事故によって放出された放射性物質によって汚染されたおそれのある地域における対象事業の実施が想定されることを踏まえて適用除外規定の削除について検討が必要である」との考え方が示された¹⁸。

他方、国会においては、福島第一原発事故により、放射性物質による環境影響を原子力関係法規では担保することができないことが明らかになったことから、環境影響評価法52条1項を含め、放射性物質による汚染が適用から除外されているわが国の環境法制度には問題があるとする旨の議員からの発言に対し、担当大臣から、当面は放射性物質汚染対処特措法で対応し、順次、個別環境法上の適用除外規定に関する対応を環境省として行う旨の答弁がなされた¹⁹。

そして、2013年、「放射性物質による環境の汚染の防止のための関係法律の整備に関する法律」（平成25年法律第60号）が制定され、同法に基づき、個別環境法上の適用除外規定が削除され、環境影響評価法52条1項も削除されるに至った²⁰。

3-1-3 まとめ

以上のような経緯を経て、環境基本法13条、そして、環境影響評価法52条1項の適用除外規定は削除された。このことを受けて、原子力発電所については、放射性物質による汚染も、環境影響評価法の適用対象に含められることとなった。

適用除外規定の削除に関する一連の議論の過程を見ると、放射性物質が原子力法体系の下で原子力発電所の内部で厳格に管理されているとの前提が動揺を余儀なくされたことを受け、環境基本法13条の削除に対応して、環境影響評価法52条1項が削除されたことがうかがわれる。もっとも、当時の審議会や国会の議論においては、適用除外規定が削除され

17 環境基本法13条が削除されるに至った経緯とその意義について、高橋滋「原子力規制法制の現状と課題」高橋滋＝大塚直編『震災・原発事故と環境法』（民事法研究会、2013）12頁以下。

18 中央環境審議会「環境基本法の改正を踏まえた放射性物質の適用除外規定に係る環境法令の整備について」（2012年11月30日）（<https://www.env.go.jp/press/files/jp/21110.pdf> [最終閲覧2020年1月6日]）

19 第180回国会参議院環境委員会（平成24年6月19日）市田忠義議員の発言、細野豪志国務大臣の答弁。

20 同改正に関して、大久保規子「エネルギー、化学物質、水管理政策と市民参加」行政法研究12号（2016）1頁以下、大塚直「改正アセスメント法の現状と課題」人間環境問題研究会編『最新の環境アセスメント法の動向と課題』（2014）3頁以下（14・15頁）、同『環境法BASIC（第2版）』（2016）112頁。また、環境影響評価法の適用除外規定が削除されるに至るまでの経緯については、西久保裕彦「放射性物質による環境汚染の規制権限について—特に東日本大震災以降の変化—」長崎大学総合環境研究17巻1号（2014）47頁以下が詳しい。金子和裕・角智子「東日本大震災・原発事故における環境汚染の問題～災害時における環境法制・環境行政の課題～」立法と調査317号（2011）157頁以下（161頁）、安部慶三「3・11大震災後の環境行政・政策の課題～原子力安全規制に係る体制整備と地球温暖化対策の見通し」立法と調査324号（2012）132頁以下（133・134頁）、島村健「復興と環境アセスメント」日本不動産学会誌26巻3号（2012）58頁以下（63・64頁）も参照。

たことをもって、実際にどのような形で原子力分野における環境影響評価が実施されるべきかについてまで踏み込んだ議論は、行われていなかった。

3-2 基本的事項の改正

適用除外規定が削除されたことにより、放射性物質による汚染についても、環境影響評価法の定める手続の対象となった。しかしながら、他の環境分野における環境影響評価手続と同様、その具体的な手法については、環境影響評価法に基づく基本的事項や各種省令、そして、制度運用に委ねられることとなった。

そこで、基本的事項のレベルにおいていかなる対応すべきかが議論された。環境省に設置された「環境影響評価法に基づく基本的事項等に関する技術検討委員会」（2014年1月～2014年6月）（以下、「技術検討委員会」という）において、適用除外規定（環境影響評価法52条1項）の削除を踏まえた基本的事項の改正に結びつくと考えられる事項について検討が行われ、報告書が公表された。

同報告書においては、福島第一原子力発電所事故に由来する放射性物質への対応が「当面の課題」と位置付けられ、具体的には、土地の形状の変更等に伴い放射性物質が相当程度拡散・流出するおそれのある事業（例：避難指示区域等における法対象事業の実施）と、供用中に放射性物質を取扱う事業（例：原子力発電所の設置等）の2つのケースが念頭に置かれた²¹。

そして、技術検討委員会による検討の結果が反映される形で、2014年6月、環境影響評価法に基づく基本的事項が改正された。同改正により、基本的事項に環境影響評価を実施する際の評価項目として「一般環境中の放射性物質」が追加され、かつ、その評価は「放射線の量」に従って行われるべきことが明記された。

4 若干の展望

以上、本稿においては、わが国における原子力分野の環境影響評価制度の歴史的展開について見てきた。

わが国の原子力分野における環境影響評価制度は、環境影響評価法が制定される以前から、実務において先行して形成されてきたインフォーマルな発電所アセスの仕組みが、環境影響評価法の制定を契機に電気事業法の許認可と連結され、法律上の根拠を与えられる形で発展してきた。他方において、わが国の環境影響評価制度は、放射性物質による汚染を適用除外としていた。しかしながら、この適用除外規定も、福島第一原子力発電所事故を契機とする関係法制の見直しの動きのなかで削除されるに至り、現在の法制度の下においては、原子力発電所についても、他の環境分野と同様に、環境影響評価法に基づく手続

21 環境影響評価法に基づく基本的事項等に関する技術検討委員会報告書（平成26年6月）（<https://www.env.go.jp/press/files/jp/24736.pdf>〔最終閲覧：2020年1月6日〕）。

が実施されることとなった。

しかしながら、適用除外規定が削除され、放射性物質による環境影響が環境影響評価法の適用対象となった現在の法制度の下においても、原子力分野における環境影響評価を具体的にどのように実施すべきかについては、不明確な点が残されている。

そこで以下においては、原子力分野における環境影響評価の具体的な手続等について定めた環境影響評価法の下位法令に対して批判的な学説を検討素材としつつ、今後のわが国における原子力分野における環境影響評価制度のあり方について、供用時の環境影響評価（4-1）と、事故時の環境影響評価（4-2）の二つの局面から、若干の考察を行うことにしたい。

4-1 供用時の環境影響評価

4-1-1 下位法令における対応の不備

わが国の環境影響評価制度は、各種施設の設置時のみならず、供用時における環境影響も対象に含んでいる。そこで、適用除外規定が削除され、放射性物質による環境影響が環境影響評価法の適用対象となった現在の法制度の下において、原子力発電所の供用時における環境影響評価をいかに行うことになるかは、一つの大きな論点となり得る。

この点、学説からは、省令において、放射性物質による環境影響のうち、最も基本的な要素である原子力発電所の供用時の影響に関する定めがないことが、適用除外規定を削除した法改正の趣旨に反する違法なものであり、現在の法状況に照らせば、原子力発電所の新設やリプレースが今後とも問題となり得る以上、省令による対応が即座にとられるべきである旨の見解が示されている²²。

本稿においても検討したように、環境基本法13条の削除を受けて適用除外規定が削除された趣旨は、福島第一原子力発電所事故の経験を踏まえ、原子力法体系の下における厳格な管理により放射性物質が原子力発電所内部に閉じ込められていることを前提に設計されたわが国の法制度の問題を取り除くことにあったと考えられる。そうすると、環境影響評価法が改正され、適用除外規定が削除されたにもかかわらず、下位法令のレベルにおいて、原子力発電所の供用時における対応がなされていないことは、それをもって直ちに違法を生ずるかはともかく、対応に不備があるとの批判は免れないであろう。

4-1-2 適用除外規定が削除された経緯

もっとも、本稿の検討に照らせば、かような省令における対応の不備は、立法過程のレベルにおいて、適用除外規定の削除が、福島第一原子力発電所事故後における対応の文脈において行われたことが遠因となっているといえるのではないか。すなわち、環境基本法13条や環境影響評価法52条1項の削除は、福島第一原子力発電所事故に起因する放射性物質の一般環境中への放出という特殊な事態にいかに対処するかという文脈のなかでなされ

22 大久保・前掲注20) 14頁。

てきており、基本的事項の改正に関する技術検討委員会においても、中長期的なスパンで、原子力分野における環境影響評価をどのように実施すべきか、という議論はほとんどなされなかったことが看取される。このように、省令における規定が不十分なものとどまっている背景には、事故後の処理ための法改正の経緯という側面を指摘することができよう。

4-1-3 二分的発想の妥当性と住民参加

もっとも、今後、新設やリプレースが問題となった際に、供用時の環境影響を含めていかに対応すべきかがほとんど議論されていないことは、これらの可能性が排除されておらず、現行の法制度において、これが同法の適用対象とされていることが明らかである以上、問題であることに変わりはない。そうすると今後は、基本的事項のレベルにおいて示されているような、原子力発電所の内部における放射性物質と一般環境中の放射性物質とを二分する発想が、適用除外規定が削除された現行の法制度下においてそもそも適当な整理であるといえるかも含めて、検討の余地がある。少なくとも、環境影響評価の実施にあたっては、福島第一原子力発電所事故前の法制度が立っていた「前提」の維持を意味することとならぬよう、十分に留意する必要があるといえる。

さらに、住民参加の観点からは、上記を踏まえた上で、原子力発電所の供用時における環境影響手続のあり方について、住民参加がどのように行われるべきか等の議論が、既にインフォーマルな形で実施されている原子力分野における住民参加手続（第一次公開ヒアリング・第二次公開ヒアリング）との関係を含め、深められることが期待されているといえよう。

4-2 事故時の環境影響評価

4-2-1 事故時の環境影響評価をめぐる議論

供用時の環境影響をいかに評価するかという問題とは別に、事故時の環境影響評価をどのように評価すべきか、という問題がある。この点、学説においては、諸外国の法制度の動向も踏まえ、わが国においても、事故時の影響も含めた環境影響評価についての検討がなされるべきであるとの見解が提唱されている²³。

もっとも、わが国の環境影響評価制度については、一般に、政府の公式見解として、設置時や供用時の環境影響に限って対象とされるという解釈が採用されており、現在のところ、原子力分野に限らず、他の環境分野においても、同法に基づく事故時の環境影響評価は実施されていない²⁴。このように、事故時の環境影響評価が含まれない点は、わが国における環境影響評価制度全体に関わる問題であるということができ²⁵、現行の環境影響評価法の枠組みを前提とする限り、原子力発電所の事故時における環境影響を同法の対象に含めるべきである、との解釈論を展開することは困難である。したがって、この問題を議論す

23 参照、大久保・前掲注20) 15頁。

24 参照、環境庁環境影響評価研究会・前掲注8) 56頁。

25 大塚直『環境法BASIC（第2版）』（有斐閣、2016）112頁。

るにあたっては、原子力の特殊性を踏まえた立法論的・法政策論的観点からの考察が求められるといえよう。

この点、学説からは、原子力リスクについて、平常時のリスクが周辺環境に有為な影響を与えない程度に厳密に管理されているのに対して、事故時のリスクについては、事故そのものの性格からして、原因・経過・被害規模等について、さまざまなシナリオを想定すべきであり、原子力リスクを環境リスクの一範疇に含める考え方がわが国において常識となった今日であるからこそ、個別法令において原子力リスクの特性を踏まえた的確な制度設計が望まれるとの指摘がある²⁶。

このような指摘を踏まえると、原子力分野における環境影響評価のあり方についても、一般的な環境影響評価制度の枠内では捉えることのできない原子力固有のリスクに配慮する形での制度設計が求められているといえる。そして、この原子力固有のリスクこそが住民の不安・不信を募らせる要因であると考えられる以上、事故時における環境影響を評価する仕組みが法令に基づく制度として整備される必要性は、他の環境分野に比して大きなものであるといえよう。

4-2-2 住民参加手続の法定の必要性

事故時における環境影響評価の仕組みについては、住民参加手続に関する法的根拠の整備の必要性が、原子力法の側から、長きにわたって指摘されてきた。しかしながら、現在においても、原子力分野における住民参加の仕組みは、法令上の制度として整備されるには至っていない²⁷。これに対して、本稿においては、原子力分野における環境影響評価について、いわば環境法の側から検討を行ってきた。かような検討の結果、筆者は、これまで学説が主張してきた原子力分野における住民参加手続の法定の必要性が、より鮮明に浮き彫りにされたものとする。

原子力の特殊性を踏まえれば、環境法の側からのアプローチにせよ、原子力法の側からのアプローチにせよ、事故時の環境影響を対象に含めた環境影響評価制度ないし住民参加制度が、わが国の法制度に存在していないことの問題性は明らかであり、喫緊の対応が求められる。

26 高橋・前掲注17) 35頁、あわせて、高橋・前掲注13) 649頁以下も参照。

27 高橋・前掲注17) 33頁、大久保・前掲注20) 12頁以下。