

日本エネルギー法研究所月報

JAPAN ENERGY LAW INSTITUTE MONTHLY BULLETIN



JAPAN ENERGY
LAW INSTITUTE

第249号

【目 次】

小水力の利用と管理—地域社会の持続に向けて… 1 三浦 大介	研究班の動き…………… 7
国際原子力法学会（INLA） 第15回ドイツ支部大会等出張報告…………… 4 森実 慎二 堀 雅晃	新着図書案内…………… 8

小水力の利用と管理—地域社会の持続に向けて

神奈川大学法学部教授 三浦 大介

1. 再生可能エネルギーとしての小水力

太陽光、風力、水力、地熱といった再生可能エネルギーは、地形、地質等の地理的環境に依存する。とりわけ、火山帯を抱えるわが国では地熱発電の適地が多く、また、山がちで高低差の大きな河川が多いことから、かねて水力を利用した発電も盛んに行われてきた。後者については近年、小水力発電の普及に向けた取組が政府や民間団体によって推進されている。

小水力発電について明確な定義はないようであるが、わが国では出力「1,000キロワット以下」の水力発電が「新エネルギー利用等の促進に関する特別措置法（新エネルギー法）」上の「新エネルギー」として位置づけられている（新エネルギー法2条、同法施行令1条9号）ことから、この法令上の区分をもって1,000キロワット以下を「小水力」と定義

することができる¹。いずれにせよ小水力は、出力は小さいが、低コストかつ環境への負荷が比較的少ない電源といえる。

2. 小水力と地域社会の持続可能性

私が本研究所の研究報告を行う際に調査した「高知小水力利用推進協議会」は、主に中山間地域の集落が主体となって行う小水力発電事業を推進している。そこで生まれた電気は集落内で消費されるのではなく、全量売電で得られた資金を、放置森林の間伐や自伐の支援、魚道の修復、集落で管理する道路の補修、草刈り、寺社の修復等に充てることを提案しているという。人口減少により存続が厳しい山間地の地域において、小規模ながらも、再生可能な自然資源を利用した発電を地域内の「公益的事業」に転換する仕組みは、地域社会の持続可能性に係る営

みといえよう。

かつて大規模水力発電施設の建設に際し、山間の集落がダムの底に沈んだ。水力発電は地域社会を分断・消滅させる要因と見られたが、このように近年の小水力は、地域社会の維持を助ける手段としての性格を有しているのである。地域の自然資源を「小さく」利用することで、地域の存続に寄与するシステムであって、再生可能エネルギーの効用の一つとして興味深い事例である。

3. 小水力の利用と管理法制

小水力発電は農業用水を利用するもののほか、既存のダム施設やその放流水、上水道施設、下水道処理施設等、既設の物的施設を利用するほか、自然の河川流水を使って発電する方法もある。

河川流水については、上流の溪流河川においてその自然の高低差を利用することができる。中山間地域ではこのような溪流発電のポテンシャルは高く、その活用が期待される場所であるが、他方でこのような溪流河川の行政的管理の仕組みが問題となる。

わが国の主要な河川は、河川法に基づいて、国や自治体によって管理されている。河川法の適用対象となる河川は、一級河川、二級河川及び準用河川であり、それぞれについて河川管理者が定められ、国民・事業者が河川を利用する際に必要な許認可関係の規定が置かれている。水力発電の場合、規模の大小に係わらず、水利使用の許可、具体的には河川法23条の「流水占用許可」の対象となる。この許可制度を通して、河川流水の独占使用に係る利用調整が行われる。

水力発電における流水利用は、使用した流水を河川に戻すことになる。この点は農業用水等も同様であるが、その間に「減水区間」が生じることになるので、河川管理においては、流水占用によって使用される流水量等について適切に考慮したうえで許否の判断を行わなければならない。これは、河川法に基づき伝統的に行われてきた、河川災害の防止を目的とする治水管理のためだけでなく、河川管理にあっては、河川法1条の目的規定に明記されている「流水の正常な機能が維持」されることが必要で、そこには、河川の水生動植物の生存繁殖環境の保持も含まれており²、こうした河川自然環境保全のため

になされる配慮でもある。このことは、平成9年の河川法改正で法目的に加えられた「河川環境の整備と保全」の面においても十分に配慮されるべき事項であり、河川管理者はそうした観点から適切な許可運用を行わなければならない。

ところが、河川上流域にある多くの溪流河川は、河川法の適用を受けない河川である。河川法は比較的規模の大きな河川を対象としており、溪流河川のような小河川は同法の適用を受けない、いわゆる「普通河川」として扱われてきたのである。もっとも、河川法の適用対象外だからといって、河川としての公共性が失われるわけではなく、これらは「法定外公共用物」として、主に市町村がその管理—公衆の利用に供される「公共用物」の管理—「公物管理」—を担ってきた。

このような普通河川について、「普通河川管理条例」を定めて管理を施してきた市町村もある。この条例は、普通河川を公共用物として管理する内容を持つもので、河川の維持管理や利用調整に係る内容を規律している。その点で河川法との抵触問題が生じ³、「法律と条例の関係」論における素材となり、あるいはまた、より本質的な問題として、法定外公共用物に対する自治体の機能管理（公物管理）権に関する疑問を招来した経緯がある。

特に後者の論議では、普通河川の敷地はかねて国有財産として扱われていた（河川敷地の財産管理権は国有財産法により、主務大臣である建設大臣から都道府県知事に機関委任事務として事務処理が委任されてきた⁴）ことから、国所有の財産に関して「他人」である市町村が、その公共用物としての（物としての）管理権を行使できるか否かが問われてきたのである⁵。このような「管理権と所有権のズレ」を是正するため、平成11年地方分権改革の一環として、道路法の適用を受けない、同じく法定外公共用物であった「里道」と同様、普通河川について「国から市町村への無償譲与」が行われた。これによって、市町村が名実ともに普通河川の管理者となり⁶、その機能管理権についても異論のないところとなった。

ところがこの改革により、もともと普通河川管理条例を制定していた市町村がこれを廃止し、道路等を含めた法定外公共用物を包括的に管理対象とする「法定外公共物管理条例」を定め、あるいは「法定

外公共用財産管理条例」をもって普通河川を管理する例が出てきた。これらの条例には「流水占用許可」の直接の根拠規定が見当たらないものや、所管課も「財産管理」部局が担任するケースもあるなど、河川管理上大いに問題のある状況が生まれている。また、普通河川管理条例を維持している場合であっても、そもそも当該条例に流水占用の定めがなかったりすることもあり、要するに市町村によって制度や対応が区々なのである。

いうまでもなく、河川は水系としての「繋がり」があり、自治体の境界を跨ぐ場合もあるので、自治体間・国の間で管理体制が大きく異なると、そのこと自体が管理上の支障ともなりうるのである。

話は小水力に戻るが、ポテンシャルのある溪流小水力発電は、今後も推進される電源開発といえるが、その「適切な」推進は、充実した法制度の裏打ちがあって初めて実現する。河川関係法令の改正により、1,000キロワット未満の小水力発電について、関係行政機関との協議等を不要とし、一級河川指定区間では、許可権限を国土交通大臣から都道府県知事・指定都市の市長に移譲したほか、農業用水等、すでに水利使用についての許可を受けている流水を利用する「従属発電」については、許可制から登録制へと変更する等、小水力発電に係る水利許可手続等の簡素化・円滑化が図られている⁷。

4. 地域課題の解決と持続可能な再生可能エネルギー開発

こうした小水力発電の普及に向けた取組は、河川法適用対象河川のそれであり、普通河川の整備は取り残された状況にある。

前に紹介したとおり、小水力を地域社会の存続を目的として利活用する事例がある。市町村は普通河川の管理体制を整備することで、域内の中山間地域にある豊かな溪流河川を、環境への負荷が少ない小

水力発電に利用し、地域社会の持続を図ることが可能となる。このように、地理的・地質的環境に強く依存する再生可能エネルギーによってその地域課題の解決を図ること、そして自治体がこうした政策を積極的に推し進めていくことは、持続可能なエネルギー開発に寄与することにもなるであろう。

【注】

¹ 全国小水力利用推進協議会のWebページを参照。

(<http://j-water.org/about/index.html>) 2017年11月30日確認。

² 河川法研究会編著『改訂版 河川法解説(第2版)』(大成出版, 2010年) 22頁参照。

³ 最高裁はこの点につき、「河川法は、普通河川については、適用河川又は準用河川に対する管理以上に強力な河川管理は施さない趣旨である」としている(最判昭和53年12月21日民集32巻9号1723頁)。

⁴ もっとも、法定外公共用物の管理に係る機関委任は、法令で具体的に定められておらず、通常の機関委任とは「甚だ異なる」ものであったことが指摘されている(塩野宏「法定外公共用物とその管理権」同『行政組織法の諸問題』(有斐閣, 1991年) 331頁参照。(初出 ジュリスト増刊『行政法の争点(新版)』1990年)。

⁵ 塩野・前掲4 239-330頁参照。なお塩野は、法定外公共用物が国有財産であるというなら、これに対する自治体の機能管理行為を法的に根拠づけることは難しいとしたうえで、「あえて、説明するとすれば、法定外公共用物の機能管理は、その利用及び管理の地域密着性に鑑み、所有者たる国が行使すべきところを国に代わって地方公共団体がやっている慣行が成立していることを前提として法制度がくみだてられているということになるか」と述べている(330頁)。

⁶ この経緯については河川法令研究会編著『よくわかる河川法(第二次改訂版)』(ぎょうせい, 2012年) 8-10頁を参照のこと。

⁷ 国土交通省のWebページを参照。

(http://www.mlit.go.jp/river///shinnigikai_blog/shigenkentou/dai01/pdf/s06.pdf) 2017年11月30日確認。

(みうら・だいすけ＝神奈川大学法学部教授)

国際原子力法学会（INLA）第15回ドイツ支部大会等出張報告

研究員 森実 慎二

研究員 堀 雅晃

1. はじめに

本年9月28日から9月29日まで、ドイツ西部のボンで開催された国際原子力法学会（International Nuclear Law Association：INLA）第15回ドイツ支部大会への参加を目的として、ドイツに出張する機会を得た。参加者は、野村豊弘理事長、森実研究員及び堀研究員の3名であった。本稿ではその概要を報告する。

2. INLA第15回ドイツ支部大会について

(1) INLAの概要

INLAは、原子力の平和利用に関する法的諸問題についての研究の促進、研究者間の交流・情報交換等を目的に、1972年に設立された国際学会であり（当研究所の野村理事長はINLA理事を務めている）、本大会が隔年で開催され、本大会が非開催の年にドイツ支部大会が開催されている。大会には、欧州諸国を中心に世界各国の研究者や規制当局関係者、国際機関担当者、原子力関連事業者、弁護士等が参加している。

(2) セッションの概要等

大会には、開催国のドイツを中心とした欧州諸国、米国、カナダ、インド、トルコ等から約80名の参加があり、セッションが次のとおり開催された。

- ・セッション1：放射性廃棄物の管理及び責任
- ・セッション2：核物質輸送時の原子力損害に係る第三者責任について
- ・セッション3：欧州基本安全基準指令を中心に、廃炉及び放射性廃棄物処理に係る放射線防護の法的問題について
- ・セッション4：近時における原子力法の国際動向について

以上のセッションは、それぞれのテーマに沿って、参加者による報告及び質疑応答という形式で運営された。

a. セッション1

セッション1の「Das Gesetz zur Neuordnung der Verantwortung in der kerntechnischen Entsorgung（放射性廃棄物処理責任の再編に関する法律）」というテーマ及び「Zur Umsetzung des Entsorgungsübergangsgesetzes - Anforderungen aus regulatorischer Sicht（処分移管法施行に係る規制要件）」というテーマにおいては、2017年1月に施行されたドイツにおける放射性廃棄物処分事業の所掌見直しに係る法律の内容について概観された。同法は、脱原子力に係る資金確保に関する検討委員会による勧告を受け、放射性廃棄物処分事業に係る資金と施設の最終的な管理を国の責任とする法であるが、スケジュールの遅れ等により想定よりも費用が過大となった場合でも連邦政府は事業者を追加費用の負担を求めることができない旨が協定されており、国民による追加負担問題の顕在化を回避するためにも、遅滞のない計画推進が重要な課題であるとの指摘をする報告がなされた。

次に、「Economic analysis and state aid in the nuclear industry（原子力産業における国家補助と経済分析）」というテーマで、ヒンクリー・ポイントC原子力発電所に対する英国政府による財政支援策を素材とした原子力事業に対する国家補助やドイツの「Energiewende（エネルギー転換政策）」等の政策要因が、公正な競争を歪ませ得る旨を指摘する報告がなされた。

b. セッション2

セッション2では、「Liability under the Paris Convention for transport of nuclear substances to or from a non-Contracting State（パリ条約締約国対非締約国間の核物質輸送における責任について）」というテーマで、パリ条約においては、締約国領域内で発生した原子力損害については責任集中により原子力事業者が責任を負うが、非締約国領域内での事故発生時にはその限りではないのに対し、改正パリ条約（未発効）では、一定の条件の下に非

締約国領域内における事故発生に対しても条約が適用され得るとの報告がなされた。

次に、「Current problems of liability for transport of nuclear substances (核物質輸送時の責任に係る近時の問題)」というテーマで、パリ条約下における原子力損害発生時の責任限度額に関して、各締約国がそれぞれ異なる額を国内法で定めているが、国際輸送の過程で原子力損害が発生した場合にはいずれの締約国の責任限度額が適用されるのかという論点について、原則としては責任を負う事業者の所在する国が定めた責任限度額が適用されたとの報告がなされた。例外として、他国の責任限度額が輸送中の原子力事故の危険を十分に填補し得ないと考える締約国は、その輸送に係る責任者の責任限度額の増加を自国領域内における核物質通過の条件とすることができるとする規定（ただし、自国の定める責任限度額を上限とする。）も設けられている旨が紹介された。また、改正パリ条約により適用範囲が実質的に拡張されることにより、司法の多層化が生じ得る（パラレルに複数の法的制度に服する可能性が生じ、フォーラムショッピング、予見可能性の欠如等が危惧される。）問題点が指摘された。

続いて、「Contractual considerations for the marine transport of nuclear material (核物質の海上輸送に係る契約上の考慮事項)」というテーマで、海上輸送に係る法規範（海洋法、条約等）及び海上輸送契約の実務について概観した後、核物質の海上輸送は複数の国内法、海洋法及び条約によって支配されており、非常に複雑な法的状況を作り出すことが想定される旨を指摘する報告がなされた。

最後に、セッション2のテーマからは外れるものとなるが、「Status of the work of the NEA Working Party on Deep Geological Repositories and Nuclear Liability (深地層処分と原子力責任に係るNEA作業部会の作業状況)」というテーマで、高レベル放射性廃棄物等の地層処分事業に係る適切な制度設計を検討するための共同作業部会がOECD/NEA（経済協力開発機構/原子力機関）において立ち上げられ、地層処分事業に係る法的言語等における認識（「処分場閉鎖後段階」とは、具体的にどの時点を指すのか等）の共通化や、地層処分事業が超長期間にわたる事業であることを受け、

制度的記憶を維持するためにはどのような制度設計とすべきか等、山積している課題について議論が進められているとの報告がなされた。



(報告の様子)

c. セッション3

セッション3では、「Das neue Strahlenschutzgesetz (新放射線防護法について)」というテーマで、欧州基本安全基準指令の内容と、それに対応して立法されたドイツの新放射線防護法の概要について報告がなされた。

次に、「Freigabe und Erfahrungen bei der Entsorgung freigegebener Stoffe (原子力発電により発生した放射性物質の処分におけるクリアランスとその実績)」というテーマで、ドイツでは特定の核種について、一定線量以下の放射性物質は、州法で定める所轄官庁の決定により、原子力法及び放射線防護令上の放射性物質として扱わない措置をとることができるクリアランス制度があり、その実施状況について報告がなされた。

続いて、「Low Dose Radiation Health Effects and the US-NCRP report (低線量放射線の健康への影響と米国NCRPの報告書について)」というテーマで、米国放射線防護審議会(NCRP)において進められている、長期間にわたり低線量の放射線を受け続けた場合における健康被害についての研究が紹介された。この研究は現在編集の最終段階にあり、内容の詳細についてINLA2018におけるプレゼンテーションが予定されているとの報告がなされた。

最後に、「MELODI: Multidisciplinary European Low Dose Initiative (学際的欧州低線量イニシアチブについて)」というテーマで、低線量の放射線

による被ばく時の健康リスクモデルを複数提示した上で、それらに係る研究を推進するための体制であるMELODIの活動について紹介された。MELODIは、低線量放射線リスク研究における研究優先事項の取りまとめ、科学界・国際放射線防護機関及び関係者間の交流促進等、長期的視野での研究戦略の成立と更新に努めているとの報告がなされた。

d. セッション4

セッション4では、「DEVELOPMENTS IN U.S. NUCLEAR LAW IN THE TRUMP ERA (トランプ時代におけるアメリカ原子力法の発展)」というテーマで、米国における原子力政策の近時の動向について紹介された。トランプ政権はこれまでのところ原子力政策にほとんど影響を与えておらず、米国内の安価な天然ガス資源の生産量増加、太陽光発電や風力発電等の再生可能エネルギーへの補助を考慮すると、原子力発電の経済的存続可能性は不透明であり、また使用済燃料の処分場建設地及び処分方法が整理されておらず、確立が急がれる旨の報告がなされた。

次に、「Brexit Update (イギリスのEU脱退に関する今日の状況)」というテーマで、廃止法案(EUとの政治、財政、法律面での繋がりを絶つための法律)等、イギリス国内法の法的手続きの現況のほか、EURATOMからの脱退にともない、核物質セーフガードの枠組みからも外れることによる英国原子力産業に対する貿易上の影響等、イギリスのEU脱退に伴い想定される影響について報告がなされた。

最後に、「Lawsuits filed against continued operation of Belgian Nuclear Power Plants (ベルギーの原子力発電所の継続的な運転に対して提起された訴訟)」というテーマで、ベルギーにおけるティアンジュ及びドール原子力発電所の運転継続に対し、環境保護団体等によって提起され現在も係属中の訴訟について概観する報告がなされた。

(3) 所感

開催国のドイツのように、脱原子力に向かってい

る国も存在するが、放射性廃棄物管理や放射線防護に係る制度設計、核物質国際輸送時の複雑な法律関係についての検討等、原子力を今後も推進していく国と共通する課題は多数存在することから、今後も国際的な協力関係を継続し、議論を深めていく必要があることを実感した。

特にセッション2の「Status of the work of the NEA Working Party on Deep Geological Repositories and Nuclear Liability (深地層処分と原子力責任に係るNEA作業部会の作業状況)」で述べられた、放射性廃棄物の地層処分事業が超長期にわたることを念頭に置いた適切な制度設計のあり方の検討については、日本における同様の問題(現行の「特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律」には、NUMO解散後の地層処分施設の管理について定めがない。)に対する示唆を得るため、動向を注視する必要があると感じられた。

なお、バックエンドの費用については、想定を超過するリスクが常にとまなうものであるため、早期及び節目々々で精度の高い試算に基づいてチェックを行うとともに、上振れのリスクを可能な限り低減する仕組みを工夫する必要性も、同様に感じた。

3. おわりに

INLA第15回ドイツ支部大会への参加を通じて、各国の原子力法研究者の報告及び議論を目の当たりにし、国際的な原子力法の現状を学ぶことができたことは、大変貴重な経験であった。この経験を今後の研究活動に活かしていくとともに、国際的な研究・議論の趨勢を今後も注視していくことが、当研究所の課題と考える。

研究班の動き (10・11月)**原子力損害賠償に関する法的論点検討班**

11月7日の第5回研究会では、道垣内主査より「原子力損害の補完的な補償に関する条約（CSC）の批准に伴う措置に関する若干の問題についての検討」というテーマでご報告いただいた。2015年に日本が批准し、発効したCSCについて、その批准に伴う日本の法整備の状況及び課題を概観した後、免責事由、消滅時効、裁判管轄等の個別の論点について、法整備の十分性を議論、検討した。

エネルギーに関する国際取決めの法的問題検討班

10月20日の第5回研究会では、森川主査より「改正核物質防護条約の国内実施に伴う法的諸問題」というテーマでご報告をいただいた。2016年5月に発効した改正核物質防護条約について、基となった核物質防護条約から改正された経緯、及び主な改正点を概観した後、日本政府が当該条約に係る国際法上の義務をどのように受け止め、国内実施をしたか、主に国会での議論を素材に検討した。

11月17日の第6回研究会では、原田研究委員より「投資協定仲裁と行政救済法理論」というテーマでご報告をいただいた。投資協定仲裁と国内行政法の関係における課題（投資協定仲裁の審理対象と国内の行政訴訟・国家賠償における審理対象の差異等）について、日本法への示唆を得るべく、事例を素材にドイツにおける近時の動向を整理、検討した。

環境に関する法的論点検討班

11月10日の第5回研究会では、高島委員より「パリ協定と二国間クレジット制度」というテーマでご報告をいただいた。日本政府がパリ協定の枠組みにおいて提案している二国間クレジット制度について、

概要、提案の背景、COPでの現在の検討状況等について報告がなされ、パリ協定のプレッジアンドレビューやサンクションの考え方等について議論が行われた。

公益事業に関する規制と競争政策検討班

10月30日の第5回研究会では、舟田主査より「東電『相場操縦』事件」というテーマでご報告いただいた。2016年11月に電力・ガス取引監視等委員会から東京電力エナジーパートナー株式会社に対して相場操縦に関する業務改善勧告が行われた件について取り上げ、金商法上の相場操縦との差異や独禁法による規制の可否について検討した。

11月27日の第6回研究会では、若林研究委員より「比較サイトの競争と問題点—英国の市場調査をてがかりに—」というテーマでご報告いただいた。英国で2017年9月に公表された商品・サービス比較サイトに関する競争・市場庁（CMA）の市場スタディ、及び2014年の自動車保険に関する市場調査についてご説明いただいた後、エネルギー分野を中心に、比較サイトにおける反競争的效果を持つ契約条項について検討した。

原子力安全に関する法制度検討班

11月29日の第5回研究会では、渡井研究委員より「アメリカにおける原子力発電所をめぐる紛争」というテーマでご報告いただいた。アメリカにおける原子力発電所に関連する紛争の年代別の傾向について、背景となった電力業界の動向や判例を踏まえて概観した後、アメリカの司法審査のあり方について日本との比較を交えて検討した。

新着図書案内

 (10・11月)

書 名	著 者	出 版 社
再生可能エネルギー政策の国際比較 —日本の変革のために	植田 和弘, 山家 公雄 編	京都大学学術出版会
経済法の現代的課題 舟田正之先生古稀祝賀	金井 貴嗣, 土田 和博, 東條 吉純 編	有斐閣
公的規制と独占禁止法 —公益事業の経済法研究	岸井 大太郎	商事法務

日本エネルギー法研究所月報 (隔月発行)

2017. 12. 28 Vol. 249

編集発行 日本エネルギー法研究所 月報編集委員会
〒141-0031 東京都品川区西五反田7-9-2
KDX五反田ビル8F
電 話 03-6420-0902 (代)
U R L <http://www.jeli.gr.jp/>
e-mail contact-jeli@jeli.gr.jp
印 刷 株式会社 吉田コンピュータサービス

本書の内容を他誌等に掲載する場合には、日本エネルギー法研究所にご連絡ください。