

日本エネルギー法研究所月報

JAPAN ENERGY LAW INSTITUTE MONTHLY BULLETIN



第277号

【目次】

ロシア軍によるザポリージャ原子力発電所攻撃が提起したもの…………… 1 森川 幸一	特別研究講座の開催…………… 1 0
2018年所有者不明土地法に基づく土地所有権の正当化についての一考察——再エネ電源の導入拡大に向けて…………… 5 釜口 昂大	研究班の動き…………… 1 0
	所員の異動…………… 1 2
	マンスリー・トピック…………… 1 2
	新着図書案内…………… 1 3

ロシア軍によるザポリージャ原子力発電所攻撃が提起したもの

専修大学法学部教授 森川 幸一

1. はじめに

2022年2月24日に開始されたロシア軍によるウクライナ侵攻は、様々な国際法上の問題を提起しているが、なかでも、3月4日に発生したウクライナ南東部にあるザポリージャ原子力発電所への攻撃は、国の正規軍による稼働中の原子力発電所への攻撃という点で、エネルギーに関する国際法の観点からは、核セキュリティに関する法と国際人道法との適用関係という、興味深い法的問題を提起している。

ロシア軍の攻撃を受けて制圧されたザポリージャ原子力発電所は、ウクライナの国営企業エネルゴアトム社が運営する欧州最大規模の原子力発電所で、国内電力の約4分の1を供給していると言われる。ロシア軍の砲撃により、6基の原子炉は被害を免れ施設内の放射線レベルにも変化はなかったものの、施設内の訓練棟で火災が発生して2名が負傷し、また第6号原子炉の変圧器も損傷を受けのちに修復されたという¹。

これまでにも原子力発電所が国によって攻撃された例が、他になかったわけではない。1981年6月には、イスラエル空軍機がイラクのバグダッド近郊に建設中だった原子力発電所を空爆し原子炉を破壊した。イスラエル軍は、2007年9月にも、シリアのダマスカス北東約450キロで「完成間近」だったとされる原子力発電所の原子炉を空爆し破壊している。もともと、これらの事例はいずれも未完成の原子力発電所に対する攻撃であったのに対して、今回のロシア軍による攻撃は、稼働中の原子力発電所への攻撃として、極めて危険なものであったと考えられる。

これまでに例のなかった、こうした稼働中の原子

力発電所に対する国による攻撃は、電力需給が逼迫する中で、政府も再稼働の必要性を認めている日本の原子力発電所にとっても、今後に向けてその安全性を誰がどのように確保するかという点で、決して他人事でない深刻な問題を投げかけている。

この小論では、こうした行為に関連を有すると思われる「核物質及び原子力施設の防護に関する条約(改正PP条約)」と「1977年のジュネーブ条約第1追加議定書(第1追加議定書)」の関連規定を概観し、その適用関係や規制内容を確認することを目的とする。そのことを通じて、今後に予定している日本の国内法制との対応関係の分析への端緒になればと考えている。

2. 改正PP条約の射程

改正PP条約は、1979年10月に採択され1987年2月に発効した「核物質の防護に関する条約(PP条約)」を改正したもので、2005年7月に採択され2016年5月に発効した。PP条約は、核物質の防護に関し、その対象を国際輸送中の核物質のみに限定していたが、1990年代以降、核物質や放射性物質の潜在的使用を含む国際テロリズムの脅威が増大したことに伴い、改正PP条約は、防護の対象を国内の核物質や原子力施設にも拡大することになった²。他方で、改正PP条約では、条約の適用範囲につき、PP条約にはなかった新たな規定が加えられた。すなわち、「国際人道法の下で武力紛争における軍隊の活動とされている活動であって、国際人道法によって規律されるものは、この条約によって規律されない。また、国の軍隊がその公務の遂行に当たって行う活動であって、他の国際法の規則によって規律されるものは、この条約によって規律されない。」(2条4項(b))というものである。この規定は、1997年の「爆弾テロ防止条約」や、改正PP条約と同時期に採択された「核テロ防止条約」³といった国際テロリズム関係の条約に共通にみられるもので、テロリストの行為から国の軍隊の行為を区別するための規定である。

国の軍隊の行為に関するこの種の除外規定を改正PP条約に盛り込むべきかについては、同条約の草案を用意した法律・技術専門家グループの間でも見解が分かれていた。国の軍隊の行為は他の国際法の

諸規則によって規律されているため、本条約によって規律されるべきではないという見解があった一方で、そうした行為が他の国際法の規則によってカバーされないところでは、条約の適用に空隙が生じるゆえに明示的除外は望ましくないという見解も存在していた⁴。

条約改正会議でも、メキシコ代表は、武力紛争中の軍隊の活動は国際人道法によって規律されているが、本条約でカバーされるべき「妨害行為(activities of sabotage)」のすべてが武力紛争中に遂行されるとは限らないゆえに、国の軍隊がその公務の遂行に当たって行う活動を条約の適用範囲から除外するこの規定は、条約の実効性を減じるものであるとして反対した⁵。これに対して中国代表が、「この条約のいかなる規定も、平和的目的のために使用される核物質又は原子力施設に対して武力を行使し、又は武力を行使すると威嚇を行うことに法に基づく権限を与えるものと解してはならない。」(現2条4項(c))という規定の挿入を提案した⁶ことで妥協が成立し、この規定案はそのまま承認されることになった。

現在のロシア・ウクライナ紛争は、少なくとも2022年2月24日のロシア軍によるウクライナ侵攻後は、明らかに国際的武力紛争と性格づけられるため、この除外条項によって改正PP条約は適用されず、もっぱら国際人道法が適用されると考えられる。もっとも、こうした除外条項をめぐる改正の経緯から、国際的武力紛争の存在が明確でない場合や武力の行使・威嚇とまでは言えないような国による原子力施設への攻撃に対しては、改正PP条約の適用が完全に排除されているわけではないと解し得る余地がある点には注意を要する。

3. 第1追加議定書の適用範囲と規制内容

第1追加議定書は、1949年のジュネーブ4条約を補完するもので、ジュネーブ4条約がもっぱら戦傷病者・難船者、捕虜、文民といった戦争犠牲者を保護するための規定を有する条約であるのに対して、戦闘の手段・方法を規制する規定をも含んだ条約となっている。この議定書が適用されるのは、ジュネーブ4条約の共通2条に規定された事態、すなわち、二以上の締約国間の宣言された戦争やその他の武力

紛争、一締約国内での領域の一部又は全部の占領の場合である（第1追加議定書1条3項）。ロシアとウクライナはいずれもジュネーヴ4条約及び第1追加議定書の締約国であり、両締約国の間にこれらの条約が適用される前提となる国際的武力紛争が存在することに疑問の余地はない。

第1追加議定書は、戦闘の手段・方法に関する規定として、戦闘員と文民、軍事目標と民用物とを区別し、攻撃の対象を前者のみに限定する目標区別原則（軍事目標主義）を定めている（51、52条）。こうした一般原則に加えて、文化財や礼拝所（53条）、文民の生存に不可欠な物の保護（54条）といった特別な保護対象を定めているが、そうした特別な保護の一つが、「危険な力を内蔵する工作物及び施設の保護」である。すなわち、「危険な力を内蔵する工作物及び施設、すなわち、ダム、堤防及び原子力発電所は、これらの物が軍事目標である場合であっても、これらを攻撃することが危険な力の放出を引き起こし、その結果文民たる住民の間に重大な損失をもたらすときは、攻撃の対象としてはならない…」（56条1項）と規定している。

民間企業が運営する発電所は一見すると民用物であるが、「その性質、位置、用途又は使用が軍事活動に効果的に資する物であってその全面的又は部分的な破壊、奪取又は無効化がその時点における状況において明確な軍事的利益をもたらすもの」である限り、一般原則によると、軍事目標として攻撃の対象になり得る（52条2項）。しかし、特別な保護対象である原子力発電所については、それが上記の意味での軍事目標であったとしても、「これらを攻撃することが危険な力の放出を引き起こし、その結果文民たる住民の間に重大な損失をもたらすとき」には、攻撃対象とすることを禁止する趣旨である。

問題は、「これらを攻撃することが…文民たる住民の間に重大な損失をもたらす(may cause)」の解釈であるが、この規定は、攻撃とそこから生じる可能性がある結果との関係についての事前の評価を求めている。その評価に際しては、そうした結果が生じる危険性(risk)があれば攻撃は禁止されるという⁷。国際赤十字委員会(ICRC)のコメンタリーでも、「そうした攻撃が重大な損失をもたらす得ない(cannot cause)」限りで攻撃は合法となるとされ⁸、厳しい

評価基準が示されている。

もっとも、こうした攻撃からの特別な保護は絶対的なものではなく、原子力発電所については、「これが軍事行動に対し常時の、重要なかつ直接の支援を行うために電力を供給しており、これに対する攻撃がそのような支援を終了させるための唯一の実行可能な方法である場合」にはこうした保護は消滅することになっている（56条2項(b)）。

今回のロシア軍によるザポリージャ原子力発電所に対する攻撃は、現実には「危険な力の放出を引き起こし、その結果文民たる住民の間に重大な損失をもたらしたわけではなかったが、56条が求めている事前の評価において、そうした結果が生じる危険性(risk)がなかったと言えるか、また、同発電所がウクライナ軍に対しても電力を提供していたことは事実だとしても、それがウクライナ軍の「軍事行動に対し常時の、重要なかつ直接の支援を行うため」のものだと言えるか、仮にそのように言えるとして、原子力発電所の施設を攻撃する代わりに、送電線や変電所などの電力インフラを攻撃することで「支援を終了させる」ことができなかったのか⁹、ということが問われることになる。

4. むすびに代えて

以上のように、今回のロシア軍によるザポリージャ原子力発電所に対する攻撃に関しては、核セキュリティに関する基本的な条約である改正PP条約は適用されず、もっぱら国際人道法である第1追加議定書が適用されること、第1追加議定書の関連規定に照らして、この行為が違法ではないとされるためには、どのような条件をクリアしなければならないかについて検討してきた。

原子力発電所を外部の攻撃から誰がいかに守るかにつき、今回のように国の軍隊による攻撃で国際人道法が適用されるような場合については、国の責任でその防衛策が策定されるべきことは明らかである。もっとも、本稿の中でも指摘したように、基本的には、テロリストによる原子力施設に対する「妨害行為」からの防護措置を規定し、国内実施措置を通じて事業者に対しても一定の責任を課すことを想定している改正PP条約（2条のA）が、国の軍隊による行為には一切適用されないと断言することは、

なお議論の余地がないわけではない。この点についての日本の国内法制の対応関係を含めた本格的な検討には、他日を期することにしたい。

【注】

- ¹ 事実の詳細については、IAEA, “Update 11 – IAEA Director General Statement on Situation in Ukraine” (Mar. 4, 2022), <https://www.iaea.org/newscenter/pressreleases/update-11-iaea-director-general-statement-on-situation-in-ukraine> (最終閲覧日：2022年7月30日), IAEA, “Nuclear Safety, Security and Safeguards in Ukraine: Summary Report by the Director General: 24 February – 28 April 2022,” <https://www.iaea.org/sites/default/files/22/04/ukraine-report.pdf> (最終閲覧日：2022年7月30日)を参照。
- ² 条約改正の経緯については、森川幸一「核物質防護条約改正における防護措置の強化と今後の課題」JELI R-No.124『核物質防護に関する国際法・国内法上の問題—平成19～22年度核物質防護に関する国際法・国内法上の問題研究班報告書』（日本エネルギー法研究所，2011年）21-41頁を参照。
- ³ 同条約作成の経緯と日本の国内法上の対応については、森川幸一「核テロ防止条約の成立と国内法上の対応」日本エネルギー法研究所月報第191号（2008年）1-5頁を参照。
- ⁴ M.de L. Vez Carmona, “The International Regime

on the Physical Protection of Nuclear Material and the Amendment to the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material,” *Nuclear Law Bulletin*, Vol.76 (2005), p.37.

⁵ IAEA, *Amendment to the Convention on the Physical Protection of the Nuclear Material*, IAEA International Law Series No. 2 (IAEA Vienna, 2006), pp.40-41.

⁶ *Ibid.*, p.29.

⁷ T. Dannenbaum, “The Attack at the Zaporizhzhia Nuclear Plant and Additional Protocol I,” Lieber Institute, *Articles of War* (Mar. 13, 2022), <https://lieber.westpoint.edu/attack-zaporizhzhia-nuclear-plant/>. (最終閲覧日：2022年7月30日)を参照。

⁸ ICRC, “Treaties, States Parties and Commentaries, Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977,” para.2153.

⁹ A. Dienelt, “How Are Nuclear Power Plants Protected by Law During War?,” *Völkerrechtsblog* (Mar. 7, 2022), <https://voelkerrechtsblog.org/how-are-nuclear-power-plants-protected-by-law-during-war/> (最終閲覧日：2022年7月30日)を参照。

(もりかわ・こういち＝

専修大学法学部教授)

2018年所有者不明土地法に基づく土地所有権の正当化についての一考察 ——再エネ電源の導入拡大に向けて

研究員 釜口 昂大

1. はじめに

日本では、高齢化や若年層の所有意識の低下に伴う相続登記の未実施により所有者不明土地が増加している¹。こうした状況に鑑み、2018年6月に「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」（以下、「本法」という）が成立した。

本法は所有者不明土地を円滑に利用する仕組みについて、地域福利増進事業²に土地所有権（以下、「所有権」という）を付与する措置と、収用適格事業のための収用又は使用に関する手続の合理化・円滑化を目的とした³土地収用法の特例について規定している。

地域福利増進事業については、対象となる発電設備は電気事業法が定める設備に限定（本法施行令第4条10号）されており、中小規模の発電設備は対象としていなかった。しかし、2022年5月9日に「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法の一部を改正する法律」（以下、「本改正」という）が公布された。このことによって、地域福利増進事業に中小規模の再生可能エネルギー（以下、「再エネ」という）発電事業が追加された。

このような改正はあったものの、本法には、所有権は、憲法29条が保障する私有財産権を制限し得る正当性を有するかどうか明らかではないという問題がある⁴。

本稿では地域福利増進事業の改正の概要を述べた上で、上記本法の問題について検討し、本改正が2050年カーボンニュートラルに向けて主力電源としての役割を期待される⁵再エネの導入拡大に寄与し得るものかどうか考察する。なお、本稿の意見にわたる部分は筆者の個人的見解であり、あり得べき誤りは全て筆者個人に帰属する。

2. 地域福利増進事業の改正点と評価

(1) 地域福利増進事業の概要

地域福利増進事業に該当する事業を実施する事業者は、都道府県知事の裁定を受けることで、所有権を取得し、目的となる土地を使用することができる。

事業者から所有権の取得についての申請を受けた都道府県知事は、当該事業が地域福利増進事業に該当すること、目的となる土地が特定所有者不明土地⁶（以下、「所有者不明土地」という）に該当すること等を審査した上で、土地等権利者で異議のある者は申し出るべき旨を公告し、2か月間⁷公衆の縦覧に供する（本法11条4項）。その間に所有者等の権利を有する者から異議の申出がなければ、都道府県知事は、申請に係る事業が本法2条3項に定める地域福利増進事業に該当し、所有権の目的となる土地が特定所有者不明土地に該当すること等の要件（本法11条1項各号）を満たすことを確認した上で、事業者に対し所有権を取得させることにつき裁定し（本法13条1項）、その旨を公告する（本法14条）。その後、事業者は一定の時まで⁸に補償金を供託することで（本法17条、18条）、所有権を取得する。

(2) 改正点と評価

a. 対象事業の追加について

本改正以前は、発電設備については電気事業法の要件（1,000kW以上等⁹）を満たす設備が所有権の対象とされていたが、本改正により地域福利増進事業に1,000kW未満の中小規模の発電設備を含む再エネ事業が追加されることとなった（改正後本法2条2項10号）。これにより、本改正前は電気事業法が対象とするメガソーラー等の大規模再エネ電源でしか本法を適用することができなかったところ、あらゆる再エネ電源について本法を適用できるようになる。

大規模再エネ電源に比べて導入しやすい中小規模の再エネ電源の推進が図られることで、2030年に向けて再エネの電源構成を36～38%程度にするという高い目標¹⁰に寄与することが期待される。加えて、

本改正により、とりわけ高齢化が進み所有者不明土地が増加するおそれのある地方部¹¹に再エネ電源を導入することができるようになることで、災害・緊急時には電気系統から独立した発電ができるようになり、地域防災におけるレジリエンス向上が期待される¹²。

b. 使用権の上限期間の拡大について

また、使用権等の上限期間は10年間であったところ、本改正により20年間へと拡大される。これは、上限期間が10年間では費用対効果が悪く、金融機関からの融資が見込めない等の問題に対応して検討されたものである¹³。このことにより、事業者はより本制度を活用しやすくなるため、再エネ電源導入拡大に向けた環境が整備されたと評価することができよう。

c. 使用権の永続性に係る残された課題について

土地は再エネ事業を遂行するに当たり、根幹となるものであるため、事業を長期的に実施するに当たっては、長期的かつ安定的な権利が保障される必要がある。

この点、本法は19条において使用権の存続期間の延長について定めており、延長の回数に制限はないとされる。しかし、そもそも使用権に基づいて私有財産を制限することは憲法上正当であるかという問題と、再エネ電源の立地に係る課題としては、所有者不明土地問題の他にも、景観悪化や防災の観点から地元の反対を受けることや、条例等による再エネ発電事業の立地規制等の問題が指摘されている¹⁴。このことを踏まえると、再エネ電源の導入拡大に向けては、所有権のように、より永続的な権利を確保できるよう制度を充実させる必要があると考える¹⁵。¹⁶

上記問題について、本稿では対象を限定し、下線部について検討する。

3. 使用権の正当性に関する若干の検討

使用権に基づいて私有財産を制限することは憲法上正当であるかという点について、本法15条は「特定所有者不明土地等に関するその他の権利は、当該事業者による当該特定所有者不明土地等の使用のため必要な限度においてその行使を制限される。」と規定する。加えて、目的となる土地が所有者不明土

地に該当しなくなったことは、本法23条2項が定める裁定の取消事由から除外されている。したがって、裁定を受けた事業者による安定的な土地使用という法目的のため、使用権の存続期間中に土地所有者が出現した場合であっても、当該土地所有者は権利を制限されることとなる。

しかし、憲法29条が保障する私有財産を使用権が制限し得るとする正当性は明らかでなく、使用権の存続期間中に不明であった土地所有者が現れた場合、同意なく土地の使用を制限されることについて、物権的妨害排除請求権¹⁷に基づく立ち退き等を主張することが考えられる。この請求に対して、事業者が本法に基づく使用権を抗弁として正当に占有を継続することができるかどうかについて、以下では、使用権の対象となる事業の公共性について検討した上で(1)、土地所有者が取り得る手続保障について検討することで(2)、使用権の正当性について考察する。

(1) 事業の公共性について

憲法29条1項は財産権について「財産権は、これを侵してはならない。」と定め、その制限については、同条2項において「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。」とする。同条2項は一般に財産権制約の根拠を示す規定であると解されており¹⁸、財産権に対する規制が「公共の福祉」に適合するかどうかを判断する上では、判例では次の審査基準が示されている。「財産権に対する規制が憲法29条2項にいう公共の福祉に適合するものとして是認されるべきものであるかどうかは、規制の目的、必要性、内容、その規制によって制限される財産権の種類、性質及び制限の程度等を比較考量して判断すべきものである。」ここで、裁判所としては、立法府の比較考量を尊重し、立法の目的及び手段が明らかに合理性に欠けている場合には、憲法29条2項に違背すると判断することとされる¹⁹。

私有財産権の制限を認めた代表的な制度として、土地収用法は、公共の利益となる事業に必要な土地等の収用又は使用に関する手続等について厳格な要件を規定している。ここで、同法を概観した後、同法の考え方に照らして、本法に基づく私有財産権の制限を検討する。

a. 土地収用法の事業認定手続について

土地収用法は3条において収用対象事業の範囲を限定しているが、同法20条に定められる次の要件について国土交通大臣又は都道府県知事の事業認定を受けることで、はじめて収用及び使用が可能な事業と認定される²⁰。すなわち、事業が同法3条各号の一に掲げるものに関するものであること（1号）、起業者が当該事業を遂行する十分な意思と能力を有するものであること（2号）、事業計画が土地の適正かつ合理的な利用に寄与するものであること（3号）、土地を収用し、又は使用する公益上の必要があるものであること（4号）の全てを満たす必要がある。

ここで、3号要件については、認定を行う際に、「公共の利益」と「失われる利益」の双方を個別具体的に比較衡量した上で、収用を認めるべきか否かを決定するという判断過程がとられる²¹ ²²。すなわち、前者が後者に優越すると認められる場合に、私有財産を制限し得る事業であることが認定される²³。

ここでいう「公共の利益」とは、公共事業に限らず、不特定多数人に利益をもたらすものであれば要件を充足するとされる²⁴。加えて、事業主体が営利企業であることは必ずしも公共性を判断の上では妨げとはならず²⁵、事業目的の一部として一個の企業のための需要に応ずることが含まれているからといって、直ちに公共性が否定されるものではないとされる²⁶。

以上により、土地収用法では、土地の所有権喪失という失われる利益を優越する公共の利益が認められた場合に限り、財産権を制約する程度の公共性が認められる枠組みとなっているといえよう。

b. 使用権の目的となる事業の公共性の検討

本法における裁定の要件は11条において定められているところ、同条1項は「事業が地域福利増進事業に該当し、かつ、土地の適正かつ合理的な利用に寄与するものであること。」と規定しており、土地収用法20条3号と同様の文言が用いられている。

このことを踏まえると、本法においても土地収用法の事業認定における公共性判断のスキームと同様に、使用権を付与する裁定に当たっては、個別具体的な比較考量によって、対象となる事業が財産権を制限し得る公共性を有することを認定するものと解

する。

ここで、「公共の利益」について中小規模の再エネ事業に限定して見てみると、前述のとおり中小規模の再エネ電源は地域防災におけるレジリエンス向上に寄与するものであり、加えて、昨今は電力需給逼迫が問題となっているところ、再エネ電源の最大限の活用は、今後の需給対策として期待されるものである²⁷ため、使用権の対象となる事業が、不特定多数人に一定程度の利益をもたらすものであると判断できる場合には、「公共の利益」が認められ得ると解する。

他方で、「失われる利益」については、土地収用法とは異なり、現在利用されておらず、所有者を特定することができない土地について、収用ではなく最大20年間使用を制限されることが失われる利益となるといえよう。

以上を踏まえると、本法が対象とする事業は土地収用法における収用適格事業と比較すると「公共の利益」の程度が小さいものも対象となっているが、「失われる利益」も土地収用法と比較すると小さいため、比較考量すると、憲法29条が保障する財産権を制限し得る公共性を有することを導き得ると解する。

(2) 裁定に関する手続保障について

憲法31条は、「何人も、法律の定める手続によらなければ、その生命若しくは自由を奪われ、又はその他の刑罰を科せられない」と定める。同条は、法律で定める手続自体が適正でなければならないことも意味すると解されるのが通説とされ²⁸、公権力が国民に不利益を科す場合には、当事者にあらかじめその内容を告知し、弁解と防禦の機会を与えなければならないものとされる²⁹。

使用権の行使によって土地所有者は一定期間、所有する土地に関する権利の行使を制限されることとなる。ここで、土地所有者が被る「失われる利益」の軽減を考慮すると、私有財産権を制限する権原の正当性について論じる上では、当該権利の行使によって不利益を被る者を保護する手続保障の仕組みを具備しなければならない。

a. 土地所有者等からの同意の推定について

2. (1)で述べたとおり、本法11条4項の公告・縦覧によって、使用権の対象となる土地の所有者等が、

使用権の裁定について異議を申し出る機会を与えているため、同法は、土地使用権の行使について土地所有者等から異議がないことについて同意の推定をしているといえよう。

b. 行政上の救済措置について

土地収用法は、収用裁決に先行する事業認定の時点で処分性があり、取消訴訟の対象になると一般に解されている³⁰。ここで、土地収用法と同様に、使用権に係る裁定についても処分性が認められ、不利益を受ける土地所有者が行政訴訟によって救済措置を受けることができるかどうかについて検討する。

行政事件訴訟法3条2項によれば、行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為が取消訴訟の対象となるところ、処分性が認められるためには、判例によれば次の要件を備える必要があるとされる。すなわち、「行政庁の処分とは、…行政庁の法令に基づく行為のすべてを意味するものではなく、公権力の主体たる国または公共団体が行う行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成しまたはその範囲を確定することが法律上認められているものをいう」とされている³¹。つまり、①公権力主体要件、②権利義務形成要件、③法律根拠要件に大別され³²、これらの要件を満たすことで、行政行為の処分性が認められる。

本法における使用権の処分性について検討すると、①都道府県知事が使用権の付与について裁定をすることを、③本法13条1項が定めているという点において、公権力の行使について法律上の根拠があると言えることができる。加えて、裁定の効果として、事業者は対象となる土地を最大20年間占有する権利を得るが、②他方で当該土地の所有者は土地を使用・収益する権利が制限されることとなるため、知事の裁定という行為が直接個人の権利義務の範囲を確定することが法律上認められているといえる。

したがって、本法に基づく使用権の付与に係る裁定は、判例に示される処分性の要件を満たすことから、裁定について不服のある土地所有者は出訴期間内に取消訴訟を提起することで、行政上の救済を求めることができるものと解される。

(3) 使用権原を正当化できるかについて

以上によって、本法の使用権制度は私有財産権を制限するものである一方で、当該財産権者に対する

手続保障を具備すること、土地収用法所定の事業と比較すると公共性の程度は比較的小さい場合も含まれているものの、なお相当程度の公共性を内容とする事業であることからすれば、憲法29条による私有財産権の制限の例外に該当するものと考ええる。

4. おわりに

本稿で取り上げた問題以外にも、本法には、使用権が公示の仕組みを備えていないという問題があると考ええる。使用権は不動産登記法3条が定める登記可能な権利ではなく、本法14条によって裁定の公告及び本法20条1項によって、使用権の設定について現地にて標識の掲示がなされる旨が定められているに過ぎない。すなわち、使用権の発生、相続等を含む権利の移転及び消滅等使用権に関する一定の事項を公に証明する統一的な方法は本法では規定されていない。たとえば、鉱業法59条は鉱業権に関する公示方法として登録制度を定めているところ、使用権についても第三者との関係を考慮すると、鉱業法を参考として公示の仕組みを備えることで、取引の安全に配慮する必要があると考え³³。

【注】

¹ なお、一般財団法人国土計画協会の所有者不明土地問題研究会の調査によると、2040年には所有者不明土地面積が約720万haまで増加すると推計されている。一般財団法人国土計画協会「所有者不明土地問題研究会「所有者不明土地問題研究会最終報告」(2017年12月)15頁、https://www.kok.or.jp/project/pdf/fumei_land171213_03.pdf (最終閲覧日:2022年8月1日)。

² 地域福利増進事業とは、道路や公園の整備といった、本法2条3項が定める地域住民等の共同の福祉又は利便の増進を図るために行われる事業をいう。

³ 国土交通省土地・建設産業局企画課「所有者不明土地法の施行について」(2019年2月)2頁、http://www.ogb.go.jp/-/media/Files/OGB/Kaiken/kyoku/youuchi/syoyuusha_humei_tochi_kyougikai/PDF_teikyousiryoul.pdf?la=ja-JP&hash=62EB6548748984FCE29F15CD8318E5DB35A21B38 (最終閲覧日:2022年8月1日)。

⁴ 富田裕「国土審議会の提案する所有者不明土地利用権設定制度の問題点とその解決としての無主不動産に一定の先占権を認める制度の考察」日本不動産学会誌31巻3号(2017年)27頁は、土地収用が認められる程度の公共性がない場合において、

一定程度の公共性があれば、土地の取得まではできないが利用権の設定までは許容されるという論理を見出すことはできないと述べる。

⁵ 経済産業省資源エネルギー庁「第5次エネルギー基本計画」(2018年7月)。

⁶ 特定所有者不明土地とは、所有者不明土地のうち、現に建造物(物置等の簡易な構造の建物を除く。)が存せず、かつ業務の用その他特別の用途に供されていない土地をいう(本法2条2項)。

⁷ なお、本改正前における縦覧期間は6か月間であったところ、本改正により短縮された。

⁸ なお、補償金の供託期限は「土地使用権等の始期まで」と定められていたところ、本改正により、「補償金の支払の時期まで」と改められた。

⁹ 電気事業法の要件を満たす発電設備の詳細については、電気事業法施行規則3条の4を参照。

¹⁰ 経済産業省資源エネルギー庁「第6次エネルギー基本計画」(2021年10月)106頁。

¹¹ 一般財団法人国土計画協会の所有者不明土地問題研究会の調査によると、不動産登記簿で50年以上登記が行われていない土地は、大都市が1割以下であるのに対して、中小都市及び中山間地域は2割を超えているとされる。国土計画協会・前掲注(1)10頁。

¹² 2019年9月9日に発生した台風15号の影響で送配電線が損傷して千葉県内で大規模な停電が発生する中、千葉県睦沢町のむつざわスマートウェルネスタウンだけは地域事業者が自営線による送電及び温水の提供を行うことができた事例がある。CHIBAムツザワエナジー「台風15号の影響で町内全域が停電する中、防災拠点であるむつざわスマートウェルネスタウンへ電力と温水を供給しました」(2019年9月12日)、

特別研究講座の開催

2022年6月21日、経済産業省資源エネルギー庁電力・ガス事業部原子力政策課長の遠藤量太様を講師にお迎えし「原子力発電の現状と展望——カーボンニュートラルとエネルギー安全保障の時代において——」というテーマで2022年度第1回特別研究講座をオンライン開催した。



(資源エネルギー庁電力・ガス事業部原子力政策課長 遠藤量太様)

ウクライナ危機に伴う各国のエネルギー自給率の問題から顕在化した日本への示唆についてご報告いただいたのち、エネルギー安全保障に原子力が寄与し得る可能性について、各国の原子力発電に係る最新の動向を踏まえながらご解説をいただいた。

講演終了後には、聴講者との質疑応答が行われ、次世代炉や小型モジュール炉(SMR)の新技术等、様々な選択肢をとり得るなか、カーボンニュートラル達成に向け、日本における原子力政策の方向性や今後の展望について、優先順位や、それを踏まえた中長期的な枠組み等について意見交換がなされた(なお、講演録については、後日HP掲載予定)。



研究班の動き

(6・7月)

原子力損害賠償制度に係る法的論点検討班

7月4日の第8回研究会では、小島国際法律事務所弁護士の出井直樹先生(ゲストスピーカー)より「原子力損害賠償ADRについて」というテーマでご報告をいただいた。原子力損害賠償ADRの枠組みについて概観した後、原子力損害賠償紛争解決センターの組織構造、手続過程についてご説明をいただき、さらに原子力損害賠償ADRの特色及び諸課題についてご解説をいただいた。その後、原子力損害賠償ADRにおける様々な試論や近年の動向、訴訟との差異について議論した。

エネルギーに関する国際動向の法的論点検討班

6月17日の第13回研究会では、伊藤研究委員より

「ロシアによるウクライナ侵略をめぐる各国の措置と国際投資法の関係」というテーマでご報告をいただいた。ウクライナ侵略を背景としたロシアによる外部管理等の措置や各国の対ロシア経済制裁措置について概観した後、これらの措置によって投資家や企業が受ける損害に対する、投資協定や投資仲裁を通じた回復の可能性について先事例を交えながらご解説をいただいた。その後、外部管理に対する訴訟を通じた対抗措置、戦時下における投資協定の実効性について議論した。

7月15日の第14回研究会では、林研究委員より「EUデジタル市場法について」というテーマでご報告をいただいた。7月に欧州議会が可決した、GAFAをはじめとする巨大IT企業の規制を目的としたデジ

タル市場法(DMA)について、法律の制定経緯、適用範囲及び本法の成立が諸外国にもたらす影響について概観した後、DMAと日本のデジタルプラットフォーム取引透明化法との比較についてご解説をいただいた。その後、DMAによる制裁金の正当性、伝統的な競争法による規制手法との違いについて議論した。

環境法制・事例検討班

6月6日の第10回研究会では、高島主査より「欧州委員会のCBAM規則案について」というテーマでご報告をいただいた。欧州委員会におけるCBAM(炭素国境調整メカニズム)規則案の目的、適用範囲及び手続等について概観した後、規則案のWTOの適合性についてご解説をいただいた。その後、カーボン・リーケージのリスク、輸入許可の基準等について議論した。

7月29日の第11回研究会では、井上研究員より「事後的規制による発電所の廃止が事業者の財産権侵害になり得るかについて」というテーマで報告を行った。ドイツにおける、原子力発電所のフェードアウトが財産権侵害には当たらないとした判例について概観した後、比例原則の適用手法等について議論した。

公益事業法制検討班

6月29日の第12回研究会では、舟田主査より「メディアとDP—言論の自由、放送の自由との関連で」というテーマでご報告をいただいた。今般、デジタルプラットフォーム(DP)がメディアの発信する情報の主なトラフィック供給ルートとなっている中における、メディアとDPの関係性、放送規制の概要及びDPに対する法規制の必要性についてご解説をいただいた。その後、DPに対する法規制のあり方等について議論した。

7月25日の第13回研究会では、土田研究委員より「独占禁法と事業法の適用関係について(再論)」というテーマでご報告をいただいた。公益事業において規制改革や規制緩和がなされる中における、独占禁止法と事業法の適用関係に関する判例や学説の状況等についてご解説をいただいた。その後、独占禁止法と事業法の適用関係のあり方について議論した。

再生可能エネルギー主力電源化に向けた法的論点検討班

7月29日の第10回研究会では、斎藤研究委員より「太陽光発電に関する行政紛争の諸相—行政苦情救済事案からの若干の考察—」というテーマでご報告をいただいた。太陽光発電をめぐる行政紛争処理の仕組みについて概観した後、太陽光発電設備を相続した際の名義変更手続について寄せられた苦情に対する、行政苦情救済推進会議によるあっせん対応についてご解説をいただいた。その後、審議会によるあっせんの実効性及び名義変更手続の際に提出する戸籍謄本の原本還付の仕組み等について議論した。

原子力の安全性を巡る法的問題検討班

6月10日の第11回研究会では、清水研究委員より「廃炉に関する意思決定と地方自治体の関与」というテーマでご報告をいただいた。廃炉をめぐる決定に伴う自治体の関与の仕組みとして、ALPS処理水放出に係る廃炉安全協定の可能性と限界について概観した後、自治体関与の仕組みを日本に導入する上で参考となる制度として、米国廃炉パネルの仕組みについてご解説をいただいた。その後、米国廃炉パネルにおける合意形成の内容や自治体の位置付け、日本における自治体関与に係る法制度の立法手法等について議論した。

7月19日の第12回研究会では、川合研究委員より「高浜原発バックフィット命令義務付け訴訟(名古屋地判令和4年3月10日)について」というテーマでご報告をいただいた。高浜原発バックフィット命令義務付け訴訟について、本判決をめぐる経緯について概観した後、本判決における訴訟適格、裁量権の逸脱・濫用に係る判断枠組みについてご解説をいただいた。その後、本判決における重大な損害要件の認定方法の問題点、伊方判決に示される判断枠組みとの比較について議論した。

所員の異動

所員の異動がありましたので、お知らせいたします。

(研究員異動)

(転出)

橋本 侑磨 東北電力ネットワーク株式会社
宮城支社 総務広報グループへ

(7月1日付)

(転入)

内山 寛隆 東北電力ネットワーク株式会社
青森支社 総務広報グループより

(7月1日付)

マンスリー・トピック (6・7月)

- ・6月14日 島根県知事，中国電力島根原子力発電所2号機再稼働の容認を表明
- ・6月17日 原発避難者訴訟，最高裁，国の責任認めず 最高裁では初めての判断
- ・6月26日 経済産業省，初めての需給逼迫注意報を発令 東京電力管内で
- ・7月13日 東京地裁，東京電力旧経営陣に13兆円の賠償命令 原発株主代表訴訟
- ・7月14日 岸田首相，原子力発電所を冬に最大9基稼働することを表明
- ・7月22日 原子力規制委員会，ALPS処理水放出計画を認可 来春の海洋放出に向けて地元了解へ

新着図書案内

(6・7月)

書名	著者	出版社
行政法Ⅰ 第6版 行政法総論	塩野 宏	有斐閣
行政法Ⅱ 第6版 行政救済法	塩野 宏	有斐閣
国家補償法概説	西埜 章	勁草書房
経済法のルネサンス 独占禁止法と事業法の再定位	土田 和博	日本評論社

日本エネルギー法研究所月報（隔月発行）

2022.8.31 Vol.277

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七丁目9番2号
KDX五反田ビル8F
電話 03-6420-0902（代）
URL <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。