

日本エネルギー法研究所季報

JAPAN ENERGY LAW INSTITUTE QUARTERLY BULLETIN



第285号

【目次】

テューリンゲンの森と風力発電…………… 1	
高橋 寿一	
ALPS処理水海洋放出に係る国連海洋法条約の国内 訴訟への影響…………… 5	
秋本 匡範	

研究班の動き…………… 1 1	
新着図書案内…………… 1 2	

テューリンゲンの森と風力発電

専修大学教授・横浜国立大学名誉教授 高橋 寿一

1. はじめに

私事で恐縮であるが、筆者は、勤務先の専修大学から助成を受けて令和5年度中期研究員として、現在ドイツ・ライプツヒヒで在外研究に従事している。在外研究中の執筆依頼だったので、私が当地でその行方を追っている再生可能エネルギー（以下、「再エネ」と称する）法制の動向の一端を紹介・検討することでその務めを果たしたい。

ドイツでは、原発をすでに廃止し、石炭火力からも2030年代の離脱を企図している。政府は、それに代わるエネルギー源として水素に注目しており、2023年7月に「国家水素戦略」(Nationale Wasserstoffstrategie)を策定した¹。今後は水素がエネルギー供給の中心になっていくものと思われるが、ドイツの場合、水素についてはグリーン水素を中心としており、化石燃料由来のグレー水素やブルー水素は使わない方針である。したがって、水素生産のためには大量の再エネを投入する必要があり、再エネ設備の建設は、

今日においても引き続き喫緊の課題である。再エネ設備の建設促進については、2022年に大幅な法改正や新法の制定が行われ、すべての州において、2032年12月末日までに州総面積の1.8-2.2%²を「風力区域」として指定することが制度上義務づけられた(風力発電用地需要法3条1項)³。

そのような中で、たまたまある新聞記事が目にとまった。それは、筆者が滞在しているザクセン州の隣州のテューリンゲン州にある森林で風力発電設備の建設を巡って議会で争いが続いている、という内容の記事であった。原発の選択肢を排除し、ロシアへのエネルギー依存からの脱却を目指すドイツでは、再エネ設備の建設が切羽詰まった課題であるにもかかわらず、未だに再エネ設備の建設を巡って争いが繰り広げられているのかと不思議に思った筆者は、どのような事件なのかを調べてみたのだが、法律論的にも中々興味深い論点が含まれている。

2. 事件の概要とテューリンゲン森林法

「テューリンゲンの森」は、「ドイツの森の心臓」とも言われ、文豪ゲーテが愛した森としても知られている。また、貴重な生態系が数多く存在する地域でもある。地元の人々は、当然、この森に対して特別な思いを抱いてきた。森林については、州法としてのテューリンゲン森林法（「森林の維持・保全・管理および林業の促進に関する法律」）（以下、「TWG」と称する）が適用され、その用途変更（転用）には森林局の事前の認可が必要であり、認可に際しては地権者(Waldbesitzer)の正当な利益や公共の利益を相互に比較衡量しなければならない（10条1項・2項）。ただし、認可を拒否しなければならない事由（たとえば、国土整備・州計画で当該地域での森林の維持が定められている場合や転用によって隣接する森林に重大な損害の発生が予見される場合など）が挙げられていて、これに該当しなければ認可は原則として付与される。そこで、議会少数派の中道・保守政党であるCDU（キリスト教民主同盟）とFDP（自由民主党）は、極右政党であるAfD（ドイツのための選択肢）の協力を得て、2020年に、風力発電設備のための森林転用を一切認めない旨の規定を10条1項の中に第2文として挿入する改正案を議会に提出し、この法案は同年に成立した（以下、「第1改正法」と称する）⁴。

ところで、ある森林所有者は、森林の一部が風害や虫害で倒壊ないし枯死してしまったため、当該エリアを伐木・整備して風力発電設備を建設するべく、本法による認可を申し立てたところ、改正法で新たに挿入された上記の規定を根拠として認可が認められなかった。そこで、原告は最終的に憲法異議の訴え(Verfassungsklage)を提起し、2020年に挿入された上記の規定が所有権保障に関する基本法14条1項などの諸規定に反する旨の主張を行った。

3. 連邦憲法裁判所の決定

連邦憲法裁判所はどう判断したか。結論的には、第1改正法で導入された上記の規定（10条1項2文）を基本法に反するとした。詳細は省略するが、判決の論理は下記の通りである⁵。

(イ) 10条1項2文はその内容からして、基本法に

定める「土地法」(Bodenrecht) (74条1項18号) に属する。「土地法」については、州は、連邦が立法権限を行使しない場合に初めて州法を定めることができる(競合的立法管轄) (72条1項)。

(ロ) それでは本件事案の問題領域において、連邦は立法権限をすでに行使していたか。答えはイエスである。すなわち、連邦は、風力発電設備の建設を促進するべく、同じく「土地法」に属する建設法典において、風力発電設備を特例建築案として位置づける改正を1996年にすでに行っていた(建設法典35条1項5号)⁶。

(ハ) したがって、(イ)のTWG10条1項2文と(ロ)の建設法典35条1項5号の内容は矛盾することになるが、基本法の立法管轄の規定によって、この場合には連邦法が優先するのであって、これに矛盾するTWG10条1項2文の規定は基本法72条1項に違反する。

その他にも論点はいくつかあるが、紙幅の都合上、上記の論点のみを挙げておく。平たく言えば、基本法上競合的立法管轄に振り分けられている「土地法」の領域においては、連邦政府が風力発電設備の建設促進を目的とする法改正をすでに行っているのだから、その領域でそれと矛盾する内容の法改正を州レベルで行うことは認められない、ということである。

この種の問題については、近年の連邦憲法裁判所は、事案や論点こそ異なるものの、エネルギー転換や気候変動対策を積極的に進めようとする方向での他の訴訟における判断とも呼応するものがあり⁷、連邦憲法裁判所のこの種の問題領域に関する積極的姿勢を看守することができる。

さて、テューリンゲン州の上記の争いについては、連邦憲法裁判所で違憲判断が出されたのであるから、通常であれば州側が違憲と判断された規定を削除ないし改正して問題は解決するはずだと思われていた。

4. 州議会野党の反発

ところが、興味深いのは、テューリンゲン州議会の上記野党は、連邦憲法裁判所の判断に納得せず、裁判所の判断と抵触することなく、他方でテューリンゲンの森での風力発電設備の建設を何としても阻止すべく、次のような手に打って出たのである。すなわち、上記の連邦憲法裁判所の決定を受けて、第

1改正法を以下のように改正しようとした（以下、「第2改正法」と称する）。

- ① 10条1項2文を削除した。
- ② 調整措置に際して植林を行う際には農用地を避けるべきである(sollen)という規定を新設した(10条3項2文)。

以上の改正については、①は明瞭であるが、②については若干の説明が必要であろう。

調整措置(Ausgleichsmaßnahme)とは元々は連邦自然保護法に設けられている制度である。すなわち、開発した場合には開発によって失われた自然を、開発事業者が開発対象地や他の土地で回復・補償しなければならない。この考え方は、ドイツでは1993年には建設法典の改正によって都市開発の際の基本原則とされた。したがって、ドイツでは、都市開発によって失われた自然が別の場所で必ず回復されていることになる。極めて単純化して言えば、開発によって1haの自然が失われたら、他所で同様の自然を伴う土地を1ha確保しなければならない。この保全措置は50年前後続く場合が多い。この原則は日本ではまだ余り知られていないが、ドイツでは開発と自然保護を両立させるための規定としてすでに40年以上に渡って有効に機能してきている⁸。

具体的には、調整措置において、当該開発対象地上ないしはその近隣で同等の自然を回復するか、それが不可能な場合には当該開発対象地とは全く異なる別の土地を確保してその土地上で喪失した自然を回復する(連邦自然保護法では「代替措置」(Ersatzmaßnahme)と称される)。調整・代替措置としては、最後の手段として金銭での補償も定められている。

このような考え方は、TWGにおいても以前から(第1改正法以前から)取り入れられていた。すなわち、10条3項1文においては以下の規定がすでに設けられていた。

「転用認可がなされた場合の(森林への…筆者注)有害な影響を緩和するために、申請者は、認可が確定した時から2年以内に、自己の費用で機能的に同等な(funktionsgleich)調整植林(Ausgleichsaufforstung)を実施しなければならない。」

つまり、TWGでは、以前から、森林が転用された場合には相応する植林を実施することが義務づけられていたために、転用によって森林面積の減少が最

小限に抑えられていたことになる。そして、それを前提として、その上で、前述したように2020年に風力発電設備建設の全面的禁止を内容とする法改正がなされ、2022年の連邦憲法裁判所の違憲判断を経て、当該禁止規定が再び削除されたわけである。したがって、2020年改正以前の状態に戻ったのであるが、そうだとすると、この調整措置規定が今日でも存在しているので、森林面積の大幅な減少に直ぐに繋がるわけではない。それにも拘わらず、野党三党は、当該禁止規定を削除することに加えて、上記②の規定を挿入したことになる。この規定は、調整措置として植林を実施する場合に農用地を避けるべき旨を定めており、政権政党であるSPD(社会民主党)・Die Grünen(緑の党)・Die Linke(左派党)のみならず、再エネ推進を唱える環境団体や市民にも大きな不安を与えることとなった。というのは、第一に、転用用地の外側で調整措置としての植林を行おうとすれば、候補地としては住宅地周辺はなるべく回避されるので現実には農用地しかなくなる。しかし、この規定によって農用地上での調整植林ができなくなれば、元の転用行為そのものをそもそも実行できないことになる。調整措置の実施は、森林を開発(転用)する際の付款であるからである。第二に、この規定はSollen(「すべき」)規定であるので法的拘束力を持つわけではなく、これによって農用地上の調整措置が不可能となるわけではないのであるが、この規定が行政実務に及ぼす影響は未知数である。すなわち、Soll規定であってもこのような規定が設けられれば、行政当局は、植林候補地を探す際に農用地を避けるべく運用するかもしれない。そうならば、候補地が見つからないため、転用認可に対して行政当局が慎重になることも十分に予想される⁹。政権与党や再エネを推進する環境団体や市民はかかる事態の現出を恐れて、第2改正法案が連邦憲法裁判所の先の決定を実質的に空洞化することになるとして本法案を批判したのであるが¹⁰、結局、第2改正法案も本年2月に成立してしまい、すでに施行されている。

5. むすびに代えて

TWGを巡る近時の動向は以上の通りである。このような経過からも明らかのように、エネルギー転換

が喫緊の課題となったドイツにおいてもなお、逆のベクトルを向く主張との間に強烈な対立が存在していることがわかる。ちなみに、本稿提出（6月11日）直前に実施された欧州議会選挙においては、移民排斥などを唱える極右政党が大躍進し、ドイツ国内で見るとAfDが、CDU/CSUに次ぐ投票数を獲得した¹¹。この結果はドイツ国内でも大きな衝撃を持って受け止められている。現政権の主張とは異なる主張が今後はドイツ国内でも勢いを増す可能性が出てきた。

今回の一連の経緯を振り返ると興味深い論点も多い。たとえば、森林法制を巡る立法管轄の問題や今回の第2改正法があからさまに連邦憲法裁判所の判断を潜脱することを目的とした改正であることに鑑みると、連邦法と州法との関係や法秩序自体のあり方などにも問題が及んでくるように思われる¹²。また、調整措置がTWGにおいてどのように位置づけられているかは本稿の記述の中では必ずしも明らかではなく、さらなる分析・検討が必要であろう。これらについては、機会を改めて論じたい。

最後に、本件の騒動を巡る現段階でのテューリンゲン州の動向について触れて本稿を終えたい。成立してしまった第2改正法を前にして、今度は、政権与党であるSPD/ Die Grünen/Die Linkeが第2改正法を対象として憲法異議訴訟を提起するようであり、すでに原告側の訴訟代理人としてイエナ(Jena)大学の憲法学者ブレンナー(Michael Brenner)教授が指名されたと新聞では報じられている¹³。一見すると政治的パフォーマンスの色彩が強い印象がある一連の動きではあるが、本件の内包する法律問題には日本の動向を考える上でも興味深いものがある。

【注】

¹ ドイツ政府HP参照（たとえば、www.bmbf.de/bmbf/de/forschung/energie-wende-und-nachhaltiges-wirtschaften/nationale-wasserstoffstrategie/nationale-wasserstoffstrategie_node.html）。

² ただし、ベルリン、ハンブルク、ブレーメンの都市

州については、適地が少ないため0.5%である。

³ 当時のドイツ政府の対応の詳細については、高橋寿一「再生可能エネルギー設備の建設促進に関する近年のドイツ法制の一面—改正法の内容とその意味」京都大学大学院経済学研究科 再生可能エネルギー経済学講座コラム350号（2022年）1頁以下、https://www.econ.kyoto-u.ac.jp/renewable_energy/stage2/contents/column0350.html（最終閲覧日：2024年6月14日）参照。

⁴ 改正法の文言は下記の通りである。「風力発電設備建設のための用途の変更はこれを認めない。」ちなみに、少数政党の法改正案がなぜ認められたのかについては当州特有の政治状況があるが、本稿ではこれ以上触れない。

⁵ BVerfG Beschl.v.27.9.2022, NVwZ 2022, S. 1890ff.

⁶ この点の詳細については、高橋寿一『再生可能エネルギーと国土利用—事業者・自治体・土地所有者間の法制度と運用』（勁草書房、2016年）第8章参照。

⁷ 2021年3月24日の決定(BVerfG Beschl.v.24.3.2021, BVerfGE 157, S. 30ff.)および2022年3月23日の決定(BVerfG Beschl.v.23.3.2022, ZUR 2022, S. 412ff.)など参照。

⁸ 1976年の自然保護法改正で設けられたのが最初である。この制度については、高橋寿一『地域資源の管理と都市法制—ドイツ建設法典における農地・環境と市民・自治体』（日本評論社、2010年）第5章参照。

⁹ Rheinschmitt, Christopf, Erfolgreiche Verfassungsbeschwerde gegen ausnahmsloses Verbot von Windenergieanlagen in Waldgebieten, NVwZ 2022, S. 190 1ff.

¹⁰ 当地の主要なマスメディアであるMDR(Der Mitteldeutsche Rundfunk)（中部ドイツ放送）の以下の新聞記事を参照。MDR, „CDU, FDP und AfD erschweren Bau von Windrädern in Thüringer Wäldern“, MDR Online vom 8.12.2023.

¹¹ 2024年6月9日実施の欧州議会選挙である。選挙結果は日系新聞でも大きく報じられている。ちなみに、AfDは、原子力への回帰を主張し、風力発電の拡大には反対している。AfD, Kernpunkte- Europawahl Programm 2024.

¹² この観点から問題を指摘するものとして、Vgl. Rheinschmitt, Christopf, Neuer Versuch Thüringen, Windenergienutzung im Wald zu verhindern, verfassungsblog.de/wind-im-wald/.

¹³ MDR, „Windkraft im Wald: Thüringer Landesregierung klagt gegen Waldgesetz“, MDR Online vom 19.3.2024.

（たかはし・じゅいち＝専修大学教授・横浜国立大学名誉教授）

ALPS処理水海洋放出に係る国連海洋法条約の国内訴訟への影響

研究員 秋本 匡範

1. はじめに

2023年8月、東京電力ホールディングス株式会社（以下「東京電力」という。）は、福島第一原子力発電所に貯蔵された多核種除去設備（ALPS:Advanced Liquid Processing System）等による処理水（以下「ALPS処理水」という。）の海洋放出を開始した。ALPS処理水の海洋放出は、福島第一原子力発電所の廃炉作業の一環と位置付けられ、日本政府が専門家等による長期の検討を踏まえて基本方針を決定したものである。同基本方針において、「東京電力に対しては、実際の処分に向け、本基本方針に基づく対応を確実に実現するための計画を作成し、原子力規制委員会に対して申請を行うことを求める。」¹と述べられるとおり、その後、東京電力は設備面及び運用面に係る実施計画の変更認可を原子力規制委員会に申請し、認可を受けた上で、このたびの海洋放出を行っている。

海洋放出を巡っては、国際法上の義務に反するとして、一部の周辺国が日本産水産物等の輸入停止措置を講じたほか、国内では東京電力に対する海洋放出差止及び国に対する海洋放出に係る行政処分の無効確認及び取消し等を求める訴えが提起されるなどの動きが見られる。なお、国に対する上記の訴訟は、国（原子力規制委員会）による令和4年7月22日付の海洋放出関連設備の設置等に係る実施計画の変更認可（原規規発第2207222号）に対する無効確認及び取消し義務付け、令和5年5月10日付の海洋放出時の運用等に係る実施計画の変更認可（原規規発第2305107号）に対する取消し、並びに令和5年7月7日付のALPS処理水希釈放出設備及び関連施設に対する使用前検査終了証（原規規発第2307071号）の交付に対する取消しを求めるものである。

そこで、本稿では、日本政府による海洋放出決定に至る一連のプロセスが国連海洋法条約上の義務に適合するか検討し、義務違反が認められる場合に、国内の抗告訴訟に影響を与え得るか考察する。以降では、まず海洋放出に至る経緯を記載し(2)、海洋

環境保護・保全に関する国連海洋法条約における論点を整理し(3)、このたびの海洋放出の決定に当てはめた上で(4)、国連海洋法条約における義務違反が認められる場合に、同義務違反が国内の抗告訴訟に影響を与え得るか考察する(5)。

なお、本稿の意見にわたる部分はすべて筆者の意見であり、あり得べき誤りは筆者個人に帰属する。

2. 海洋放出に至る経緯

福島第一原子力発電所事故では、原子炉の冷却手段を喪失したことにより原子炉内部の燃料が溶け落ち、これが固まって燃料デブリとなった。この燃料デブリを冷却するために原子炉建屋に流入される水が燃料デブリに触れることで高濃度の放射性物質を含む汚染水となる²。そこで東京電力は、多核種除去設備等によって汚染水からトリチウムを除く大部分の放射性核種を取り除くよう処理した上で、タンクに貯蔵して発電所敷地内で保管することとした。

ALPS処理水の対応を巡っては、2013年、国の汚染水処理対策委員会において、福島第一原子力発電所の廃炉における課題の一つと位置付けられ、タスクフォースを設置の上、その処分方法を検討することとされた。その後、同タスクフォースにより取りまとめられた5つの処分方法について、多核種除去設備等処理水の取扱いに関する小委員会（ALPS小委員会）において技術的観点及び社会的観点から検討がなされた。そして、2020年2月、ALPS小委員会による報告書において、5つの処分方法のうち、海洋放出がより確実に処分可能な方法であると結論付けられた。

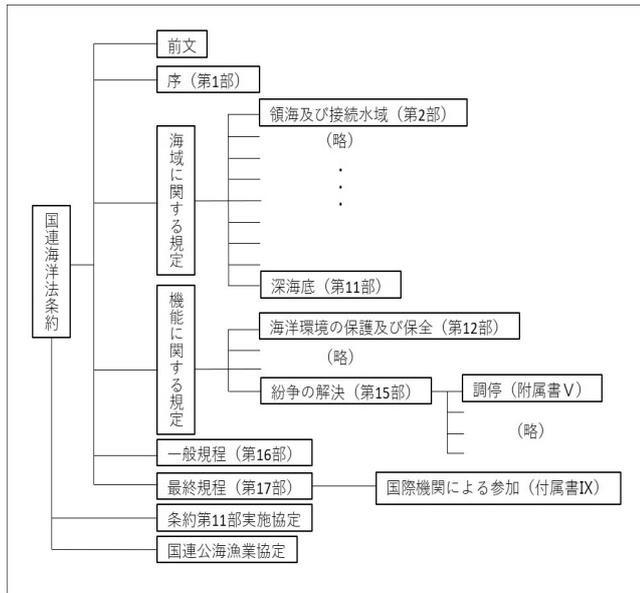
そして2021年4月、ALPS小委員会報告書等を踏まえ、日本政府はALPS処理水を海洋放出する基本方針を決定し、2年程度後を目途として海洋放出を開始することとした。

3. 海洋法上の論点

国連海洋法条約（2024年6月現在、168か国及びE

Uが締結)³は、領海、水域及び深海底等の海域に関する規定並びに海洋環境の保護・保全等の機能に関する規定等から構成され(図表1)、海洋利用・開発とその規制等に関して包括的・一般的に規定する。

図表1 国連海洋法条約概念図



出典：外務省経済局海洋室『『国連海洋法条約』を理解するためのヒント』外交フォーラム156号(2001年7月)36頁の図を基に筆者改変。

ALPS 処理水の海洋放出については、人の健康への直接的な影響だけでなく、海洋環境への影響も問題となり得る。そこで、海洋環境の保全・保護について規定する国連海洋法条約の規定等を概観し、海洋法上の観点から、このたびの海洋放出が国際法上の義務違反となり得る点を整理する。

まず、「海洋環境の汚染」について、国連海洋法条約1条(4)で次のように定義される「人間による海洋環境(三角州を含む。)への物質又はエネルギーの直接的又は間接的な導入であって、生物資源及び海洋生物に対する害、人の健康に対する危険、海洋活動(漁獲及びその他の適法な海洋の利用を含む。)に対する障害、海水の水質を利用に適さなくすること並びに快適性の減殺のような有害な結果をもたらす又はもたらすおそれのあるものをいう。」。同定義とALPS 処理水の海洋放出との関係については、生じるおそれのある有害な結果の程度に限定が

ないことから、含まれる放射性物質が基準以下であるとしても、処理水放出が同条約における海洋環境の汚染に該当すると解釈されるおそれがある⁴。

次に、国連海洋法条約では、192条および194条において、海洋環境の保護及び保全の一般的義務が規定される。

192条は「海洋環境の保護及び保全」と題する第12部における最初の条文であり、「いずれの国も、海洋環境を保護し及び保全する義務を有する。」として、海洋環境の保護及び保全のための一般的義務を規定する。同条における「保護」とは、海洋環境を将来の損害から守ること、「保全」とは現在の状態を維持又は改善することを意味し、海洋環境を保護・保全するために、能動的に措置をとる積極的義務と、海洋環境を悪化させない消極的義務の両方を有する⁵。

そして、192条における一般的義務を具体化し、国家に対して特定の義務を課するのが194条であり⁶、海洋放出との関係では同条1項及び2項が問題となる。194条は海洋汚染の防止、軽減及び規制という三つの異なる目的を追求する義務を国家に課す。同条1項では、「いずれの国も、あらゆる発生源からの海洋環境の汚染を防止し、軽減し及び規制するため、利用することができる実行可能な最善の手段を用い、かつ、自国の能力に応じ、単独で又は適当なときは共同して、この条約に適合するすべての必要な措置をとるものとし、また、この点に関して政策を調和させるよう努力する。」として、192条の一般的義務から、海洋汚染の防止、国家の政策との調和という二つの義務を具体化している。「あらゆる発生源からの海洋環境の汚染を防止」するために、「すべての必要な措置をとる」ことを義務付ける一方、「利用することができる実行可能な最善の手段を用い、かつ、自国の能力に応じ」とその範囲は限定される⁷。加えて、このたびの海洋放出が陸上起因であるかについては争いがあるものの、陸上起因汚染は、船舶起因汚染及び投棄による汚染と比較し、国家に大きな裁量を与えられるため、国家が汚染防止義務に違反したことが明白な場合でない限り、他国がその責任を追及することは容易ではないとされている⁸。

次に、同条2項では、「いずれの国も、自国の管

轄又は管理の下における活動が他の国及びその環境に対し汚染による損害を生じさせないように行われること並びに自国の管轄又は管理の下における事件又は活動から生ずる汚染がこの条約に従って自国が主権的権利を行使する区域を越えて拡大しないことを確保するためにすべての必要な措置をとる。」とされ、これは、国家が他の国又は他地域に管轄の制限を超えて環境損害を引き起こさないように管轄又は管理内での活動を確保する責任を有すると規定するストックホルム宣言の原則 21 を発展させ、越境環境損害防止を海洋環境保護の保全の文脈で規定したものである。ここで規定される「確保する」義務は行為の義務であり、相当の注意義務であると解釈されている⁹。

相当の注意義務については、国連国際法委員会(ICL)が 2001 年にまとめた「危険を内包する活動から生じる越境損害の防止に関する条文草案」3 条の注釈 11 において、その水準は越境損害のリスクの程度に比例し、事例ごとに異なるものであり、また、技術の変化や科学の発展により変わり得るものと述べられている。

194 条 1 項及び 2 項の義務においては、海洋環境の汚染が発生、拡大すること自体を問題としており、海洋環境に対する損害発生の有無を問題としていない。すなわち、ALPS 処理水の海洋放出が海洋法上の問題となり得るかについては、損害発生の有無に関わらず、損害の発生及び拡大を防止する相当の注意義務を果たすために適切な対応をしたかどうかで判断されることになる。

その判断に当たっての一つの要素として考えられるのが、予防的アプローチの適用の有無である。予防的アプローチについては、1992年の環境及び開発に関するリオ宣言の第15原則において「環境を保護するため、予防的アプローチは、各国により、その能力に応じて広く適用しなければならない。深刻な又は回復し難い損害のおそれが存在する場合には、完全な科学的確実性の欠如を、環境悪化を防止する上で費用対効果の大きい措置を延期する理由として用いてはならない。」とされる。この予防的アプローチについて、国際海洋法裁判所(ITLOS)の海底裁判部は、国際海底機構理事会からの諮問事項に対する勧告的意見において、予防的アプローチをと

ることが慣習国際法化する傾向が見られると言及している¹⁰。

4. 海洋放出決定への当てはめ

海洋放出による海洋環境への影響に関して、海洋放出の基本方針においては、ALPS 処理により除去できないトリチウムと除去可能なそれ以外の 62 種の放射性物質とで、それぞれに環境中に放出される放射性物質濃度の目標値が定められる。トリチウムについては、関係法令¹¹による告示濃度(60,000 ベクレル/リットル)及び WHO の飲料水ガイドライン(10,000 ベクレル/リットル)による基準を下回る 1,500 ベクレル/リットルを運用目標として設定し、年間の放出総量は事故前の福島第一原子力発電所の放出管理の目標値(22 兆ベクレル/年)の範囲内で実施されることとされている。トリチウム以外の放射性物質については、各放射性物質の告示濃度比総和が規制基準値以下となることを確認した上で、さらに 100 倍以上に希釈して放出されることとされている。また、ALPS 処理水の海洋放出における年間の放射線影響は自然界から受ける放射線の影響の 10 万分の 1 未満とされている。

また、汚染水の処分方法については、政府による基本方針において、「国内で放出実績」があり、「モニタリング等を確実にかつ安定的に実施可能」として、海洋放出による処分を決定したとされている。処分方法決定の判断の基となったALPS小委員会の報告書では、トリチウム水タスクフォースにより検討された5つの処分方法のうち、これまでのトリチウム処分における国内外の実績を踏まえ、水蒸気放出及び海洋放出を現実的な選択肢として挙げた上で、中でも通常炉での実績、放出設備の取扱い易さ、放出後のモニタリングのあり方及び風評への影響等の観点から海洋放出がより確実な処分方法であると結論付けられた(図表2)。

図表 2 タスクフォースの検討結果（制約となりうる条件）

処分方法	地層注入	海洋放出	水蒸気放出	水素放出	地下埋設
期間	104+20nヶ月 912ヶ月(監視)	91ヶ月	120ヶ月	106ヶ月	98ヶ月 912ヶ月(監視)
コスト	180+6.5n億円+監視	34億円	349億円	1,000億円	2,431億円
規模	380m ²	400m ²	2000m ²	2,000m ²	285,000m ²
2次廃棄物	特になし	特になし	処理水の成分によっては、焼却灰が発生する可能性あり	二次廃棄物として残渣が発生する可能性あり	特になし
作業員被ばく	特段の留意事項なし	特段の留意事項なし	排気筒高さを十分にとるため、特段の留意事項はない	排気筒高さを十分にとるため、特段の留意事項はない	埋設時にカバー等の設置による作業員の被ばく抑制が必要
その他	適切な土地が見つからない場合、調査機関・費用が増加	取水ピットと放流口の間を岸壁等で間仕切る場合には費用が増加	降水条件によっては放出の停止の可能性があり、多少期間が伸びる可能性あり	降水条件によっては放出の停止の可能性があり、多少期間が伸びる可能性あり	多くのコンクリート、ベントナイトが必要 残土が発生する

※1 期間、コスト、規模については、濃度 420 万 Bq/L、50 万 Bq/L の ALPS 処理水をそれぞれ 40 万 m³(合計 80 万 m³) 処分する場合の数値を示した。また、n は地層調査の実施回数を表す。

出典：ALPS小委員会「多核種除去設備等処理水の取扱いに関する小委員会報告書」（2020年2月10日）7頁

同報告書の結論については、国際原子力機関(IAEA)のフォローアップレビューにおいて、「十分に包括的な分析と健全な科学的・技術的根拠に基づくものであり」、「技術的に実施可能」なものであると評価された¹²。加えて、日本政府によるALPS処理水の処分に係る基本方針についても、ALPS処理水の安全性レビューに関するIAEA包括報告書において、「日本政府によるALPS処理水の海洋放出に関するアプローチと活動は関連する国際安全基準に合致すると結論付け」、さらに、このたびの「海洋放出は、人々や環境への放射線影響を無視できるものである」と結論付けた。

したがって、上記方針等における事実関係を前提とすれば、このたびの海洋放出に伴う海洋環境へ大きな影響があるとまでは言えず、また、海洋放出の決定プロセスについて、国連海洋法条約における相当の注意義務に明らかに反しているとも言い難い。ただし、国連海洋法条約における一般的義務との関係では、義務の履行に当たり誠実に行動したかが問われることから、国際裁判で争いになった場合には、とられた措置の根拠や考慮事由を説得的に提示する必要があり、義務違反と判断される可能性を全く否定することもできない。

5. 国連海洋法条約の義務違反による国内訴訟への

影響

仮に、このたびの海洋放出が国連海洋法条約における「義務違反」とされた場合には、国内の訴訟に及ぼす影響を及ぼし得るのか。条約は一般的に国家間の権利・義務関係を定めるものであり、条約の義務に拘束され、または履行の義務を負うのは条約を締結した国家であることから、ここでは、ALPS処理水の海洋放出に関する訴訟のうち、国に対する令和5年5月10日付の変更認可に対する取消請求訴訟（以下「本件訴訟」という。）を対象として考察したい。

国家が締結した条約に国内法秩序においてどのような効力を認めるかについては、各国の国内法、とりわけ憲法の規定によるところである。この点、日本国憲法では、98条2項において「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする。」と定められており、公布された条約は別段の立法措置を要することなく国家機関及び国民を拘束すると解されている（一般的受容方式）¹³。また、自動執行性(self-executing)¹⁴を有する条約は、条約上の権利及び義務を国内的に実施するための国内担保法の整備がなされなくても、国内法体系において直接適用され得るとされる。しかし、国内的効力が認められているだけでは、条約の国内的実現には十分でないため、国内担保法を完全に整備する方針（完全担保主義）が実務においてはとられている¹⁵。

理論上、完全担保主義がとられている我が国において、国際条約を国内適用する意義はどこにあるのか。環境条約においては、時間の経過により、条約が対象とする問題状況の変化、変化に対応する技術や知見の進化・発展等から、条約規程が漸進的に発展・強化されていく¹⁶。したがって、条約の国内実施において、こうした変化を踏まえた国内法整備及び条約解釈の対応等が求められるものの、最新の解釈をあますことなく国内法に反映することは困難であることから、ここに国際条約を国内適用する意義があると筆者は考える。したがって、海洋環境の保全については、国内法において実体的な規定がないことから、本件訴訟において、国際海洋法条約を国内適用しようとするには、一定の意義がある。

本件訴訟については、原告の主張によれば、海洋

放出の他にも ALPS 処理水の処分方法には選択肢があり、また、緊急性がないにもかかわらず海洋放出を実施することが国連海洋法条約 194 条等の環境条約、環境法規に反すること、海洋放出の安全性を十分に評価していないことから違法性が認められ、原告のうち漁民及び漁業関係者に対しては漁業生産物の販売を困難にし、原告のうち一般住民に対しては漁業生産物の摂取により将来の健康被害に係る不安を与えるという不利益を生じさせることから、原子炉等規制法 64 条の 3 第 3 項¹⁷に定める「実施計画が核燃料物質若しくは核燃料物質によって汚染された物若しくは原子炉による災害の防止上十分でない」と認められるため、違法であるとして海洋放出に係る運用面の変更認可処分の取消しを求めているものと思われる。

処分取消訴訟の要件の一つである原告適格に関しては、次の三つの要件に従って判断されると解されることがある。①違法な行政庁の処分によって何らかの不利益が生じたこと（不利益要件）、②それが処分の根拠法規によって保護されていること（保護範囲要件）、③それが一定の（個人）の私人について保護されたものであること（個別保護要件）¹⁸。ここで、原告の主張について上記の判断要件に従って考えると、①について明確にされているとはいいがたいのではないかと。つまり、原告による現時点の主張については、前項において述べたとおり、国連海洋法条約194条における一般的義務との関係において、仮に国の注意義務違反が認められたとしても、本件処分を違法と解した上で、直接的に不利益が生ずる関係性が判明しているわけではなく、この点において、①不利益要件の部分の該当性に疑問が生ずることになる。加えて、IAEA 包括報告書では、本件においてそもそも問題とされる海洋放出それ自体とならびそれに関する一連のアプローチは、国際安全基準に合致するとともに、人々や環境への放射線影響を無視できるものであると結論付けられていることを踏まえれば、原告に対する具体的な不利益を客観的に裏付ける事実関係を見出すことは、現時点では難しいように思われ、この意味でも、①不利益要件の部分の該当性が積極的に肯定される状況にはないと思われる。

6. 残された課題

本稿では、以上のとおり ALPS 処理水の海洋放出と国連海洋法条約における海洋環境保全の一般的義務（192条及び194条）との関係から、相当の注意義務違反の可能性及びその国内の取消訴訟への影響を取り扱ったが、活動による潜在的な影響の評価（206条）に基づく環境影響評価の実施をはじめとしたその他の条文との関係からの検討も課題として残る。加えて、海洋放出を巡っては、廃棄物その他の物の投棄による海洋汚染の防止に関する条約（ロンドン条約）に関連して、ロンドン議定書遵守グループ会合及び同締約国会合において、一部の国が安全性への懸念を示しており、ロンドン条約及びロンドン議定書事務局（IMO（国際海事機関）が事務機能を担っている。）が海洋放出のロンドン議定書上の法的位置付けについて、2022年に法的助言を出すに至っており¹⁹、ロンドン条約及びロンドン議定書の観点からの検討も求められる。

【注】

¹ 廃炉・汚染水・処理水対策関係閣僚会議「東京電力ホールディングス株式会社福島第一原子力発電所における多核種除去設備等処理水の処分に関する基本方針」（2021年4月13日）6頁。

² 汚染水増加の要因として原子炉建屋への地下水及び雨水の流入が挙げられる。福島第一原子力発電所事故において、水素爆発や地震などの影響で損傷を受けた原子炉建屋に地下水及び雨水が流れ込み、建屋内の汚染水と混ざることによって汚染水の容量が増加しているとされる。

³ United Nations "Chronological lists of ratifications of, accessions and successions to the Convention and the related Agreements" (2023年10月25日更新) https://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm (最終閲覧日：2024年6月10日)

⁴ 西本健太郎「福島第一原子力発電所からの処理水の海洋放出と国際法」法学教室496号（2022年）45頁。

⁵ Permanent Court of Arbitration(PCA)(2016), The South China Sea Arbitration, p.373,374(para.941). available at: <https://pcacases.com/web/sendAttach/2086>

⁶ Detlef czybulka, "Art.194 I. Purpose and Function", in Myron H. Nordquist, Shabtai Rosenne and Alexander Yankov(eds.), United Nation Convention on the Law of the Sea 1982: A commentary, Marutinus nijhoff publishers (1995) p.1297,1298(para.1).

⁷ 194条1項は、「利用することができる」や「自国の

能力に応じ」という条項を挿入することによりその適用範囲が調整された。これは、「実行可能な最善の手段」を求めることは途上国に過度な負担となるという途上国の懸念を考慮に入れたものとされる。

Ibid., p.1304(para.16).

⁸ 高村ゆかり「福島第一原子力発電所事故による放射性排水の放出と海洋環境保護の国際的義務」環境と公害41巻2号（岩波書店，2011年）51頁。

⁹ International Tribunal for the Law Of the Sea (ITLOS)(2011), Responsibilities and Obligations of States with Respect to Activities in the Area, Advisory Opinion, p.41 (para.110) available at: https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_17/17_adv_op_010211_en.pdf

¹⁰ Ibid., p47,48(para.135).

¹¹ 「放射線を放出する同位元素の数量を定める件」（最終改正：令和二年三月十八日）

¹² IAEA (2020), IAEA Follow-up Review of Progress Made on Management of ALPS Treated Water and the Report of the Subcommittee on Handling of ALPS treated water at TEPCO's Fukushima Daiichi Nuclear Power Station, p.6.

available at: <https://www.iaea.org/sites/default/files/20/04/review-report-020420.pdf>

¹³ 佐藤幸治『日本国憲法論（第2版）』（成文堂，2020年）87,88頁。

¹⁴ 岩沢雄司『条約の国内適用可能性』（有斐閣，1985年）281-289頁においては，“self-executing”という言葉は必ずしも一義的に用法が定まってい

「それ以上の措置の必要なしに適用されうる」という意味で用いられるのが通常（本来）の意味であると述べられている。また，第183回衆議院憲法審査会「議事録（第9号）」〔橋幸信・衆議院法制局法制企画調整部長（当時）発言〕（2013年5月16日）9頁においては，「・・・その条約の内容が，我が国の法律と同様に個人の権利義務を規律するのに十分に具体的な内容のものであるかどうか，かつ，そのような直接適用可能性について条約当事国において否定されていないといった，客観，主観，両要素をクリアしたような特殊な条約，いわゆるセルフエグゼキューティングな条約とか自動執行的な条約という・・・」と説明される。

¹⁵ 松田誠「実務としての条約締結手続」新世代法政策学研究vol.10（2011年2月）313-317頁。

¹⁶ 鶴田順「シンポジウム『日本における環境条約の国内実施』企画趣旨説明」環境法政策学会編「日本における環境条約の国内実施」（商事法務，2020年）5頁。

¹⁷ 原子炉等規制法64条の3第3項「原子力規制委員会は，実施計画が核燃料物質若しくは核燃料物質によつて汚染された物若しくは原子炉による災害の防止上十分でないとき，又は特定核燃料物質の防護上十分でないとき，前二項の認可をしてはならない。」

¹⁸ 小早川光郎『行政法講義（下III）』（弘文堂，2007年）256頁以下。

¹⁹ 岡松暁子「ロンドン条約・議定書と福島原発『ALPS処理水』問題」外交Vol.77（2023年）134,135頁。

研究班の動き

(4・5・6月)

原子力損害賠償制度に係る法的論点検討班

5月13日の第5回研究会では、中原研究委員から「フランスにおける核実験被害者補償」というテーマでご報告をいただいた。フランスの原子力損害賠償制度及びその周辺問題として核実験被害者補償規律の経緯及び制度的側面を概観した上で、核実験被害者補償から浮かび上がる検討課題についてご解説をいただいた。その後、フランスにおける核実験被害者補償制度の手續上の運用や、補償に関する国民連帯思想について議論した。

エネルギーに関する国際動向の法的論点検討班

5月17日の第6回研究会では、酒井研究委員から「経済安全保障推進法における特定社会基盤への特定妨害行為とその防止について」というテーマでご報告をいただいた。経済安全保障推進法における特定社会基盤役務の安定的な提供の確保に関する制度の概要や基盤インフラに対する特定妨害行為の形態とその防止策について概観した後、本制度と国際法との関係等についてご解説をいただいた。その後、事業所管大臣によるリスク低減措置の勧告が行われた場合、GATTの安全保障例外条項や一般例外条項により当該措置が正当化される可能性等について議論した。

環境法制・事例検討班

6月27日の第6回研究会では、岡松研究委員から「国連海洋法条約におけるモニタリングと環境影響評価－ALPS処理水の海洋放水を素材として－」というテーマでご報告をいただいた。東日本大震災に伴う福島第一原子力発電所事故により発生しているALPS処理水の海洋放出について、ロンドン議定書事務局による法的助言を概観した後、国連海洋法条約上のモニタリング義務と環境影響評価義務に対する日本政府の具体的措置等についてご解説いただい

た。その後、東京電力が実施した放射線影響評価と国連海洋法条約上の義務との関係性などについて議論した。

公益事業法制検討班

5月24日の第5回研究会では、東條研究委員から「電力卸分野における相対取引の現状と課題～公正な競争環境整備の過程における法規制の一断面～」というテーマでご報告をいただいた。電力卸分野の現状や内外無差別な卸売に係る取組み等について、公正取引委員会が2024年1月に公表した「電力分野における実態調査報告書～卸分野について～」に沿ってご説明をいただいた後、公正な競争環境整備の過程における公的規制に係る考察内容についてご解説をいただいた。その後、電力分野における競争状況や長期脱炭素電源オークションについて意見交換したほか、卸電力分野における相場操縦規制や専ら行政指導により各種規制がなされることの是非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29日の第5回研究会では、大貫主査から「原子力発電所の安全確保の手法について（段階的安全規制の意味）」というテーマでご報告をいただいた。段階的安全規制の位置付けの変化について、原子力規制委員会における継続的な安全性向上に関する検討チームが2021年7月に取りまとめた報告書「継続的な安全性向上に関する検討チームの議論の振り返り（令和3年7月30日）」に沿って概観した後、原子力に関する規制のあり方、事業者の姿勢と規制機関との関係、原子力事業者による自主的安全性向上のためのインセンティブ構造について解説いただいた。その後、原子力施設の自主的な安全性向上のための原子力事業者への有効なインセンティブ構造のあり方などについて議論した。

新着図書案内

(4・5・6月)

書名	著者	出版社
世界の原子力発電開発の動向 2024年版	日本原子力産業協会	日本原子力産業協会
原子力法の構造と専門知制御	友岡 史仁	信山社
電力自由化と法 —競争と多様な政策の実現—	佐藤 佳邦	信山社
基本行政法 第4版	中原 茂樹	日本評論社
民法V 事務管理・不当利得・不法行為 第2版	橋本 佳幸, 大久保 邦彦, 小池 泰	有斐閣
デジタル・エコシステムをめぐる法的 視座 独占禁止法・競争政策を中心に	土田 和博	日本評論社

日本エネルギー法研究所季報

2024.7.1 Vol.285

編集発行 日本エネルギー法研究所 季報編集委員会
〒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。