

令和 4 年 12 月 2 日

CCS 法制度について

弁護士 豊永晋輔

意見を述べる前提として、当職は、CCS が気候変動対策として有用であり、CCS 事業に関する法制度の整備が必要であることに全く異論はない。しかしながら、事務局提出の案（以下「原案」という。）には、いくつかの懸念点があるため、将来の検討の参考として、以下のとおり意見を述べる。

1 法制度の目的・目的規定

およそある法令の解釈において、当該法令の目的は、①その制度を正当化する根拠（特に他者の権利の侵害を、合憲性を含め、正当化する根拠）、②条文解釈の指針として重要であるところ、原案は、法制度の目的を、地下の状態の不確実性に着目しつつ、二酸化炭素の輸送、貯留事業等を対象とする事業規制を目的とする。

しかしながら、①貯留事業の許可の物権化、損害賠償責任の責任集中やモニタリング責任の国への移転などの事業者の支援、②地上所有者等の権利の侵害・変更を正当化するには、法制度の目的が気候変動対策という強い公共性を伴うものであることを明記する必要がある。産業・消費等を用途とする二酸化炭素の貯留であれば、従前どおり地上で保管すれば足り、地下に貯留する必要性は乏しい。

2 想定する事業・事故

これまでの検討を振り返ると、想定する事業として、既存の油ガス田における二酸化炭素利用（CCUS）と、非 CCUS を、明確に区別せずに検討する場面がある。

しかしながら、CCUS と非 CCUS の両方を想定した制度とするのであれば、利用経験のある CCUS のみを想定するのではなく、これまで利用経験のなかった海底下及び陸域の CCS をも検討する必要がある。

このことは、想定する事故の形態にも関連する。CCUS で事故がなかったことを前提とするのではなく、これまで経験のない非 CCUS においてどのような事故が想定されるかを改めて調査する必要がある。

3 貯留に係る許認可の物権化

原案は、担保化の必要性、第三者による妨害排除の必要を根拠に、貯留事業権をみなし物権としている。ただ、法律上、債権であっても担保の対象となるのは明らかであるうえ、第三者に対する妨害排除請求権も、債権を根拠に成立することに争いがない。他方で、物権とみなすことにより、物権に伴う効果を一括して付与することができる長所もある。もっとも、この長所の反面として、貯留事業権に過剰な効果を付与している可能性があるため、それらの各効果の影響・利害得失を、各検討する必要がある。

4 損害賠償責任／保安責任／モニタリング責任

(1) 「責任」の定義

「責任」という言葉は、日常用語においても多義的であるが、法律上も様々な内容があるため、定義を明確にして、論じている責任の内容を明確にする必要がある。

(2)保安責任

保安責任とは、一般に、サイトにおける人に対する危害防止であり、公法上の行為規制の一種であると理解する。

(3)損害賠償責任

貯留事業者と契約関係のない第三者が受けた権利・法益侵害により発生した損害を貯留事業者が賠償する民事上の責任である。

①想定する事故

原案では、損害賠償責任の原因としてどのような事故を想定しているのか明らかではない。例えば、事故原因として、二酸化炭素の吸引による人身被害、風評被害、地震を惹起することによる人身被害、地盤沈下、環境損害等が考えられ、想定する事故についていまだ知見が乏しいのであれば、最悪の事故を想定する

必要があり、生命・侵害のリスクがあるのであれば、有限責任を採用することは著しく困難となる。

②リスク分担の手法の多様性

事業者が、無過失・無限の損害賠償責任を負うことは、事業遂行の障害となり得ることは理解する。しかしながら、上記のとおり、CCS 事業がどれほど公共性の高い事業であっても、生命・侵害のリスクがあるのであれば、有限責任を採用することは著しく困難となる

また、一般に、第三者への権利侵害のリスクを伴う事業はすでに多数存在しているところ、それら事業の遂行に伴うリスクの分担、分散の手法は、有限責任か無限責任との二者択一ではない。基金の設定や互助、保険の活用はもちろんのこと、政府との補償契約をみても、原因事由や上限金額の組み合わせなど、多数の手段があるから、それらを検討したうえで、リスクの内容、程度を考慮しつつ、最後の手段として有限責任を検討するべきである。

国による損害賠償責任の引き受けを否定するものではないが、財務当局との調整を経ているのか疑問がある。

③事故抑止のインセンティブ

損害賠償責任について、事業者を支援することは、事業の内容、引いては危険性を最もよく知る事業者の事故抑止のインセンティブを低下させる。また、プロジェクト・ファイナンスを利用するのであれば、事業実施主体である SPC の責任財産は小さいため、この面でも事故抑止のインセンティブを低下させることになる。

なお、事故抑止は、保安責任等の公法上の安全規制で担保される面があるものの、安全規制を遵守すれば民事上の損害賠償責任・差止責任が免除されるものではないことに留意が必要である。

(4)モニタリング責任

モニタリング責任は、行為規制の一種として、事業者が負う地下貯留の状態を監視する義務であり、そのようなモニタリング責任の移転は、事業者の行為規制上の（公法上の）義務の免除と、当該義務の国による引き受けから構成されると理解する。

なお、モニタリング責任は公法上の義務に基づき、また、貯留行為が事故の原因であることは変わりがないから、同責任が国に移転したからと言って、民事上の損害賠償責任等が国に移転するものではない。

5 権利者の異議申立ての機会、住民参加

CCS 事業が関係権利者や周辺住民の理解なしには実施できないことを踏まえれば、原案では、地上権利者の異議申立ての機会や、周辺住民の参加の機会について、それらの者の権利制約の程度に照らして十分であるか疑問が残る。

以上