

報告番号	※	第	号
------	---	---	---

## 主 論 文 の 要 旨

論文題目 大気汚染物質の削減に使用される排出枠及び削減クレジットの法的性質 — 二酸化硫黄及び温室効果ガスの排出量取引を主な対象として

氏 名 長谷 代子

## 論 文 内 容 の 要 旨

排出量取引制度は、環境負荷の要因となる汚染物質の削減量を自由に取引可能なものとし、その削減に経済的インセンティブを付与することで、取引を通じた効率的な削減をめざすものである。現在温室効果ガス（GHG）を対象とする排出量取引において新たな制度の検討・導入、及び制度連結の動きがみられる。しかしながら、これらの制度において取引対象となる排出枠・削減クレジット（以下、「排出枠等」）の法的扱いは国ごとに任され、またその法的性質が必ずしも明確ではない国もある。こうした法的不確かさを克服し、汚染物質の効率的な削減という制度目的の実現に資するために、本稿では、第一に、諸制度における排出枠等に伴う権利・義務を精緻に比較検討し、その共通する内容と特質を明らかにすることをめざした（制度の根拠をなす法令等に明示されているもの限定せず、理論や裁判例等で指摘されているものも含む）。そのために、これまで独自に検討されることの少なかった削減クレジットも含め、諸制度の規定、立法過程、学説や裁判例等の比較・分析を行った。第二に、実際の制度において排出枠等をめぐる権利・義務が問題となったと考えられる問題事例を分析し、先に明らかにした権利・義務の内容に照らして、いかなる制度上の対応が必要かを検討した。

本稿は、これまで制度ごとに議論されることの多かった排出枠等の法的性質について、諸制度における共通点を見出そうというものである。また、先行研究において主に論じられてきた権利だけでなく、義務にも着目し、その内容について包括的かつ詳細な検討を行った。さらに、近年実際に生じた問題を基に、制度設計において認識されるべき権利・義務の内容と、その均衡のあり方についても分析を行った。こうした検討は、現在気候変動の分野において進められている、様々な排出量取引制度に関する、法政策及び法制度の整備にあたって、考慮すべき論点と制度改善策の例を提示するものでもある。

本稿を通じて強調したい点、及び明らかになった点の主な内容は以下である。

1. 制度の比較検討に基づく、排出枠等に伴う権利・義務の共通点と相違点
  - (1) 制度に共通する、権利・義務の基本的構造と、公的側面の権利・義務の内容

比較の結果確認された諸制度に共通する基本的な構造は、汚染物質の削減という制度目的の達成をめざす制度管理者と排出枠等の取得者との関係を規律する公的側面と、その目的の効率的な実現のために私人間に認められた権利・利益を規律する私的側面の双方があり、それぞれに対応する二つの異なる権利・義務関係から構成されているということである。

また権利・義務の内容として、公的な側面においては、排出枠等が価値を有する前提として、汚染物質の排出を一定程度に抑える義務の存在がある。これは排出枠等を利用する制度の目的そのものに由来する。このような義務を前提として配分される、あるいは削減活動により生み出される排出枠等は、取得者にとって排出枠の単位に相当する汚染物質の排出が許容される権利を有することを意味する。以上の共通する内容は、いくつかの制度の文書で明示されている。

## (2) 私的側面における権利の財産権性と、理論・学説で指摘される義務

私的側面における排出枠等に伴う権利・義務について、新たに強調したい点は以下の三点である。

一つ目は、たとえ米国の 1990 年改正大気浄化法のように、排出枠等は「財産権を構成しない」という規定が置かれていようとも、排出枠等に伴う私的側面における権利はいくつかの制度の文書で明示され、その実質的な内容（任意で受領・保有を行える、任意で譲渡・相殺を行える、これら権利を侵害されない）は、財産的価値を有する権利であるということである。これらの私的側面の権利については、排出枠等を含む各種の取引可能な許可の制度全般をめぐる、「財産権」との関係でどう位置付けるかという議論として、明確に財産権である、あるいは、明確には言えないなど、様々に解釈されてきた。背景には、排出枠等に伴う権利を論じるにあたっての、論者ごとによる財産権の多様な定義がある。

二つ目は、上記の一点目とも関連し、米国を中心に 1970-80 年代にみられた、限定的な取引が認められた各種許可との対比として、理論・学説において、排出枠等は、他者による侵害を排除する権利ないし権能を有することが特徴として強調されていること、及び取得者がこの権利を有する理論的な相関から、取得者以外の他者は、取得者の権利を侵害しない義務を負うことを指摘するものがある、という点である。この点は、理論的指摘にとどまらない。各種制度を規律する文書の文言や、いくつかの裁判例や政府による判断事例において確認することができる。しかしながら、これらの取得者の権利は絶対的なものではない。あくまでも汚染物質の効率的な削減を前提として認められたものであり、その制度目的のために制限される。

三点目は、この制度目的による制限に加え、排出枠等の法的性質を論じる理論・学説において、取得者自身が負うものとして、取得に際して他者の権利を侵害しないという倫理的な義務があるとの指摘がある、という点である。この取得者自身が負う義務は、排出枠や削減クレジットが有する二つの特質に関係する。一つ目は、排出枠等の取引可能な許可には、それによって私的な利益を追求する資格を与えるものという要素があること、二つ目は、排出枠等の価値が環境資源を対象として生み出される場合、本来有機的に関連し合う自然の価値の一部を人為的に切り取るものである、ということである。これらの特質ゆえに、排出枠等を取得する事業を行うに際して、事業外の他者の権利等との関係をめぐって衝突や侵害が生じる可能性がある。また 2 で述べるように実際に問題が生じている事例もあることから、この義務を改めて認識することは必要であると考えられる。

### (3) 公的側面と私的側面における権利・義務の、相互に影響し合う関係性

これら公的側面と私的側面の権利・義務の関係性において重要なのは、私的側面の権利が保障されていなければ取引等の妨げとなり、制度目的の一つである「効率的」な削減というだけでなく、結果的に削減自体の実現も危ういものとなるのであり、公的側面と私的側面の権利・義務は、理論上は区別されるものの、運用においては相互に影響しあうという点である。

米国 SO<sub>2</sub> 排出量においては、排出枠を財産権であると規定するか否かが立法過程において大きく議論された。その論点の一つは、汚染物質の削減のため、制度管理者が排出枠の量的調整を行う際に、合衆国憲法の財産権の収用にあたり補償が必要となるか否かである。排出枠の量的調整を行うことに正当性はある。一方で、制度運営者からの介入に対して、私的側面の権利の十分な保護が保障されていなければ活発な取引は行われず、結果的に効率性だけでなく、そもそもの削減の実現も危ういものとなる。この点は、米国の1980年代までの汚染物資の排出許可の限定的な取引の反省としても指摘され、(2)でも述べたように、その後生まれた排出量取引制度における排出枠等の重要な特徴として、侵害排除の権能が強調される所以でもある。こうした公・私両側面の関係性は、2で述べる制度の課題としても現れてくる。

### (4) 排出枠に比した、削減クレジットに伴う権利・義務の特徴

以上に述べた(1)から(3)の排出枠及び削減クレジットの共通性の一方で、削減クレジットの特徴として、削減クレジットを創出する事業実施の判断に係る自主性と、削減活動の種類(分野)、物理的・人的範囲等の内容を決定するに際しての任意性の、二点がある。削減クレジット制度の中には、罰則を伴う削減義務をもつ排出枠制度の補完として連結されるものもある。しかし、削減クレジット制度自体が削減目標を定めているわけではない。削減クレジットは、罰則を伴う義務的な削減目標の達成に使用される以外には、排出の自主的な相殺に用いられる。この需要が生まれるのは、排出量を削減し抑制することが、社会的責務として認識されているためである。この削減クレジットの場合、排出枠とは異なり、排出削減や抑制を責務と認識する者と削減クレジットを最初に取得する者とは一義的に連関せず、削減活動の実施可否の決定は実施者の全くの自主性に任されている。さらに、削減活動を行う分野、活動の物理的・人的範囲(裨益者の範囲)等は、プロジェクトの実施者が任意で決定しうる。その判断に当たっては、費用を最小化し、利益を最大化するインセンティブが働くと考える。そのため、私人間での利害調整に際して、(2)で述べた他者の権利を侵害しないという義務を考慮することがより重要となると考える。

## 2. 制度において生じた問題事例にみる、制度共通の課題

本稿では、排出枠等をめぐる権利・義務に関する法的不確かさによって生じたと考えられる事例を基に、制度管理者が制度上対応すべき課題を三つ取り上げた。

一つ目に、欧州で生じた余剰排出枠に係る措置の問題がある。排出枠や削減クレジットの余情が生じた場合の強制的な取り置きや償却といった、削減量を実現するための事後的な制度変更措置に際して、私的側面の権利侵害をどう緩和・回避するかという課題である。制度管理者が負う、私的側面における取得者の権利を侵害しないという義務の履行担保の課題でもあり、1(3)で述べた公・私両側面の関係性にも関連する。制度として、措置

により生じた損害の補償の有無、及び調整措置の発動要件を予め明確化し、取引における予見可能性を高めることが必要である。

二つ目に、同じく欧州で生じた排出枠等の詐欺・盗難事件がある。排出枠や削減クレジットの国際的な排出量取引制度において、各国の法的取扱いが異なる中で、私的側面の権利の保護を如何に担保するかという課題である。他者が負う、取得者の権利を侵害しないという義務の履行のための環境整備の課題でもある。登録簿への登録行為と取引行為が成立する要件との関係性を整理・統一すること、及び各国の金融関連法等取引を規律する法令によって、先物取引等のデリバティブ取引に加え現物取引も含めた形で網羅的に規制することが必要である。

三つ目に、社会的問題を抱え法律や国内の紛争解決手段が十分に機能しない地域で行われる GHG 削減活動において、社会的に負の影響が生じているという問題がある。削減クレジットに伴う権利を求めて汚染物質の削減活動が行われるなかで、1 (2) で述べた、削減事業外の他者の権利との衝突等が生じた事例と考えられる。排出枠についても、環境資源を対象とする農業や森林分野において類似の問題が生じうる。取得者自身が負う、他者の権利を侵害しないという義務の履行担保の課題である。本稿では削減クレジット制度を基に対策を検討したが、制度固有のものとして、利害関係者協議手続きの策定と持続可能性に関する基準やモニタリング体制の整備、及び、広く利害関係者が確実に利用できる事後的な申立て制度の設置が必要である。