

2023年12月

「CCS 事業法(仮称)」の法制化に向けて —各国の CCS 法制の比較検討(その1)—

弁護士 大槻 由昭

Contents

- I. はじめに
- II. 各国の CCS 法制について - EU 及び英国の事例
- III. おわりに

I. はじめに

既報のとおり、わが国でも CCS(二酸化炭素の回収・地中等への貯留)の事業化に関して、「CCS 事業法(仮称)」の法案化が検討されている¹。そこで、本稿では、かかる「CCS 事業法(仮称)」の法案化を見据えて、それに先立ち、すでに CCS 事業の実施にかかる法令を整備済みである国(法域)のうちのいくつかについて、その具体的な立法事例を見ていくことにする。

¹ 本年3月に公表された経済産業省の「CCS 事業法(仮称)のあり方について」(https://www.meti.go.jp/shingikai/energy_environment/ccs_choki_roadmap/pdf/20230310_3.pdf)をベース(たたき台)として、経産省にて検討が進んでいる。直近では、本年の12月5日に、同省の総合資源エネルギー調査会 資源・燃料分科会カーボンマネジメント小委員会が開催され、さまざまな角度から、法案化に向けた検討がなされている(https://www.meti.go.jp/shingikai/enecho/shigen_nenryo/carbon_management/004.html)。なお、かかる「CCS 事業法(仮称)」構想の概要については、当事務所のニュースレター10月号:https://www.amtlaw.com/publications/detail/publication_0027247_ja_001をも参照されたい。

II. 各国の CCS 法制について – EU 及び英国の事例

1. EU の場合

EU における CCS の実施根拠法令は、2009 年に制定された「Directive 2009/31/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the geological storage of carbon dioxide and amending Council Directive 85/337/EEC, European Parliament and Council Directives 2000/60/EC, 2001/80/EC, 2004/35/EC, 2006/12/EC, 2008/1/EC and Regulation (EC) No 1013/2006」である(以下「EU2009 年指令」という。)²。EU2009 年指令は、比較的早い時期に他の諸国に先駆けて制定がされた CCS の実施法の一つであり、各国の立法政策における一つのモデルケースとして認識されている³。他方、同指令の制定から 10 年以上の年月が経過されており、CCS 事業の現状に即した改正が、近い将来に実施される可能性は十分あり得る。

まず、EU2009 年指令に定める CCS 事業権の種類は、2 種類ある。1つ目は、「exploration permit」と呼ばれる権利であり、日本法でいうところのいわゆる「試掘権」⁴に該当する権利であると理解される(EU2009 年指令の第 5 条)。当該「exploration permit」の保持者に付与される権利は、CO₂ 貯留のための「exploration」を行うこと、すなわち「the assessment of potential storage complexes for the purposes of geologically storing CO₂ by means of activities intruding into the subsurface such as drilling to obtain geological information about strata in the potential storage complex and, as appropriate, carrying out injection tests in order to characterise the storage site」を行うことである(下線処理は、筆者による。)。特筆すべきは、「exploration permit」の保持者は、地質を調査するための掘削(drilling)や、地下の形質を図るため試験的な注入(injection tests)を行うことができるとされている点である。また、同じく特筆すべきは、「exploration permit」には、当該エリア内で CO₂ の貯留層のポテンシャルを探索することの独占的(排他的)な権利を有するとされている点である(同指令第 5 条の第 4 項)。なお、「exploration permit」の存続期間は、「shall not exceed the period necessary to carry out the exploration for which it is granted」とされているが(第 5 条の第 3 項)、それ以外に、たとえば「exploration permit」を付与されるための許可要件(許可基準)については、EU2009 年指令中には、該当する規定がない。

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0031>

³ 前掲脚注 1 記載の「CCS 事業法(仮称)のあり方について」の 22 頁においても、以下の記述がある:「例えば、欧州が 2009 年 4 月 23 日に制定した指令「二酸化炭素の地中貯留(the geological storage of carbon dioxide)」の第 18 条では、「Transfer of Responsibility」として、事業者から政府機関への責任の移転が盛り込まれている。この指令が CCS 政策に与えた影響は大きい。」

⁴ 現行の鉱業法上、同法に定める鉱物資源の開発にかかる権利として「試掘権」及び「採掘権」が規定されているところ(同法第 11 条)、前掲脚注 1 に記載の「CCS 事業法(仮称)のあり方について」の 15 頁によれば、CO₂ の貯留事業にかかる権利の種類として、「試掘権」及び「貯留権」の 2 種類が提言されている。

さて、EU2009 年指令に定める、CO2 貯留にかかる 2 つ目の権利は、「storage permit」である。日本法でいうところの「貯留権」⁵に該当する権利と理解される(EU2009 年指令の第 6 条)。当該「storage permit」の保持者に付与される権利は、CO2 の「geological storage」を行うことである(EU2009 年指令の第 3 条の定義。)。 「storage permit」の付与については、前述の「exploration permit」の保持者に優先権が与えられることが、明文で規定されている(但し、①当該区域での「exploration」が完了していること、②「exploration permit」に所定の条件が遵守されていること、及び③「exploration permit」の存続期間中に「storage permit」の申請が行われていることの 3 つが条件とされる。以上、EU2009 年指令の第 6 条の第 3 項)。

次に、前記の「exploration permit」の場合とは異なり、「storage permit」が付与されるための条件が、明記されている。すなわち、EU2009 年指令の第 8 条によれば、「storage permit」が付与されるための条件として、EU2009 年指令その他の法令に所定の要件を満たすことに加えて、「(b) the operator is financially sound and technically competent and reliable to operate and control the site and that professional and technical development and training of the operator and all staff are provided」として、申請者が財務的及び技術的に、貯留事業を遂行する能力があることなどを要求している。また、同指令第 19 条では、「financial security」と称して、「potential operator」による「financial security」の確保を加盟国に対して義務付けている。かかる「financial security」は、「as part of the application for a storage permit」すなわち「storage permit」の申請の際の一つの条件として規定されている。

さらに、EU2009 年指令は、「storage permit」に関して、加盟国の当局(competent authority)がそれを検査し、場合によっては取消し得る権限を認めている(第 11 条)。典型的な取消事由として、貯留された CO2 の漏洩の危険の場合などが明記されている(同条第 3 項(a)。また同項の(e)によれば、「storage permit」は、その発行後最初の 5 年が経過した際、及びその後 10 年毎に「review」が行われるとされる。)

次に、EU2009 年指令は、「Chapter 4(Operation, Closure and Post-closure Obligations)」として、CCS 事業者(operator)に対して、貯留事業の実施段階における種々な義務を課している。本稿で、その一つ一つをつぶさに検討することは割愛するが、主だったものとして、①圧入される CO2 の濃度の遵守(第 12 条)、②事業者によるモニタリング(第 13 条)、③事業者による報告義務(第 14 条)、④当局(“competent authority”)による検査権限(第 15 条)、及び⑤CO2 の漏洩時における措置(第 16 条)などである。

そして、さらに注目されるのが、CO2 を貯留した後の廃坑(closure)の問題と、廃坑後の貯留場所の管理責任の移管であり、EU2009 年指令は、これらの問題に関する明確な規定を設けている(廃坑(closure)の義務に関して、同指令の第 17 条、同じく貯留(廃坑)後の責任移管に関して同指令の第 18 条。)。これらの規定も、我が国において「CCS 事業法(仮称)」を立案するうえでの先行する事例として参考になる。

⁵ 前掲脚注 4 参照。

2. 英国の場合

英国における CCS の準拠法は、2008 年に制定された「Energy Act 2008」であり、その Part 1 (Gas Importation and Storage) の第 3 章として「Storage of carbon dioxide」に関する事項が定められている。かかる第 3 章に含まれる同法第 17 条によれば、「(1) No person may carry on an activity within subsection (2) except in accordance with a licence.」とあり、さらに「(2) The activities are: (a) the use of a controlled place for the storage of carbon dioxide (with a view to its permanent disposal, or as an interim measure prior to its permanent disposal); (b) the conversion of any natural feature in a controlled place for the purpose of storing carbon dioxide (with a view to its permanent disposal, or as an interim measure prior to its permanent disposal); (c) the exploration of a controlled place with a view to, or in connection with, the carrying on of activities within paragraph (a) or (b); (d) the establishment or maintenance in a controlled place of an installation for the purposes of activities within this subsection.」とある(下線処理は筆者によるもの)⁶。つまり、①CO₂ の貯留のための土地の利用、②CO₂ 貯留を目的とする土地の形質の変更、及び③上記①又は②を目的とし、またはこれに付随して行われる土地の探査(exploration)の 3 つの行為に関して、所定の許可(licence)なくしてこれらを行うことを禁止している。

上記の「Energy Act 2008」の規定を受けて、その下位法令として、2010 年に「The Storage of Carbon Dioxide (Licensing etc.) Regulations 2010」が制定された(以下「2010 年貯留等規則」という。)⁷。2010 年貯留等規則に基づく CCS 事業権の構造は、やや特徴的な規定のされ方がされており、まず、同規則の第 6 条(1)では、「The licence holder may, under the conditions laid down by the licence, apply to the authority for a storage permit in respect of a storage site within the licensed area.」ということで、「licence」の保持者(のみ)が、CO₂ の貯留を実施する権利であるところの「storage permit」の付与を申請することができるという構造になっている。ここで「licence」の定義を見ると、「“licence” (except in regulation 9) means a licence (other than a general exploration licence) granted by the authority under section 18(1) in respect of—(a) activities within section 17(2)(a) to (c) and a controlled place which is not in, under or over the territorial sea adjacent to Scotland, or (以下略)」とされているところ、下線部:「activities within section 17(2)(a) to (c)」は、上記に記載した(2010 年貯留等規則の根拠法令であるところの)「Energy Act 2008」の第 17 条の規定のことを指している。つまり、2010 年貯留等規則で定義される「licence」とは、「①CO₂(carbon dioxide) の貯留のための土地の利用、②CO₂ 貯留を目的とする土地の形質の変更、及び③上記①又は②を目的とし、またはこれに付随して行われる土地の探査(exploration)の 3 つの行為に関する許可」ということになる。そして、上記のとおり「storage permit」は、この「licence」を保持する者のみが申請できる、という構造となっている。

⁶ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/32/section/17>

⁷ <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2010/2221/made/data.xht?view=snippet&wrap=true>

上記の「licence」は、所定の有効期間(2010年貯留等規則の第4条に定める「appraisal term」又は「initial term」に該当する期間)が経過した場合には、同「licence」に基づく「storage permit」の申請が行われない限り、有効期間の満了をもって、失効する。つまり、「licence」を保持する者は、その有効期間が経過するまでに、前記「storage permit」の申請を提出しなければならない。

なお、この「licence」とは別の概念として、「general exploration licence」という概念も、2010年貯留等規則において登場する。この「general exploration licence」は、その定義によれば、「does not grant to the holder or holders the sole right to carry out exploration of a controlled place」と定義がされており、排他的な権利ではないとされている。そして、この「general exploration licence」の定義はさらに、「(“general exploration licence”) is issued in combination with (i) a licence under section 4 to explore any controlled place **with a view to carrying on activities within section 2(3)(a) to (d)** and establish or maintain an installation in a controlled place for the purposes of such exploration, or(以下略。下線処理は筆者による。)」としており、「Energy Act 2008」の第2条(3)の各号すなわち以下の事項をリファアーしている:「(a) the use of a controlled place for the unloading of gas to an installation or pipeline; (b) the use of a controlled place for the storage of gas; (c) the conversion of any natural feature in a controlled place for the purpose of storing gas; (d) the recovery of gas stored in a controlled place;」。これらは、CO₂ そのものを対象とするものではなく、「gas」すなわちメタンやプロパンなどを主成分とする天然ガスの貯留や運搬にかかる事項である。つまり、「general exploration licence」は、かかる天然ガスの貯留や運搬の事業に伴って(すなわち、これらに付随して)付与される可能性がある、「licence」とは別の非排他的な権利ということになる。

話を元に戻すと、以上のとおり、英国においてCO₂の貯留事業を行おうとする事業者は、まず「licence」を取得し、それに基づく所定の作業を行った暁に、「storage permit」を申請し、それを取得する、というフローに従わなければならない。そして、かかる「storage permit」の付与のための条件に関しては、2010年貯留等規則の第7条において規定されている。それによれば、「storage permit」が付与されるためには、該当する「storage complex」(EU2009年指令の定義をリファアーしている。)が、同指令のAnnex Iに掲載される技術的な基準⁸を満たしていることやCO₂の漏洩の危険性がないことなどに加えて、「(a) is technically competent (including in the operation of environmental management systems), financially sound, and can be relied upon to carry out the functions of an operator(以下略)」として、事業者(operator)の技術的及び財務的な業務遂行能力などを要求している。

次に、EU2009年指令と同様に、2010年貯留等規則においても、発行された「storage permit」の更新や

⁸ EU2009年指令のAnnex Iは、「CRITERIA FOR THE CHARACTERISATION AND ASSESSMENT OF THE POTENTIAL STORAGE COMPLEX AND SURROUNDING AREA REFERRED TO IN ARTICLE 4(3)」というタイトルにて、Step 1(Date collection)から始まり、Step 2(Building the three-dimensional static geological earth model)と進み、最終的にStep 3(Characterisation of the storage dynamic behaviour, sensitivity characterization, risk assessment)に至るまで、CO₂貯留事業にかかる一連のプロセス及び満たすべき技術水準が記載されている。

取消し等の処分にかかる規定が並ぶ(同規則の第 11 条)。典型的な取消し(revoke)の事由として、これも EU2009 年指令と同様、CO2 の漏洩の危険が生じた場合を掲げている(同条第(5)項(a))。

英国の 2010 年貯留等規則のもう一つの特徴的な構造は、同規則に基づく前記の「licence」及びそれに基づく「storage permit」について、それぞれに包含されるべき条件(遵守条件)があらかじめ定められている点である。すなわち、同規則の Schedule 1 が、前者すなわち「licence」に包含されるべき条件を定め、Schedule 2 が、後者すなわち「storage permit」に包含されるべき条件を定める。前者(Schedule 1。「licence」の遵守条件)には、廃坑(closure)にかかる事項、廃坑後の事業計画(post-closure plan)及び、廃坑後の事業者の義務(post-closure obligations)などが並ぶ。また、同 Schedule 1 には、事業者が、当局の許可を得ずに貯留した CO2 を採掘することを禁止している。他方、同 Schedule 2(「storage permit」の遵守条件)には、圧入にかかる CO2 の濃度その他の圧入条件(Schedule 2 の第 1 項)、事業者によるモニタリングの義務(同第 2 項)、CO2 漏洩時の報告義務(同第 3 項)、事業計画等の変更(同第 4 項)に加えて、廃坑後(post-closure)に生じるコストをカバーするための供託(financial security)の義務などが並ぶ。

英国の法制の最後の論点は、貯留事業実施後の貯留場所の管理責任の点であり、これは、上記の 2010 年貯留等規則とは別の規則である「The Storage of Carbon Dioxide (Termination of Licences) Regulations 2011」に準拠している⁹。同規則において、廃坑(closure)後の事業者の資金拠出の義務(financial obligation、同規則第 10 条)や、最終的に政府(国)への責任の移管とそのための条件が規定されている(同規則第 14 条及び第 15 条)。

III. おわりに

以上、諸外国の CCS 実施法制の事例として、EU 及び英国における関連法令の概要を見てきた。この 2 か国(法域)以外にも、すでに CCS を実施するための準拠法が制定されいる事例は多数存在している。次号のニュースレターでは、それらのうち、さらに数か国の事例について、本号と同様にその概要を追っていくこととしたい。

以上

⁹ <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2011/1483/contents>

-
-
- 本ニュースレターの内容は、一般的な情報提供であり、具体的な法的アドバイスではありません。お問い合わせ等ございましたら、下記弁護士までご遠慮なくご連絡下さいますよう、お願いいたします。
 - 本ニュースレターの執筆者は、以下のとおりです。
弁護士 大槻 由昭 (yoshiaki.otsuki@amt-law.com)
 - ニュースレターの配信停止をご希望の場合には、お手数ですが、[お問い合わせ](#)にてお手続き下さいますようお願いいたします。
 - ニュースレターのバックナンバーは、[こちら](#)にてご覧いただけます。

アンダーソン・毛利・友常 法律事務所

www.amt-law.com