

## H-7 中長期的な地球温暖化防止の国際制度を規律する法原則に関する研究

## (2) 主要国における地球温暖化防止に関連する法原則に関する研究

早稲田大学	大塚直
立教大学	淡路剛久
国際基督教大学	稲正樹
東海大学	桑原勇進
首都大学東京	奥真美
財団法人地球環境戦略研究機関	渡邊理絵

〈研究協力者〉	早稲田大学	赤渕芳宏
	愛媛大学	伊藤浩

平成16～18年度合計予算額	41,050千円
(うち、平成18年度予算額)	11,570千円)

〔要旨〕 温暖化防止の国際制度を検討するに当たり、国際環境法上の諸原則が重要であることは(1)の検討で触れられているとおりであるが、その上で、さらに、条約の解釈権が国際法では最終的に各国に委ねられていることや、環境法上の一般原則については、国際法から国内法への影響があると同時に、国際交渉等において、国内法から国際法への影響も事実上存在することから、主要国の環境法上の原則について研究することは重要である。

主要国の環境法上の原則をみると、ヨーロッパにおいては、環境法上の基本原則に対する志向が強く、近時の展開が著しく、わが国も、OECDの影響から、基本原則の中でも特に汚染者負担原則については強い志向がみられるのに対し、アメリカでは、汚染者負担原則についても、土壌汚染など個別の法律に適用されているものの、環境法を基本原則から捉える志向が乏しく、これがすべての環境問題に及ぶ問題としては必ずしも捉えられていない。他方、中国は原因者負担原則については政府文書にもみられるところであり、国内ではかなり活用されているとみられる。

このように、特に、汚染者負担原則は国際条約上用いられる場合はあるものの確立しているとは言いがたい一方、ヨーロッパやわが国の環境法制では確立していると思われ、アメリカにおいてもその傾向はないわけではない。さらに、途上国の中でも中国などでは確立の過程にあるとみることができる。

〔キーワード〕 (地球)温暖化、汚染者負担原則、原因者負担原則、総量規制、応能負担

## 1. はじめに

温暖化防止の国際制度を検討するに当たり、国際環境法上の諸原則が重要であることは(1)の検討で触れられているとおりであるが、その上で、さらに、条約の解釈権が国際法では最終的に各国に委ねられていることから、国際的に合意された原則の内容を確定するためには主要国の環境法上の原則を研究しなければならない。また、原則に基づく制度案の各国の合意可能性を検

討するためにも、主要国の環境法上の原則について研究することは非常に重要である。このような観点から、本研究では、温暖化防止を中心に、それ以外の分野も含み、主要国の環境法上の原則について検討を行う。

## 2. 研究目的

サブテーマ2の研究目的は、(1) 国際環境法上の原則に対する各国の解釈と認識を明らかにするとともに、(2) 国際環境法上の原則以外に、中長期的な国際制度設計に資するような原則が、各国の温暖化法制を含む環境法制にみられるかどうかを検討し、ひいては、国際的な制度構築に向けての示唆を得ることにある。このうち上記(1)は、解釈権が最終的に各国に委ねられている国際法において、サブテーマ1の合意された原則の内容を確定する証拠としての意義を有するとともに、原則に基づく制度案の各国の合意可能性を検討するのに資する。

これらの検討を通じて、中長期的な温暖化防止の国際制度の合意の基礎として、尊重されるべき法原則を検討し、①削減の枠組と負担配分、②適応の枠組と費用の負担配分、③柔軟性メカニズム、④途上国の参加を促し、実施を支援するしくみ、⑤遵守制度のあり方などのあるべき制度案について提案することをめざす。そのことにより、第1約束期間後の国際制度の枠組案を提示する。その際、予防原則との関連についても考察する。さらに、各原則を基礎とした制度案を抽出し、それぞれについて評価を行う。

## 3. 研究方法

上記の研究目的のうち、(1)については、各国内・地域内において、国際環境法上の諸原則がどのように解釈・認識されているかにつき分析することが必要となる。また(2)については、主要国の環境法上の原則についてつぶさに検討・分析することが必要となる。本研究では、主要国の環境法上の原則、特に汚染者負担原則に焦点を当てて検討を加え、主要国における汚染者負担原則の具体化として、総量規制が取り入れられているか、その初期割当の基準としてどのような要素が考慮されているかについて、環境法の個別の制度に即して分析するとともに、各国の環境政策における汚染者負担原則の適用例と応能負担の適用例、および両者の関係を検討した。本研究は、文献調査を中心に、これを各国の専門家に対するヒアリング調査により補足した。このほか、各国より研究者を招聘してシンポジウムを開催し、これら諸原則の各国における解釈・認識を明らかにするとともに、本研究の成果としての国際制度提案を巡り意見交換を行った。

## 4. 結果・考察

### 1 EU（（財）地球環境戦略研究機関）

#### (1) はじめに

本研究では、EUにおける汚染者負担原則の意義、EU法の大気汚染分野での総量規制における目標の定め方と原因者負担原則との関係を検証し、これらに基づいて、汚染者負担原則が温暖化国際交渉におけるEUのポジションに与えた影響、およびEU法が温暖化国際交渉に与える示唆を導くことを試みた。

#### (2) 汚染者負担原則などの規定状況およびその適用例

EU共同体設置条約174条2項は、環境法上の原則について以下のように定めている。

「共同体の環境政策は、共同体内のさまざまな地域における多様な状況を考慮して、高いレベルでの環境保護を目指さなければならない。共同体の環境政策は予防原則、回避原則、汚染源対策原則、汚染者負担原則に基づくことを要する。」

このように共同体設置条約174条2項は、予防原則、回避原則、汚染源での対策原則、汚染者負担原則を原則として掲げており、これらは、EU環境行動プログラムでも引用されている（Decision No 1600/2002/EC）。例えば、第6次環境行動プログラム2条1項は、「本プログラムは、・・・特に汚染者負担原則、予防原則、回避原則および汚染源での対策原則に基づかなければならない」としている。

しかし、共同体設置条約はこれらの原則の明確な定義づけを行っていない。

したがって、これらの原則が実際にどのように解釈され、どのように運用されているのかを明確にするには、個別のEU環境規則や指令、決定、そしてEUおよび各加盟国での実施を見ていかなければならない。

本研究では、特に温暖化交渉との関係が深い汚染者負担原則についてEU法における発展を検証した。

#### 1) 汚染者負担原則のEUにおける発展

汚染者負担原則とは、本来、1972年5月26日にOECDが採択した「環境政策の国際経済的側面に関する指導原則」（C(72)128）で勧告された「汚染者負担原則」、すなわち、環境汚染を引き起こす汚染物質の排出源である汚染者に発生した損害の費用を全て支払わせることを意味する。

OECD勧告は、民間企業に汚染防止のための補助金を与える国と与えない国がある場合に、市場で相対的に有利な立場に立つ企業が現れ、貿易障壁となることを防止するため、全てのOECD加盟国が汚染者支払原則を実施し、汚染者に補助金を与えないことを決定した。一方で、OECD勧告XXXは、国家が汚染削減手段の採用を奨励・促進することが望ましい場合には、例外として、汚染者が経済的困難から汚染防止費用を支払うことができない場合、国際貿易の条件をゆがめないという条件で時限的に補助金を支給することを認めている。

欧州共同体は、既に1973年に採択された第1次環境行動プログラムで汚染者負担原則について言及している。2年後の1975年に、閣僚理事会は環境問題に関する費用配分と公共団体による行動に関する勧告を採択した。この勧告は、「欧州共同体は共同体レベルで、あるいは加盟国の国内法において、汚染者負担原則を適用しなければならない。」と述べている。これによれば、「汚染に責任を有する自然人または公法あるいは私法によって規律される法人は、公的機関によって定められた基準あるいは手段を遵守するために、その汚染を除去あるいは削減するのに必要な手段の費用を支払うことを要する。」

この後、1986年に、EEC条約が改定され、174条2項に環境に関する共同体の行動は汚染者負担原則に基づくことを要するとの規定が設けられた。また1992年には、共同体の加盟国とEFTAの加盟国が当事者間の行動は原因者負担原則に基づくことに合意した（1992 EEA Agreement 73条2項）。これ以降、多くの共同体の下位法がこの原則を取り入れるようになり、また欧州司法裁判所は司法においても同原則をとりあげている。

上述のように、そもそもOECD勧告は、補助金付与による貿易障壁の除去にあったため、欧州委

員会は国家補助金規則との関係でも同原則に言及している。

以下の表は汚染者負担原則に言及している下位法規の規定の例をまとめたものである。

Directive 75/442, Article 11	汚染者負担原則との関係では、廃棄物を処理するための費用および廃棄物処理から派生する費用は廃棄物収集あるいは8条に定める事業者によって処理される廃棄物の占有者が負担する。
Directive 94/67 Preamble	共同体設置条約130条rが共同体の環境政策について定める目的および原則、特に汚染の回避、汚染源での対処、そして汚染者負担原則にしたがって、
Directive 2000/60, Article 9	加盟国は、・・・特に汚染者負担原則との関係で、環境・資源の費用など水を提供するための費用の回復に関する原則を考慮しなければならない。
Decision 2850/2000, preamble	この(故意または過失による海洋汚染に関する協力についての)枠組みの下での行動は国内および国際環境・海洋法にしたがって適用される汚染者負担原則を促進すべきである。
Council Regulation 1260/1999 Article 26 and 29 (1)c	1条で規定する基金の目的の枠組みの中で、男女の不平等の撤廃と平等の促進に資し、予防原則、回避原則、汚染者負担原則に則った活動が、共同体の観点からは特に重要であり、また優先度が高い。

このように、欧州共同体では、汚染者負担原則は、1973年の環境行動プログラムに始まり、現在では共同体設置条約に規定され、さまざまな下位法でも言及されるなど、汚染の防止・抑制に関する費用負担を定める原則として機能している。

しかし、汚染者負担原則は未だ不明確な点が多い。

例えばKraemerは誰が汚染者なのか、環境を汚染した自然人あるいは法人なのか、それとも基準を超えた自然人あるいは法人なのか、乗用車の場合であれば運転者か、製造者か燃料の生産者あるいは輸入者か、他の加盟国や第三国で起きた損害にも適用されるのか、などの疑問を掲げている(Kraemer 2000)。また費用はどの範囲をカバーするのか、定義からすれば公的機関が汚染の防止あるいは制御のために必要とする手段の費用を含むことは明らかであるが、汚染の一掃や原状回復の費用まで含むのか、という点も不明確である。

さらにOECD勧告は、もともとは汚染者に補助金を付与することを認めていなかった。しかし、共同体法は企業が補助金を受けることができるとしており、そのための一般的な規則も策定している。さらにStructural FundやCohesion Fund、LIFEなどによって、共同体はさまざまな環境に関する補助金を加盟国に付与している。このように原因者負担原則と補助金との関係も未だ不明確である。

上記から明らかなように、汚染者負担原則は欧州共同体における環境行動を規律する重要な原則としてさまざまな下位法規でも繰り返し言及されているが、未だ不明確な点も多い。

このような認識の下、欧州共同体は、EU環境法を実施する上で汚染者(原因者)負担原則がカバーする範囲を明確化するために、環境損害に関する指令(Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage)を策定した。

同指令策定に関する議論は、2000年2月に、EU環境法の実施において、原因者負担原則がどのような機能を果たすのかを検証することを目的として提出された「環境責任に関するWhite Paper」

に端を発する。White Paperに基づく議論とコンサルテーションを経て、環境責任に関する共同体のレジームを確立するためには環境責任に関する指令を策定することが最良の方法であるとの結論が得られた。

こうして、2002年1月23日に、欧州委員会は環境責任指令案を欧州議会と欧州閣僚理事会に提出した。同案は、2003年5月14日に欧州議会第一読会を通過し、2003年6月13日に閣僚理事会で共通の立場が採択された。その後、指令案は2003年12月17日に欧州議会第二読会を通過した後、委員会、理事会、議会間の協議を経て、2004年4月21日に発効した。

同指令は前文(2)でまず原因者負担原則を確認し、本指令の原則は、環境損害あるいはそのような損害の差し迫った危険を引き起こした操業者はそのような損害について金銭的な責任を負う。これにより操業者は、自身が負担する責任を削減するために環境損害のリスクが最小となるような手段を採用し、活動を実施する、と規定している。

同指令は、人間の健康に重大な危害を与えるような水質汚染、土壌汚染及び生物多様性の損傷を対象としている(2条)。

費用については、この指令の適切かつ効果的实施を確保するために必要な費用、すなわち環境損害や環境損害の差し迫った危険および他の選択可能な行動の評価費用や行政・法律・実施費用、データ収集費用、その他の一般的な費用、そして観測などの費用も含む(2条16項)。

特定のリスクを有する又は潜在的なリスクを有する事業者(付則3に列挙)で、環境損害を引き起こした者は、損害を回復するか、あるいは回復コストを負担する義務を負う。

当局は事業者に必要な予防又は回復措置を要求することができ、費用は事業者の負担となる。当局自身あるいは第三者機関が予防又は回復措置を実施することもできるが、この場合、原因者負担原則に則り、費用を責任のある事業者から回収しなければならない。

原因者負担原則は、EUにおいては1973年に第一次環境行動計画で取り入れられて以来、発展を遂げ、2004年の環境責任に関する指令の採択を受けてより明確化された。

但し、その実施は加盟国に委ねられている。加盟国は2007年4月30日までに指令を国内法化することを要する。指令によって水質、土壌、生物多様性分野での環境損害の回復において原因者負担原則がどの程度規範として機能するようになるのか、またそれは他の媒体にも拡大されるようになるのか、は加盟国における指令の国内法化とその実施に委ねられている。

### (3) 総量規制(酸性雨、CO<sub>2</sub>、大気汚染等)と汚染者負担原則

欧州共同体は、環境政策について、提案事項の目的が構成国によっては十分に達成されない場合で提案事項が規模の効果により共同体によって効果的に達成される場合のみ、政策を策定することができる(補完性の原則、共同体設置条約5条、単一欧州議定書174条)。

この補完性の原則によれば、共同体内を自由に移動する「もの」は単一のルールにより規制することが必要だが、施設は自由に移動するわけではないので、施設に対し単一基準で規制を行なう必要はない。しかし施設が産出する「もの」は域内で競争関係にあり、また施設が排出する汚染物質は欧州全域に影響を及ぼすことが認識されるにつれ、施設が排出する汚染物質についても、共同体レベルで規制を行なうことが必要であると認識されるようになった(Kraemer 2000)。

#### 1) 大規模燃焼施設令(88/609/EEC、2001/80/EC)

欧州共同体が大気汚染分野で施設への総量規制に最初に合意したのが、大規模燃焼施設令(88/609)である。本指令は、1984年に採択された産業施設からの排出に関し枠組みを定めた指令(84/360)を具体化したものである。両指令は、共同体が酸性化、富栄養化問題に対応すると共に、UNECEの越境大気汚染条約(Convention on Long Range Transboundary Air Pollution; LARTAP)の数値目標を定めたGothenburg Protocolを欧州共同体およびその構成国が遵守するために策定された。

大規模燃焼施設令は共同体内の50MW以上の燃焼施設を対象とし(1条)、共同体全体で2003年までにSO<sub>2</sub>排出量を58%、1998年までにNO<sub>x</sub>排出量を30%削減することを目的とする。

既存施設については、構成国はSO<sub>2</sub>を2003年までに3段階、NO<sub>x</sub>を2段階で削減する(1980年比)ためのプログラムを1990年7月1日までに策定しなければならない。このプログラムは付則1および2に記載された排出上限と削減率に基づくことを要する。

新規施設については、2003年11月27日までに操業を開始する施設については、2002年11月27日までに構成国による認可を得なければならない。認可を出すためには、施設がSO<sub>2</sub>、NO<sub>x</sub>、粉塵について同指令が定める基準を遵守していることを要する。

但し、同指令は、国内燃料を使用する施設は基準の適用を免れる、スペインについては、SO<sub>2</sub>についてより緩やかな基準の設定を認めるなどさまざまな例外が設けられている。

2001年の改正では、2002年11月27日以降に移動する新規施設からの排出抑制レベルが引き上げられた他、1987年7月1日以前に移動を開始し、本指令の適用を免除されていた旧施設について2008年1月1日までに同指令の規制物質を大幅に削減する、すなわち、構成国が策定する排出抑制計画にしたがって削減を行なうか、1987年～2002年の間に移動を開始した施設と同様の削減を行なうことを要請している。

本指令は、新規施設については共同体全体で排出総量を規制しているが、既存施設については構成国に詳細の策定を委ねており、排出量取引指令(2003/87/EC)と類似している。構成国毎の目標は、過去の排出量のほか電源構成なども考慮して定められており、排出への寄与度を一定程度考慮しているため、原因者負担原則が取り入れられているといえよう。また本指令の前文は、「既存の大規模燃焼施設は共同体のSO<sub>x</sub>、NO<sub>x</sub>の排出に著しく寄与しており、燃焼施設からの排出を削減することが必要である。したがって構成国における燃焼施設の異なる性質に対応するアプローチを採用することが必要である。」と述べており、原因者負担原則を取り入れていることが伺える。

表4 2001/80/EC Annex I 既存施設からの排出量の削減率

	SO2 emissions in 1980 ktonnes	Emissions ceiling (ktonnes/year)					
		Phase 1	%	Phase 2	%	Phase 3	%
オーストリア	90	54	-40	36	-60	27	-70
ベルギー	530	318	-40	212	-60	159	-70
デンマーク	323	213	-34	141	-56	106	-67
フィンランド	171	102	-40	68	-60	51	-70
フランス	1910	1146	0	764	-24	573	-17
ドイツ	2225	1335	-40	890	-60	668	-70
ギリシャ	303	320	+6	320	+6	320	+6
アイルランド	99	124	+25	124	+25	124	+25
イタリア	2450	1800	-27	1500	-39	900	-63
ルクセンブルグ	3	1.8	-40	1.5	-50	1.5	-60
オランダ	299	180	-40	120	-60	90	-70
ポルトガル	115	232	+102	270	+135	206	+79
スペイン	2290	2290	0	1730	-24	1440	-37
スウェーデン	112	67	-40	45	-60	34	-70
英国	3883	3106	-20	2330	-40	1553	-60

2) 大気汚染物質に関する国別排出総量規制 (Directive 2001/81/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2001 on national emission ceilings for certain atmospheric pollutants)

本指令は、酸性化、土壌富栄養化、地表レベルのオゾンによる悪影響の危険から共同体の環境および人体の健康を保護し、かつ酸性化、富栄養化物質およびオゾン生成物質の排出量が危険なレベルを超えないようにし、大気汚染による健康被害からあらゆる人々を保護するという長期目標を達成するために、4つの汚染物質、すなわちSO<sub>2</sub>、NO<sub>x</sub>、VOC、NH<sub>3</sub>の国別排出総量規制を設定し、酸性化、富栄養化物質およびオゾン生成物質の排出を抑制することを目的とする(1条)。

SO<sub>2</sub>、NO<sub>x</sub>、NH<sub>3</sub>の植生、地表水、土壌、建物、記念碑への沈着は湖沼、河川のアルカリ分を減少させ、生態系に重要な影響を及ぼす。例えば、酸性化はスカンディナビア地方における何千もの湖沼、河川の魚を死滅させた。酸性化により、森林は早魃、災害による被害を受けやすくなる。

また酸性雨、対流圏のオゾン、土壌の富裕化は越境現象であり、したがって共同体による行動によって対処されなければならない。

本指令は、遅くとも2010年末までに、SO<sub>2</sub>、NO<sub>x</sub>、VOC、NH<sub>3</sub>の総量規制を導入することを目的とする。総量は指令の付則に規定される(4条、付則は表5参照)。

表5 Directive 2001/81/EC Annex IおよびGothenburg Protocolより渡邊作成

	SO2 ktonnes in Directive	SO2 ktonnes in Gothenburg	NOx ktonnes in Directive	NOx ktonnes in Gothenburg	VOC ktonnes in Directive	VOC ktonnes in Gothenburg	NH3 ktonnes in Directive	NH3 ktonnes in Gothenburg
オーストリア	<b>39</b>	<b>39 (-57% compared to 1990)</b>	103	107 (-45)	<b>159</b>	<b>159 (-55)</b>	<b>66</b>	<b>66 (-19)</b>
ベルギー	99	106(-72)	176	181 (-47)	139	144 (-56)	<b>74</b>	<b>74 (-31)</b>
ブルガリア	836	856(-57)	247	266 (-26)	175	185 (-15)	<b>108</b>	<b>108 (-25)</b>
キプロス	<b>39</b>	<b>39 (-15)</b>	<b>23</b>	<b>23 (+28)</b>	<b>14</b>	<b>14 (-22)</b>	9	30 (-19)
チェコ	265	283 (-85)	<b>286</b>	<b>286 (-61)</b>	<b>220</b>	<b>220 (-49)</b>	80	101 (-35)
デンマーク	<b>55</b>	<b>55 (-70)</b>	<b>127</b>	<b>127 (-55)</b>	<b>85</b>	<b>85 (-52)</b>	<b>69</b>	<b>69 (-43)</b>
エストニア	100		60		49		29	
フィンランド	110	116(-55)	<b>170</b>	<b>170 (-43)</b>	<b>130</b>	<b>130 (-38)</b>	<b>31</b>	<b>31 (-11)</b>
フランス	375	400 (-68)	810	860 (-54)	1050	1100 (-63)	<b>780</b>	<b>780 (-4)</b>
ドイツ	520	550 (-90)	1051	1081 (-60)	<b>995</b>	<b>995 (-69)</b>	<b>550</b>	<b>550 (-28)</b>
ギリシャ	523	546 (+7)	<b>344</b>	<b>344 (0)</b>	<b>261</b>	<b>261 (-30)</b>	<b>73</b>	<b>73 (-9)</b>
ハンガリー	500	550 (-46)	<b>198</b>	<b>198(-17)</b>	<b>137</b>	<b>137 (-33)</b>	<b>90</b>	<b>90 (-27)</b>
アイルランド	<b>42</b>	<b>42 (-76)</b>	<b>65</b>	<b>65(-43)</b>	<b>55</b>	<b>55 (-72)</b>	<b>116</b>	<b>116 (-8)</b>
イタリア	475	500 (-70)	990	1000 (-48)	<b>1159</b>	<b>1159 (-48)</b>	<b>419</b>	<b>419 (-10)</b>
ラトビア	101	107 (-10)	61	84 (-10)	<b>136</b>	<b>136 (-11)</b>	<b>44</b>	<b>44 (0)</b>
リトアニア	<b>145</b>	<b>145 (-35)</b>	<b>110</b>	<b>110 (-30)</b>	<b>92</b>	<b>92 (-11)</b>	<b>84</b>	<b>84 (0)</b>
ルクセンブルグ	4	4 (-73)	<b>11</b>	<b>11 (-52)</b>	<b>9</b>	<b>9 (-55)</b>	7	7 (0)
マルタ	9		8		12		3	
オランダ	<b>50</b>	<b>50 (-75)</b>	260	266 (-54)	185	191 (-62)	<b>128</b>	<b>128 (-43)</b>
ポーランド	<b>1397</b>	<b>1397 (-56)</b>	879	879 (-31)	<b>800</b>	<b>800 (0)</b>	<b>468</b>	<b>468 (-8)</b>
ポルトガル	160	170 (-53)	250	260 (-25)	180	202 (-68)	90	108 (+10)
ルーマニア	<b>918</b>	<b>918 (-30)</b>	<b>437</b>	<b>437 (-20)</b>	<b>523</b>	<b>523 (-15)</b>	<b>210</b>	<b>210 (-30)</b>
スロヴァキア	<b>110</b>	<b>110 (-80)</b>	<b>130</b>	<b>130 (-42)</b>	<b>140</b>	<b>140 (-6)</b>	<b>39</b>	<b>39 (-37)</b>
スロヴェニア	<b>27</b>	<b>27 (-86)</b>	<b>45</b>	<b>45 (-27)</b>	<b>40</b>	<b>40 (-5)</b>	<b>20</b>	<b>20 (-17)</b>
スペイン	746	774 (-65)	<b>847</b>	<b>847 (-24)</b>	662	669 (-39)	<b>353</b>	<b>353 (+1)</b>
スウェーデン	<b>67</b>	<b>67 (-44)</b>	<b>148</b>	<b>148 (-56)</b>	<b>241</b>	<b>241 (-54)</b>	<b>57</b>	<b>57 (-7)</b>
英国	585	625 (-83)	1167	1181 (-56)	<b>1200</b>	<b>1200 (-53)</b>	<b>297</b>	<b>297 (-11)</b>
	3850		6519		6510		3110	3129 (-15)

表5に示すとおり、大気汚染物質に関する国別排出総量規制指令で合意された数値目標は、LARTAP条約実施のための数値目標を定めたGothenburg議定書下の値とほぼ一致する。Gothenburg議定書の数値目標は、IIASAのRainsモデルを用いて計算された汚染物質の効果と削減オプションの科学的評価に基づいて、締約国が交渉した結果、導かれたものである。排出量がより環境およ



び人体に深刻な影響を及ぼす締約国および排出削減がより安価に実施できる締約国は、より大幅な削減を行わなければならない（Amann et. al 1999）、汚染者負担原則、応能原則が取り入れられている。

上記の総量規制は、共同体全体で2010年までに以下の中間目標を達成することを目的として定められる（5条）。

- ・酸性化：危険な濃度を超過している地域については1990年比で少なくとも4物質の排出量を50%削減する。
- ・人体の健康に影響を及ぼす地表レベルのオゾン濃度：濃度が人体の健康に深刻な影響を及ぼすレベル（AOT60=0（AOT60とは、1年間の1時間あたりの地表レベルのオゾン濃度が120ppbを超えた場合の濃度と120ppbとの差の合計を意味する。））を超過している場合には1990年比で3分の2削減する。加えて地表レベルのオゾン濃度は、いかなるグリッドセルにおいても2.9ppm. hの絶対量を超過してはならない。
- ・植生に影響を及ぼす地表レベルのオゾン濃度：濃度が穀物および半自然植生に深刻な影響を及ぼす場合（AOT40=3ppm. h（AOT40とは、毎年5月から7月の日中の1時間あたりの地表レベルのオゾン濃度が40ppbを超えた場合の濃度と40ppbとの差の合計を意味する。））には1990年比で3分の1削減する。加えて地表レベルのオゾン濃度は絶対量で10ppm. hを超過してはならず、いかなるグリッドセルにおいても3ppmを超過してはならない。

表6 Directive 2001/81/EC Annex II

	SO <sub>2</sub>	NO <sub>x</sub>	VOCs
EU15	3634	5923	5581

構成国は2002年10月1日までに年間排出量を漸進的に削減するためのプログラムを策定しなければならない。プログラムは2006年に必要に応じて更新され、改定される。プログラムは公衆および適切な機関の用に供され、また委員会に提出されなければならない（6条）。

さらに、構成国はSO<sub>2</sub>、NO<sub>x</sub>、VOC、NH<sub>3</sub>の排出目録と排出予想量を毎年策定し、更新することを要する。これらのインベントリと予想は、遅くとも毎年12月31日までに委員会と欧州環境庁に報告されなければならない（7条）。

委員会は欧州議会と閣僚理事会に総量規制の実施および5条、1条に記載された中間目標と長期目標の達成に向けた進捗状況について、2004年、2008年、2012年に報告しなければならない（9条）。これらの報告は、各構成国における費用対効果、費用、便益、競争力への影響、社会経済への影響の実施の経済評価を含まなければならない。

構成国と委員会は、情報交換およびSO<sub>2</sub>、NO<sub>x</sub>、VOC、NH<sub>3</sub>の排出削減を目的とする研究の実施について第3国および関連国際機関と協力する。

委員会は国際海運および航空機からの排出が、共同体内の酸性化、富栄養化、地表レベルのオゾン生成に及ぼす影響について、理事会および欧州議会に報告する。委員会は、これらの部門からの排出削減に対処するための行動を具体化する。

### 3) EU京都議定書達成目標分担協定（2002/C75E/03）

京都議定書上定められたEUの数値削減目標（8%削減）を遵守するために、共同体内での削減目標の分配を定めたのが本指令である。

表7 2002/C75E/03 Annex IIより筆者作成

EU	-8
ベルギー	-7.5
デンマーク	-21
ドイツ	-21
ギリシャ	+25
スペイン	+15
フランス	0
アイルランド	+13
イタリア	-6.5
ルクセンブルグ	-28
オランダ	-6
オーストリア	-13
ポルトガル	+27
フィンランド	0
スウェーデン	+4
英国	-12.5

数値目標の分配方法は、1997年前半に議長国となったオランダが、ユトレヒト大学等と協力して、京都議定書交渉前にEUとしての数値目標を設定するために開発したトリプティック方式に基づいているといわれている（Ringuis 1997）。

トリプティック方式とは、EU構成国を電力、エネルギー集約産業、国内の3つのセクターに分割し、そのセクターごとのCO<sub>2</sub>排出量の合計値から国ごとのCO<sub>2</sub>排出削減分担値を決定するものである。

3つのセクターの中で、電力セクターに関しては、各構成国の電力供給構造や再生可能エネルギー利用の潜在性も国により異なるため、電力生産の伸び率をEU全体で1%、そのうち調整基金対象国は1.9%でその他の国は0.9%と制限し、その他の電力需要については再生可能エネルギー供給の割当の最低値と化石燃料の最大値が設定され、目標値が算出された。エネルギー集約産業セクターについては、エネルギー・コストとエネルギー効率改善コストによって国際的競争力が左右される産業のうち、建築、化学、鉄鋼などの重工業、非鉄金属、紙パルプ、製鉄所、コークス、ガス工場、その他電力供給を除くエネルギー転換産業が選ばれ、これらの産業については年間エネルギー効率改善率を1.5%と定めた。また国内セクターについては、一般家庭、商業、運輸、軽工業、農業などが含まれ、2030年の1人当たり排出量が1990年比-30%となるように目標値が設定されていた。このトリプティックにより計算した結果、EU全体で2010年までに1990年比でCO<sub>2</sub>を13%削減することが可能であるという結論が出ていた。

EUの分担協定も、電源構成など排出への寄与度と削減能力が考慮されており、汚染者負担原則、応能原則を取り入れているといえる。

#### 4) 排出枠取引指令（2003/87/EC）

排出枠取引指令（2003/87/EC）は、欧州共同体全体で一定程度以上温室効果ガスを排出する施

設に排出の上限を予め定め、設定された量を超えて排出した場合には排出枠を他施設から購入して義務を達成するか、罰金を払うことを定めている。排出枠取引の導入により産業・エネルギー部門の排出量は各国が割当計画で設定した量に抑制される。

排出枠取引指令は、共同体全体での制度の枠組を定めているが、個別施設への割当は、各構成国毎に産業構成、電源構成、削減必要量などの事情が異なることから、各構成国が策定する国内割当計画に基づいて決定されている。

2003年10月25日に排出枠取引指令が発効した後、各構成国は国内割当計画の策定に着手したが、排出量取引対象部門と非対象部門、対象部門内、あるいは個別産業部門間で排出枠という財の配分を巡って対立が生じ、国内割当計画の策定は困難を極めた。また2005年から2007年の第1期については、多くの構成国が、排出量取引の使用による排出量の削減自体よりも取引の経験蓄積を重視したため、排出量取引部門への割当がかなり緩かった。Grubbらによれば、ドイツとスロヴァニアを除く構成国は、排出量取引対象部門に基準年排出量よりも多くの排出枠を割当てている。中でもフィンランド、リトアニア、ルクセンブルグ、スロヴァキアは排出量取引対象部門に基準年比で25%以上多くの排出枠を割当てている (Grubb et al 2005)。

このように割り当て方法は国により異なるが、指令は、第1期については割当総量の90%以上をグランドファザリング（過去の排出量に基づいて、排出削減量を割り当てる）を用いると定めており、一方で例えばドイツでは、東独州が排出量を1990年代前半に大幅に削減していたことから、過去の削減努力を考慮するなど、広い意味では原因者負担原則を取り入れているといえよう。

#### （4）温暖化将来枠組みへの示唆

本研究で検証したように、EUの大気汚染分野の総量規制は、汚染者負担原則を本来の意味、すなわち汚染者が汚染除去に必要な費用を負担する、という意味で用いているとはいえない。

交渉担当官へのインタビューでも、汚染者負担原則がEUの温暖化交渉のポジションに影響を与えていることを裏付けることはできなかった (Lefevere 2005)。

しかし本研究で取り上げた国別の総量規制を2つの指令、大気汚染物質に関する国別排出総量規制 (Directive 2001/81/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2001 on national emission ceilings for certain atmospheric pollutants) とEU京都議定書分担協定 (2002/C75E/03) における数値目標の定め方を見ると、その背後には、広い意味での汚染者負担原則、すなわち汚染者が汚染の除去あるいは汚染の削減に責任を負うという考え方、と応能原則を取り入れていることがわかる。

いずれもEU域内で、汚染者負担原則および応能原則を取り入れながら、責任を分配しており、このような考え方が、EUの温暖化交渉のポジション、すなわち単独でも2020年までに20%削減するという欧州閣僚理事会のConclusion (7224/1/07) を支えていると見ることもできる。EUは、経済発展の状況が大きく異なる構成国を抱えているが故に、域内規制で常に原因者負担原則と共通だが差異ある責任原則を応用しており、それが温暖化の国際交渉に影響を与えており、それだからこ他の先進工業国とは歩調が異なる単独でのリーダーシップにつながっている可能性は否定できない。

また特に構成国内の施設に対する規制については、大規模燃焼施設令、排出量取引指令に見るように、施設への配分の仕方自体は、各構成国にゆだねられており、構成国内の政治的なパワー

バランスで決定されている部分もあるが、排出への寄与が大きい施設を特に対象とした規制を導入するという指令の導入目的自体は、汚染者負担原則に則っていると見ることができる。

一方で、本研究により、EUが、SO<sub>2</sub>、NO<sub>x</sub>、VOC、NH<sub>3</sub>、そしてCO<sub>2</sub>について、国別の総量目標を定めつつ、その総量目標を達成するための手段として、必ずしも総量目標とリンクしない形で、排出量の大きいセクターを対象とした規制を導入していることが明らかになった。特に大規模燃焼施設令と国別総量規制は、時系列で見れば、大規模燃焼施設令の方が先に採択されている。

このようにEU法が多層的な規制を導入して、大気汚染問題に対応していることは、将来枠組み交渉を考える上で興味深い。すなわち、将来枠組み交渉の中では、国別数値目標とは別にセクター別の目標値を設定する案なども出されているが、EU法の経験は、これらが二者択一の関係にあるわけではなく、後者が前者の目標を達成するための手段となる可能性があることを示している。逆に言えば、EU法は、多層的な規制を導入しなければ、さまざまな発生源から排出され、かつ広範囲に影響を及ぼす物質の排出量を抑制することは困難であることを示している。

## 2 フランス（立教大学）

### （1）はじめに

以下では、フランス環境法において規定されている環境法の原則、環境憲章におけるその発展、環境法の原則の一つとしての汚染者負担原則と原因者負担原則、および、総量規制とその適用例、さらに地球温暖化対策におけるその適用例としての排出権取引制度および節約証明書制度の紹介をする。

### （2）汚染者負担原則、その他の基本原則の規定状況

#### 1) 環境法典に規定された環境法の原則

環境法の原則については、フランス環境法典110-1条が規定を置いている。すなわち、

i) 予防原則—「その時の科学技術の知見を考慮した確実性の欠如が、環境に対して重大で回復不可能な損害の危険を防ぐことを目的とする実効的かつ受容可能な経済的費用に見合った措置の採用を遅らせてはならない、との予防原則」（同条Ⅱ 1項）。

ii) 防止行動と矯正の原則—「経済的に受容可能な費用で利用できる最高の技術を用いて、原因(汚染源、source)（への対策）を優先させた、環境に対する侵害の防止行動と矯正の原則」（同条Ⅱ 2項）。

iii) 汚染者負担原則—「汚染の防止と減少、および汚染に対する闘いの措置から生じる費用は、汚染者によって負担されなければならない、との汚染者負担原則」（同条Ⅱ 3項）。

iv) 参加原則—「各人は、危険な物質と活動を含む環境に関する情報へアクセスできなければならず、並びに、公衆は、環境又は地域整備に重大な影響を及ぼす計画の作成に参加させられるものとする、との参加原則」（同条Ⅱ 4項）。

そうして、さらに、環境法典は、110-2条において、環境権に関わる規定などを定めている。

v) 環境権など—「1 法令は、健全な環境に対する各人の権利を整備するものとし(organisent)、並びに、都市域と農村域との調和的均衡を確保することに貢献するものとする。

2 環境保護に配慮し、貢献することは、各人の義務である。

3 公法人及び私法人は、すべての活動において、同様の要求に従わなければならない」。

応能原則にあたる環境法の原則は、明示的にはみあたらない。

## 2) 環境憲章に規定された環境法の原則

フランスでは、シラク大統領のイニシアティブの下で、2001年頃から、憲法規範の性格を有する環境憲章を制定する動きが始まった。2002年にコッパン委員会が設置され、2002年から03年にかけてフランス各地で公聴会が実施され、また、インターネットによる意見聴取がなされるなどの手順を経て、2003年3月に委員会草案ができあがった。その後、法案化の作業がなされ、同年6月、閣議がこれを採択した。翌2004年5月、環境憲章法案は、国民議会の討議に付され、修正を受けて採択され、次いで、同年6月、元老院（上院）に回付されて討議の上、2004年6月24日に採択された。その後、2005年2月28日、環境憲章は国民議会と元老院の両院合同会議で採択され、05年3月1日、フランス共和国大統領の名で公布された。

本憲章は、憲法本体に導入されたわけではないが、人権宣言と同様、次のように憲法前文でリファーされることにより、憲法規範の性格を有することが明らかにされた。

フランス憲法前文第1項「フランス人民は、1789年の人権宣言によって明らかにされ、1946年の憲法前文によって確認、補完されたものとしての人権と国家主権の原則、並びに、2004年の環境憲章において定義された権利と義務に帰依することを厳粛に宣言する。」

以下に、環境憲章本文の条項、および若干の解説を付しておく。

第1条「各人は、均衡が取れ、そして健康を尊重した環境の中で生きる権利を有する」。「均衡の取れた環境」という概念は、生物多様性と自然空間・環境の均衡の維持、生態系の良好な働き、わずかな環境汚染であっても抑制すること、などを示しており、「健康を尊重した」という表現は、自然資源の保全、管理そして回復が、健康保護に対する権利を行使する条件の一つであることを示している。

第2条「すべて人は、環境の保全と改善に参加する義務を有する」。1条と一对の規定であり、すべての主体が、環境の保全と改善に参加する義務を明らかにしたものである。

第3条「すべて人は、法律によって定められた条件の下で、環境にもたらし得る侵害を防止し、又はそれができないときには、それを制限しなければならない」。この規定は、環境に対する侵害の防止に関する規定であって、すべての人および法人（公法人であれ私法人であれ）は、環境にもたらす可能性のある侵害を防止する義務を表明したものである。この防止の義務は、法律が定める条件の下で、行使されることになる。

第4条「すべて人は、環境に引き起こした損害を、法律によって定められた条件の下で、回復することに貢献する義務を負う」。この規定は、第3条の論理的帰結であり、第3条によって要求された防止が失敗したときには、損害の回復は第一義的に損害の原因者に帰せられる、とするいわゆる原因者負担主義を明らかにしたものと解される。汚染者負担の原則は、汚染の権利の承認といった理解を可能にするようなあいまいさをもっているのに対して、この規定は、環境に関して汚染者負担の原則よりもより強い責任を承認するものであり、民事責任が適用されない場合もそこに含まれる、と説明されている。その具体適用の条件、すなわち、要件と回復の方法は立法に待つことになる。

第5条「損害の発生が、科学的認識の現状において不確実であっても、環境に対して重大かつ

不可逆的な仕方で悪影響を及ぼし得るときには、当局は、予防原則の適用により、並びにその権限の範囲において、損害の発生を防ぐために、リスクの評価手続を実施し、暫定的かつ比例的な措置を取る義務を負う」。これは予防原則の規定である。予防原則は、環境に関わる国際的あるいはヨーロッパ・レベルの条約ないし原則としてかなりのテキストがある。また、裁判レベルにおいても、EC裁判所や国内のコンセイユ・デタがこの原則に基づいて、判決をしたことがあるが、適用の要件は明らかにしなかった。環境憲章が予防原則を規定したのは、この原則を憲法レベルで承認するとともに、その不明確さを取り除き、適用要件を明らかにして枠付けをするためである。5条によれば、この原則の適用には三つの要件がある。一つ目に、科学的認識の現状で損害の発生が不確実であること、二つ目に、損害が環境に対して引き起こされること、そして三つ目に、損害が重大かつ不可逆的であること、である。これらの条件が備わったときには、当局、すなわち国と地方自治体は、損害の発生を防ぐために、暫定的かつ比例的な措置をとるべき注意義務を負う。当局はまた、そのリスクの評価をすべき注意義務を負う。取られるべき措置は、この評価を考慮し、かつ適用可能であり、修正可能であることが重要である。この原則は、いままですでにそうであったように、直接適用される。ただし、立法者が特定の領域でその適用要件を明確にするために立法することは妨げられない。

第6条「公共政策は、持続的発展を促進するものでなければならない。この目的のために、公共政策は、環境の保護と利用、経済の発展及び社会の進歩を調和(concillier)させるものとする」。この規定は、すべての公政策における持続可能な発展の統合を表明しており、環境の保護と利用は、すべての公の活動において考慮され、経済的および社会的な発展の要求と統合されなければならないことを示したものである。

第7条「すべての人は、法律によって定められた条件と制限の下で、当局が保有する環境に関する情報にアクセスし、環境に影響を及ぼす公的決定の策定に参加する権利を有する」。この規定は、公法人が保有している環境情報へのアクセス、および環境に影響を及ぼす公的決定手続への参加、の憲法上の権利を承認している。この権利を実現するためには、立法が必要である。なお、この規定は、立法者が私法人の有する環境情報にアクセスする権利に拡大することを妨げるものでないことは、当然である。

第8条「環境についての教育と養成は、この憲章によって定義された権利と義務の行使に貢献しなければならない」。これは環境教育に関する規定である。

第9条「研究と革新は、環境の保全と利用へ協働しなければならない」。

第10条「この憲章は、フランス国のヨーロッパ及び国際的活動に影響を及ぼすものとする」。

### (3) 汚染者負担原則と原因者負担原則

#### 1) 汚染者負担主義と原因者負担主義

i) Prieur教授によれば、汚染者負担原則には広義と狭義がある。広義には、汚染者に対してその者が引き起こす汚染の社会的費用を負担させることを目的とする原則であり、財産や人身のみならず自然それ自体に対する汚染のすべての影響をカバーする生態的損害(環境損害)に対する責任のメカニズムに導く。狭義には、1972年のOECD勧告、1974年のECの勧告から始まる、汚染を防止する費用は、汚染者によって負担されなければならない、共同体の全体(国家など)によって補助されてはならない、との原則である。

ii) フランス法では、汚染者負担原則は、一定の汚染者に対して税や課徴金を課す制度の当然の原則とされてきたし、指定企業(installations lasses)に対する操業停止命令に対して一切の補償がない(art.514-7 du Code de l'Env.)こともその例であった。ただ、汚染者負担原則は汚染の権利と同義に理解され、環境上はきわめて問題のある行動を正当化することもあった、といわれる。

1995年2月2日法(いわゆるバルニエ法)は、汚染者負担原則を実定法化し、同原則は環境法典に編入されている(前述)。

狭義の汚染者負担原則は、さまざま技術を複合的に使うことによって実施されている。税制、汚染防止基準(汚染源基準、排出基準、環境基準)、填補(補償—金銭による填補と原状回復)などがある。

税制(課税、課徴金、特別課税など)はきわめて多く使われており(50ほどに及ぶ規定がもうけられた)、汚染者から義務的に徴収され、多かれ少なかれ直接に、環境の回復または管理に使われてきた。これらの税のうち、ADEME(l'Agence de l'environnement et de la maitrise de l'energie)が管理し、環境の保護に直接充てられてきたいくつかのものは、1999年1月1日以降、汚染活動に対する一般税(Tax General sur les activites polluantes, T.G.A.P.)となり、国の歳入となった。これには五種がある—特別産業廃棄物税、家庭用・類似廃棄物貯蔵税、大気汚染特別税、油特別税、空港騒音税。しかし、2000年には、社会保障財政法の改正により、T.G.A.P.は、社会保障基金に対する使用者拠出金に充てられることになり、さらに、洗剤、採石場の粉塵、農薬に広げられ、指定施設に対する税もそこに含まれた。このような改革には、批判がある。

## 2) 環境憲章が規定する原因者負担原則

i) 広義の汚染者負担原則は、責任の問題を含んでおり、したがって、財産損害、人身損害のみならず、環境損害(dommage ecologique)に対する責任の問題と関連する。環境損害については、未だ具体的な実定法上の制度ができていないとはいえ、学説上、その概念と伝統的な責任を超えた環境問題に適用できる責任理論が探求されてきた。この問題はまた、環境権の議論とも関連している。

広義の汚染者負担原則は、環境に関して客観的責任の採用を進めるものであり、ヨーロッパ・レベルでは、「環境に危険な活動から生じる損害の民事責任に関する条約」(いわゆるルガノ条約)が、この領域では、汚染者負担原則を考慮して、客観的責任の適切さを述べており、また、EC委員会は、2000年2月9日、環境責任に関する白書を公表し、客観的責任を定めるEC指令の採択を勧めた。この指令は2004年4月24日に採択された(後掲の元老院にたいする法律委員会報告者Patrice Gerard氏の説明)。

ii) 環境憲章1条と4条は、こういった方向を進めるものである。環境憲章は、前述したように、第4条において「すべて人は、環境に引き起こした損害を、法律によって定められた条件の下で、回復することに貢献する義務を負う」、と定め、憲法的規定とした。この表現は汚染者負担原則と同じではなく、原因者負担主義とも呼ばれるべき原則である。それがまた、一部に反対意見を巻き起こしたのであるが、元老院提出時、法律委員会の報告者は、以下のように説明した。—環境損害に関する責任は、従来、制度が存在しなかった領域である。この責任は、しばしば、

汚染者負担原則と結びつけられるが、環境法典L110-1に定められた汚染者負担原則は、そこで定義されているとおり、賠償の義務よりも汚染の防止と削減の義務に関するものである。この原則は、しだいに、防止と回復に広げられるようになった。ルガノ条約は、汚染者負担原則と無過失責任によるその実施とを結びつけたが、フランスはこれを署名していない。2004年4月24日、環境責任に関する共同体指令（N02004-35 du 21 aviril 2004）の採択は、環境損害の回復を考慮するための新たな段階となろう。もっとも、指令は、人身損害、私的財産、経済的損失には適用されない。コッパン委員会では、この原則について意見が分かれた。一方は、時に汚染の権利と解釈される汚染者負担の公式よりも、もっと明確な防止と回復の活動によることを支持し、他方は、汚染者負担原則の排除は法律規定の観点からは変更となることを強調した。第1の立場がとられたが、その理由はこうである。第1に、汚染者負担原則は必ずしも環境損害の回復を含むものではない。第2に、環境法典に規定されている汚染者負担原則は、適用され続け、憲章によってなんら問題とされるものではない。第3に、反対に、憲章は、汚染者負担原則が主張するより厳粛な形で、防止（3条）と回復（4条）の二重の側面を統合している。

憲章4条で規定された回復の義務は、三つの特徴を示している。第1に、義務を負うのはすべての人であり、企業だけではない。第2に、義務は貢献である。システムティックにすべての損害を回復させると主張することはできない。第3に、この義務を実施させる条件を定めることは、立法者に属する。

原因者負担原則については、立法時には例として環境損害への言及にとどまる。しかし、明示的には述べられていないが、フランスの地球温暖化対策として策定されている気候計画における2050年の目標－4分の1への削減－には、衡平の視点とともに、原因者負担の考え方が当然のこのように含まれているとわれわれは推測している。

#### （4）総量規制の例

フランスでは、総量規制としては従来あまり議論されてこなかった。当然のこととして議論されなかったのかどうかは、明らかでない。今回の調査では、SO<sub>2</sub>など大気汚染物質については総量規制を行っていることが明らかになり、また、温室効果ガスの排出権取引制度、および、エネルギー節約証明書制度が設けられ、これらは総量規制を前提としている。

排出権取引制度およびエネルギー節約証明書制度は、ともに温室効果ガスの排出削減を目的とする制度であり、前者は産業部門からの排出抑制の制度であり、後者はいわゆる民生部門における排出抑制の制度である。

以下、順次見ていくことにする。

##### 1) 大気汚染物質排出削減計画

この計画は、二酸化硫黄、窒素酸化物、揮発性有機化合物およびアンモニアを対象とする。これらの物質は、酸性化、富栄養化、および、対流圏におけるオゾンの増加という各現象に寄与している。

これらの物質については、1979年に「長距離移動の大気汚染に関する条約」（la convention sur la pollution atomosphérique transfrontière à longue distance）がジュネーブで締結され、1999年に「酸性化、富栄養化および対流圏のオゾンの抑制に関するプロトコル」がゲッテボルグで合意された。このプロトコルは、条約加盟各国に排出の上限を設けるとともに、ヨーロッパのレベ



ルで、汚染物質排出削減の費用対効果の最適化を図るものである。

これと併行して、ヨーロッパ委員会は、特定大気汚染物質の国別排出限度に関するディレクティブを準備していた。同ディレクティブは、二酸化硫黄、窒素酸化物、揮発性有機化合物およびアンモニアについて、ゲッテボルクのプロトコルよりも厳格な上限を加盟各国に義務づけた。フランスについて、それぞれの物質の i) 1990年の排出量、ii) 2001年の排出量、iii) プロトコルの上限、および、iv) ディレクティブの上限は以下のとおりである。二酸化硫黄は、i) 1,269kt、ii) 610kt、iii) 400kt、iv) 375kt、窒素酸化物は、i) 1,882kt、ii) 1,411kt、iii) 860kt、iv) 810kt、揮発性有機化合物は、i) 2,957kt、ii) 1,674kt、iii) 1,100kt、iv) 1,050kt、アンモニアは、i) 814kt、ii) 779kt、iii) 780kt、iv) 780ktである。

2001年10月23日に採択されたディレクティブ(1a directive 2001/81/CE)は、4汚染物質排出の上限を2010年までに実現するために汚染物質排出削減計画を加盟国が策定することを規定している。このディレクティブによる義務を履行するために策定されたのが、この計画である。

計画では、総量の配分を行っていない。それぞれの汚染物質について、既存の規制でディレクティブの基準を達成することが困難な部分につき新たな政策を提示している。

これらの物質について既存の規制を列挙すると以下のとおりである。大規模燃焼施設(GIC)に関する2001年10月23日のディレクティブ(2001/08/CE)、水の採取および消費、ならびに、環境保護の点から許可に服するあらゆる種類の特定施設からの排出に関する1998年2月2日の修正された大臣アレテ、様々な産業分野(製紙業、セメント工業、ガラス製造)に関する大臣のアレテ、1997年7月25日の大臣アレテ(小規模燃焼施設アレテ)、1999年8月11日の大臣アレテ(原動機および発動機アレテ)、2000年4月25日、1999年11月8日および2000年6月19日の各アレテにより国内法化された液体燃料の硫黄含有量に関するディレクティブ、第1段階のディレクティブを国内法化する、ガソリンスタンドにおけるガソリンの保管および供給から生じる揮発性有機化合物の排出抑制に関する1995年12月8日の大臣アレテ、販売量が3000立方メートル/時を超えるガソリンスタンドにおける自動車へのガソリン供給の際における揮発性有機化合物の排出抑制に関する2001年4月18日のデクレ、販売量が500立方メートル/時から3000立方メートル/時までのガソリンスタンドにおける自動車へのガソリン供給の際における揮発性有機化合物の排出抑制に関する2001年5月17日の大臣アレテ、自動車燃料計画の後に、道路交通車両(特殊車両、営業用軽車両、大型トラック)の排出削減の段階(ユーロⅡ、ユーロⅢ、ユーロⅣおよびユーロⅣbis)を定めるディレクティブ、1998年2月2日の修正されたアレテおよび届け出制の施設に関する様々な標準アレテによって国内法化された99/13ディレクティブ(揮発性化合物/溶剤)、廃棄物の焼却に関する2000/76ディレクティブ、道路交通用ではない移動手段に関する2000年12月29日のデクレ、1999年12月1日のゲッテボルク・プロトコルの附属書に定められた措置である。

これらによる措置を補完または強化する新たな措置として、計画では、それぞれの物質ごとに以下のような規制を行うものとしている。

第1に、二酸化硫黄については、排出源に対する削減措置に基礎が置かれている。まず、産業部門では、石油精製および火力発電について削減措置を講じるとともに、ガラス製造業については2003年3月12日のアレテが定められ、製鉄業およびセメント工業については既存の措置を補完する措置が講じられる予定である。次に、運送およびその他の移動排出源からの排出を削減する措置として、ガソリンの硫黄含有量を10PPMに制限するものとしており、この基準は現在草案の段階

にあるヨーロッパ・ディレクティブで採用されている。

第2に、窒素酸化物については、移動排出源が主要な排出源であり、全体の65%を占める。移動排出源については、一方では、道路交通車両について、ヨーロッパ・ディレクティブに基づき排出削減の活動が開始されており、排出基準はますます厳しくなっている。他方では、農業用トラクターなどの道路交通車両でない移動排出源については、近い将来において厳しい措置が定められたとしても、適用の遅れや総保有量に占める買換率を考慮すると、2010年までには排出削減の効果が期待できない状況にある。これらのことから、固定排出源からの排出割合は少ない(全体の29%)ではあるが、明らかな排出削減を確保するために固定排出源に対する措置は必要であるとされている。また、その措置が必要とされる積極的な理由は、固定排出源からの排出が減少していない(1993年に409ktに対して2000年には415ktである)ことに求められている。具体的には、50MW時以下の能力を有する燃焼施設には大規模燃焼施設に関するディレクティブは適用されないが、そのうち20MW時から50MW時までの能力を有する施設については、同ディレクティブと同様の規制をする。既存の施設については窒素酸化物排出削減措置が検討中であり、新たな施設についてはすでにその措置がとられている(2002年6月20日の大臣アレテ)。火力発電所については、大規模燃焼施設に関するディレクティブの窒素酸化物の基準値を前倒して適用する。石油精製工場については気泡の基準を強化する。以上のような措置がとられるものとされている。

第3に、揮発性有機化合物については、2010年の排出予測(953kt)はディレクティブの上限(1050kt)を下回っているが、予測の不確実性、および、発生源が多様であることによる規制適用の困難性を考慮することが適切であることから、1999年の溶剤ディレクティブを国内法化する規制に加えて、以下のような付随的な措置をとる必要がある、とされている。すなわち、工場および溶剤利用施設からの揮発性有機化合物排出削減、溶剤含有率の低い製品の利用促進、ならびに、住宅部門からの揮発性有機化合物排出削減である。

最後に第4に、アンモニアについてであるが、アンモニアの排出予測は上限を超えているものの、その予測には重大な不確実性があるため、2010年の状況を十分に把握できない。このことから、排出削減の措置は、ゲッテボルク・プロトコルの附属書に示された良好な農業の実施に基礎を置いている。すなわち、牛および豚の飼料、液肥用の穴の覆いまたは換気、ならびに、液肥の散布に関する誘導的措置であり、これらが十分な規模で行われれば、60ktの排出削減が可能になるとされている。牧畜および農業それぞれについて、具体的な排出削減措置がとられている。加えて、アンモニアによる大気汚染の認識の拡大のための措置がとられており、フランスではこの大気汚染があまり考慮されていないので、認識を広める必要がある、とされている。

## 2) 排出権取引制度

温室効果ガスの排出権取引制度は、環境法典L229-5条～L229-19条により規定されている。これらの条文は、2004年4月15日のオルドナンス(2004-330号、NOR:DEVX0400039R)により環境法典に設けられ、2004年12月9日の法律(2004-1343号、NOR:FPPX0400010L)により認証(ratifier)された。同オルドナンスは、温室効果ガスの排出権取引制度を設ける2003年10月13日のディレクティブ(2003/87/CE)を国内法化するものである。

排出権取引制度に関する規定が適用されるのは以下の施設である(環境法典L229-5条、2004年8月19日のデクレ(2004-832号)1条)。すなわち、第1にエネルギー部門における活動では、20MW以

上の燃焼熱能力を有する燃焼施設(有害廃棄物または一般廃棄物を除く)、ならびに、精油所およびコークス製造工場である。第2にエネルギー部門以外の工業活動では、まず、鉄の製造および加工について、金属鉱石(硫化鉱石を含む)の焙焼施設、および、鑄鉄または鋼鉄(最初のまたは2度目の融解)の製造施設(これには、毎時2.5トン以上の製造能力を有する連続鑄造施設が含まれる)。次に、窯業では、1日500トン以上の生産能力を有する回転式窯によるセメント焼塊製造のための施設、または、1日50トン以上の生産能力を有する回転式窯または1日50トン以上の生産能力を有するその他のタイプの窯による石灰製造施設、ガラス製造施設(1日20トン以上の溶解能力を有するグラスファイバー製造施設が含まれる)、ならびに、陶製品、とりわけ瓦、ブロック、耐火性石材、タイル、炆器または磁器を焼成により製造する施設であって、1日75トン以上の製造能力を有するもの、または、窯の容量が4立方メートル以上で1立方メートルあたり300キログラム以上の窯入れができる施設。最後に上記以外では、木またはその他の繊維物を原料とするパルプ、ならびに、1日20トン以上の生産能力を有する紙および厚紙を製造する工業施設、である。これらの施設は、2003年10月13日のディレクティブ(2003/87/CE)の適用範囲につき、同ディレクティブ2条に基づき附則1に定められるものと一致している。

排出権取引制度に服する施設は、温室効果ガスの排出について知事の許可制度に服する(環境法典L229-6条1項、2項、L512-1条)。これらの施設は、温室効果ガスの排出を届出る義務を負担し(環境法典L229-6条3項)、1977年9月21日のデクレ40条に規定された要件を満たして認証された機関による検査を受け、その報告とともに電子的方法で毎年2月15日までに前年における温室効果ガスの排出を知事に届出るものとされている(2004年8月19日のデクレ8条1項)。

国は、温室効果ガス排出の許可を得た施設毎に、その経営者に排出権を割り振り、毎年交付する(環境法典L229-7条2項)。排出権全部を交付してしまうのではなく、温室効果ガス排出権割当計画(PNAQ)の期間中に新たに許可を得る施設の経営者に割り当てるための排出権、および、許可の変更を受ける施設の経営者に割り当てるための排出権を予備として置いておく(環境法典L229-8条V)。

交付された排出権は、国の登録簿における保有者の口座に登録することによってのみ表象される動産であり、流通性が認められ、口座から口座への振込みによって譲渡することが可能である(環境法典L229-15条I1項)。国際的譲渡性も認められており、ヨーロッパ共同体の加盟国によって温室効果ガス排出の許可を与えられた施設の経営者、ヨーロッパ共同体の加盟国の管轄下にある自然人、ヨーロッパ共同体の加盟国に住所を有する法人、および、加盟国それ自体が、取得し、保有し、かつ、譲渡することができ(環境法典L229-15条II1項)、また、京都議定書の附属書Bにあげられた第3国とヨーロッパ委員会との間で相互承認の協定が締結され、かつその国がこの議定書を批准した場合には、この第3国の管轄下にある自然人およびそこに住所を有する法人は排出権を取得し、保有し、かつ、譲渡することができる(環境法典L229-15条II2項)。

割当期間は暦年であるが、年末に、その施設の温室効果ガス全排出量に相当する排出権を経営者は国に返却するものとされ、返却しない場合には、L229-18条のサンクション(排出権の譲渡禁止および罰金)を受ける(環境法典L229-7条4項)。国に返還される排出権は、無効になる(環境法典L229-14条I)。

以上が排出権取引制度の全体的な枠組である。

温室効果ガスの排出権割当は、CO<sub>2</sub>トンに換算して行われ(環境法典L229-7条1項)、2005年1月1

日からは3年間について、その後は5年間について定められる計画によって行われる(環境法典L229-8条I)。温室効果ガス排出権割当計画(Plan national d'affectation des quotas d'émission de gaz à effet de serre : PNAQ)は、コンセユデタの議を経たデクレによって定められる(2004年8月19日のデクレ2条)。現在は、2005年から2007年を対象としたPNAQが実施中であり、2008年から2012年を対象としたPNAQ II(新たなPNAQが定められたことにより、2005年から2007年を対象とした計画はPNAQ Iと呼ばれるようになった。)が定められている。

計画案は、パブリックコメント(consultation du public)の対象となり、公表されるとともに、ヨーロッパ委員会に通知される(環境法典L229-9条)。

PNAQは、国が割り当てる排出権の最高限度、排出権の配分の基準、および、割当を受ける施設のリストを定め(環境法典L229-8条II)、割り当てられる排出権の最高限度は、以下のことを考慮して決定される(環境法典L229-8条III)。第1に温室効果ガスの排出に関するフランスの国際的責務、第2にフランスで見積もられる全排出量中において本節の規定が適用される施設が排出する割合、第3に産業部門(secteurs d'activité)全体における排出の傾向的变化の予測、および、排出権取引制度が適用される産業の生産予測、第4に産業部門(secteurs d'activité)全体における温室効果ガス排出削減の技術的および経済的可能性、そして第5に排出権取引制度の適用範囲内にはいる施設の設置、拡張および閉鎖の予測、である。

排出権の配分においては、配分を受ける諸活動における排出削減の技術的および経済的可能性、これらの活動における生産変化の予測、排出権取引制度の創設以前において温室効果ガス排出削減のためにとられた措置、ならびに、必要な場合には、ヨーロッパ共同体に所属しない国における活動との競争を考慮に入れる(環境法典L229-8条IV)とされている。

これらの基準は、2003年10月13日のディレクティブ(2003/87/CE)附属書3にあげられているものである。

### 3) エネルギー節約証明書(certificats d'économies d'énergie)制度

この制度は、エネルギー政策の指針を定める計画法(Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique)(2005年7月13日の法律2005-781号)(NOR : ECOX0400059L)14条以下に規定された。この法律は、エネルギー政策に関する法律であって、温室効果ガスの排出削減を目的とした法律ではない。同法は、温室効果ガスの排出削減をエネルギー政策の一環として位置づけている。

エネルギー政策の性質は、国の戦略的独立を確保するとともに経済的競争を促進するエネルギー公役務に属するものとされ、その政策を進めるにはエネルギー部門における国レベルおよび地方レベルの公企業の維持および発展が不可欠である、とされる(1条1項)。その上で、エネルギー政策の目的として4つが規定されており(同条2項)、その中の一つに地球温暖化の進行の防止があげられている。この目的を達成するために、国はエネルギー需要の抑制に配慮する(2条1項)とされるとともに、フランスにおける温室効果ガスの排出を年平均3%の削減を目指す(同条2項)とされている。また、エネルギー節約の目標は、2006年7月1日から2009年6月30日までの期間で540億キロワット時最終エネルギーであるとされている(2006年5月23日のデクレ(NOR:ECOX0600082D)1条1項)。

環境法典L229-5条～L229-19条に規定された排出権取引制度はいわゆる産業部門の排出削減を

図る手段であり、本法に規定されたエネルギー節約証明書制度は、いわゆる民生部門の排出削減を図る手段である。とはいえ、注意すべきことが2点ある。第1は、エネルギー節約義務を負担するのは事業者であることである。すなわち、電気、ガス、熱および低温を最終的消費者に販売し、かつ年間の販売額が一定の額(seuil)を超える法人、ならびに、家庭用重油を最終的消費者に販売する自然人及び法人は、エネルギー節約義務を負担する(14条I)。より具体的には、領土内に居住する最終的消費者の住所に家庭用重油を供給する者、および、領土内に居住する最終的消費者に家庭用重油以外のエネルギーを販売する法人で、以下の量を超える者である。その量は、電力については年間4億キロワット時最終エネルギー、天然ガスについては年間4億キロワット時の発熱量を超える最終エネルギー、液化石油ガスについては年間1億キロワット時の発熱量を超える最終エネルギー、そして、冷暖房については年間4億キロワット時最終エネルギーである(2006年5月23日のデクレ2006-600号NOR:ECOX0600082D、2条)。そして第2は、エネルギーの最終的消費者が一般家庭に限られないことである。第3産業部門、とりわけ商店ならびにレストラン業およびホテル業部門の企業に対する販売も上の販売量に含まれる。したがって、エネルギー節約証明書制度は、環境法典に規定された温室効果ガス排出権取引制度が適用されない部分について適用される制度である。エネルギーの節約が環境法典L229-5条に規定された指定施設内で実現された場合には、エネルギー節約証明書は交付されない(15条4項)と規定しており、この旨を明らかにしている。

エネルギー節約義務を負担する者は、建築物における熱源について再生不能エネルギー源から再生可能エネルギー源に変更する(15条2項では、このような設備の設置はエネルギー節約証明書の交付の対象となるとされている)など、直接または間接にエネルギーを節約することにより、または、エネルギー節約証明書を有償で取得することにより、この義務を免れる(14条I)。この義務の履行を証明するためには、エネルギー節約証明書を提出しなければならない(14条II1項)。この提出をしなかった者は、エネルギー節約証明書を取得するよう命じられ、1キロワットあたり0.02ユーロを超えない額で購入する申し入れをしなければならない(14条III)。取得命令を遵守しない者は、最大限1キロワットあたり0.02ユーロの課徴金を基に計算される財務局への支払いによって免責を得なければならない(14条IV1項)。このようなシステムを確保するために、エネルギー節約義務を負担する者には、第1に最終消費者への販売の総量をエネルギーのタイプ別にキロワット時最終エネルギーで表示して、第2に一般家庭、および、第3産業部門、とりわけ商店ならびにレストラン業およびホテル業部門の企業に対する販売の総量をエネルギー担当大臣に届出る義務が認められている(2006年5月23日のデクレ3条)。

エネルギー節約証明書は譲渡可能な動産であって、エネルギー節約義務を負担する者だけでなく、エネルギー節約義務を負担しない法人も保持し、取得し、または、譲渡することができる(15条3項)。これを管理するため、公開のエネルギー節約証明書原簿が作成され、エネルギー節約証明書は、この原簿への登録によってのみ具体化される(16条1項)。エネルギー節約証明書に関する取引の透明性を確保するため、エネルギー節約証明書の取得または売買の対価の平均を公表するものとされている(16条3項)。

エネルギー節約証明書の単位は、実現累積キロワット時(kWh cumac(cumulés actualisés))で表され(2006年5月30日のアレテ(NOR:IND10607503A)3条)、エネルギー節約証明書を請求する最小単位は100万実現累積キロワット時であるとされている(同アレテ4条)。かなり大きな単位であり、単独では達成できない法人もあり得る。そのため、複数の法人はグループを構成して、共同でた

っせいできることがみとめられている(15条1項)。

以上のようなエネルギー節約証明書制度について、国は、本法公布後3年毎に、この証明書制度の機能を分析し、かつ、エネルギー節約証明書の取引全体を明らかにする報告書を公表する(16条4項)とされている。

#### (5) フランスの法制度の温暖化将来枠組みへの示唆

総量規制ということから、特別な規制の方法が導かれるわけではない。ただ、規制のための措置が適用されるには、ある程度の規模が必要とされている。この点については、大気汚染物質排出削減計画には移動排出源のような例外があるが、総量規制の例としてみてきたものに共通するものである、といえよう。ある程度の規模の要求は、汚染者負担原則および応能負担原則の表れである、といえるのかもしれない。しかし、規制措置の実効性、および、適用の可能性を考慮した結果と見るほうが適切であろう。それが、汚染者負担原則および応能負担原則と結果的に一致している、といえよう。

温暖化対策という点については、排出権取引の手法になじみがあるのかもしれない。しかし、これは、京都議定書の影響が大きいといえる。

国内の制度として、排出権取引のような手法をどのように制度化するか、は一つの問題である。エネルギー節約証明書制度は、フランスの示した解決である。そこでは、規制の公平・公正よりは、効率が考えられているものと思われる。効率としてどうか、は検討の余地がある。すなわち、京都議定書のように先進国と発展途上国との間での排出権取引は、効率的であるといえるとしても、先進国相互間、および、同一国内での排出権取引は状況が異なるように思われる。

### 3 イギリス(首都大学東京)

#### (1) イギリス環境法／環境政策に係る諸原則

##### 1) 環境分野における法原則とは

Sunkin et. al<sup>1)</sup>は、環境分野における原則を次の3つの種類に分類している。すなわち、(i)環境規制と社会経済的開発の必要性との関係に関するもの、(ii)起こり得る汚染の未然防止または削減に関するもの、(iii)汚染が起こった場合の責任の配分に関するもの(汚染者負担原則)である。また、Macrory<sup>2)</sup>は、環境分野における諸原則が真の法的価値(legal value)をもち得る一法原則(legal principles / principles of law)となり得る一には、環境法令もしくは政策文書において詳細な規定がおかれる必要があるとする。また、Winter<sup>3)</sup>は、法的価値のある原則を確立するには、その原則が法として拘束力を有するものでなければならず、そうでないのであれば原則という言葉は使うべきではなく、理想、目標、政策などと呼ぶべきであるとする。このように、いかなる要件をもって法原則と定義されるべきかについては、統一的な見解が確立されているとはいえない状況にある。

##### 2) イギリスにおける環境原則(environmental principles)

それが法原則として位置づけ得るかどうかは別として、イギリス環境法に関する種々の文献に紹介されている法的もしくは政策的な環境原則には、いずれも国際条約・宣言やEC条約に既に規定されている以下のものがある。

- (i) 持続可能な発展
- (ii) 未然防止原則
- (iii) 予防原則
- (iv) 汚染者負担原則

また、環境原則に加えて、環境条件(environmental terms)として、以下の3つを紹介している文献もある<sup>4)</sup>。

- (v) BPM (Best Practicable Means)
- (vi) BPEO (Best Practicable Environmental Option)
- (vii) BATNEEC (Best Available Techniques Not Entailing Excessive Cost)

上述の(i)から(iv)の諸原則間の関係性は必ずしも明確とはいえないが、「もしそれらにヒエラルキーがあるとしたら、持続可能な発展が最初で最大の原則であり、他の諸原則はそのために奉仕する」ものであると、Hughes<sup>5)</sup>は指摘する。以下では、汚染者負担原則および予防原則について、それらが表されている政策文書や法令、および判例を取り上げる。

## (2) イギリスにおける環境法原則の適用例——汚染者負担原則・予防原則に焦点をあてて

### 1) 汚染者負担原則 (the polluter pays principle)

汚染者負担原則については、次の各政策文書における言及がある。まず、1990年'*This Common Inheritance*' (Cm 1200)は、「補助金をともなうことなく、環境被害を引き起こした者にその管理費用を完全に負担させること」が必用であるとし、1994年'*Sustainable Development: The UK Strategy*' (Cm 2426)は、「生産過程が環境被害のおそれを有するかそれを引き起こす場合には、社会全体によってではなく、生産者によって必要な環境上の措置にかかる費用は負担されなければならない」としており、これらはいずれも汚染者負担原則を確認したものであるといえる。

イギリスでは、より具体的には、汚染者負担原則は次の二つの意味を有するとされている。

(i) 汚染者は、汚染管理の行政的枠組みにかかる費用—たとえば、汚染除去技術の導入費用—を、手数料や賦課金の仕組みをとおして負担しなければならない。

(ii) 汚染者は、汚染がもたらした結果—たとえば汚染被害の賠償や汚染浄化—に対する支払いを行わなければならない。

以上のうち、(i)については、どこまでの行政コストが含まれるのか、規制者によるモニタリングや違反者の訴追の費用は含まれるか、(ii)については、実際に汚染者が負担すべき範囲をいかに見極めるのかといった問題をともなうことが指摘されている。

(i) を個別法において具体化した例としては、(a)1996年の財政法及び埋立税規則に基づく埋立税や(b)2000年の財政法に基づく気候変動税を挙げることができる。また、(ii)の例としては、(a)1991年の水資源法(s161)や(b)1995年の環境法(s57)がある。(ii)に挙げた法はいずれも、汚染原因者に一定の汚染行為をなす公的な許可が与えられていたか否かにかかわらず汚染被害にかかる責任を課す規定を置くものである。このほか、1990年環境保護法(s73)は、違法な廃棄物の保管、処分または処理による被害を引き起こした者の責任を規定し、1991年水資源法(s100)は、同法に基づいて発行された許可があることが私法上の責任を免れる理由とはならない旨を規定している。

次に、汚染者負担原則をめぐる判例として、以下に3つ紹介する。まず、埋立税について争われ

た事件 (Customs and Excise Commissioners v. Parkwood Landfill Ltd (2002) EWCA Civ 1707) がある。1996年にイギリス政府は、リサイクルと焼却を埋立に優先させていくという意図で、廃棄物埋立税を導入したが、本判決は当該税を定める規定の解釈について高等法院が示した最初の判断である。事件の争点は、埋立処分場に送られてくるがそこでリサイクル作業（たとえば道路基盤）に用いられている廃棄物について、埋立事業者が埋立税を負担しなければならないかであった。本事件では、廃棄物の定義が主たる争点であり、汚染者負担原則そのものが詳細に検討されたわけではないが、控訴院は、1995年政策白書に言及したうえで、埋立に関するイギリス環境政策における同原則の存在を承認していた。控訴院は、「当該税はリサイクルする者ではなく投棄する者に課される」とした。このことがイギリスの国内政策および法のなかに汚染者負担原則が位置づけられることを控訴院が認めたものであると考えられている。

また、被害に係る私法上の責任に関する事件 (Cambridge Water Company v. Eastern Leather Counties plc (1994) AC 264) がある。1993年、被告が化学物質を含む液体の少量の流出によって長年にわたり主要な水域を汚染してきたという本事件について、貴族院は、慣習法のなかで確立されてきた諸原則を考慮し、流出が起こった時点では引き起こされる被害の態様は合理的に予見可能ではなかったとした。これに対して、控訴院が、水質汚濁に関する従来判例を変更して、被告企業の法的責任を厳格に認めたことから、貴族院は、当該控訴院の判断を覆し、企業が責任を有すべき被害の範囲を判断するにあたり、具体的な立法が欠如しているいかなる場合においても合理的予見可能性の原則が適用されるべきであるとした。Lord Goffは、近代環境政策の目的の大半は環境の保全を推進するための立法を図り、環境被害について責任を有する汚染者に対してその被害に係る費用を支払わせることを確立することにあるとし、さらに、この目的のために慎重に体系化された立法がなされつつあるなかで、裁判所がコモンロー原則を確立していく必要性は薄れてきており、また裁判所がそうすることは望ましいことではないと述べている。

さらに、硝酸塩に脆弱な地域 (nitrate vulnerable zones) の指定をめぐる事件 (H. A. Standley and Others and D. G. D. Metson and Others, Queens Bench Division C0/2057/96) がある。本事件は、2人の農民らが、イギリス国務大臣によるECの硝酸塩指令 (91/676) の執行をめぐる、司法審査を求めたものである。農民らは、政府が、指令3条 (1) に基づく水域指定の際、その地域における硝酸塩によるすべての汚染が農業活動に起因することが証明できなかったにもかかわらず、汚染者負担原則を誤って適用したことにより、農民らは彼らにすべて起因するわけでもない硝酸塩の除去費用を負担しなければならなくなったと主張した。さらに、たとえ政府が指令に基づきそうした行為をすることが許されているのであれば、指令そのものが汚染者負担原則に反していると主張した。本件は、欧州裁判所に送られ、同裁判所は、水域の指定は硝酸塩の濃度に基づき行われるもので発生源の特定を必要とせず、指令は農民に対して硝酸塩の除去費用のすべてを課すことを要求しているものではないことから、指令は汚染者負担原則に反しないと判示した。結果的に農民らの敗訴に終わったが、本事件では、汚染者負担原則の適用にあたってそこへの割合的責任の原則 (the principle of proportionality) の反映が必要であるとされ、したがって加盟国は農民に対して不必要な汚染除去費用を課してはならない旨が確認されたことになる。

## 2) 予防原則 (the precautionary principle)



まず、1990年に策定された環境政策文書である‘*This Common Inheritance*’ (Cm 1200)は、予防原則に関し、以下のように規定している。「環境に被害をもたらす重大なリスクが存在する場合、科学的な立証が完全になされていない状況であったとしても、政府は危険性を有しうる物質の利用または危険性を有しうる汚染物質の拡散を制限するために予防的な行動をとる準備を行う。この予防原則は、特に、比較的安いコストの迅速な行動がより高くつく後の被害を回避しうるか、または行動が遅延した場合に不可逆的な影響が起りうるかのいずれかの判断に至る十分な根拠がある場合に適用される。」さらに、1994年の‘*Sustainable Development: The UK Strategy*’ (Cm 2426)においては、*This Common Inheritance*の記述を繰り返したうえで、さらに、92年のリオ宣言を受けて「深刻または不可逆的な被害の脅威が存在する場合、完全な科学的確実性の欠如が環境悪化を防止するための費用効果的な措置を延期する理由として用いられてはならない」旨を記述している。

予防原則は政策的に理念としては確認されているものの、イギリスでのその適用例はさほど多くはないという。環境省が作成した文書(Item 2.4)には、CFCの生産および北海への危険物質の排出への規制と、1990年にハーグで開催された第三回北海会議において表明された下水汚泥の海域への投棄停止に関する政府決定という、二つの例が同原則を適用したものとして紹介されている。さらに、EC法を受けてイギリス法に予防原則が組み込まれた例として、遺伝子組換え生物の規制がある。1990年環境保護法の第6章は、「遺伝子組換え生物の人的管理からそれが逃げ出したり放ったりすることから起こるかもしれない環境に対するいかなる損害も防止または最少にするために」としたうえで、遺伝子組換え生物を放つか市場に出そうとする者に対して、リスクアセスメントを行うとともに管轄機関に通知する義務を課している。これは政府が政策形成を行う場合のみでなく、特定の状況下で特定の者に対して予防原則を立法により適用した例であるとされる。<sup>6)</sup>

次に、予防原則をめぐる争われた事件に、*R. v Secretary of State for Trade and Industry, Ex p. Duddridge* (1995)がある。本事件は、3人の子供をもつ両親が、高圧電線への暴露が子供たちの白血病のリスクを増大させるにもかかわらず、送電事業者に対して電磁放射を制限するための規制を行わないという通商産業大臣の決定は、イギリス法およびEU法の法的拘束力のある予防原則に反するとして提訴したものである。原告は、政府が被害の重大なリスクが発生するといふところに防止的行動を講じる基準を設定しており、これは予防原則を誤って解釈しているもので、予防原則とは起りうるリスクが分かっただけですぐに行動をとることを要求するものであると主張した。これに対して、控訴院は、EC条約が同原則を規定しているが、これは単にEC環境政策の形成における指針に過ぎず、イギリス政府は同原則を任意に受け入れているのであって、このことは政府がいかなるレベルにも行動の基準を設定できることを妨げるものではないとした。EC条約や政策文書において同原則を明記しているからといって、政府に対していかなる具体的な法的義務を課すに十分とはいえないという判断であったといえる。

### (3) イギリスにおける総量規制－廃棄物埋立枠取引制度

ここでは、イギリスにおける総量規制の例として、廃棄物埋立枠取引制度（以下、LATS)<sup>7)</sup>を取り上げて、同制度創設の背景、概要、埋立枠割当にあたっての方法等について検討している。

#### 1) LATS創設の背景

1999年EU埋立指令第5条(2)は、加盟国に対して、一定期限までに生物分解性家庭系廃棄物(以下、BMW)の埋立量を削減することを求めている。具体的には、1995年のレベルから、2006年までに25%、2009年までに50%、2016年までに65%の削減目標値の達成が要求されている。ただし、1995年においてBMWの50%以上を埋め立てていた加盟国については、目標年を4年間まで延期することを認めている。イギリスもこの延期措置の対象となり、同国の目標年は2010年、2013年、2020年となる。これらの目標年までに削減目標値が達成できなかつた場合には、一日あたり50万ポンド以下の罰金が科されることとなる。

たとえばイングランドの現状をみると、2001年には1564万トンの廃棄物を埋め立てており、EU指令の目標値を達成するためには2020年までに埋立処分量を522万トン以下にまで減らさなければならない。さらに、イングランドにおける家庭ごみ排出量は毎年3%増加し続けているという。このままでは、イングランドの都市廃棄物は2020年までに2倍となり、その処理・処分に年間16億ポンド以上のコストがかかることになる。<sup>8)</sup>

そこで、イギリス政府は、廃棄物埋立量を削減し、EU埋立指令を履行するための方途のひとつとして、2003年廃棄物排出枠取引法に基づきLATSを創設した。

## 2) LATSの概要

廃棄物排出枠取引法を受けて、2004年埋立規則において、目標年ごとおよび目標年までの一年ごと(当該年4月1日から翌年3月31日まで)のBMWの最大埋立許容量が重量で定められている。この許容量はイギリス全体およびイングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの各地域について定められる。国務大臣は、各年の最大埋立許容量を勘案して、廃棄物処分当局(以下、WDA)に当該年の埋立枠を割り当てる。WDAは、この枠内に埋立量を抑える義務を負い、当該義務の履行にあたり埋立枠の取引、バンキング、ポロイングを行うことができる。目標年とその前の年以外の年においては、バンキングは無制限に行うことができる。ポロイングは、翌年の埋立枠の5%まで可能であるが、目標年とその前の年に行うことはできない。

WDAによる義務違反に対してはペナルティーが科される。具体的には、1トンあたり150ポンドの罰金が科される。ただし、WDAの不可抗力による埋立量の増加についてはペナルティーの適用免除を国務大臣に対し申し出ることができる。

LATSは、WDAが最も費用効果的に廃棄物埋立量を削減するための方法を提供するものであるとされ、イングランドにおいては2005年から始動している。

## 3) 埋立枠割当の方法等

以下、イングランドの環境省(DEFRA)が採用した配分方法等を紹介する。配分する埋立枠の算定にあたっては、家庭系廃棄物に関する唯一の網羅的なデータであるとして、家庭系廃棄物管理調査で得られたデータが用いられている。今後の人口増が見込まれるWDAからは、過去における廃棄物管理データのみならず、人口規模と将来的な人口増の予測も勘案されるべきとの指摘があったが、人口に係る要素は考慮しないこととされた。埋立枠の配分基準の確実性を保障するうえで、人口増加の将来予測は十分に確かな基準とはならないと判断されたためである。ただし、人口増加によるWDAへの圧力を緩和するために、埋立枠の配分とは別に、補助金等による現行の各種支援策に加えて、何らかの代替的措置を今後検討していくとしている。また、事業系廃棄物の収集を今後予定しているWDAからは埋立枠の追加的配分の要請があったが、人口要素を勘案しないこととしたのと同じ理由で、これも斥けられた。

埋立枠は、原則として2001/02年にWDAが埋め立てたBMWの「埋立率」をもとに算定される「基準年値」を考慮して見極められる。より最近（2002/03年）のデータを用いなかったのは、LATSの開始をにらんでそれ以前に埋立量削減努力をしてきたWDAに割り当てられる埋立枠が減少してしまうという不公平を回避するためである。ただし、2001/02年のデータが不完全なWDAについては、利用可能な直近（2001/02年または2002/03年）のものが用いられる。「埋立率」の算定には、WDAが収集した家庭系廃棄物のなかのBMWの量から埋立に回されなかったBMWの量を引いた残りの量から導き出すという、マスバランス・アプローチが採用されている。同アプローチを用いるにあたり、家庭系廃棄物の組成とBMWの種類毎の量の推定が行われている。

表8

MW 総量 2001/02	リサイクル/コンポストされたMW総量 2001/02	リサイクル/コンポストされたBMW総量 2001/02	MW埋立量 2001/02
a	b	C	D

表9

BMW総量 2001/02	MSW処分量 (disposed) 2001/02	BMW処分量 2001/02	処分されたMSWにしめる生物分解可能な量の割合 2001/02
$e=a \times 68\%$	$f=a-b$	$g=(e-c)$	$h=g/f$

表10

BMW埋立量 2001/02	ベース・イヤー
$I=h \times d$	$J=i \times 0.9966$

表11

廃棄物の種類	生物分解可能なMWの量（重量に占める割合）
MW発生量	68
紙・カード・本	100
腐敗物（緑または有機）	100
植物油	100
布・履物	50
混合廃棄物（紙またはカードを含む）	80
混合廃棄物（紙またはカードを除く）	0
その他/不特定混合廃棄物	68

各目標年（2009/10年、2012/13年、2019/20年）については、イングランドでの2001/02年の家庭系廃棄物発生量全体に占める各WDAでの同廃棄物発生量の割合に応じて、イングランドに許容される最大埋立量を各WDAに配分していく。2005/06年から2008/09年までの割当は、各WDAの基準年値と最初の目標年（2009/10年）に係る割当量との差に基づき、目標年に近づくにつれて

厳しくなっていく。すなわち、2009/10年の目標年までに、基準年値から10/15/20/25/30%と削減量が増加していく。これは、最初の目標年に係る割当分よりも多く埋立処分をしていたWDAに対して、状況に適応していく猶予を与えるためである。他方、目標年の割当分を既に埋立量が下回っているWDAにはその分の増加が許されることになる。それ以外の目標年の間の年（2010/11年、2011/12年および2013/14年から2018/19年）については、目標年間の削減量が各年に均等に分けられる。

#### 4) LATSの検討

LATSにおいては、基準年における各WDAの埋立率に基づいて算定された基準年値に基づき、イングランド全体の家庭系廃棄物発生量に占める各WDAでの同廃棄物発生量の割合に応じた埋立枠の割当が行なわれている。埋立枠の割当はグラントファザリングで行なわれているといえ、PPPの発想はさほどみられない。ただし、既得権と汚染者負担原則の組合せともいえなくはない。各WDAへの埋立枠の割当方法を決定するにあたっては、確実性と公平性の確保という観点が重視されている。

#### (4) まとめ

イギリス法のもとでは、裁判所が個別の事件をとおして、人的または物的被害に係る私人間における責任に関する主原則を発展させてきたという伝統がある。このため、イギリスでは、環境に係る諸原則ももともとはコモンローとして示され確立されてきている。EC条約が環境に係る諸原則を規定している今日においても、いまだにそれらはイギリスの国内法（成文法）に明記されるには至っていない。一方、EUレベルでの環境法整備が進み、その国内法化が求められるようになったことから、近年では、イギリスの環境法のほとんどを成文法が占めるようになってきている。こうしたなかで、EUが謳う環境に係る諸原則が明記されないまでも、当然のことながら、イギリスの国内法においてはそれらを踏まえた具体的な制度等が規定されるようになっており、その適用をめぐる争いが起こった際に裁判所が当該立法の依拠する諸原則に係る判断を示すという状況がある。

これまでに、イギリスの司法は汚染者負担原則および予防原則の存在を認めてきている。ただし、予防原則については、EC条約や政策文書において同原則を明記しているからといって、政府に対していかなる具体的な法的義務を課すに十分とはいえないという趣旨の控訴審の判断が示していることは、既述のとおりである。汚染者負担原則については、イギリスの国内政策および法のなかに当該原則が位置づけられるものであることを認めると同時に、環境法が整備されつつあるなかで司法が法原則を確立していくという役割にはもはや限界があることが指摘されている。さらに、欧州裁判所に送致された事件では、汚染者負担原則の適用あたり割合的責任の原則 (the principle of proportionality) の反映が必要であるとされている。

イギリス政府が公表してきた政策文書においては、汚染者負担原則と予防原則への明確な言及があるものの、これらの法的な位置づけは判例をとおして認められてきたものである。その場合も、個々に独立した法的価値を与えられているわけではないことに注意を要する。上でみた政策文書、判例、LATSの例などが示しているのは、予防原則や汚染者負担原則を重視しつつ、さらには割当的責任原則、公平性や確実性、また特にイギリスの場合は経済効率性といった諸原則・要素を総合的に勘案しての制度提案が必要であるということになる。

#### 4 アメリカ（早稲田大学）

以下では、アメリカ連邦法において、環境法の基本原則がどのように把握され、また個別の制定法・判例法の中でいかに具体化されているかにつき概観する。

##### （1）環境法の基本原則の規定状況

##### 1) アメリカ法と「（法）原則」

アメリカ法は、広く英米法圏に属する。英米法は、大陸法やその影響を受けた日本法と比べ、「（法）原則」（principle）の位置づけが異なり、一般に、「原則」が法文上明記されることは少ない。この点につきごく簡単に指摘しておく。

アメリカ法において、「原則」は、あらかじめ抽象的・概念的に思考され、具体的な問題の解決がこれより誘導されるといったものとして存在することは基本的にない。むしろ、すでにある個々の具体的な解決を析出することによって発見され定式化されるのが通例である。「原則」のこうした位置づけは、英米の法律家が、抽象的・一般的概念をもとにする演繹的な思考方式よりも、具体的事実から出発する帰納的な思考方式に根ざしていたという知的伝統に由来するものと解されている。

これについて、たとえば、田中英夫博士は、アメリカ法を含む英米法の特徴のひとつとして、「各論的考察の重視」をあげ、「事件の事実関係に即して妥当な解決を与えることを重視する英米の法律家は、法を体系化し、明確な論理で一貫した理論的説明を行なうことには、それほど意を用いなかった」と説明する。その上でこれを敷衍して、次の3点、つまり「体系化の努力の不足」、「総則の欠如」、および「具体的準則の集積としての法」を指摘する。このうち、3番目に掲げられる「具体的準則の集積としての法」に関して、田中博士は、次のように説明する。「具体性を重んずる英米の法律家は、法を、抽象的一般的なprinciple（原理）ないしpolicy（指針）を中心としてではなく、それぞれの事実の型に即して形成されたrule（準則）の集積としてみる傾向が強い」<sup>9)</sup>。

また、伊藤正己教授と田島裕教授とは、その共著のなかで、大陸法と比較した場合の英米法の特徴のひとつに、「法的思考方法」があるとし、その内容を次のように説明する。すなわち、大陸法における法思考の方式が「概念的思考」、つまり成文法にあらわされた抽象的・一般的文言からの論理的な演繹といったかたちをとるのに対して、「英米の法律家の思考は、どこまでも具体的事実を重視し、その積み重ねのうちから帰納的に法原則を推論していくが、決して原則から具体的事例を推論するのではない。このような思考から、具体的事実と先例の枠のなかで法的問題を考え、実際の生活に即して実証的論議をもとに、具体的かつ歴史的に結論を誘導するという法技術を生み出している」<sup>10)</sup>。

アメリカ法においては、制定法が判例法とともに法規範として重要な地位を占めているが、以上のような思考上の特徴から、制定法においても「原則」が明示的に謳われることは依然としてまれである。また、次にみるように、汚染者負担原則が、アメリカ環境法の代表的な教科書のごく限られたものでしか扱われていない（しかもその記述もきわめて限定的である）ことから、アメリカ法における「原則」志向的発想のなじみの薄さを窺い知ることができる。

よって、アメリカ法における「原則」の考察においては、制定法および判例法における個々の準則の集積を観察し、そこからこうした「原則」を帰納的に導出するという作業が不可欠とな

る。

## 2) 代表的な環境法教科書における汚染者負担原則の説明

アメリカ環境法の代表的な教科書とされるもののうち、汚染者負担原則について解説があるものをみると、次のようである。なお、Rodgers, Jr.<sup>11)</sup>、Platerら<sup>12)</sup>、およびFindleyら<sup>13)</sup>の教科書には、同原則に係る記述は、そもそも見当たらない。

Percivalらの教科書では、次のように説明される。汚染者負担原則とは、「汚染者に対し、自らの汚染により生じた外部性または損害を支払わせること」である。そしてこれにより、「生産費用が、環境上の損害に伴う費用を反映させることを確保する。もしすべての生産要素において〔費用の反映が〕実現されれば、効率的な資源の配分が達成される」<sup>14)</sup>。これによれば、同原則の効果は、もっぱら資源配分の効率性のみにあると解される。

Schoenbaumらの1996年の教科書には、次のような説明がある。汚染者負担原則とは「外部性の発生に責任を有する経済主体によって外部費用が負担されること」であり、これが要求されれば、「環境の保護とともに、配分の効率性が高まる」<sup>15)</sup>。ここでは、同原則の適用の帰結として、資源配分の効率性に加え、環境の保護が挙げられている。また、この説明によれば、「汚染者」は、必ずしも実際に汚染行為をなした者に限られず、汚染の発生につき何らかの責任を有していればよいようである。なおこれらの記述は、2002年に公刊された同書の第4版では削除されている。

以上の2つの説明は、いずれも、環境問題の経済（学）的側面を取り上げる項目においてみられるものである。これらにおいては、汚染者負担原則が、必ずしも法規範的な意味を含むものとしては理解されていないようである。

Glicksmanらによる教科書からは、汚染者負担原則に消極的な口ぶりが窺える。同書では、Coase<sup>16)</sup>の「外部性の存在は、常に政府の規制を正当化するとは限らない」（すなわち、外部性は、その資源の利用が互いに両立しない二者が、同一の資源の使用権を求めて争う場合に生ずるものであり、もし取引費用がきわめてわずかであるときには、これら二者は効率的な資源の配分につき交渉するであろう）との主張に言及された後、このことから汚染者負担原則（「汚染者は支払わなければならないという原則」）は未然防止原則や予防原則ほどの「地理的な支持および主題としての支持」（geographic and subject matter support）を得なかった、とするSandsの指摘<sup>17)</sup>が引用される<sup>18)</sup>。とはいえ、Coaseの主張は実際的な意義に乏しく、またSandsの指摘は直感的な意見の域を出ないように思われる。よってその限りで、Glicksmanらの説明の意義は限られたものとなる。

このように、環境法の基本原則のひとつと解される汚染者負担原則ですら、検討した代表的なアメリカ環境法のテキストのうちの半分では、そもそも記述自体が存在せず、また何らかの言及があるものにおいても、それは、環境問題の経済学的分析の紹介の中で（外部費用の内部化による）効率的な資源配分の達成をもたらすアイデアとして簡単な説明が加えられる程度であり、たとえば、以下にみるような現行環境法の諸規範を汚染者負担原則の具現化と説明づけ、もしくはそれら諸規範から同原則の要素を抽出するといった試みは、ほとんど見られない。アメリカ環境法における、汚染者負担原則をはじめとした「原則」、さらにはその法規範的理解への、理論的関心の薄さを、ここから垣間見ることができる。

(2) アメリカ法における汚染者負担原則の適用例——包括的環境対処・補償・責任法 (CERCLA)

(ア) CERCLAの下では、環境の汚染につき、かかる汚染に対する「潜在的責任当事者」(Potential Responsible Party: PRP)が浄化措置を実施し、または行政機関により実施される浄化措置にかかる費用を負担しなければならないとされている(107条(a))。

条文上、PRPは、(1)施設の現在の所有者および管理者、(2)有害物質が処分された当時の施設の所有者または管理者、(3)有害物質の発生者、(4)有害物質の輸送者であるとされている(同条(a)(1)-(4))。このうち、(1)は、それらが有害物質が処分された当時の所有者・管理者でなくとも責任主体とされるのであり、一般的な「汚染者」の理解ないしイメージ「実際に汚染物質を環境中に排出させた者」一からは、若干のずれがあるとみることでもある。

(イ) 同法の制定過程における連邦議会での議論のなかから、汚染者負担原則的発想を示すものを摘示すると、次のようなものがある。

「化学物質による被害を生ぜしめた者が、かかる被害に伴う費用を負担することを確保するといった目的は、・・・責任の賦課によって対処される。〔CERCLA法案〕の基礎をなす厳格責任は、事業活動から財政的な利益を得る者が、かかる活動に伴い生ずるヒトの健康および環境に係る費用を、かかる活動の費用の中へと内部化することを確保するものである」(S. Rep. No. 96-848, at 13 (1980))。

「〔CERCLA法案〕の厳格責任スキームについての1つの追加的な目的として、欠陥物質または有害物質から生ずる損失に伴う費用は、・・・このようなリスクを生ぜしめた者によって負担されることを確保すること、がある。・・・〔かかる法案〕は、事実上責任を有する者に責任を課することにより、このような者——有害物質の発生者、輸送者または処分者のいずれか——が、可能な限りリスクを排除することを促進させる」(Id., at 33)。

「このアプローチ〔厳格責任〕の利点は、それが公正であることだけでなく、経済をよりよく機能させることにもある。厳格責任は、実際、市場における選択を通じて資源を配分する方法である。

損失の配分のもっとも望ましいシステムは、そのシステムにおいて、財の価格が、社会に対する費用のすべてを正確に反映しているようなものである。それゆえ、これは、第一に、損失に伴う費用が、かかる損失を生ぜしめる活動〔の主体〕によって負担されることを要求する。ここでは、過失の有無は問われない。なぜなら、いずれにおいても、損失は、このような活動に伴う現実の費用であるからである。第二に、これは、損失〔に伴う負担(費用)〕が、事業(enterprise)に関与する複数の主体のうち、かかる事業により販売される物の価格に、負担をもっとも反映させることのできる主体に、課されることを要求する」(Id., at 34)。

また、同法の1986年改正法(スーパーファンド修正・再授權法(SARA))の制定過程では、次のような議論がみられる。

「本質的に、有害廃棄物の発生者、輸送者、処理者、保管者または処分者を含む、有害廃棄物による汚染の発生のおそれまたは現実の発生を生ぜしめたことにつき責任を有する者であって、自らサイトの浄化を行わないものは、政府に対し、浄化費用、および自然資源に対する損害〔に係る費用〕を返還することが求められる」(H. R. Rep. No. 99-253, pt. 5, at 2 (1986))。

以上の立法過程の議論では、責任主体は、“事業活動から財政的利益を得る者”、“物の価格に負担を最も内部化する主体”、あるいは、“有害物質から生ずる損失といったリスクを生ぜしめた者”、“汚染の発生につき責任を有する者”などと説明される。ここでは、責任主体の画定に際して、資源配分の効率性の観点が明示的に採用されており、このほか、環境保護の実効性、責任配分の公平性といった観点も、そこに伏在していると解することもできよう。

(ウ)ところで、PRPは、CERCLA制定後、数多くの判例により、その範囲が拡大されている。たとえば、融資者については、融資者は「管理者でなくとも、企業の有害廃棄物の処理に影響を及ぼす能力を示す程度まで施設の財政的な運営に参加することによって、9607条〔107条〕(a)(2)〔処分された当時の施設の所有者・管理者〕の責任を課せられる可能性がある」（*United States v. Fleet Factors Co.*, 901 F.2d 1550, 1557-1558 (11th Cir. 1990)）として、PRPに含まれている。

また、親会社に関しては、「・・・条文、立法目的および立法過程を分析すると、親会社が、CERCLAに基づく管理者として責任を課されえない理由はまったく存在しないことは明らかである」（*United States v. Kayser-Roth Co., Inc.*, 910 F.2d 24, 26 (1st Cir. 1990)）と述べられ、これについてもPRPとして浄化責任を負うことと解されている。

これらの者を、汚染者負担原則から直接に、（汚染者として）負担を課する対象とすることは、「汚染者」概念を拡大することにより可能であるともいえようが、それでもなお、一般的な「汚染者」の理解（イメージ）から大きな乖離が存することは否定しえない。

裁判所がこれらの者に対しても浄化責任を課するにあたっては、汚染者負担原則とは異なる、別の論理、すなわち、汚染の実効的な浄化と、それによるヒト健康・環境の保護の要請が作用していると考えられる。この点につき、先の融資者に係る判決においては、「CERCLAのスキームの『きわめて救済的』な目的を達成するため、法律上の不確定な文言は、当該施設の危険に対応するにあたり政府によって負担された費用に対する責任に有利になるよう〔費用負担した政府に有利になるよう〕解釈されるべきである」（*United States v. Fleet Factors Co.*, *supra*）といわれ、また親会社に係る判決でも、同様に、CERCLAは「市民の健康および環境を保護し保全することを目的とした、救済的制定法（remedial statute）である・・・から、われわれは、有益な立法目的を阻害することを回避するために、その規定を自由に解釈する。このことを頭に入れ、第2巡回区控訴裁判所に加わり、次のように述べる。われわれは、法律の目的を明らかに阻害するような方法で9607条(a)を解釈しない」（*United States v. Kayser-Roth Co., Inc.*, *supra* (citation omitted)）といわれた上で、それぞれ、PRPの範囲を拡大する判断が下されている。このように、判例によるPRPの範囲の拡大には、CERCLAの「救済的制定法」的性格が大きく影響しており、これが直接の根拠として、あるいはこれによる「汚染者」概念（それ自体、またはその解釈）の拡大を媒介として（いずれであるかは必ずしも明らかでないが）、かかる範囲の拡大がなされているものと解される。

(エ)ところで、過去の行為により環境汚染が発生した場合、その浄化について、CERCLAの適用が問題となる。CERCLA自体は、過去の行為に対して遡及的に責任を課する旨を明示的に規定していないが、同法に基づく浄化責任の遡及適用は、判例によって広く認められている。初期のものとして、行為当時における当該行為の合法性は問われなかった *Ohio v. Georgeoff*, 562 F. Supp. 1300 (N. D. Ohio 1983)、適正手続条項に反さず合憲であるとした *United States v. Monsanto Co.*,



858 F.2d 160 (4th Cir. 1988)がある。また近時、連邦最高裁が、過去の炭鉱労働者に対する医療保障基金の創設のために、採炭事業者に対し同基金への資金拠出を義務づけた——厳格な遡及責任を課する——連邦法について、それが同法の成立以前にすでに消滅した雇用関係に関しても拠出を義務づけるものである限り、憲法第5修正に反する財産権の侵害であると判示した (Eastern Enter. v. Apfel, 524 U.S. 498 (1998)) のを受けて、CERCLAの遡及責任の違憲性が改めて争われたが、不成功に終わっている (e.g., United States v. Alcan Aluminum Corp., 315 F.3d. 179 (2d Cir. 2003))。

(オ) CERCLAをめぐり、汚染者負担原則がより直截に論じられたのは、同法の1986年改正 (SARA制定) における「法人環境税」の導入においてであったかもしれない。

CERCLAでは、何らかの理由 (PRPが不明または支払不能など) で連邦政府が浄化措置を実施する場合に費用を拠出するための基金として、「スーパーファンド」 (有害物質信託基金) が設けられた。1986年のSARA制定により、この基金規模が、従来の5年間16億ドルから、5年間85億ドルに拡大されたが、SARAでは、このうちの25億ドル (総額の29.7%) が、同法によって新設された「法人環境税」によって調達することとされた。この「法人環境税」は、課税所得200万ドル以上の事業者に対し、業種を問わず、課税所得の0.12%を徴収するものであった。

これは、「有害廃棄物を全く排出しない企業も対象となるため、汚染者負担原則との兼ね合いから改正論議における最大の争点となった」<sup>19)</sup>。そして、この新税の導入に反対する論者がその論拠として用いたのが、汚染者負担原則であった。

「この法案は、消費者製品の販売ではなく、企業収入に結びついた、広い範囲を対象とする税 (broad-based tax) を含んでいる。これは、付加価値税よりかはわずかながら進歩しているが、『汚染者負担』原則から外れる遺憾な一歩である。スーパーファンド・プログラムとは何ら関連のない数多くの企業に対し課されるものであるからである。私はこれに反対する・・・」 (132 Cong. Rec. 29765 (1986) (statement of Rep. Schneider))。

「私は、スーパーファンドの財源対策における、若干の要素について懸念している。

ひとつは、広い範囲を対象とする法人利得税である。これは、歴史的に、スーパーファンドの財源に対するアプローチを根拠づけてきた汚染者負担原則からの、もっとも遺憾とすべき逸脱を示している」 (Id., at 29776 (1986) (statement of Rep. Wolpe))。

上記の反論にもかかわらず、「法人環境税」は結果的に導入されるに至ったが、SARA成立時の大統領声明 (1986年10月17日) は、同税と汚染者負担原則との兼ね合いについては触れていない。

### (3) 総量規制の具体化例——大気浄化法 (CAA)

(ア) アメリカの連邦環境法の中で、総量規制を設ける法律には、大気浄化法 (CAA)、水質浄化法 (CWA) などがあるが、このうち、排出量取引制度との組み合わせで総量規制を講ずるCAAが代表的である。ここでは、CAAでの総量規制制度を例に、排出量の割当方法についてみる。

(イ) CAAの「二酸化硫黄アラウアンス・プログラム」は、同法の1990年改正によって導入された (42 USC § § 7651-7651o)。これは、酸性降下物 (酸性雨) の原因物質のひとつであるSO<sub>2</sub>の排出の抑制 (具体的には、1980年の排出水準から100万トンの削減) を目的として、火力発電所を対象に、SO<sub>2</sub>排出量の上限 (キャップ) を設定し (総量規制)、その上でアラウアンス (排出許可量) の取引を認める (排出量取引) ものである。

対象となる施設は、プログラムの第1期間（Phase I. 1995年から1999年まで）では大規模な石炭火力発電所（具体的基準はなく、対象となる発電所が法律で列挙されている）であり、また第2期間（Phase II. 2000年以降）では、第1期間で対象となった発電所に加え、発電量が25メガワットを超えるすべての火力発電所とされている。

（ウ）さて、対象施設への排出量割当であるが、ここでは、グランドファザリング（過去の排出実績に基づき排出量を割り当てること）の考え方が採用されている。

すなわち、第1期間（大規模な石炭火力発電所を対象）では、1985年から1987年までの3年間の年平均燃料消費量に、SO<sub>2</sub>排出率（emission rate）の2.5lbs/mmBtuを乗じることで割当量が算出され、個々の施設への割り当てがなされている。ただし、この算出式自体は明示されていない。個々の発電所・施設と割当量は法律に記載されており、上の算出式はここから推定されることである<sup>20)</sup>。

また、第2段階（第1期間対象施設プラス25メガワットを超える火力発電所を対象）では、同じく1985年から1987年までの3年間の年平均燃料消費量に、SO<sub>2</sub>排出率の1.2lbs/mmBtuを乗じて割当量が算出される。この算出式は法律で明示されており（§ 7651d(b)(1)）、また個々の施設の割当量はその下の連邦規則に列挙されている。

なお、インディアナ州、イリノイ州、オハイオ州にある発電施設に対しては、特別アラウアンス（bonus allowances）として、第1期間では毎年20万アラウアンスが、第2期間では毎年5万アラウアンスが、それぞれ割り当てられる（各施設に対しては、施設に割り当てられるアラウアンス量に比例して割り当てられる）ことが別途規定されている（§ 7651c(a)(3)）。このような特別アラウアンスの割当は、「それまで高硫黄炭を旧設備のまま燃焼させていた中西部州の排出施設が当制度の導入により最も多量の排出削減を強いられることへの政治的配慮」に基づいて行われたものといわれる<sup>21)</sup>。

（エ）上でみた、CAAに基づく総量規制からは、“能力に応じた負担”を謳う応能負担的な発想を次の2点に看取することができる。

第1に、対象の段階的拡大である。施設の排出量は、必ずしもその財政的規模に結びつくものとは限らないが、それが施設の発電量と密接に関連し、そして発電量が施設の（売電による）収入に直結すると考えれば、施設の排出量からその財政的（費用負担）能力を大掴みに捉えることができ、そして両者には正の相関があるということがおおよそ可能であるといえよう。その上で、第1期間において、排出量の多い＝排出削減に係る費用負担能力の高い施設のみを制度の対象とし、それ以外の者の制度適用を猶予することは、能力の高い者に対し（早くから制度を適用することで）より大きい排出削減負担を求めるものといえることができ、応能負担的な発想の一面を表すものとするできよう。

第2に、排出量削減のための新規技術の導入が遅れた地域（インディアナ州、イリノイ州、オハイオ州）への“アラウアンスの追加”である。これは、地域全般にみられる施設の技術的能力の不足を理由に、排出許容量の積み増しを行うもので、能力の高くない者に対し排出削減負担の軽減を図るものであり、ここにも応能負担的な発想を窺うことができよう。

（オ）なお、CWAに基づく総量規制制度にごく簡単に触れておくと、CWAでは、一定の技術基準に基づく規制では、州が利用目的ごとに定める水質基準を達成することができない水域につき、総量規制の導入が行われる（33 USC § 1313(d)(1)(A)、(C)）。総量は「1日最大総負荷量」――

水質基準に違反することなく、当該水域に排出することのできる、汚染物質の最大量——として表され、州が水域ごとに設定する（§ 1313(d)(1)(C)）。よって、排出源への排出量の割当方法は、州により異なる。連邦環境保護庁（EPA）の報告書は、19種類の割当方法が観察されるとする（EPA 1991:69, table 4-1）が、一般にはグランドファザリングによるものと推測される（Gallagherは、「大抵の州は、近い過去における水域への排出の総量の割合に基づいて、割当可能な排出レベルを割り当てている」とする<sup>22)</sup>）。

#### （４）温暖化将来枠組へのアメリカ法からの示唆

地球温暖化防止に向けた将来的な国際制度の設計にあたり、アメリカ法が示唆するものを考えるに、次のようなものが挙げられる。

（ア）アメリカ法では、その知的伝統から、「原則」をあらかじめ措定する（その下に「準則」を体系的に配置する）といった思考方法はとられず、よって理論上、また制定法においても、「原則」が明示される（明示的に論じられる）ことはまれである。しかしながら、たとえば汚染者負担原則を取り上げれば、個別の制定法には、同原則の具体化と目される規定が多く見受けられるのであり、このことからすれば、汚染者負担原則が個別の制定法の基底をなすものとして理解することが可能である。問題となるのは排出行為（排出物質）と汚染（被害）との因果関係であり、この点は予防原則の出番となるであろうが、汚染者負担原則的発想を基盤として将来的な国際制度を設計すること自体は、アメリカでも異論は少ないのではないかと思われる。

（イ）汚染者負担原則の制定法における具体化の一例としてCERCLAを取り上げたが、ここでは、判例により、過去の汚染の浄化に係る責任主体が、一般にイメージされる「汚染者」をはるかに越え、きわめて広範囲にわたっている。このことは、すでに発生した環境汚染の確実かつ実効的な浄化を図る観点からは有効であるが、責任主体の範囲の過度な拡張が、公平性との軋轢を生じさせることは容易に想像がつく。

（ウ）CERCLAでは、判例上、浄化責任の遡及が認められており、同法の成立以前の行為に対しても、その合法性の如何を問わず、浄化責任が課せられる。過去の温室効果ガスの排出は合法的な行為であったものがほとんどであろうことから、こうした過去の排出行為に対して何らかの責任を課そうとするとき（一定の時点を設定した上で、それ以降の排出量に応じた資金の拠出義務など）、CERCLAの遡及責任の論理はひとつの参考となるであろう。

（エ）総量規制と合わせ、排出量取引を導入するCAAでは、段階的实施が採用されている。ここでは、2つの段階が設けられ、第1段階では排出量の多い施設を対象に、より緩やかな基準が適用され、第2段階では、排出量のより少ない施設も対象に加えるとともに、より厳格な基準が適用されている。排出量削減の実効性、および被規制者の対応可能性（対応能力）に鑑みた、現実的な制度設計の一例とみることが可能であろう。また、細かい点ではあるが、グランドファザリングにあたっての基準期間は、第1段階、第2段階で同じく設定されている（1985年から1987年までの3年間の年平均燃料消費量）ことが注目される。温室効果ガス（二酸化炭素）の国際的な排出量取引に引き付けて考えると、第1段階では排出量の多い国（先進国プラス一定の途上国）を対象とし、第2段階でそれ以外の国（途上国。すそ切りも考えられよう）も対象に含めることとなろうが、具体的な設計（初期割当にあたっての対象期間、排出率、各段階の対象国、すそ切り）は困難となろう。ここで注目されるのは、CAAのこれら数値の設定が、いずれも終局的な政策目標（1980年の

排出水準からSO<sub>2</sub>を1000万トン削減)の達成を前提としたものであることであり、重要な示唆となる。

## 5 日本（早稲田大学）

### (1) はじめに

環境上の費用負担・責任に関する日本法の一般的な特色としては、次の2点を指摘できるであろう。第1は、いわゆる公害先進国であり、人身被害にまで及ぶ公害を体験し、その責任が大きな社会問題となったことがあるという点である。そのため、責任や費用負担に関する議論は1960年代から相当盛んに行われてきた歴史を持っている。第2は、OECDの勧告等に敏感に反応してきたことである。日本は1960年代からアジアでは最初にOECDに加盟したが、環境問題、特にPPPについてはOECDの動きを常に注視してきた。ただ、それにもかかわらず、日本独自のPPPの発展を遂げたという面も注目される場所である。

このような日本法の体験は、温暖化問題に対しても何らかの示唆を与える可能性がある。そこで、以下ではまず、日本の経験を中心としつつ、理論的見地から、環境法における費用負担論・責任論について触れることにしたい。

### (2) 汚染者負担原則と公共負担原則

環境汚染の防止、原状回復、環境の保全等には費用がかかる。その費用を誰がどのような原則に従って負担<sup>23)</sup>すべきか。また、環境の汚染の防止、原状回復、環境の保全等については誰が責任<sup>24)</sup>を負うべきなのか。これらの点についてわが国ではどのように理解されているのか。

環境法における費用負担については、原因者（汚染者）<sup>25)</sup>負担と公共負担が問題とされることが多い。もっとも、これら以外にも受益者負担等の責任が問題となる場合がある。受益者負担については、上記のように公共事業によって一定の者が特別の利益を得る場合のほか、行政が決める一定の基準を超えて積極的に環境保全をする場合など<sup>26)</sup>に用いられる。これについては後述する。

#### 1) 汚染者負担原則

(ア) 汚染者負担原則（PPP）とは、受容可能な状態に環境を保持するための汚染防止費用は汚染者が負うべきであるとの原則であり、元来は1972年に採択されたOECDによる「環境政策の国際経済面に関するガイディング・プリンシプルの理事会勧告」2項—5項に示されたものである。この原則の目的は①環境汚染という外部不経済の内部化、②国際貿易・投資における歪みの防止にあった。

この時期のOECD勧告は、汚染防止費用に対する原則であったことにも注意を要する。その理由としては、個々の汚染者の排出負荷と汚染による損失との直接的な因果関係を証明するのが困難であること、事後的に損失を回復するよりも事前に回避する方が経済的であることなどが考えられる。なお、この時期のOECD勧告では、工場からの排出物質による大気や水質の汚染のような典型的な公害が念頭におかれていたとみられる。

しかし、その後、汚染者負担原則は、1989年には「事故汚染への汚染者負担原則の適用に関するOECD理事会勧告」によって「事故が発生した後に汚染をコントロールするための適切な措置に要する費用」にも拡張された。そして、このような事後的な費用についても汚染者負担原則を拡張する考え方は、欧州共同体設立条約174条、リオ宣言第16原則においても採用されるに至っている。

リオ宣言においては、汚染者負担原則を事後の原状回復費用や被害救済費用としても用いることが推奨されている。

(イ) わが国では、OECDの1972年の勧告以前に既に、公害防止事業費事業者負担法（1970年制定）や、公害健康被害補償法（1973年制定）の前身である法律（1969年制定）において、事後的な環境復元や被害救済にも汚染者負担原則が適用されていた。わが国では、(i) 汚染者負担原則を環境復元費用や被害救済費用にも適用すること、(ii) この原則を効率性の原則というよりも公害対策の正義と公平の原則と捉えられたのである。(i) については、汚染防止費用と損害とは密接不可分であり、ストック汚染も元を正せばフローとしての汚染の集積であるとの考え方であり、(ii) については、環境を悪化させた者が、その浄化をせず、また損害の賠償をすることなく利益を得ることは正義に反するとの考え方が背後にあるとみられる。(i) については、汚染防止費用と損害とは密接不可分であり、ストック汚染も元を正せばフローとしての汚染の集積であるとの考え方であり、(ii) については、環境を悪化させた者が、その浄化をせず、また損害の賠償をすることなく利益を得ることは正義に反するとの考え方が背後にあるとみられる。(ii) をもって汚染者負担原則に法的観点を加えられたと解することもできよう。(i) と類似する考え方は、今日EUで検討されている環境損害についての責任指令においても示されている。それは過去の汚染に対する損害の回復なり補償が将来の予防のインセンティブとなるというものであり、基本的発想はわが国の汚染者負担原則に近いものといえよう<sup>27)</sup>。(i) については一部の経済学者からは批判がなされてきたところであるが<sup>28)</sup>、世界のその後の動きからすると、わが国の汚染者負担原則は世界の動向に先駆けたものであったとみることも可能である。

今日、わが国における汚染者負担原則に基づく環境法上の制度としては幾つかのものがあるが、それらの負担の性格は、(a) 損害賠償それ自体、またはその前払いないし立替払い、(b) 行政規制の結果として生ずる費用負担、(c) 公共事業にあたっての原因者負担、(d) 事業者の社会的責任に基づく負担に分けられるといえよう。

(ウ) このように汚染者負担原則はわが国においても世界的にも重要性を増しているが、翻ってその根拠はどこにあるのだろうか。

ドイツの環境法学者であるクレッパー (Kloepfer) によれば、原因者負担原則<sup>29)</sup>の根拠には、(i) 経済学的・目的合理性、(ii) 規範的・社会倫理的合理性、(iii) 環境政策的合理性、(iv) 規範的・法的合理性があげられる<sup>30)、31)</sup>。

(i) については、クレッパーは「原因者主義原則の誘引効果及び予防効果」をあげる。環境政策の評価に当たって効率性、環境保全の実効性及び公平性があげられることが多いが、(i) 及び (iii) は、これはいわゆる効率性及び環境保全の実効性の観点からは原因者負担が最も適切であることを示している。原因者負担は公平の観点からも適切であるとの考え方が有力であるが、他方でクレッパーが (ii) に関して、分配の公正についての社会福祉国家的理解から、原因者の経済的能力についての配慮が必要であることを指摘しているように、公平性の観念は多義的であり、原因者負担のみが公平と言い切ることは困難である。

なお、汚染者負担原則によって最適汚染（環境負荷）水準を達成しようとするピグー的理解については、汚染によって生ずる環境損害についての算定が困難なため、最適汚染水準を導き出すことが不可能である点が指摘され、ポーモル＝オーツ税<sup>32)</sup>にみられるような外生的基準（例えば、環境基準を想定されたい<sup>33)</sup>）に依拠し、汚染防止費用を最小化することを目的とする制度設計をする考え方が有力になってきていることを付言しておく。

## 2) 公共負担原則

上述したように、国や地方公共団体には、国民（住民）の健康を保持し、一定の快適な環境を維持する義務があるところから、環境保全費用を国・自治体が負担しなければならない場面がある（公共負担原則）。その中には、国・自治体が独自に環境保全等の措置を実施する場合と、他の者が行う環境保全等の措置に対して助成をする場合が含まれる。

しかし、環境政策においては、このような公共負担原則は、原因者（汚染者）負担原則との関係では、後者の方が優先するものと考えられている<sup>34)</sup>（わが国では、1976年の中央公害対策審議会答申参照）。原因者主義の理由づけとしてあげたところがその根拠となる。

では、どのような場合に、公共負担原則が用いられるべきだろうか。OECDの1972年及び74年の理事会勧告によれば、①過渡的期間中の助成、②研究開発がこれにあたる。さらに、1991年の「環境政策における経済的手段の利用に関するOECD理事会勧告」では、③適切な再配分型賦課金システム）と組み合わせて行われる資金援助もあげている。これらは、主として、国際的に公正な競争の枠組みという観点から、汚染者負担原則の例外を設けたということができよう。

### （3）費用負担の在り方—汚染者負担原則の適用例

以上の検討を踏まえ、環境法における各局面での費用負担を分類すると次のようになる<sup>35)</sup>。

#### 1) 環境汚染（環境負荷）の防止費用が問題となる場合

・（例）環境基本法21条、公害規制（大気汚染防止法、水質汚濁防止法、廃棄物処理法（産業廃棄物についての排出事業者責任）、循環型社会形成推進基本法（拡大生産者責任）、自然環境保全法）、ごみ処理の有料化、温暖化対策税（日本は未導入）

#### 2) 汚染・環境負荷による事後的な費用が問題となる場合

##### a 公害の場合

(i) 被害救済費用・（例）公害健康被害等の補償に関する法律

(ii) 原状回復費用・（例）環境基本法37条、公害防止事業費事業者負担法、土壌汚染対策法、廃棄物処理法、海洋汚染防止法

##### b 環境負荷（環境損害）の場合

・（例）自動車税のグリーン化、EU環境責任指令、スーパーファンド法の自然資源損害

#### 3) 環境保全の費用負担・（例）水源涵養機能を果たす森林についての下流自治体の負担

3) については、行政が決める一定の基準を超えて積極的に環境保全をする場合には、環境負荷に対する場合と異なり、汚染者負担原則は問題とならない。そこでは、受益者負担（場合により公費負担）が中心となろう。これ以外のア、イにおいて、原因者負担原則が用いられると考えられる。

本研究プロジェクトのテーマである温暖化に関連する費用はどこにあたるか。温室効果ガスの削減費用は、「環境負荷の防止費用」にあたり、温暖化の適応費用は「事後的費用」にあたる。温暖化の適応費用は、公害に伴う費用ではないが、単なる環境負荷に伴う費用ではなく、両者の中間の問題といえよう。

### （4）わが国における汚染者負担と応能負担等の例外

上記のように、汚染者負担原則はわが国の環境法において重要な役割を演じているが、他方、応能負担との関係はどうなっているだろうか。

上記のような汚染者負担の規定を限定するものとして、規制における裾切り（例えば、排水量による裾切り（水質汚濁防止法の排出基準は、1日の平均排水量が50m<sup>3</sup>未満の特定事業場には適用されない。排水基準を定める省令別表第2備考2）、小規模事業者（中小企業基本法にいう小規模企業者であって、政令で定めた売上高以下の者など）に対する裾切り（容器包装リサイクル法2条11項4号）など、様々な裾切りが行われている。

さらに、より包括的に汚染者負担（原因者負担）の例外を定めるものとして、公害防止事業費事業者負担法があげられる。すなわち、同法では、広義の原因者負担がとられており、当該事業について事業者全体に負担させる費用の総額は、「費用を負担させるすべての事業者の事業活動が当該公害防止事業に係る公害についてその原因となると認められる程度に応じた額」であるが（4条1項）、これは、5種の公害防止事業のうち4種（特定公共下水道等の設置を除く）については、①事業に公害防止機能以外の機能がある場合、②事業に係る公害の程度が低い場合、③事業に係る公害の原因物質が長期間にわたって蓄積された場合には、衡平の見地から、減額が認められる（4条2項）。そして、このようにして定められた負担総額は、公害防止事業の種類に応じ、事業活動の規模、公害の原因となる施設の種類および規模、原因物質の量および質等を基準とし、各事業者の事業活動が公害の原因となる程度に応じて配分される。公害防止事業の施行者たる国・地方公共団体が公害防止事業を実施する場合に、本法を適用して事業者に負担を課するかどうかは、施行者の裁量に委ねられる（これを一因として、過去の例における原因者負担の割合は40%台となっている）。もっとも、公害防止事業に係る公害の原因となる事業活動を行い、または行うことが確実と認められる事業者が明らかに存在する場合に、地方公共団体が負担を課さないときは、住民訴訟の対象となる。なお、中小企業者の費用負担については、負担金の配分基準等について適切な配慮がなされる（16条）。

#### （5）総量規制

次に、負担の配分について考察するため、わが国の総量規制として特に注目される、水質汚濁防止法・瀬戸内海環境保全特別措置法の下での総量規制について検討した。

水質汚濁防止法及び瀬戸内海環境保全特別措置法は、東京湾、伊勢湾及び瀬戸内海について、COD、窒素、及びリンについて総量規制を導入している。対象水域ごとに環境大臣が総量削減基本方針を策定し、その中で削減目標量を設定し、それに基づいて都府県ごとに知事が総量削減計画を策定し、その中で発生源別の削減目標量及び削減対策等について記すのであるが（水質汚濁防止法4条の2、4条の3）、この計画の下で、産業系については、総量規制基準による規制が行われるのである（同法4条の5。このほか、下水道の整備等の事業の実施、小規模事業場等についての削減指導等が行われる）。

都道府県知事は、日平均排出量が50m<sup>3</sup>以上の特定事業場については、総量規制基準を定める。それは、CODについてみれば、排水濃度(C)×排水量(Q)として算定される（同法施行規則1条の5）。すなわち、業種ごとにC値を設定し、Qを掛けて、それぞれの合計を産業系の総量の目標とするのである。Cについては、国が幅を示しており、都道府県がその中で設定する（そのため、都道府県の運用により、厳格さは変わってくる）。Cの値は、既設の施設よりも新規施設の方が厳しいものとなっており、企業が施設を拡張し、排水量を増やすためには、新規の厳しい値を達成しなければならない。さらに、瀬戸内海特別措置法では、新規施設は簡単なアセスメントをしなければな

らず、また、許可制がとられている。Qについては、事業者からの届出で決められる。

このように、産業系に関しては、業種ごとの平均的な工場等の排水中の汚濁濃度、処理技術の動向等を勘案し、業種ごとの濃度規制値幅を国で定め、その幅の中で都道府県知事が濃度規制値を定め、事業場ごとに「排水濃度×排水量」としての許容汚濁負荷量を計算し、それらの値を積み上げ、業種ごとの値を積み上げて総汚濁負荷量を計算する方法が採用されているのである。具体的には、都道府県では、制度導入時に水処理施設の建設を求めたが、一度それを作ってしまった後に、改善を求めることは事実上行われていない。

検討の結果、総量規制の手順として、総量の削減幅を決めて業界ごとに割り振り等を行うという作業はなく、許容濃度を小さくしていき、総量を減らしていくという作業をしているに過ぎないことが判明した。

水質汚濁防止法は、総量削減基本方針における削減目標について「実施可能な限度で」としており(第4条の2第2項第2号)、その点に限界があるともいえる。その意味では、都道府県からの強力な行政指導が行われうることで、水質汚濁防止法の総量規制の最大の効果ともいえる。このようにキャップをかけて割り振る制度でなくても目標はほぼ達成している。

このような総量規制の考え方は、ポスト2012年の将来枠組の議論と直接は関連しないが、瀬戸内海環境保全特別措置法が、新規施設について許可制にしている点が注目される。新しく施設を設置する場合には、新たな技術を取り入れるべきであるとの発想であるが(これは、アメリカの大気浄化法、水質浄化法にも見られる発想である)、国が異なるとこの議論が直ちにできなくなるのか、何らかの考慮の仕方はあるのか、という問題があろう。

#### (6) わが国における費用負担論・責任論から得られる温暖化の将来枠組への示唆

環境法における一般的な費用負担論・責任論から得られる示唆を簡単に述べると、次の3点にあるといえよう。

第1は、環境保全の実効性の点でも政策の効率性の点でも汚染者負担が最も望ましく、公平の点でも汚染者負担は有力であるが、公平性の概念の多義性から、応能負担等についての一定の配慮が必要となることである(この点が特に衡平の問題として説かれるところである)。この観点は、世界的には、途上国の市民について特に問題となる発展の権利をどう把握するかという問題として立ち現れることになる。

第2は、日本の環境関連の費用負担の特色は、古くから、事後的な対応である原状回復等についても原因者負担の考え方を採用してきたことにあるが、この点はその後OECDやリオ宣言でも認められるなど、世界的な趨勢になっており、やはり環境保全の実効性確保の観点から必要性が高いことが指摘されるようになってきていることである。

第3に、特に、公害防止事業費事業者負担法が、過去の汚染について、事業に係る公害の原因物質が長期間にわたって蓄積された場合には、衡平の見地から、減額が認められる点は、温暖化のポスト2012年の適応に関する制度設計において参考になろう。また、費用負担をすべき事業者が不明・不存在の場合については国・地方自治体が負担するものとされていること、施行者が事業者に負担させるかについては裁量があることのため、上記のように過去の例における事業者の負担割合は40%台となっていることも参考になる。



## 6 インド（国際基督教大学）

### （1）インド環境法における基本原則の規定状況

インド法令集、インド国内で発行された環境法の教科書、論文、All India Reporter, Supreme Court Casesなどの判例集を手がかりにして、ニューデリーのインド法律研究所、デリーのデリー大学法学部、バンガロールのナショナル・ロー・スクールの研究者、イギリスの西イングランド大学法学部の研究者の助言を得て、文献研究を行った。

その結果、独立後の主要な環境法令、具体的には、憲法、1974年水（汚染防止・統制）法、1981年大気（汚染防止・統制）法、1980年森林（保全）法、2003年森林（保全）令、2002年野生動物（保護）改正法、1972年野生動物（保護）法、1991年公共責任（保険）法、1956年河川局法、1962年原子力法、1994年環境影響評価規則、1995年全国環境審判所法、1997年全国環境上訴局法、1986年環境保護法、2000年騒音（規制・統制）規則、1989年有害廃棄物（管理・処理）規則、1989年有害化学物質の製造、貯蔵、輸入規則、1989年有害微生物・遺伝子工学生物細胞の製造、使用、輸出入、貯蔵規則、1996年化学事故（非常事態計画・準備・対応）規則、1998年生物医学廃棄物（管理・処理）規則、1999年リサイクル・プラスチック製造・使用規則、2000年オゾン層消失物質（規制・統制）、2000年都市固体廃棄物（管理・処理）規則、2001年バッテリー（管理・処理）規則のいずれにおいても、国際環境法の主要原則が名文によって規定されていないことが判明した。

「持続可能な発展」「予防原則」「汚染者負担原則」「世代間均衡」などの主要な国際環境法の原則は、インドにおいては、憲法32条と226条の最高裁と高裁の令状発出権に基づく公益環境訴訟の判例の集積によって、1990年代の後半以降確立するに至ったことが確認できた。

### （2）インドにおける汚染者負担原則・予防原則の適用例

#### 1) 序——公益環境訴訟による諸原則の展開

インドの場合には、制定法ではなく、公益環境訴訟を通じて「持続可能な発展」「汚染者負担原則」が承認されている。代表的な事例であるVellore Citizens' Welfare Forum v. Union of India, AIR 1996 SC 2715において、以下の諸点が判示された。

ブルントラント・レポートによって定義された「持続可能な発展」とは、「将来の世代のニーズに対処する能力と妥協することなく、現在のニーズに対処する発展」を意味する。「持続可能な発展」の特質が国際法学者によって最終化される必要はあるが、生態と発展の間の均衡的な概念として、「持続可能な発展」は慣習国際法の一部として受け入れられてきた。

ブルントラント・レポートとその他の国際文書から引き出される、「持続可能な発展」の特格的な原則のいくつかは、世代間の衡平、天然資源の使用と保全、環境保護、予防原則、汚染者負担原則、援助し協調する責務、発展途上国への財政援助および貧困の根絶であり、そのうち、「予防原則」と「汚染者負担原則」が、「持続可能な発展」の本質的な特徴である。「予防原則」とは、インドの国内法の文脈では、以下のことを意味する。

①州政府および制定法上の機関による環境措置は、環境悪化の原因を予測し、防止し、攻撃しなければならぬ。

②重大かつ回復不可能な損害の脅威があるところでは、科学的確実性の欠如は、環境悪化防止措置を延期するための理由として用いられるべきではない。

③みずからの行動が環境上有害でないことを示す「立証責任」は、アクターまたは開発者・企業者側にある。

「汚染者負担原則」は、Indian Council for Enviro-Legal Action v. Union of India, (1996) 3 SCC 212 において、最高裁判所によって健全な原則であると述べられた。「私たちは、当裁判所において発展してきた原則は単純で、实际的で、この国の条件に適したものであるべきだという意見をもっている。」「実行されている活動が有害または本質的に危険であるならば、当該活動を実行している人は、活動を行っている際に合理的な注意を払ったかどうかという事実とは関係なく、当人の活動によって他者に対して引き起こした損失を補填する責任がある。このルールは実行された活動のまさに本質に基づいている。」

したがって、汚染を引き起こした工場は、「土壌及び地下水に対して、影響を与えた地域の村人に対して、自らが引き起こした損害について補償をする絶対的な責任があり、影響を与えた地域に堆積した汚泥その他の汚染物を排除するのに必要なすべての措置をとらなければならない。」当裁判所によって解釈された「汚染者負担原則」は、環境に対する害についての絶対的な責任は、汚染の犠牲者に補償するだけでなく、環境悪化を回復する費用にも及ぶということを、意味する。損害を受けた環境の修復は、「持続可能な発展」のプロセスの一部であり、そのようなものとして、汚染者は、個々の被害者への費用と損害を受けたエコロジーを元に戻す費用もまた支払わなければならない。

インド憲法21条は、生命および人身の自由の保護を保障している。さらに以下の条文も、憲法で規定されている。

47条（栄養水準及び生活水準の向上並びに公衆衛生の改善に対する国の責務）「国家は、人民の栄養水準及び生活水準の向上並びに公衆衛生の改善を第一次的な責務と見なさなければならず、とくに医療上の目的を除き、健康に害のある酒類又は麻薬物の使用を禁止することに努めなければならない。」

48A条（環境の保護、改善並びに森林及び野生動物の保護）「国家は、環境の保護、改善並びに国内の森林及び野生動物の保護に努めなければならない。」

51A条（g）号 インド公民の義務「森林、湖、河川及び野生動物を含む自然環境を保護し、改善し、生物をいとおしむこと。」

環境を保護し改善する憲法規定とは別に、この主題に関する数多くの独立後の立法があるが、より関連した制定法には以下のものがある。1974年水（汚染防止統制）法、1981年大気（汚染防止統制）法、1986年環境（保護）法。

インド最高裁は、「上に述べた憲法規定と制定法の規定を考慮すると、我々は、予防原則と汚染者負担原則がこの国の環境法の一部であると述べることに躊躇してはならない。

そうでないとしても、ひとたびこれらの原則が慣習国際法の一部として受け入れられるならば、これらを国内法の一部として受け入れることには困難もないのである。国内法に違反しない慣習国際法のルールは、国内法に編入されたとみなされ、裁判所によってフォローされるべきであると判示した。

この意見は、環境問題を決定したその後の判決において最高裁の種々の裁判によって引用されてきた。M. C. Mehta v. Union of India, AIR 1997 SC 734; M. C. Mehta v. Union of India, (1997) 3 SCC 715; A. P. Pollution Control Board v. Prof. M. V. Nayudu, AIR 1999 SC 812; Consumer

Education and Research Society v. Union of India, (2000) 2 SCC 599; Narmada Bachao Andolan v. Union of India, AIR 2000 SC 3751; Bittu Sehgal v. Union of India, (2001) 9 SCC 181; M. C. Mehta v. Union of India, (2002) 4 SCC 356. など参照。したがって、その後の判決は「持続可能な発展」原則の適用可能性に関して疑いを提起していないので、現在それはインド法の一部として受け入れられていると結論することができる。

なお、「持続可能な発展」について、最高裁は、M. C. Mehta v. Union of India, AIR 2004 SC 4016で、その意義を次のように説明した。

「発展と環境保護は敵ではない。厳格なセーフガードを適用することによって、環境への悪影響を最小化し、または環境を悪化させることなく、持続可能な発展の原則を適用することによって発展活動を実行することが可能である。雇用機会を改善するニーズと収入の創出を含めて、産業、灌漑資源、パワー・プロジェクト等の発展を見失うことはできないために、最終的には発展がなくてはならないが、均衡が打ち立てられなければならない。」

また、N. D. Jayal v. Union of India, (2004) 9 SCC 362において、最高裁は「持続可能な発展」概念と「生命への権利」を結びつけた。

「持続可能な発展原則の遵守は、環境への権利と発展の間の象徴的な均衡の維持のための不可欠の条件である。環境への権利は基本権である。他方、発展への権利もまた一つの基本権である。ここでは、「持続可能な発展」への権利を選抜することはできない。したがって、「持続可能な発展」概念は、<憲法>21条のもとでの「生命」の不可欠な一部として取り扱われるべきである。」

## 2) 汚染者負担原則

### a 総論

インドの最高裁は、Indian Council for Enviro-Legal Action v. Union of India, AIR 1996 SC 1446において、汚染者負担原則を明白に適用し、環境損害を修復する責任は汚染者の工場側にあると述べた。さらに、1986年環境(保護)法は、指令を与え、汚染者負担原則を実施する措置をとる権限を中央政府に与えたと述べた。Vellore citizens Welfare Forum v. Union of India, AIR 1996 SC 2715では、前述のように、最高裁は、明白な言葉で、汚染者負担原則がインド環境法の一部であることを宣言した。最高裁は中央政府に対して、汚染者負担原則を実施するために1986年環境(保護)法に基づいて監督機関を設立することを指令した。最高裁は、この監督機関は、専門家の意見の助けを得て、環境への損害を評価し、汚染の被害者を確定し、その被害者に支払う補償を評価すべきだという意見を述べた。この監督機関はさらに、損害を受けた環境を現状復帰する費用として汚染者からリカバーされる補償を決定すべきである。汚染をもたらしたなめし皮工場は、環境の悪化と地域居住者への苦しみを結果として生み出した、過去の汚染についても責任があるとさらに判示した。これに加えて、汚染をもたらしたなめし皮工場のそれぞれに1万ルピーの罰金が課された、そしてこの金銭は汚染者からリカバーされた補償金とともに、「環境保護基金」と呼ばれる項目のもとに集約されるように指令された。この基金は影響を受けた人々への補償金を与える目的と損害を受けた環境を回復させる目的のために用いられることとなった。

M. C. Mehta v. Kamal Nath, (1997) 1 SCC 388において、最高裁は、Vellore事件へ言及した後で、「環境を汚染する者は自らの行為によって引き起こされた損害を填補する支払いをしなけ

ればならない」と述べた。この事件では、Sapan Motel Private Limitedがモーテルを将来の洪水から救うために、川の流れを変えるためにブルドーザーを用いたことが証明された。汚染者負担原則に基づいて最高裁はこう判示した。「モーテルはこの地域のエコロジーと環境を回復するコストを補償しなければならない。川岸と堰堤に、モーテルによってなされた種々の建設によって引き起こされた汚染は排除され、回復されなければならない。」

S. Jagannath v. Union of India, (1997) 2 SCC 87において、最高裁は、再び汚染者負担原則を適用し、海岸地帯を汚染している海老養殖場に対して命令を出した。中央政府は最高裁によって、海岸の州と連邦領域における海老養殖場に対処するために、1986年環境(保護)法に基づいて監督局を構成することを指令された。最高裁は、海老養殖場は汚染者負担原則を基礎にして、影響を受けた人々に補償する責任を有すると判示した。最高裁はさらに、この監督局は影響を受けた地域における環境への損失を評価し、汚染のために苦しんだ個人または家族を同定し、彼らに支払われる補償を評価すべきであると判示した。それに加えて、この監督局はさらに、損害を受けた環境を回復させるコストとして汚染者からリカバーされるべき補償を決定すべきだと判示した。

最高裁はその後の事件においても汚染者負担原則を一貫して適用し、変わることなくVellore事件をフォローしたと思われる。Consumer Education and Research Society v. Union of India, (2000) 2 SCC 599; M. C. Mehta v. Kamal Nath, (2000) 6 SCC 213; Bittu Sehgal v. Union of India, (2001) 9 SCC 181; M. C. Mehta v. Union of India, (2002) 4 SCC 356; M. C. Mehta v. Kamal Nath, AIR 2002 SC 1515, (2002) 3 SCC 653など参照。しかしながら、インドでは汚染者負担原則の適用に関する直接的な制定法の規定は存在していないため、より明確な汚染者負担原則の性質・範囲・定義に関する説明が必要と思われる。

### 3) 予防原則

「予防原則」は、「持続可能な発展」概念に基づく重要な原則の一つである。リオ宣言の原則15はグローバル・レベルにおいて初めて、予防アプローチを法典化した。この原則は次のように述べている。

「環境を防御するため各国はその能力に応じて予防的方策を広く講じなければならない。重大あるいは取り返しのつかない損害の恐れがあるところでは、十分な科学的確実性がないことを、環境悪化を防ぐ費用対効果の高い対策を引き延ばす理由にしてはならない。」

予防的アプローチは、科学的確実性がないことは、環境への潜在的に重大なまたは取り返しのつかない損害を回避する可能性のある対策を引き延ばす理由とはならないことを、示している。予防原則の核心には、長期のアプローチをとり、また科学的な知識に基づいた変化を予期することのできる、対策に基礎をおいた効果的な環境措置の要件を熟慮する予期の要素がある。

1972年のストックホルム会議以前は、「同化能力」概念が国際レベルでは認められていた。この概念自体によると、自然環境は汚染の悪影響を吸収する能力をもっているが、一定の限界を超えると、汚染はその修復に努力を要する環境への損害をもたらさう。したがって、環境保護機関の役割は、汚染の上限が超えられたときのみ始まる。しかし、それ自体の性質、集中、境界のために、汚染は効果的な措置の延期を待つことができない、このことが国際社会において明らかになった。そこで、「同化能力」原則から「予防原則」へとシフトすることが必要となったの

である。

「予防原則」は種々の国際法文書に存在している。たとえば、1992年の気候変動条約の3条3節は以下のように規定している。

「締約国は、気候変動の原因を予測し、防止し又は最小限にするための予防措置をとるとともに、気候変動の悪影響を緩和すべきである。深刻な又は回復不可能な損害のおそれがある場合には、科学的な確実性が十分でないことをもって、このような予防措置とることを延期する理由とすべきではない。もっとも、気候変動に対処するための政策及び措置は、可能な限り最小の費用によって地球的規模で利益がもたらされるように費用対効果の大きいものとするについても考慮を払うべきである。このため、これらの政策及び措置は、社会経済状況の相違が考慮され、包括的なものであり、関連するすべての温室効果ガスの発生源、吸収源及び貯蔵庫並びに適応のための措置を網羅し、かつ、経済のすべての部門を含むべきである。気候変動に対処するための努力は、関心を有する締約国の協力によっても行われ得る。」

予防原則に従うと、ある種の合理的で科学的な証拠が、ある活動・技術または物質が有害となりうることを信じる十分な理由を提供しているときには、その種の害を予防するために行動がなされるべきである。科学的な確実性を待っているならば、人々は苦しみかつ死亡するかもしれず、自然界への損害は回復不能となるかもしれないからである。Jariwalaは、「同化能力」概念を予防原則から異なったものとした。彼によると、これらの原則の違いは、前者は汚染の統制に集中し、後者は環境マネジメントに集中することにある。前者は、環境の自己純化と汚染のリサイクル能力に満足するが、後者の場合は、汚染プロセスのルートを打つ。さらに、前者は汚染の取扱いを意図しているのに対して、他方、後者の場合は、予防的な環境のケアに注意を限定するのである<sup>36)</sup>。

したがって予防原則は、治療よりも予防に集中する。この原則は、どれくらい危険が受容可能であるかを決定することを試みるよりは、まず最初に、危険を回避するための注意深いプランニングの考え方を具体化するのである。

インドにおいては、数多くの環境規制立法があるが、その多くは、1974年水（汚染防止・統制）法や1981年の大気（汚染防止・統制）法のように、汚染を浄化し、環境に放出された汚染量を統制することを目的にしている。これらの規制法は、最初に物質の使用または生産自体を制限するよりはむしろ、放出される有害な物質を規制している。人間やエコ・システムは害を受けることなく一定量の汚染物を吸収できるという仮定に基礎づけられている。しかしながら、どのくらいのレベルが安全なのかを知ることは非常に難しいことを過去の歴史は示しており、したがって、環境を取り扱うときには注意の側に身を寄せる方がよりよいのである。

上記のVellore判決は、最高裁のその後の判決によってフォローされたが、最高裁は予防原則の意味をもっと詳細に説明する必要性を感じた。そこで、A.P. Pollution Control Board v. Prof. M.V. Nayuda, AIR 1999 SC 812において、予防原則の進展に関して、最高裁は次のように述べた。

「以前には、基本概念は1972年の国連人間環境会議のストックホルム宣言の原則6から生じた「同化能力」に基礎づけられていた。この原則は、科学は、衝撃を吸収する環境の能力に対する侵害を避けるのに必要な情報及び手段を政策決定者に提供できることを前提としていたし、この原則は、環境の害が予想されるときには関連する技術的専門能力が利用できること、そしてそのような害を回避するために行動する時間が十分あることを前提としていた。しか

し、1982年の世界自然憲章に関する国連総会決議の第11原則において、強調点は「予防原則」にシフトし、この強調点は1992年のリオ宣言の原則15において繰り返された。」

最高裁は、科学の不十分性が1982年の予防原則を導いた本物の基盤であると論じた。それは、実際に回復することができなくなるかもしれない環境の害を予防し、注意の側にたつことがよりよいという理論に基づいている。予防原則は、環境の害の予測と、それを回避しまたは最小の環境的に有害な活動を選択する措置を取ることを含んでいる。環境保護は健康、財産、経済的利益を保護することを目的とするだけでなく、それ自身のために環境を保護すべきである。予防義務は具体的な危険の疑いによってだけでなく、正当な関心または潜在的な危険によってもまた誘発されなければならないといえる。

### (3) インドにおける総量規制

「汚染者負担原則」は、2004年の「国家環境政策」においても、不可欠な環境資源の保全、貧者への生活の安全、世代間の均衡、経済的・社会的発展における環境上の配慮の統合、環境資源の使用の効率性、環境のガバナンス、環境保全資源の増大という政策目標を掲げ、これらの政策目標に関する種々のアクターの活動を導いている14の諸原理（人間が持続可能な発展の関心中心にあること、発展の権利、環境保護が開発過程の不可欠の一部であること、予防的アプローチ、経済的効率性、「比較不能な」価値との統一、エクイティ、法的責任、公共トラスト原則、地方分権化、統合、環境標準の設定、予防行動、環境相殺）の一つである経済的効率性の含意として位置づけられている。

すなわち、一当事者の生産及び消費行為の衝撃が、当初行為と直接的な経済的関連を有しない第三者に及ぶ場合があり、当該衝撃は「外部性」と名づけることができる。この外部性のコスト（または利益）が当初の行為に責任のある当事者に対して再賦課されないならば、生産または消費、および外部性の全体の連鎖の水準は、結果的に非効率なものとなる。そのような場合に、外部性の実行者にそのコスト（または利益）を負わせることによって、経済的な効率性を回復することができる。この政策は、したがって、国際貿易と投資を損なうことなく公益に適切な関心を払い、汚染者が原則として汚染のコストを負うべきであるというアプローチを考慮して、政策手段に基づいた奨励の使用を通じて、環境コストの内部化を促進するものといえる<sup>37)</sup>。

次に、PPP（汚染者負担原則）の具体化の基準に関して、インドにおいては、総量規制は取られておらず、一定基準を用いた基準量の設定にとどまっていると思われる。すなわち、1981年の大気（汚染予防・統制）法 Air (Prevention and Control of Pollution) Act of 1981では、州汚染統制局の機能の一つとして、「工場プラント・自動車からのまたは船・航空機以外の汚染源からの大気への汚染物の排出基準を定める」ことを規定し(17条(1)項(g)号)、「州政府は州汚染統制局との協議の後に、州の一定地域を大気汚染統制地域と宣言することができ」、その場合に、「州政府は、州汚染統制局との協議の後に、大気汚染統制地域もしくはその一部における承認された燃料以外の燃料の使用が大気汚染を引き起こしているもしくは引き起こしそうであるという意見をもったならば、官報の通知によって、通知で規定する日（＝通常は、通知の公表日から3ヵ月以内）から、当該地域もしくはその一部における、当該燃料の使用、構内における承認された設備以外の設備の使用、特定物質の焼却を禁止することができる」と規定しているのみである(19条)。

#### (4) 気候変動に関するインドの国家的な立場

国連気候変動枠組条約（FCCC）は、先進国（付属書1諸国）が地球的な気候変動に率先して対処すべきことを要求し、また先進国と開発途上国の差異ある責任と特別な事情を繰り返して言及することによって、明瞭に北側諸国と南側諸国の文脈に根差している。FCCCは過去および現在の排出量の最大割合が先進国に起因していること、先進国の排出量は減少させられなければならないこと、開発途上国の排出は増大していくことに留意している。

インド、ブラジル、中国のような主要な開発途上国は、FCCCにおける上の文言の挿入において決定的な役割を果たした。これらの諸国はまた、気候変動への対処を助ける措置を開発途上国が実施することを助長するための「新規のかつ追加的な資金」についての開発途上国の要求の前線に立っていた。

さらに、1995年のベルリンでの議定書交渉において、開発途上国は自らに追加的な約束を負わせることに向けた新しい試みをかわして、議定書過程を前進させることに成功した。ベルリンにおける交渉（第1回制約国会議COP1）の主要な政治的な結果である「ベルリン・マンデート」は、先進締約国の約束を強化することを目的としながらも、開発途上締約国による新しい約束は求めないという過程を開始するものであった。1997年の京都（第3回締約国会議COP3）では、開発途上国は再び、緩和化の減少にコミットするように圧力をかけられるようになったが、これは、ブラジルやインドなどの主要な開発途上国によって率いられたG77によって激しい反対を受けた〔G77（77カ国グループ）は国連システムにおける開発途上国のための最大の政府間連合である。これはジュネーブにおける貿易と開発に関する国連会議（UNCED）の第1会期の終わりの1964年6月15日に77カ国の開発途上国によって設立された。それ以来構成国は132カ国に増大している。〕COP3の結果である京都議定書では、開発途上国にはいかなる新たな約束も導入されないという声明において、枠組条約を繰り返している。

インドは交渉におけるG77の前線におり、その人口数、エネルギー使用における石炭の優越それに高い経済成長ともあいまって、しばしばグローバルな枠組条約における枢要なアクターとして認識されている。

しかしながら、インドの外交政策に関する論点についての政策決定の追跡は困難な課題であり、以下では一般的な検討にとどまっている。

インド政府は、1992年のリオにおける環境と開発に関する国連会議（UNCED）の気候変動とその他のトピックに関して、開発途上国の立場のリーダーの一つだった。多くのインド政府の高官はUNCEDのプロセスにおいて環境と開発の関係が明らかにされるといふ望みをもっていた。地球サミットにおける演説において当時のナラシムハ・ラオ首相はこう述べた。「ある国の豊かさが多くの人々の貧困から由来することのないことを、我々は確実にしなければならない」。しかしながら多くの開発途上国にとっての政治的対話が北の利益と争点に焦点をあてていることがだんだんと認識されるようになると、そのような希望は蒸発してしまった。1991年から1995年までインドの環境大臣であったカマル・ナートは、国際秩序の不平等の結果としてUNCEDにおいては、南の関心に比べて工業化諸国の関心に対して過度の強調が与えられたと主張した。

この期間におけるナラシムハ・ラオ首相の演説は、気候変動それ自体が優先物ではなく、全体としての環境問題とそれらの社会経済的文脈が優先物であることを示していた。UNCEDのためのナ

ショナル・レポートにおいてインド政府は、気候変動および海面上昇を「ほとんど考慮しなかった」のに対して、「高い優先度の問題」として人口、貧困、農業、コミュニティーの廃棄物をリストに挙げていた。

インド政府は、UNCEDにおいてG77の代表として相当の役割をはたし、その初期の段階では、他の主要な開発途上国との共通の立場をはっきりさせることの準備のために働いた。インドは1990年にニューデリーにおいて20の開発途上国の会合を組織化し、その後1991年6月には中国のイニシヤティブによって北京閣僚会合が開かれ、その会合において開発途上国は、環境と開発に関する北京閣僚会合宣言として知られているUNCEDに関する共通の立場を発した。インドはUNCEDの準備を通じて、中国と強い同盟を形成するようになった。

気候条約の準備交渉としての気候変動枠組条約に関する国際交渉委員会において、インドは中国とともに、最終テキストにおいて、開発途上国が地球温暖化への対処措置を実施することを助けるための「新規かつ追加的な資金」への特別な言及をすべきであると主張して、G77のリーダーとしての役割を果たした。多くの開発途上国にとって、UNCEDにおける条約およびその他の国際協定において国際開発援助を色々な形態の「グリーンの援助」へと逸脱させないことを確実にするための一般的な試みにおいて、このことは大きな重要性をもつものとなった。開発援助は2000年までにはOECD諸国のGNPの0.7%のレベルまで到達すべきであるという現在の約束から逸脱してはならないと、インド政府は論じたのである。

工業化諸国と開発途上国との各々の責任には大きな違いがあることを気候条約の最終テキストで認めさせることが、インド政府のもう一つの優先的な関心だった。この責任の相違の認識は、一国の人口の絶対数が国家の排出を考慮する際に考慮されるべきであるというインド当局者の見解と結びついてきた。第2回国際交渉委員会において、インド政府は、国家のCO2排出の対処（安定化、成長または緩和）に対して人口一人当たりのアプローチを提唱した条約の条文提案の草案を手渡し、インドの交渉団長であるチャンドラセカール・ダス・グプタは次のように述べた。「地球温暖化問題は温室効果ガスの排出自体によってではなく、温室効果ガスの一人当たり排出量の過度のレベルによって引き起こされている。もしもすべての国の一人当たり排出量が開発途上国のそれと同一のレベルであったならば、今日の世界は地球温暖化の脅威に直面しなかったことであろう。」インド政府はさらに、条約の目的において、時間の経過とともに、異なった国の排出量レベルは共通の人口一人当たりのレベルに収束すべきであることを、明記すべきであると提案した。」

「過去及び現在における世界全体の温室効果ガスの排出量の最大の部分を占めるのは先進国において排出されたものであること、開発途上国における一人当たりの排出量は依然として比較的少ないこと並びに世界全体の排出量において開発途上国における排出量が占める割合はこれらの国の社会的な及び開発のためのニーズに応じて増加していくこと」という、FCCCにおける事実に関する文言の挿入に、インド政府が主要な役割を果たしたことについては、見解の一致がある。初期のインドが提案した条約草案は、開発途上国の別の主要な関心を促進するものであった。すなわち、条約の基金メカニズムが北の支配する機関の手中に入らないようにすることを確保することの問題である。インド政府は、条約に対する先進国締約国からの貢献によって財政がまかなわれ、気候変動の悪影響に対応し、気候変動の悪影響を緩和させるために開発途上国に対して贈与ベースで財政を提供するための、条約のための基金メカニズムとして、別個の気候基金を提案



した。大部分の開発途上国が望んだように、条約の基金メカニズムは地球環境ファシリティー (GEF) ではないことを明確にすることを、提案のこの部分は明白に意図していた。1991年に設立されたGEFは世界銀行、国連開発計画、国連環境計画によって運営されている。GEFは先進国に有利にバイアスがかけられていると認識されたために、開発途上国はGEFに対して強く反対していた。

〔GEFは国連環境計画、国連開発計画と協力した世界銀行による3年間のパイロット財政メカニズムとして設立された。このファシリティーは4つの地球環境問題、すなわち、地球温暖化、国際河川の汚染、生物多様性の破壊、成層圏オゾンの破壊に対処するために、贈与および低利子ローンを開発途上国に提供するものである。〕しかしながら、インドその他の発展途上国にとってこの問題は主要な妥協点となった。FCCCの最終テキストは、GEFを条約のための基金メカニズムとして確立している。

G77との広汎な調整に加えて、インドは南アジア地域協力連合 (SAARC) の隣国間で共通の立場を準備する活動に従事した。SAARCの立場は大体のところG77の立場の繰り返しだった。すなわち、経済発展に関する政策や計画への環境の関心の統合は援助または開発財政において条件づけなく実施されるべきこと、環境の関心は貿易障壁を立てるための口実として用いられるべきでないこと、および先進国は地球環境の汚染の矯正行動のために第一の責任をとるべきであることである。インドは1992年にリオのUNCEDでFCCCに署名し、1993年11月に条約を批准した。それ以来、インド政府の立場の路線に大きな変化はない。政府当局者は、ポストUNCEDの期間におけるインド政府の3つの主要な関心を表明している。すなわち、1) 2000年までに国内の温室効果ガス排出量を1990年のレベルに安定化させるという約束、および開発途上国への技術的・財政的移転という約束の両方において、工業化諸国が条約に明記された約束の実施の確保をすること。2) 「共通だが差異ある責任」概念の希釈化を避けること。3) 国家の情報を提出するインドの約束の条件として見られている追加資源の問題 (技術移転と追加資金付与)。〔FCCCのもとでは、開発途上国は排出量の上限に従うことはないが、先進国と同様に、温室効果ガスの発生源による排出及び吸収源による除去に関する自国の目録を含む自国の情報を発展させ、提出する義務を有する。条約の第12条第5項に従うと、附属書の締約国以外の各締約国は、「この条約が自国について効力を生じた後又は第4条第3項の規定に従い資金が利用可能となった後3年以内に最初の情報の送付を行う」〕。カマル・ナート環境大臣は、UNCEDの国連総会の評価に対する演説において彼の最後の関心をこのように表明した。「政府開発援助の0.7%の実現は・・・絶えざる審査のもとに置かれなければならない」。

ポストUNCEDにおいて、インド政府は、経済成長の拡大を迫及するために、インドの排出量は増大することになるという立場を維持している。FCCCはこの立場に満足すべき注意を払っており、また温室効果ガスの緩和責任を先進国に委ねている。このような考え方が、気候変動に関する政策決定過程にかかわりをもっている中央政府当局者の間の一般的な認識である。したがって、開発途上国の現在の主要な関心は気候変動の国内的なインパクトを評価しなければならない、さらに当該インパクトに適応する責任を確定させなければならない、これが官僚たちの立場である。面談した中央政府の担当者のすべては、インドは多くのその他の重要な優先物を有する開発途上国であることを強調することが重要であると述べていた。雇用、貧困の根絶、経済成長がより有意義な国内的論点であることが強調された

インド政府はGEFに関する国際的な合意を条約の基金メカニズムとして受け入れた。したがって

正式には、政府はGEFの支持にとどまっている。しかしながら、政府関係者との面談はFCCCにおけるGEFに対する持続的な反対を示すものだった。GEFはあまりに少ない基金しかないこと、開発途上国の投資と技術のニーズに適切に対処するためにはFCCCは自らの財政機関を必要とすること、これが共通の不満である。それに加えて、投票が寄付に比例して加重されるというGEFの投票システムにもある種の不満がある。これは開発途上国を不利に扱うものと認識され、インド政府の関係者は繰り返し、基金付与の決定権能がFCCC締約国に直接与えられるべきであるという望みを繰り返し表明している。

共同実施も、インド政府が長い間にわたって反対しているFCCCにおけるもう一つの国際的な措置である。インド政府からだけでなく大部分の他の開発途上国の政府からもまた、温室効果ガスの緩和のための国際的な手段としての共同実施については一般的な懐疑が表明されている。それが北によって排出量の緩和を回避し、その代わりに南に責任を移転するための方法として用いられていることを理由とするものである。また共同実施は新植民地主義の一つの形態になりうることも理由としてあげられている。

## 7 中国（東海大学）

### （1）中国における原因者負担原則概観

#### 1) 中国における原因者負担原則の意義

##### a 環境法基本書等における原因者負担原則の意義

中国環境法においても、環境汚染者や環境利用行為者に対して何らかの責任を課すと意味での原因者負担原則は存するが、その内容に関しては、論者によりいろいろなものが含意されているようであり、一定していない。①もっぱら環境汚染の事後対策に係る費用負担の問題として捉えるもの、②もっぱら事後対策を念頭においているが費用負担に限定しないもの、③事後対策に限定しないものが見られる。

①の例としては、王灿发『环境法学教程』がある。同書は、原因者負担原則的な環境法原則として、「環境を損傷した者が支払う」という原則（损坏环境者付费原则）を挙げている。これは、環境に負の影響を与えた者が、環境上の損失費用ないし自己がもたらした環境汚染・破壊の対策費用を負担しなければならない、という原則である

②の例としては、呂忠梅『环境法学』が挙げられる。同書の掲げる原則は、「汚染・破壊した者が汚染対策、生態環境の回復の責任を負う」というものである（环境责任原则）。呂によると、その主たる内容は汚染した者が対策をとる（谁污染谁治理）の原則と開発する者が保護する（谁开发谁保护）の原則で、制度としてのその具体的な表れの例として、排污費の他期限付き対策（限期治理）等も挙げられており、金銭的な負担に係る原則としてのみ理解されているわけではない。

金瑞林主编『环境法学』は、「開発した者が回復・修復・保護する」（开发者养护）という原則、及び「汚染者が対策をとる」という原則（汚染者治理）を挙げている。これは、呂のいう环境责任原则と、表現は異なるが、内容はほぼ同様のものと見られる。

③の例には、蔡守秋主编『环境资源法学教程』がある。同書も呂と同じ「环境责任原则」という用語を使うが、その内容として挙げるところは呂よりも豊富で、谁污染谁治理、「開発した者が保護する」（谁开发谁保护）、「破壊した者が回復する」（谁破坏谁恢复）の他、「利用した者が補償する」（谁利用谁补偿）、「管轄する者が責務を負う」（谁主管谁负责）、「請け負っ

た者が責任を負う」（誰承包誰负责）等となっている。後二者は、環境保護に関する行政機関の責任に関するもので、いわゆる原因者負担原則とはあまり関係がないもののようなのである。そうすると、原因者負担原則的なものとしては、呂等のいう環境責任原則の内容と大差はなさそうである。実際、環境を破壊・汚染した者の責任は、「汚染する者が責任を負う」（誰汚染誰承担责任）、「破壊する者が責任を負う」（誰破壊誰承担责任）にまとめられている。但し、責任の中味としては、対策をとる、排污費を支払う、予防措置をとる、原状を回復する、といったことが挙げられ、予防が明示されているのが他と比べてやや特徴的であり、事前対策も原因者負担原則の一部とされている点で、呂とは異なるようでもある。

#### b 政府文書における原因者負担原則

一方、政府文書における原因者負担原則的なものへの言及としては、1990年の「国務院環境保護任務の更なる推進に関する決定」（国务院关于进一步加强环境保护工作的决定）の中に、「谁开发谁保护」、「谁破坏谁恢复」、「谁利用谁补偿」という表現が見出される。これと「谁汚染谁治理」を併せると、1996年の「国務院環境保護の若干の問題に関する決定」（国务院关于环境保护若干问题的决定）中の4原則とほぼ同じになる。すなわち、同決定は、「国務院の関連部門は、『汚染者付費、利用者補償、開発者保護、破壊者回復』の原則に基づき、インフラ整備、技術改良、综合利用、財政税收、金融貸付、外資導入等において、環境保護を促進改善し、環境汚染と生態破壊を防止する経済政策及び措置を、要点をしっかりと抑えて立案しなければならない。」とあり、『汚染者付費、利用者補償、開発者保護、破壊者回復』の4つを原則として挙げている。これら4つの原則を各々分説すると、以下のようなものである。

i 汚染者付費（汚染した者が支払う） この原則は、環境汚染による損失と汚染対策の費用は汚染者が負担しなければならないという意味で、OECDの提起したいわゆるPPPである。

1979年に制定された環境保護法（試行）6条は、「既に環境を汚染しその他の公害を起こした単位は、『汚染した者が対策をとる』の原則に基づき、計画を策定し、積極的に対策を採とり、または主管部門に報告して生産物の転換・場所の移転の批准を得る。」と定め、「谁汚染谁治理原則」を明示していた。「谁汚染谁治理原則」は対策費用の負担の責任だけでなく、対策をとること自体をも含めた責任原則であり、汚染者付費原則と全く同じではないが、汚染者負担原則の精神を参照して定められたものと言われている。

1989年に制定され現在に至っている環境保護法には、「谁汚染谁治理」という言葉は意識的に使われていない。すなわち、原因者負担原則に関わる同法の規定は24条で「環境汚染その他の公害を発生させる単位は、環境保護活動を必ず計画に組み入れ、環境保護責任制度を建てなければならない。有効な措置をとり、生産・建設その他の活動中に発生する廃気、廃水、固形廃棄物、粉塵、悪臭、放射性物質及び騒音、振動、電磁波輻射等の環境への汚染と危害を防治しなければならない。」と定めており、汚染者の責任に関する原則的な規定となっているが、「谁汚染谁治理」の語は削除されている。これは、一つには、同原則が、汚染された後の対策にすぎない（しかも汚染源対策とのみ理解されることがままあった）という難点があったためである。現行の24条では、事後対策の他に防止も含まれている（防治の防は予防を示し、治は事後対策の意である）。さらに、汚染の他に破壊（後述dの原則）もここでは含意されているとのことである。しかし、そのような積極的な面だけでなく、少なからぬ国有企業が、設備・技術が古く、もともと浄化設備を備えておらず、これらの企業による汚染への対策には多額の投資が必要となる

ため、企業に負担させるのは実際上困難であるという点も考慮されて、「誰汚染誰治理」という語の使用が避けられた、という消極的な面もあったらしい。

なお、被害者に対する損害賠償は、民法通則の関連規定により、本原則には含まれないと解するのが——例外はあるが——一般的である。

ii 利用者補償（利用者が負担する） 環境資源を利用する者はその経済的補償責任を負う、という原則である。補償とは、開発時に投入される労働、資源開発の際の調査、測量、評価、再生、代替資源の開発等の費用（資源利用の対価＝労働力）は利用者が負担すべきであるということの意味である。要するに、環境資源は無償ではないので、利用者はその対価を支払うべし、という意味のようである。

iii 開発者保護（開発する者が保護する） 環境資源を開発利用する者は、同時に環境資源を保護すべき義務を有する、という意味の原則である。保護は、再生可能資源についてはその再生能力の維持という前提の下で持続的に利用し、非再生性資源については節約して利用し、総合的に利用する、ということの意味である。環境保護法19条は「自然資源の開発利用は、必ず生態環境を保護する措置をとらなければならない。」と定めており、この原則の法的根拠を提供している。

iv 破壊者回復（破壊した者が回復する） これは、環境資源の開発によって環境資源を破壊した者はそれを回復・修復する責任を負う、という原則である。この原則が表現されている法律の規定としては、水土保持法（1991年）27条（「企業・事業単位は、建設及び生産過程において必ず水土保全措置をとらなければならない、惹起した水土流失について対策の責任を負う。当該単位に対策能力が欠ける場合は、水行政主管部門が対策をとり、その費用は水土流失を発生させた企業・事業単位が負担する。」）、草原法（1985年。2002年改正前）12条（「草原は合理的に利用し、過放牧を防ぐ。過放牧によって草原が砂漠化、退化し、水土流失が生じたときは、草原利用者は、放牧の密度を調整し、牧草を補植し、植生を回復しなければならない。」）

## 2) 原因者負担原則の理論的根拠

以上見たように、中国環境法においても、内容の理解にはさまざまあれ、原因者負担原則は一般に承認されている。では、中国においては、原因者負担原則はどのような根拠をもって、承認・主張されているのであろうか。以下のような理由付けがあるようである。

### a 法律による汚染・破壊の禁止

まず、法律により環境の汚染・破壊が禁止されていることを理由とするものがある。例えば、金瑞林主編『環境法学』は、「法律上、各種工業企業は、その経営活動に際して環境の汚染を防止すべき義務を負っている。したがって、汚染者が、自己のもたらした汚染について責任をもって対策をとるのは理の当然である。」と述べている。しかし、法律に禁止の定めがない場合にはこのような理由付けは及ばないし、立法をする際の根拠にはなりえない。

### b 便宜論

次に、便宜論とでもいうべき議論がある。「そのほうが環境保護に役立つから」という論法である。王灿发『環境法学教程』は、原因者負担原則（彼の場合は「環境を損傷した者が支払う」という损坏环境者付费原则）の必要性・合理性を主張して、「『環境を損傷した者が支払う』原則の実行は、環境の開発利用者が環境保護を重視し、積極的に汚染を予防し対策をとることを促

すのに役立つ。」「『環境を損傷した者が支払う』原則の実行は、環境保護のために資金を調達するのに役立つ。」と述べる。前者は、環境保護のためのインセンティブ付与機能であり、後者は環境保全資金調達である。これらの機能は、確かに原因者負担原則の環境保護という観点からの合理性・必要性を示すが、しかし、環境保護のために有用だからというだけでは、原因者負担原則の法理論的根拠とはならないであろう。

#### c 公平論

第三に、原因者負担原則の理論的根拠を公平に求める見解がある。例えば、「汚染者負担原則は、……民法における『借金をした者は返す』、刑法における『人を殺した者は命を以て償う』といった素朴な法観念と同様、主要には事を起こした者の責任を追及するもの、即ち、環境を汚染した者は賠償の責任を負うべきである、というものである。公平性の観点からすると、自然資源を採取利用しあるいは自然環境を損壊した者に何らの不利益も負わせないとするわけにはいかない。」と述べる文献がある。ここでは、素朴な公平感・正義観が理由となされている。

先の王灿发も、先の便宜論の他に、「少数の環境利用・開発者がそこから経済的利益を得て、そのもたらした環境損害の不利益を社会に転嫁するのでは公正・公平に反する。」と述べ、公平性にも言及している。一方が利益を獲得して他方が不利益を被るから不公平だ、というのであるが、利益を得ること自体は問題ではないはずなので、他方が不利益を被ることが問題なのではあるはずなのだが、いったいどういう不利益なのかについての言及はない。

この点につき、呂忠梅は「[環境の汚染・破壊は]必然的に人間の生命健康・経済建設の順調な進行に影響を及ぼす。然るに、経済主体はその生産経営活動において環境を利用し一定の利益を得ており、これらの利益の一部は環境の汚染・破壊を代価としている。したがって、環境を汚染・破壊した者の環境責任を明確にし、彼らに生態環境への対策と回復の義務を負うことを要求しなければならない。」と述べ、生命・健康・経済活動への不利益が明示されている。いわゆる公害や温暖化原因物質の排出、自然資源の非持続可能な利用等については、この論理は適用しうる。しかし、誰の権利も社会生活上の利益も害さない行為については、環境それ自体を守る、といった目的から、原因者負担原則を適用することは、この論理からは出てこないはずである。

#### d 環境資源国有論

さらに、環境資源が国有であることを論拠とするものもある。例えば、韓德培主编『环境保护法教程』は、利用者補償原則に関して、「国家は、環境資源の所有者として、環境資源有償使用を実施するのは、理の当然である。」と述べている。環境資源が国有であれば、環境資源を破壊すること自体が国家の権利を侵害することになるから、3)のような論拠の難点は免れうる。しかし、環境有償使用という場合、通常、利用行為から積極的に利益を得るような場合（森林の木材利用、水利用等）が想定されていると思われ、この場合には、環境汚染に係る原因者負担原則の根拠とはなしえない。もっとも、環境容量をも環境容量資源と称して環境資源に含め、環境汚染に係る原因者負担原則の根拠とするものもあり、このような立場からは、前記の難点は免れうる。ただ、環境（資源）が法的に見て国有なのかどうか疑問であり、たんに「みんなのもの」といった情緒的な意味で使われているのではないかとも思われる。

### (2) 原因者負担原則の適用例

原因者負担原則の中国における具体化を見ると、環境資源利用に関するものと環境汚染に関する

るものに分けられ、前者は環境利用税（資源税、育林基金、野生動物資源保護管理費、漁業資源増殖保護費、鉱産資源補償費、水資源費等）と呼ばれ、後者には排污費がある。ここでは、中国における、原因者負担原則を具体化した代表的な制度である、この排污費制度に少し詳しく紹介、検討することとする。

## 1) 排污費制度の内容

### a 旧排污費制度

排污費制度は2002年に大幅な改正がされたが、まず、旧排污費制度の概要と指摘されていた問題点等を見た上で、新しい排污費制度の内容・特徴等を紹介・検討する。旧制度の詳細を定めていたのは1982年に制定された排污費徴収暫定弁法（征收排污费暂行办法）である。

#### i 旧排污費制度の内容

排污費徴収暫定弁法の内容を簡潔に見ると以下の通りである。

- ・目的 企業・事業単位の経営管理、資源の節約・综合利用、汚染対策、環境改善の強化を、排污費徴収の目的としている（2条）。
- ・納付義務者 排污費の納付義務を負う者は、対象物質の排出基準を超過するすべての企業・事業単位である（3条）。単位のみが排污費を徴収され、個人は納付義務の対象からはずれている。また、排出基準を超過した場合のみ徴収されることになっている。
- ・算定基準 排出基準（基本的に濃度基準）を超えた排出量に一定額（汚染物質ごとに異なる。汚染物質によっては排出基準を超える程度によっても異なる）を乗じて算定する（5条1項1文、附表）。汚染が特にひどい都市では徴収基準を適当に調整してよい（2文）。→濃度基準。

通常は複数の汚染物質を排出するであろうが、同一の排出口から2種類以上の汚染物質を排出している場合は、額が最も高くなる一種類の汚染物質の排污費を徴収する（5条2項）。

- ・用途 弁法は、用途を環境保護補助資金とする（9条）とし、重点汚染物質排出単位の排出源対策と総合的対策を主要な用途としている（10条）。

#### ii 指摘されていた問題点

旧排污費制度に対しては、さまざまな問題点が指摘されていた。主要なものを列挙すると、以下の如くである。

- ・排出基準を超過した場合にのみ排污費が徴収されるにすぎない。
- ・濃度基準なので、希釈して排污費を免れる者がいる。
- ・単一の排出因子についてしか排污費が課されない。他の汚染物質の削減に意を用いない。
- ・排污費徴収の対象行為が狭い。移動発生源、生活排水、生活廃棄物、印刷等には課されない。汚染物質を排出すれば環境を汚染する可能性があり、対策費用が必要となるのだから、これらの環境汚染行為について排污費（税）を徴収しないのは汚染者負担原則に反する、という批判である。
- ・金額が少ない。例えば、広東省では発電所の排出する二酸化硫黄につき1トンあたり150元徴収しているが、二酸化硫黄の1トンあたりの対策費用は2500元であるとのことである。
- ・規定通りに徴収しないことがある。企業と協議して一定額に予め定める等が行われているらしい。
- ・環境行政の一般経費に20パーセント充てられており、資金が規定外の用途に用いられている

(積極的に評価する者もある)。

・ 排污費を生産コストに計上できる(8条)。右のポケットから左のポケットへ、ということで、計画経済時代の批判であろう。

#### b 新排污費制度

2002年1月30日に国务院排污費徴収使用管理条例(排污費征收使用管理条例)が制定され、弁法に代わり、新しい排污費制度が設けられた。内容、改善点、問題点等をまとめると以下のようなになる。

##### i 内容

・ 目的 条例は、制定の目的を、排污費の徴収、使用の管理の強化としている(1条)が、弁法にはあった排污費徴収の目的についての言及がなくなった。

・ 納付義務者 直接環境に汚染物質を排出する単位及び个体戸となっている(2条1項)。

・ 算定基準 排污費の額については、汚染対策の産業化の必要、汚染防治の要求、経済的技術的条件、汚染物質排出者の受容能力に基づいて徴収基準を定めることとされている(11条)。具体的には、汚染当量数値(汚染物質排出量を汚染当量値で除した数値。汚染当量値は汚染物質ごとに異なる)に一定の額(水は0,7元、大気は0,6元等)を乗じた額(固体廃棄物の場合は重量(t)×一定額(スラグは25元、選鉱くずは15元等))となっている。同一排出口から複数の汚染物質が排出されている場合、汚水排污費と廃気排污費については、汚染当量数値の大きいほうから3種類以内の物質について排污費を徴収することとされている(2003年2月28日排污費征收标准管理办法附件排污費征收标准及计算方法一(二)、二(三))。

・ 用途 徴収した排污費の用途は以下の4項目への補助ないし利子補給となっている(18条)

##### ii 主要な改正点

旧排污費制度と比べて、新制度では、列挙すると以下のような大きな変化が見られる。

・ 徴収対象者が、基準超過排出単位から汚染物質を排出する単位及び个体戸へと拡大された。すなわち、排出基準超過の有無に拘わらず、排出即排污費徴収となり、また、単位だけでなく個人経営も対象となったのである。牧畜業、飲食店、娯楽施設、病院も対象になったことと併せて、原因者はすべからず負担すべしという意味では、原因者負担原則に忠実な制度となったといえる。

・ 濃度基準から当量基準(総量基準)へ変わった。排出量に応じた排污費の算定がされるわけで、この点でも、原因者負担原則に忠実になったといえよう。

・ 徴収対象汚染物質が、最高額となる1種類から3種類へと改正された。排出物質すべてについて排污費を徴収するのが原因者負担原則からすると要請されるであろうが、いずれにせよ、原因者負担原則により適合的なものとなったはいえる。

・ 用途は基本的に汚染防治ないしそれと関わる事柄のみに限定された。旧制度化において、少なからぬ部分が環境行政の費用に用いられていた、という面を考えると、使用の面でも原因者負担原則に親和的なものとなったといえる。

##### iii 残された問題

新制度では以上のような改正が行われたが、なお、残された問題点もある。すべてではないが、若干を例示すると、以下のものがある。

・ 排污費の法的性質の不明確性 排污費の性質の不明確性は従前からの問題であったが、条例

では排污費徴収の目的に関する言及がなくなり、一層不明確となった。また、重点汚染源対策などに徴収した排污費の用途が限定されているが、重点汚染源の原因とはなっていない者からも排污費は徴収されることとなり、徴収面で、汚染者負担原則により近くなったが、使用面では負担と用途が対応していない、という問題がある。

- ・環境保護行政部門（特に基層の）の経費をどう調達するかという問題もある。旧制度化では事実上環境保護行政部門の経費に排污費収入が当てられていたが、これが新制度化では明確に禁じられることとなったため、環境行政部門の経費不足が懸念される、という問題である。もっとも、行政部門間での実際の予算配分は調達額に応じて決定されるため、排污費等環境保護行政部門の調達額が少なくなく、現実には心配されたほど環境保護行政部門の経費不足は生じていないとのことである。

- ・移動発生源等はお徴収対象とされていない。すべての排出源が排污費徴収の対象となったわけではなく、原因者負担原則の徹底という観点からは、改善が要請される。

- ・污水处理施設に汚水を排出する場合、污水处理費を納付すれば排污費を納付しなくてもよいこととされている（条例2条）が、污水处理費は汚水量に応じて算出されるので、汚染物質排出量に応じた費用負担が実現されない。

### （3）総量規制と排出割当

中国における総量規制及びその下での排出割当に関する制度として、国家環境保護総局排污許可証試点工作方案（国家環境保護総局2004年1月2日）を挙げることが一応可能である。また、いくつかの地方で、試験的に、排出権取引を包含した企業間での排出割当制度が行なわれている。さらに、若干の主要汚染物質について、各省（自治区、直轄市を含む）間での排出割当も全国レベルで行なわれている。

#### 1) 排出許可——国家環境保護総局排污許可証試点工作方案

a 排出許可の適用対象主体 環境中に直接・間接に重点規制汚染物質※を排出するすべての法人その他の組織及び个体戸（排污者）である。

※重点規制汚染物質 1 法令、計画等で定められた主要な汚染因子（法定汚染物質）、2 環境基準を越えまたは基準に近い汚染物質で、排污者によって排出される汚染物質（地域特性汚染物質）、3 業種の特性を考慮して定められる規制の必要な物質（業種特性汚染物質）。排出許可証に記載される。

#### b 排出許可の基準

排出許可において必要とされる資料や基準（考慮要素）は次のようなものである。

##### i 審査の基礎とする資料

- ①申請者の汚染物質排出申告表及び自己測定（自動測定？）データ台帳
- ②申請者の前年度の生産経営統計報告表
- ③申請者の汚染対策施設の管理台帳
- ④申請者の今後（通常3年間）の生産計画
- ⑤申請者の今後（通常3年間）の汚染対策計画
- ⑥申請者の建設項目環境影響報告書（表）、竣工検査報告
- ⑦数年間の環境統計資料、重点工業汚染源排出状況報告表等



⑧流域計画または地域計画における総量規制目標配分結果

⑨環境測定データ

⑩国の産業政策ないし業種関連の規定

ii 審査の基準1——重点

重点的な審査基準は以下の①～③である。

①汚染物質排出状況 申請書の記載に誤りがないかどうか、申請書のデータが正常な生産状況を反映しているかどうか、これまでの観測資料と比べて食い違いがないかどうか、ある場合にはその原因。

②汚染対策計画 同様の生産施設と比べた場合の当該業種における先進的な水準を把握する。申請者の期限付き対策の切迫性及び削減量が前流域ないし地域の総量規制目標に対する影響を考慮して、実施可能な削減措置に基づき、その削減量を分析し、併せてどのように当該業種の先進水準に到達するかを考察する。採用しようとしている汚染対策措置が化学的に合理的か、技術的・経済的に実施可能か、汚染対策資金が確保できるか。

③生産発展状況 国の産業政策に基づき、申請者の製品の社会においてもつ経済的地位及びその国民経済に対する影響。建設項目環境影響評価に基づき、汚染物質排出の増加の原因及び汚染の程度、総量規制目標及び環境質目標に与える打撃の程度の分析。

iii 審査の基準2——その他

前年度の排出量、排出規則、排出口の場所、排出方式、排出汚染物質の行方、自己測定能力及び管理水準。長期にわたって汚染対策が進んでいない排污者に対しては、総量割当に当たって厳格な要求をし、多くの削減を促し、積極的に対策をとり顕著な成果があった排污者については、総量割当に当たって、過去の対策の成果を認め、「鞭打快牛」（早い牛を鞭打つ）というやり方は根絶する。

・排出目標（割当）の必須条件 排污者の汚染物質排出割当の査定は、以下の総体的な要求に適合しなければならない。

①国の産業政策を満足させ、経済的効果が高く発展の潜在力が高くクリーン生産を実施する排污者の正常な生産及び経営を促進するための必要を優先する。

②割当は、排污者の正常な生産条件の下での排出基準に基づいて算出された排出量を越えてはならない。

③当該地域内での排出割当の総量は、上級政府が当該地域に割り当てた総量規制目標（目標総量規制割当）を上回ってはならず、かつ、適切な量を保留し、もって、当該地域における経済発展・都市の発展の必要を満たす。

④汚染物質排出削減費用の最小化、将来における許可証の市場化、割当の取引化のため、排出許可証の実施は将来の許可証取引のために準備する。

⑤環境基準を達成している地域においては、当該地域の環境容量に基づき、上級の割り当てた目標総量に照らして排污者の排出割当を定める。

⑥環境基準未達成地域においては、排出割当の他、地域汚染物質削減計画に基づき、目標総量、排污者の汚染物質の年度削減計画を課す（給出）。

c 許可証の発行

・申請者の実際の排出量が環境保護部門の査定により認められた割当を超えていないときは、排

出許可証を発行する。実際の排出量が割当を超えている場合は、臨時許可証を発行し、削減量及び対策期限を下達する。これを達成したときは正式の許可証を発行する。

- ・新たな生産、拡大等の場合にも排出割当を得ることは可能。

#### d 特徴

i 考慮要素 排出許可にあたっての考慮要素は多様で、生産状況、経済的・技術的にどれくらいまで減らせるか（減らせないか）、排出実績、これまでの排出削減努力、産業政策、当該地域における総量規制値等となっている。

ii 割当配分基準 基準は不明確である。諸要素の総合的考慮によるものと思われる（なお、環境影響報告書（表）を提出し、その批准を経なければならないので、地域における総量規制値を超える場合は認められないことになるかと思われる）。

### 2) 江蘇省電力事業二酸化硫黄排出規制割当配分方案——試験事業における排出許可の割当の一例

前述の通り、中国のいくつかの地方で試験的に総量規制の下での排出割当制度が実施されているが、ここでは江蘇省の電力事業に係る二酸化硫黄排出の例を見る。

#### a 目標

この方案では、目標として、①省全体2000年現在の排出量120, 2万トンに100, 2万トンに減らすこと、②そのうち電力事業に係る57, 4万トンに47, 6万トンに削減すること（17%削減）が掲げられ、さらに、③内両控区35, 3万トン（20%削減）、非両控区12, 3万トン（10%削減）という目標も掲げられている。

#### b 配分原則

方案における電力事業に係る排出割当の原則（ないし考慮要素）は、①総量規制（江蘇省電力事業二酸化硫黄排出総量規制目標）を充足する、②環境質の保障（所在地の大気質効能区の要求を下げないことを確保）。③公開、公平、公正（全省で配分基準を統一）、④設備の規模効果（規模の小さい設備は大きなものより石炭消費量が相対的に高く、脱硫装置の経済性が悪いので、排出割当の配分にあたり規模調整係数を設ける）、⑤両控区内か否かによる区別（両控区内かどうかで削減要求を区別）、⑥新規設置に対する厳格な規制（両控区内で新たに設置される施設には脱硫装置の設置が国により定められているため、GPSは脱硫率80%以上として修正する。稼働時間も批准を経たフィージビリティ報告等の要求による）、⑦技術進歩促進（各種生産施設及び規模について、「発展、奨励、制限、淘汰」の区別をし、配分方法が伝略業界の技術進歩と構造調整を促すようにする）、⑧省エネ奨励（熱・電気同時生産火力発電所については、熱供給量を発電量に加算する。1MJを0, 278kWhに換算）、⑨規定に反するものには配分しない（小規模、排出基準違反等）、⑩江蘇省の現実に適合し、簡便で実施しやすいこと、である。

#### c 配分方法

初期配分は無償（排污費は納付）で、以下の通りである。

##### i 既存施設

- ・一基あたり初期割当： $W=G1 \times D1 \times K$
- ・一発電所あたり初期割当： $W1 + W2 + W3 + \dots + Wn$
- ・第10次5ヵ年計画末割当：一発電所あたり初期割当 $\times L$

- ii 脱硫装置設置が要求されていない、建設中のもの及び環境影響報告書批准済で未建設のもの
  - ・一基あたり： $W=G1 \times D2 \times K$
  - ・十五末割当： $(W1+W2+W3+\dots+Wn) \times L$
- iii 脱硫装置設置が要求されている、建設中のもの及び環境影響報告書批准済で未建設のもの
  - ・一基あたり： $W=G2 \times D2 \times K$
  - ・十五末割当： $(W1+W2+W3+\dots+Wn) \times L$
- iv 建設中及びフィージビリティ研究報告批准済で未建設の容量増加させるもの
  - ・脱硫装置設置が要求されないもの一基あたり： $W=G1 \times G2 \times K$
  - ・脱硫装置設置が要求されるもの： $W=G2 \times D2 \times K$
  - ・十五末割当： $(W1+W2+W3+\dots+Wn) \times L$

G1；既存、脱硫装置設置の要求されていない建設中施設等のGPS：4,51g/kWh

G2；脱硫装置設置の要求されている建設中施設等のGPS：0,90 g /kWh

D1；一基あたり発電量（kWh/a）（熱供給量も加算）

- ・発電量5万kW以上のもの：出力（MW）×省既存施設平均稼動時間5100時間
- ・10kW以上のもの：1999年から2001年までのうち最大値

D2；関連部門が批准したフィージビリティ研究報告に基づき確認

K；出力係数

- ・60万kW以上：0,75
- ・30万kW以上60万kW未満：0,90
- ・5万kW以上30万kW未満：1,00
- ・10万kW及び電熱供給施設（意味不明）：0,80

L；削減係数

- ・両控区内：0,80
- ・両控区外：0,90

#### d 配分原則の特徴

排出量割当に当たっての原則ないし考慮要素の特徴としては、①環境上の必要の充足（（2）2）①②）、②正義性・実質的公平性（③④。⑤⑥は実際の必要によるその修正と見られる）、③環境改善へのインセンティブ（⑦⑧）、④基準違反者等に対する配分拒否（⑨）を挙げることができ、一定程度参考に値しよう。

### 3）第11次5ヵ年計画期間全国主要汚染物排出総量計画（06年8月国务院批准）

昨年批准された全国主要汚染物質排出総量計画では、CODとSO<sub>2</sub>を対象に、2005年比で2010年に10%削減を目標として、各省（自治区、直轄市も含む）への排出割当を行なっている。

#### a 決定の考慮要素

排出割当の決定に当たっては、①各地域の環境状況、②環境容量、③排出基準量、④経済発展レベル・削減能力等（負担能力）が考慮要素になっている。④は東部、中部、西部で扱いを区別するものである。

## b 実際の配分

排出量が多い、環境状況が悪い、負担能力の高いところほど削減幅が大きい。逆もまた然りで、海南、チベット、青海、新疆はCOD、SO<sub>2</sub>とも削減量ゼロとなっている。

### (4) 温暖化将来枠組みへの示唆

中国においても、原因者負担原則は法原則ないし政治原則として認識されており、そこに含まれる内容や理論的根拠については論者に一致が見られないにせよ、環境を汚染したり破壊したりする者に何らかの責任を負わせるという考え方、最低限、何らかの金銭を負担させることについては一致している。したがって、将来枠組みの構築に際しても、原因者負担という考え方を基礎とすること自体については、中国も反対はしないと考えられる。

原因者負担原則の典型的な適用例である排污費制度を見ると、新制度では旧制度よりも原因者負担原則により忠実になっており、原因者負担原則の中国での定着を裏付けるものと評することもできる。しかも、小規模業者からも排污費を徴収しており、負担能力を考慮した額であるとはいえ、注目される。

総量規制における排出割当に当たっても、応能負担的な要素を配分にあたって考慮することとはしているが、目標（環境基準、各地のあるべき環境状況）達成が前提とされており、将来枠組みの構築に当たってもこの観点（温暖化を望ましくないし受忍可能な程度に抑えるという目標の達成を可能とするような排出削減ないし割当）は重要であろう。過去の排出量や削減努力の有無を考慮している点、違反者等に対する排出割当拒否という態度も参考になろう。

まとめると、原因者負担原則を基礎とし、目標達成を前提として、負担能力、過去の排出量や削減努力等の要素を若干の修正要因として考慮する、という具合になろう。

## 8 各種原則を基礎とした、ポスト2012年の制度案（早稲田大学）

### (1) 序

研究代表者として、サブテーマ1と2の検討を総合し、各種原則を基礎とした、ポスト2012年の制度案を検討した。研究代表者がサブテーマ2に属しているので、ここに掲げることにする（ここで扱う諸原則の関係については、サブテーマ1の図7に掲げたとおりである）。

予め、ここでは、国家の責任を中心に考えることを指摘しておく。国際法上の責任主体となりうるのは現在のところ国家しか存在しないことが理由である。これ以外に、多国籍企業や大企業が業界で連携して削減目標を掲げ、自主的に努力することは極めて望ましい。方法としては、ガイドラインの作成、条約事務局との協定などが考えられる。

### (2) 緩和について——3つの制度案

緩和については、先進国はもちろん義務づけが必要であるが、条約の究極目的達成のため、途上国の中でも主要排出途上国について何らかの義務づけを課すること、そのための漸次的な階段状の措置を示すことが重要である。本稿は、法原則との関係で議論をするため、この点には触れないが、制度設計の詳細に入るときは、この点の考慮が不可欠となる。なお、途上国についての卒業条項が必要なことは、サブテーマ1の検討の通りである。

## 1) 第1案 原因者負担原則、応能負担原則及びCBDRからの設計 (図8参照)

- i) まず、過去(1990年以降)の温室効果ガス(二酸化炭素を中心とする)の累積排出量が多いところから、世界全体で上から一定割合(例えば、7割ないし8割をカバーする程度)の国を決定する(EUは一つのまとまり。いわゆる「裾切り」である)。ここでは原因者負担原則を用いている。
- ii) これらのうち国民の所得水準その他の国の水準(購買力平価を基準とすることが考えられる)が一定レベルに達している国には、1990年(又は、途上国については、上記の水準が一定レベルに達した年)レベルから一律X%の削減をする(ここにいう「X」は、iii)を考慮しつつ世界の7,8割について温室効果ガスの排出量を90年レベルの半分にすることをめざす値である)。CBDR(原因者負担原則(= i) + 応能負担)に基づく。
- iii) ii)に該当しない国は原単位目標(法的拘束力なしor 法的拘束力あり。どちらを選ぶかによって排出枠取引ができるかが異なってくる)とする。これは応能負担による。
- iv) 残りの3割程度の国で、国民の所得水準その他国の水準が一定レベルに達している国は、応能負担の観点から、排出削減を義務づけられる。ほかにも、排出枠取引への参加等を目指して義務づけに加わる国を歓迎する。これらは、ii)と同様の扱いになる。
- v) 残りの国については、先進国の援助、改革されたCDMなどに委ねる(CBDR〔原因者負担原則(= i) + 応能負担〕に基づく)。なお、iii)の途上国に対する援助もありうる。

この2トラックは、上記の原因者負担原則にみられる、多く排出している(あるいは、してきた)国が多く(あるいは、まず)削減すべきであるという考え方をベースとしつつ、CBDRによって修正したものである。

i)については、アメリカ、EU、中国など上位13カ国で7割を占める。

i)について問題となるのは、温暖化が科学的にある程度明らかになったと言える1990年ごろ以前の排出についても、削減量算出の基礎に含めるか否かである。科学的に予見可能でなかった事情について責任の遡及をすることは法的には説明しにくい。この提案は、1990年以前の排出についてまで、削減量算出の基礎に含めるための論理構成は、法的には困難であるとの立場に立っている(基本的には、後述の適応についての議論と同様に考えるのが適切であろう)。

なお、温暖化に対応する技術革新には継続的なインセンティブが必要であることなどから、次期の約束期間については、短期(5年程度)と長期(30年程度)のものを定め、短期の約束期間については、長期の約束期間を達成するためのステップとして扱うのが適切である。長期の約束期間の目標設定はより柔軟なものとなろう(この問題は、第2案、第3案についても同様である)。もっとも、この点は、法原則との直接の関連はない。

## 2) 第2案 衡平における人の形式的平等からの設計——C&C提案(図9参照)

衡平における人の形式的平等(国の形式的平等ではない)を根拠として、一人当たりの排出量の目標を立てる考え方である。一人当たりの排出量目標を途上国にそのまま適用し、それに基づいて割当をするときは「制度による資源の再配分」が可能となるのであり、この立場は、温暖化対策の条約レジームを使って、貧困の克服というやや異なる課題を解決することを狙ったものといえる。衡平原則の一つのあり方を追求した考え方である。また、この提案は持続可能な発展の

権利と関連する「発展の権利」の概念とも一定の連関性を有している。もっとも、一人当たりの排出量目標までの排出を、各人の人権とみることには相当の困難があるといえよう。

また、この設計の一つの難点は、人口の増加自体が環境負荷であり、温室効果ガス発生の原因であるという論点を等閑視することにある。いずれにせよ、この案を採用する場合でも、例えば中国がすでに許容排出量の1.7倍を排出していることは注目されるべきである。

### 3) 第3案 国際競争上の衡平に配慮した設計 (図10参照)

国際競争上の衡平を完全に追求しようとするれば、政策措置の共有化のみを先進国及び(一定の経過期間後に)主要排出途上国に課することが考えられる。

これは有意義な課題であるが、他方、この方法のみでは、条約の究極目的が達成されるかは明らかでないという問題もある。条約の究極目的の達成のためには、よりcomprehensiveな対応をしなければならず、各国に何らかの総量目標を設定する必要性が生ずるのであろう。

国際競争上の衡平に配慮した1つの方法として、GDPあたりの原単位目標を立てる考え方がある。これは、経済活動の一定量あたりの温室効果ガス排出量を均等化することを(やや不正確ではあるが)目指すものともいえる。

もっとも、GDPが増加すると目標は達成できないことをどう考えるかが、この案の問題点である。これについては、生産量の伸びをモデルなどで考慮しつつ、絶対量が一定程度で収まるように原単位の値を設定することが考えられる。その場合、国際競争上の衡平は輸出額、投資額の多い国について特に必要となるところから、少なくとも主要排出途上国及び先進国にはこの目標の達成を義務づけることが考えられる。

具体的には、例えば2050年の世界の許容排出量を導出し、同時に世界のGDPを想定する。そして世界全体の原単位目標(統一目標)を導き出す。義務づけを受ける国(主要国)について、2000年の原単位から上記の統一目標に向けて比例的に原単位を向上させることを目標とする。2002年にCO<sub>2</sub> kg/GDPは世界平均で0.78であるが、主要排出国及び先進国については、2050年に上記の原単位目標(X)を達成することが義務付けられることになる。仮にこのような対応ができれば、大幅削減ができないという上記の欠点は解消できるであろう。

主要排出国の中でも途上国については、一定の経過期間をおくとか、許容排出量としてより多目の割当をするなどの方法も考えられる。これは、国際競争上の衡平を基礎としつつ、CBDRに配慮することになる。

この提案には次のような長所があると考えられる。

- ・実際に義務づけられる国の合意可能性からすると、この考え方は重要ではある。
- ・温室効果ガス排出のリーケージに対応することができる可能性が高い。
- ・産業界にとって削減の目標が明確であり、削減のインセンティブが生まれる。
- ・省エネ化は、環境とは全く別に、経済的観点から推進されるものであり、先進国のみでなく途上国も(特に主要排出途上国は)重視するテーマであるが、この案はこの点を見据えた制度案といえよう。

### 4) 3つの提案について

負担配分については、世代内衡平としてのCBDR、原因者負担、応能負担と、世代内衡平と

しての国際競争上の衡平とが重要であるが、第1案はこのうち前者、第3案は後者を採用したものである。第2案は衡平の下での形式的平等を追求したものである。

なお、これ以外に、原因者負担のみに基づく設計、応能負担のみに基づく設計も理論的にはありえないではない。

前者については、原因者負担が過去の排出の累積量を基礎として削減しようとするときに、それがその国の国民の基礎的ニーズを満たすものかについて一定の配慮をすること（CBDR、応能負担原則への配慮）は必要であり、原因者負担原則のみで制度設計をすることはしなかった。

後者については、応能負担を部分的に入れることは当然必要である（第1案には含まれている）としても、例えば自然エネルギーのみで経済発展をして国民所得が高い国はなぜ負担をしなければならないかを考えれば、全面的にこれのみを基礎とすることは困難であろう。すなわち、応能負担のみを基礎とするときは、いわゆるディープポケット理論の如く、排出行為（原因行為）とは全く関係のない負担を要請することになり、公平性が害される面があるし、排出行為と削減費用の負担を全く切り離すときは実効的な削減は困難となることを指摘しておきたい。

国を主体として責任配分をすることを前提とした場合、主要な柱となる案は上記の3案に限定され、あとはこのバリエーションとなるといえよう。

### （3）適応についての制度案（図1-1参照）

適応に関しては、原因者負担原則を直接適用することが考えられる。この場合、温暖化ガスの累積的排出による寄与と、被害との因果関係の証明は回避することが難しく、これが最大の問題となる（これを認め、国家責任が課されうるとする立場もあるが、国際法学者の中ではまだ少数である）——この点がクリアできないと、適応に関して原因者負担原則を適用するといっても実際にはきわめて困難であると思われる。

途上国が環境負荷発生者であった場合、適応の費用を支払わない理由は応能負担に求めるとしても、（i）その場合に先進国が肩代わりをすべきか、（ii）被害国が自己負担をすべきか、はたまた、（iii）原因国（途上国）が将来所得水準が上がってから払うべきかは明らかではない。国家責任の考え方を推及できるのであれば、最終的には原因国が支払う（iii）との考え方になろう。もっとも、ここで、応能負担、CBDRの観点を重視して、（一部）途上国については免責されるという考え方もありうるが、その場合には（i）か（ii）を選択することになる。

また、先進国が原因者であった場合、1990年以前の環境負荷に基づく損害についても支払うべきか、つまり、責任の遡及をするかは、上述したところと同様に問題となる。ドイツ警察法は遡及し、わが国の事業費事業者負担法は一定の場合について減額を認める（なお、EUの環境損害責任指令は遡及しない）。もっとも、ドイツ警察法は、古くからプロイセン一般ラント法があることが前提であり、温暖化についてはこのようなものが国際的に存在していなかったこと、科学的に予見可能性はなかったことから、責任の遡及は難しいと考えられる。制度の施行時以降か（因果関係がそれほど明確にはなりにくいことからすると、純粋な国家責任の問題とはならないため、制度の施行時を基準とすることになりやすい）、少なくとも予見可能性が生じてから（1990年あたり以降）の累積排出量を基礎とすべきであろう。

### （4）各制度案の評価——緩和について

緩和に関する各制度案について、どのように評価されるかを検討した。

## 1) 評価基準

評価基準としては、次の6点が考えられる。

- i) 削減の実効性があるか——これは、条約の究極目的と関わるし、世代間衡平にも関係するである。
- ii) 何らかの意味で「衡平性」を満たしているか。国際競争上の衡平との関係はどうか。
- iii) CBDRの観点を用いているか、どの点に用いているか、応能負担の考え方をどの程度用いているか。

上記の3点は、緩和について重要であると指摘した、法原則および条約の究極目的に関連するものである。

- iv) 環境への配慮以外の事項を主要な考慮事項とするものか。

これについては、貧困対策等の課題が温暖化対策の前提となる面もあるため、ある程度はやむをえないが、主要な目的が変更されてしまってよいか。これは提案の性質を決定する重要な事項である。

- v) 透明性、明確性はどうか

考慮要素が明確で、どの考慮要素がどのような重みで勘案されたかについて透明性があるか。これは、上記の4点と異なる手続的な要請であり、提案を検討する際の重要なポイントの1つである。

- vi) 合意の可能性はどうか

これはそのときの政治状況（さらに、温暖化による影響の状況）に左右されるが、国際条約が合意によって採択される以上、最も重要な点である。

## 2) 制度設計案の評価

上記3案を、この基準に従って評価した場合、次のようになるろう。

### a 第1案

- i) 実効性あり。上位13カ国に限定する点から実効性は高いといえよう。
- ii) 衡平性については、責任を重視。能力は義務づけの際の基準とする考え方。国際競争上の衡平については、主要排出途上国に緩やかであるが義務づけをしているという限りで、配慮している。
- iii) 義務づけの考え方及び程度、総量を先に消費する優先順位に関して、CBDRを考慮している。
- iv) 環境以外の要素を重要な要素とはしていない。
- v) 透明・明確である。
- vi) 合意可能性は小さい。アメリカは反対するだろう。

### b 第2案

- i) 実効性は相対的には低い。人口の多い温室効果ガス排出大国については、大量のホットエアの発生を認めることとなり、条約の究極目的との関係で困難をひきおこすおそれがある。
- ii) 温室効果ガスの排出について一人当たりの形式的平等の点での衡平性を追求。結果的に各国の能力を重視していることにもなる。



- iii) 「制度による資源の再配分」が可能となり、その結果、「差異ある責任」の「差異」の部分  
をあまり考慮しなくてよい状況を作り出している。
- iv) 途上国への資源の再配分を重視していることになる。
- v) きわめて透明・明確である。
- vi) 合意可能性は小さい。途上国は支持するであろうが、先進国の多くは反対するであろう。

c 第3案

- i) 実効性があるかは、経済成長のモデルの信頼度に依存する。
- ii) 一定の経済活動に対する排出量を一定レベルにもっていくという点である種の衡平性を満たす。国際競争上の衡平にも相当程度配慮している。
- iii) CBDRについては、途上国に関しては、義務づけにいたるまでの経過措置及びやや多めの量の割当などをすところ考慮される。
- iv) 国際競争との関係を考慮しつつ環境に配慮した考えといえる。
- v) 帰着点は明確である。
- vi) 途上国に関して経過措置について配慮すれば（さらに、アメリカについても）採用の余地はあろう。

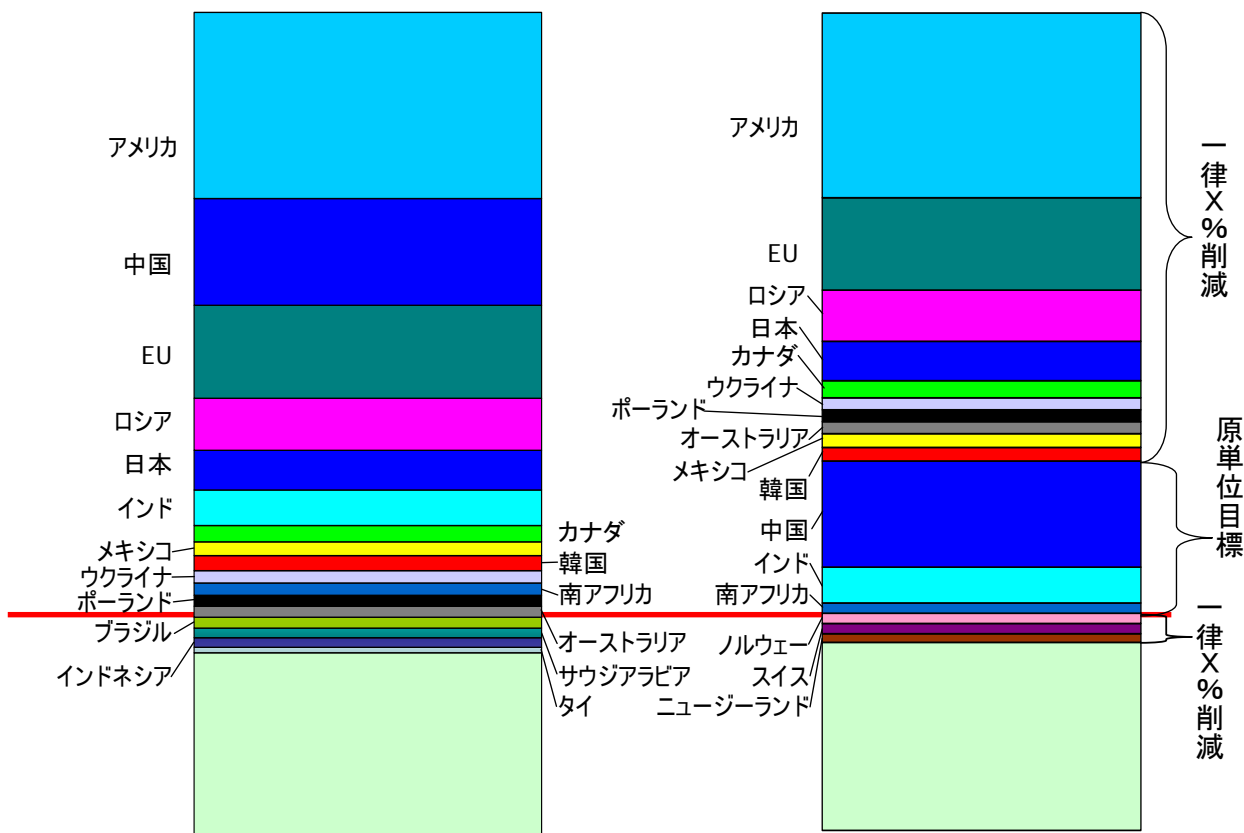
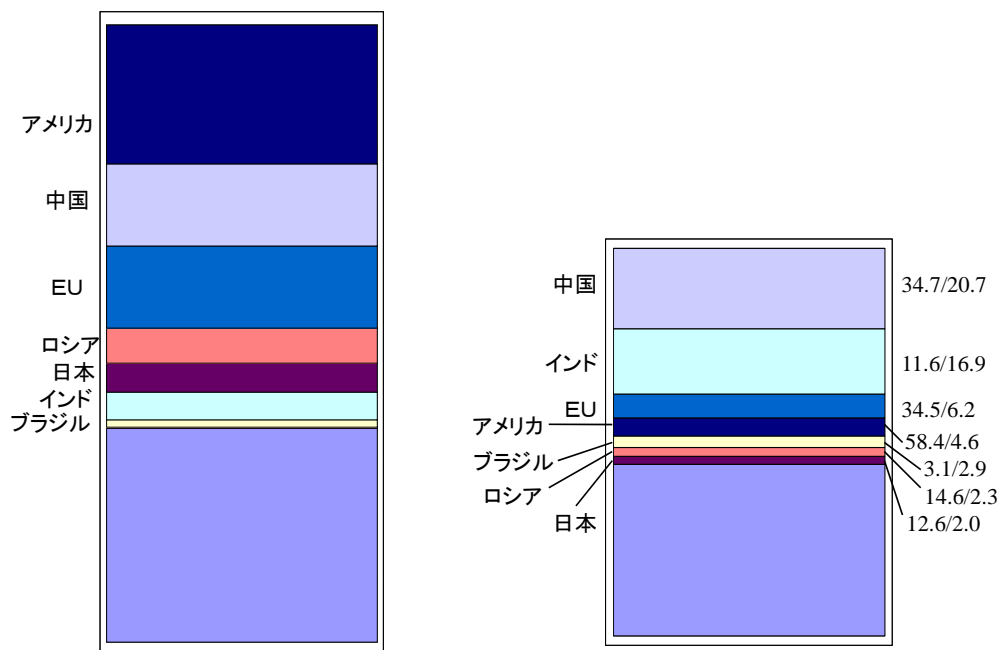


図8 緩和についての制度案—第1案  
原因者負担+CBDR+応能負担(1992-2003年のCO2累積排出量)



グラフ右の数値は、2003年の排出量/人口を基準とした排出量(単位: 億CO2トン)

図9 緩和についての制度案—第2案  
1人あたりの形式的平等

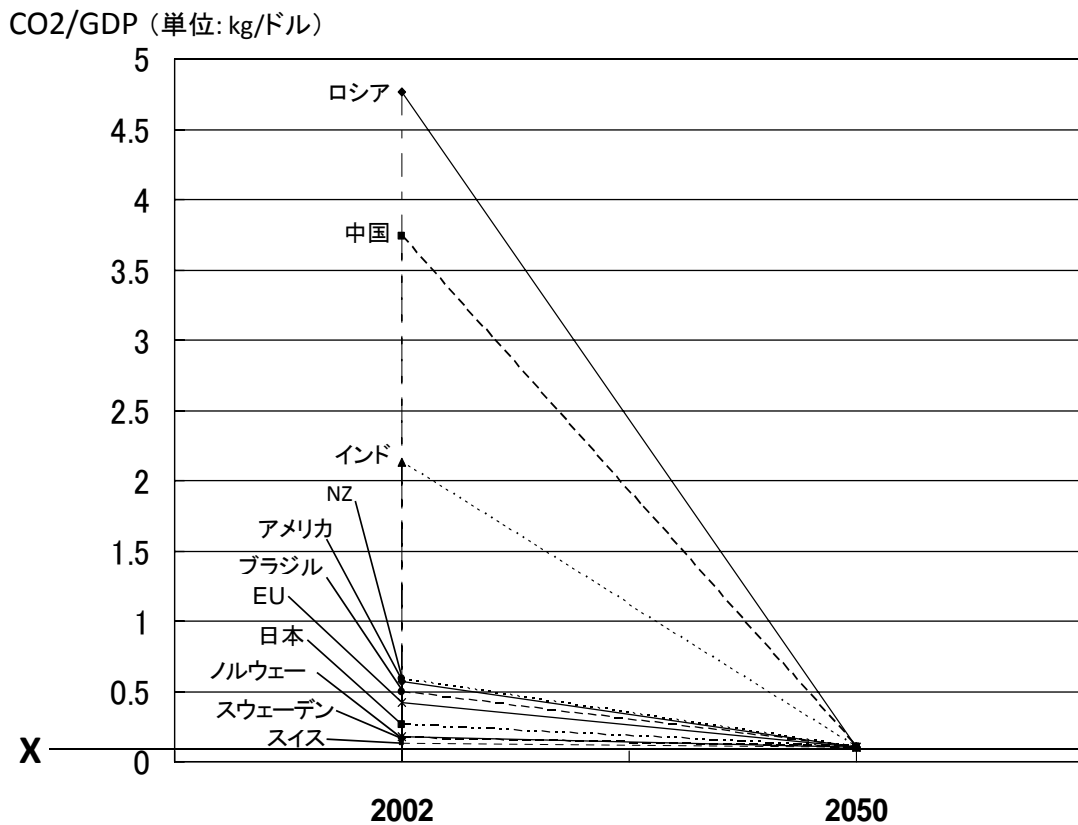


図10 緩和についての制度案—第3案  
国際競争上の公平

- 適応費用: **原因者負担**(+応能負担)
  - － 原状回復費用、被害救済費用につき原因者負担原則の適用(割合的責任)

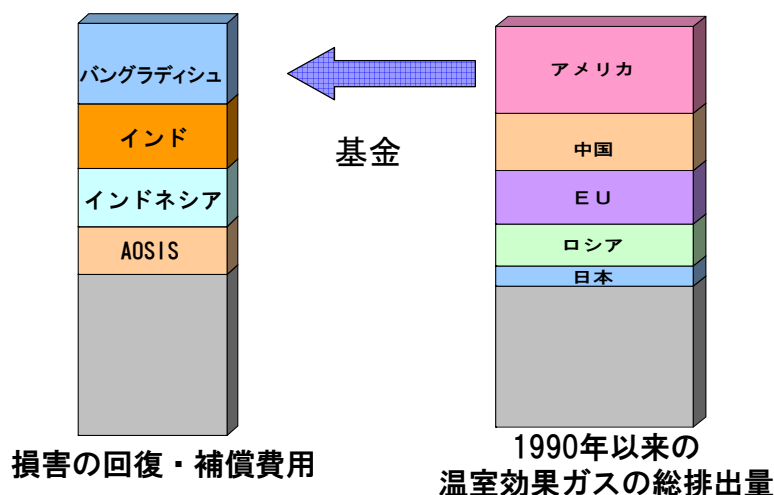


図11 適応についての制度案

## 5. 本研究により得られた成果

### (1) 科学的意義

本研究による国内環境法原則の検討は、サブテーマ1の国際環境法原則の検討と相俟って、環境法原則のあり方を示し、2013年以降の温暖化防止に関する将来枠組の基礎を示した。また、本研究の結果、環境法原則を考慮した将来枠組に関する制度案を複数示したが、これらは将来枠組について正当化根拠をもつ提案を示したことになる。経済学などの研究とは異なる、法律学からの貴重なインプットとなったと考える。

### (2) 地球環境政策への貢献

本研究の成果および本研究を通じて得られた知見に基づく提言は、今後さらなる活発化が予想される、地球温暖化防止に係る国際制度設計に係る国際的な議論に対して、わが国からの発信に向け、直接的かつ具体的な貢献をなすものである。

また、本研究を通じ、各国の環境法の基本原則の適用のあり方が具体的に明らかとなった。これは、国際交渉の場面におけるきわめて重要なインプットとなるものである。

以上のほか、具体的な貢献として、次のものが挙げられる。

- 1) 大塚は、中央環境審議会地球環境部会に委員として検討に参画し、気候変動対策に関する将来の国際的枠組みのあり方について、専門の立場から意見を述べている。
- 2) 大塚は、2006年2月7日の財団法人地球環境戦略研究機関の公開シンポジウム「国内排出量取引制度：各国における取組と今後の展望」（於・千代田放送会館）において、パネリストと

して、専門家の立場から討論を行い、国内排出量取引制度に関する展望につき議論した。

## 6. 引用文献

- 1) M. Sunkin, D. M. Ong, R. Wight, *Source Book on Environmental Law*, 2<sup>nd</sup> ed., Cavendish Publishing Ltd., 2002, p.45.
- 2) R. Macrory, *Principles into Practice*, in R. Macrory (ed.): *Principles of European Environmental Law*, Europa Law Publishing, 2004, p.7.
- 3) G. Winter, *The Legal Nature of Environmental Principles in International, EC and German Law*, *ibid.*, pp.14-15.
- 4) S. Wolf & A. White, *Principles of Environmental Law* (2<sup>nd</sup> ed.), 1997, pp.16-19.
- 5) *Op. cit.*, pp.23-24.
- 6) Nigel Haigh, *The Introduction of the Precautionary Principle into the UK*, pp.240-241, in Tim O’Riordan & James Cameron, *INTERPRETING THE PRECAUTIONARY PRINCIPLE*, 1994.
- 7) DEFRA, *Landfill Allowance Trading Scheme: Final Allocation of Landfill Allowances*, 3 February 2005. DEFRA, *Landfill Allowance Trading Scheme: Guidance on Trading, Banking and Borrowing Landfill Allowances*.
- 8) Strategy Unit, “Waste not, Want not – A strategy for tackling the waste problem in England,” November 2002, p.7.
- 9) 田中英夫『英米法総論 上』17-21頁（東京大学出版会、1980）
- 10) 伊藤正己・田島裕『英米法』12-17頁（筑摩書房、1985）
- 11) Rodgers, Jr., *Environmental Law* (2nd ed. 1994)
- 12) Plater et al., *Environmental Law and Policy: Nature, Law, and Society* (2nd ed. 1998)
- 13) Findley et al., *Cases and Materials on Environmental Law* (6th ed. 2003)
- 14) Percival et al., *Environmental Regulation: Law, Science, and Policy* 26 (4th ed. 2003)
- 15) Schoenbaum and Rosenberg, *Environmental Policy Law: Problems, Cases, and Readings* 50-51 (3rd ed. 1996)
- 16) Coase, *The Problem of Social Cost*, 3 *J.L. & Econ.* 1 (1960)
- 17) Sands, 1 *Principles of International Environmental Law* 213 (1995)
- 18) Glicksman et al., *Environmental Protection: Law and Policy* 57 (2003)
- 19) 加藤一郎・森島昭夫・大塚直・柳憲一郎（監修）『土壌汚染と企業の責任』54頁（有斐閣、1996）
- 20) Ellerman et al., *Markets for Clean Air: The U.S. Acid Rain Program* 39 (2000)
- 21) 野村摂雄「排出権取引制度に関する若干の考察（2・完）」上智法学論集48巻3・4号68頁（2005）
- 22) Gallagher, *Clean Water Act*, in *Environmental Law Handbook* 127 (Sullivan (ed.), 14th ed. 1997)
- 23) 経済学的には「費用支払」の問題となるが、ここでは費用負担の問題として論じておく。
- 24) 責任分担の問題と、費用負担（支払）の問題とは別の問題ではある。例えば、一定の環境負荷行為の禁止は費用負担を求めるものではないから、負担の問題ではないが、責任分担の問

題ではある（なお、後出注（25）参照）。

25) いわゆる汚染者負担原則における「汚染者負担」と、ドイツにおける「原因者負担」との相違は、前者が費用負担（支払）原則であるのに対し、後者が費用負担のみでなく行為（責任分担）を要求する原則でもある点にある。ただ、行為を要求された結果、費用負担が伴うことが通常であること、わが国の環境基本法は原因者負担として費用負担をあげており（37条）、この点における両者の区別を重視していないことにも注意する必要がある。これらの点に配慮すれば、両者は発想も内容も共通するものと考えてよい。

26) 宮本憲一『環境経済学』223頁（1989年）

27) なお、わが国における汚染者負担原則は産業廃棄物の事業者の処理責任にも適用されるものと位置づけられた（廃棄物処理法11条）。

28) 天野明弘『地球温暖化の経済学』31頁（1997年）。

29) 上記のように厳密には汚染者負担原則とは異なるが、以下の記述に影響を与える相違はないと考えられる。

30) Kloepfer M., Umweltrecht, 2. Aufl., 1998, S. 179.

31) さらに、(e) エントロピー論に基づく物質資源最大化の必要があげられよう（倉阪秀史「汚染者負担原則と拡大生産者責任に関する覚え書き」千葉大学経済研究14巻4号772頁（2000年））。もっとも、倉阪助教授は、「設計者責任」という概念の理由づけとしてこの考え方を提唱されている。

32) Baumal W. J. & Oates, W. E., The Theory of Environmental Policy, 2nd ed., 1998.

33) ドイツでも同様である。Kloepfer, a. a. O., S. 182.

34) これに関しては、大塚直「環境賦課金(2)」ジュリ981号99頁注(19)（1991年）参照。

35) この点については、かつて大塚直「政策実現の法的手段」『岩波講座・現代の法4—政策と法』193頁以下（1998年）で触れた。以下ではその後の知見に基づいてそれを修正したものを掲げることにはしたい。

36) C. M. Jariwala, “Complex Enviro-Technosciences Issues : The Judicial Direction” 42(1) JILI 29 (2000)

37) Ministry of Environment and Forest, Government of India, National Environmental Policy 2004. downloaded from <http://envfor.nic.in>

## 7. 国際共同研究等の状況

特に記載すべき事項はない。

## 8. 研究成果の発表状況

### (1) 誌上発表

<論文（査読あり）>

- 1) 大塚直「予防原則・予防的アプローチ」『環境と公害』34巻2号 9-14頁（2004年）

<査読付論文に準ずる成果発表>（社会科学系の課題のみ記載可）

- 1) 大塚直「環境法の新展開第1回 環境法を学ぶにあたって—環境法学の特色と課題」『法学

- 教室』283号65-72頁（2004年）
- 2) 大塚直「環境法の新展開第2回 未然防止原則, 予防原則・予防的アプローチ(1)—その国際的展開とEUの動向」『法学教室』284号70-75頁（2004年）
  - 3) 大塚直「環境法の新展開第3回 未然防止原則, 予防原則・予防的アプローチ(2)—わが国の環境法の状況(1)」『法学教室』285号53-58頁（2004年）
  - 4) 大塚直「環境法の新展開第4回 未然防止原則, 予防原則・予防的アプローチ(3)—わが国の環境法の状況(2)」『法学教室』286号63-71頁（2004年）
  - 5) 大塚直「環境法の新展開第5回 未然防止原則, 予防原則・予防的アプローチ(4)—わが国の環境法の状況(3)」『法学教室』287号64-71頁（2004年）
  - 6) 大塚直「環境法の新展開第6回 未然防止原則, 予防原則・予防的アプローチ(5)—今後の課題(1)」『法学教室』289号106-111頁（2004年）
  - 7) 大塚直「環境法の新展開第7回 未然防止原則, 予防原則・予防的アプローチ(6)—今後の課題(2)」『法学教室』290号86-92頁（2004年）（2004年）
  - 8) 渡邊理絵「EU排出枠取引導入におけるドイツの経験」『季刊環境研究』133号73-85頁（2004年）
  - 9) 奥真美「環境管理システムと中小企業」『環境管理』40巻10号62-70頁（2004年）（『C E A R』15号64-72頁（2004年）に再録）
  - 10) 淡路剛久「環境法学の特色と課題」『司法研修所論集』113号40-70頁（2004年）
  - 11) 稲正樹「インドのパンチャーヤット統治」『アジア諸国の地方自治制度の現状と課題』65-123頁（亜細亜大学アジア研究所、2004年）
  - 12) 稲正樹「アジア法全般」法律時報76巻13号278-280頁（2004年）
  - 13) 大塚直「EUの排出枠取引制度とわが国の課題」『ジュリスト』1296号36-47頁（2005年）
  - 14) 大塚直「環境法の新展開第8回 環境権(1)」『法学教室』293号87-96頁（2005年）
  - 15) 大塚直「環境法の新展開第9回 環境権(2)」『法学教室』294号111-121頁（2005年）
  - 16) 大塚直「気候変動防止のための将来枠組みと法原則—国際ワークショップの概要—」『季刊環境研究』138号113-116頁（2005年）
  - 17) 大塚直「中長期的な地球温暖化防止の国際制度設計—日本の環境法における基本原則からのパースペクティブ—」『季刊環境研究』138号128-133頁（2005年）
  - 18) 渡邊理絵・田村堅太郎「欧州と米国の動向」『資源環境対策』41巻1号78-88頁（2005年）
  - 19) Rie Watanabe with Guy Robinson, The European Union Emissions Trading Scheme (EUETS), English, Climate Policy, 5, 10-14 (2005)
  - 20) 奥真美「環境リスク管理とリスクコミュニケーション」『環境法研究』30号70-83頁（2005年）
  - 21) 奥真美「イギリスの持続可能な発展に向けた新戦略」『自治体環境行政に係る法制度の体系的な研究』（人間環境問題研究会、2005年）
  - 22) 淡路剛久「公害・環境民事訴訟」環境法政策学会編『環境訴訟の新展開』20-29頁（株式会社商事法務、2005年）
  - 23) 淡路剛久「フランス環境憲章と環境法の原則」『季刊環境研究』138号148-155頁（2005年）
  - 24) 大塚直「EUの排出枠取引制度とわが国の課題」『ジュリスト』1296号36-47頁（2005年）

- 25) 大塚直「中長期的な地球温暖化防止の国際制度設計－日本の環境法における基本原則からのパースペクティブ」『季刊環境研究』138号128-133頁（2005年）
- 26) 淡路剛久「フランス環境憲章と環境法の原則」『季刊環境研究』138号148-155頁（2005年）
- 27) 岡村りら、外純子、大塚直「ドイツ温室効果ガス排出権取引法(TEHG)」『季刊環境研究』140号135-143頁（2006年）
- 28) 渡邊理絵「EU排出枠取引指令の国内法化－ドイツ」『季刊環境研究』140号144-155頁（2006年）
- 29) 渡邊理絵「排出量取引－排出量取引制度の導入・実施におけるEUの経験，日本の対応」『資源環境対策』42巻2号44-50頁（2006年）
- 30) 淡路剛久「フランスにおける環境法の現状と課題」『環境と公害』35巻3号2-5頁（2006年）
- 31) 奥真美「イギリスにおける気候変動防止に向けた多様な政策手法の統合的活用－気候変動税、気候変動協定、排出権取引制度－」『井上義彦教授退官記念論集 東西文化會通』319-338頁（台湾・学生書局、2006年）
- 32) 桑原勇進「中国環境法における原因者責任原則序論」『東海法科大学院論集』1号43-54頁（2006年）

<その他誌上発表（査読なし）>

- 1) 稲正樹『アジアの人権と平和』（信山社、2005年）
  - 2) Konstantinos I Evangelinos & Mami Oku, Corporate Environmental Management and Regulation of Mining Operations in the Cyclades, Greece, *Journal of Cleaner Production* 14, 262-270 (2006)
- (2) 口頭発表（学会）
- 1) 大塚直：環境関連三学会合同シンポジウム（環境政策研究のフロンティアV）（2004年6月12日）、「予防原則・予防的アプローチ」
  - 2) 淡路剛久：環境法政策学会第9回学術大会（2004年6月13日）、「公害・環境民事訴訟」
  - 3) 稲正樹：日本南アジア学会第4回定例研究会（2005年5月25日）、「多田博一著『インドの水問題：州際河川水紛争を中心に』（創土社、2005年）へのコメント」
  - 4) Rie Watanabe: The Carbon Market Asia organized by Greenpower, HongKong, China (June 2005), “What are the Challenges for Developing a Domestic Japanese Scheme?”
  - 5) Rie Watanabe: The Workshop organized by Free University of Berlin (September 28, 2005), “A comparative analysis on climate policy development process between Germany and Japan”
  - 6) 渡邊理絵：2005年度環境経済政策学会（2005年10月10日）、「ドイツにおける排出枠取引指令の実施」
  - 7) Rie Watanabe: The symposium on Climate Policy 2005 and Beyond Climate Policy in Japan and Germany (November 1, 2005), “What are the implications of the German Experience in the Introduction of Emissions Trading System for Japan?”
  - 8) Rie Watanabe: The symposium on emissions trading (February 7, 2006), “Emissions Trading

-- Status, Benefits and Issues”

- 9) Rie Watanabe: The workshop on “Linking Schemes: Potential Impacts of Linking the European Union Emissions Trading System with Emerging Carbon Markets in other Countries Emerging Domestic/Regional Emissions Trading Systems: Challenges and Prospects” organized by Wuppertal Institute (May 30, 2006), “Discussion on Emissions Trading in Japan”
- 10) Rie Watanabe: The “Germany-Japan WS” organized by the Wuppertal Institute (January 31, 2007), “Position of industrial stakeholders on Cap & Trade ET in Germany and Japan”

(3) 出願特許

特に記載すべき事項はない。

(4) シンポジウム、セミナーの開催（主催のもの）

- 1) 国際ワークショップ “A Future Climate Change Regime and Legal Principles”（2005年1月8日、社団法人商事法務研究会、観客50名）
- 2) 国際ワークショップ “Future Climate Change Regime and Legal Principles”（2006年2月12日、社団法人商事法務研究会、観客20名）
- 3) 国際シンポジウム「地球温暖化の将来枠組と法原則」（2006年12月17日、早稲田大学国際会議場井深大記念ホール、観客80名）

(5) マスコミ等への公表・報道等

- 1) 大塚直：『毎日新聞』（2005年2月19日）、「発言席・京都議定書と日本の2課題」
- 2) 奥真美：福岡県立北筑高等学校『北筑セミナー』（2004年9月28日）、「地球温暖化問題と法政策」
- 3) 奥真美：全国自治体低公害車普及政策サミットin和歌山市実行委員会&和歌山市『全国自治体低公害車普及政策サミットin和歌山市』（2004年10月21日）、「低公害車の普及促進と先進自治体による取組の重要性」
- 4) 奥真美：九州旅客鉄道（株）『リーダー研修～環境を考える』（2004年11月8日）、「企業の社会的責任と環境保全への取組」
- 5) 奥真美：長崎県地球温暖化防止活動推進センター『地球温暖化防止キャンペーン』（2004年12月19日）、「暮らしと地球温暖化」
- 6) 奥真美：財団法人日本環境衛生センター『環境保全セミナー』（2005年3月11日）、「地球温暖化防止に係る法的枠組みと対応」

(6) その他

特に記載すべき事項はない。