

CCS事業・国内法検討ワーキンググループ第2回資料  
(1)  
**事業法の枠組みについて**

2022年10月7日

西村あさひ法律事務所 パートナー弁護士 紺野博靖

## 紺野博靖

- 西村あさひ法律事務所・資源エネルギーチーム・パートナー弁護士。
- 1999年に弁護士登録、2007年に米国ニューヨーク州弁護士登録。
- 2010年から2012年まで豪州Clayton Utz法律事務所Energy & Resources部門出向。
- 2012年から2015年まで独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構戦略企画室出向。
- 他に、大手石油会社の法務部門及び大手発電会社の法務部門への嘱託経験あり。
- 国内外の様々な資源エネルギー案件(上流から下流まで)に広く従事。
- 日本国内の鉱業法案件、日本の電力ガス会社のLNG取引案件、電力ガス卸売買契約案件等の実績多し。
- 2011年鉱業法改正に関連して行われた資源エネルギー庁「平成22年度石油産業体制等調査研究(石油・天然ガスの資源開発法制に係る調査)に関する委託事業」に従事。また、2022年度経済産業省「国内石油天然ガスに係る・メタンハイドレートの研究開発等事業プロジェクト中間評価検討会」委員を拝命。
- 2020年から2021年まで「我が国におけるCCS事業化に向けた制度設計及び事業環境整備検討会」委員、2022年より「CCS長期ロードマップ検討会」委員。

事業法の機能には以下がある。

## 【共通の機能】

1. 事業者の経済活動に伴う弊害を行政機関が事前に予測し除去する機能(事前規制機能)
2. 憲法が保障する経済活動の自由の制約の法的根拠

## 【個別の機能】

1. 公益を担保する機能(公益担保機能)
    - ① 事業者間の公平性を担保する機能(公平性担保機能)
    - ② 需給の不均衡に伴う混乱を予防機能(市場健全化機能)
    - ③ 安全性確保・公害防止機能
    - ④ 利便性確保機能
    - ⑤ 社会保障機能(小規模事業者保護等)
  2. 行政機関に監督権限を付与(行政監督機能)
  3. 自由主義経済体制、私的自治を補完する機能(料金規制、約款認可制等)
- ※ 以上の各機能は独立しているのではなく、相互に関連している。

友岡史仁著「要説 経済行政法」(弘文堂)142～145頁参照

## 【目的】

この法律は、ガス事業の運営を調整することによって、ガスの使用者の利益を保護し、及びガス事業の健全な発達を図るとともに、ガス工作物の工事、維持及び運用並びにガス用品の製造及び販売を規制することによって、公共の安全を確保し、あわせて公害の防止を図ることを目的とする(1条)。

## 【内容(一部)】

事前規制機能	ガス小売事業の登録制(3~12条)、一般ガス導管事業の許可制(35~46条)、ガス製造事業の届出制(86~88条)
公平性担保機能	LNG基地の第三者利用制度(89条)
市場健全化機能	ガス小売事業の供給計画(19条)、一般ガス導管事業の供給計画(56条)及び災害時連携計画(56条の2)
安全性確保・公害防止機能	ガス工作物の技術基準への適合(96条)、自主的な保安(97~100条)、工事計画及び検査(101~104条)
利便性確保機能	ガス小売事業の供給条件説明・書面交付・苦情処理等(14~17条)
行政監督機能	経済産業大臣の業務改善命令(20条、57条、82条、94条、148条)
補完機能	託送供給約款(48~51条)

中央省庁等改革基本法(平成十年法律第百三号)

(中央省庁等改革の基本方針)

第4条 政府は、次に掲げる基本方針に基づき、中央省庁等改革を行うものとする。

二 国の行政が本来果たすべき機能を十全に発揮し、内外の主要な行政課題に的確かつ柔軟に対応し得るようにするため、次に掲げるところに従い、新たな省の編成を行うこと。

イ 国の行政が担うべき主要な任務を基軸として、一の省ができる限り総合性及び包括性をもった行政機能を担うこと。

「この省大括り論は、すでに第3次臨時行政改革推進審議会答申にもみられたものであり、いわゆる縦割り行政の弊害を除去し、高い視点と広い視野からの政策立案機能を発揮させるためである。」

宇賀克也著「行政組織法の理論と実務」(有斐閣)10頁

- 経済産業省設置法第3条第1項は、経済産業省の「任務」を「民間の経済活力の向上及び対外経済関係の円滑な発展を中心とする経済及び産業の発展並びに鉱物資源及びエネルギーの安定的かつ効率的な供給の確保」と定める。
- 当該任務について経済産業省ができる限り総合性及び包括性をもった行政機能を担うことが法律上要求されている。
- CCS事業規制についても経済産業省が総合性及び包括性をもって監督機能を持つべきと思料。

「e-Gov 法令検索」サイトで、「事業法」及び「業法」をキーワードとして検索してヒットした法律は全部で60件あった。これら60件の法律について調査を行ったところ、次のとおりであった。

1. 事前規制機能(資格要件、許認可、届出、その他参入規制)は全体的に認められた(共通の機能)。
2. 公益担保機能、行政監督機能、補完機能の各内容については、各事業の特性に応じて異なっている。
3. 行政監督機能の担当は、いずれの法律も様々な内容が含まれているなかで、所管は特定の大蔵大臣(又は、長官、都道府県知事)で一貫していた。「振興」と「規制」で区別し、それぞれ所管の大蔵大臣を分けているものは存在しなかった。

# 主要国のCCS事業法の状況

カナダアルバータ州陸域は、既存の石油・ガス規制モデルを根拠として整備。Carbon Capture and Storage Statutes Amendment Act, 2010。

豪州海域は、既存の石油関連法を改正して規制している。Offshore Petroleum and Greenhouse Gas Storage Act 2006。

ノルウェー海域では、石油・ガス開発以外のCCSはCCS専用規制法であるStorage Regulationが適用。エネルギー省所管。

英国海域は、既存の沖合石油・ガス制度を改正し、エネルギーに関する規制法であるEnergy Act 2008を適用。

(日本CCS調査(株)国際部2022年3月30日「主要国のCCS法規制」参照)

インドネシアは、エネルギー鉱物資源省が、東南アジアでは最初の規制枠組み原案を作成。同国における石油及び天然ガスの既存の規制に根ざした枠組み。

(IEA2022年7月「Legal and Regulatory Frameworks for CCUS」25頁参照)

米国海域は、「Carbon dioxide stream」「Carbon sequestration」といった概念が追加された上で、43 U.S. Code Subchapter III – OUTER CONTINENTAL SHELF LANDSが適用。内務省(the Secretary of the Interior)が所管。

## 参考資料

# 現行の事業法における許認可等権者の状況 (1)

法律	許認可等権者
鉄道営業法	国土交通大臣
無尽業法	内閣総理大臣
旅館業法	都道府県知事(市長又は区長の場合もあり。)
建設業法	二以上の都道府県の場合は国土交通大臣。一の都道府県の場合は都道府県知事。
古物営業法	都道府県公安委員会
漁業法	農林水産大臣。大臣許可漁業以外の漁業並びに定置漁業及び区画漁業は都道府県知事。
質屋営業法	都道府県公安委員会
クリーニング業法	都道府県知事
鉱業法	経済産業大臣
港湾運送事業法	国土交通大臣

# 現行の事業法における許認可等権者の状況 (2)

法律	許認可等権者
内航海運業法	国土交通大臣
宅地建物取引業法	二以上の都道府県の場合は国土交通大臣。一の都道府県の場合は都道府県知事。
公共工事の前払金保証事業に関する法律	国土交通大臣
航空機製造事業法	経済産業大臣
旅行業法	観光庁長官
ガス事業法	経済産業大臣
倉庫業法	国土交通大臣
工業用水道事業法	経済産業大臣
電気事業法	経済産業大臣 ※ 事業用電気工作物の設置又は変更の工事であって環境影響評価法(平成九年法律第八十一号)第二条第二項に規定する第一種事業又は同条第三項に規定する第二種事業に該当するものについて、経済産業大臣の手続的関与を追加するための特例が第64条の2以下に定められている。
小型船造船業法	国土交通大臣

# 現行の事業法における許認可等権者の状況

## (3)

法律	許認可等権者
通関業法	財務大臣
積立式宅地建物販売業法	二以上の都道府県の場合は国土交通大臣。一の都同府県の場合は都道府県知事。
熱供給事業法	経済産業大臣
石油パイプライン事業法	主務大臣(基本計画に関する事項については経済産業大臣及び国土交通大臣。石油パイプライン事業の許可は経済産業大臣及び国土交通大臣。事業用施設についての工事の計画及び検査に関する事項は総務大臣、経済産業大臣及び国土交通大臣。石油パイプライン事業の業務の監督は、経済産業大臣及び国土交通大臣。事業用施設についての保安に関する事項については、総務大臣、経済産業大臣及び国土交通大臣。)(第41条)。
警備業法	都道府県公安委員会
貸金業法	二以上の都道府県の場合は内閣総理大臣。一の都同府県の場合は都道府県知事。
たばこ事業法	財務大臣
電気通信事業法	総務大臣
鉄道事業法	国土交通大臣
貨物利用運送事業法	国土交通大臣

# 現行の事業法における許認可等権者の状況

## (4)

法律	許認可等権者
貨物自動車運送事業法	国土交通大臣
不動産特定共同事業法	主務大臣(第二条第三項第一号若しくは第二号に掲げる不動産特定共同事業契約若しくは同項第四号に掲げる不動産特定共同事業契約のうち同項第一号若しくは第二号に掲げる不動産特定共同事業契約に相当するもの又はこれらに類する不動産特定共同事業契約として政令で定めるものであって、金銭をもって出資の目的とし、かつ、契約の終了の場合における残余財産の分割若しくは出資の返還が金銭により行われることを内容とするもの又はこれらに類する事項として政令で定めるものを内容とするものに係る不動産特定共同事業に関する事項は内閣総理大臣及び国土交通大臣。それ以外は国土交通大臣。)(第73条)。
更生保護事業法	法務大臣
保険業法	内閣総理大臣
塩事業法	財務大臣
アルコール事業法	経済産業大臣
著作権等管理事業法	文化庁長官
信託業法	内閣総理大臣
住宅宿泊事業法	住宅宿泊事業は都道府県知事(市長又は区長の場合もあり。)。住宅宿泊管理業は国土交通大臣。住宅宿泊仲介業は観光庁長官。

法令検索において「業法」をキーワードとして検索してヒットした60の法律のうち、漁業法施行法、鉱業法施行法、日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定等の実施に伴う電気通信事業法等の特例に関する法律、日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定の実施に伴うたばこ事業法等の臨時特例に関する法律、地方公営企業法、久六島周辺における漁業についての漁業法の特例に関する法律、電気工業の業務の適正化に関する法律、農村地域への産業の導入の促進等に関する法律、遊漁船業の適正化に関する法律、育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律、国会議員の育児休業等に関する法律、国家公務員の育児休業等に関する法律、地方公務員の育児休業等に関する法律、裁判官の育児休業に関する法律、排他的経済水域における漁業等に関する主権的権利の行使等に関する法律、持続性の高い農業生産方式の導入の促進に関する法律、自動車運転代行業の業務の適正化に関する法律、農林漁業法人等に対する投資の円滑化に関する特別措置法、探偵業の業務の適正化に関する法律、国家公務員の自己啓発等休業に関する法律、国家公務員の配偶者同行休業に関する法律は省略。

# 他国海域CCS法の状況 (1)

国	法令	
米国海域(海岸線から3マイルより外側)	43 U.S. Code Subchapter III - OUTER CONTINENTAL SHELF LANDS	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 「43 U.S. Code」の第1337条(p)(1)(E)が、「[To] provide for, support, or are directly related to the injection of a carbon dioxide stream into sub-seabed geologic formations for the purpose of long-term carbon sequestration.」について、「The Secretary, in consultation with the Secretary of the Department in which the Coast Guard is operating and other relevant departments and agencies of the Federal Government, may grant a lease, easement, or right-of-way on the outer Continental Shelf」と規定し、「the Secretary」が、「the outer Continental Shelf」における長期の「carbon sequestration」を目的とする「carbon dioxide stream」の圧入に関する活動についてのリース、地役権、通行権の付与権限を有する旨定める。</li> <li>● 「Secretary」の定義は、「43 U.S. Code」の第1331条(b)が定める。Department of Energy Organization Actに基づいて権限が「the Secretary of Energy」又は「the Federal Energy Regulatory Commission」に委譲されないかぎり、「Secretary」とは「the Secretary of the Interior(内務省)」を意味する旨定義されている。[JCCS国際部2022年3月30日「主要国のCCS法規制」5枚目の記述によれば、当該委譲はなく、内務省(the Secretary of the Interior)が「Secretary」に該当する模様]</li> <li>● 「43 U.S. Code」の第1337条(p)(4)(B)が、「The Secretary shall ensure that any activity under this subsection is carried out in a manner that provides for protection of the environment」と規定し、環境保全が担保されているか否かの責任も、環境規制当局ではなく、「Secretary」が負う旨定めている。</li> <li>● 但し、上記第1337条(p)(1)(E)は、Secretaryが長期の「carbon sequestration」を目的とする「carbon dioxide stream」の圧入に関する活動についてのリース、地役権、通行権を付与するに当たって、「in consultation with the Secretary of the Department in which the Coast Guard is operating and other relevant departments and agencies of the Federal Government,」を定めている。この「other relevant departments and agencies of the Federal Government」の中に環境規制当局は含まれ得る。よって、Secretaryは、必要に応じて環境規制当局と相談の上、リース、地役権、通行権を付与することになると解される。</li> </ul>
英国の海域	Energy Act 2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 第17条で、ライセンスを受けずに、controlled placeを二酸化炭素貯蔵に用いることを禁止。</li> <li>● 第18条で、ライセンスを付与するlicensing authorityを定める。各カントリー(Scotland, Welsh, Northern Ireland)の関係がなければ、全てOGA(Oil and Gas Authority)がlicensing authorityとされている。</li> <li>● ライセンスの条件等を規律する規則の制定権はOGAではなく、Secretary of Stateが有する(第21条(2A))。</li> <li>● 第27条は、OGAによるInspectorsの指名権、Secretary of StateのInspectorsに関する規則の制定権を定め、当該規則の制定では、Environment Actが定める立入権等を含めることができる旨定める。</li> <li>● 概要は以上であるが、「Chapter 3 Storage of carbon dioxide」(第17条から第35条まで)において、the Environment Agencyの手続的関与を定める条項はない。</li> </ul>

# 他国海域CCS法の状況 (2)

国	法令	
豪州海域	Offshore Petroleum and Greenhouse Gas Storage Act 2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 「Chapter 3—Regulation of activities relating to injection and storage of greenhouse gas substances」が規定。</li> <li>● Chapter3では、a greenhouse gas assessment permit (試掘してGHG貯蔵可能地質構造を探索するための許可)、a greenhouse gas holding lease (GHG貯蔵可能地質構造について、15年を最長として、GHGの圧入貯蔵を留保するリース権)、a greenhouse gas injection licence (GHG貯蔵可能地質構造にGHGを圧入貯蔵するためのライセンス)、a greenhouse gas search authority (井戸を掘らない方法でGHG貯蔵可能地質構造を探索するための権限)、a greenhouse gas special authority (井戸を掘らない方法で特定区域における特定の操業を行うための権限)に関する各種ルールを定めるが、これらの申請先及び審査等の主体は、the responsible Commonwealth Minister (担当連邦大臣)とされている。その時々々の連邦政権で担当となった大臣が該当するものと解される。</li> <li>● Chapter 1の4においても「The responsible Commonwealth Minister is responsible for the administration of greenhouse gas injection and storage provisions.」とある。</li> <li>● 他方、同じくChapter 1の4において、The National Offshore Petroleum Safety and Environmental Management Authority is responsible for the administration of:(c) environmental management provisions.」とも記載されている。The National Offshore Petroleum Safety and Environmental Management Authority はNOPSEMAと略称され、Chapter 3の中でも、「satisfactory to NOPSEMA」の要件が所々に入っている。</li> </ul>
ノルウェー海域	Regulations relating to exploitation of subsea reservoirs on the continental shelf for storage of CO <sub>2</sub> and relating to transportation of CO <sub>2</sub> on the continental shelf	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 第1-4条は、本規則に基づくライセンス、承認又は同意がなければ、大陸棚においてCO<sub>2</sub>貯蔵を目的とする地質構造の調査、探査、試掘、開発をしてはならない旨、又、大陸棚上でCO<sub>2</sub>を輸送してはならない旨定める。</li> <li>● 第4-5条は、「Plan for development and operation of a subsea reservoir for injection and storage of CO<sub>2</sub>」の承認をMinistry(The Royal Norwegian Ministry of Petroleum and Energy)に申請する際に、環境評価書なども含めた一式が「the Ministry, the Ministry of Labour and Social Affairs and the Ministry of Climate and Environment」に提出され、それらの写しが「the Norwegian Petroleum Directorate, the Petroleum Safety Authority Norway and the Norwegian Environment Agency.」に提出されなければならない旨定める。</li> <li>● 第5-9条は、Operatorが、汚染管理規則に基づいてCO<sub>2</sub>の圧入及び貯留の許可を申請する場合、汚染管理規則に定める義務を確実に履行するための財務的保証を約束する書面を、The Norwegian Environment Agencyが定めるルールに従って、The Ministry of Climate and Environment and the Ministry of Petroleum and Energy宛で作成しなければならない旨定める。</li> <li>● 以上を除き、Ministry(The Royal Norwegian Ministry of Petroleum and Energy)の許認可権限に、Ministry of Climate and Environment又はMinistry of Climate and Environment が手続的に関与する定めは見当たらない。</li> </ul>

