

「貯留事業権」の創設について

資源エネルギー庁

資源・燃料部

石油・天然ガス課

「貯留事業権」の創設について① ー 背景と権利の性質

- 2020年に菅総理が2050年にカーボンニュートラルの達成を宣言し、エネルギー基本計画のほか、各種の政府の計画において、CCUS（二酸化炭素の回収、利用及び貯蔵）を国策として進めることが定められている。
- CCUSを国策として進め、二酸化炭素の大気中への放散を抑制するという国の公共的課題を解決するためには、地下という不確実性のある区域において二酸化炭素を貯留することが不可避であり、地下構造に習熟する民間事業者の技術を、国が事業化を支援し、最大限活用する必要があるのではないか。
- このため、国による監督の下で、一定の条件、一定の区域（貯留区）について、二酸化炭素の貯留が可能となる地下構造（貯留層）を独占排他的に使用し、二酸化炭素を貯留する権利を「貯留事業権」として創設するとともに、長期間にわたる事業の安定操業と資金調達の円滑化の観点から、物権としてみなし、二酸化炭素の貯留事業を円滑化する必要があるのではないか。
- なお、この場合、貯留事業権は、国の政策に基づき付与され、種々の監督規定を設け諸種の公法上の義務が課されることから、純然たる私権ではなく、公権的性質を有する権利として観念する必要があるのではないか。
- また、我が国の物権に係る立法例を踏まえると、物権として観念する方が利用者や金融機関にとって、利便性が高いのではないか。

「貯留事業権」の創設について① – 背景と権利の性質

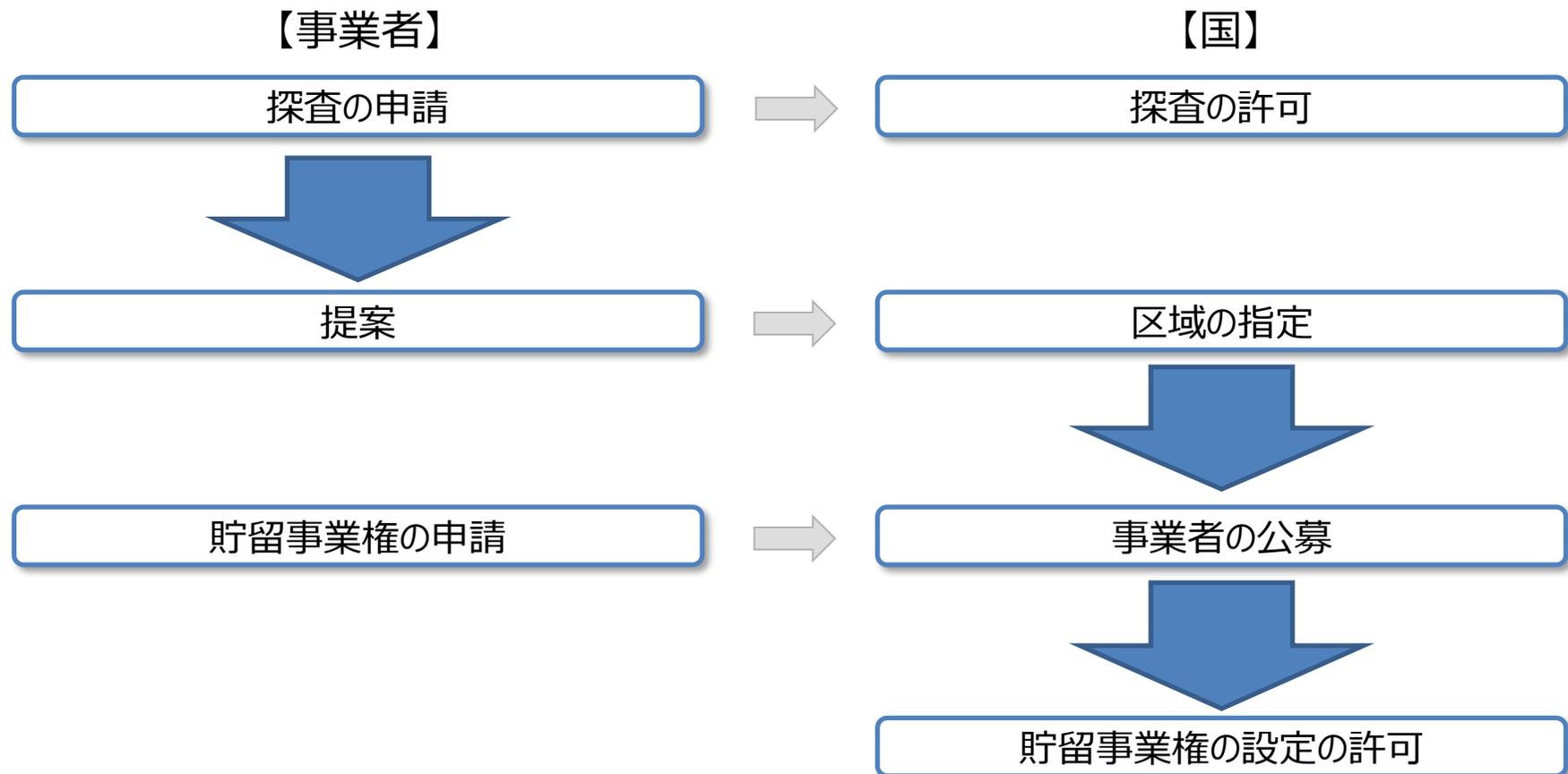
- これまで本邦金融機関に物権化に関する意見を確認したところ、次のコメントあり。
 - ファイナンスを検討するにあたって、事業者に万が一の場合が生じたとしても、（継承という選択肢含め）事業を継続できるような建付であれば、長期ファイナンスの円滑化に貢献する。
 - 貯留権を許認可とした場合と担保設定可能な物権とした場合の違いについては、担保の設定が可能となる物権の方が、レンダーとしてのステップインや事業継続の蓋然性が見通しやすくなり、ファイナンスの円滑化に貢献する。
- 
- 物権化による資金調達の円滑化へのニーズが確認。
 - 「貯留事業権」は、相続その他の一般承継、譲渡、滞納処分、強制執行、仮差押え及び仮処分の目的とし、貯留権については、抵当権の目的としつつ、なお、移転にあたっては、許可の取得を前提としてはどうか。
 - 貯留事業権の状況を記録する「貯留事業原簿」を登記の代わりとして創設し、貯留事業権の同原簿への登録をもって第三者に対抗するものとする。

「貯留事業権」の創設について② – 背景と権利の性質

- 二酸化炭素の貯留事業は、国際法上の観点、貯留事業のプロセス、権益を及ぼす地域を踏まえて、鉱業法を踏まえて、次のように整理してはいかかがか。
- 貯留事業者は、原則的に日本国民又は日本国法人とする。
- 貯留事業の適地に係る「探査」については、国際法の観点、住民理解の確保等の観点から、経済産業大臣の許可を受けること。
- 「貯留事業権」は、以下とする。
 - ① 試掘権（二酸化炭素が貯留可能かどうか調査を行う権利）
 - ② 貯留権（事業として二酸化炭素を貯留する権利）
- 「貯留事業権」が及ぶ区域を「貯留区」として定め、同一の地域には二以上の「貯留事業権」が及ばないこととする。「貯留区」の面積については、基本的に15～350ヘクタールとする。
- 「貯留事業権」のうち、
 - ① 試掘権の存続期間は4年とし、延長については、試掘権者の申請により2回に限り行うことを可能とし、延長期間は1回あたり2年とする。
 - ② 貯留権の存続期間は無期限とする。
なお、貯留権は、事業廃止後一定期間の監視を行った上で、国の許可の下で消滅する。

(参考) 「貯留事業権」の設定の許可のフローについて

- 二酸化炭素貯留場の適切かつ円滑な開発を確保する観点から、探査を許可性とするとともに、貯留事業権の申請については先願制ではなく、探査結果等を踏まえた事業者の提案等を契機として、国が適地と認められる区域を指定し、適切な事業者を選定して権利を設定する制度としてはどうか。



「貯留事業権」の創設について③ ー 権利設定と地域・所有者等との調整

- 二酸化炭素の貯留事業権の設定手続きについては、住民理解等の観点から、鉱業法における「特定開発者の選定」に倣い、国が区域を指定し、都道府県知事に協議するほか、鉱害防止措置などを求めて、次のように整理してはどうか。
- 権利の許可手続については、国が自らまたは民間事業者の発意により、特定区域を指定し、入札により決定する。
- 経済産業大臣は、貯留事業権の設定を許可しようとする場合には、あらかじめ関係都道府県知事（国の所有する土地については、当該行政機関）に協議しなければならない。
- 貯留事業により土地の利用を妨害すると認めるときには、経済産業大臣は、貯留権の申請をした土地の区域に係る土地の所有者に出願があった旨を通知し、相当の期限を付して意見書を提出する機会を与えなければならない。
- 経済産業大臣は、貯留事業により生じる鉱害を防止する方法等を調査するため必要があると認めるときには、相当の期限を付して事業の設備に係る設計書等の提出を命ずることができる。

「貯留事業権」の創設について③ ー 権利設定・変更の手続き

- 二酸化炭素の貯留事業権の設定手続きについては、住民理解等の観点から、鉱業法における「特定開発者の選定」に倣い、国が区域を指定し、都道府県知事に協議するほか、鉱害防止措置などを求めて、次のように整理してはどうか。
- 入札手続きにより試掘権の設定を受けた場合には、貯留権の設定にあたっては、入札手続きを経ずに許可申請できる。
- 貯留区の増減については、経済産業大臣に許可申請する。

「貯留事業権」の創設について③ ー 鉱業権者による例外

- 二酸化炭素の貯留事業権の設定手続きのうち、操業中の枯渇油ガス田を利用する場合が考えられるため、鉱業権者については一定の条件の下で、入札手続きを省略できるようにしてはどうか。
- 鉱業権者が自ら保有し操業する鉱区において、貯留事業を行う場合には、入札手続きを経ずに許可申請できる。

(考え方)

鉱業権者が鉱区を有し、操業中の枯渇油ガス田において、二酸化炭素の貯留事業を実施する場合、

- ① 鉱区と重なる区域において貯留区の入札を実施した場合には、法の適切な履行確保を確保する観点（井戸及び施設的设计、運用、モニタリング等）から、鉱業権者と貯留事業権者が同じ者とすべきところ、鉱業権者以外の者が落札する可能性がある。
- ② 鉱業権者に貯留区の申請を、入札を介さない形で認めない場合、国内外において二酸化炭素貯留場として有望である枯渇油ガス田を活用する選択肢を我が国として失うおそれがある。

上記を踏まえて、鉱業権者が自ら保有する鉱区を貯留区として申請する場合には、入札の対象外とすべきではないか。

「貯留事業権」の創設について④ ー 貯留事業権の許可要件

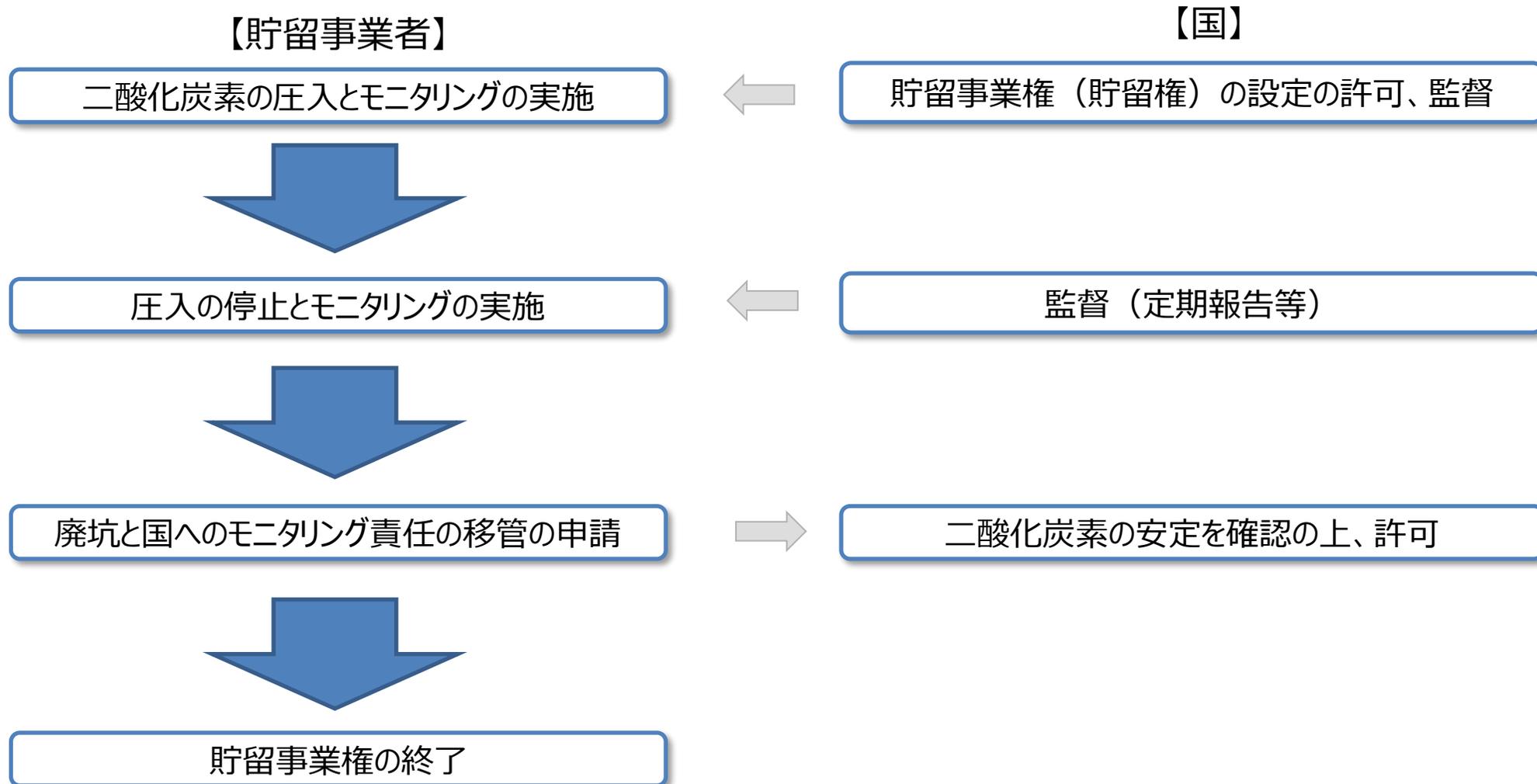
- 二酸化炭素の貯留事業権の許可の要件は、鉱業権に係る鉱業法の規定を参考にしつつ、次のように整理してはいかかがか。
- 二酸化炭素の貯留事業場を合理的に開発し、運営することを適確に遂行するに足りる経理的基礎及び技術的基礎があること。
- 申請者が十分な社会的信用を有すること。
- 次に該当しないこと。
 - ・ CCS事業法や関連法に規定する罪を犯し、刑に処され、その執行を終わり、またはその執行を受けることがなくなった日から2年を経過しない者
 - ・ CCS事業法の違反に基づき、貯留事業権を取り消された日から2年を経過しない者
 - ・ 法人であって、その業務を行う役員のうち上記のいずれかに該当する者があること。
- 事業規制を適切に順守すること。
- 申請した土地の区域が他の貯留区と重複しないこと。
- 公共の福祉に反すること。

「貯留事業権」の創設について⑤ – 貯留事業の実施

- 貯留事業権に係る事業の実施（事業内容の規制）については、着手義務を設定するとともに、施業案及び約款の認可、二酸化炭素の測定業務等を実施するなどの整理をしてはいかがか。
- 貯留事業権の設定又は移転の登録があった場合には、原則として、一定期間のうちに事業に着手する義務があること。
- 事業実施の方法について、施業案を作成し、経済産業大臣の認可を得ること。
 - 所在地及び面積
 - 登録番号
 - 名称
 - 探鉱及び貯留層に関する事項
 - 二酸化炭素の圧入に関する事項
 - 監視に関する事項
 - 運搬に関する事項
 - 保安（操業上の危害予防に関する事項）に関する事項
 - 廃坑に関する事項
- 約款（料金その他の条件）については、経済産業大臣の認可を得ること。
- 二酸化炭素の測定業務（二酸化炭素の量、組成）を実施すること。等

(参考) 貯留事業のフロー

- 貯留事業権のフローとしては、二酸化炭素の圧入後についても、明確化しておくことが必要ではないか。



「貯留事業権」の創設について⑥ － 土地の使用及び収用

- 二酸化炭素の貯留事業の円滑化を図るため、貯留区や付近の土地の使用や収用については、法に基づく円滑化の措置を用意してはどうか。

(考え方)

- ・貯留事業権は、貯留層において、事業として二酸化炭素の貯留を行う権利であり、基本的には、土地の使用に直接紐付いた権利ではない。
- ・基本的に、貯留事業者は、貯留事業を行うにあたり、自ら土地の利用に関する権利を取得することを前提とするが、一定の場合には、例外的に、本法に定める規定に基づき、土地の使用や収用を認めることとしてはどうか。
- ・地下の構造に関する専門性の観点、円滑迅速な貯留事業の立ち上げの観点から、一定の要件を踏まえて、次の場合には、法制化による支援措置を検討してはどうか。
 - ①測量や実地調査のための土地の立ち入り
 - ②貯留区やその付近の他人の土地の使用
 - ③貯留区やその付近の他人の土地の収用

※なお、公的目的による土地利用に係る調整に向けた追加の方策についても、二酸化炭素の貯留事業の適地の状況を踏まえて、引き続き検討することとしてはどうか。

「貯留事業権」の創設について⑥ ー 土地の使用及び収用

①測量や実地調査のための土地の立ち入り

(対象及び補償の考え方)

測量や実地調査のための他人の土地の立ち入りた竹木の伐採について、土地所有者や占有者に意見書を提出する機会を設けつつ、立ち入りを行った者に対して、損失補償を義務化し、バランスを図る。

(具体的な措置)

- ・貯留事業権の設定を受けようとする者や貯留事業権者は、経済産業大臣の許可を受けて、測量または実地調査のために他人の土地に立ち入り、または支障となる竹木を伐採することが可能。
- ・経済産業大臣は、前項の許可申請があった場合には、土地の所有者及び占有者にその旨を通知し、意見書を提出する機会を与えなければならない。
- ・許可を受けた者は、他人の土地に立ち入り、又は竹木を伐採した者は、これによって生じた損失を補償しなければならない。

「貯留事業権」の創設について⑥ – 土地の使用及び収用

②貯留区やその付近の他人の土地の使用

③貯留区やその付近の他人の土地の収用

(対象の考え方)

貯留事業権者に対して、土地の使用と収用を条件付で認めてはどうか。

その際、①使用については他の土地を持って代えることが難しい場合、

②収用については、原状回復が困難な場合、

に限定してはどうか。

	「使用」	「収用」
許可対象	試掘権者及び貯留権者	貯留権者
主な要件	他の土地をもって代えることが著しく困難な時	土地の形質を変更し、これを原状に回復することが著しく困難となった場合において、なおその土地をその目的に要することが必要かつ適当であって、他の土地を持って帰ることが著しく困難な場合
用途	坑口及び坑井の開設 探鉱のための必要な機械設備の設置 二酸化炭素の圧入に係る機械設備の設置又は二酸化炭素の貯留 二酸化炭素等の輸送管、道路、港湾、用排水路又は電気工作物の開設 鉱害の予防又は回復のため必要な施設 貯留事業用の事務所又は貯留事業に従事する者の宿舍若しくは保健衛生施設の設置	坑口及び坑井の開設 道路、港湾、用排水路の開設

「貯留事業権」の創設について⑥ – 土地の使用及び収用

②貯留区やその付近の他人の土地の使用

③貯留区やその付近の他人の土地の収用

(手続きの考え方)

鉱業に類似する地質に関する専門的知見の活用必要性や、円滑・迅速な貯留事業の立ち上げの観点から、土地収用法の手続きを原則としつつ、土地収用法に基づく事業の認定又はその告示については、貯留事業の円滑かつ迅速な開発を図るため、鉱業法に倣って、経済産業大臣が実施する形で特例を設けてはどうか。

【貯留事業者】

経済産業大臣に許可申請



【経済産業大臣】

関係都道府県知事に協議

貯留事業権者＋土地所有者や権利を有する者
による公開の意見の聴取



使用又は収用の実施



許可・公告・市町村の長への通知