

憲法上の論点について

2024年5月17日

経済産業省 環境経済室

想定される主要な憲法上の論点

- 排出量取引制度は、事業者の排出量に応じて、排出枠の償却等といった負担を課すため、**事業者に対する憲法上の権利の制約となり得る**ということも考えられる。
- そこで、今回は、主に以下の憲法上の論点を中心にご議論いただきたい。

1. 営業の自由（憲法22条1項）と排出量取引制度との関係

排出量取引制度により、対象事業者に対し、例えば、

- ① **排出枠を購入する等の経済的な負担を負わせること**
- ② **上記負担により温室効果ガスの排出を伴った事業活動を制約すること**

等となるが、対象事業者の営業の自由の観点から留意すべき点はあるか？

2. 平等原則（憲法14条1項）と排出量取引制度との関係

排出量取引制度では、例えば、

- ① **対象事業者（例：EU-ETSの場合、直接排出量25,000t-CO₂e以上排出する設備の事業者）と非対象事業者**
- ② **有償割当の対象となる事業者とそれ以外の事業者（例：EU-ETSの場合、発電事業者は100%有償割当て）**

等の際に区別が行われるが、平等原則との関係で留意すべき点はあるか？

3. 財産権（憲法29条）と排出量取引制度との関係

排出量取引では、政府が、例えば、

- ① **排出枠の上限・下限価格を設けることや、排出枠の割当基準の厳格化等により需給バランスの調整を行うこと**
- ② **排出枠のバンキングやBORROWING制度を導入、撤廃等すること**

等により排出枠の価値に大きく影響を与えうるが、財産権との関係で留意すべき点はあるか？

【参考】排出量取引制度の目的

- 制度の合憲性を判断するにあたっては、問題となる規制の目的や目的と規制手段の関連性が問われることとなる。
- 排出量取引制度の目的は、諸外国をみると経済効率的な温室効果ガスの削減とされることが多い。
- 他方で、我が国の法体系、すなわち、将来的なカーボンプライシングの導入等を規定した「脱炭素成長型経済構造への円滑な移行の推進に関する法律」は、その目的を「脱炭素成長型経済構造への円滑な移行を推進するため」としていることから、この目的に沿った制度とする必要がある。

GX推進法の目的

（目的）

第一条 この法律は、世界的規模でエネルギーの脱炭素化に向けた取組等が進められる中で、我が国における脱炭素成長型経済構造への円滑な移行を推進するため、脱炭素成長型経済構造移行推進戦略の策定、脱炭素成長型経済構造移行債の発行並びに化石燃料採取者等に対する賦課金の徴収及び特定事業者への排出枠の割当てに係る負担金の徴収について定めるとともに、（中略）もって国民生活の向上及び国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする。

（定義）

第二条 この法律において「脱炭素成長型経済構造」とは、産業活動において使用するエネルギー及び原材料に係る二酸化炭素を原則として大気中に排出せずに産業競争力を強化することにより、経済成長を可能とする経済構造をいう。

1. 営業の自由について

- 諸外国における排出量取引制度では、対象事業者が、自身の温室効果ガス排出量と等量の排出枠を償却しなければならないというような内容の義務が対象事業者に課せられることが通常である。
- 上記義務により、①排出枠を購入する等の経済的な負担を負わせることにより温室効果ガスの排出を伴った事業活動を制約すること、②温室効果ガスの排出を伴った事業への参入を抑制させること、③温室効果ガスの排出を伴った事業規模の拡大を抑制させること等が考えられる。
- 上記のような排出量取引制度による影響と営業の自由との関係はどのようになるか。また、制度設計にあたっては、どのようなことに留意すべきかにつき、諸外国における制度も踏まえつつ、以下の点を中心にご議論いただきたい。

ご議論いただきたい方向性

- 参考にすべき我が国の判例の考え方
- 合憲性の判断枠組みの考え方



- 排出量取引制度において想定される合憲性の判断枠組みの考え方



- 左記判断枠組みを踏まえた営業の自由と制度設計の詳細との関係における留意点

【参考】営業の自由に影響を与える詳細な制度設計

- 排出量取引制度の制度設計にあたっては、将来の産業構造の予測や展望等を踏まえた判断が必要であり、専門技術的・政策的判断が求められる。また、排出量取引制度の実施後においても、国際情勢、排出状況等を踏まえた制度変更の検討も必要である。このような排出量取引制度の立法裁量はどのように評価されるか。
- 排出量取引制度では、義務の遵守手段としての排出枠を様々な方法（無償割当、有償割当（有償オークション）、市場取引等）で調達が可能であり、柔軟性措置も存在するところ、このような措置の導入が営業の自由との関係でどのように評価されるか。
- 排出量取引制度が営業そのものを断念させるような規制にならないよう、新規事業者や既存事業者の設備の増設等に一定の配慮をする制度も存在するところ、このような措置の導入が営業の自由との関係でどのように評価されるか。

柔軟性措置

措置の例	説明
バンキング	ある遵守期間における排出枠等について、当該遵守期間において余剰が発生した場合に、余剰分を次期以降の遵守期間において利用することを認める制度
ボローイング	ある遵守期間において、次期移行に発行されることが予定されている排出枠等の一部を、前倒して発行し、当該遵守期間において利用すること（前借り）を認める制度
外部クレジット	制度の中で割当て・交付される排出枠等以外のカーボン・クレジット等で義務履行を認める制度 ※ 認めるクレジットの種類や量の制限は各国様々

新規事業者や増設・増産への配慮

制度	説明
EU-ETS	（新設） 政府が保有する予備の排出枠から初年度の実績に基づいて追加割当て （増設・増産） 生産能力が10%以上増加、又は5万t以上の排出増加を伴う場合等は追加割当て
K-ETS	（新設・増設） 政府が保有する予備の排出枠から初年度の実績に基づいて追加割当て （増設・増産） 生産能力が10%以上増加し、排出量が10%以上増加した場合等は、追加割当て

2. 平等原則について

- 排出量取引制度では、その制度設計次第では、事業者に対し様々な区別を行うこととなる。
- 例えば、①対象事業者（例：EU-ETSの場合、直接排出量25,000t-CO₂e以上排出する設備を保有する事業者）と非対象事業者、②有償割当の対象者と非対象者（例：EU-ETSの場合、発電事業者は100%有償割当て）、③対象事業者の中での業種間の区別（例：業種や既存事業者か新規事業者により割当の考え方が異なる）等の区別が考えられる。
- 上記のような排出量取引制度における区別は、平等原則との関係でどのように考えるべきか。また、制度設計にあたっては、どのようなことに留意すべきかにつき、諸外国における制度も踏まえつつ、以下の点を中心にご議論いただきたい。

ご議論いただきたい方向性

- 参考にすべき我が国の判例の考え方
- 合憲性の判断枠組みの考え方



- 排出量取引制度において想定される合憲性の判断枠組みの考え方



- 左記判断枠組みを踏まえた平等原則と制度設計の詳細との関係における留意点

【参考】平等原則に影響を与える詳細な制度設計

- ①制度の対象になるかにつき事業者を温室効果ガスの排出量の多寡により区別することが考えられる。排出量取引制度は、排出枠の割当て、適正な報告の徴収等行政コストが発生する等の観点から、一定の排出量の事業者を優先的に対象とすることが通常である。そこで、行政コスト等、制度対象を一定の範囲に限定する合理性と制度導入により期待される効果（排出削減効果等）との関係でどのように評価されるか。
- ②業種間で、有償・無償割当の比率を変更するような区別が考えられる。有償割当の対象となる業種は、温室効果ガスの削減に向けた代替技術が利用可能か、カーボン・リーケージが生じる可能性があるかという観点からどのように評価されるか。
- ③業種間や同一業種の事業者間で、無償割当の方法に差異を設けるような区別が考えられる。BM方式の策定のために情報が不足する業種が存在することや、新規事業者にGF方式の前提となる実績がないことから特別な取扱いが必要となるが、こういった制度の技術的制約はどのように評価されるか。

①対象事業者

制度	対象事業者の例
EU-ETS	概ね25,000tCO ₂ e/年以上排出する設備
K-ETS	<ul style="list-style-type: none"> 125,000tCO₂e/年以上排出する組織 25,000tCO₂e/年以上排出する施設
セーフガードメカニズム	年間10万t-CO ₂ e以上排出する施設

②業種間における有償比率の考え方

制度	考え方
EU-ETS	発電設備に全量有償割当 カーボン・リーケージセクターは100%無償割当 それ以外は、70%無償割当
K-ETS	カーボン・リーケージセクターは100%無償割当 それ以外は、90%無償割当

③BM方式とGF方式の採用

制度	考え方
EU-ETS	<ul style="list-style-type: none"> すべてBM方式を採用 新規事業者に対しては、実績に応じてBM方式を適用
K-ETS	<ul style="list-style-type: none"> BM方式とGF方式を併用 BMが策定されたものから、順次移行（鉄鋼、セメント、航空、発電、製油等がすでに移行済み） 新規事業者に対しては、実績に応じて既存事業者と同様の方法で割当てを実施

3. 財産権について

- 排出量取引制度では、市場安定化措置や柔軟性措置が導入され、実際に発動することが想定されるが、これらの制度設計や制度改革の内容によっては、排出枠という財産権に影響を与える。
- すなわち、排出量取引制度と財産権に関する論点は、①上記のような制度そのものが財産権の内容形成という観点でどのように評価されるか※、②上記のような制度の導入自体は合憲であっても、制度改革により、事後的に変更・撤廃することは財産権の保護との関係でどのような影響があるか、特に諸外国では、フェーズに分けて段階的にETSを発展させているところ、予見可能性という観点からどう評価されるか、等が考えられる。
- 上記のような排出量取引制度と財産権に関する論点につき、制度設計にあたっての留意点等、諸外国における制度も踏まえつつ、以下の点を中心にご議論いただきたい。

ご議論いただきたい方向性

- 参考にすべき我が国の判例の考え方
- 合憲性の判断枠組みの考え方

- 排出量取引制度において想定される合憲性の判断枠組みの考え方

- 左記判断枠組みを踏まえた財産権と制度設計の詳細との関係における留意点

※ 米国では、古くは1990年改正大気汚染浄化法によるSO₂の排出量取引につき、排出枠は「財産権を構成しない」と明文で定めていた。その後、米国東部の州で実施している排出量取引であるRGGI（Regional Greenhouse Gas Initiative）やカリフォルニアキャップ&トレードプログラムにおいても明文で排出枠が「財産権を構成しない」としている。

（例）カリフォルニアキャップ&トレードプログラム（Cal. Code Regs. tit. 17, §95820(c)）

Each compliance instrument issued by the Executive Officer represents a limited authorization to emit up to one metric ton in CO₂e of any greenhouse gas specified in section 95810, subject to all applicable limitations specified in this article. No provision of this article may be construed to limit the authority of the Executive Officer to terminate or limit such authorization to emit. A compliance instrument issued by the Executive Officer does not constitute property or a property right.

【再掲】市場安定化措置

- 排出量取引制度において、排出枠の市場価格が急騰・急落すると国民生活や事業者に多大な影響を与えるため、多くの制度で市場安定化措置を用意している。
- 市場安定化措置は大きく分けて価格的アプローチと量的アプローチがあり、急騰・急落につき対応できるようにしている。
- 量的アプローチをとる場合は、政府が市場に排出枠等を供給できるよう市場安定化リザーブ（政府が割当する量の一部を取り置き、市場価格が急騰した場合に放出する）を導入する国も存在。

市場安定化措置の例

	EU-ETS	カリフォルニア キャップ&トレードプログラム	【参考】セーフガードメカニズム
価格急騰対策 	<u>量的アプローチ</u> 過去2年間の平均排出枠市場価格よりも連続して6ヶ月間以上にわたって3倍の価格となった場合には、以下の価格急騰対策を実施する。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 加盟国がオークションを早期に実施 ・ 新規参入りザーブの25%を上限としてオークションを実施 市場の余剰排出枠が4億t-CO _{2e} を下回る場合には、MSRから1億t-CO _{2e} がEUAのオークションを増加し、市場に放出する。	<u>価格的アプローチ</u> 固定価格で排出枠を売却。 以下のような価格が定められている。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 毎年、インフレ率+5%ずつ上昇 ・ 2021：USD65 ・ 2022：USD72.29 	<u>価格的アプローチ</u> ベースラインを超過した施設は政府から固定価格でACCUsを購入することができる。 価格は毎年物価上昇+2%引き上げ。 ※ セーフガードメカニズムでは、義務履行のためにセーフガードメカニズムクレジット以外に外部クレジットとしてACCUsを無制限に利用可能。
価格急落対策 	<u>量的アプローチ</u> <ul style="list-style-type: none"> ・ 市場の余剰排出枠が8.33億t-CO_{2e}を超えた場合、当該年に実施されるオークション予定量の24%を上限として、そのオークション予定量からMSR (Market Stability Reserve)に吸収する。 	<u>価格的アプローチ</u> 有償オークションの際には下限価格を設定。 以下のような価格が定められている。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 2019年の下限価格はUS\$15.62。 ・ 2020年以降、毎年、インフレ率+5%ずつ上昇。 	<u>量的アプローチ</u> ACCUsを逆オークションにより買取り。