

G X実現に向けた排出量取引制度の検討に資する法的課題研究会（第1回）

議事要旨

日時：令和6年5月17日（金曜日）10時00分～12時00分

場所：経済産業省本館17階第1特別会議室

出席者

高村座長、大塚委員、沖野委員、男澤委員、加毛委員、黒沼委員、宍戸委員、曾我部委員、武川委員、山本委員

議題

1. 営業の自由（憲法22条1項）と排出量取引制度との関係
2. 平等原則（憲法14条1項）と排出量取引制度との関係
3. 財産権（憲法29条）と排出量取引制度との関係

議事概要

〔宍戸委員〕

- 排出量取引制度の導入に係る憲法上の論点に対する大枠の考え方については事務局資料で示された内容のとおりと考える。排出量取引制度を導入すること自体が憲法上問題となるわけではないと考えるが、個別の制度設計に際し、個別の憲法上の条文に照らして留意すべき点がある。
- 営業の自由の合憲性の判断は、立法目的の正当性、目的達成手段の合理性・必要性、立法者の予測に依存する程度等を総合的に考慮して行うと一般的に考えられている。排出量取引制度は、支援も含めた新たな経済秩序を創出するという性質を有するという意味で複合的・多次元的な規制である点が特徴である。また、事業者の自由な経済活動にインセンティブを与えて特定の政策目的へ誘導する点があり、制度設計の幅があると考えられる。さらに、制度運用により情報を収集し、その情報に基づいて市場安定化措置をとる等、動的な判断が必要とされる。よって、全体として立法裁量は広範と考えられる。それを前提に、新規参入事業者にとって過度な参入障壁とならないこと、事業者の予見可能性や収集した情報に基づき制度を見直していくという点について透明性を確保すること、また、可能であれば、関連する事業者等に広く手続参画を求めるような制度とすることが考えられる。

- 平等原則については、あるセクターが規制の対象となるかという「セクター間の平等」と、同一セクター内で排出量取引制度の対象となるかという「セクター内の平等」が問題となり得る。前者に関する線引きは、それが合理的であれば問題ないとする。後者に関しては、法内容だけでなく、法執行段階も含めて平等を担保しなければならない。そうすると、できる限り簡明な制度設計とすべきで、また簡明な制度が予見可能性に繋がるということから、どこかで線引きをすることはやむを得ない。その線引きが実質的に合理的なものであるかに留意が必要である。
- 財産権について、排出枠は、営業の自由や平等原則に反しないものとして設計された法的な制度の枠内で立法政策的に作られた権利であるとの性質に鑑みると、国有農地売払特措法事件判決（最判昭和 53・7・12 民集 32-5-946）の趣旨も踏まえ、その内容変更について一定の立法裁量が認められると考えられる。他方、財産的価値の変動が規制の直接的な対象となる事業者のみならず、取引事業者や国民にも広く影響し得ることに鑑みると、二次市場の設計をどのようにするか、そもそも認めるのかについては、丁寧な検討が必要である。なお、排出枠が既得権として帰属する局面において、その移転可能性を事後的に制限することは、憲法 29 条 1 項の個別の財産権保障の制限として議論されるべきである。参考となる考え方として、年金切下げが争われた事件に関する判決（最判令和 5・12・15 裁時 1830-4）が挙げられる。この判決は、物価スライド方式での年金給付のあり方の変動に関し、憲法 29 条にも配慮しながら、広い立法裁量と合憲性を認めたものであり、参考になるのではないか。
- 排出量取引制度は、経済的インセンティブを事業者を持たせ、新たな社会秩序に誘導するという側面があるから、例えば、会計上の取扱いが不安定であり、事業者の予測が立たないということであれば、政策目的を達成できない規制となり、営業の自由を制約する理由も認められないということになる。このことから、法律論と会計上の問題は一体的に捉える必要があり、重要な論点である。
- 租税法律主義との関係では、旭川市国民健康保険条例事件判決（最判平成 18・3・1 民集 60-2-587）の趣旨を参照すべきとする。
- 制度設計や運用に際しては事業活動又は制度運営に必要となる社会一般の事実を広く収集することが必要であり、情報の取得及び事業者が安心して情報を提供するための情報管理の仕組みの在り方は、憲法上も重要な論点とする。特に個別の事業者の情報を足し合わせることにより、マクロな情報となるため、そういった情報を政策判断に使っていく事に対しての法的な整理、確かな枠組みの構築が必要である。
- 排出量取引制度の目的について、環境を守るというのは非常に抽象的な目的であり、それをブレイクダウンしたのがGX推進法の目的である。さらに、これから排出量取

引制度が具体的にどのような政策目的を実現することにより、GX推進法の中間的な目的を達成し、そして最終的な目的である新たな経済秩序への移行を達成するというような階層的な目的となっており、その各局面に応じて適切な法的評価が必要である。

- 総量規制の問題を憲法論としてどのように考えるかについては、裁判所は、個々の事業者の主観的な権利自由の侵害につき判断を示すこととなるため、そのような経済秩序の客観的側面について判断を示すことは困難である。そのような意味で、日本国憲法は客観的な経済秩序の選択について、民主主義に基づく選択ができると想定しているものと考えられ、その結果として、総量規制は、ひとまずはその選択の問題として合理的な説明ができれば、憲法上許容される。ただし、その総量規制が特定の個別事業者にとっての権利自由の侵害に直結する場合は、裁判所も憲法判断が可能であり、その問題を検討すれば足りる。

〔曾我部委員〕

- 環境省による過去の検討結果（「国内排出量取引制度の法的課題について」（平成24年3月）（以下「環境省報告」という。））は引き続き妥当と考えており、現在の検討段階において一般的に排出量取引制度が憲法違反だとは言えないが、個別の制度設計において留意すべき点があると考えられる。
- 一般的に立法目的には、レイヤー構造がある。GX推進法第1条では、「脱炭素成長型経済構造へ移行する」目的、「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」目的と、既にレイヤー構造があり、さらに、排出量取引制度はその下にあるレイヤーと理解している。排出量取引制度における個別の制度の憲法上の議論では、より下位のレイヤーの目的に焦点を当てる必要がある。
- 営業の自由について、裁判所は、薬事法違憲判決（最判昭和50・4・30民集29-4-572）以来、①実体的な合憲性と②実体的な合憲性の判断権限の分配、すなわち裁判所が立ち入って審査をするのか、それとも立法府の判断を尊重するのかという二つの段階を区別して審査していると考えられる。薬事法違憲判決によれば、①実体的な合憲性については、比較考量によって判断され、制約の程度が重大、例えば許可制等の強力な制限の場合は、重要な公共の利益のために必要かつ合理的な措置を要する。また、②実体的な合憲性の判断権限の分配については、原則として立法府の判断が尊重されるが、事の性質上、裁判所が立ち入って審査する場合があります、この場合は、審査密度が厳格になる。このことから、仮に立法府の判断が尊重されるとしても、立法府や法案を提出する政府において①実体的な合憲性の判断を綿密な比較考量の上、行うことが重要である。

- ②実体的な合憲性の判断権限の分配について、排出量取引制度における立法裁量は結論として広いが、気候変動対策目的と目先の排出量を規制するという手段との距離がかなり遠いというのが特徴であり、因果関係が曖昧になりがちである。これに関して、遊佐町の健全な水循環を保全するための条例について争われた事件の判決（最判令和4・1・25判例自治485・49）によると、最高裁判決自体の理由付けは不明確であるが、下級審の判断も併せて見ると、規制内容と規制目的が遠い事例であっても立法裁量が認められ、合憲とされた事例と捉えることができ参考になる。また、立法裁量が多いということは、他に緩和的な手法があったとしても、比較検討をした上で、より厳格な手法を採用することも許される。
- 平等原則についても、立法裁量は広範と考えられるが、区別した後の扱いの差が極端に大きくなる場合は注意が必要となる。これについて、GX政策はパッケージとして規制と支援の両機能を有するため、排出量取引制度の枠内での区別で大きな扱いの差が生じた場合には、その他の所で手当てをする等、パッケージを通じて、実質的な差異が生じない配慮が必要ではないか。
- 財産権について、排出枠は政策目的のために技術的・人為的に設定されるものであることから、立法裁量は広範と考えられる。排出量取引制度は社会・経済情勢の変化による制度変更が不可避であるところ、当該変更により一定の合理的な理由がある限り、違憲の問題は生じないと考える。他方、それによって影響を受ける事業者の不利益が不合理になれば合憲性の評価への影響も考えられる。そのため、激変緩和措置や予見可能性を確保するための配慮等が必要と考えられる。

〔大塚委員〕

- GX推進法との関係で目的があるという点は、憲法上重要である。ただし、排出量取引制度は総量規制をして取引をするというものであり、最初に総量規制があるという点を忘れないように議論すべきである。
- 財産権について、広範な立法裁量が認められるとの指摘については同意する。なお、諸外国では排出枠に対し法律上財産権を認める例、認めない例の双方が存在する。
- 制度設計・運用に必要な事業者からの情報については、第三者検証を通じてより正確な情報とすることが重要と考える。

〔黒沼委員〕

- 区別をした後の取扱いの差が大きい場合、平等原則において問題があるとの意見があったが、制度対象の事業者やセクターと制度対象外の事業者やセクターを分けると、

制度対象外の事業者やセクターは排出量取引制度の枠外となるため、制度対象の事業者やセクターと比べて非常に差が大きくなることが考えられ、この点についても留意が必要ではないか。

- 環境省報告では、「早期に排出量の削減を行った者や国際競争の激しい領域にいる者に対する優遇は『合理的区別』とみなされる限りにおいて平等原則に問われることはない。」との整理がなされている。当該「合理的区別」は、制度の目的に照らして判断すべきであり、程度の差の大小とは区別して議論すべきと考える。例えば、国際競争の激しい領域における事業者については、排出規制を行うことで海外製品が流入し、規制の実効性が失われるため、その限りで合理的な区別をすることになるということではないかと考える。

〔加毛委員〕

- 営業の自由について、資料5では、温室効果ガスの排出規制は「規制目的が地球温暖化防止であり、その正当性は自然科学の知見により導き出されるため法的な問題にはならない」とまとめられている。しかし、排出規制を作る際には、自然科学の知見を踏まえつつも、政策的考慮に基づいて規制目的が設定されるはずであり、そのような規制目的は法的評価の対象になると考える。また、今回の検討においては、GX推進法の目的をどのように考えるかが重要なポイントになると思われる。同法では「脱炭素成長型経済構造への円滑な移行」が目的とされているが、そのような制度目的を設定することが有する憲法上の意義を議論する必要があると考える。
- 営業の自由及び財産権に関して、市場安定化措置や柔軟性措置が考慮要素として挙げられているが、排出枠の価格変動との関係では、外部クレジットの位置付けも重要と考える。排出枠の価格の変動との関係で、外部クレジットの利用が市場安定化につながる可能性ある一方で、外部クレジットの認証基準の変更等により、排出枠の価格に大きな変動が生じることも想定される。外部クレジットの取り込みにより、考慮すべき変数が増えることも、憲法上の問題を考える上で重要なポイントとなるように思われる。
- 平等原則については、カーボンリーケージ防止の観点から、国際競争の激しい領域にいる者について優遇措置を採るかが重要な論点になると考えられる。その際、カーボンリーケージを抑制・緩和するためには、EUのCBAMのように、外部事業者に対して一定の負担を課すという政策もあり得る。平等原則を考える際には、そのような様々な政策の可能性があることを念頭に検討することが重要であると思われる。

〔男澤委員〕

- 制度設計の中で会計上の論点も意識し、事業者に自由な経済活動上、インセンティブを与える上で会計処理の安定性、予測可能性、透明性を確保することが重要と考える。
- 現状、排出量取引制度の会計処理に関しては、日本の会計基準設定主体であるASBJが「実務対応報告第15号：排出量取引の会計処理に対する当面の取扱い」で整理している。これは、京都メカニズムクレジットの会計上の取扱いに関し2004年11月に発行され、2009年6月に最終改正が行われているが、時間が経過し、必ずしも現状の様々な環境価値取引に関し網羅できている状況ではないと考えている。基本的には、京都メカニズムクレジットに会計上その性格が類似するクレジットについては、実務対応報告第15号の取扱いを参考に、会計処理することとしており、その特徴としては、財産的価値を有しており所有権の対象となる有体物ではなく法定された無体財産権にも該当しないこと等が挙げられている。会計上は「経済的実体」を重視する観点から、資産計上、費用処理等の会計処理を図ることになると考えられる。
- まずは、排出量取引の法制度の制度設計を行うことが第一だが、法律上、財産権をどのように考えるか、それにより、会計上資産計上の要否やタイミング、計上額等が定まることとなる。また、事業者の義務となった際に、会計上負債を認識することや引当て処理を必要とする等、会計上の論点にかかる整理が必要である。さらに、市場安定化措置は、会計上の資産性を考える上でも考慮が必要と考える。

〔沖野委員〕

- 排出枠の財産的な価値の捉え方に関し、「炭素排出権」という形で整理し、これに価格付けを行うとの側面もあるが、人為的・人工的なものでもある。規制遵守が不要であれば財産的価値はないということになるため、一定の規制の存在、それを遵守しない場合のサンクションがあることを前提に、排出をしてもサンクションを受けない地位として構築していくことも考えられる。
- 排出量取引の制度の機能や意義については、排出枠の最初の割当ては公的に行われる一方で、そのような当初割当てを市場を通じて最適なものへと変えていくというものと捉えられる。この場合の財産的な価値の付け方や権利確保のために必要な事項、例えば、移転可能性の確保、移転に際しての権利関係の明確化、公示の仕組み等をどう考えるかなどが、私法上の問題として論点となる。具体的な制度設計は次の段階ということであり、その作業分担がどこまでかも問題である。

- 取引制度を構築する際、排出枠を取引所等でのみ移転できる仕組みとするかも論点である。例えば、電子記録債権のように一定の枠の中でしか取引できないということであれば、制度設計の在り方も変わってくると考える。

〔山本委員〕

- 排出量取引制度は、社会全体で温室効果ガスをできるだけ低コストかつ長期的なスパンで抑えよとの観点から制度を構築するものとする。他方で、個々の事業者やその経済状況についてみると過剰な負担になる可能性があることや、カーボンリーケージのように全体目的を実現できないことが個々の状況に応じあり得るため、その手当をしていく必要があると考える。例えば、業種による区別は制度全体から見ると一部の業種を優遇しているともみえるが、個々の事業活動をみていくと、削減コストは業種により多寡があるところ、その調整の観点から、「平等にするために」措置をとっているとの面もある。ただし、個々の状況に応じた調整をする際にも、ある程度類型化する必要があると、類型化に際し、どの程度の立法裁量があるかという点が問題となる。
- 価格の安定化に関しても、個々の状況を見ると排出量取引制度の負担が非常に重くなるケースや、排出枠の価格が下がりインセンティブにならないケース等、制度目的を達成できなくなることもあるため、これを是正するためEUやカリフォルニアでは一定の措置を採っていると理解しており、同様に日本でも何らかの措置を採る必要がある場面が生じ得る。
- 排出枠は財産であっても制度上人工的に作られたものであるため、損失補償だけでなく、制度変更や制度創設にあたっての信頼保護の要請との関係をどう考えるかという議論が必要である。

〔武川委員〕

- 環境省報告と同様、合憲性に関しては立法裁量が広く、制度変更があったとしても簡単には違憲とはならない。
- 温室効果ガスはセクターにより排出量の多寡や削減の容易さ、ポテンシャル、国際競争に晒されているか等が異なる。また、GX政策全体でいうと、20兆円の移行債によるインセンティブを受けられるセクター・そうでないセクターがあり、こういったことも含めて総合的に考慮した上で合理的な差異があるか判断する必要があると理解している。

- 今の学説では、こういった目的だから違憲審査基準が厳しくなるということではないと理解しているが、制度目的は重要であり、今後の検討においても重視して検討すべきと考えている。

〔高村座長〕

- 今回、議論した論点についても、具体的な制度設計により憲法上の評価を含め法的評価が変わり得る。例えば、規制対象の範囲や割当方法（目標設定方法や目標の水準等）、目標達成に使用できる外部クレジットの要件等、制度の設計によっては、憲法・行政法・私法上の論点が生じ得る。今夏以降に具体的な制度設計の検討を開始する予定と聞いているが、具体的な制度設計の議論とよく連携することが重要だと考える。
- 既存制度との関係、例えばJ-クレジットは既に一定の法的な性格を有するものとして取引されているところ、排出枠の法的権利・地位等今後の検討に際しては、こうした既存制度との関係、整合性の観点からも検討が必要と考える。

お問合せ先

産業技術環境局 環境政策課 環境経済室

電話：03-3501-1770

FAX：03-3501-7697