

「国内排出量取引制度の法的課題について」（平成 24 年 3 月）から 関連する議論の紹介（行政法上の課題について）

令和 6 年 6 月 5 日

環境省 大臣官房 環境経済課 市場メカニズム室

環境省が平成 20～23 年度にかけて実施した「国内排出量取引制度の法的課題に関する検討会」の報告書「国内排出量取引制度の法的課題について」（平成 24 年 3 月）から、今回の検討会において参考となる議論を紹介する。なお、付しているページ数は同報告書のものである。

1. 国内排出量取引制度の構成方法について [P. 22-26]

● 論点

- ✓ 国内排出量取引制度の行政法的側面からの位置づけをどのように行うか。

● 整理

- ✓ 国内排出量取引制度は公害防止法制で採用されている総量規制に近い構成とすることもでき、その場合、排出枠の交付量を総量規制基準、排出枠の割当を特定施設に対する総量規制基準の設定に相当すると考えることができる。
- ✓ オプション 1：許可制を前提とした考え方
 - 排出量の上限は、国全体の排出削減目標を勘案しつつ、個別の規制対象事業者の施設について設定され、それ以上の排出は禁止される。この場合、排出枠及びその割当は（禁止を解除する）「許可」という行政処分の一部と言える。
 - 政府と事業者との間では、温室効果ガスの排出に対する許可制を敷くが、排出枠自体は許可された地位が民事上の財産に転化したものと構成する。許可された量は、排出枠の取引によって変更され、その変更には行政の関与（新たな許可）を要しない。
 - 遵守期間に排出量に相当する排出枠を償却できない場合、事業者は、許可の条件を満たさない違法に問われ、罰則を科される。
 - 我が国の大防法では届出制を敷いており、大気汚染物質について届出制が敷かれているに過ぎない一方で、温室効果ガスの排出規制について許可制が適用されることになり、規制の在り方についてバランスを欠く可能性がある。
- ✓ オプション 2：排出枠提出に係る行為義務を前提とした考え方

- 温室効果ガスの排出を一般的に禁止するのではなく、排出枠の提出を単なる行為義務と捉えて制度を構築する、すなわち、「(略) 温室効果ガスを一定量以上排出する者に対しては、年度の終わりに排出量に応じた排出枠の提出を義務付ける」とすることとなる。
- この場合、排出枠は義務自体からは独立した存在であり、行政法上の許可とも無関係であるため、排出枠の提出義務の対象ではない者も、当然にその取引をすることができる。
- 排出枠が排出量に足りない場合、義務対象者は、不足分について義務不履行を問われることとなる。
- 対象者を明確に特定し、確定できるか、法技術上の問題があるが、一定要件に該当する事業者に対して一定の行為を義務付ける例は多い（大防法、水濁法、温対法、省エネ法等）。

2. 排出枠及びその割当の法的性質 [P. 26-27]

● 論点

- ✓ 1. のそれぞれの方式において排出枠の設定は、行政処分か。

● 整理

- ✓ 排出枠の割当について、許可制と排出枠提出に係る行為義務のどちらの考え方によるにせよ、その割当は行政処分の一つとして位置づけることができると考えられる。具体的には、以下のように構成できる。
 - 許可制の場合、規制対象となる事業者に対し、一般的には禁止されている温室効果ガスの排出について許可された排出量を示した上で温室効果ガスの排出を許可する処分
 - 排出枠提出に係る行為義務と構成する場合、排出枠の提出という義務遵守のための手段を交付する処分

3. 紛争処理の在り方 [P. 26-28]

● 論点

- ✓ 排出枠の法的位置付けも踏まえ、政府・事業者間の紛争処理の在り方はどうか。

● 整理

- ✓ 排出枠の割当が、割当計画に従って割当が行われることになると思われる。（行政

計画) 決定前の事前手続における関係者の参加システムを充実なものとするよう、割当対象となる部門の実態を十分に把握し、割当計画に反映させる必要がある。例えば、(略) 事前に関係審議会の意見を聴取することを規定し、当該審議会において、対象部門からの資料提出や意見陳述の機会を設ける等の措置を講ずることが考えられる。

- ✓ そのような事前措置を十分に講じた上でもなお生ずる紛争の処理については、行政不服審査法(昭和37年法律第160号)の行政不服審査制度及び行政事件訴訟法(昭和37年法律第139号)に基づく抗告訴訟の仕組みによることになる。
- ✓ (抗告訴訟について) 具体的には、(割り当てられた排出枠が申請に対して過小であった場合、当該不足分について) 拒否処分と捉え、その取消しを求めることになろう。義務づけ訴訟を提して希望する水準の割り当て処分を求めることも考えられるが、要件¹を満たす場合は少ないとみられる。
- ✓ 抗告訴訟において原告適格が認められるためには、原告が法律上の利益を有していることが必要である。(取消訴訟後改めて割当処分が行われた場合の) 排出枠の割当には、(申請の適正性という) 手続上の利益に加えて、対象者に対する利益又は法的地位の獲得という効果をもたらすものと解される。
- ✓ 国内排出量取引制度の遵守期間は一年程度であり、短期間に多数の処分が想定され、割当そのもの及びその修正にも専門的な知見が求められることから、特別の紛争処理機関を設け、不服申立前置とすることが適当と考えられる。
(事務局注：平成26年のいわゆる行政不服審査法関連3法による不服申立前置の見直しが行われる前の整理であることに要留意)

4. まとめ [P.28-29]

- ✓ 排出枠及びその割当を、許可制と整理する場合でも行為義務と整理する場合でも、取引における排出枠の取扱いは同じであり、どちらの方式が既存の法制度と整合しているかを問題とすれば足りる。
- ✓ そうすると、温室効果ガス排出施設に対しては、新たな許可制を設けることなく、既存の法令に基づく特定を行い、特定された者(たとえば、温対法に基づく算定・報告・公表制度の対象である特定排出者等)に対して、排出枠の提出等の行為義務を課する方法が、既存の法制度になじむと言える。
- ✓ 許可制又は行為義務のいずれの立場をとるにせよ、排出枠の割当は行政処分であって、行政計画のような性質を持つことから、決定前の事前手続における関係者の

¹ 行政事件訴訟法第37条の3第5項に規定する明らかな法令違反又は裁量権の逸脱若しくは濫用

参加システムを完全なものとするのが求められる。それでも紛争が発生した場合には、行政不服審査及び抗告訴訟を活用するにしても、専門的知見から判断できる特別の紛争処理機関を設け、不服申立前置とすることが適当と考えられる。

5. オークションの法的性質について [P. 151-152]

● 論点

- ✓ オークション方式により割当を行う場合の法的課題について

● 整理

- ✓ 給付の決定に関し、行政行為として行うか、契約で行うかについては、立法裁量が認められる。
- ✓ 事務処理の大量性・画一性の要請から契約方式ではなく、行政庁の裁定という方式が制定法上とられる場合があり（、行政事件訴訟に基づく出訴期間の定めにより）早期に法律関係が確定されることになる。また、（契約とすれば）事業者側に意思表示の瑕疵等がある場合には契約を後日無効とされたり、取り消される危険もある。
- ✓ 排出枠を国有財産と捉え、オークションはその競売を行う売買契約と構成することが自然とも考えられるが、排出枠について、償却期限に償却が予定されるなど、国が中長期に渡って管理すべき性格ではないことから、（京都クレジットと同様）国有財産法上の国有財産には該当しないとすることが適当である。
- ✓ よって、（オークションによる有償割当は）入札で最高額を払う者に対して、落札額を支払う負担を付款とした行政処分と構成すべきと考えられる。
- ✓ 払込金は、排出枠の範囲で温室効果ガス排出が可能となる地位を得る対価として位置づけられる。

<以上>