

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2回）

議事要旨

日時：令和6年6月5日（水曜日）10時00分～12時00分

場所：オンライン（T e a m s）

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. 「【骨子案】排出量取引制度の法的課題とその考え方（憲法）」について
2. 行政法上の論点について
 - （1）排出枠償却義務及び排出枠の行政法上の位置付け
 - （2）対象事業者に対する権利救済や権利保護手続の確保の在り方
 - （3）行政処分の在り方、執行上の法的留意点
 - （4）制度の実効性確保の在り方

議事概要

1. 「【骨子案】排出量取引制度の法的課題とその考え方（憲法）」について

〔大塚委員〕

- 憲法と総量規制との関係、及び脱炭素成長型経済構造への移行という新しい経済秩序の形成、選択に関わる制度であり、立法裁量が広範である点が指摘されているが、これらは重要である。骨子案に異論はない。

〔曾我部委員〕

- 骨子案は、合理的な判断、検討がなされている限り、憲法上の権利との関係で違憲になる可能性は低いというのが趣旨と理解した。この点について異論はない。
- 排出量取引制度が我が国において制度化された後に、裁判所で合憲性が争われた場合には、制度の検討が合理的かつ透明性をもってなされたということを示す必要があり、本研究会も含め、そのような形で議論を進めていく必要がある。

〔高村座長〕

- 前回の研究会では、主に排出量取引制度の対象事業者に対する取扱いを念頭に議論したが、これに加えて、国として 2050 年カーボンニュートラルを達成するため、対象事業者と非対象事業者間の取扱いについて、どのように全体の制度設計をするかという点は留意すべき点であると考え。

2. 行政法上の論点について

〔山本委員〕

- 排出枠償却義務及び排出枠の行政法上の位置付けについて、許可を前提とする考え方は、対象事業者が温室効果ガスを排出する行為に着目をしており、行為義務を前提とする考え方は、温室効果ガスを排出する事業者が、排出枠を取得するという行為に着目するものであるといえる。対象事業者の行為にはいずれの側面もあり、両者は二者択一の関係にはないと考え。その上で、行為義務を前提とする考え方では、説明できる範囲が狭くなり、許可を前提とする考え方の方が、説明能力はあるのではないかと思う。排出枠の割当行為を許可と捉えると、割り当てられる排出枠と他者から取得する排出枠に対応する量の温室効果ガスの排出を認めることになる。もっとも、許可を前提とする考え方であっても、排出枠の割当てによって排出枠を譲渡する権利が発生するという点は、許可ということのみでは説明がつかず、排出量取引制度の一部しか捉えていないという点で不十分である。【資料 4・4 頁】に示されている許可とする考え方の「考え得る論点」として、「対象事業者以外の金融機関等が排出枠を取得すること」をどう考えるかとあるが、これが許可制から説明できないのではないかという問題提起はその通りである。もっともこの点は、行為義務を前提とする考え方を採ったとしても解決できる問題ではない。
- 許可か行為義務かというよりも、排出量取引制度が複合的な性質を持っているということ率直に捉えることが重要である。複合的の意味は、第一に、社会全体の温室効果ガスの排出を抑制する目的で、個々の事業者に対して排出量の規制が行われるということであり、第二に排出枠を個々の事業者に配分し、民事法上の取引が可能な法的地位を認めるということである。排出枠の割当という行為は、第一の観点から考えると一種の許可といえるが、第二の観点から考えると、一種の設権行為であり、両者が結合するものと考え。何か類似制度や参考となる制度があるか考えたが、思いつかず、その意味では非常に独特の行為、制度ということになる。なお、資料には挙げられていない論点として、排出枠の取引を行政庁がどのように把握するのか、又はしないのかという点や排出枠の償却後、排出枠の取引が民事法上取消し、無効とされる場

合に、行政法上どのように扱うかという論点がある。民事法上の論点を検討した後に検討されるべきではないか。

- そもそも、許可というカテゴリー自体、色々なものが含まれていて、法制度の趣旨ごとに性質が異なる。したがって、許可かどうかという議論をすることの意義には限界があるが、その上でいうと、許可の要素はあると考えられる。全体の計画を立て、取引可能な権利を設定・配分するという制度である点で、他の制度とは全く異なるため、他法令との整合性がどこまで重要かわからない。結論として、割当制度を作るということであり、それ以上拘る必要がないのではないかと感じる。
- 対象事業者に対する権利救済や権利保護手続の確保の在り方について、【資料4・7頁】の「③無償割当量の決定・割当て」、「⑦実効性確保措置の決定」に処分性があるというのは明らかである。③についてさらに不服申立前置を採るかであるが、不服申立前置は、行政事件訴訟法第8条第1項の例外であり、平成26年行政不服審査法改正時に、そのことを徹底するため不服申立前置の立法例の整理が行われた。したがって、不服申立前置は採用できると思うが、採用するには相応の理由が求められることになる。特別な不服申立制度についても両様の考え方があり得るが、「①排出枠の割当総量、排出枠の無償割当方法を定める算定基準の策定」に関する手続を念入りに構築し、割当基準を明確化することが重要であり、もし、①が具体的に予め定められるのであれば、③についての特別な不服申立制度までは設けないということが考えられるのではないか。
- 【資料4・7頁】の「①排出枠の割当総量、排出枠の無償割当方法を定める算定基準の策定」には、処分性は認められない。処分性があるものとして制度化するのではなく、専門家や利害関係者からの意見聴取の手続を用意するということが現実的ではないか。処分性の範囲について拡張する土地区画整理に関する最高裁の大法廷判決（最判平成20・9・10民集62-8-2029）等があるが、割当基準とか割当の方法のように、個々の主体の権利義務が形成又は確定される範囲を具体的に示さない抽象的な内容の行為について処分性を認める例はないのではないかと考える。①の処分性を実際に認めると誰がどのような範囲で争うことができるのか、判決の効果の範囲をどう考えるか等難しい問題が発生する。また、①から「③無償割当量の決定・割当て」まで時間がかかり、その間に既成事実が形成されてしまうというような事情があれば、権利保護を①の段階で行う必要があるが、必ずしもそうではないのではないかと考える。よって、権利保護の必要性が①の段階では強いとはいえない。
- 【資料4・7頁】の「①排出枠の割当総量、排出枠の無償割当方法を定める算定基準の策定」に私人に対する拘束力を持たせれば、行政手続法第2条第8号イの「法律に

基づく命令」に該当し、直接には私人に対する拘束力を認めない場合は、「③無償割当量の決定・割当て」の審査基準（行政手続法第2条第8号ロ）に該当する。したがって、行政手続法上は意見公募手続を要するということになる。これに加えてプラスアルファの手続を設ける場合は法律に定めるということになる。

- 【資料4・12頁】に、国による償却義務量の確定とあるが、これは行政処分と考えるのか。
 - （経済産業省）実際の手続としては、第三者検証を受けた排出量の報告を受けた後に、最終的に〇tの償却義務が必要という形で各企業に通知する等が考えられる。そういう意味では、何らか義務を画定しているような行為でもあるようにも思われる。この点は今後そのプロセスも含め検討する。
- 韓国の事例について、キャップが設定されているために、ある事業者が有利な配分が行われると、他の事業者が不利益を受けるという関係があり、そのために不利益を受ける側の事業者が訴えることがあるというが、日本においても、キャップを設定して、一方の事業者が得をすると他方の事業者が損をするというような関係があれば、損をする事業者に、得をした事業者に対する配分を争う原告適格は認められるだろう。これに関しては、東京12チャンネル事件の最高裁判決（最判昭和43・12・24民集22-13-3524）がある。これに対して、一方の事業者が有利に配分がされて、それによって他の事業者の配分が減るわけではないが、競争関係にあるので競争上不利になる場合に、有利な配分について争う原告適格が、競争上不利になる事業者に認められるかという論点があり、日本の現在の裁判実務によると難しいのではないかと予想している。ただし、いずれにしても前提となる計画が不合理ではないか、違法性があるのではないかという判決が裁判所に出ることは有り得、そういったことが頻発すると制度の信頼性に関わる。このことから、割当ての基準や方法を、しっかりとした手続を踏んだ上で明確に定めるように制度を作ることが重要である。
- 行政処分の在り方、執行上の法的留意点について、広範な行政裁量が【資料4・10頁】の「③無償割当量の決定・割当て」に認められそうではあるが、「①排出枠の割当総量、排出枠の無償割当方法を定める算定基準の策定」を可能な限り詳細に定めることによって裁量の幅を狭めるということが重要である。
- 【資料4・10頁】の第三者認証・検証について、対象事業者が第三者認証・検証を受ける制度というのは確かに考えられる。他方で、行政庁は第三者認証・検証に基づき処分や判断をするが、「拘束」はされないのではないか。つまり、疑義があれば、自ら調査をし直す権限を持っていて、最終的な判断の責任は行政庁が負うということに

なるし、また、裁判所は事実認定を第三者認証や検証に拘束されないで行うことができるのではないかと。

- 裁量統制について、裁判所では最近、行政機関が定める一般的な基準に対しても、いわゆる判断過程統制という方法が採用されるようになっている。つまり、行政機関が基準を作る手続やその論証の内容を、裁判所が、従来に比べると立ち入って審査する傾向がある。そういう点からいっても、裁量があるから、裁判所が基準を容易に適法と判断するわけではないことを前提に、制度を作っていくことが必要である。特に、政策的な面を重視して裁量が広いといわれることもあったが、最近の裁判例をみると、十分な専門知識、専門的な知見に基づいて、基準が作られているかというところは裁判所が立ち入って判断する傾向がある。したがって、専門的な知見に基づいて基準が策定されるように、制度を設計することが重要である。
- 【資料4・10頁】の第三者機関については、機関の任務・権限は違うものの、色々な制度の例がある。そういったものを参考にしながら制度を作ることになるかと思うが、第三者機関が介在する場合に、第三者機関の責任が、どういう場合にどの範囲で発生するかは、明確になっていないところがある。論点として提示しておく。
- 制度の実効性確保の在り方について、排出枠を償却しない事業者に対する措置としてまず考えられるものとしては刑事罰がある。日本では行政法規に刑事罰を設けることは、普通に行われているため、あり得る制度かと思う。ただし、個々の事業者による温室効果ガスの排出はそれ自体として社会にリスクをもたらすというわけではなく、また、排出量取引制度はGX推進法によれば、脱炭素成長型経済構造の形成を目的とし、排出枠を償却しない行為はこういった経済構造の形成を阻害するものと特徴付けられる。そうだとすると、むしろ日本の実定法上の課徴金の賦課という制度が考えられるのではないかと。これが諸外国の制度にも対応するものではないかと思う。

〔大塚委員〕

- 排出枠償却義務及び排出枠の行政法上の位置付けについて、許可を前提とする考え方と行為義務を前提とする考え方が、論理的に二つに分かれるという話ではないと思う。他方で、欧米では、許可を前提にした考え方を採っており、それを日本でも、そのまま取り入れるかどうかというのが、大きな論点になっていると理解している。山本委員が指摘されたとおり、排出量取引制度が社会全体の温室効果ガスの排出抑制をする目的で、個々の事業者に対し排出量の規制をすること、及び排出枠を個々の事業者に配分し民事上の取引が可能な地位にするという複合的な性格を持つということは、その通りである。EUでも、許可により、地位が発生するという考え方を採っており、

その地位に基づいて取引をするという複合的な性質を持つという考え方である。①温室効果ガスの排出には許可が必要だ、②排出枠は許可の条件としての許可された量を示している、③許可された量は排出枠の取引によって変更され、その変更に行政の関与は必要ない、という考え方を取るものである。この考え方を尊重するというのも当然あり得るが、義務の履行の点だけを考えていくと、排出量に応じた排出枠の償却の義務付け、行為義務の規制をするというだけでもよいのではないか。行為義務を前提とする考え方は山本委員の指摘のように、視点を変えているだけ、ともいえるが、行為義務を前提とする考え方は、要するに許可を前提としないというところがポイントだと理解いただければと思う。

- 行為義務を前提とする考え方は、温室効果ガスを一定量以上排出する者に対しては、期限の末日に排出量に応じた排出枠の提出、すなわち償却を義務づけるという考え方である。許可を前提とする考え方をとるかどうかにによって、結論に違いが出てくるといことは少ないのではないかと考えるが、日本では直接の健康被害が生じる可能性がある大気汚染防止法や水質汚濁防止法でも許可制を採用していない。にも関わらず、CO₂だけ許可制を採用するというのは、法律間の整合性の観点からは難しい面がある。特に環境法の観点からは、極めて重要な問題となる。また、GX推進法の目的からいっても、許可とすることには若干の乖離があるのではないかとということが、最大の問題点ということになってしまうのではないかとと思う。結論としては、義務の履行との関係で考えていけば足りるのではないかとということが特に申し上げたい点である。
- 対象事業者に対する権利救済や権利保護手続の確保の在り方について、【資料4・7頁】の「③無償割当量の決定・割当て」を行政処分として行政不服審査法と行政事件訴訟法の対象にする、ということになる。また、不服審査前置を採用することは、行政不服審査法の改正等を踏まえると、必要ないと考える。「①排出枠の割当総量、排出枠の無償割当方法を定める算定基準の策定」は、それが行政計画の性質を持つため、決定前の事前手続を受ける関係者の参加システムを十分なものにする必要があり、対象部門からの資料の提出・意見聴取、環境審議会の意見聴取等を行っていく必要があるのではないか。
- 行政処分の在り方、執行上の法的留意点については、第三者認証・第三者検証をそれぞれ充実させる必要があると考える。検証は義務履行を確認するために必須だということであり、認証については、行政庁が事業者にとって、事前の申請を正確にするため、及び行政コストの低減のために極めて重要であると考えている。今回の排出量取引制度の設計に関して気をつけるべき点は、行政コストの少ない仕組みとしておくことである。

- 制度の実効性確保の在り方について、排出量取引制度の制度趣旨から考えたときに、最も重要な点は、関係者の公平性の確保という点になる。そのため、不遵守の排出量に比例した支払いをさせるということが極めて重要である。EUでは1トンCO₂当たり100ユーロのペナルティを課しているが、これを参考にしつつ、課徴金制度を導入するというのが重要である。日本では独占禁止法に、刑罰と課徴金の双方が規定されているため、排出量取引制度についてもそういう規定ぶりとなる可能性もあり、これ自体は、違憲ではないが、重要な点は、不遵守の排出量に比例した課徴金を課すということである。罰則が特に必要とは思わないものの、他の法令との整合性で必要と判断されるかもしれないと思う。仮に、罰則を導入するとしても、例えば命令前置方式をとる等、課徴金と双方が課されるケースが必ずしも多くない、という仕組みにするということが考えられるのでないか。
- 排出量の報告については、地球温暖化対策法の推進に関する法律における算定報告公表制度（SHK制度）があり、排出量取引制度との関係を整理すべきとの論点もあるが、SHK制度は情報的手法であり、排出量取引制度は経済的手法である。したがって、制度の趣旨が大きく異なるという点は意識することが必要である。

〔武川委員〕

- 排出枠償却義務及び排出枠の行政法上の位置付けについて、実務家からみると、行為義務か許可かで大きな違いはない。企業の受けとめ方についてもそれ程変わることはないだろうし、実体としても、本質的にはそんなに変わらないのではないかと個人的には考えている。その上で申し上げると、立法にあたっては、どちらを軸に条文を作るのかという点は、やはり考える必要があり、その点からすると行為義務を前提とする考え方を軸に条文を作らざるを得ないのではないか。理由は【資料4】や【資料5】に記載されている事項及び大塚委員が指摘されたことに尽きるが、もう一点、民法との関係にも目配せが必要ではないか。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））の整理では、排出枠の保有者は排出枠を譲渡することができる権利、それを償却に使うと削減義務を履行できるという権利を持つと整理しつつ、そういう整理はするものの、そのことを条文に明示する必要はないとした。行政法上許可だということを前提に法律を作ると、その条文の書き方は許可を前提とした書き方になるのではないかと思う。そうすると、民法上の整理と許可だというところが、整合するのかという点が問題となるし、整合するとしても、行政法から見るのか、民法から見るのかというコインの裏表のうち、その片身である行政法上のことだけ条文に書かれていて、民法上は書かれておらず、収ま

りが悪いという気もしている。このことからすると、行為義務を前提とする考え方をベースに、条文を書くということにならざるを得ないのではないかと個人的には考えている。ただ、行為義務を前提に条文上書いたとしても、その本質を行政法的に見ると排出が許可の性質を持つということが否定されるわけではない。

- 対象事業者に対する権利救済や権利保護手続の確保の在り方については、韓国の事例が非常に示唆に富むと感じた。総量キャップを論理的に貫徹すると様々な不都合が生じるだろう。もちろん制度全体として排出総量を適切にコントロールできるということは非常に大事だが、貫徹しすぎると、難しい点が生じるのではないかと。
- 不服申立前置については、【資料4・7頁】の方向性に賛成であり、行政裁量の範囲を前提に議論しないと、決まり切らない。
- 企業から見ると、おそらく行政訴訟ではほとんど勝てない。そこで、【資料4・7頁】の「①排出枠の割当総量、排出枠の無償割当方法を定める算定基準の策定」が非常に大事になる。意見聴取等の手続をしっかりと設けるという点は、この意味で、非常に重要である。
- 制度の実効性確保の在り方については、おそらく日本企業は法的義務があれば遵守するので、その制裁が非常に厳しくないとは考えていない。ただし、制度の一貫性という観点、つまり法的義務を満たすために排出枠を取得する事業者が存在し、それを前提として排出枠に価格が付く制度であるということを考えてみると、炭素比例的な不利益を課すということに、制度上ならざるを得ないのではないかと。それがないと制度が回らないというよりも、後者の観点からそういったことも必要であり、その場合は、課徴金ということだろうと思う。

〔黒沼委員〕

- 排出枠償却義務及び排出枠の行政法上の位置付けについて、どのような考え方を採るにしても規制対象者に適切な権利救済の方法を提供できるものであるかということ、対象者以外の者が排出枠を取得することを含めて、排出枠の取引を妨げることがないということの二点が重要だと考える。
- 制度の実効性確保の在り方については、課徴金が扱いやすいのではないかと考える。違反行為によって得られた利益相当額をペナルティとして課すという考え方を採用すれば、不足分、不足量に応じたペナルティを課すということも、上手く仕組むことができるのではないかと考える。

〔曾我部委員〕

- 【資料4・7頁】の「①排出枠の割当総量、排出枠の無償割当方法を定める算定基準の策定」の段階では個別の訴訟は困難であるため、意見聴取等の手続で関係者の意見を反映するということになるだろう。そして、「③無償割当量の決定・割当て」に対し、訴訟で争うというような形になる。①の段階については、憲法の分野で注目されている生活保護基準の引き下げの憲法訴訟が参考になるのではないか。現在、生活保護基準引き下げに関する訴訟が多数提起されており、そこでは事前の審議会における議論の合理性が問われている。この分野は、裁量が広い領域であるにもかかわらず、地裁判決では多数の違憲・違法判断が出ている。これはある意味で異常事態ではあるが、示唆としては裁量が広い領域であっても、適切なエビデンスに基づいて専門的な見地から、合理的な説明のできる判断を確保するといった配慮が求められていると思われる。よって、①についても、特定業界の不明瞭な影響力の行使を避けるためにも透明性を持ったプロセスというものが重要だと考える。
- 韓国の事例について、韓国の場合は総量を決めて、ある事業者に過剰に割り当てると、他の事業者が不利益を受けるという関係があって、第三者に原告適格が認められたと理解したが、日本の場合はおそらくそういう形にならない。その前提で何うとこの韓国のようなケースを日本で生じた場合、どのように対処するのか。問題となった割当以降、多くの企業でチート的な行為が行われるという可能性等、制度に対する信頼が毀損されるというような可能性もある。
 - （経済産業省）ご指摘の点については、まだ議論中ではあるが、まさに総量キャップというものをどうするか、制度設計によるのではないかと考えている。また、割当基準を適正な手続のもとで定めていくということが重要だと考えている。その基準に基づいて、個別の企業に対し、恣意的な裁量なく割り当てがされるということが担保される措置が必要になってくる。韓国と日本では法体系が異なるので、韓国の考え方がそのまま当てはまるとは考えていないが、韓国の事例における示唆から、裁量が恣意的に行使されないように制度設計していくことが重要と考える。

[宍戸委員]

- 排出枠償却義務及び排出枠の行政法上の位置付けについて、検討の出発点として最初から許可か行為義務かのどちらかとかいうことではなく、むしろ求められる規律の実質的な内容や適正な規律に向けて具体的な検討をした結果、ここは行為義務の部分、ここは許可的な部分という整理になると考える。法制的な議論をする際に、概念実在論的な議論から入って、そこで決めた結果として、あっちの方ではうまくいかない

ということがないように、新しい取組みであることを前提に議論を進めていただくのが良いのではないかと。

- 対象事業者に対する権利救済や権利保護手続等の確保の在り方に関連して、割り当ての部分とその前の枠組みの設定の部分という二段階がある中で、特に、後者のプロセスが大事であることは、前回の研究会でも申し上げたところである。その際、排出枠の割当方法を決定、見直すプロセスにおいて、考慮される事項としては、GXを推進するという意味での環境の専門的な知見や国際動向を踏まえた専門的な知見が的確にインプットされ、反映されるということが第一に重要なポイントである。また、第二に、対象事業者から見たときに、それが公正であり、納得がいくものであるとか、経済状況を踏まえた意見であるとか法執行上の課題などについてのインプットを得るという意味での直接の利害関係者の意見をしっかりと吸い上げることも重要なポイントである。
- 第三に、マクロな視点で考えると、狭い意味での環境政策だけでなく、GX政策という新しい経済システムを作っていくことと、そのために国家として財政的な支援等も行っていくといった政治的、政策的な観点からの価値判断が、最終的には内閣、場合によっては国会において、あると思う。
- 繰り返しになるが、GX政策としての専門性、利害関係者の意見、それから最終的な政治的な判断の、三つのインプットがうまく融合することが大事である。他方で、それらが混ざってしまうと曾我部委員から指摘があったとおり、特定の関係者の主張や利益が、政策的な大義名分のようなもので通るとか、そういったように見えること自体が、この制度を傷つけることにもなりかねない。したがって、このプロセスは分節した形でしっかりと仕組む必要があり、それを可視化する、という点が重要であるだろう。
- 行政処分の在り方、執行上の法的留意点について、特に第三者認証又は第三者検証における第三者機関の在り方は非常に重要な課題である。ここに専門性や公正性がしっかりと確保されるという仕組みにすることが大事である。
- 制度の実効性確保の在り方について、いわゆるペナルティ、日本的に言えば、課徴金制度を導入するのが適切である。排出量取引制度は、基本的に、事業者の経済的インセンティブに訴えて、そしてそれを全体として新しい経済社会のシステムを作っていくという以上、むしろ刑事罰を外して、課徴金を入れるぐらいの方が、本来あるべき姿ではないか。もちろん、刑罰を法制上入れるということはやむを得ないのかもしれないが、刑罰が入っているから課徴金制度を入れるべきでないとか、刑罰が入っているから憲法 39 条の二重処罰を回避するためにこの課徴金制度の合理的な設計が横か

ら制約されるとかいった議論は、すでに独占禁止法の改正等においてもなされてなかったところである。よって、横からの制約は気にせず、合理的な経済インセンティブにより働きかける制度設計という観点から、課徴金制度を構築していただくということが大事ではないかと思う。

〔男澤委員〕

- 【資料4・15頁】について、第1回研究会で発言したとおり、排出権取引に係る会計基準については、実務対応報告第15号がある。実務対応報告第15号が扱うものは二つあり、一つが自主行動計画達成のための京都クレジットを取得した場合の処理、二つ目が試行排出量取引スキームにおける会計処理である。排出量取引制度でいえば、後者が関わってくるということかと理解しているが、今回の議論に関していえば、実務対応報告第15号は、政府から無償で排出権を取得する場合の、キャップ&トレード方式を念頭に置いているものの、法的義務ではないということ、今後の制度上の取扱いが不明であることから基本的に排出権をオフバランス処理する定めになっている。一方で、試行スキームにおいては企業ごとのCO₂削減義務は課されていない中でのルールであるため、今後CO₂の削減が義務化した場合には、会計処理に関しても当然見直しが必要だという点に関しては改めて申し上げておく。法律上の権利義務を起点に排出枠であれば資産、排出に係る義務であれば負債の認識・測定という点が、会計上関わってくるころと理解している。なお、国際会計基準（IFRS）についても、現状、排出権取引に係る会計処理を扱う基準は存在しない状況である。EUでは、EU-ETSが2005年に導入された時、IFRIC3という解釈指針が示されたが、これに従えば、排出権は無形資産で、義務の方は排出権とは別個の独立した負債であり、引当金であるというような旨が規定されていた。しかし、例えば、排出権に関する測定が取得原価でされる一方、負債の方は、現在価値で測定されることによる会計処理の多様性の欠如等、批判があり、発行後2か月あまりで廃止になったという経緯がある。そして、現状、規定が存在しない中で、EUでも様々な会計処理が行われて、企業間の財務諸表の比較可能性を害しているともいわれているところであり、制度設計にあたっては、この辺り会計上の論点というのも目配せしていただく必要がある。
- 【資料4・12頁】に第三者機関による検証がある一方で実効性確保の在り方の例としてペナルティがある。具体的な制度設計は今後ということかと思うが、このペナルティが、場合によっては検証を行った第三者機関にも及ぶ可能性があるのか等に関しては、今後整理していただきたい。また、会計監査のような、独立、客観的な立場からこういった検証等の担い手に会計士になる可能性も多かろうという立場から発言させ

ていただくと、「検証」や「認証」、「保証」等様々な文言がある。ISO規格と会計士のいう監査基準、保証基準等は、同じ用語でも意味概念が異なるということもあり、この辺りの用語の定義、概念等も含めて、整理していただく必要がある。また、その検証可能性を念頭に置くと、排出量取引制度を施設ベースとするのか事業体ベースとするのか、こういったあたりも論点になってこよう。EU-E TSが設備単位である一方、GX-E TSはより広い範囲の事業体単位ということになっていること等を踏まえると、第三者検証を実施していく上では、いくつかの制度上の課題がある。

- 【資料5・3頁】で「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」という記載があるが、SHK制度の対象企業は、排出量取引制度の対象企業にも入ってくる可能性があるかと理解した。この二つの制度における報告に関しては、今後の制度設計の中で、企業の報告義務が煩雑とならないような配慮も必要だと考える。また、SHK制度では、排出量の報告に検証が求められていない中で、排出量取引制度では検証が求められているという違いも出てくるかと思うが、このあたりもSHK制度の仕組みを更新する等効率的な設計にしていくことが必要かと考える。

〔加毛委員〕

- 【資料4・4頁】の「排出枠償却義務及び排出枠の行政法上の位置付け」の説明は、「許可を前提とする考え方」を採用しないことを前提とするものと理解していたが、本日の議論を通じて、そのような前提が自明でないことが分かった。「行為義務を前提とする考え方」を採用するとしても、その場合の行政処分の内容・性質を明らかにすることが議論の出発点になる。民事法のアナロジーで考えると、対象事業者に対して排出枠償却義務という行為義務を課すとともに、当該義務を履行する手段（弁済手段）を付与することになるように思われるが、そのような国の行為が行政処分としてどのように評価されるのかを明らかにする必要がある。
- 【資料4・10頁】の「行政処分の在り方、執行上の法的留意点」については、宍戸委員から指摘があったとおり、第三者機関に対する監督の在り方が、排出量取引制度を構築する上で重要であると考えます。
- 【資料4・14頁】の「制度の実効性確保の在り方」については、刑罰として課される罰金が低額であるとすれば、制度の実効性確保を期待できない。また、罰金の金額を違反の程度に応じて柔軟に変更できないとすると、やはり実効性に乏しいといえる。これらの点で、課徴金制度は排出量取引制度の実効性確保にとって有用であると思う。

- 【資料4】・【資料5】では言及されていないが、排出量取引においては、情報の取扱いが、二つの観点で重要な問題になると思う。第一に、男澤委員が指摘されるとおり、対象事業者の規制対応コストの問題がある。例えば、温対法のSHK制度との関係で、対象事業者の規制対応コストへの配慮が必要になると考える。第二に、排出量取引制度における情報公開の問題がある。義務的な公開の対象となる情報をどの範囲とするのかは、個社の経営戦略等にも関わってくるので、慎重な検討を要すると思う。この点について、事務局のお考えがあれば、うかがいたい。
 - ▶ （経済産業省）現在、GXリーグにおいて、試行的に排出量取引制度を実施している。その試行の中では、各企業に2025年度と2030年度の排出量、その削減目標を提出いただき、開示していただくということを一つの規律として入れている。この規律を決める際にも、どの範囲で開示していくのか等について、各企業から様々なご意見を頂戴したところであり、センシティブについては、よく理解しているところである。したがって、2026年度からの本格稼働においても、その開示の考え方については、慎重に検討していく。
 - ▶ （環境省）情報開示に関して、SHK制度について、2021年改正において、報告された情報の扱いが、非開示が原則から開示が原則へと変わった。そういう背景となる状況も変わっているという点は共有させていただく。

〔高村座長〕

- 排出枠償却義務及び排出枠の行政法上の位置付けについて、宍戸委員から指摘のあったように、この制度を実際に動かしていくのに必要な規律というものがどういうものなのかということ議論しながら、その上で、どのように、法的構成ができるのかということ改めて考えるというプロセス、作業が必要であると思う。そして、武川委員や男澤委員から指摘があったように、民事法の観点、会計実務の観点も踏まえて議論する必要があり、この論点については、今日の議論と民事法等の議論も踏まえた上で、あらためて検討を行うということが必要である。
- 対象事業者に対する権利救済や権利保護手続の確保の在り方について、割当てをされた企業の競争関係にある企業が他者の割当てを不服とする申立てや訴えに対してどう扱うかといった点は、EU-E TSの中でも、同じようなケースというのがあると理解をしている。そういう意味で、割当の対象となる範囲や割当の基準について、正当と判断されるものを作っていくということが重要な点である。特に割当基準については処分性が認められないという評価がされていたが、その場合に、専門家や利害関係

者の意見の聴取を初めとした手続的保障をしっかりとっていくことが重要である。この点は、共通して、委員から指摘があった点である。

- 排出量の報告について、第三者機関の検証の取扱いについてもいくつか検討課題としてご提示をいただいた。これらは、排出量取引制度がエンティティベースかインストレーションベースかといったどういう制度設計になるかにもよるところである。同時に、特に排出量については、企業のサステナビリティ開示においても、時価総額の大きな企業が早々に対象になってくると理解しており、企業の報告の作業の負担といった実務的な点も含めてどういう形でこれを制度設計していくかという点について論点を提供いただいた。

お問合せ先

G X グループ 環境経済室

電話：03-3501-1770

FAX：03-3501-7697