

【骨子案】排出量取引制度の法的課題とその考え方（民事法）

2024年8月21日

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

1. 総論

- 排出量取引制度では、対象事業者及び非対象事業者を含む制度参加者間で排出枠の取引が行われることが想定される。排出枠に係る取引の信頼性・安全性を確保するため、各種取引における民事法上の取扱い、取引に関する規律等を踏まえて制度設計を行うことが重要となる。

2. 排出枠の民事法上の性質

(1) 問題の所在

- 排出枠における民事法上の取扱いを検討する上で、排出枠が民事法上どのような性質を有するものとして整理されるべきかが問題となる。かかる排出枠の法的性質の検討は、排出枠の取扱いについていかなる規律を構築していくかを検討する前提として、また、法律に明記されない事象が生じた場合の取扱いの決定に困難を生じさせないために重要となる。

(2) 排出枠の民事法上の性質を検討する上での前提

- 排出枠の民事法上の性質を検討するにあたっての前提として、排出枠に係る権利の構造をどのように捉えるかが問題となる。
- 考え方として、(a)①排出枠に係る実体的な権利は記録の外に存在し、当該権利の帰属と移転が記録を基準に決せられるとする考え方（振替証券モデル）、②排出枠に係る権利は記録自体を客体とする権利であるとする考え方（暗号資産モデル）¹があり得る。
- また、(b) (i) 排出枠にシリアル番号が付される場合、これを排出枠に係る権利の非代替性の表れと捉えるのか、それとも、(ii) シリアル番号付与の如何にかかわらず、排出枠は代替性を有する権利であるとするのか、という問題もある。いずれの整理に依るかによって、関連する論点（例：意思表示に瑕疵がある場合における第三者保護のあり方）における考え方にも影響が及び得る。
- 上記(a)の問題については、排出枠は、新たな立法により創設する財産権であることから、暗号資産モデル（上記②）によることも理論上否定されるものではない。他方で、地球温

¹ 法制化されていないカーボン・クレジットの法的性質に関する一つの説明の仕方として、海外の議論においてあげられている一つの考え方であり（UNIDROIT “Issues Paper (22-24 April 2024); Study LXXXVI - W.G.2 - Doc. 2, April 2024” (<https://www.unidroit.org/wp-content/uploads/2024/04/Study-LXXXVI-W.G.2-Doc.-2-Revised-Issues-Paper.pdf>) para 88 等)、プロジェクト組成・認証等に関わる情報がカーボン・クレジットの本質をなし、当該情報に係る記録自体に財産権性を認めるアプローチである。

暖化対策の推進に関する法律（以下「温対法」という。）において、京都クレジットやJCMクレジットについては既に振替証券モデル（上記①）に基づき制度が構築・運営されていることに鑑みると、排出枠についても振替証券モデルによる方向で検討を進めることが、取引の実情や取引当事者の一般的な認識に沿っていると考えられ、これらを踏まえた検討を行うことが望ましいと考えられる。

- 上記(b)の問題については、制度設計上は、(i)(ii)両様の考え方があり得るが、振替証券モデルを前提とすると、(ii)がよりスムーズに導かれる²。

(3) 排出枠にかかる実体的な権利の民事法上の性質

- 排出枠は、登録簿上の電子情報によって帰属が決められる権利として存在し、物理的実体を伴わないことから、「有体物」ではなく、所有権の客体たり得ない。
- 排出枠の保有者は保有する排出枠を国に対して償却することができるという点に着目し、排出枠を、口座管理者たる国に対する債権、すなわち、自らが保有する排出枠の償却に係る手続の履行を請求することができる権利と捉える考え方があり得る。もっとも、このような構成については、排出枠の償却は公法上の義務を履行するためのものであって私人が国に対して財産上の行為を求めるものとは言い難いのではないかといった点に懸念が残るものと考えられる。
- 他方、排出枠に係る権利の内容・実質は、排出枠の保有者において、①保有する排出枠を国に対して償却することにより、公法上の義務を履行できるという地位及び②第三者に対して排出枠を譲渡することができる利益を有するという点にあるものと考えられる。かかる地位及び利益は、債権とも物権とも明言しがたいことから、いずれにも該当しない「財産権」として整理するという方向性も十分に考えられる。
- 「財産権」という概念は、現行民法上においても、物権、債権その他の排他的な帰属関係が認められる財産的利益を広く包摂するものとして、実体的な概念として採用されているものと考えられる³。財産権性の判断基準に関する近時の議論においては、財産の持つ有用性からの利益享受可能性（当該財産からの利益享受を無限定かつ排他的に行うことができる状態）と、処分可能性（自らの意思に基づいて他の者に同様の状態を作出する可能性）という要素から財産権性を判断するという考え方が有力であるところ⁴、排出枠は、その保有者のみが償却等による利益を排他的に享受することが可能であるという利益享受可能

² ペーパーレス化された有価証券上の権利のように、均一化・単位化されることにより代替性を有し、口座残高によって認識される権利については、特定の名義人が保有する口座（アカウント）上に記録し、その数量又は単位数として把握することによって初めて譲渡の対象を特定することが可能となる、との指摘がある（森田宏樹「有価証券のペーパーレス化の基礎理論」金融研究 25 巻法律特集号（2006 年）、金融法委員会「セキュリティ・トークンの譲渡に関する効力発生要件及び対抗要件について（特に匿名組合持分及び信託受益権の譲渡に関して）」（2022 年 11 月 9 日）、同「論点整理 カーボン・クレジットの私法上の位置付け 法的性質及び帰属・移転の法理を中心に」（2024 年 6 月 27 日）参照）。

³ 森田宏樹「仮想通貨の私法上の性質について」金法 2095 号（2018）16 頁。かかる理解を前提に、同「財の無体化と財の法」吉田克己・片山直也編『財の多様化と民法学』（商事法務・2014）（以下「森田論文（2014 年）」という。）116～117 頁は、財産の排他的な帰属とその法的処分による帰属変更＝移転に関する規律は、「財産権」に共通して生ずる問題群として位置付けるのが適切であろうと述べる。

⁴ 森田論文（2014 年）111-116 頁。この考え方にに基づき、情報について私法上の財産としての帰属を検討するものとして、加毛明「情報の取引と信託」神作裕之編『フィデューシャリー・デューティの最前線』（有斐閣・2023）33 頁。

性、排出枠を第三者に移転することにより移転を受けた第三者が同様の利益を享受できるようになるという処分可能性のいずれも肯定することが可能と考えられ、財産権としての性質を認めることは可能であると考えられる。

- もっとも、排出枠に係る実体的な権利を民事法上の財産権と性質決定したとしても、そのことから、排出量取引制度をめぐる民事法上の課題の全てについて解決を演繹的に導き出すことはできない。民事法上の課題を検討する上では、排出量取引の特徴やそれに対する社会的要請を十分に考慮して、排出量取引の実態に適合した法的解決を導くことができるよう、法的規律を設計する必要がある⁵。

3. 排出枠の取引に関する規律の在り方

(1) 問題の所在

- 排出量取引制度においては、排出枠の帰属は登録簿上の記録により定まるものとするのが想定されている。温対法においては、JCMクレジットに関し、権利の帰属、移転の効力発生要件、保有の推定、善意取得に係る規定が定められているところ、排出枠に係る取引についてはどのように規律すべきかが問題となる。

(2) 排出量取引制度において特に検討すべき事項

ア 権利帰属、移転の効力発生要件

- 排出枠には、固有のシステム上に電子情報が存在するのみで、当該電子情報に対応する券面は存在しない。しかし、前述のように、排出枠に係る実体法上の権利が財産権としての性質をもつものとする場合には、社債、株式等の振替に関する法律（以下「社債等振替法」という。）に基づく振替社債等や、温対法に基づく京都クレジットと類似の性質を見出すことができる。
- 社債等振替法及び温対法においては、権利の帰属、移転の効力発生要件、保有の推定、善意取得に係る規定が設けられている。排出枠についても、登録簿上の電子記録に法的意味を持たせ、権利の帰属、移転の効力発生要件について、社債等振替法及び温対法と同様の規定を設けることが考えられる。

イ 排出枠の流通を確保するための枠組み（保有の推定、善意取得）

- 排出枠の流通を確保するため、保有の推定、及び、善意取得についても、社債等振替法及び温対法と同様の規定を設けるべきと考えられる。

ウ 意思表示の瑕疵に関する規律

- 意思表示の瑕疵に関する規律については民法の規律に委ねることでよいか、それとも何らかの方法で第三者保護の拡張を行うべきかが問題となる。

⁵ 国内排出量取引制度の法的課題に関する検討会「国内排出量取引制度の法的課題について（第一次～第四次中間報告）」（平成24年3月）（以下「平成24年報告書」という。）においては、排出枠について、国に対して譲渡することにより償却義務を履行でき、それを他人に対して譲渡できることを内容とする民事法上の「特殊な財産権」と整理された。これまでも研究会で議論されてきたとおり、排出枠は排出削減とGX経済構造への移行を達成するという観点からの公法的制約を持つ点で特殊性を有する財産権である。その上で、民事法上の検討に当たっては、個別の権利の性質に照らした議論が必要である。

- 平成 24 年報告書は、電子記録債権法第 12 条のように第三者保護範囲の拡張の可能性に言及している。もっとも、実質的な考慮として、排出枠に係る取引において動的安全の保護をどこまで追求すべきかについては議論の余地がある。社債等振替法上は、電子記録債権法第 12 条に相当する規定は設けられていないところ、これと同様、排出量取引制度においても第三者保護規定に係る主観的要件の緩和（無重過失者の保護）は行わない（民法の規律及び解釈に委ねる）という方向で検討することも十分に考えられる。

エ 真正な保有者による記録上の名義人に対する返還請求ないし記録の齟齬の訂正請求

- 排出枠の取引において、排出枠の売買が当事者間の意思表示の瑕疵により取り消された場合に、第三者である記録上の名義人との関係で、真正な保有者の救済をどのように規律するか、また、真正な保有者から記録上の名義人や口座管理者に対する請求権について明文化すべきかが問題となる。
- 上記のような場合、真正な保有者は、記録上の名義人に対して、排出枠の返還を請求することが考えられるが、かかる請求の法的根拠としては、①物権的返還請求権による方法又は物権的返還請求権に関する考え方を類推する方法、②口座記録を準占有として捉えたうえで、誤った口座記録による財産権の侵害を理由とした物権的請求を行う方法、③不当利得返還請求権による方法等が考えられる。
- 真正な保有者から記録上の名義人に対する返還請求を認める明文規定がない場合でも、上記のような解釈により、真正な保有者から記録上の名義人に対する請求を根拠づけることは可能と考えられ得る（もっとも、①と②が物権的請求であるのに対し、③は債権的請求であるので、債務者の倒産時などにおいて効果の違いが生じることに注意を要する）。他方、当事者にとっては、明文規定が存在する方が明確性の観点からは望ましいといった考慮もあり得る。なお、船荷証券の電子化においては、電子船荷証券記録は民法上の「物」ではなく、また、記録それ自体が財産権を構成するとも言い難いため、紙の船荷証券に係る返還請求権と同様の請求権が発生するとは考え難いことから、善意取得に関する規定を置く前提として、電子船荷証券記録上の権利を適法に有しながらその「支配」を失った者から「支配」をする者への返還請求権を別途規定する方向で議論がなされている⁶。明文規定の要否については、かかる事情も踏まえて検討することが望ましい。
- これに対し、真正な保有者から口座管理者に対する誤記録の訂正請求を認める明文規定を設けるか否かも問題となる。この点についても、当事者にとっての明確性のため明文規定を設けるという方向で検討することも考えられるが、口座管理者において当事者間の取引の有効性を判断することは困難であることを踏まえると、訂正請求が可能な範囲や訂正請求の手続・要件については慎重に検討する必要があると考えられる。

オ 排出枠に係る権利の構造の捉え方による影響

⁶ 法制審議会 商法（船荷証券等関係）部会「船荷証券に関する規定等の見直しに関する中間試案の補足説明」（2023年3月）62-63頁、同部会「部会資料13 船荷証券に関する規定等の見直しに関する要綱案のとりまとめに向けた検討（3）」1-4頁（2024年1月）。

- 排出枠の代替性を前提とすると、たとえばA B間の瑕疵ある意思表示によってBに帰属することとなった排出枠と、Bが自ら有効に保有する排出枠とを併せて第三者Cに譲渡したような場合に、記録上Cに帰属することとなった排出枠について、A B間の瑕疵ある意思表示に基づいて移転した分と、Bが有効に保有していた分とを区別することができず、どの範囲で第三者保護規定を及ぼすべきか必ずしも明確にならないという問題がある。同様の現象は、A B間の原因関係なしに記録上においてのみBに帰属することとなった排出枠と、Bが自ら有効に保有する排出枠とを併せて第三者Cに譲渡した場合に、善意取得の成否が問題になる範囲はどこまでか、という形でも生じ得る。
- これらの問題は振替証券についても生じ得るところ、平成24年報告書においては、当事者の意思解釈の問題ではあるが、Bが正当に保有するものから先に転売されたと解する考え方⁷が紹介されている。
- この点、排出枠においては、1t毎にシリアル番号が付されることが想定されており、理論上は、シリアル番号の存在によって転々譲渡された排出枠を識別することが可能となる。これを踏まえ、第三者保護規定を及ぼすべき範囲や、真正な保有者からの返還請求の範囲・相手方をどのように規律すべきかについて検討する上で、シリアル番号の違いに着目するという考え方もあり得る。もっとも、シリアル番号の違いによって個々の排出枠の性質が変わるものではないことから、シリアル番号にかかわらず、取引対象とされた排出枠やBが有効に保有していた排出枠の「量」に着目して一定のルール（例えば、振替証券について議論されている上記のような考え方）に基づき処理するという方向性も十分に考えられる。
- なお、社債等振替法には、これらの問題に対応するための特段の規定は設けられていない。同様に、排出量取引制度においても、あえてこの問題に対応する規定を設けることなく、解釈に委ねるという方向で検討することも考えられる。

カ 瑕疵ある意思表示により移転された排出枠の償却の効力

- 排出枠の売買が当事者間の意思表示の瑕疵により取り消された場合において、真正な保有者ではない記録上の名義人が当該排出枠により償却義務を履行した場合、当該償却の効果をどのように考えるかが問題となる（この問題を行政庁の側からみれば、記録上の名義人が真の権利者であるかを確認する義務が行政庁にあるか、という論点となる。）。
- 排出枠の売買が取り消され、記録上の名義人が第三者保護規定により保護されない場合、当該記録上の名義人は排出枠に係る権利を取得することはできないため、かかる排出枠による償却も無効と整理することが考えられる。この場合、真正な保有者からの償却ではないことが判明した時点で、行政庁が当該償却を無効とし、当該排出枠を真正な保有者の口座へ振り替えるという方法によることが考えられる。
- 他方、行政庁において、償却義務を履行した者が真正な保有者であるか否かを調査・判断することは困難であると考えられる。また、排出枠の償却義務は一定期間内に（たとえば毎年）一定の期日までに履行する必要があるところ、真正な保有者について紛

⁷ 平成15年2月28日開催証券取引法研究会における議論（証券取引法研究会編『証券のペーパーレス化の理論と実務』（商事法務2004年）21～22頁）で提示されている考え方。

争が生じている場合、排出枠の償却義務が履行されたのか否かという点を含め解決に時間を要することから、排出量取引制度全体として安定性が損なわれるという懸念がある。このような点を踏まえ、一度償却が行われた場合には、行政庁の主観的要件を問題とせず、また、当該償却が真正な保有者により行われたものか否かにかかわらず一律に有効と考え、事後的に償却の効果を覆すことはできないという制度設計とすることが考えられる。

- この点に関し、一度償却が行われれば事後的に覆すことができないこととの関係で、償却の時点が重要となるため、そのような効力を有する行為としての償却の時点を明確に定めておくことが重要であると考えられる。
- また、上記エに記載の返還請求ないし訂正請求との関係で、当事者間において民事法上の関係について紛争が生じている場合に、記録上の名義人による償却が行われてしまうことを防ぐための仮の措置の要否についても、排出量取引制度全体としての安定性の要請も考慮に入れつつ検討する必要があると考えられる。

キ 過剰に割り当てられた排出枠の処理

- 排出枠の無償割当に際して、行政庁が誤って過剰に排出枠の割当を行うという事態が生じることも想定される。この場合、行政庁が当該過剰な無償割当を職権により取り消すことが考えられるが、かかる取消しが行われた場合に、排出枠がどのように処理されるかが問題となる。
- このような場合において、過剰な無償割当を受けた者から、第三者が当該過剰に割り当てられた排出枠を譲渡により取得することも想定されるところ、排出枠に係る取引の安全、信頼を保護するため、無償割当の取消しによりかかる取引に影響を及ぼすことは望ましくない。そのため、過剰な無償割当が取り消された場合には、当該過剰な無償割当を受けた者に対して、過剰に割り当てられた無償割当と同量の排出枠を行政庁に対して返還する義務を課す、又は、過剰に割り当てられた無償割当と同量の排出枠について排出量取引制度上の排出枠の取消処理を行う義務を課す等の方法により処理することが考えられる。
- こうした処理は以下のような解釈論によっても可能であると考えられる。過剰に割り当てられた排出枠を譲渡により取得した第三者との関係では、第三者の信頼保護の観点から、職権取消しの効果について処分の相手方以外の第三者に対しては及ばないと判断した判例⁸も存するところ、職権取消しに関する一般的な考え方を踏まえても、当該取消しの効果は原則として第三者に及ばないものとして処理されるものとも考えられる。もっとも排出量取引制度全体としての安定性や明確性の観点から、当該取消しの効果が第三者に及ぶ（及ばない）のかといった点も含めた過剰割当の場合の規律について明文化することも考えられる。

4. 既存法令との関係

(1) 問題の所在

⁸ 最判平成6・2・8民集48-2-123

- 排出量取引制度において、民法、民事執行法、破産法等といった既存の法令における規律が、排出枠の取引にどのように適用されるか、また、排出枠に関し特則な規定を設けることを要するか等、既存の法令との関係での排出枠の取引に係る規律の在り方が問題となる。

(2) 排出量取引制度において特に検討すべき事項

ア 民法（物権）に関する事項

- 排出枠を財産権としての性質を有するものとする場合、原則として排出枠も担保権の客体となる。温対法においては、算定割当量に対する質権の設定を明文で禁止しているところ、排出枠について質権の設定を認めるか否かが問題となる。
- 温対法において質権設定が禁止された背景には、京都クレジットについて、国際的な議論の成熟を待つ必要がある、日本だけが質権設定を認めるわけにはいかないという事情があった。他方で、排出枠は、国際的に流通することは想定されておらず、日本国内で完結するものであることから、上記のような禁止の背景が必ずしも妥当しない。
- 他方、排出枠に対する質権の設定を認めるためには、質権設定された排出枠を他の排出枠から区別するため、登録簿上に質入口座のような設定・対抗要件具備制度を設けるといった措置が必要になると考えられる。そのため、質権設定を認めることによりシステム上の負荷が増大し、行政コストが増加することを踏まえ、排出枠への質権設定に対する需要との関係で、必要性相当性を慎重に検討する必要があると考えられる。
- また、排出枠については、限られた期間内での償却を目的とするものであるから、質権設定のニーズは高くないのではないかと考えられる点や、質権設定を認めることにより流通が阻害され得るといった点についても指摘がなされている。
- 排出枠については、第三者への移転が可能であるため、譲渡担保の設定は可能であると考えられる。排出枠に対する質権の設定を禁止した場合でも、譲渡担保の方法により担保権の設定が可能であることから、財産権の内容として一定の合理性が認められると考えられる。もっとも、担保法制の見直しに関する法制審の議論の中では、譲渡担保に関する動産・債権譲渡登記制度の見直しが検討されているところ⁹、排出枠に対する譲渡担保についても、登録簿の記録上何らかの手当を検討する必要があるかが問題となる。また、譲渡担保についてかかる手当を行う場合には、質権設定と同様の問題が生じるところ、質権についてのみ禁止することに合理性が認められるかという点についても、検討が必要になると考えられる。

イ 民事執行法に関する事項

- 排出枠は、排出量取引制度における償却義務の履行を目的とする財産権であり、償却義務を確実に履行させることが要請される。このような要請に基づく措置として、排出枠の差押えを禁止するという方法を採用ことの是非が問題となる。
- 排出枠を財産権としての性質を有するものとする場合、排出枠は、譲渡可能な財産として保有者の責任財産を構成するため、原則として差押えの対象となる。現行の民事執行法上は、債務者の生活保障等の観点から、一定の財産について差押えが禁止されているところ、排出枠については、現行法上の差押禁止財産に類似する性質のもの

⁹ 法制審議会－担保法制部会「担保法制の見直しに関する中間試案」（2022年12月）13頁、部会資料42（2024年1月）70頁。

は存在せず、現行法上採用されている禁止の趣旨が妥当しないため、差押禁止財産とすることには慎重な検討が必要となると考えられる。

- これに対し、排出量取引制度における償却義務の確実な履行を図るためには、コミットメントリザーブの仕組みの導入を検討することも考えられ、あえて排出枠の差押えを禁止するという現行の民事執行法制との整合性に困難を生じる手段を採用する必要性は高くないものと考えられる。
- 排出枠について差押禁止財産としない場合、排出枠に対する差押え等は民事執行法第167条（その他の財産権に対する強制執行）に基づき、債権執行の例によって行われることが想定される。この場合において、差押えの対象となった排出枠について、移転や償却についての処分制限の規定を設けることや、当該排出枠が処分制限を受けていることを識別することができるよう登録簿上で記録を行うこと等、排出枠の差押えに係る規律の在り方についても検討を要するものと考えられる。

ウ 破産法に関する事項

- 上記イと同様に、排出量取引制度における償却義務を確実に履行させるという要請から、排出枠について、破産管財人による排出枠の譲渡その他の処分を一律に禁止するという方法を採用することの是非が問題となる。
- 排出枠を財産権としての性質を有するものとする場合、排出枠は、保有者の責任財産を構成するため、原則として破産財団に組み込まれ、破産管財人に排出枠の管理処分権が専属することとなる。現行の破産法制との整合性の観点からは、排出枠について一律に破産管財人による処分を禁止することは説明が困難であると考えられ、コミットメントリザーブの仕組みの導入を検討することも考えられる。
- なお、排出枠について、破産管財人による処分を可能とする場合においても、破産管財人に善管注意義務が課されることから、償却義務の履行を期待できるのではないかとの見解に対しては、かかる破産管財人の善管注意義務は、破産債権者や破産者などの利害関係人のために破産手続の目的を実現するという観点から課されるものであり、財産増殖を図ることとの関係で、破産管財人がどのような行動をとるべきかについては一定の幅があり得るとの指摘がなされた。

5. その他の課題

- 排出量取引制度における償却義務の確実な履行のため、コミットメントリザーブの仕組みを導入することも考えられるところ、コミットメントリザーブは対象事業者による取引を制限するものであることから、市場の流動性確保の観点にも留意して検討することが重要となる。なお、コミットメントリザーブは、対象期間当初に一定の排出枠の割当を行う制度設計とする場合を前提とした制度であり、削減目標に対して超過削減を達成した当該削減量のみを取引可能な財として認識するという制度設計を採用する場合には、コミットメントリザーブの仕組み導入について検討する必要性は乏しいとも考えられる。
- 排出枠について立法により制度化するにあたっては、JCMクレジットが温対法に基づき既に整理されていることから、その制度の差に留意して設計することも重要な視点と考えられる。

※ 本骨子案は、EU-ETS等の諸外国で導入されている排出量取引制度を我が国の法体系にあてはめた場合の法的課題を抽出し、学術的及び実務的な観点から考え方を整理するものであり、2026年度から本格稼働させる排出量取引制度における法的課題やその考え方については、具体的な制度設計を踏まえた検討も必要となる。

以上