

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5回）

議事要旨

日時：令和6年10月18日（金曜日）10時00分～12時00分

場所：経済産業省別館11階1111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. 「G X実現に資する排出量取引制度の法的課題とその考え方についての報告書（案）」について

議事概要

〔大塚委員〕

- 【資料4・3頁】について、目的に関する記述に異論はないものの、経済的手法を用いた排出量の総量規制であることから、二酸化炭素を費用効果的に削減することが重要である点を改めて確認すべきである。
- 【資料4・16頁】条例との関係について、米国では東部と西部にはそれぞれ地域単位の排出量取引制度が存在し中部には存在しないが、かつての連邦法案では、連邦単位で排出量取引制度が実施される場合には、地域単位の制度は連邦の制度に吸収されることが規定されている。日本においても同じ対応とすべきだと思われるが、この点が論点となる。
- 【資料4・19頁】に関して、許可制と考えるかについては、論理的には許可制と考えることも自然であるものの、他法令との関係で整合性の問題があるのではないか。
- 【資料4・27頁・脚注31】に関連し、かつての米国の連邦法案では、排出枠の財産権性を否定する明文を置いており、特に市場安定化措置を導入した場合に、損失補償に関する訴訟が起きることを憂慮していたものである。
 - （沖野委員）外国法制において「property」ないし「property right」とは認めない事例がある点は参考になるが、本論点が民事法上の財産権と扱うことの問題であるのか、むしろ憲法上の問題であるのかという点は気になる。

- ▶ （加毛委員）本報告書の民事法部分における「財産権」の概念は、英米法における「property」概念とは異なるものと理解すべきように思われる。法学は自然言語に依存する学問であり、法概念の翻訳には細心の注意を要する。仮に、今後、本報告書が英訳される場合には、英米圏の読者に誤解を与えないよう、「財産権」にいかる訳語をあてるかについて慎重な検討を要するものとする。以上の法概念に関する問題のほか、より重要な実質論としては、排出枠を「財産権」ではないと法定することによって、事後的な内容変更を許容する余地を認めるのが望ましいかが問題となる。この点については、排出枠に財産権としての性質を認めたいうえで、その内容変更により、いかなる要件や手続が必要とされるかを議論するのが望ましい態度であるように思われる。
- ▶ （曾我部委員）憲法の観点からは、財産権として明記することによって何かが変わるということではない。マニピュレーションの懸念について明文で規定するかどうかに関わらず、一定の条件付きの財産権であるという性格は憲法の観点からは変わらないため、事後的な制度変更に関してもその範囲内で可能であるという整理ができる。明記することによって、条件付きの財産権であるという性格が法文上明確になったとしても、確認的な意義に留まると考える。
- 【資料4・32-34頁】の質権との関係は報告書の内容で異論は無いが、ドイツの排出量取引制度であるTHEG（Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz）では口座簿上担保権を記録することが予定されないものとされており、主に質権の扱いが問題になる。THEGでは、質権の設定の自由を第三者による負担のない排出枠を取得することよりも優先させることはできないとされている。他方、質権の是非に関する折衷案ともいえる質権の禁止規定を置かず同時に質権の記録の場も設けないという方法も、反対ではない。
- 【資料3・15頁】のコミットメントリザーブについて、市場の流動性確保の観点から記載内容に異論はないが、事後的に排出枠割り当てる方式であれば不要である。
- 民事法との関係について、政府の過誤等による排出枠の過剰割当への対応、悪意の第三者取得者からの排出枠の取戻し等の排出枠の取引に関する規律、悪意の第三者取得者による償却といった場合に対して、明文を置くことが望ましい。
 - ▶ （沖野委員）可能な限り法律上明確化することには賛成である。他の法律との整合や、既存制度との関係といった検討事項はあるものの、それらが全く同じ背景を持つとは限らないため、体系的に矛盾することがない限りにおいては、既存の事例に基づいて機械的に明文化の可否を決めるべきではない。

- 【資料4・38頁】市場との関係について、取引所集中主義に関しては、一定の価格を形成する観点から、十分考えられる。
- 【資料4・16頁】の条例との関係について、条例での横出しは可能と考える。ただし、例えば二酸化炭素以外の温室効果ガスに関する制度を条例で定めたとして、それが成り立つかは東京都が検討を行う事項であって国側で検討する事項ではないと考える。費用の二重負担といった観点から合理的ではないといった問題や、公害と異なり地域に特に影響があるものでないといった問題もあるが、これらに関しては東京都で検討されるものとする。東京都が規律をすること自体は問題ないと考えているが、合理的な対応をしていく必要はある。

〔沖野委員〕

- 【資料4・25-35頁】の民事法上の論点に関する記載は、報告書の内容で異論はないものの、厳密には追加の検討事項もあると考える。具体的には、排出枠の性質がどのように他の要素に影響を与えるのかという点で、例えば意思表示における過誤の論点等、更に突き詰めると詳細に記載しなければ正確ではない点がある。他方で、本報告書が全てを網羅するのではなく、問題が生ずれば今後さらに検討すればよい。例えば【資料4・28頁】の「ウ」の真正な保有者による記録上の名義人に対する返還請求という点も、記録と権利の間で不一致があるということで、その場合の返還を物権的な請求権に近いようなもの、あるいは、不当利得返還請求として2通りの可能性として整理されている。不当利得返還請求の整理のうちの1つは、むしろ権利と記録が一致するもののそれを基礎付ける法律上の原因がないという点に基づいているため、厳密には対応関係がない面がある。そのような点はあるものの、本報告書は基礎になる考え方の整理をするものとして、記述としては十分ではないか。
- 【資料4・32-34頁】の質権について、温対法との関係では、国際的な考え方に沿う形で国内の仕組みを作った経緯はあるものの、担保法制の考え方自体が国際的にもまた各国レベルでも当時からかなり変わっているため、従来と同じでよいかについては問題意識を持っている。
- 排出枠の譲渡性を最大限認めることで、市場で適切な価格形成ができるということを目的とするのであれば、担保付きの財産はかえって障害になるとも考えられる。他方で、本制度の目的は最終的には効率的な排出量の削減にあり、そのための一種のインセンティブとして財産的な価値を持たせ、その活用可能性を開くということであれば、譲渡と担保は同じように活用可能性として考えられるのではないか。加えて、コミットメントリザーブに関連するが、償却に必要な分も譲渡の制限はかからない制度にす

るなら、譲渡により換価して必要な分は時間を置いて購入するという行動も考えられ、それに対応する形で、一定期間は譲渡しないものとして寝かしておくものの、その間は担保化するといった考えもあり得るため、どのような制度目的を置くかという点が必要と考える。

- 担保権、質権を禁止すると、温対法では譲渡担保は可能という整理がされているとはいえ、質権に対する禁止の基本姿勢と譲渡担保に対する姿勢が矛盾しないかという点が問題になる。現在、譲渡担保が担保としての性格を一層強めている流れにある中で、質権を禁止するということは担保権を禁止することだという整理は考えられる。ドイツの事例と同様に、譲渡担保であろうがなかろうが同じであるという政策態度をとることも考えられる。そのような態度を取らない場合で、担保権は譲渡担保であり禁止するという考えを採るとすると、温対法よりも強い姿勢を取ることになり、既存制度との整合性が問題になる。また、担保権の禁止を明文で置くかという問題もある。そのような考慮から、それらがもたらす意味には十分注意をするべき。
- 外部クレジット自体は、特定の法体系・法分野における論点というよりも、制度設計の中の検討事項であるものと考えているが、非常に重要な点である。
- 【資料3・14頁】の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について、真正な保有者ではない記録上の名義人がその権利を保有しないことになるかは権利自体の性格に依るのではないか。真正の保有者と記録上の名義人がずれると他人の排出枠を使って償却を行ったということになるため、その効力が問題となる。また、第三者だけではなく当事者間でも問題となる。詐欺による意思表示で排出枠を取得し償却した場合に、一旦消失したものとして扱われたものを戻すことができるかという問題が、それ自体として別途ある。仮に戻すことができないと整理する場合、市場にも戻らず、したがってはや償却に使うことができないという状態となる。それを認めるかどうかという問題もある。加えて、口座管理機関がどこまでチェックを行うかということも論点である。また、他人の排出枠を使用した償却義務の履行が、有効な履行であるかという点について、債務的な観点では債務の本旨に従った履行ではなく、有効な弁済ではないという整理になるが、一旦償却されると義務も履行されたこととするという設計もあり得る。他方で、義務が履行されなかった場合は一定の制裁を課すことが考えられ、課徴金が有力であるところ、以上の場面を制裁の面においてどのように扱うかはまた別途問題となりうる。他人の排出枠を用いた場合、それを以って正当に義務が履行され、したがって制裁は発動しないという扱いとできるかという問題もある。その場合、償却義務を履行していないという整理や、不正に義務を免れたというような類型として考え、なお制裁が発動しうると考えることもできる。したがっ

て、様々な次元の問題があり、それぞれにおける扱いを考えることになる整理されるのではないか。

〔男澤委員〕

- 公認会計士の立場として発言するにあたり、今回の法的課題研究会において会計の視点も含めて頂いた点に改めて感謝申し上げたい。具体的な会計処理の検討は、この法的な課題の整理を経て、出来上がる制度設計に基づいて検討していく必要がある。一方で、そのベースになる部分、例えば排出枠の権利内容、実質、法的整理といったものは会計処理のベースとなるため、委員の皆様のご議論を通して理解が進むことの意義は非常に大きいと感じている。
- 制度の対象となる企業は、会計処理を通じて取引を財務諸表に描写し、その財務諸表を基に投資家は投資の判断を行うことになる。こういった波及効果を考えると、早い段階で実務にも目配せを頂き、報告書案にも論点化頂いた意義は非常に大きいのではないか。具体的な会計の論点に関しては、この報告書案に端的にまとめられているとおりであるが、排出量取引制度を実務上円滑に遂行するためには、会計処理の安定性、予見可能性、透明性、そして企業間の比較可能性を確保することが重要となる。
- 現行の日本の会計基準設定主体であるASBJからは、排出量取引制度の会計処理に関する当面の取扱いとして実務対応報告第15号というものが公表されており、今後の会計処理を考えるにあたり非常に参考になると考える。一方で、この実務対応報告は、当面必要と考えられる会計処理のみを検討対象としており、企業単位で排出量削減義務が課された場合の会計処理は取り扱っていない。このため、報告書案にも記載の通り、こうした前提に変更が生じる場合は、本実務対応報告を再検討する場合がありますと明記されている。今後の検討にあたって、この前提について目線合わせができたことは非常に重要である。本研究会中でも発言の通り、EU-ETSにおいてIFRIC3号が一度公表のち廃止された経緯がある中で、現状では排出枠の会計上の取り扱いについて3つのアプローチがある。この中には、実務対応報告15号に沿って仕訳をした場合と、結果として近い仕様になるアプローチと、そうでないアプローチもあり、この点は今後の検討課題と考えている。
- 排出量取引制度が円滑に導入される上で、企業の比較可能性を担保することは非常に重要であり、会計の安定性がない場合、多様な会計処理が発生する可能性がある。また、それを各個社が検討する場合の社会的コストにも目配りが必要である。仮にASBJで実務的な対応を行う場合、これまでの会計処理の作成プロセスを見る限り、検

討に一定の時間を要することになる。したがって、この意味においても、早い段階で課題認識ができたことの意義は大きい。

- 【資料4・21頁】の行政法上の論点で記載されている第三者認証の位置付けについて、実務を円滑に遂行するためには重要な点である。会計士の立場からすると、この認証の中身や水準、それを支えるエンフォースメント等についても議論を進めていくことが必要になる。
- 【資料3・8頁】で述べられている、情報の開示規則対応コストへの配慮も重要である。現在、SSBJにおいてSSBJ基準に基づく開示・保証といった制度化の議論が進行しているところである。こういった制度との、制度間の相互運用可能性も視野に入れた上で、今後の検討を進めて頂きたい。

〔加毛委員〕

- 沖野委員の指摘の通り、具体的な制度設計が明らかになった段階で、更に検討を深めるべき課題が出てくると思われる。まず、【資料4・34-35頁】におけるコミットメントリザーブについては、他委員の指摘の通り、まず導入をするか否かが問題となる。そして導入する場合には、制度の内容、とりわけ【資料4・34頁・脚注41】に記載があるように、コミットメントリザーブの効力を第三者に及ぼすことができるのか、及ぼすことができるとした場合には、それをどのように対外的に公示するのか等の点を踏まえて、排出枠の法的取扱いを検討する必要があるものと考えられる。また、コミットメントリザーブは、執行・倒産等の局面のみならず、排出枠の任意処分、すなわち譲渡の禁止・制限、担保権設定の禁止・制限にも関わる。
- 次に、【資料4・33頁】で適切に指摘されている通り、排出枠に対する担保権の設定については、そもそも担保化の需要がどの程度あるかが問題となるが、この点は、バンキングの仕組みを導入するか否か、導入するとした場合に、繰越しが認められる期間をどの程度の長さに設定するのか等、その制度設計に影響を受けるものと考えられる。更に、そもそも排出量取引制度という仕組みが、今後どの程度の期間継続することを想定したものであるのかも、重要な視点となる。2050年のカーボンニュートラルの達成に向けて、徐々に取引量が減少することを想定するのか否かが問題となる。この点は、排出枠の市場取引に係る法的課題の検討にも影響を与えるものと思われる。
- 今回の検討会の審議を通じて、民法法学において更なる議論が必要な課題が浮き彫りにされたように思われる。例えば、本報告書が前提とする【資料4・25頁】の「振替証券モデル」は有価証券法理を基礎とするものであるが、有価証券法理は法的な権利が証券という紙媒体に化体するという発想を前提とする。他方、証券という媒体が無

くなりペーパーレス化が進む場合には、権利が媒体に化体するという発想自体を見直す必要も出てくる。この点は、排出枠に限らず、様々なデジタル資産が登場している現在において、民事法学が取り組むべき課題の1つである。

- 【資料4・25-26頁】において指摘されている排出枠の代替性に関する法律問題についても、検討を深めるべき点があるように思われる。例えば、【資料4・29頁】では、排出枠の真正な権利者と口座記録上の名義人が一致しない場合に、物権的請求が認められるという考え方が提示されているものの、そこでいう物権的請求の内容がいかなるものであるかという点や、倒産手続等において物権的請求権の効力がどのように実現されるのかという点等、検討すべき課題が存在する。また、【資料4・30頁】でも指摘される通り、無権利者からの転得者保護が問題となる場面において、善意取得の対象をどのように把握するべきかという問題も存在する。これらの問題は、代替性のあるデジタル資産を法的にどのように取り扱うべきなのかという、より広範な射程を有する議論に繋がるものである。これらの問題について検討を深め、議論を蓄積していくことが、今後の民事法学において、重要な課題になると思われる。

〔黒沼委員〕

- 報告書案につき、市場取引にかかる論点はよくまとめられており、異論はない。
- 【資料3・14頁】について、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について、当該償却は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制度設計とするという案が示されている。もっとも、例えば、善意取得で取得した場合や意思表示を取り消したが第三者にその効力が及ばない場合、その権利取得者は、真正の保有者となる。したがって、それら以外の場合を想定すると、法的帰結は、検討する必要があるのではないかと。これは民事法上の論点だけでなく、行政上の義務を果たしたことになるのか否か、許可に違反したことになるのかといった行政法上の問題も生じる。民事法と行政法の調整や考え方の更なる整理を行った方がよいのではないかと。償却を覆すことができないとしてしまうことで、制度の目的を達成することができるのかという点が気になった。

〔宍戸委員〕

- 【資料4・15頁】の租税法律主義との関係について、憲法84条の租税法律主義がこの場面に問題になるか否かという点は、今回の規制が強制的な金銭給付を課すようなものあるいはそれと同等のものに該当するのかという点次第である。少なくとも一定の法的な枠組みを立法によって定める以上、この規制の内容が明確かどうかは常に

問題になるのであり、租税立法において求められる租税明確主義の関係で、この問題が顕在化しているものとする。一方で、明確性の点は、既に憲法上の1番目の論点である営業の自由及び財産権の議論の中でかなり考慮されていたところであり、とりわけ財産権については事後的な制度変更との関係で、予測可能性等について議論してきたところであるため、概ねそこで吸収されているのではないかと考える。次に、【資料4・15頁・脚注15】にて挙げられている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）との関係について、このケースでは国民健康保険料の規制について憲法84条の趣旨が及ぶことを前提として、強制の度合い、規制の目的等の総合考慮により判断が行われている。当該事件においては、健康保険料の算定基準自体は条例で枠組みが定められており、専門技術的細目を告示に委ねてはいるものの、その告示について直接的ないし間接的に、地方議会による民主的な統制が及んでいることを以て、全体として見れば租税法律主義の要請に反するものではないという整理がされているところである。これを一定程度参考にすると、仮に憲法84条の趣旨がこの問題に及ぶとした場合においても、枠組みが法律で定められた上で、事業者等にとって予見可能性が担保されるという点と、排出枠の割当てに何らかの適切なコントロールが及ぶことが担保されることを根拠に、十分に対応できるのではないかと考える。

- 【資料4・16頁】の条例による排出量取引制度との関係について、既に徳島市公安条例事件判決（最判昭和50・9・10刑集29-8-489）という判例があり、矛盾抵触があるか否かの判断枠組みとして参照されているものであるが、資料の考え方でよいのではないかと考える。前提として、法律ができれば、その法律に矛盾抵触する条例の内容は削除される。例えば、条例による規律が真に望ましくないと国の側で考えて、法律で明確に条例が定めて良い範囲や定めるべきでない内容を示すか、あるいは既存の条例の部分は、法律に抵触する限り無効になる旨を明確に定めるということが、国の立法の立場としてはあり得る。これは、児童買春法と青少年健全育成条例における淫行処罰規定との関係等でも例があるところである。
- 徳島市公安条例事件判決（最判昭和50・9・10刑集29-8-489）からも言えるように、この議論において決定的に重要なのは法律の目的であり、本制度の目的は、カーボンニュートラルの実現に向けて効率的な排出量削減を行うことにある。これは分権的に達成されるのが望ましいのか、逆に集権的に国側で考えて各制度と調整しながら達成されるのが望ましいのかという問題でもある訳であるが、本検討会では基本的に全国レベルでの調整を念頭に置いてきたものと理解している。このように考えると、地方が様々な独自の定めを置くことによって国の目的が阻害されるような事態が起きるの

であれば、それは排除されるというのが基本的な考え方になるのではないか。民事法の論点として新しい財産権の内容を定める側面があることを議論したが、かつて高辻正巳内閣法制局長官が憲法 29 条をめぐる議論において、財産権の内容を定めるのは法律で、その定められた財産権の行使の制限は条例でできるという旨の整理を唱えたことがあり、これが通説なのかという点はさておき、しばしば財産権をめぐる最高裁判例においても近い思考が垣間見られる。今回問題になっている新たな特有の財産権を定めてそれを全国的に実施するという局面においては、条例においてその財産権の内容を変更するような事態は望ましくないということは一般的に考えられるのではないか。

- 他方で、これまで環境問題は地方公共団体が国に先駆けて取り組みを実施し、それによって環境政策・環境法の進展が見られたこともある。ここで問題になるのは、ある環境問題について、地域の実情に踏まえた地域特有の枠組みが必要であるのかという点である。公害問題等は多くの場合地域特性が強い問題であった一方で、排出量取引制度の大枠を定めて運用する局面においては、世界的な脱炭素の動向を踏まえて日本国においてどの程度の排出量の削減を目指していくのかという側面が大きいことから、地域の実情を踏まえて排出量制限を個別に課す余地は広くないのではないか。加えて、法律と条例が二重に適用される形で、事業者の経済活動の自由の制限、あるいは財産的な負担等がどの程度発生し、それが合理的と言えるかという観点も当然必要になる。この点については、税の分野ではあるが、徳島市公安条例事件判決（最判昭和 50・9・10 刑集 29-8-489）を先例として引用しながら、神奈川県臨時特例企業税通知処分取消等請求事件（最判平成 25・3・21 民集 67-3-438）の最高裁判決の議論が、参考になるものと考えている。当該議論においては、国税と地方税がある中で、地方税について国が法律で大枠を定めたときには準則として機能して、地方公共団体の課税権もその準則たる地方税法の枠内で行使されるべきものという整理を取った上で、国が定める法定普通税は強行法規としての性格を持っているため、それを条例で覆してはいけない点は勿論のこと、法定外普通税の定めという形で、法定普通税の規律を実質的に地方公共団体が条例で変更することも認められないという考え方を示したものである。本議論における税に関する内容と排出量取引制度の話がどこまで同じかという点はあるものの、特に排出量が多い企業に二重の規律がかかるとなると、その調整は一次的には国が法律で行うべきものであり、その国が一定の法律で枠組みを定めた際に、地方公共団体が一定程度の加重的な規制をとることを認めるかどうか、そうではなく国が全てあるいは一定程度の合理的なコントロールを行うかは、立法政策の問題であると考えられる。これについては、どちらの立法政策が企業の経済的・合理的な行動

をより誘導し、排出量の削減に向けた目的・目標の達成に資するかということに帰するのではないか。そして後者をとる場合、基本的には上乗せ部分について条例を定めることはできないと考えるべきではないか。

- 申し上げた意見を突き詰めると、条例が国の法律を逃れるような規律を設ける余地は狭いのではないかという考えに帰着するところである。つまり、排出量取引についての法的な枠組みを定めるための実体的な権限が国にあり、地方にはないという風に考えるのが当然の帰結ではないか。一方で、政策論的な議論ではあるが、今後、全国の排出量削減を適切に進めるためには、先行して取り組んでいる自治体の知見も活用する観点から、この問題について国と自治体でよく意見交換をされるとよいのではないか。とりわけ排出量の多い企業を抱えている地域との関係では、おそらく政策的に望ましく、地方分権の理念という観点からも整合的ではないかと考えるところである。

〔曾我部委員〕

- 【資料4・15頁】の租税法律主義との関係について、立法的に配慮をすれば問題とはならないと考える。条例との関係について、徳島市公安条例事件（最判昭和50・9・10刑集29-8-489）の通り、法律側で条例をどの程度許容するかは決められるものと考えられる。個人情報保護法が2021年に改正され、各自治体の条例で規律されていた個人情報保護について、法律側で引き取るという変更がなされた。その際は、条例で規律できる範囲を極めて限定するという方針が法律においてとられ、条例制定の余地が大きく縮小した。これは、法律が条例制定の範囲を決めることができるという考えの表れと考える。この点、2つの立場が考えられる。1つ目の立場は、気候変動はグローバルな課題であり、国単位で取り組むべき問題だということを重視し、そもそも排出量取引制度は自治体単位の規律には馴染まないという立場である。このため、先駆的に一部都県において条例が制定されていても、条例による規律の上乗せ・横出しは許容されないという考え方になる。従来の公害規制では条例による上乗せ・横出し規制が行われているが、これは工場から排出されるガスや排水が地域住民の健康を脅かすという地域性の高い問題であったことに起因する。温室効果ガスの排出は、地域住民に直接影響があるわけではないため、当該議論とは状況が大きく異なる。2つ目の立場は、これまでの条例における取組やその経緯を重視する考え方である。今後制定される法律と直接的に矛盾・衝突するような事業者に対する二重負担となる条例は許容されないが、例えば二酸化炭素だけが排出量取引の対象として想定されているところ、それ以外の温室効果ガスを対象に独自の排出量取引制度を設けるような

条例は許容されるといった考え方もできる。いずれにせよ、法律の制度設計の段階で立場を明確にしておくことが必要である。

- 【資料4・16頁】の条例と法律の関係について、法律上どこまで明文化するかという論点もある。徳島市公安条例事件判決（最判昭和50・9・10刑集29-8-489）に関しては、法律と条例が特にその調整を意識することなく規定が存在し、裁判においてその整合性が直接に問題となったケースである。近年の法律においては、そもそも条例でどこまで許容するかという点まで考慮される場合もあるため、そのような方法も視野に入れる必要がある。また、例えば、新たに他府県で同種の制度が制定された場合、それを調整する場がない。訴訟になる可能性は低く、公的な調整の場がないということにもなりかねないため、法律側で条例を認めるということであれば、どの範囲で認めるかを予め明文化しておく方法もあり得る。

〔武川委員〕

- 【資料4・16頁】の条例との関係について、法律で定めたことを前提に条例側でどうすべきか検討する問題であると考え。例えば、大規模な工場のうち東京都や埼玉県条例の対象となっているものは、今後、国の制度でカバーすることが適切と考える。他方、東京都における条例の対象は概ねオフィスビルであり、局所的な都市における二酸化炭素排出の削減といった側面もあるため、大規模な工場と同様の整理ができるかは悩ましい。また、東京都や埼玉県の条例は法人ではなく施設が対象であるため施設の所有者に義務を課しており、例えばあるオフィスビルが国の制度対象事業者Aから国の制度対象外の事業者Bに譲渡された場合、当該オフィスビルは国の制度の対象外となる。さらに、事業者Bから国の制度対象事業者Cに譲渡すると、再度国の制度の対象となり、制度の維持が困難になると感じる。そういった意味で、大規模工場とオフィスビルを切り分けて考える等、一律ではない議論があるかもしれない。
- 【資料4・35頁】のコミットメントリザーブについて質問になるが、慎重に検討すべきというような文言が含まれるが、導入しないという趣旨ではなく、検討するという趣旨と捉えてよいか確認したい。超過削減分のみを排出枠化する場合、コミットメントリザーブは不要と考えるが、どのような制度になるか不確実な部分もある。2033年度から大規模電力事業者に対してオークション制度が導入されることを考えると、超過削減枠のような制度をオークションの対象者に導入するのは困難であると考えられ、制度の連続性の観点や超過削減枠と排出枠が併存するという点からマーケットとして疑問があり、最初から超過削減枠とは異なる形で制度を仕組んだ方が良い可能性もある。

ると考える。そうなった場合、コミットメントリザーブを検討せざるを得ない場面は出てくるだろう。

- ▶ （事務局（経済産業省））GXリーグにおける排出量取引の第1フェーズでは、超過削減という方式をとっている一方、GX推進法では2033年度からの有償割当てについて言及している。制度設計の途中ではあるものの、2033年度までにどう円滑に繋いでいくかということが、2026年度における課題だと考える。そういった意味で、第1フェーズとは形式の異なる制度を想定しながら、第2フェーズ以降も検討していきたい。その場合、コミットメントリザーブを可能性として検討することも選択肢としてはあり得る。他方、諸外国の経験も踏まえ、制度当初は流通量が非常に少なくなることが想定され、その中で流通制限を行うような制度を導入すべきか、という点は政策的に検討する必要がある。
- 外部クレジット制度について、本研究会の検討の対象ではないが、今後検討すべき対象と考える。外部クレジットと排出枠は等価であるため、その規律が間接的あるいは結果的に排出枠の取引の規律にも影響を与えることになる。現在、温対法でJCMクレジットに対して規律しているように、法律の中でカーボンクレジットの譲渡について規律を及ぼすことができれば良いのではないか。
- ▶ （事務局（経済産業省））GXリーグにおける排出量取引の第1フェーズではJクレジットやJCMクレジット等の使用を認めているものの、ボランタリーカーボンクレジット等を今後対象とするかは論点である。GX推進法は、基本的に温室効果ガスの排出削減と経済成長・産業競争力を両立させるという目的で考えており、わが国のNDCに貢献しないボランタリーカーボンクレジットの償却を、GX推進法の中で認めることは現時点では予定していない。

〔山本委員〕

- 【資料4・15頁】の租税法律主義の関係について、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）において、反対給付の性質がない場合は租税に該当するとして議論がなされている。排出枠オークションの納付金は排出枠の反対給付になり得るため、租税そのものには該当しないと考える。ドイツにおいても同様の整理がなされており、一種の負担金であるという理解がなされている。ただし、その上で同判決においては、租税法律主義の趣旨が及ぶかという点も問題にしており、狭い意味の租税でなくても、強制の度合い等を考慮し、憲法84条の趣旨が及ぶ場合があるとされている。オークション制度における排出枠の割当てについても、当該趣旨が及ぶ可能性が高いと考える。ただし、最高裁は、事柄によって規律密度は変わり

得るとしているため、詳細まで定める必要はなく、どのような手続によってオークションを行うかという点について、どこまで法律で定めるかが問題になると考える。

- 【資料4・16頁】の条例との関係について、徳島市公安条例事件判決（最判昭和50・9・10刑集29-8-489）では、目的が同じか否かという点と、目的は同じであっても地域において特別な規律を課すことを法律が許容するかという点を基準にしている。まず、本件において目的は同じであると考え、地域において特別な規律を課すことを法律が許容しているか否かという点は微妙である。条例で規律する余地はないという議論もあり得るが、地域で排出する温室効果ガスをできるだけ削減し、地方公共団体としても自律的に地球環境への貢献をするということは主張できるため、地域における事務として整理できる。また、温室効果ガスの排出抑制の実効性について、例えば国の制度において実効性がないと判断される場合、より実効的な温室効果ガスの排出抑制を行うために、地域において制度を設け、事業者をその対象にするということは認められる。他方、事業者負担という側面もある。仮に国の制度で厳格な規律を定め、加えて、地方公共団体の条例による義務も課されるとなると、二重に義務が課されることになり、過重となる可能性がある。その点を考慮すると、国の規律がかかる場合の、上乗せに該当する部分については、条例による規律は難しいと考える。他方、国の規律がかからない横出し部分に関しては、条例の規律がそのまま存続するという整理でも良いと考える。実際には微妙な調整を要するため、国と条例を定める東京都あるいは埼玉県との間で密な連携を行うことが重要と考える。
- 【資料4・19頁】の行政法上の問題に関して、排出枠は割当てを受けた後に、自ら償却する場合と、当該排出枠を取引する場合があります、いずれにするかが事業者の選択に委ねられているという特徴がある。その意味で複合的な性質を持っていると整理されているが、この整理に賛成であり、こうした整理しかできないと考える。
- 【資料3・14頁】の意思表示の瑕疵が償却後に発覚した場合、償却の効力を後から覆滅できないという点は、制度設計の政策的な選択の問題と考える。つまり、後から覆滅できるという制度設計も可能だが、覆滅はさせないと選択をして制度上資料記載のような扱いにするものと理解している。今回の場合は、個別の取引の問題を超えて、社会全体として温室効果ガスの削減をするという目的があり、人工的に取引可能な財の制度を設けたという背景があるため、このように政策的に制度を構築することも許容されるものと理解している。ただし、当事者間の民事法上の調整の問題はなお残り、制度を設けたとしても当該調整をする余地は残るものと理解している。
 - （加毛委員）【資料3・14頁】の瑕疵ある取引によって得られた排出枠による償却の効力は、政策的な考慮に基づいて解決されるべき問題であると考え。その

うえで、仮に償却を有効であるとした場合にも、取引当事者間の私法上の権利義務の問題は残る。その際に、有効な償却の結果として、もはや排出枠を返還することは履行不能になったと評価し、価額賠償の問題になると考えるのか、それとも排出枠が代替性を有することを重視して、原状回復義務の内容として、市場において排出枠を調達して返還する義務を負うものと考えるのが問題となる。この問題は本報告書では扱われていないが、民法法の観点からは慎重な検討を要する課題であると思われる。

〔高村座長〕

- 【資料4・16頁】の条例との関係については、内閣官房のワーキンググループの議論においても制度設計上の1つの論点として挙がっており、事業者からも指摘をされた論点である。東京都の排出量取引制度にも自身が関わっているが、現実の問題として制度間の調整をいかに行うかは検討が必要である。その観点から、適切に課題設定いただき、感謝申し上げます。法の目的を阻害しないかという点や実効性の観点、事業者の負担という点等について改めて確認をする必要があると考える。政策論として、既に長年にわたって事業者も巻き込んで条例の下で運用されている制度であるため、関係自治体と十分な対話を行うためのチャンネルを常に持つことが重要である。また、具体的な国の制度設計によって、条例として許容される範囲が決まるとすると、国の制度案をふまえて改めて委員の皆様と意見交換を行う機会が必要と考える。
- 条例との関係を含めて、実際の制度設計によって法的評価も変わりうる。制度設計が進んでいく段階で、委員の皆様が懸念されていた点や留意すべきと指摘された点が制度案に反映されているかどうかについて改めてご意見をいただく機会があると良い。
 - ▶ （経済産業省）現在、具体的な制度設計を進めており、当該内容が示せる段階になったら、改めて委員の皆様のご意見を伺いたい。

〔事務局（経済産業省）〕

- 【資料4・16頁】の国と条例の関係について、自治体と連絡をとりながら、問題が起これないように調整していきたい。その上で、制度の対象としてエネルギー転換部門や多排出産業を念頭に置いているが、いわゆるカーボンリーケージがないよう国で手当をする必要があると考える。大規模な国際競争業種の事業所が東京や埼玉に存在するということ踏まえると、国として十分に調整を実施する必要があるだろう。
- 委員の皆様にご指摘をいただいたため、できる限り反映されるようバックグラウンド含め法制局と議論していきたい。

〔事務局（環境省）〕

- 非常にインテンシブにご議論いただき、かつ、様々な分野にわたる内容をまとめていただき感謝申し上げます。今後の課題も明確化されたので、引き続きご協力いただきたい。

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