

第57回

弁護士からみた
環境問題の深層

横手 聡

濱田広道法律事務所 弁護士／
日本CSR推進協会・環境法専門委員会委員

GX 推進法改正

～ 排出量取引本格稼働後の視点 ～

2026年度からの排出量取引の本格稼働に向けてGX推進法が改正された。CO₂の直接排出量10万トン（直近3カ年度平均）以上の事業者を対象として、法的義務に基づく排出量取引が開始されることになる。

排出量取引の本格稼働は、カーボンプライシングを推進する世界的な流れの中にある。長期的には、カーボンプライシングの流れが進展していくと考えられ、大企業のみならず、中小企業も、CO₂の価格を意識しながら、炭素排出量を算定する体制を構築することが求められる。

今後、排出枠の割り当てについて、抗告訴訟の提起等がなされる可能性も否定できず、法的な検討を深めることも必要である。

はじめに

「脱炭素成長型経済構造への円滑な移行の推進に関する法律及び資源の有効な利用の促進に関する法律の一部を改正する法律」が2025年5月28日に成立した（一部規定を除き、2026年4月1日から施行。）。「資源の有効な利用の促進に関する法律」の改正に関しては、本誌2025年7月号で取り上げられたので、本稿では、「脱炭素成長型経済構造への円滑な移行の推進に関する法律」（以下「GX推進法」という。）の改正に関わる点を取り上げる。（なお、本稿は、2025年8月時点の情報に基づくものである。）

GX推進法は、主として、2026年度からの排出量取引本格稼働に合わせて改正されたものである。世界的にカー

ボンプライシングが進展している^{*1}中で、我が国においても、炭素排出に値付けをする考え方が徐々に浸透しつつある。いまだ、産業界の負担は大きなものになっていないが、EUのCBAM（炭素国境調整措置）をはじめとして、炭素価格を意識する世界的な潮流は衰えておらず、我が国におけるカーボンプライシングの流れも、今後強まっていくと考えられる。

1. これまでの流れ

2020年10月に、菅義偉首相（当時）が2050年カーボンニュートラルを宣言し、我が国ではGXを推進する政策が進められてきた（表1）。GX（グリーン・トランスフォー

表1 これまでの流れ

年 月	施策・動き
2020年10月	菅義偉首相（当時）「2050年カーボンニュートラル」宣言
2021年4月	菅義偉首相（当時）が気候変動リーダーズサミットで2030年度までに2013年比46%削減を目指す目標を表明
2021年6月	「2050年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」策定
2022年2月	経済産業省「GXリーグ基本構想」を発表
2022年7月	GX実行会議の開催が始まる
2023年2月	GX基本方針（ロードマップ）閣議決定
2023年5月	GX推進法・脱炭素電源法成立
2023年7月	GX推進戦略 閣議決定
2025年2月	GX推進法改正案・GX2040ビジョン（GX推進戦略を改訂した新たな枠組み）閣議決定
2025年5月	改正GX推進法成立

メーション)は、エネルギー・産業・社会の構造を脱炭素型へ転換していく取組とされる。GX実現に向けた基本方針(2023年2月閣議決定)では、成長志向型カーボンプライシング構想が示され、10年で150兆円超の官民GX投資を実現するとして、10年間で20兆円規模の「GX経済移行債」を活用した先行投資支援、2026年度からの排出量取引本格稼働、2033年度からの発電事業者に対する有償オークション段階的導入、2028年度からの炭素賦課金制度の導入といった考え方が示されていた。

今回のGX推進法改正は、この流れを徐々に実行していく中でなされたものである。

2. 排出量取引制度

(1) 3つのフェーズ

2022年2月にはGXリーグ基本構想が示され、我が国の排出量取引市場であるGX-ETS(グリーン・トランスフォーメーション排出量取引制度)が整備されてきた。GX-ETSは、3つのフェーズ(第1フェーズ:2023年度から2025年度までの試行段階、第2フェーズ:2026年度から2032年度までの排出量取引市場本格稼働段階、第3フェーズ:2033年度からの更なる発展期間)に分けられている。

第1フェーズでは、GXリーグに自ら参画することを表明した企業が「自主的に」温室効果ガス排出量の削減目標を設定し、その目標達成に向けて温室効果ガスの排出量削減を進め、目標達成に至らなかった場合には不足分を補てんする責任を負い、補てんが出来なかった場合には、目標不達成の理由を説明する責任を負う、プレッジ&レビュー方式の制度と位置付けられていた^{*2}。

(2) 第2フェーズの概要

これに対し、2026年度からの第2フェーズでは、法的義務に基づく排出量取引制度が始まる。

一般に、排出量取引制度においては、検証等の事務手続や一定の行政コストが発生することから、排出量の大きな設備や企業を対象を限定している。我が国においては、諸外国制度とも同程度の規模の排出源を捕捉する観点から、対象者の裾切基準をCO₂の直接排出量10万トン(直近3カ年度平均)とした。すなわち、政府指針に基づいて算出した排出枠が無償で割り当てられるのは、二酸化炭素の直接排出量が一定規模(10万トン)以上の事業者である。義務化対象企業は300~400社、カバー率は我が国の温室効果ガス排出量の60%近くになる見込み、と試算されている^{*3}。

排出枠を割り当てられた制度対象者は、実際の排出量が

事前に割り当てられた排出枠の量を下回った場合にはその余剰を売却できる。逆に、実際の排出量が事前に割り当てられた排出枠の量を上回った場合には、その不足分を調達しなければならない。

対象事業者は、自らの排出量について第三者認証機関による検証を受けた上で、毎年度の排出実績と同量の排出枠の償却を義務付けられる。

(3) 義務化された事項

GX推進法改正の全体像については、改正案が出された段階で、すでに複数の解説が発表されている。そこで、以下では、改正法において対象事業者がどのような義務を負うことになるのか、という視点で整理する。二酸化炭素の直接排出量が一定規模(10万トン)以上の事業者は、今回の改正で、次の義務を負うことになる。(以下、改正後のGX推進法を「改正法」と記述する。)

ア 届出義務

毎年度、①名称、代表者の氏名及び本店等の所在地、②その属する事業分野及び当該事業活動の内容、③二酸化炭素の年度平均排出量、④当該年度における排出目標量及びその設定の基礎となる事項、⑤その他経済産業省令で定める事項を経済産業大臣に届け出る義務を負う(改正法33条1項)。また、届出に係る排出目標量が政令で定める方法により適切に算定されていることについて、経済産業省令で定めるところにより、あらかじめ、登録確認機関の確認を受ける義務を負う(改正法33条2項)。

イ 報告義務

割当年度の翌年度において、割当年度における排出実績量その他経済産業省令で定める事項を経済産業大臣、環境大臣等に報告する義務(改正法35条1項)を負う。また、報告に係る排出実績量が政令で定める方法により適切に算定されていることについて、経済産業省令で定めるところにより、あらかじめ、登録確認機関の確認を受ける義務を負う(改正法35条2項)。

ウ 排出枠の保有義務

経済産業大臣から通知された量の排出枠を、割当年度の翌年度の1月31日に、保有口座において保有する義務を負う(改正法36条3項)。経済産業大臣は、同日、その量の排出枠について償却する(改正法37条1項)。割り当てられる排出枠の量(下記(4)ア参照)と、保有すべき量として通知される排出枠の量(排出実績量に相当する量)は異なるため、不足が生じる場合がある。不足した場合には調達しなければならないが、調達できず償却ができなかった場合、償却をしていない量に参考上限取引価格(経済産業大臣が毎年度定める価格で、取引価格の上限の算定の基礎となる価格(改正法39条1

項)) を乗じて得た額に1.1を乗じて得た額を徴収される(改正法41条1項)。

エ 移行計画の策定義務

毎年度、その事業活動に伴う二酸化炭素の排出量の削減に関する目標その他脱炭素成長型経済構造への円滑な移行に資する投資その他の事業活動に関する計画を作成し、経済産業大臣等に提出する義務を負う(改正法73条1項)。移行計画は公表される(同条2項)。

(4) 排出枠の割り当て方式

ア ベンチマーク方式とグランドファザリング方式

排出枠の割り当てには、無償で一定の排出枠を割り当てる無償割当てと、政府が排出枠をオークションで売却する有償割当てが存在するところ、排出枠の無償割当ての量をどのように定めるかについては、ベンチマーク方式とグランドファザリング方式がある(図1)。

業種特性を考慮する必要性の高いエネルギー多消費分野には、ベンチマーク方式が採用される。ベンチマーク方式は、特定の産業プロセス(たとえば、高炉により鉄鉄を製造するプロセス、セメントを製造するプロセス等)ごとに、一定の目指すべき原単位(特定の産業プロセスにおける活動量当たりの温室効果ガス排出量)を乗じる

ことで排出枠の割当量を設定する方法である。ベンチマーク対象となるプロセスに関して、目指すべき排出原単位に基準活動量(制度開始直前(2023年度から2025年度)の3カ年度の生産量等の平均)を乗じて割当量を算定する。

他方、技術的な理由等でベンチマークを策定することが困難な分野については、グランドファザリング方式(基準排出量(制度開始直前の3カ年度の排出量の平均)に一定の比率(削減率)を乗じて割当量を算定)を活用することとされている。

イ 課題

特定事業者(GX推進法2条5項、電気事業法で定める発電事業者の中で排出量が多い者)に対する将来的な有償割当て(オークション)については条文で規定されている(改正法27条~31条)が、特定事業者以外の事業者に関しては、「無償で割り当てるものとする」(改正法34条1項)との規定が適用されることになり、大手の電気事業者以外の事業者には、将来的にも有償配分=オークションが適用されなくなってしまうことについての懸念が指摘されている*5。

キャップ(排出上限)を強化しなければ、炭素価格が十分に上がらず、炭素排出削減効果が上がらない。無償配

【参考】ベンチマークとグランドファザリング

- 特に業種特性を考慮する必要性の高いエネルギー多消費分野等を中心にベンチマークを定め、これに基づいて企業ごとの割当量を決定。
- ベンチマークの水準は、業種ごとに、各社の製品生産量あたりの排出原単位を比較し、同業種内の上位X%に相当する水準としてそれぞれ定めることで、業種ごとの代替技術の導入状況等を考慮する。
- ベンチマークの設定が困難な業種については、基準となる年度の排出量に一定の削減率を乗じるグランドファザリング方式によって割当量を決定。

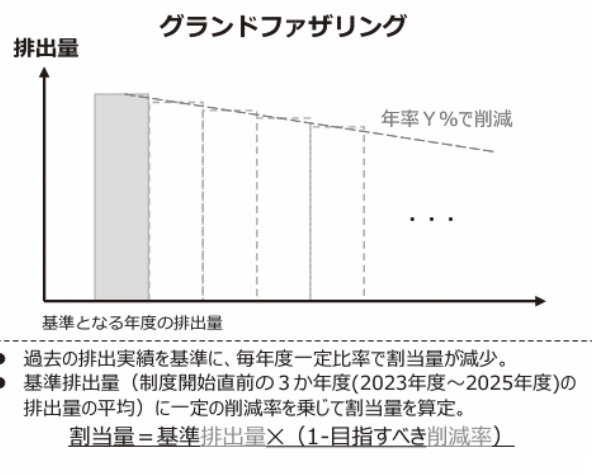
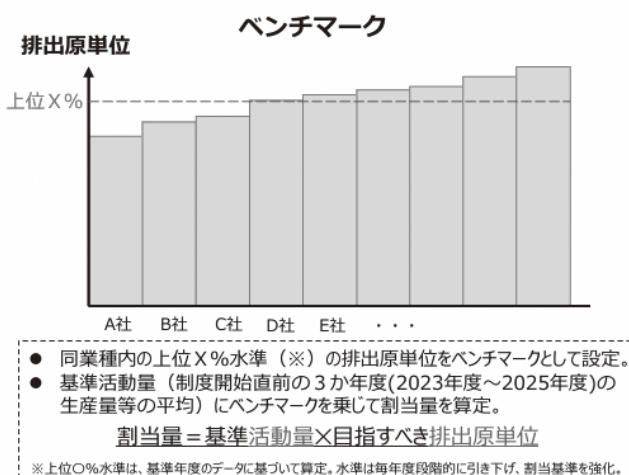


図1 ベンチマーク方式とグランドファザリング方式*4

分は排出削減効果を弱める可能性があるとして、無償配分は移行期の支援として徐々に縮小し、排出枠のオークションへ移行していく必要性も指摘されている^{*6}。

3. カーボンプライシングとの関連

(1) カーボンプライシングの意義

排出量取引制度の本格稼働は、カーボンプライシングを推進する一連の流れの中にあると位置付けることが出来ると思われる。カーボンプライシングは、炭素排出に価格をつけ、排出者の行動を変化させる政策手法である。排出量取引や炭素税がその代表例であるが、その他にも様々な手法がある（図2）。

(2) カーボンプライシングの流れ

今回のGX推進法改正では、排出量取引の本格稼働に合わせた対応のほか、化石燃料賦課金（化石燃料の輸入事業者等に対し、輸入等する化石燃料に由来するCO₂の量に応じて課される賦課金）に関する条文の改正（改正法11条～26条）がなされている。2028年度から導入される化石燃料賦課金は、排出量取引制度と並んで、成長志向型カーボンプライシングの内容となっている。また、2033年度からは、発電事業者を対象とする有償オークションの開始が予定されている。

さらに、本格稼働後の排出量取引制度においては、JクレジットやJCMクレジットの利用が想定されている。カーボンクレジットの利用は実際の排出量の10%を上限とするという案が示されているものの、カーボンクレジット取引が活発化していくことは予想されることである。

また、将来的には、安いと指摘されている炭素税^{*8}の税率が上昇する可能性もあり、カーボンプライシングが進展するにつれて、炭素価格への意識は避けて通れないものとなる。

4. 企業の対応

当面は、直接排出量10万トン以上の事業者を対象に排出枠を割り当てるものであるが、炭素排出に値付けをする考え方（カーボンプライシング）は徐々に浸透していくと思われ、今回排出枠を割り当てられる対象にならなかった企業も、将来的には、徐々に二酸化炭素排出のコストを負担することになっていくと考えられる。そのような流れの中で、すべての企業が炭素価格の考え方を理解し、二酸化炭素排出量を算定することへのハードルを低くしておくのが望ましい。

また、炭素価格についてなじむために、インターナルカーボンプライシングの視点も有効である。インターナルカーボンプライシングとは、企業内部で見積もる炭素の価格であり、社内ルールとして自主的に設定されるものであるが、将来を見据えた長期的視野での低炭素投資・対策の意思決定の際に考慮され、企業の低炭素投資・対策を推進する仕組みである。インターナルカーボンプライシングの導入企業は年々増えているとされている^{*9}。

中小企業にとって、二酸化炭素排出量を算定し把握することは困難な面もあるが、たとえば、環境省のウェブサイト「脱炭素ポータル」において中小規模事業者向けの脱炭素経営に関する情報が掲載されている^{*10}ほか、経済産業省のウェブサイトにも、「中小企業のカーボンニュートラ

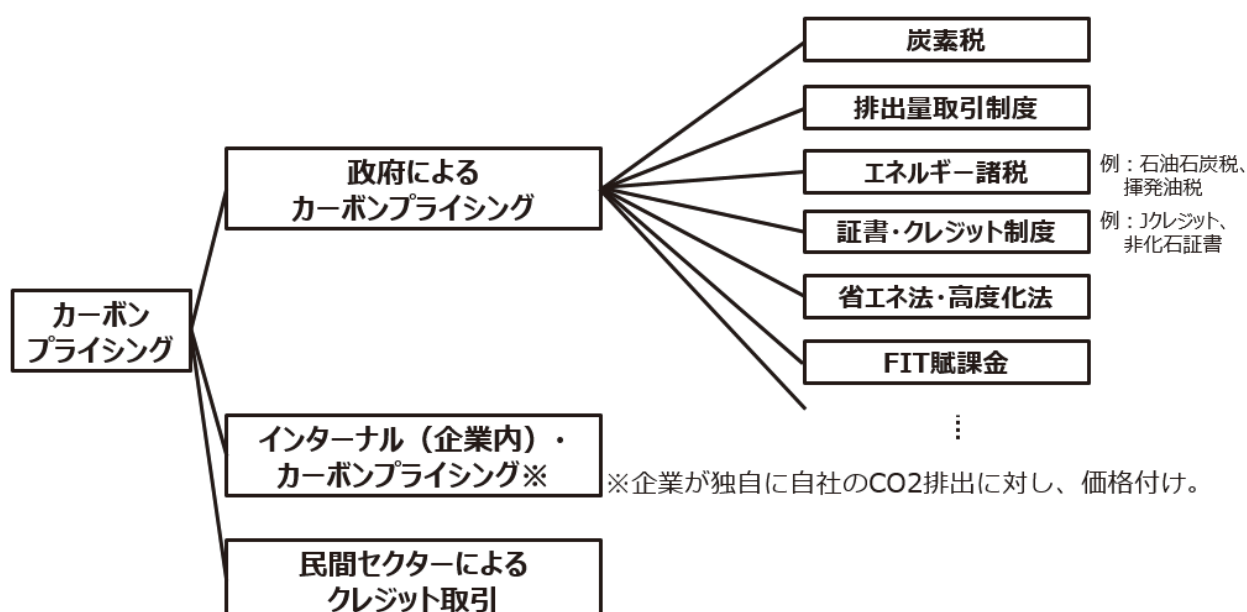


図2 カーボンプライシングの分類^{*7}

ル支援」について掲載されており、中小企業がCO₂排出量を算定するための参考になる情報が提供されている*11。

5. 法的な検討事項

最後に、法的な検討課題について若干触れる。排出量取引に関する法的な検討課題は多岐にわたる*12が、以下には2点のみ記述する。

(1) 抗告訴訟等の可能性

排出量取引制度における行政庁の行為は、主として、①排出枠の割当総量・割当法を定める割当基準の策定、②無償割当量の決定・割当て、③実効性確保措置の決定等がある。このうち②及び③は権利義務を直接形成するものであって処分性が認められるが、①は処分性が認められないと考えられる*13。

韓国の排出量取引制度であるK-ETSでは、「排出量取引制度全体の排出枠の総量及び業種毎の排出枠の総量を設定した上で、それを各対象事業者に対して配分する形が取られている。そのため、同一業種内で、一の対象事業者に対する排出枠の割当てが増えれば、その分、他の対象事業者に割り当てられる排出枠の量が減少することになることから、同一業種内の対象事業者間で排出枠を奪い合うような構造が生じ、排出枠の無償割当てに関する異議申立てや訴訟が数多く提起されている」*14とされている。

排出削減効果を高め炭素価格を上昇させるためには、キャップ（排出上限）を強化する必要があるが、他方で、行政庁及び対象事業者の知見・経験が不十分な当初から排出枠の総量を厳格に設定すると、訴訟等が多く惹起されて制度への信頼性が担保されなくなる懸念が示されている。

(2) 条例との関係

東京都のキャップ&トレード制度、埼玉県の目標設定型排出量取引制度との関係も問題となる。国の制度と各自治体の制度で、対象範囲の重なり合いが生じ得るという点については、排出量取引に係る条例が、「法律の範囲内」（憲法94条）であるかどうかといった点が検討課題である。この点については、徳島県公安条例事件（最判昭和50.9.10、刑集29.8.489）の判旨である「条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならない」という判旨に基づいて考えることになる*15。

改正法は、条例との関係について、①事業活動に伴う二酸化炭素の排出量の実績の報告に関する事項、②事業活動

に伴う他人から供給された電気又は熱を使用する場合における当該電気又は熱の供給に係る二酸化炭素の排出に関する事項に関し条例で必要な規定を定めることを妨げるものではない（改正法76条）と規定しているのみである。法律の趣旨を勘案すると、東京都のキャップ&トレード制度で国の制度の対象事業者のCO₂の直接排出量（SCOPE1）への規制を行うことは、法律に抵触するおそれがある。そこで、国の制度（GX-ETS）対象事業者のSCOPE1排出量は、東京都のキャップ&トレード制度の削減義務の対象外とする案などが検討されており*16、今後の審議動向が注目される。

おわりに

排出量取引の本格稼働に合わせたGX推進法改正は、カーボンプライシングが進展していく流れの中にあると捉える視点が重要であると思われる。炭素価格の考え方が今後どのような形で変化していくのかについては、今後も注目される。

パリ協定では、世界平均気温の上昇を、工業化以前と比較して2度より十分低く抑えることを目標とし、1.5度に制限する努力をする、と合意したはずである。ICJ（国際司法裁判所）が2025年7月23日に公表した勧告的意見「気候変動に関する国家の義務」は、各国に、気候系等に対する重大な損害を防止する義務があることを明確に打ち出した。

排出量取引制度が国際的な合意に整合した制度設計になっているのかについては、絶えず検証していく必要がある。

*1 「State and Trends of Carbon Pricing 2025」11頁によると、世界では現在80の炭素税・ETSが稼働中で、過去12カ月で5つ増加し、中国のETSの産業部門への拡大により直接的カーボンプライシングのカバー率が24%から約28%に増加したとされている。

<https://www.worldbank.org/en/publication/state-and-trends-of-carbon-pricing>

*2 森・濱田松本法律事務所「環境価値取引の法務と実務」141頁

*3 経済産業省 GXグループ「排出量取引制度の詳細設計に向けた検討方針」13頁
https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/sangyo_gijyutsu/emissions_trading/pdf/001_03_00.pdf

*4 同9頁

*5 大野輝之「脱炭素に役立つGX-ETSへ 3つの提案」
<https://www.renewable-ei.org/activities/column/REupdate/20250513.php>

*6 IEA「Implementing Effective Emissions Trading Systems: Lessons from international experiences」PAGE52～53
https://iea.blob.core.windows.net/assets/2551e81a-a401-43a4-bebd-a52e5a8fc853/Implementing_Effective_Emissions_Trading_Systems.pdf

*7 資源エネルギー庁のウェブサイト

- https://www.enecho.meti.go.jp/about/special/johoteikyo/carbon_pricing.html
- * 8 平成24年10月1日から「地球温暖化対策のための税」が段階的に施行され、石油石炭税に上乗せする形でCO₂排出量1トンあたり289円が課税されている。これが、我が国における炭素税といわれる。
 - * 9 環境省「インターナルカーボンプライシング活用ガイドライン 2022年度版」14頁
<https://www.env.go.jp/content/000186370.pdf>
 - * 10 脱炭素ポータル 中小規模事業者様向けの『脱炭素経営のすゝめ』
https://ondankataisaku.env.go.jp/carbon_neutral/topics/20230905-topic-49.html
 - * 11 経済産業省のウェブサイト「自社のCO₂排出量を算定しませんか？」
https://www.meti.go.jp/policy/energy_environment/global_warming/SME/pamphlet/santei.pdf
 - * 12 法的な課題については、「GX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」に整理されている。
<https://www.env.go.jp/content/000274756.pdf>
 - * 13 同報告書19～20頁
 - * 14 同報告書23頁
 - * 15 同報告書16～17頁
 - * 16 東京都環境局のウェブサイトより「「削減義務実施に向けた専門的事項等検討会」資料」12頁
<https://www.kankyo.metro.tokyo.lg.jp/documents/d/kankyo/2025-1-shiryou3-kentoukai-pdf>