

これからどうなる？

# 排出量取引制度 Q&A

新連載

【第1回】

# 本格稼働に向けた 排出量取引制度の背景と検討

連載スケジュール	第1回	本格稼働に向けた排出量取引制度の背景と検討	2025年3月10日号 (No.1737)
	第2回	本格稼働する排出量取引制度の特徴と概要および制度対象者	2025年4月1日号 (No.1739)
	第3回	排出量の算定および排出枠の割当	2025年4月10日号 (No.1740)
	第4回	排出枠の割当、制度対象者の償却義務および取引参加者と取引	2025年4月20日 (No.1741)
	第5回	価格安定措置	2025年5月1日号 (No.1742)
	第6回	その他の事項	2025年5月10日・20日合併号 (No.1743)

この記事のエッセンス

- グリーントランスフォーメーションを目指し策定された「成長志向型カーボンプライシング構想」において、排出量取引制度等のカーボンプライシングの導入が定められており、「GX2040ビジョン」において、成長志向型カーボンプライシングは、分野横断的な措置とされている。これらは、先行投資支援の裏づけとなる将来財源およびGX関連製品・事業の競争力を高め、先行投資との組み合わせにより投資促進効果の向上を可能にするとされている。
- GXの実現に向け、令和8年度に本格稼働させる排出量取引制度の具体案に関して、産業界や関係団体、有識者等の意見を踏まえた検討を行うため、GX実現に向けたカーボンプライシング専門ワーキンググループが開催された。このワーキンググループは、産業界や関係団体、有識者等のヒアリングを通じた排出量取引制度のあり方の検討が目的とされている。ヒアリングの際に聞かれた意見は、広範に及んでいた。

PwC Japan有限責任監査法人  
公認会計士

川端 稔  
PwC Japan有限責任監査法人  
石川 剛士

## はじめに

カーボンニュートラル目標を表明する国および法域が増加するなか、海外において、排出削減と経済成長および産業競争力の強化を共に実現するグリーントランスフォーメーション（以下、「GX」という）に向けた投資が進んでいる。

国内では2023年5月に、GXに向けた投資（以下、「GX投資」という）の促進に向けた政策パッケージである「成長志向型カーボンプライシング構想」を反映した「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）が成立した。これは、移行債を財源とする20兆円規模の先行投資支援と排出量取引制度を含むカーボンプライシングとの組み合わせにより、企業のGX投資の促進を含んでいる。2023年度から排出量取引制度が試行され、クライメート・トランジション利付国庫債が2024年2月から発行されている。

また、GX実現に向けたカーボンプライシング専門ワーキンググループ（以下、「CP専門WG」という）において、排出量取引の制度化に向け

た論点整理が行われた。議論は排出量取引制度の骨格の形成を中心に行われ、制度運営における詳細は今後の法制化において明確にされるが、現在試行されている排出量取引制度とは異なる点がある制度の本格稼働が予想されている。そこで、本連載においてはCP専門WGにおける排出量取引制度の議論を中心に解説していく。

第1回は、本格稼働に向けた排出量取引制度の背景と検討について概要を解説する。なお、記載については、筆者の私見であることをあらかじめ申し添える。

### Q1

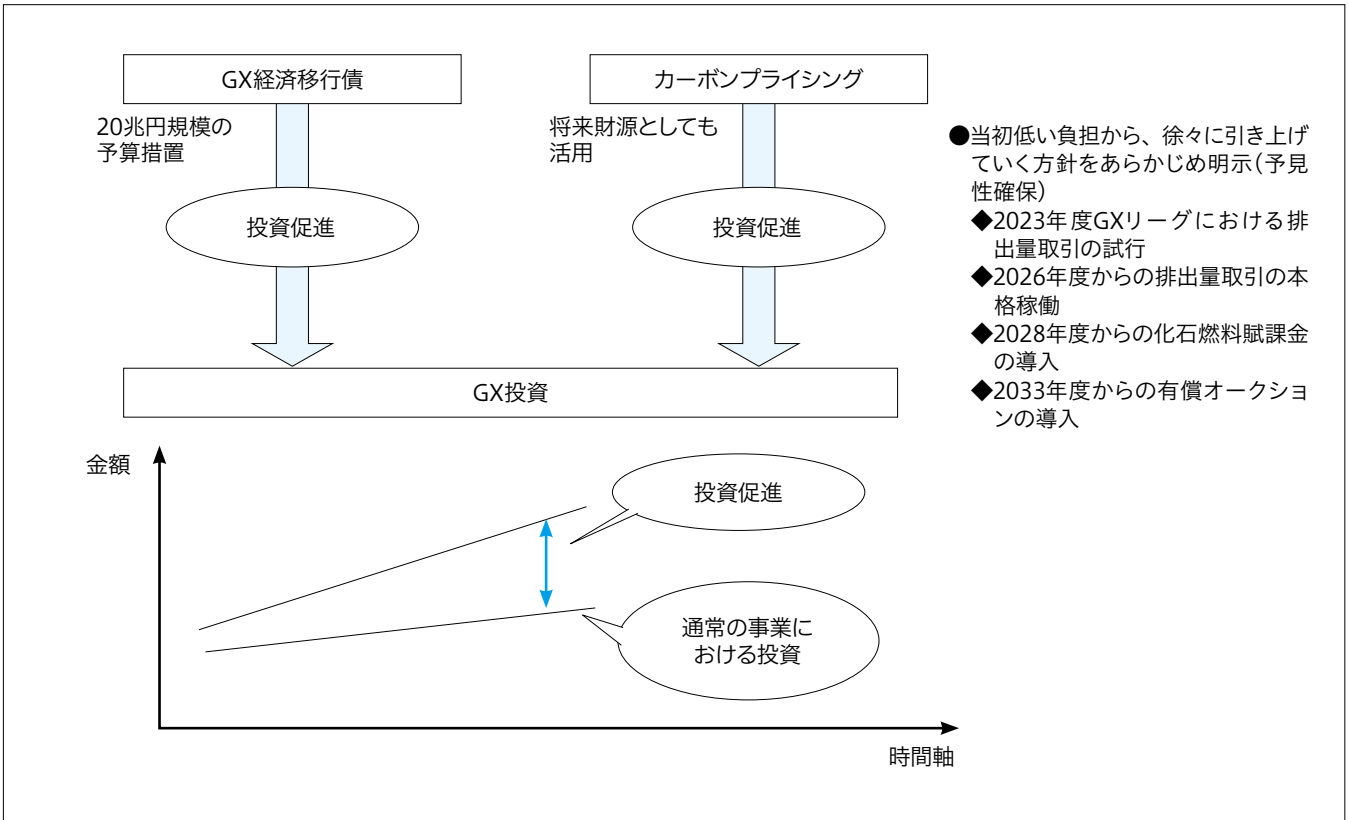
## 排出量取引制度の役割は何か

成長志向型カーボンプライシング構想における排出量取引制度の役割は何か。

### (1) GXとは

GXとは、化石燃料をできるだけ使わず、太陽光や風力などのクリーンエネルギーを活用していくための変革および実現に向けた活動と

(図表1) 成長志向型カーボンプライシング構想の概要



- 当初低い負担から、徐々に引き上げていく方針をあらかじめ明示(予見性確保)
- ◆2023年度GXリーグにおける排出量取引の試行
- ◆2026年度からの排出量取引の本格稼働
- ◆2028年度からの化石燃料賦課金の導入
- ◆2033年度からの有償オークションの導入

(出所) CP専門WG第5回資料2「GX実現に資する排出量取引制度に係る論点の整理(案)」をもとに筆者作成

いえる。政府は、この対応として、2023年5月に、GX投資の促進に向けた政策パッケージである「成長志向型カーボンプライシング構想」を反映したGX推進法が成立した。この構想は、GX経済移行債を財源とする20兆円規模の先行投資支援と、排出量取引制度を含むカーボンプライシングの組み合わせにより、企業のGX投資を促し、カーボンニュートラル(以下、「CN」という)に向けて脱炭素製品や技術が国内外で高く評価される市場においても、企業が国際的に高い競争力を確保できる環境の整備を行うとされている(図表1)。

**(2) 成長志向型カーボンプライシング構想**

GXを目指し策定された「成長志向型カーボンプライシング構想」において、排出量取引制度等のカーボンプライシングを、先行投資支援の裏づけとなる将来財源およびGX関連製品・事業の競争力を向上させるための政策手段としている。また、この構想を先行投資支援と組み合わせ、投資促進効果を高めるとしている。この構想におけるカーボンプライシングとしては、排出量取引制度や炭素に対する賦課金が考えられている。

2023年5月に、GX投資を促進するために必要な措置として、GX経済移行債を活用した先行投資支援や、将来的なカーボンプライシングの導入等を規定したGX推進法が成立した。このGX推進法において、円滑な移行が推進される「脱炭素成長型経済構造」とは、産業活動において使用するエネルギーおよび原材料に係るCO2を原則として大気中に排出せずに産業競争力を強化し、経済成長を可能とする経済構造をいう(GX推進法2①)。

導入が予定されているカーボンプライシングは、次の2つである。

① 炭素に対する賦課金(化石燃料賦課金)

2028年度から、経済産業大臣は、化石燃料の輸入事業者等に対して、輸入等する化石燃料に由来するCO2の量に応じて、化石燃料賦課金を徴収する(GX推進法11)。

② 排出量取引制度

2033年度から、経済産業大臣は、発電事業者に対して、一部有償でCO2の排出枠を割り当て、その量に応じた特定事業者負担金を徴収する(GX推進法15、16)。具体的な

有償の排出枠の割当てや単価は、入札方式(有償オークション)により、決定される(GX推進法17)。

### (3) GX2040ビジョン

気候変動問題という人類共通の課題に対し、欧米を中心に新技術やビジネスで解決策を見つけたという新しい需要が創出され、これにより、CNの達成と自国の産業競争力強化の動きが強まっている。この動向は、経済安全保障上の要請も加わり加速度的に進んでいる。さらに、ロシアによるウクライナ侵略や中東情勢の緊迫化の影響、デジタルトランスフォーメーション(以下、「DX」という)の進展やGXによる電化等に伴う電力需要増加の影響、経済安全保障上の要請によるサプライチェーンの再構築のあり方、CNに必要とされる革新技術の導入スピードやコスト低減の見通しなどにより、将来見通しに対する不確実性がより高まっている。

国内投資の促進のため、今後のエネルギー戦略が国力を左右するという認識の下、経済安全保障やDXも包含した議論が行われた。

これらを踏まえ、エネルギー、GX産業立地、GX産業構造、GX市場創造を総合的に検討し、より長期的視点に立ち、2023年7月に策定した「脱炭素成長型経済構造移行推進戦略」を改訂する運びとなった。2024年12月26日に「GX2040ビジョン(案)」が、総理大臣官邸で開催された関係閣僚らが出席する会議で決定された。同案に関して、2024年12月27日から2025年1月26日の期間で広くパブリックコメントが求められ、516件の意見が提出された。その後、2025年2月18日に「GX2040ビジョン」が閣議決定された。

GX2040ビジョンにおいて、成長志向型カーボンプライシング構想についても説明されている。実現に向けた制度措置として、排出量取引制度の本格稼働および化石燃料賦課金が示されている。

また、GX型の産業構造に転換していくためにも需要に着目し、GX市場創造のための制度的対応を進める必要がある、こうした取組みを最

大化するため、規制と支援一体型の取組みが不可欠となるとされている。成長志向型カーボンプライシングは分野横断的な措置とされ、これに加え、分野別投資戦略に基づく規制的措置についても言及されている。さらに今後、企業がリスクを取った大胆な投資に踏み出すためにも、企業経営および資本市場に係る事業環境整備が不可欠になるともされている。

### (4) GX率先実行宣言

2024年12月に、GX率先実行宣言の枠組みが公表された。

この枠組みでは、脱炭素と経済成長を両立するGXを日本全体で実現するため、幅広い業種における取組みが不可欠であり、サプライチェーン全体での脱炭素化の推進が重要とされている。このため、業種を問わずGX投資により生み出される「より低炭素な製品」(製造過程での排出削減効果が大きい製品や、他者の排出削減に貢献する製品)が市場で評価され、その需要の拡大が求められる。

これらの製品のなかでも、特に競合する既存の非グリーン製品と機能および性質が似ているにもかかわらず

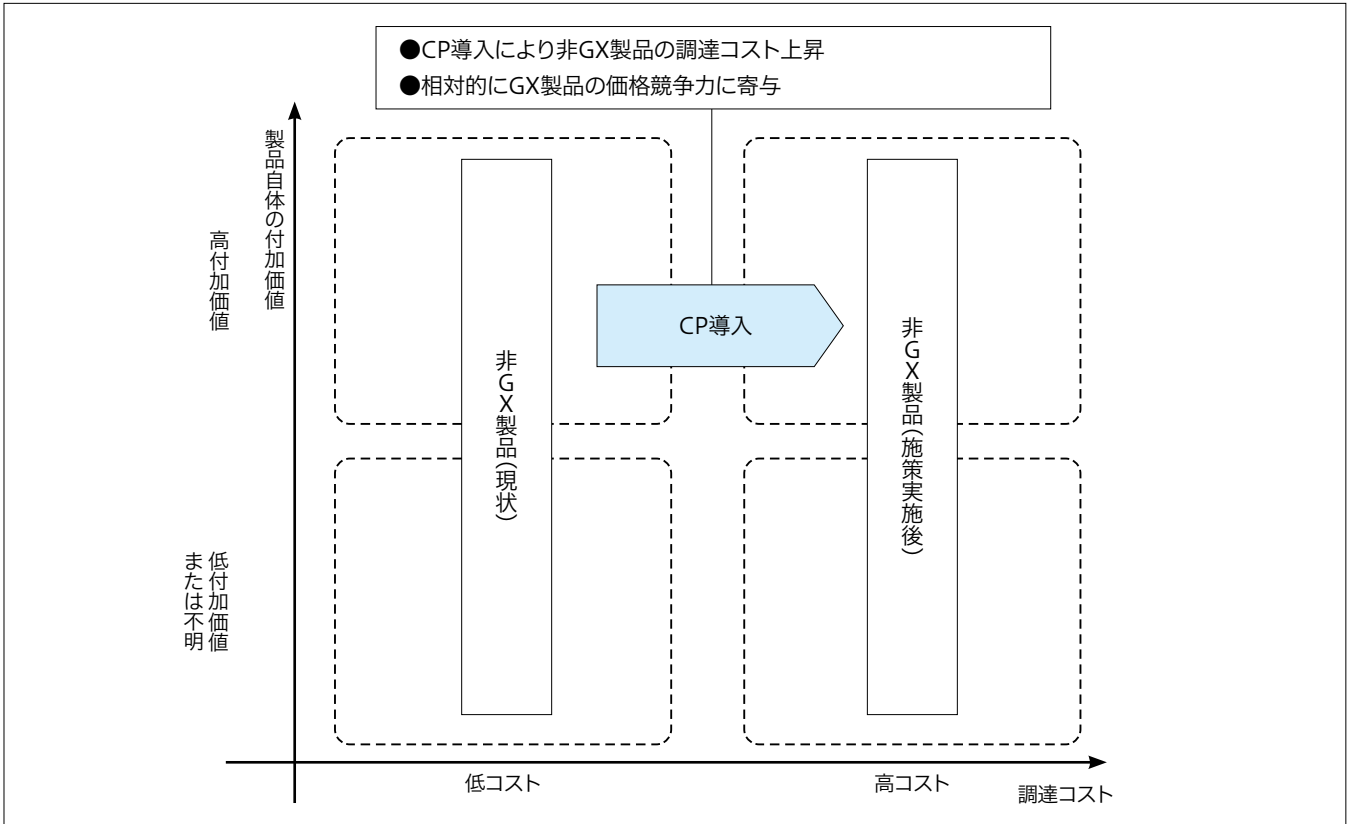
生産コストが高い場合、自律的な需要の拡大は困難になる。そこで社会全体のGXに必要な製品等について供給側に対して中長期的な支援措置を講じ、社会実装を促進し、市場創造のため需要側からの取組みも不可欠になるとされている。

自らの排出削減に積極的に取り組むだけでなく、GX率先実行宣言を通じてサプライチェーン全体でのGXに取り組みむ企業群を可視化し、積極的に評価する枠組みを通して、GX製品の市場形成を推進する必要がある。

GX市場創出のために、カーボンプライシング(排出量取引制度および化石燃料賦課金)を通じてGX製品と非GX製品との調達コスト差の縮減や、GX製品自体の付加価値向上の実施が重要となる(図表2参照)としている。

また、特に排出量取引制度導入の際に留意すべき視点として、事業者間の公平性や制度の実効性の確保、対象企業の業種特性等を考慮する柔軟性、脱炭素投資の促進が挙げられている。

(図表2) カーボンプライシングの導入による付加価値とコスト



(出所) GXリーグ事務局「GX率先実行宣言について」(2024年12月)をもとに筆者作成

2024年9月以降、制度のあり方について、各業界および団体からの意見を踏まえ、産業界や関係団体、有識者等へのヒアリングを実施した。その後、制度の具体化に向けた方向性について検討が行われた。ヒアリングは、産業界や関係団体

本格稼働後の排出量取引制度については、試行フェーズである第1フェーズ実施状況を踏まえ、CN実現に向けた先行投資促進や、炭素国境調整メカニズム(以下、「CBAM」という)等の国際的な議論への対応等の観点から検討を進める必要があるとされた。この検討を行うため、CP専門WGが、内閣官房GX実行推進室により開催された。

(1) 排出量取引制度に関する検討

**Q2**  
排出量取引制度の本格稼働に向けてどう検討されたか

排出量取引制度の本格稼働に向けた検討はどのように行われたのか、また、どのような意見があるのか。

および有識者に対して行われた。ヒアリングの事項は、図表3のとおりである。また、具体的な検討の視点と、これに関連する前記のプロセスを経て入手された主な意見をまとめたのが、次頁図表4である。

(図表3) 産業界等へのヒアリング事項

ヒアリング事項	項目
① 2050年CN実現に向けたこれまでの取組みと国際動向	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆2050年CN達成に向けた道筋と国内におけるこれまでの取組み</li> <li>◆国際的な競争環境の変化と課題</li> </ul>
② GX実現に資する排出量取引制度のあり方	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆炭素価格や制度の予見性が投資判断に与える影響</li> <li>◆早期のGX投資を促すための制度の段階的な発展のあり方</li> <li>◆円滑な取引や適正な価格形成を実現するために望ましい取引環境</li> <li>◆その他、制度設計に関する意見等</li> </ul>

(出所) CP専門WG第5回資料2「GX実現に資する排出量取引制度に係る論点の整理(案)」をもとに筆者作成

(図表4) 検討の視点と主な意見の概要

検討の視点	主な意見
<p>制度対象者の定め方</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆制度対象者を定める場合は、中小企業等への配慮が必要である。</li> <li>◆法人全体の排出を制度の対象とする場合は、小規模事業所等における事務負担にも配慮した制度設計とすべき。</li> <li>◆グループ単位で排出量の管理をしている企業も存在するため、グループ全体での制度対応も可能とすべき。</li> </ul>
<p>目標設定のあり方</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆割当量の検討にあたっては、Hard to abate (削減が困難)な分野に対して、トランジション期にある状況を考慮した水準の検討が必要である。</li> <li>◆製品構成等、企業間での相違点を踏まえた制度設計とすべき。</li> <li>◆過去からの削減努力やリーケージリスク・雇用への影響等を踏まえた制度設計が必要である。</li> <li>◆イノベーションの原資を奪わないような制度設計が重要である。</li> <li>◆スコープ3の排出削減に寄与する製品の製造に伴う排出量の増加について、配慮が必要ではないか。</li> <li>◆社会インフラを支える産業において、生産活動が抑制される事態がないように配慮が必要である。</li> <li>◆排出総量キャップの設定により、量的コントロールを行う必要がある。</li> <li>◆最初から厳格な総量キャップを課すと制度が混乱するおそれがある。まずは制度の骨格作りに注力すべき。</li> </ul>
<p>目標達成に向けた規律強化</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆CBAMへの対応のため、義務的な制度としつつ、十分な水準の炭素価格の設定が必要である。</li> </ul>
<p>取引のあり方</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆透明性の高い取引環境の整備が必要である。</li> <li>◆取引の流動性の向上の観点からは、幅広いプレーヤーの参加を可能としつつ、同時に投機目的の取引等を抑制する必要がある。</li> </ul>
<p>その他、投資の予見性確保のための措置</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆排出枠または価格の一方のみの固定ではなく、排出枠の価格帯を設定し、予見可能な範囲内で制御するしくみが望ましい。</li> <li>◆オークションが限定的な場合、排出枠の下限価格を維持する措置としては、排出量取引と同一の範囲に対する炭素税との併用か、政府による排出枠買取りが選択肢。また、上限価格を確実に維持するため、排出枠の追加供給量に制約を設ける対策は望ましくない。</li> <li>◆炭素価格の水準について、CN燃料等の投資判断や、価格高騰による経済活動等への影響も踏まえた検討が必要である。</li> <li>◆上下限価格の設定にあたっては、将来導入されるオークションとの関係にも配慮が必要である。</li> <li>◆1.5°C目標と整合的な炭素価格水準の見通しを示すべき。</li> </ul>

(出所) CP専門WG第5回資料2「GX実現に資する排出量取引制度に係る論点の整理(案)」をもとに筆者作成

ヒアリングでは、既存制度である東京都および埼玉県で実施されている排出量取引制度との関係性に関する意見も含まれている。排出量取引制度を中心に、広範に及ぶ意見が述べられた。たとえば、「脱炭素化に伴うコスト増は、製品に環境プレミアムを価格転嫁して回収するしくみ、すなわちGX製品市場の創設と、コスト増を社会全体で受容するしくみが必要」であるとする、価格転嫁の困難性などについての意見もあった。その他の意見として識別された項目は、次のとおりである。

- ・算定および検証等に係る過度な事務負担は回避すべき。
- ・グローバル企業が国際標準に従って排出量の算定等を行っている実態を考慮すべき。
- ・J-Cクレジットの活用を検討すべき。
- ・外部クレジットを無制限に活用可能とすべきでない。
- ・自治体制度、高度化法や省エネ法等の既存制度との関係整理が必要である。
- ・制度対象企業とそうでない企業との間に不合理な負担の差が生じないように配慮が必要である。

- ・脱炭素化された製品や輸送等のサービスが需要家から適正に評価されるような表示等のしくみや市場づくりが必要である。
- ・脱炭素コストについて、社会全体で負担するしくみや、国民理解の醸成を図る必要がある。
- ・中小企業に対して設備の移転等による排出の付け替え等、しわ寄せが起らないような対応を検討すべき。
- ・中小企業を含むサプライチェーン全体での温室効果ガス削減を推進するべき。

(2) GX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

経済産業省および環境省は、本格稼働以降の排出量取引制度の具体的な設計の前提として、さまざまな国および法域における排出量取引制度をわが国の法体系で考えた場合、どのような整理になるかについての検討を前もって深めておく準備が重要であるとしている。

そこで、「GX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」(以下、「研究会」という)が設置

された。研究会では、EUや韓国等の諸外国における排出量取引制度や国内のカーボン・クレジット(J-Cクレジット等)について、わが国の法体系を前提とした場合の法的論点の抽出や学術的および実務的な観点からの考え方の整理が行われた。しかし、排出量取引制度の具体的な制度設計については、研究会による検討の対象とされていない。2026年度から本格稼働させるわが国の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が別途必要とされている。

研究会は、2024年5月に第1回会合が開催され、同年12月4日の第6回会合まで合計6回の会合が開催された。第3回C-P専門WGでは、研究会で検討された「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(案)の概要」が報告された。また、第6回の研究会においては、C-P専門WGの検討の概要として「GX実現に資する排出量取引制度の検討の方向性」が説明された。さらに、C-P専門WGで指摘された法的課題に関する論点について検討が行われた。当該報告書は、2024年12月に

公表され、検討の前提、憲法上の論点、行政法上の論点、民事法上の論点、排出枠の市場取引に係る法的あり方に関する論点、および会計上の論点がまとめられている。

川端 稔(かわばた・みのる)  
PwC Japan 有限責任監査法人  
監査事業本部 パートナー  
公認会計士  
財務諸表監査、アドバイザー業務および品質管理業務(日本基準およびIFRSに関する会計処理等に関する相談業務)に従事し、現在、監査事業本部に所属する。

石川 剛士(いしかわ・たけし)  
PwC Japan 有限責任監査法人  
サステナビリティ・アドバイザー部 パートナー  
エネルギー管理士  
民間エネルギー会社を経て、2007年よりPwC.サステナビリティ領域のなかでも環境・エネルギー分野に注力し、再生可能エネルギーの利用拡大、脱炭素経営に向けたアドバイザー業務、官公庁の環境・エネルギー分野に係る委託業務経験を豊富に有する。