

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	G X推進法改正案をめぐる国会論議 －排出量取引制度の本格稼働－
著者 / 所属	薄井 繭実 / 経済産業委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	478 号
刊行日	2025-9-29
頁	107-120
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20250929.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75020）／ 03-5521-7686（直通））。

G X 推進法改正案をめぐる国会論議

— 排出量取引制度の本格稼働 —

薄井 繭実

(経済産業委員会調査室)

1. はじめに
2. G X 推進法の主な改正事項
 - (1) 排出量取引制度の法定化
 - (2) 化石燃料賦課金の徴収
 - (3) 減税措置に伴う一般会計の減収の補填
3. 主な国会論議
 - (1) 排出量取引制度導入の意義及び影響等
 - (2) 排出量取引制度の詳細設計
 - (3) カーボンプライシング
 - (4) G X 経済移行債
4. おわりに

1. はじめに

我が国では、「2050 年カーボンニュートラル宣言」(2020 年 10 月)を契機として、経済と環境の好循環を図ることを目指した制度整備が段階的に進められてきた。

2022 年 6 月に閣議決定された「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画」では、「グリーントランスフォーメーション(G X)¹への投資」に関し、「今後 10 年間に 150 兆円超の投資を実現するため、成長促進と排出抑制・吸収を共に最大化する効果を持った、「成長志向型カーボンプライシング構想」を具体化し、最大限活用する」とされた²。また、

¹ G X とは、産業革命以来の化石エネルギー中心の産業構造・社会構造をクリーンエネルギー中心へ転換することを指す。

² 「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画～人・技術・スタートアップへの投資の実現～」(2022 年 6 月 7 日) 20～21 頁<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_sihonsyugi/pdf/ap2022.pdf> (以下、URL の最終アクセスの日付はいずれも 2025. 9. 1)

2023 年 2 月に閣議決定された「G X 実現に向けた基本方針」（以下「G X 基本方針」という。）では、「今後 10 年間で 150 兆円を超える G X 投資を官民協調で実現していくためには、国として長期・複数年度にわたり支援策を講じ、民間事業者の予見可能性を高めていく必要がある」として、「新たに「G X 経済移行債」を創設し、これを活用することで、国として 20 兆円規模の大胆な先行投資支援を実行する」ことなどが示された³。

同年 5 月には、G X 経済移行債（脱炭素成長型経済構造移行債）を発行すること、化石燃料賦課金、特定事業者負担金を段階的に導入することにより炭素排出に値付け（以下「カーボンプライシング」という。）を行うことなどを制度化する「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「G X 推進法」という。）が制定された⁴。また、G X 推進法に基づき、同年 7 月、「脱炭素成長型経済構造移行推進戦略」⁵が閣議決定された。

その後、2025 年 2 月 18 日、「G X 2040 ビジョン 脱炭素成長型経済構造移行推進戦略 改訂」（以下「G X 2040 ビジョン」という。）が、「第 7 次エネルギー基本計画」⁶及び「地球温暖化対策計画（改定）」⁷と共に閣議決定された。G X 2040 ビジョンは、中長期的な時間軸を見据えた G X の取組の方向性を示すものであり、この中で、成長志向型カーボンプライシング構想の実現に向け、2026 年度から排出量取引制度を本格稼働させることなどについて具体的な措置等を示しつつ、「G X 推進法の改正案を国会に提出」するとした⁸。

以上の経緯を踏まえ、第 217 回国会（2025 年常会）には、G X 推進法及び「資源の有効な利用の促進に関する法律」（以下「資源法」という。）の改正案⁹が国会に提出され¹⁰、2025 年 5 月 28 日に成立した。

³ 「G X 実現に向けた基本方針～今後 10 年を見据えたロードマップ～」（2023 年 2 月）14～15 頁<https://www.meti.go.jp/press/2022/02/20230210002/20230210002_1.pdf>

⁴ 具体的には、2023 年度から 2032 年度までの間、G X に要する費用の財源について、各年度の予算をもって国会の議決を経た金額の範囲内で、G X 経済移行債を発行することができること、化石燃料輸入事業者等から、その輸入等に係る化石燃料の二酸化炭素の排出量に応じて、2028 年度より化石燃料賦課金を徴収すること、発電事業者の一部有償で排出枠を割り当て、その量に応じて発電事業者から 2033 年度より特定事業者負担金を徴収すること、G X 経済移行債は、化石燃料賦課金・特定事業者負担金の収入により 2050 年度までの間に償還すること等が規定されている。

⁵ 「脱炭素成長型経済構造移行推進戦略」（2023 年 7 月）<<https://www.meti.go.jp/press/2023/07/2023072802/20230728002-1.pdf>>

⁶ 「エネルギー基本計画」（2025 年 2 月）<https://www.enecho.meti.go.jp/category/others/basic_plan/pdf/20250218_01.pdf>

⁷ 「地球温暖化対策計画」（2025 年 2 月 18 日）<<https://www.env.go.jp/content/000291669.pdf>>

⁸ 「G X 2040 ビジョン～脱炭素成長型経済構造移行推進戦略 改訂～」（2025 年 2 月）37～47 頁<<https://www.meti.go.jp/press/2024/02/20250218004/20250218004-1.pdf>>

⁹ 「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案」

¹⁰ G X 2040 ビジョンでは、再生材や再生可能資源などの供給、利活用により排出削減への効果が期待される「資源循環」の取組を進めていくことも示され、資源法の改正案も G X 推進法の改正案と一体で国会に提出された。このように、本法律案はいわゆる「束ね法案」として提出されたものであるが、本法律案を束ね法案として提出した主な理由について政府は、①政策的一体性、②条文上の牽連性、③付託委員会の同一性を挙げて説明している（第 217 回国会参議院経済産業委員会会議録第 10 号 8～9 頁（2025.5.22））。具体的には、①政策的一体性については、両法律の改正が共に G X の推進に重要な役割を果たしていること、②条文上の牽連性については、資源法の法目的に G X 推進法と相まって再生材利用による脱炭素化を図ることが規定されていることなど、③付託委員会の同一性については、G X 推進法、資源法いずれも過去に経済産業委員会で審議されていることが挙げられている。

本稿では、本法律案のうち、GX推進法の改正に焦点を当てて、主な内容を概観するとともに、第217回国会における主な論議について紹介することとしたい¹¹。

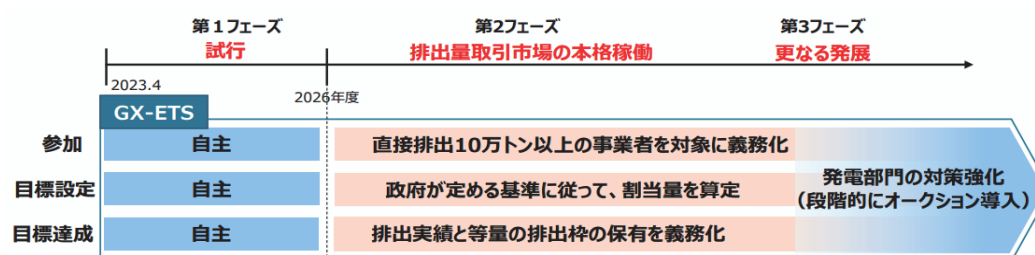
2. GX推進法の主な改正事項¹²

(1) 排出量取引制度の法定化

ア 一定の排出規模以上の事業者の参加義務付け

排出量取引制度は、第1フェーズ、第2フェーズ、第3フェーズという3段階で発展させていくことがGX基本方針等で示されている¹³。2023年度から開始された第1フェーズにおける試行的実施は、参加企業のリーダーシップに基づく自主参加型であり、削減目標の設定及び遵守についても、企業の自主努力に委ねることとされていた。本法律案は、主に第2フェーズについての制度的措置を講ずるものであり、排出量取引制度への参加が、企業による自主参加型のものから、法的義務を負う制度へと変更されることとなった。具体的には、二酸化炭素の直接排出量が政令で定める一定規模以上（排出規模は10万トン以上を想定¹⁴）の事業者は、年度ごとに排出量の届出義務を負うことが規定された（第33条）。

図表1 排出量取引制度の段階的発展のイメージ



(出所) 第1回産業構造審議会 イノベーション・環境分科会 排出量取引制度小委員会 (2025. 7. 2) 資料3 6頁

イ 排出枠の無償割当てから償却までの主な制度措置

経済産業大臣は、業種特性を考慮して策定する実施指針に基づき、対象事業者に脱炭素成長型投資事業者排出枠（以下「排出枠」という。）を無償で割り当てることとされており（第34条）、排出削減を評価する手法については、ベンチマーク方式、グランドファ

¹¹ 本稿は2025年9月1日に脱稿しており、それまでの情報に基づいて記述している。

¹² 条文は改正後のものである。

¹³ 「GX実現に向けた基本方針～今後10年を見据えたロードマップ～」(2023年2月)18頁、第1回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(2024.9.3)18資料3 6頁<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gx_jikkou_kaigi/carbon_pricing_wg/dail/siryou3.pdf>

¹⁴ 今後、政令において定めることとされている。なお、これにより、制度の対象事業者数は300から400社程度、カバー率は我が国における温室効果ガス排出量の60%近くとなる見込みとされている(第5回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(2024.12.19)資料2 16頁<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gx_jikkou_kaigi/carbon_pricing_wg/dai5/siryou2.pdf>)。

ザリング方式が想定されている¹⁵。また、割当てに当たっては、事業分野ごとの国際競争力の維持又は向上に関する事項、GXの推進に資する研究及び技術開発に関する事項等を勘案することとされている。

その上で、事業者は、割当てを受けた年度の翌年度に排出実績量の報告を行うとともに（第35条）、排出実績量と同量の排出枠を翌年度に保有する義務を負う（第36条）。そのため、実際の排出量が排出枠を超過した事業者は、排出枠の償却が行われる1月末までにその分の排出枠を調達しなければならない。一方、排出削減により、当該年度の排出枠に余剰が生まれた事業者は、排出枠の売却・繰越しを行うことができる。排出実績量の算定にはJ-クレジット¹⁶、JCMクレジット¹⁷の活用も想定されている¹⁸。なお、対象事業者が排出量の割当申請及び排出実績の報告を行うに当たっては、第三者機関（登録確認機関）の確認を受けなければならないこととされている（第33条・第35条）。

また、対象事業者に償却義務の未履行があった場合、当該事業者は割当年度の翌年度の2月1日以後に未償却相当負担金¹⁹を納付しなければならない（第41条）。

図表2 排出枠の割当てから償却までの主な手続きの流れ



※ 制度の執行に係る事務の一部については、GX推進機構が担う。

※ 必要な手続きについては、十分な準備期間が確保されるよう、事前に制度対象者に対する周知等を行う。

（出所）第5回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（2024.12.19）資料2 19頁に一部加筆

¹⁵ 「GX2040 ビジョン～脱炭素成長型経済構造移行推進戦略 改訂～」(2025年2月) 41～43頁。なお、ベンチマーク方式では、企業の生産量や活動量に応じて、標準的な排出原単位（二酸化炭素排出量）を基に排出枠が配分され、一方、グランドファザリング方式では、企業の過去の排出実績を基に排出枠が配分される。

¹⁶ J-クレジットとは、省エネルギー（省エネ）設備の導入や再生可能エネルギー（再エネ）の利用による二酸化炭素等の排出削減量、適切な森林管理による二酸化炭素等の吸収量をクレジットとして国が認証する制度であり、2013年度から経済産業省、環境省、農林水産省によって運営されている。

¹⁷ JCM（Joint Crediting Mechanism、二国間クレジット制度）とは、日本の企業や政府が途上国等へ技術や資金の面で協力して対策を実行し、得られる温室効果ガスの削減・吸収量を、両国の貢献度合いに応じて配分する仕組みである。

¹⁸ 「GX2040 ビジョン～脱炭素成長型経済構造移行推進戦略 改訂～」(2025年2月) 39～40頁

¹⁹ 未償却相当負担金は、未償却分の排出量に参考上限取引価格（後掲エ参照）を乗じて得た額に1.1を乗じて得た額とされている。

ウ 排出枠取引市場の整備

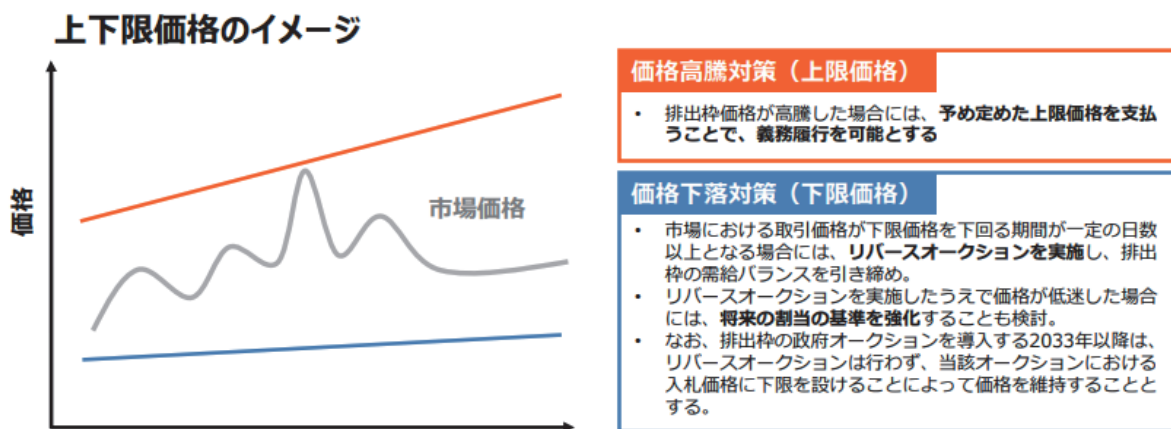
排出枠取引の円滑化と適正な価格形成のため、脱炭素成長型経済構造移行推進機構²⁰（以下「機構」という。）が排出枠取引市場を設置・運営することとされている（第111条）。なお、取引の活性化と取引秩序の維持の両立を図る観点から、制度対象者以外の事業者についても、取引に関する経験を有すること等を要件として一定の範囲で取引所取引への参加を認めることとされている²¹。

エ 価格安定化措置の導入

経済産業大臣は、事業者の投資判断のための予見可能性の向上と国民経済への過度な影響の防止等のため、二酸化炭素排出量1トンに相当する排出枠の取引価格についての上限価格として「参考上限取引価格」を定め（第39条）、また、下限価格として「調整基準取引価格」を定めることとされている（第116条）。

参考上限取引価格に関する具体的な規定は、価格高騰が一定期間以上続き、排出枠の取引が困難となった場合には、排出枠の量（排出実績量から無償割当分を除いた量を限度とする）に参考上限取引価格を乗じた額を納付することで、これに相当する排出枠を当該事業者が保有しているものとみなすものである（第40条）。一方、価格低迷時には、機構が排出枠を買い入れることができると規定しており（第117条）、調整基準取引価格に近い水準で買い入れることが予定されている。なお、そのための費用はGX経済移行債の発行収入を原資とする機構への出資金で賄われる（GX推進法附則第6条の2）。

図表3 価格安定化措置（イメージ）



（出所）第5回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（2024.12.19）資料2 41頁

オ 移行計画の策定

対象事業者は、毎年度、主務省令で定める基準に従い、事業活動に伴う二酸化炭素排

²⁰ GX推進法に基づき、GX投資のための金融支援、化石燃料賦課金・特定事業者負担金の徴収等の業務を行う認可法人として2024年7月に設立された。

²¹ 「GX2040ビジョン～脱炭素成長型経済構造移行推進戦略 改訂～」（2025年2月）44頁

出量の削減目標、GXに資する投資等に関する計画（移行計画）を作成し、経済産業大臣及び事業所管大臣に提出しなければならないこととされている（第73条）。省令では、中長期目標の時期や、直接排出・間接排出に関する削減目標等を定めることが想定されている²²。

（２）化石燃料賦課金の徴収

2028年度より開始する化石燃料賦課金の納付期限（第18条）、督促及び滞納処分（第20条）、国内で使用しない燃料への減額等（第11条・第15条）の技術的事項に関する措置が定められている。なお、減額措置等についての詳細は、政令で定めるとの規定が設けられているが、化石燃料賦課金は、石油石炭税と同一の対象に対して賦課することとなることから、石油石炭税と同一の扱いが講じられる予定である²³。

（３）減税措置に伴う一般会計の減収の補填

2024年度の税制改正において、「戦略分野国内生産促進税制」が創設され、当該税制措置により、産業政策や経済安全保障等の観点から重要となる戦略分野のうち、特に生産段階でのコストが高いことなどの理由で投資判断が容易ではない分野（電気自動車、グリーンスチール、グリーンケミカル、持続可能な航空燃料（SAF）、半導体）を対象に、生産・販売量に応じた税額控除措置（法人税額の最大40%を控除可能とする）が実施されることとなった²⁴。これを踏まえ、戦略分野国内生産促進税制のうち、GX分野の物資に係る税額控除に伴う一般会計の減収をGX経済移行債の発行収入により補填することとされている（第7条）。

3. 主な国会論議²⁵

（１）排出量取引制度導入の意義及び影響等

ア 本法律案の必要性・意義

本法律案により排出量取引制度を本格導入する意義について、武藤国務大臣は、「GX政策をめぐっては、2020年頃から各国で、カーボンニュートラル実現に向けた大規模な投資競争が行われるようになった。我が国も、GXを経済成長の原動力とするために、官民協調で150兆円を超えるGX投資を実現する方針を示したが、こうした中で、カーボンプライシングについても、経済産業省や環境省を中心に政府内での議論を重ね、2年前に成立した現行のGX推進法において、カーボンプライシングを企業の先行投資の更なるインセンティブを創出する手段として規定するに至った」とした上で、「カーボンプ

²² 第1回産業構造審議会 イノベーション・環境分科会 排出量取引制度小委員会（2025.7.2）資料3 7頁<https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/sangyo_gijutsu/emissions_trading/pdf/001_03_00.pdf>

²³ 「GX2040 ビジョン～脱炭素成長型経済構造移行推進戦略 改訂～」（2025年2月）46頁

²⁴ 経済産業省ウェブサイト「戦略分野国内生産促進税制」<https://www.meti.go.jp/policy/economy/kyosoroyoku_kyoka/senryaku_zeisei.html>

²⁵ 本稿における発言部分（カギ括弧表示部分）は、発言ママではなく、発言の趣旨を執筆者において編集したものである。発言の詳細については、脚注で示した会議録を参照されたい。また、肩書きは全て当時のものである。

ライシングは、先行投資支援と一体とすることで、効率的な排出削減の推進にとどまらず、企業のGX投資を引き出し、経済成長を阻害することなく排出削減と競争力強化の同時実現を目指すという世界でも例のない制度となっている」²⁶と答弁した。

イ 国が決定する貢献（NDC：Nationally Determined Contribution）²⁷との整合性

本法律案では、排出削減に係るいわゆる総量規制²⁸は取られていないことに対して、排出量取引制度とNDCの整合性について政府の見解が問われた。これについて、武藤国務大臣は、「我が国のNDCは野心的な目標であり、その実現に向けては、排出量取引制度のみならず、あらゆる対策、施策を総動員しながら、政府一丸となって取り組んでいく必要がある。排出量取引制度において、割当総量をNDCと整合するように管理をすれば、排出枠の大幅な高騰が生じた際など排出枠を追加的に割り当てることができず、国民生活や産業にも逆に大きな影響を与える懸念がある。このため、排出枠の割当てについては、現時点での脱炭素技術の実装や投資の実施状況等を踏まえて定めた基準に基づいて行うこととしており、排出枠の割当てが直接NDCとひもづくわけではないが、制度の在り方について、事業者の脱炭素投資の実施状況や技術の進展動向を踏まえつつ、NDC達成にも貢献できるように、不断の見直しを行っていきたい」²⁹と説明した。また、我が国のNDCが気候変動に関する政府間パネル（IPCC：Intergovernmental Panel on Climate Change）が示した1.5度目標と整合的であるかについて、中田環境副大臣は、「我が国は、2050年のネットゼロ実現に向けて、官民が予見可能性を持って取り組んでいくことが重要である。排出削減と経済成長の同時実現に向けての取組を進めるために、たゆまぬ直線的な排出削減を進める経路として、2013年度比で、2035年度は60%減、2040年度は73%減という新たな目標を設定した。この目標は直線的な削減経路であるが、IPCCが示す1.5度目標と整合的な経路の削減率の幅にしっかり収まっており、1.5度目標と整合的で野心的な目標だと認識している」³⁰との見解を示した。さらに、NDCの目標達成が見通せないような状況になった場合に、排出量取引制度、カーボンプライシングの見直しに関与していく姿勢はあるのかと質されたことに対し、五十嵐環境大臣政務官は、「NDCについて、地球温暖化対策計画の継続的なフォローアップ等を通じて、関係省庁連携の下で、施策の着実な実施や柔軟な見直し、強化を図っていく。カー

²⁶ 第217回国会参議院経済産業委員会会議録第10号11頁（2025. 5. 22）

²⁷ NDCとは、パリ協定に基づき、全ての締約国が5年ごとに提出・更新する温室効果ガスの排出削減目標である。2025年2月18日に閣議決定された地球温暖化対策計画では、世界全体での1.5度目標及び2050年ネットゼロ（カーボンニュートラル）の実現に向けた直線的な経路と整合的で野心的な目標として、2035年度、2040年度に2013年度から温室効果ガスをそれぞれ60%、73%削減することを目指すとされている（「地球温暖化対策計画」（2025年2月18日）13頁、19頁）。

²⁸ 特定の物質等の排出規制において、制度全体における一定期間の排出総量を制限し、それをもとに個々の事業者に対して個別の規制基準を設定する規制の在り方をいう。排出量取引制度との関係で総量規制を導入する場合、まず一定期間における温室効果ガスの排出総量を定め、それを一定の割当基準に基づいて、個々の対象事業者に対して排出枠として割り当てるといった制度設計が考えられるとされている（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「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」（2024. 12. 18）11頁〈https://www.meti.go.jp/policy/energy_environment/global_warming/GX-league/houkokusho.pdf〉）。

²⁹ 第217回国会衆議院経済産業委員会会議録第13号（2025. 5. 9）

³⁰ 第217回国会衆議院経済産業委員会会議録第13号（2025. 5. 9）

ボンプライシングについても、我が国のNDC実現に寄与するものであり、GX2040ビジョンにおいて、NDCの実現に向けた対象事業者の排出削減の進展の状況や、ほかのGX政策等との関係について常時確認をし、不断の見直しを実施していくこととしている。環境省としては、気候変動対策を取りまとめる立場から、地球温暖化対策計画の進捗点検、フォローアップを行うこととしており、引き続き、経済産業省を始めとする関係省庁と連携をして、NDCの実現にしっかりと取り組んでいきたい³¹と答弁した。

ウ 諸外国の動向等を踏まえた対応の必要性

2025年1月に米国大統領に就任したドナルド・トランプ氏は、就任直後に、「国際環境協定でも米国を第一に位置付ける」と題した大統領令に署名し、パリ協定からの離脱を表明した³²。また、同年7月には、「1つの大きく美しい法案」(OBBBA: One Big Beautiful Bill Act)に基づき、クリーンビークル³³に対する税額控除の見直し³⁴や、太陽光・風力発電に係る補助の運用厳格化の方針を打ち出す³⁵など、気候変動・脱炭素政策に関し前政権からの方針転換を進めている。

米国の動向が我が国のGXの取組に与える影響について質された武藤国务大臣は、「米国のパリ協定の再離脱について、世界全体の脱炭素に向けた取組を後退させるのではないかとの懸念があることは承知をしているが、企業や各国の動向を見れば、世界全体で脱炭素に向けて取り組んでいく必要性や、その方向性は変わらない」³⁶との認識を示した。一方、GXの推進により国際競争力の低下を招くおそれがあるのではないかとの指摘に対しては、「米国やEUとの投資競争の中で今後のGX市場を獲得するためには、他国に先んじてGX投資を進める必要があり、我が国では、GX経済移行債を活用しながら10年で20兆円規模の投資支援策等を進めて、GX時代の核となるような技術を生み出す国内投資を進めている。今般のGX推進法の改正も含めて、官民で施策の具体化を進め、エネルギー安定供給、経済成長、脱炭素の同時実現を目指してまいりたい」³⁷と答弁した。

また、国民生活や経済への影響等を踏まえた柔軟な対応の必要性に関する指摘に対しては、「本法律案の下でも、急激な事情の変更に伴う過度な負担が国民や事業者に生じないよう制度上の工夫を講ずるとともに、GX政策についても、官民でのGX投資の進捗状況やグローバルな政治経済情勢、技術開発の動向などを踏まえ、必要に応じた見直し

³¹ 第217回国会衆議院経済産業委員会会議録第13号（2025. 5. 9）

³² The White House “PUTTING AMERICA FIRST IN INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL AGREEMENTS” January 20, 2025<<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/putting-america-first-in-international-environmental-agreements/>>

³³ バッテリー式電気自動車（BEV）、プラグインハイブリッド車（PHEV）、燃料電池車（FCV）の総称。

³⁴ JETROビジネス短信「「大きく美しい1つの法案」、EV税額控除の撤廃など大幅な見直し」（2025. 7. 15）<<https://www.jetro.go.jp/biznews/2025/07/b09e80e7b8ed2284.html>>

³⁵ The White House “ENDING MARKET DISTORTING SUBSIDIES FOR UNRELIABLE, FOREIGN CONTROLLED ENERGY SOURCES” July 7, 2025<<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/07/ending-market-distorting-subsidies-for-unreliable-foreign-controlled-energy-sources/>>、JETROビジネス短信「トランプ米政権、太陽光・風力発電補助の運用厳格化に関する大統領令発表」（2025. 7. 10）<<https://www.jetro.go.jp/biznews/2025/07/f2b89c2f60db8970.html>>

³⁶ 第217回国会参議院経済産業委員会会議録第11号4頁（2025. 5. 27）

³⁷ 第217回国会参議院経済産業委員会会議録第10号2頁（2025. 5. 22）

を行っていききたい」³⁸とした。

(2) 排出量取引制度の詳細設計³⁹

ア 排出枠の割当てに係る透明性・公平性の担保

排出枠の割当てに当たっては、その公平性、透明性が重要であるとの指摘に対して、政府は、「本制度では、業種特性を考慮したベンチマークによる割当てを基礎としながら、制度開始前の排出削減実績やカーボンリーケージ⁴⁰のリスク、GX分野の研究開発投資の実施状況、事業所ごとの生産規模の増減等を勘案して割当量を調整することとしている。これらの措置の詳細については今後検討していくことになるが、制度の透明性、公平性をいかに確保していくかが課題であると認識しており、具体の決定に当たっては、専門的、技術的知見を有する有識者から構成される産業構造審議会において、透明性のある形で丁寧に議論を行っていく」⁴¹と説明した。なお、GX分野の研究開発投資の実施状況を勘案して追加排出枠を割り当てることに係る公平性の担保については、「我が国のGXに関する研究開発の状況や関連する会計実務等を踏まえながら、客観的に把握可能な情報に基づいて割当量の算定が可能となるよう、明確かつ公平な基準を定めていきたい」⁴²と説明している。

また、ベンチマーク方式、グランドファザリング方式の具体的制度設計については、「ベンチマーク方式の対象となる事業活動は、エネルギー多消費分野を中心に、当該事業活動の所管省庁において今後定めていくことになるが、例えば、諸外国の類似制度においては製鉄業や石油化学業が対象となっている。その上で、当該ベンチマーク対象業種が目指すべき水準については、異なる業種間で達成の難度が公平になるように検討していく。一方で、業種内の各社の生産プロセスを公平に比較することが難しく、ベンチマークの策定が技術的に困難である事業活動についてはグランドファザリング方式を適用していく。グランドファザリング方式で求められる削減水準は、我が国における脱炭素の進展状況や国際動向等を踏まえて一律の削減率を検討していく」⁴³と説明した。

イ 排出枠の上下限価格の見通し

本法律案では、価格安定化措置として、毎年度、経済産業大臣が、参考上限取引価格、調整基準取引価格を定めることとされており、これらの価格水準等について政府の見解が問われた。これに対し政府は、「上下限価格については、GX投資の促進の観点や、東京証券取引所におけるJ-クレジットの取引価格⁴⁴に加え、国民生活、産業への影響等も

³⁸ 第217回国会参議院経済産業委員会会議録第10号16頁（2025. 5. 22）

³⁹ 排出量取引制度の詳細設計については、経済産業省の産業構造審議会イノベーション・環境分科会 排出量取引制度小委員会において、検討が行われている。

⁴⁰ 規制の厳しい地域から緩い地域への生産拠点の移転や、規制地域外からの輸入増加等が起こること。

⁴¹ 第217回国会衆議院経済産業委員会会議録第14号（2025. 5. 14）

⁴² 第217回国会参議院経済産業委員会会議録第10号19頁（2025. 5. 22）

⁴³ 第217回国会参議院経済産業委員会会議録第11号16～17頁（2025. 5. 27）

⁴⁴ J-クレジット市場開設以降、2025年8月29日までのJ-クレジット売買状況を見ると、取引平均価格は、省エネルギー2,552円、再生可能エネルギー（電力）4,547円、J-クレジット森林5,623円となっている（日本取引所グループウェブサイト「市場開設以降の売買状況（2023年10月11日～2025年8月29日）」〈<https://www.jpx.co.jp/equities/carbon-credit/daily/nlsgeu000006ltge-att/TradedPriceandVolume.pdf>〉）。

踏まえながら定める必要があると考えており、今後、産業構造審議会での議論を通じて適切に検討していきたい。J-クレジットについては、企業の自主的な情報開示や、地球温暖化対策推進法に基づく温室効果ガス算定・報告・公表制度にも用いることができ、複数の用途を持つことから、排出量取引制度のみに用途が限定される排出枠に比べて取引価格が高価になり得る面もある。また、省エネや再エネなど、どのようなプロジェクトを通じて創出されたクレジットであるかによっても、価格が異なる状況となっている。価格が低くなり過ぎないようにすることもGXに取り組むインセンティブを確保する意味では重要と考えている。これらの点を踏まえ、産業構造審議会での議論の中で有識者の意見を聞きながら検討していきたい」⁴⁵と説明した。

さらに、2026年度から開始される排出量取引制度と第3フェーズとして2033年度から開始される有償オークションにおける炭素価格の相互補完性について政府の見解が質された。これに対しては、「2026年度から、目指すべき排出量の水準に相当する排出枠を無償で割り当てる無償割当型の仕組みとして制度を開始しつつ、2033年度以降は、同じ制度的枠組みの中で、発電事業者を対象にオークションを通じて排出枠を割り当てる有償割当ての仕組みを段階的に導入していくこととしている。その上で、排出枠の市場価格、オークション価格が、企業がGX投資を行う際の指標となることを踏まえ、これらの価格水準が大きく乖離することのないように制度設計を進めていくことが重要だと考えている」⁴⁶と答弁した。

ウ 中小企業への不当な負担の押し付け等の防止策

排出量取引制度の導入に伴い、大企業のみならず中小企業も含めたサプライチェーン全体でのGXの取組がより一層求められることが想定される中、カーボンプライシングの導入に伴う負担が中小企業に不当に押し付けられるのではないかと指摘がなされた。これに対して武藤国土大臣は、「カーボンプライシングの対象となる発注事業者が、GX等に関する設備投資を進める中で、それを理由として一方的に受注者へ代金減額を要求したり、また、価格転嫁を拒否したりすることはあってはならない。こうした事態が生じないように、代金の減額を禁じる現行の下請法⁴⁷や、2026年1月から施行される一方的な価格設定を禁じる中小受託取引適正化法を公正取引委員会を始め各所と連携をしながら厳正に対処していきたい。さらに、経済産業省としては、年2回の価格交渉促進月間に基づく価格交渉、転嫁の状況の公表や、事業所管大臣名での指導、助言、330名体制の下請Gメンによる取引実態の把握など、受注者、中小企業に負担が一方的にしわ寄せされることがないように、価格転嫁、取引適正化対策を引き続き継続していきたい」⁴⁸と答弁した。

⁴⁵ 第217回国会参議院経済産業委員会会議録第10号12頁（2025.5.22）

⁴⁶ 第217回国会参議院経済産業委員会会議録第11号19頁（2025.5.27）

⁴⁷ 正式名称は「下請代金支払遅延等防止法」（昭和31年法律第120号）。なお、同法は、第217回国会（2025年常会）で成立した「下請代金支払遅延等防止法及び下請中小企業振興法の一部を改正する法律」により、題名が「製造委託等に係る中小受託事業者に対する代金の支払の遅延等の防止に関する法律」に改められ、略称は「中小受託取引適正化法」などとされている。

⁴⁸ 第217回国会参議院経済産業委員会会議録第11号6頁（2025.5.27）

また、排出量取引制度導入に伴うコスト上昇分の価格転嫁に対する独占禁止法等における考え方について、政府は、「2026 年 1 月 1 日に施行される中小受託取引適正化法において、協議に応じない一方的な代金決定が新たな禁止行為として追加された。例えば、原材料費などのコスト上昇を理由として受注者から価格転嫁の協議の申出があった場合に、発注者は、排出量取引制度への参加に伴う費用負担が増えることのみを理由として、受注者からの価格転嫁に関する協議の申出に応えない、必要な情報提供をしない、一方的に代金の額を決定するということがあれば、施行後の新しい法律の規定上、問題となり得る」⁴⁹との見解を示した。

さらに、会社分割などの組織再編や排出活動の外部委託などによる制度逃れへの対応に関しては、「それらの企業活動が義務の回避を目的としているかの判断は非常に難しく、制度の検討に当たっては、通常の企業活動を抑制するものでないか、慎重に検討していく必要がある。その上で、本法律案では、分割によって排出量が 10 万トン未満となる場合であっても、分割後に残る事業と分割によって他社に承継される事業、このいずれについても実績の排出量に相当する排出枠をそれぞれの者が翌年度に償却することを求めており、直ちに義務の対象外とはならない仕組みとしている」⁵⁰と説明した。

エ 条例に基づく排出量取引制度との整理

我が国では、2010 年に東京都が、2011 年に埼玉県がそれぞれ条例に基づき、先行して排出量取引制度を導入している。そこで、本法律案において導入される排出量取引制度と条例に基づき地方公共団体において導入されている制度との関係性についての質疑が行われた。これに関して、政府は、「憲法第 94 条では、地方公共団体の条例の制定は法律の範囲内となっていることから、仮に、今般導入する排出量取引制度と既に導入されている、あるいは今後導入される可能性がある自治体の制度に重複がある場合には、その重複が解消されるように措置することが必要である。こうした観点から、国と自治体制度の関係を明確にするために、本法律案において、国の制度の直接的な対象とならない間接排出に関する措置や、国の制度対象も含め事業者に対する排出量の報告に関する義務を条例に基づいて事業者課すことについては妨げないと規定した」⁵¹と説明した上で、「自治体の排出削減に向けた取組と、今回の措置をうまく連携させて、GX 全体を推進していくことが重要であり、東京都や埼玉県と丁寧な議論していく」⁵²の方針を示した。

(3) カーボンプライシング

ア カーボンプライシングの価格水準

我が国の将来的なカーボンプライシングの価格水準の見通しについて質疑が行われた。これに対し政府は、「排出量取引制度の価格水準については、官民での GX 投資の進捗や、

⁴⁹ 第217回国会参議院経済産業委員会会議録第11号11頁（2025. 5. 27）

⁵⁰ 第217回国会参議院経済産業委員会会議録第10号14頁（2025. 5. 22）

⁵¹ 第217回国会参議院経済産業委員会会議録第11号13～14頁（2025. 5. 27）

⁵² 第217回国会参議院経済産業委員会会議録第11号14頁（2025. 5. 27）

世界経済などの国際的な動向、技術開発の動向などに大きく左右されるものと考えている。また、我が国のカーボンプライシング制度では、足下の競争力などとの関係から、長期的なエネルギーに係る負担の総額が減少する範囲内で導入することに加え、20兆円規模の先行投資支援の償還財源としての位置付けもある。こうした制度設計や不確実性の中で、民間のシンクタンクにおける一定の仮定を置いた上での試算によれば、例えば、2040年における排出量取引制度のオークション単価をトン当たり約7,000円から1万円と試算している」⁵³と説明した。

化石燃料賦課金の価格水準については、「2022年度の石油石炭税収からの差分などを基礎とし、導入開始時は、石油石炭税収の減収幅は大きくないため低い価格水準となる一方、将来的に、GXの進展により化石燃料の使用量が減少し、税収減に応じて、価格水準が徐々に上がることを想定した制度設計となっている。2028年度の税収の具体額は、現時点で個別具体の価格を示すことは困難であるが、民間のシンクタンクが一定の仮定の下に試算をした結果では、2028年度の導入当初の価格水準は、ガソリン価格に換算した場合、1リットル当たり1円未満の範囲であるとの見通しが示されている」⁵⁴と説明した。

イ カーボンプライシングに係る負担の在り方

カーボンプライシングに係る負担について、脱炭素に要する費用を事業者だけでなく消費者を含めた社会全体で分担をすべきものと認識しているか政府の見解が質された。これに対し、武藤国務大臣は、「GX投資を後押しするためには、脱炭素に要する費用を事業者だけでなく消費者を含めた社会全体で分担をする仕組みであることが必要である。こうした仕組みを実現するためには、脱炭素型の製造プロセスによって生み出された製品が高く評価され、消費者から適正な対価を得られる環境を整備することが重要であると認識している」⁵⁵と答弁した。また、冬場の灯油需要が多い寒冷地や夏場の冷房需要が多い西日本地域などにおける負担が大きくなることによりカーボンプライシングに係る負担に地域差が生じる懸念が指摘されていることに対して、政府は、「カーボンプライシングを導入することで、直ちに特定の地域に負担が偏ることにつながるわけではないと承知している。例えば、こうした負担は、エネルギー供給事業者の経営状況、燃料価格や為替の動向、各需要家が選択するエネルギーの構成、エネルギー消費設備の効率など、複合的な影響により決まるものであるため、予断を持って答えることは難しい」⁵⁶と説明した。

さらに、価格転嫁を適切に行うための具体的な取組方針について、政府は、「社会全体でGXを加速していくためには、GX投資を単なるコストとして捉えるのではなく、脱炭素型の製造プロセスによって生み出された製品が高く評価される市場を創出する必要があると考えている。このため、GX投資により生み出された製品、サービスの価値の

⁵³ 第217回国会参議院経済産業委員会会議録第10号12頁（2025.5.22）

⁵⁴ 第217回国会参議院経済産業委員会会議録第10号9頁（2025.5.22）

⁵⁵ 第217回国会参議院経済産業委員会会議録第10号17頁（2025.5.22）

⁵⁶ 第217回国会参議院経済産業委員会会議録第10号13頁（2025.5.22）

見える化、G X製品の積極的な調達を奨励し、評価する枠組みを整備することで、削減価値に対するプレミアムが支払われるようなG X市場創造の取組を進めていく」⁵⁷と答弁した。

（４）G X経済移行債

政府は、G X推進法に基づき、2023年度から10年間で20兆円規模のG X経済移行債を発行することとしている。G X経済移行債は、市場においては「クライメート・トランジション利付国債」（以下「C T債」という。）という個別銘柄として発行されている。委員会では、同国債の債権市場における評価の観点から、グリーンium⁵⁸の発生状況等について質疑が行われた。これに対し、武藤国務大臣は、「通常の国債とC T債との利回りの差に関しては、両者が同じ年限、同じタイミングで発行されているわけではないので、単純な比較は困難である点に留意が必要である。その上で、C T債の資金使途は、第三者評価機関の評価も得た上であらかじめ国内外の投資家にしっかり説明をしており、市場からも一定の理解を得られていると認識している」⁵⁹と説明した。また、同国債の日銀保有割合について、日本銀行は「2025年5月9日時点で、C T債の保有残高は1兆1,838億円、また、C T債の発行残高に対する日本銀行の保有割合は、同日時点で39.5%」⁶⁰であると説明した。このような状況について、日本銀行が今後、保有割合を減少させた場合⁶¹、G X投資の財源確保に支障をきたす事態となることへの懸念も指摘された⁶²。

4. おわりに

本法律の施行により本格的に導入される排出量取引制度について、本年7月から排出枠の割当て等に係る具体的制度設計の検討が開始されている。また、排出枠の有償オークションが導入される2033年度に向け、新たな制度の枠組みを検討していくことも必要となる。

今般の国会審議においては、排出削減効果や実効性の確保に係る指摘がなされた一方で、我が国の産業や中小企業への影響等についての懸念も示された。さらには、米国を始めとする諸外国の脱炭素政策の変化を踏まえ、柔軟に制度を運用していくことが求められると

⁵⁷ 第217回国会衆議院経済産業委員会議録第13号（2025.5.9）

⁵⁸ グリーンiumとは、「グリーン」と「プレミアム」を合わせた造語であり、同じ発行条件の債券と比べてESG債の利回りが低くなる（価格が高くなる）現象を指すとされる（ニッセイ基礎研究所「G X経済移行債のグリーンiumの発生要因」（2024.4.3）〈<https://www.nli-research.co.jp/report/detail/id=78030?site=nli>〉より抜粋）。

⁵⁹ 第217回国会参議院経済産業委員会議録第11号26頁（2025.5.27）

⁶⁰ 第217回国会参議院経済産業委員会議録第10号15頁（2025.5.22）。なお、2025年8月20日時点でのG X10年債及びG X5年債の発行残高は3兆2,981億円、日本銀行の保有残高は1兆2,067億円であり、これを基に計算すると、同時点での日本銀行保有割合は36.6%となる（財務省ウェブサイト「国債入札情報」、日本銀行ウェブサイト「日本銀行が保有する国債の銘柄別残高」（2025年8月20日現在））。

⁶¹ 日本銀行は2024年8月以降、金利が市場でより自由に形成されるよう長期国債買入れの減額を実施しているとされる（『日本経済新聞』（2025.6.8）、日本銀行「政策委員会金融政策決定会合議事要旨（2024年7月30、31日開催分）」（2024.9.26）26～27頁〈https://www.boj.or.jp/mopo/mpmsche_minu/minu_2024/g240731.pdf〉、日本銀行「政策委員会金融政策決定会合議事要旨（2025年6月16、17日開催分）」（2025.8.5）23～24頁〈https://www.boj.or.jp/mopo/mpmsche_minu/minu_2025/g250617.pdf〉）。

⁶² 第217回国会参議院経済産業委員会議録第10号15～16頁（2025.5.22）

の指摘もなされた。

脱炭素化の潮流は世界的に進展しているものの、その全体像は依然として流動的であり、国際的な政策の揺らぎも相まって先行きは不透明な状況である。国内においても、GX関連技術の進展や市場の形成、国民生活への影響を的確に見通すことは容易でない。

したがって、制度の設計や運用に当たっては、安定性と透明性を確保しつつ、その動向を注視し、必要に応じて柔軟に見直していくことが必要と考えられる。GX政策を持続的に機能させるためには、国際的な政策動向を勘案しながら、国内経済や国民生活への影響を踏まえるとともに、産業政策と気候変動政策を一体的に捉えて対応するなど、多面的な要素を複合的に考慮することが重要であり、これらを踏まえてあるべき姿を実現していくことが求められる。

(うすい まゆみ)