

2023年10月

## 「CCS 事業法案」について(速報)

弁護士 赤羽 貴 / 弁護士 横井 邦洋 / 弁護士 宇田川 法也 / 弁護士 大槻 由昭

### Contents

- I. はじめに
- II. CCS 事業法ロードマップの「CCS 事業法」構想について
  - 1. 「貯留事業権」の位置付けについて - 鉱業権との相違
  - 2. 「貯留事業権」に対するファイナンスの提供 - みなし物権化、「貯留事業財団」の創設
  - 3. その他
- III. おわりに

わが国では CCS(二酸化炭素の回収・地中への貯留)の事業化に関して政府の検討会でも検討されてきており、一部の報道で取り沙汰されているが、いわゆる CCS 事業法案が来年の通常国会に提出される見込みである<sup>1</sup>。本稿では、かかる CCS 事業法案構想について、すでに公表されている政府資料をもとに、当職らによる一定の考察を加えるものである。

### I. はじめに

CCS は、排出された二酸化炭素(CO<sub>2</sub>)を分離回収し、地中又は海底下の貯留層に貯留する技術であり、現行の第 6 次エネルギー基本計画でも、カーボンニュートラル社会の実現のカギとして位置づけられている。CCS は、とくに我が国において 2050 年カーボンニュートラルの達成のために実現することが必須の技術であるとされる。そのため、第 6 次エネルギー基本計画では、長期のロードマップを策定した上で、事業化に向けた環

<sup>1</sup> <https://www.gas-enenews.co.jp/keiei-seisaku/32979/>

境整備等を検討するとされた。これを受けて、2022年1月に資源エネルギー庁において「CCS 長期ロードマップ検討会」が組織され、今年(2023年)3月10日に、「CCS 長期ロードマップ検討会 最終とりまとめ」と題する報告書が、すでに公表済みである<sup>2</sup>。

かかる「CCS 長期ロードマップ検討会 最終とりまとめ」の別冊として、「CCS 事業法(仮称)のあり方について」(以下「**CCS 事業法ロードマップ**」という。)が、合わせて公表済みである<sup>3</sup>。これによれば、CCS 事業法の立法の必要性(いわゆる立法事実)として、「*CCUS を国策として進め、二酸化炭素の大気中への放散を抑制するという国の公共的課題を解決するためには、地下という不確実性のある区域において二酸化炭素を貯留することが不可避であり、地下構造に習熟する民間事業者の技術を、国が事業化を支援し、最大限活用する必要がある。*」とされている。さらに、これに続けて、「*このため、国による監督の下で、一定の条件、一定の区域(貯留区)について、二酸化炭素の貯留が可能となる地下構造(貯留層)を独占排他的に使用し、二酸化炭素を貯留する権利を「貯留事業権」として創設するとともに、長期間にわたる事業の安定操業と資金調達円滑化の観点から、これを物権としてみなし、二酸化炭素の貯留事業を円滑化する必要がある。*」として、CCS 事業を実施するための法的権利として、貯留事業権(貯留区)の新設が提言されている<sup>4</sup>。

かかる「CCS 事業法」の構想について、当職らの私見ではあるが、以下に一定の考察を加える。

## II. CCS 事業法ロードマップの「CCS 事業法」構想について

### 1. 「貯留事業権」の位置付けについて – 鉱業権との相違

まず、CCS 事業法ロードマップでも想定されているとおり、また、諸外国の先例を見れば明らかなおと、CCS 事業のうち貯留事業を実施する権利としての「貯留事業権」については、鉱業法に基づく鉱業権に類似の法制によることが合理的なアプローチであると思料される。

他方、CCS 事業法ロードマップ 14 頁で「*貯留事業権は、国の政策に基づき付与され、種々の監督規定を設け諸種の公法上の義務が課されることから、純然たる私権ではなく、公権的性質を有する権利として観念する必要がある*」との指摘がされている。すなわち、貯留事業について引き続き鉱業法制などを踏まえた検討を行う必要があるとしつつも<sup>5</sup>、「貯留事業権」については、従来の鉱業法上の鉱業権(試掘権/採掘権)とは、一線を画する立法対応及び制度設計が必要となるものと解される。

そのため、「貯留事業権」にかかる立法対応については、鉱業法の鉱業権者の資格要件(同法第 17 条)や鉱業権の許可基準(同法第 29 条)をベースとしつつも、CO<sub>2</sub>貯留事業の公権的性質を踏まえた適切な制度設計が必須と思料される。具体的には、以下の事項について(ただし、これらに限らない。)、今後、特に検討が必要となるものと解される：

- ① 現行の鉱業法では、鉱業権の享有主体を日本人又は日本国法人のみに限定しているが(鉱業法第 17 条)、「貯留事業権」についても、同様の制約を付すべきかどうかについて、諸外国の事例<sup>6</sup>なども参

<sup>2</sup> [https://www.meti.go.jp/shingikai/energy\\_environment/ccs\\_choki\\_roadmap/20230310\\_report.html](https://www.meti.go.jp/shingikai/energy_environment/ccs_choki_roadmap/20230310_report.html)

<sup>3</sup> [https://www.meti.go.jp/shingikai/energy\\_environment/ccs\\_choki\\_roadmap/pdf/20230310\\_3.pdf](https://www.meti.go.jp/shingikai/energy_environment/ccs_choki_roadmap/pdf/20230310_3.pdf)

<sup>4</sup> CCS 事業法ロードマップ 13 頁。

<sup>5</sup> CCS 事業法ロードマップ 8 頁参照。

<sup>6</sup> 諸外国の事例について、CCS 事業法ロードマップの 25 頁目に記載されている諸国が重要な目安になると考える。中でも、欧州の 2009 年 4 月 23 日「Directive 2009/31/EC of the European Parliament and of the Council」(<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0114:0135:EN:PDF>)については、同ロードマップでも指摘がされている

考にしつつ、「貯留事業権」の重要性(公権的性質)の観点から検討が必要となると思われる。

- ② 「貯留事業権」の許可要件について、CCS 事業法ロードマップでは、CO<sub>2</sub>の貯留事業場を合理的に開発し、運営することを的確に遂行するに足る経理的基礎及び技術的基礎があることなどが要件とされている<sup>7</sup>。これらの要件の充足についての確認方法、具体的には、現行の鉱業法施行規則第 4 条第 3 項に列挙されるような添付資料(資金調達にかかる資料、直前 3 年分の財務諸表、主たる技術者の履歴書など)についても、CCS 先進国の法制度なども参考にしつつ、「貯留事業権」の公権的性格を踏まえた適切な水準設定が必要になる。
- ③ 「貯留事業権」の実施(実行)段階について、その公権的な性格を踏まえて、鉱業権(試掘権/採掘権)とは異なる考慮が必要となると思料する。たとえば、現行の鉱業法では、事業の着手期限について、対象鉱物の如何を問わず、一律に鉱業権の設定から 6 か月以内とされているが(鉱業法第 62 条第 1 項)、「貯留事業権」に関する事業着手の期限の要否やその条件については、公権的性質を有する「貯留事業権」の性質を考慮しつつも「貯留事業権」の開発実務に照らして事業化までに要する期間に相応しい適切な着手期限を設定する必要がある。
- ④ 現行の鉱業法第 109 条においては、鉱害賠償に関して、鉱業権者のいわゆる無過失責任主義が採用されており、CO<sub>2</sub>貯留事業者についても同様の無過失責任を課すことが妥当か否かが検討事項となるところ、現時点では無過失責任主義を採用した上で CO<sub>2</sub>貯留事業者に責任を集中する方針が示されている<sup>8</sup>。CO<sub>2</sub>貯留事業の特性を慎重に検討したうえで、関係者における責任分担の観点からさらに議論が必要と思われる。

以上の論点のほか、CCS 事業について、現行の鉱業法と類似の制度設計とする想定においても、前記の CO<sub>2</sub>貯留事業の「公権的性質」や、補助金制度を含めた CCS 事業のビジネスモデルなども踏まえて適切なアレンジを加えることが必要と解する。たとえば、「貯留事業権」の存続期間についても、試掘権については、現行の鉱業法上の石油天然ガスの試掘期間(当初 4 年+2 回までの延長の最大 8 年)を踏襲するとしても、その後の「貯留権」(CO<sub>2</sub>を貯留する権利)については、貯留事業は資源の採掘を前提とはしない事業形態であり、貯留事業場の閉鎖後に超長期の保安やモニタリングの責任を国に移管することも検討されていることから<sup>9</sup>、鉱業法の採掘権にならって存続期間を無期限とすることが適当かについては、さらに検討を要する事項と思料される。

---

とおり、CCS 事業にかかる実際の規制法令(先例)として重要な検討対象となり得る。その他、英国ではここ最近、CCS 事業に対する補助金を含むビジネスモデルの研究が活発に行われている([https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1125226/industrial-carbon-capture-business-model-summary-december-2022.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1125226/industrial-carbon-capture-business-model-summary-december-2022.pdf))。よって、法整備も含めた議論が進んでいることが推察される。また、オランダは EU の加盟国であるため、2009 年 EU 指令の適用を受ける法域であるところ、同指令による要求事項を同国内で実施するための国内法(Mining Act)の改正論議が、同指令が制定された後(2011 年頃)から、比較的活発になされていることが窺われる状況である(<https://cms.law/en/nld/publication/implementation-of-the-ccs-directive-into-the-dutch-mining-legislation-co2-storage>)。その他、CCS 事業法ロードマップでも言及がされているノルウェーの動向も注目される。同国でも、CCS に関する法整備が進められている(<https://www.npd.no/en/regulations/regulations/exploitation-of-subsea-reservoirs-on-the-continental-shelf-for-storage-of-and-transportation-of-co/>)ほか、同国の石油エネルギー省(Ministry of Petroleum and Energy)が、すでにノルウェーの周辺海域における CCS 事業のライセンスを発行した事例がある。

<sup>7</sup> CCS 事業法ロードマップ 17 頁。

<sup>8</sup> CCS 事業法ロードマップ 25 頁。

<sup>9</sup> CCS 事業法ロードマップ 22 頁。

また、貯留事業の適地にかかる「探査」について、CCS 事業法ロードマップにおいては、「国際法の観点、住民理解の確保等の観点から、経済産業大臣の許可を受けること」と整理がされている<sup>10</sup>。現行の鉱業法上の鉱物の探査については、陸域に関しては、いわゆる地震探鉱法のみが経済産業大臣の許可を要することとされている(同法第 100 条の 2)。この点、CO<sub>2</sub>の貯留事業権について、陸域の地震探鉱法による探査行為を許可制とした 2012 年の鉱業法改正の当時において、「③鉱物の探査に係る許可制度の創設」に関して、「鉱物資源の探査は、鉱業に不可欠な行為であるが、一定期間、一定の区域を占有して実施することとなるため、占有区域における他の利用を妨げ、他産業等の利益を損じ、公共の福祉に反するものとなるおそれがある。このため、一定の占有を伴う大規模な探査については、当該探査による効用と他産業等の活動に及ぼす影響を比較考量するとともに、国の鉱物資源の適正な管理に支障を生じないか等の基準に照らして、その妥当性が認められるものについて、許可を与える制度とする。」等と説明されている(下線処理は当職らによる)<sup>11</sup>。今次の貯留事業権の適地にかかる「探査」についても、これと同様の趣旨が当てはまるかどうか、更なる検討を要すると思われる。

## 2. 「貯留事業権」に対するファイナンスの提供 – みなし物権化、「貯留事業財団」の創設

「貯留事業権」については、「みなし物権」として物権としての性質を有する方向性が提示されている<sup>12</sup>。貯留事業権に物権としての性質を付与することにより、①貯留事業者が、貯留事業を妨害する第三者に対して、妨害排除請求権や妨害予防請求権を行使することでその妨害を排除することができるようになり、また、②貯留事業者が、貯留事業権について、譲渡等の処分を行うことが可能となり、特に抵当権の設定が可能となることが志向されている。事業の物権化という手法については、既にいわゆる PFI 法(民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律)の 2011(平成 23)年改正により導入されたコンセッション方式と共通するため、「貯留事業権」がこのまま「みなし物権」の性質を付与されることになれば、金融機関にとっては CCS 事業に対する融資を検討するに際し、その担保権確保のための手法として比較的取り組み易い仕組みとなるように思われる。

加えて、CCS 事業法ロードマップにおいては、「貯留事業財団」の創設についても検討事項として挙げられている<sup>13</sup>。貯留事業権に加えて、土地及び工作物、機械、器具、車両及び船舶その他の付属物などを対象として財団化し、抵当権の目的とすることを可能とすることによって、長期の資金調達の円滑化を図るとされている。多種多様な複数の財産を一括して担保化する手法として財団抵当の制度は優れているものと思われるが、事業遂行中において頻繁に入れ替わる資産についてはその対象として取り扱い難い面も生じるように思われるため、具体的にどのような制度とすべきか引き続き検討を要すると思われる。

## 3. その他

CCS 事業においては、貯留事業以外にも分離回収事業及び輸送事業が存在する。これらの事業については届出制・許可制といった規制枠組みや技術面での規制のあり方について検討がなされており、その整備の方向性についても引き続き注視していく必要があると思われる<sup>14</sup>。

<sup>10</sup> CCS 事業法ロードマップ 15 頁。

<sup>11</sup> [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000129786.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000129786.pdf)

<sup>12</sup> CCS 事業法ロードマップ 14 頁。

<sup>13</sup> CCS 事業法ロードマップ 27 頁。

<sup>14</sup> 分離回収事業につき CCS 事業法ロードマップ 32 頁、輸送事業につき CCS 事業法ロードマップ 29 頁を参照。

さらに、CCS 事業法ロードマップにおいては、CO<sub>2</sub>を有価物として捉えることが適切とし、CO<sub>2</sub>の「所有者」についての検討がなされている<sup>15</sup>。これは、貯留によりCO<sub>2</sub>が管理可能な客体となることによって所有権の対象とすることが可能となるとの見込みに基づくものと思われる。また、回収されたCO<sub>2</sub>の売却についても「回収二酸化炭素利用事業者」に関する措置等が検討課題として挙げられている<sup>16</sup>。CCS 事業においては、その事業性を確立できるかが成否を決められると思われるため、CCS 事業を実施することによるクレジットの獲得なども視野に入れつつ、これらの貯留したCO<sub>2</sub>の利用による収益化の方法についても検討が必要になると思われる。

### III. おわりに

本稿においては、CCS 事業法の構想について概観し、一定の考察を行ったものであるが、CCS 事業法を具体化するにあたってはこれから更に検討されるべき事項も存在し、引き続きその方向性や内容については注視が必要である。CCS 事業法の具体化に向けて、経済産業省 総合資源エネルギー調査会 資源・燃料分科会カーボンマネジメント小委員会と産業構造審議会 保安・消費生活用製品安全分科会 産業保安基本制度小委員会の合同会議にて検討が開始されている。引き続き CCS 事業の動向につき注目していきたい。

以上

---

<sup>15</sup> CCS 事業法ロードマップ 11 頁参照。

<sup>16</sup> CCS 事業法ロードマップ 38 頁。

- 
- 
- 本ニュースレターの内容は、一般的な情報提供であり、具体的な法的アドバイスではありません。お問い合わせ等ございましたら、下記弁護士までご遠慮なくご連絡下さいますよう、お願いいたします。
  - 本ニュースレターの執筆者は、以下のとおりです。  
弁護士 赤羽 貴 ([takashi.akahane@amt-law.com](mailto:takashi.akahane@amt-law.com))  
弁護士 横井 邦洋 ([kunihiro.yokoi@amt-law.com](mailto:kunihiro.yokoi@amt-law.com))  
弁護士 宇田川 法也 ([noriya.udagawa@amt-law.com](mailto:noriya.udagawa@amt-law.com))  
弁護士 大槻 由昭 ([yoshiaki.otsuki@amt-law.com](mailto:yoshiaki.otsuki@amt-law.com))
  - ニュースレターの配信停止をご希望の場合には、お手数ですが、[お問い合わせ](#)にてお手続き下さいますようお願いいたします。
  - ニュースレターのバックナンバーは、[こちら](#)にてご覧いただけます。

---

アンダーソン・毛利・友常 法律事務所

[www.amt-law.com](http://www.amt-law.com)