

規制の事前評価書

法律又は政令の名称：二酸化炭素の貯留事業に関する法律案

規制の名称：二酸化炭素の貯留事業に関する制度整備

規制の区分：新設、改正（拡充、緩和）、廃止 ※いずれかに○印を付す。

担当部署：資源エネルギー庁 資源・燃料部燃料環境適合利用推進課、経済産業省
産業保安グループ鉱山・火薬類監理官付、環境省 水・大気環境局 海洋環境課

評価実施時期：令和6年2月

1 規制の目的、内容及び必要性

① 規制を実施しない場合の将来予測（ベースライン）

「規制の新設又は改廃を行わない場合に生じると予測される状況」について、明確かつ簡潔に記載する。なお、この「予測される状況」は5～10年後のことを想定しているが、課題によっては、現状をベースラインとすることもあり得るので、課題ごとに判断すること。（現状をベースラインとする理由も明記）

2050年カーボンニュートラル目標の実現に向けて、火力発電所や、電化や水素による燃料転換等で脱炭素化ができず、二酸化炭素（以下「CO₂」という。）の排出が避けられない素材産業及び石油精製産業等においては、CO₂を回収して地中に貯蔵するCCS（Carbon dioxide Capture and Storage）を活用する必要がある。CCSは、エネルギー・鉱物資源の安定供給に加えて、CO₂の排出削減が困難な産業にとって重要である。こうした中、2023年7月に閣議決定された「脱炭素成長型経済構造移行推進戦略」においては、脱炭素に向けてCCSを追求することとされている。

また、2023年3月に公表されたCCS長期ロードマップでは、カーボンニュートラル実現のためには、2050年時点で年間約1.2～2.4億tのCO₂貯蔵を可能とすることを目安に、2030年までの事業開始に向けた事業環境を整備し、2030年以降に本格的にCCS事業を展開する必要があることが示されている。貯留事業等の許可制度等の整備により、CCS事業を開始するための事業環境整備を行わない場合、エネルギー・鉱物資源の安定供給と2050年カーボンニュートラル実現の両立が困難となる。

② 課題、課題発生の原因、課題解決手段の検討（新設にあつては、非規制手段との比較により規制手段を選択することの妥当性）

課題は何か。課題の原因は何か。課題を解決するため「規制」手段を選択した経緯（効果的、合理的手段として、「規制」「非規制」の政策手段をそれぞれ比較検討した結果、「規制」手段を選択したこと）を明確かつ簡潔に記載する。

【課題及びその発生原因】

CCS のバリューチェーンには、分離・回収、輸送、貯留の3つのセクターが存在する。このうち、貯留については、貯留層におけるCO₂の安定的な貯留を確保するための法制度が整備されていないため、CO₂の安定的な貯留を脅かす第三者に対する妨害排除を可能とする仕組みが存在しない。このため、我が国における2050年カーボンニュートラルの実現や、CO₂の排出削減が困難なセクターにおける脱炭素化に向けた取組を促すため、CO₂の安定的な貯留を確保するための制度の創設や、多数のCO₂排出者が貯留サービスに適切にアクセスすることができる環境を整備する観点から、貯留事業者が行う貯留事業について、一定の規律を確保するための措置を講ずる必要がある。

また、従前から、海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律（昭和45年法律第136号。以下「海洋汚染等防止法」という。）において、海洋環境の保全の観点から、海域におけるCCS（特定二酸化炭素ガスの海底下廃棄）に係る許可制度を設けてきたところ、今般のCCSに係る包括的な制度の整備に当たっては、事業者の増大を防ぐ観点から海洋汚染等防止法の許可制度を本法案に一元化する必要がある。

【規制の内容】

（1）貯留事業及び試掘の許可

CO₂を貯蔵することができる貯留層にCO₂の貯蔵を行う貯留事業と、地層を掘削してその地層がCO₂を貯蔵できる地層であるかどうかを確認するための試掘については、経済産業大臣の許可制とし、許可を受けた者に貯留権（貯留層にCO₂を貯留する権利）又は試掘権（貯留層に該当するかどうかを確認するために地層を掘削する権利）を設定する。

試掘や貯留事業の実施に関する具体的な方法を定める「実施計画」について、経済産業大臣（海域の貯留層に貯蔵を行う場合にあっては、経済産業大臣及び環境大臣）の認可制とする。「実施計画」には、CO₂貯蔵の方法に関する事項、CO₂の貯蔵状況の監視に関する事項等の記載を求めるとし、環境大臣が海洋環境の保全の観点から審査できるようにする。

その上で、貯留事業者に対して、貯蔵したCO₂の漏えいの有無等を確認するため、貯留層の温度・圧力等のモニタリング義務を課す。また、貯留停止後に行うモニタリング業務等に必要な資金を確保するため、引当金の積立て等を義務付ける。貯留したCO₂の挙動が安定しているなどの要件を満たす場合には、モニタリング等の貯留事業場の管理業務を独立行政法人エネルギー・金属鉱物資源機構（以下「JOGMEC」という。）に移管することを可能とし、移管後のJOGMECの業務に必要な資金を確保するため、貯留事業者に対して拠出金の納付を義務付ける。

CO₂排出者が貯留サービスに適切にアクセスすることができる環境を整備する観点から、貯留事業者に対しては、正当な理由がなければ、CO₂排出者からの貯蔵依頼を拒むことや、特定のCO₂排出者に対して不当な差別的取扱いをすることを禁止し、料金等の届出義務を課す。

貯留事業等の保安確保のために、保安規程の整備と届出、保安に関する責任者の選任義務等を設ける。また、掘削や貯蔵に必要な設備・施設の技術基準適合義務を課すとともに、一定の施設についての工事計画届出、使用前検査及び定期検査義務等を設ける。

さらに、試掘や貯留事業に起因する賠償責任は、被害者救済の観点から、事業者の故意・過失によらない賠償責任（無過失責任）とする。

なお、海洋汚染等防止法における海洋環境の保全の観点からの規制の内容を本法案に一元化するため、海洋汚染等防止法における海域における CCS の許可制度に関する規定を削除する。

（２）導管輸送事業の届出

多数の CO2 排出者による貯留事業場に向けた輸送導管の適切な利用を確保する観点から、導管輸送事業（貯留層に貯蔵することを目的として、導管により CO2 を輸送する事業）について、事業の適正な運営を確保するため、経済産業大臣への届出制とする。

正当な理由がなければ、CO2 排出者からの輸送依頼の拒否、特定の CO2 排出者に対して不当な差別的取扱いをすることを禁止し、料金等の届出義務を課す。

技術基準への適合義務、工事計画の届出、保安規程の策定等の保安規制を課す。

（３）探査の許可

貯留層の探査活動は、一定の規律の下、適切な者により実施されない場合には、他産業に悪影響を及ぼすおそれや、貯留層の合理的な開発が損なわれるおそれがあるため、貯留層の探査について、許可制とする。

【規制以外の政策手段の内容】

（１）貯留事業及び試掘の許可

補助金・税制等の非規制的措置により貯留事業の事業環境整備を行う手法も考えられるが、貯留事業の適正な実施の確保及び健全な発達のためには、補助金・税制等を活用した短期的・断続的な投資だけではなく、安定的に事業を行うための制度整備が必要であり、非規制的措置だけでは CO2 の安定的な貯留を確保するための事業環境を整備することができないため、他の政策手段による実現は難しい。

（２）導管輸送事業の届出

届出制とせず、事業者の自主的な取組に委ねることも考えられるが、CO2 排出者が貯留サービスに適切にアクセスすることができないおそれや、導管輸送事業の健全な発達が損なわれるおそれがあるため、他の政策手段による実現は難しい。

（３）探査の許可

許可制を設けず、自由に探査を行わせることも考えられるが、探査を行う者の適格性が担保されず、無規律に探査が行われることとなった場合、他産業に悪影響を及ぼすおそれや、貯留層の合理的な開発が損なわれるおそれがあるため、他の政策手段による実現は難しい。

2 直接的な費用の把握

③ 「遵守費用」は金銭価値化（少なくとも定量化は必須）

「遵守費用」、「行政費用」について、それぞれ定量化又は金銭価値化した上で推計することが求められる。しかし、全てにおいて金銭価値化するなどは困難なことから、規制を導入した場合に、国民が当該規制を遵守するため負担することとなる「遵守費用」については、特別な理由がない限り金銭価値化を行い、少なくとも定量化して明示する。

(1) 貯留事業及び試掘の許可

【遵守費用】

貯留事業及び試掘に係る許認可等を取得するに当たっては、申請書類の作成等や、技術基準への適合等に要する費用が発生することが想定される。2030年までにCCS事業を開始することを目標としているところ、申請書類や技術基準等は、今後省令で定める予定であるため、現時点で定量的な評価は困難ではあるが、2050年カーボンニュートラルの実現に向けて、多数の事業者の参入を促すため、過大な負担を強いるものとはしない。

なお、前述のとおり、海洋汚染等防止法から海域におけるCCSに係る許可制度に関する規定が削除されるものの、本法案に同内容の規制を一元化するため、実質的に規制内容の変更はない。したがって、海洋環境の保全の観点からは追加的な遵守費用は生じない。

【行政費用】

貯留事業及び試掘に係る許認可の書類の受理・審査業務等、料金等の届出の書類の受理業務等の費用の発生が想定されるが、貯留事業及び試掘に係る許認可の申請が行われる件数は現時点では必ずしも明らかではないことから、定量的な推計は困難である。他方で、こうした業務は頻繁に生じるものではないため、追加負担は小さいと考えられる。

なお、前述のとおり、海洋汚染等防止法から海域におけるCCSに係る許可制度に関する規定が削除されるものの、本法案に同内容の規制を一元化するため、実質的に規制内容の変更はない。したがって、海洋環境の保全の観点からは追加的な行政費用は生じない。

(2) 導管輸送事業の届出

【遵守費用】

導管輸送事業の届出等に当たっては、申請書類の作成等や、技術基準への適合、保安規程の作成等に要する費用が発生することが想定される。導管輸送事業については、貯留事業の開始に伴って、拡大が見込まれるものであり、申請書類や技術基準等は、今後省令で定める予定であるため、現時点で定量的な評価は困難ではあるが、2050年カーボンニュートラルの実現に向けて多数の事業者の参入を促すため、過大な負担を強いるものとはしない。

【行政費用】

届出の書類の受理・審査業務等の費用の発生が想定されるが、導管輸送事業に係る届出が行われる件数は現時点では必ずしも明らかではないことから、定量的な推計は困難である。他方で、こうした業務は頻繁に生じるものではないため、追加負担は小さいと考えられる。

(3) 探査の許可

【遵守費用】

探査に係る許可を取得するに当たっては、申請書類の作成等に要する費用が発生することが想定される。申請書類等の詳細については、今後省令で定める予定のため、現時点で定量的な評価は困難ではあるが、2050年カーボンニュートラルの実現に向けて多数の事業者の参入を促すため、過大な負担を強いるものとはしない。

【行政費用】

許可の書類の受理・審査業務等の費用の発生が想定されるが、探査に係る許可申請が行われる件数は現時点では必ずしも明らかではないことから、定量的な推計は困難。他方で、こうした業務は頻繁に生じるものではないため、追加負担は小さいと考えられる。

④ 規制緩和の場合、モニタリングの必要性など、「行政費用」の増加の可能性に留意

規制緩和については、単に「緩和することで費用が発生しない」とするのではなく、緩和したことで悪影響が発生していないか等の観点から、行政としてモニタリングを行う必要が生じる場合があることから、当該規制緩和を検証し、必要に応じ「行政費用」として記載することが求められる。

規制緩和ではないため、該当しない。

3 直接的な効果（便益）の把握

⑤ 効果の項目の把握と主要な項目の定量化は可能な限り必要

規制の導入に伴い発生する費用を正当化するために効果を把握することは必須である。定量的に記載することは最低限であるが、可能な限り、規制により「何がどの程度どうなるのか」、つまり定量的に記載することが求められる。

(1) 貯留事業及び試掘の許可

我が国における貯留事業の実施のための必要な事業環境の整備を行うことで、2050年カーボンニュートラル実現に向けて、CO₂の排出削減が困難な分野における脱炭素化の取組を促すこととなるほか、エネルギー・鉱物資源の安定供給の確保に貢献することが見込まれる。

(2) 導管輸送事業の届出

我が国における導管輸送事業の実施のための必要な環境整備を行うことで、CO₂排出者が適切な貯留サービスにアクセスすることが可能となり、その結果、CO₂の排出削減が困難な分野における脱炭素化の取組を促すこととなるほか、エネルギー・鉱物資源の安定供給の確保に貢献することが見込まれる。

(3) 探査の許可

探査の事業規律の導入により、探査を行う区域において実施されている他産業との調整を図ることが可能となり、適切に探査を行うことが可能となる。

⑥ 可能であれば便益（金銭価値化）を把握

把握（推定）された効果について、可能な場合は金銭価値化して「便益」を把握することが望ましい。

(1) 貯留事業及び試掘の許可

今回の措置により、CO₂の排出削減が困難な分野における脱炭素化を通じたカーボンニュートラル実現への貢献、我が国産業の国際競争力の強化、エネルギー・鉱物資源の安定供給の確保等が便益として考えられるが、これらの効果を定量的に算出することは困難である。

(2) 導管輸送事業の届出

導管輸送事業の適正な事業運営を確保することにより、CO₂排出者が適切な貯留サービスにアクセスすることが可能となり、その結果、CO₂の排出削減が困難な分野における脱炭素化の取組を促すこととなるほか、エネルギー・鉱物資源の安定供給の確保に貢献することが見込まれるが、これらの効果を定量的に算出することは困難である。

(3) 探査の許可

探査の適切な実施を確保することにより、貯留層の合理的な開発等に貢献することが考えられるが、この効果を定量的に算出することは困難である。

⑦ 規制緩和の場合は、それにより削減される遵守費用額を便益として推計

規制の導入に伴い要していた遵守費用は、緩和により消滅又は低減されると思われるが、これは緩和によりもたらされる結果（効果）であることから、緩和により削減される遵守費用額は便益として推計する必要がある。また、緩和の場合、規制が導入され事実が発生していることから、費用については定性的ではなく金銭価値化しての把握が強く求められている。

規制緩和ではないため、該当しない。

4 副次的な影響及び波及的な影響の把握

- ⑧ 当該規制による負の影響も含めた「副次的な影響及び波及的な影響」を把握することが必要

副次的な影響及び波及的な影響を把握し、記載する。

※ 波及的な影響のうち競争状況への影響については、「競争評価チェックリスト」の結果を活用して把握する。

特になし。

5 費用と効果（便益）の関係

- ⑨ 明らかとなった費用と効果（便益）の関係を分析し、効果（便益）が費用を正当化できるか検証

上記2～4を踏まえ、費用と効果（便益）の関係を分析し、記載する。分析方法は以下のとおり。

- ① 効果（便益）が複数案間でほぼ同一と予測される場合や、明らかに効果（便益）の方が費用より大きい場合等に、効果（便益）の詳細な分析を行わず、費用の大きさ及び負担先を中心に分析する費用分析
- ② 一定の定量化された効果を達成するために必要な費用を推計して、費用と効果の関係を分析する費用効果分析
- ③ 金銭価値化した費用と便益を推計して、費用と便益の関係を分析する費用便益分析

（1）貯留事業及び試掘の許可

今回の制度措置に伴う遵守費用については過大な負担を強いるものではなく、行政費用についても追加負担が小さいことから、どちらも影響は限定的である。一方で、貯留事業について許可制を導入することにより、CO2の排出削減が困難な分野における脱炭素化の取組を促すこととな

るほか、エネルギー・鉱物資源の安定供給の確保に貢献することが見込まれる。

(2) 導管輸送事業の届出

今回の制度措置に伴う遵守費用については過大な負担を強いるものではなく、行政費用についても追加負担が小さいことから、どちらも影響は限定的である。一方で、導管輸送事業について届出制を導入することにより、CO2 排出者が適切な貯留サービスにアクセスすることが可能となり、その結果、CO2 の排出削減が困難な分野における脱炭素化の取組を促すこととなるほか、エネルギー・鉱物資源の安定供給の確保に貢献することが見込まれる。

(3) 探査の許可

今回の制度措置に伴う遵守費用については過大な負担を強いるものではなく、行政費用についても追加負担が小さいことから、どちらも影響は限定的である。一方で、探査について許可制を導入することにより、探査を行う区域において実施されている他産業との調整等が図られ、適切な探査の実施を確保することが可能となる。

6 代替案との比較

- ⑩ 代替案は規制のオプション比較であり、各規制案を費用・効果（便益）の観点から比較考量し、採用案の妥当性を説明

代替案とは、「非規制手段」や現状を指すものではなく、規制内容のオプション（度合い）を差し、そのオプションとの比較により導入しようとする規制案の妥当性を説明する。

(1) 貯留事業及び試掘の許可

代替案として、届出制とすることも考えられるが、貯留事業や試掘の実施は経理的基礎や技術的能力等を必要とするものであり、届出制とした場合、適格な事業者による貯留層の合理的な開発や、貯留事業の適切な運営等を確保することができないおそれがあることから、代替案は課題解決の方策として妥当ではない。

(2) 導管輸送事業の届出

代替案として、許可制とすることも考えられるが、類似の事業類型であるガス事業法に基づく特定ガス導管事業も届出制であるところ、事業者に対して過度な規制を課すこととなれば、導管輸送事業への参入が阻害されるおそれがあることから、代替案は課題解決の方策として妥当ではない。

(3) 探査の許可

代替案として、届出制とすることも考えられるが、仮に無規律に探査が行われた場合、他産業に悪影響を及ぼすおそれや、貯留層の合理的な開発が損なわれるおそれ等があるため、代替案は

課題解決の方策として妥当ではない。

7 その他の関連事項

⑪ 評価の活用状況等の明記

規制の検討段階やコンサルテーション段階で、事前評価を実施し、審議会や利害関係者からの情報収集などで当該評価を利用した場合は、その内容や結果について記載する。また、評価に用いたデータや文献等に関する情報について記載する。

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／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 合同会議における計4回の審議を経て、令和6年1月29日に取りまとめられた「中間取りまとめ CCSに係る制度的措置の在り方について」の内容を踏まえて立案している。

当該合同会議においては、CO2の貯留事業等を促進していくための措置として、貯留事業等の許可制度等の整備について了承を得た。

<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>

https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/hoan_shohi/sangyo_hoan_kihon/index.html

<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>

https://www.meti.go.jp/shingikai/enecho/shigen_nenryo/carbon_management/index.html

また、海域におけるCCSについては、中央環境審議会水環境・土壌農薬部会海底下CCS制度専門委員会における計4回の議論を経て、令和6年1月19日に取りまとめられた「今後の海底下への二酸化炭素回収・貯留に係る海洋環境の保全の在り方について（答申）」の内容も踏まえて立案している。

<中央環境審議会水環境・土壌農薬部会海底下CCS制度専門委員会>

<https://www.env.go.jp/council/49wat-doj/yoshi49-20.html>

<中央環境審議会水環境・土壌農薬部会>

<https://www.env.go.jp/council/49wat-doj/yoshi49.html>

<中央環境審議会答申>

https://www.env.go.jp/press/press_02643.html

8 事後評価の実施時期等

⑫ 事後評価の実施時期の明記

事後評価については、規制導入から一定期間経過後に、行われることが望ましい。導入した規制について、費用、効果（便益）及び間接的な影響の面から検証する時期を事前評価の時点で明確にしておくことが望ましい。

なお、実施時期については、規制改革実施計画（平成 26 年 6 月 24 日閣議決定）を踏まえることとする。

本規制については、施行後 5 年程度において事後評価を実施する。

⑬ 事後評価の際、費用、効果（便益）及び間接的な影響を把握するための指標等をあらかじめ明確にする。

事後評価の際、どのように費用、効果（便益）及び間接的な影響を把握するのか、その把握に当たって必要となる指標を事前評価の時点で明確にしておくことが望ましい。規制内容によっては、事後評価までの間、モニタリングを行い、その結果を基に事後評価を行うことが必要となるものもあることに留意が必要

（１）貯留事業及び試掘の許可

貯留事業に関する許認可の件数、貯留事業者等からのヒアリング等を通じて、貯留事業の実施状況等を確認する。

（２）導管輸送事業の届出

導管輸送事業の届出の件数、導管輸送事業者からのヒアリング等を通じて、導管輸送事業の実施状況等を確認する。

（３）探査の許可

探査許可の件数、探査を行う者からのヒアリング等を通じて、費用を含めた探査の実施状況等を確認する。