

地球温暖化 日本の戦略

第29回 温暖化対策と国際競争力

—他国に対する一方的貿易措置—

山口光恒

東京大学先端科学技術研究センター特任教授

1、現実味増す温暖化対策と貿易の相克

昨年12月のCOP15で法的拘束力のある合意が成立せず、本年のCOP16での成立の見通しも厳しいことから、自国と同等な温暖化対策を採用しない国に対する国境税調整等の貿易措置が急速に脚光を浴びるようになった。実際にEUでは2008年12月に閣僚理事会で決定されたEU排出権取引フェーズⅢ（以下EU ETS フェーズⅢ）、アメリカでは既に下院を通過しているワックスマン・マーキー法案（以下W/M法案）のいずれもがこうした貿易措置条項を含んでいる（現在上院で審議中のケリー・ボクサー法案—S.1733—でもSec. 765で貿易措置を含むことが上院の意見であると明記されている）。本稿ではまず貿易と環境問題全般につき簡単に述べた上で、EUやアメリカの動きを中心に、こうした措置の是非について論じる。

貿易と環境問題とは大別して次のような問題を指す。

1) 自由貿易と環境保護は両立するか

貿易自由化は環境を破壊するのがあるいは環境保護を促進するのか。例えば自由貿易で日本の商社が木材を輸入したため輸出国の環境が悪化するという説や、自由貿易により豊かになり結果として国や個人が環境保護の余裕が出来るという説のどちらが本当か

2) 環境条約の貿易条項はGATT/WTOの規定に抵触するのではないか

オゾン層保護を目的とする環境条約であるモントリオール議定書には非締約国との貿易を禁じる条項がある。これは自由貿易促進を目指すGATT/WTO（関税及び貿易に関する一般協定/世界貿易機関）の規定に違反しているのではないか

3) 製品の製造中の環境負荷を理由とした一方的貿易措置（輸入禁止や制限）は適法か

製品自体は環境に無害であるが、当該製品の製造中に環境に与える悪影響を理由にした貿易措置はGATT/WTO上許容されるか。これは俗に製造中の環境負荷問題（ppm、processes and production methods）と呼ばれる問題で、1991年のガットパネルの判断以来一時大きな問題となった。かりにこれが許されると輸入国による輸出国の環境政策への内政干渉という問題が発生する。

4) 国内環境政策と貿易障害

貿易上の措置を全くとらないにも拘わらず国内の厳しい環境規制が結果として他国に

とっての貿易障害となる類の問題。具体例としては例えば日本の自動車燃費規制がある。京都議定書採択の翌年、日本の自動車燃費に重量別トップランナー方式が導入された。これに対して EU 及びアメリカの政府及び業界から輸入車に的を絞り環境保護名目の保護主義ではないかとの懸念が表明された。こうした問題である。

冒頭取り上げた EU ETS フェーズⅢやアメリカの W/M 法案の貿易措置は、温暖化対策として自国の産業部門には排出権取引 (Cap & Trade) を取り入れているにも拘わらず他国が特段の (或いは自国と同様に厳しい) 対策をとらなければ自国企業は競争上不利な立場におかれる。こうした配慮から当該国からの輸入に際して排出許可証 (排出権) の購入・提示を求めるものである。排出権そのものは財でもサービスでもないのもそもそも GATT および GATS (サービスの貿易に関する一般協定) の対象外との意見もあるが、本稿で取り上げるケースは排出権そのものの貿易ではなく、製品の輸入に伴う一種の課徴金として排出権の提示を求めるものなので GATT の対象になるものと思う。これを上記の類型にあてはめて考えると 3) の ppm 問題に該当すると考えられ、以下この点に焦点をあてて議論を進める。なお、自動車燃費基準など TBT 協定 (貿易の技術的障害に関する協定) に関するケースも含めた貿易と環境問題全般については後日改めて論じたい。

2、一方的貿易措置と PPM 問題

GATT の目的は自由貿易の促進による資源の最適利用を通じた経済厚生を増大である。GATT の原則のうち本稿と密接に関連するのは、最恵国待遇 (第 1 条)、内国民待遇 (第 3 条) 及び数量制限の禁止 (第 11 条) の 3 項目である。最恵国待遇とはある GATT 加盟国に与えた利益・特典等はその他の GATT 加盟国にも与えること、内国民待遇とは同種の産品を内外無差別に扱うこと (自国産品のみを有利に扱うことの禁止)、数量制限の禁止とは輸入禁止や制限など関税や課徴金以外の手段の使用の禁止である。しかしこの点に関しては GATT に一般的例外規定がある (第 20 条)。この規定のうち環境問題に関連するのは次の 2 点であり、これに該当する場合には貿易措置 (輸入禁止や制限) が容認される。

- ・ 「人、動物または植物の生命または健康の保護のために必要な措置 (20 条 b 項)」
- ・ 「有限天然資源の保存に関する措置。ただし、この措置が国内の生産または消費に対する制限と関連して実施される場合に限る (同 g 項)」

しかしこの場合であってもこうした措置が差別的に実施されないこと、偽装された貿易制限とならないことが条件である (20 条柱書き)。以上が GATT の関連する内容である。

次に ppm を理由とした一方的貿易措置とは何か。エッセンスは産品そのものの性質 (有害性等) ではなく、当該産品の製造工程での汚染、換言すれば輸出国の製造工程に対する規制が自国 (輸入国) の規制と整合的ではない事を理由とする貿易措置である。そもそもこの問題が世界的に注目を浴びるきっかけとなったのは 1991 年のキハダマグロ事件であり、さらには 1998 年のエビ事件である。今に続く貿易と環境問題の発端となったこの両事件を

簡単に振り返ってみよう。

まず「キハダマグロ事件」であるが、これはアメリカが自国の法律（海洋哺乳類保護法）に従い、公海上でメキシコ漁船がキハダマグロとイルカを混獲する漁法で捕獲したマグロの輸入を一方的に禁止した事件である。メキシコはこの措置がガット第 1 条（最恵国待遇）、第 3 条（内国民待遇）、第 11 条（数量制限の禁止）等に違反するとしてガットパネルの設置を求めた。アメリカはパネルの場で前掲の GATT20 条(b)、(g)項による正当化を主張して対抗した。

パネルは自国の法律を公海或いは他国に適用すること（域外適用）は出来ないと判断して、アメリカの主張を退けた。その背景には、そもそも 20 条(b)、(g)項の規定は「自国の」人、動植物等の保護、「自国の」天然資源の保護を対象としたものであるとの考え方、さらにアメリカの主張を認めれば他国の環境規制への干渉が正当化されるとの考え方があった。そもそも各国の環境規制・基準はそれぞれの国の事情を反映して制定されている。仮に A 国（たとえば先進国）の大気汚染規制の方が B 国（同途上国）のそれよりも厳しい場合でも、それぞれの国にとって大気汚染の優先順位が違うので、A 国が B 国に対して規制強化を求めることは主権の侵害となる。しかし仮に上記のケースでアメリカの主張を認めるとこれと同じ事が起こる。つまりメキシコの漁法がアメリカの規制に合わないので、そうした漁法で捕獲したマグロの輸入を禁止する事が正当化される。ここで漁法を製造工程と置き換えると、メキシコの製造工程の規制（たとえば大気汚染規制）がアメリカのそれよりも緩いので、そのような規制の下で製造された製品はたとえ製品自体は無害であっても輸入禁止が GATT 上合法化されることになる。この GATT パネルの判断に対しアメリカのほとんどの環境保護団体が GATT を環境の敵とみなして大規模な反 GATT キャンペーンを張ったことを覚えている読者もいることと思う。

1998 年の「エビ事件」は、ウミガメを混獲する漁法で捕獲したエビの輸入をアメリカが国内法に従って一方的に禁止したもので、基本的にはキハダマグロ事件と同じ構図である（ただし、キハダマグロと違いウミガメはワシントン条約上絶滅の危機にある動物とされている）。これに対してマレーシア、タイなど 4 カ国が GATT パネルの設置を要求した。

1998 年 5 月のパネルの判断はキハダマグロ事件と同じく、アメリカ国内法の域外適用を認めないとするものであった。従来 GATT は 1 審制であったが 1995 年の WTO 発足でパネルの上に上級委員会が設置されており、パネルの判断を不服としてアメリカはここに上訴した。その結果同年 10 月の上級委員会の判断はアメリカの主張を退けるという意味で結論こそ同じであるが、内容は大きく異なっている。具体的にはアメリカの法令はガット 20 条(g)項の有限天然資源の保存に関する措置に該当するが、柱書きの「同様の条件の下にある諸国の間において任意のもしくは正当と認められない差別待遇の手段となるような方法で適用しないこと」という条件を満たしていないので、認められないと判断したのである。

ここでのポイントは、アメリカ国内法の域外適用がガット 20 条(g)項に相当すると認められたことである。ここでも焦点は漁法であったが、製造工程に焦点を当てると次の通りと

なる。即ち、他国の製造工程がアメリカ以外の天然資源の保存に影響を及ぼす場合、たとえ製品そのものはそのような影響が無くても GATT20 条の例外規定で当該製品の輸入禁止措置をとることが出来る。ただしそのような措置が差別的な方法あるいは環境保護の名を借りた自国製品保護（偽装された貿易制限）を目的とする時はこの限りにあらず、ということである。

これはあくまで個別のケースに対する判断であり、未だに専門家間で意見が割れている。従って今後も上級委員会が域外適用を認めるかどうかはあくまで個別判断であるが、従来域外適用についてはいわば門前払いであったが、これに例外が出来たという意味で世界中から注目された。

なお、参考までに上述の GATT20 条の例外規定を見ると人や動植物の生命・健康保護のために必要な措置は例外として認められているが、「環境」保護は対象とされていない。本稿では論じないが GATT の後に成立した TBT 協定（貿易の技術的障害に関する協定）には「環境保全」が正当な目的として明記されているのと大きく相違している点を付言しておく。

3、EU ETS フェーズⅢと W/M 法案の貿易措置

ここで温暖化対策と貿易措置の問題に移ろう。周知の通り EU ETS フェーズⅢ及び W/M 法案にはいずれも一方的貿易措置が含まれている。先ずその内容を確認する。

1) EU ETS フェーズⅢ

2008 年 1 月 23 日に公表された EU ETS フェーズⅢの欧州委員会の案は第 10 条 b 項で、エネルギー集約産業において炭素リーケージが発生する際の対策につき規定している（炭素リーケージとは自国の環境規制が厳しいために相対的に規制の緩い国にエネルギー集約産業が移転し、結果として地球規模では GHG 排出量が増加する事を指す）。その後欧州議会での審議を経て同年 12 月に閣僚理事会で最終的に決定した内容は次の通りである。

2010 年 6 月までに欧州委員会は、国際交渉の結果やそれによる GHG 排出削減の程度を勘案し、全ての利害関係者の意見を聴取した上で、炭素リーケージの深刻なリスクにさらされると認定されるエネルギー集約的業種の状況についての分析結果を欧州議会並びに閣僚理事会に提出せねばならない。この報告には下記を含む適切な提案が付随していなければならない。

- ・ このような業種に対する排出権無償配分割合の調整
- ・ このような業種が生産した製品の輸入者を EU ETS 制度の対象に指定
- ・ 加盟国のエネルギー安全保障に対する炭素リーケージの影響評価と適切な対策、特に他の加盟国との電力の系統容量が不十分で EU 加盟国以外との系統がある国について

以下略

上記のうち最後の点は欧州委員会原案にはなかったが折からのエネルギー安全保障問題への関心の高まりを反映して追加されたものと思う。内容としては規制のない（緩い）EU 以外からの安い電力に依存することによる、エネルギー安全保障面への悪影響への懸念である。温暖化とエネルギー安全保障はコインの両面であるにも関わらず日本では独立したものとして扱われる傾向が強いが、EU のこうした視点は我々にも参考になる。その一つ上の輸入者を EU ETS 制度の対象とする点についての記述は曖昧であるが、欧州委員会提案の解説条項を読むと、競争が激しく排出権価格分を製品に上乘せするのが困難なため炭素リーケージの可能性があるとして欧州委員会が認める EU のエネルギー集約的業種（たとえば鉄鋼業）をまず認定し、EU 域外で EU と同等の規制を課していない国（たとえば中国）の該当業種が製造した製品（たとえば鉄鋼製品）を輸入する EU 内の輸入業者にも、当該製品の製造工程で排出した CO2 相当分の排出権の提示を義務づける案も含まれるとある。目的は EU 企業の競争力維持及び炭素リーケージ防止である。ただし「共通だが差違のある責任」、そのうちでも特に最貧国の事情を勘案すると共に、WTO をはじめとする国際条約の義務との整合性も図るとされている。つまり最貧国などからの輸入製品はたとえそれが上記に該当しても排出権の提示を求めない（あるいは全量分は求めない）というような柔軟な対応をすることに加えて、WTO ルールとの整合性を図ることも明記されている。

最終案はこの通りであるが、欧州委員会提案の 40 日ほど前の 2007 年 12 月 10 日の案（バージョン 14）では実は 2 つのオプションが併記されていた。オプション 1 は貿易条項を詳細に記したもので、オプション 2 は炭素リーケージに関する分析レポートの提出のみを義務づける簡単な内容である。前者は環境重視派、後者は貿易重視派の主張と思われるが、欧州委員会案ではこれを折衷したものとなっている。以下参考までにオプション 1 の内容を記す。

オプション 1 では「共通だが差違のある責任」や WTO ルールとの整合性などは同じである。しかしこちらは輸出業者も対象にしていること、必要となる排出権の計算方法の記述があることなどが異なっている。また、制裁の基準であるが、相手国が国際環境条約を批准するか企業が EU ETS とリンクしていれば、EU と同等の努力をしているとして排出権の提示を免除される可能性があるとの内容になっている。

まず制裁対象相手国への輸出であるが、当該業種の製品の輸出に際して EU 内の輸出業者は製造中に排出した GHG 相当分の排出権の還付を受ける。この考え方は EU 域内の製品の競争力確保という意味で国境税調整と同じである。

輸入業者は反対に排出権の提出を求められる。輸出・入を問わずある製品の製造工程での GHG 排出量の計算は製品ごとに EU 内の平均値を用いる、となっていた。

2) W/M 法案（アメリカ）

アメリカはどうか。W/M 法案で貿易措置に触れているのは第 4 章、クリーンエネルギー経済への移行のうち「産業部門からの確実な排出削減」の部分である（より具体的にはセ

クシオン 765-769)。この目的は、地球規模で温室効果ガス（GHG）削減を進める為に、国際競争に曝されている特定分野の製造業に対して排出権を無償配分すると共に、そうした業種がアメリカから規制の緩い他国に生産を移転する（炭素リーケージ）のを防止することである。他国にもアメリカから見て妥当と思われる削減努力を要求し、一定期間後にその努力を怠っている国からの輸入品には排出権の購入を義務づけるというものである。なお、対象製品の考え方は基本的に EU と同じで、製造中の GHG 排出量が多く且つこの法案により生産コストが上昇する（競争力に影響が出る）製品である。もう少し細かく見よう。

まず、アメリカは目的達成のための方法として、アメリカと他国との 2 国間での解決を最善とし、気候変動枠組み条約あるいはその他の場を通して全ての主要排出国が衡平に削減する法的拘束力のある協定（セクター別協定を含む）の合意に向けて努力することを謳っている。つまり一方的貿易措置の前にまずは多国間或いは二国間の交渉によるべきだとの基本スタンスを明らかにしている。しかしこの交渉がうまくいかず、且つ、一定要件を満たす場合には一方的措置の導入となる。

具体的な流れは次の通りである。2017 年 1 月 1 日までに大統領は特定業種への無償配分の効果につき議会に報告書を提出する。その際特定業種の製造コスト上昇の実態や、アメリカ以外の先進国での同種業種への（無償配分を含む）優遇措置の評価も実施する。次に 2018 年 6 月 30 日まで（以後は 4 年ごと）に対象業種の製品ごとに、下記の条件の一つ以上を満たす国で生産された製品がアメリカへの輸入の 85%を超えているかどうかを判定する。もし 85%を超えていれば特段の措置はとらない。

- (1) アメリカも加盟している国際協定の加盟国であってアメリカと同等以上の厳しい（国の総排出量についての）削減約束をしている国
- (2) 該当業種につき排出削減の 2 国間あるいは多国間協定をアメリカと交わしている国
- (3) 該当業種につきアメリカと同等以上のエネルギー効率、あるいは GHG 排出効率を実現している国

要はアメリカへの輸入が「アメリカから見て満足すべき規制・対策が実施されている国」の製品である割合が 85%以下（換言すればそれ以外の国の製品の割合が 15%以上）であったときには当該業種の該当製品につき対抗措置の発動を決定出来る（これ以外に 2026 年以降の無償配分割合低減の緩和措置もあるが本稿の性質上貿易措置のみに絞る）。

この場合には製品の輸入業者に対してアメリカ政府が発行する国際備蓄排出権（international reserve allowances）の適切な量の排出権の提示を要求する（最貧国や排出量が極めて少ない国からの輸入等に一部例外有り）。輸入業者が購入する排出権の価格は政府が実施する最新のオークション価格と同額とし、要求する排出権の量の計算方法は別途定める。この決定に際しアメリカでの W/M 法案遵守のコストと輸出国での当該製品生産に伴う GHG 関連コストとの差により生じるリーケージを最小化するプログラムを設ける（この際にはアメリカが加盟している国際条約と整合性を考慮するとあり、これは WTO との整合性の問題と解されるが、この点は EU と同様）。こうした措置の対象製品は特定業種

の製品であり、特定業種とはエネルギー集約業種で、具体的には鉄鋼、アルミ、セメント、ガラス、紙、パルプ、化学等が対象になると考えられる（委員会通過時点の案は具体的にこうした記述があったが、本会議通過の案では表現がより抽象的・一般的なものに変わった）。なお、実際にこうした措置が実施されるのは2020年以後である。

以上が概要であるが、基本的な思想は一昨年廃案となったリーバーマン・ワーナー法案のそれと同様である。つまりアメリカのエネルギー集約産業の製品がW/M法案により国際競争上不利にならないための措置で、しかも他国での生産に伴うGHG排出量をアメリカが一方的に決め、それに対応する排出権購入を強制することで同等の競争条件を確保しようというものである。

この一連の条項は急速に発展しつつある途上国（特に中国やインドなど大排出国）を意識したもので、セクション761には目的として、諸外国、特に「急速に成長する発展途上諸国 (in particular, fast-growing developing countries)」が2007年のバリ島におけるCOP13で合意されたバリ行動計画を念頭に、自国でのGHG排出抑制に向けて本格的な行動をとるようにすることと明記されている（実際この直後から中国やインドからの反対表明が相次いでいる）。こうした国が上記(1)~(3)迄のどれかに該当しない場合、そうした国からの輸入が全体の15%を超えることは容易に想像される。しかし仮にこれが法律となった場合でも実際にこうした手段が採用されるのは2020年以後である。アメリカの本当の狙いはこの条項を梃子に主要途上国と交渉して何らかの数値目標を受け入れさせることにあると思う。

なお、W/M法案は下院本会議通過の票稼ぎのためはかなり妥協した内容となっており、競争力に関する条文は途上国に厳しい方向で変更されている。例えば、排出権の提供を求める時期として原案は2025年となっていたのを2020年に前倒しをしたほか、下院小委員会通過時点では上述の3つの条件に加え

- (4) 該当業種につき業種ごとの排出上限値、発電規制、排出課徴金などを含む政策を実施し、それによる生産コスト増分がアメリカでの同業種のその60%以上である国

という条件があったほか、これも含む4つの内一つを満たしていればアメリカから見て満足すべき規制が実施されている国とみなされることになっていた。しかもそうした国での生産割合が70%を超えていれば対抗措置は発動しないことになっていた。上記の(4)の条件はアメリカと同等の措置を導入していなくとも、それに近似の措置でも認めるとの趣旨であるが、最終場面での改訂で削除され、さらに4つの条件に該当する国からアメリカへの輸入が85%を超えている場合のみ貿易措置の対象外とされた。即ち貿易措置発動要件が緩和される形となった。この法案導入により打撃を受ける可能性のある州選出の議員の圧力によるものであろう。

以上EU及びアメリカの温暖化対策と一方的貿易措置の内容を概観した。輸入「製品」自体の環境影響とは一切関係なしに、自国と同等の温暖化対策を採用していない国での産

品の製造工程で排出される GHG 排出量に対して排出権の提示を求めるという点で、まさに製造工程（ppm）での環境負荷を理由とした輸入制限・禁止措置の典型例である。以下こうした貿易措置と WTO との整合性につき検討する。

4、EU ETS 及び W/M 法案の一方的貿易措置の評価

ppm での環境負荷を理由とした貿易措置については既に述べたとおり WTO 発足以前は GATT で門前払いの扱いを受けていたが、WTO になってからは「同様の条件の下にある諸国の間において任意のもしくは正当と認められない差別待遇の手段となるような方法で、又は国際貿易の偽装された制限となるような方法で、適用しないこと」という GATT20 条の柱書きの条件に沿った形で導入された場合の扱いについては「エビ」事件で認められたものの、これが普遍的なものかどうかを巡っては両論がある。しかし筆者は次の理由から GATT/WTO においてこのような一方的措置は認めるべきではないと考えている。

1) 国際競争力を理由とした貿易措置である。

GATT/WTO 上温暖化に関連して貿易措置の例外規定が認められる可能性があるのは、既述の通り当該措置が次のどちらかに該当すると認められる場合のみである。

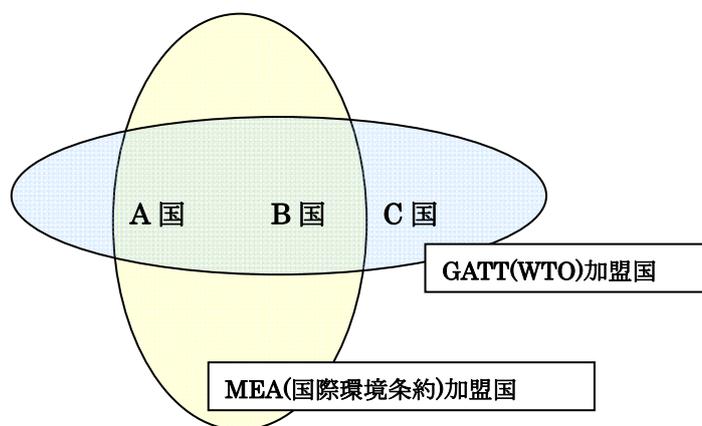
- ・「人、動物または植物の生命または健康の保護のために必要な措置（20 条 b 項）」
- ・「有限天然資源の保存に関する措置。ただし、この措置が国内の生産または消費に対する制限と関連して実施される場合に限る（同 g 項）」

これまでの説明から EU ETS や W/M 法案の貿易措置は上記のどちらではない。あえて言えば温暖化対策を人の健康や生命の保護のため、あるいは有限天然資源の保存のためとの解釈もあるかも知れないが、かなり苦しい。むしろ自国産品の競争力維持を目的としたものと解釈するのが自然であろう。その場合例外規定の適用はない。なお、この例外規定をよく見ると、「環境保護」を直接の理由とした措置は対象外である点は既述の通りである。

GATT 条項との関係では製造工程で相対的に多めの GHG を排出した産品とそうでない産品が「同種の産品」か否かという問題もある。仮に同種の産品であれば、同等の対策をとらない国からの輸入品への排出権購入の義務づけが GATT 3 条の内外無差別の原則に抵触するかどうかは微妙である。自国で同種の産品の製造中に排出する GHG には炭素税や排出権価格という形で当該費用が産品に加算されているので、輸入品についても同等に扱うのが正当との主張もあり得る。しかし相手国との製法の相違などを考えると客観的指標はなく、各国が独自にこうした運用を行うことは自由貿易体制そのものを危険にさらすリスクを招く。いずれにしても GATT 条項の解釈はパネル判断の積み重ねという意味で判例法的なものであり、最終的には具体的案件ごとに判断されるので断定的なことは言えない点に注意が必要である。

2) ポスト京都の条約（国際環境条約）に貿易措置を織り込めるか

仮にこのような措置が地球規模の温暖化対策上必要であれば、国際環境条約（MEA）として定めるべきである。MEA で非締約国に対する貿易措置を認めた代表的事例はオゾン層保護のためのモントリオール議定書である。MEA の場合、問題が地球規模であるため参加国が一定規模以上ないと効果を発揮出来ない。こうしたことから MEA には参加を促す「飴」と不参加に対する「鞭」が盛り込まれることが多い。貿易措置は正にこの「鞭」に当たる。実際、同議定書は貿易措置の脅しにより条約参加国が増加する効果があった。しかしここで A、B、C の3国が GATT（WTO）加盟国であるが A 国、B 国は MEA 加盟、C 国は非加盟という場合を想定しよう。



MEA 上 A 国は C 国に対して MEA 非加盟を理由として貿易措置の発動が可能であるが B 国に対しては当然そうした措置はとらない。他方、GATT 1 条の最恵国待遇により C 国は A 国に対し B 国と同様の扱いを要求出来る。つまり現状は MEA の貿易条項は GATT 条項に抵触している可能性が高いのである。しかしこの問題を GATT パネルに持ち出せば、パネルは当該貿易措置を GATT 違反と認定することで、折角効果のある MEA の実効性を削ぐ結論を出すか、逆に貿易措置を GATT と整合的であるとして認めてしまうと環境保護のための貿易措置が横行し、自由貿易を標榜する GATT の原則が崩れかねない。こうしたことから現在は MEA の貿易措置と GATT は不安定な地盤の上ではあるが共存しているのである。上記から、もし温暖化対策のための貿易措置が例えばポスト京都議定書の条約に採択されれば、GATT 上の挑戦を受けることはないだろう。

それは可能だろうか。仮にポスト京都の議定書に中国やインドなど主要途上国も何らかの数値目標（効率目標を含む）を負って参加したと仮定した上で、条約の中に非締約国に対する貿易措置を織り込むことで合意が出来ればこれは可能である。この前提として主要途上国の義務（対策の程度）が先進国より緩くても、そうした国からの輸入品に対して先進国が貿易措置をとらないことを約束する必要がある。しかしこれはかなり難しい。なぜなら EU ETS フェーズⅢあるいは W/M 法案の主たる狙いは中国など主要途上国からの急増する輸入品に課徴金をかけ自国製品の競争力が失われないようにしようと言う事だからである。EU ETS の規定から明らかなおも貿易措置発動の要件として相手国が「自国

と同等の対策 (comparable action) をとらない場合」と明記している。こうした中で主要途上国がどの程度の義務を負って参加すれば貿易措置をとらないのかの判断は難しい。一つの可能性としては先進国が妥協をし、まずポスト京都の枠組みで主要途上国に緩くても良いので義務を負わせることで貿易措置回避の合意が成立し、しかも主要途上国全てがこの条約に加盟する場合のみ、非締約国に対する貿易条項付きの条約に合意が成立する。

もし上記の妥協が成立しない場合には、そもそも主要途上国はポスト京都の条約に加盟しないであろう。これでは条約締結の意味がない。環境効果から見て中印の参加は不可欠である。

仮にポスト京都の交渉が決裂したらどうなるか。この場合には各国が独自に自国の目標をプレッジする方式となる可能性が高い。なぜなら既に主要国はそれぞれの目標をプレッジしているからである (本欄第 18 回を参照)。この場合にはそもそも貿易措置を入れ込む MEA が不在となるので、EU やアメリカによる一方的貿易措置の可能性が高まる。これは認められるだろうか。

3) 一方的措置は不適切である

既述の「エビ」事件の GATT 上級委員会の判断を見ると、一方的措置であっても国際条約とすべく最大の努力をし、どうしてもそれが叶わないときに差別的貿易の手段としない等一定の条件を満たすことを条件に一方的措置が認められることはあり得る。しかしこれを認めるべきではない。以下 W/M 法案を例にこの点につき述べる。

既に述べたとおりこの法案の下での貿易措置発動の要件は、相手国が自国と同等の対策を実施していないことである。しかも「同等の対策」かどうかを判断するのは措置の発動側である。まずここに問題がある。更にいえば、そもそもアメリカや EU の対策が適切である保証はない (もし日本が自国の限界削減コストが高いことを理由に欧米からの輸入産品に対して同様の措置を発動したら欧米はこれを認めるだろうか)。

しかし問題の本質は別のところにある。確かに温暖化は地球規模の問題で、ある国の排出が全ての国にマイナスの効果を及ぼす (これを外部性という)。とはいえ、国の発展段階により温暖化の優先順位は異なる。途上国にとっては経済発展の優先順位が温暖化対策よりも高いであろう。これは各国が資金をどこに優先的に用いるかという問題に帰着する。こうした中で先進国が途上国に対し自国と同じ温暖化対策をとっていないことを理由に貿易措置を発動すると言うことは、先進国による価値観の押しつけ (横暴) と非難されても返す言葉がない。また、途上国 (輸出国) は先進国 (輸入国) による貿易措置を避けるには自国の温暖化対策を相手国のそれに合わせることを求められることになる。国により温暖化の優先順位の相違がある中でこうしたことを強行することは内政干渉のそしりを免れない。

次に一步譲って温暖化による悪影響の軽減 (外部性の内部化) は全人類共通の願いだと仮定してみる。この場合であっても一方的貿易措置は支持出来ない。なぜなら外部性の程

度（外部性の金銭評価）が不明だからである。仮にこれが識別出来れば丁度外部性を内部化する対策が最適であるが、実際の対策は過剰或いは過小のどちらかである。例えば輸入国が過剰対策を実施していたとしよう。この場合そうした対策を実施していない輸出国に同等の（過剰）対策を強いることは外部性の行き過ぎた内部化であってやり過ぎであると共に、世界全体にとっても好ましい結果を生まない。

もう 1 点忘れてはならないことがある。もし製造工程に関わる環境政策（或いは環境基準）の相違を理由にした貿易措置が GATT 上認められるとしたら、相手国との賃金水準や税金の相違、税制の違いなどを理由にした貿易措置が際限なく増加し、長い目で見た自由貿易体制の崩壊につながるリスクがある。これまでの実証研究では環境基準の相違による競争力の影響は賃金や税の相違の影響に比べて相対的に少ないとされている。なぜならばそもそも製品原価に占める環境対策の割合が少ない上に、環境基準の相違部分でみると影響は微少になるからである。今後温暖化対策が本格化すれば政策の相違による競争力への影響度合いは増加すると思われるが、その場合であっても環境基準の差による貿易措置の実施が GATT 上合法化されれば、他のより影響の大きい要素の相違による貿易措置の合法化に道を開くリスクが増大する。これは自由貿易体制の崩壊につながる動きで、絶対に避けねばならない。

4、今後の見通し

それではどうしたらよいだろうか。1995 年の WTO 発足と同時に「貿易と環境委員会（CTE）が設置され、当初は ppm 問題につき熱のこもった議論が交わされたが、この問題は決着がつかないまま現在に至っている。CTE 発足以前に ppm 問題をリードしたのは OECD の貿易と環境合同部会であったが、ここでも ppm 問題はここ数年間主たるテーマにはなっていない。しかし今後 EU やアメリカの案のような貿易条項が出現してくると、この問題に再度脚光が当たるものと思う。

解決策については筆者にも現時点で名案はないが、はっきりしているのは次の点である。

1) 自由貿易と温暖化対策の優先順位

理想的には自由貿易と温暖化対策が両立することである。理論だけで考えれば温暖化による外部性を税・排出権取引・直接規制等により内部化した上で貿易の促進を図れば両者は両立する。しかしことはそう簡単ではない。なぜならば上述したとおり外部性の金銭評価自体がそもそも極めて困難だからである。

従って実際には自由貿易と温暖化対策はトレードオフとなる可能性が高い。その場合の判断基準は両者間の優先順位付けである。従来こうした試みが全くなされていなかったが、既にこの欄で紹介したコペンハーゲンコンセンサス（CC）ではこの点に挑戦している。2004 年 CC（第 13 回「資源有効利用と温暖化」）では世界の 10 の緊急課題に対する 17 の対策のうち貿易自由化の優先順位は 3 位で、3 種類の温暖化対策の 15～17 位を大きく引き離している。また、前回紹介した 2008 年の同様の試み（第 23 回）でも、10 の緊急課題に対する 30 の対

策の優先順位付けに関してほぼ同様の結果となっている。これはいずれも費用便益を判断基準にしたものでこのまま受け入れる必要はない。ここで言いたいのは、単に GATT パネルや上級委員会での優先順位付けを待つのではなく、もっと幅広いステークホルダーの参加を得た形で温暖化対策促進と自由貿易促進との間の優先順位につき率直な議論を交わす必要があるということである。とはいえこれにより万国が一致する結論を得ることは難しい。やはり京都議定書後の国際環境条約で何らかの規定を入れるのが現実的であろう。

2) 国際環境機関 (WEO) の設立

現在は貿易促進の機関として GATT/WTO 体制が確立しており、温暖化対策の GATT との整合性も専ら GATT/WTO の専門家が判断を下している状況である。これに対して、環境については個別の環境条約はあるものの、環境の専門家の目で温暖化対策に伴う貿易措置と GATT/WTO ルールの整合性をチェックする国際組織はない。既に何人かの専門家によって提唱されているが、こうした点からは WEO (世界環境機関) を創設し環境の専門家の側から自由貿易促進との両立を検討することも意味のある試みと思う。

本欄では専ら ppm 問題をあつかったが、自動車燃費や廃棄物の輸出入など貿易と環境問題一般に興味のある読者は山口光恒著「環境マネジメントー地球環境問題への対処」第 15 章、自由貿易と環境保護 (放送大学教育振興会 2006 年) を参照願う。