

第9章

環境規制の国際的調和化とその限界

——日米欧における自動車関連環境規制の調和化とアジアにおける含意——

城山 英明

はじめに

環境政策は、基本的にはローカルな事情に応じた対応が求められるという性格をもつ。たとえばリスク評価の局面は、しばしば、科学的側面ゆえに規制における普遍的・共通的側面をもたらすと考えられるが、実際には、このリスク評価には多様な規制の差異化をもたらし、正当化する要素が含まれている（城山 [2003: 162-164]）。

第1に、リスク評価の基礎となる科学的知識には常に科学的不確実性がつきまとっている。科学的評価は、ある一定の事項を明らかにするとともに、ある一定の事項を不確実な領域として残す。したがって、この残された不確実な領域をどれだけ深刻な問題であると考えるかは、政策的判断であるといえる。不確実であるがゆえにコストのかかるリスク規制はもう少し待とうということになるのか（「後悔しない政策」）、不確実であっても何か起こると大変なことになる恐れがあるので、予防的に行動しようということになるのか（「予防原則」）は政策判断であり、各地の政府により判断が異なりうる。

第2に、地域的条件などの差異が環境規制差異化の理由となる。地域的条件が異なると各人のリスクに対する曝露量が変わってくる。地域的条件には、地形・気候などの物理的条件、生活パターンを含む社会的条件がある。たと

えば、大気汚染の場合、排出物を風が流してしまうような条件では厳しい規制は必ずしも必要ではない。他方、山に囲まれた地域では排出物が蓄積するので厳しい基準が必要になる。また、人口稠密地域と人口過疎地域でも必要な規制は異なってくる。

第3に、リスク・トレード・オフに関する政策判断の差異も環境規制差異化の原因となる。特定のリスクを減らそうとして行った努力が逆にほかのリスクを増やしてしまうことが指摘される。たとえば燃費向上のために車体を軽量化すると衝突に弱くなり安全性が落ちる面がある。また、オゾン層を破壊するフロンの代替品には、オゾン層破壊を減少させるが温暖化を促進するものがあった。このようなリスク・トレード・オフに対する対応は、どのリスクを相対的に重視するのかという政策判断であり、これも各地域・政府によって変わりうる。とくに、先進国と発展途上国のように経済・衛生条件の異なるところでは、この判断は異なりうる。たとえば先進国では温暖化リスクが重要であったとしても、発展途上国においてはそれより安全リスクが重要だということがありうる。

しかし、現在では、いわゆるグローバリゼーションのなかで、環境政策においてもグローバルな対応が求められるようになってきている。第1に、環境問題の影響の範囲は、しばしば、一国の領域内にとどまらない。リスクの影響範囲が国境を越えて国際的である場合、国際的リスク評価が求められてきた。たとえば、酸性雨、オゾン層破壊、気候変動に関するリスク評価がそれにあたる。気候変動の場合、各国の専門家によって構成される気候変動に関する政府間パネル (Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC) が設立され、3次にわたって国際的なリスク評価が行われてきた。不確実性の存在、地域的条件の差異、リスク・トレード・オフの存在のいずれの観点からも、国際的にリスク評価に関して合意するには困難な要因がある。たとえば、温暖化によって海面下に沈む恐れのある島国と温暖化によって耕作地が増えるかもしれない寒冷地域の国とは基本的に利害が異なりうる。これらの点を考えると、IPCCでそれなりの合意が得られたことは画期的であったというこ

とができる。しかし、気候変動に関しては、このようなIPCCによる国際的リスク評価を基礎に、1992年の気候変動枠組み条約、1997年には京都議定書という国際的枠組みが構築されてきた。ただし、このような国際的枠組みは各国の裁量をきつく縛るものではなく、対応策については各国にかなりの裁量を付与するものであった。たとえば、拘束力をもつ京都議定書の場合でも、各国に一定比率での温暖化ガスの排出削減を求めるというものであり、どのようなセクター（工業、交通、民生など）にどの程度の削減負担分担を求めるのか、その際にどのような手法を用いるのかに関しては、各国に裁量が付与されていた。

第2に、環境規制が国際的に差異化することは、環境規制の対象となる製品を製造する企業にとっては必ずしも望ましいことではない。企業にとって環境規制対応のコストは関連する生産規模によって異なる。つまり、単一基準に基づく生産規模が大きくなれば、規模の利益によりコストは下がる。そのため、企業は、単一の環境基準での調和化を望むことになる。マクロな観点からいえば、貿易促進のためには環境規制の調和化が望ましいということになる。しかし、国際的調和化への志向性の程度は、当然のことながら、当該企業の属する産業の産業構造に依存する。グローバル化した産業構造のもとでは、国際的調和化への志向性が高くなるが、国営企業などにより国別に産業構造が分断化されている場合には、国際的調和化への志向性は弱くなると思われる。

以下では、日米欧とアジアにおける自動車関連環境規制を対象として、環境基準の差異化と国際的調和化のダイナミズムについて検討したい⁽¹⁾。その際、各国政府の政策と各企業・業界の経営戦略の相互作用に注目する。この相互作用は、しばしば、互いの利益・考慮事項・戦略についての情報が不完全なかで行われ、結果として双方が意図せざる結果を生み出すこともあるダイナミックなものであるといえる。また、このような相互作用は、従来、政府政策に焦点を当てる政治学の観点からの政策過程論と市場における企業戦略に焦点を当てる経営学的議論の挟間で十分注目されてこなかったように

思われる。具体的には、自動車関連環境規制として、自動車の排出基準と燃料品質基準の二つを素材として取り上げる。自動車からの排出を削減するためには、自動車サイドの排出基準を強化するとともに、これを可能にするために燃料の品質に関しても一定の基準を達成することが求められるからである。また、自動車関連環境規制として、自動車の排出基準と燃料の品質基準という二つの側面があることが、自動車関連環境規制の国際的調和の限界にも意味をもつことになる。

第1節 自動車関連環境規制をめぐる差異化と国際的調和化 ——日米欧の場合——

1. 初期排出規制の日米欧間の差異

自動車による環境への排出が問題になったのは1960～70年代である。このような問題認識に対応して、1970年代から1980年代末にかけての窒素酸化物、炭化水素、一酸化炭素に関する初期排出規制が導入された。しかし、この初期排出規制のレベルあるいは導入時期に関しては大きな地域差があった。また、この初期排出規制に対応するためには三元触媒という技術が利用されたが、それに対応するためには燃料品質の改善、すなわち、燃料の無鉛化が必要であった。この触媒装着車が必要とする無鉛ガソリンの供給に関しても、日米欧の各国の間で対応の差異がみられた（城山 [2000]）。

日本では、アメリカで案出された（そして決して実施されることのなかった）1970年大気清浄法＝マスキー法の内容を、若干遅らせてだけで1975、78年に実施した（本郷 [1978]、齊藤 [1978]）。具体的には、たとえば1978年のガソリン車のNO_x規制値は0.25g/kmであった。この背景には光化学スモッグなどが事件となり地方政治圧力が増大したこと、マスキー法の提案国アメリカに対する輸出の必要があったこと、技術検討会という政府・企業間あるいは企

業間情報共有レジームのもとで企業間競争が促進されたこと（とくに先発のトヨタ・日産と後発の本田・マツダの間で）があった。また、燃料に関しても、1970年の牛込柳町事件（結果としては誤りであったが、自動車起因の鉛中毒による被害が発生したと考えられ、その原因として燃料の中の鉛が疑われた）により低鉛化が進み、触媒車対応無鉛ガソリンも1975年から供給されはじめた（石油連盟 [1983]、通商産業省 [1970]）。

アメリカでは、カリフォルニアを中心とする光化学スモッグへの関心や、ニクソン・マスキー間の大統領選挙競争熱を背景に、前述のマスキー法が1970年に成立した（当初案の1976年のNO_x規制値は0.25g/kmであった）。しかし、大統領選挙熱がさめ、業界の反対が強まるなかで、マスキー法の実施は遅れ（最終的には1983年）、またその内容も緩和（NO_x0.6g/km）された（Altshuler et al. [1979], Crandall et al. [1986], White [1982]）。ただし、地域差は残り、カリフォルニアの規制は先行した。また、燃料に関しては、低鉛化は1973年から進み、触媒車用無鉛ガソリン供給は1974年から始まった。しかし、車のライフサイクルが日本に比べて長く、中小の製油所も多かったため、有鉛ガソリンは1990年代にいたるまで供給され続けた。

欧州では、窒素酸化物などの排出規制は1980年代前半まで事実上無視され続けた。たとえばイギリスでは、窒素酸化物（光化学スモッグ）に伴って健康被害が起こるのか否かは不確実であるがゆえに現段階では対応しなくてもよいという意見が大勢であった。その後、1982年ごろになると、西ドイツなどで「森の死」（酸性雨）に対する関心が高まり（つまり「人の死」よりも「森の死」が政治的インパクトをもった）、その酸性雨原因物質として硫黄酸化物と並んで窒素酸化物に対する関心が高まることとなる（Boehmer-Christiansen and Weidner [1995], Skea and Boehmer-Christiansen [1991]）。それでも、イギリスは、環境社会条件の差異（排出物は風で運ばれるし、そもそもイギリスの窒素酸化物排出量は人口差を勘案しても西ドイツよりも少ない。また、排出規制をするならば西ドイツはまずアウトバーンの速度規制を導入すべきだと主張した）を理由に無視し続けた。そのため、EC内の調整は手間取り、最終的にECがアメリカ

の1983年並み規制を採択したのは1989年（1992年施行）であった。そして、燃料に関しては、触媒車対応の無鉛ガソリンの一般的供給は1989年までずれ込んだ。

2. 最近の排出規制の収斂傾向

以上のように、1970年代から1980年代末にかけては排出燃料規制の差異化がみられたが、1990年代、とくに1997～98年以降、窒素酸化物（NO_x）および粒子状物質（PM）規制の強化、また、それに対応する技術に必要な燃料の低硫黄化に関しては、収斂の傾向が確認される。

日本では、1997年11月に中央環境審議会 2 次答申が出され、ガソリン車新短期規制（最終的には2000年省令＝保安基準改正）が提案され、2000年に実施された（ガソリン乗用車NO_x0.08g/km）。ただし、軽自動車に関しては、2002年実施となった。さらに、ガソリン車新長期規制として、2005年にさらにNO_xを50～70%削減することとされた。ディーゼル車に関しては、中環審1998年12月 3 次答申においてディーゼル車新短期規制が提案された。そして、2002年に実施された（ディーゼル乗用車NO_x0.28g〈小型〉～0.30g〈中型〉/km）。ただし、トラック・バスなどの重量車に関しては2004年に実施された。また、新長期規制として、2007年にさらにNO_xを41～50%削減することとされた。その後、中環審2000年11月 4 次答申において、ディーゼルの新長期規制を2005年に前倒しすることが提案され、また、軽油における硫黄分として50ppmが提案された（環境庁 [2000]）。軽油の硫黄分は1993年に2000ppm、1997年に500ppmとされていたが、さらなる削減が決定されたわけである。その際、後述の欧州のAuto-Oil計画をモデルとして、日本においても自動車工業会と石油業界の共同研究プログラムとしてJCAP（Japan Clean Air Program）I（1997～2001年）が実施され、硫黄分50ppmという規制値の基礎が提供された（石油産業活性化センター [2000]）。その後、中環審2002年 4 月 5 次答申において、軽油およびガソリンにおける硫黄50ppmを前提として、新長期規制の規制値

が設定された（環境省 [2002]）。ガソリン乗用車については2005年に $\text{NOx}0.05\text{g/km}$ ，ディーゼル乗用車に関しては2005年に $\text{NOx}0.14\text{g}$ （小型）～ 0.15g （中型）/kmを達成することとされた。また，硫黄分については，将来それ以上の低硫黄化が求められると明記された。これを受けて，さらなる低硫黄化が進められた。2001年以降，石油業界，自動車業界による検討が進み，2002年11月には日本自動車工業会が石油連盟に硫黄分10ppmを内々に要望した。最終的には，2003年3～4月には双方供給努力宣言を行い，中環審2003年7月7次答申（＝総合資源エネルギー調査会石油製品品質小委員会2次報告）において，ガソリンについては硫黄分10ppm（2005～07年），軽油については硫黄分10ppm（2005～08年）を達成することとされた（環境省 [2003]，経済産業省 [2003]）。ただし，硫黄分10ppmに対応する自動車側の排出基準はいまだに決まっておらず，努力表明の段階である。なお，並行して，JCAP（Japan Clean Air Program）II（2002～06年）が実施され（石油産業活性化センター [2002]），審議会の審議プロセスでは10ppmに好意的意見は述べたが，10ppmの決定において中心的役割を果たすことはなかった。

アメリカでは，1990年の大気清浄改正法に基づき，1994年「第1段（tier 1）」規制（たとえば乗用車約 $\text{NOx}0.4\text{g/km}$ ）が実施され，さらに1998年にはEPA（アメリカ環境保護庁）が2004年以降発効予定の「第2段（tier 2）」規制案（乗用車 $\text{NOx}0.07\text{g/km}$ ）を提案した。そして，ガソリンの硫黄分について2004年に上限300ppm，平均30ppmにすることとなった。また，軽油の硫黄分については，2006～10年にかけて削減され，最終的に15ppm以下とすることとなった。

欧州では，1998年指令98/69によって，いわゆるEuro IIIとして2000年にはガソリン車で $\text{NOx}0.15\text{g/km}$ ，Euro IVとして2005年には 0.08g/km を達成することが規定され，燃料に関しては，1998年指令98/70によって，硫黄分については2000年時点でガソリンで150ppm，軽油で350ppm，2005年時点でガソリン・軽油とも50ppmを達成することが規定された⁽²⁾。その際，EUにおいては，指令98/70/ECにおける2000年硫黄分基準の基礎提供を目的としてAuto-Oil・Iという自動車業界と石油業界の共同研究プログラムが実施された

(Friedrich et al. [2000])。2000年時点でガソリンで150ppm、軽油で350ppmという規制値にはその成果が生かされている。しかし、2005年度の目標値に関しては、Auto-Oil・IIで検討することとされていたが、2000年時点で、2005年硫黄分規制値が政治的に50ppmとして先取りされることとなった（その過程では、2000年5月にEC委員会の硫黄レビュー協議が開催された）。さらに、低硫黄化が推進され、2003年指令2003/17/ECにおいて、2005～09年にかけて軽油・ガソリンの双方において硫黄分10ppm以下が基準とされることとなった⁽³⁾。

以上のように、アメリカが若干遅れ気味であるものの、日米欧においてはNOxなどの排出基準、それに対応するための硫黄分規制について高いレベルでの収斂の傾向がみられる。

第2節 国際的調和化の背景とそのメカニズム

以上のような国際的調和化が進んだ背景として、近年における国際的貿易レジームの深化およびグローバル化した自動車産業の自主的ダイナミズムの二つをあげることができる。そして、これらに対応して、政府間での国際的調和化の動きも展開した。

1. 国際的貿易レジームの深化⁽⁴⁾

(1) GATTにおける無差別規定とその運用

当初のGATTにおいては非関税障壁を直接扱う条項はなかった。しかし、無差別を規定する第3条の内国民待遇に関する条項が間接的に非関税障壁を扱うこととなった。とくに、第3条4は、「同種の製品」(like product)を同様に扱うことを求めている。製品に直接関わる規制（たとえば自動車の排出基準はこれに当たると思われる）の場合は、仮に規制の各国製品への実質的影響が異なるものであっても、形式的に同様に扱っているかぎり問題はない。しか

し、規制が製品には直接関わらない要素を含み、それが各国の製品に異なった影響を与えている場合、そのような規制は第3条4違反となる可能性がある。具体的に自動車環境規制関連でGATTあるいはWTOのパネルに上がった例としては、以下の二つがある。

第1の例は、1994年にEUがアメリカの燃費に関するCAFE基準（企業別平均燃費基準）についてGATTパネルに提訴した例である⁽⁵⁾。パネルは、論理的には、製品自体の特徴によってではなく、所有やコントロールの関係に基づく規制（この場合、各製造販売業者別に一定の平均値を求めるものであった）は、実質的に差別的効果をもつ場合、第3条4違反になるとした。第2の例は、ベネズエラがアメリカのガソリン規制についてアメリカを、当初GATTに、その後WTOに提訴した事例である⁽⁶⁾。アメリカのガソリン規制について、ベネズエラは、外国製油所には規制適用の際に実際値をベースラインとして利用することが認められていないのは第3条4違反であるとして、アメリカを提訴したが、パネルはこの主張を認めた。

しかし、第3条4違反になったからといって、GATT違反に必ずしもなるわけではない。第20条において第3条違反などが許容される例外措置が列挙されている。たとえば、第20条(b)は、人間、動物、植物の生命、健康を保護するのに「必要な」(necessary) かぎり、例外を認めている。また、第20条(g)は、消耗する天然資源の保護に「関連する」(relating to) かぎり、例外を認めている。ただし、第20条前文において、「恣意的」(arbitrary) あるいは「正当化しえない」(unjustifiable) 差別や「偽装された国際貿易制限」(disguised restriction on international trade) は認めないと条件は付けている⁽⁷⁾。

(2) 東京ラウンド・スタンダード・コードからウルグアイラウンドTBT協定へ

GATT協定が差別的措置のみを規制対象としていたのに対して、その後非差別的措置を含めた「貿易技術障壁」(Technical Barrier to Trade: TBT) 全般を対象とした協定がつくられるようになる。

その最初の試みとなったのは、1979年の東京ラウンドで採択された貿易技

術障壁に関する協定，いわゆる「スタンダード・コード」(Standard Code)である。第1に，このスタンダード・コードは，第2条1で，「国際貿易への障害」(obstacles to international trade)をつくる目的で，技術規則や基準を準備，採択，適用してはならないとした。また，技術規則や基準が「国際貿易への不必要な障害」(unnecessary obstacles to international trade)の効果をもたないようにしなければならないとした。第2に，第2条2において，「適切な」(relevant)国際基準が存在するか，完成しそうな場合は，安全保障上の要請，人間の健康・安全，動植物の生命・健康，環境の保護といった理由のために関係当事者に「不適切」(inappropriate)でないかぎり，その国際基準を使うべきだとした。

その後ウルグアイラウンドにおいて，貿易技術障壁に関する協定は改正された。これはTBT (Technical Barrier to Trade) 協定と呼ばれる。TBT協定では，第1に，前文で，技術規則や基準が「国際貿易への不必要な障害」(unnecessary obstacles to international trade)をつくらないようにする，「恣意的」(arbitrary)あるいは「正当化しえない」(unjustifiable)差別を構成しないようにする，「偽装された国際貿易制限」(disguised restriction on international trade)とならないようにするということが規定された。第2に，第2条2で，技術規則や基準が「国際貿易への不必要な障害」(unnecessary obstacles to international trade)の効果をもたないようにしなければならないとした。この規定自体はスタンダード・コードの場合と同じであるが，それを具体化・強化するために二つの規定が追加された。まず，技術規則は，正当な目的を達成するために「必要以上に貿易制限的でない」(not to be more trade-restrictive than necessary)ようにするとされた。また，環境など正当な目的となるリスクを評価する際には，「利用可能な科学的・技術的情報」(available scientific and technical information)などの関連事項を考慮するとされた。第3に，第2条4で，「適切な」(relevant)国際基準が存在するか，完成しそうなときは，そのような国際基準が正当な目的を達成するための手段として「有効」でないあるいは「不適切」でないかぎり（たとえば，根本的な気象上あるいは地理的理由，

根本的な技術上の問題がないかぎり)、それらの国際基準を使うべきだとされた。この規定も、スタンダード・コードにおいて、環境の保護などの理由のために「不適切」(inappropriate)でないかぎりとは漠然としていたのを、正当な目的を達成するための手段として「有効」でないあるいは「不適切」でないかぎりとは明示化したので、それだけ国際基準を採用しない際の要求基準が高まったと理解されている (Sykes [1995: 124])。

(3) 国際的調和化を志向する貿易レジームの運用

以上のような技術貿易障壁などに関する協定の運用に関しては、以下の問題を指摘することができる。

第1に、これらにおいては、基本的には技術規則・基準が「国際貿易への不必要な障害」(unnecessary obstacles to international trade)とならないことが要求されているが、この「必要性」という要件のなかにどこまで読み込むかという問題がある。第1の考え方は、技術基準の目的の根拠までを問うという考え方である。たとえば、アメリカは、当初、スタンダード・コードを基礎に、EUのホルモン牛肉禁輸措置について、かりに正当な公衆衛生目的に動機づけられているとしても、そのような措置は広範すぎ、また科学的基礎がないので「不必要」(unnecessary)であると論じた (Sykes [1995: 16-17])。また、最近でも、カナダはフランスのアスベスト全廃措置に対して、その規制目的の根拠を争う申し立てを行った。つまり、これらの場合、「必要性」の名のもとに措置の科学的根拠をも問おうとしている。この点は、TBT協定においては、リスクを評価する際には「利用可能な科学的・技術的情報」(available scientific and technical information)などの関連事項を考慮するべきであるとして、緩やかに採り入れられた。また、さらに、食品を対象にウルグアイラウンド協定において別途制定されたSPS協定(衛生植物検疫措置の適用に関する協定)においては、国際基準以上の規制を行う場合には、「リスクアセスメント」(assessment of risk)を行い、「科学的正当化」(scientific justification)を行う必要があるとされた。そして、SPS協定のこの部分は、実際に多くのパネルで

扱われることとなった。第2の考え方は、目的実現のための諸手段を審査するために用いるという考え方である。TBT協定においては、「必要以上に貿易制限的でない」(not to be more trade-restrictive than necessary)措置をとるようにするとされている。この、「必要以上に貿易制限的でない」という原則は、GATT第20条の例外措置を認める条件として、すでに慣行上確立していたともいわれる(Sykes [1995: 68])。しかし、TBT協定において明示化された意味は大きいのではないと思われる。

第2に、これらにおいては、国際基準を参照することが求められているが、ここでのいう国際基準とは何なのか、どのような場合に独自基準が正当化されるのかという問題がある。ここでは、二つの問題に切り離して、検討しておく。第1の問題は、何が国際基準なのかという問題である。SPS協定の場合は、三つの基準設定主体が明示化されているので問題はないが、スタンダード・コード、TBT協定の場合は一般的規定があるのみである。一般的には、まず、グローバルにオープンな基準でなければならないとされる。たとえば、自動車関連国際基準の設定主体である後述の国連欧州経済委員会(UNECE)の第29作業部会(WP29)の場合、もともとの参加主体は欧州各国に限定されていた。その場合、TBT協定などのいう国際基準の条件を満たさないことになる。しかし、最近WP29のメンバーシップは日本、アメリカに拡大しつつあるのであり、その場合国際基準として認めうるようにも思われる。次に、民間機関の作成したものもここでのいう国際基準にあたるのかが問題になる。たとえば、ISOは、基本的には各国の民間の標準化団体によって構成される国際団体である。確かに、ISOの場合は各国において政府が密接に関与はしているが、政府機関と同視することはできない。したがって、ISOのような機関の基準も国際基準と認めるのだとすると、どのようにしてここでのいう国際基準を作成しうる団体を限定し、この根拠を定式化するのかという問題が生じる。また、この問題は、国勢基準設定主体の正当性の確保という一般的问题ともつながってくる。第2の問題は、どのような場合に、国際基準を採用せずに、独自の規制を行うことが認められるのかという問題である。スタ

ンダード・コードにおいて、環境の保護などの理由のために「不適切」(inappropriate)な場合と漠然と規定されていたが、TBT協定では、正当な目的を達成するための手段として「有効」でないあるいは「不適切」な場合とかなり明示化した(Sykes [1995: 124])。さらに、SPS協定の場合は、リスクアセスメントが要求されることになった。

第3に、国際的規制レビューという膨大な課題を担ううえで、WTOやパネルにどれだけの能力があるのかという問題がある。まず、WTO事務局について見てみると、事務局においてTBTを担当しているのは1.5人(専任が1人と部分的に関わっている人が1人いるようである)にすぎない⁽⁸⁾。このような状況では、事務局が実質的な内容に関わることは不可能であり、プロセス・マネジメントに特化せざるをえない。また、パネルにしても、判断に必要な専門的知識をどこから調達するのかという問題がある。パネルの審議においてはアドホックに専門家のアドバイスを得られるようにはなっているが限界はある。とくに、TBTにおける審査が規制目的の根拠(規制目的が偽装でないかどうかは評価しやすいが、規制が十分なリスクアセスメントに基づいているかの判断は難しい)、代替的規制手法の実現可能性の審査(代替的規制手法を比較考量していないという指摘は比較的容易であるが比較考量の実践に踏み込むとやっかいである)といった実質問題にまで踏み込む場合、かなりの知識が要求されることになる。したがって、現状の体制では、いかに実質問題に関わるのを避けるのかというのがWTO運用の知恵ということになっている。なお、SPSに関しては、担当者が3人ないし4人程度おり、TBTより分野が限定されていることを考えれば、相対的には体制は充実しているといえる。しかし、基本的問題はTBTと同じであろう。

このような、TBTによる国際的規制管理実施体制の基本的問題にもかかわらず、それなりに機能していると思われるメカニズムとして、技術規則・基準の通報・協議のメカニズムがある⁽⁹⁾。スタンダード・コード、TBT協定とも、国際基準と異なり(あるいは国際基準がない場合に)、他の当事者の貿易に「重大な影響」(significant effect)を与える技術規則や基準を作る場合には、

できるだけ早期に事務局を通して各当事者に通知すべきであり、さらに要求に応じて情報提供すべきだとしている（通知と規則・基準施行までの間には60日程度はとっておくという）。そして、このようにして各国により提供された情報を基礎として、関係各国間において、また、年に3回開催されるTBT委員会の場において、協議が行われることになる。また、このメカニズムは、技術規則・基準を作成する各国の政策形成過程に一定のインパクトを及ぼすこととなる。このメカニズムのために、他国の要請に応じて、立法経緯・趣旨などを透明化しなければならないので、それを予期して立法過程に関する資料などを整理したかたちで残しておく必要が生まれるからである。また、協議に対して真剣になるインセンティブとしては、強化された紛争処理メカニズムに移行する可能性が常に存在するという脅しの意義が大きいという。

2. グローバル化した業界の自主的ダイナミズム

(1) TABD・三極作業グループ

最近の自動車関連環境規制の国際的調和化の動きは、事実上収斂の傾向がみられるというだけではなく、国際調和化を意識的に求めるという側面がある。そして、そのような国際的調和化は必ずしも政府レベルで主導して行われたものではない。自動車業界など産業界主導の調和化の動きに主導されて、政府は条件付きで（たとえば高レベルの安全、環境基準の確保の強調など）調和化の動向にしたがってきたという側面がある。そのような産業界主導の動きのひとつの契機となったのが、大西洋ビジネス対話（Trans Atlantic Business Dialogue: TABD）である。

TABDは、EUおよびアメリカの企業の最高経営責任者（CEO）が主導して、「環大西洋市場」（Transatlantic Marketplace）（1995年12月のアメリカ・EUサミットにおいて提唱されたといわれる）を実現化するために構築された、産業界主導の貿易自由化促進のためのプロセスである⁽¹⁰⁾。多くの欧米企業のCEOが参加して行われた第1回目の会議は、1995年11月にスペインのセビリアで

開催された。この会議では、多様な基準・認証手続きが貿易拡大の主たる障壁として認識され（アメリカからEUへの輸出1100億ドルのうち660億ドルはアメリカ国内での認証に加えてEUでの認証が要求されているという）、基準・認証・規制政策に関する大西洋諮問委員会（Transatlantic Advisory Committee on Standards, Certification and Regulatory Policy: TACS）が設立され、WTOのTBT協定を支持しつつ、セクターごとに具体的に技術基準の調和化、輸出国と輸入国における認証の重複排除（つまり相互承認）を進めていくことが確認された⁽¹¹⁾。

このような試みのひとつとして、自動車分野が取り上げられた。そして、TACSが動き出してわずか3カ月後の1996年4月半ばには、アメリカとEUの自動車メーカー、部品メーカーの代表はワシントンにおいて会合をもち、基準の調和化と基準認証の相互承認を行っていくことを決めた。そして、そのような作業を行っていく場として、TABDのTACSのひとつのセクターとして自主的に調和化などの途を探るとともに、政府間の場として後述の国連欧州経済委員会WP29が再発見され、グローバルアグリーメントが作成されていくことになったわけである。

もちろん、WP29の再活性化やグローバルアグリーメントの締結がすべて産業界、業界の意向で進んだわけではない。たとえば、グローバルアグリーメントにおいては、たんなる既存基準の妥協ではなく、既存のどのような基準よりも「高レベル」での調和化を求めることが明記された。また、業界が強く求めていた相互承認はアメリカ政府の反対で認められないことになり、それが1958年協定の改正だけではなく、別個にグローバルアグリーメントが作成される大きな契機となった。しかし、産業界の自主的な動きが、WP29の再活性化やグローバルアグリーメントの締結の背景にあったことは事実である。

その後、自動車セクターに関しては、業界レベルでは、日本も加えたかたちで、三極作業グループ（Trilateral Working Group）が設立されることとなった。三極作業グループは、当時のアメリカ、EU、日本の自動車業界団体であ

るAAM（自動車工業会）⁽¹²⁾，ACEA（欧州自動車工業会），JAMA（日本自動車工業会）および各メンバー会社によって構成されている。そして、安全と環境の分野の基準の調和化に取り組んでいる（安全分野の方が先行しており環境分野は遅れているといわれる）⁽¹³⁾。

(2) 世界燃料憲章——自動車業界と石油業界のトランスナショナルな利害調整
1998年6月，AAMA（アメリカ自動車工業会），ACEA，JAMAなどは「世界規模の燃料品質に関する提言：国際燃料仕様（World-Wide Fuel Charter）」（以下では世界燃料憲章とする）をまとめて提案し，12月に最終版をとりまとめた（AAMA，ACEA，EMA，JAMA [1998]）。これは，1996年以来の自動車業界における国際的検討を通してまとめられたものであった。この世界燃料憲章の特色として，以下の点をあげることができる。

第1に，世界を三つの地域に分けて求められる燃料品質を規定した。第1カテゴリーは，排出ガス規制があまり厳しくない発展途上国向けの燃料，第2カテゴリーは，現状の排出ガス規制に対応するために必要な燃料，第3カテゴリーは現状の排出ガス規制がさらに厳しくなった場合に必要な燃料である。このように，既存の各国・各地域別の基準の調和化を図るとともに，経済状況・規制状況を考慮し，三つにカテゴリー化するという戦略がとられたわけである。

第2に，以上のように3カテゴリーに分けられているが，すべてのカテゴリーにおいて無鉛化が求められている。自動車業界としては，仮にコストが多少安かったとしても，有鉛ガソリン対応の自動車を別途に製造し続けるインセンティブがなくなったということを示している。

第3に，第3カテゴリーにおいては，レギュラーガソリン，ディーゼル用軽油ともに，最大硫黄分30ppmという値が求められている。日米欧の各国内地域内規制においては低硫黄化が求められているのであるが，これについては，石油業界が必要な資本コストなどの観点から強く反対していたものであった。

以上のような世界燃料憲章の作成は、燃料品質が排出ガスに大きな影響を与えることから、少なくとも主観的には（おそらく客観的にも）これまで排出ガス削減の負担分担において大きな割合を占めてきた自動車業界が、石油業界により大きな負担分担を求めたものといえた。とくに、欧州において、石油業界の力が強く自動車業界が相対的に弱かったので、トランスナショナルな連携を通して、石油業界により多くの圧力をかけようとする試みといえた。

実際に、欧州においては1998年にEuroⅢ・Ⅳという排出ガス・燃料品質基準が採択される直前の1997年5月に、ACEAが欧州レベルでの燃料憲章を作成しており、この世界燃料憲章はその世界大への拡大といえた。ただし、EuroⅣの2005年におけるガソリン・軽油の硫黄分の規制水準はその時点では50ppmであり、世界燃料憲章の要求水準である30ppmより緩いものであった。日本においても、中環審2000年11月4次答申において、軽油における硫黄分として50ppmが提案された。

さらに、2002年12月には、世界燃料憲章の改正版が作成された（ACEA, AAM, EMA, JAMA [2002]）。そこには新たに第4カテゴリーが設定され、硫黄分5～10ppmの燃料が要求された。これは、EUにおいて2003年指令2003/17/ECが採択され、2005～09年にかけて軽油・ガソリンの双方において硫黄分10ppm以下が基準とされ、日本において中環審2003年7月7次答申（＝総合資源エネルギー調査会石油製品品質小委員会2次報告）において、ガソリンについては硫黄分10ppm（2005～07年）、軽油については硫黄分10ppm（2005～08年）を達成することが提言されるひとつの背景となった。

このような業界間の利害調整という現象は、タイヤの世界技術規則草案作成の過程においても認められた。自動車の排出ガスに自動車のエンジンとともに燃料品質が影響するように、自動車の騒音には自動車のエンジンなどとともにタイヤの態様が影響する。つまり、タイヤをスムーズにすることで、騒音はかなり減るわけである。そこで、自動車業界が主導して、タイヤの世界基準の草案が作られたわけである。この場合は、燃料品質の場合と異なり自動車業界とタイヤ業界の関係は敵対的ではなかった。それには、タイヤ業

界が相対的に弱かったという事情とともに、タイヤをスムーズにすることにタイヤ業界としてもとくに反対する理由がなかったことがあった。しかし、これは、騒音という環境規制だけではなく、安全規制をも担当する政府の視点からは問題であった。タイヤをスムーズにするということは、抵抗を少なくして騒音を減らす代わりに、スリップの恐れを高くするという安全性の面でのコストがかかるからであった。そのため、業界が主導して政府に諮ることなく作成された規則案に関しては、後述のWP29の議長が業界の協力は重要であるがこのような規則を定めるのは基本的にはWP29であるとし、また、アメリカの代表もWP29は政治的に受け入れ可能な世界規則を作れるような領域を探すべきであると強調したことから分かるように、政府は抵抗した⁽¹⁴⁾。

3. 自動車に関する基準の国際的調和化の政府間枠組み——UNECE・WP29

以上のような業界の自主的な動きは自動車関連環境基準国際的調和化の重要な動因となった。しかし、業界レベルの国際的調和化だけでは十分な正統性が担保されないものであり、これらの業界も政府間の枠組みを活用することを試みた。ここでは、政府間の枠組みを用いた自動車に関する基準の国際的調和化のメカニズムについて検討したい。

(1) UNECE・WP29

歴史的に自動車に関する基準調和化の舞台となってきた組織に、すでに触れた国連欧州経済委員会（UNECE）の第29作業部会（WP29）がある。これは、UNECEに付属していることから分かるように、当初参加者は欧州中心であった。UNECE・WP29の活動の基礎になっているのは1958年に採択された自動車などの認証とその認証の相互承認に関する協定（Agreement Concerning the Uniform Conditions of Approval and Reciprocal Recognition of Approval for Motor Vehicle Equipment and Parts）である。この1958年協定は主に二つの部分からなっていた。第1に、この協定は、自動車関連基準について統一基準を

規則 (regulations) として定めることを目的としていた。そして、第2に、この統一基準を受け入れた諸国間では、その統一基準に基づいてある国で認証を受けた自動車などについては、他国はその認証を相互承認することを求めている。ただし、統一基準を受け入れるということは、その統一基準に基づいて認証された他国の自動車などを受け入れなければならないということであって、必ずしも自国の基準を統一基準にしなければならないということではなかった。その意味で、このUNECE・WP29の試みは選択的調和化の試みであったといえる。

欧州では1958年以降、ライトの方式、安全基準、環境基準、テスト方法、認証・相互承認の条件などに関して、多くの統一基準が規則として作成されていくことになる。たとえば、自動車の排出ガス基準についても、1970年以降規則15番 (Regulation No. 15) として作成されてきた (しかし、1980年代の半ば以降、ECがより厳しい基準を作成し始めたため、EC加盟の諸国は適用しなくなった)。この規則15番の場合、15-01、15-02、15-03、15-04といったバージョンが作成され、ECの指令としてもそれらがコピーされて、実施されてきた。1999年までの時点で、規則109番まで作成されている。

この1958年協定は1995年に改正され、自動車等の技術基準とそれに基づく認証の相互承認に関する協定 (Agreement Concerning the Adoption of Uniform Technical Prescriptions for Wheeled Vehicles and the Conditions for Reciprocal Recognition of Approval Granted on the Basis of These Prescriptions) となった。この改正によって、以下の変更が行われた⁽¹⁵⁾。第1に、改正と並行して、参加国の世界大への拡大を図った。このように、世界大に拡大を図った理由としては、欧州内部の調和化に関してはEU内部における独自の調和化作業が進んでいるので、UNECE・WP29の存在意義を示すには、主要な自動車生産国である日米などを巻き込んだ方がよいという判断があったといわれる。たとえば、日本は1998年11月に参加し、早速五つの規則を相互承認した。また、第1条1において適用方法としては、型式認定 (type approval) 以外に自己認証 (self-certification) もあることを明示し、伝統的に自己認証方式をとってきたア

アメリカも参加できるように工夫した。しかし、結局、アメリカは、相互承認原則は受け入れられないという原則に立ち戻って、参加しなかった。第2に、第6条1によって、欧州内での調和化を主導しているEUも公式メンバーとして参加できるようにした。また、最近の日本などの参加を踏まえて、WP29の名称を変更することが検討された。具体的には、「自動車規則調和化世界フォーラム」(World Forum for Harmonization of Vehicle Regulation)という名称が提案され、1999年に採択された(しかし、通称としてのWP29は残した)。

WP29は、具体的作業を進めるために六つの作業部会を設置している。つまり騒音に関する作業部会であるGRB (Working Party on Noise)、ライトに関する作業部会であるGRE (Working Party on Lighting and Light-Signaling)、汚染とエネルギーに関する作業部会であるGRPE (Working Party on Pollution and Energy)、ブレーキとギアに関する作業部会であるGRRF (Working Party on Brakes and Running Gear)、安全性全般に関する作業部会であるGRSG (Working Party on General Safety)、衝突時の安全性に関する作業部会であるGRSP (Working Party on Passive Safety)の六つである⁽¹⁶⁾。たとえば、1999年5月のGRPEでは、世界レベルでの重量エンジンのテストサイクル (world-wide heavy-duty engine test cycle)の検討、粒子状物質排出についての検討、CNG燃料車の装備に関する規則の検討、二酸化炭素排出削減法に関する検討(たとえばEUは自動車業界との自主協定について説明し、アメリカはCAFEプログラムについて説明し、日本は新たな燃費規制案について説明した)などを行った。また、アメリカにおける新たなNO_xなどの規制とそれに伴う低硫黄ガソリンの要求、世界の自動車業界による世界燃料憲章などについても情報交換を行った⁽¹⁷⁾。そのなかで、自動車産業の国際的団体であるOICA (International Organization of Motor Vehicle Manufacturers)は燃料品質についても1958年協定の対象にするよう求めた⁽¹⁸⁾。

また、新規規則の採択や既存規則の改定は、最終的には、全締約国によって構成されるAC.1 (Administrative Committee)によって採択される。しかし、日常的な運営は、AC.2と呼ばれる非公式な少数のエリートグループによって

担われており、これは公式会合の前日に開催される。たとえば、1999年5月のWP29の第118セッションでは、WP29の議長であるフランス人のゴーバン（Mr. Gauvin）がAC.2の議長となり、欧州委員会、フランス、ドイツ、イタリア、日本、ルクセンブルク、オランダ、ロシア、イギリス、アメリカの代表者が参加した。このAC.2への参加は招待者のみであり（“by invitation only”）であり、WP29への参加は認められているNGO（たとえばCI〈Consumer International〉といったNGOが参加している）にも閉ざされている⁽¹⁹⁾。

（2）グローバルアグリーメント

前述したように、1995年条約締結過程ではアメリカも熱心であり、これに参加するものと考えられていた。しかし、最終的には、相互承認原則は受け入れられないという原則に立ち戻って、アメリカは参加しなかった。そして、そのかわりとして、相互承認の部分を含まず、統一基準の策定のみに焦点を当てた協定として、別個に、グローバルアグリーメント（1998 Agreement Concerning the Establishing of Global Technical Regulations for Wheeled Vehicles, Equipment and Parts Which Can Be Fitted and/or Be Used on Wheeled Vehicles）を作成した。グローバルアグリーメントの目的は、高レベルの安全、環境保護、エネルギー効率、盗難防止対応を確保する地球規模での技術規則（global technical regulations ensuring high levels of safety, environmental protection, energy efficiency and anti-theft performance）を策定し普及させていくためのプロセスを設立することであるとされた（前文）。

このグローバルアグリーメントの第1の特色は、単に地球規模での統一技術規則を策定するだけでなく、「高レベル」の技術規則を策定することを目的として明示していることである。このことは、前文において、「継続的な改善と、高レベルの安全、環境保護、エネルギー効率、盗難防止対応を追求することが、公衆衛生、安全および福祉に重要であることを認識」（Recognizing the importance to public health, safety and welfare of continuously improving and seeking high levels of safety, environmental protection, energy efficiency and anti-

theft performance) していることから確認される。第1条1.5においてはより明示的に、「この協定の結果、各締約国の管轄内あるいはその地方政府の管轄内の既存のレベルを低下させないようにする」としている。また、技術基準の条件を記した第4条1.2.1においても、安全、環境保護、エネルギー効率、盗難防止対応において高レベルを提供することを条件として記している。実際の運用においても、既存の各国などの技術基準の最高レベル以上の技術基準を地球レベルで設定することが図られている。このように「高レベル」設定が明示化された理由としては、国内政治、とくにアメリカの国内政治的要因があげられる。調和化に関しては、しばしば、「共通最低限」レベルの統一基準になるのではないか、「底辺への競争」(race to the bottom) になるのではないかという懸念がいだかれる。そのような懸念に配慮し、国際的調和化への支持を獲得するためには、「高レベル」で調和化することを明示する必要があったのである⁽²⁰⁾。さらに、そのうえに、各国、各地方政府などが、地球レベルの規則よりも厳しい規則を採択したり維持したりする権利を認めている(前文)。

第2の特色は、グローバルという名称を付けていることから分かるように、発展途上国にも適用対象を広げていくことを目的としている点である。これは、WP29が従来の欧州諸国だけから構成範囲を広げているものの、これまでは日本などの一部の国に拡大範囲が限られている現状を考えれば、かなり野心的であるといえる。ただし、発展途上国に関しては、発展途上国にとっての特別の問題や事情を配慮することを認めている(前文)。具体的には、第1条1.7において、とくに発展途上国においては異なったレベルの厳しさ(alternative levels of stringency)の基準が必要であるということも考慮としている。

第3に、少なくともこの協定作成を主導したアメリカ担当者の意図としては、規則作成の際の基準を明示的に示そうと試みた。具体的には、「継続的な改善と、高レベルの安全、環境保護、エネルギー効率、盗難防止対応を追求することが、公衆衛生、安全および福祉に重要であることを認識し」(前文)

とあるように、安全、環境保護などの便益を認識し、そのうえで、規則作成の際には、相対的便益 (relative benefits) や費用対効果 (cost effectiveness) の分析に考慮を払うように求めている (第1条1.3)。これは、費用便益分析までを求めることは無理だが、できるかぎり規制作成の際の基準を明示化し、過程を透明なものにしようとするアメリカ側の意図の反映であるといえる⁽²¹⁾。しかし、このような相対的便益、費用対効果の要請が、前述した高レベルの基準設定の要請と衝突した場合、どのように解決するかについては何ら示唆されていない。

具体的には、以下のような手続きで技術規則を作成することとなっている。まず、締約国は、自らが適用しているか、あるいは適用を準備している基準を、世界技術基準候補のリスト (compendium of candidate global technical regulation) に載せるように求める (第5条2)。その際、関連する国際自主基準があればそれを特定する。そして、各締約国によって構成される執行委員会の決定によって、当該基準は世界技術基準候補のリストに載せられることになる (ただし、リストに載せられて5年後には、執行委員会ですら度採択されないかぎり、リストから削除される)。そのうえで、各締約国は、この候補リストあるいはUNECE規則のなかから、調和化された世界技術基準の提案を行う (第6条2。ただし、第6条3においては候補リストあるいはUNECE規則がない場合に世界技術基準の提案を行う方法も規定されている)。この提案をうけて、作業部会 (working party) が検討を行い、最終的には勧告を行う。この勧告をうけて、執行委員会がコンセンサス投票で賛成した場合には、当該技術規則は世界技術規則登録 (registry of global technical regulations) に載せられる。世界技術基準の設定に賛成した締約国は、各国内の立法プロセスに当該技術基準を載せ、迅速に最終決定を行うことを義務づけられている (第7条1。1年以内に結論が得られない場合には、状況についての報告を行う〈第7条4〉)。このように、候補リストへの記載期間を5年に限定し、また、登録リスト記載の世界技術規則を国内法化する努力を義務づけることによって、早期に調和化を図るように制度化しているといえる。

(3) 自動車関連基準の国際的調和化の課題

これまでのWP29の作業は、基本的には貿易障壁除去のための規格の統一などが主であった。最近、グローバルアグリーメントの明確な課題規定にもみられるように、安全、環境も主たる関心事項として浮上してきた。しかし、安全と比べた場合、環境の優先順位は相対的に低いようである。それでも、いくつかの環境関連事項がWP29の場でも検討されている。

第1に、自動車の排出基準についての検討がある。これについては、実際に、1970年から1980年代半ばまでは、WP29が欧州地域における選択的調和化を担っていた。その後、欧州地域における排出基準の調和化の場はEC・EUに移ったために、このような役割はなくなったが、近年再び、排出の問題がWP29の議題に載り出した。たとえば、粒子状物質についての検討がある。有害な自動車排出物質について、最近粒子状物質、とくに極小の粒子状物質の影響が注目されているが、その影響については科学的に不確実な部分も多く、また、対策技術についても発展段階である。そのような状況下で、WP29も一定の検討を始めたわけである。また、各国における排出基準の展開に対応して、WP29の場で対応する燃料基準の策定を目指す動きもある。たとえば、前述したように、自動車産業の国際的団体であるOICAはGRPEの場において燃料品質についても1958年協定の対象にするよう求めている⁽²²⁾。また、WP29自身もGRPEに燃料品質の検討を要請している⁽²³⁾。

第2に、地球温暖化対応を念頭に置いた、自動車からの二酸化炭素発生の削減の課題がある。しかし、現状では、基本的にWP29の場では、各国などの方策を報告し、情報交換しているだけであるようである。たとえば、1999年5月のGRPEでは、EUは自動車業界との自主協定について説明し、アメリカはCAFEプログラムについて説明し、日本は新たな燃費規制案について説明した。このような情報交換を超えて、WP29が具体的に行えることとしては、燃費計測の前提としてのテストサイクルの調和化がある。欧州内部においては、規則101番としてテストサイクル・測定の調和化が図られてきた。し

かし、これを日本やアメリカに広げるのは困難なようである。日本は、WP29には加盟したが、この規則101番には合意していない。ただ、このような困難にもかかわらず、現在、世界レベルでの重量エンジンのテストサイクルの検討が進められており、興味深い試みであるといえる（これは排出ガス基準の国際的調和化の前提でもある）。

そもそも、テストサイクルの調和化が難しい理由としては、各地で自動車の利用形態、速度などに違いがあることがあげられる。たとえば、都市内での停止の多い低速運転と、郊外での高速運転は異なる。また、郊外でもどれだけ高速運転できうるかは道路の整備状況などによる。したがって、論理的に考えれば、調和化されたテストサイクルは不可能に近いといえる。しかし、これへの反論としては、日米欧間の多様性にひけをとらない多様性を内部にかかえているEUが調和化できたのだから、少なくとも日米欧間ではテストサイクルの調和化が不可能であるとはいえないというものがある。

次に、WP29という場の性格をめぐることは、従来は自動車業界が掌握している場であり、たとえばEC・EUと比べた場合、環境NGOなどのインプットが少なかったという指摘がなされてきた。実際に、1970年代においては「最低共通限」での調和化が行われていたといわれている。

確かに、現在でも産業界、とくに自動車業界からの参加が多く、そのような正当性をめぐる危惧が抱かれる客観的理由がある。しかし、変化の兆しもみられる。第1に、CI（Consumer International）のような国際消費者団体がWP29のプロセスに参加するようになった。確かに、CIが主張するように、WP29の実質的運営母体であるAC.2が閉ざされた存在であることは確かであるが、NGOの参加が認められたことの意味はある。この点に関しては、開かれた透明な制度化を求めるアメリカと、伝統的に機能してきた非公式な手法にこだわる欧州諸国の間で齟齬があるようではある⁽²⁴⁾。第2に、グローバルアグリーメントにおいては、「高レベル」の世界技術規則を追求することが明示されている。「共通最低限」レベルの統一基準になるのではないか、「底辺への競争」になるのではないかという懸念に配慮し、国際的調和化への国内

的支持を獲得するためには、「高レベル」で調和化することを明示する必要があった。

このような兆しはみられるが、WP29あるいはグローバルアグリーメントが実際どのような性格のものになるかは、今後の運用次第である。すでに、たとえば、グローバルアグリーメントの対象にどのようなものを載せるのか、どのように載せるのかをめぐって、さまざまなアクターの間で意見の相違がみられる。たとえば、自動車業界の国際的団体であるOICAは、グローバルアグリーメントで対象とすべきものとして、第1段階として、ワイパー (wind shield wiper/ washer systems)、シートベルトなどを、第2段階として、燃料システム (fuel system integrity)、対盗難システム (anti-theft systems)などを、第3段階として衝突基準 (front impact, side impact)を主張していた。それに対して、アメリカ政府はタイヤ、子供用の安全シート、サイドインパクトに対する保護の改善を第1次的に対応すべき問題としてあげていた。つまり、アメリカ政府が第1次的に重視すべきだとしているサイドインパクトといった安全問題がOICAの提案では相対的に低い地位におかれているわけである⁽²⁵⁾。また、前述のように、タイヤに関して、業界が主導して政府に諮ることなく規則案を作成したようであるが、そのような試みはうまくいかなかった。そして、WP29の議長は、業界の協力は重要であるがこのような規則を定めるのは基本的にはWP29であるとし、また、アメリカの代表もWP29は政治的に受け入れ可能な世界規則を作れるような領域を探すべきであると強調した⁽²⁶⁾。この点は、公式の報告書でも、(業界主導で構築された)タイヤの世界規則案⁽²⁷⁾にみられるような既存規則の調和化だけでは、実効的な世界的調和化を達成するために十分ではないと強調された⁽²⁸⁾。

第3節 差異の持続

以上のように、最近の自動車関連環境規制においては、NOx排出基準、燃

料品質における硫黄分規制などにおいて国際的調和化の動きが事実上の収斂とみられるとともに、業界ベース、また政府間ベースで、国際調和化を制度的に志向してきた。しかし、このような国際的調和化の動きにも限界がみられる。以下では、そのような限界の例として、日米欧間における温暖化対応のための自動車燃費規制の差異、また、自動車排出規制、自動車燃料品質規制におけるアジア地域における差異を検討しておきたい。

1. 温暖化対応のための燃費規制——手法の差異

NOx規制強化などと並ぶ1990年代のもうひとつの動きは、温暖化対応のための自動車燃費向上の試みである。1992年に採択された気候変動枠組み条約などを背景に、温暖化対応のために何らかの措置がとられてきた。しかし、その実態については、米欧間での幅は大きい。また、何らかの対応をしても、その手法は各国間で差異が大きい。そのような例として、日米欧間における自動車燃費規制の差異をみておきたい（城山 [2003: 171-172]）。

日本では、1997年12月の京都会議における二酸化炭素などの具体的な削減義務の設定をうけて、1998年に省エネ法が改正された。この改正省エネ法では、各カテゴリーでの目標省エネ値を基本的には各カテゴリーにおける最高値にするという「トップランナー方式」がとられた。そして、自動車に関しては、九つの重量区分を設定し、各重量区分ごとに規制値を設定した（平均22%燃費向上）。なお、この方式においては、トップランナーの定義が明確ではないという課題があった（たとえばトヨタのハイブリッド車は例外扱いにされており、三菱などの直噴エンジンについては50%の比率で組み入れられていた）。また、欧米から日本への輸出車である中型車・大型車の燃費向上率が平均以上となっているため、欧米諸国の貿易上の懸念を呼んだ。

アメリカでは、クリントン大統領が選挙キャンペーン時に、環境NGOの支持調達のためもありCAFE（企業平均燃費）プログラムの規制値を1ガロン当たり27.5マイルから40マイルに上げることを公約したが、1993年にその強化

に失敗し、結果として限定的交通燃料税を課するにとどまった。そのため、その取り繕いという側面もあり、PNGV（次世代車協力）という技術革新促進プログラム（小型車化せずに燃費3倍を目指す）に重点をおくこととなった。CAFE強化がついえた背景には、アメリカ市場においては燃費の悪いミニバンやSUVが広まっていたという事情もあった。技術開発への依存という政策は、ブッシュ政権においても持続していると思われる。

欧州では、1998年にACEA（欧州自動車工業会：これにはフォードやGMの現地子会社も含まれている）と欧州委員会との間で、2008年までに二酸化炭素を25%削減するという自主的協定が締結された。これは、総量規制なので、各社間、各車種間での負担分担については柔軟性が広く残されていた。この運用については、負担の内部分担が不明であるという問題があった（他方、負担分担を事前に交渉すると競争法上の問題が生ずるので不可能でもあった）。また、自動車工業会と欧州委員会との定期的協議の場としてモニタリング・メカニズムが設定され、そこでは燃費向上に逆行するような政府の政策（反ディーゼル政策など）も協議の対象になり、そのような政策がとられる場合には業界側の削減目標も緩和されると、少なくとも業界側には理解された。

以上のように、温暖化対応のための自動車燃費基準のあり方に関しては、日米欧の間で大きな差異が持続した。

2. アジア諸国の場合——拘束要因としての燃料品質基準

NOxなどの自動車排出基準、硫黄分などの燃料品質基準に関しては、日米欧の間においては基本的に高いレベルでの国際的調和化の傾向がみられる。しかし、発展途上国が入ってくると、このような傾向があるとは必ずしもいえない。たとえば、アジア諸国における自動車排出基準、燃料品質基準の動向は以下の表ようになっている。

＜自動車排出基準＞

シンガポール：Euro I（1995年以前），Euro II（2000年）

香港：Euro I（1995年），Euro II（1997年），Euro III（2001年）

タイ（乗用車）：Euro I（1996年），Euro II（1999年），Euro III（2002年），Euro IV（2007年）

中国（乗用車・北京以外）：Euro I（2000年），Euro II（2004年），Euro III（2008年）

中国（乗用車・北京）：Euro I（2000年），Euro II（2003年），Euro III（2005年）

ベトナム（ディーゼル車）：Euro I（2005年），Euro II（2007年），Euro III（2009年），Euro IV（2010年）

インド（ニューデリー）：Euro I（2000年），Euro II（2001年），Euro III（2005年），Euro IV（2010年）

インド（主要都市以外）：Euro I（2001年），Euro II（2005年）

バングラデシュ：Euro I（2002年），Euro III（2003年）

スリランカ：Euro II（2004年），Euro III（2007年）

＜ガソリン硫黄分＞

シンガポール：500ppm（2001年），150ppm（2004年）

香港：150ppm

タイ：500ppm

中国：800ppm（2000年），500ppm（2005年）

ベトナム：5000ppm

インド：1000ppm（2000年）

バングラディッシュ：1000ppm

スリランカ：1000ppm

＜軽油硫黄分＞

シンガポール：500ppm（1998年）

香港：500ppm（1997年）

タイ：500ppm（1998年），350ppm（2005年）

中国：2500ppm（1998年），500ppm（2005年）

ベトナム：2000ppm（2003年），500ppm（2005年）

インド：2500ppm（2000年），500ppm（2005年），350ppm（2010年）

バングラディッシュ：5000ppm（2005年）

スリランカ：3000ppm（2003年）

（湊・廣田 [2004] より作成）

以上のように、これらの諸国は日米欧のレベルからみるとかなり遅れている。しかし、そのなかでも、シンガポール、香港、タイのように比較的進んでいる国とそれ以外の国のように複数の階層化していることが分かる。さらに、軽油の硫黄分をみると、バングラデシュ、スリランカはかなり遅れていることが分かる。おそらくこの軽油の硫黄の水準では、掲げている排出基準の達成も実質的には難しいのではないと思われる。このことから示唆されるように、発展途上国においては、自動車サイド（これは相対的に産業の国際化が進んでいる領域でもある）の排出基準というよりは、とくに各国固有の事情が大きな比重を占められると思われる燃料品質基準が国際的調和化の阻害要因となっているようである。たとえば、中国では2003年（北京）あるいは2004年（北京以外）に乗用車の排ガス基準についてEuro IIが導入されるが、欧州では同時に実現されたガソリンおよび軽油硫黄分500ppmに関しては導入予定が2005年と遅れている。スリランカにいたっては2004年に排ガス基準についてEuro II 導入が予定されているが、ガソリンおよび軽油の硫黄分は1000ppmおよび3000ppmのままである。

とはいうものの、日米欧からは遅れてはいるが、何層かに階層化した形で、段階的な排出基準、燃料品質基準の改善が進んでいることも事実である。そして、このような段階的対応は、国際的な制度的枠組みのもとにおいて志向されていることでもある。たとえば、前述のように、グローバルアグリーメントにおいては、グローバルという名称を付けていることから分かるように、発展途上国にも適用対象を広げていくことを目的としている。ただし、発展途上国に関しては、発展途上国にとっての特別の問題や事情を配慮することを認めている。前述のように、具体的には、その第1条において、とくに発展途上国においては「異なったレベルの厳しさ」(alternative levels of stringency)の基準が必要であるということも考慮するとしている。また、1998年6月にAAMA(アメリカ自動車工業会)、ACEA(欧州自動車工業会)、JAMA(日本自動車工業会)などが作成した世界燃料憲章においても段階的対応を求めている。つまり、当初、世界を三つの地域に分けて求められる燃料品質を

規定した（なお、その後カテゴリーは四つに分けられることとなった）。

また、このような段階的対応を支援し、各国間の経験交流を進める試みもみられる。たとえば、日本の勘石油産業活性化センターは、アジア石油技術シンポジウム（2004年1月28～29日開催）といった試みを行っている⁽²⁹⁾。また、政府レベルでも情報交換の試みが進みつつある。2004年1月には、アジア各国の交通環境政策責任者により「交通と環境に関するマニラ政策対話」が実施され、「マニラ宣言～環境面から見たアジアの持続可能な交通の実現に向けて～」が採択された。そこでは、アジア各国が燃料品質についてどのような基準を追求すべきか、またどうすれば効果的に導入できるかについて継続的に情報交換を進めていく必要があり、専門家グループ会議の設置による燃料品質に関する情報と経験の共有が必要であるとされた⁽³⁰⁾。

おわりに

以上のように、とくに自動車の産業構造のグローバル化が進むなかで、自動車関連環境規制に関しては日米欧を中心に国際的調和化の動きがみられる。この結果、自動車の排出基準とその確保のために必要な燃料品質基準に関しては、かなり高いレベルを達成するようになっている。他方、このような条件の変化は、1970年代の日本において可能であったような、一国主義的な自動車関連環境規制の強化とその実効性の確保を、多くの場合難しくしているように思われる。規制基準の強化が実効性をもつためには、国際的動向との整合性が企業サイドの対応を促すために重要であると考えられるからである。

また、業界ベース、また政府間ベースで、国連経済委員会WP29の再活用にもみられるように、国際的調和化を志向するための制度的メカニズムが整えられてきた。

しかし、このような国際的調和化の動きにも限界がみられる。たとえば、日米欧間における温暖化対応のための自動車燃費規制のあり方には、規制の

レベルや方式に関して差異がみられた。また、自動車排出規制、自動車燃料品質規制に関しても、発展途上国を視野に入れた場合、たとえばアジア地域においても差異がみられた。とくに、国際的調和化を志向するにあたっては、とくに各国固有の事情が生産構造において反映されると思われる燃料品質基準が国際的調和化の阻害要因となっているようである。

とはいえ、段階的な国際的調和化の動向は観察され、アジア諸国においても若干の時差をもちつつ段階的に対応しているように思われる。また、アジア諸国においては国内政治的に自動車関連環境規制の強化が求められ、このテーマに関する情報・経験交流などの国際協力も開始されつつある。今後、アジア地域における自動車関連環境規制の展開を検討するうえでは、国内政策過程と国際的調和化や国際協力の動向との相互影響に注目していく必要があるであろう⁽³¹⁾。

〔注〕

- (1) 各企業・業界の戦略と環境規制の国際的調和化との連関を欧州統合などを素材として実証的に論じた今や古典的著作としてVogel [1995] がある。城山 [2000] および城山 [2003] では、このボーゲルの議論と国際貿易レジームの具体的運用に関する議論および規制差異化の論理的根拠を提供するリスク規制論を統合して、環境規制の差異化と調和化のダイナミズムをより複合的な次元から分析することを試論的に試みた。本章は、それらの議論を基礎に、日米欧における自動車に関する環境関連規制の差異化と国際的調和化を詳細に分析することを試みるとともに、これらがアジア地域などの世界の他の地域にどのような含意をもつかの分析を試みるものである。
- (2) EU資料, COM (2001) 241.
- (3) <http://europe.eu.int/comm/environment/sulphur/index.htm>.
- (4) ここでいう国際貿易レジームの「深化」とは、貿易レジームの対象が関税や数量制限のような国境措置から非関税障壁へ拡大することによって、国際貿易レジームが各国の国内政策に関与する機会が増大しつつあることを指す。
- (5) 1975年に制定されたCAFE法では、アメリカ市場で販売される自動車の平均燃費を、その後10年間で2倍とすることが目標とされた。各社の国産車は平均でガソリン1ガロン当たり27.5マイルを達成しなければならず、アメリカで販売される外国車も同様な基準を満たさなければならないとされた。平均値を満たすことができない場合には、平均値以下の10分の1マイルごと5ドルに製

造車両数をかけた額の罰金を、製造販売業者は払わなくてはならなかった。アメリカの製造業者は、燃費の悪い大型車と燃費の良い小型車を平均化することができるが、アメリカで大型の豪華車を売っている欧州の製造業者は平均化することが事実上できない。EUは、高級自動車市場に限定して車を製造する外国の業者にこの規制は事実上差別的に機能すると主張した。これに対して、パネルも、論理的には、製品自体の特徴によってではなく、所有やコントロールの関係に基づく規制（各製造販売業者別平均化）は、実質的に差別的効果をもつ場合、第3条4違反になるとした（ポーター、ブラウン [1998: 161]、ASIL [1995]）。

- (6) アメリカの1990年大気清浄改正法では、まず、オゾン汚染の進んでいる「非達成地域」(non attainment area)では「高品質ガソリン」(reformulated gasoline)を販売することとされた。高品質ガソリンとは、酸素濃度が重量で2%以下、ベンゼン濃度が体積で1%以下であり、鉛やマンガンのような重金属を含まないガソリンである。このガソリンを用いれば、揮発性有機化合物 (VOC) や有害大気汚染物質の排出が減り、NOxの排出も増加はしないものとされた。また、それ以外の地域で販売する通常のガソリンについても、1990年時点の品質よりも良いものを販売することとされた。この非悪化原則は、高品質ガソリンについても適用された。そのため、業者にとっては、1990年時点でのベースラインの設定がきわめて重要となった。そして、国内既存の製油所（1990年にすでに6カ月以上操業していたもの）については、実際の1990年時点での品質をベースラインとすることとなったが、それ以外の国内の新規の製油所などの場合、全国の平均値から算定した法定ベースラインが用いられることとなった。また、輸入石油についても、情報がないという名目で、法定ベースラインが用いられることとなっていた。このようなガソリン規制について、ベネズエラは外国製油所には実際値のベースラインが認められていないのは第3条4違反であるとして、アメリカを提訴したわけである（Snoderly [1996: section III A-D]）。
- (7) たとえば、前述のCAFE基準をめぐるパネルの場合も、業者別平均化という手法は第3条4違反とはされたが、第20条(8)で天然資源の保護に「関連する」とする措置であるとしてGATT違反ではないとされた（他の部分では一部GATT違反であるとされたが）（ポーター、ブラウン [1998: 161]、ASIL [1995]）。他方、ガソリン規制をめぐるパネルの場合は、外国企業には法定ベースラインしか認めないという制度は第3条4違反であり、さらに、規制自体は天然資源の保護と「関連する」としてもベースライン設定手法は天然資源保護と「関連し」ないとして、GATT違反とされた。後に上級審では、若干論理が変えられ、ベースライン設定手法も天然資源の保護と「関連する」のだが、第20条前文の「正当化しえない」(unjustifiable) 差別に該当するがゆえにGATT違反であるとされた（他の代替手法を十分に検討していないことが「正当化しえない」理由と

された) (Snoderly [1996: section III E])。

- (8) 1999年4月WTO事務局ヒアリング。
- (9) 1999年4月在ジュネーブ日本政府代表部ヒアリング。
- (10) <http://www.tabd.com/resources>.
- (11) その結果、たとえば1997年6月には、アメリカ・EU間で最初の相互承認協定 (Mutual Recognition Agreement: MRA) が締結された。このMRAは、情報通信分野などを扱ったものであった。
- (12) 従来アメリカの業界団体であったAAMA (American Automobile Manufacturers Association) はクライスラーとダイムラーベンツの合併によって解体し、欧州、日本の企業を入れたかたちで新たにAAM (Alliance of Automobile Manufacturers) が形成されることになった。ただし、貿易関係を扱う業界組織としては欧州、日本のメーカーを排除した組織が別途維持されていた。
- (13) 1999年5月日本自動車工業会ワシントン事務所ヒアリング。
- (14) 1999年4月在ジュネーブUNECEヒアリング。
- (15) 以下で述べる点のほかに、規則採択手続きの迅速化が図られた。具体的には、1995年協定においては、規則案を国連事務総長から通知した後、6カ月以内に3分の1以上の反対がない場合には、規則として採択されることとなった (第1条2)。また、採択された規則は、反対の意思表示のない諸国に対して適用され (第1条4)、1度受け入れても通知して1年間待てば適用を停止できる (第1条6) こととなった。
- (16) <http://www.unece.org/trans/main/wp29wgs.html>.
- (17) WP29資料, Trans/ WP29/ GRPE/ 38.
- (18) WP29資料, Trans/ WP29/ GRPE/ 38, para 58.
- (19) CI資料, Report on 118th session of the Working Party on the Construction of Vehicles WP 29.
- (20) 1999年5月アメリカEPAヒアリング。また、UNECE・WP29におけるNHTSA (National Highway Traffic Safety Administration) 長官マルティネスの発言 (Trans/ WP29/ 638/ Add.1, pp.4-5) 参照。
- (21) 1999年5月アメリカEPAヒアリング。
- (22) WP29資料, Trans/ WP29/ GRPE/ 38, para 58.
- (23) WP29資料, Trans/ WP29/ 640, paras. 17-19.
- (24) CI資料, Report on 118th session of the Working Party on the Construction of Vehicles WP 29.
- (25) CI資料, Report on 117th session of the Working Party on the Construction of Vehicles WP 29.
- (26) CI資料, Report on 118th session of the Working Party on the Construction of Vehicles WP 29.

- ②7 WP29資料, Trans/ WP29/ 663, para59.
- ②8 WP29資料, Trans/WP29/680, para 43.
- ②9 2004年3月経済産業省ヒアリング。
- ③0 環境省資料, 「報道発表資料平成16年1月19日環境と交通に関するマニラ政策対話の結果等について」。なお, この専門家グループの設置に関しては, 名古屋に所在するUNCRD (国際連合地域開発センター) が調整を行うようである。
- ③1 本章における分析は, 日米欧を中心とする先進国主導の自動車関連環境規制の国際的調和化の動向がアジア諸国に対してどのような含意をもっているかという観点に限定されている。今後, アジア諸国における自動車関連環境規制の動向をさらに追求していくためには, 各国の国内的政策過程との相互影響に関する分析を補っていくが必要になる。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 環境庁 [2000] 「中央環境審議会第4次答申：今後の自動車排ガス低減のありかたについて」 (資料)。
- [2002] 「中央環境審議会第5次答申：今後の自動車排ガス低減のありかたについて」 (資料)。
- [2003] 「中央環境審議会第7次答申：今後の自動車排ガス低減のありかたについて」 (資料)。
- 経済産業省 [2003] 「総合資源エネルギー調査会石油分科会石油部会石油製品品質小委員会第2次報告：今後の自動車燃料品質のあり方について」 (資料)。
- 斉藤孟 [1978] 「乗用車の53年排ガス規制を振り返って」 (『自動車技術』第32巻第11号)。
- 城山英明 [2000] 「環境規制の差異化と調和化—自動車排出基準を素材として—」 (『NIRA政策研究』第13巻第12号)。
- [2003] 「環境政策と国際関係」 (植田和弘・森田恒幸編『岩波講座：環境経済・政策学第3巻 環境政策の基礎』岩波書店)。
- 石油産業活性化センター [2000] 「Japan Clean Air Program」 (資料)。
- [2002] 「JCAPⅡ」 (資料)。
- 石油連盟 [1983] 「自動車ガソリン無鉛化の経緯について」 (資料)。
- 通商産業省 [1970] 「自動車公害対策小委員会中間報告」 (資料)。
- ポーター, G. J. ブラウン [1998] 『入門・地球環境政治』有斐閣。
- 本郷滋 [1978] 『ドキュメント0.25—日本版マスキー法は成功したか—』清文社。
- 湊清之・廣田恵子 [2004] 「アジアの燃料性状と中古車問題」 (資料)。

< 英語文献 >

- AAMA, ACEA, EMA, JAMA [1998] "World- Wide Fuel Charter."
- ACEA, AAM, EMA, JAMA [2002] "World- Wide Fuel Charter December 2002."
- Altshuler, Alan, James P. Wormack and John R. Pucher [1979] *The Urban Transportation System: Politics and Policy Innovation*, Cambridge, MA: MIT Press.
- ASIL (American Society of International Law) [1995] "GATT Dispute Settlement Panel Report: United States – Taxes on Automobile," in Basic Documents of International Economic Law.
- Boehmer-Christiansen, Sonia and Helmut Weidner [1995] *The Politics of Reducing Vehicle Emissions in Britain and Germany*, London: Pinter.
- Crandall, Robert W., Howard K. Gruenspecht, Theodore E. Keeler and Lester B. Lave [1986] *Regulating the Automobile*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Esty, Daniel and Damien Geradin [1997] "Market Access, Competitiveness, and Harmonization: Environmental Protection in Regional Trade Agreements," *Harvard Environmental Law Review*, Vol. 21-2.
- Friedrich, Alex, Matthias Tappe and Rudiger K. W. Wurzel [2000] "A New Approach to EU Environmental Policy-making? The Auto-Oil I Programme," *Journal of European Public Policy*, Vol.7-4.
- Snoderly, Anna Beth [1996] "Cleaning the Air: Environmental Regulation, Dispute Resolution, and Domestic Sovereignty under the World Trade Organization," *North Carolina Journal of International Law & Commercial Regulations*, Vol.22
- Skea, Jim and Sonja Boehmer-Christiansen [1991] *Acid Politics: Environmental and Energy Policies in Britain and Germany*, London: Belhaven Press.
- Sykes, Alan O. [1995] *Product Standards for Internationally Integrated Goods Markets*, Washington, D.C.: The Brookings Institutions.
- Vogel, David [1995] *Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- [1998] "Social Regulation as Trade Barriers: How Regulatory Reform Can Also Help Liberalize Trade," *Brookings Review* (January 1, 1998).
- White, Lawrence J. [1982] *The Regulation of Air Pollutant Emissions from Motor Vehicles*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.