

地球温暖化問題と WTO

2008 年 11 月 13 日
(社)日本経済団体連合会
森田清隆

I 地球温暖化問題に関する国際情勢

1. 京都議定書

- (1) 気候変動に関する国際連合枠組条約(United Nations Framework Convention on Climate Change : UNFCCC)の議定書として京都議定書¹が 1997 年に採択され、2005 年に発効、今年、約束期間²が開始。
- (2) 同議定書は温暖化防止を推進すべく、附属書 I に掲げられた 39 の国・地域に対して、CO₂をはじめとする温室効果ガス(GHG)の排出量を 1990 年比で一定以内に抑えるよう義務付ける(第 3 条 1 項)。
- (3) 例えば、わが国は 1990 年比-6%、米国は同-7%、EU は同-8%の削減義務を負う。また同議定書第 18 条に基づき、削減義務を負う国・地域がこれを達成できなかった場合、超過排出量の 1.3 倍に相当する排出枠を 2013 年以降(ポスト京都議定書)の次期約束期間から差引く罰則についても実質合意³。
- (4) わが国では 2005 年 4 月に「京都議定書目標達成計画」⁴を閣議決定するなど、各国が京都議定書に定められた削減義務を達成するための措置を講じる。他方、京都議定書は大きな問題を抱えているのも事実。
 - ① 世界最大の排出国(CO₂ ベースで 22.1%:2004 年)で、1990 年比-7%の削減義務を負う米国が京都議定書を未批准。
 - ② 世界第 2 位の排出国である中国(CO₂ ベースで 18.1%:2004 年)、同 5 位のインド(CO₂ ベースで 4.3%:2004 年)が附属書 I に含まれておらず、削減義務を負わず。
 - ③ 世界第 3 位の排出国であるロシア(CO₂ ベースで 6.0%:2004 年)は附属書 I に含まれ、1990 年比±0%の義務を負うが、ソ連崩壊後の経済停滞のため GHG の排出が減

¹ <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>

² 2008 年 1 月 1 日～2012 年 12 月 31 日。但し、日本については、2008 年 4 月 1 日～2013 年 3 月 31 日。

³ 2001 年 11 月 7 日の COP7 マラケシュ合意。もっとも、ポスト京都議定書の国際枠組自体が現時点で決定していない中、ポスト京都議定書における罰則を定めたところで法的効果を有するのか疑問である。換言すれば、京都議定書の不遵守はあくまで同議定書の適用の枠内で解決されなければならない、これを別の新たな議定書に「送致」するとしても、それはせいぜい将来の合意についての単なる「政治的予約」に過ぎない。(村瀬信也「京都議定書の遵守問題と新たな国際レジームの構築」三田学界雑誌 96 巻 2 号 2003 年 7 月 12 頁)

⁴ <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ondanka/kakugi/050428keikaku.pdf>

少し、既に 1990 年より低い水準にある。

- ④ よって、京都議定書を批准し、かつ、附属書 I に基づき排出削減義務を負う国の CO₂ 排出量は世界全体の排出量の 30% 程度にしか過ぎず、地球温暖化防止対策として実効性に欠ける。
- (5) 京都議定書上の削減義務については達成すべく努力するとして、ポスト京都議定書 (2013 年以降) の新たな国際枠組をいかに構築するかが重要。

2. ポスト京都議定書の国際枠組に関する交渉

- (1) 2007 年 12 月 3 日～15 日にインドネシアのバリ島で「気候変動に関する国際連合枠組条約第 13 回締約国会議」(COP13) が開催され、ポスト京都議定書の国際枠組に関する交渉を開始すべく「バリ・アクションプラン」⁵ が採択された。
- (2) バリ・アクションプランは、以下について取極めている。
 - ① COP15 において合意、採択すべく、2012 年以降の長期的協力を通じた、完全、実効的かつ持続的な条約の実施のための包括的なプロセスを立ち上げる⁶。
 - ② プロセスは UNFCCC の下の補助機関で推進し、2009 年に作業を終了し、その成果を COP15 に提示する旨決定する⁷。
- (3) 現在、バリ・アクションプランに基づき、米国、中国、インド等も参加した形でポスト京都議定書の国際枠組に関する交渉が進捗中。(枠組の基本的なあり方、排出削減目標の設定のあり方等)
- (4) 来月の COP14 において、交渉の中間レビュー。

II 地球温暖化問題と WTO に係る諸論点

京都議定書上の排出削減義務、ポスト京都議定書の国際協組の下での排出削減義務について、これを履行するための国内措置、あるいは、他国に履行の遵守を求めるための措置について、WTO 諸協定との整合性が論点となり得る。

1. 国境税調整

- (1) ポスト京都議定書の国際枠組において削減義務を果たさない国に対しては、輸入品に対して炭素税を課税すべきであるとの考えがある。例えば、2006 年 11 月にドビル

⁵ Decision-/CP.13 Bali Action Plan
(http://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp_bali_action.pdf)

⁶ *Ibid.*, para. 1

⁷ *Ibid.*, para. 2

パン仏首相(当時)はこのような立場を表明、米国産業界が懸念を表明⁸。

(2) 「1994年のガット」(以下 GATT)は、輸入品に対し、同種の国内産品に対して課される内国税、内国課徴金を超えない範囲で課税することを認める。

【条文】

- 産品の輸入に際して、次条2の規定に合致して課せられる内国税に相当する課徴金を随時課すことを妨げない。(第2条2(a))
- 輸入される産品は、同種の国内産品に直接又は間接に課せられるいかなる種類の内国税その他の内国課徴金を超える内国税その他の内国課徴金を課せられることはない。(第3条2項)

(3) しかし、炭素税は「産品」そのものに対して課税されるものではなく、生産工程に対して課されるものである。よって、同種の国内産品に生産工程で炭素税が課されることを根拠に、輸入品に対しても炭素税を課税する(すなわち国境税調整を発動する)ことが許容されるかが問題となる。

(4) この点、「1970年の国境税調整に関する報告書」は、「産品に直接課される税でないもの、例えば、従業員の社会保障費、医療保険の企業負担分等は国境税調整の対象とならない」としている⁹。また、「キハダマグロ事件」のパネル裁定は、「GATT 第3条および第3条の注釈は、産品そのものに関する措置を対象としており、キハダマグロではなく、その捕獲方法を問題視した規制(産品非関連 PPMs)は正当化できない」としている¹⁰。これらを類推すると、輸入品に対して、製品そのものではなく、「排出削減義務を果たしていない国の工場生産された」ことを理由に国境税調整を発動することを、GATT 第2条、3条で正当化することはできないのではないかと。

(5) GATT 第20条は「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」(b項)、「有限天然の保存に関する措置」(g項)に対する例外を認めており、これを根拠に国境税調整が正当化される可能性はある。しかし、国境税調整そのものが排出削減に直接つながるわけではなく、むしろ、競争条件を是正し、自国産業を保護する色彩が強いため、根拠にならないのではないかと¹¹。

2. ラベリング制度

⁸ *WTO Rules and Procedures and Their Implication for the Kyoto Protocol*, A Discussion Paper Prepared by Timothy E. Deal, Senior Vice President, United States Council for International Business, January 2008, pp. 3-4

⁹ *BORDER TAX ADJUSTMENTS*, Report of the Working Party adopted on 2 December 1970, L/3464, para. 14

¹⁰ *United States- Restrictions on Imports of Tuna*, Panel Report, BISD 39S/155 (September 3, 1991), paras 5.11 and 5.14

¹¹ 例えば、平覚「貿易と環境—京都議定書と WTO 法—」89 頁

- (1) 温暖化防止のための国内政策として、環境配慮型製品にマークをつけて国民に推奨する「ラベリング制度」¹²が挙げられる。
- (2) 「ラベリング制度」については、WTO 貿易の技術的障害に関する協定(以下 TBT 協定)との関係で留意すべき。
- (3) 確かに、環境に好ましい製品やサービスに対してラベルを適用することは、消費者の購買行動に影響を与え、製造業等においてより高い環境保護基準の適用を促進するのに役立つため、無差別原則、内国民待遇を前提に是認されるべきである¹³。しかし反面、ラベリングは輸出相手国の基準・規格の遵守を輸出企業に求めるものであり、これに対応することで生産コストの上昇等が惹起され、ひいては非関税障壁となりかねない。そこで TBT 協定第 2 条 2 項は、「国際貿易に対する不必要な障害をもたらすことを目的として又はこれらをもたらす結果となるように強制規格が立案され、制定され又は適用されないことを確保する」とし、同附属書一は「ラベル等による表示に関する要件」も強制規格に該当し得る旨定める。
- (4) ここで特に問題となるのが、PPMs を対象としたラベリング。PPMs に対するラベリングは、「製品関連 PPMs ラベリング」と「非製品関連 PPMs ラベリング」に大別できる。前者は製品の特性と PPMs との間に直接的連関がある場合であり、例えば、製品に有害物質が入らないよう生産方法・生産工程について基準・規格を設け、これに合致した製造が行われている旨表示するケース等が該当する。後者は製品の特性と PPMs との間に直接的連関がない場合であり、例えば、木材について持続可能な管理がなされた森林から伐採されたものである旨表示するケース等が該当する。
- (5) このうち、「非製品関連 PPMs ラベリング」を強制規格とすることは、
 - ① ラベリングの目的が製品自体の品質確保と無関係であり、TBT 協定第 2 条 2 項の「不必要な障害」に該当しかねない
 - ② 同種の産品(like products)でありながら生産方法が違うという理由で異なった扱いを受けることは、1994 年の GATT 第 1 条の無差別原則に違反する恐れがあるという理由から WTO 整合性が問題となり得る。
- (6) 実際に、カナダは TBT 委員会において、「非製品関連 PPMs ラベリング」は任意規格としてのみ認めるべきであると主張¹⁴。また、オランダにおいて上述のような木材に対する「非製品関連 PPMs ラベリング」が強制規格として導入しようとした際、WTO

¹² G8 ハイリゲンダム・サミットの首脳宣言においても自動車や白物家電へのラベリングの導入について言及されている。Growth and Responsibility in the World Economy, Summit Declaration (7 June 2007), p.23

¹³ WTO, Committee on Technical Barriers to Trade, Minutes of the Meeting Held on 1 March 1996, para. 79

¹⁴ *Ibid.*, para. 80

加盟国から TBT 協定に抵触する可能性が提起され、結局導入が見送られたケースも存在¹⁵。

- (7) 温暖化防止を目的に PPMs に対するラベリングを導入すれば、その大半は「非製品関連 PPMs ラベリング」に該当。例えば、持続可能な森林から伐採された木材であろうと、なかろうと、木材自体は温暖化と無関係。同様に、自動車を生産する場合、CO₂ を大量に発生する工場で生産しようと、排出が少ない工場で生産しようと、製品たる自動車の燃費効率が同じならば、自動車自体の温暖化への寄与度は同じ。
- (8) 以上より、強制規格としての「非製品関連 PPMs ラベリング」の WTO 整合性が指摘されている現在、温暖化防止目的のラベリングを製品に対して導入することは無差別原則、内国民待遇を前提に認められるが、PPMs に対する導入については、任意規格とするなど、慎重な対応が求められるのではないか。

3. 技術基準

- (1) 温暖化防止のための国内政策として、製品のエネルギー効率性、再生可能エネルギーや排出の少ないエネルギーの利用に関する義務的な基準の設定が挙げられる。
- (2) 米国では「エネルギー政策保護法」に基づき、国内で販売されている自動車の単一製造企業における平均燃費効率が 1 ガロン当たり 27.5 マイル以下の場合には課徴金を科す制度(Corporate Average Fuel Economy : CAFE)が導入されている¹⁶。
- (3) CAFE に基づいて課徴金を貸された自動車会社の 99%が外国法人(主にドイツの高級自動車メーカー)であったため、GATT 第 3 条違反が問題となった。この点に関して、GATT パネルは、輸入車について、国産車と異なった計算方法が適用される点を GATT 第 3 条 4 項違反と認定(「米国自動車税事件」¹⁷)。(もっとも、本件は輸入車と国産車とで燃費の計算方法が異なっていた点が問題となったものであり、外国産品に対して差別的な取扱がなされなかった場合については是認される可能性。)

4. Cap & Trade 型の排出権取引制度

- (1) Cap & Trade 型の排出権取引制度とは、政府が自国の産業セクターに対して一定の排出枠(絶対量)を付与し、産業はその枠内に温室効果ガスの排出を抑え、枠内に排出が収まらない場合は他から余剰排出枠を購入することが義務付けられるというスキーム。京都議定書の目標達成を念頭に、EU では 2005 年 1 月から欧州排出権取引

¹⁵ Steve Charnovitz, *Trade and Climate: Potential Conflicts and Synergies, Beyond Kyoto: Advancing the International Effort Against Climate Change*, Pew Center on Global Climate Change, 2003, p.151

¹⁶ <http://www.nhtsa.dot.gov/cars/rules/cale/overview.htm>

¹⁷ US Auto Taxes, *International Legal Materials*, Vol. 33, 1994, p. 1937

制度(以下 EUETS)を導入¹⁸。

(2) EUETS の概要

- ① 2005年1月から3年間は第1フェーズ、2008年1月から5年間は第2フェーズとする。(第11条1項、2項)
- ② EU各国は、排出枠の総量ならびにその自国産業に対する割当について定めた国別割当計画(National Allocation Plan)を作成する。(第9条)
- ③ 第1フェーズについては排出枠の最低でも95%、第2フェーズでは最低でも90%を無償割当とする。(第10条)
- ④ 排出枠を超過した産業に対しては100ユーロ/t-CO₂の罰金を課す。(第16条)

(3) Cap & Trade 型の排出権取引制度については、排出枠の割当如何では補助金に該当するのではないか。すなわち、各国が排出枠を産業に割当てるとき、特定の産業に対して実際の排出量よりも多く割当てれば、当該産業は余剰分を売却して利益を得ることができるため、事実上の補助金となるのではないか。

(4) WTO 補助金及び相殺措置に関する協定(以下 SCM 協定)

- ・ 法令上又は事実上、輸出が行われることに基づいて交付される補助金ならびに輸入物品よりも国産物品を優先して使用することに基づいて交付される補助金を禁止する(第3条)
- ・ 他の加盟国の利益に悪影響を与える補助金については相殺措置の対象とする(第5条)

(5) これに関し、①排出枠の割当はそもそも資金面の補助ではないこと、②排出枠の割当は京都議定書上の義務を達成するための責任分担であり、これが補助金とみなされれば、全ての環境規制が補助金に該当しかねないこと、を理由に Cap & Trade 型の排出権取引制度は SCM 協定に違反しないという立場あり¹⁹。

(6) しかし、①「US Softwood Lumber 事件」の WTO パネル裁定において、資金面での貢献(financial contribution)には金銭の移転のみならず、森林伐採権の付与のような非金銭的便宜供与も含まれる旨言及されていること²⁰、②余剰排出枠を売却することで利益を得ることが可能であること等に鑑みれば、排出枠の割当が資金でないことを理由に補助金でないと言い切ることはできないのではないか。

¹⁸ Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC

¹⁹ Annie Peterson, *The Kyoto Protocol and the WTO: Integrating Greenhouse Gas Emissions Allowance Trading into the Global Marketplace*, Duke Environmental Law and Policy Forum, Vol. 10, 1999, pp.208-209

²⁰ *United States: Preliminary Determinations with Respect to Certain Softwood Lumber from Canada*, Report of the Panel, WT/DS236/R, paras. 7.17-7.29, November 1, 2002

- (7) EC 条約第 87 条 1 項は、①利益の供与である場合、②利益が一定の企業や生産主体を優遇する場合、③利益が国の財源から供出される場合、④利益が競争を阻害する場合、補助金とみなし、これを禁止する。EUETS に先駆けて導入された英国の排出権取引については、EC 条約第 87 条 1 項が禁止する補助金に該当するが、同第 87 条 3 項 (c) の例外条項に基づき是認されるとの判断がなされている²¹。
- (8) かかる議論を Cap & Trade 型の排出権取引制度と SCM 協定の関係に類推すれば、
- ① 排出削減義務が内在する(すなわち排出実績よりも枠が小さい、余剰が生じない) 割当であって
 - ② 特定の産業のみに対して割当てられるものではない
ことが整合性の要件となり得るのではないか²²。
- (9) EUETS の第 1 フェーズにおける国別割当計画(National Allocation Plan)は問題を孕んでいた。例えば、EUETS の第 1 フェーズにおける英国の割当は、総排出量を 2003 年の排出総額の -9.6% に設定していたが、その産業別配分をみると、電力は 2003 年実績の -21.5% であったのに対し、鉄鋼は同 +19.4%²³。すなわち、コストをユーザーに転嫁できる電力には厳しい割当を行う反面、輸出競争に曝されている鉄鋼については余剰排出枠を付与。かかる割当は輸出補助金に該当する可能性あり²⁴。
- (10) 以上のとおり、Cap & Trade 型の排出権取引制度は SCM 協定との整合性に関する問題を惹起し得る。ポスト京都議定書において他国が排出削減のための国内措置として同様のスキームを導入する場合、排出枠の配分如何では問題となり得る。

5. セクター別 No Lose Target に基づく排出量取引

- (1) セクター別積み上げによって設定された各国の目標を達成すべく、No Lose Target に基づく排出量取引を導入すべきとの立場がある²⁵。これは、セクター毎にエネルギー効率に関するベンチマーク(Baseline)を定め、これを過達した場合はクレジットを売却することができ、途上国については達成できなくてもクレジットを購入する必要がないというものである。

²¹ EU Commission letter to Denmark and the UK on 12 April 2000 and 28 November 2001, State Aid Cases N653/99 and N416/2001

²² Magnus Lodefalk and Mark Storey, *Climate Measures and WTO Rules on Subsidies*, Journal of World Trade 39(1), 2005, p.43

²³ DEFRA, *EU Emissions Trading Scheme, Approved National Allocation Plan 2005-2007*, May 2005, p.20

²⁴ なお、EUETS については 2013 年以降、無償割当の割合を漸減し、2020 年には全量をオークションによる配分とすることが予定されている。確かにオークションの場合、全ての企業が排出枠を購入することになるので、一義的に補助金の問題は生じない。しかし、オークションで得られた収入を特定の産業に重点的に還元する等、方法如何によっては、補助金に該当する可能性はあり得る。

²⁵ 例えば Daniel Bodansky, *The International Climate Framework Post-2012: The Role of Sectoral Approaches* (October 15, 2007)

- (2) 同制度については、①途上国におけるデータ収集が難しく、適正な **Baseline** が設定できない、②甘い **Baseline** が設定されると、クレジットが濫発され、削減につながらない、③**Cap & Trade** 型の排出権取引制度同様、実際に達成可能な水準よりも甘い **Baseline** に基づいて目標が設定された場合、努力しなくても売却可能なクレジットを得られることとなり、事実上、補助金交付と同様の効果が生じ得るため、**WTO** 整合性が問題となる、といった問題点があり得る。

6. 技術移転と知的財産権

- (1) **AWG/LCA** において、**G77** 諸国は温暖化防止のための技術を買うためのファンドの創設を提唱している²⁶。
- (2) この点に関し、技術移転と特許権の強制実施の問題について、どう考えるか。強制実施については、**WTO** における **TRIPS** 医薬品問題(**AIDS** の薬に対する途上国の強制実施)があるが、温暖化問題についても同じ議論が通用するのか。

TRIPS 協定

- ・加盟国の国内法令により、特許権者の許諾を得ていない特許の対象の他の使用を認める場合には次の規定を尊重する。(第 31 条)
- ・他の使用は、使用者となろうとする者が合理的な商業上の条件の下で特許権者から許諾を得る努力を行って、合理的な期間内にその努力が成功しなかった場合に限り、認めることができる。加盟国は、国家緊急事態その他の極度の緊急事態の場合又は公的な非商業的使用の場合には、そのような要件を免除することができる。(同条 b 項)
- ・許諾の経済的価値を考慮し、特許権者は、個々の場合における状況に応じ適当な報酬を受ける。(同条 h 項)

III 結 語

- (1) 京都議定書、ポスト京都議定書の国際枠組の下での温暖化防止義務を履行するに当たって、各国は **WTO** に整合的な形で国内措置を講じる必要がある。
- (2) 現行の京都議定書は、各国が温暖化防止措置を講じるに当たっての具体的な方法を定めるものではない(例えば、技術基準、排出権取引制度の導入を義務付けているわけではない)。現在交渉中のポスト京都議定書の枠組も然り。よって、**WTO** に整合的な方法で **UNFCCC** の義務を果たすことは可能であり、一義的に **WTO** と **UNFCCC** との制度間の対立は生じないものと考えられる。

²⁶ *G-77 and China Financial Mechanism for Meeting Financial Commitments under the Convention*

以 上