

補論

貿易と環境

－気候変動対策に係る国境措置の概要とWTOルール整合性－

1. はじめに

近年、世界各国が環境保護を目的とした制度を相次いで導入し、また導入を検討している。環境保護は、貿易自由化と共に、それ自体が重要な政策目標であるが、このような制度の中には貿易を制限・歪曲する効果を持つものもあり、通商摩擦をもたらす危険性が高まっている。このため、環境保護政策と貿易政策をどのように調和させるかが課題となっている。

環境政策の中でも特に気候変動対策は、国際社会の共通の重要課題として認識されてきた。1992年にはこの問題に関する国際協力の枠組を定めた「気候変動に関する国際連合枠組条約」(国連気候変動枠組条約、United Nations Framework Convention on Climate Change : UNFCCC) が採択された。1997年には先進国の温室効果ガス排出削減の数値目標を盛り込んだ京都議定書が採択され、2005年に発効。その後、2011年のUNFCCCの第17回締約国会議(COP17)においては、将来の枠組みについて法的文書を作成するための新しいプロセスである「強化された行動のためのダーバン・プラットフォーム特別作業部会」を立ち上げ、可能な限り早く、遅くとも2015年中に作業を終えて、議定書、法的文書または法的効力を有する合意成果を2020年から発効させ、実施に移すとの道筋に合意した。

国際気候変動交渉の場では、UNFCCCで定められている先進国と途上国の「共通だが差異ある

責任」(Common But Differentiated Responsibilities : CBDR) (UNFCCC第3条1項参照) が確立した原則として共有され、先進国が途上国に比してより重い責任を負うことが前提とされている(但し、CBDRに関しては、中国やインド等の新興国の排出量の大幅な増加等を背景に、米国を始めとして見直しを提唱する主張も見られる)。他方、大幅な温室効果ガスの排出削減は、大きな経済的負担を伴うため、先進国では、特に大きな経済力を持ちながら先進国と同等の義務を負っていない新興途上国からの輸入品に対し、課徴金を賦課するなどの国境措置を採用すべきとの声が上がっている。これらの議論の根拠としては、以下が挙げられる。

①気候変動対策の実効性確保：先進国における温室効果ガスの排出削減のための規制導入により、国内産品がそのような規制を受けていない海外からの輸入産品によって代替されることで、地球全体の温室効果ガスの排出が減らないという、いわゆる「カーボンリーケージ」(carbon leakage) 問題を防ぐ。

※「カーボンリーケージ」は、上記の意味に加え、ある国の気候変動対策によって、温室効果ガスの排出量の大きい化石燃料等の需要が減り、その価格が世界的に下落した結果、国外で

のその使用が増大し、その分、国外での温室効果ガスの排出量も増えてしまう、という現象を指すことがあるが、本補論では専ら国内産品の海外産品による代替（国内の生産拠点が海外に移転する場合と、移転せず、海外産品との競争の結果、国内生産が減少する場合の双方を含む）の意味で用いる。

- ②産業競争力の維持：先進国と途上国の間で温室効果ガスの排出削減義務・費用が異なることによって生じる産業の競争条件の不均衡を是正する。
- ③気候変動対策実施の誘因付与：温室効果ガスの削減努力が不十分な国や、法的拘束力のある削減目標や行動の約束に消極的な国に対して、枠組への参加や義務の誠実な履行の誘因を与える。

一方、国際貿易ルールは、環境保護の重要性の増大に応じて変更されてきたわけではなく、既存のルールの解釈によって調整が図られてきた。1947年に成立したGATTは、貿易と環境保護政

策の調和について明示的な規定を設けていなかった。しかし、第20条において、「人、動物又は植物の生命又は健康の保護」(20条 (b) 号) や「有限天然資源の保存」(20条 (g) 号) については、一定の条件のもと、自由貿易の「例外」として貿易を制限・歪曲する効果を持つことを認めてきた。

その後GATTに代わってWTOを設立した1994年の「世界貿易機関を設立するマラケシュ協定」は、前文において「環境の保護」や「持続可能な開発」の考慮に言及し、協定の署名と同時に発表された「貿易と環境に関する閣僚決定」は、多角的自由貿易体制と環境政策を両立させるべきとの認識を示した。

気候変動対策に関する国際的な対応が、環境保護を理由とした国境措置の検討という形で、通商政策にも大きな影響を及ぼすようになった現在においては、気候変動対策と現行のWTO法体系との関係は国際通商法上の大きな論点になりつつある。そこで、本補論では、気候変動対策を理由とした国境措置に関する政策の現状を概観すると共に、現行のWTO協定との関係を巡る主要な議論を整理することとする。

2. 気候変動対策に係る国境措置とは何か

(1) 制度の概観

ここでは、国境措置のうち、主に「国境炭素税」と「輸入時の温室効果ガスの排出権提出義務付け」の2つについて概観する。

国境炭素税は、国内の炭素税（二酸化炭素等の温室効果ガスの排出に対する税）と連動して、海外からの輸入品に対し、その生産に際して排出された温室効果ガスの量に応じて金銭的負担を求めるとする制度である。例えば、2009年ごろ、フランスでは炭素税導入の動きと相俟って、サルコジ大統領が演説における補足資料においてこの構想に言及した（ただし、2010年3月にフランス単独での

国内の炭素税導入は見送られており、その後フランス単独での国境炭素税に対する言及は見られない）。

輸入時の排出権の提出義務付けは、国境炭素税と同様に、国内対策の対象となる国内産品と同等の負担を輸入品に求めるものである。これについては、EUにおいて導入の可能性が示されている。米国においても、過去に提出された排出量取引法案にて検討されていたが、これら法案は既に廃案になっているため、今の所、導入される見込みはない。

(EUにおける検討状況)

EUは、世界最大の温室効果ガス排出権取引市場であるEU-ETS (Emission Trading System) を運営しているが、これまでEU-ETSは国境措置を設けておらず、2013年以降のルールにおいても、カーボンリーケージに関する懸念については、排出権を無償で企業に割り当てることで対応することとしている。

具体的には、排出権の無償割当対象業種は、2009年4月23日の改正後のEU-ETS指令2003/87号第10a条において、指令を実施する費用の生産物価格への転嫁が可能な程度や、国際競争にさらされている程度等に基づき、定められることとなっている。既に、2009年12月24日付の欧州委員会決定において、164の業種がこの排出権無償割当対象業種として指定されている。

一方、国境措置については、上記EU-ETS指令第10b条1. は、以下を規定している。

- ・ 欧州委員会は、2010年6月30日までに、国際交渉の結果とこれがもたらす温室効果ガスの削減の程度を勧案し、欧州議会及び理事会に対し、エネルギー集約度が高く、カーボンリーケージの危険にさらされている業種に関する状況を分析した報告書を提出しなければならない。
- ・ この報告書においては、適切な政策の提案がされなければならない。それには以下を含めることができる。
 - (a) 排出権の無償割当がされる業種への無償割当比率の調整。
 - (b) 無償割当がされる業種の生産物の輸入について、EU-ETSに輸入業者を組み込むこと。
 - (c) カーボンリーケージによる加盟国のエネルギー安全保障への影響の評価及び適当な対策措置。
- ・ いかなる措置を講ずるのが適当かを判断する際には、拘束力を持ち、気候変動問題に対処するのに十分な規模の温室効果ガス排出削減

をもたらす、分野別の合意についても考慮する。

なお、上述のEU-ETS指令に2010年6月30日までに提出されるとされた報告書では、以下の通り結論付けており、炭素リーケージの対策手段として、国境措置がオプションとして考えられることを示唆している。

- ・ 欧州委員会は炭素リーケージ（より緩い炭素規制の国へのEUからの生産移転）のリスクに関してエネルギー集約産業の状況を分析した。
- ・ 主要な結論は、これらの産業から炭素リーケージを防ぐ既存の措置（無償割当と国際的なクレジットへのアクセス）が依然正当化されるということである。また、炭素リーケージを防ぐ既存の措置があれば、他国がコペンハーゲン合意に提示された削減目標を履行している場合には、温室効果ガス排出削減目標を30%まで上げることは、炭素リーケージに対して限定的な影響であることを示している。
- ・ 欧州委員会は、特に排出を制限する行動を取っていない第3国に関連する、炭素リーケージの危険を監視し続ける。分析の対象となる潜在的な措置として、EUETSの対象に輸入製品も含める。

(米国における検討状況)

米国では、これまで連邦議会で審議されてきた排出権取引法案（例えば、2008年5月に上院に提出されたボクサー・リバーマン・ワーナー法案（第110回議会S.3036）、2009年4月に提出されたワクスマン・マーキー法案（第111回議会H.R. 2454）など）で排出権提出義務付け制度が盛り込まれていた。以下では、ワクスマン・マーキー法案に記されていた制度を概観する（同法案は上院を通過せず、廃案となった）。

(i) 対象となりうる業種

- ・「エネルギー集約度」（生産量当たりのエネルギー使用量）または「温室効果ガス集約度」（生産量当たりの温室効果ガス排出量）が5%以上で、かつ「貿易集約度」（製品の国内市場（国内出荷額+輸入額）に対する当該製品の自国による輸出入額の割合）が15%以上の業種。
- ・貿易集約度に関わらず、エネルギーまたは温室効果ガス集約度が20%以上の業種。
- ・その他、法案の規定に基づき、上記業種に準ずるものと認められた業種。

※上記にかかわらず、石油精製業は対象業種でないといみなされる。

※上記の条件に合致する業種は、具体的には化学、紙、非金属鉱物（セメントやガラスなど）、一次金属（アルミ、鉄鋼など）などと分析されている。

(ii) 対象となりうる産品

- ・産業分類表と関税分類表の対照表に基づき、(i)の対象業種において生産されていると認められる産品。
- ・次の条件をすべて満たす産品。
 - ① (i)の対象業種で生産されている産品のうち1つ以上を相当量含むこと。
 - ② 国境措置の発動の前提となる規則が当該対象業種について定められており、かつその規則が義務付ける輸入時の排出権の提出量がゼロでないこと。
 - ③ 産品を生産する業種の貿易集約度が15%以上であること。
 - ④ 当該産品について国境措置を導入することが、技術的・事務的に可能であり、生産に係るエネルギー集約度や温室効果ガス集約度、生産者による費用の価格への転嫁の可能性、その他考慮することが適切な要因に基づき、国境措置制度の目的に照らして適切であることを、国内生産者が示し、政府が認定すること。

(iii) 発動条件

- ・主要排出国が温室効果ガスの排出削減に応分に貢献し、カーボンリーケージへの対応措置や温室効果ガス排出削減目標を守らない国に対する是正措置の採用が認められることを規定した、多数国間の環境協定が、2018年1月1日までに、米国との関係で効力を有していないこと。
- ・上記(i)の業種に係る、上記(ii)の産品の米国への輸入のうち、下記の条件の少なくとも1つに該当する国からの輸入が、輸入額の85%未満にとどまる（すなわち、条件を満たさない国からの輸入が15%以上に達する）こと。
 - ① 米国が参加する温室効果ガスの排出削減に関する国際合意に参加しており、米国と同等以上の温室効果ガス排出削減義務を負う国。
 - ② 米国が参加する当該業種に係る多数国間・二国間の排出削減の合意の参加国。
 - ③ 当該業種のエネルギー集約度または温室効果ガス集約度が米国の当該業種と同等かそれよりも低い国。

(iv) 発動される措置

- ・対象産品の米国への輸入に際して、米国政府に、米国内産業の温室効果ガスのコスト負担との均衡を考慮した量の排出権を提出することを義務付ける。
- ・ただし、下記の条件を満たす国からの輸入は除く。
 - ① 上記(iii)の①～③の条件。
 - ② 国連により後発開発途上国(LDC)と認定された国。
 - ③ 全世界の温室効果ガスの排出量に占める割合が0.5%未満で、(ii)の産品の米国への輸入に占める割合が5%未満の国。

(v) 発動時期、発動延期の要請

- ・米国大統領は、2018年6月30日までに国境措置の対象となる業種を特定しなければならない(4年ごとに見直し)。

- ・米国大統領がある産業分野における国境措置の実施が米国経済・環境上の利益に反すると認められた場合、採用の延期を議会に要請できるが、要請から90日以内に上下両院でこれを認める決議が可決されない限り、実施を取りやめることは出来ない。
- ・措置の対象となる産品は、2020年1月1日以降に米国に輸入されたもの。

表1：米ワックスマン・マーキー法案の国境措置の概要

(i) 対象業種	(ii) 対象産品	(iii) 発動条件	(iv) 措置の内容	(v) 時期等
<ul style="list-style-type: none"> ・エネルギー集約度または温室効果ガス集約度が5%未満、かつ貿易集約度が15%未満の業種。 ・貿易集約度に関わらず、エネルギー集約度または温室効果ガス集約度が20%以上の業種。 <p>等</p> <p>※具体的には化学、紙、セメント、ガラス、アルミ、鉄鋼等の業種が該当する可能性が高い。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・産業分類表と関税分類表の対照表に基づき、(i)の対象業種で生産されていると認められる産品。 ・次の条件をすべて満たす産品。 <p>① (i)の対象業種で生産されている産品のうち1つ以上を相当量含む</p> <p>②国境措置の発動の前提となる規則が当該対象業種について定められており、かつ義務付けている輸入時の排出権の提出量がゼロでない</p> <p>③産品を生産する業種の貿易集約度が15%以上</p> <p>④当該産品について国境措置を導入することが、技術的・事務的に可能であり、国境措置制度の目的に照らして適切</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・2018年1月1日までに、主要排出国が参加する多数国間の温室効果ガスの排出削減合意が発効していないこと。 ・(i)の業種に係る(ii)の産品の輸入のうち、下記の条件を満たす国からのものが、輸入額の85%未満であること。 <p>①米国と同等以上の温室効果ガス排出削減義務を負う国</p> <p>②米国も参加する当該業種に係る多数国間または二国間の排出削減の合意の参加国</p> <p>③当該業種にかかるエネルギーまたは温室効果ガス集約度が米国の当該業種と同等以下の国</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・対象産品の米国への輸入に際して、米国政府に温室効果ガス排出権を提出することを義務付ける。 ・但し、下記のいずれかを満たす国からの輸入は除く。 <p>① (iii)の①～③</p> <p>②後発開発途上国(LDC)</p> <p>③全世界の温室効果ガスの排出量に占める割合が0.5%未満で、対象産品の米国への輸入に占める割合が5%未満</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・対象業種は2018年6月30日までに決定する(4年毎に見直し)。 ・大統領が国境措置の実施延期を議会に要請し、90日以内に上下両院でこれが認められた場合、実施を延期可能。 ・国境措置の実施時期は2020年1月1日以降。

(2) 気候変動対策が産業に与える影響から見た評価

各国間の気候変動対策に差異があったとしても、それによる費用を通常の企業努力で吸収し、または、需要に大きな影響を与えずにそのまま価

格に転嫁することができれば、温室効果ガス集約度の高い海外産品による国産品の代替には至らず、カーボンリーケージは生じない。例えば、エネルギーなど気候変動対策によって上昇する種類の費用が生産費用全体に占める割合が大きくなけ

れば、影響は限られると思われる。他方、生産費用に占めるエネルギー費用の割合が高い業種や、先進国と同等の温室効果ガス排出削減義務を負わない新興国との競争が激しい業種等には、大きな影響が生じうる。

米国のワックスマン・マーキー法案の実施による産業への影響に関する米国政府の報告書では、米国に排出権取引制度導入した場合の各種の試算結果が引用されている。主なものは以下のとおりである。

- ・製造業全体で見た場合、環境対策の差異による国内生産の減少や輸入品の増加は0~1%程度であり、カーボンリーケージの程度も少ない。
- ・紙業や鉄鋼業など、温室効果ガス集約度と貿易集約度の双方が比較的高い産業においては、環境対策の差異によって受ける影響は、平均よりも大きい、それでも国内生産の減少や輸入品の増加は1~3%程度である。
- ・ただし、これらの産業の中でも特に温室効果ガス集約度や貿易集約度が高いものは、国内生産の5%超の減少など、より大きな影響を受ける可能性がある。

このように、産業競争力の低下やカーボンリーケージは、製造業全体よりは、特定の業種に限られた問題であるすれば、これを防止するための措置は広範な産品を対象とするのではなく、特定の品目に限定して対象とすることが適切との見方ができる。

なお、カーボンリーケージや産業競争力の低下の影響緩和策には、温室効果ガスの排出権の無償割当など、他の手段もあり、どのような場合にどのような制度を採用することが妥当かは、個々の状況に応じて判断すべきものと思われる。

(3) 国際的な議論の動向

(対立の構図)

気候変動対策に係る国境措置の採用に積極的な立場の国は、世界全体での排出削減を目指す上

で、中国等の大排出国が削減の義務付けを拒否し続ける中、国際枠組に入らない国に対し国境措置を導入する可能性を示唆し、交渉を進展させようとしている。もっとも、前述のとおり、米国やEUの内部でも、WTOルールとの関係が必ずしも明確でないことや、保護主義的な措置とみなされる危険性から、導入に反対する、または慎重な検討を求める意見がある(上記(1)参照)。

他方、これらの措置の受け手になることが予想される途上国、特に中国・インドなどの新興国は、国境措置について自国製品の輸出の際に大きな支障となると認識し、強く反発している。

(国連気候変動枠組条約における貿易措置への言及)

この問題について、これまでに成立している国際合意は1992年に採択された国連気候変動枠組条約第3条5項と2010年に合意された「カンクン合意」パラ90であり、以下のとおり規定している(下線追加)。

第三条

締約国は、この条約の目的を達成し及びこの条約を実施するための措置をとるに当たり、特に、次に掲げるところを指針とする。

5. 締約国は、すべての締約国(特に開発途上締約国)において持続可能な経済成長及び開発をもたらし、もって締約国が一層気候変動の問題に対処することを可能にするような協力的かつ開放的な国際経済体制の確立に向けて協力すべきである。気候変動に対処するためにとられる措置(一方的なものを含む)は、国際貿易における恣意的若しくは不当な差別の手段又は偽装した制限となるべきではない。

これはGATT20条の柱書をなぞった表現であり、気候変動対策を理由とした貿易措置について、GATTの規律を超えた具体的な禁止事項や

解釈指針を示しているわけではない。

カンクン合意パラ90

すべての締約国、特に開発途上国締約国に持続可能な経済成長と開発をもたらす支援的で開かれた国際経済システムを推進するために締約国が協力する必要がある、これにより気候変動の問題に対する優れた取り組みが可能になること、そして気候変動と戦うために取る措置は、一方的な措置も含めて、貿易に対する独断的もしくは不当な差別あるいは見せかけの制約を構成するものであってはならないことを再確認

(COPでの議論の経緯)

欧米諸国が気候変動対策に係る国境措置の導入を検討していることを受けて、国境措置の扱いが気候変動に係る2013年以降の国際枠組を巡る交渉の1つの論点となっている。2009年8月には、インドが、条約の規律を強化し、「気候変動を理由としたいかなる一方的な国境措置も採用してはならない」と規定することを提案した。中国やサウジアラビアなどの新興国はこれを強く支持したが、日本を含めた先進国側は、各国の温室効果ガス排出削減目標に関する合意が見られない中で、国境措置のみを取り上げて全面的に禁止することに反対した。結局、国境措置の扱いについては12月のCOP15においても先進国・途上国の対立が解けず、COP15の議論を総括した「コペンハーゲン合意」はこの点に何ら言及していなかった。2011年COP17ではインドから、「一方的貿易措置は、途上国にとって環境面、社会面、経済面において悪影響をもたらす、気候変動枠組条約の原則を損ねることから、締約国は明確に一方的貿易措置を使用することを禁じるべきである」との提案がなされたが、先進国からは、本議題は既に専門性のある他の国際機関で議論されているとの理由から、反論があり、結果として『COP17では関連する議論があった』と会合後に事務局がまとめる報告書に記載されるにとどまった。

(WTOにおける議論)

WTO協定と多国間環境協定の関係の整理は、2001年に開始されたドーハ・ラウンドの交渉項目の一つであるが(ドーハ閣僚宣言パラ31(i))、これまで既存のWTOルールと、絶滅危惧種の国際取引を禁じたワシントン条約や有害廃棄物の国境を越えた移動を規制するバーゼル条約等、貿易に対する具体的な規律を含んだ多国間環境協定との関係について議論がなされており、気候変動に関する合意が意識されてきたわけではない(第2章1.(4)「多国間環境協定に基づく貿易制限措置とWTO協定の関係」参照)。

ドーハ・ラウンドの外では、2007年のインドネシア・バリ島におけるUNFCCC第13回締約国会議(COP13)の際に、「気候変動問題に関する貿易大臣非公式対話」が行われた。そこで、貿易政策と気候変動対策は、互いに矛盾するものではなく、むしろ一方が他方の実現に資するべきことが確認され、気候変動問題に対応した新たな国際貿易ルールを設けるためには、気候変動交渉の結果を待つ必要があるとの見解で各国が一致した。

この「気候変動交渉が先、貿易との関係の整理は後」との方針は、2009年末のCOP15後、2010年1月の世界経済フォーラム(ダボス会議)と併催されたWTO非公式閣僚会合における閣僚間の議論においても再度確認されている。

なお、2009年6月26日には、WTOと国連環境計画(UNEP)が共同で、貿易と気候変動の関係について様々な観点から分析した報告書を発表した。この中で、気候変動対策を理由とした国境措置のWTO協定上の扱いについても、先例や学説の状況が整理されているが、これは国境措置の導入のWTOルール整合性についてWTO事務局が特定の立場に立つことを示すものでも、WTO加盟国の法的地位に影響を及ぼすものでもない。

3. WTO協定に関する主要論点

気候変動対策に係る国境措置とWTO協定の関係は、製品の輸入に際し、各国と合意した関税よりも重い負担を一方的に課すことを認めるルールの文言解釈という法技術的な問題にとどまらず、地球環境の保護の費用負担に関する国際的な合意がない中で、各国が個別に対応することをどこまで認めることが適切かという政策論に直結する。

そこで中心となる論点は、第1に、国境税調整が認められる範囲、第2に、製品の物理的特性ではなくその生産過程に着目した国境措置（以下、PPM（Process and Production Methods）措置という）が認められる範囲である。

(1) 国境税調整

「国境税調整」とは、国境を越えて取引される商品について、各国毎の内国税の差異を調整する措置である。例えば、国内における製品の購入に際して課される消費税を、海外から輸入された産品に対しても課したり（輸入国境税調整）、海外に輸出する国内産品について、消費税分を還付したり（輸出国境税調整）することを指している。

これらについての規律は、輸入品についてはGATT2条2項（a）及び3条2項、輸出品についてはGATT6条4項、16条の注釈及び補助金協定等に規定されている。

本補論では特に、国境炭素税の賦課が輸入品に対する国境税調整として許容されうるかを取り上げる。結論としては、国境炭素税を想定した規定はなく、国境炭素税が、その性格上、GATTの想定する国境税調整の範疇にとどまるものかについての解釈論も確立していない。

(2) PPM措置

PPM措置は、輸入産品の物理的特性ではなく、その生産過程に着目して貿易制限を課す点が特徴である。多くの場合、環境保護目的の規制は、産

品の生産過程の害悪（例えば汚染物質の排出）を防ぐことを意図したものであるため、PPM措置に当たるとする。

これまでWTO上級委員会は、「4. WTO整合性評価のための具体的論点」で詳述する米国エビ及びエビ製品に対する輸入制限ケースなどに見られるように、環境保護を理由とした貿易措置について、次のような2段階の審査をしてきた。すなわち、まず、GATT2条、3条、11条等の規定との整合性については、これらの条文を厳密に解釈し、措置をこれらの規定に反するとした上で、次に、それぞれの措置がGATT20条によって例外的に認められるべきものかどうかについて、加盟国の権利義務を個別具体的に比較衡量して判断する、という手法を採用してきた。これにより、環境保護を目的とした貿易措置を一定の範囲で認めつつ、生産過程において自国と同様の労働基準・人権基準遵守が義務付けられている産品についてのみ輸入を認めることにつながりかねない、PPM措置の無秩序な拡大を防いできた。

国境炭素税についても、これまでの判断枠組を前提とすれば、自国における気候変動対策をもとに国境措置を導入することは、国境税調整として認められない可能性があり、その場合はGATT20条例外に該当するかどうかという判断が鍵となる。そこで、各国がどのような温室効果ガスの排出削減義務を負うかについて国際的な合意がない状況において、20条例外として認められるようにするためには、他国、特に「共通だが差異ある責任」の観点から途上国に対する負担を軽減できる措置をとらなければならない。他方、当然のことながら、一方ではカーボンリーケージ対策としての実効性も確保しなければならない。制度設計にあたっては、各国、特に途上国がどのような排出削減措置をとるかなどを十分に考慮しつつ、この2つの要請を満たす方策を見いだす必

要がある。

(3) 現行ルールの限界

個別案件毎にGATT20条の例外に該当するかどうかを検討し、WTO整合性を判断する上記の手法をとる結果、どのような措置がWTO協定上許されるのか、先例から一定の示唆が得られるとはいえ、制度設計段階での予見可能性が欠けるため、紛争が多発する危険がある。気候変動問題に関する紛争は、経済的影響が大きく、各国間で激しく利害が対立し、政治化しやすいことから、このような紛争がWTO体制に与える影響が懸念される。

したがって、気候変動交渉において一刻も早く、すべての主要国が参加する、公平かつ実効性のある国際枠組が構築され、これに基づいて、気候変動対策を理由とした貿易措置の扱いが、多国籍交渉で検討され、何が許されて何が許されないのか、明確な要件が確立されることが望ましい。その方法としては、GATTの条文修正、明確な解釈基準の確定、GATTの条文と抵触した場合に例外として認める旨の義務の免除規定の合意等などが考えられる。しかし、現実には気候変動の国際交渉は難航しており、国際合意がない状況にどう対処するかという問題が残されている。

4. WTO整合性評価のための具体的論点

気候変動対策に係る国境措置とWTOルールの関係について、本補論では、国境炭素税を中心に、主要な論点を紹介する。

(1) 国境炭素税は国境税調整として認められるか

国境炭素税は、GATTの起草時に想定されていた措置ではない。国境炭素税が、通常の関税とは別にGATTで認められている「国境税調整」という仕組みとして認められるかどうかについては先例がなく、学説には賛否両論が存在する。

「国境税調整」とは、ある製品に対して内国税が課されている場合には、その範囲内で、海外製品の輸入時に負担を求めたり、国内製品の輸出時に税を還付したりしても、関税譲許違反や補助金交付として問題とされることはないという仕組みで、輸入品についてはGATT2条2項(a)と同3条2項で認められている。例えば、国内の消費税に相当する負担を海外製品の輸入時に求めても関税譲許違反とならないのは、このような規定があるためである。

GATT2条2項(a)は、内国税が国境税調整の

対象となるために、「当該輸入製品の全部若しくは一部がそれから製造され若しくは生産されている物品について…課せられている」(下線追加)ことを求めている。これは、国境税調整が許される内国税が、通常は、製品そのものか、製品の材料、部品等を対象としていることを想定しているためである。

炭素税が「製品」(例えば、鉄鋼製品)を対象として課されていると解すれば、GATT2条2項(a)の上の下線部分の条件は当然満たし、原理的には国境調整できることになるが、以下(2)で説明する「同種の製品」の議論を踏まえると、海外製品に単純に炭素税を負担させることはできない可能性が高い。

他方、炭素税が「二酸化炭素」(ないし、その他の温室効果ガス)に課されていると考えた場合、国境税調整の対象となるためには、内国税の賦課される対象が①製品に物理的に残存している必要があるかどうか、②製品を製造するための投入物である必要があるかどうか(エネルギーのような積極的な投入物と、二酸化炭素のような副産物で扱いが異なるかどうか)、が問題となる。こ

の点については、輸出時の国境税調整に関する規定や1970年の国境税調整に関するGATT作業部会報告書の文言を根拠に、二酸化炭素に対する課税についても国境税調整が可能だとする学説があるが、そのような結論に対する反対説もあり、議論の決着はついていない。

(2) GATT3条2項との関係：「同種の産品」について

GATT3条2項第1文は、輸入品には「同種の国内産品に…課せられるいかなる種類の内国税その他の内国税課徴金をこえる内国税その他の内国税課徴金も、…課せられることはない」（下線追加）と述べており、内国税を輸入産品に課す場合、「同種の国内産品」に対する税をわずかでも超えてはならないことを定めている。ここで、「同種の産品」(like products)とは何か、例えば多くの温室効果ガスを排出して製造された鉄と、少量の温室効果ガスしか排出せずに製造された鉄が「同種の産品」といえるかどうかが問題となる。

（「同種の産品」の基準）

先例では、3条2項の国産品と海外産品が「同種の産品」であるかどうかは、個別具体的な事情にしたがって判断すべきとの前提をつけつつ、以下のように、産品が「同種」であるかを判断する上で考慮すべき4つの特性が示されている（日本アルコール飲料Ⅱケース、ECアスベストケース）。

- ①物理的な特性
- ②同様の用途に用いられる程度
- ③消費者が代替品として認識し、扱う程度
- ④国際的な関税分類

このうち、①②④に基づいて判断すれば、産品の生産過程における温室効果ガスの排出の多寡は生産後の産品の特性に影響を及ぼさないから、「同種の産品」か否かの判断にも影響を及ぼさない。

い。

他方、③に基づけば、生産過程における温室効果ガスの排出量が「同種の産品」かどうかの判断を左右する可能性がある。例えば、消費者が製品の生産過程における温室効果ガス排出量の多寡を、消費行動の基準としている市場を想定し、温室効果ガス排出量の少ない製品と多い製品が直接的競争又は代替可能な産品である場合には「同種の産品」と判断される可能性もある。しかし、実際にこの手法を適用することを考えると、そもそも産品の生産にあたってどの程度の温室効果ガスが排出されたのかを確定することは必ずしも容易ではない上、どの程度の排出量の差であれば「同種の産品」ととどまり、どの程度の差であれば「同種の産品でない」と言えるのかは不明である。したがって、温室効果ガスの排出量によって、「同種の産品」であるかどうかを判断するためには、少なくともその根拠となる国際基準等を整備する必要があるのではないかと議論がある。

（「同種の産品」に関する判断による国境炭素税の評価への影響）

仮に「製造過程における温室効果ガスの排出量の多寡は、最終産品が「同種の産品」であるかを左右しない」と考えた場合、製造過程における温室効果ガスの排出量に応じて負担額が決まるような国境炭素税はGATT3条2項第1文に合致しないと考えられる。

例えば温室効果ガスの排出量1トンあたり1,000円の課税を定めた場合、同じ量の鉄を製造する際に、国内産品は温室効果ガスを1トン、輸入品は2トンを排出したとすると、前者の税負担は1,000円、後者の税負担は2,000円になる。ここで国内産の鉄も輸入品の鉄も「同種の産品」と判断されれば、輸入品のほうが負担が重い（1,000円に対して2,000円）、GATT3条2項第1文同種の国内産品に課せられた内国税・内国税課徴金「をこえる」内国税・内国税課徴金を課していることとなる。

(3) 国境炭素税と最恵国待遇義務の関係

上記(1)(2)では、国境炭素税に不満を持つ加盟国が、自国の輸出産品に国境炭素税が課された場合に、輸出先の国産品に比して不利に扱われている(内国民待遇義務違反)と主張する場合の論点を述べたが、他国の輸出産品との比較において自国の輸出産品が不利に扱われているとの主張(最恵国待遇義務違反)の主張がされることも考えられる。

すべての輸出国に対して、製品の生産の際に排出された温室効果ガスの排出量等の基準に基づき、一律の方法で計算した国境炭素税税率を課した場合、表面上はいずれの国に対しても同一の対応をしているため、一見すると最恵国待遇義務を満たすかのように見える。しかし、先例は、GATT1条1項の規律は輸出国の間での形式的な同一待遇を保障することではなく、すべての国の産品を実質的に平等に扱うことを求めている(カナダ自動車関連措置ケース)。例えば、同一の算出方法に基づく税率が適用されている場合でも、技術水準が高く資金調達容易であるなどの条件に恵まれて容易に温室効果ガスの排出を抑えられる国の産品と、そのような条件に恵まれない国の産品との間で、実質的な不平等が生じているかどうかなどが問題になりうる。

他方、上記の点を考慮し、輸出国の状況に応じて国境炭素税の税率を調整した場合、特に、各国の負う具体的な温室効果ガスの排出削減義務について国際的な合意がない状況では、果たしてその調整が妥当なものか、との新たな問題を生ずることになる。

なお、現在検討されている国境措置の中には、例えば、温室効果ガスの義務的な排出削減を盛り込んだ国際合意の当事国や、後発開発途上国(Least Developed Countries : LDCs)、世界全体の温室効果ガス排出量にほとんど影響を及ぼさない小国を適用対象としていないものがある。

これには、それぞれの輸出国の状況を反映した対応という側面もあるが、輸出国による扱いの適

否を判断する基準となる国際合意がないまま実施されれば、そのような適用除外を受けない加盟国に対する最恵国義務違反となる可能性が高い。

(4) 国境炭素税とGATT20条の関係

国境炭素税がGATT1条やGATT2条・3条違反と判断された場合でも、それだけではWTO非整合的であるとの結論には至らず、次にGATTの他の規定に抵触した措置を例外的に許容する第20条(一般例外)によって国境炭素税が認められるかが問題となる。

GATT20条に基づいて措置を正当化するためには、まず問題となる措置が(a)号から(j)号までの例外事由のいずれかに該当することを示し、さらにGATT20条の「柱書」((a)号から(j)号までの場合に共通して適用される部分)による制約を満たすことを示す必要がある。

環境保護目的の措置は、多くの場合20条の(g)号に当たるものとして正当性が主張されてきたので、以下、先例(特に、米国ガソリン基準ケース、米国エビ及びエビ製品に対する輸入制限ケース及び同履行パネル)に基づき、まず国境炭素税が20条(g)号の条件に合致するか否かを検討し、その後20条柱書との関係を検討する。

(i) 国境炭素税とGATT20条(g)号の関係
(「温室効果ガスの濃度が低く保たれた大気」の「有限天然資源」への該当性)

国境炭素税が20条(g)号に該当するかどうか判断するためには、まず、国境炭素税が「有限天然資源」を保存するための措置であるかどうかの問題となる。国境炭素税は「温室効果ガスの濃度が低く保たれた大気」を保存するための措置であると考えれば、「温室効果ガスの濃度が低く保たれた大気」が「有限天然資源」といえるかが問われるが、これが「有限」であること、「天然」であることは明かであり、「資源」について狭く解釈しない限り、該当する可能性は高いと考えられる。先例上、「有限天然資源」は貴金属などの鉱

物性資源に限られず、「清浄な空気」も有限天然資源として認められている（米国ガソリン基準ケース）。

（規制国の管理領域外の有限天然資源の保護の妥当性）

次に、規制国によって管理された「領域外」の有限天然資源の保護も、GATT20条の援用事由になるか、との問題がある。この点については、先例は、回遊性のウミガメの保護を理由に、他国の領海におけるエビ漁の方法を問題にする規制も有限天然資源の保護として認めており（米国エビ及びエビ製品に対する輸入制限ケース）、他国での温室効果ガス排出と自国領域の大気の保護との間に一定の関連性があれば、国境炭素税も自国の有限天然資源を保護する措置と認定されるものと思われる。温室効果ガスの排出は、地球上のどこで行われても最終的には大気全体の温室効果ガス濃度に影響を与えるため、排出源が自国の管理領域外であることによって20条（g）号の適用が否定されることは考えにくい。

（有限天然資源の保存「に関する」措置か）

次に、国境炭素税の目的と、「有限天然資源の保存」との関係が問題となる。GATT20条（g）号の文言は、同号による正当化を目指す措置が単に有限天然資源の保存に「関する」ものであることを求めているに過ぎないが、先例によれば、措置が「副次的」あるいは「意図せずに」天然資源の保存の効果をもたらすものであるだけでは不十分であり、措置が「必要」であることまでは要求されないものの、措置の主たる目的が天然資源の保存であること、すなわち、手段と目的の間に実質的な関連性があることが要求される。

先例に従い、国境炭素税を国内の制度と切り離して評価するのではなく、国内の炭素税と一体の措置として検討した場合、この措置が全体として温室効果ガスの排出削減を通じて、「温室効果ガスの濃度が低く保たれた大気」の保存を主たる目

的とするものであることは明らかであるから、GATT20条（g）号の条件を満たすと考えられる。

なお、国境炭素税は先進国における産業競争力の維持や雇用の確保を目指した措置であり、「有限天然資源の保存」を目的としているとは言えないのではないか、との議論も考えられる。しかし、国境炭素税に国内企業の競争力維持に資する面があるからといって、直ちに有限天然資源の保存に関する措置でないと判断されるわけではない。国内の温室効果ガス排出規制を強化した結果、排出の多い産業が海外の規制の緩い国に移転し、地球全体で見た排出量が減らない（若しくは増える）、というカーボンリーケージの考え方そのものが否定されるか、国境炭素税の客観的構造がカーボンリーケージ対策として説明できないような設計になっていない限り、国境炭素税を「有限天然資源の保存に関する措置」と説明することは可能であろう。

（国境炭素税は国内の消費に対する削減と「関連して実施される」措置か）

有限天然資源の保護に関して実施される措置をGATT20条（g）号で正当化するためには、措置が「国内の生産又は消費に対する制限と関連して」実施されていなければならない。この規定は、輸入産品と国産品とを全く同一に扱うことを求めているわけではなく、先例上も、産品に制限を課するに当たって「公平な取扱い」があればよいとされている（米国ガソリン基準ケース）。そのため、国境炭素税が国内の炭素税と全く独立して設けられているような例を別にして、輸入産品と国産品の双方に炭素税が賦課され、輸入産品の絶対的な負担（税率）が国産品と同等以下であれば、通常は「公平な取扱い」がなされているといえるであろう。

（ii）国境炭素税とGATT20条柱書の関係

上記（i）において、GATT20条（g）号を根拠に国境炭素税が正当化されるための条件を検討

したが、同号によってGATTの規律に対する例外が認められるためには、前述のとおりGATT20条の柱書の要件も満たす必要がある。

GATT20条柱書は、同条(a)から(j)各号の条件を満たす措置は「同様の条件の下にある諸国の間において恣意的な、若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」されてはならないと定めている。

先例では、まず一般論として、GATT20条がその性格上、他のGATT条項によって加盟国に与えられた利益に対する「例外」措置であることが確認されている。そして、加盟国によるGATT20条の援用が、権利濫用に当たってはならないことも指摘され、ある措置の適用のGATT20条柱書との整合性を判断するに当たっては、輸出国と輸入国それぞれの権利の間で均衡をとる必要があることが強調されている。

以上を踏まえ、米国エビ及びエビ製品に対する輸入制限ケースでは、米国の措置が恣意的な、または正当と認められない差別待遇に当たるかどうかを検討される際、①規制が、輸出国の国内における特殊事情を反映する柔軟性を有しているか、②規制を実施する前に、輸出国と適切に交渉を行ったか、③規制の実施過程において、公正な手続きが保証されていたかどうか、という点が重視された。

(規制の基準が、輸出国における特殊事情を反映する柔軟性を有しているか)

先例は、環境基準を満たすために、輸出国に経済制裁を課して事実上自国と同様の措置の採用を求めることを「恣意的または正当でない差別」にあたりと判断する一方、環境基準を満たす手段について自国の規制と「同等の効果」(comparable in effectiveness)を持つことを求め、その具体的な態様については柔軟性を認めつつ何らかの基準の採用を輸入を許可する条件としたことは、「恣意的または正当でない差別」にはあたらないと結論

づけている。

したがって、国境炭素税については、輸出国の国内状況を一切考慮せずに特定の税率を課すことは、国内と同一の負担を求める場合であっても「恣意的または正当でない差別」と判断される可能性がある。他方、国境炭素税の税率の算定に当たり、輸出国の国内状況(経済の発展段階等)を考慮して定めるという規定であれば、この要件をひとまずは満たすことができる可能性が高い。また、先例は、米国のとった貿易措置が「輸入禁止」という重いものであったことに言及している。これと「国境炭素税の賦課」の貿易措置としての性格の違いが考慮される可能性はある。

(規制を実施する前に、輸出国と適切に交渉を行ったか)

先例では、米国が一部の国とは協議して環境への配慮を満たす輸入ルールについて合意に至ったのに対し、提訴国を含む他の輸出国とは全く協議をせずに輸入を規制した点を指摘して、適切な交渉努力を欠いたことを「正当と認められない差別」を判断する上での重要な要素としている。ここでも、米国が採用した措置が、自国の基準を満たさない製品の「輸入禁止」という、「加盟国の貿易措置の武器庫の中で、通常は最も重い「武器」といえる」ことが考慮されている。

なお、米国が是正措置を履行したかどうか争われた履行パネルにおいては、合意にまでは至らなくとも合意を目指した誠実な交渉努力がなされていたことを主要な根拠として、GATT20条への整合性が肯定された。すなわち、この交渉努力の義務は、交渉の妥結まで求めるものではない。

したがって、国境炭素税についても、措置の適用を受ける国と誠実に交渉すれば、結果的に合意に至らなくても、この要件を満たすことができる可能性が高い。しかも、発動される貿易措置が「輸入禁止」よりも軽いことを考えれば、ここで求められる交渉努力は先例で十分とされた交渉努力(ウミガメ保護のための多国間条約の合意を目

指した国際会議の主催など)に及ばなくとも足りるとされる可能性がある。

すでに欧米諸国を含め、すべての主要国は世界規模での温室効果ガスの排出削減を目的とした国際交渉を長期間行っている。しかし、単に形式的に国際交渉を行っていただけでは十分とされず、国境措置の導入の回避に向けて誠実な交渉努力を尽くしたとの実態を示すことが求められる可能性もある。

(規制の適用過程において、公正な手続きが保証されていたか)

先例は、「恣意的な差別」を認定するに当たって、輸入国の基準を満たしたかどうかの判断の基準が具体的に示されず、また判断過程も透明性を欠くなど、基準の適用をめぐる手続きの公正さが欠けていたことを判断要素の一つとしている。そして、これらの改善が図られたことを、「恣意的な差別」にあたる適用状況が是正されたことを認める根拠の一つにしている。

したがって、国境炭素税の賦課、特に上記①にかかる具体的な税率の決定に当たっては、輸入国が公正・公平に明確な判断基準に従ったと主張できるような手続きが確保されることが重要となる。

(iii) まとめ

GATT20条によって国境炭素税のGATT2条・3条違反を正当化するためには、まず当該措置がGATT20条(g)号の示す要件に合致する必要があるが、国内の炭素税と一体の措置として国境炭素税を導入すれば、これらの要件を満たす制度を設計することは可能との見解は多い。

他方、国境炭素税とGATT20条柱書との整合性を確保する、特に「同様の条件の下にある諸国の間において任意の若しくは正当と認められない差別待遇の手段」とみなされないようにするためには、例えば、輸出国の事情に配慮して税率を調整できるような柔軟性を制度に持たせるなど、制

度設計上の注意が必要となる。

(5) 温室効果ガスの排出権提出義務付けの位置づけ

これまで専ら国境炭素税とWTO協定との関係を検討してきたが、以下では、製品の輸入の際に温室効果ガスの排出権の提出を義務付ける制度について検討する。

排出権の提出義務付けは、国境炭素税と異なり、金銭の負担のみを求めるものではないため、GATT2条や同3条2項の対象ではなく、「関税その他の課徴金以外の禁止・制限」を扱う同11条、または国内規制の輸入産品への適用を扱う同3条4項の対象となりうる。

排出権の提出義務付けが関税や課徴金の賦課とは異なる国境措置だと判断された場合、GATT11条1項の規定（「締約国は、関税その他の課徴金以外のいかなる禁止又は制限も新設し…てはならない」）の文言に抵触する。そのため、GATT20条等による正当化が必要である。

他方、排出権の提出義務付けが、海外産品のみ適用される国境措置ではなく、国内規制の一環だと考えれば、GATT3条4項が国内規制に関し、海外産品に対して国産品「より不利でない待遇」を与えなければならないと定めていることとの関係が問題になる。この場合、国境炭素税に関するGATT3条2項への整合性とほぼ同様の結論に至ることが考えられる。

なお、輸入の際に求められる「排出権の提出」は、輸入の数量に上限を設けるものではなく、排出権の購入という形で金銭の負担を求めるものに過ぎないので、「関税その他の課徴金」に当たり、したがってGATT11条や同3条4項ではなく、あくまでもGATT2条・同3条2項で扱われるべき措置であるとの見解も数多く見られる。その場合、国境炭素税に関する議論が排出権提出義務付け制度についても当てはまることになる。

(6) 結論

以上の検討から、国境炭素税、排出権の提出義務付けのいずれについても、GATTの条文は、これらの制度の設計に様々な制約を課している（なお、本論では言及はないが、輸出時の排出枠償却費用の還付による国境措置が別途存在し、これについては補助金協定上で問題となるのか検討がある）。

気候変動対策としての国境措置のWTO整合性は、一般論ではなく、具体的な制度設計に依存する。

(主要参考文献)

U.S. Government (2009), “The Effects of H.R. 2454 on International Competitiveness and Emission Leakage in Energy-Intensive Trade-Exposed Industries—An Interagency Report Responding to a Request from Senators Bayh, Specter, Stabenow, McCaskill, and Brown”.

WTO-UNEP (2009), “Trade and Climate Change : A report by the United Nations Environment Programme and the World Trade Organization”, World Trade Organization.