

新たな通商ルール戦略研究会
—非経済的関心事に基づく制限措置について—

環境分野とりまとめ

新たな通商ルール戦略研究会

2023年3月28日

I 本研究会のスコープ

I-1 問題意識

I-2 検討のスコープ

II 環境分野における貿易制限措置と現行通商ルール(WTO の先例)

II-1 過去のリーディングケース

II-1-1 米国ーガソリン事件(DS2)

1. 措置の概要
2. ルール整合性
3. 措置の正当化根拠

II-1-2 米国ーエビ・亀事件(DS58)

II-2 リーディングケースから得られる解釈上のポイント

III 具体的事案の評価と対応

III-1 CBDR 原則

III-1-1 課題

III-1-2 通商ルール上の評価と対応

1. 第 20 条柱書の解釈(文言解釈)
2. CBDR 原則の解釈上の取込み(統合的解釈)

III-2 FTA

III-2-1 FTA の環境関連ルールに関する動向と課題

(MEA 義務の履行規定ーCBDR の FTA における通商ルール化)
(紛争解決機能の規定)

III-2-2 FTA ルールの断片化懸念

III-2-3 主要国・地域の具体的事例

1. EU
2. EFTA
3. 米国
4. ニュージーランド他

III-3 EU・CBAM 措置

III-3-1 .EU・CBAM 措置の概要及び留意点

III-3-2 通商ルール上の評価

1. 実体義務の違反
(GATT 第 1 条 1 項(最恵国待遇))
(GATT 第 3 条 2 項(内国税等の内国民待遇))
(GATT 第 3 条 4 項)
(GATT 第 2 条(譲許表))
(GATT 第 11 条(数量制限の一般的禁止))

2. 例外による正当化

(GATT 第 20 条(g)号:有限天然資源の保存に関する措置)

(GATT 第 20 条柱書)

III-3-3 CBAM の WTO 整合性確保のための対応

1. 解釈上の対応

(1)CBAM 運用の条件

(2)解釈のアップデート

2. 実体規定の改正

IV 「貿易と環境」対応への基本的方向性

IV-1 既存ルール内での対応

IV-1-1 解釈上の対応

IV-1-2 義務免除(ウェーバー)の適用

IV-2 WTO 協定の見直し

IV-2-1 実体規定の改正

IV-2-2 取り込み

1. CBDR 原則の取り込み

2. 例外的位置づけの見直し

3. 進め方

(1)フォーラムの活用

(2)FTA の断片化防止に向けた国際連携

(WTO 主導による FTA ネットワークの形成)

(関連する国際機関との連携)

I 本研究会のスコープ

I-1 問題意識

1. 「環境の保護」は“市場の失敗”の代表的分野とされ、市場機能に委ねるだけでは解決が困難な問題である。従って、市場機能や自由貿易の追及と環境保護の両立を図っていくためには、何らかの調整が必要とされる側面がある。

1947年に制定された GATT では、両者間の調整に関する明示的な規定を設けず、代わりに第 20 条で規定した“人、動物又は植物の生命又は健康の保護の為に必要な措置”、又は“有限天然資源の保存に関する措置”に限って、例外的に自由貿易の制限を認める枠組みを導入した。

その後、公害問題など経済成長に伴う環境問題の重要性が国際的に更に高まり、1994年に GATT に代わり設立された WTO のマラケシュ協定前文には、「環境の保護」や「持続可能な開発」の考慮が言及され、多角的自由貿易体制と環境政策を両立させるべきであるとの認識が示された。

しかし、“有限天然資源には清浄な大気も含まれる”など、限定的な範囲での解釈拡大が図られて来たものの、今日に至るまで、第 20 条の柱書の解釈等例外規定の条件や限界が必ずしも明確とはなっておらず、まして、WTO の諸協定に環境関連の条文が具現化されるには至っていない。従って、環境保護の拠って立つ理念と WTO 上の自由貿易主義や無差別原則をどのように調和させ、GATT 関連規定の解釈に取り込むのか、また(解釈に限界があるならば)規定に反映させるのか、といった「貿易と環境」を巡る議論は依然として課題として残された状態にある。

2. WTO での環境を巡る議論が停滞する中、近時、WTO 設立時には想定していなかった気候変動問題が大きくクローズアップされ、国際通商ルールに影響を与え得る様々な措置に大きな展開が見られている。

もとより環境問題は国境を越えて被害が拡大するリスクを有し、一国だけの対応には限界があり、複数国間または世界レベルでの共同対応が必要とされる性格を有している。気候変動への対応についても、MEA(多国間環境協定)として、1992年の国連の気候変動枠組条約(UNFCCC)を契機に1997年の京都議定書を経て、2016年に「パリ協定」が多国間協力の枠組みとして採択されている。そうした流れを受け、現在2050年のカーボンニュートラル実現に向け、WTOより踏み込んだ枠組みの下、国、地域など様々なレベルで取り組みが進められている。

(CBDR)

気候変動問題への主な対策としては、自然林や海洋の保護などに加え、経済活動に伴う化石燃料消費の削減を通じた温室効果ガス(GHG)の排出抑制であり、一国の経済活動や経済発展の制約要因として“経済と環境のトレードオフ”の側面を有している。従って、国際的に気候変動対策を実効あるものとするためには、特に途上国に於ける経済的負担能力や化石燃料への依存度など、各国の経済発展等の状況を踏まえることが極めて重要な要素となっている。

こうした観点から、国際交渉の場では UNFCCC で定められた“先進国が途上国に比してより重い責任を負う”という「共通だが差異ある責任」(CBDR)が確立した原則として共有されるに至って

おり、既に一部の FTA では当該国のパリ協定上のコミットメントを確認し、FTA がこれら MEA の実施を妨げない旨が規定されている(日 EUEPA 第 16.4 条第 3 項、5 項ほか)。更に、EU が締結又は締結交渉中の FTA では、CBDR を含むパリ協定第 2 条に沿って気候変動対策に関する通商措置が実施されることを定めている(EU メルコスール FTA 「貿易と持続可能な発展章」第 6 条)。

ただ、CBDR は WTO の掲げる無差別原則とは異なる原則であり、これが環境分野の国際通商ルールとして拡大していけば、WTO の枠組みは事実上空洞化する恐れがある。

他方、そもそも GATT 規定上(例外措置)、CBDR の枠組みが果たして WTO とは相容れないものなのか、確立した解釈もないのが現状である。

(CBAM)

更に、対策に伴う経済的負担の問題は、先進国における新たな規制措置導入の背景ともなっている。経済のグローバル化の進展に伴い、国家間の産業競争力を巡る争いが激化する中で、自国のみが環境対策の強化を行えば、対策を怠っている他国からの輸入品との間で、環境負担コストの差により自国産品が不利な競争環境に置かれることになる。EU はこうした懸念を踏まえ、輸入品に対して国内品と同等の炭素コストの負担を水際で求め、競争条件の同一化を図ろうとする炭素国境調整措置(CBAM)の導入を進めており、他国にもこれに倣った動きがある。

しかし、これは「環境対策の裏返しとしての自国産業の競争力維持戦略」であり、「EU が独自に設定した枠組みの下で適用対象国や产品及び負担水準を決定し、地球環境の保護を名目に他国への負担を強いる一方的措置ではないか」として、通商紛争に繋がるリスクが懸念されている。

そうした際、先ず重要となるのが CBAM と WTO 協定との整合性である。現状、CBAM の運用細則等が明らかとなっていない中、GATT 第 20 条の例外規定の該当性や内外無差別の下で認められる第 2 条 2 項(a)号「国境税調整」の仕組みの該当性など、様々な論点や課題が指摘されているものの、その整合性の有無は不透明な状態となっている。

3. こうした事態が放置されれば、環境保護を名目とした保護主義的措置の濫用を招きかねず、高まる紛争リスクを抑止することは困難となる。従って、WTO 協定上、何が許されて何が許されないのか、特に CBAM 措置についてはどのような条件が満たされれば整合性が確保され得るのかについて、明確な基準なり方向性を示すことが重要となっている。

また炭素コストの国境調整の問題は、今般の CBAM 制度導入に止まることなく、将来的な各国に於けるカーボンプライシング制度やその国際取引システム導入を見据えれば、いずれ国際的排出量取引市場の立ち上げや炭素税の国境調整措置の導入の局面において、通商ルールの観点からの検討が求められることが想定される。その意味でも、先ずは WTO との整合性を確保しうる CBAM 制度のあり方が示されることには大きな意義があるものと考えられる。

この為、先ずは GATT 第 20 条の例外規定を中心に関連規定の解釈基準を明確に示して許容条件を明確化すると共に、更には将来的な炭素コストを巡る国際的な取引制度や国境調整措置などの導入を見据えて、必要となる GATT の条文修正などの方向づけを検討すべきである。

4. 他方で、環境を将来的にも WTO の例外分野と位置づけ、問題や課題が発生する毎に現行規定の解釈の精緻化などで乗り切ることの限界についても十分検討する必要がある。「環境」が例外分野に止まる限り、これを巡る紛争は個別案件毎に第 20 条の該当性を、一般条項に基づいて“信義則”などの抽象的な基準の下で審査されることになる。これは法的予見性や安定性を害し、紛争は寧ろ多発していく可能性がある。国際社会の潮流が変わり、今後気候変動対応策の拡大、強化が見込まれる状況を踏まえると、環境問題は例外分野として処理するレベルを超えるとの認識が高まっている。

これまで自由貿易を旗印としてきた国際通商体制は、「非経済的分野」という一種のパラダイムシフトを求める分野が無視できない存在として大きくなりつつある。米中摩擦、そしてコロナ危機やウクライナ戦争を契機とした効率化を最優先してきたグローバリゼーション見直しの流れの中で、WTO もこれまでとは異なる別の原理や価値観を導入し、分野に応じた新たな手法や規律を取り入れていかない限り、市場機能を基本とする国際通商体制自体が持たなくなってくるとの危機意識を持つべき段階に差し掛かっている。

環境分野もその例外ではない。既に一部の FTA などで規定化している規律を WTO の中に積極的に取り込む方向を目指し、そうした中で両者を調和させ、相互に影響させ、結果、WTO をより強靱化、強いものにしていく姿勢が重要である。

I-2 検討の範囲

本研究会の範囲は、上記の問題認識の下、WTO が環境分野における現下の国際社会のニーズをいかに取り込み、その現代化を図っていくべきかという観点から、本件に係る当面の具体的な課題と対応の方向性及び WTO として中期的な対応のあり方を示すことである。

具体的には、まずは環境保護を理由とした貿易制限措置の現行ルールを確認し、先例を踏まえ、関連規定の解釈と課題を整理する。その上で、環境問題の中でも最大の課題である気候変動対応に係る通商関連措置にフォーカスし、具体的事案として CBDR 及び CBAM について、WTO との整合性の有無をまずは検証し、整合性が認められないとなれば、第20条の例外規定上どのような解釈が可能であり、仮に解釈に限界があるとすれば、どのような対応が求められるのか、CBAM 側の制度構築上の留意点と併せ、見解を取り纏める。更に、環境保護という市場メカニズムとは異なる原理の WTO の枠組みへの取り込みに関し、取り込むとすればどのように取り込むことがあり得るのか、その方向性及び蓋然性を示すこととする。

II 環境分野における貿易制限措置と現行通商ルール(WTO の先例)

先ず、貿易と環境が問題とされたリーディングケースを分析し、関連規定の解釈を整理する。

環境保護を目的とした措置の WTO 整合性については、実体義務の違反と例外による正当化という2段階の検討が必要になる。特に問題となるのが、例外を定める GATT 第 20 条の解釈である。

同条は(a)～(j)号(各号と呼ばれる)と柱書からなり、各号のどれを援用できるのかを検討する必要がある。そこで、気候変動と同様に大気保護を扱った事例であり、かつ WTO において初めて GATT 第 20 条の解釈が示された事例でもある、米国ーガソリン事件を取り上げることが適当と考えられる。

次に、柱書に関する環境分野のリーディングケースは、米国ーエビ・亀事件である。同事件は柱書の解釈が詳細に示された初の事例であるとともに、国際交渉との関係性など MEA との関係についても示唆を与える点で、CBDR や CBAM の WTO 整合性の分析にとって重要といえる。

II-1 過去のリーディングケース

II-1-1 米国ーガソリン事件(DS2)

1. 措置の概要

本件は、米国による大気汚染防止を目的とした、ガソリンの含有物等に関する基準設定が問題となった事案である。1990 年に成立した大気浄化法及びそれを受けて米・環境保護庁(EPA)が設定した基準証明に関する規則は、米国内でガソリンを精製する国内業者は業者ごとに過去の実績値を基に設定される個別基準を用い、ガソリンの輸入業者は業者一律の基準を用いることとした。国産ガソリンに適用される個別基準は、輸入ガソリンに適用される一律基準に比べて、基準がより緩いものであった。

この米国措置について、米国にガソリンを輸出していたブラジル、ベネズエラは、米国措置においては輸入ガソリンが国産品に比べて不利な待遇におかれているとして、内国民待遇(GATT 第 3 条)等に違反するとして 1995 年に協議要請を行った。協議が不調に終わったためパネルが設置され、1996 年 1 月にパネル報告書が公表された。

2. ルール整合性

パネル報告書では、米国の措置が内国民待遇義務を定める GATT 第 3 条第 4 項に違反すると判断した。

3. 措置の正当化根拠

米国は、大気汚染による健康被害の防止という観点から人及び動植物の生命や健康の保護(GATT 第 20 条(b)号)を、及び、清浄な大気保護という観点から有限天然資源の保存を理由とする同条(g)号を援用し、米国措置の正当化を主張した。

パネルは、本件米国措置は、有限天然資源の保存を第一の目的としていないため、GATT 第 20 条(g)号の政策目的には該当しない。GATT 第 20 条(b)号の政策目的には該当するが、同号で求められる「必要性」の要件を充足していないため、同条の例外には該当しないと判断し、米国措置を違法とした。

パネル判断に対し、米国は上訴を行った。上級委は、パネルが行った GATT 第 20 条(g)号に関する判断を誤りとし、本件措置は GATT 第 20 条(g)号の「有限天然資源の保存に関する措置」に該当するとした。ここでは、(g)号が「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又は消費に対する制限と関連して実施される場合に限る。」と規定する通り、①保護対象である大気が有限天然資源に該当するか、②措置は大気の保存に「関する」といえるか、③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るか、が問題となった。

まず①について、上級委は(g)号にいう「有限天然資源」に「清浄な大気」が含まれることを明確にし、本件措置はこれに該当するとした。

②について、パネルのいう第一の目的としていることは不要とし、措置の構造・デザインに着目すると、一定のガソリンに関する基準設定によって清浄な大気が維持されることが肯定されるとしてこれを認めた。

最後に③「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る場合に限る」という要件について、輸入制限と国内での制限が全く同一である必要はなく、輸入品と国産品を公平に(even-handed)扱えばよいとし、ガソリンについて国産品にも一定の基準が設定されていることをもって、これを肯定した。

以上から(g)号への該当が肯定されたため、上級委は GATT 第 20 条柱書の検討に進んだ。上級委は、米国措置は「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や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」とする柱書の要件を満たさず、結果として GATT 第 20 条によって正当化されないと判断した。

上級委は柱書の要件の検討の中で、米国は輸出者にも国内業者と同様、個別基準を用意する道があるとした。すなわち、米国によれば外国での調査の困難さ等から輸出者の本件基準に関する遵守の確保は困難であるとするが、輸出国との国際協力などの方法を取る方法などがなお残されているとし、柱書の要件を満たさないと判断した。

II-1-2 米国－エビ・亀事件(DS58)

1. 措置の概要

米国はエビ漁に伴うウミガメ混獲からの保護のため、自国領海内ではウミガメ除去装置(TEDs)の使用を全てのエビ漁船に義務づけていた。米国はこれを米国市場へのエビ輸出国にも拡張し、エビ漁船に TEDs の使用を義務づけていない輸出国(非承認国)からのエビ及びエビ製品の輸入を禁止した。

本件措置に対し、インド、マレーシア、パキスタン、タイが 1996 年に協議を要請したが不調に終わったため、翌 1997 年、4 カ国は、本件措置は数量制限を禁止する GATT 第 11 条 1 項に反するとして米国を提訴した。

2. ルール整合性

申立国は、米国禁輸措置が数量制限の一般的禁止義務(GATT 第 11 条 1 項)に違反すると主張し、米国もこれを争わなかった。

3. 措置の正当化根拠

米国はウミガメが「有限天然資源」に当たるとして、GATT 第 20 条 (g) 号を援用して措置を正当化した。他方、申立国は、「有限天然資源」は GATT の起草過程において鉱物資源等の非生物資源を念頭に置いて起草されており、ウミガメ等の生物資源は、これに含まれないと主張した。

パネルでは各号より先に柱書の検討を行った結果、米国措置の違法性が認定されたため、米国は上級委に上訴した。上級委は各号と柱書の審査には順序があるとしてパネル判断を破棄した。そのうえで、(g) 号について、II-1-1 3. で述べた①～③を検討し、①有限天然資源に含まれるか否かについては原告の主張を退けた。WTO 協定前文の持続可能な開発との文言を元に、「有限天然資源」との文言は発展的に解釈されるべきである旨を述べたうえで、これには生物資源が含まれると解釈し、絶滅危惧種に指定されていることなどから、ウミガメが「有限天然資源」に該当するとした。

次に②については措置とウミガメ保護という目的の間に密接かつ現実的な関係がある事、③については、国内でのウミガメ保護に向けた規制 (TEDs の設置義務化) も実施されていることから、国内の生産・消費制限を肯定した。

以上から (g) 号への該当が肯定されたため、上級委は GATT 第 20 条柱書の検討に進んだ。上級委員会は、本件ではじめて柱書の趣旨を詳細に論じた。すなわち、柱書は国際法の一般原則である信義誠実原則 (good faith) を具体化したものであり、形式的に第 20 条各号を満たす措置の濫用を禁じている。柱書の適用は、GATT 第 20 条を援用する加盟国と、他の加盟国の持つ GATT 上の権利の均衡線を引く精巧な作業であり、この均衡線は事実関係に応じて変動しうる、とした。

上級委は以上の理解をもとに、本件の事実関係では、次の 3 つの要素を中心に柱書違反に関する審査を行った。すなわち、①輸出国の条件に照らした義務づけが適切か、②措置の実施における基本的な公平性とデュープロセスが尊重されているか、③一方的措置以外の代替措置が利用可能でないか、である。

上級委は本件米国措置について、①について非承認国にアメリカと同等水準ではなく、同一の TEDs の使用を義務づけることは不当であること、②について承認国の手続きにおいて聴聞や反論機会、理由の開示がないこと、③について熱帯カリブ海諸国とはウミガメ保護の条約を交渉したが原告とは実施していないことから、いずれも米国措置は満たしていないとした。

II-2 リーディングケースから得られる解釈上のポイント

リーディングケースから、現行ルールにおける環境関連の措置について重要な示唆が得られる。まず、(g) 号の審査内容は 2 つの先例によってかなり明確化されており、「有限天然資源」には絶滅危惧種等の生物資源や清浄な大気が含まれる。また、国内の生産や消費の制限について、全く同一である必要はないとされる。これらによって、(g) 号の適用範囲が相当程度明らかになった。

他方、これに伴い、実質的な争点は柱書に移行し (上記 2 事案でも柱書の違反が争点であった)、柱書審査に関し、上級委は「柱書は信義則の表れであり、その審査内容は事実関係に応じて

変動する」、つまり事案毎に異なるとの立場である。このことは、事案毎に柔軟な審査を可能にする一方、パネル・上級委の判断に「当該事実関係においては」という限定が常に付されることとなり、措置導入国が過去の判断内容と整合的な制度設計したとしても、当該事案の個別の事実関係いかんでは新たな判断要素が加わってしまう可能性を排除できず、総じて法令上の予測可能性を低める形となっている。

III 具体的事案の評価と対応

III-1 CBDR 原則

III-1-1 課題

冒頭に述べた通り、通商法上の無差別原則の貫徹は、環境法上の“共通だが差異ある責任 (CBDR)”との原則に抵触する可能性がある。III-2 で述べる通り、CBDR 原則に沿った MEA の枠組みが定着し、これを踏まえた FTA の増加や今後の貿易制限的措置の導入の動きの中で、問題発生の可能性が高まりつつある。

III-1-2 通商ルール上の評価と対応

1. 第 20 条柱書の解釈(文言解釈)

まずは WTO ルールとの整合性を確認し、考え方を整理する必要がある。その際、特に重要なのは「同様な条件下にある諸国の間において、恣意的もしくは正当と認められない差別」を禁じた GATT 第 20 条柱書の解釈であり、ここで問題となるのが、比較対象となる「同様の条件」の指す内容である。一般には例外措置を取る政策目的(これは公德の保護や動植物の生命健康の保護など GATT 第 20 条各号で特定される)がそのメルクマールになると考えられる。例えば、農作物の輸入検疫を考える。ある病害虫が所在する国とそうでない国からの農作物の輸入品では、病害虫が輸入されるリスク、つまり国内の動植物の生命や健康の保護に与えるリスクが異なるため、この 2 つの国は「同様な条件下」にないと考え、検疫の強度を異ならせることが許容されると考えられる。

しかし、条文の文言上限定が付されているわけではないから、「条件」を政策目的だけに限る理由はなく、経済発展段階を「条件」として読み込むことも可能と考えられる。

過去の紛争事案でも類似の解釈が行われている。EC の特惠関税 (GSP) における一部途上国の優遇について、優遇を受けなかったインドが最恵国待遇違反で提訴したところ、上級委は、開発水準・特定状況に従って途上国は異なる必要性を有する可能性があること指摘し、客観的な基準に基づき、途上国の異なった開発や貿易・資金などの必要性に応じて、異なった対応 (GSP の適用) が認められると判断している。本件で問題となったのは GATT 第 20 条柱書ではなく、授權条項に関する解釈であり、両者の文脈の違いに留意する必要があるが、発展段階が異なる諸国は「同様の条件下」にはないため、例えば開発途上国を先進国に比べて優遇措置を取ることも許容されると考えられる。この解釈を敷衍すれば、また多国間で合意した枠組みである MEA のレジティマシーの要素も踏まえれば、CBDR 原則は柱書の要件を満たすものとして、CBDR と無差別原則の両立を図っていくことが考えられる。

2. CBDR 原則の解釈上の取込み(統合的解釈)

仮に上述のような文言解釈では経済発展段階を「条件」として読むことができないという立場をとる場合、次に考えられるのが、ウィーン条約法条約(VCLT)に基づくその他の条約解釈手法を用いることである。CBDR は MEA 上の原則となつてはいるが、これが具体的にどのような内容を意味するかは UNFCCC やパリ協定など個別の MEA によって異なっている(パリ協定ではより自主的なコミットメントの要素が強い)。そのため、CBDR の指す内容を具体的な MEA によらず、予め決めてしまつて通商ルールに取り込むことは難しい。WTO ルール上の無差別原則との抵触が問題となる MEA 毎に、かつ CBAM 等の問題となる措置毎に、CBDR と WTO ルール上の無差別原則との調整を図っていくことが方向性として考えられる。

MEA 毎に GATT との整合性を確保した解釈を行う手法が、VCLT 第 31 条 3 項(c)号に基づくいわゆる統合的解釈である。条約解釈について定める VCLT 第 31 条は、解釈の基本原則を定める 1 項で「条約は、文脈によりかつその趣旨及び目的に照らして与えられる用語の通常の意味に従い、誠実に解釈する」こと、つまり文言解釈を原則としている。ただし文言解釈は VCLT が認める唯一の解釈手法ではなく、VCLT は同条 3 項において、文脈とともに「当事国間の関係において適用される国際法の関連規則」を解釈上考慮するとしている。つまり、国際法の関連規則、例えば MEA を WTO 協定の解釈上取り込むことが許容されているから、これを積極的に活用していくことが考えられる。

ここで問題となるのが、「当事国間の関係において適用される」という文言が紛争当事国を指すか、WTO 加盟国全体を指すかである。先例のパネルは後者と解して全 WTO 加盟国を指すとするものもあるが(EC バイオテック事件)、近時の先例では WTO 加盟国の共通の意思を形成しているか否かが重要とする。すると、気候変動枠組条約やパリ協定(193 カ国参加、175 カ国署名)は WTO 加盟国の「共通意思」を体現した条約とみなせるため、これらを国際法上の関連規則として参照し得ると考えられる。

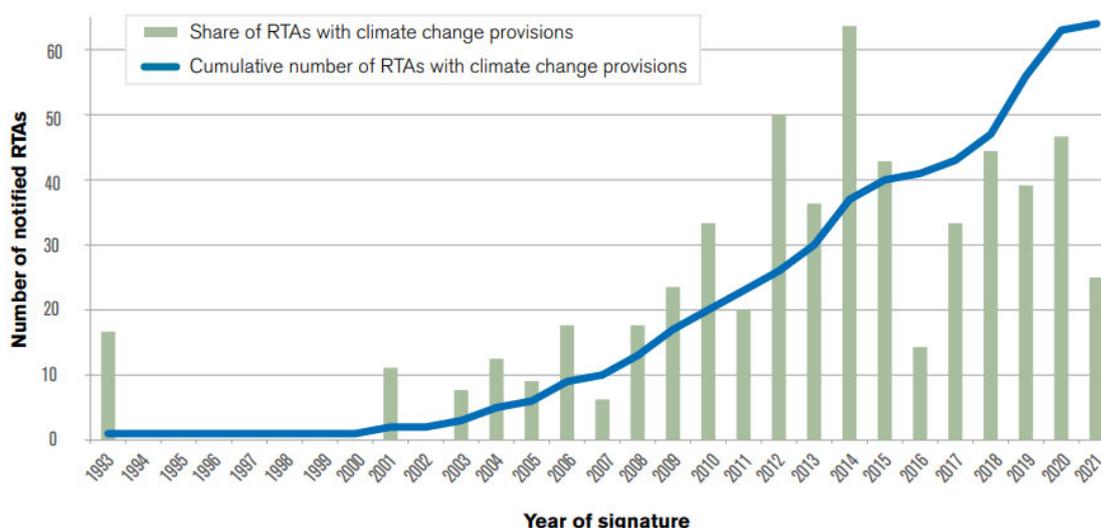
以上の解釈手法に依拠すると、例えば「同様の条件」について経済発展段階を考慮して途上国と先進国の条件が異なること(UNFCCC)、パリ協定における自主コミットメントを遵守しているかどうか(パリ協定との整合性を確保する場合)、といった観点で異なった扱いをすることが許容されることになると考えられ、CBDR と無差別原則を調和的に併存させることができる。

III-2 FTA

III-2-1 FTA の環境関連ルールに関する動向と課題

FTA の全体的な傾向を見ると、WTO が 2021 年にまとめた調査では、64 の FTA(WTO に通知された FTA の約 18%)が少なくともひとつの気候変動に関する条項(気候変動、グローバルな温暖化、GHG の削減又は低炭素経済の創造に言及する条項)を有している。

図表 1 気候変動に関連する規定を有する FTA 数の推移¹



Source: Monteiro (2016) updated to include more recent data.

(MEA 義務の履行規定—CBDR の FTA における通商ルール化)

その中で、CBDR を含む MEA 実施義務の再確認を規定する事例が近時増加している。下記に示す通り、EU や EFTA が締結する FTA においては、CBDR に沿ってパリ協定を履行することを規定するパリ協定第 2 条 (EU メルコスール FTA) や、パリ協定の実施に当たって CBDR を反映すること (EFTA エクアドル FTA) といった規定が導入されている。

ただ、FTA において MEA を超える義務が規定されることもある。(日 EUEPA における違法伐採への対処は努力義務であるものの、そもそも違法伐採を扱う MEA が無いため、FTA において MEA に類する内容を補完的に入れ込んでいとも考えられる。)

また、日 EUEPA の条文上は、「本協定は MEA 実施措置の採用・維持を妨げない。ただし、他国に対する恣意的又は不当な差別又は偽装された貿易制限となる態様で適用しないことを条件とする」とある通り、GATT 第 20 条のうち柱書審査に相当するもの(下線部)のみが規定され、必要性審査に相当するものがなく、こちらの方がより広い措置を正当化し得ると考えられる。すると、FTA 上は正当化できても、WTO 上は GATT 第 20 条を含めても正当化されない措置が存在することとなる。

従って、今後、気候変動に係る MEA の実施に関連した通商制限措置が FTA に盛り込まれることになれば、CBDR と通商ルールにおける無差別原則の抵触が一層現実的な問題として生じる可能性が高まることとなる。

勿論、そもそも MEA 上の措置の必要性の有無に関わらず、WTO 協定は WTO 協定上の義務の逸脱を、FTA を理由として正当化することを認めておらず、FTA 上の義務に基づく措置は WTO 上

¹ World Trade Organization, “Trade and Climate Change Information Brief Note No.2, Climate change in regional trade agreements”, p. 6.

の例外(おもに GATT 第 20 条)で正当化される必要がある。この点、CBDR をめぐる解釈については、上記III-1-2 で述べたとおりである。

(紛争解決機能の規定)

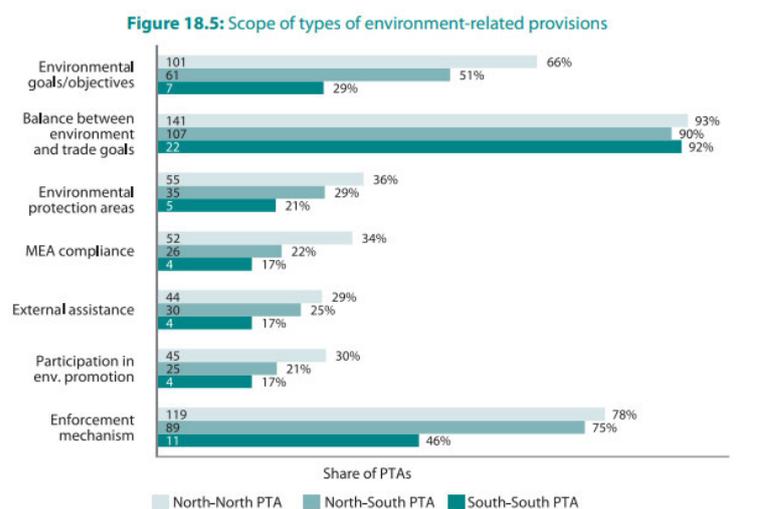
同様に、FTA 自体で紛争解決機能を規定するものが近年多数締結されている(図表 2 FTA がカバーする環境関連条項の内容における Enforcement Mechanism を参照)。仮にこのような機能が利用され始める場合、紛争事案の蓄積により FTA 間で同一の文言でも解釈が異なってくる通商ルールの断片化が発生するリスクがある。特に、MEA が FTA に取り込まれ、FTA の一部として組み込まれた MEA の文言が解釈される場合、同一の MEA から引用された文言であっても、FTA 間で差異が生じ、この意味でも WTO の枠組みが事実上空洞化する恐れがある。

III-2-2 FTA ルールの断片化懸念

また、世界銀行の FTA の関連規定に関する調査によれば、環境章において紛争解決機能を持つ FTA が多数締結されている(図表 2 の Enforcement Mechanism を参照)

仮にこのような機能が利用され始める場合、紛争事案の蓄積により FTA 間で同一の文言でも解釈が異なってくる可能性がある(断片化)。特に、MEA が FTA に取り込まれ、FTA の一部として組み込まれた MEA の文言が解釈される場合、同一の MEA から引用された文言であっても、FTA 間で差異が生じる可能性が指摘できる。

図表 2 FTA がカバーする環境関連条項の内容²



² World Bank “Deep Trade Agreements Handbook”

(<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34055/9781464815393.pdf>)

III-2-3 主要国・地域の具体的事例

1. EU

気候変動対策に最も積極的な EU は、FTA/EPA の環境関連章においても、気候変動に関するルールを積極的に規定している。日 EUEPA を例にとると、まず、UNFCCC 及びそれに基づくパリ協定の実施に関する義務を再確認する。また、これらの目的を実現するため、気候変動に対処するための行動をとるために協働することを約束している(第 16.4 条 4 項)。

これは気候変動対策に関する MEA 上の義務を確認したものであるが、次の第 5 項において、本 FTA の規定は MEA を実施するための措置を採用し、又は維持することを妨げるものではないとしており、少なくとも FTA 上の義務については、MEA の実施自体が措置の FTA 上の義務違反を正当化する根拠として掲げられているといえる(ただし、GATT 第 20 条柱書と同様の条件が付されている)。

【日 EUEPA (EU 星 FTA 越 FTA にも類似規定あり)】

第十六・四条 環境に関する多数国間協定

1. 両締約国は、国際社会が環境に関する地球規模又は地域の課題に対処するために環境に関する多数国間協定(特に両締約国が締結しているもの)が多数国による環境の管理の手段として重要であることを強調する。両締約国は、貿易と環境との間の相互の補完性を達成することが重要であることを更に強調する。このこととの関連において、両締約国は、貿易及び持続可能な開発に関する専門委員会の会合及び適当な場合には他の場において、相互に関心を有する貿易関連の環境に関する事項について見解及び情報を交換する。

2. 各締約国は、自国が締結している環境に関する多数国間協定を自国の法令及び慣行において効果的に実施することについての自国の約束を再確認する。

3. 一方の締約国は、拘束されることが適当と認める環境に関する多数国間協定(その改正を含む。)の批准、受諾若しくは承認又は当該多数国間協定への加入及び当該多数国間協定の実施に関する自国の状況及び進展について他方の締約国と情報を交換する。

4. 両締約国は、気候変動という緊急の脅威に対処するために千九百九十二年五月九日にニューヨークで作成された気候変動に関する国際連合枠組条約(以下「気候変動枠組条約」という。)の究極的な目的を達成することの重要性及びこの目的のために貿易が果たす役割を認識する。両締約国は、気候変動枠組条約及び二千十五年十二月十二日にパリで気候変動枠組条約の締約国会議によってその第二十一回会合において作成されたパリ協定を効果的に実施することについての自国の約束を再確認する。両締約国は、温室効果ガスについて低排出型であり、及び気候に対して強靱である発展への移行に対する貿易の積極的な貢献を促進するために協力する。両締約国は、気候変動枠組条約の究極的な目的及びパリ協定の目的を達成することに向けて気候変動に対処するための行動をとるために協働することを約束する。

5. この協定のいかなる規定も、一方の締約国が自国が締結している環境に関する多数国間協定

を実施するための措置を採用し、又は維持することを妨げるものではない。ただし、当該措置を、他方の締約国に対する恣意的若しくは不当な差別の手段となるような態様で又は貿易に対する偽装した制限となるような態様で適用しないことを条件とする。

EUは交渉中のFTAにおいて、上記の締結済FTAにおけるMEAに関する条項を更に拡充し、気候変動について独立した条項を提案するに至っている。EUメルコスールFTAの貿易と持続可能な開発章(TSD章)においては、その第6条が「貿易と気候変動」と題されており、UNFCCC及びパリ協定上の義務を効果的に実施することがFTA上の義務として規定されている。さらに、CBDRを規定するパリ協定第2条に言及しつつ、通商がGHG排出の削減や気候変動への強靱性のある発展に貢献するよう促進することを定める。これは、CBDRを加味しつつ気候変動対策に関する通商措置を導入することを義務づけているといえる。

【EUメルコスールFTA(交渉中) ※上記から一歩進んで、気候変動を独立した条で規定】

CHAPTER TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Article 6 Trade and Climate Change

1. The Parties recognise the importance of pursuing the ultimate objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) in order to address the urgent threat of climate change and the role of trade to this end.
2. Pursuant to paragraph 1, each Party shall:
 - (a) effectively implement the UNFCCC and the Paris Agreement established thereunder;
 - (b) consistent with article 2 of the Paris Agreement, promote the positive contribution of trade to a pathway towards low greenhouse gas emissions and climate-resilient development and to increasing the ability to adapt to the adverse impacts of climate change in a manner that does not threaten food production.
3. The Parties shall also cooperate, as appropriate, on trade-related climate change issues bilaterally, regionally and in international fora, particularly in the UNFCCC.

2. EFTA

EUと結びつきが深く、EU-ETSに参加するとともに、単一の経済圏である欧州経済領域(EEA)を構成する欧州自由貿易連合(EFTA)もまた、EUと同様、気候変動関連の条項を積極的に自らのFTAに入れ込んでいる。2020年のFTAのTSD章に関する政策文書において、今後EFTAの締結するFTAのTSD章では、気候変動関連規定の導入を明記している。

EFTAエクアドルFTAのTSD章では、EUメルコスールFTAと同じく、貿易と気候変動と題する条項を設け、類似の内容を第8.11条に規定している。ただし、ここではパリ協定第2条ではなく、パリ協定の実施にあたって、直接CBDRの概念を反映すべきと言及している(同条2項(b)号)。

【EFTA エクアドル FTA (斜体による協調を追加)】

ARTICLE 8.11 Trade and Climate Change

1. The Parties recognise the importance of achieving the objectives of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the Paris Agreement in order to address the urgent threat of climate change and the role of trade in achieving these objectives.

2. Pursuant to paragraph 1, the Parties shall:

(a) effectively implement the UNFCCC;

(b) effectively implement the Paris Agreement under which each Party's successive nationally determined contribution will represent a progression beyond the Party's then current nationally determined contribution and reflect its highest possible ambition, *reflecting its common but differentiated responsibilities and respective capabilities*, in the light of different national circumstances;

(c) promote the contribution of trade to the transition to a low-carbon-, sustainable and climate resilient economy; and

(d) cooperate bilaterally, regionally and in international fora, as appropriate, on trade-related climate change issues

3. 米国

米国は近年 FTA の締結自体に積極的でなく、またトランプ政権下では気候変動対策と距離を置きパリ協定からも一時脱退していたため(2021年に復帰)、EUのようにUNFCCCやパリ協定に言及して気候変動対策を明示した FTA はない。

しかし、脱退はしたものの、米国が主導した(CP)TPPにおいて低炭素排出経済への移行に関する協力を規定している(第 20.15 条)。

また、NAFTAの後継となるカナダ・メキシコと締結した USMCA においては、オゾン層の保護に向けモントリオール議定書が規律する物質の生産や消費等の制限(第 24.9 条)や、大気汚染の防止に向けた協力(第 24.11 条)などを規定しており、気候変動対策について一定の規律を導入しているといえる。

4. ニュージーランド他

2019年、ニュージーランドが主導して、コスタリカ、フィジー、ノルウェー、アイスランドが参加し、Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability (ACCTS)の交渉が開始された。ACCTSは交渉中のため、その具体的な条文は公表されていないものの、その主な交渉スコープは下記の3つとされており、貿易制限的な措置を義務付けるものではないと考えられる。ただし交渉中の協定であるため、スコープは今後も拡大される可能性がある。

- 環境関連物品の関税削減と環境関連サービスの新規の拘束力あるコミットメント
- 有害な化石燃料に対する補助金の削減に関する規律

- 任意のエコラベリングプログラムの発展及び実施、およびその奨励及び適用に関するガイドライン

III-3 EU・CBAM 措置

III-3-1 EU・CBAM 措置の概要及び留意点

EU は、炭素リーケージの防止を目的として、炭素国境調整措置(CBAM)の導入を決定した。この措置は当面セメント等 5 品目を対象とし、輸入者がこれら品目の輸入を行う際に加盟国から CBAM 証書(Certificate)を購入・納付する形をとる。但し、本措置には適用除外となる輸入国があり、EU-ETS 参加国のほか、「気候中立達成のより高次元の実行と目標を保証する貿易相手国」は協定の締結で適用の代替(免除)を考慮すると規定する。CBAM 証書の額は輸入品の実排出量を基に算定されるが、輸出国で課される炭素税等を控除する。また、算定の基礎となる排出量当たりの価格は、EU-ETS オークション価格に連動する。

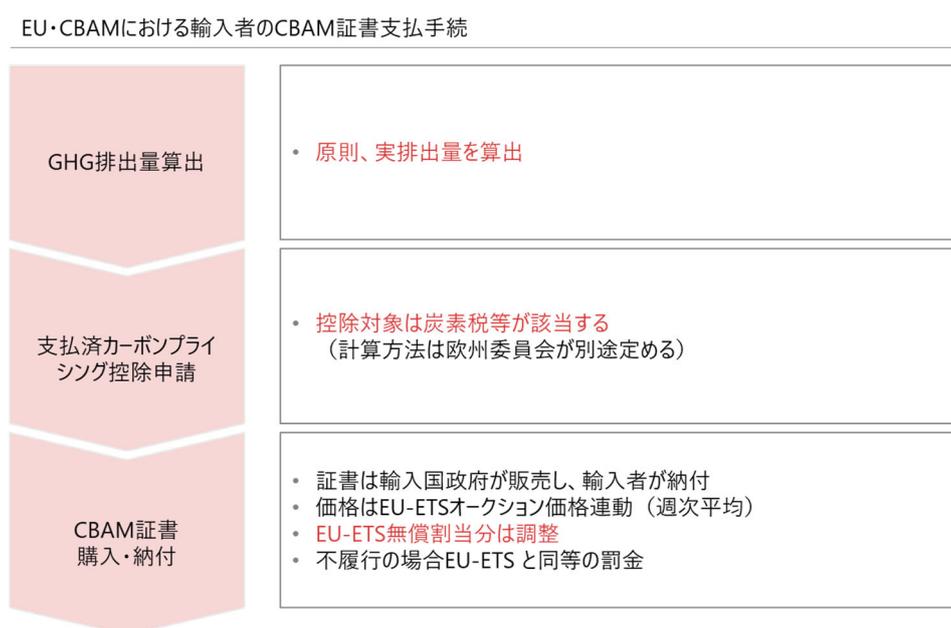
EU 措置の狙いとして、EU は巨大な EU 域内市場をレバレッジとし、自らの設計する気候変動対策制度(本件 CBAM 措置、EU-ETS 等)をグローバルに拡大することを考えている。他方で、制度対象国と例外国の認定や、具体的なカーボンプライシングの控除額の算定等が運用に委ねられ、制度を運用する EU 政府(欧州委員会や加盟国政府)に大きな裁量を残している。

図表 3 欧州委員会の提案における CBAM 措置の概要

項目	内容
目的	<ul style="list-style-type: none"> 炭素リーケージの防止 (EU-ETS の排出枠無償割当措置の代替)
対象産品	<ul style="list-style-type: none"> セメント、鉄鋼、アルミニウム、肥料、電力の EU 域外からの輸入
適用除外	<ul style="list-style-type: none"> EU-ETS 参加国 (アイスランド、リヒテンシュタイン、ノルウェー、スイス等) を除外。 気候中立達成のより高次元の実行と目標を保証する貿易相手国はカーボンプライシングを考慮した上、協定の締結によって適用を代替 (免除) することを考慮する、と規定。
導入時期	<ul style="list-style-type: none"> 正式導入は 2026 年 1 月 (2023～2025 年は移行期間とし四半期報告のみ実施)
支払方法	<ul style="list-style-type: none"> CBAM 証書 (Certificate) を輸入する加盟国から購入・納付する形をとる (支払い手続きについては図表 2 を参照)。

以上のうち、CBAM 証書の納付手続は以下の流れとなる。まず、輸入者は輸入許可を申請してそれが当局に許可されると、輸入者は年間の輸入量と当該貨物の排出量を申告し、排出量を算出する。そこから、生産国において支払済のカーボンプライシングがある場合、これを控除する。控除後の排出量に応じて、輸入国において EU-ETS の週次平均を元に算出された証書を購入・納付することとなる。

図表 4 EU・CBAM における輸入者の CBAM 証書納付手続



III-3-2 通商ルール上の評価

CBAM については、運用面を含めた制度全体の WTO ルールとの整合性を確保するための前提や条件の検討が重要となる。

1. 実体義務の違反

(GATT 第 1 条 1 項(最恵国待遇))

CBAM 措置は、EU-ETS 参加国等を適用除外、つまりその他の輸出国よりも優遇しているため、最恵国待遇義務との関係が問題となる。

最恵国待遇義務は GATT 第 1 条 1 項において、「いずれかの種類の関税及び課徴金で、輸入若しくは輸出について若しくはそれらに関連して課され、又は輸入若しくは輸出のための支払手段の国際的移転について課せられるものに関し、それらの関税及び課徴金の徴収の方法に関し、輸入及び輸出に関連するすべての規則及び手続に関し、並びに第三条 2 及び 4 に掲げるすべての事項に関しては、いずれかの締約国が他国の原産の産品又は他国に仕向けられる産品に対して許与する利益、特典、特権又は免除は、他のすべての締約国の領域の原産の同種の産品又はそれらの領域に仕向けられる同種の産品に対して、即時かつ無条件に許与しなければならない」と規定されている。

適用除外が「他国の原産の産品又は他国に仕向けられる産品に対して許与する利益、特典、特権又は免除」を「即時かつ無条件に許与」していないことは明らかであるから、問題となるのは CBAM の対象となる国からの輸入品と適用除外国からの輸入品が「同種の産品」とされるかどうかである。

この点、先例上、「同種の産品」であるかどうかは①産品の物理的特性・性質、②用途、③消費者の嗜好及び④関税分類の 4 要素によって判断するという解釈が定着している。この解釈に基づくと、比較している輸入品間では、①、②、④は異ならず、③についても消費者の嗜好の変化は同種性を否定する程には大きくないと予想される。したがって、輸出国が EU-ETS に参加しているかどうか、つまり CO2 排出について EU と類似の水準で抑制されているかどうかは「同種の産品」の判断に影響しないため、CBAM の対象となる国からの輸入品と適用除外国からの輸入品が「同種の産品」となる。そのため、これらに取り扱いの差を設けている CBAM 措置は GATT 第 1 条 1 項の規定する最恵国待遇に違反すると考えられる。

(GATT 第 3 条 2 項(内国税等の内国民待遇))

GATT 第 3 条 2 項は、「いずれかの締約国の領域の産品で他の締約国の領域に輸入されるものは、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こえる内国税その他の内国課徴金も、直接であると間接であるとを問わず、課せられることはない」と規定する。

ここで問題となるのが、EU・CBAM 措置において同種の国内産品に課されているのは EU-ETS による排出量の購入であり、これが「内国税その他の内国課徴金」といえるかである。この点については争いがあり、まず「内国税その他の内国課徴金」とはいえないとする立場について説明する。

EU-ETS は市場取引で価格が決まるため関税のように特定の税率に基づく課金制度ではないこと、市場参加者間の取引であり政府への支払いを必ずしも伴わないことから、内国税または課徴金に該当しないと考えられる。この立場に立てば、CBAM 措置には第 3 条 2 項の適用はなく、同項の違反も生じないと考えられる。

他方、「その他の課徴金」に該当するという立場もある。まず、文言解釈上の根拠として、ここにいう「その他課徴金」は「その他の内国税に類似する課徴金」とは規定していないため、より広い範囲を指すと解釈し得る。また、実質的な理由として、国内事業者には排出量購入義務があり、他方で輸入業者はそれに相当する負担を負わないと、内外の逆差別が生じることが挙げられる。

この立場に立つと、CBAM 措置には第 3 条 2 項の適用がある。この場合には、CBAM 証書の額が国内において課される価格を超えないことが重要であるが、証書の購入額は EU-ETS に連動して決定されるため、基本的には違反はないと考えられる。ただし、証書の購入額は ETS の週次平均額で決まるため、ETS の価格動向次第では、ETS から直接調達する EU 域内事業者の購入額よりも高くなる場合がある(すなわち、課されることが禁じられている「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」が課されることになり)、その場合は違反に問われ得る。

(GATT 第 3 条 4 項)

GATT 第 3 条 4 項は、「いずれかの締約国の領域の産品で他の締約国の領域に輸入されるものは、その国内における販売、販売のための提供、購入、輸送、分配又は使用に関するすべての法令及び要件に関し、国内原産の同種の産品に許与される待遇より不利でない待遇を許与される」と規定する。

ここで問題となるのは、輸入品に対し、国内における販売等に関するすべての法令及び要件に関し、国内原産の同種の産品に許与される待遇より不利でない待遇が与えられているかどうかである。この点、CBAM 証書の価格は EU-ETS、つまり国産品に求められる価格と連動しているため、一般にこれは肯定されると考えられる。

ただし、EU-ETS においては、EU 域内の産品に対する無償割当があり、これが削減されるかどうか(削減されないとすれば無償割当を利用できる国産品が優遇されていることとなる)、また、輸出国内で課されたカーボンプライシングを控除するとしているが、これをどのような証拠に基づいてどのような方式で算定し、どの程度の控除を認めるか、といった措置の具体的な運用に依存しているといえる。

(GATT 第 2 条(譲許表))

GATT 第 2 条 1 項(a)号は、「他の締約国に対し、この協定に附属する該当の譲許表の該当の部に定める待遇より不利でない待遇を許与する」と規定する。この点、CBAM 措置による CBAM 証書の購入は、譲許税率を超える税率となる可能性があり、その場合には同号に違反する。

ただし、同条 2 項は「この条のいかなる規定も、締約国が産品の輸入に際して次のものを随時課

することを妨げるものではない」と規定してその除外される場合を定め、(a)号として「同種の国内産品について、又は当該輸入産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」が除外されることを規定する。

したがって、二酸化炭素等の GHG が GATT 第 2 条 2 項(a)号の除外対象に該当すれば、同 1 項の違反とならない。第 2 条 2 項(a)号は国内産品を製造する過程で投入される物(投入物)にも適用されると規定するが、GHG は最終製品に残存していない点に問題がある。同項の起草過程によると、ここで想定されているのは、化粧品が含有するアルコールのように最終製品に残存する投入物の負担の調整であり、この立場に立てば、最終製品中に残存しない GHG は除外規定の対象外となる。

(GATT 第 11 条(数量制限の一般的禁止))

GATT 第 11 条 1 項は、「締約国は、他の締約国の領域の産品の輸入について、又は他の締約国の領域に仕向けられる産品の輸出若しくは輸出のための販売について、割当、輸入又は輸出許可、その他の措置の如何によらず、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、又は維持してはならない」(抄)と規定する。

問題となるのが、CBAM 措置が「関税や課徴金の賦課」にあたるかであるが、第 3 条 2 項に関する分析と同様の理由から、CBAM 措置はこれに該当しないと考えられる。

ただし、そもそも CBAM 措置は単に金銭的な支払いを伴うにすぎず、何等かの数量的な制限を課すものではないため、そもそも「いかなる禁止または制限」には該当しないと考えられる。

2. 例外による正当化

1.の結果、EU・CBAM 措置は複数の GATT 上の規定に違反する可能性があるため、GATT 第 20 条上の一般例外に基づく正当化の可能性を検討する。ここでは、II-1 で取りあげた先例と同様、同条の中でも(g)号に基づく正当化を中心に検討する。これは、(b)号による正当化も考え得るが、(g)号に比べると要件が厳しいため、議論の実益が少ないと考えられるためである。

(GATT 第 20 条(g)号:有限天然資源の保存に関する措置)

まず論点となるのが、EU・CBAM 措置が「有限天然資源の保存」を目的とした措置といえるかどうかである。この点、先例上は「清浄な大気」も有限天然資源とされている点を指摘できる(米国ーガソリン事件上級委報告;II-1-1 参照)。つまり、CBAM 措置が目的とする気候変動の防止により保存される、「GHG に影響を受けない気候」を有限天然資源としてみなし、CBAM 措置はその保存にむけた措置と位置付けられると考える。

次に、有限天然資源の保護に「関する」措置といえるかどうか、つまり関連性の有無が問題となる。先例上、関連性は手段と目的の関係性が密接で、実質的なものが確認できることとされるが、CBAM による GHG の削減と温暖化防止の関係性については、カーボンリーケージの防止を目的

として掲げ、実際にそうした効果があることは否定されていないため、これを肯定できると考えられる。

なお、ここで CBAM 措置は輸出国、つまり EU 域外に所在する対象を保護しているため措置の関連性が否定されるとの反論もあり得るが、「気候」は EU を含む全世界に影響を与えるため、域外性は問題とならないと考えられる。

最後に、「国内の生産又は消費に対する制限」が導入されているか否かであるが、これは、先例においては国産品と輸入品を公平に (even-handed) に扱うことを求めており、両者を全く同一の基準で扱う必要はないとされる (米国ーガソリン事件上級委)。CBAM 措置について、「国内の生産又は消費に対する制限」は、EU-ETS の導入によって担保されているといえる。ただし、この内外の公平性については、GATT 第 3 条 4 項で指摘したことと同様、EU-ETS 上の EU 域内産品に対する無償割当が削減されるかどうか、また、輸出国内で課されたカーボンプライシングの控除が、どのような証拠に基づいてどのような方式で算定され、どの程度の控除を認めるか、に依存していると考えられる。

(GATT 第 20 条柱書)

リーディングケースの分析で述べた通り、先例によれば、柱書は権利濫用の防止を目的とした信義則の表れであり、事案に応じて多様な考慮要素が提示されてきたため、考慮要素を限定列挙することは難しい。しかし、過去の判断から、少なくとも、①輸出国の条件に照らした義務づけの適切さの考慮、②措置の実施における基本的な公平性とデュープロセスの尊重、③一方的措置以外の国際交渉等の代替措置が利用可能かどうか、が柱書審査上の論点になると思われる (いずれも米国ーエビ・亀事件の分析より)。こうした論点に関し、CBAM 措置については以下のように受け止められる。

①については、現時点での枠組みでは、輸出国に硬直的に自国措置との同一性を要求している点が問題となりうる。この点は EU 域外の EU-ETS 参加国への適用除外、EU が同等性を認める諸国、類似の取り組みを持つ国の算定額からの控除等によって対応が図られている。

但し、市場価格以外のアプローチで温暖化ガス排出を抑制している国の政策が排除されるのかという点を中心に、EU が同等性を認める除外対象国の選定に関し、EU がどのような客観的な条件や証拠に基づきこれを判断するか、また同等性が承認されなかった場合の救済措置の有無などに依存し、今後の制度の詳細な設計や運用に依存する。

また、CBAM において MEA の依拠する CBDR との関係をどのように位置づけるのかも課題である。UNFCCC やパリ条約などは WTO 加盟国の“共通意思”を体現した条約とも言え、上記 III-1-2 1. の立場を踏まえ、例えばパリ条約順守国を CBAM の除外対象国とすることにより、この問題への一定の対応が図られうるものと考えられる。

②については、EU-ETS の無償枠の削減やカーボンプライシングの控除が問題となり、無償枠の削減が内外無差別的な態様で行われるか、具体的な証書の EU-ETS に基づく価格設定や、輸出国の事情を考慮した控除や排出量の算定に関しての客観的な基準による運用が求められる。

③については、国際交渉を通じた代替措置として、気候変動枠組条約が存在し、現行のパリ協

定がこれに該当し得る。しかし、パリ協定においては気候変動対策における達成目標が自主的なコミットメントに委ねられるため EU が望む水準のカーボンリーケージの防止を図る観点では十分ではない。つまりパリ協定に基づく国際的な気候変動対策は EU の望む達成水準を満たさないため、代替措置と言い得るか疑問である。したがって、現時点で代替措置は存在しない。また、EU は多数国間の気候変動を扱う国際交渉へ参加しており、代替措置の利用に向けた努力はなされているものの奏功していない状態といえ、代替措置の検討は尽くしていると考えられる。

図表 5 EU・CBAM 措置の WTO ルール整合性 検討結果概要

区分	論点	GATT 条文	解釈	結論
義務違反	CBAM の特定国除外は無差別原則に反するか	最恵国待遇（第 1 条）	「同種の産品」の判断に CO2 排出量は影響しないため、この基準で対象国を選別する措置は最恵国待遇に違反。	違反する (但し CO2 排出量が異なることを理由に同種性を否定する解釈を取ることで正当化は可能)
		関税その他の課徴金に係る内国民待遇(第 3 条 2 項)	適用を肯定する立場と否定する立場がある。 まず否定する立場では、国内産品に適用されるのは排出量取引であり、「内国税その他の内国課徴金」に該当しないため、違反もない。 他方、肯定する立場に立ったとしても、CBAM 証書の価格は ETS に連動するため、基本的に違反はない。ただし、CBAM 証書の価格は週次平均に連動するため、一時的な高騰などで国内事業者と負担が平等にならない可能性があり、その場合には違反となる。	基本的には違反しない (ただし CBAM 証書の価格が ETS の週次平均で決まるため、ETS の価格動向によっては国内事業者と同一の負担とならず違反となる場合があり得る)
		内国規制等に係る内国民待遇(第 3 条 4 項)	EU-ETS との連動した措置であり、相手国に不利な扱いとはならない。(但し、運用面で EU 内の無償割当削減や輸出国での控除が適切に運用され、内外無差別が担保される必要がある。)	左記に対応した措置の導入が条件となる

	CBAM 証書は関税譲許違反か	関税の賦課(第2条1項、2項)	第2条1項上、CBAM 措置が譲許税率を超える不利な待遇になる可能性はあるが、2項(a)号の除外対象に該当すれば違反とならない。2項(a)号の解釈上、最終生産物に残存しないGHGは除外対象とならない。	違反する
	CBAM は数量制限に該当するか	数量制限の一般的禁止(第11条1項)	CBAM は“関税その他の課徴金”ではないが、何らの数量制限を課すものではなく、同条禁止事項に該当しない。	違反しない
例外規定による正当化	気候変動対策措置として正当化されるか	有限天然資源の保護(第20条(g)号+柱書)	【(g)号】気候変動対策は、有限天然資源であるGHGに影響されない気候の保護に向けた措置として認められる。 【柱書】輸出各国の条件に照らした適切な義務付け、輸入品の国産品との公平性とデュープロセスの尊重、代替措置の問題などのクリアが必要	【(g)号】違反しない 【柱書】左記に対応した措置の導入が条件となる

III-3-3 CBAM の WTO 整合性確保のための対応

1. 解釈上の対応

(1)CBAM 運用の条件

III-3-2 の解釈に基づき、WTO 整合性を確保するうえでの CBAM 運用条件については以下の諸点が考えられる。

- EU 域内産業への無償割当が廃止されること
- 輸出国でのカーボンプライシング控除が EU と同等条件であること
- EU-ETS と同様の対策を採用する諸国の除外に関し、GHG 削減に繋がる多様な措置を、柔軟性を持って認めること
- 国の認定や控除額算定に関し、客観性、透明性や異議申立等の救済措置が担保されること
- ある意味で輸出各国の置かれた条件が反映された CBDR との関係が整理されること

(2)解釈のアップデート

人権分野と異なり、WTO には協定において持続可能な開発への言及(前文)があるほか、貿易

と環境の問題を扱う組織(貿易と環境委員会(CTE))が存在し、現行協定の解釈で対処できる部分もある。WTO 協定の原則をより環境保護と調和できるよう、解釈によるアップデートを図っていくべきである。

方向性としては、GATT 第 2 条 2 項(a)号に規定する内国税又は課徴金の調整範囲として、最終製品に残存しない物質は含まれないとの解釈を変更し、「当該物品を製造する過程で使用する物質であってその過程で炭素を放出するものに対する内国税又は課徴金」を含むとの解釈を採用することが考えられる。具体的な手続きとしては、WTO協定の排他的、最終的解釈権限を持つ加盟国の一般理事会による解釈決定がある。すなわち、WTO 設立協定であるマラケシュ協定第 9 条 2 項は「閣僚会議及び一般理事会は、この協定及び多角的貿易協定の解釈を採択する排他的権限を有する」と定め、紛争解決機関ではなく、加盟国の代表団が解釈に関する排他的、最終的な権限を有すると明確に規定する。そこで、同項に基づき、閣僚会議又は一般理事会において、加盟国が 4 分の 3 の多数決でこの解釈を排他的に採択できれば、それ以降の紛争解決はこの解釈に拘束されるため、CBAM 措置の WTO 整合性をより明確に確保できることとなる。

更に、GATT 第 1 条(最恵国待遇)や第 3 条(内国民待遇)といった無差別原則違反について、現状生産過程における GHG の排出量が同種性に影響を与えないとの解釈を変更し、「同種の産品」や「直接競合品」等において、考慮要素のひとつである消費者選好が GHG の排出量によって異なることを理由に同種性を否定する解釈を取ることが考えられる。これについても、実現手段としてマラケシュ協定第 9 条 2 項に基づく解釈決定が考えられる。

2. 実体規定の改正

1.の解釈上の対応に限界がある場合、協定の実体規定について改正を行うことになる。この場合、例えば GATT 第 2 条 2 項(a)号は、GHG 国境調整税が GATT 第 2 条 2 項(a)号の範囲内であることを確認する確認規定か、又は、GATT 第 2 条 2 項(a)号では認められない事項を許容する創設的規定のいずれかになる(この点は第 2 条 2 項(a)号の解釈による)。

前者の立場に立つと、GATT 第 2 条 2 項(a)号 bis を新設するとすれば、一例として次のような条文を提案できる。このような実例として、特許の強制実施を定めた TRIPS 協定の改正議定書がある。

<GATT 第 2 条 2 項(a)号 bis(案)>

「[適用範囲の明確化]加盟国において、化石燃料を使用して製造される物品の生産過程において必然的に GHG が排出され、当該加盟国が、その生産過程によって生産された物品に対して炭素税を課し、当該物品と同種物品である産品が輸入される場合には、当該加盟国は、その輸入産品に当該炭素税を超えない額(率)の輸入課徴金を賦課することができる。」

IV 「貿易と環境」対応への基本的方向性

IV-1 既存ルール内での対応

IV-1-1 解釈上の対応

既にIII-1-2 及びIII-3-3 1.で述べた通り、CBDR については、GATT 第 20 条柱書の解釈を工夫することでこの概念を WTO ルールと両立させることが可能になる。すなわち、柱書における「同様な条件」について発展段階を考慮するよう解釈することで、あるいは、VCLT 上の統合的解釈を活用して「同様な条件」を MEA 上の CBDR を取り込んで解釈することで、発展途上国と先進国の異なった扱いを正当化させることができる。

IV-1-2 義務免除(ウェーバー)の適用

マラケシュ協定上の義務免除(ウェーバー)を活用することも考えられる。同協定第 9 条 3 項は、閣僚会議は、例外的な場合、4 分の 3 以上の議決でもって、ウェーバーを決定できるとしている。これを活用して環境関連措置に関して一定のウェーバーを成立させることができる。

ただし、ウェーバーが適用できるのは例外的な場合に限られ、マラケシュ協定第 9 条 5 項では、「その決定(ウェーバー)を正当化する例外的な事情、免除の適用に関する条件及び免除が終了する日を示す」とされているため、恒久的な正当化はなしえない点に留意する必要がある。

ただ、ウェーバーが適用されれば相当な期間除外を確保できることは事実であり、本格的な対応を検討するための時間を確保する手段としての役割は期待できる。

もうひとつの問題として、ウェーバーはある加盟国の特殊事情に応じて取るのが建前であるが、気候変動問題は地球規模の課題であり WTO 加盟国の多くが同じ問題を抱えている。この点についても、その位置づけについて検討する必要がある。

IV-2 WTO 協定の見直し

IV-2-1 実体規定の改正

既にIII-3-3 2.で述べた通り、CBAM 措置の譲許税率違反(GATT 第 2 条 1 項)は、最終製品に残存しない中間投入物(GHG)が同条 2 項(a)号にいう国境調整の対象から除外されていることに起因している。そこで、GHG が同条 2 項(a)号にいう国境調整可能な対象として認めるように、(bis)を設けて改正を行うことが考えられる。

また、WTO 協定には環境関連措置との整合性を確保する明示的な規定を欠いていることから、一般例外を規定する GATT 第 20 条各号のひとつとして、環境保護を目的とする号を追加することも考えられる。

IV-2-2 取り込み

1. CBDR 原則の取り込み

上記の解釈上の取り込みが、例えば UNFCCC やパリ協定が関連規則とはみなさないと考える場合、あるいは「同様な条件」をカーボンリーケージに紐づけるべきではないと考える場合などには、

WTO ルールの改正を行う必要がある。

その場合、MEA 上の原則である CBDR 原則を特に抵触が問題となる GATT 第 1 条と第 20 条柱書に書き込むことが考えられる。ただし、一般的・抽象的で広範な射程を有する規定を導入すると WTO ルール全体に与える影響が大きいため、例えば、調整が必要となる CBDR 原則や MEA を特定するなど、できるだけ射程を限定することが重要である。

2. 例外的位置づけの見直し

近時の FTA の動向を踏まえれば、先進国を中心とする WTO 加盟国は気候変動対策を積極的に貿易ルールに組み込む方向性が明らかである。貿易ルールと気候変動対策の双方を単一の協定に入れこむということは、これら諸国が貿易と気候変動対策を対立する概念ではなく、むしろ調和的に理解していることの証左であろう。

こうした考えを敷衍すると、環境を WTO の例外分野と位置づけ、問題や課題が発生する毎に現行規定の解釈の精緻化などで乗り切る手法は、既に限界を迎えつつあるといえる。国際社会の潮流が変わり、今後気候変動対応策の拡大、強化が見込まれる状況を踏まえると、環境問題は例外分野として処理するレベルを超えるとの認識が高まっている。

これまで自由貿易を旗印としてきた国際通商体制は、「非経済的分野」という一種のパラダイムシフトを求める分野が無視できない存在として大きくなりつつある。効率化を最優先してきたグローバルイゼーション見直しの流れの中で、市場機能を基本とする国際通商体制自体が持たなくなってくるとの危機意識を持つべき段階に差し掛かっている

WTO 協定に以上の問題意識を反映させるとすれば、マラケシュ協定前文にある持続可能な開発への言及をより踏み込んだ形にして、「自由貿易と環境保護との調和が WTO の基本方針であり、貿易拡大、経済成長は環境保全の前提の上でなされなければならない」と明確にすることが重要である。

これを具体化する手立てとして、一般理事会が WTO 協定全般の解釈において、恣意的、差別的、又は、偽装された貿易制限の場合を除き、パリ協定など環境関係国際協定と調和する解釈をとるべき、と宣言することが考えられる。これは加盟国の意思を明示する態度表明であり、解釈は加盟国の意思の探求であるから、後の紛争解決における規定の解釈にも一定の影響を持つと考えられる。

また、実体ルールにおいて環境関連措置を明確に GATT 違反としない規律の導入は、この考えに基づくひとつの方向性である。III-3-3 2. で示した、国境調整対象としての GHG の明示もその一例といえるであろう。

最後に、環境関連の補助金を WTO ルールの中で明確に許容することが考えられる。既に失効しているものの、WTO 補助金協定では補助金相殺関税の対象とならない、いわゆるグリーン補助金が定められ、そのひとつが環境関連補助金であった(第 8 条参照)。この、WTO における環境関連補助金が相殺関税の対象とならない条項を復活させる必要がある。

この点は WTO におけるグリーン補助金が失効した後の近時の FTA でも規定されている。日 EUEPA の補助金章は、GATT 第 20 条を必要な変更を施して同章の規定に適用すると定め(日 EUEPA 第 12.9 条)、環境関連補助金をこの規定によって規律から除外する余地を残している。

3. 進め方

(1) フォーラムの活用

勿論、WTO 協定改正のハードルは決して低いものではない。寧ろ、WTO のような巨大化した組織が 164 カ国の全会一致でフラットにグローバルな枠組みをいきなり構築できる時代ではないことは明らかである。この点、WTO でも有志国によるルール形成の動きがあり、2023 年 1 月、EU やニュージーランドが主導し、日本や米国等 27 カ国が参加して「気候に関する貿易大臣コアリション会合」が設立されている³。その設立共同声明の前文においても、「貿易、気候変動及び持続可能な開発の結びつきを認識し、国際貿易は温室効果ガス排出量の削減に積極的に貢献」との認識が示されている。有志国会合や CTE 等の既存の会議体の動向にも着目していく必要がある。

一方で、現在、有志国間のフォーラムなどが官民で立ち上がり、将来の通商ルール形成を見据えた議論が行われつつある。例えば米国が主導する繁栄のためのインド太平洋経済枠組み (IPEF) は 4 つの柱を掲げ、そのひとつである貿易においては、下記の通り気候変動対策や MEA の義務の実施を含む内容が閣僚声明において採択されている。

IPEF 閣僚声明における環境への言及 (下線を追記)⁴

環境: 次のことを通じ、環境保護及び気候変動を含む持続可能性に関する我々の共通課題への対処に有意義な貢献をする。各国それぞれの環境に関する法律の効果的な執行及び環境保護の強化、海洋環境の保護、生物多様性の保全、野生生物の不正取引及び違法伐採並びに関連する取引への対処、関連するクリーンテクノロジー並びに環境物品及びサービスに関連する貿易及び投資の促進、並びに再生可能エネルギー及びエネルギー効率並びにゼロ炭素及び低炭素の調達の強化を含む、既存のコミットメントに立脚する気候変動の解決策、グリーン投資及びファイナンス、循環経済に関する取組、環境上持続可能なデジタル経済の推進、責任ある企業行動、環境に関する多数国間協定に基づく各国それぞれの義務の実施、並びに環境協力の強化。

WTO の今後のあり方を検討するに際しては、政府間での通商ルールや原則の在り方の共有や収斂を促す存在として、こうしたフォーラム果たす役割にも留意すべきである。

³ 「気候に関する貿易大臣連合 共同声明 (仮訳)」

(<https://www.meti.go.jp/press/2022/01/20230120005/20230120005-1.pdf>)

⁴ 「繁栄のためのインド太平洋経済枠組み 貿易の柱 閣僚声明」

(<https://www.meti.go.jp/press/2022/09/20220913006/20220913006-13.pdf>)

(2) FTA の断片化防止に向けた国際連携

(WTO 主導による FTA ネットワークの形成)

FTA には常設の事務局を持たないものも多いため、WTO が問題の解決に主導的役割を果たすべきである。WTO が主催して、FTA ネットワーク(FTA の代表者からなるフォーラム)を組織し、継続して FTA 間の意思疎通・調整を図っていくことが考えられる。ここで統一した原則を合意できれば良いが、少なくとも議論が後のストックテイクとして活用されることが期待できる。あるいは、FTA ネットワークの組織化が困難な場合、WTO や IPCC などが共同で通商ルールの内容についてモデル法、又は、ガイドラインを策定して、各 FTA 事務局(事務局が常設されていない場合には、もっとも影響力のある締約国)に提示し、その採択又は参考とすることを慫慂することが考えられる。

(関連する国際機関との連携)

MEA に条約機関が設置されている場合、FTA の紛争解決において当該機関への問い合わせ・連携等を行うことが考えられる。例えば、CPTPP は CITES について明示的に助言を得られることを規定する(20.23 条)。また、日 EUEPA は政府間協議において、特別の要請により関連する国際機関に助言を求めることができる、と規定している(16.17 条)。

新たな通商ルール戦略研究会の構成

座長	東京大学 名誉教授	松下 満雄
委員	日本大学商学部 教授	飯野 文
委員	ユニカミノルタ株式会社 法務部第2グループリーダー(部長)	久嶋 省一
委員	東京大学未来ビジョン研究センター 教授	高村 ゆかり
委員	長崎県立大学 国際社会学部 准教授	平見 健太
委員	慶應義塾大学大学院法務研究科 教授	渡井 理佳子
		(敬称略)