

# 米国議会が進める気候変動対策法案は 保護主義への道なのか

佐々木 高成 *Takanari Sasaki*

(独) 日本貿易振興機構 海外調査部主任調査研究員

(財) 国際貿易投資研究所 客員研究員

## 要約

- 1) ある国（例えば米国）が温暖化対策のために厳しい規制を課す一方で世界の別の主要生産国では規制が緩いままである場合、エネルギー集約的産業（鉄鋼、非鉄金属、セメント、窯業、化学、製紙等）の生産が後者の国にシフトし、これに伴って温室効果ガス排出も雇用も海外に移転すると考えられる。カーボン・リーケージとは、このように規制すべき炭素使用量や当該産業における雇用が規制の緩い海外に漏れることを指す。
- 2) カーボン・リーケージ防止策として輸入品に対して課税することはWTOにおいても一定の条件を満たせば認められるが、WTOルールに合致するメカニズムは細部の設計いかんによる。
- 3) カーボン・リーケージと競争力への影響を正確に評価することは大きな課題であり、保護主義的な制度や運用への懸念、生産ネットワークへの影響も指摘される等、米国では多くの議論を呼んでいる。

米国では排出量取引制度の創設を含む気候変動対策法案が議会で審議中であるが、グローバルな排出削減を実効あるものにするためには米国

のみならず途上国も削減を定めた国際協定に加盟する必要があるというのが米国の立場である。しかし気候変動対策については途上国も含めた

すべての国を対象とする国際協定の成立は困難な見通しだというのが一般的な見方である。こうした状況下米国では、カーボン・リーケージ防止と国内産業に対する競争上の公平さを実現するための輸入品課税は不可欠として反貿易派議員やエネルギー集約的産業を中心に法律に盛り込む圧力が高まっている。

実は米国ではオバマ政権発足の前から連邦議会において気候変動対策法案（リーバーマン・ウォーナー法案）が提出されており、2008年には下院エネルギー・商業委員会を中心に制度設計や課題などについて公聴会や議論をまとめた白書等が発表されるなど、米国産業の競争力への影響やカーボン・リーケージの問題についても検討されている<sup>1</sup>。

2009年にはいってからは気候変動対策の推進をオバマ政権が政策の優先課題に取り上げている中、議会での法案審議が本格化したことに伴いエコノミストなどを巻き込んだ議論や分析が活発に展開されているのが現状である。日本にとってもそうした議論や分析は参考になるうえに、米国の気候変動対策法案が抱える問

題点をみる枠組みを提供してくれると言えよう。

## 1. 米国気候変動対策法案に盛り込まれた「保護主義的」条項とは

米国下院は2009年6月26日、温室効果ガス排出削減のためのキャップ・アンド・トレード制度創設や省エネルギー対策などを盛り込んだ「2009年米国グリーン・エネルギーおよび安全保障法案（ACESA）」を通過させた。上院での審議は残っており、議会通過は難航が予想されている。法案概要は下表のとおりで、オバマが大統領選挙キャンペーン中に公約した内容に概ね沿っていることから、大統領は法案の下院通過に際して「素晴らしい最初のステップだ」と評価したが、同法案に盛り込まれた「保護主義的条項」に対しては「世界経済がまだ深刻な景気後退の最中にあり世界貿易の大幅な落ち込みを経験している中であって、保護主義的なシグナルを送ることは極めて注意深くなければならない」と述べて、同条項に反対する姿勢を

## オバマ政権の環境・エネルギー政策

選挙期間中に発表した政策 <sup>(1)</sup>	連邦議会に提出された気候変動対策法案 <sup>(2)</sup>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 2050年までに温室効果ガス排出を80%削減するためのキャップ・アンド・トレード制度を導入<sup>(3)</sup></li> <li>2) クリーンエネルギー分野に10年間にわたり総額1500億ドルを投資、500万人の雇用創出</li> <li>3) 連邦として発電量の一定比率を再生可能エネルギーによって賄うことを求める (RPS)。2012年までに10%、2025年までに25%を目標<sup>(4)</sup></li> <li>4) プラグイン・ハイブリッド車普及のための税制優遇措置</li> <li>5) 省エネ対策: 2020年までに電力消費量予測値の15%削減を目指す</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 温室効果ガス排出削減目標: 12年までに05年基準値の3%削減、20年までに17%削減、30年までに42%削減、50年までに83%削減 このためにキャップ・アンド・トレード制度を導入する。ただし85%の排出枠は無償割当</li> <li>2) エネルギー効率向上、クリーンエネルギー技術: 二酸化炭素回収施設、電気自動車等、クリーンエネルギー開発研究に対して、また州政府の再生可能エネルギー・エネルギー効率向上投資に対して排出枠の無償割当を供与</li> <li>3) RPSは2020年までに20%。ただしエネルギー効率向上を勘案する柔軟性を導入</li> </ol>

(出所) 日本貿易振興機構「オバマ次期大統領の環境・エネルギー政策」、American New Policy, 2009年1月19日、などから作成

- (1) 「アメリカのための新たなエネルギー計画」、(2) 「2009年米国クリーン・エネルギー・安全保障法案」
- (3) 広範な産業を対象とした排出枠を設定。全ての排出枠はオークション方式で配分し、これによって得られた収益はクリーンエネルギー開発、エネルギー効率向上、次世代バイオ燃料開発、低炭素社会への適応に対する緩和策に利用する
- (4) RPS (発電量の一定比率を再生可能エネルギーによるよう求めること、再生可能ポートフォリオ基準) は現在27州、ワシントンDCで既に採用。

示したのである。

この保護主義的条項とはどのような条項なのか。上記法案には 2018 年 1 月 1 日までに温室効果ガス削減に関する拘束力ある多国間協定が創設されなければ、大統領は原則として「国際留保排出枠 (international reserve allowance)」制度を創設しなければならないとの規定が盛り込まれている<sup>2</sup>。この制度は温室効果ガス削減に関連する多国間協定を締結しない国や、ある製品の属する産業分野の製品出荷あたりのエネルギー消費や排出量が米国より多い国を生産国とする製品の輸入に対して「国際留保排出枠」の購入を義務付けるものである (排出国に対する関税に相当する)。なお、またこの制度は、ある製品の輸入について、温室効果ガス削減に関連する国際合意の締結国や当該製品が属する産業分野の製品出荷あたりのエネルギー消費や排出量が米国より少ない国からの輸入の割合が 85% を下回った場合に発動される<sup>3</sup>。

上記オバマ大統領のコメントは G20 での保護主義防止のコミットメ

ントからすると単純に歓迎すべき姿勢のように思えるが、クルーグマン MIT 教授はオバマ発言は間違いだと言う<sup>4</sup>。同教授の見解を要約すると：

①同法案の条項は国境税調整の問題だが、これは経済的な合理性がある (ジャグディッシュ・バグワティ・コロンビア大学教授が「貿易政策における非経済的目的の理論」として確立している)。温室効果ガス排出を削減するために国内の排出源に対してのみ規制を行うとすれば、国内消費者に対して外国での排出を増加させる製品の購入を止めるインセンティブを欠くことになる。

②通商法上もおそらく問題がない。WTO での検討結果によれば、ここで の 国 境 税 調 整 ( border adjustment) は VAT に対する国境税調整の問題と同様、WTO のルールで認められるものであると示唆している。

以下では環境と貿易に関する問題に関するクルーグマン教授が指摘した問題について、さらに検討するために、問題を①カーボン・リーケー

ジ (carbon leakage) 問題に関する議論と、②WTO との整合性とに分けて議論を整理する。

## 2. カーボン・リーケージ (carbon leakage) 防止策は経済的に正当化しうるか

クルーグマンが上記の①の見解で述べていることはカーボン・リーケージ<sup>5</sup>防止策の議論だと考えられる。ある国 (例えば米国) が温暖化対策のために厳しい規制を課す一方で世界の別の主要生産国は規制が緩いままである場合、エネルギー集約的産業 (鉄鋼、非鉄金属、セメント、窯業、化学、製紙等) の生産が後者の国にシフトし、これに伴って温室効果ガス排出も雇用機会も海外に移転すると考えられる。カーボン・リーケージとは、このように規制すべき炭素使用量や当該産業における雇用が規制の緩い海外に漏れることを指す。クルーグマンはこうしたカーボン・リーケージがあると一国の排出規制は世界全体からみても結局非効率的な結果に終わることになるので、関税という手段を用いるとはいえカ

ーボン・リーケージを防止することは経済的に正当化できると言っているのである。

カーボン・リーケージは想定上の問題ではなく、米産業界では現実的な問題と見られている。カーボン・リーケージ防止の必要性を主張し、上記 ACESA に防止措置を盛り込むよう働きかけているのは米国のエネルギー集約産業である。上記 ACESA の下院通過に先立つ時期、米石油メジャーのひとつ ConocoPhillips の CEO、Mulva 氏は ACESA が成立すれば米国内の石油精製業者は排出枠を購入せざるを得ず、輸入品に対して競争劣位に立たされることになるとして、「そうすると米国産業に精製施設の閉鎖、投資や雇用面で悪影響が出る可能性がある」と述べている<sup>6</sup>。Mulva 氏の発言は法案を念頭に置いた業界の見解と通常は受け取られるであろう。しかし、それにもかかわらずカーボン・リーケージ防止には経済的合理性があることをクルーグマンは指摘している。

カーボン・リーケージを防止することの経済的な理由はクルーグマンの説明によらずとも理解しやすい。

しかし防止策を具体的に策定するにはどの産業がエネルギー集約産業と言えるのか、また特定産業におけるカーボン・リーケージの規模、大きさを把握する必要がある。どの産業がエネルギー集約的で貿易の影響を受けやすいかは特定しやすい。しかし、ある特定のエネルギー集約的産業においてどの程度の影響を受けるか、即ちどの程度の「漏れ leakage」が生じるかについては議会証言に立った産業界の代表ですら見解に大きな幅があることを認めている。議会証言では特定の産業では最大 40% という推計があることを業界団体が紹介している<sup>7</sup>。なお、この推計に際して、欧州やオーストラリアは既に自らの排出量取引制度を導入しているが、これは漏れを少なくする効果を持つ一方、欧州やオーストラリアではリーケージ対策も講じており<sup>8</sup>、そちらの効果も考慮する必要があるとしている。

「漏れ leakage」の規模を把握することが難しいのであれば、具体的な対応措置も難しいことは容易に推測できる。ここに実際の政策における

落とし穴、あるいは産業界に対する過度の保護の可能性が生じる危険性が潜んでいると思われる。それにもかかわらず、クルーグマンがカーボン・リーケージ防止策としての国境税調整には経済的合理性があると主張しているのは、同措置のそうしたマイナス面よりもプラス面が大きいとクルーグマンが判断しているとも考えられる。

米国におけるカーボン・リーケージ防止策の狙いには国内産業の競争力低下を防ぐことや国内における排出量削減が海外に漏れることを防止する以外に、途上国をも削減にコミットさせるインセンティブを導入しようとする意図も存在する。下院エネルギー・商業委員会が 2008 年 1 月に発表した白書には「米国における温室効果ガス排出を削減するための国内プログラムを創設する立法には途上国がみずからの排出を削減するようなインセンティブを含めるようにすべきである」と述べられている。議会報告に述べられた米国の狙いはオバマ政権も共有していると思われる。オバマ政権発足直後に発表

された USTR の通商政策アジェンダが打ち出した政権の通商政策の柱の一つに「通商政策をエネルギー・環境問題における国家目標達成の重要な政策手段とする」とあることを想起すれば、その意味がより明確になるであろう。

### 3. 排出量取引制度に潜む保護主義の誘因の問題

他方、排出量取引制度そのものが保護主義的な措置の拡大につながる危険性を指摘する意見も経済学者から出ている。これはレーガン政権時の経済諮問委員長だった Martin Feldstein ハーバード大学教授の指摘するところである<sup>9</sup>。

フェルドスタインはクルーグマンのように国際貿易を通じる「炭素の漏れ」が規制の効果を歪めるという点ではなく、排出量取引制度において排出枠あるいは排出権 (permit) が取引され、価格がつけられるが、価格は各国のエネルギー消費効率や構造によって決まるため、ある国では排出権の価格は低く、別の国では高く決まるという点に問題があると

指摘する。排出権の取引価格が低い国から排出権価格の高い国（米国のような炭素集約的経済）への輸入が増大すれば、当然価格競争力の差を相殺しようとして輸入に関税（広義の関税）を課そうとする政治的圧力は強まる。問題を複雑にするのは炭素集約的製品に対しては関税率を高く、国別でも排出権価格の低い国からの輸入に対して高く設定する必要があることである。さらに米国の ACESA 下院法案にみるように排出権を 100%オークションによって市場価格で取引するのではなく、大部分は無償で配分されるなどの制度があり各国の価格比較を一層困難にする要因となっている<sup>10</sup>。これは各国が保護主義的措置を採用する甘い誘引になるのは間違いない。

フェルドスタインの考えは概ね上記のように要約できよう。フェルドスタインの指摘の要は次の点にある。つまり排出量取引制度は産業の競争力に大きな影響を与えるが、各国間の価格を比較することが困難であるにも係わらず、その調整を国境税調整によって行う（関税賦課）のは制

度をさらに歪める。従って、仮に全ての国が排出権取引制度を導入するという国際合意が成立したとしても、国境税調整を全く行わないことが望ましい。

確かにフェルドスタインが言うように、国の（あるいは当該国の産業）競争力に影響を与えるのは排出量取引制度や炭素税だけではない。当該国のインフラ効率や教育など要因は広範な分野に亘る。もう少し分かりやすい例で言えば、企業のコスト要因として税負担がある。国民負担率という尺度で税負担を考えると一方では日本や米国のように負担率の低い国と北欧諸国のように負担率の非常に高い国とがある。しかし、負担率に大きな差があるにもかかわらず、その差を関税で相殺しようとする例はない。その意味ではフェルドスタインの論理は説得力を持つ。

上記の考察に関連して **Pollution Haven**（タックスヘイブンの公害版）という概念がある。また、「底辺への競争」という関連する言葉もある。

これらはいずれも多国籍企業は環境規制の厳しい国から緩い国に拠点を移す動機があることを表す言葉である。しかし、これについてもバグワティは必ずしも環境規制の緩い国への生産拠点の移転が生じるかどうかは、一概に言えない、なぜなら移転を促す要因は多様だからだと言う。問題を別の表現で言い換えると、環境規制の緩やかな国での生産は厳しい国での生産に比べて競争力の面で有利かという疑問に答えることになる。国による環境規制による企業への負担の格差を環境負担税の違いと考えると分かりやすい。一般的に税負担の差は国際間では当たり前である。必ずしも税負担の軽い国で生産した方が競争力の面で有利とは言えず、他の要素が大きい場合が多い。企業の立地要因として環境基準の違いよりも他の要因は数多く存在する。下記の要因はほんの一例にすぎない。

- ①原材料の入手が安価
- ②市場に近い
- ③人材、労働力の問題
- ④企業の国際的な信用問題



#### 4. 国境税調整と WTO ルールとの整合性

上記の経済学者の分析、見解に対して WTO の見解はどうか。WTO は環境と貿易の関係について詳細な分析を行った報告書を出しているが、代表的な報告書は①1999 年に発表された貿易と環境に関する報告書<sup>11</sup> および②2009 年に発表された貿易と気候変動に関する報告書<sup>12</sup>である。

上記報告書①は主として経済的側面について分析しており、その中で環境関連規制が競争力に与える影響は実際は小さいと述べている。これは一つには生産コストに占める環境関連規制の直接的コストが2, 3%程度と小さいことと、若干の例外はあるにしても先進国から環境汚染産業が途上国に移転していることを示す証拠はほとんどないことなどが理由である。ただし、同報告書は現在米国などで検討されている気候変動対策を念頭に置いていない。

カーボン・リーケージ防止策についてはそれが WTO ルールに整合性を持っているかどうかが重要である。

2009 年 3 月 24 日下院歳入委員会貿易賞委員会は気候変動と貿易に関する公聴会を開催したが、この点同公聴会で証言した WTO の専門家、Joost Pauwelyn 氏の見解が参考になる<sup>13</sup>。

先に述べたカーボン・リーケージ問題に対応するための最善の方法は全世界の国を対象にした排出規制の国際合意であることは論を待たない。しかし、途上国が国際協定に参加しない可能性も排除できないのも事実である。その場合米国等はどうすべきか。次善の策としては、①カーボン・リーケージに最も脆弱な産業に対して無償排出枠を与える等、影響を緩和する国内措置をとる、②カーボン・リーケージを防止し、国内産業との競争力平準化を図るために輸入品に対して国内と同様の負担を負わせる（具体的には排出量取引制度の場合には排出枠を輸入業者に購入することを義務付ける等の手段等）、という2つの方法がある。次善の策のうち、①のオプションについては WTO 補助金コードに違反する可能性、②のオプションについては内国

民待遇原則、最恵国待遇原則に違反する可能性が指摘できる。しかし、WTO ルールは柔軟性があり、WTO 違反を回避する方法が無い訳ではない。

上記の①については、WTO 補助金コードが禁止している補助金は2種のタイプに限られる。ひとつは輸出補助金であり、もうひとつは生産に使用される国内財に対する補助金である。排出枠の無償供与はそれが特に貿易歪曲的である場合にのみ違反となるが、貿易歪曲的ではないとの反論が成立する可能性が高い（詳細な反論の説明については上記議会証言を参照されたい）。それでは②の輸入品に対する課税についてはどうか。これについても何が差別となるのかと言う点に帰着するが、基本的な考え方として国境税調整（あるいはその他の手段にせよ）が米国製品と比較してより負担が重いのでない限り、差別（内国民待遇違反、あるいは最恵国待遇違反）とはならない。ただし、問題は公平性をどう確保するか、国内製品に対する排出枠価格と同等の価格を輸入品に対して課するようにどうシステムを構築できるか、と

いう具体的な手段についてである。

法理論的には上記のオプションが可能だとしても、実際に運用されるシステムが公平性を欠く可能性があり、その点で問題が残るとするのはフェルドスタイン氏の指摘とも共通する考え方である。さらには世界各国で異なる排出量取引制度が採用されことは十分に予想されるが、その場合に国際的なサプライ・チェーン、生産ネットワークに与える影響も指摘されている。例えば iPod は多くの国で生産された部品から出来ているが、それらの国がどのように国内産業への影響を計算し、排出枠割当を行うのか、国際貿易への影響をよく考える必要があると貿易専門家が議会で証言している<sup>14</sup>。

先に紹介した WTO/UNEP による 2009 年報告書は国境税調整についてその法的な問題も分析しているが、報告書を読む限りではクルーグマンが言うように<sup>15</sup> WTO が積極的に国境税調整に対して認める方向を打ち出したという印象はなく、むしろ関連する WTO ルールを説明する趣旨のように思える。確かに報告書では

「(補助金・相殺関税コード、国境税調整に関する GATT および WTO 規定など) これらのルールは、一定の条件の下で、輸入品および輸出品に対する国境税調整の使用を認めている」と述べてはいる。しかし同時に「一定の条件」について、当該措置が「恣意的な、あるいは正当と認められない差別ではなく、かつ偽装された貿易制限ではないこと」が必要だが、これまでの WTO ケースではこの条件をクリアする措置の実施こそが最も難しかった事実があることに注意を喚起しているのである。

さらに、同報告書は国境税調整を実施に移す際の主要な問題は①カーボン・リーケージと競争力の喪失を正確に評価することと、②排出権取引制度における国内の基準遵守コストに見合う輸入品に対する「公正な」価格を決定すること、だと述べ、「これまでの議論は国内産業の懸念に対応する一方で気候変動対策に貢献するという目的を両立させる国境調整メカニズムを構築することの難しさを浮き彫りにしている」と強調している。

## 参考文献

- (財)国際貿易投資研究所 公正貿易センター 『貿易と環境』に関する研究報告書、平成 21 年 3 月
- 田中信世「EU の排出量取引制度と改革の方向」季刊「国際貿易と投資」No.74、2008 年
- Gary Clyde Hufbauer, Steve Charnovitz, Jisun Kim, “Global Warming and the World Trading System”, Peterson Institute for International Economics, March 2009
- Jagdish Bhagwati, “In Defense of Globalization”, 2004

## 注

- 1 Committee on Energy and Commerce, “Climate Change Legislation Design White Paper : Competitiveness Concerns/Engaging Developing Countries”, January 2008
- 2 上院に送付された下院 ACESA 法案、H.R.2454 の Title IV PartF Sec.766 および Sec.767
- 3 日本貿易振興機構 「保護主義条項を残し気候変動法案が下院を通過」通商弘報、2009 年 7 月 13 日
- 4 Paul Krugman, “Climate, trade, Obama”, New York Times, June 29, 2009

- 5 下院の気候変動対策法案 H.R.2454 の中ではカーボン・リーケージとは「外国にある施設 (industrial entities) から排出される温室効果ガスが米国の規制導入に伴う生産コスト上昇によって増加すること」と定義されている
- 6 Bloomberg News, “Big Oil’s Answer to Carbon Law May be Fuel Imports”, June 26, 2009
- 7 Testimony of John J. McMackin, “The Energy-Intensive Manufacturer’s Working Group on Greenhouse Gas Regulation before the House Committee on Ways and Means, Subcommittee on Trade
- 8 EU の排出量取引制度については田中信世「EU の排出量取引制度と改革の方向」に詳しい。
- 9 Martin Feldstein, “Will Cap-and Trade incite Protectionism?”, Project Syndicate, June 2009
- 10 Gregory Mankiw 元大統領経済諮問委員長はオバマ大統領自身が排出量取引における無償割当についてヨーロッパでは上手くいってないと述べているにもかかわらず、現実には議会はまさにこの割当を大幅に増やしてい
- ると批判している。Gregory Mankiw, “A Missed Opportunity on Climate Change”, New York Times, August 9, 2009 また Robert Stavins ハーバード大学教授は下院法案では民間企業に帰属する無償割当は2割程度に過ぎないと弁護している。
- 11 Hakan Nordstrom and Scott Vaughan, “Trade and Environment”, World Trade Organization, Special Studies 4, 1999
- 12 United Nations Environment Programme and the World Trade Organization, “Trade and Climate Change”, 2009
- 13 Statement of Joost Pauwelyn, Testimony before the Subcommittee on Trade of the House Committee on Ways and Means, March 24, 2009
- 14 Summary Testimony of Gary N. Horlick before the United States Senate Committee on Finance, July 8, 2009
- 15 実はクルーグマンの WTO に対する情報は 2009 年 6 月に発表された上記報告書に関する Financial Times の記事によっている“WTO signals backing for border taxes”, Financial Times, June 26, 2009