

18. 国際貿易と環境に関する基準のハーモナイゼーションについて

EFFECTIVENESS AND FEASIBILITY OF INTERNATIONAL HARMONIZATION OF ENVIRONMENTAL STANDARDS

藤倉良、井村秀文

Ryo FUJIKURA and Hidefumi IMURA

ABSTRACT; As world economy expands, difference in environmental policies, particularly that of environmental standards, between countries draws growing attention. It has been pointed out that the environment of countries with less stringent environmental policies would be worsen through investment of "dirty" industries and/or export of such products. This issues had been already investigated in OECD during the early 1970s. However, it became an agenda at a later stage of the negotiation of GATT Uruguay round, and will likely be discussed at APEC and newly organized WTO. This paper reviews the effect of international trade and investment on environment, and discusses feasibility of international harmonization of environmental standards. Regarding East Asia where there is no significant difference in the environmental policies, efforts for proper implementation of the existing policies would be more crucial than the harmonization which might consume time and cause confusion. In terms of global issues, harmonization of standards of CFCs and green house gases are required with consideration of economic situations of countries.

KEYWORDS; trade and environment, international harmonization, environmental policy, environmental regulation

1. はじめに

世界の経済活動がボーダーレス化し、貿易や海外投資が促進するにつれて、国境を越える経済活動に伴う環境問題が注目を集めている。

1994年に終了したGATTウルグアイラウンドでは、交渉の後半で貿易に関連する環境問題が、ひとつの重要な争点となった。また、同年1月1日に発効した北米自由貿易協定（NAFTA）においても、環境に関する補完協定（環境協力に関する北米協定：NAAEC）が締結されている。ウルグアイラウンドの成果を受けて、1995年1月1日に発足した世界貿易機関（WTO）では、環境が重要な題目として取り上げられている。

このような状況の中で、各国ごとに異なっている環境に関する規制を統一するべきであるとの議論が、特に欧米を中心としてなされてきている⁽¹⁾。ここでは、各国の環境に関する制度及び運用面での異なりが環境面でどのような影響を及ぼしうるのかを整理し、各国の環境に関する基準の国際統一（ハーモナイゼーション）の問題点について考察することとする。

2. 環境規制の異なり

2.1. 環境規制の異なりにより発生する問題点

X国とY国の環境規制を比較した場合、X国の環境規制がY国と比較して厳しい場合、貿易や投資など両国間にまたがる経済活動の活性化に伴い、以下のような問題が発生する可能性がある。

(a) Y国に立地する企業は、X国の企業より環境保全コストが低くてすむため、X国の企業が不利になる（エコダ

ンピング)。

(b) X国に立地する企業が、環境保全コストを節約するために、Y国へ工場を移転する（ポリューションヘブン）。

X、Y両国間や両国を含む経済圏の経済活動が活発になると、このような問題が顕在化するおそれもあると考えられる。(a)のエコダンピングは、公正な国際競争の障害となりうる。また、(b)のポリューションヘブンは、X国から進出してきた企業により、Y国の公害が深刻化（公害輸出）したり、X国の産業が空洞化することになると言われている。

しかし近年の分析によれば、エコダンピングやポリューションヘブンといわれるほど極端な形で問題が顕在化する可能性は、それほどには大きくはないと指摘されている^(2,3)。すなわち、一般的な工業製品の生産コストに占める環境対策コストは大きくても2～3%程度にすぎず、ポリューションヘブンを求めて企業が投資先を選定するとは考えがたい。労働コストの国際格差の方が生産コストに与える影響としては、はるかに大きい。また、政治的安定性や治安の状況、労働者の教育レベルなどの要因の方が、環境コストの多寡より企業の決定に影響を強く及ぼすとも考えられるからである。

ただし、電力や製鉄など環境負荷の大きな業種では、生産コストにしめる環境対策コストはこれよりも、かなり大きなものとなり、環境規制の強弱が、競争力や企業の投資先決定に影響を及ぼす可能性もありうる。

このような議論の暗黙の前提となっているのは、規制の厳しいX国は先進国であり、そうでないY国は開発途上国であるというものである。開発途上国の規制が本当に厳しくないか否かについては、以下に議論する。また、先進国の企業が開発途上国に投資をする動機となるものに、環境規制の異なりが含まれているか否かについても、さらに検討の余地がある。

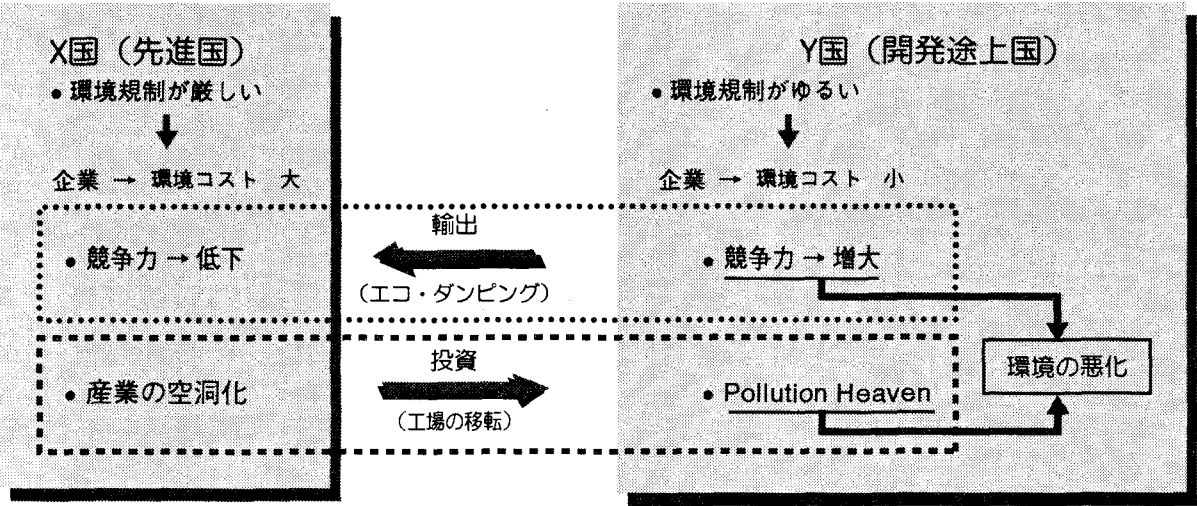


図 環境規制の異なりにより発生する問題

2.2 環境規制の違い

環境規制の厳しさの国による違いは次のように分類できる。X国とY国を比較して、Y国の環境規制がX国より緩いと言われる場合、以下の状況が予想される。

- (a) Y国の環境に関する基準値がX国よりも緩い。
- (b) Y国の環境規制の運用がX国に比べて劣っている。
- (c) 上記(a)及び(b)の両方。

ここでは、日本と密接な経済関係にある東アジア諸国と日本とを例にとって検討する。急速な経済発展を遂げている東南アジア諸国や中国は、その反面、激しい公害にも直面している。この地域の工業地帯における産業公害の深刻さは、場所によっては高度経済成長期の日本を上回る状況にさえある。

このような公害の発生は、現在の日本のように厳しい環境規制が実施されておらず、急速な経済成長に環境行政が

対応しきれなかったことが原因である。しかし、東アジアの環境規制が不十分であるから、環境に関する基準が緩いとは必ずしもいえない。

表1は、日本と東アジアの開発途上国の排水基準値の比較表である⁽⁴⁾。これからも明らかなように、各国の基準値は、日本のものと比較しても同等か、それ以上のレベルにあることがわかる。また、タイの排水基準におけるニッケルや、表2に例示した中国の水質環境基準における硫酸塩や総マンガンなどのように、日本では規制項目として取り上げられていない項目が対象となっている場合も少なくない⁽⁵⁾。同様に大気の大気排出基準においても、マレーシアの石炭火力発電所のように、対策に多額のコストがかかる事業場を適用除外としている国も存在するが、基本的に日本と比較して明らかに緩い規制基準を採用している国はないといえる。

表1 日本と東南アジア諸国の排水基準値の例⁽⁴⁾

単位：mg/l						
	BOD	COD	Hg	Pb	Cd	CN
日本	120 ～ 160	120 ～ 160	0.005	1	0.1	1
インドネシア	20 ～ 300	40 ～ 600	0.001 ～ 0.01	0.03 ～ 3	0.01 ～ 0.5	0.02 ～ 1
タイ	20 ～ 60	-	0.005	0.2	0.03	0.2
マレーシア	20 ～ 50	50 ～ 100	0.005 ～ 0.5	0.1 ～ 0.5	0.01 ～ 0.02	0.05 ～ 0.10
シンガポール	20 ～ 400	60 ～ 600	0.001 ～ 0.5	0.1 ～ 5	0.01 ～ 1.0	-

さらに、環境アセスメント制度ともなれば、むしろ多くの国が幅広い業種を対象とした法制度を有しており、法律を持たない日本と比較すると、制度面だけ見れば、開発途上国の方が進んでいるといえよう。

従って、日本と東アジアの諸国を比較する限りにおいて、後者の規制基準値が前者より緩いという結論づけはできない。この地域の開発途上国の産業公害の原因は、法制度の運用面にあると考えられる。地球サミット以降、開発途上国も環境保全に関する制度、組織の充実に力を入れるようになってきてはいるものの、資金や人材不足のため、その効果がなかなか現れてこない国が多いというのが現状である。

3. 環境に関する基準のハーモナイゼーションの問題点

排出基準など環境に関する規制を国際統一すべきであるという指摘は、国内外を問わず各方面からなされてきている。特に米国環境保護庁（USEPA）は、WTOでの議論に向けて基準の統一化に向けた作業を開始している。

このような国際統一を支持する意見の中には必ずしも実体を反映していない論拠によっているものも少なくない。そのような例としてよく見られるのは、開発途上国の公害が深刻化しているのは、規制基準が緩いためであり、そのようなポリューションヘブン求めて先進国の企業が、「公害輸出」を行っているというものである。「公害輸出」の有無についての議論はさらに検討を要するが、規制基準を引き上げることが、環境の改善に直結するとは結論づけられない。上記2で述べたように、少なくとも東アジア諸国では、日本と同等以上の規制基準を設定している国が多いからである。

環境政策とこれに伴う基準の国による違いの問題は、すでにOECDで20年以上前から、議論されている⁽⁶⁾。OECDが汚染者負担の原則（PPP）を定めたOECDガイディング・プリンシプル（1972年）は、環境に関する基準が厳しい方向へ調和されることは望ましいとしながらも、各国は異なる状況にあり、環境保護に対する優先順位も異なるなかでは、それぞれが異なる環境政策を有することは正当化されるとし、環境政策の異なりについて適当な理由が存在しない場合にのみ、各政府は環境政策の調和を目指すべきであるとしている。

また、環境と開発に関するリオ宣言⁽⁷⁾では、その第11原則の中で、「環境基準、管理目的及び優先度は、適用

される環境と開発の状況を反映するものとすべきである。一部の国が適用した基準は、他の国、特に開発途上国にとっては不適切であり、不当な経済的及び社会的費用になるかもしれない。」とあり、各国の主体性を尊重する方針を示している。

しかし、環境に関する基準のハーモナイゼーションが、アジア太平洋経済協力会議（APEC）やWTOなどの国際会議で、これからの議題とされる可能性は大きい。以下ではその妥当性について検討する。

3.1. ハーモナイゼーションの対象とすべき基準について

(A) 環境基準

日本の水質汚濁に係る人の健康の保護に関する環境基準のように、基準設定の直接的な根拠が人体への健康影響であるような基準であれば、WHO等の国際機関のガイドラインと整合させることは比較的容易だろう。これは、国によって大きな隔たりがあるとは思われない。このような場合であれば、ハーモナイゼーションの対象として検討することも可能であろう。

一方、同じ環境基準であっても、生活環境の保全に関する環境基準のように、人体への健康影響が直接的な根拠となっていないような基準については、ハーモナイゼーションの対象となりうるか否かについて、慎重に検討する必要がある。特に、BODや窒素、リンなどの富栄養価項目（生活環境項目）については、各国の気象や自然環境などの諸条件が大きく異なっているので容易ではないと考えられる。

(B) 排出基準

排出基準は事業者に対する直接規制の根拠となるものであるだけに、ハーモナイゼーションへの抵抗は極めて大きなものであることが予想される。しかし、一方では、排出基準のハーモナイゼーションこそが環境保全の手段であるとの政治的議論がなされかねない。

排出基準は、その地域の地理、社会、経済、気象等の諸条件を加味して決定されるべきものであり、国際的に統一することは極めて困難であると考えられる。特に開発途上国では、仮に規制が強化されたとしても公害対策に向けられるべき資金、技術、人材が不足している状況にあり、先進諸国の場合と一律に論じることはできない。

世界銀行は、融資案件に対して適用されるべき排出基準が存在しない国について、融資案件に伴う環境インパクトを審査する目的で、1988年9月に環境ガイドラインを作成した⁽⁸⁾。このなかでは、比較的ゆるやかな排出基準が設定されている。案件の審査時に、借り入れ国の基準が存在しないか、もしくはこのガイドラインより緩い場合には、この値が融資案件から排出される汚染物質の排出量の上限とされる。しかし、現在、世界銀行では、排出量の上限設定よりも、個々の案件に対する適正な公害防止技術の適用の方が重要であるとして、改訂中の環境ガイドラインでは、これまでのものより利用する技術面に重点を置いた編集方針で作成を行っている。

(C) 製品に対する環境基準

考慮すべき基準としては、さらに製品基準（プロダクト・スタンダード）がある。例えば、自動車の排ガス規制値、化学品の安全性評価基準、ガソリンの組成といった製品基準がこれである。この場合には、輸出国と輸入国の間の製品基準の差が、貿易上の非関税障壁になる恐れがある。これについては、可能な限り、ハーモナイゼーションが推進されている。また、その製品がある基準に合致したものであることを製品に表示するというラベリングの義務づけも活発化しているが、ラベリングの方式の差が非関税障壁になるという例もある。さらには、製品の製造から廃棄

表2 中国の水質環境基準の項目⁽⁵⁾

水温
pH
硫酸塩（SO ₄ ²⁻ 換算）
塩化物（Cl ⁻ 換算）
溶解性鉄
総マンガン
総銅
総亜鉛
硝酸塩（N換算）
亜硝酸塩（N換算）
非イオンアンモニア
ケルダール態窒素
総リン（P換算）
過マンガン酸塩指数
溶存酸素
化学的酸素要求量（COD _{Cr} ）
生物学的酸素要求量（BOD ₅ ）
ふっ化物（F ⁻ 換算）
セレン（4価）
全ヒ素
総水銀
総カドミウム
クロム（6価）
総鉛
総シアン化合物
フェノール
石油類（石油エタノール抽出物）
陰イオン界面活性剤
総大腸菌群
ベンゾ(a)ピレン

に至るまでの全環境影響を評価するというLCA（ライフ・サイクル・アセスメント）の導入も国際的に議論されている。

しかし、先進国で禁止されていても、安価であるために開発途上国で利用されている農薬のように、代替品の普及が困難である場合がある。このような場合、各国が経済力に応じた利用を行うことを認めつつ、国際機関や先進国や使用削減の方向に誘導してゆくような支援を行うことが必要となろう。

3.2. ハーモナイゼーションに伴う技術的問題点

以下に述べるようなハーモナイゼーションに伴う技術的な問題点も、十分に検討しておく必要がある。国際会議等でハーモナイゼーションの是非について論じる人の中で技術的問題に精通している人は必ずしも多くないため、議論に入る前に技術的な実効性について十分検討しておく必要がある。

大気中の二酸化硫黄の測定法に代表されるように、環境に関する測定法の多くは複数存在する。特に、CODの場合では、多くの国で酸化剤としてVI価クロムを用いているが、この方法による測定値と、過マンガン酸塩を用いる日本の方式による測定値とは、そもそもの性格が異なり容易に比較はできない。このような測定法の違いを無視してハーモナイゼーションの議論を進めると、実際に運用された場合に現場で大きな混乱を招きかねない。

硫黄酸化物の排出基準についても、日本のような大気拡散を考慮した規制（例：K値規制）を実施しているのは、東アジアでも他には中国があるだけで、欧米の先進諸国を含め多数の国が濃度規制を採用している。硫黄酸化物の問題は、国境を越える問題でもあり国際的に関心を集めている問題であるが、排出基準のハーモナイゼーションを行おうとすると、このように考え方の異なる規制方式を統一しなければならないという困難が生じる。

4. 新しい課題

（A）環境管理システム

近年、企業の環境管理システムのあり方についての基準（パフォーマンス・スタンダード）が重要な問題となりつつある。企業として環境保全の措置をきちんと実行するためのマネジメント・システムを有しているかどうか、環境保全に関する社内情報をきちんと文書化して整理しているかどうか、環境保全のための組織や社内手続きがきちんとしているかどうかといった項目が評価対象となり、それをチェックする仕組みとして企業の環境監査が登場してきた。既に、欧州連合（EU）では、「環境管理及び環境監査規則（EMAS）」が採択されている。さらに現在、国際標準化機構（ISO）でも検討が進んでおり、各国の環境管理システムを国際的に相互認証し合う方向で議論が進んでいる^(9, 10)。

環境管理システムは、欧州が中心となって国際規格化を進めている。この議論に日本も積極的に参加し、JIS等の国内規格との整合性を保たせるように進めてゆかないと、国際経済活動の新たな障壁となる可能性が高い。また、資金や技術面で不利な立場にある開発途上国の企業をどのように取り扱うかがひとつの課題となろう。

（B）地球的規模の問題

温室効果ガスや特定フロンのように効果が地球規模に及ぶ物質の規制も新たな検討課題である。これらの環境影響は全人類が平等に被るから、各国ともに同様の規制を実施することが理想ではあるが、経済力の違いに応じて規制基準を調整することが現実的アプローチといえよう。気候変動枠組み条約やモントリオール議定書においても、先進国と開発途上国の間で取り扱いの差が認められている。

二酸化炭素の排出基準を設定する場合には、国際間の合意が不可欠であるが、その際の基準は一律の排出基準ではなく、経済力や人口等に応じた基準の設定が必要であろう。すなわち、基準値そのものではなく、排出基準の設定方法に関する国際的合意（ハーモナイゼーション）が求められることとなる。

一方、地球温暖化対策を契機として、基準よりはむしろ環境税や排出権取引のような経済的手段に対する関心が高まっている。国際的に排出権取引が実施されるようになれば、世界的に一つの価格が決定されるので、その意味においては、各国間の障壁はなくなる。

しかし、国による経済力の差が国際的不平等を発生させる環境税の場合には、国による税率の差がその国の産業の国際競争力に影響を及ぼす。また、国際的に一律の税率を適用した場合には、開発途上国に大きな影響が及ぶ。そこで、各国のGNPに応じて課税するという考え方も提唱されている⁽¹¹⁾。

(C) 越境する問題

酸性雨や国際河川の汚染など、汚染が越境し被害者と加害者が別の国である問題は、新たなハーモナイゼーションの課題となろう。

西ヨーロッパにおける酸性雨やライン川の汚染問題などの場合は、交渉の結果国際的な合意を得るところまでに至っている。しかし、これは経済、社会、文化的に類似した先進国間での事例であり、一般化することはできない。

NAFTAの交渉の際にも、米墨両国間の国境地帯の環境汚染が問題となった。本件の場合、両国間の環境政策、規準等に関する根本的な差異はなく、制度の運用面でメキシコに問題があるために環境汚染が発生したと結論づけられ、ハーモナイゼーションは実施されなかった。しかし、同様の問題が東アジア地域などで、今後、顕在化してくると思われる。今後、急速に経済発展することが予想されるインドシナ半島を流れるメコン川などがその例となろう。

中国から日本や韓国に飛来する酸性降下物も、今後の重要な課題となろう。しかし、中国は当然に自国内の環境保全を目的として規制基準を設定しており、越境問題は考慮していない。これは日本であっても同様である。このような場合に、「風上」の国だけ、越境まで考慮した規準を適用すべきであるという議論は正当化されにくいであろう。この問題は規準のハーモナイゼーションではなく、国際的な汚染者負担の原則の適用可能性の問題として取り扱うべきであろう。

5. まとめ

環境に関する基準の国際的ハーモナイゼーションは、一般の人々には極めてわかりやすい議論であり、経済活動のボーダレス化を背景として広く一般にアピールできるものである。しかし、個別に検討すると必ずしも安易に実施できるものではないといえる。むしろ、各国の内政問題に直接関わってくる問題であるだけに、議論が紛糾し、交渉のために時間とエネルギーがいたずらに費やされる可能性が高い⁽¹⁾。

近年、フィリピンやタイなどの東南アジア諸国は、これまで欧米の基準を十分に検討することなしにそのまま自国の排出基準として導入したことを見直し、自国の国情に応じた基準を作成しようとしている。見方によれば、基準の緩和ともとられかねない動きであるが、現実に運用可能な基準として再設定しようとする努力を評価するべきであると考えられる。

開発途上国の環境問題は深刻化しつつあるが、その原因は基準自体にあるのではなく、法制度の運用にある。日本を含む先進国が、開発途上国の環境保全に向けて行うべきことは、技術や資金の移転し、実際の運用面の支援することにある。

今後は、国内の環境問題に関連する規制基準だけにとどまらず、気候変動等の地球規模の環境問題、酸性雨等の越境問題に関する国際的規準のあり方が議論されることとなろう。また、環境管理システムという新しい国際規格の導入が進むに従って、日本としての今後の関与のあり方が問われるであろう。

6. 参考文献

- 1) David Robertson: Trade and the Environment: Harmonization and Technical Standards, International Trade and the Environment, World Bank Discussion Papers 159, 309, 1992
- 2) Patrick Low: Trade Measures and Environmental Quality: The Implications for Mexico's Exports, 1 に同じ, 105
- 3) Robert Repetto: Trade and Sustainable Development, UNEP, 1994
- 4) (社) 海外環境協力センター: 環境配慮解説書作成のための委託調査報告書, 1989
- 5) (財) 日本環境衛生センター: 開発途上国環境保全策定支援調査 (中国), 1991
- 6) OECD: OECD and the environment, 1972
- 7) 環境庁、外務省監訳: アジェンダ 21, (社) 海外環境協力センター, 1993
- 8) World Bank: Environmental Guidelines, 1988
- 9) 環境監査調査会編: 環境監査入門, 日本経済新聞社, 1992
- 10) 東京商工会議所環境委員会編: 環境管理と監査, ダイヤモンド社, 1995
- 11) 宇沢弘文, 國則守生編: 地球温暖化の経済分析, 東京大学出版会, 1993