

# EUにおける自動車関連環境規制の 政策形成・実施過程

—技術的基準の形式と変容，設定プロセスとアカウントビリティーの確保を中心に—

城山英明

## 概要

1980年代までは、欧州における自動車関連環境規制のための技術的基準（自動車排出基準、燃料品質基準）は緩やかなものであったが、1990年代以降、急激に強化されていった。その際、燃料品質基準策定の基礎となったオート・オイル・プログラムや、温暖化対応のための自主協定という新たな方式が活用された。オート・オイル・プログラムは、石油業界と自動車業界の参加の下、適切な政策手段の組み合わせを費用対効果の観点から抽出するという目的を持つとともに、両業界の負担分担の調整を担っていた。また、欧州委員会と各自動車工業会との自主協定は、長期的な業界平均での目標値を設定するものであった。このような政策プロセスにおいては、自動車業界や石油業界といったステークホルダーの役割が明示的に重要になりつつある。しかし、政策プロセスの民主化の要請からは、どのようなステークホルダーをどのような段階で参加させるのか、欧州議会の役割をどのように位置づけるのが課題となる。

## キーワード

自動車関連環境規制，技術的基準，オート・オイル・プログラム，自主協定，ステークホルダー・インボルブメント

## はじめに

本論文では、EUにおける自動車関連環境規制の政策形成・実施の構造と過程を分析する。その際、従来、自動車関連環境規制において主たる政策手段としての位置を占めてきた技術的基準に焦点を当てる。具体的には、技術的基準の形式とその変容、策定プロセスとアカウントビリティー確保に関わる課題について検討する。

自動車関連環境規制に関わる技術的基準としては、主として、自動車の排出基準と燃料

の品質基準の2つの部分がある。自動車からの窒素酸化物や温暖化物質である二酸化炭素の排出を削減するためには、自動車サイドのエンジン等がかかわる排出基準を強化するとともに、燃料サイドの品質に関しても一定の基準を達成することが求められる。逆にいえば、環境改善のコストを自動車業界と石油業界のどちらが負担するのかというトレード・オフと調整の必要が生じることとなる。

また、技術的基準の規定の仕方も、個々の製品ごとに一時点で一定水準の達成を求めるものもあれば、一定の期間の後に平均として一定水準の達成を求めるものもある。また、強制的基準もあれば自主協定に基づく基準もある<sup>1)</sup>。さらに、自動車からの排出に影響を及ぼす政策手段としては、技術的基準以外に自動車の利用に影響を及ぼす政策がある。具体的には、燃料や自動車保有に関する税制、通行規制等のTDM (Transport Demand Management: 交通需要管理)がある。まず、このような技術的基準の形式の変化や他の政策手段との役割分担に見られる変容をについて、検討することとしたい。

その上で、技術的基準を中心とする政策手段に関する策定プロセスについて分析する。その際、以下の3点に注目する。

第1に、EUにおける管轄配分と多層レベルガバナンスの管理に注目する。EUにおいては、自治体レベル、国レベル、EUレベルに統治機能をどのように割り振るのか、また、それらの間の相互関係をどのようにするのが現実の課題となっている。そして、このような課題に関しては、規範的観点からは、貿易阻害の低減等の観点から様々な規制(規制の差異はその規制目的としては合理性がある場合でも、貿易の観点からは非関税措置とされうる)のEUレベルの統一が主張されるとともに、他方、ローカルに対処されうる課題はなるべくローカルに対処するようという補完性の原則が主張されている。また、リスク規制の観点から、物理的環境の違い等曝露を規定する条件が地域毎に異なるためローカルな対応が志向される側面もあるように、規制内在的な要請もある<sup>2)</sup>。

第2に、規制レベルの高い巨大市場(EUにおけるドイツ)への輸出のためにその基準にそろえるという動因、企業の規模の利益追求という動因、技術先進企業の独占的地位志向という動因、NGO等による圧力といった動因が機能することによって、高いレベルでの規制の調和化が進むことがあるということがEU等を素材として論じられている<sup>3)</sup>。し

1) 近年広く使われつつある自主協定について整理したものとして、以下の文献がある。OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (2003), *Voluntary Approaches for Environmental Policy: Effectiveness, Efficiency and Usage in Policy Mixes*, Paris, OECD.

2) 城山英明 (2005), 「環境規制の国際的調和化とその限界—日米欧における自動車関連環境規制の国際的調和化とアジアにおける含意」寺尾忠能・大塚健司編『アジアにおける環境政策と社会変動』アジア経済研究所, 311-312頁。

3) David Vogel (1995), *Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*, Cambridge: MA, Harvard University Press.

かし、高いレベルにおける規制の調和化が規制遵守コストを増大させることも確かであり、そのようなコストを低減させるよう、政策形成・実施プロセスの工夫も行われている。本論文では、そのような工夫にも注目することとしたい。

第3に、本論文が対象とするような技術的性格が強い政策分野においても、技術的知識を保持しているという事情もあり、関連企業や業界の役割が大きくなる。具体的には、欧州委員会の事務局スタッフに加えて、自動車製造企業と石油企業の役割が大きくなる。他方、政策過程の民主化の要請からは、欧州議会やNGO等を参加させる要請が出てくることになる。このような政策プロセスの管理のあり方、また、プロセスにおけるアカウンタビリティ確保上の課題についても検討したい。

以下では、まず、I.において、欧州における自動車関連環境規制の展開と、そこにみられる課題について検討・分析を行う。近年、欧州の自動車関連環境規制は急激に変化しつつあるが、1980年代まではその動きは緩慢であった。1990年代以降の変化を評価する前提としても、1980年代から1990年初頭に至る初期の動きを把握しておく必要がある。この部分の検討については、先行研究であるボーマー・クリスチャンセン、ボーゲル等の先行研究<sup>4)</sup>を事実関係把握の基礎とし、本論文の視角から整理を行い、これらの経験から浮かび上がる技術的基準設計上の課題についてもまとめておく。次いで、II.において、1990年代以降の最近の自動車関連環境規制の政策過程について検討・分析を行い、課題を整理する。その際、具体的には、オート・オイル・プログラムと、温暖化ガス排出抑制のための欧州委員会と欧州におけるACEA (European Automobile Manufacturers Association: 欧州自動車工業会)等各地域の自動車工業会との自主的協定といった、新たな試みに着目する。最後に、おわりに、において、分析結果を整理する。

## 1. 欧州における自動車関連環境規制の形成

### 1. 初期燃料規制と無鉛化

欧州では、1960年代末以降、大気中の鉛の健康被害に関する関心が高まった。まず対応したのは当時の西ドイツであった。西ドイツでは、1974年までにガソリンにおける鉛

4) Sonja Boehmer-Christiansen and Helmut Weidner (1995), *The Politics of Reducing Vehicle Emissions in Britain and Germany*, London, Pinter. Jim Skea and Sonja Boehmer-Christiansen (1991), *Acid Politics: Environmental and Energy Policies in Britain and Germany*, London, Belhaven Press. Vogel (1995).

量を1リットル当たり0.4g、1976年までに1リットル当たり0.15gにすることとされた。0.15gという値はエンジンの改良を必要としない値ということで設定された。石油業界は、政府が1982年までは無鉛ガソリンを導入しないという条件の下で、1976年規制に同意した。イギリスも健康被害を理由として、西ドイツほど厳しいものではなかったが、ガソリン中の鉛規制を実施し、1972年の時点で、鉛量を1リットル当たり0.84gにすることを求めた。西ドイツの低鉛化に対しては、EC委員会は貿易障壁であるとして、実施を遅らせることを求めた。しかし、西ドイツはこれは公衆衛生上の配慮であるとして、要請を拒否した。そのため、EC委員会は、1973年に、レギュラーガソリンの鉛量を1976年に1リットル当たり0.4g、1978年に0.15gにするという指令案を作成した。その際には、貿易障壁除去という理由だけではなく、鉛の大気汚染を防止するという理由で正当化した。西ドイツは規制を緩和することに抵抗したため指令はすぐにはできなかったが、最終的には、最高基準を0.15g、最低基準を0.4gとする指令が、採択された<sup>5)</sup>。

その後、ガソリン無鉛化は自動車排出規制との関連で議論されることになる。1980年代前半には、ECでは自動車排出規制を強化する圧力が高まった。それに対応するため、1984年EC委員会は2つの指令案を理事会に提出した。第1の指令案はガソリンの完全無鉛化を求めるものであり、第2の指令案はCO、HC、NO<sub>x</sub>の排出の70%削減を求めるものであった。第2の指令を満たすためには触媒が必要とされ、そのためには第1の指令が必要とされた。その結果、1985年3月に指令(85/210/EEC)が採択された。これは、各国に、1989年10月までに無鉛ガソリンが利用可能になるよう措置することを求めるとともに、有鉛ガソリンについても直ちに鉛量を1リットル当たり0.15gにすることを求めるものであった<sup>6)</sup>。

以上のような欧州における燃料の無鉛化の過程には以下の特色がみられる。第1に、ガソリンの低鉛化については西ドイツを中心に1970年代初めから進んだが、無鉛ガソリンの提供がECレベルで義務づけされたのは1989年と、米国や日本に比べて大きく遅れた<sup>7)</sup>。これは、後述するように、欧州においては排ガス対策としての触媒の導入が遅れたことと関係している。第2に、初期の低鉛化における主たる動機は、触媒との関係ではなく、大気中の鉛自体の健康被害であった。特にイギリスでは、1980年代の後半の無鉛化の際にも公衆衛生上の正当化が強調された<sup>8)</sup>。第3に、ガソリン中の鉛への対応の違いを巡っては、各国の産業構造の影響が観察される。石油産業は西ドイツの産業では主要では

5) Vogel (1995), pp. 64-65. Boehmer-Christiansen and Weidner (1995), pp. 48-49.

6) Vogel (1995), p. 66. Boehmer-Christiansen and Weidner (1995), p. 16.

7) 城山 (2005), 314-316頁.

8) Boehmer-Christiansen and Weidner (1995), pp. 83-84.

なかったが、イギリスでは主要産業であった。また、イギリスは鉛添加物の製造国でもあった<sup>9)</sup>。これらは、西ドイツにおいて低鉛化・無鉛化が相対的に進んだことの一端を説明するかもしれない。

## 2. 初期排ガス規制とその強化の試み

最初の EC レベルでの自動車排出規制は、CO と HC に関して、1970 年に指令 (70/220/EEC) として導入された。この CO と HC に関する規制は 1974 年に強化され (74/290/EEC)、1977 年には実質的に NO<sub>x</sub> が規制対象となった (77/102/EEC)。そして、これら CO, HC, NO<sub>x</sub> に関する基準は、1978 年 (78/665/EEC)、1983 年 (83/351/EEC) に強化された。

この時期の基準には 4 つの特色があった。第 1 に、これらの EC レベルでの規制は、実質的には国連欧州経済委員会 (UNECE) で定められた基準をコピーしたものであった。第 2 に、基準自体も各国の基準の中での最低基準 (least common denominator) になりがちであった。第 3 に、国連欧州経済委員会では自動車業界の力が相対的に強く、業界団体の中で多くの実質的な交渉が行われた。しかし、北米への輸出企業を除いて、排出除去技術の R & D のインセンティブは存在しなかった<sup>10)</sup>。

西ドイツ政府内部では早くから規制強化の動きが存在した。環境政策を所管する内務省の提案に基づいて、1971 年に第 1 次政府環境計画が策定され、1980 年までに段階的に自動車からの排出を 1969 年レベルから 10 分の 1 に削減するという方針が示された。そして、それを達成するためには、無鉛ガソリンと触媒装置が必要になることも認識されていた。しかし、自動車業界は積極的ではなかった。西ドイツの自動車業界は、当初、NO<sub>x</sub> 削減のための追加装置が必要になるとして、1976 年に採択されることになる国連欧州経済委員会の規則にも反対した。その後、1977 年には業界は態度を変えるが、装備までに 5 年の猶予期間を与える、コスト増を受け入れる、といった条件を付けた上でのことだった<sup>11)</sup>。

1980 年代に入ると状況が変化することになる。1982 年までは、他国と同じく西ドイツの自動車業界も触媒装置の利用等に反対していた。しかし、1970 年代末から州レベルにおいて緑の党が躍進し、1983 年初頭の総選挙を控えて、新たに連立政権をくんだ CDU, CSU, FDP にとって、環境保護がその主要な課題として浮上してきた。1982 年中頃には、イギリスとともにスカンジナビア諸国の酸性雨規制要求に反対していた路線を修正し、酸

9) *Ibid.*, p. 49.

10) *Ibid.*, pp. 14-15.

11) *Ibid.*, pp. 45-47, 50.

性雨規制に賛成するようになる。そして、内務省は酸性雨による「森の死」を自動車排出ガス規制の正当化のために巧みに使うようになる。このように、新連立政権が酸性雨問題に積極的になれた背景としては、酸性雨の発生源である石炭にかかわるドイツ北部の労働者を支持基盤とする SPD が政権を去ったという事情も指摘されている<sup>12)</sup>。

そして、1983年3月には、自動車メーカーである BMW が無鉛ガソリンの導入と米国の排出基準の欧州における導入を呼びかけた。1983年4月の総選挙後の内務省と業界との会合でも、業界側は触媒技術の信頼性については争わず、むしろ、規制が導入されるのだとすれば、欧州レベルで一律の規制が導入されること、新技術はコスト上昇を伴うことを覚悟することを求めるという対応をとった。そのような業界の対応の変化も見極めた上で、内務大臣は1986年からの無鉛ガソリンの導入と三元触媒装置の義務化の提案を行い、内閣はこの方針を1983年7月に承認した<sup>13)</sup>。

西ドイツの圧力を背景に、前述のように、EC委員会は1984年6月、2つの指令案を理事会に提案した (COM (84) 226)。第1の指令案はガソリンの完全無鉛化を求めるものであり、第2の指令案は、米国の1983年基準 (“US'83”) と同程度の規制値 (2.1 g/km CO, 0.25 g/km HC, 0.62 g/km NO<sub>x</sub>) を達成するために、CO, HC, NO<sub>x</sub> の排出の70%削減を求めるものであった。第2の指令を満たすためには触媒が必要とされ、そのためには第1の指令が必要とされたわけであるが、まず1985年3月に第1の指令 (85/210/EEC) が採択された。

しかし、自動車排出規制の指令案に関しては、西ドイツ、デンマークとオランダは支持したものの、西ドイツ以外の主要な自動車生産国であったフランス、イタリア、イギリスは反対した。この対立には3つの次元があった。まず、高価な大型車をつくる国 (西ドイツ) と安価な小型車をつくる国 (フランス、イタリア) の対立があった。触媒装置を装着するコストは大型車の場合に相対的に小さく、小型車の場合に相対的に大きかった。また、大型車をつくらせている西ドイツのメーカーは米国や日本に既に多くの輸出を行っており、いずれにしろ触媒装着車をつくらねばならなかったという事情もあった<sup>14)</sup>。例えば、1985年段階での対米自動車輸出量を比べてみると、日本 (250万台)、西ドイツ (47万3千台)、フランス (4万台)、イギリス (2万4千台)、イタリア (9千台) となる<sup>15)</sup>。次に、技術選択を巡る対立があった。イギリスがリーン・バーン・エンジンという技術が安価かつ有望で

12) Skea and Boehmer-Christiansen (1991), Chapter 10.

13) Boehmer-Christiansen and Weidner (1995), pp. 53-54.

14) Vogel (1995), pp. 68-69. Boehmer-Christiansen and Weidner (1995), p. 16.

15) William F. Dietrich (1996), "Harmonization of Automobile Emission Standards under International Trade Agreement: Lessons from the European Union Applied to the WTO and the NAFTA," *William and Mary Environmental Law and Policy Review*, Vol. 20 (Spring 1996), p. 189.

あると考えていたのに対して、西ドイツは触媒技術の利用しかないと考えていた。あまりに厳しすぎる米国並の基準では、リーン・バーン・エンジンを有効に使うことはできないと考えられた<sup>16)</sup>。最後に、排出総量を削減する手段として、技術基準に依存するのか、速度規制等により交通手段の利用形態を規制するのかという対立があった。厳しい排出基準を主張する西ドイツに対して、フランスは、しばしば、まず西ドイツがアウトバーンにおける速度規制を導入するのが先であるべきだと抵抗した<sup>17)</sup>。

以上のような複合的対立のため、交渉は長期化した。また、その過程では、西ドイツは、フランス、イタリア、イギリスを懐柔するため、大型車（2リットル以上）、中型車（1.4-2リットル）、小型車（1.4リットル以下）という3つのカテゴリーを設け、大型車については触媒装着を求めるものの、中型車についてはイギリスに配慮しリーン・バーン・エンジンでも対応可能なようにやや緩めの基準とし、小型車についてはフランス、イタリアに配慮しさらに緩めの基準にするという3カテゴリー化の妥協を行った。その結果、1985年7月に「ルクセンブルグの妥協」が成立し、1987年に指令（87/76/EEC）が制定された。その内容は、当初考えられていた米国の排出基準とかなり異なり、緩いものであった。この規制案に対しては、より強い規制を求めるデンマークは抵抗したが、新たに市場統合のために導入された特別多数決の制度を用いて採択された<sup>18)</sup>。

### 3. 「米国並基準」への遅れた到達

ルクセンブルグの妥協では、3カテゴリー化を導入し、小型車については緩い規制にすることで合意されたが、それと同時に、EC委員会は、小型車に関する排出ガス規制強化案を早急に作成することが求められた。それに応えて、EC委員会は1988年2月に小型車指令案を提出した。その当初の案では、ルクセンブルグの妥協で中型車に要求されていた、テストサイクル当たりCO 30 g, HC+NO<sub>x</sub> 8 gという値が、小型車にも要求されることになっていた。この案の場合、小型車は三元触媒装置を使う必要はなかった。しかし、欧州議会の環境委員会は、この提案を不十分だと考えて承認を拒否し、HC+NO<sub>x</sub> 5 gという対案を提出した。西ドイツは緩い案に合意したが、国内に自動車産業をもたないデンマーク、ギリシャ、オランダはHC+NO<sub>x</sub> 5 gの案を支持した。厳しい基準を支持する政治的圧力が増大する一方で、フランス国内のプジョーのような国内自動車業界の反対は弱まっていた。また、ルノーやフィアットはオランダ向けに三元触媒装着車の販売を開始し

16) Boehmer-Christiansen and Weidner (1995), pp. 10, 75-76, Vogel (1995), p. 69.

17) *Ibid.*, p. 70.

18) *Ibid.*, pp. 70-73.

た。1988年12月、ベルギー、オランダ、西ドイツは米国並の基準を導入することで合意し、スカンジナビア諸国、スイス、オーストリアも支持した。また、1989年2月には、西ドイツは一方的に、1991年以降全ての新車に3元触媒装置の装着を求める立法を行った<sup>19)</sup>。

その結果、1989年7月に小型車指令(89/458/EEC)が採択され、1992年7月から施行されることとなった。その内容としては、テストサイクル当たりCO 19g, HC+NO<sub>x</sub> 5gという値が採択された。これは、ほぼルクセンブルグ妥協の大型車向け基準に相当するものであった。また、この指令では、排出ガス測定の際に利用する新たなテストサイクルを規定していた。その後、小型車が事実上大型車と同じ基準を採択した以上、3カテゴリー制を維持する理由はなくなったとして、車種を統合した指令案が作成されることとなり、統合指令は1991年に採択された(91/441/EEC)。そこでは、既に米国で実施されている規制並であることが強調されていた<sup>20)</sup>。

#### 4. 浮かび上がる技術的基準設計の課題

以上の自動車関連環境規制の試みの中から、当時の自動車関連環境規制の主要な手段であった技術的基準の設計上の課題として、以下の点を確認することができる。

第1に、自動車排出基準の地域毎の差異化が正当化されるのかという課題があった。イギリスは、地域差により環境基準の差異化を正当化する議論を行った。例えば、物理的な環境条件、すなわち、西風が強いというという気候条件のため、排出物質が国内に蓄積しないので、排出に関してイギリスは許容的な環境にあると主張した<sup>21)</sup>。また、自国内の排出だけで西ドイツはイギリスの倍近いNO<sub>x</sub>を排出しているため、人口差を加味してもイギリスの方が総量として少量のNO<sub>x</sub>排出を行っているとして、イギリスの方がNO<sub>x</sub>規制に緩やかな手段をとることは正当化される面があるとの主張も行われた<sup>22)</sup>。さらに、政策手段の選好に関する地域差も存在した。イギリスでは技術的な排出規制よりも速度制限や小型車利用等が好まれたのに対して<sup>23)</sup>、西ドイツは技術的な排出規制を強化し、アウトバーンの速度規制を頑なに拒んだ。

欧州における排出基準が米国に比べた遅れの理由としても、地域差をめぐる議論は援用された。単位走行当たりの排出量を規制する代わりに、総走行量については規制しなかつ

19) Boehmer-Christiansen and Weidner (1995), pp.18-19. Vogel (1995), pp.74-75.

20) Boehmer-Christiansen and Weidner (1995), pp.19-20.

21) *Ibid.*, p.13.

22) *Ibid.*, p.24.

23) *Ibid.*, p.76.



た米国とは対照的に、欧州においては単位走行当たりの若干多い排出量は許容する代わりに、小型車重視や都市交通の整備を通して総走行量を事実上規制したといえた。このように国際的に規制の差異化を主張することは論理的には可能であった。しかし、ドイツの自動車メーカーがECレベルでの調和化に積極的に対応したことや、ECの技術的基準が米国レベルに準拠したことにみられるように、企業は差異化を必ずしも好まなかった。

第2に、どのようなテストサイクルを設定するのが適切なのかという問題があった。実際の排出総量を減らすには、テストサイクルが各地の実際の運転パターンに合致していることが重要になる。1970年代以来、ヨーロッパのテストサイクルは、1960年代のパリの都市交通のパターンに住居して設定されていた。そのため、このテストのサイクルが欧州全域において現実性があるのかが問題となっていた。そこで、1989年7月に採択された小型車指令(89/458/EEC)では、排出ガス測定の際に利用する新たなテストサイクルを規定した。この新たなテストサイクルでは高速走行の部分も含まれることになったため<sup>24)</sup>、このパターンの方が欧州における現実的走行パターンを反映しているといわれている。ただし、速度制限のないアウトバーンと渋滞の日常的な都市内交通の双方に適用可能な単一のテストサイクルがそもそもあり得るのかという根本的課題は残った。

第3に、トレード・オフをどのように考えるのかという課題があった。特にイギリスでは、燃費と触媒利用とのトレード・オフの議論が行われた。具体的には、リーン・バーン・エンジンの方が触媒装着エンジンよりも15-20%燃費がいいと主張された<sup>25)</sup>。他方、西ドイツでは、燃費と触媒利用とのトレード・オフという議論はあまりなかった。むしろ、米国や日本の実際の経験を参照して、燃費向上と触媒利用による排出削減は同時進行するという議論(ウィン・ウインの議論)が行われた<sup>26)</sup>。

第4に、技術選択を行う際に、自国企業の利益をどのように考えるのかという課題があった。各国の技術選択の志向性と各国内企業の利益とに相関関係が認められる面もある。例えば、イギリスがリーン・バーン・エンジンを志向していた理由として、イギリス・フォードの存在が指摘される。しかし、企業利益は時間の経過によって変わりうる。自動車産業のように、新たなデザイン等に長時間かかる場合には、短期的には規制に反対だが、時間の猶予が与えられれば反対ではないという場合もあり得る。たとえば、1985年のルクセンブルグ合意の段階では強く三元触媒の義務化に反対していたフランスのプジョー、ルノー等のメーカーも、1989年の小型車指令の段階では、それほど反対しなくなってい

24) *Ibid.*, pp. 19, 23.

25) *Ibid.*, p. 84.

26) *Ibid.*, p. 45.

た<sup>27)</sup>。

第5に、どのような調和化の場を選択するのかという課題があった。場によって、どのような主体が影響力を行使するかが変わり、ひいてはその調和化の場の正当性に影響する。たとえば、1970年代から1980年代初頭に欧州における規制設定の主な場となっていた国連欧州経済委員会(UNECE)では、自動車業界のインプットが強く、業界にキャプチャーされているといわれた。他方、1980年代後半以降主たる調和化の場となったECにおいては、単一市場議定書採択後、欧州議会の力が強化され、環境NGO等の力も強まった。

## II. 欧州における自動車関連環境規制の展開

### 1. 自動車排出基準の強化

欧州においては、前述のように、1991年に指令(91/441/EEC)として、米国の1983年並の基準が導入された。しかし、この時点では既に、モデルとされた米国では1990年大気清浄改正法が成立し、更なる排出削減が規定されていたこともあり、欧州においては1991年の指令成立後、直ちに次の規制案作成に取りかかることになった。

その結果、1994年には、指令(94/12/EC)が作成され、より厳しい排出ガス基準が示された。そして、2000年以降に適用される基準(Euro III)については、委員会による1994年末までの提案に基づいて、1996年6月末までに決定することとされた(指令(94/12/EC)第4条)。また、指令(94/12/EC)では、排出基準は大気汚染対策の様々な手法を包含する多面的アプローチ('multifaceted' approach)の一部でなければならないとされ、燃料品質や検査・メンテナンスについての条項も含まれた。また、その後の1998年の指令においては、交通管理や都市公共交通の寄与の可能性についても考慮する必要があることが示された(指令(98/69/EC))。

2000年以降に適用される基準(Euro III)については、予定より遅れ、1996年に委員会提案が行われた(COM(96)248)。そこでは、2000年までに排出を20-40%削減し、2005年までに50-70%削減するべきだとされた<sup>28)</sup>。この委員会提案に対して、欧州議会はより厳しい案を主張し、最終的には、委員会案と議会案の中間をとる形で、1997年6月に妥協が行われ<sup>29)</sup>、最終的には指令(98/69/EC)が制定された。ここでは、乗用車に関しては、

27) Vogel (1995), pp. 74-75.

28) Geert Van Calster (1997), "U.S. Companies Face Tougher Emission Standards As Smoke Clears on Commission's 'Auto-Oil Programme'," *Environment*, vol. 8-21 (7/2/1997).

(1996年レベルに比べて,) CO 30%削減, HC 40%削減, NOx 40%削減を規定していた。具体的には, 2000年については, ガソリン車に関して, CO 2.3 g/km, HC 0.2 g/km, NOx 0.15 g/km という数値になった。また, ディーゼルについては, CO 0.64 g/km, NOx 0.50 g/km, HC + NOx 0.56 g/km とされた。また, これらについては, 2005年以降の規制 (EuroIV) についても, ガソリン車の場合, CO 1.0 g/km, HC 0.1 g/km, NOx 0.08 g/km, ディーゼル車の場合, CO 0.50 g/km, HC + NOx 0.30 g/km, NOx 0.25 g/km という数値が決定された (指令 (98/69/EC))。この2005年の規制値については, フランス, イタリア, スペイン, イギリスが決定を1998年以降にすべきだとしていたのに対して, ドイツ, オーストラリア, スウェーデン等は反対し, 決定された<sup>30)</sup>。さらに, 指令 (98/69/EC) の第3条において, 乗用車以外のその他の2005年以降の規制 (EuroIV) については, 委員会は1999年12月以前に理事会と議会に規制の提案を提出すべきだとされた。

## 2. オート・オイル・プログラムと燃料品質基準の策定

2000年以降に適用される基準については, 委員会による1994年末までの提案に基づいて1996年6月末までに決定することとされた指令 (94/12/EC) の第4条の規定に基づいて, 委員会は, エンジン技術と燃料品質について「費用対効果 (cost effectiveness)」のよい選択肢を探るため, 第1次オート・オイル・プログラム (Auto/Oil Programme) を活用した。

第1次オート・オイル・プログラムは, 1992年末に設置された<sup>31)</sup>。これは, 欧州の自動車業界の団体 (ACEA: European Automobile Manufacturers Association: 欧州自動車工業会) と石油業界の団体 (EUROPIA: European Petroleum Industry Association: 欧州石油連盟) による共同研究を, 欧州委員会の支持の下で行うものであり, 協調的な手法での規制を試みるものであった<sup>32)</sup>。欧州においては, 自動車業界と石油業界は敵対的な関係にあったので, 委員会の関与なくしてはこのような試みは不可能であったとされる<sup>33)</sup>。

29) Brandon Mitchener (1997), "Emission Rules Fall Short of EU Parliament's Goals," *The Wall Street Journal Europe* (23/6/1997).

30) Europe Environment (1995), "Air Pollution: Lobby Groups Demand Tighter Vehicle Emission Standards," (14/12/1995).

31) European Commission (2000b), "Communication From the Commission: A Review of the Auto-Oil II Programme (COM (2000) 626 final)," p.4.

32) Calster (1997). Alex Friedrich, Alex, Matthias Tappe and Rudiger K.W. Wurzel (2000), "A New Approach to EU Environmental Policy-making? The Auto-Oil 1 Programme," *Journal of European Public Policy* Vol. 7-4.

33) 欧州委員会エネルギー総局ヒアリング (1999年4月).

当初は1995年夏休み前に結論を得る予定であったが、当初有力であった、石油業界にあまり影響のない方法が、いくつかの理由で困難になったため、結論は遅れることとなった。第1に、自動車業界が、検討の前提としていたいくつかの事項について、たとえば脱硝触媒装置は2000年までの開発は難しいとして、見直しを求めてきた<sup>34)</sup>。第2に、当初、ハーグ、ケルン、ロンドン、リヨンの4都市における目的達成(2010年までの環境基準の達成)を可能にするものとして、石油業界にあまり負担のかからない「リヨン・パッケージ」が作成された。しかし、その後、この案ではマドリッド、ミラノ、特にアテネの環境基準達成が困難であることが明らかになった(後にこのパッケージでは75%の地域でしか目標は達成されないとEUが主張したのに対して、業界は90%の地域で目標は達成されると主張した)。そこで、これらにもある程度対応可能なように、自動車業界の負担は重い、石油業界にも一定の負担を求める案が作成されることになった。この案に対しては、業界は、このような高いレベルの技術基準に関する一律規制を設定するのは、自動車・石油プログラムの趣旨であった費用対効果原則に抵触すると主張したが、このような主張は政治的にあまり聞き入れられるところとならなかった<sup>35)</sup>。

この第1次オート・オイル・プログラムの1996年の結果に基づき、欧州委員会の提案(COM(96)248)が作成された<sup>36)</sup>。しかし、欧州議会はより厳しい提案を行った。当初ロビーイングで遅れをとっていた自動車業界も相対的な負担分担を減らそうと、様々な試みを精力的に行った。例えば、1997年5月には、ACEAは高品質燃料を求める欧州レベルでの燃料憲章を作成して、石油業界、EU関連機関に圧力をかけた(ACEAは同様な試みをグローバルなレベルでも展開し、世界燃料憲章の策定を主導した)<sup>37)</sup>。欧州議会の議員の説得にもある程度成功したようである。

最終的には、委員会案と議会案の中間をとる形で1997年6月に妥協が成立し、最終的には指令(98/70/EC)としてEuro IIIの数値が規定された。ガソリンの硫黄分については、欧州委員会提案が200 ppm、欧州議会提案が30 ppmであったのに対して、2000年までに150 ppmの達成を求められることとなった。また、ディーゼル用軽油については、欧州委員会提案のまま平均値を2000年までに450 ppmから350 ppmに下げることとされた。これは欧州議会の提案値100 ppmよりもかなり緩いものであった<sup>38)</sup>。この過程で、ガソリンの硫黄分30 ppm等を求める議会のスタンスは3年の研究を無視するものであり、

34) Dow Jones International News (1996), "Euro Refiners Fear Increased Burden For Air Quality Targets," (14/2/1996).

35) Financial Times Business Reports Energy File (1996), "Auto-oil strain begins to show," (24/1/1996).

36) European Commission (2000b), p. 4.

37) 城山 (2005), 326-327 頁.

38) Mitchener (1997).

そのような規制を行えば多額な費用がかかるとして、石油業界は抵抗し、硫黄分の多い原油を湾岸諸国から輸入しているスペインやポルトガルといった南の諸国も抵抗した。

このように、第1次オート・オイル・プログラムに基づく当初の欧州委員会案と最終的な指令が大きく異なるものとなった。その背景としては、この第1次オート・オイル・プログラムにおいては、参加者が石油業界と自動車業界に限られ、他のステークホルダーが参加できなかったという批判があったようである<sup>39)</sup>。

その後、2005年から適用される予定のEuroIVへの、インプットを行うため1997年春に第2次オート・オイル・プログラムが組織化され、2000年初めまで続けられた。そこでは、前回のプログラムに対して、業界間の談合であるといった批判があったため、環境NGO等のアドボカシーグループにも制度的に一定の関与の枠組みを用意した<sup>40)</sup>。また、欧州議会にも逐次展開を報告するようにした<sup>41)</sup>。しかし、2005年に実施されたEuroIVの技術基準の重要な部分は、1998年のうちに理事会と議会で合意してしまったため、第2次オート・オイル・プログラムの実質的内容は限定されたものとなってしまった<sup>42)</sup>。具体的には、指令(98/70/EC)の中で、理事会と欧州議会の合意に基づき、2005年硫黄分として政治的に50 ppmが先取りして決定されることとなった<sup>43)</sup>。

その後、第2次オート・オイル・プログラムの結果は2000年に公表された。その結果を含む欧州委員会の報告に基づき、理事会は、大気質の改善が未だに不十分であるという欧州委員会の認識を支持し、欧州委員会に可能な限り低硫黄の燃料を導入するための提案をするように求めた<sup>44)</sup>。欧州委員会は、2000年5月に硫黄レビューコンサルテーションを開催し、2001年5月には「ゼロ硫黄燃料」の導入を求める指令の提案が行われた<sup>45)</sup>。そして、最終的には、2003年の指令(2003/17/EC)において、2005-9年にかけて軽油・ガソリンの双方において硫黄分10 ppm以下が基準とされることとなった。

### 3. 燃費改善のための自主協定等による温暖化問題への対応

今日の自動車関連環境問題としては、都市環境問題の原因となるNO<sub>x</sub>等の排気ガスと

39) European Commission (2000b), p. 5.

40) 欧州委員会エネルギー総局ヒアリング (1999年4月)。

41) European Commission (2000b), p. 6.

42) *Ibid.*, p. 5.

43) European Commission (2001), "Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the quality of petrol and diesel fuels and amending Directive 98/70/EC (COM (2001) 241 final)," p. 2.

44) *Ibid.*, pp. 2-3.

45) *Ibid.*, pp. 4-6.

並んで、自動車からの温暖化物質である二酸化炭素の排出が大きな課題となっている。特に、工場等のような固定発生源からの排出に比べ、自動車のような移動発生源についてはその伸び率が高いので、より対応が求められている。

そのような中、理事会と欧州議会は、2005年あるいは遅くとも2010年までには自動車からの二酸化炭素排出の平均を120 g/kmとするという目標値を、政治的に決定した<sup>46)</sup>。そのような政治的決定に対して、欧州委員会は3つの方法で対応することとした。3つの方法とは、技術的対応、情報提供による消費者行動への働きかけ、税制のような経済的インセンティブの利用である。

このうち、技術的対応については、NO<sub>x</sub>等の場合のように特定の規制値を設定するのではなく、業界団体との自主協定 (voluntary agreement) を用いるという方法がとられることになった。1998年7月、欧州委員会はACEA (欧州自動車工業会) との間で、乗用車からの二酸化炭素の排出を2008年までに25%削減する (ベース年度は1995年) という自主協定を締結した。この協定という手法を重視することについては、既に委員会は報告 (COM (96) 561) を提出している。欧州議会は、当初、基本的には協定という方法に反対しており、委員会に乗用車に関するCO<sub>2</sub>の排出基準を定めるように求めていた。他方、欧州委員会は、オート・オイル・プログラムの場合と同じく、協力的手法に関して、欧州議会、理事会との調整は可能であると考えた。また、業界の方としては、何らかの規制は受け入れざるを得ないので、相対的柔軟性の大きい協定を用いたいと考えた。なお、温暖化問題に関して、米国では自動車業界はその科学的基礎自体を争ったが、欧州ではそのようなことはしなかった。科学的不確実性が存在することは認識しているが、欧州の政治状況の下では予防原則に基づいて対応する必要があったからである<sup>47)</sup>。

このような、EUレベルでの協定の前提として、いくつかの二酸化炭素削減のための協定の前例がみられる。まず、各国レベルでは、ドイツ、フランス、イタリア、スウェーデンが国レベルでの二酸化炭素削減のための協定の実験を行った<sup>48)</sup>。例えばドイツでは、1995年に二酸化炭素排出削減協定が結ばれた。当初、環境省は2/3に削減したかったが、運輸省等が抵抗したため、25%削減ということで落ち着いた。このドイツの例では、1990年が基準年度とされ、2005年の目標値が設定された<sup>49)</sup>。また、欧州委員会とACEAとの協定の交渉に先立って、ACEAとOECD下のECMT (European Conference of Ministers of Transport : 欧州運輸大臣会合) との自主協定についても議論が行われていた。その

46) 欧州委員会環境総局ヒアリング (2003年11月)。理事会においては1996年の以下の文書において確認されている。Council conclusion of 25.6.1996.

47) ACEA ヒアリング (1999年4月)。

48) 同上。

49) ドイツ環境省ヒアリング (1999年4月)。

ような前提の下で、1995年にACEAと欧州委員会の交渉が開始され、1995年12月に第1段階の文書が作成され、1996年6月に第2段階の文書が作成され、1997年9月から第3段階の交渉が始まり、最終的には1998年7月に合意に達した<sup>50)</sup>。

協定の具体的な目標は、二酸化炭素排出140 g/kmを2008年までに実現することであった（これは1995年の平均値186 g/kmに比べて約25%減ということになる）。測定手法は、当時の指令（93/116/EC）に規定されているものが使われたが、その後、決定（1753/2000/EC）で改定された。このような協定の設計、運用には、以下のような課題が存在した。

第1に、いかにして25%という数字が出てきたのかという問題がある。欧州委員会の報告（COM（97）481）は次のような論理構成をとった。1990年のCO<sub>2</sub>排出総量は32億トンであり、このうち7.43億トンが交通セクターに起因するものである。交通セクターは2010年までに39%増加することが見込まれ、2010年には10.4億トンになると予測される（全体の増加率8%に比べてかなり高い）。その内、約半分が自動車に起因するものなので、2010年の自動車排出量の予測として約5億トンという数字が示される。その上で、技術的にも可能な量として約1億トン削減という目標値が出てくる。その上で、新車に関して燃費25%改善目標という数字が導かれるというわけである。しかし、自動車業界の中では、交通セクターの排出39%増というのは誇張があり、そのために必要以上に多くの負担を強いられたと考える向きもあった<sup>51)</sup>。

第2に、この平均値の達成は、協定の主体がACEAであることからわかるように、ACEAの義務として設定されている。従って、これらの義務をACEA内部でどのように負担分担するかが明らかにはなっていない。従って、負担分担を巡って争いが起こる可能性があり、また、義務が達成できなかった場合の責任の主体が明らかではない。他方、負担分担を具体的に協議することは競争法上問題のある共謀になる可能性がある。また、現在小型車を主につくっているメーカーも今後は大型車に参入する可能性はあるのであり、現在小型車をつくっているが故に140 g/km以上の厳しい値を求めてそのような今後の経営戦略の芽を摘むわけにもいかない<sup>52)</sup>。

第3に、ACEAは平均140 g/kmという目標を主に技術開発によって達成するものとされ、市場構造の変化（小型車化）、ガソリン自動車の既存のディーゼル自動車への転換による寄与はACEAの寄与としては認めないとしていた。しかし、たとえば、メーカーが新規のより魅力的なディーゼルエンジンを開発し、それが故にディーゼルエンジンへの需要が増えた場合にはどう考えるのかという問題がある。少なくとも、自動車メーカーは、

50) ACEA ヒアリング（1999年4月）。

51) 同上。

52) 同上。欧州委員会環境総局ヒアリング（2003年11月）。

ディーゼル化を1つの重要な目標達成の手段として考えており、新ディーゼルエンジンの場合は当然 ACEA の寄与として認められるべきであるとしているが、EU、各国政府は慎重であった<sup>53)</sup>。

第4に、目標値達成には、業界の努力だけではなく、政府の政策等様々な要因が寄与する。したがって、ACEA のパフォーマンスを評価する際に、これらの外部要因をどう取り扱うのかという問題が生じてくる。業界は様々な不確実性に対処しなければならないので、そのような不確実性に対応できるメカニズムとして、レビュー、モニタリングメカニズムの重要性を、協定作成過程において ACEA は強調した。たとえば、ACEA は、各国政府がディーゼル用軽油の増税等一定の燃費向上技術の採用を妨げるような政策を採った場合には、このモニタリングメカニズムによって、EU に対して異議を主張でき、また、その結果目標値が達成できなかったとしても ACEA は責任を問われることはないと考えていた<sup>54)</sup>。しかし、この点に関して、欧州委員会、各国政府等と合意できているとは考えられない。たとえば、実際に、ドイツ政府やオランダ政府はローカルな大気汚染問題への配慮からディーゼル削減にインセンティブを与える税制上の措置等を検討していたが、これらを自動車メーカーの目標値不達成の際の正当化事由として認めることはないと思われる。

この1998年のACEAとの協定に続き、海外のメーカーとの関係が課題となった。一部の海外メーカー（GMとフォードの現地生産メーカー）はACEAに所属しているが、その他のメーカーは入っていない。そこで、欧州委員会は、日本の自動車産業団体であるJAMA（Japan Automobile Manufacturers Association：日本自動車工業会）や韓国の自動車産業団体であるKAMA（Korean Automobile Manufacturers Association：韓国自動車工業会）との間でも同様の協定を結ぶべく交渉し、2000年に協定を締結した（KAMAについては目標年度は2009年）。数値としては、二酸化炭素140 mg/kmという同じ数値を使っている。ただし、輸入車と現地車の車種構成の違い（日本から輸入車は事実上の数量制限に服していることもあり、大型車化している）を考えれば差異化すべきだという議論はあり得る<sup>55)</sup>。他方、差異化するとして何が「同等な努力（equivalent effort）」なのかというのは定義するのが困難である。なお、ACEAに日本等のメーカーも入るという方法もあるが、欧州側は慎重であるようである<sup>56)</sup>。

この協定等については、その実施状況に関して毎年報告がなされることになっている。

53) ACEA ヒアリング（1999年4月）。欧州委員会環境総局ヒアリング（2003年11月）。

54) ACEA ヒアリング（1999年4月）。

55) 日本自動車工業会ブリュッセル事務所ヒアリング（1999年4月）。

56) 同上。



特に、ACEAとJAMAに関しては2003年の中間レビュー（KAMAについて2004年）は重要な意味を持っており、「120 g/kmという目標を2012年に達成するよう前進することを視野に入れて、二酸化炭素の追加的削減に関する潜在的可能性についてレビューする」とされていた。ACEA、JAMAと欧州委員会の非公式協議は2003年12月に開始され、ACEAとJAMAは各々のレビューの結果を2003年12月までに明らかにした。また、主要レビューの一環として、実際の達成値と目標レンジ（ACEA：2003年に二酸化炭素165-170 g/km、JAMA：2003年に二酸化炭素165-175 g/km、KAMA：2004年に二酸化炭素165-170 g/km）との比較も行われた<sup>57)</sup>。2003年の達成値は、ACEAが二酸化炭素163 g/km、JAMAが二酸化炭素172 g/km、KAMAが二酸化炭素179 g/kmであり、ACEAとJAMAは目標レンジを順調に達成していた<sup>58)</sup>。そして、欧州委員会と各自動車工業会の共同アセスメントの結論においては、二酸化炭素排出削減の大部分は技術革新によって達成され、また、各自動車工業会のコミットメントの前提となる仮定は満たされたことが確認された<sup>59)</sup>。二酸化炭素120 g/kmという目標を2012年に達成することについては、ACEAとJAMAは、技術的潜在的可能性は存在するがそのためのコストは大変高く（prohibitive）、目標は、公共部門、石油業界、農業セクター、消費者を含めた統合的アプローチ（integrated approach）により効率的に（cost-efficient manner）に達成されるとした。ただし、ACEAは二酸化炭素133 g/kmという目標であれば技術的に達成可能であると示唆した。これらの報告をうけて、欧州委員会は、二酸化炭素削減のための技術的手段やその他の手段のコストや潜在的可能性について評価すること、乗用車からの二酸化炭素排出削減に関する政策シナリオのインパクト評価を行うことを決定した。そして、その評価に際しては、様々なステークホルダー、各国の専門家、コンサルタントを巻き込むこととした。その結果をうけて、欧州委員会は、2005年末までに二酸化炭素120 g/km目標達成に関する提案を行うこととなっている<sup>60)</sup>。

2005年あるいは遅くとも2010年までには自動車からの二酸化炭素排出の平均を120 g/kmとするというEUの目標値を達成する手段としては、自主協定によって取り組まれた技術的対応の他に、情報提供による消費者行動への働きかけ、税制のような経済的インセ

57) European Commission (2004), "Communication From the Commission to the Council and the European Parliament: Implementing the Community Strategy to Reduce CO<sub>2</sub> Emissions from Cars: Fourth annual report on the effectiveness of the strategy (COM (2004) 78 final)," p. 10.

58) European Commission (2005a), "Communication From the Commission to the Council and the European Parliament: Implementing the Community Strategy to Reduce CO<sub>2</sub> Emissions from Cars: Fifth annual Communication on the effectiveness of the strategy (COM (2005) 269 final)," p. 3. 他方、KAMAについては、満足できない状態が続いているとの評価が行われた。

59) *Ibid.*, p. 5.

60) *Ibid.*, p. 6.

ンティブの利用が企図された。このうち消費者への情報提供については、指令（1994/94/EC）において規定された。この指令の実効性に関して2003年末に提出された各国からの報告を見る限りは、2002年にオランダにおいて導入されたリファンドシステムを除いて、その実効性は低いと判断されている<sup>61)</sup>。税制に関しては、2000年4月に専門家グループが設置され、その検討結果に基づき2002年に欧州委員会の報告（COM（2002）431 final）が作成された。その報告に基づき、各国、欧州議会、自動車メーカー等様々なステークホルダーとの協議が行われ<sup>62)</sup>、2005年に指令案（COM（2005）261 final）が提案された。その内容は、RT（Registration Tax）の漸次的廃止、RTリファンドシステムの創設、RTとACT（Annual Circulation Tax）の課税を少なくとも部分的に二酸化炭素排出量に比例させることであった<sup>63)</sup>。税制は基本的には各国の管轄であるので、その点に配慮し、この指令の第1の目的は各国の自動車関連税制の差異による域内市場への障害を取り除くことであり、追加的にEUの二酸化炭素排出削減政策に寄与することが目的であると指摘された。また、この提案の目的は、既存の税制を再構築（restructuring）することであり、新たな税の導入を義務付けることではないと強調された<sup>64)</sup>。ただ、現時点では、税制の改革は実施されておらず、その効果は明らかではない。

おわりに

まず、技術的基準とその変容については、以下の点が確認された。

第1に、少なくとも1980年代までは、欧州における自動車関連環境規制のための技術的基準は、米国の1983年並規制の導入（日本ではこれよりも厳しい規制がガソリン乗用車に関しては1978年に導入された）<sup>65)</sup>が1980年代末にずれ込んだことや、ガソリンの無鉛化が遅れたことからわかるように、緩いものであった。これが、1990年代以降、Euro II、Euro III、Euro IVの導入に見られるように、急激に強化されていった。また、その結果、排出基準については、論理的には差異化する根拠もありうるにもかかわらず、NO<sub>x</sub>等に関しては従来に比べて日米欧の規制水準は収斂の方向にある<sup>66)</sup>。ただし、二酸化炭素排出に関する基準の差異は持続している。これは、温暖化問題の重要性をどのように判断する

61) *Ibid.*

62) European Commission (2005b), "Proposal for a Council Directive on passenger car related taxes (COM (2005) 261 final)," p. 3.

63) *Ibid.*, pp. 7-8.

64) *Ibid.*, p. 2.

65) 城山 (2005), 314-315 頁.

66) 同上, 315-318 頁.

のかという各地域のリスク管理の差異を反映しているといえる。

第2に、自動車関連環境規制においては、従来技術的基準が主要な政策手段であったが、近年、多角的 (multifaceted) アプローチ、統合的 (integrated) アプローチの主張に見られるように、基本的に各国に属する税制といった政策手段や、公共交通、通行規制やロードプライシングといったTDM (交通需要管理) 等自治体レベルに属する政策手段も活用することが求められている。ただし、政策手段間の意図的な連携が試みられだしたのは最近であり、その効果については十分判断できる段階ではないと思われる。

第3に、自動車関連環境規制を構成する技術的基準としては、自動車排出基準と燃料品質基準がある。これらのうち、従来は自動車排出基準の重要性が高かったが、近年、燃料品質基準の重要性が高まりつつある。このような状況の中で、2次にわたって行われたオート・オイル・プログラムには、自動車排出基準と燃料品質基準の適切な組み合わせを、費用対効果の観点からデータに基づいて抽出するという目的を持っていた。

第4に、自動車の燃費規制に関しては、自主協定という方式が活用された。この自主協定には、いくつかの点で柔軟性を持つ制度であった<sup>67)</sup>。まず、業界全体での平均値の達成を求めることで、個々の車両の達成値、個々の企業の達成値に関しては柔軟性が確保された。また、協定が締結されたのが1998年なのに対して、中間レビューが2003年、目標年が2008年ということで、時間的にも柔軟性が確保された。さらに、2012年段階での目標値についても2003年の中間レビュー時に検討することとして、目標設定の柔軟性も確保された。特に、自動車という技術革新に一定の時間を要する技術分野においては、企業利益の観点からも、時間的な柔軟性が確保されたことの意味は大きかったと思われる。

次に、技術的基準を中心とする自動車関連環境規制の策定プロセスと、アカウントビリティ確保の課題については、以下の点が明らかとなった。

第1に、現実の自動車関連環境規制という政策に関する機能の管轄配分は、一定レベルの統治機能に専属しているわけではないことが確認された。確かに、自動車関連環境規制における主要な部分であった自動車排出基準や燃料品質基準といった技術的基準はEUレベルで策定されてきた。しかし、多面的 (multifaceted) アプローチ、統合的 (integrated) アプローチの下、税制といった政策手段や、公共交通、通行規制やロードプライシングといったTDM (交通需要管理) にかかわる政策手段の活用が求められるようになっているが、これらは国レベルや自治体レベルに属する政策手段である。

自動車排出基準や燃料品質基準といった技術的基準については、欧州の域を超えて、グローバルな枠組みの中で規定されるという側面も強まっている。日米欧においては、現実

67) 欧州委員会環境総局ヒアリング (2003年11月)。欧州委員会企業総局ヒアリング (2003年11月)。

に一定の収斂の傾向が見られるとともに、国連欧州経済委員会（UNECE）といった場を活用した制度的な調和化の試みも見られる<sup>68)</sup>。

一定の政策目的の実現のために複数の政策手段を組み合わせて効率性や実効性を高めていこうというのは、EUに限らず、あらゆる政治体において求められている行政的変化である。しかし、EUのような重層的な政治体においては、政策手段に応じてそれを主として管轄する政府のレベルが違うという問題が顕在化するため、政府レベル間での調整問題、どのレベルでアカウンタビリティを確保するのかといいののかといった問題がより深刻になっている。

第2に、1990年代以降、技術的基準の規制レベルが強化される中で、規制遵守コストが増大していく事態に対応するため、規制政策全体の費用対効果を確保するために、政策形成・実施プロセスの工夫も行われてきた。具体的には、重要性を増してきた燃料品質基準の策定に当たっては、自動車関連環境規制遵守コストの直接的担い手である自動車業界と石油業界を巻き込んで研究を行うプロセスとして、オート・オイル・プログラムが2回にわたって組織された。この場では、一定のデータに基づいて研究を行い、全体として費用対効果の高い政策手段のオプションを選択するとともに、関連業界間で適切なコスト分担を行うことが志向された。

また、温暖化対応のための燃費向上のための政策手段としては、欧州委員会と各自動車工業会との自主協定を締結し、約10年後の平均目標値を設定するという手法がとられたが、このプロセスにおいては、欧州委員会と各自動車工業会が直接交渉することとなった。また、最終年度（日欧については2008年、韓国は2009年）の目標値は各自動車工業会とも共通であったが（二酸化炭素140 g/km）、中間レビュー時の目標値は各自動車工業会ごとに定められた。その結果、各自動車工業会は、交渉により費用対効果の相対的効果の高い方法を策定できることとなった。

また、燃費の目標値達成には、業界の努力だけではなく、政府の政策や環境条件等様々な要因が寄与する。このため、各自動車工業会のパフォーマンスを評価する際に、これらの外部要因をどう取り扱うのかを共同で評価するメカニズムが、レビューやモニタリングメカニズムのなかに埋め込まれることとなった。実際に、2003年9月以降に欧州委員会と各自動車工業会により行われた共同アセスメントにおいても、各自動車工業会のパフォーマンスを評価する前提として、政府の政策や環境条件に関する仮定が満たされているかについての検討が行われ、各自動車工業会のコミットメントの前提となる仮定が満たされていたことが確認された。

68) 城山 (2005), 328-336 頁。

第3に、上述の自動車業界や石油業界の役割に見られるように、本論文が対象とするような技術的性格が強い政策分野においては、このような技術的知識を保持していることもあり、関連企業や業界の役割が大きくなっている。そして、オート・オイル・プログラム等において、関係業界間での規制遵守コストの直接的負担分担の調整を図るとともに、業界の情報・知識を共有化した上で、費用対効果の高い政策手段を選択することが試みられた。しかし、第1次オート・オイル・プログラムにおいては、自動車業界と石油業界という限られたステークホルダーだけが参加を認められたことが批判を浴びた。そのため、第2次オート・オイル・プログラムにおいては幅広いステークホルダーの参加が認められた。このことからわかるように、政策プロセスの民主化の要請からは、どのようなステークホルダーをどのような段階で参加させるのか、政策プロセスにおいて欧州議会の役割をどのように位置づけるのかという、政策プロセス設計における配慮が求められる。ただし、ステークホルダーの範囲を拡大したとしても、ステークホルダー会議という方法に依存するオート・オイル・プログラムの手法には限界があると指摘する議論もある<sup>69)</sup>。

なお、様々なステークホルダーや欧州議会の関与については、一定の実質的影響があったことが確認された。オート・オイル・プログラム等によって、自動車業界が積極的に関与したことにより、従来石油業界の影響力が強かった燃料品質基準策定の分野において、自動車業界も一定の影響力を行使するようになったことが推察される。また、第1次オート・オイル・プログラムの研究に基づいて欧州委員会の指令案は策定されたものの、最終的な指令においては欧州議会の案との妥協の結果、当初の欧州委員会の指令案とは大きく異なったものになったこと、2005年の硫黄分の規制値については、第2次オート・オイル・プログラムの成果を待たずに、欧州議会と理事会の間で合意されたことを勘案すると、欧州議会やそこと連携するNGO等の影響力も一定程度あったことが推察される。

ただし、このようなステークホルダーの参加と欧州議会の役割に関する論点は必ずしも新しいものではない。1980年代に、国連欧州経済委員会(UNECE)からECへと、自動車関連環境基準を構成する技術的基準の策定の場合が変化した際にも、類似の議論がなされていたのであり、古典的論点が新たな文脈において提示されたと評価することができる。

69) European Environmental Bureau (2001), "EEB Responses to the Commission Green Paper on Integrated Product Policy", Brussels (April 2001).