

温室効果ガス削減を目的とした世界初の自動車排ガス規制法

- 環境規制先進州カリフォルニアの取組み -

要旨

1. 2002年7月22日、カリフォルニア州知事グレイ・デービスは自動車からの温室効果ガス削減を目的とした世界初の排ガス規制法(カリフォルニア州法 AB1493)に署名し、同法が成立した。この法律は、カリフォルニア州で販売される乗用車を対象とした排ガス規制法であるが、最も身近な移動手段である自動車に関わる規制ということで、法案の段階から州民の強い関心を集めている。また、地球温暖化を促進する温室効果ガス、特に CO₂ の削減を目的としているところが画期的とされている。それゆえ、法案成立のニュースは加州にとどまらず、全米あるいは日本においても広く報道され、大きな反響を呼ぶこととなった。
2. しかし、『温室効果ガス削減』を掲げるこの法律には、核心とも言うべき「どのように削減するか」という部分が一切規定されていない。法律の中身は、誰が、いつまでに、規制内容を定める、ということの規定しているに過ぎず、そのため規制内容や自動車産業に与える影響等について、様々な推測がなされている。法律によれば、具体的な規制内容は 2005 年までにカリフォルニア州大気資源局(CARB)が策定する、規制は 2009 年以降の新型モデル車に適用する、とされている。また、規制手段として、増税や特定車種の販売規制措置などを禁止しており、経済的影響を十分考慮した上で規制内容を策定するとされている。
3. AB1493 の成立には、全米で大きな影響力を持つ環境 NGO が大きな役割を果たした。推進派は、CO₂ 削減の重要性を主張するに当たり、温暖化の影響は地球レベルばかりでなく、加州にも重大な影響を及ぼすことを強調した。このことにより、州民の当事者意識を喚起し、規制の必要性を認識させる効果があったものと思われる。

一方、アライアンスと呼ばれる全米自動車工業会(AAM)を始めとする反対派団体は、AB1493 は自動車価格の大幅な上昇を招く、新車開発の自由度が減り消費者の選択肢を限定することになる、等の理由を掲げて法案阻止の運動を展開した。中でも重要な主張は、「CO₂ 排出規制は燃費規制に直接つながる。燃費規制の権限は連邦政府に属するものであり、州政府に規制権限は無い」というものである。アライアンスは AB1493 に関して提訴する意向を表明しているが、訴訟では、州の規制権限の有無が最大の争点になると見られている。また、加州に追随する動きがいくつかの州で見られており、アライアンスは類似規制が全米各州に拡大することに強い懸念を表明している。

また、環境派と反対派の対立に加え、政治的思惑も法案成立に少なからず影響を与えたものと考えられる。次期大統領候補の一人と目されるデービス知事は、環境政策に後ろ向きなブッシュ大統領との路線の違いを示す必要があったとされている。
4. 自動車の排ガス規制に関しては、加州は、唯一連邦規制を上回る、厳しい独自基準を課す権利が認められている。これは、連邦規制の制定前から加州が独自の規制を実施していたことに加え、加州の大気汚染が以前から深刻であったこと、他州と比べて巨大な経済規模を持つことが背景となっているとされている。現行の加州排ガス規制(LEV)は、連邦規制(Tier1)をはるかに上回る厳しい内容となっている。また、2004 年から適用される加州 LEV 規制も、同じく 2004 年から適用の連邦 Tier2 規制を上回る厳しい基準が設けられている。排ガス規制に関しては、加州

が連邦を主導する関係にあると言える。アメリカの一州に過ぎない加州の排ガス規制が注目される理由はこの点にある。

その他、主な自動車規制として、連邦レベルで CAFE 規制と呼ばれる企業別平均燃費規制が敷かれている。また、加州では、大気汚染物質を排出しない無公害車(ZEV)を一定割合以上販売することを義務付ける ZEV 規制が、2003 モデルイヤーより予定されていた。しかし、今年6月、連邦地方裁判所は、「加州 ZEV 規制は、燃費規制権限を連邦政府だけに与えるとするエネルギー政策保護法に一部抵触している」として、ZEV 規制の発効を差し止める仮決定を下した。この判決は、AB1493 議論における「州政府に燃費規制に直接つながる CO₂ を規制する権限はあるか」という問題に対して、反対の論拠としてしばしば用いられ、一連の議論に大きな影響を与えている。

5. 今後の AB1493 に関する最大の焦点は、“実現可能で最大限の効果が得られる”規制を CARB がどのような形で策定するか、という点に尽きる。法律に定められた期限である 2005 年までの間に、CARB は、経済的影響や技術開発動向を考慮し、既存法体系と齟齬のない規制内容を策定しなければならない。CARB が取り得る規制手段は相当限定されていると言える。

環境 NGO にとって、加州の新規制導入は自動車に関する環境活動の一里塚に過ぎず、最終目的は連邦レベルでの燃費規制強化にある、とされている。加州での成果を、再びワシントンでの CAFE 基準引き上げ論議につなげたいと考えており、AB1493 成立が与える連邦議会への影響が注目されている。アライアンスは、当面の間、排ガス CO₂ 規制の他州への拡大を警戒しつつ、CARB が策定する規制内容を見極めた上で訴訟に踏切るとの見方が一般的である。高い環境技術を持つ日系自動車メーカーの中には、今回の動きをビジネスの好機と捉える見方も存在するが、日系メーカーが独自に AB1493 の賛成に回る可能性は低いと見られている。

6. “21 世紀の環境政策をリードする画期的法律”などと環境派団体から高く評価されている AB1493 だが、排ガス CO₂ を州政府の裁量で規制できるのか、といった法的権限の問題も指摘されており、規制の実効性を疑問視する意見も多い。ただし、現時点で規制内容は未定であるが、法案の成立自体が環境規制強化の方向性を示すものであり、全体として後退姿勢の目立つ米国の環境政策の中で、同法が成立したことは注目に値する。州政府がこのような先進的な取り組み姿勢を示すことで、消費者に対する啓蒙効果は、少なからずあるものと思われる。また、AB1493 が自動車排ガス規制の新たな流れの端緒となり、同様の規制が全米各州および世界各国に拡大する可能性も秘めている。公聴会や住民集会等の意見集約作業を含め、最適な着地点を探る CARB の動きは今後活発化するものと予想される。2005 年までに CARB はどのような規制内容を策定するのか、同規制が連邦および日本を含めた世界各国の自動車排ガス規制にどのような影響を及ぼすのか、カリフォルニアの新たな取り組みは、今後とも注視していく必要があると考えられる。

目次

はじめに	4
1. 規制の導入経緯	5
(1) AB1493 の特徴および概要	
(2) 法案成立までの動き	
(3) AB1493 の関係者とその果たした役割	
2. 現行の自動車規制について	12
(1) 加州および連邦の排ガス規制の歴史	
(2) 連邦の規制プログラム	
(3) 加州の規制プログラム	
3. AB1493 が規定する事項	20
(1) 法律の目的	
(2) 法律の内容	
4. AB1493 の持つ意味合いと今後の展望	23
(1) 規制内容はどのようなものとなるか	
(2) 推進派にとっての法案成立の持つ意味	
(3) 自動車業界の受け止め方と今後の戦略	
5. 結びに代えて	27
(1) 米国流の規制導入手順	
(2) AB1493 の総括的評価	

参考資料一覧・問合せ先

はじめに

2002年7月22日、カリフォルニア州知事グレイ・デービスは自動車からの温室効果ガス削減を目的とした世界初の排ガス規制法（カリフォルニア州法 AB1493）に署名し、同法が成立した。この法律は、2001年に提出されて以来、環境保護団体、自動車業界、消費者団体等による大々的なキャンペーンやロビー活動など、議会内外で様々な議論を呼び、相次ぐ修正を重ねた上でようやく成立に漕ぎつけたものである。

AB1493は、カリフォルニア州で販売される乗用車を対象とした排ガス規制法である。最も身近な移動手段である自動車に関わる規制ということで、法案の段階から州民の強い関心を集めている。また、地球温暖化を促進する温室効果ガス、特にCO₂の削減を目的としているところが画期的とされている。それゆえ、法案成立のニュースは加州にとどまらず、全米あるいは日本においても広く報道され、大きな反響を呼ぶこととなった。

しかし、『温室効果ガス削減』を掲げるこの法律には、核心とも言うべき「どのように削減するか」という部分が一切規定されていない。法律の中身は、誰が、いつまでに、具体的な規制内容を定める、ということの規定しているに過ぎない。このため、AB1493に関しては、その規制内容や自動車産業に与える影響等について、様々な推測がなされている。

本稿は、「自動車排ガスの温室効果ガス規制」という革新的内容にもかかわらず、未だ具体像の見えないAB1493について、想定される規制内容、自動車業界への影響、連邦レベルの環境行政に与える影響、等の観点から考察するものである。

第1節では、法律の概要や導入の経緯、関係者の果たした役割について整理する。第2節では、連邦および加州の排ガス規制についてまとめ、AB1493に関する議論の土台となっている既存の法規制について解説する。第3節では、具体的な法律の規定事項と、それがどのような意味を持つのか、について解説する。第4節では、AB1493に関する様々な論議を整理し、実際にどのような規制手段が想定されうるのか、法案成立を受けて、推進派、反対派はどのような行動に移るのか、等について考察する。第5節において、日米の規制導入手順の違いに触れ、最後に、AB1493の総括的評価を試みることにする。

1. 規制の導入経緯

(1) AB1493 の特徴および概要

【特徴】

AB1493 の最大の特徴は、「温室効果ガス(GHG)¹削減を目的とした世界初の自動車排ガス規制法」という点に尽きる。従来の排ガス規制は、人体に直接有害な作用をもたらす窒素酸化物(NO_x)や粒子状物質(PM)等の排出を規制するものであった。これに対し AB1493 は、温室効果ガス、とりわけ二酸化炭素(CO₂)の排出規制を主眼とした法律であり、この点が今までにない画期的な法律とされる所以である。デービス知事は「我々は連邦政府および他州に対して先例を示すことができた」と述べ、カリフォルニア州の環境行政におけるリーダーシップを誇示するとともに、当該規制の全米への広がり期待している。

【概要】

- ・ 具体的な規制内容は 2005 年までにカリフォルニア州大気資源局(CARB)²が策定
- ・ 規制手段として、増税や特定車種の販売規制等を禁止
- ・ 規制は 2009 年以降の新型モデル車に適用

AB1493 のポイントは、上記のようにまとめることができる。規制の具体的内容については、2005 年 1 月 1 日までに実現可能かつ最大限の効果が得られる規制手段を CARB が策定することとなっており、今後の技術開発の進展状況や、規制が自動車産業に与える影響を検討する十分な時間的猶予が与えられている。

また、ガソリン税等の増税や特定車種(燃費の悪い大型乗用車など)の販売規制措置などは、規制手段として採らないことを法律に明記しており、自動車メーカーあるいは消費者団体等に対し、十分配慮した内容となっている。

(2) 法案成立までの動き

2001 年

2 月 23 日 AB1058 法案が Fran Pavley 議員(民主党)により提案

2002 年

1 月 30 日 一部を修正し、下院通過(賛成 42, 反対 24)

5 月 2 日 上院を通過(賛成 22, 反対 13)

6 月 28 日 一部を修正し、AB1493 として上院を通過(賛成 23, 反対 16)

7 月 1 日 下院を通過(賛成 41, 反対 30)

7 月 22 日 Gray Davis 州知事が署名し、法案成立

¹ GHG : Green House Gas の略。温室効果ガスと呼ばれる地球温暖化の原因となるガスを指す。二酸化炭素、メタン、亜酸化窒素、対流圏オゾン、クロロフルオロカーボン(CFC)の 5 つが代表的 GHG と言われている。温室効果に寄与する割合は、排出量の多い CO₂ が大きな割合を占める。

² CARB : California Air Resource Board の略。自動車排ガス規制を含む大気環境行政全般を管轄する州政府機関。

Pavley 法案は、2001 年 2 月に AB1058 として提出された。法案の骨子は AB1493 とほぼ同等のものであるが、規制スケジュールは「2003 年までに規制内容策定（AB1493 では 2005 年）」、「2004 年から規制適用（AB1493 では 2009 年）」となっており、当初は、迅速な規制の導入が図られていた。しかし、反対派の強力な抵抗により法案審議は難航。約 1 年半に及ぶ審議の過程において、度重なる修正が加えられている。その間、規制手段の大幅な限定や、経済的影響を十分考慮することなどが法案に盛り込まれ、反対派に最大限の配慮がなされた。結局、AB1493 という新しい法律として再提出された Pavley 法案は、上下院採決でいずれも僅差ながら可決。7 月 22 日にデービス知事が署名し、成立した。

(3) AB1493 の関係者とその果たした役割

AB1493 に係る関係者および関係団体について、推進派団体，反対派団体，政界関係者というカテゴリーにて整理する。また、それぞれの果たした役割についてまとめる。

【推進派団体】

1) AB1493 推進キャンペーン

AB1493 の成立には、全米で大きな力を持つ環境 NGO が大きな役割を果たした。とりわけ Sierra Club, National Resources Defense Council (NRDC), Blue Water Network 等の大組織が強力に支援し、1 年生議員の Pavley 下院議員による大型法案提出をサポートした。また、科学者，産業界，有名芸能スターなど、多くの団体が法案への支援を表明した。推進派は、数多くのデータや論拠を掲げ、マスメディアを駆使した法案推進キャンペーンを展開した。なお、州民に対する世論調査では、法案を支持する人の割合が 81%にも達しており、上下院での採決や知事の署名を後押ししたとされている。

2) 推進派が主張する AB1493 推進理由

推進派は、概略以下のような議論を展開し、自動車排ガス規制による CO₂ 削減の重要性を主張した。議論のポイントは、温暖化の影響は地球レベルばかりでなく、加州にも重大な影響を及ぼすことを強調したことである。このことにより、州民の当事者意識を喚起し、規制の必要性を認識させる効果があったと思われる。また、加州は自動車からの CO₂ 排出量の割合が全米と比べて高いことを挙げ、排ガス中の CO₂ 規制の重要性を説いている。

推進派の議論展開

< 地球温暖化の進展は科学的にも明らかになりつつある >

< 温暖化はカリフォルニア州にも深刻な影響をもたらす >

< GHG の最大の排出国である米国の負う責任は大きい >

< 自家用車からの CO₂ 排出量は加州全体の排出量の 4 割を占め、影響は大きい >

< 加州が連邦政府や他州に先駆け、率先して取り組むべきである >

a) 地球温暖化の加州への影響

推進派による AB1493 推進理由の根幹を成すのが、地球温暖化への危機感である。ところが、米国政府は「“地球温暖化進行の事実”あるいは“CO₂濃度の上昇と温暖化の因果関係”は必ずしも科学的に証明されたわけではない」との立場を取っており、環境寄りとされる欧州の姿勢とは一線を画してきた。また、米国では住民レベルにおいても環境問題への関心はさほど高いわけではなく、そのため環境規制の強化につながる AB1493 成立には、困難が予想された。

気候研究の現状としては、地球温暖化の着実な進行を示唆する研究データが大勢を占めつつあり、各国挙げての対策の必要性が叫ばれている。ただし、大気中の CO₂ 濃度増加と地球温暖化との因果関係は解明されておらず、今なお多くの議論が続いている。こうした中、今年 6 月、米国環境保護局 (EPA) が、「人の活動が地球温暖化の主因である」と認める報告書を国連に提出したことは、温暖化議論における象徴的な出来事として受け止められている。今回の AB1493 に関する議論では、環境 NGO などの推進派団体は、様々なデータや論拠を掲げ、環境保護に向けた世論の形成に注力してきた。推進派は「カリフォルニア州の危機」という側面を強調することにより、CO₂ 削減の必要性を主張した。以下の図表 1 において、推進派にしばしば引用された「地球温暖化が加州引き起こす様々な影響」に関する EPA の資料を紹介する。

(図表 1) 温暖化が加州に及ぼす影響	
局地気象	気候変動に関する政府間パネル (IPCC ³) は、2100 年の加州の気温は現状と比較して 1.1~5.0 上昇すると予想
水環境	<ul style="list-style-type: none"> 州の水源であるシェラネバダ山域の積雪量低下による水不足 急速な融雪による洪水
健康	<ul style="list-style-type: none"> 気温上昇による大気汚染物質濃度の上昇⁴ 熱波による死亡者数の増加
農業	<ul style="list-style-type: none"> 病害虫の異常発生 気温上昇、降水量の変化による農作物への影響
海水位の上昇	IPCC は、2100 年の海水位は現在より 10~88cm 上昇すると予想 <ul style="list-style-type: none"> 沿岸地域の住宅の浸水 低湿地、砂浜の消滅
森林	<ul style="list-style-type: none"> 山火事の増加 森林面積の減少 (最大 50%減少するとの試算がある)
その他	食料、水、燃料、保険等の価格上昇

(出所) Environment Protection Agency

³ Intergovernmental Panel on Climate Change の略。

⁴ オゾン等の光化学スモッグ原因物質は、気温が高く、紫外線量の多い日に発生しやすい。

b) 増え続ける CO₂ 排出量

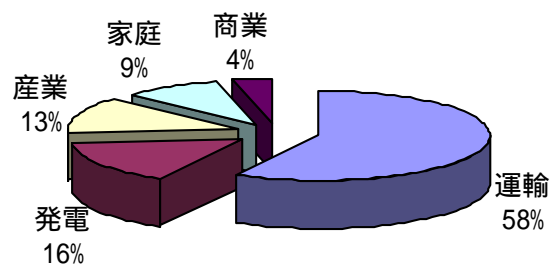
GHG 排出に関する現状を確認しておく。まず、米国は世界最大の GHG 排出国である。世界人口の 4% 余りを占める米国の GHG 排出量は、世界全体の 25% にも上る。そのうち約 3 割を自動車などの運輸部門が占めており、発電部門と並んで大きな排出源となっている。排ガス規制推進の背景には、大きなボリュームを占める自動車からの CO₂ 排出量と、その着実な増加という事実がある。

アメリカの一州に過ぎないカリフォルニアだが、経済規模では 2000 年実績で世界第 5 位に相当する規模を持つ。その巨大な州の CO₂ 排出量を削減することは、地球規模で見ても小さくない意味を持つ、ということを推進派は強調している。

部門別 CO₂ 排出割合

加州の部門別の CO₂ 排出割合を図表 2 に表す。大きな特徴は、運輸部門の割合が約 6 割に達し、全米平均の約 3 割を大きく上回っている点である。これは、加州では公共交通網の整備が遅れており、結果として全米有数の車社会が発達していること、あるいは、世界屈指の貿易拠点である加州では貿易に伴う陸上貨物輸送の取扱量が大いこと、等によるものである。なお、運輸部門の CO₂ 排出量のうち、自家用車の占める割合は約 3 分の 2、残りは商業、産業用となっている。

(図表 2) 加州における部門別 CO₂ 排出割合 (1999)



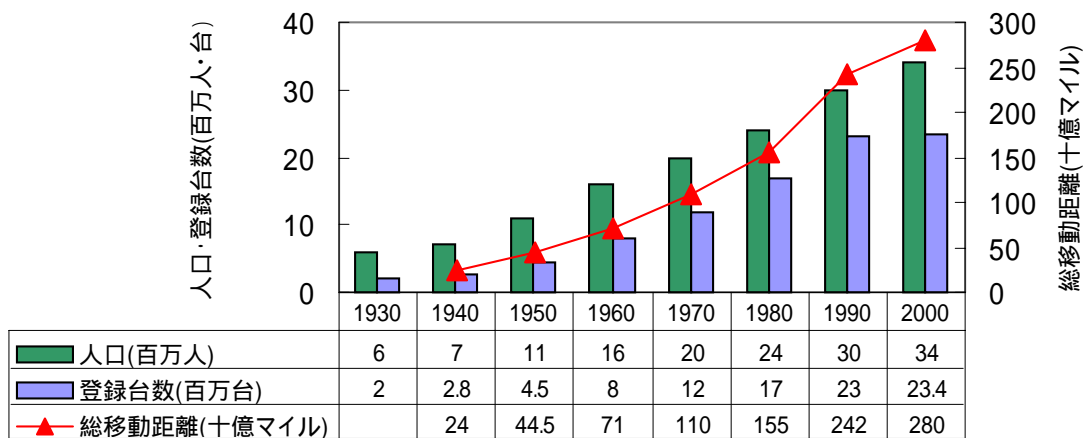
(出所) California Energy Commission

自動車社会の発展

1930 年から 2000 年までの加州の人口、自動車登録台数、移動距離の推移を図表 3 に示す。70 年間の間に人口は約 6 倍、登録台数は約 12 倍、総移動距離は約 12 倍、一人当たりの移動距離は 2.4 倍に伸び、それぞれ着実な伸びを示している。

また、加州エネルギー委員会(CEC)の試算によれば、加州のガソリン消費量は 2010 年までに 20% 伸びると予想されている。加州の自動車社会の拡大基調は、当面の間続くものと思われる。

(図表3) カリフォルニア州における自動車社会の発展(1930~2000年)



(出所)California Air Resource Board

推進派は、AB1493 導入の効果として温暖化問題への貢献だけでなく、さらにその副次的効果として、以下の点を挙げている。

- ・ ガソリン消費量の削減により、エネルギー資源（原油）の海外依存リスクを軽減でき、エネルギーの安全保障に貢献できる
- ・ 排ガスの削減により、窒素酸化物等の大気汚染物質の削減につながる
- ・ メーカーなどによる環境対策技術の開発のインセンティブとなる

【反対派団体】

AB1493 に関する反対派団体としては、アライアンスと呼ばれる全米自動車工業会(AAM)⁵、自動車関連の消費者団体、全米自動車労組(UAW)などが該当する。中でも重要な役割を果たしているのが、ビッグ3⁶が主導するアライアンスである。当組織は、首都ワシントンを始めとした全米各地で強力なロビー活動を行うと共に、自動車政策に対して大きな影響力を有している。

反対派は以下のような理由を掲げて法案阻止の運動を展開した。

- ・ AB1493 は、自動車価格の大幅な上昇を招く。
- ・ 大気汚染物質は、排ガス浄化装置の性能向上等で対処できるが、CO₂ は発生後に除去することはできない。従って、CO₂ 排出規制は、車のコンセプトそのものを

⁵ AAM : Alliance of Automobile Manufacturers の略。米ビッグ3を始め、日独伊の計12メーカーからなる業界団体。

⁶ 世界の3大メーカーであるゼネラルモーターズ(GM)、フォード、ダイムラー・クライスラーを指す。

規制⁷するものである。結果として、新車開発の自由度が減り、消費者の選択肢を限定⁸することになる。

- ・ CO₂ 排出規制は、燃費規制に直接つながるものである。燃費規制の権限は連邦政府のみが有しており、州政府には規制の法的権限は無い⁹とされている。
- ・ 規制を加州単独で行っても地球温暖化に与える影響は極めて軽微である。温暖化は地球規模の現象であり、その対策は少なくとも国単位の規制であるべき。
- ・ CO₂ 排出規制または燃費規制強化は、燃費性能の良い日本車を始めとする輸入車に有利に働くものである。米国メーカーに不利益をもたらす規制強化は、景気や雇用の観点から認めることはできない。(特に UAW がこの点を主張している)

今回の法案に限れば、結果として反対派の運動は失敗に終わった。AB1493 が成立に至った背景の一つに、東部を拠点とするアライアンスの力不足を指摘する声がある。東部ワシントンでは強大な政治的影響力を持つアライアンスだが、加州では政治力の不足から推進派を止められなかったというものである。今後、AB1493 に関する第 2 幕は法廷に移ることになると予想されている。アライアンスは、AB1493 成立を受けて、即座に法廷で争う姿勢を表明した。法廷での最大の争点は、「州政府に燃費規制に直接つながる CO₂ 排出規制をする権限はあるか」というものになると予想されている。

また、今回の加州の規制に追随する動きがニューヨークをはじめとした東部のいくつかの州で見られており、アライアンスは類似規制が全米各州に拡大することに強い懸念を表明している。

【政界関係者】

政界における AB1493 に関する一連の動向は、以下の 4 つの対立軸に整理することができる。

民主党議員 vs. 共和党議員

カリフォルニア州議会は、今年 11 月に議会選挙を控えており、各議員は世論の動向に敏感にならざるを得ない状況にあった。昨年 2 月の AB1058 提出以来、1 年半に及ぶ委員会または議会における審議では、「民主党 = 環境重視」、「共和党 = 業界重視」といった単純な図式では事は決まらず、採決に至るまでに多くの修正条項が追加された。強力な反対意見等を踏まえ、「規制内容は経済への影響を十分考慮したものでなければならない」等の文言が法律に盛り込まれた。最終的には、両者の歩みよりは見られたものの、7 月 1 日の下院採決では、共和党議員 30 人は全員反対。民主党議員 50 人のうち 9 人は棄権にまわり、結局、賛成 41 反対 30 という過半数ぎりぎりでの可決¹⁰となった。

⁷ ガソリン車を減らし、ハイブリッド車や電気自動車の導入を事実上義務付けるものとなりかねない。

⁸ SUV, ミニバン, ピックアップトラックなど、燃費の悪い大型乗用車の製造が不可能となる恐れがある。

⁹ 加州の規制権限に関する議論は、第 4 節にて扱うこととする。

¹⁰ 加州議会では、可決には定員の過半数の賛成を要する。上院定員は 40 名、下院定員は 80 名。

デービス州知事 vs.サイモン共和党州知事候補

明確に反対の立場を表明しているサイモン候補とは対照的に、デービス知事は法案の下院通過後も直ちに態度を表明しなかった。議会同様 11 月に州知事選挙を控えたデービス知事は、選挙への影響を慎重に計算する必要があった。加州は全米の 1 割以上の自動車販売される自動車産業の中核地域のひとつである。自動車メーカーのみならず、ディーラー組合等も大きな発言力を有している。法案成立には 7 月 1 日の下院通過後 30 日以内に署名する必要があったが、結局、署名は 7 月 22 日にずれ込んだ。

法案成立後の記者会見でデービス知事は、"Global warming is no longer a theory. It's an urgent reality."と述べ、温暖化対策の重要性を強調した。それと同時に、「カリフォルニア州民は、今後とも今までと変わらない選択肢の中から自動車を選ぶことができるだろう」と述べ、反対派への配慮を示している。

デービス知事 vs.ブッシュ大統領

2004 年に行われる次期大統領選挙の候補者の一人と目されているデービス知事は、ブッシュ大統領の政権運営を少なからず意識しているとされている。今年 3 月、CAFE¹¹規制と呼ばれる自動車燃費規制の強化案に対して、ブッシュ政権は明確にノーという意思を示した。アメリカの“地場産業”とも言うべき自動車産業、とりわけビッグ 3 に対して多大な影響を及ぼす CAFE 規制の強化は、経済重視を掲げるブッシュ大統領にとって認められない改定内容であり、今年 3 月の強化案見送りにつながった。一方、環境派を自認するデービス知事にとって、ブッシュ路線との違いを強調するためにも、AB1493 法案において環境重視の姿勢を打ち出すことには、少なからず意味があったものと思われる。

法案成立後、知事は「本来ならばワシントンがリーダーシップを取るべき問題だが、それが期待できない以上、加州が先行してやるしかない。この動きが他州にも及ぶことを期待する」と述べ、環境問題に対して消極姿勢の目立つブッシュ政権を強く意識した発言を行っている。

カリフォルニア州政府 vs.連邦政府

加州は、これまでも数々の“全米初の規制”を導入してきた。自動車分野だけに限定しても、排ガス規制そのものをはじめ、無鉛ガソリンの義務化、シートベルトの義務化、触媒式排ガス浄化装置の搭載義務化、無公害車(ZEV)の一定割合の販売義務付け¹²、などを挙げることができる。それぞれの導入の際、「反対派は『空が落ちてくるような話だ』として強硬に反対した」(デービス知事)が、結果的にはそれぞれの規制は定着し、一定の効果を見せている。

連邦政府内には、このような加州の動きに対して反感を持っている人も少なくないといわれている。一方、州議会には「カリフォルニアが連邦政府の政策立案をリードすべき」との考え方が根強く存在する。こうした進取の気性に富んだ政治気質も世界初の排ガス CO₂ 規制導入の一つの背景とされている。

¹¹ Corporate Average Fuel Economy の略。企業別平均燃費規制と訳される。詳しくは次節にて述べる。

¹² 自動車メーカーに対し、電気自動車(EV)、燃料電池車(FC 車)などの無公害車を一定割合以上販売することを義務付ける規制。詳しくは次節にて述べる。

2. 現行の自動車規制について

本節では、連邦および加州の自動車に関する主な規制についてまとめ、AB1493 に関する議論の土台となっている既存の法規制について解説する。

(1) 加州および連邦の排ガス規制の歴史

自動車の排ガス規制に関しては、加州が連邦に比べて長い歴史を持つとともに、規制内容でも常に厳しい基準を設けており、加州が連邦を主導する関係にあると言える。加州では、1950～60年代における大気環境の深刻な悪化に伴い、1966年に、全米で初めて排ガス中の一酸化炭素(CO)と炭化水素(HC)の規制に踏切った。また、71年には窒素酸化物(NOx)の規制を開始した。現在の規制(LEV 規制)は90年に制定されたもので、連邦基準を上回る厳しい基準が規定されている。さらに、98年には2004年以降適用基準(LEV 規制)が定められ、より厳しい規制が敷かれる予定となっている。

一方、連邦レベルでは、1970年に制定された大気浄化法改正法(Clean Air Act amendments of 1970)によって、排ガス基準が制定された。その後、数回の規制強化を経て、現在施行されている規制(Tier1)は94年に制定されたものである。2000年に日欧で相次ぎNOx規制が強化されたことや、加州のLEV 基準制定の流れを受け、連邦においても2004年以降適用の基準(Tier2)が定められ、規制が大幅に強化されている。

一般に、米国では自動車の排ガス規制は大気浄化法によって一元的に行われており、各州は勝手に独自の規制を定めることはできない。これは、州ごとに規制が異なる場合、自動車メーカーは州ごとに仕様の異なる自動車を供給せねばならず、経済的に非効率であるとの理由に拠るものである。しかし、加州については、唯一連邦規制を上回るより厳しい独自基準を課す権利¹³が認められている。これは、連邦規制が制定される以前から加州が独自の規制を実施していた実績によるものであると言われている。また、加州の大気汚染が以前から深刻であったことや、他州と比べて巨大な経済規模を持つことも背景となっている。排ガス規制に関しては、加州が連邦を主導する関係にあると言える。アメリカの九州に過ぎない加州の排ガス規制が注目される理由は、この点にある。

カリフォルニア以外の州は、独自基準を制定することはできないものの、加州の基準を採用することは認められている。実際、大気汚染の進んだ東部地域を中心に、いくつかの州で加州基準が採用されている。

(2) 連邦の規制プログラム

1) Tier 規制

連邦の排ガス規制プログラムは、連邦環境保護局(EPA)によって管轄されている。現行規制Tier 1の排ガス基準値を図表4に示す。排ガス基準項目は、炭化水素(HC)、非メタン系炭化水素(NMHC)、一酸化炭素(CO)、窒素酸化物(NOx)、粒子状物質(PM)等である。排ガス基準は、単位走行距離あたりの許容排出重量(グラム/マイル)で規定されている。また、基準値は自動車の種別毎、走行距離毎に定められている。カテゴリ分類は、普通乗用車(LDV)と小型トラック(LDT)に区分され、さらに小型トラックは

¹³ 当該権利は、Preemption(法的優先権)と呼ばれる。

重量別に4つに区分されている。走行距離毎の基準は、「走行距離が5万マイル(約8万km)または走行年数が5年に達するまで」と「12万マイル(約19.2万km)または走行年数が11年に達するまで」の間にそれぞれ遵守すべき基準値が定められている。

(図表4) 全米排ガス規制 Tier1 基準値

カテゴリー	走行距離(マイル)/年数	単位走行距離あたりの許容排出重量 (g/mile)				
		HC	NMHC	CO	NOx	PM
LDV ¹	50k/5yrs	0.41	0.25	3.4	0.4	0.08
	120k/11yrs	-	0.31	4.2	0.6	0.10
LDT ²¹	50k/5yrs	-	0.25	3.4	0.4	0.08
	120k/11yrs	0.80	0.31	4.2	0.6	0.10
LDT2	50k/5yrs	-	0.32	4.4	0.7	0.08
	120k/11yrs	0.80	0.40	5.5	0.97	0.10
LDT3	50k/5yrs	-	0.32	4.4	0.7	-
	120k/11yrs	0.80	0.46	6.4	0.98	0.10
LDT4	50k/5yrs	-	0.39	5.0	1.1	-
	120k/11yrs	0.80	0.56	7.3	1.53	0.12

1: Light Duty Vehicle の略。普通乗用車が該当する。

2: Light Duty Truck の略。小型トラック(ピックアップトラック), SUV, ミニバンが該当する。LDT1~4 の分類は、積載量や車体重量による(分類の詳細は省略)。1~4 の順に大型化する。

(出所) Environmental Protection Agency

2) CAFE 規制

企業別平均燃費規制、いわゆる CAFE 規制は、個別車種ごとの規制ではなく、年度ごとに集計されるメーカー別の全販売車両(フリート)の平均燃費を対象とした燃費規制のことである。従って、個別の車種に対する燃費規制ではない。規制の対象は普通乗用車と小型トラックであり、それぞれについて基準値が定められている。現在の規制値は普通乗用車が 27.5mpg¹⁴、小型トラックは 20.7mpg である。なお、規制値はここ 15 年ほど小幅な改定にとどまっている。

CAFE 規制の主な内容(抜粋)

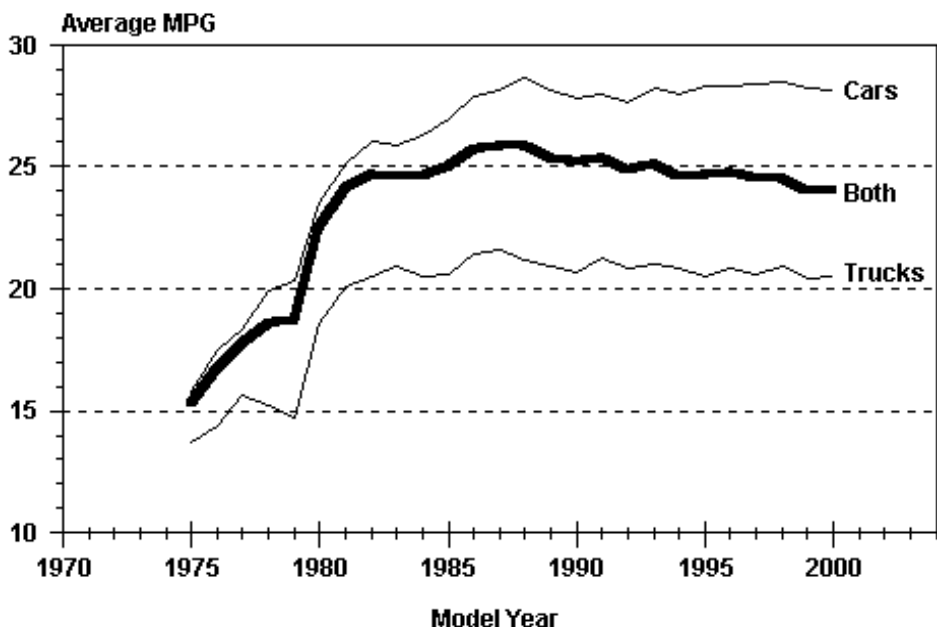
1. 平均燃費は国産車と輸入車に分けて算出
2. 基準未達成の場合は、「未達成分0.1マイル/ガロンにつき5ドル×生産台数」のペナルティーがかかる
3. 年間生産台数が1万台以下の小規模メーカーは、本規制は免除
4. 基準未達分あるいは超過分(クレジット)は翌年以降3年間持ち越すことができる

¹⁴ mpg: mile per gallon の略。燃費の単位で、1mpg は約 0.43km/l に相当する。27.5mpg は約 11.7km/l、20.6mpg は約 8.8km/l である。

CAFE 規制は、1975 年のエネルギー政策保護法(Energy Policy and Conservation Act) に基づき制定されている。規制は、連邦道路交通安全局 (NHTSA¹⁵) が一元的に管轄している。なお、エネルギー政策保護法では、自動車の燃費規制の権限は連邦政府のみが有するとされている。

CAFE 規制の基準改定が進まない理由として、燃費向上技術の進歩にもかかわらず、実際の販売車両の平均燃費は向上していない現実がある。図表 5 は、年度別の全車種の平均燃費について、普通乗用車(Cars)、小型トラック(Trucks)および両部門合計(Both)の変遷を表したものである。75 年の規制制定当初から 80 年代前半にかけて、平均燃費は着実に上昇したものの、85 年以降はほぼ横ばいで推移している。普通乗用車、小型トラック共に、それぞれの基準値をぎりぎり達成する程度であり、基準値の引き上げが実施された場合、即座にメーカーに重大な影響を及ぼす状況にある。

(図表 5) 年度別全車平均燃費の変遷 (全メーカー平均)



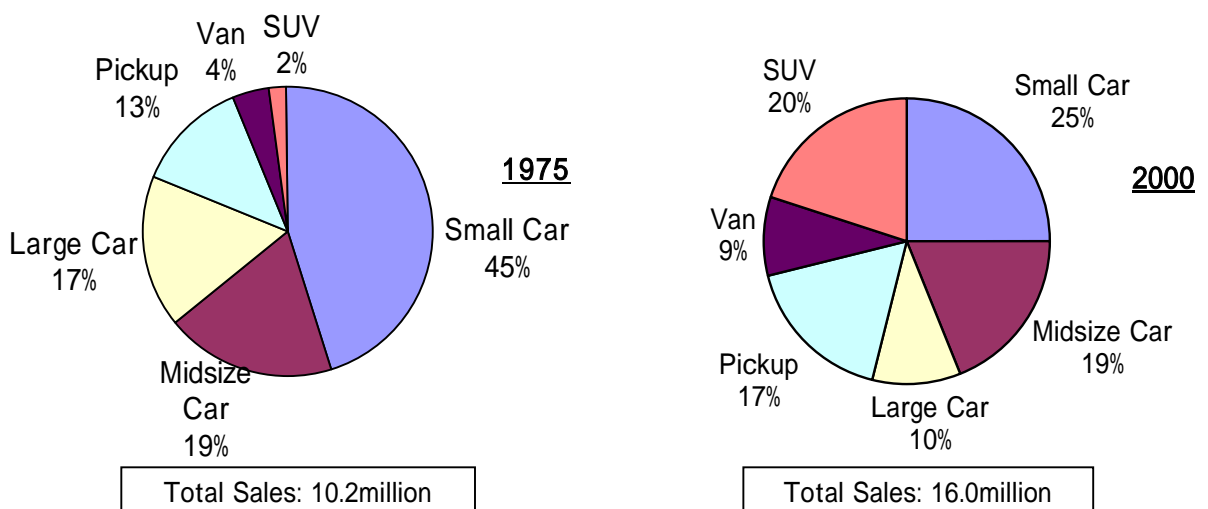
(出所) Heavenrich, R.M., and K.H. Hellman. 2000

平均燃費が向上しない理由として、消費者の大型車志向が強まっている点が挙げられる。車体重量が大きい大型車は、小型乗用車等と比べて燃費が悪いにもかかわらず、その人気は上昇している。普通乗用車部門においても車の大型化が進み、また、小型トラックに分類される SUV、ピックアップトラック、ミニバンなどの割合は、販売台数全体の中で増加している。「Cars」と「Trucks」の燃費がほぼ横ばいで推移しているにもかかわらず「Both」の値が低下していることは、乗用車から小型トラックへのシフトによるものである。

¹⁵ National Highway Transportation Safety Agency の略。連邦運輸省下の組織で、自動車に関する安全性や健康影響に対する調査、情報発信等を行っている。

図表 6 において、1975 年と 2000 年の全米の自動車販売台数とカテゴリー別割合を示す。第一に、「Small Car」の割合が 45% から 25% と大幅に減っている点が特徴として挙げられる。また、Small, Midsize, Large を合わせた普通乗用車の割合が、81% から 54% に大きく減り、代わって SUV, ピックアップ, ミニバンの割合が 19% から 46% へと大幅に増加しており、ほぼ 2 台に 1 台は小型トラック(LDT)という状況となっている。自動車業界では、基準の緩い小型トラックに該当するモデルを増やすことで燃費規制をクリアする傾向が見られるが、これは“SUV ループホール”(SUV による抜け道)と呼ばれている。

(図表 6) 全米の自動車販売台数とカテゴリー別割合の比較 (1975 年 vs. 2000 年)



(出所) Heavenrich, R.M., and K.H. Hellman. 2000

乗用車の大型化が進む背景として「ガソリン価格の安い米国では、大型化による燃費の悪化が消費者の負担に結び付かないため、燃費向上が進まない」との指摘がある。言い換えれば、環境にやさしい低燃費車の購入に対して、経済的インセンティブが働きにくい状況にあるとも言える。あるメーカーの幹部は「我々は燃費向上に対する技術開発に最大限努力してきた。大型車の拡大は消費者の選択の結果であって、メーカーに責任を押し付けるのは理不尽だ」と述べると共に、消費者の嗜好に左右される CAFE 規制遵守の難しさを指摘している。

CAFE 規制は、メーカーの新車販売戦略にも大きく影響する。利益追求の観点からすれば、利幅の大きい高級大型車の販売に力を入れることは理に適っているが、CAFE 規制を遵守するためには燃費の優れたコンパクトカーも販売する必要がある。実際、GM 社のコンパクトカー“キャバリエ”は、同社の平均燃費維持のために 1 台 2000 ドルの損を出してまでも安価で大量販売されている、とも言われている。

(3) 加州の規制プログラム

1) LEV¹⁶規制

加州の排ガス規制は、LEV 規制と呼ばれている。LEV 規制の体系は、連邦レベルの Tier 規制と概ね同等だが、加州独自の上乗せ基準が課されている。現在の規制は 1990 年に制定された LEV 規制であり、2004 年からはさらに厳しい LEV 規制に移行する。

LEV 規制の内容について、簡単に触れておく。規制では、排ガス中の NMOG¹⁷ (非メタン系有機ガス)、CO、NOx、PM など¹⁸の項目について、それぞれ基準が設けられている。

まず、メーカーは販売する車種を次の 5 つのカテゴリーに分類し、州政府の認定を受ける必要がある。

- a) 第一基準車 (Tier1 基準適合車)
- b) 暫定的公害車 (TLEV: Transitional Low-Emission Vehicle)
- c) 低公害車 (LEV: Low-Emission Vehicle)
- d) 超低公害車 (ULEV: Ultra Low-Emission Vehicle)
- e) 無公害車 (ZEV: Zero Emission Vehicle)

上記 a) ~ e) の分類は、当該自動車の排ガス性状に従って分類される。図表 7 に普通乗用車の基準値を示す。各カテゴリーには、走行距離、走行年数別の規制値が設けられている。Tier1 は連邦の規制値と同等であり、TLEV 以上が加州の上乗せ基準となっている。同様の基準は、小型トラック¹⁹についてもそれぞれ定められている。

(図表 7) 加州 LEV 規制基準値 - 普通乗用車 -

	走行距離(マイル) / 年数	単位走行距離あたりの許容排出重量 (g/mile)			
		NMOG	CO	NOx	PM
Tier 1	50k/5yrs	0.25	3.4	0.4	0.08
	100k/10yrs	0.31	4.2	0.6	-
TLEV	50k/5yrs	0.125	3.4	0.4	-
	100k/10yrs	0.156	4.2	0.6	0.08
LEV	50k/5yrs	0.075	3.4	0.2	-
	100k/10yrs	0.090	4.2	0.3	0.08
ULEV	50k/5yrs	0.040	1.7	0.2	-
	100k/10yrs	0.055	2.1	0.3	0.04
ZEV	50k/5yrs	0.000	0.0	0.0	0.00
	100k/10yrs	0.000	0.0	0.0	0.00

: Tier1 に限り、NMHC (非メタン系炭化水素) による規制

(出所) Environmental Protection Agency

¹⁶ Low Emission Vehicle (低公害車) の略。

¹⁷ Non-Methane Organic Gas の略。

¹⁸ その他、THC (全炭化水素)、HCHO (ホルムアルデヒド) についても基準が定められている。

¹⁹ 加州 LEV 規制では、小型トラックは車体重量別に LDT1 と LDT2 に分類される。

また、メーカー毎の販売車両全体(フリート)の平均 NMOG 値についても、基準が定められている。図表 8 に、1997 年以降の NMOG 基準値を示す。2010 年までの間、毎年基準が強化されることが決まっている。2002 年の基準 (0.068g/mile) を満たすには、平均で LEV から ULEV レベルの車を販売する必要がある。

ただし、自動車メーカーは、2004 年適用基準 (LEV) や年々低下する NMOG 平均規制を見据えて、LEV レベルを上回る低公害車の開発に早くから取り組んできている。LEV 規制におけるガソリン車の最も厳しいレベル (SULEV) に適合した乗用車が、日系 3 メーカーから早くも発売されるなど、環境技術に優れた日本メーカーを中心として、LEV 基準適合車が次々と販売される状況となっている。

(図表 8) NMOG 企業別フリート平均規制

モデルイヤー	NMOG 企業平均 (g/mile)
1997	0.202
1998	0.157
1999	0.113
2000	0.073
2001	0.070
2002	0.068
2003	0.062
2004	0.053
2005	0.049
2006	0.046
2007	0.043
2008	0.040
2009	0.038
2010	0.035

: 普通乗用車 + 小型トラック (LDT1) の平均

(出所) Environmental Protection Agency

ここで、LEV から LEV への変更点を簡単に解説する。LEV 規制実施以降の環境技術の進歩を勘案して、大幅に規制が強化されている。変更点は、概略以下の 4 項目にまとめられる。

走行距離区分の変更 (10 万マイル 12 万マイル)

TLEV 以下のカテゴリーの廃止 (基準の緩いカテゴリーが廃止され、最低でも LEV 以上の排ガスレベルが要求されることとなった)

LEV, ULEV における NOx および PM 基準の強化

SULEV (Super Ultra Low-Emission Vehicle) カテゴリーの新設

普通乗用車の基準値を図表 9 に示す。LEV, ULEV カテゴリーにおいて、NOx 基準値は約 4 分の一、PM 基準値は 8 分の一に引き下げられ、大幅な強化内容となっている

のが特徴である。

(図表9) 加州 LEV 規制基準値 - 普通乗用車 - (**斜字部分**は LEV からの変更点)

	走行距離 (マイル)	単位走行距離あたりの許容排出重量 (g/mile)			
		NMOG	CO	NOx	PM
LEV	50k	0.075	3.4	<i>0.2 0.05</i>	-
	120k	0.090	4.2	<i>0.3 0.07</i>	<i>0.08 0.01</i>
ULEV	50k	0.040	1.7	<i>0.2 0.05</i>	-
	120k	0.055	2.1	<i>0.3 0.07</i>	<i>0.08 0.01</i>
SULEV	120k	0.010	1.0	0.02	0.01
ZEV	50k	0.000	0.0	0.00	0.00
	120k	0.000	0.0	0.00	0.00

(出所)Environmental Protection Agency

2) ZEV 規制

1990年のLEV規制において、CARBはメーカーに対して大気汚染物質を全く排出しないZEVを全車両の一定割合以上販売することを義務付けた。制定当初は、98年以降2%、01年以降5%、03年以降10%の割合でZEVを導入するという大変意欲的な規制内容だった。しかし、ZEVの対象となる電気自動車(EV)や水素系燃料電池車(Hydrogen FCV)は、技術的課題やインフラ整備等の問題があり、普及には時間を要することが次第に明らかになってきた。96年のLEV規制見直しの際には、ZEV規制の5年間の延期が決められた。すなわち、98年からの2%と01年からの5%の導入義務が削除された。(ただし、03年からの10%の導入義務はそのまま残された)

その後、ZEVではないものの環境影響の極めて少ない自動車をPZEV²⁰あるいはAT-PZEV²¹として認定し、一定割合をZEVとしてカウントできる様、対象が広げられた。99年のZEV改定では、合計10%の導入義務に対して、純粋ZEVで4%、PZEVで6%という積み上げでの達成が認められた。また、01年のZEV改定では、純粋ZEV2%、AT-PZEV2%、PZEV6%による達成が認められた。

しかし、それ以降もEVの導入はあまり進まず、燃料電池車の実用化も見通しが立たない状況にあった。純粋ZEVで2%という数字は、加州全体で毎年4400台のZEVが販売されなければならないことを意味する。現在、加州を走る全ての電気自動車を合計

²⁰ PZEV: Partial ZEVの略。LEV規制のSULEV基準を満たし、更に燃料タンクからの揮発性物質拡散防止措置など3つの基準をクリアした場合、クリーンガソリン車として認定される。原則として、1台につきZEV0.2台分のカウントが認められる。また、燃費等における一定基準を上回る性能を有する場合、カウントできる台数が上乘せされる。

²¹ AT-PZEV: Advanced Technology PZEVの略。ハイブリッド車や天然ガス車等が該当する。なお、原則としてハイブリッド車はZEV0.3台分、天然ガス車はZEV0.4台分のカウントが認められる。また、燃費等における一定基準を上回る性能を有する場合、カウントできる台数が上乘せされる。

しても約 2000 台にしかならないことを考えると、明らかに達成困難な数字であると言える。AT-PZEV や PZEV に関しても、ハイブリッド車を販売しているのがトヨタとホンダに限られ、また、SULEV 認定車を販売しているのがトヨタ、ホンダ、日産自動車のみである現状では、03 年までに全メーカーに ZEV 規制遵守を求める規制は、かなり無理があると言わざるを得ない。

今年 6 月、ゼネラルモーターズ(GM)、ダイムラー・クライスラーおよび系列ディーラー 9 社が起こした ZEV 規制に関する訴訟に対し、司法判断が下された。連邦地方裁判所は、03-04 年の 2 年間、ZEV 規制の発効を差し止めるという仮決定を下した。判断理由とされたのは、「ZEV 規制は自動車の燃費を規制する権限を連邦政府だけに与えるとする 1975 年連邦エネルギー政策保護法に一部違反している²²」というものであった。また、今年 10 月、プッシュ政権は「ZEV 規制のハイブリッド条項は連邦法に抵触している」とする司法省による意見書を連邦地裁に提出するとともに、ZEV 規制に反対する自動車業界に対して、明確な支持を表明した。このような状況の中、CARB の中にも ZEV 規制を見直す動きが一部出てきている。

なお、連邦地裁による ZEV 規制差し止め判決は、AB1493 議論における「州政府に燃費規制に直接つながる CO₂ 排出規制の権限はあるか」という問題に対して、反対の論拠としてしばしば用いられ、一連の議論に大きな影響を与えている。

²² ZEV 規制における PZEV ハイブリッド車の認定要件は、単にハイブリッド方式であればよいというものではなく、「普通乗用車の平均燃費を一定割合以上上回るものでなければならない」といった性能基準が要件として課されている。司法判決では、このハイブリッド条項が連邦政府だけが持つ燃費規制権限に抵触すると判断し、規制発効を差し止めた。

3. AB1493 が規定する事項

本節では、AB1493 の条文を基に、法律の主な規定事項を紹介する。また、それぞれの事項の持つ意味合い等について、脚注にて解説を加えることとする。

(1) 法律の目的

加州で販売される自家用自動車の排気ガス中に含まれる温室効果ガス（主に CO₂）を抑制する

(2) 法律の内容

AB1493 は、以下の項目について規定している。

(規制内容の策定)

加州大気資源局(CARB)は、2005年1月1日までに具体的な規制内容を定めるものとする。なお、当該規制は、適正なコストと技術で達成可能であり、かつ最大限の効果が得られるものでなければならない。

(規制の発効)

規制の発効は、2006年1月1日以降²³とする。規制の対象は自家用車とし、商用車は対象外とする。規制は2009年以降のモデル²⁴に適用するものとする。

(運用方法の検討)

州政府組織の California Climate Action Registry(以下、Registry とする)は、温室効果ガス削減に対する情報提供や技術支援を行うものとする。また、排出記録の集計や管理を行うものとする。

Registry は、CARB と協議の上、以下について定めるものとする。

排出削減目標

削減量の基準となるベースライン

削減量の監視および評価手法(計算方法など)

事業者による報告手順や報告様式

削減量の認証手順

²³ 2005年の規制内容策定以降、規制内容の見直しや追加立法措置が必要な場合の時間的猶予が確保されている。

²⁴ 規制の単位は自動車1台ごとではなく、フリート単位となるものと予想されている。

(検討すべき事項)²⁵

CARB は規制の策定に当たり、以下の事項を事前に検討しなければならない。

規制水準に対する技術的な実現可能性

規制のもたらす経済的、社会的影響

- ・ 雇用への影響
- ・ 新規事業機会の創出もしくは既存事業排除の可能性
- ・ 州内総生産への影響
- ・ 州内企業の競争力に与える影響
- ・ 規制が、加州の経済的地位や、経済活動の拠点としての魅力を低下させる可能性と、それが及ぼすマイノリティ、低所得者居住区への影響

柔軟な削減手法

規制の遵守が困難な場合に、同等もしくはそれ以上の削減が可能となる代替手段²⁶を設けなければならない。

(民意の反映)

CARB は、地域住民²⁷との公聴会を開催し、その意見を規制内容に反映させなければならない。

(早期取組みへのインセンティブ)

CARB は、規制発効以前の削減に対して自動車メーカーにクレジットを与えるなど、早期の削減を促す仕組みを整備しなければならない。

(法律が禁止する事項)²⁸

規制に当たっては、以下の手段は取らないものとする。

新たな税および手数料の徴収

新たな燃料規制の導入

特定の種別の自動車に対する販売禁止措置²⁹

自動車の重量制限²⁹

²⁵ これらの検討事項は、法案審議過程において、反対派に配慮し盛り込まれたものである。経済や雇用への影響、マイノリティコミュニティに与える影響等を十分配慮した規制内容とすることを明記している。

²⁶ 想定される代替手段として、自動車メーカーによる植林事業や自動車製造工程における GHG 排出量の削減等の可能性が、新聞等にて報じられている。

²⁷ 特に、大気汚染の深刻な地域、マイノリティ居住区、低所得者居住区において、公聴会を開催すべきことを明記している。

²⁸ 本項は、AB1058 法案にはなかった条項だが、法案審議過程における強い反対意見に配慮して盛り込まれた。

²⁹ これらの項目は、大型乗用車の販売規制を懸念する自動車メーカーの意向を受けて盛り込まれたものといわれている。なお、利幅の大きい SUV などの大型乗用車の販売規制は、メーカーの収益性悪化に直結することから、メーカーでは当該規制の導入に強く反対している。

新たな速度制限³⁰
移動距離制限³¹

(その他)

今後、連邦政府が同等の効果が見込まれる規制を同様の期限で導入した場合は、州政府は州独自の規制を採択しないものとする。

³⁰ GHG 削減を目的として、現行の速度規制をさらに強化するような見直しは行わないものとされている。

³¹ 年間走行マイルの制限等を禁止している。

4. AB1493 の持つ意味合いと今後の展望

(1) 規制内容はどのようなものとなるか

今後の AB1493 に関する最大の焦点は、“実現可能で最大限の効果が得られる”規制を CARB がどのような形で策定するか、という点に尽きる。法律に定められた期限である 2005 年 1 月 1 日までの間に、CARB は、経済的影響を考慮し、技術開発動向を見極め、既存法体系と齟齬のない規制内容を策定しなければならない。ただし、前節で述べたとおり、AB1493 は新税導入や特定車種の販売禁止措置などによる規制を禁止している。また、自動車の CO₂ 排出量を直接規制することは実質的な燃費規制につながることから、連邦法に違反するとの見方は通説となっている。従って、CARB が取り得る規制手段は相当限定されていると言える。法律関係者の間では「CO₂ 規制 = 燃費規制」という関係はほぼ共通認識になっており、CARB が、連邦法に真っ向から抵触する規制を策定する可能性は低いと見られている。

連邦法に抵触せず、AB1493 の禁止事項にも触れない規制手段として、燃費向上に効果のある技術の採用を義務付けるなどの技術基準強化の方向性や、低公害車に対する税制優遇措置³²および規制緩和措置³³など、いくつかの可能性が考えられている。だが、実際にどのような規制手段が採択されるかは全く予想できないと関係者は口を揃えている。

いずれにせよ CARB の規制策定への路は“narrow path”であることには間違いない。ある日系自動車メーカーの顧問弁護士は、“CARB must be so creative.”と述べ、実効性のある規制を策定できるかどうか、CARB の手腕が試されているとの見方を示している。

(2) 推進派にとっての法案成立の持つ意味

デービス知事による法案への署名を受けて、ある環境 NGO は「AB1493 は過去 20 年に成立した中で最も重要な環境法案である」と述べ、法案成立を高く評価した。一昨年のブッシュ政権誕生以来、米国政府の環境政策に対する姿勢は後退し、環境派団体にとっても苦戦が続いていた。それゆえ、AB1493 成立のニュースは環境派の久々の勝利とも言われている。

ただし、環境 NGO にとって、加州の新たな規制導入は、自動車に関する環境活動の一里塚に過ぎず、最終目的は CAFE 規制の見直し、すなわち連邦レベルでの燃費規制強化にある、とされている。今年 2 月、連邦上院の商業委員会に CAFE 規制基準を大幅に引き上げる議案が提出され、環境 NGO も議案成立に向けたロビー活動を強めていた。しかし、ブッシュ大統領 - ミネタ運輸省長官の厳しい抵抗などにより、翌 3 月に法案は否決された。

³² 燃費の悪い大型乗用車等への新たな課税措置は、AB1493 において実施しないことが規定されているが、低公害車への優遇措置であれば実施は可能。ただし、もともと自動車関連の税負担が軽い米国では、その効果は限定的と予想される。

³³ 例えば、低公害車のカープールレーンにおける通行を常時可能にする等の優遇施策が提案されている。なお、カープールレーンとは、ハイウェイにおける複数搭乗車専用車線のこと。2 人または 3 人以上搭乗している自動車やバスが優先的に通行できる。交通量の削減による渋滞緩和を目的としている。

それゆえ、環境派にとっての加州 AB1493 は、連邦 CAFE 規制の“敗者復活戦”の意味合いを持つ重要な法案であった。法案成立に漕ぎつけた環境派は、加州での成果を、再びワシントンでの CAFE 基準引き上げ論議につなげたいと考えており、AB1493 成立が与える連邦政府への影響が注目されている。

(3) 自動車業界の受け止め方と今後の戦略

自動車業界の受け止め方を整理しておこう。今回の法律は、地球温暖化防止を目的としていることから、法律の趣旨そのものに対しては業界内にも賛同する意見はある。もともと環境にやさしいクリーンカーの開発はメーカーとして取り組むべき課題であり、今後とも環境技術の開発は積極的に行っていく、という姿勢は各社共通している。

ただし、業界としては、燃費規制に直結する CO₂ 規制を、加州単独で導入することを問題視している。すなわち、CO₂ 規制は本質的に燃費に係る問題であり、連邦政府が取り扱うべき問題であると考えている。現在、燃費に関する規制は連邦政府機関の NHTSA が一元的に管轄している。一方、排ガス規制は加州に preemption が認められており、加州と連邦の 2 つの排ガス基準が並存する状況にある。そのため、メーカーは加州基準適合車と連邦基準適合車の 2 種類を市場に供給している。仮に、CO₂ 規制までもが州政府マターとなった場合、メーカーは州ごとに異なる対応を迫られることとなり、事業活動が著しく阻害されかねないと主張している。

強硬な反対意見の一方で、業界内には AB1493 に係る情勢を冷静に受け止める見方も存在する。今年 6 月の ZEV 規制差し止め判決では、州政府に燃費に係る規制の権限がないことが改めて確認された。仮に CARB が CO₂ 排出量の直接規制を策定した場合でも、訴訟に持ち込めば州政府は敗訴する可能性が高い、というのがその理由である。

【訴訟の見通し】

アライアンスは、当面の間、排ガス CO₂ 規制の他州への拡大を警戒しつつ、州政府および CARB の動きを見守る立場を取るものと思われる。AB1493 は、自動車排ガス中の CO₂ 削減を目的とした法律であるが、具体的な規制内容が決まっていないため、規制の法的優先権(preemption)が連邦政府と州政府のどちらにあるのか、現段階では不明確な状態にある。従って、加州 AB1493 と同様の規制が他州に広がる可能性は少なからず存在する。実際、ニューヨーク、コロラド、マサチューセッツ各州が導入を検討するなど、一部で加州に追随する動きが見られている。アライアンスは、AB1493 成立を受けて、法廷で争う姿勢を即座に表明した。これは、加州に対する反対姿勢の表明だけでなく、同様の規制が他州に拡大することを牽制する意味合いも含まれるものと思われる。

アライアンスによる提訴時期は未定であるが、CARB が策定する規制内容を見極めた上で訴訟に踏切るとの見方が一般的である。ただし、今後、他州で類似規制の立法化の動きが出た場合は、提訴時期が早まる可能性もあると言われている。

【日系自動車メーカーの受け止め方】

高い環境技術を持つ日系自動車メーカーの中には、今回の動きをビジネスの好機と捉える見方も存在する。米国市場において、日系メーカーの環境技術における優位性は際立っている。2002年現在、加州LEV規制におけるガソリン車の最高レベルSULEVに認定されているのは、全て日本車である。また、連邦環境保護局(EPA)が実施している全乗用車を対象とした“環境自動車格付け³⁴”において、2002年モデルの最高位にランクされた27車種中、半数を超える15車種は日本車で占められている。ただし、このように環境技術で優位な立場にある日系メーカーだが、規制内容が固まっていない現段階で、安易に規制強化を容認する姿勢は見られない。これは、日系メーカーに不利に働くようなCAFE規制強化案(UPI方式³⁵)が度々審議された経緯などが理由となっているものと思われる。

日系メーカーは、環境への積極的な取組みを継続するとともに、連邦および州政府の環境政策にも最大限協力する姿勢を打ち出している。ただし、環境政策および環境規制は、自動車開発の根幹に関わることから、規制内容によって是々非々の対応を取らざるを得ないとしている。AB1493に関する日系メーカーの基本的な考え方は、アライアンスの考え方に概ね合致している様である。今回、日系メーカーが独自にAB1493の賛成に回る可能性は低く、アライアンスと共同歩調を取るものと思われる。

【環境自動車開発の課題と展望】

自動車業界では環境技術を背景とした提携や合併が起こるなど、環境技術の優劣が会社の存立基盤を大きく左右する時代となってきている。エコカーと呼ばれる低公害車の開発、実用化に向けて、自動車メーカーによる競争はますます加熱している。

自動車業界では、当面の間は、ハイブリッド車がエコカーの中核になるとの見方が主流となっている。既に販売を開始しているトヨタ、ホンダに続き、日産、GM、フォードも03年中の販売開始を予定しており、普及に加速がつくものと思われる。

既存ガソリン車の低公害化技術に関しては、摩擦抵抗の少ないタイヤや摩擦を低減するエンジンオイルの開発等により、それぞれ数%の燃費向上が図れるとの試算がある。ガソリン車の普及台数を考慮すれば環境への効果は相当大きいとされている。

軽油を燃料とするディーゼル車は、燃料の発熱量がガソリンよりも高く、エンジン効率も高いため、ガソリン車に比べて2~3割燃費性能に優れている。しかし、排ガス規制が特に厳しい加州では、非常に高価な排ガス浄化装置の搭載を要するディーゼル車は、コスト等の問題から普及が進んでいない。米国では軽油とガソリンの価格が同等であるため、軽油燃料の価格面での優位性が日本などと比べて少ないという理由もある。ただし、課題とされている低コストでのNOx、PM除去技術が実現すれば、CO₂削減手段としては有望な技術と見られている。

石油系燃料ではなく、圧縮天然ガス(CNG)を燃料とする天然ガス車は、ガソリン車と比べて排ガスがクリーンであり、CO₂排出量が少ないという特長がある。ガスパイプライ

³⁴ Green Vehicle Guide ウェブサイト (<http://www.epa.gov/greenvehicles/all-rank-02.htm>)

³⁵ Uniform Percentage Increases の略。ある年の各社別の燃費達成値をベースにして、それに一律の燃費引き上げ率を乗じて燃費基準を算出する方式。既に高い燃費水準に到達している日系メーカーには相当不利に働く規制内容である。日本車のシェア拡大に不満を持つ全米自動車労組(UAW)が、現在も実現に向けたロビー活動を行っているといわれている。

ンが社会の隅々まで行き届いている米国では、燃料供給のためのインフラ整備が容易であることから、特に有望な技術とされている。ガソリン車と比べ車体コストが高いことや、家庭で使用できる安価な燃料充填装置の開発などが普及への課題とされている。

電気自動車（EV）は、充電一回あたりの航続距離が短いことや、充電に長時間要することなどの理由により、普及は伸び悩んでいる。安価で大容量のバッテリーの開発が課題とされている。

中長期的には、排ガスを全く排出しない燃料電池車（FCV）がエコカーの本命と見られている。02年中にはトヨタとホンダにより販売が開始され、03年には日産が続く予定となっている。しかし、販売は官公庁、企業向けを中心としたリース販売に限られ、一般ユーザーへの普及には10年以上の時間を要するといわれている。一台数億円ともいわれるコスト引き下げや燃料供給インフラの整備など、普及に向けての課題は山積している。

5. 結びに代えて

これまで、加州 AB1493 の成立に至る経緯や今後の展開、法律の内容、関係者の受け止め方などについて複数の観点から解説してきた。ここで、日米の規制導入手順の違いについて若干の考察を行い、最後に、AB1493 の総括的評価を行うこととする。

(1) 米国流の規制導入手順

日本で新たに規制が導入される場合、まず、規制の素案が作成され、これに対し広く国民や事業者から意見(パブリックコメント)や情報を募り、それらを考慮した上で法案作成がなされる。また、内閣法制局にて既存法体系との整合性を含めて厳しいチェックがなされ、最終的な法案内容が決定する。つまり、法案提出の段階で、既存の法律と整合性があり、具体的規制内容が決まっているのが普通である。

このような日本的常識を持って AB1493 法に関する一連の事象を眺めると、規制に関する議論の大きさに比べて、余りに具体性に欠ける法律であることに少々驚かされる。目的、責任者、スケジュールだけを規定し、規制手段は後から考える、というやり方は日本ではあまり馴染みがない。しかも、CO₂ 排出量規制は州政府の裁量権を逸脱している可能性が高い、との指摘もなされている。このような法案の成立は、日本ではまず見られないものであろう。

米国では法律の多くが議員立法により成立する。法案作成が議員活動に占める割合は大きく、それゆえ、政治的成果に結び付き易い(有権者にアピールできる)法律が作られる素地はあると思われる。また、日本の法制局に相当する立法顧問局は、条文の作成に当たり専門的立場から助言を行うだけで、内容そのものには関与しないとされている。従って、このような“実験的”とも言える法律が制定され易いものと思われる。「まずやるべきことを決めて、あとは走りながら考える」というやり方は、試行錯誤に寛容な米国社会を象徴しているとも言えるだろう。

(2) AB1493 の総括的評価

世論調査では加州住民の 8 割に支持され、“21 世紀の環境政策をリードする画期的法律”などと環境派団体から高く評価されている AB1493 だが、その中身は具体的内容に乏しく、目的、責任者、スケジュールが規定されているに過ぎない。排ガス CO₂ を州政府の裁量で規制できるのか、といった法的権限の問題も指摘されており、規制の実効性を疑問視する意見も多い。CARB は、経済的影響、技術的実現性、既存法体系との整合性を考慮した上で、最大限の効果が得られる規制内容を策定するという重責を負っている。

全体として後退姿勢の目立つ米国の環境政策の中で、同法が成立したことは注目に値する。経済優先の傾向が強いブッシュ政権に対して、同法が鋭い“牽制球”となる可能性も考えられる。また、現時点では規制内容は未定であるが、法案の成立自体が規制強化の方向性を示すものであり、CO₂ 排出削減に貢献することは間違いない。81%の州民が本法に賛成しながら、大型車の人気ますます高まっていくという矛盾、すなわち、環境意識の高まりが実際

の消費行動に反映されないという根の深い問題を孕む中、加州政府がこのような先進的な取組みを示すことで、消費者に対する啓蒙効果は、少なからずあるものと思われる。更に、AB1493 が自動車排ガス規制の新たな流れの端緒となり、同様の規制が全米各州および世界各国に拡大する可能性も秘めている。

公聴会や住民集会等の意見集約作業を含め、最適な着地点を探る CARB の動きは今後活発化するものと予想される。2005 年までに CARB はどのような規制内容を策定するのか、同規制が連邦および日本を含めた世界各国の自動車排ガス規制にどのような影響を及ぼすのか、カリフォルニアの新たな取組みは、今後とも注視していく必要があると考えられる。

日本政策投資銀行 ロスアンジェルス事務所 中村郷平

参考文献

- ・ Transportation Energy Data Book: Edition 21 (Stacy C. Davis, Oct 2001)
- ・ Drilling in Detroit (Union of Concerned Scientists, Jun 2001)
- ・ The U.S. Greenhouse Gas Inventory (EPA, Apr 2002)
- ・ Summary for Policymakers (IPCC, Jan 2001)
- ・ American New Policy No. 2427 (JETRO Los Angeles, Jul 2002)
- ・ カリフォルニア州における自動車排ガス規制への戦略的取り組み
(日本政策投資銀行 ロスアンジェルス事務所 2000年3月)

参照 Web Site

- ・ California Air Resource Board (<http://www.arb.ca.gov/homepage.htm>)
- ・ EPA Global Warming Site (<http://www.epa.gov/globalwarming/>)
- ・ California EPA (<http://www.calepa.ca.gov/>)
- ・ 加州データベース知事 HP (http://www.governor.ca.gov/state/govsite/gov_homepage.jsp)
- ・ AB1493HP (http://www.theflecks.com/ab_1493.htm)
- ・ National Resource Defense Council HP (<http://www.nrdc.org/>)
- ・ Union of Concerned Scientists HP (<http://www.ucsusa.org/index.html>)
- ・ Dieselnet Emission Standard (<http://www.dieselnet.com/standards.html>)
- ・ We Decide What We Drive! HP (<http://www.wedrive.org/>)

ヒアリング先

- ・ JETRO Los Angeles
- ・ TOYOTA Motor Sales, U.S.A., Inc.
- ・ American HONDA Motor Co., Inc.
- ・ NISSAN North America, Inc.