

Title	バイオ燃料をめぐる国際通商（一）：EUの持続可能性基準とその域外への拡散
Author(s)	内記, 香子
Citation	阪大法学. 2013, 62(5), p. 95-113
Version Type	VoR
URL	<a href="https://doi.org/10.18910/60200">https://doi.org/10.18910/60200</a>
rights	
Note	

*Osaka University Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

# バイオ燃料をめぐる国際通商（一）

——EUの持続可能性基準とその域外への拡散——

内 記 香 子

- 一 はじめに——規制の拡散という視点——
- 二 EU再生可能エネルギー利用促進指令の構造と持続可能性基準
- 三 持続可能性基準の遵守の証明  
——民間の認証スキームの利用——（以上、本号）
- 四 持続可能性基準のWTO協定適合性
  - 1 ガットとPPM規制
  - 2 持続可能性基準とガット第三条四項
  - 3 持続可能性基準とガット第二〇条
  - 4 持続可能性基準とTBT協定
- 五 日本におけるバイオ燃料の持続可能性基準
  - 1 日本の持続可能性基準の内容
  - 2 基準の運用
- 六 おわりに

近年、再生可能エネルギーへの注目が高まっている。再生可能エネルギーとは、風力・水力・太陽光・バイオマスなど非化石由来のエネルギー源から製造されるエネルギーのことをいう。本稿は、その中でもバイオ燃料を扱うが、バイオ燃料とは、(生物資源である)バイオマスから生産される、輸送用のためのエネルギーのことをいう(それに対して、バイオ・リキッドとは、輸送用以外の用途(発電、暖房、冷却用など)に利用される液体エネルギーのことをいう)。バイオ燃料には、バイオディーゼルとバイオエタノールの二種類があり、前者は、菜種油やパーム油といった植物性油などを原料としており、後者は、サトウキビや小麦などの穀物を原料としている。

バイオ燃料が注目されている理由は、温暖化対策としての役割の点からである。バイオ燃料はそれを燃焼したときに二酸化炭素が発生するが、その原料である植物の成長の過程では二酸化炭素が吸収されるため、「カーボンニュートラル」とされ、ガソリンの代替燃料としての役割が期待されているからである。その一方でバイオ燃料は、食料や飼料としての農作物を原料としているため、その生産・製造の拡大は、様々な問題を引き起こすと考えられている。例えば、農地の拡大に伴う環境(水・土壌・大気)・生態系の破壊の問題、あるいは農作物の生産よりもバイオ燃料の原料としての生産が増加したことに伴う食料価格高騰の問題がある。また、バイオ燃料の生産が増加することが予想されるラテンアメリカや東南アジアにおける農村の開発の問題、そこでの土地の権利をめぐる問題、さらには生産に関わる労働者の権利の問題も指摘されている。

そしてバイオ燃料に関しては、その原料生産が引き起こす、土地利用変化という問題がある。バイオ燃料の原料生産のために、(森林などの)土地が新規に開拓され、土地利用の目的が変化することを「直接的な土地利用変化

(direct land use change)とていうが、これに対して「間接的な土地利用変化 (indirect land use change)」とていう事象がある<sup>(1)</sup>。これは、(バイオ燃料の原料生産以外に使われていた) 既存の農地がバイオ燃料の原料生産のために利用されることになった結果、その土地を利用していた生産者が移動し、農地ではなかった別の土地を開拓して、それまで生産していた農作物の生産をその土地で新たに始めることを指す。つまり、間接的な土地利用変化とは、バイオ燃料の需要増加の結果、既存の農地での食料や飼料の生産がバイオ燃料の原料生産に代わってしまうことが原因であり、新たに開拓される土地が森林のような高い炭素貯蔵地であれば、その開拓によってまた温室効果ガスが排出されてしまう。しかし、遠隔地で起こるそうした土地の転換がどの程度実際に発生しているのか、それを直に確認するのは困難であるし、その結果として発生する温室効果ガスの量を算定するのも難しく、多くの不確実性が存在する点にこの問題の難しさがある<sup>(2)</sup>。以上のようなバイオ燃料の由来性からくる問題を総じて、バイオ燃料の「持続可能性」の問題とよんでいる。

EU (欧州連合) は、バイオ燃料の使用を温暖化対策の重要な手段として位置づけ、それと同時に持続可能性の問題に対処するために、二〇〇九年に「再生可能エネルギー利用促進指令」<sup>(4)</sup> (以下、本稿で「EU指令」としていう場合にはこの指令を指すこととするが、より一般的には、RED (Renewable Energy Directive) と略されることが多い) を策定した。このEU指令は、排出量取引制度を設定したもう一つの指令と並んで、温暖化対策に関するEU政策の重要な柱となっている。近年、環境分野における、EUによる国際社会におけるリーダーシップ<sup>(5)</sup>、あるいは「規範企業家 (norm entrepreneur)」としての役割が議論されている<sup>(7)</sup>。これは、EUが環境保護水準を高めるためのリーダーシップをとり、水準の高い規範を作って域外に普及させる役割を意味する。EUによるこうした規制をめぐるイニシアティブは、EUが二七の加盟国による巨大なマーケットを有し、そのEUによる規制を遵守

することをマーケット・アクセスの事実上の条件とするという、マーケット・パワーを利用したものである。そのため近年は、EUの「一方的」な規制イニシアティブ (unilateral regulatory globalization or unilateral regulatory initiatives)<sup>(8)</sup>、と表現されることもある。前述の排出量取引に関するEU指令が、EU域内を離発着するEU域外も含むすべての航空機による二酸化炭素排出を規制対象としたことも、そうした一方的な規制措置として議論をよんでいる<sup>(9)</sup>。EU域外の航空事業者も、EU域外からEU域内を離発着する場合にはその距離に応じて排出枠を取引することになり、つまり、航空機による二酸化炭素排出削減という分野におけるEUのマーケットを利用した規制イニシアティブがここに表れている。

本稿が扱うバイオ燃料のEU指令がもつ影響も、これと同じ文脈でとらえることができる。EUは、バイオ燃料を域内で生産し、また輸入もしている。本稿の目的は、EU指令が規定している持続可能性基準が、EUによる規制イニシアティブとして、どのように通商に影響を与え、規制内容が国際社会に拡散しているのかを検討することにある。ただし、拡散の要因は、前述のマーケット・パワーだけに因るものだけでなく、他の要因（他国における類似の規制を採用するコストや国内アクターの支持など）もあるとされる。規制の拡散の結果は、最終的には、他国がEU指令と類似の規制や政策を採用するかどうかというところでみることができる。バイオ燃料の生産国の場合は、EUに輸出するために、国内でもEU指令に類似した持続可能性基準を設定するかどうか、またバイオ燃料の輸入国の場合は、EUの持続可能性基準というアイデアに同調して同じような基準を採用するかどうか、という点を検討する必要がある。そのために、以下では次の順で検討を行う。まず次章では、EU指令の構造を紹介し、指令が規定している持続可能性基準の内容についてみていく。第三章では、その持続可能性基準が遵守されているかどうかをどのように判断するのか、EU指令が定める証明方法について検討する。EU指令の特徴は、第

三者認証制度を利用している点にあり、既に具体的な民間のスキームが活用されているので、それらスキームの特性を検討する。第四章では、持続可能性基準の設定において必ず問題となる、WTO（世界貿易機関）協定との整合性を検討する。第五章では、EU指令の拡散のケース・スタディとして、バイオ燃料の輸入国である日本のケースを扱う。EUの環境規制の拡散のケース・スタディは、EUから米国への効果を取りあげたものが多いが、EUの環境規制は、これまでも日本にも影響を与えてきた。<sup>11</sup> バイオ燃料の文脈においては、日本でも、いわゆるエネルギー供給構造高度化法の下でバイオ燃料の利用が促進されることとなり、バイオ燃料の持続可能性基準が経済産業省の告示で設定されているが、それがどの程度、EU指令の影響を受けているのか考察する。最後にまとめる。

## 二 EU再生可能エネルギー利用促進指令の構造と持続可能性基準

EU指令は、再生可能エネルギーの導入を促進する観点から、三つの機能を有している。第一に、加盟国に対して再生可能エネルギー導入の義務的目標値 (target) を定めている。第二に、その目標値を達成するために、加盟国の協力を促進するような柔軟な実施メカニズムを有している。そして第三に、バイオ燃料の持続可能性基準の設定である。本稿の焦点は第三の点にあるが、以下に、第一と二の点も含めて、少し詳しく説明する（以下、本文中に括弧で記載している条文はこのEU指令のものである）。

第一については、まず、二〇二〇年時のエネルギー消費量における再生可能エネルギー導入の割合に関する義務的目標値が、加盟国別に設定されている（EU全体としては二〇二〇年までに二〇%とされている）（第二条一項）。この国別目標値は、二〇〇五年時点の再生可能エネルギーの導入割合を基準にEU指令附属書Iに定められているが、最も高い値でスウェーデンの四九%、最も低い値はマルタの一〇%である。このように、再生可能エネルギー

全体としての導入の目標値は加盟国ごとに多様な値になっているが、運輸部門に限れば、二〇二〇年までのバイオ燃料の導入目標値は、最低一〇％と定められている点が特徴的である（第三条四項）。

第二については、目標値の達成のために、各加盟国は国別の行動計画を策定することとされているが（第四条）、目標値の達成のために、加盟国間で四つの方法で協力することができる。すなわち、① EU加盟国間での、再生可能エネルギーの特定量の統計上の移転（第六条）、② EU加盟国間での再生可能エネルギー生産のための共同プロジェクトの実施（第七条および八条）、③ EU加盟国と第三国との間での再生可能エネルギー生産のための共同プロジェクトの実施（第九条および十条）、④ EU加盟国間での、再生可能エネルギー生産のための支援スキームの共同実施（第十一条）である。

第三に、EU指令は持続可能性基準を設定しているが、これは再生可能エネルギーの中でもバイオ燃料とバイオ・リキッドにのみ適用される（以下では、バイオ燃料の持続可能性基準と簡略化した表現を用いている）。その内容についてはEU指令第十七条二項〜六項に規定されており、それら基準を遵守したことの立証方法については第十八条に規定されている。なお、EU指令は、持続可能性基準を遵守していないバイオ燃料の輸入・流通・販売を禁止しているわけではない。どのようなバイオ燃料であっても、EU域内に輸入し販売することが可能であるが、持続可能性基準を充たしたバイオ燃料であれば、国別の目標値の達成のためのバイオ燃料として参入することができる。また、様々な財政支援を受けられる適格性を充たすという扱いを受ける点が異なる（第十七条一項）。この点において事実上、バイオ燃料をEU域内に輸入し販売したい場合には持続可能性基準を充たすことが求められ、バイオ燃料の国際通商に影響を与えるものと考えられる。

持続可能性基準は、事業者にとって義務的なものと、そうでないものの二種類に分けられる。義務的な持続可能

性基準は、①温室効果ガスの排出量の削減基準と、②土地利用に関する基準の二つである。

まず、①の温室効果ガスの排出量の削減に関する基準である。前述のとおり、バイオ燃料は、それを使用して燃焼したときに二酸化炭素が発生するが、その原料である植物が成長の過程で二酸化炭素を吸収するため、「カーボンニュートラル」とよばれる。しかし実際は、燃焼時だけではなく、バイオ燃料の原料生産・採取・製造・輸送過程——これをバイオ燃料のライフサイクルという——において、温室効果ガスが排出されるため、そうした過程全体として温室効果ガスを削減しなければ意味がない。このライフサイクルの観点から、化石燃料と比較してどれくらい温室効果ガスを削減すべきか、最低限の削減値が定められている。EU指令第十七条二項によれば、その削減率は最低三五%とされ、さらにその値は二〇一七年には最低五〇%に引き上げられる。その削減値に対して、バイオ燃料のそれぞれの原料（すなわち、サトウキビや菜種油などの個別の原料）がどれくらいの削減効果を持つかについては、事業者がEU指令第十九条と附属書Vの計算に基づいて算出するか、あるいは、事業者の立証負担の軽減と利便性の点から（算出された実際の値ではなく）EU指令において事前に設定されている既定値（例えば、てん菜は五二%、サトウキビは七一%、菜種油は三八%など）を用いてもよい仕組みになっている。算出の方法においては、栽培・採取、土地利用変化、製造、輸送・流通の工程における温室効果ガスの排出が検討されることとなっている（附属書V.C）。

次に②土地利用に関する基準であるが、これは、バイオ燃料の生産に伴う環境への悪影響を防止するために土地利用要件を定めるもので、環境に関する基準とも言われる。二〇〇八年一月以降、次の三種類の土地から得た原料を使ってバイオ燃料を生産してはならないとされている。すなわち、(1) 生物多様性価値の高い土地（第十七条三項）<sup>(13)</sup>、(2) 炭素貯蓄度の高い土地（第十七条四項）<sup>(14)</sup>、(3) 泥炭地（第十七条五項）の三つである。(1) は、



文字通り、生物多様性を保全することを目的としており、(2) および (3) は、泥炭地など炭素を多く貯蓄する土地がバイオ燃料生産のために利用転換されると、二酸化炭素が排出されることになるため、それを防止することを目的としたものである。さらにEU域内で生産された原料を使用する場合には、第十七条六項に規定された、共通農業政策に関するEU規則上の環境基準の充足(例えば、水質や土壌の保全)も求められる。

事業者にとって義務的な持続可能性基準は以上であるが、事業者にとって義務的ではないものの、持続可能性基準として考慮される基準がほかにいくつかあり、第十七条七項に規定されている。これは主に「社会的基準」と言われるもので、これについて欧州委員会が二年に一度のペースで欧州議会及び理事会に対して報告書を提出することとされている。その内容とは、(1) 特に発展途上国における食料価格の状況(すなわち、適正価格となつているかどうか)、(2) 土地利用の権利(land-use right)の遵守状況、(3) EUで消費されるバイオ燃料の原料の多くを生産している加盟国・第三国による、所定の八つのILO(国際労働機関)条約の批准状況、そして(4) (同じように、加盟国・第三国による)バイオセーフティに関するカルタヘナ議定書と、絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約(ワシントン条約)の批准状況である。

これらの点は、事業者への義務的な基準とすべきかが指令の策定過程において議論されたものであるが、結果的にはそうはならず、欧州委員会の報告という手続的なものになった。しかし、EU環境法に多い、こうした手続的義務の存在は軽視されるべきではなく、これが次の立法段階への重要なステップとなることもあり得る。<sup>(17)</sup> また次章で詳しくみるように、持続可能性基準の立証の方法の文脈において、義務的にならなかつた基準が実際に事実上の基準として機能しているという点が重要である。また「間接的な土地利用変化」については、EU指令の第十九条六項において、欧州委員会が間接的な土地利用変化がもたらす影響について報告書を提出するとされており、<sup>(18)</sup>

さらに同変化に対応するための提案を行うとされている。この提案が、二〇一二年十月十七日に提出され、<sup>(19)</sup>様々な議論をよんでいる。この点については、本稿の終わり、第六章において触れることとする。

### 三 持続可能性基準の遵守の証明——民間の認証スキームの利用——

EU指令は、バイオ燃料の持続可能性基準を国際社会で先駆けて設定したというだけではなく、基準の遵守の証明方法にも特徴がある点が注目される。証明の仕方は、EU指令の第十八条に規定されており、方法は三つある。

第一は、各加盟国がそれぞれの方法で事業者に立証を求めるもので、EU指令の(前章で説明した)義務的な基準とそうでない基準の双方について、事業者に情報およびデータを提供させるものである(第十八条三項)。そのデータについては、第三者監査に基づいたものであることが求められている。この方法は一般的な立証方法であるが、問題は、各加盟国がそれぞれに方法を設定するため、事業者にとっては加盟国二七とおりの異なる方法が策定されると非常に煩雑になるという点である。

第二は、EUが(バイオ燃料の原料を生産する)第三国と二国間(あるいは多国間)協定を締結し、その中に義務的な持続可能性基準について規定を盛り込むという方法である(第十八条四項第一段落)。こうした協定は、義務的な持続可能性基準だけではなく、基礎的な生態系サービス保護区や土壌・水・大気の保全のための措置がとられることや、間接的な土地利用変化について考慮することとされている。この第二の方法は、本稿の関心でもある、EUの持続可能性基準の域外への拡散という点に大きく関わっている。二国間協定を結ぶことで、事実上、第三国にEUの持続可能性基準を義務化することができる。また、生産国である第三国との協定であるからこそ、間接的な土地利用変化という、(燃料を輸入し消費する側の)EUだけでは対応が困難な要件についても、考慮すること

が可能となる。

第三の証明方法は、第三者認証制度を利用する方法である（第十八条四項第二段落）。第三者認証制度とは、NGOや企業など民間の認証スキーム（EU指令上は *voluntary national or international schemes* と表現されている）が策定したバイオ燃料に関する基準、すなわち民間のスタンダードを充足したバイオ燃料であるという認証を受け、EUに輸出あるいは域内で流通させるという方法である。しかし、どのようなスタンダードでも良いというわけにはいかないので、欧州委員会が、利用可能な認証スキームを認定することになっており、認定されれば最長で五年の有効期間が認められる（第十八条五項）。

本章では、この第三の民間のスタンダードを利用した方法について、その意義について検討することとする。このような方法は、加盟国やEUがイニシアティブをとって持続可能性基準を充たしたバイオ燃料を認証する第一および第二の方法とは異なり、認証スキームに持続可能性基準の遵守の監視をアウトソースするというものである。前述のとおり、第一の方法が各事業者にとって利用しにくく、第二の方法であるEUが締結した協定が存在しない現在においては、この第三の方法が多用されることが想定されている。国際社会における民間の認証スキームの役割については、とりわけ国際関係論の分野において注目されており、「プライベート・レジーム」あるいは「プライベート・ガバナンス」とよばれることが多い<sup>(20)</sup>。最もよく知られていて研究されているプライベート・レジームとしては、森林保護の認証をおこなっているFSC（Forest Stewardship Council：森林管理協議会）がある<sup>(21)</sup>。さらに、そうしたプライベート・レジームと、政府などのパブリックなアクターとが協働するという形態もしばしば見られることが指摘されており、ここで扱う欧州委員会と民間の認証スキームの関係も、協働の一例と言えよう。欧州委員会としては、監視の役割をアウトソースすることでコストを減らすことができるし、また認証スキームに

とつても、欧州委員会の認定を受けることは利用の需要を増やす機会となり得る。

EU規則や指令の実施の文脈で認証スキームが活用されることは、めずらしいケースであるが、このバイオ燃料のケースに限られるわけではない。EUは二〇一〇年一〇月に、通称、「木材規則（Timber Regulation）」<sup>(23)</sup>を採択し、違法伐採された木材のEUへの輸入およびEU域内での使用・流通を禁止している。同規則は、二〇一三年三月から施行されるが、その第八条によれば、事業者の義務の履行を監視するための組織（monitoring organization）が設定されることとなり、それは欧州委員会によって認定されるものとなっている。この組織は、EU域内で設立された法人でなければならないとされている点がバイオ燃料のEU指令にはない要件ではあるが、民間のスキームの利用も想定されている点は同じである。

民間の認証スキームを活用した制度が適切に運用されるためには、まず、監視の役割をアウトソースする欧州委員会が、スキームの選定および認定の過程を慎重に行わなければならない。<sup>(24)</sup> 認証スキームが欧州委員会によって認定される要件および手続は、EU指令の第十八条のほか、欧州委員会のコミュニケーション<sup>(25)</sup>に記載されている。認定を受けるためには、EU指令上の義務的な持続可能性基準（①温室効果ガスの排出量の削減水準、あるいは②土地利用に関する基準）の一部を取り込むこと（①及び②のすべての基準である必要はない）（第十八条四項第二段落）、また、信頼性・透明性・独立性が求められる（第十八条五項）。さらに、認定されるスキームが、情報として次のデータを提供するものであることを欧州委員会が判断するものとされる（第十八条四項第二段落）。すなわち、基礎的生態系サービスを危機的状況下において供給する地域の保存に関する措置、土壌・水・大気の保全のための措置、荒地地の再生・過剰な水の使用の防止に関する措置、EU指令第十七条七項に示される社会的な持続可能性に関する事項（食料価格、土地利用の権利、ILO条約の批准）についての情報の提供である。このこと

は、認定されるスキームが実際に、義務的でない社会的基準も同様にスタンダードに取り込むことで、EUの持続可能性基準よりも高い基準を策定する可能性をもたらし、その意味において、EU指令の基準の引き上げ効果をもつかもされないのである<sup>(26)</sup>。

欧州委員会は、二〇一一年七月にまず七つのスキームを認定した（その後二〇一二年に六つのスキームの認定が追加されている<sup>(27)</sup>）。興味深い点は、認定されたスキーム間に競争関係が生まれる点である。たとえば Pacini らの研究は、バイオ燃料の生産者や精製企業が、スキームの会員として支払う参加費用、認証を得るまでの企業内の調整コスト、さらに実際に認証機関から認証を得る際に支払う費用等による違いを、この七つのスキーム間で比較検討している<sup>(28)</sup>。以下では、利用コストの違いではなく、各スキームのガバナンスと、設定しているスタンダードの内容に注目して、比較検討してみたい。

七つのスキームのうち、マルチステークホルダー型（あるいは円卓会議<sup>(29)</sup>）によるスキームは四つ、産業のイニシアティブによるものは三つある<sup>(30)</sup>。後者の産業によるスキームは、会社の顧客に利用を限定しているスキームが二つ、フランスの産業界を中心に作られたもので利用を外部にオープンにしているスキームが一つある。前者のマルチステークホルダー型にあたる四つのスキームは、「持続可能なバイオ燃料のための円卓会議（Roundtable on Sustainable Biofuels: RSB）」、「Bonsucro」<sup>(31)</sup>、「責任ある大豆のための円卓会議（Round Table on Responsible Soy: RTRS）」<sup>(32)</sup>、「International Sustainability and Carbon Certification: ISCC」<sup>(33)</sup>とある。Bonsucro はサトウキビ由来のバイオ燃料（バイオ燃料ではない食用としての砂糖も扱う）について、RTRS は大豆由来のバイオ燃料について扱っているが、RSB および ISCC には原料の特定性はない。マルチステークホルダー型とは、一般的に、多様な利害関係者（ステークホルダー）の参加によって決定するプロセスを指すが、バイオ燃料の業界では具体的

には、原料の生産者、原料を燃料に精製する企業、バイオ燃料を製品として使用する流通業・製造業、あるいはNGOなどの利害関係者が、スキームの会員となって総会に参加したり、理事会の構成員になったりすることを意味する。ISCCは、現在のガバナンスとしてはマルチステークホルダー型となっているが、ドイツ政府が資金を提供して作ったスキームであることから、今も政府系の機関である印象が強いとされる。<sup>31)</sup>

近年、民間の認証スキームのガバナンスの「正当性」が議論されている。国連やWTOにガバナンスの正当性が求められるのは理解できても、なぜ、公的機関ではない民間のスキームに正当性が求められるのか。その理由として最もよく挙げられるのは、スキームが策定した拘束力のないスタンダードの有効性のため——すなわち、遵守を促進するため——という点である。<sup>32)</sup> マルチステークホルダー型は、認証スキームに多い一つのガバナンス形態であるが、具体的には次の二点において正当性をはかるとされる。すなわち、インプットと、アウトプットという観点からである。前者は、多様な利害関係者が意思決定プロセスに参加しているか、という点で正当性をはかるものであり、後者は、意思決定の結果の妥当性をみるものであり、これは具体的にはスタンダードの内容に反映される。

前者の正当性については、マルチステークホルダー型であれば確保されている、というわけではない。ガバナンスを詳細にみる必要があるが、たとえば、①多様な利害関係者それぞれが有する意思が平等に反映される意思決定方式になっているかどうか、さらには②理事会の構成員の数が利害関係者間で同等かどうか、という点も検討する必要がある。バイオ燃料業界においては、一般的に数が多く発言力があるのは、原料をバイオ燃料に精製する企業（精製工場をもつ企業）である。つまり、認証スキームにおいて、一会員に一票を配分する意思決定制度であるとする、バイオ燃料精製企業の意思が反映されやすくなってしまふ。<sup>33)</sup> また、理事会の構成も、会員数に応じて理事の数を配分すれば、少数の利害関係者の意思はスキームの運営上、反映されにくくなってしまふ。他方で、こうし

た正当性を追求すると、スキームの運営の迅速性や合理性が失われる可能性もある。NGOなど会員としての参加がもともと少数の利害関係者の中から、多くの数の理事を実際を選ぶことは困難であるし、業界の運営に実際に関わりの深いバイオ燃料精製企業の理事数を増やすというのが現実的であるという見方もある<sup>(34)</sup>。

次に、スキームが策定するスタンダードの内容であるが、上述の四つのマルチステークホルダー型のスキームは、EU指令上の義務的な持続可能性基準（①温室効果ガスの排出量の削減水準と②土地利用に関する基準）については同様の内容を規定しているが、義務的ではない社会的基準などに関しては、スキームごとに内容が若干異なっている点が興味深い。その基準内容の比較については、既にGerman & Schoneveldの研究がある<sup>(35)</sup>。それによれば、ILO条約に関連する事項として、児童労働の禁止および最低年齢の遵守、団結権・団体交渉権の保障、差別待遇の禁止、ならびに強制労働の禁止については四つのスキームすべてが要求している（他方で、男女労働者に対する同一報酬の保障についてはRSBのみが規定をおいている）。土地利用権については、四つすべてのスキームが、土地所有権に関する証明あるいは所有権が紛争になっていないことの証明を求めている。他方、食料価格に関しては、RSBとISCCだけが食料安全保障への影響の軽減という基準を規定している。環境に関しては、筆者が調べたところ、四つすべてのスキームが、土壌・水・大気の保全に関する規定をもっており、また環境影響評価を行うことも要求している。

二〇一一年に欧州委員会に認定をうけた七つのスキームに関し、その運用が実際どのようなようになって検証するにはまだ時期が早い<sup>(36)</sup>が、スキームによる認証にも次のようなリスクがあることが既に指摘されている。すなわち、認証スキーム自身も、認証は外部の独立した監査機関（independent auditing）に委託していることが求められる<sup>(36)</sup>が、その外部の監査機関が、持続可能性基準の遵守を適切に判断できているかどうかという二次的な問

題もある<sup>(37)</sup>。EUのバイオ燃料に関する事例ではないが、認証スキームが出した認証が適切ではなかったとしてNGOなどから後で抗議を受けるといふケースがないわけではない<sup>(38)</sup>。認証スキームとしては、外部の監査機関を慎重に認定し、また監査機関に対する行動指針を作成、それに反した機関の利用は停止するなどの補完的な制度を別途作っておく慎重さが求められる。

\* 本稿は、筆者が二〇一一年—二〇一二年にUniversity College London, Faculty of Law において在外研究を行った際の成果であり、受入教員の Joanne Scott 教授には本稿に関連する研究にあたって指導して頂いた。また、本稿の執筆にあたって、インタビュアーを受けて頂いた方々にも、記して感謝申し上げたい。なお本稿は、科学研究費補助金(基盤研究C、平成二三年—二六年度)による研究成果の一部である。

- (1) European Commission, Report from the Commission on Indirect Land-Use Change related to Biofuels and Bioliquids, Brussels, 22 December, 2010, COM (2010) 811 final, p. 3. ([http://ec.europa.eu/energy/renewables/biofuels/land\\_use\\_change\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/renewables/biofuels/land_use_change_en.htm)), date accessed on 26 October 2012.
- (2) *Ibid.*, p. 6.
- (3) 間接的な土地利用がもたらす影響の不確実性について詳しくは Daniel A. Farber, “Indirect Land Use Change, Uncertainty, and Biofuels Policy,” *University of Illinois Law Review* 381, 389-392 (2011) を参照。
- (4) Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC [2009] OJ L 140/16.
- (5) Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC [2003] OJ L 275/32.



- (6) David Vogel, *The Politics of Precaution: Regulating Health, Safety, and Environmental Risks in Europe and the United States* (Princeton University Press, 2012), p. 12.
- (7) Joanne Scott and Lavanya Rajamani, “EU Climate Change Unilateralism,” 23 *European Journal of International Law* 469, 472 (2012).
- (8) Anu Bradford, “The Brussels Effect,” 107 *Northwestern University Law Review* 1 (forthcoming, 2013) p. 2; Charles F. Sabel and Jonathan Zeitlin, “Experimentalist Governance,” in David Levi-Faur ed., *The Oxford Handbook of Governance* (Oxford University Press, 2012), pp. 177-178. See also, Gregory Shaffer and Daniel Bodansky, “Transnationalism, Unilateralism and International Law,” 1 *Transnational Environmental Law* 31, 34-40 (2012).
- (9) Scott and Rajamani, *supra* note 7, p. 473. 高村ゆかり「EUの航空機二酸化炭素排出規制——『規制の普及』戦略と  
その国際法上の課題』『法字エッセイ』六九三号一〇—一三頁(二〇一二年一〇月)。
- (10) ただし、Vogel, *supra* note 6 を参照。
- (11) Yoshiko Naiki, “Assessing Policy Reach: Japan’s Chemical Policy Reform in Response to the EU’s REACH Regulation,” 22 *Journal of Environmental Law* 171-195 (2010).
- (12) EU指令第十七条二項によれば、二〇一七年の一月以降に生産が新規に開始される事業所については、二〇一八年一月から温室効果ガス排出量の削減率は六〇%という高い値が設定されているが、他方二〇〇八年一月時点で既に生産を行っている事業所については、猶予期間が与えられ二〇一三年四月から三五%の削減率が適用されることとなっている。
- (13) EU指令第十七条三項によれば、生物多様性価値の高い土地とは、次の三つのいずれかのステータスにあたるものをいう。すなわち、主たる森林、国内法あるいは国際協定によって指定された地域、生物多様性の高い草地(対象となる草地に関する基準は欧州委員会が設定するとされる)、である。
- (14) EU指令第十七条四項によれば、炭素貯蔵度の高い土地とは、湿地や高密度森林である。
- (15) Council Regulation (EC) No 73/2009 of 19 January 2009 establishing common rules for direct support schemes for farmers under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers [2009] L 30/16.
- (16) 対象となっているILO条約は、強制労働(第二九号)、結社の自由及び団結権保護(第八七号)、団結権及び団体交

差権 (第九八号)、同一報酬 (第一〇〇号)、強制労働廃止 (第一〇五号)、差別待遇 (第一一一号)、最低年齢 (第一二八号)、最悪の形態の児童労働 (第一八二号) に関する八つの条約である。

- (17) Joanne Scott, “The Multi-Level Governance of Climate Change,” in Paul Craig and Gráinne de Búrca, *The Evolution of EU Law* (Oxford University Press, 2011), pp. 823-824.
- (18) 報告書については前掲註(一)を参照。
- (19) European Commission, Proposal for a Directive amending Directive 98/70/EC relating to the quality of petrol and diesel fuels and amending Council Directive 93/12/EC and amending Directive 2009/28/EC on the promotion of the use of energy from renewable sources, 17 October 2012, COM(2012) 595 final, <[http://ec.europa.eu/energy/renewables/biofuels/land\\_use\\_change\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/renewables/biofuels/land_use_change_en.htm)> date accessed on 26 October 2012.
- (20) たとえば、山田高敏「公共空間におけるプラネット・ガバナンスの可能性——多様化する国際秩序形成」『国際問題』五八六号(二〇〇九年一月)を参照。
- (21) FSCに関する代表的な研究として Benjamin Cashore, Graeme Auld, and Deanna Newsom eds., *Governing Through Markets: Forest Certification and the Emergence of Non-State Authority* (Yale University Press, 2004) を参照。
- (22) See, David Vogel, “Private Global Business Regulation,” 11 *Annual Review of Political Science* 261, 272 (2008).
- (23) Regulation (EU) No 995/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market [2010] OJ L/295/23.
- (24) Jolene Lin, “Governing Biofuels: A Principal-Agent Analysis of the European Union Biofuels Certification Regime and the Clean Development Mechanism,” 24 *Journal of Environmental Law* 43, 69-72 (2012).
- (25) European Commission, Communication from the Commission on Voluntary Schemes and Default Values in the EU Biofuels and Bioliquids Sustainability Scheme [2010] OJ C 160/1 (hereinafter, “Communication”).
- (26) ただし、欧州委員会に認定されるスキームは、①温室効果ガスの排出量の削減水準と②土地利用に関する基準の両方についてデータを提供する必要はないし(どちらか一方でもよい)、本文中で指摘した、環境・食料価格・土地の権利・ILO条約の批准についての情報を提供できなくとも認定を受けることができるので、その意味では、あらゆるスキーム

- に江戸の基準を引き上げるようなメトリックがあるとは限らない。
- (27) 認定されたスキームについては、欧州委員会のホームページに詳細が掲載されている。European Commission, 〈[http://ec.europa.eu/energy/renewables/biofuels/sustainability\\_schemes\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/renewables/biofuels/sustainability_schemes_en.htm)〉, date accessed on 14 December 2012.
- (28) Henrique Pacini and Lucas Assunção, “Sustainable Biofuels in the EU: The Costs of Certification and Impacts on New Producers,” 2 *Biofuels* 595-598 (2011); Francis X. Johnson, Henrique Pacini and Edward Smeets, “Transformations in EU Biofuels Markets under the Renewable Energy,” Occasional Paper 78—2012 Center for International Forestry Research.
- (29) なお、この四つのスキームのうち、ISEAL (International Social and Environmental Accreditation and Labelling) Alliance の主催者となるのはRFSのみであり、Bonsucro は連合主催者となる。
- (30) Press Release, “Memo: Certification Schemes for Biofuels,” Memo/11/522, July 19, 2011, 〈[http://europa.eu/rapid/press\\_Releases\\_Action.do?reference=MEMO/11/522&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en](http://europa.eu/rapid/press_Releases_Action.do?reference=MEMO/11/522&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en)〉, date accessed on 26 October 2012.
- (31) Johnson, Pacini, and Smeets, *supra* note 28, pp. 22-23.
- (32) Greetje Schouten and Pieter Glasbergen, “Creating Legitimacy in Global Private Governance: The Case of the Roundtable on Sustainable Palm Oil,” 70 *Ecological Economics* 1891 (2011) (“Contrary to governments, who can use violent force to ensure law compliance, voluntary private governance initiatives rely mostly on legitimacy to ensure compliance.”); Lena Partzsch, “The Legitimacy of Biofuel Certification,” 28 *Agriculture and Human Values* 413, 416 (2011). See also, Nicolas Hachez and Jan Wouters, “A Glimpse at the Democratic Legitimacy of Private Standards: Assessing the Public Accountability of GLOBALG. A. P.,” 14 *Journal of International Economic Law* 677, 681 (2011).
- (33) たゞせばRFSでは、会員は、生産者・練糖製造業者・NGO・農村開発関係者等の七つのメンバーのいずれかに所属し、それぞれのメンバーが一票ずつ配分されることになっており、会員数にかかわらず利害関係者が公平な票数をもつ構成になっている。なお、投票行動の前にコロンサスに在るリスをめぐり争いもみられている。RSB, Steering Board Decision Making—Governance Terms of Reference, September 30, 2011, 〈<http://rsb.epfl.ch/files/content/sites/rsb2/files/Biofuels/Governance%202011/11-09-30%20RSB%20TORs.pdf>〉, date accessed on 26 October 2012.

- (34) たんぱく質、Bonsucro の理事会の体制は、生産者二人、精製企業四人、流通業者二人、燃料あるいは砂糖を消費する企業二人、NGOが二人とらう理事数の配分になつてゐる。Article 19, Bonsucro Articles of Association, (<http://www.bonsucro.com/governance.html#constitution>), date accessed on 26 October 2012.
- (35) Laura German and George Schonewald, “Social Sustainability of EU-approved voluntary schemes for biofuels: Implications for Rural Livelihoods,” Working Paper 75, Center for International Forestry Research (Bogor, Indonesia) (2011).
- (36) Communication, *supra* note 25, 2. 2. 2.
- (37) Lin, *supra* note 24, pp. 66-67.
- (38) Laura Silva-Castañeda, “A Forest of Evidence: Third-Party Certification and Multiple Forms of Proof—A Case Study of Oil Palm Plantations in Indonesia,” 29 *Agriculture and Human Values* 361-370 (2011).