

アメリカにおける自動車排ガス規制の歴史 (1)

水谷 洋一

目次

はじめに

1. カリフォルニア州における排ガス規制と反トラスト訴訟
 - (1)カリフォルニア州における排ガス規制
 - (2)反トラスト訴訟
2. 連邦排ガス規制とマスキー法
 - (1)連邦排ガス規制の実施
 - (2)マスキー法の成立過程
 - (3)マスキー法の内容と意義 (……以上本号)
3. 1973年環境保護長官決定
4. 排ガス低減の技術的可能性
— 全米科学アカデミーのレポートを中心として —
5. エネルギー危機と排ガス規制の後退
6. 排ガス低減技術の選択とコスト
7. 排ガス規制をめぐる最近の動向

むすび

はじめに

最近、「地球環境問題」というかたちで、再び「環境」が注目を浴びてきている。フロンガスによるオゾン層の破壊、地球温暖化、熱帯林の減少など、新聞には連日大きなスペースをさいて、「環境問題」が取り上げられている。だがわれわれは、「地球環境問題」ばかりに注目してよいのだろうか。

二昔前にも、「環境問題」が人々の注目を集めたことがあった。その頃には、水俣病に始まる一連の「奇妙な病気」が次々と発生し、全国の河川や海がまたたくまに汚染され、都会の空にはいつもスモッグがのしかかっていた。「公害」という言葉が一種の流行語となり、「公害反対」・「環境保護」をスローガンにした社会運動が興隆をみせた。しかしその後、眼にありありと見える短期激甚型の「公害」が一応なりをひそめ、「公害は終わった」とする産業界や政府などによるキャンペーンが浸透してくると、「公害」や「環境」に対する人々の関心は徐々に薄れていってしまった。

だが「公害」は終わったわけではなかった。環境庁は「典型7公害」として、①大気汚染、②水質汚濁、③騒音、④振動、⑤悪臭、⑥土壌汚染、⑦地盤沈下、をあげているが、これらの「公害」は、現在でも何一つとして解決されていない。それどころか、硫酸化物のかわりに窒素酸化物による大気汚染が進行し、表面水（河川など）の汚染に地下水の汚染も加わり、地盤の沈下だけでなく、さらに産業廃棄物・核廃棄物の問題が上乗せされて、「公害」はますます多様化し、ますます深刻化している。したがってわれわれは、「地球環境問題」というより大きくより長期的な「環境破壊」を見据えながらも、今まさに足元を揺るがさんとしている「公害」に最大限の注意を払わなければならない。

さて、数ある「公害」の中で最も重大なものは、今も昔も「大気汚染」であろう。このことは日本だけでなく、おそらく世界の多くの国々に共通していえることだろう。大気汚染は、本質的に広域にひろがる性質を持ち、当然その被害も広域におよぶ。ある地点で排出された大気汚染物質は、近隣地域を汚染するばかりでなく、大気の運動を通じて拡散し、非常に広範な地域をも汚染する。そしてその地域の人・自然・建造物に対し、無差別に様々な被害をあたえる。

「地球環境問題」の一つとされている国境を越えた酸性雨被害の拡大などは、このような性質をもつ大気汚染が、必然的に引き起こす「公害」なのである。

現在の大気汚染の大部分は、自動車排ガスが原因である。これも「先進国」

のみならず、多くの「新興工業国」、「発展途上国」、「社会主義国」についてもいえることである。東京、マニラ、シンガポール、モスクワ、パリ、ロンドン、サンパウロ、ロサンゼルスなど、世界の主要都市のほとんどは、自動車排ガスによるスモッグに悩まされている。したがってわれわれが、「地球環境問題」を契機として再び足元の「公害」を見つめ直すとき、最大の課題の一つとなるのが、“自動車大気汚染対策をどのように進めるか”という問題であろう。

筆者はこのような課題認識から、一昨年从去年にかけて、アメリカにおける「自動車大気汚染対策」の歴史を調査してみた。このような調査を始めたのは、次の三つの理由からであった。まず、アメリカでは自動車排ガスによる大気汚染が最も早期に、かつ劇的に進行したため、それへの対策として世界に先駆け「自動車排ガス規制」が実施されたこと。そして日本を含め、のちに自動車大気汚染に悩まされた国々が、多かれ少なかれアメリカを真似て、「自動車排ガス規制」を実施してきたこと。さらに現在、「自動車大気汚染対策」の新たな進展が再びアメリカから起こりつつあること、である。このような理由から、アメリカにおけるこれまでの「自動車大気汚染対策」の歴史を総括し、そしてそれを通して、今後の「自動車大気汚染対策」のあり方を検討することが重要と思われたのである。

小論は、「自動車排ガス規制」の実施過程を、連邦議会・⁽¹⁾行政府・自動車メーカーの三者の行動・対応を中心として考察したものであり、先の課題認識に全面的に応えるものではない。しかし残念ながら、わが国においては、アメリカにおける「自動車排ガス規制」に関する文献が、これまでほとんどといってよいほど存在していなかった。このような研究状況のもとでは、「中間まとめ」にすぎない本稿でも、いくらかの価値があらうと考え、ここに発表する次第である。

註

- (1) 本稿では、乗用車への連邦排ガス規制を中心に考察を行っている。排ガス規制は乗用車だけではなく、軽量トラック、重量トラック、自動二輪車についても実施されており、またカリフォルニア州では、州独自の排ガス規制が実施されることもある。しかし、乗用車への規制が最も早期に実施され、カリフォルニア州以外の49州では連邦規制が適用されていることから、乗用車への連邦排ガス規制を中心に考察を行うことは、論点の整理上妥当と思われる。

1. カリフォルニア州における排ガス規制と反トラスト訴訟

(1) カリフォルニア州における排ガス規制

アメリカにおいて、「大気汚染」という大気質の悪化が認識されはじめたのは、ロサンゼルスで「スモッグ」が発生するようになった1943年頃からである。この年の夏、ロサンゼルスはどんよりとした空気におおわれ、視界は悪く、人々は鼻を鳴らしながら眼をパチクリさせていた。このような状況は、その後もたびたび生じ、のちに「ロサンゼルス・スモッグ」と呼ばれるようになった。1948年には、ペンシルバニア州のドノラにおいても、「ドノラ事件」と呼ばれる深刻な大気汚染が生じた。この「事件」では、住民の約半数（1万4千人）が病気にかかり、20人が死亡したといわれている。歴史に残るこれら2つの「事件」は、その後アメリカ全土を襲う深刻な大気汚染の予鐘であったといえよう。

大気汚染と自動車排ガスとの関係が明確に認識されるようになったのは、1950年頃のことであった。この年、カリフォルニア工科大学のアーリー・ハーゲンズミット (Arie J. Haagen-Smit) 教授は、おもに自動車から排出される炭化水素 (HC) と窒素酸化物 (NO_x) との光化学反応により、「ロサンゼルス・スモッグ」が生成されていることを明らかにした。これを受けてロサンゼルス郡執行官委員会 (Los Angeles County Board of Supervisors) は、GM、フォード、クライスラー、パカードなどの各自動車メーカーに精力的に書簡を送り、自動車排ガスの低減を繰り返して要求した。⁽¹⁾

しかし、自動車メーカーの態度は実にかたくなであった。例えばフォードのエンジニアリング・スタッフであったダン・チャベック (Dan J. Chabek) は、ロサンゼルス郡執行官委員会からの書簡に対して、次のような回答をしている。

「フォードのエンジニアリング・スタッフは、自動車エンジンが排ガスを出すことは知っていますが、この排出気体は大気中ですばやく消散し、大気汚染問題を起こすことはないと考えています。それゆえわが社の研究部門は、これらのガスを完全に除去することを企図した実験・研究はまったく行なってきませんでした」。「現在までのところ、排ガスをより効果的に除去する装置が必要であるとは、一般的に認められていません」。⁽²⁾ まず自動車による大気汚染そのものを否定するというこのような態度は、各自動車メーカーに共通するものであった。

しかしながら自動車メーカーは、それとは一見矛盾するような行動もみせた。

1953年12月、自動車メーカーは、AMA (Automobile Manufacturers Association, Inc., 自動車製造業者連盟) 内に排ガス低減技術の「開発」と「情報交換」のための合同委員会を設置し、1955年7月には、この合同委員会を基礎として、排ガス低減装置の特許料なしで相互提供することを定めた協定を結んだのである。⁽³⁾ 排ガス低減に対して積極的とも思えるこのような行動は、自動車メーカーが大気汚染に対する自らの責任を暗に認め、その解決に努力していることを示すものであるかのように思われた。⁽⁴⁾

しかし、自動車メーカーによっては何の対策もなされないまま、約10年が過ぎ、なんらかの強制的措置がなければ自動車メーカーが排ガス低減に乗り出さないことが、次第に明白になってきた。そこでカリフォルニア州議会は、1959年に州安全保障法典を改正し、州の公衆保健委員会に対し、自動車の汚染物質排出基準を制定することを義務づけた。⁽⁵⁾ 公衆保健委員会はこれを受け、1959年11月、炭化水素と一酸化炭素の排出濃度 (テール・パイプ) に関する基準を制定した。炭化水素はヘクサンに換算して275ppm、一酸化炭素は容積比で1.5%というものであった。またその後、クランク・ケースからのブローパイ・ガス中の炭化水素濃度についても基準を定められた (基準値は不明)。しかしこのようにして定められた排出基準も、のちの排ガス規制基準のような強制力をもつものではなく、一種の目標基準でしかなかった。そこでカリフォルニア州議会は、翌1960年、州安全保障法典の第20編に「第3章 自動車汚染防止」(以下、「自動車汚染防止法」と呼ぶ) を追加し、先の排出基準に実効力をもたせた。すなわちこの「自動車汚染防止法」は、州公衆保健部に「自動車汚染防止委員会 (MVPCB)」を設置し、この委員会が2つ以上の装置を排出基準達成可能と認定した場合、その一定期間後 (1~2年後) から、州内で販売されるすべての自動車がその排出基準を達成することを義務づけたのである。⁽⁶⁾

このようなカリフォルニア州における法的規制への自動車メーカーの対応は、その後の連邦排ガス規制への対応の「先例」として、実に興味深いものがある。排ガス低減というより、基本的には従来のエンジンの欠陥の補正であり、技術的にも極めて単純な「ブローパイ・ガス再燃焼装置」の取り付けに関しては、自動車メーカーは「積極的」な対応をみせた。法的規制の実施をまつことなく、「自発的」に1961年から、カリフォルニア州内で販売されるすべての新車にこれを取り付けたのである。⁽⁷⁾ また1963年からは、全米で販売されるすべての

新車にも、この装置を「自発的」に取り付けた。⁽⁸⁾

しかし、技術的改良がわずかながらも必要とされる「排ガス低減装置」の開発と装備に関しては、自動車メーカーの態度はまったく異なっていた。「技術的に不可能だ」として、これを拒否し続けたのである。⁽⁹⁾そして1964年3月、AMAと各自動車メーカーは、カリフォルニア州政府に対し、排出基準達成可能な排ガス低減装置を装備できるのは、早くとも1967年型車からであろうと正式に通告した。

しかしその3ヶ月後の6月、MVPCBは自動車メーカーの「予測」を裏切り、独立系メーカーによって開発された4つの排ガス低減装置⁽¹⁰⁾を排出基準達成可能と認定してしまった。そしてこれを受けて、州議会も自動車汚染防止法を改正し、1966年型車以降州内で販売されるすべての新車に対し、排出基準を達成することを義務づけた。

ここにいたって、自動車メーカーの態度は「豹変」した。各自動車メーカーは8月、自社製の排ガス低減装置を用いて、1966年型車から排出基準を達成することが可能であると発表したのである。のちに紹介するラルフ・ネーダー(Ralph Nader)は、この事態を次のように分析している。「彼らの態度の豹変は、明らかに、認定を受けた外部の会社が生産した装置を使用しなければならないというリスクによって刺激されたものだった」⁽¹¹⁾。そしてこのような複雑な経緯をたどり、1966年1月、カリフォルニア州において全米初(世界初)の排ガス規制が実施された。

(2) 反トラスト訴訟

カリフォルニア州における排ガス規制をめぐって、アメリカ反トラスト法史上に残る「事件」が起こったことは有名である。この「事件」は、自動車産業が当事者となった数少ない反トラスト事件であり、また、排ガス低減技術の開発に対するこの産業の基本的姿勢をきわめて明瞭に象徴する「事件」であった。

この発端は、ロサンゼルス郡大気汚染規制局行政官(郡執行官委員会の一員)のスミス・グリウォルド(Smith Griwold)が、1964年に行なったある演説であった。彼はこの演説の中で、次のように自動車メーカーを非難した。

「この10年間に、自動車産業はいったい何をしたであろうか。最近まで皆無に等しい。一略一 この相互特許協定はどのような効果を発揮したか。明らかにど

のメーカーも隊列を乱さぬこと、……競争による刺戟を持ち込まぬことを保障するの⁽¹²⁾に役立つだけである」。すなわちグリウォルドは、これまで自動車メーカーの「自発的」努力を象徴するものと考えられてきた1955年の相互特許協定が、実は排ガス低減を遅らせるための「密約」であったと糾弾したのである。

この演説の直後、グリウォルドは、このような事態は取り引きを制限するための共同謀議、すなわち合衆国およびカリフォルニア州の反トラスト法で違法とされている行為に該当すると法律家たちから教えられた。これを受けて1965年1月、ロサンゼルス郡執行官委員会は、排ガス低減装置の設計・製造・流通に関する自動車メーカー間の共同謀議と不公正競争を告発し、司法長官ニコラス・カッツェンバッハ (Nicholas deB. Katzenbach, ジョンソン政権) に対し、⁽¹³⁾実態調査と法的措置を要求する決議を行なった。

2年後、司法省による調査結果がロサンゼルスの連邦大陪審に提出され、連邦大陪審は、反トラスト法違反の刑事事件として起訴審理 (起訴を行なうかどうかの審理) を始めた。反トラスト法によれば、取り引き上の競争を制限する目的をもって行なわれた共同謀議の罪は、5万ドルの罰金か懲役1年、あるいはその両刑をもって罰せられることになっていた。連邦大陪審は、ロサンゼルス郡執行官委員会や自動車メーカーなどの関係者から提出された資料を丹念に検討し、自動車メーカーを反トラスト法違反の罪で起訴すべしという結論に達しつつあったようである。しかし審理の結論が下される直前になって、反トラスト法担当司法次官ドナルド・ターナー (Donald F. Turner) の意向が大陪審に伝えられた。司法省上層部の判断によれば、この事件に刑事罰を適用するのは公正さを欠く⁽¹⁴⁾というのである。この時陪審員たちは、司法省からの指示がなくとも自らの判断で起訴する権限を有していることを、同省から知らされていなかった。当時の陪審員長はあとになって、もしそれを知っていたなら起訴したであろうと述べている⁽¹⁵⁾。しかし大陪審は結局、不承不承起訴審理を中止してしまった。

しかしこの起訴審理打ち切りによって、この「事件」を「お蔵入り」させることは世論が許さなかった。自動車排ガスは、カリフォルニア州のみならず全国の主要都市で光化学スモッグを引き起こしており、にもかかわらず自動車メーカーは、連邦レベルでの排ガス規制の実施に強硬に反対していたのである。そしてまた、事態の推移を見守ってきたジャーナリストたちも、司法省と自動

車メーカーとの間になんらかの「裏取り引き」が行なわれたのではないかと、糾弾の手を緩めなかった。そしてその結果、この「事件」は、当時のジョンソン政権をも揺るがしかねない「政治問題」にまで発展してしまった。

ここで窮地に立たされたジョンソン大統領は、驚くべき「はなれ技」をやつてのけた。大統領の座をリチャード・ニクソンに引き渡すわずか10日ほど前の1969年1月10日、AMAと各自動車メーカーを相手取り、民事事件として反トラスト訴訟を起こしたのである。起訴状によれば、起訴理由は次のようであつた。⁽¹⁶⁾

被告AMA, GM, フォード, クライスラー, AMCは、

- ① 排ガス低減装置の研究・開発・製造・装備に関して、相互の競争を排除するため、おそくとも1953年以来共同謀議を行なってきた。
- ② 上記の共同謀議に参加していない外部者のパテントの購入について、相互の競争を排除するため、おそくとも1953年以来共同謀議を行なってきた。
- ③ 右の共同謀議の参加者は、排ガス低減装置の装備をより早期に実施できたにもかかわらず、特定の期日を設定した場合にのみ、これを行なうことを協定した。
- ④ 全国で販売される自動車に、クランク・ケース排気防止装置（ブローバイ・ガス再燃焼装置）を装備するのを遅らせるため、1961年に協定を行なった。
- ⑤ カリフォルニア州の汚染規制官に対し、排ガス低減装置の装備は1967年以前には不可能であるとの報告をするため、共同謀議を行なった。

この起訴内容は、カリフォルニア州における排ガス規制をめぐる一連の不可解な出来事に、筋の通ったシナリオを与えるものであった。まず、1950年代初頭からのロサンゼルス郡執行官委員会の再三の要求にもかかわらず、どの自動車メーカーも排ガス低減対策を行なわなかったのは、1953年にAMA内に合同委員会を設置して以来、自動車メーカーが互いに共謀し、排ガス低減を行わないことを申し合わせていたからであった。また、1961年からカリフォルニア州において販売される新車に、1963年からは全米で販売される新車に、各自動車メーカーがいっせいにブローバイ・ガス再燃焼装置を取り付けたのも、自動車メーカー間に「秘密協定」が存在していたからであった。そして何よりも、「自

「自動車汚染防止法」をめぐる1964年の一連の出来事は、自動車メーカーによって周到に用意されたものだったことが明らかとなった。

しかしこのような起訴理由の重大性にもかかわらず、司法長官ラムゼイ・クラーク (Ramsey Clark) がこの起訴によって求めた「救済」は、極めて控えめなものだった。その「救済」とは、「将来における共同謀議の禁止」だけであった。反トラスト法の民事規定によれば、同法違反により被害を受けた当事者は、実際の損害額の3倍の賠償を要求することができる。のちに公表された環境保護庁のメモによれば、自動車メーカーの共同謀議によってもたらされた大気汚染は、アメリカの政府 (連邦・州・地方) に対し、少なく見積もって27億ドル以上の損害を与えていた。⁽¹⁷⁾ だが司法長官が求めた「救済」には、この損害の賠償は一切含まれていなかったのである。

しかしこのような訴訟ですら、実際に裁判が行なわれたならば、その後の自動車排ガス規制の進展に大いに役立ったであろう。まず第一に、少なくとも公然とした共同謀議はなくなるであろう。第二に、自動車産業の犯罪がはっきりと公的に認知されるであろう。このことは、自動車メーカーのような宣伝の価値を十分に自覚したものに対しては、今後いかなる共同謀議をも行なわせないための大きな「歯止め」となる。第三に、将来多数提訴されると思われる同様の反トラスト民事訴訟 (賠償請求) に対し、有利な条件を与えるであろう。

しかしこの訴訟を引き継いだニクソン政権は、実にあっさりこの「遺産」を精算してしまった。1969年9月、司法長官ジョン・ミッチェル (John Mitchell) は、被告との間に「和解」が成立したと発表した。また10月には、カルフォルニア州中部地区連邦地方裁判所も、当事者間の「和解」を認める決定 (同意審決)⁽¹⁸⁾ を下した。司法省と自動車メーカーとの「和解」内容は、次のようであった。

4 自動車メーカーとその業界団体が、以下の行為を行なうことを禁止する。

- ① 排ガス低減装置の開発・製造・装備・流通あるいは販売を、妨害・抑制・制限するために、連携し謀議を行なうこと。
- ② 排ガス低減装置の装備を遅延させること、および装備時期に関する各メーカーの個々の決定を制約すること。
- ③ 排ガス低減装置に関する研究・開発成果の公表を制限すること。
- ④ 政府機関に対し、排ガス規制や安全性規制に関する各自の陳述書を提出し

ないよう申し合わせる事、および共同の陳述書を提出すること。

- ⑤ 1955年の相互特許協定を継続すること、およびこの協定に基づく特許に対し、特許料なしのライセンス許可を拒否すること。
- ⑥ 排ガス低減装置に関する各メーカーの内部情報および特許を交換すること。
- ⑦ 外部者の特許（排ガス低減装置）に対する共同アセスメントを継続すること、および外部者に対し、各メーカーすべてに同じ条件でライセンス提供するよう義務づけること。

この合意には、様々な問題点が存在することは明らかである。まず、各合意事項の履行を保証する手段や罰則の規定がない。これでは「共同謀議をやめさせる上で実行不可能な『必要事項』以外にはほとんど何も含まれていない」との批判を受けても仕方がないといえよう。次に、過去の共同謀議の存在やその責任が明確にされていない。これでは自動車メーカーの「犯罪」は結局は存在しなかったことになり、今後の反トラスト民事訴訟に対して何の積極的な意味をもたないばかりか、有害ですらある。また、そもそも当事者間の「合意」によって本件を処理することは、社会的に重大な「企業犯罪」に関する公衆の「知る権利」を侵害するものである。結局この「合意」は、実質的な内容がほとんどないまま、体裁だけをつくろったに過ぎなかったといえよう。⁽¹⁹⁾

一連の反トラスト訴訟は、このような形で幕を降ろされてしまったが、その過程で明らかになった事実は重大である。結末がどうであろうとも、この訴訟によって、自動車メーカーが1950年代から一貫して排ガス低減装置の開発と導入を意識的に抑制していたことが摘発された。そしてまた、“排ガス低減は技術的に不可能である”とするそれまでの自動車メーカーの主張が、恣意的に作り上げられた虚論であることも暴露されたのである。⁽²⁰⁾

註

- (1) ロサンゼルス郡執行官委員会からの書簡と、それに対する自動車メーカーの回答は、次のパンフレットに詳しくまとめられている。

A Factual Record of Correspondence between Kenneth Hahn (Los Angeles County Supervisor) and the President of General Motors, Ford and Chrysler Regarding the Automobile Industry's Obligation to Meet Its

Rightful Responsibility in Controlling Air Pollution from Automobiles,
Jan. 1967, (Ref. [5], pp. 155-214に収録)

- (2) Ref. [1], p. 158
 (3) この合同委員会についての詳細は次のようである (Ref. [3], pp. 857-858)。

<1>構成

名称：AMA Vehicle Combustion Products Committee
 設立：1953年12月
 主要メンバー：GM・フォード・クライスラー・AMC代表

<2>機能

- ① 自動車と関連する限りで、カリフォルニアにおける光化学スモッグ問題の技術的側面に関する最新の情報を調査し、収集し、保管する。
 - ② 産業としての研究開発プログラムを作成し、実施する。
 - ③ 政府、市民団体、民間機関の代表と協議し、協力する。
 - ④ AMA内の他の委員会、並びにこの問題を取り扱っている専門的・技術的機関と共同で作業を行なう。
 - ⑤ 幹部に対し、重要な開発成果についての情報を継続的に提供し、適切な行動を勧告する。
 - ⑥ 会員企業が個々の研究・工学プログラムにおいて得た情報の交換を促進する。
 - ⑦ 排ガス低減に関する技術レポートの発行を資金的に援助する。
- (4) この相互特許協定についての詳細は次のようである (Ref. [3], pp. 857-858)。

<1>構成

名称：Cross-Licensing Agreement Relative to Motor Vehicle Emission Control Devices
 成立：1955年7月
 参加者：(AMA会員企業) GM, フォード, クライスラー, AMC, チェッカー・モータース, インターナショナル・ハーベスター, カイザー・ジープ, マック・トラック, スチュードベーカー, ウォルター・モーター・トラック, ホワイト・モーター
 (非会員企業) AP パーツ, ディブコーバイン, スチュワート・ワーナー

<2>内容

- ・協定参加者には、自動車排ガス削減を主な目的とする装置あるいはシステムを、特許料なしで相互提供することが義務づけられる。
- (5) 以下このパラグラフの叙述は、主に森島昭夫 (1965)・(1972) を参考にした。
- (6) 装置は、テール・パイプからの排ガスを低減するもの (排ガス低減装置)

- とブローバイ・ガスを低減するもの（ブローバイ・ガス再燃焼装置）に分けられ、さらに、新車用と中古車用とに分けられている。したがって、4つの種類のそれぞれにおいて、2つ以上の装置が排出基準を達成することが可能と認められた場合、その種の排出基準の達成が義務づけられる。
- (7) MVPCBの認定によって、州内で販売されるすべての新車にブローバイ・ガス再燃焼装置の取り付けが義務づけられるようになったのは、1963年4月以降のことであった。
- (8) ただし、これは完全に自発的なものではなく、保健教育福祉長官から、「自発的」取り付けか、法的強制かの二者選択を迫られた末のことであったという指摘もある。Esposito (1969), 邦訳p. 114を参照。
- (9) ただしクライスラーだけは、当初異なる態度をとっていた。クライスラーは、1962年末頃から自動車技師協会 (S A E) 等の場において、同社の排ガス低減装置（クライスラー・クリーン・エア・パッケージ）はカリフォルニア州基準を達成することができると明言していた。クライスラーは、1963年7月、クリーン・エア・パッケージを認定のためMVPCBに提出したが、1964年になって急にこれを取り下げってしまった。この理由が何であったかは、次に述べる反トラスト訴訟で明らかとなった。Ref. [17], pp. 623-624を参照。
- (10) 独立系メーカーとは、次の4社（すべて企業合同）である。なお、これらの排ガス低減装置は、すべて新車用として認定された。
 W. R. Grace & Co.—Norris-Thermador
 Walker Manufacturing Co.—American Cynamid Co., Inc
 American Machine & Foundry Co., Inc.—Chromallory Corp.
 Arvin Industries, Inc.—Universal Oil Products, Inc.
- (11) Ref. [17], p. 91
- (12) Esposito (1970), 邦訳p. 97。ただし訳出は筆者による。
- (13) Ref. [5], p. 153およびEsposito (1970), 邦訳pp. 97-98を参照。
- (14) Esposito (1970), 邦訳p. 99参照。
- (15) Ref. [17], p. 92参照。
- (16) Esposito (1970), 邦訳pp. 101-102参照。
- (17) Ref. [17], p. 92参照。
- (18) Ref. [8], pp. 1739-1743参照。
- (19) Esposito (1970), 邦訳p. 105
- (20) 実際クライスラーは、のちにこの合意について次のように述べている。
 「この相互特許協定については、いかなる違法行為の存在も認められておりません。この協定は、排ガス低減の前進を妨害するどころか、実際は当時の諸条件の下で、それを促進していたのです。」(Ref. [20], p. 273)
- (21) この合意と同意審決の後、30以上の州において、自動車メーカーに対し損害賠償を求める反トラスト民事訴訟が提起された。しかし1973年11月、

カリフォルニア州中部地区連邦地方裁判所は、反トラスト法に触れるような謀議の存在は認められていないとして、すべての起訴を却下している。

- (22) フィリップ・バートン (Philip Burton) 下院議員 (カリフォルニア州選出) は、下院本会議でこの合意を次のように非難した。

「同意審決による決着は、のちに(反トラスト民事一引用者)訴訟を起こす者の法的負荷を増大させるだけで、損害賠償に道を開くことも、(再発を防止するために一引用者)適切な報告義務を課すことも、過去の文書の廃棄を禁止することはありませんでした。——すべては同意審決のための計画の基石を形づくったあの一方的交渉の流れにそったものだったのです」

(“Smog Control Antitrust Case”, Congressional Record, May 18, 1971, p. H4063)

2. 連邦排ガス規制とマスキー法

(1) 連邦排ガス規制の実施

アメリカでは、「合衆国」という国体から、自動車大気汚染を含む大気汚染全般への対策は、各州のもつ警察権の一部であると考えられてきた。したがって、大気汚染に関する初期の法制度や対策は、基本的に州あるいはその権限の委譲を受けた地方政府によって制定され、実施されてきた。⁽¹⁾自動車大気汚染対策の分野における最も先進的な例が、前節のカリフォルニア州である。

大気汚染に関する最初の連邦法は、1955年7月に制定された「大気汚染規制に関する研究及び技術的援助を規定する法律」(An Act to Provide Research and Technical Assistance Relating to Air Pollution Control:PL 84-159)である。しかしこの法律は、大気汚染全般を防止するための調査・研究に従事し、連邦・州・地方自治体相互の共同活動を積極的に推進(財政的援助も含む)することを公衆衛生局長官に義務づけたもので、自動車大気汚染対策に関しては、具体的にはなにも触れられていなかった。しかし1960年6月の同法改正(PL 86-493)の際には、公衆衛生局長官に対し、自動車排ガスが健康に及ぼす影響を連邦議会に報告(一度限り)することを義務づける条項が加わり、汚染源としての自動車に別段の注意が払われるようになった。

この連邦議会の立場は、1963年10月に成立した「大気清浄化法」(Clean Air Act of 1963:PL 88-206)において一層明確にされた。この法律は、専門委員会を設置して、自動車排ガス低減装置の開発と燃料改良の進行状況を調査し、自動車大気汚染に関し議会に定期的に報告を行なうとともに、必要な場合には立

法勧告を行なうという、一連の権限と義務を保健教育福祉長官に付与するものであった。この法律の成立により、自動車大気汚染に関する議会による定期的なレビューが始まることになったが、このことは、連邦レベルでの自動車大気汚染対策実施への議会の強い指向を反映していたといえよう。

事実、新たに上院公共事業委員会内に設置された大気・水質汚染特別小委員会（通称「マスクー小委員会」）は、1964年の1月から2月にかけて、全米各地で精力的な公聴会・現地視察を行なった⁽²⁾後、自動車排ガス規制等に関する新たな立法措置の必要性を勧告するレポートを上院に提出した。そして小委員会委員長であったエドモンド・マスクー（Edmund S. Maskie）上院議員自身、1965年1月に大気清浄化法改正法案を提出した。この改正法案は、大気清浄法の第II章として自動車大気汚染規制法（Motor Vehicle Air Pollution Act）を追加することを柱としており、そこには、連邦レベルでの排ガス規制の実施が盛り込まれていた。

この間自動車メーカーは、一貫して連邦レベルでの排ガス規制に反対する態度をとっていた。マスクー法案に関する公聴会に出席したAMAのジョージ・デラニー（George A. Delaney）は、「カリフォルニアの特定の状況に対する特定の処置を採用し、それを全国的に適用しようとする傾向が強いこと⁽³⁾」を警戒していると述べた。自動車メーカーは、光化学スモッグはカリフォルニア州にしか起こらないという「独特の見解⁽⁴⁾」をもって、連邦レベルでの排ガス規制は必要ないとしていたのである。そしてまた、自動車大気汚染に関する科学的データは、カリフォルニア州についてだけしか存在していないとも主張していた。しかしこの「独特の見解」は、同公聴会中に保健教育福祉省が提出した報告書⁽⁵⁾によってあっさりとかつがえされてしまった。この報告書は、光化学スモッグの発生はすでに27州で確認されており、いまやそれは全国的に広がっていると指摘していたのである。マスクー上院議員は、デトロイトでの公聴会において、AMAの代表に次のように宣告した。「私は、それ（光化学スモッグー引用者）が科学的意味において…完全には究明されつくされていないことは確かだと思う。しかし問題の存在が非常にはっきりしているの、…精確にすべてのことを確認し終わるまで座して待つべきではないと確信している⁽⁶⁾」。

マスクー氏はこのような考えの下に、先の大気清浄法改正法案第II章を作成したのであろう。この法案は、保健教育福祉長官に対し、できるだけ早い時期

に自動車排ガス規制基準を制定することを義務づけ、その実施・監督・違反の処罰に関する権限を付与することを主な内容としていた。この法案は、1965年10月、大気清浄化法改正法 (PL 89-272) として成立し、1966年3月には、1968年型車からのHC・CO排ガス規制基準 (HC: 4.1 g/m, CO: 34.0 g/m⁽⁷⁾) が保健教育福祉長官によって制定された。

(2) マスキー法の成立過程

1960年代末、全米の主要都市がほとんど例外なく深刻な「光化学スモッグ」に見舞われるようになると、より徹底した自動車排ガス対策をもとめる国民的世論が急速に醸成されていった。そしてまた、この世論を助長するかの様な「事件」が次々と生じた。

のちに「アメリカの若き良心」、「消費者運動の闘士」とまで呼ばれるようになった弁護士のラルフ・ネーダー (Ralph Nader) は、GMを相手取りある訴訟を起こした。彼によれば、1961年型のGMのコンパクトカー「コルベア」は欠陥車であり、GMはそれを承知の上で生産・販売を続けているため、全米で数多くの事故が起こっているというのである。これに対しGMは、次第に高まりつつあったネーダーへの支持を何とかして掘り崩そうと、私立探偵やスパイを雇い、ネーダーに対し様々なワナや脅迫をしかけた⁽⁸⁾。しかし逆にネーダーは、探偵やスパイへの依頼主がGMであることを突き止め、それを暴露してしまった。1967年3月、下院科学および宇宙科学委員会の公聴会において、GMのジェームス・M・ローチェ (James M. Roche) 社長は、ネーダーに深々と頭を下げて謝罪し、その光景はテレビを通じて全米に放映された。アメリカ国民は、安全性と欠陥車に関するGMの「犯罪」を目の当たりにしたのである。

また1969年1月には、前節で述べた「反トラスト訴訟」が提起された。この訴訟は、排ガス低減装置の研究・開発・製造・装備に関して相互の競争を排除するため、自動車メーカーが共同謀議を行っていたことを「告発」するものであった。そしてそれは、アメリカ国民に先の「ネーダー事件」を想起させ、排ガス低減に関する自動車産業全体の「犯罪」を印象づけるに十分であった。国民の圧倒的支持にもかかわらず、この訴訟が「和解」に終わってしまったこともあり、自動車メーカーに対し厳しい排ガス規制を課し、その社会的責任を果たさせるべきだという世論が、燎原の火のごとく燃え上がった⁽¹⁰⁾。

当時のニクソン大統領は、このような世論に押され、1970年2月、議会に対し「環境汚染防止に関する教書」(“*Message on Environment: Message from the President of the United States*”⁽¹¹⁾)を送付し、大気清浄化法改正法案を提出するとともに、1980年までに排ガス中に含まれる汚染物質を90%削減するという「自動車排ガス規制プラン」⁽¹²⁾を発表した。

これを受けて1970年3月から、マスキー小委員会において大気清浄化法改正法案の審議が始まった。しかし政府提出法案は、自動車組み立てラインにおける抜き出し検査の実施と燃料添加物規制の権限を保健教育福祉長官に付与することを主な内容としたものであり、一方、マスキー上院議員が提出していた法案も、燃料添加物規制の権限を保健教育福祉長官に与えることを主な内容としたものであった。つまり両法案とも、自動車排ガス規制の強化にはまったく触れていなかったのである。

こうした中、1970年8月、ゲイロード・ネルソン (Gaylord Nelson) とヘンリー・ジャクソン (Henry Jackson) の両上院議員は、1975年までに内燃エンジンを禁止することを内容とする法案を提出した。この8月の下旬、アメリカ東海岸一帯が未曾有の光化学スモッグに見舞われたこともあり、このネルソン・ジャクソン法案は熱っぽい議論をよんだ。しかしその直後、マスキー上院議員は新たな大気清浄化法改正法案を用意し、これを委員会法案としてまとめ上げてしまった。この法案は、ニクソン大統領の1980年排ガス規制目標とほぼ同様のものを、ネルソン・ジャクソン法案の1975年までに達成するという内容であった。⁽¹⁴⁾この後、議会と政府、自動車産業と国民の関心は、最も成立の見込みの高いこの新マスキー法案の動向に注がれていった。

自動車メーカーは当然、新マスキー法案の厳しい排ガス規制基準に猛反発し、上院公共事業委員会の委員会室を占拠せんばかりの議会工作を繰り広げた。⁽¹⁵⁾自動車メーカーの言い分は実にはっきりしていた。すなわち、“そのような排ガス規制基準を達成することは技術的に絶対不可能”⁽¹⁶⁾というのである。また政府の側でも、保健教育福祉長官エリオット・リチャードソン (Elliot Richardson) や初代環境保護長官ウィリアム・ラッケルハウス (William D. Ruckelshause) らが議会に書簡を送り、特に基準達成期限に関して、この新マスキー法案に批判を浴びせた。

しかし上院公共事業委員会は、排ガス規制の技術的可能性および達成期限に

ついて、すでに異なった見解に達していた。9月に上院に提出された同委員会のレポートには、次のように記されている。「各種の情報と1964年・1965年・1967年・1970年の公聴会に基づいて、委員会は、1975年が提案された基準を達成することのできる最も早い期日であろうと結論した⁽¹⁷⁾」。

しかし自動車業界とニクソン政権による執拗な攻撃のため、新マスキー法案は上院は通過したものの下院において否決され、成立が危ぶまれる局面があった。両院の採決不一致をうけて行なわれた両院協議会においては、特に1975・1976年という基準達成期限が争点となったようである。ここでマスキー上院議員をはじめとする上院側の協議会委員は、ある重大な譲歩を行なった。それは、環境保護長官に対し1年間に限り基準実施を延期する権限を与え、また全米科学アカデミー(NAS)に対し、排ガス規制基準達成の技術的可能性についての調査・研究を委託するというものであった。これはあとで述べるように大きな本質的譲歩であったが、しかし新マスキー法案の基準達成期限自体はとりあえず修正されないまま残された。両院協議会でまとめられた法案は、上院では全会一致で、下院でもただ1票の反対投票があったのみで可決され、かくて1970年12月、大気浄化法改正法(PL 91-604)の第II章として、「マスキー法」が成立した⁽¹⁹⁾。

(3) マスキー法の内容と意義

マスキー法は、自動車排ガス規制に関し、次のように規定していた⁽²⁰⁾。

〈1〉排ガス規制基準 (第202条 b 項 1, 2)

① 炭化水素 (HC) 及び一酸化炭素 (CO)

環境保護長官が定める1975年以降の排ガス規制基準は、1970年基準において認められている排出量 (1970年排ガス規制値) の90%以上を削減するものでなければならない。

② 窒素酸化物 (NO_x)

環境保護長官が定める1976年以降の排ガス規制基準は、1971年型車から実際に計測された排出量⁽²¹⁾の90%以上を削減するものでなければならない。

〈2〉排ガス規制基準実施の延期 (第202条 b 項 5)

- ① 自動車メーカーは、1972年1月以降、1975年HC・CO基準実施の1年間延期を環境保護長官に申請することができる。また1973年1月以降、1976年NO_x基準実施の1年間延期を環境保護長官に申請することができる。
- ② 環境保護長官は、以下の4つの条件を満たすと判断した場合に限り、自動車メーカーの申請を承認することができる。
 - 1) 基準の延期が、公共の利益あるいは公衆の健康と福祉のために必要である。
 - 2) 申請者によって、基準達成のためのあらゆる誠実な努力がなされた。
 - 3) 有効な排ガス低減技術が入手不可能であるか、または相当期間入手不可能であったことを申請者が立証している。
 - 4) 全米科学アカデミーの調査・研究およびその他の情報が、基準達成のための技術は入手不可能であることを示している。
- ③ 環境保護長官は、自動車メーカーの申請を承認した場合、暫定基準(Interim Standards)を制定しなければならない。

<1>の「90%以上の削減」は、厳密な科学的根拠があつて規定されたものであつた。その根拠とは、1970年6月に保健教育福祉省大気汚染規制局のD・バーズ(D. S. Barth)らが大気汚染規制協会年次大会において発表した、「望ましい大気質水準に基づく、HC、CO及びNO_xに関する連邦排ガス規制目標」と題するレポート⁽²²⁾である。このレポートは、全国あらゆる地域において市民の健康を守るために必要な大気質水準を実現するためには、自動車から排出される大気汚染物質の削減率(1968年以前の未規制車がベース)を下図第2カラムのようにしなければならないと結論づけていた。これを1970年当時の排ガス規制基準からの削減率として換算すると、下図第5カラムのようになる。マスクー法はこれに基づいて、先の「90%以上の削減」条項を規定したのであつた。

しかしこの条項のもつ意味は、その科学的根拠という点より、これまでとは異なる「排ガス規制基準設定原理」を採用したという点で評価されなければならない。この条項は、市民の健康を守るという観点からあるべき基準を導き出すという「原理」に基づくものであつた。これまでの大気清浄化法には、202条

a 項に、「技術的可能性と経済的成本に適切に配慮して」⁽²³⁾排ガス規制基準を設定すべきことが謳われており、事実上これが規定的な「原理」となっていた。しかしこのような「原理」によって設定されたこれまでの排ガス規制基準は、当然非常にゆるやかで、ますます深刻化する自動車大気汚染に対処できるものではなかった。マスクー法はこれを削除し、「健康の保護最優先」の「原理」を⁽²⁴⁾確立したのであった。

〈表1〉 マスケー法の排ガス規制目標

汚染物質	〈排ガス規制目標〉 ^(a)		1970年基準	削減率(%)
	削減率(%)	[A]排出量(g/m)	[B](g/m) ^(a)	1-[A]/[B]
H C	99.0	0.15	3.9(4.1)	96.2
C O	92.5	6.16	33.3(34.0)	81.5
N O _x	93.6	(0.38)	(4.0) ^(b)	90.5

(a) 1968年連邦テスト法による。ただしカッコ内の数値は1975年連邦テスト法による。

(b) 1970年にはNO_x基準は定められていないので、1971年型車からの実測排出量(1975年連邦テスト法)が記してある。

* Ref. [14], p.1645およびWhite (1982), p.15より作成

〈2〉の排ガス規制基準の実施延期に関する条項は、先も述べたように、上院と下院との「妥協の産物」である。この条項の挿入によって、排ガス規制基準の達成が「公衆の利益」にかなう場合や、「技術的に不可能」な場合には、その実施が延期される可能性が残された。しかしこの条項は明らかに、先の「健康の保護最優先」の「原理」とは根本的に相容れないものであった。そしてそのことは、「排ガス規制基準の達成は不可能だ」と自動車メーカーが再び猛反撃を加えてきたとき、明白になったのである。(次号につづく)

註

(1) 1912年には、全米で28あった人口20万以上の都市の内、23の都市が煤煙

防止条例を制定していたようである。また1962年には、2000を越える地方自治体が大気汚染防止計画をもっていた。森島昭夫 (1965), p.14参照。

- (2) この公聴会の模様は、Ref. [2] に収められている。
- (3) Ref. [3], p. 879
- (4) 例えばAMAのカール・リチャーズ (Karl M. Richards) は、1960年の公聴会において、次のような証言を行なっている。
 「御承知のように、科学者やエンジニアが説明するところによれば、カリフォルニアの問題は、気温の逆転層が絶えずおおいかぶさっていること、山々が周りを取り囲んでいること、風の動きがきわめて微弱であること、そして太陽光線が強いことなどの異常な結合から生じたものであります。炭化水素と窒素酸化物が十分な濃度に達していて、これらの諸条件の全部またはほとんどが存在していなければ、光化学スモッグのようなタイプの反応は生じません。このように、よく聞かれる『ロサンゼルス・スモッグ』という言葉には、しっかりとした根拠があるのです。というのは、光化学スモッグは、この地域で見られるほど頻繁かつ激烈には、地球上の他のどの場所にも起こりそうもないような大気汚染なのです。」(Ref.[1].p.7)
- (5) Ref. [3], pp. 885-889参照。
- (6) Ref. [4], pp. 122-123
- (7) g/mは、grams per mileの略号である。以下小論では、この略号を用いて表記する。なおこの規制基準は、1966年型車に対するカリフォルニア州基準とほぼ同じである。
- (8) このあたりの事情は、Esposito (1970), 邦訳pp.347 - 352に詳しい。
- (9) Jacoby et al. (1973), p.10および華山讓 (1978), pp.79 - 80参照。
- (10) その他、世論喚起に大きな役割を果たしたのは、1970年4月22日の「地球の日 (Earth Day)」や「クリーン・エア・カー・レース (1970 Collegiate Clean Air Car Race)」などの環境保護団体によるイベント、ネーダー・グループによる『失われ行く大気』(Esposito(1970))の出版などであった。
- (11) この教書の大要を自動車大気汚染対策に焦点を絞ってまとめれば、次のようである。(Ref. [7] 参照)
 - ① 保健教育福祉長官は、1973・75年型自動車への排ガス規制において、現行の1970年基準をさらに強化する。また1973年までにNO_x、1975年までに粒子状物質の排出規制を行なう。(行政措置)
 - ② 1年間にわたって実際に生産された自動車を抽出検査することを定める立法を提案する。(立法提案)
 - ③ 燃料成分と添加物を規制する権限を保健教育福祉長官に与える立法を提案する。(立法提案)
 - ④ 新しい動力(ガス・タービン、蒸気タービン、両者の折衷装置、電気モーター等)を使った低汚染自動車を5年以内に生産するため、政府・民間部門での研究・開発計画(後にEPAの“Advanced Automotive

Power System Program”となる)を開始する。(大統領命令)

- (12) Jacoby et al. (1973), p. 11には、教書の中にこの「プラン」が含まれていたかのように記されているが、筆者が同教書を読む限り、そのような「プラン」は含まれていない。しかしながら、ニクソン大統領が1970年2月にこの「プラン」を発表した事実は、他の資料からも確認できる。したがっておそらく、教書の発表と同時にプレス・カンファレンスの場で、この「プラン」が発表されたものと思われる。
- (13) 同様の法案は、1969年、カリフォルニア州議会上院で可決されたことがあった(その後下院で廃案)。
 内燃エンジンとは、ガソリン・エンジン、ディーゼル・エンジン、ガスタービン・エンジンなどのように、エンジン内部で燃料を燃焼させるエンジンである。一方外燃エンジンとは、スチーム・エンジンやスターリング・エンジンのように、エンジンの外部で燃料を燃焼させるエンジンである。後者は「爆発」という不正常的燃焼形態を用いないので、大気汚染物質の生成は極端に少ない。
- (14) この経緯を、民主党の有力な次期大統領候補であったマスキー上院議員によるリーダー・シップの確保のためにとらえる向きもある。Jacoby et al. (1973), p. 11参照。
- (15) この時の状況に関しては、*Environmenral Action*, August 25, 1970 (Ref. [9], p. 1603に収録)を参照。
- (16) 例えばAMAのトーマス・マン (Thomas C. Mann) は、マスキー上院議員に書簡を送り、次のように訴えている。
 「自動車メーカーがこの法案で定められている低減水準を達成することは、いかなる化石燃料燃焼エンジン(内燃エンジンおよびスチーム、ガスタービン等を含む)を用いても、単純に不可能であることは今日明らかであります。」(Ref. [9], p. 1578)
 またフォードも次のように訴えている。
 「我々がこの仕事(法案にある排ガス規制基準の達成—引用者)に対し、どんなに巨額の資金を投入しようとも、またどんなに多くの人員をさきこうとも、我々はそれを1975年1月1日までにできるとは思えません。」(Ref. [9], p. 1611)
- (17) Ref. [10], p. 27
- (18) Ref. [11] 参照。
- (19) 1970年大気清浄化法改正法、特にその第二章「全国排出基準法(National Emissions Standards Act)」は、その成立に尽力したエドモンド・マスキー上院議員の功績を讃え、「マスキー法」と呼ばれている。以下本稿では主にこの通称を用いる。
- (20) PL 91-604, *United States Statues at Large*, Vol. 84, Part 2, pp. 1690-1703参照。

本稿では触れられていないが、その他の重要な条項としては、環境保護長官あるいは環境保護庁による検定テスト（206条）や燃料規制（211条）などがある。また自動車メーカーは、排ガス低減システムに対し保証を与えなければならず（207条）、各種の検定テストに合格していない車を販売した場合には、1台につき1万ドル以下の罰金を支払わなければならない（205条）と規定されている。

- (21) このように規定されたのは、1970年・71年には、連邦においてもカリフォルニア州においても、 NO_x に関する排ガス規制基準が存在していなかったからである。
- (22) D. S. Barth, J. C. Romanovsky, E. A. Schuck, and N. P. Cernansky, *Federal Motor Vehicle Emission Goals for CO, HC, and NO_x Based on Desired Air Quality Levels*, 1970 (Ref. [9], pp. 1639-50に収録) またこの内容は、Jacoby et al. (1973), Chapter 7に詳細に紹介されている。
- (23) PL 90-148, §202(a), *United Statues at Large*, Vol. 81, p. 449
- (24) この“健康の保護最優先”の「原理」が確立されたいきさつについては、先の上院へのレポートの中に、次のように記されている。

「委員会での議論において、技術的可能性という概念を大気質基準の基礎に用いることに関して、少なからぬ懸念が表明された。委員会は次のように結論した。1)人々の健康は、健康を守る大気質基準の早期の達成が技術的に可能であるか否かの問題より重要である。2)入手可能な技術を適用したとしても、多くの地域において汚染負荷は増大するため、依然公衆の健康は害されるであろう。／それゆえ委員会は、既存の汚染源は法律に定められた基準を満たすか、閉鎖されるべきであり、加えて新規の汚染源は、大気中への汚染物質の排出を防除するため、最大限可能な範囲までコントロールされるべきであるという結論を下した。」(Ref. [10], pp. 2-3)