
種 別： 論説

タイトル： 米国におけるエネルギー政策当局と規制機関の関係についての一考察
—DOE 組織法の立法過程から—

著 者： 丸山 真弘

所 収： 『上智法学論集』第 62 卷 3-4 合併号（平成 31 年 3 月）173-182 頁

発行元： 上智大学法学会

本頁は書誌情報頁です。適宜論文本文の前に付してご利用下さい。



上智大学法学会

米国におけるエネルギー政策当局と規制機関の関係についての一考察— DOE 組織法の立法過程から—

丸山 真弘

- 一. はじめに
- 二. DOE 組織法の制定の背景
- 三. DOE 組織法の立法過程における FERC の位置づけを巡る議論
- 四. まとめ

一. はじめに

2017年9月29日、米連邦エネルギー省（Department of Energy: DOE）の Rick Perry 長官は、連邦エネルギー規制委員会（Federal Energy Regulatory Commission: FERC）に対し、管轄下の地域送電機関（Regional Transmission Organization: RTO）や独立系統運用者（Independent Transmission Operator: ISO）が運営する卸電力市場において、90日分以上の燃料をサイト内に備蓄できる燃料供給の安定した電源が、電力システムの頑健性（resilience）に寄与している分の対価として、資本コストを含むすべてのコストの回収を認める仕組みを導入するよう RTO や ISO に指示することを求める書簡⁽¹⁾と、指

(1) “Secretary of Energy’s Direction that the Federal Energy Regulatory Commission Issue Grid Resilience Rules Pursuant to the Secretary’s Authority Under Section 403 of the Department of Energy Organization Act”, available at <https://www.energy.gov/sites/prod/files/2017/09/f37/Secretary%20Rick%20Perry%27s%20Letter%20to%20the%20Federal%20Energy%20Regulatory%20Commission.pdf>

示の案⁽²⁾を発した⁽³⁾。卸電力市場における料金が公正かつ妥当でない場合、その見直しを求める権限は、連邦動力法 (Federal Power Act: FPA⁽⁴⁾) に基づく FERC の専権事項⁽⁵⁾であるが、Perry 長官による提案は、その例外規定である DOE 組織法 (Department of Energy Organization Act⁽⁶⁾) 403 条を根拠とするものであった。

FERC は、政策当局である DOE から独立した電力・ガスの規制機関と認識されている。日米構造協議の中、1999 年 6 月に米国から示された「日本における規制撤廃、競争政策、透明性及び、その他の政府慣行に関する日本政府への米国政府要望書」⁽⁷⁾では、「電力分野における参加者の活動を監視し、この分野における発電および託送業務への公正、透明かつ非差別的なアクセスを確保する」⁽⁸⁾ため、独立した規制機関の設立を求めていたが、このモデルとしては FERC が想定されていたと考えられる⁽⁹⁾。また、2015 年

(2) *Grid Resiliency Pricing Rule*, 82 Fed. Reg. 46, 940 (2017)

(3) 本件とその後の動きについては、丸山真弘、「なぜ FERC は石炭火力や原子力に対する DOE の提案を退けたのか?」, 電気新聞 1 月 31 日 (2018)、Schneider, Jonathan and Trotta, Jonathon. *What We Talk About When We Talk About Resilience*, 39 Energy L.J. pp. 353-400 (2018) を参照。

(4) 16 USC § 824 *et seq*

(5) FPA205 条および 206 条に基づく。

(6) 91 Stat. 565; 42 USC § 7101 *et seq*

(7) “Submission by the Government of the United States to the Government of Japan Regarding Deregulation, Competition Policy, and Transparency and other Government Practices in Japan” (Oct. 6, 1999), available at <https://americancenterjapan.com/wp/wp-content/uploads/2017/03/wwwf-deregulation-e-1999.pdf> 【以下 US Govt. (1999)】。

(8) US Govt. (1999), p. 19

(9) ただし、米国の求める「独立した規制機関」は、「いかなる電力サービス提供事業者からも分離され、かつそうした事業者とは責任関係を持たない」(US Govt. 1999, p. 19) ものであるとされていたことには注意が必要である。一方、2001 年の中央省庁再編の際、資源エネルギー庁電力・ガス事業部に電力市場整備課とガス市場整備課が設けられたが、2002 年 10 月に米国が示した「日米規制改革および競争政策イニシアティブに基づく日本国政府への米国政府の年次改革要望書」(“Annual Reform Recommendations from the Government of the United States to the Government of Japan under the U.S.-Japan Regulatory Reform and Competition Policy Initiative” (Oct. 23, 2002), available at <https://americancenterjapan.com/wp/wp-content/uploads/2017/03/wwwf-deregulation-e-2002.pdf>) 【以下 US Govt. (2002)】では、米国は「電力・ガス分野に関する規制機関の独立性の重要性を、首尾一貫して強調してきた」観点からこれらの設立を歓迎するととも

9月に電力取引監視等委員会が設立⁽¹⁰⁾されたが、委員会の権限として定められた事項は、1999年の要望書において「独立した規制機関の責務」として提案されたものと重なる点が少なからず存在している。

しかし、FERCは独立した規制機関とはされるものの、組織上はDOEの下に置かれている。また、Perry提案に見られるように、DOEからFERCの権限に干渉するためのルートも、例外的ではあるが存在している。このような状況は、どのような背景の下に成立したものなのだろうか。

本稿では、エネルギー規制当局とエネルギー政策当局との間の関係を検討する際の一助とすることを目的に、文献⁽¹¹⁾をもとにDOE組織法の立法過程、特にDOE組織法403条の規定を振り返ることを通じ、2017年10月1日に設立40周年を迎えたFERCとDOEの関係について整理する。

二 .DOE 組織法の制定の背景

1 石油ショックへの対応

1973年10月の第4次中東戦争の開戦を受けたアラブ産油国による原油価格の引き上げとイスラエル支持国に対する石油禁輸措置に対し、米国ではエネルギー政策に対する関心が高まった。その中で、エネルギーに関する規制権限が多くの省庁に分散されており、エネルギー政策に関する司令塔が存在

に、「経産省内において、一方では電力市場整備課とガス市場整備課との間の、他方では政策策定部局間の規制権限と責任の範囲および分担を明確に定義する」ことを求めた(US Govt. 2002, Annex-12)。

(10) 平成27年法律第47号による改正後の電気事業法(昭和39年法律第170号)第166条の2以下。その後、2016年4月に電力・ガス取引監視等委員会と改称され、現在に至る。

(11) 以下では、Byse, Clark. *The Department of Energy Organization Act: Structure and Procedure*, 30 Admin. L. Rev. pp.193-236 (1978) 【以下 Byse (1978)】、Aman, Alfred C. Jr., *Institutionalizing the Energy Crisis: Some Structural and Procedural Lessons*, 65 Cornell L. Rev. pp.491-598 (1980) 【以下 Aman (1980)】、Grenier, E.J. Jr., and Clark, R.W. III. *Relationship between DOE and FERC: innovative government or inevitable headache?*, 1 Energy L.J. pp. 325-365 (1980) 【以下 Grenier and Clark (1980)】、Michael W. Grainey, *Recent Federal Energy Legislation: Toward a National Energy Policy at Last*, 12 Envtl. L. pp.29-80 (1981) 【以下 Grainey (1981)】を主に参照している。

しないことが問題とされた⁽¹²⁾。

連邦政府のエネルギー政策当局を一元化しようという動きは Nixon、Ford の両政権下でも存在⁽¹³⁾したが、1977年1月に大統領に就任した Carter は、4月18日の演説で「エネルギー問題への対処は、道徳上は戦争に等しいもの (moral equivalent of war⁽¹⁴⁾)」と述べ、対応策の一つとして、エネルギー政策の予測可能性・一貫性確保のため、50以上の省庁に分かれていたエネルギーに関する権限を、単一の省に集約するとの提案を行った。

これに先立つ1977年3月1日に、Carter 政権はエネルギー省の設置に関する立法を求める教書⁽¹⁵⁾を上下両院に送付した。これを受け、上院に DOE 設置法案が提案⁽¹⁶⁾され、審議が開始された。

2 連邦動力委員会 (FPC) に対する批判

一方米国内には、エネルギー規制機関である連邦動力委員会 (Federal Power Commission: FPC) に対する不信感も存在していた。

FPC は、1920年制定の連邦水力法 (Federal Water Power Act: FWAP⁽¹⁷⁾) に基づき、陸軍、内務、農務の3長官を構成員とする調整組織として発足した

(12) 日本では、資源エネルギー庁が経済産業省の外局として、1973年7月に発足した。

(13) Nixon 政権下では、S. 2135 / H.R. 9090 (Energy Research and Development Administration Act) が1973年に提案されたが、両院とも実質審議に入ることはなかった。Ford 政権は、Carter 政権への政権移行の直前の1977年1月11日に、エネルギー当局の再編に関する計画 (*Touchy Policy Issues Complicate Carter Efforts at Energy Reorganization*, 35 Cong. Q. 165) を発表した。

(14) この言葉は、米国の哲学者、心理学者であった William James が1906年に Stanford 大学で行った演説で使われたものとされる。

(15) Proposed Legislation to Create New Cabinet Department of Energy - Message from the President of the United States (H, Doc. 95-96), 123 Cong. Rec. H5575 (March 1, 1977) と、Department Energy Organization Act - Message from the President PM-42, 123 Cong. Rec. S5636 (March 1, 1977)

(16) An Act to establish a Department of Energy in the executive branch by the reorganization of energy functions within Federal Government in order to secure effective management to assure a coordinated national energy policy, and for other purposes (S.826)。提案者は、上院政府活動委員会委員長の Ribicoff 上院議員 (民主党・コネチカット州選出) ほか。

(17) Pub. L. No. 66-245, 41 STAT. 1063 (renumbered Pub. L. No. 95-617, 92 STAT. 3148 (1978))

が、1930年の法改正により、大統領が指名する5名の委員により構成される独立した組織に改組された⁽¹⁸⁾。1935年にはFPAが制定され、州際通商にあたる電力の卸売販売や送電に関する料金の決定権限がFPCに付与された。1938年に制定された天然ガス法（Natural Gas Act: NGA⁽¹⁹⁾）により、ガス事業に関する同様の料金規制権限もFPCに与えられた。さらに、1942年のNGA改正⁽²⁰⁾により、ガスパイプラインの建設や、州際通商にあたるガスの再販に関する規制権限もFPCに付与された。

料金等の決定は、公聴会（hearing）の記録に基づき、事案ごとに裁決を行うことが原則として求められていたが、FPCが決定を求められる事案は、1950年代まではそれほど多くなかった⁽²¹⁾。ところが、1954年6月のPhillips Petroleum 判決⁽²²⁾により、ガスの生産者が州際通商のために再販するガスの井戸元価格についての規制権限をFPCが持つことが確認された。これにより、ガス生産者からの料金に関する申請が殺到した。1960年に地域別の料金規制が導入されるまで、個別の申請への対応を迫られたFPCは、未決定の多くの事案を抱える⁽²³⁾こととなり、この混乱はその後も続いた。

また、1960年代後半以降、FPCは、ガスの輸入や液化天然ガスの導入、石炭のガス化といった新しい事案に直面することとなった。これらの事案の対応には、外交政策や環境政策といった政治的な課題との調整が必要とされたが、政治からの独立性を持つ、合議制機関としてのFPCにはこのような問題への対応は容易ではなく、その決定が政治的な争いを生むこともあった⁽²⁴⁾。

(18) Elizabeth Moler et al., *A Salute: 75 Years for the FPC and FERC*, 16 Energy L.J. pp.293-297 (1995) 【以下 Moler et al. (1995)】, p.294

(19) Pub. L. No. 75-688, 52 STAT. 821

(20) Pub. L. No. 77-444, 56 STAT. 83

(21) Moler et al., (1995) p.295

(22) *Phillips Petroleum Co. v. Wisconsin*, 347 U.S. 672 (1954)

(23) Moler et al., (1995)によれば、Phillips Petroleum 判決から1年後の1955年6月の時点で、FPCには、ガス生産者からは10,978件の料金決定申請があり、1960年には、3,372件の料金決定申請と3,278件の料金改定申請が、未決定の状態にあったとされる(p. 295)。

(24) Grenier and Clark (1980), pp.327-328

こうした状況の下、Nixon 政権下の行政機構に関する大統領諮問会議が1971年に取りまとめた報告書⁽²⁵⁾は、これらの点がFPCの非効率の原因であるとして、合議制の独立機関であるFPCを改組し、独任制の政府機関であるFederal Power Agencyとすることを提案⁽²⁶⁾した。一方、下院の州際国際通商委員会の監視調査小委員会が1976年にとりまとめた各種の規制当局に対する評価報告書⁽²⁷⁾は、FPCは、特にガス事業の分野において、議会により定められた需要家保護の役割を果たせていない⁽²⁸⁾とした上で、規制当局と政策当局の間の独立性を維持しつつ、両者の一貫した協調関係を促進することを提言⁽²⁹⁾した。

三 .DOE 組織法の立法過程における FERC の位置づけを巡る議論

1 提案時の位置づけ

Carter 大統領の教書を受け、上院に提出された法案 S. 826 は、エネルギー政策の一元化を目指す観点⁽³⁰⁾から、FPC や、石油価格の規制のため1974年に設立された連邦エネルギー局 (Federal Energy Administration: FEA) を廃止し、その権限を DOE 内の一部局である経済規制局 (Economic Regulatory Administration: ERA) に移管することを規定していた (301 条)。法律上、公

(25) President's Advisory Council on Executive Organization, *A New Regulatory Framework: Report on Selected Independent Agencies* (1971) 【以下 Ash Report (1971)】

(26) Ash Report (1971), p. 109-113

(27) House Subcommittee on Oversight and Investigation of the Committee on Interstate and Foreign Commerce, *Federal Regulation and Regulatory Reform*, 94th Cong., 2d Sess. 420 (1976) 【以下 Moss Report (1976)】

(28) Moss Report (1976), p. 379

(29) Moss Report (1976), p.419

(30) ただし、原子力の安全審査に関する権限は原子力規制委員会 (Nuclear Regulatory Commission) に、環境に関する規制権限は環境保護局 (Environmental Protection Agency) に、それぞれ残されたほか、連邦政府の土地でのエネルギー採掘等に関する許認可権限は内務省との共管とされるなど、エネルギーに関する全ての権限が DOE に移管されたわけではなかった (Byse (1978), pp. 194-195)。

聴会の記録に基づく裁決が必要とされる案件については、大統領が任命する、身分保障のある3名の委員で構成される、DOE内の公聴・不服申立委員会（Board of Hearing and Appeal）で裁決が行われるとされた（401条）が、どの案件が委員会による裁決の対象となるかを判断する権限はDOE長官にあり、委員会には、自ら手続を開始する権限は与えられていなかった（401条(a)）。

2 上院での議論と修正案

上院の政府活動規制委員会での審議では、FPCを廃止し、その権限をDOE長官に与えることに対する懸念が数多く示され⁽³¹⁾、5月14日に取りまとめられた委員会報告には「単一の者が、価格の提案と決定の双方について、単独で権限を持つべきではない。特にその者が他の多くの政策や行政上の権限をも持つ場合には」と記された。委員会の修正案では、FPCやFEAの規制権限は、電力や天然ガスの輸出入、天然ガスの割当制限の優先順位といった一部の例外事項を除き、3名の独立した委員により構成される、DOEの下に置かれたエネルギー規制委員会（Energy Regulatory Board: ERB）に移管される⁽³²⁾旨が規定された（401条）。また、委員会に対する人員や予算の確保についても明示された（401条(c)、(i)）。

一方修正案では、DOE長官が、価格決定等の規制権限の行使を委員会に求める、委員会による権限行使に対し合理的な期限を設定する、委員会による規制権限の行使手続に関与する、ということ認める旨の規定が置かれることとなった（403条(b)、405条(c)）。また大統領は、委員会による天然ガスの井戸元価格や石油価格の決定に対し、その決定が国のエネルギー政策の実現と矛盾すると判断した場合、10日以内に理由を付した上で拒否権を行使することが認められていた（404条）。委員会の修正案は、5月18日の本会議において賛成74反対10棄権16で可決⁽³³⁾され、下院に送られた。

(31) Grenier and Clark (1980), pp. 331-333

(32) 後に述べる下院修正案とは異なり、ERBに移管される項目を列挙する形（ポジティブ・リスト方式）が採用されていた（402条）。

(33) 本会議では、委員会修正案の一部をさらに修正したが、本稿で論じている部分は修正

3 下院での議論

下院の政府活動委員会は、大統領教書に基づく原案をほぼそのまま採用した案をとりまとめ、本会議に提出した。しかし本会議において、料金等の規制権限に関する大幅な修正案が提案された。この修正案は、井戸元価格に対する厳格な規制を支持する、リベラル派の John E. Moss 議員（民主党・カリフォルニア州選出）⁽³⁴⁾と、規制撤廃を主張する、保守派の Clarence J Brown 議員（共和党・オハイオ州選出）が提案したものであった。

この修正案では、限定列挙された項目⁽³⁵⁾を除く FPC のすべての権限を、5名の委員により構成される連邦エネルギー規制委員会（FERC）に移管し、これを DOE の下に置くとした。John Neal Erlenborn 議員（共和党・イリノイ州選出）は、規制当局は議会が産み出したものであり、行政府の影響からは独立したものであるべきと主張し、DOE とは別の組織として FPC を維持するという修正案を提案したが、この提案は退けられた。また、上院修正案で採用された、天然ガスの井戸元価格や石油価格の決定に対する大統領による拒否権は、Moss・Brown 修正案では採用されなかった。

審議の結果、Moss・Brown 修正案は、6月2日の本会議において賛成 236 反対 119 棄権 78 で可決された。

4 両院協議会での調整と結果

上下両院の議決が異なったため、両院協議会による調整が図られることになったが、結果として、上院案と下院案（Moss・Brown 修正案）のうち、FERC⁽³⁶⁾の独立性をより高いものとする規定が、協議会案として採用される傾向がみられた⁽³⁷⁾。

対象には含まれていない（Grenier and Clark (1980), p. 332）

- (34) Moss 議員は、Moss Report (1976) を取りまとめた下院州際国際通商委員会・監視調査小委員会の委員長であった。
- (35) エネルギーに関する情報、緊急時の相互接続、電力の輸出と天然ガスの輸出入、天然ガス配送の制限に関する権限が DOE 長官に移管された (301 条) (Byse (1978), p. 199)。
- (36) 名称を Federal Energy Regulatory Commission とすることは、最も早く合意された (Grenier and Clark (1980), p.335, Byse (1978), p. 200)。

まず、委員会の重要性や果たすべき権限の多さから、委員の数は5名が適当とされた。また、十分な数の職員を任命する権限や、DOE が十分な予算を配分しない場合、議会に対し直接予算を請求する権限が FERC に与えられた (401 条(c)、(j))。さらに、FERC の独立性確保の観点から、FERC 職員は DOE 長官以下の DOE の他部門からの指揮命令の対象から外れることが明記された (401 条(d))。

FERC の権限については、下院案のネガティブ・リスト方式ではなく、上院案のポジティブ・リスト方式が採用されたが、リストの項目は、上院案より大幅に拡大された⁽³⁸⁾。さらに FERC には、DOE 長官の行う各種の規則等の提案が、FERC の管轄する機能に重大な影響を与えると判断する場合には、その提案を審査する権限が与えられた (404 条(a))。また、天然ガスの井戸元価格の決定に対する大統領による拒否権は削除された。

一方、上院案で採用された、DOE 長官が、価格決定等の FERC に与えられた規制権限の行使を求める、FERC による権限行使に対し合理的な期限を設定する、FERC による規制権限の行使手続に関与する、ということを確認する旨の規定は、協議会案にも採用されることになった (403 条)。

協議会案は 8 月 2 日に上下両院で承認され、Carter 大統領は、8 月 4 日に法案への署名を行った。1977 年 10 月に DOE 組織法が施行され、DOE と FERC が誕生した。大統領は、FPC の最後の委員長であった Charles B. Curtis を初代の FERC 委員長として指名した⁽³⁹⁾。

四．まとめ

これまで見てきたように、連邦議会は DOE 組織法の制定にあたり、分散したエネルギー政策に関する連邦の権限を集約した、エネルギー政策の司令塔としての DOE を設立するとともに、その下に独立した規制当局としての

(37) Grenier and Clark (1980), p. 335, Byse (1978), p. 200

(38) FPC や FEA の権限に加え、石油パイプラインに関する州際通商委員会 (Interstate Commerce Commission) の権限も FERC に移管されることになった (402 条(b))。

(39) Curtis, Charles, *Forty Years of FERC*, 38 Energy L.J., pp.413-418 (2017)

FERC を設け、各種の規制権限を DOE 長官ではなく FERC に委ねるという判断を下した。これについては、Nixon 政権下での Watergate 事件に対する批判や、Carter 政権下で一元的なエネルギー政策の策定を担当し、初代の DOE 長官を務めた James R. Schlesinger の議会への態度に起因するものとの指摘⁽⁴⁰⁾もある。しかしこの動きは、FPC の非効率や政治からの過度の独立性を批判し、エネルギー政策の一元化の必要性は認めつつも、エネルギーに関する全権を行政府に与えるのではなく、料金規制については独立した規制機関が担うべきという議会の方針を示し⁽⁴¹⁾、エネルギー政策当局と規制機関の関係についての一つの解決策を提示したものといえる。DOE 長官による FERC の権限への関与を規定した DOE 組織法 403 条は、両者の関係を調整するための規定と位置づけられる。紙幅が尽きたことから、今回の Perry 提案も含め、DOE 組織法 403 条の運用を巡る課題については、別稿に譲ることとしたい。

(一般財団法人電力中央研究所 社会経済研究所 副研究参事)

(40) Byse (1978), p.233, Aman (1980), p.520

(41) Grenier and Clark (1980), p. 338