
種 別： 研究ノート

タイトル： アメリカのクリーンパワープラン撤回論争

著 者： 筑紫 圭一

所 収： 『上智法学論集』第 62 卷 1-2 合併号（平成 30 年 11 月）77-93 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

研究ノート

アメリカのクリーンパワープラン撤回論争

筑紫 圭一

1. CPP の沿革と内容
2. CPP 撤回の提案理由
3. 今後の展望

本稿⁽¹⁾は、いわゆるクリーンパワープラン（CPP：Clean Power Plan）⁽²⁾の撤回論争を取り上げ、その法的論点を中心に検討するものである。CPPは、前政権の下で、アメリカ環境保護庁（EPA：Environmental Protection Agency）が導入した強力な温暖化政策であり、化石燃料を使用する既存火力発電所からの二酸化炭素（CO₂）排出量について制限を課すことなどを定めていた。しかし政権交代を受け、EPA 長官は、2017 年 10 月 10 日、CPP の撤回を提案するという規則案の告示（NPRM：Notice of Proposed Rulemaking）⁽³⁾をした。なお、本稿執筆の時点では、規則案の告示と意見募集手続が終了した段階であり、CPP を撤回する最終規則は公布されていない。

CPP の撤回は、どういった理由で提案されたのか。本稿では、CPP 撤回をめぐる諸論点を分析し、今後の展望を述べることにしたい。なお本稿は、CPP 撤回に関する法的論点をやや詳しく検討する。その理由は 2 つある。第一に、アメリカでは、こうした大きな政策変更は、しばしば訴訟で争われ、CPP の撤回についても、同様の経過をたどることが予想されることである。第二に、そうした訴訟では、CPP 撤回の適法性が争われ、本稿で検

-
- (1) 本稿は、2017 年度ガス事業研究会活動報告書の掲載原稿に、若干の加筆修正を加えたものである。
 - (2) EPA, “Carbon Pollution Emission Guidelines for Existing Stationary Sources: Electric Utility Generating Units,” Final Rule, 80 Federal Register 64661, October 23, 2015.
 - (3) EPA, “Repeal of Carbon Pollution Emission Guidelines for Existing Stationary Sources: Electric Utility Generating Units,” Proposed Rule, 82Federal Register 48035, October 16, 2017.

討する論点が重要な争点となりうると想定されることである。本稿の結論を簡単に述べれば、下記のとおりである。

CPP 撤回が実現した場合、どういった法的紛争が生じるか。第一の論点は、CPP 撤回を訴訟で争うことができるかどうかである。CPP 撤回は訴訟の対象となる。そうした訴訟が提起された場合、本案の問題としては、CAA § 111 (d) の下で EPA が有する規制権限の範囲（法律解釈の問題）、RIA を含む撤回理由の合理性（裁量行使の問題）が、主要な争点となろう。第二の論点は、EPA が、CAA の下で CPP に代わる火力発電所の CO₂ 排出規制を採用するかどうかである。EPA が今後も CAA の下で何らかの温暖化政策を進める可能性はあり、むしろそうしなければ、その実施を訴訟で強制される可能性がある。

CPP 撤回が実現した場合、どういった政策的影響があるか。連邦レベルの温暖化政策が大幅に後退することも予想されるものの、アメリカの温暖化対策全体としては、それほど大きな影響が生じない可能性もある。それは、さまざまな要因により、電力業界が急速に変化しているためである。他方で、当然のことながら、CPP 撤回が何の政策的影響も生じさせないわけではない。電力業界にそうした変化があったとしても、その影響は州によって異なり、各州の CO 排出削減実績にも大きな差がある。CPP の撤回が実現すれば、州ごとの差異が今後も残ること、CPP が導入された場合と比較して国内全体の削減量は減少することが予想される。

1. CPP の沿革と内容

(1) CPP 制定に至る経緯

CPP は、オバマ政権が導入した積極的な温暖化政策である⁽⁴⁾。アメリカの温暖化政策は、紆余曲折を経て、大気浄化法（CAA : Clean Air Act）の下で進められており、CPP も CAA の下で採用された。CAA は、大気質の保護と向上を目的とし、固定排出源や移動排出源からの大気汚染物質排出を規制する法律である。歴史的には、一酸化炭素（CO）、硫黄酸化物（SO_x）、窒素酸化物（NO_x）、PM、オゾン（O₃）、鉛などの公害発生物質を主に規制してきた法律であるため、CAA の下で温室効果ガス排出規制が実施可能かどうかは、当初、訴訟の重要争点となった。ここでは、CPP 制定に至る経緯をごく簡単に説明しよう。

(4) CPP 規則案の沿革・内容・争点を詳しく検討した研究として、若林雅代・上野貴弘「米国における火力発電所 CO₂ 排出規制の動向と今後の展開—連邦環境保護庁の規制『Clean Power Plan』提案を巡って—」電力中央研究所報告 調査報告 Y14005（2015年2月）。

(i) CAA と温暖化政策

アメリカでは、政治過程の対立が激しく、連邦レベルの包括的な温暖化対策が成立しなかった。環境保護団体は、こうした膠着状態 (deadlock) を打開するため、既存の法律の下で温暖化対策の実施を求める戦略をとり、1999 年、EPA に対して、CAA § 202 に基づき、新型自動車からの温室効果ガス排出を規制するように求めた。

CAA § 202 (a) (1) は、EPA 長官に対し、自動車から排出される「あらゆる大気汚染物質 (any air pollutants)」について、次の 2 要件を満たすときには排出基準の設定をするよう義務づけている。すなわち、①当該大気汚染物質が、大気汚染の「原因または要因になると EPA 長官が判断する (in his judgment cause, or contribute to)」とき、かつ、②当該大気汚染が「公衆の健康や福祉を害するものと合理的に予想されうる (may reasonably be anticipated to endanger public health or welfare)」ときである。上記①の認定を「原因・要因 (cause or contribute) 認定」、②の認定を「危害 (endangerment) 認定」という。

EPA は、2003 年に、CAA が EPA に温室効果ガスの規制権限を与えていないなどの理由を挙げて、CAA § 202 に基づく規制の実施を拒否する決定をした。そこで複数の環境保護団体と 12 州などが、EPA の決定を争う訴訟を提起したところ、Massachusetts v. EPA 判決 (2007 年) は、「大気汚染物質」という文言が広く定義されているため、温室効果ガスがその定義に該当すると判断し、EPA が CAA § 202 (a) (1) の下で温室効果ガスの規制権限を有すると判示した⁽⁵⁾。

これを契機として、アメリカでは、CAA の下で温暖化対策が実施されることとなった。EPA は、2009 年 12 月、CAA § 202 について、①原因・要因認定と②危害認定を行い、それに基づき、軽量自動車 (light-duty vehicle) の排ガス規制基準などを制定した⁽⁶⁾。また、CPP の根拠とされている CAA § 111 (d) についても、American Electric Power Co. v. Connecticut 判決 (2011 年) が、CAA § 111 の下で発電所に適用される際も同様に、「大気汚染物質 (air pollutant)」という文言が温室効果ガスを含むことを明らかにした⁽⁷⁾。加えて、

(5) Massachusetts v. EPA, 549 U.S. 497 (2007).

(6) Endangerment and Cause or Contribute Findings for Greenhouse Gases Under Section 202 (a) of the Clean Air Act, Final Rule, 74 Federal register 66496 (December 15, 2009). この認定を受けて、軽量自動車温室効果ガス排出基準および企業平均燃費基準 (CAFE) が設定された。Light-Duty Vehicle Greenhouse Gas Emission Standards and Corporate Average Fuel Economy Standards, Final Rule, 75Federal Register 25324 (May 7, 2010).

Utility Air Regulatory Group v. EPA 判決 (2014年) は、PSD プログラムの「主要排出施設 (major emitting facility)」と Title V の「主要排出源 (major source)」を定義する目的では、温室効果ガスを汚染物質として扱うことを認めなかったものの、すでに他の大気汚染物質に関して許可プログラムの対象とされていた固定排出源 (anyway sources) について「利用可能な最善技術 (BACT: Best Available Control Technology)」を義務づける目的では、温室効果ガスを規制対象の汚染物質と扱うことを認めた⁽⁸⁾。これにより、実質的には、EPA は、PSD と Title V の許可プログラムに基づき、国内の固定排出源に起因する温室効果ガス排出量の8割以上を規制する権限を得たとされる⁽⁹⁾。

(ii) オバマ政権の温暖化政策

2009年に誕生したオバマ政権は、発足当初より、連邦レベルでの積極的な温暖化対策の実施に向けて取り組み、排出権取引法案 (American Clean Energy and Security Act) の成立を目指した。しかし、共和党の強い反対により、同法案は成立しなかった⁽¹⁰⁾。そこで、2期目のオバマ政権は、議会を通じて包括的な温暖化対策法を成立させるよりも、既存の法律の下で行政権限を活用して温暖化政策を進める方針を立てた⁽¹¹⁾。本稿で扱う CPP も、既存の法律である CAA の権限を用いて導入されたものである。

オバマ大統領は、2014年11月12日、温室効果ガスの削減目標として、2025年時点で2005年比26~28%の削減を目指すことを明らかにした。CPP は、その目標達成を実現するための重要政策として導入されたものであり、CAA の下で火力発電所のCO₂排出規制を行うことを主眼としたものである。

(2) CAA § 111—CPPの法的根拠とEPAの解釈

CPPの法的根拠は、CAA § 111 (d) である。CPP撤回論争を理解するために必要な限度で、CAA § 111の仕組みとEPAの解釈について説明しよう⁽¹²⁾。

(7) Am. Elec. Power Co., Inc. v. Connecticut, 564 U.S. 410 (2011).

(8) Util. Air Regulatory Group v. EPA, 134 S.Ct. 2427 (2014).

(9) CRS Report R44480, Clean Power Plan: Legal Background and Pending Litigation in West Virginia v. EPA, by Linda Tsang & Alexandra M. Wyatt 4 (March 8, 2017).

(10) 若林雅代・上野貴弘「米国における火力発電所CO₂排出規制の動向と今後の展開—連邦環境保護庁の規制『Clean Power Plan』提案を巡って—」電力中央研究所報告 調査報告 Y14005 (2015年2月) 1頁。

(11) 「大統領気候行動計画 (The President's Climate Action Plan)」6頁 (2013年6月) 参照。

CAA § 111 は、公衆の健康や福祉を害すると合理的に予測されうる大気汚染 (air pollution which may reasonably be anticipated to endanger public health or welfare) に対する規制措置を定める (表 1 参照)。同条が定める規制の仕組みは、次のとおりである。

第一に、EPA は、上記大気汚染の原因や要因となる固定排出源 (stationary source) の類型をリスト化する義務を負う。第二に、EPA は、このリストに掲載された類型の固定排出源について、新規・変更排出源 (new and modified sources) に適用される性能基準 (NSPS: New Source Performance Standard) を設定する義務を負う (§ 111 (b))。この性能基準は、「最善排出量削減システム (BSER: best system of emission reduction) の適用を通じて達成可能な排出限度を反映する大気汚染物質排出基準」と定義されており、BSER は、「EPA 長官が、(削減達成費用・大気以外の健康・環境影響・エネルギーに関する諸要件を考慮しつつ) 十分に実証されたものであると認定した」ものと定められている (§ 111 (a) (1))。第三に、リストに掲載された類型の**新規・変更排出源**に対する NSPS が公布された段階で、EPA は、州が**既存排出源**に対する性能基準を設定するための規則 (regulations) を策定する義務を負う (§ 111 (d))。EPA は、この規則を「排出ガイドライン (emission guidelines)」と呼ぶ。各州は、この排出ガイドラインに基づき、EPA 長官に対して、同類型の既存排出源に適用する性能基準を設定するための計画を提出しなければならない⁽¹³⁾。

このように、CAA § 111 (d) に基づく既存排出源の規制は、①新規・変更排出源に対する NSPS の設定を受けて行われる、②各州が EPA の排出ガイドラインに基づいて性能基準を設定する、という仕組みをとる。CPP は、CAA § 111 (d) の下で、CO₂ の既存固定排出源である発電施設 (EGUs: Electric Utility Generating Units) に関する「排出ガイドライン」として導入された。

こうした CAA § 111 の仕組みを前提に、オバマ政権下の EPA は、次のように CPP の制定を進めた。まず、2014 年 6 月 18 日、連邦行政命令集 (Federal

(12) CAA § 111 の仕組みと CPP 策定の経緯については、次の文献を主に参考した。CRS Legal Sidebar LSB10016, EPA Proposes to Repeal the Clean Power Plan, by Linda Tsang (January 4, 2018); CRS Report R44480, Clean Power Plan: Legal Background and Pending Litigation in *West Virginia v. EPA*, by Linda Tsang and Alexandra M. Wyatt (March 8, 2017).

(13) なお EPA 長官は、州が当該計画を提出しないときに、その提出を法的に強制することはできない。EPA が定めた期限までに州が満足のいく計画を提出しないときは、EPA 長官は、当該州に代わって計画を策定する。さらに、州が計画を執行しないときは、EPA 長官が当該計画を執行する権限を有する。CAA § 111 (d) (2)。

<表1> 固定排出源から排出される大気汚染物質の規制プログラムと対応条文

CAA § § 108~110	NAAQS (National Ambient Air Quality Standards) プログラム — criteria air pollutants.
CAA § 111	NSPSs (New Source Performance Standards) — air pollution which may reasonably be anticipated to endanger public health or welfare.
CAA § 112	NESHAP (National Emission Standards for Hazardous Air Pollutants) プログラム — HAP (hazardous air pollutants) .

Register) に CPP 規則案⁽¹⁴⁾を公表した。その後、EPA は、数度のパブリックヒアリングやパブリックコメント手続を行い、それに対応する相当の修正を加えた上で、2015年8月3日に CPP 最終規則を制定し、2015年10月23日に連邦行政命令集に公表した (CPP 制定 (既存火力発電所規制) の要件である、新規・変更火力発電施設に対する NSPS (CAA § 111 (b)) の最終規則も公布している)。

(3) CPP の内容

(i) CPP の骨子

CPP の骨子は、次のとおりである⁽¹⁵⁾。

- ① 既存火力発電所 (fossil-fueled power plants) からの CO₂ 排出を制限する。
- ② 既存火力発電所の排出量や排出原単位 (emissions or emission rates) について、州別の制限を段階的に導入する。
- ③ 達成目標は、電源構成に応じ、州ごとに異なる。
- ④ CPP は、それが完全に実施される 2030 年時点までに、国内電力部門の CO₂ 排出量を全体で 32%削減させると想定される。

(14) EPA, “Carbon Pollution Emission Guidelines for Existing Stationary Sources: Electric Utility Generating Units,” Proposed Rule, 79 Federal Register 34830, June 18, 2014. なお、CPP の規則案から最終規則への変更点については、下記の文献を参照。CRS Report R44145, EPA’s Clean Power Plan: Highlights of the Final Rule, by Jonathan L. Ramseur and James E. McCarthy (August 14, 2015).

(15) CRS R44992, Reconsidering the Clean Power Plan, by James E. McCarthy 1 (October 25, 2017).

(ii) BSER

既存火力発電施設の CO2 排出に関する「最善排出削減システム (BSER)」について、EPA は、下記 3 つの構成要素 (building blocks) に基づいて決定した。「システム」という語の理解として、当該事業場内で適用される措置に限定せず、当該事業場外の措置を広く含めた点に大きな特徴がある。この点は、後述のとおり、CPP 撤回提案時の最重要論点となる。

- ① 対象火力発電施設の効率 (heat rate) 改善、
- ② 天然ガスコンバインドサイクル (NGCC) の利用拡大 (石炭火力に代替)、および、
- ③ 再生可能エネルギー・原子力エネルギーの利用拡大。

加えて EPA は、BSER を用い、①発電施設の蒸気発生設備 (electric utility steam generating units。石炭が 94% を占める)、②固定燃焼タービン (stationary combustion turbines。天然ガスコンバインドサイクル設備など) というサブカテゴリーに関し、全国排出性能レート (national emission performance rate) を導出した。これは、次に述べる州別目標を設定するための土台となった。

(iii) 州別目標 (state-specific targets)

EPA は、先の全国排出性能レートを各州のベースライン電源構成 (2012 年の数値) に適用し、州別目標 (排出原単位の目標) を設定した (図 1 参照)。州別目標は、2022 年～2029 年の平均値が満たすべきこととされる中間目標と、2030 年に満たすべきこととされる最終目標からなる。

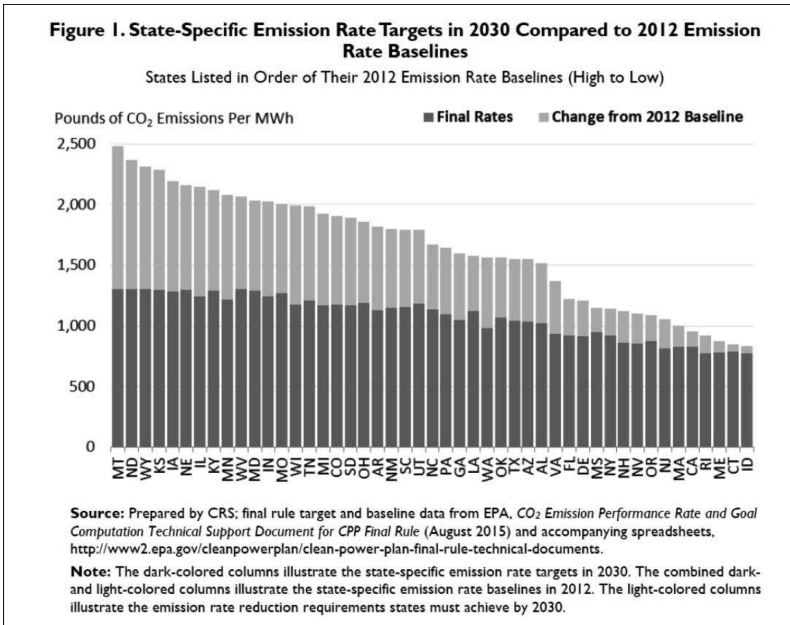
(iv) 州別目標の達成方法

州別目標の達成方法に関し、CPP は、いくつかの選択肢を用意した。これは、州に対して柔軟性を与えるためである。

第一に、州は、①排出基準アプローチ (emission standards approach) と、②州措置アプローチ (state measures approach) のいずれを採用するか、選択することができる。①を採用する場合には、州内の規制対象施設で、上記 (ii) で述べた全国排出性能レートを実施することとなる。②を採用する場合には、州法によってのみ執行可能な政策やプログラムも組み合わせて活用することができる。

第二に、州の計画は、単独計画 (individual plans) でもよいし、複数州の共同実施計画 (multi-state plans) でもよい。共同実施計画は、発電地と需要地が州

図 1



○出典：CRS Report R44145, EPA’s Clean Power Plan: Highlights of the Final Rule, by Jonathan L. Ramseur and James E. McCarthy at 4, Figure I (August 14, 2015).

をまたぐことがあるという、電力系統の特性に配慮した措置と評されている⁽¹⁶⁾。

第三に、州は、排出原単位目標（emission rate target。単位は pounds of CO₂ per megawatt-hour）を用いることもできるし、総量目標（mass-based target。単位は tons of CO₂）を用いることもできる。たとえば、カリフォルニア州と北東9州は、キャップアンドトレード型の排出権取引制度を導入しており、総量ベースのキャップを規制対象者に課しているため、こうした州にとっては、総量目標の方が都合がよい、という⁽¹⁷⁾。

(16) 若林雅代・上野貴弘「米国における火力発電所 CO₂ 排出規制の動向と今後の展開—連邦環境保護庁の規制『Clean Power Plan』提案を巡って—」電力中央研究所報告 調査報告 Y14005 (2015年2月) 12頁。

(v) 各州の計画策定義務

先述のとおり、CAA § 111 (d) の下で、各州は「最善排出削減システム (BSER)」を反映した性能基準を設定しなければならない。CPP は、各州に対し、2016 年 9 月 6 日までに当初計画または最終計画を EPA に提出する義務を課した。

(vi) 期待される削減効果

EPA は、CPP 導入によって期待される国全体の削減効果について、2030 年時点で 2005 年比 32% の削減を見越している。その過程においても、2020 年時点で同比 22~23% 減、2025 年時点で同比 28~29% 減と順調な削減が進むものと想定した。また、CPP の相乗効果として、Sox、NOx、PM2.5 の発生量も、大きく減少することを予想している。

(4) RIA

EPA は、CPP に関する規制影響分析 (RIA : Regulatory Impact Analysis) を実施した。費用便益分析の結果として、規制の便益が費用を大きく上回るとしている。その結果は、下記のとおりである (表 2)。

便益は、①気候便益 (Climate Benefits)、②大気汚染健康相乗便益 (Air pollution health co-benefits) が、貨幣換算できるものとして算入されている (そのほか、Non-monetized Benefits も挙げられている)。気候便益は、アメリカ国内で生じるものに限定せず、地球規模の影響 (global impact) を計算している。また、大気汚染健康相乗便益は、SO₂、NO_x、PM_{2.5} の発生量減少による便益を計算したものである。遵守費用は、Integrated Planning Model (IPM) を用いて推計され、需要側 EE プログラムと参加費用、監視・報告・記録保存費用を含めている。一例を挙げると、2030 年の総便益 (Rate-based approach) は、\$ 260 億~\$ 450 億と計算されているところ、気候便益は \$ 200 億、大気汚染健康相乗便益は \$ 140 億~\$ 340 億であり、総遵守費用は \$ 84 億であるとされている。

この RIA の妥当性については、早くから議論が生じていた。すなわち、気候便益で地球規模の影響を算入していることや、気候便益以外に大気汚染健康相乗便益を算入していることで、便益を過大に見積もっているのではないか、

(17) 若林雅代・上野貴弘「米国における火力発電所 CO₂ 排出規制の動向と今後の展開—連邦環境保護庁の規制『Clean Power Plan』提案を巡って—」電力中央研究所報告 調査報告 Y14005 (2015 年 2 月) 12 頁。

<表2>

	総便益 (Rate-based approach)	総便益 (Mass-based approach)
2020年	\$ 10億～\$ 21億	\$ 39億～\$ 67億
2025年	\$ 170億～\$ 270億	\$ 160億～\$ 260億
2030年	\$ 260億～\$ 450億	\$ 260億～\$ 430億

[2011年\$。割引率3%]

○出典：EPA, “Carbon Pollution Emission Guidelines for Existing Stationary Sources: Electric Utility Generating Units,” Final Rule, 80 Federal Register 64680-64681 の TABLE1 および TABLE2 を参考に筆者作成。

という懸念が生じたためである⁽¹⁸⁾。この点は、後述のとおり、CPP撤回の提案に際し、一つの論点を形成することになる。

2. CPP撤回の提案理由

(1) 大統領令 13783号とCPPの見直し

トランプ大統領は、2017年3月28日に大統領令13783号「エネルギー自立と経済成長の促進」⁽¹⁹⁾に署名した。この大統領令は、アメリカ合衆国の電力が、石炭、天然ガス、原子力、水力、再生可能エネルギーによって産出されることを確保することが、国益に適うことを明示する (§ 1 (b))。その上で、行政機関に対し、「国産エネルギー源の開発と利用に負担を課しうる現行の諸規則を速やかに見直し、公益の保護や適法性の確保に必要な限度を超えて国内エネルギー資源の開発に対して不当に負担を課す諸規則を適切に停止、改正、または撤回すること」を義務づけた (§ 1 (c))。さらに、オバマ大統領の発令した大統領令13653号や関連するメモランダム等の廃止 (§ 3)、EPAのCPPと関連する規則などの見直し (§ 4)、炭素・NOx・メタンに関する社会的コス

(18) 参照、若林雅代・上野貴弘「米国における火力発電所CO2排出規制の動向と今後の展開—連邦環境保護庁の規制『Clean Power Plan』提案を巡って—」電力中央研究所報告調査報告Y14005、15～18頁(2015年2月)。

(19) Executive Order 13783, “Promoting Energy Independence and Economic Growth,” March 28, 2017. 大統領令は、①憲法や法律の許容範囲内で適用され、②対象となる行政機関や行政職員を拘束する効果を持ち、③政府に対する訴訟原因 (cause of action) を形成しない。大統領は、いつでも大統領令を改廃でき、新大統領は、既存の大統領令を維持することも、それを新たな大統領令によって改廃することもできる。参照、Bressman, Rubin and Stack, *The Regulatory State*, 662 (2nd ed. 2013)。

<表 3 >

■ CAA § 111 (a) (1) : 「最善排出削減システム (BSER) の適用により (through the application of the best system of emission reduction)」
■ CPP が前提とする広い解釈 : 「当該排出源の所有者や運営者が、当該排出源のために他の場所で実施しうる措置 (something that the source's owner or operator can implement on behalf of the source at another location)」を意味する。
■ CPP 撤回理由の狭い解釈 : BSER とは、「当該排出源に / で適用されうる措置 (something that can be applied to or at the source)」であることを要する。

ト推計の見直し (§ 5)、国内の石油・ガス開発に関する諸規則の見直し (§ 7) などを定めている。

大統領命令 13783 号の指示を受け、EPA は、2017 年 10 月 10 日、正式に CPP 撤回の提案を行った。以下では、CPP の撤回提案理由として示された、①法律解釈の変更、② RIA における計算方法の変更について、やや詳しく述べる。

(2) 法律解釈の変更

CPP 撤回提案の根拠をなすのは、CAA § 111 の解釈変更である。EPA は、① CPP は、そもそも前例のない拡張的な CAA § 111 の解釈に基づいており、同条が EPA に与えた法的権限を逸脱した内容であるため、全面的に撤回するほかない、②今回提案する解釈は、CAA § 111 の文言、立法史、従来の行政実務、CAA の他規定、より広範な政策的考慮に照らし、「最も適切な解釈 (the most appropriate reading)」⁽²⁰⁾である、と説明した。

解釈変更の要点は、こうである。すなわち、CPP が前提とする CAA § 111 の解釈は、EPA が規制対象者に「事業場外 (outside the fence line)」の措置を求めうる、というものである。しかし、CPP 導入前の EPA は、CAA § 111 に基づく規制を行う際に、規制措置の内容を「事業場内 (inside the fence line)」の措置に限定する解釈を採用してきた。したがって、CPP が前提とする新規の解釈を撤回し、従来の解釈に戻るべきである (表 3 参照)。

この解釈変更は、CPP 撤回が訴訟で争われた場合に中心的な争点となりう

(20) 82 Federal Register at 48038. 他にも、「最善の解釈 (the best construction)」という語を用いている。82 Federal Register at 48039.

る。そこで、EPA が示した解釈方法とその説明をやや詳しく説明することとしたい。EPA は、CAA § 111 の文言、立法史、従来の行政実務、他規定との整合性、より広範な政策的課題という5つの観点から、その解釈変更を正当化している。以下 (i) ~ (v) は、EPA の主張を要約したものである。

(i) CAA § 111 の文言

争点の「排出削減システム (system of emission reduction)」という文言は、CAA § 111 の下で性能基準を制定するための端緒である。この文言を広く解するか狭く解するかにより、EPA 長官が有する裁量の範囲が決まる。

CAA は、この文言を詳しく定義していないものの、その文言だけで解釈することはできない。§ 111 (d) は、「BSER の適用により (*through the application of the best system of emission reduction*)」と定めている。この点に関し、CPP は、「当該排出源の所有者や運営者が、当該排出源のために他の場所で実施しうる措置 (*something that the source's owner or operator can implement on behalf of the source at another location*)」を意味するという、広い解釈を採用した。それは、「排出源 (source)」が「所有者や運営者 (owner or operator)」を含むと解し、さらに「実施する (implement)」と「適用する (apply)」を互換的に用いている。これに対し、今回の CPP 撤回は、BSER が「当該排出源に／で適用されうるもの (*something that can be applied to or at the source*)」を意味するという、狭い解釈を提案している。

この狭い解釈は、CAA § 111 (d) が、他の排出源や主体についてではなく、「既存排出源について (*for any existing source*)」基準の設定を求めることから導かれる。加えて、同様に「新規排出源について (*for new sources*)」基準設定を求める § 111 (b) (1) (B) の存在を考慮しても、個々の排出源に／で適用される措置を指すと解釈する方が合理的である。

そのほか、「適用 (application)」という文言は、CAA でさまざまな文脈で用いられているものの、他の基準設定関係規定 (MACT、BACT、Motor vehicle and engine standards) の下では、排出源に対する物理的または運営上の変更 (*physical or operational change to a source*) を示している。つまり、「適用 (application)」という文言は、措置が当該排出源そのものに適用されることを示唆している。

(ii) CAA の立法史

「システム (system)」という文言も、歴史的にみれば、当該排出源に対する物理的または運営上の変更に根差している。まず、CAA § 111 (a) (1) (とり

わけ、「排出削減システム」という文言)は、1970年CAA改正時における上下両院委員会の合同会議(joint conference)に端を発するものであるところ、その土台となった両院の法案は、いずれも当該排出源に適用される物理的または運営上の変更を前提としていた。また、1977年CAA改正と1990年CAA改正のどちらにも、CPPが前提とする広い解釈を支持する証拠は見当たらない。

(iii) 従来の行政実務

EPAは、1975年に「排出削減システム」という文言を解釈した際に、CAA § 111 (b) と (d) のいずれの基準についても、技術ベースの、かつ、排出源に焦点を当てた(technology-based and source-focused) 解釈を明確に採っていた。これは、議会がCAAの該当条文を制定した時点と最も近接した時点に示された解釈であり、最も適切な解釈である。

(iv) CAA 他規定との整合性

CAA § 111の狭い解釈は、CAAのより広い文脈とも整合的である。実際に、CAA § 111 (a) (1) が排出源を超えて(beyond-the-source) 適用されるという広い解釈は、予想外の影響をもたらしうる。それは、CAA § 165の下でBACTとして設定される排出基準よりも、CAA § 111の下で設定される基準の方が厳しいものになりうるという影響である。BACTは、CAA § 111の基準を下限(floor)としている。また、BACTは、排出源それ自体に適用されなければならない、発電シフト(generation-shifting)のような排出源を超える措置を含んでいない。

CAAのTitle IV(酸性雨プログラム)やinterstate-transport rulemakings(the Cross-State Air Pollution Ruleなど)も、広い解釈を支持しない。CPPでは、これらを根拠として、発電部門の排出権取引プログラム(cap-and-trade program)が実行可能であるとしている。しかし議会は、Title IVに基づく排出権取引プログラムを明示的に創設し、かつ、CAA § 110に基づく大気環境基準を実施するために「取引可能な許可証(marketable permits)」の使用を明示的に認めている。EPAが、取引を例に挙げ、発電シフトを「排出削減システム」として正当化することを、議会が黙示的に認めているとは考えにくい。

(v) より広範な政策的課題

EPAが今回提案する解釈は、EPAと利害関係者に関する、より広範な政策的課題とも調和するものである。その理由は2つある。

第一に、CPPの前提とする解釈は、明確な言明原則(clear statement rule)に反する。明確な言明原則とは、重大な社会的政治的影響を生じさせる解釈は、議会が明確にそれを許容する規定を置いていなければ採用できない、とする解釈原則である⁽²¹⁾。今回提案する解釈は、既存の火力発電施設からのCO₂排出を規制することによって生じうる、重大な経済的政治的影響を大幅に減少させることによって、明確な言明原則への抵触を回避できる。

第二に、アメリカの電源構成(generation mix)それ自体の規制は、EPAの権限に属さない。エネルギー部門それ自体に対する規制は一般に、連邦エネルギー規制委員会(FERC: Federal Energy Regulatory Commission)および州によって行われている。連邦エネルギー法(Federal Power Act)のPart IIは、FERCに、州際通商に従事する電力事業者に対する規制権限を与えている。また、CAA § 310は、同法が「他の法律に基づく長官または他の連邦職員、官庁もしくは機関の権限および責務に優位するものとして解釈されるべきではない」と定めている。

(3) RIAにおける計算方法の変更

トランプ政権下のEPAは、CPPの撤回が実現すれば、2030年時点で、最大330億ドルの遵守コストが回避できると説明する⁽²²⁾。とりわけ、オバマ政権の実施したCPPのRIAは、次の3点で非常に不確実で異論の多いものであったと指摘している。

第一に、オバマ政権のRIAが、国内の便益ではなく、地球全体の便益を前提としていたことである(Domestic versus global climate benefits)。これは、よく確立した手法に反するものであるという。

第二に、オバマ政権のRIAが、温室効果ガス以外の汚染物質も削減されることで生じる相乗便益("Co-benefits" from non-greenhouse-gas pollutants)を重視したことである。これについては、CPPの目的と関係ない汚染物質の削減による便益を主張することで、事実上、CPPがもたらす真の純費用(net cost)を隠すものであると指摘する。

(21) Util. Air Regulatory Grp. v. EPA, 134 S. Ct. 2427 (2014) (FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp., 529 U.S. 120, 160(2000)を引用。)は、一定の状況下において、「莫大な『経済的政治的重要性』」を有する解釈は、当該行政機関に当該権限を与えるという議会からの明確な言明を要する、と判示した。

(22) EPA, News Release from Headquarters, EPA Takes Another Step To Advance President Trump's America First Strategy, Proposes Repeal Of "Clean Power Plan" (October 10, 2017).

第三に、エネルギー費用と節減の計算（Energy cost and savings accounting）である。すなわち、オバマ政権は、CPP の省エネ（energy efficiency）効果を回避された費用（avoided cost）として計算したものの、これは費用推計を相当低いものにするため、むしろ便益として計算すべきであったとしている。

第三の点は、計算方法に関する指摘であり、それほど重要性をもつ問題とは解しがたい。これに対し、第一と第二の点は、当初から見られた指摘であり、重要な論点を形成するものと解される。

3. 今後の展望

EPA は、2017 年 12 月 28 日、規則案事前告示（ANPRM：Advanced Notice of Proposed Rulemaking）により、CPP の代替政策に対する情報提供を募集した。連邦行政手続法上（Administrative Procedure Act）の手続である NPRM と異なり、ANPRM は、将来の行政活動を拘束する効力を持たない。では、CPP 撤回と ANPRM は、アメリカの温暖化政策やエネルギー政策にどういった影響を及ぼすのか⁽²³⁾。

(i) 法的見地

CPP 撤回が成立した場合、連邦政府が実施する規制の方針やスケジュールは、いっそう不透明さを増すであろう。また、CPP 撤回の適法性や代替政策の実施義務などをめぐり、さまざまな訴訟が提起されることとなろう。

第一に、CPP 撤回は訴訟で争うことができるか。CPP 撤回は訴訟の対象となる。CAA § 307 (b) によれば、撤回が最終規則として連邦行政命令集に掲載されたときは、それから 60 日以内に、撤回の適法性を争う訴訟をコロンビア巡回区連邦控訴裁判所（D.C. Circuit）に提起することができる。そうした訴訟が提起された場合、本案の問題としては、CAA § 111 (d) の下で EPA が有する規制権限の範囲（法律解釈の問題）、RIA を含む撤回理由の合理性（裁量行使の問題）が、主要な争点となろう。

第二に、EPA は、CAA の下で CPP に代わる火力発電所の CO₂ 排出規制を採用するか。EPA が今後も CAA の下で何らかの温暖化政策を進める可能性があり、むしろそうしなければ、その実施を訴訟で強制される可能性がある⁽²⁴⁾。

(23) この点については、次の文献が参考になる。CRS R44992, Reconsidering the Clean Power Plan, by James E. McCarthy, at 4-6 (October 25, 2017).

(24) CRS Legal Sidebar LSB10016, EPA Proposes to Repeal the Clean Power Plan, by Linda Tsang,

まず、先述のとおり EPA は 2009 年に、温室効果ガスの排出が公衆の健康と福祉を害するという CAA 上の「危害認定」をしているところ、この認定自体の撤回は提案していない。また、EPA は、2011 年に州と環境保護団体から提起された訴訟で和解する際に、CAA § 111 に基づいて新規・既存火力発電所に対する温室効果ガス排出基準を設定することに合意したため、今後 EPA が同条の下で何の対応もしなければ、和解当事者が和解内容の履行を求める訴訟を提起すると予想される。

(ii) 政策的見地

CPP 撤回が実現すれば、連邦レベルの温暖化政策が大幅に後退することも予想される。ただし、仮に連邦レベルの規制が停滞したとしても、アメリカの温暖化対策全体としては、それほど大きな影響が生じない可能性もある。それは、さまざまな要因により、電力業界が急速に変化しているためである⁽²⁵⁾。

第一の要因は、市場の力 (market forces) である。すなわち、低価格の天然ガスが豊富に存在すること、電力需要の伸びが鈍化していること、再生可能エネルギーの低価格化が進んでいることなどから、市場原理により、老朽化した石炭火力発電所の廃止は、相当進むと予想されている。その廃止分が天然ガスや再生可能エネルギーの発電量拡大で置換されるならば、電力部門からの CO2 排出量も大きく減少する。

第二の要因は、州や連邦の諸規制や税制優遇である。たとえば、州レベルでの再生可能エネルギー利用義務づけ (renewable power requirement)、カリフォルニア州と北東 9 州の温室効果ガス排出総量規制、州と連邦の規制で設定されている省エネ基準 (efficiency standards)、州際大気汚染 (cross-state air pollution) ・水銀・大気有害物質に関する排出基準、石炭の燃え殻廃棄物の処分基準などは、石炭火力発電にとって不利な政策である。また連邦政府は、ここ 10 年の間、風力発電と太陽光発電について、連邦税の優遇を行っている。こうした規制や税制優遇は、石炭火力発電所の廃止をいっそう促すであろう。

第三の要因は、技術革新である。高効率のガスタービンのような重要な技術革新により、新規排出源の電力原単位当たりの CO2 排出量を削減している。

このようにアメリカでは、さまざまな要因により、電力部門からの CO2 排

at 4 (January 4, 2018).

(25) CRS R44992, Reconsidering the Clean Power Plan, by James E. McCarthy, at 4 (October 25, 2017).

出量が減少傾向にある。2005年から2016年の期間で見ると、GDPが伸び、かつ発電量はほぼ横ばいであったにもかかわらず、電力部門からのCO₂排出量は、約25%減少している⁽²⁶⁾。すでに達成されたCO₂排出削減量は、EPAが2030年時点での達成目標とした削減量の77%を占めるとされている⁽²⁷⁾。そのため、CPPの撤回が、アメリカの温暖化対策に極めて深刻な影響をもたらすとまでは考えにくい。

他方で、当然のことながら、CPP撤回が実現した場合に、何の政策的影響も生じないわけではない。まず、過去10年間で電力業界に変化があったとしても、その影響は州によって異なり、各州のCO₂排出削減実績にも大きな差がある。州ごとに、発電のリソースとインフラ、規制の内容・程度に差異が存在することが、その理由である。CPPの実施は、州間の差異を平準化し、また、全体としても、より多くの削減をもたらした可能性がある。そのため、CPPの撤回が実現すれば、州ごとの差異が今後も残ること、CPPが導入された場合と比較して国内全体の削減量は減少することが予想される。

[完]

(本学法学部准教授)

<謝辞> 本研究は、JSPS 科研費 15K03249 の助成を受けたものである。

[追記] 2018年8月21日、EPAは、CPPに代わる The Affordable Clean Energy rule を提案した。

(26) CRS R44992, Reconsidering the Clean Power Plan, by James E. McCarthy, at 4 (October 25, 2017).

(27) CRS R44992, Reconsidering the Clean Power Plan, by James E. McCarthy, at 4-5 (October 25, 2017).