

判例研究

Utility Air Regulatory Group v. EPA (温室効果ガスへの大気浄化法の適用に関する アメリカ合衆国連邦最高裁判所判例)

横山 丈太郎

本稿は、温室効果ガスへの大気浄化法の適用に関するアメリカ合衆国連邦最高裁判所の2014年の判決である Utility Air Regulatory Group v. Environmental Protection Agency¹（以下、訴訟を指して「本件」、判決を指して「本件判決」という）を詳解するとともに、二大政党制及び大統領制と関連するアメリカ合衆国の気候変動政策について、若干の考察をおこなうものである。

1. 背景

(1) PSD プログラム

アメリカ合衆国の大気浄化法 (Clean Air Act)²は、国家の大気資源の質を保護し向上させ、もって公衆の健康及び福祉を促進することを目的として³、固定排出源 (工場など) 及び移動排出源 (自動車など) からの、大気汚染の原因となる排出を規制しており、同法第1編 (Title I, U. S. C. の Subchapter I) は、EPA (Environmental Protection Agency, 環境保護庁) 長官⁴が、「大気汚染物質 (air pollutant)」について、NAAQS と

略称される大気汚染基準（national ambient air quality standards、国家環境大気質基準）を定めるものとしている⁵。これまで EPA 長官は、NAAQS を、6つの物質について定めている。（二酸化硫黄、粒子状物質、二酸化窒素、一酸化炭素、オゾン及び鉛。⁶）この NAAQS のそれぞれについて、各州は、その領域を、「達成」、「不達成」又は「分類不可」のいずれかに指定したうえで、いずれに分類された地域に固定排出源が設置されているか又は設置が予定されているかに応じて異なって適用される、許可制度を定めなければならない⁷。

そして、「達成」又は「分類不可」に指定された区域の固定排出源は、PSD（Prevention of Significant Deterioration、重大な悪化の防止）と略称されるプログラムの関連規定（以下、「PSD プログラム」という）に服する。PSD プログラムの趣旨は、既に基準が達成されている区域の大気質が悪化しないことを確保するという点にある⁸。この趣旨に基づき、「大規模な排出施設（major emitting facility）」を建造又は改修する場合には許可が必要であり、許可を得るためには、当該施設は適用されるいかなる大気質基準の違反も引き起こしてはならず、かつ、「本章の下で（under this chapter）」すなわち大気浄化法全体の下で「規制に服する汚染物質（pollutant subject to regulation）」のそれぞれについて、「採用しうる最高の制御技術（best available control technology、BACT と略称される）」を用いなければならないとされている⁹。BACT とは、生産工程並びに燃料洗浄、クリーン燃料又は処理技術若しくは革新的な燃料燃焼技術を含む、利用可能な方法、システム及び技術の採用によって、エネルギー、環境及び経済面での影響及び他のコストを考慮して達成可能であると当局がケースバイケースで決定するところの、汚染物質の最大限の削減に基づく排出制限と定義されている¹⁰。

ここで、「大規模な排出施設」とは、「いずれかの大気汚染物質（any

air pollutant)」（注：この文言の解釈が本件において決定的な問題となっている。）を年間250トン以上（ただし、§ 7479（1）に列挙された特定の種類の排出源¹¹の場合は、年間100トン以上。以下省略して単に「年間250トン以上」という）排出する可能性のあるいずれかの固定排出源（any…source）、と定義されている¹²。そして、「いずれかの大気汚染物質（any air pollutant）¹³」について「達成」又は「分類不可」に指定されている区域に存在する排出源であれば、当該排出源が当該大気汚染物質を排出しているか否かに関わらず、PSD プログラムが適用されるものと EPA は解釈している。つまり、例えば二酸化窒素について「達成」に指定された区域の固定排出源で、年間250トン以上の一酸化炭素を排出するものは、二酸化窒素を排出しているか否かに関わらず、PSD プログラムに服するという解釈である。さらに、これまで米国のすべての地域が、NAAQS が定められた物質の少なくとも一つについて「達成」又は「分類不可」に指定されているので、現状では、「いずれかの大気汚染物質（any air pollutant）」を年間250トン以上排出する可能性のある固定排出源は、すべて PSD プログラムに服することになる。

なお、この「大規模な排出施設」が、ある汚染物質をどの程度排出すればその物質について BACT が要求されるか（注：つまり例えば、年間250トン以上の一酸化炭素の排出ゆえに「大規模な排出源」となる排出源が、二酸化窒素をどの程度排出すれば、二酸化窒素について BACT を要求されるか）について、大気浄化法に規定はないが、EPA が汚染物質毎に閾値を定めており、それを下回る排出は「取るに足らない（de minimis）」とみなしている¹⁴。

これらの遵守を確保するため、建造、改修又は操業の差止め及び違反している一日当たり37,500ドルまでの罰金の賦課のための市民訴訟¹⁵が認められる¹⁶。

(2) マサチューセッツ対 EPA

上記のとおり大気浄化法は、「(いずれかの) 大気汚染物質 (air pollutant) (の大規模な排出施設)」を PSD プログラム適用のトリガー (引き金) としている。これと同じ文言である「大気汚染物質 (air pollutant)」について、大気浄化法全体の一般条項の編 (Title III, U. S. C. の Subchapter III) に定義規定があり、「周囲の大気中に排出され又はその他の方法で入り込むあらゆる物理的、化学的、生物学的、又は放射性的の物質又は物体を含む、あらゆる大気汚染の原因物質又はかかる原因物質の化合物」と定義されている¹⁷。この一般条項の編の定義規定の「大気汚染物質 (air pollutant)」に温室効果ガスが含まれると判示した2007年の連邦最高裁判決が¹⁸、Massachusetts v. EPA¹⁸ (以下、「マサチューセッツ対 EPA」という) である。

マサチューセッツ対 EPA は、固定発生源に関する本件とは異なり、新車からの温室効果ガスの排出の規制を環境保護団体等が求めた訴訟である。この訴訟の判決で連邦最高裁はまず、「当該 (一般条項の編の「大気汚染物質 (air pollutant)」) の定義規定の文言は、あらゆる種類の空気で運ばれる化合物を含む」¹⁹から、EPA には温室効果ガスを規制する制定法上の権限がある、とした。そして、大気浄化法 § 7521 (a) (1) が「EPA 長官は、公衆の健康又は福祉を危険にさらす (endanger) と合理的に予測される大気汚染を引き起こし又はこれに寄与すると彼が判断するところの、新車からの大気汚染物質 (air pollutant) の排出基準を、規則で定めるものとする。²⁰」と規定していることから、EPA は、①温室効果ガスが気候変動の一因となっていると判断して規制をするか、②一因となっていないと判断するか、又は③一因となっているか否かの判断をおこなえない若しくはおこなわない理由について合理的に説明しなければならない²¹、と判

示した。

(3) Endangerment Finding

マサチューセッツ対 EPA を受けて、その2年後の2009年12月に、EPA は、温室効果ガスが地球の気候変動の一因となることによって公衆の健康及び福祉を危険にさらす、という判断をおこなった²²。「危険にさらす (endanger)」という大気浄化法 § 7521 (a) (1) の文言 (上記 (2)) に該当するという判断であるため、“Endangerment Finding”と呼ばれる。この Endangerment Finding によって EPA は、新車からの温室効果ガスの排出を規制する義務を負うこととなった。

(4) Triggering Rule

上記 (2) のマサチューセッツ対 EPA 及び (3) の Endangerment Finding は、固定排出源ではなく新車からの温室効果ガスの排出規制に関するものである。しかし、EPA は1977年から、第2編 (移動排出源の排出基準) の下における汚染物質の規制は、その物質について PSD プログラム適用のトリガーになる、という立場を一貫してとっている²³。そこで EPA は次に、新車からの温室効果ガスの排出規制がトリガーとなって、固定排出源も温室効果ガスの排出可能性に基づいて PSD プログラムに服することになる、という決定 (“Triggering Rule”) を発布した²⁴。

(5) Tailoring Rule

しかし、温室効果ガスは他の汚染物質に比してはるかに大量に排出されるから、比較的少数の大規模な産業排出源を規制する趣旨で年間250トン以上という基準を採用している PSD プログラムをそのまま温室効果ガスに適用してしまうと、EPA にも規制を受ける事業者にも「極度の許可の

負担²⁵」を課すことになり、規定を執行不能にするとともに、「設計した連邦議会にとって認識不能なもの²⁶」にしてしまう。具体的には、EPA の見積りによると、PSD プログラムの許可の申請件数は現状毎年約800件であるのが82,000件近くに跳ね上がり²⁷、各排出源が許可を得るために866時間と84,500ドルの費用を要することになり²⁸、さらに、行政のコストは現状毎年1200万ドルであるのが15億ドル以上にまで膨らんでしまう²⁹。

そこでEPA は次に、PSD プログラムの適用を「調整する (tailor)」ための、以下の段階的措置 (“Tailoring Rule”) を発表した。

- ① 第1段階 (2011年1月2日から6月30日まで) においては、いかなる排出源も温室効果ガスの排出のみを理由に新たに PSD プログラムに服することはないが、普通の (conventional) 汚染物質 (注: PSD プログラム適用のトリガーである「いずれかの大気汚染物質 (any air pollutant) (の大規模な排出施設)」の具体的定義の問題であり、この点につき下記3. (1) 参照。) の排出ゆえにいずれにせよ許可を得る必要がある排出源 (注: いずれにせよ (anyway) 許可を得る必要がある排出源という意味で、“**anyway sources**”と呼ばれる。本件判決も、同じ意味でこの語を用いている³⁰)。は、温室効果ガスを二酸化炭素換算 (CO₂e) で年間75,000トン以上排出する場合、温室効果ガスについて BACT の要請を遵守しなければならない。
- ② 第2段階 (2011年7月1日から2012年6月30日まで) においては、温室効果ガスを二酸化炭素換算で年間100,000トン以上排出する可能性のある排出源の建造及び操業、並びに年間75,000トン以上増加させるであろう改修が、PSD プログラムに服する。

EPA がこのように PSD プログラムの適用を「調整」する論理的根拠となっているのは、Absurd results doctrine (不条理な結果を回避する原則) という原則である。これは、制定法の文字通りの意味が不条理な結果をも

たらし、又はその他の面で連邦議会の立法趣旨と矛盾する場合は、その文字通りの意味は連邦議会の意図を示すものとみなされるべきではない、という原則である³¹。PSD プログラムの場合も、法の閾値において温室効果ガスに PSD プログラムを適用することから生じる排出源にかかるコスト及び当局の負担は「不条理な結果」と考えるべきである³²から、同原則を適用する、という論理である。

2. 下級審判決の内容

こうした Endangerment Finding、Triggering Rule、Tailoring Rule などの EPA の一連の温室効果ガス関連措置の無効を主張して、複数の州及び産業界の多くの当事者が提訴した³³が、コロンビア特別自治区控訴裁判所は、PSD プログラムが温室効果ガスを含むあらゆる規制された大気汚染物質に適用されるという EPA の解釈は、制定法に強いられたものであると判示した³⁴。そして、Tailoring Rule による PSD プログラムの適用範囲の制限については、申立人に損害を与えるものではなく、前提として既に存在している制定法上の要件を緩和するものに過ぎないから、申立人は原告適格を欠くと判示した³⁵。

3. 本件判決多数意見の内容

本件判決多数意見は、① PSD プログラム適用のトリガーである「いずれかの大気汚染物質 (any air pollutant)」に温室効果ガスが含まれるという解釈は許容しえず、温室効果ガスの排出を理由に固定排出源に PSD プログラムの許可を要するとする EPA の規則は制定法上の権限を逸脱しており無効であるが (下記 (1))、② BACT が要求される「規制に服する

汚染物質 (pollutant subject to regulation)」に温室効果ガスも含め、any-way sources から排出される温室効果ガスについて BACT を要求する解釈は許容しうる (下記 (2))、と判示した。以下、順に概説する。

(1) PSD プログラム適用のトリガーである「いずれかの大気汚染物質 (any air pollutant)」

本件判決多数意見はまず、一般条項の編の「大気汚染物質 (air pollutant)」の定義規定と、PSD プログラム適用のトリガーである「いずれかの大気汚染物質 (any air pollutant)」とは違う、と判断した。具体的には以下のように判示した。

一般条項の編の「大気汚染物質 (air pollutant)」の定義規定は、それについて規制を命じるものではなく、EPA が大気浄化法の実質条項 (operative provisions) において規制することを検討してもよい物質の母集団 (universe) を述べたものである。これに対し、PSD プログラム適用のトリガーである「いずれかの大気汚染物質 (any air pollutant)」は、制定法上の閾値において目的にかなった規制が可能な物質のみを含み、温室効果ガスのような、大量に排出されるためにそれを規制対象に含めると規制を文言どおりに機能させられなくなるような非典型的な物質は除外される、と解釈することに何ら法文上の支障はない。したがって、大気浄化法が PSD プログラム適用のトリガーに温室効果ガスを含める解釈を強いていると EPA が考えたのは誤りである。

そして、「大気汚染物質 (air pollutant)」に温室効果ガスが含まれると判示したマサチューセッツ対 EPA との整合性については、以下のように述べた。マサチューセッツ対 EPA は、「大気汚染物質 (air pollutant)」という用語が使われている大気浄化法のすべての箇所で EPA が温室効果ガスを「大気汚染物質 (air pollutant)」として常に規制しなければならない

と判示したのではなく、作為又は不作為の理由を大気浄化法の中に基礎付けなければならないと判示したに過ぎない。そして、大気浄化法の規定の中には、考えられる全ての空気で運ばれる物質ではなく、特定の規制プログラムに含まれることが目的にかなっているもののみを意味するものとして「大気汚染物質 (air pollutant)」という文言を使用しているものもあると解釈することを妨げるものではない。

本件判決多数意見は次に、PSD プログラム適用のトリガーである「いずれかの大気汚染物質 (any air pollutant)」に温室効果ガスを含める EPA の解釈は、連邦議会が定めた規制の仕組みの本質と両立せず、Chevron U. S. A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc. の判例法³⁶（以下、「Chevron 判決法理」という）の下、許容しえないと判示し、その理由として以下の3点を挙げた。

- ① 限られた行政のリソースに過度の要求を課すものであること。
- ② 何万もの小規模な排出源に許可を要求するような経済的・政治的に莫大な重要性をもつ決定権限を行政機関に与える場合は、連邦議会は明確な文言を用いると裁判所は期待し、曖昧な文言の中にかかる権限を読み込むことに裁判所は消極的であること。
- ③ Tailoring Rule は制定法上の閾値という明瞭な文言を EPA が書き換えるもので、権力分立の観点から許されずそれ自体無効であり、したがって、これによって EPA の解釈が有効となるわけではないこと。

なお、「いずれかの大気汚染物質 (any air pollutant)」の具体的な定義については、① NAAQS が定められている6つの物質、② NAAQS が定められている物質で、問題になっている地域がその物質のために「達成」又は「分類不可」に指定されている物質のみ、或いは③大気質に地域的な影響を及ぼす物質のみ、などの解釈がありうるところ、本件判決多数意見は、EPA 又は裁判所が将来において検討すれば良い問題で、本件判決に

において検討する必要はないとして、判示しなかった³⁷。

(2) BACT が要求される「規制に服する汚染物質 (pollutant subject to regulation)」

ところが本件判決多数意見は、BACT が要求される「規制に服する汚染物質 (pollutant subject to regulation)」に温室効果ガスも含め、anyway sources から排出される温室効果ガスについて BACT を要求するのは、Chevron 判決法理の下許容しう解釈であると判示し、その理由として以下の文言上の理由及び実質的な理由をそれぞれ挙げた。

① 文言上の理由

「本章の下で (under this chapter)」すなわち大気浄化法全体の下で「規制に服する汚染物質 (pollutant subject to regulation)」という文言は、PSD プログラム適用のトリガーである「いずれかの大気汚染物質 (any air pollutant)」という文言よりもはるかに特定されている。よって、特定されていない後者においては特定の規制プログラムが対象とする汚染物質の部分集合を特定する行政機関の役割が含意されている(注：つまり、EPA が PSD プログラム適用のトリガーとなる物質を限定解釈することが含意されている)のに対して、特定されている前者においては連邦議会が定めた文言どおりに解釈すべきである。

② 実質的な理由

anyway sources から排出される温室効果ガスについて BACT を要求するのは、これまで規制されていなかった事業者に新たに規制を及ぼそうとしているのではなく、既に規制に服している事業者に対する要求を適度に拡大しようとしているに過ぎない。しかも、BACT は「制御技術 (con-

trol technology)」に基づくものであり、施設の根本的な再設計を命じるために用いることはできないという立場を EPA はとっている³⁸。したがって、温室効果ガスについて BACT 規定を適用しても、破滅的に実施不可能となることはなく、目的にかなった適用が可能である。

なお、EPA は、anyway source が温室効果ガスを「取るに足らない」（上記 1. (1) 参照）量を超えて排出する場合にのみ BACT を遵守するよう求めることができるところ、Tailoring Rule の閾値はこの「取るに足らない」量を特定したものではないから、EPA は今後この「取るに足らない」閾値を定めることができる、とも本件判決多数意見は判示した。

4. 反対意見

上記 3. の本件判決多数意見は、スカリア裁判官（Justice Antonin Scalia）が書いたものであり、その全体についてロバーツ裁判官（Justice John Roberts）及びケネディ裁判官（Justice Anthony Kennedy）が賛成している。この 2 裁判官に加えて、PSD プログラム適用のトリガーである「いずれかの大気汚染物質（any air pollutant）」に関する部分（上記 3. (1)）について、トーマス裁判官（Justice Clarence Thomas）及びアリト裁判官（Justice Samuel Alito）が賛成しており、BACT が要求される「規制に服する汚染物質（pollutant subject to regulation）」に関する部分（上記 3. (2)）について、ギンズバーグ裁判官（Justice Ruth Bader Ginsburg）、ブレイヤー裁判官（Justice Stephen Breyer）、ソトマイヨール裁判官（Justice Sonia Sotomayor）及びケイガン裁判官（Justice Elena Kagan）が賛成している。つまり、PSD プログラム適用のトリガーである「いずれかの大気汚染物質（any air pollutant）」に関する部分は 5 対 4（いわゆるファイブ・フォー）、BACT が要求される「規制に服する汚染

物質 (pollutant subject to regulation)」に関する部分は7対2の判決となっている。以下、それぞれの部分の反対意見を概説する。

(1) PSD プログラム適用のトリガーである「いずれかの大気汚染物質 (any air pollutant)」に関する反対意見

プレイヤー裁判官が書き、ギンズバーグ裁判官、ソトマイヨール裁判官及びケイガン裁判官が加わっている反対意見が、PSD プログラム適用のトリガーである「いずれかの大気汚染物質 (any air pollutant)」に関する本件判決多数意見に反対して、EPA の Triggering Rule 及び Tailoring Rule を支持した。具体的には以下のように述べた。

「いずれかの (any)」という語が制限や例外を含みうること及び「大気汚染物質 (air pollutant)」という語が大気浄化法全体の定義規定に含まれる全ての物質を含む必要はないことについては同意する。しかし、この「いずれかの大気汚染物質 (any air pollutant)」という文言よりも、「いずれかの (固定) 排出源 (any…source)」(注： 同じく、「大規模な排出施設」の定義規定に用いられている文言。上記1. (1) 参照。) という文言に暗黙の例外を読み込んだ方が、はるかに目的にかなっている。すなわち、「年間250トン以上という閾値によって規制することが非現実的若しくは不条理であるような、又は連邦議会が意図していなかった小規模な排出源を規制することになるような、少量の温室効果ガスを排出する排出源を除く、いずれかの (固定) 排出源」と解釈するほうが目的にかなっている。なぜなら、年間250トン以上という閾値を定めた連邦議会の意図は、PSD のプログラムから一部の物質を除外することではなく、荷の重い規制を課すことが無分別であるほどに排出量が少ない小規模な排出源を除外し、大規模な排出源に限定して義務を課すことにあるからである。また、大気浄化法全体の定義規定の「大気汚染物質 (air pollutant)」という広範

な文言は、立法当時予期されていなかったかもしれない化石燃料による地球温暖化のような、状況の変化や科学の発達によって、大気浄化法が時代遅れのものとなる事態に先んずるために必要な柔軟さを、意図的にもたせたものだからである。さらに、温室効果ガスが公衆の健康及び福祉を危険にさらすという判断をおこなった以上、その排出に対して目的にかなった規制をおこなうことは、国家の大気資源の質を保護し向上させ、もって公衆の健康及び福祉を促進するという大気浄化法の目的の要点だからである。

(2) BACT が要求される「規制に服する汚染物質 (pollutant subject to regulation)」に関する反対意見

アリトー裁判官が書き、トーマス裁判官が加わっている反対意見が、BACT が要求される「規制に服する汚染物質 (pollutant subject to regulation)」に関する本件判決多数意見に反対して、その文言上の理由も実質的な理由も説得力に欠けるとした。具体的には、以下のように述べた。

① 文言上の理由について

多数意見が「汚染物質」という文言について、PSD プログラム適用のトリガーについては文字通り解釈しなかったのに、BACT に関しては文字通りに解釈しているのは奇妙であり、選り好みである。PSD プログラムは単に、温室効果ガスの規制に適していないのであり、そうなのであれば、ある排出源が偶々他の汚染物質の排出ゆえに PSD プログラムの許可を得る必要がある場合に温室効果ガスについて BACT を要求するのは、ほとんど道理にかなわない。

② 実質的な理由について

BACT は以下の 2 つの理由から、本質的に温室効果ガスの規制とは相

容れない。まず、BACT がケースバイケースで決定される（上記 1.

(1) 参照) ということは、地域的な状況が考慮されなければならないということを必然的に意味するから、温室効果ガスについて BACT が必要であるとすると、排出源の周辺地域における温室効果ガスの影響をモニターし、公聴会において調査し、そして許可のプロセスに置いて考慮しなければならないことになるが、温室効果ガスの影響は地域的ではなく地球的なものだという点である。もう一つは、ある特定の排出源からの温室効果ガスの排出削減が気候変動のリスクをどの程度減少させたのか計算することはできないから、かかる排出削減による便益と損失とを比較することができないという点である。

この反対意見は、BACT の要求を含む大気浄化法全体が普通の (conventional) 大気汚染物質の排出を規制するためのもので、温室効果ガスには適しておらず、一般条項の編の定義規定の「大気汚染物質 (air pollutant)」に温室効果ガスが含まれると判示したマサチューセッツ対 EPA 自体が誤りであるとするものである。

5. 評釈

(1) 本件判決と、アメリカ合衆国の大統領制及び二大政党制との関係

本件判決には、アメリカ合衆国の大統領制及び二大政党制が深く関係している。

まず、本件で争われた Endangerment Finding、Triggering Rule、Tailoring Rule などの EPA の一連の温室効果ガス関連措置は、共和党の議席数が民主党を上回っている連邦議会³⁹⁾において、気候変動に関する包

括的な立法措置が暗礁に乗り上げている状況⁴⁰を背景としている。すなわち、これらのEPAの措置は、気候変動に関する立法が連邦議会において過半数を占める共和党議員によって阻止されるであろう状況⁴¹において、連邦議会のアクションを要せずして、既存の制定法の下における行政立法により気候変動に関する規制をおこなおうとするオバマ政権の取組みである⁴²。

アメリカ合衆国において、政策立案権限や重要な行政上の権限を持つ公務員（principal officer）は、すべて大統領が任命する⁴³。そして、新しい大統領が就任すると、全ての principal officers が、その新大統領に対して辞表を提出するというのが今日の慣行になっている⁴⁴。かくして、民主党オバマ大統領の任命にかかるEPAと、連邦議会の多数を占める共和党議員とで、党派が異なるというねじれ現象が生じており、前者が気候変動に関する規制をおこなおうとするのを後者が阻もうとしている、という状況が本件の背景をなしている。（なお、共和党ブッシュ大統領政権下であった2007年のマサチューセッツ対EPAにおいてEPAは、温室効果ガスは大気浄化法における「汚染物質」にはあたらないという立場をとっていた。）

また、連邦最高裁判所裁判官は大統領が任命するところ⁴⁵、「いずれかの大气汚染物質（any air pollutant）」に関する本件判決多数意見に賛成している5裁判官は、すべて共和党の大統領により任命されている（スカリア裁判官及びケネディ裁判官がレーガン大統領、トーマス裁判官がG. H. ブッシュ大統領、ロバーツ裁判官及びアリトー裁判官がG. W. ブッシュ大統領）。これに対し、反対意見を述べている4裁判官は、すべて民主党の大統領により任命されている（ギンズバーグ裁判官及びブレイヤー裁判官がクリントン大統領、ソトマイヨール裁判官及びケイガン裁判官がオバマ大統領）。つまり、EPAによる温室効果ガスの規制を（少なくとも一定

程度) 抑止しようとしているのが共和党大統領の任命にかかる裁判官であるのに対し、EPA による規制を支持しているのが民主党大統領の任命にかかる裁判官であるという、上記本件の背景と同様の二大政党の対立が本件判決の表決にも反映されている⁴⁶。

(2) 本件判決の影響と今後の展望

本件判決は、EPA にとって勝訴と敗訴の両側面を有している⁴⁷。

EPA 勝訴の側面とは、温室効果ガスの排出を PSD プログラム適用のトリガーとすることはできないとしても、anyway sources でありさえすればそこから排出される温室効果ガスについて BACT を要求することができるので、規制可能な範囲は実質的に大差がないという面である。具体的には、anyway sources は全米の固定排出源からの温室効果ガスの排出の 83% を占め、EPA が Triggering Rule 及び Tailoring Rule によって規制しようとした排出源に比べて 3% 少ないに過ぎない⁴⁸。したがって、本件判決自体が実務に与える影響は小さいといえるが⁴⁹、むしろ、以下の EPA 敗訴の側面が、今後のアメリカ合衆国の気候変動政策に及ぼす影響が重要である⁵⁰。

EPA 敗訴の側面とは、既存の制定法の下における行政立法により気候変動に関する規制をおこなおうとする EPA の試みが、連邦最高裁判所によって妨げられたという面である。本件判決多数意見は、EPA の Triggering Rule 及び Tailoring Rule を権力分立の観点から明確に否定し、マサチューセッツ対 EPA についても、「大気汚染物質 (air pollutant)」についての広範な定義規定と、その実質規定における解釈とを区別する新たな説明を加えて、EPA による温室効果ガスの規制を牽制していると見られる⁵¹。かくして、(連邦議会を蚊帳の外にして、) EPA と連邦最高裁判所とがアメリカ合衆国の気候変動政策をめぐるって聞き合っているという状況

が生じているのであり⁵²、この点が注目される。

というのも、オバマ政権は2015年3月31日に国連気候変動枠組条約事務局に提出した自主的削減目標（intended nationally determined contribution）において、今後10年間で温室効果ガスの排出を2005年比で28%削減するという目標を表明しており⁵³、同目標の実現のために、今後もEPAによる温室効果ガスの規制という方法をとることを予定している⁵⁴。そうした規制の主要な根拠法が、大気浄化法である。例えば、EPAは既に、「『いずれかの大気汚染物質（any air pollutant）』の既存の排出源による履行基準を定めた計画を各州がEPA長官に提出する手続を、EPA長官が定めるものとする。」と規定している§7411（d）の下で、化石燃料による火力発電ユニットからの温室効果ガスの排出に対処するための計画を各州が策定するうえでのガイドラインを定めた規則を、2014年6月に発布している⁵⁵。したがって、こうした大気浄化法（の「いずれかの大気汚染物質（any air pollutant）」）の解釈が許容されるものか否かについて、本件と同様の訴訟が続く可能性が高い。アメリカ合衆国の気候変動政策ひいては国際社会全体の気候変動への取組みが、大気浄化法の実質規定における「大気汚染物質（air pollutant）」の解釈にかかる連邦最高裁判所の（おそらく）僅差の判決により左右されるのであり、今後の展開を注視しなければならない。

注

- 1 134 S. Ct. 2427 (2014).
- 2 42U. S. C. § §7401-7671q (2012).
- 3 *Id.* §7401 (b) (1).
- 4 *Id.* §7602 (a).
- 5 *Id.* § §7408-7409.
- 6 <http://www.epa.gov/air/criteria.html>.

- 7 42 U. S. C. § 7407 (d), 7410 (a) (2) (C).
- 8 Alaska Dep't of Env'tl. Conservation v. EPA, 540 U. S. 461, 470 (2004) (quoting R. Belden, Clean Air Act 43 (2001)). 1977年以前は、NAAQSよりも汚染レベルが低い地域における大気質の悪化を防ぐための大気浄化法の規定は存在しなかったが、環境保護団体が提起した訴訟をきっかけにして、1977年に PSD プログラムが定められた。 *Id.* at 471.
- 9 42 U. S. C. § 7475 (a) (3), (4).
- 10 *Id.* § 7479 (3).
- 11 1時間の入熱あたり2億5000万英熱量以上の化石燃料火力発電所など。
- 12 42 U. S. C. § 7479 (1).
- 13 *Id.* § 7479 (1).
- 14 40 C. F. R. § § 51.166 (b) (2) (i), (23), (39), (j) (2) - (3), 52.21 (b) (2) (i), (23), (40), (j) (2) - (3).
- 15 市民訴訟とは、法律に違反している者がいるのに EPA も関連する州も然るべく法を執行していないという場合に、市民が EPA や州の代役として、連邦裁判所において、違反者を提訴できる、という仕組みである。
- 16 42 U. S. C. § 7413 (b), 7604 (a), (f) (4) ; 40C. F. R. § 19.4.
- 17 *Id.* § 7602 (g).
- 18 549 U. S. 497 (2007).
- 19 *Id.* at 529.
- 20 42 U. S. C. § 7521 (a) (1).
- 21 549 U. S. at 533.
- 22 Endangerment and Cause or Contribute Findings for Greenhouse Gases Under Section 202 (a) of the Clean Air Act, 74 Fed. Reg. 66,496 (Dec. 15, 2009) (to be codified at 40 C. F. R. ch. 1).
- 23 42 Fed. Reg. 57,479, 57481 (November 3, 1977) ; 75 Fed. Reg. 17,004, 17,021-22 (Apr. 2, 2010).
- 24 Reconsideration of Interpretation of Regulations that Determine Pollutants Covered by Clean Air Act Permitting Programs, 75 Fed. Reg. 17,004 (Apr. 2, 2010).
- 25 Prevention of Significant Deterioration and Title V Greenhouse Gas Tailoring Rule, 75 Fed. Reg. 31,514, 31,516 (June 3, 2010) (to be codified at 40 C. F. R. pts. 50, 51, 70, 71).
- 26 *Id.* at 31,555, 31,562.
- 27 134 S. Ct. at 2443.

- 28 75 Fed. Reg. 31,514, 31,534.
 29 134 S. Ct. at 2443.
 30 *Id.* at 2447.
 31 75Fed. Reg. 31,514, 31517.
 32 *Id.*
 33 42 U. S. C. § 7607 (b). に基づく。
 34 *Coal. For Responsible Regulation, Inc. v. EPA*, 684 F. 3d 102, 134 (D. C. Cir. 2012).
 35 *Id.* at 146.
 36 467 U.S. 837. *Chevron* 判決法理の概要は、以下のとおりである。まず第1段階では、連邦議会が問題となっているまさにその事柄に直接かつ明確に言及している
 と解される場合に、その明確に表明された連邦議会の意図に従う。次に第2段階
 では、制定法が特定の問題について沈黙しているか又は不明瞭であると解される
 場合に、行政機関の解釈が当該制定法の許容しうる解釈に基づいていれば、その
 行政機関の解釈に従う。
 37 134 S. Ct. at 2442.
 38 *Sierra Club v. EPA*, 499 F. 3d 653, 654.
 39 第114議会（2015年ないし2017年）において、下院は共和党の議席数が247である
 のに対し、民主党の議席数は188である。http://history.house.gov/Institution/
 Party-Divisions/Party-Divisions/ 上院も、共和党の議席数が54であるのに対し、
 民主党の議席数は44である。https://www.senate.gov/pagelayout/history/
 one_item_and_teasers/partydiv.htm
 40 The Supreme Court 2013 Term Leading Case, *Clean Air Act-Stationary Source
 Greenhouse Gas Regulation-Utility Air Regulatory Group v. EPA*, 128 Harv. L.
 Rev. 361, 361 (2014).
 41 Coral Davenport, *Obama’s Strategy on Climate Change, Part of Global Deal, Is
 Revealed*, The New York Times, April 1, 2015, at A13.
 42 William Sloan, Michael Steel, Peter Hsiao and Dan Gershwin, *Supreme Court
 Rules Out Clean Air Act Permits for Stationary Sources Based on Greenhouse Gas
 Emissions Unless You Are Getting a Permit “Anyway”*, Morrison Foerster Client
 Alert (June 23, 2014), http://www.mofo.com/~media/Files/ClientAlert/
 140623SupremeCourtCleanAirAct.pdf
 43 U. S. Const. Art. II, § 2.
 44 William Funk, *American Constitutional Structure*, 428 (2008).
 45 U. S. Const. Art. II, § 2.

- 46 もっとも、ウォーレン裁判官 (Justice Earl Warren) (在位1953-1969) が、就任前は保守的な共和党の司法長官であり、共和党のアイゼンハワー大統領に任命されたのに、就任後、リベラルで活動的な連邦最高裁「ウォーレン・コート」の代名詞になった、というような例もある。また、就任前は政治的にリベラルであり、リベラルな大統領から任命された者が、就任後、裁判官の役割は限定的に果たされるべきだ、との考え方から、保守的な裁判官に転じていくこともしばしばある。
- 47 Sloan et. al., *supra* note 42.
- 48 134 S. Ct. 2438-39.
- 49 The Supreme Court 2013 Term Leading Case, *supra* note 40, at 361.
- 50 *Id.*
- 51 Jody Freeman, David B. Spence, *Old Statutes, New Problems*, 163 U. Pa. L. Rev. 1, 28 (2014).
- 52 *Id.*
- 53 国連気候変動枠組条約のウェブサイト中の各国の自主的削減目標のページ (<http://www4.unfccc.int/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx>) で閲覧できる (2015年4月3日アクセス)。
- 54 上記自主的削減目標において、削減を実施するための方法として、「EPA が、大気浄化法の下で、新設の又は既存の発電所からの二酸化炭素の排出を削減するための規制を2015年夏までに制定すべく、取り組んでいる。」などと記載されている。
- 55 Carbon Pollution Emission Guidelines for Existing Stationary Sources : Electric Utility Generating Units, 79 Fed. Reg. 34,830 (June 18, 2014).