

II 米国環境保護庁によるクリーンパワー プラン規則が大気浄化法 §111の 授權範囲を超えるものとされた判決

—West Virginia v. Environmental Protection Agency,
142 S. Ct. 2587 (2022)—

1 事実

2015年民主党オバマ政権下の米国連邦環境保護庁（EPA）は、大気浄化法（Clean Air Act（CAA））§111（d）を根拠として既存発電所の二酸化炭素（CO₂）排出規制に関するクリーンパワープラン（CPP）規則を公布した（42 U. S. C. §7411（d））。このセクションは「新規の固定発生源に関する性能基準（performance standard）」を表題とするが、（d）項では既存の発生源の性能基準をも規定し、1970年以来少数の汚染物質についてはこれを根拠に既存排出施設の規制が行われていた。同条項の下では、各州は具体的な執行可能な規則を定めて既存の排出源（発電所等）に適用する規則を定めるが、EPAは各州が順守すべき排出限度を定めた。EPAはそれに際し§111（a）に規定された「排出削減の最善のシステム（the best system of emission reduction（BSER））…で適切に実証されたもの」を判断し、それに基づき、ここでの議論対象である既存発生源の排出限度を導き出した。その限度はそのシステム「の適用を通じて達成可能な」汚染削減量を反映したものである（42 U. S. C. §7411(a)(1)）。

CPPにおいて、EPAは、既存の石炭及び天然ガス発電所に関するBSERには、EPAが3種類の「組立ブロック」と呼ぶ3種類の対策を含むことを決定した（80 Fed. Reg. 64667.）。第一ブロックは石炭火力発電施設での「熱効率改善」で、石炭をよりクリーンに燃焼することで実施し得る（Id., at 64727.）。この種の発生源固有の効率性改善の手法はEPAが§111に基づく他の諸規則でもこれまでに用いてきたものである。

組立ブロック2及び3は全く異なり、「電源転換」（generation shifting）をグリッド（電力系統）レベルで行い、電力生産をより排出量の低いものに転換する。組立ブロック2では既存の石炭火力発電所を（CO₂排出量に対して）より多くの電力を生み出す天然ガス火力発電所に転換する（Id., at 64727.）。組

立ブロック3も、その転換が石炭及びガス発電所から、風力又は太陽光等の再生可能エネルギー発電へ移行する以外は組立ブロック2と同様に機能する (Id., at 64729, 64748)。EPAは発電でよりクリーンな発生源に必要な転換を実施するために、事業者は自らの発電量の減少、新規若しくは既存の天然ガス発電施設、風力発電施設又は太陽光発電施設を建設したはこれに投資するか、あるいはキャップアンドトレード枠組みの一部のクレジットか排出枠の購入が可能と説明した (Id., at 64731-64732)。この3つのどの手段を用いても電力生産のセクター全体にわたる転換が石炭から天然ガスへ、そして再生可能エネルギーへとなされることになる (Id., at 64731)。

BSERは主として発電のよりクリーンな発生源への転換により炭素汚染を削減すると定めた上で、EPAはそのシステムの「適用により達成可能な排出限度の程度」の判断に着手した (§7411(a)(1))。EPAはBSERを運用上の排出限度に変換する際には、電源転換を小規模から大規模までの何れでも要求し得ることを認めた。EPAは「合理的」とみなされる転換の量について、過度の費用の増大の回避、電力供給の確保をしつつ電源転換を可能とするモデリングに基礎を置いて算出した (Id., at 64797-64811)。EPAは結局、例えば、2030年までに石炭火力を国の電力供給の27%とし、2014年比較で38%削減することは実現可能との推計を出した。これらから、EPAは適用可能な排出実績を決定し、それは非常に厳格で既存のどの石炭火力発電所も3つの発電転換手段のいずれかを取らなければ達成不可能なものだった。政府はこの規則が数十億ドルの順守費用、末端電力価格を上昇、数十の石炭火力発電所の停止、数万人の雇用喪失を伴うものと推計した。

連邦最高裁は2016年2月9日にCPPを停止し、同規則は発効しなかった。これは後に政権がトランプ大統領に交替したことにより撤回された。具体的には2019年にEPAはCPPがEPAの§111(d)に基づく制定法上の権限を越えていたと認定し、EPAは同項を「BSERを建築物、構造物、施設の操業又は設置において動作させることが可能なシステムに限定する」と解釈をした (84 Fed. Reg. 32524. (Vol. 84, No. 130 / Monday, July 8, 2019))。EPAは、CPPが「設備の運用や個々の施設レベルでの実施に基づく」基準設定ではなく、「エネルギー生産ミックスをグリッド(電力網)レベルで転換させること」を基礎としたものであると説明した (id., at 32523)。EPAはCPPにより提起された解釈上の疑問は重要問題の法理 (the major questions doctrine) の下にあると判断した。その法理の下で、裁判所が「経済の基本的な部門をこのような幅広さ

で規制することの」権限を議会が委任することを意図したと裁判所が結論付けるためには明確な言明 (clear statement) が必要であると EPA は結論づけた (Id., at 32529)。EPA はそのような明確な言明は何も見出さなかった。EPA は CPP に代えて別の §111 (d) 規制として Affordable Clean Energy Rule (ACE) 規則 (対処可能なクリーンエネルギー規則) を公布した (Id., at 32532)。同規則中 EPA は、BSER は CPP の組立ブロック 1 に類似したもの (設備のアップグレードと施設の熱効率を改善する運用の組合せ) であると定めた (Id., at 32522, 32537)。

多くの州及び民間当事者が、D.C. 巡回区控訴裁判所に対し、EPA による CPP の撤回とそれに代わる ACE 規則の制定に異議を申し立てた。同裁判所はこれら関係事件を統合し、EPA による CPP の撤回は、CAA の誤った解釈 (発電方法の転換は §111 の「排出削減のシステム」ではあり得ないとの解釈) に基礎を置くと判示した (American Lung Ass'n v. EPA, 985 F.3d 914, 995 (D.C. Cir. 2021))。同裁判所は、EPA による CPP の撤回を無効とした。また、同裁判所は同様の理由で ACE を無効とした。この裁判所の決定の後、再度の大統領の交替があり、EPA は §111 (d) に基づく新規規則公布の検討を行う間、EPA が持つ CPP に関する権限を部分的に停止する申し立てを裁判所に提出した。この申し立てに反対する当事者はなく、D.C. 巡回区控訴裁判所は EPA による CPP の撤回を無効とした同裁判所の決定を停止することとした。

2 争点

- (1) 原告適格 (Article III standing, 合衆国憲法第 3 条原告適格) があるか
- (2) 議会は CAA§111 により EPA に対して、同条に定める「排出削減のベストシステム (BSER)」として電源構成の転換を含む規制を行う権限を与えているか

3 判決

破棄差し戻し。

- (1) 原告州が損害を受けていることにほとんど疑いはなく、原告適格がある。
- (2) 議会は CAA§111 (d) において、EPA が CPP で採用した電源転換アプローチに基づいて排出限度を定める権限を認めていない。

法廷意見 (6 名) : Roberts 首席裁判官執筆 (Thomas, Alito, Gorsuch,

Kavanaugh, Barrett の各裁判官が同調)。同意意見 Gorsuch 裁判官執筆, Alito 裁判官同調。

反対意見 (3名): Kagan 裁判官執筆, Breyer, Sotomayor 各裁判官同調。

4 判決理由

4-1 原告適格関係

CPP を実施せず、代わりに新規則制定に取り組むという EPA の意図を考慮すると、3 条原告適格を持つ具体的な侵害を有する申立人がいないと EPA は主張するが、この訴訟は依然として正当化される。この検討の際に重要なのは「原審判決に原因を帰することがかなり可能な」損害を原告が経験していて、上訴した裁判所からの「有利な判決」が「その損害を救済し得る」とすれば、上訴人は認識可能な第 3 条の利害関係を持っている (Food Marketing Institute v. Argus Leader Media, 139 S. Ct. 2356, 2362 (2019))。ここで、原審判決は ACE 規則とそれに組み込まれた CPP の廃止を無効にし、その結果 CPP の法的効力を回復することを主張する。この規則は原告諸州でのより厳しい排出規制を要求するため、原告諸州の損害に疑問の余地はほぼない。政府は EPA の現在の姿勢が以前の議論を moot にしていると反論するが、政府は、かつて有効だった事件が moot になったことを立証する責任を負うから、mootness と standing の区別は重要である。この事件における政府の主張は、EPA が新しい § 111 (d) 規則を公布する前に CPP を実施するつもりはないという政府の主張に要約される。しかし、「不法な行為とされる行為が再発する可能性が合理的に予測できないことが完全に明らか」でない限り「自発的な中止は事件を moot にするものではない (Parents Involved in Community Schools v. Seattle School Dist. No. 1, 551 U.S. 701, 719 (2007))。本件で、政府はこの訴訟が政府に有利に解決された場合に、政府が電源転換を前提とした排出限度を再度課さないとどこでも示唆していない。

4-2 議会は CAA§111 (d) において、電源転換アプローチに基づく排出上限を立案する権限を EPA に付与していない。(重要問題の法理を適用)

(a) 発電所の排出限度を立案する際に、EPA は BSER を「決定」するが、それは一費用、健康、及び他の諸要因を考慮した上で—EPA がその BSER が「十分に実証された」ことを認定し、その上でもしそのシステムが対象の発生源に適用された場合に「達成可能である排出限度の程度」を定量化する (§7411(a)(1))。ここでの問題は、2030年までに国全体の電源構成の中で石炭

火力発電を38%から27%に移行するという再構築が §111の意味の中での BSER であり得るかということである。

先例は、「例外的な事案」で「歴史及び当該行政機関が主張する権限の幅広さ」及びその主張の「経済的及び政治的重要性」がある場合には、「議会がそのような権限を授けることを意図したと結論付けることを躊躇する理由」が存在することを教えている（*FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp.*, 529 U.S. 120, 159-160. (2000)）。「重要問題の法理」の下で、権力の分立と立法府の意図の両方についての実際の理解から、当該行政機関は自らが主張する権限についての「議会の明確な授権」を指摘しなければならない（*Utility Air Reagratory Group v. EPA*, 573 U.S. 302, 324 (2014)）。

(b) 本件は「重要問題」に該当する。EPA は長い間滅多に使われなかった法文の曖昧な文言に規制権限を革命的に拡大する予想外の権限を発見したと主張する。この発見によれば、議会が明確にまさにその立法化を拒否した規制の採用を EPA に許したことになる。これらに鑑みて EPA が主張するように §111 (d) の下で「議会が」EPA に対して授権を意図したと「結論付けることを躊躇する」十分な理由がある。

2015年以前には EPA は常に §111 (d) の規制限度設定に際し規制対象発生源の操業の改善による汚染削減が可能な手段の適用を基礎としてきた (see, e.g., 41 Fed. Reg. 48706.), 「きれいな発生源に」単に「転換する」汚染削減「システム」を検討したことはなかった (80 Fed. Reg. 64726.)。政府はこの歴史に異議を唱え、§111に基づく規則の一つである2005 水銀規則で排出量の削減にキャプアンドトレードメカニズムを用いたと主張するが、そこでは EPA は関連する時間枠内で「全国的に導入及び運用され得る技術」の使用に基づき排出限度「キャップ」を定めた (70 Fed. Reg. 28616, 28620-28621)。これとは対照的に、また制度設計から、CPP による排出限度の達成のために石炭火力発電所事業者に設置や運転による具体的制御方法はない。実際、EPA は同規則が §111の規制「についてのデザインの幅広い先進的なアプローチ」を追求したものであり、個々の排出源の排出性能ではなく「電力システム全体を改善」し、電力網全体の電源構成の転換の強制により実現するものだ、と EPA 自身が説明の際にこの規制の新規性を認めている (80 Fed. Reg. 64726)。この EPA の見解は前例がないだけでなく「制定法の根本的な見直しであり一つの規制の枠組みを」全く別種のものに変える (*MCI Telecommunications Corp. v. American Telephone & Telegraph Co.*, 512 U.S. 218, 231 (1994))。

政府はまた EPA が求める電源の転換規模を「法外な費用が掛かる」又は「送電網の信頼性を脅かす」水準でないものにしなければならないことに言及して、この問題を軽視しようとする。この議論は EPA が主張する権限の幅を制限もせず、それを明らかにもしない。EPA の見解では §111 (d) で、議会は米国民がどのようにエネルギーを獲得するかの基本的な規制に関係する国家政策の多くの重要な考慮事項のバランスをとることを、EPA に暗黙のうちに課したことになる。議会がそうしたという理由はほとんどない。EPA は、送電、配電、及び貯蔵の問題が従来の専門知識の範疇にないことを認めている。当法廷は「議会が、このような経済的及び政治的に重要な決定」すなわち今後数十年間の間にあるべき石炭火力発電の量の決定を、どの行政機関に対しても「…委任すると意図していた…」という考えには疑いを持つ (Brown & Williamson, 529 U.S., at 160)。また、議会が何度も検討して拒否した炭素のキャップアンドトレードの実施を §111 (d) の下で都合よく可能にする EPA の規制命令が最近明らかになったことも看過できない。この政策課題の重要性と進行中の議論は偏った形で主張される委任をより疑わしくしている。

(c) §111により電源転換のアプローチに基づき炭素排出量の上限設定権限が付与されているとの EPA の主張に対して先例が懐疑的であることを考えると、そのような方法の規制に「明白な議会からの授権」の存在を政府は指摘せねばならない (Utility Air, 573 U.S., at 324.)。政府は「最良の排出削減システム (BSER) の適用は…十分に実証されたもの」を反映した水準の排出上限の設定のみを EPA の権限として授権できる (§7411(a)(1))。しかし、この全ての文脈から切り離された「システム」という言葉は空の器である。この曖昧な制定法からの許諾は、必要とされる明確な授権からは程遠い。政府は CAA の他の条項を、具体的は酸性雨と国家環境大気質基準 (NAAQS) プログラムが「システム」又は「類似の単語」が、汚染削減のためのセクター全体のメカニズムを述べていると指摘する。しかし、キャップアンドトレード「システム」が排出削減に用い得るだけの理由では、それが §111 に言及されている「排出削減のシステム」の一種であることを意味しない。

最後に、本法廷は「排出削減システム」という法文中の文言が個々の排出源の汚染性能の改善という手段のみを排他的に意味するものであって、その他の全ての行為が BSER としての資格を得られるか否かを裁定する機会を持っていない。EPA が40年間、そのような制限に従って行動してきたことは本法廷

の分析に関連している。しかし、本法廷の前の唯一の問いはもっと狭い。すなわち CAA において EPA により特定された「最良の排出削減」は、CAA の §111 (d) によって EPA に認められた権限の範囲内であるかどうかである。以上の理由により、その答えはノーである。

【Gorsuch 裁判官による同意意見】

委任禁止法理 (Nondelegation Doctrine) が採用されてきた事例にも言及しつつ、三権分立や連邦制の意義を強調し重要問題の法理の必要性を述べた。その上で本件の政治的、経済的な重要性等に言及し、本件での法文の不明確性、行政機関による過去の解釈と異なること、当該行政機関の専門知識が必要な専門知識との不一致等に言及し、本件で議会による CPP の内容の明確な許可があるとは判断されないとして法廷意見に同意した。

【Kagan 裁判官による反対意見】

気候変動問題の重要性を強調した上、CAA の規制対象となる「大気汚染物質 (air pollutants)」が温室効果ガスを含む結果をもたらしたマサチューセッツ判決⁽¹⁾等も引用し、議会は CO₂ の規制を授権しており、議会は問題が発生したときに重大な問題であっても問題に対処する権限を専門機関に与えていること、CAA の内容はその停止にも拘わらずその後市場の力のみで実現されておりその内容が穏健であったことが証明されたこと、また議会の意思・制定法の解釈はその法律自体で解釈すべきである (その後の議会の対応状況などは考慮すべきでない) こと、法廷意見は、議会や行政機関が政策決定するのではなく、むしろ最高裁が政策決定に介入することになることなどを指摘し、法廷意見に反対した。

5 判例研究

本判決の争点は、合衆国憲法第 3 条の原告適格の問題と、議会から EPA への授権の問題の 2 点であり、特に後者、すなわち、既設の発電所の CO₂ 排出に関して電源転換を含む内容の規制権限が CAA §111 (d) により議会から EPA に授権されているか、が最大の争点であった。

結論として法廷意見は、重要問題の法理の適用場面である本件において明確な議会による授権がないとして EPA の権限を否定した。これに対して反対意見は、§111 (d) は EPA に多くの自由を与えるために明らかに広い用語を使

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

用し規制の柔軟性と裁量性を提供し、かつ意味ある制約も課しているとして EPA の権限を肯定した。

(1) 訴訟法上の問題

3 条原告適格については、法廷意見は EPA に有利な裁判がなされた場合に、再び CAA と同様の厳しい規制の可能性を踏まえて原告の損害を認定した。反対意見は、現に CAA 規則の対象がなく EPA が新規則を検討中であるとして、この段階の司法審査を批判した。

(2) 議会から行政機関への授権、重要問題の法理、政策決定への裁判所の関与

本判決の最重要論点は、議会が CAA§111 (d) によって EPA に対して CAA のような内容を持つ規制を行うことを授権しているか、という点である。

Chevron 判決⁽²⁾で示されたシェブロン法理⁽³⁾(Mead 判決⁽⁴⁾で導入されたステップ 0 を含め)は行政機関の解釈への敬讓を内容とするが、本件判決で採用された重要問題の法理はその敬讓の例外となる。上述のように Brown 判決が形成した重要問題の法理に基づいて法廷意見は、本件が「歴史及び当該行政機関が主張する権限の幅広さ」及びその主張の「経済的及び政治的重要性」から、また CPP が EPA の通常のアプローチに適合していない方法であること、エネルギー源の転換という EPA の専門性の外にある問題に関わること、議会は CAA のような政策を含む法律の制定を拒否してきたこと、等を指摘して、本件が例外的な「重要問題」に当たり CPP 規則が EPA の解釈で制定できる範囲を超えたと判断した。

法廷意見の各項目の指摘は一定の説得力がある。他方、反対意見が言うように、実際には CAA が目指した排出削減の水準は市場の力で達成されたと言われており、本条文に限らず、今後の各種の新たな政策課題に対しての法解釈の

(2) Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., 467 U.S. 837 (1984).

(3) シェブロン法理や重要問題の法理に関しては、辻雄一郎『シェブロン法理の考察』日本評論社 (2018年)、森田崇雄『『重要問題』に係る行政機関の制定法解釈と Chevron 敬讓』関西大学法学論集67巻3号 (2017年) 603-636頁を参照。

(4) United States v. Mead Corp., 533 U.S. 218 (2001).

柔軟性も重要な側面である。

法廷意見が本件で採用する重要問題の法理は議会の意思を超えた行政機関の解釈の拡大を防止する民主主義を重視する側面があると同時に、新たな課題に柔軟に対応することを議会が拒否していないかもしれない場合を含めて、行政機関による積極的な政策対応を裁判所が阻害するというおそれも否定できない。

法廷意見も反対意見も、「議会の意思を尊重すべき」としている。しかし、法廷意見は、行政機関の規制での権限踰越を問題とし、反対意見は、裁判所が政策決定に介入することを問題とし、対照的な結論を得ている。これは、経済活動の自由や規制に抑制的な態度を重視する保守派と環境保護等のための積極的な規制を重視するリベラル派の、イデオロギー的な違いを反映しているともいえる。

これらを踏まえると、様々の新たな政策課題への対処の在り方について、行政機関には、法律（議会意思）及び裁判例（司法の判断）に基づいて、授権の範囲内で国民の利益を図るための前向きな行政施策の検討と実施を続けることが期待される。それは政権（大統領）及び立法と司法の動向に依存するところが大きい。議会には、新たな諸課題に対して適切な（行政機関への授権内容・範囲を極力明確にした）立法が期待される。しかし、議会の党派構成等を考えると、党派的論争のある政策に関しては立法による施策の推進は困難な面もある。そして、司法の判断に関してはより明確な一貫した解釈が明らかになっていくことが期待される。ところが、これも事案ごとの内容により、また時点ごとの裁判官の（保守派、リベラル派といった）構成の変化にもよって、必ずしも一貫したものとはならないかもしれない。しかし、いずれにせよ判例の積み重ねを注視して分析していくことによって、連邦最高裁による「重要問題」の定義の範囲を次第に明らかにしていき、議会による行政機関への授権の範囲や行政機関の解釈の裁量範囲といったことについての考え方を明らかにしていくことが重要であろう。

（苦瀬 雅仁）