

## 地球温暖化とアメリカ合衆国：米国は動くのか？

ダニエル・A・ファーバー  
訳 辻 雄一郎 監訳 阿部 満

### はじめに

本稿で私は次の問いを検討します。「米国は気候変動に行動を起こすだろうか」という問いです。私の答えは、米国は既に行動を起こしており、米国は、気候変動における政策を変更し、国家レベルの立法をまもなく制定するでしょう。米国もこの主題について、私が信じるには、国際交渉に再び参加するでしょう。重要な問いは、米国が動くかという問題ではなく、何時、そして何をなすかなのです。

私は、気候変動についていくつかのお話から始めなければなりません。気候変動は、世界が直面する最も深刻な環境問題です。数週間前、ノーベル賞がアル・ゴアとIPCC（気候変動に関する政府間パネル）に授与されました。ノーベル賞委員会 は以下のように述べています。「地球の温暖化は、大規模な移民を引きおこし、地球資源をめぐるいっそう激しい競争を招くだろう。そのような変化は特に世界でもっとも脆弱な国々に負担を課すだろう。国家内部のあるいは国家間の暴力的紛争や戦争は増大するだろう。」ゴアが受賞の知らせを受け取ったとき、「私たちは地球規模の危機と直面している。人類すべての道徳と魂の挑戦である」と述べています<sup>1</sup>。残念ながら、アル・ゴアは2000年に大統領になりませんでした。それでもやはり彼は米国で世論の形成に寄与しています。

この問題に関する米国政府の行ってきたことは、とても残念なものです。クリントン政権は京

都議定書を支持しましたが、米国上院は支持しませんでした。ジョージ・W・ブッシュが2000年の大統領選挙において二酸化炭素の規制を公約しましたが、当選後彼はこの公約を即座に破棄しました。彼は京都議定書も破棄し、議定書は過大な負担であり、中国やインドのような国々に大きな制約を課していないと述べました。代わりにブッシュ大統領は、発生「原単位 (emissions intensity)」減少政策を受け入れました。この概念とは経済的生産1ドル当たりの温室効果ガスの量という意味です。これは実質的な効果をあげませんでした。なぜなら生産量は発生原単位が減少するよりも早く上昇するからです。連邦政府は、民間部門の自発的な努力も奨励しています。民間部門の排出の総量は問題の重大性を考慮すれば、非常に小さなものです<sup>2</sup>。

確かに連邦議会と大統領は何もしていませんが、それでもやはり米国が気候変動を無視してきたというのは正確ではありません。二つ以外の機関、連邦最高裁と州政府がこの問題に取り組み始めました。世論の変化に伴って、これらの機関の行動が連邦政府に行動を起こすよう圧力を与えています。

### 第I章 米国連邦最高裁 (The U.S. Supreme Court)

連邦最高裁は、2007年 はじめて気候変動について判決を下しました<sup>3</sup>。本件に関する最高裁の判

決は大きな前進です。連邦法である大気清浄法は、政府に人の健康や福祉に被害を与える可能性のある自動車から排出されるいかなる汚染ガスに限界を設定するよう求めています。ブッシュ政権は、温室効果ガスは大気浄化法の意味する「汚染」に該当せず、連邦政府は規制権限を持っていないという立場を取ってきました。さらにブッシュ政権がいうには、たとえ本件が連邦政府の規制権限であっても、その権限を行使することは賢明ではないと述べました。なぜなら、中国のような国々と国際交渉する方が望ましいですし、規制は自動車の燃料効率性に関わる連邦規則と抵触するおそれもあるからです。マサチューセッツ州といくつかの他の被告は連邦政府に自動車排気ガスを規制するよう求める訴えを起こしました。5対4の判決で連邦最高裁は行政政府の主張を受け入れませんでした。

連邦最高裁が、これらの主張を検討する前に、連邦最高裁は被告に原告適格が存在するかどうかを決定しなければなりません。米国法では、原告適格には3つの要件が必要となります。1) 原告が現実の損害を被っていないと認められない、2) 損害が被告によって生じたものでなければならない、3) 裁判所が救済を与えることができるものでなければならないという点です。

最初の要件が事実上の損害要件です。この要件について連邦最高裁は、「気候変動と関連する害悪は深刻なもので十分認識されるものである」と述べました。実際、連邦政府の支持するある報告書は、多くの環境変動が既に重大な害悪を引き起こしており、その中に山の氷河の後退、降雪範囲の減少、初春の川・湖の雪解け、そして過去数千年間と比較した20世紀の間の海面上昇の割合が増加していることが含まれていることを認識していました<sup>4</sup>。

連邦最高裁は、これらの影響が州の利益に対する特別の脅威となっていると述べました。「もし海面が予想通りに上昇すると、マサチューセッツ州のひとりの担当官がそう信じるように沿岸部の財産のうち多くの部分が、浸水によって永久的に失われ、あるいは断続的な嵐や洪水によって永久に

または一時的に失われる。」<sup>5</sup>「救済に関する費用だけでも、申立人の主張するように何億ドルにも及ぶだろう」<sup>6</sup>

二つ目の因果関係については、連邦環境保護庁(EPA: Environmental Protection Agency)は「人間の生み出した温室効果ガスと温暖化の因果関係の存在について争い」ませんでした<sup>7</sup>。しかしながらEPAは次の点を主張しました。原告の求めている政府の特定の行動によって重大な影響は生じない。なぜなら、自動車の排気ガスは温室効果ガスの一因に過ぎず、全体としてみれば米国はこれらのガスの一部にしか責任を負わないのからである。しかし、連邦最高裁はこの主張は「緩やかな増加に過ぎないから、連邦司法部のフォーラムで争われる類のものではないという誤った想定」に基づいていると考え、政府の主張を受け入れませんでした<sup>8</sup>。代わりに、連邦最高裁が実際に強調したのは、「行政機関は立法府同様、大規模な問題をたった一度の規制実施によって通常解決しない」けれども、「状況の変化に応じて、どのように進むのが最良かをより繊細に理解していく中で、望ましい方法を精練して、時間を掛けて徐々に(温室効果ガスを)削減していく。」ということです。さらに、この最初の特定の措置を行うことは重要です。なぜならば、「運輸部門からの排出は合衆国の二酸化炭素排出量の三分の一以下にすぎませんが、このアメリカの運輸部門からの排出だけを考えても、EU、中国に次いでアメリカ合衆国は世界において三番目に大きな二酸化炭素の排出国」<sup>9</sup>なのですから。

最後に連邦最高裁は、救済の問題に判断を下すのに手間取りませんでした。「自動車排気ガス規制それ自体が地球の温暖化を逆行させることはないかもしれないが、だからといって、EPAが温暖化を遅らせるあるいは減少させる義務を有しているかという点について連邦最高裁が、裁判管轄を有しないということを意味しない<sup>10</sup>。」連邦最高裁が述べるように、連邦政府は温室効果ガスの自発的な努力を強く支持してきました。そして、「もし将来の地球温暖化に対して排出削減が何ら認定可能な影響も及ぼさないと連邦政府が考えていたとす

るならば、多分そのような努力に頭を悩ますこともなかったろう。』

原告適格に関する部分を要約して、Stevensは次のように述べています。

概略すると、——少なくとも申立人の争いのない宣誓供述書によれば——、地球の温暖化と関連する海面上昇は既にマサチューセッツ州に損害を与えており、損害を与え続けるだろう。壊滅的な損害のリスクは、直近のものとはいえないものの、それでもやはり現実には存在している。そのリスクはもし申立人が救済を受けることが出来れば、一定程度減少されるだろう。従って、我々は、申立人にEPAが彼らの規則制定を求める申立てを拒否した点を争う原告適格があること認める<sup>11</sup>。

本案審理において、連邦最高裁は、EPAが大気清浄法をいくつかの致命的な点において誤って適用しており、正確な制定法の基準にのっとって再考するよう求め差し戻しました。EPAは、二酸化炭素は大気清浄法の「汚染物質」に該当しないと主張してきましたが、連邦最高裁はこの見解は制定法の明白な文言と矛盾すると判断しました。連邦最高裁はEPAが決定を下す上で他事考慮を行ったことは許されないと判断しました。

我々はこれらの政策判断について評価する専門的知識も権限も有しないが、これらの政策判断と温室効果ガスが気候変動の一因であるかどうかの判断とは別のものであることは明らかである。科学的判断を形成できないから政策判断できないということは合理的に正当化されない。とりわけ、大統領は外交問題に広範な権限を有してはいるが、その権限は国内法の執行を拒絶するには及ばない<sup>12</sup>。

連邦最高裁は、自動車からの温室効果ガスが人間の健康、福祉に脅威となるかという決定を行政府に求めました。その決定がどのような結果に至るかは明らかなように思われます。行政府は規制を余儀なくされるでしょう。

この連邦最高裁の判決は三つの理由から重要です。第一に、原告適格を認めた連邦最高裁判決は、気候変動に関して他の訴訟を提起できる可能性を

示しました。第二に、連邦最高裁の行動は、行政府に気候変動の危険に関する事実を認定するように要求しました。その結果、連邦法によって新しい車やトラックからの温室効果ガスの規制が始まるのは確かなことです。発電所のような固定排出源を規制する大気清浄法の類似規定の解釈にも影響を与えるかもしれません。第三に、連邦最高裁が気候変動の及ぼす害悪と行動の必要性を公式に言明したことは、他の裁判官、立法者、公衆に影響を与えるでしょう。

## 第二章 州政府の行動 (Actions by the state governments)

連邦政府は今まで、この深刻な問題を取り扱ってはきませんでした<sup>13</sup>。おそらく驚くべきことは、州政府が連邦政府よりも積極的に行動してきたことです。2006年までに全ての州は、気候変動に対処する何らかの措置を取ってきました。

州の役割を考える上で、いくつかの州が温室効果ガス排出に大きく寄与していることや州ごとに様々な軌跡を辿ってきたことに留意することは重要なことです。90年から01年にかけて、最も排出量の大きかったテキサス州は178%の排出量を増加しており、一方で第二の最大排出州であるカリフォルニア州は85%しか増加していません<sup>14</sup>。フロリダ州は表計上、第五位に過ぎませんが、347%も増加しています。他方、ニューヨーク州は同程度の排出ですが、少し減少しています。将来の前進に大きな余地が残されています<sup>15</sup>。米国の州はカタルのような世界でもっともエネルギー効率性の低い利用国と同等にランクされています<sup>16</sup>。良い情報は、多くの成果が将来期待できることです。もし米国の一人当たりの排出量がカリフォルニア州と同等になれば、米国の排出量は現在のほぼ半分！になります<sup>17</sup>。

カリフォルニア州はリーダーとして、自動車や発電所からの温室効果ガスの削減を目的とした立法をしてきており、次の10年期の末までに1990年の排出値まで削減するという意欲的な命令も出しています。カリフォルニアは気候変動に多くの重

要な措置を取ってきました。

カリフォルニア州が最初に扱った主要な問題は発電所から排出される二酸化炭素です。解決策のひとつが再生可能なエネルギーです。複数のエネルギー源間で切り替えが可能であるので、再生可能なポートフォリオ基準が各州の規制者にとって重要な選択肢となります。各州のプログラムは電力の一定パーセントを風車のような再生可能なエネルギー源から入手することを求めています。これらのプログラムは意欲と効果において非常に多様です。カリフォルニア州のプログラムは2011年までに33%という意欲的な目標を設定しています。同じような努力が公益基金 (Public Benefit Funds) にもみられます。公益基金は、クリーンなエネルギー供給に投資するための資金を創造するために消費者に特別に課金しています。

公益事業委員会は、カリフォルニア州の電気公共事業所に対し炭素源の低いものから電力を購入するように求めていく予定です(米国の制度では、公衆に一般的に電気を売却する会社は会社自体、電力を生産していません。その代わりに、彼らは他の企業から電力を購入します)。この他の分野では、冷蔵庫や空気清浄機のような電化製品にエネルギー効率性の基準を設けています。カリフォルニア州は、その電化製品の基準により、2020年までに消費者の出費を30億ドル節約し、三つの新発電所の必要性が失われると試算しています。

カリフォルニア公益事業委員会は、温室効果ガスに関して公益事業体の規制を設定する際、潜在する憲法上の問題をよく意識していました<sup>18</sup>。提案に反対する者は、提案された州規則が様々な連邦法と抵触すると主張しました。とりわけ、彼らは州の規則が電気の卸売業者に関する連邦政府の排他的権限を侵害すると主張しました。しかし、連邦政府は電気の小売業者を規制しませんし、提案された規制は、電気の小売業者だけに適用されるものです(卸売業者を通じてある発電者との契約を制限するということはしていませんでした)。

また、公益事業体規制に反対する者は、州外の企業を差別し、国家経済に不当な負担を課すと主張しました。委員会は、州の規則が州外の石炭燃

料施設に差別的影響を与えるという主張を受け入れませんでした。委員会の見解では、この主張は誤りでした。なぜなら、委員会によれば、州の規則は「地理的な発生源を基準にして差別しているのではない」からです。さらに、規制は州際通商に不当な負担を課していませんでした。規則は気候変動によるカリフォルニア州への潜在的損害の観点からも、そして「カリフォルニア州の消費者に将来の電気供給の信頼問題を提示する」観点からも、地方に実質的な利益を生みます。州外の生産者の負担は、少なくとも委員会の考えでは、便益と比較すれば合理的なものでした。

発電所の電力生産のほかに、カリフォルニア州はトラックや自動車からの炭素発生にも取り組んでいます。2009年モデルからカリフォルニア大気資源委員会 (CARB: California Air Resource Board) は新しい自動車モデルから一律平均で30%までCO<sub>2</sub>の排出量を削減する命令を出しています。A. B.1493で知られる州法はカリフォルニア大気資源委員会に「自動車の温室効果ガス排出の削減を最大限実行可能で費用効果的に」達成する規制を実現することを求めています。しかしながら、カリフォルニア大気資源委員会は、使用量や税金を課したり、スポーツタイプの自動車や軽トラックを禁止したり、制限速度を設定することはできません。この規制は自動車製造業者から提訴され、現在争われていますが、規制は支持されそうな良い兆候にあります。

もうひとつの運輸を基盤とする排出を攻撃する方法は訴訟です。最近カリフォルニア州の提訴した事件は、訴訟の可能性を例証しています。連邦地裁において、主要な自動車製造業者を相手取って出訴された事件において、州は気候変動によって生じた損害の賠償請求をしました。訴状は損害に関するいくつかの重要な例に焦点を宛てています<sup>19</sup>。

第一に、州の主張によれば、州はその水利システムの研究、インフラ変更に多大な支出を必要とするだろう。第二に、主張によれば、海面の上昇はサクラメント・ベイ・デルタ地帯 (the Sacramento Bay-Delta) に沿岸の浸食と海水の浸透

をもたらす、堤防のための支出が増大するだろう。第三に、気候変動は酷暑による事故に影響を与え、(特に老年者の) 傷害や死のリスクを増大させている。最後に、訴状が述べるには、「他の多数の影響が既に始まっているか、高い確実性で予想されている。それには、自然発火による森林火災のリスクと激しさが増加すること、長引く熱波のリスク、雪塊氷原の早い雪解けによる湿度の低下、それによる森林や他の生態系へのほかの関連する影響、水温上昇による海洋生態系の変化が含まれる。」現在のところ、連邦地裁は、温室効果ガスを減少させる必要性は非常に大きな問題であって訴訟では扱うことはできないとして、カリフォルニア州からの訴えを退けています<sup>20</sup>。本件は現在上訴されています。

これらの州の行動は、連邦政府を行動させるための圧力を強めています。連邦政府の意思決定者への影響は重大でした。ある公益を追求するあるリーダーは、「多くの州と市は、地球の温暖化に行動を起こすことは自分たちの経済を破綻させるだろうとは考えていないと知っている」、「この明白なメッセージは、政治家がこの問題に行動を起こすことは安全だということだった」と話しています。ある政策アナリストは、「諸州の行動こそワシントンD.C.で勢いを生むための大きな要素だった。ワシントンでの事情が非常に乾燥していても、しばらくダムの背後に水が貯まってきた。これらの要素が一致する結果、ダムは崩壊し始めた<sup>21</sup>。」

また、これらの州の努力は、企業に圧力を与え、企業は連邦政府に行動を求めました。企業は全ての州で異なった州法が適用されるよりも単一の連邦法の下におかれることを好むでしょう。彼らは気候の問題がますます重要になっている世界で国際的に競争する必要があるということも気が付いています。多くの主要な会社は現在では連邦立法を支持しています。米国気候活動パートナーシップ (USCAP: United States Climate Action Partnership) は企業連合であり、主要な環境組織として、「温室効果ガス発生を大幅に減少する強力な国家レベルの立法を早急に制定する」ことを連邦政府に求めています<sup>22</sup>。構成員は、国際的に有名

な企業、Alcoa, BP, Caterpillar, Duke Energy, DuPont, General Electric, Lehman Brothers and Pacific Gas & Electricなどが含まれます。

### 第III章 政治的気候 (The Political Climate)

ピュー基金 (The PEW Foundation) は、気候変動に連邦の行動を求めるリーダーのひとつです。ここに彼らが政治的状況をいかに記述しているかの例があります。

過去の数年を経て、連邦政府の公務員は、この問題に関してほとんど全ての筋から意見を聞いています。市長、知事、州の立法者、スポーツ選手、宗教団体のリーダー、科学者、退役した老年軍人のリーダー、当該国家で最大の企業のCEO、海外の同盟国、そして米国連邦最高裁の裁判官の大多数です。

2006年の中間選挙によって主要な議会委員会の委員長が気候変動に行動を起こすことに好意的な人物に変わりましたが、政策立案の指導者達はその争点に注意と熱意を示したことは多くのオブザーバーを驚かせました。

6月のG-8サミットでは、米国の下院の多数派の代表のナンシー・ペロシ (Nancy Pelosi) は、イラク戦争後、彼女のリーダーシップの最優先課題のひとつとして気候変動をみなす一方、共和党・民主党両党からの大統領候補者は、ホワイトハウスの次の居住者は誰か、について対峙する際、気候変動はもっとも重要な問題のひとつであると呼びかけました<sup>23</sup>。

世論もシフトしています。アル・ゴアの「不都合な真実 (An Inconvenient Truth)」の映画と本は、大きな影響を特に若い人々に与えました。宗教団体の指導者は、気候変動に行動を起こすことを求めています。これには、キリスト教の福音主義の団体 (Evangelical group) も含まれています。彼らは、共和党とブッシュ政権を支えてきました。一年前の調査では、「性別、人種、年齢、教育、収入、宗教、宗教団体あらゆる団体の65%以上が気候変動には『動かしがたい証拠 (solid evidence)』

がある」と考えています<sup>24</sup>。半分の人には連邦政府が「さらにもっと (much more)」動くべきであると考え、さらに四分の一が、「何かしら (somewhat more)」動くべきであると考えています<sup>25</sup>。アル・ゴアのノーベル受賞が気候変動の争点をいっそう公に周知する結果となり、ゴアに対する公衆の信頼を高めるでしょう。私は世論が温暖化規制を動かし続けるだろうことを期待しています。

いくつかの議案が連邦議会に提出されています。これらの議案はいくつかの点で異なりますが、一般的にはキャップ・アンド・トレード (Cap and Trade) 方式を支持しています。ひとつの解決されるべき重要な問題は、この法案が通過した場合、州にはなお独立した役割を演じることができるかどうかという問題です。特筆すべきは、そのような立法の支援者の中に共和党の主要な大統領候補者であるジョン・マケイン (John McCain) がいることです。

政治について予想を下すことは常に危険が伴います。しかし、ジョージ・W・ブッシュ (George W. Bush) が大統領を退くやいなや連邦立法が制定されるだろうことは広まった見解です。もしヒラリー・クリントン (Hillary Clinton) やバラック・オバマ (Barak Obama) や別の民主党候補者が選出されれば、良い望みが持てます。しかし、たとえホワイトハウスが共和党の手にあっても、ブッシュ大統領ほど石油産業と密接に結びつくことはないでしょう。本件について行動を起こすことを拒むブッシュ大統領ほど将来の大統領は頑固ではないでしょう。

## 結論 (Conclusion)

ジョン・F・ケネディ (John F. Kennedy) 大統領は、若かりし頃、一冊の本を執筆しました。「なぜイギリスは眠っていたか (Why England Slept)」です。この本は第二次世界大戦の前年に増大するナチスドイツの脅威にイギリスが対応しなかった失敗を扱っています。私が時折恐れるのは、過去の歴史が「なぜ米国は眠っていたか」と呼ばれ、なぜ米国は増大する気候変動の脅威に何もし

なかったのか、と議論されることです。しかし、この眠りはまもなく覚めるでしょう、米国は最後には目覚め、問題と世界の他国と直面するでしょう。どのような行動が取られるかはこれから判明することですが、日本のような他国がこの問題に活動しながら、米国はもはや傍らにたたずむということは少なくともないでしょう。

\*本稿は、2007年10月20日土曜日に明治学院大学法律科学研究所で開催された、明治学院大学法律科学研究所主催「外国人招聘スタッフ・セミナー」でのファーバー先生の講演を翻訳したものである。当日の通訳は辻が、司会は阿部が担当した。

## 注

- (1) <http://www.msnbc.msn.com/id/21262661/>
- (2) The Bush Administration's environmental record is discussed in Barton H. Thomason, Jr., *The Bush Administration and Environmental Policy*, 32 Ecology L.Q. 307 (2005).
- (3) *Massachusetts v. EPA*, 127 S. Ct. 1438 (2007).
- (4) *Id.* at 1455.
- (5) *Id.* at 1456.
- (6) *Id.*
- (7) *Id.* at 1457.
- (8) 127 S. Ct. at 1457.
- (9) *Id.*
- (10) *Id.* at 1488.
- (11) *Id.*
- (12) *Id.* at 1463.
- (13) For a discussion of the limited federal role to date, see John C. Dernbach, *U.S. Policy*, in Michael B. Gerrard, *Global Climate Change and U.S. Law* (2007). Much of the information in this talk about state and local efforts comes from other chapters in this book.
- (14) Michael B. Gerrard, *Introduction*, in Gerard, *supra* note 13, at 10.
- (15) *Id.*
- (16) Hodas, in Gerard, *supra* note 13, at 345.
- (17) *Id.* at 346.
- (18) Order Instituting Rulemaking to Implement the Commission's Procurement Incentive Framework and to Examine the Integration of Greenhouse Gas Emissions Standards into Procurement Policies, Decision 07-01-039

- (January 25, 2007), available at [http://www.cpuc.ca.gov/PUBLISHED/FINAL\\_Decision/64072.htm](http://www.cpuc.ca.gov/PUBLISHED/FINAL_Decision/64072.htm).
- (19) People of the State of California ex rel. Lockyer v. GM Corp., N.D. Cal. C06-05755 (filed Sep. 30, 2006).
- (20) California v. General Motors Corp., --F. Supp. 2d--, WL 2726871 (N.D. Cal. 2007).
- (21) [http://www.pewtrusts.org/our\\_work\\_ektid30069.aspx?category=472](http://www.pewtrusts.org/our_work_ektid30069.aspx?category=472)
- (22) <http://www.us-cap.org/>
- (23) [http://www.pewtrusts.org/our\\_work\\_ektid30069.aspx?category=472](http://www.pewtrusts.org/our_work_ektid30069.aspx?category=472)
- (24) <http://www.usclimatechange.com/downloads/Brewer%2520Public%2520Opinion%2520-%2520Nov%252014%25202006.ppt>
- (25) Id.