

トランプ時代の米国の気候政策

ダニエル・ファーバー⁽¹⁾

阿 部 満・信 澤 久美子 (監訳)

辻 雄一郎 (訳)

1. はじめに

ドナルド・トランプ大統領と彼の前任者であるバラク・オバマ大統領との間には多くの顕著な見解の相違が存在する。もっとも重要な見解の相違が気候変動である。オバマは気候変動に対抗する多くの取組みを主導してきた⁽²⁾。トランプは気候変動の存在に懐疑的で、アメリカ産化石燃料を増産する確固たる公約をしている。彼はオバマの取組みを撤回しようとしている。

気候変動を脅威と考える人たちにとって、この変化は、米国だけでなく世界中で不安や混乱の原因になっている。しかし、状況は悪くなるかもしれないが、それほど見通しは悪くないかもしれない。米国は一枚岩ではなく、トランプの見解に対する強い抵抗が存在してきた。これから検討するように、企業や州政府は、すでに排出削減をはじめた。彼らは、トランプの選挙以来、その努力をし、そして、彼らは行動を一層、強化してきた。さらに、少なくとも幾つかのトランプの取組みは裁判所で破棄されるかもしれない。本稿では、それらの展開について記述する。

II. パリ協定

パリ協定は、気候変動と戦うために全世界の国家に温暖化ガスの排出を削減するよう誓約させるものである。トランプ大統領は、この協定から米国が脱退するという決定を表明した。この行為は世界中で注目を浴び、他国から厳しく批判された⁽³⁾。

米国内ですら、パリ協定からの脱退に強い反対があった。数百の事業者が公開書簡で、パリ協定を持続するようにトランプに強く求めた⁽⁴⁾。「世界的な気温上昇を2度以下に抑えるために必要な長期にわたる方向づけを与えるために、アメリカが、パリ協定に参加し続けることができるならば」とその書簡は述べる。書簡はさらに主張する。「パリ協定の実施を通じて事業者や投資家は、既存の低炭素投資に対する数十億ドルの投資を数兆ドルに変え、世界中が必要としている清浄なエネルギーと繁栄をもたらすことができる。」最後に、これらの事業者は、「我々はパリ協定の実施を追求する世界中の指導者を支持し、気候変動に取り組むこの歴史的機会にテコ入れする。」この公開書簡に署名した企業一覧には、DuPont, Nike, Unilever, Levi & Co., Starbucks, general Mills, Hewlett Packard Hiltonなどが含まれている。

トランプ大統領がパリ協定から脱退する意図を表明してから、トランプの行動にもかかわらず多くの企業が、自社の排出を削減する意図を宣言した。この「We're Still In」グループは次のように宣言した。

トランプ政権の宣言は、気候変動に対する戦いにおける重要な支柱を崩すものであり、気候変動における最も危険で、犠牲の多い影響を回避しようとする世界の能力を損なうものである。重要なのは、米国で起きていることからはずれている…。

首都ワシントンの指導力がなくとも米国経済をかなりの割合を占め

ている州、市、カウンティ、部族、短期大学、総合大学、そして投資家は、野心的な気候の目標を追求するだろう、力強い行動とともに実践し、米国が排出削減で世界的な指導者でありつづけることを確保するだろう⁽⁵⁾。

署名者の一覧には、数百の中小企業と共にテクノロジーの巨人である Apple, Google, Microsoft や Facebook が名を連ねている。多くの市や州も「We're Still In」宣言に参加している。それらの州にはカリフォルニアやニューヨークがあり、ノースカロライナやバージニアのような賛成しそうに思えない州も入っている。市ではサンフランシスコ、シカゴ、ニューヨーク市が参加している。

III. 連邦の気候に関する規則

米国には気候変動を扱う特別な法律は存在しない。その代わりにオバマ政権では、政府は、他の諸法律の下の既存の権限を最大限に利用した。トランプは、これらの行為を台無しにしようとしている。以下に法的問題を検討する。

A. オバマ政権下の連邦規制

合衆国最高裁は、Massachusetts v. EPA 判決⁽⁶⁾で EPA の規制権限を正面から扱った。ジョージ W ブッシュ大統領は、2008 年の選挙活動で二酸化炭素排出の制限を推進していたが、就任後まもなく、その方針を変更した。彼が大統領を二期務める間、連邦政府は気候変動に対する取組みに抵抗してきた。合衆国最高裁は、しかしながら、温室効果ガスが大気浄化法上の「大気汚染物質」である、と示し、もし人間の健康や福祉を脅かすならば環境保護庁 (EPA) は、それらを規制しなければならない、とした。温室効果ガスに関する EPA の規制権限を認め、これらの汚染物質を規制するかどうかの決定は科学的証拠に基づいている、と判断して、合衆国最高裁判例は EPA に連邦の気候方針を確立

させる道筋をつけた。

いったん EPA が純粹に科学に基づき判断する義務を負えば、最終的に EPA がどのような判断を下すかは明らかである。温室効果ガスと気候変動との間の結びつきに関する科学的証拠は、将来における温室効果ガスの濃度の上昇とリスクが関連するという証拠と同様、きわめて説得力のあるものである。それでもやはり EPA は、大きな挑戦に直面した。第 1 に、裁判所における産業界や保守派の州政府の攻撃に立ち向かうために、EPA は十分に詳細に科学的な証拠書類を提供しなければならなかった。第 2 に、温室効果ガスをいったん規制すると決定すると、EPA は大気浄化法上の制約の中で、どのようにやるかをはっきりさせなければならなかった。

規制に向けた最初の一步は、脅威の認定である。差戻審において、EPA が温室効果ガスは人間の健康や福祉を脅かすという公式の事実認定を行ったことは決して驚くべきことではない。行政手続法では、裁判所がその事実認定を破棄する場合、その判断が恣意的で専断的な場合に限られる。この問題を検討するにあたり、裁判所は、専門家の調査報告を越えて証拠について独自の判断を下すことはない。その代わりに、裁判所は、記録上の証拠（政策決定記録）に基づき、その判断に合理的な説明があったかどうかを厳しく審査する。それに挑戦する者は、行政機関の論理にけちをつけようとしたり、行政機関の見落としした証拠を特定したりしようとする⁽⁷⁾。

これらの挑戦は、Coalition for Responsible Regulation, Inc. v. EPA⁽⁸⁾ のコロンビア特別区裁判所で登場した。申立人は、EPA の事実認定について幾つかの争点を提起した。第 1 に、彼らは、EPA が実際には IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) や米国学術研究会議といった団体の科学的評価に、その判断をゆだねてしまった、と主張した。法律上、他の団体の見解を盲目的に採用するのではなく、自ら判断するよう EPA は義務付けられている。しかし、EPA はこれらの専門組織の最終結論だけでなく大量の証拠を引用した。よっ

て申立人の主張は拡大解釈的なものであり、実際、「語義のトリックに過ぎない」⁽⁹⁾として、その主張を裁判所は退けた。現実には、裁判所は、EPAが既存の科学を通常の方法で用いたに過ぎないとし、そして、それらに依拠する前に、それらの根拠の質を精密に評価していた、と述べた。

第2に、申立人は、記録上、科学的証拠が「脅威」という事実認定を支持しえない、と主張した。科学的証拠に基づく事実認定の根拠を慎重に調べなおして、気候変動が健康や福祉を脅かすという実質的証拠が存在する、と裁判所は結論づけた。産業界は、しかしながら、EPAの結論を支持するにはあまりに多くの不確実性がある、と主張した。産業界の主張を退けて、裁判所は、本法は性質上、予防原則にのっとっており、確実性を待っていることは、予防的規制を妨げることになる、と強調した。裁判所の見解では、「合理的に予想される危険が具体的な害悪に現実化することを防ぐ」⁽¹⁰⁾ために、本法は「予防的、将来的科学的判断を要求」している。この方策は、裁判所は述べなかったが、国際環境法でみられる予防原則と共通している。

いったん危険性認定を行うと、EPAは温室効果ガスをどのように扱うか、という問題に直面する。車両の排出ガスの観点から見れば比較的、単純な争点である。セクション202により、EPAはいったん脅威を認定した場合、新規車両の排出ガスに基準を設定するように義務付けられている。そして、EPAが基準を設定することはそれほど難しいことではない。自動車産業はカリフォルニア州で採択された規制のためにすでに圧力をかけられている。そのためEPAは、白紙状態から規制するわけではない⁽¹¹⁾。しかし、発電所や工場のような固定発生源の排出にどのように取り組むかについては難しかった。

規制枠組みを固定発生源に拡大するEPAの最初の取組みは、同時に、危険性(脅威)についての事実認定を行うことであった。EPAは固定発生源を扱うにあたり、最初に、大気浄化法上⁽¹²⁾、いかなる新規の「主要な発生施設」にも「当該施設から排出される、あるいは、結果として排出される本章の規制に服

する汚染物質のために利用可能な最善の技術 (best available control technology, BACT)」⁽¹³⁾ を利用することを義務付けるという規定を用いた。

この規定を適用するにあたり、EPA は、温室効果ガスの「主要な発生源」を定義するという問題を扱わなければならなかった。本法は、主要な発生源をプラントのタイプに応じて (年間) 100 あるいは 200 トンの汚染物質を排出すると定義している⁽¹⁴⁾。これらの量は、大部分の汚染物質の点から見て大量であり、大規模工場や発電所だけが適用対象になる。しかし、この量は、二酸化炭素としては実際かなりの少量にあたり、それ故、温室効果ガスに本定義を適用することは、数千の小規模発生源が適用対象になることを意味する。本規定の適用にあたり、EPA は適用に関する 2 つの争点に直面した。第 1 に、どのような施設が本法の適用対象になるのか。第 2 に、どのような理由であれ、いったん施設が適用対象になれば、温室効果ガスは BACT の義務付けられる汚染物質のひとつに該当するのか。

EPA は、温室効果ガス以外の汚染物質の量に応じて主要な発生源とみなされるいずれの施設にも温室効果ガスの制限が適用される、と判断した。合衆国最高裁は、全員一致で本規制を一部支持した。EPA は、数千トンという大量の温室効果ガスが排出される場合に限り、他の施設も適用対象になる、と判断した。合衆国最高裁は UARG v. EPA 判決⁽¹⁵⁾ で、本規制の一部を破棄した。スカリア裁判官執筆の意見で合衆国最高裁は、主要な施設の広範な定義を維持することができないことに行政機関ははやくに気付くべきだった、と判断した。「大気汚染物質」の文言は、Massachusetts v. EPA に従い、通常は温室効果ガスを含むが、本件では、その解釈は意味を持たない。EPA ですら、本法をさらに数千の発生源を追加するように解釈することが常軌を逸していることを認めていた。EPA は「温室効果ガスを含む解釈で引き金をひく許可に適用できるように本法を曖昧でない数の閾値に仕立てる権限を欠いていた」⁽¹⁶⁾「その代りに」スカリア裁判官は、「本法の明確な規定を書き換える必要性が生じたなら、

EPAは誤った解釈の方向を採用したのだ、と警戒しなければならない⁽¹⁷⁾。EPAの数値の改訂調整は無効であるならば、許可(trigger)発動の解釈は、適用範囲を「数百万の小規模発生源、つまり、小売店、企業、集合住宅、ショッピングセンター、学校や教会」⁽¹⁸⁾を含むことを意味する。そのような「明らかな連邦議会の授権なしのEPAの巨大で変革的な拡大的規制権限」⁽¹⁹⁾を合衆国最高裁は否定した。四人の裁判官がこの点についてスカリア裁判官の意見に反対した⁽²⁰⁾。

「いかなる発生源」(anyway source)の文言について、合衆国最高裁によれば、いったん発生源がその従来の汚染物質の排出を原因として「主要な」発生源と分類された場合、温室効果ガスにBACTを適用するという点においてEPAは正しい。大気浄化法で規制される全ての汚染物質を適用対象にするという本法の文言が明確である点を鑑みれば、合衆国最高裁がEPAの法解釈を支持しないと判断するのは難しい。

もうひとつの反対意見でトーマス裁判官とアリトー裁判官は、Massachusetts v. EPAが温室効果ガスを含むという判断したことが誤りだった、と主張した⁽²¹⁾。その理由で、彼らは、「いかなる」発生源規則も一緒に破棄されるべきだ、と述べた。7人の裁判官が一般的な問題として温室効果ガスに本法を適用することを強固に支持しているため、彼らの反対意見はいずれの結論も左右しないだろう。実際、反対意見は、Massachusetts v. EPAの当時の4人の反対意見の2人(ロバーツとスカリア)が温室効果ガスに対する裁判管轄を認めている事実注目したに過ぎない。たとえスカリアに代わるゴーサッチがトーマスに同調したとしてもEPAの気候変動規制権限を少なくとも6人の多数派が支持することになるだろう。

UARG判決は、「重大な悪化を防ぐ方策」(Prevention of Significant Deterioration, PSD)規則に効果的な影響を根本的には及ぼさなかった。というのは、温室効果ガスの少なくとも85%は、二酸化硫黄のような他の汚染物質の排出によっ

て「主要」とみなされる施設から来るものであるからである。しかし、トランプ政権は、PSDを「いかなる」施設にも適用対象にするという規則を廃止しようとしていない。おそらくその理由は、本規則がすでに裁判所によって支持されており、規則廃止のため説得力のある判例を裁判所でつくるのは一層、難しいからであろう。さもなければ、あるいは、EPAの圧力がなくなれば、強制力のない許可を出すことはたやすいと州は考えると推定できる。

本規制を作成したのち、オバマ政権下のEPAは、本法111条により新規発電所を適用対象とする基準を作成した⁽²²⁾。(ピーク時の電力需要以外の稼働の)ベース運転で天然ガス発電所に毎時一メガワットあたりの二酸化炭素の排出量に1トンの上限を設定した。この基準に基づいた石炭発電所の最終基準は、毎時一メガワット二酸化炭素2.8トンの排出上限であった。

既存の発電所一とりわけ既存の石炭発電所一を規制するために、従来、曖昧であった大気浄化法111(d)⁽²³⁾をEPAは調整した。111条によれば、いったん111(b)に従い、同じ範疇にある新規発生源のために基準が作成された場合、既存の発電所の排出を統制する計画の提出をEPAは州に義務付けることができる。いったんEPAが111(b)下の発電所の温室効果ガスの新規発生基準を作成すれば、111(d)が発動する。もし州が統制計画を提出できなかった場合、EPAは州のため執行力のある計画を制定しなければならない。本計画は、産業界の遂行基準に依拠している。これはすなわち、当該州の既存の施設に照らして、十分に立証された「継続的排出削減のための最善のシステム(best system of continuous emission reduction, BSER)」をいう。重要な争点は、システムの文言の範囲内に関するものである。この文言は、特定の排出制限措置だけを含むのか、それともシステムは広範に定義されるのか。

オバマ政権の111(d)規制は、クリーンパワープラン(Clean Power Plan, CPP)⁽²⁴⁾として知られている。クリーンパワープランはBSERを定義するにあたり、EPAが従来、新規施設に用いてきたのと異なる方策を既存施設に採用

した。既存のユニット（一群）に対する BSER は、3つの構成要素（building block）から成る。第1に、石炭燃焼発電の効率性を向上させる、第2に、実行可能であれば石炭発電を天然ガス発電に代替する、第3に、再生可能エネルギーの利用を増加させる。発電システムは、3つの送電網（東部、西部、テキサス）が互いに連結されているので、EPAは3つの送電網にそれぞれの構成要素を適用して、どの排出削減が全国的に現実に達成可能か、を決定する。そして、EPAは、全国的な排出削減基準に達するために、それぞれの構成要素に最小公分母を当てはめる。最終的に、EPAは、州の発電源の構成に応じて、それぞれの州に構成要素を適用する。例えば、天然ガスの利用割合が既に高く、石炭の利用割合が少ない州は、石炭から移行することを通じた削減の達成は明らかに難しくなる。

クリーンパワープランに対する産業界の主要な主張の一つは、BSERの定義に関するものである。産業界は、統制「システム」に、天然ガス発電や再生可能エネルギーの増加といった措置を「フェンスラインを越えて」含めることはできない、と主張した。送電網に送られる電力量の変化を含めるように汚染統制を定義することはEPAの初めての試みである。通常、EPAは、システムを特定の排出施設における汚染制御設備の類として定義している。実際にはEPAは、州の送電網上の発電施設の全てを単一の統合された「ひとつの発生源」として扱っている。この扱いは、送電網の運用が世界で最も複雑な機構と呼ばれ、炭素を統制する実用性から見て、きわめて説得力がある⁽²⁵⁾。しかし、これは、裁判所が受け入れるには革新的過ぎるかもしれない。

B. トランプの行動

トランプ政権は、危険性認定を再開させようとする保守派の圧力にさらされてきた。しかし、これまでのところEPAのScott Pruittは、危険性認定を再開してはいない。その理由が訴訟のリスクが関係していることについての懸念で

あることは明らかである。そのため、「脅威」(危険性認定)は手が付けられていない。これまでのところ、新規施設への「重大な悪化を防ぐ方策」(Prevention of Significant Deterioration, PSD) 許可規則を廃止すべきだ、という議論はないように思われる。トランプ政権は、温暖化ガスの車両必要要件の新しい条項を修正する手続きを開始したが、まだ初期の段階にある⁽²⁶⁾。

連邦規制を廃止することは極めて時間がかかり、新しい規制を設定するときと同じ手順を必要とする。トランプ政権は、この手順をクリーンパワープランを廃止する提案から進めていった⁽²⁷⁾。この提案は、前述の「フェンスラインを越えて」の議論にのみ依拠していた。換言すれば、例えば、新規の汚染制御装置を組込むといった、個々の排出者がフェンスラインの範囲内で実施する行為だけをEPAは検討するべきであり、プランは無効である、という業界の主張をトランプ政権は採用していた。二酸化炭素の排出を削減するためクリーンパワープランは天然ガスや再生可能エネルギーを用いた発電所を支持し、石炭発電所の電力発電を縮小するように公益事業に要請するだろう⁽²⁸⁾。別の言葉でいえば、トランプ政権によれば、111(d)は、行政機関に対して石炭発電所の効率性の改善を課すように授權しているが、石炭発電所の発電よりも他の発電源の方を選ぶようには要請していない。本法のこの解釈は、プランを完全に廃止する提案をするためのEPAの正当化根拠になる⁽²⁹⁾。

トランプ政権は、多くの他のオバマ時代の気候変動イニシアティブを廃止しようともくろんできた。オバマ政権は、経済学者が広く利用するモデルを使って試算を作成した⁽³⁰⁾。これらのモデルは、二酸化炭素の全世界的な影響に焦点をあてた気候変動モデルを組み合わせた。オバマ政権は、広範な試算を導くにあたり、炭素の社会的費用を試算する決定的な要素として、様々な割引率を用いてきた。トランプ政権は、この炭素の社会的費用を撤回し、つぎに自らの試算を実施した⁽³¹⁾。新しい試算は米国での気候変動の直接的損害だけを評価し、高い割引率を用いた。その結果、気候変動の長期的な損害は、極めて小さく評

働された。ゆえに、トランプ政権の試算は最終的に、米国内の直近の数十年内の損害だけに限られている。この試算がオバマ政権のものより低いのは当然である。

トランプ政権にとって手痛い後退のひとつとして、防衛省に対する経済的支援の法案がある。2018年国防権限法案（Defense Authorization Act of 2018, HR 2810）の335条は、「気候変動は米国の安全保障に対する直接的な脅威であり、米軍が現在、展開する、または将来、紛争の戦略的含意（意味合い）が存在する世界中の地域の安定性に影響を与えている」というのが連邦議会の認識である、と規定している。また、海面上昇が「128以上の米軍施設の運営を脅かし、これらのリスクの存在する基地の多くが、来たる将来に水没する」と述べている。さらに、「全世界で気温が上昇するにつれ、干ばつや食料飢饉が国家を破綻させ、過激派やテロリスト組織の土壌をはぐくむだろう」、としている。ゆえに、外国での影響を米国内の費用に課す方を連邦議会は認めてきており、費用便益分析では無視できないものである。このことはトランプ政権が世界的な影響を無視することを正当化することを難しくし得よう。

IV. 州の気候変動イニシアティブ

A. トランプ以前の取組み

州政府は、炭素排出規制に驚くほど積極的な役割を担ってきた⁽³²⁾。気候変動を有意義な手法で扱う州の中で、カリフォルニア州は主導的な役割を担ってきた。気候変動に明確に焦点を絞ったカリフォルニア州法は、1988年のカリフォルニア州温暖化ガス排出の目録作成の義務付けまでさかのぼる⁽³³⁾。2006年にアーノルド・シュワルツェネッガー知事が、カリフォルニア州地球温暖化対策法（California. Global Warming Solutions Act）（通称 Assembly Bill No.32, AB32）⁽³⁴⁾

に署名し、2020年までに1990年の水準まで排出を削減することを州に義務付けた。このカリフォルニア州法は世界的に注目され、法案成立時には当時のイギリスの首相に熱烈に受け入れられた。カリフォルニア州の取組みは、知事が国際的なセレブであり、また、ブッシュ政権の頑強な抵抗と対照的であったため、さらに注目された。しかし、カリフォルニア州が関わるもっと具体的な国際的取り決めも存在した。カリフォルニア州は、中国の政府当局との議論も追求してきた。

カリフォルニア州はAB32を積極的に実施してきた。本法それ自体は極めて簡略で、炭素税を除外するものの、州政府に目標達成手法について広い裁量権を与えている。カリフォルニア大気資源委員会 (California Air Resource Board, CARB) は9つの早期実施措置を展開した。そのいくつかは、二酸化炭素以外の温室効果ガスの排出削減に焦点をしばっている。もう一つの早期実施措置は、2020年までに輸送燃料の炭素濃度を10パーセント削減する低炭素燃料基準である⁽³⁵⁾。しかし、カリフォルニア大気資源委員会の最も重要な行動は、カリフォルニア州の排出取引制度の設立である。カリフォルニア州のキャップアンドトレードプログラムは、州全体に温室効果ガスの排出の上限、すなわち減少を設定する⁽³⁶⁾。このプログラムは、当初は約600の産業施設を対象にしており、最近では燃料小売業も追加された。多くの排出枠(許可)は企業に無償で割当てられるが、追加の排出枠(increasing percentage)はオークションにかけられる。オークションは、既に州の重要な収入を生み始めている。2016年に州は、SB32を制定して、1990年の排出水準を40パーセント下回る排出目標を2030年までの目標とした⁽³⁷⁾。

州は、地域の取組みをまとめている⁽³⁸⁾。ニューイングランド、グレートプレーンズ、サウスウエスト、ウェストコーストのイニシアティブ、そして、現在10の州で構成される北東部地域温室効果ガス削減イニシアティブ(Northeast Regional Greenhouse Gas initiative, RGGI)は、2019年までに10パーセントの削減

を達成する目標を発電所の排出について複数の州の排出取引枠組みに設けている⁽³⁹⁾。2013年には、炭素排出量は1億6,500万トンから9,100トンに初期化された。(排出許可枠から得られる)収益の四分の一は、エネルギー効率の財政支援と、プログラムによる価格高騰を軽減するために用いられる。実際、このプログラムと関連する炭素削減の多くは、キャップ(上限)自体というよりはこれらのエネルギー効率プログラムに由来している。(RGGI以外の8つの州は、他の資金で同様のファンドを創設した。)排出枠価格は低いままで、キャップはまだまだ気前が良いものだが、毎年2.5パーセント低下するように設定されている⁽⁴⁰⁾。

州のレベルのオークションに加えて、多くの市は気候変動計画を採用した⁽⁴¹⁾。市は、州政府と同程度の広範な規制権限を有してはいないが、排出削減の幾つかは、市の活動と極めて直接的に関係している。市の取組みは、多くのかたちをとっている。都市計画や土地利用規制は、気候変動に重要な意味をもつ市の機能である。例えば、市は、建築基準法上、建築計画や公共輸送機関の輸送計画に高エネルギー効率を奨励している。そのひとつの側面は運輸を促す開発を行い、公共輸送の中継点と近い場所でさらに開発を促す目標がある。市は、屋上の太陽光発電の妨げになるゾーニング規制のように再生可能エネルギーの利用に対する障壁を下げることができる。

加えて、市政府は、自らのエネルギー利用を削減し、ゴミから生成したメタンによる発電のような再生可能エネルギーを採用することができる。最後に、自治体は、きわめて多くの建築物やパトカーなどの車両を保有しており、排出削減の可能性は小さくない。多くの市は、自らの電気公益事業を運営しており、野心的な再生可能エネルギーやエネルギー効率プログラムを採択している。都市の人口や経済の規模はから見て、決して小さな一歩とはいえない。

B. トランプに対する反応

トランプの選出後、幾つかの州政府は、実際に気候変動に対する取組みを強

化した。例えば、ニュージャージー州は、2017年に共和党から民主党に知事が交代するとすぐにRGGIに再び参加した⁽⁴²⁾。

カリフォルニア州では、2030年までに1990年の水準まで30パーセントの排出削減を実施する新しい目標をSB32で採択した。しかし、この目的をどのように達成するのかについて問題が残っている。2017年にカリフォルニア州議会は、AB398を三分の二の多数で議決して、2030年まで排出取引の枠組みを延長することにした⁽⁴³⁾。

ワシントン州は、キャップアンドトレードを用いるというよりは、キャップは採用しないでトレードだけを採用するという従来の規制と排出取引のハイブリッド型を採用した。州の大気浄化規則は2017年1月に発効した⁽⁴⁴⁾（訳注）。この規則により、温室効果ガスの主要な発生者は、二酸化炭素排出を制限し、削減するよう義務付けられ、化石燃料の使用を削減し、清浄なエネルギーを使用するように奨励される。カリフォルニア州と異なり、ワシントン州は排出について州全体に及ぶ上限を設定しなかった。その代わりに、それぞれの施設に、2012年から2016年の平均排出を基準として排出削減の道筋が決められた。以降、排出を毎年1.7パーセントの割合で削減しなければならない。3年ごとに施設は、削減目標を達成したことを立証することが義務付けられ、目標を達成できない場合は制裁に服する。新しい施設を適応させるために、排出削減単位（emission reduction unit, ERU）の備蓄もある。（実際には、個々の稼働中の施設の目標の合計と、備蓄金（reserve fund）から利用された排出削減単位の合計は、州全体の排出上限と同等である。しかし、州自体は、州全体の排出目標を明確には設定していない。）州は排出削減単位の取引を認め、承認された他州のプログラムとの取引は認められる、という。

ワシントン州の枠組みでは、基準期間内に高い排出量があった対応の遅れた企業には、より低い削減コストしか課さないことになり、同時にすでに排出削減を始めていた企業には制裁を科すことになってしまう。他方で、個々の施設

に対する削減に焦点を絞っており、ワシントン州の取組みの方がカリフォルニア州の型にはまったキャップアンドトレードよりも環境正義の支持者には魅力的かもしれない。(カリフォルニア州の枠組みでは不利な地域に汚染を集中させている、という批判がある。)

ニューヨーク州は気候変動の取組みを最近、強化した⁽⁴⁵⁾。2017年5月、アンドリュース・クアモ知事は、メタンの排出を削減する計画を公表した。6月にニューヨーク州は米国気候変動同盟(U.S. Climate Alliance)に参加することを宣言した。彼は、その際次のように述べた。

「ニューヨーク州は、首都の無責任な行動に関わらず、パリ協定の基準に適合する覚悟がある。我々は、気候変動の科学と現実を無視しないだろう。それゆえ私は、市民、環境そして地球を守るニューヨーク州の指導的役割を確認する知事命令に署名する。」⁽⁴⁶⁾

ニューヨーク・シティは、気候変動の適応に指導的立場を担ってきた。2013年に市は、200億ドルの適応計画を公表した⁽⁴⁷⁾。それは、海面上昇に対する砂丘や防波堤といったインフラに加えて、リスクの高まる土地所有者の適応を支援する資金が含まれている。2017年に採択された指針は、一層の厳格さを要請した。海面上昇については、現在の建築基準で2040年以降も使用されるだろう構造物の基準について16インチを、そして、21世紀末まで期待されるものについては3フィートを追加した⁽⁴⁸⁾。この指針は、市の作成した地図が洪水の危険地域(ハザード)を将来に対して投影し、市の交通網と重ね合わせるように指摘している。

ニューヨークの地勢上の特徴と再生可能エネルギーの発生源はカリフォルニアのそれらと大きく異なる一方、カリフォルニア州同様に気候変動のリスクに対して政治が好意的であり、潜在的に気候変動にさらされるリスクが高いことが、ニューヨーク州を東海岸での指導的な立場へと導いた。

特筆すべきは、これらの州がトランプ以降も既存の気候変動政策を継続する

だけではなく、強化してきたことである。ゆえに、気候変動政策は、連邦レベルでは攻撃されているかもしれないが、いくつかの重要な州では繁栄し続けている。興味深いことに再生可能エネルギーは、気候変動を扱う政策を実施していない保守的な州ですら拡大し続けていることである。例えば、テキサス電気信頼度協議会（Electric Reliability Council of Texas, ERCOT）⁽⁴⁹⁾ は、州の大部分の送電網を運用しているが、次の15年後に、15から20の原子力発電所に匹敵する約20ギガワットの太陽発電を追加することを企画している。実際、テキサス電気信頼度協議会の検討した予想のほぼすべてによれば、唯一の許容可能な方策は太陽光であり、化石燃料発電所は全く期待されていない。テキサス電気信頼度協議会は、非効率な天然ガス施設と一緒に石炭発電の約三分の一を廃炉にすることを期待している。これらの企画で風力発電が大きな役割を担わない理由は、おそらくテキサス州がすでに風力発電でトップであるからだろう。事実、もしテキサス州がひとつの国であれば、世界第6位である。したがって、比較的割合の低い太陽光の分野での潜在的な成長性が存在している。テキサス州の例は、安価な天然ガスや再生可能エネルギーが石炭発電所を国内から駆逐し、温室効果ガスを削減することを立証している⁽⁵⁰⁾。

V. 裁判所

連邦裁判所はトランプ政権の気候変動に関する見解に屈していない。裁判所は、法を客観的に適用し、行政機関に対して健全な科学に基づいて決定するように求めてきた。これまでのところ、裁判所が審理した事案は少ないが、裁判所が気候変動政策を破壊しようとするトランプの取組みに抵抗するだろう希望を抱く理由を提供している。次の4つの事案を検討する。

第1に、第十連邦控訴巡回裁判所は、（政府が公有地を貸出して石炭を採掘する）石炭リースについて政府は気候変動の影響を考察する義務を負う、と判断し

た⁽⁵¹⁾。この判断は、化石燃料に関する他の争点においても政権を困難な立場におくだろう。行政機関は、石炭リースの否定が世界的な排出に影響を与えない、と主張した。他の場所のいたるところにある石炭採掘鉱が取って代わるだろう、という行政機関の分析を退けて、裁判所は、「基本的経済原理に矛盾している経済的前提に依拠する点において行政機関の裁量の濫用が認められる」、とした。裁判所は、気候変動が「科学の最先端であり」、行政機関の判断に特別な尊重が必要であるという行政機関の主張をわざわざ退けた。

第2に、コロンビア特別区裁判所は、石油と天然ガスの操業で生じるメタンの排出を制限するEPA規則を一時停止するトランプ政権の決定を破棄した。この判断は特筆に値する。その理由は、この判断は、正式の規則制定手続きを踏まないで既存の規則を破棄しようとする政権の能力を制限しているからである。裁判所は、EPA規則を一時停止することは行政機関の本来の権限であり、そして法の特定の規定に基づいて停止する試みは、記録上明らかに矛盾している、というEPAの主張を退けた⁽⁵²⁾。

第3に、第九連邦控訴巡回裁判所は、鉛塗料を規制する規則を迅速に作るようにEPAに義務付けた。(規則制定の)遅延は、規制撤廃のもっとも油断のならない形ひとつであり、この決定で、無期限の遅延を認めないと裁判所は指摘しており、重要である。裁判所は、行政機関に対して規則制定を進め、90日以内に規則草案を作成し、6か月以内に最終規則を作成するように厳しく指示した⁽⁵³⁾。この判断は、気候変動を扱うものではないけれども、トランプ政権の行動に対して裁判所が意図的に介入する意志を示している。

4つのうちの最後の事案で第九連邦控訴巡回裁判所は、トランプ政権の気候変動の科学に対しての懐疑の一方、オバマ政権が北極ワモンアザラシを気候変動によって絶滅の危機に瀕した種に分類する決定を支持した⁽⁵⁴⁾。裁判所は次のように述べた。

北極ワモンアザラシが、予想される将来において絶滅の危機に瀕す

るという（事実認定）は一合理的であり、記録上支持される。気候変動モデルは、北極ワモンアザラシの生息地が海面の氷の後退に従って、減少することを示している。IPCCの気候モデルは、最善の利用可能な科学であり、海水に依存する種が予想される将来に絶滅の危機に瀕するという決定を合理的に支持している。

トランプ政権の行為を裁判所が尊重するだろう傾向は認められない。確かに現政権は、幾つかの法廷で勝つだろうが、裁判所は現政権の他の努力に対する大きな障壁になり得るだろう。

VI. おわりに

トランプが大統領になったことで、環境問題を扱うオバマ政権下の進歩の多くが危機に陥り、かつての成果がリスクにさらされた。プッシュ政権は、現在も広く適用される青写真を提供していた。環境保護者は、首都の反環境圧力に対して、3つの戦略を用いることができ、それらは、まだ利用可能である。

プッシュ政権下での最初のアプローチは、反環境主義を阻止する国政レベルで利用可能ないかなる政治的影響力をも利用することであった。これには、法案提出を阻止することができる上院を用い、個々の争点に激しくロビイングすることが含まれる。上院では、共和党の優位が僅差であり、時間切れを狙うための手続き上の規則を用いる少数派の能力に鑑みれば、この可能性は高い。

プッシュ政権下での第2の方策は、裁判所を利用することであった。ケネディ裁判官は、合衆国最高裁で結論を左右する票を握りつづけている。彼は、環境保護的な票を投じることを確実には期待できないが、いくつかの争点では勝利する可能性がある。下級裁判所は、トランプ政権が多くの任命を行う機会を数年後に得るまでは、オバマ政権の任命した裁判官で占められており、全体として共感的である。共感的な州政府同様、連邦政府の環境機関もまた重要な役割

を担うだろう。

ブッシュ政権下での最後の方策は、州レベルで可能な限り前に進むことであった。カリフォルニア州は AB32 を議決した。北東部の州は、RGGI で前進した。ほかの多くの州は、再生可能エネルギーのような問題に懸命に取り組んでいる。州政府の共和党の支配が増加している一方、トランプ政権下での戦略は民主党が強い地域、例えば、西海岸や北東部により焦点を絞らなければならない。2018 年 11 月の選挙は、民主党にこれらの州での勢力、新しい気候変動へのイニシアティブへの力を広げる機会を与えるかもしれない。

端的に言えば、トランプ政権は、気候変動に取り組むグローバルな努力に深刻な脅威となる一方、トランプは米国の全てを代表しているわけではない、ということである。州政府を含め、影響力を有している多くの機関が気候変動にまじめに取組み、問題を扱い続けるのである。

(訳注) 本稿で紹介されているワシントン州の Clean Air Rule は、2018 年 3 月にワシントン州 Thurston 郡裁判所により無効であるとの判決が下され、現在(校正時 2018 年 7 月 1 日) 施行が停止されている。規則を制定した州当局 (Department of Ecology) Web サイト (<https://ecology.wa.gov/Air-Climate/Climate-change/Tracking-reducing-carbon-pollution/Clean-Air-Rule>) では、本文注 44 で引用されている規則の詳細について閲覧ができない状態になっている。州当局は、州最高裁判所に上告中とのことである (<https://ecology.wa.gov/About-us/Get-to-know-us/News/2018/May-Ecology-appeals-Washington-State-Supreme-Court>)

(いずれも 2018 年 7 月 1 日閲覧)

(注記) 本稿は、2018 年 3 月 14 日に行われた明治学院大学法律科学研究所外国人招聘スタッフセミナーでの講演原稿 (Daniel Farber, "U.S. Climate Policy in the Trump Era") を翻訳したものである。

注

- (1) Sho Sato Professor of Law, University of California, Berkeley.
- (2) For an overview of those efforts, see Yumehiko Hoshijima, *Presidential Administration and the Durability of Climate-Consciousness*, 127 Yale L.J. 170 (2017).
- (3) Michael D. Shear, *Trump Will Withdraw U.S. From Paris Climate Agreement*, NY Times (June 1, 2017), <https://www.nytimes.com/2017/06/01/climate/trump-paris-climate-agreement.html>.
- (4) The letter can be found at <http://lowcarbonusa.org/business>.
- (5) <https://www.wearestillin.com/we-are-still-declaration>.
- (6) 549 U.S. 497 (2007).
- (7) The basic rules governing judicial review of agency action are explained in Richard J. Pierce, Jr., Sidney A. Shapiro, Paul R. Verkuil, *Administrative Law and Process* 115–120, 317–354 (6th ed. 2013).
- (8) *Coalition for Responsible Regulation, Inc. v. EPA*, 684 F.3d 102 (D.C. Cir. 2012). The Supreme Court granted cert. on another issue in the case and reversed in part on that issue in *Utility Air Regulatory Group v. EPA*, 134 S.Ct. 2427 (2014).
- (9) *Id.* at 120.
- (10) *Id.* at 121.
- (11) For background on the process behind the issuance of the regulations, see Jody Freeman, *The Obama Administration's National Auto Policy: Lessons From the "Car Deal"*, 35 Harv. Env. L. Rev. 344 (2011).
- (12) 42 U.S.C. § 7475(a).
- (13) *Id.*
- (14) The definition is found in 42 U.S. C. § 7479(1).
- (15) 134 S.Ct. 2427 (2014).
- (16) 134 S. Ct. at 2448.
- (17) *Id.*
- (18) *Id.* at 2446.
- (19) *Id.* at 2444.
- (20) *Id.* at 2449 (Breyer, J., dissenting).
- (21) *Id.* at 2445 (Alito, J., dissenting).
- (22) 42 U.S.C. § 7411.
- (23) 42 U.S.C. § 7411(d).
- (24) EPA, Carbon Pollution Emission Guidelines for Existing Stationary Sources: Electric Utility Generating Units, 80 Fed. Reg. 64662 (2015). For a discussion of the

plan and its early impact, see s uGabriel Pacyniak, *Making the Most of Cooperative Federalism: What the Clean Power Plan Has Already Achieved*, 29 Geo. Env'tl. L. Rev. 301 (2017)

- (25) For discussion of this issue, see Eric Anthony DeBellis, *In Defense of the Clean Power Plan: Why Greenhouse Gas Regulation Under Clean Air Act Section 111(d) Need Not, and Should Not, Stop at the Fenceline*, 42 Ecology L.Q. 235 (2015).
- (26) Juliet Eilperin and Brady Dennis, *EPA to Roll Back Car Emissions Standards, Handing Automakers a Big Win*, Wash. Post (April 2, 2018), https://www.washingtonpost.com/national/health-science/epa-to-roll-back-car-emissions-standards/2018/04/02/b720f0b6-36a6-11e8-acd5-35eac230e514_story.html?utm_term=.29299dcd284d.
- (27) 82 Fed. Reg. 48039.
- (28) See 80 Fed. Reg. 64662 et seq.
- (29) 82 Fed. Reg. 48039-43.
- (30) For a detailed discussion of the Obama Administration's estimate, see Daniel A. Farber, *Coping With Uncertainty: Cost-Benefit Analysis, The Precautionary Principle, and Climate Change*, 90 Wash. L. Rev. 1659, 1697-1720 (2015).
- (31) Chris Mooney, *New EPA Document Reveals Sharply Lower Estimate of the Cost of Climate Change* (Oct. 11, 2017), https://www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2017/10/11/new-epa-document-reveals-sharply-lower-estimate-of-the-cost-of-climate-change/?utm_term=.6b2a8615950a.
- (32) For an overview, see Kirsten H. Engel, *Climate Change Federalism* 337, in Daniel A. Farber and Marjan Peeters, *Climate Change Law* (2016).
- (33) AB 4420 (Sher), Chapter 1506, Statutes of 1988.
- (34) AB 32 (Nunez), Chapter 488, California Statutes of 2006, codified at CAL. HEALTH & SAFETY CODE § 38500 et seq.
- (35) This provision was upheld against a claim that it discriminated against biofuel producers in other states. See *Rocky Mountain Farmer's Union v. Corey*, 730 F.3d 1070, 1107 (9th Cir. 2013).
- (36) For more detailed discussion of emissions trading schemes in the United States and Canada, see David Hodas and Patrick DeArmeay, *North America Greenhouse Gas Emission Trading Systems*, in Farber and Peeters, supra note 31, at 381-400.
- (37) The text of SB 32 can be found at https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill_id=201520160SB32.
- (38) See Kirsten H. Engel, *Mitigating Global Climate Change in the United States: A*

Regional Approach, 14 NYU ENVTL. L. J. 54 (2005).

- (39) See <http://www.rggi.org/design>.
- (40) For discussion of the legal issues raised by state efforts to limit carbon emissions, see Jody Freeman, *The Uncomfortable Convergence of Energy and Environmental Law*, 41 Harv. Envtl. L. Rev. 339 (2017) Felix Mormann, *Constitutional Challenges and Regulatory Opportunities for State Climate Policy Innovation*, 41 Harv. Envtl. L. Rev. 189 (2017).
- (41) For an overview of what cities are doing, see Cynthia Rosenzweig and William D. Solecki, *Climate Change and Cities: Second Assessment Report of the Urban Climate Change Research* (2018).
- (42) See Peter Maloney, *New Jersey to Rejoin RGGI in New Executive Order*, Utility Dive (Jan. 29, 2018), <https://www.utilitydive.com/news/new-jersey-to-rejoin-rggi-in-new-executive-order/515802/>.
- (43) The text of AB 398 can be found at https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill_id=201720180AB398.
- (44) Washington State Department of Ecology, "Overview of the Clean Air Rule," <https://ecology.wa.gov/Regulations-Permits/Laws-rules/Closed-rulemaking/WAC-173-442,-441-Overview>. The rule has been challenged by several generators and utilities. <https://www.usnews.com/news/best-states/washington/articles/2017-05-28/carbon-cap-rule-in-washington-faces-legal-challenge>
- (45) On the current status of New York's renewable energy program, see N.Y. State Energy Research and Development Agency, *The Energy to Lead: Biennial Report to the 2015 State Energy Plan* (2017).
- (46) "Governor Andrew M. Cuomo Signs Executive Order and Commits New York to Uphold the Standards Set Forth in the Paris Accord," Governor Andrew M. Cuomo (June 1, 2017), <https://www.governor.ny.gov/news/governor-andrew-m-cuomo-signs-executive-order-and-commits-new-york-uphold-standards-set-forth>.
Hilary Russ, "New York Lays Out \$20 Billion Plan to Adapt to Climate Change," Reuters (June 11, 2013), <http://www.reuters.com/article/us-climate-newyork-plan/new-york-lays-out-20-billion-plan-to-adapt-to-climate-change-idUSBRE95A10120130611>
- (47) Hilary Russ, "New York Lays Out \$ 20 Billion Plan to Adapt to Climate Change," Reuters (June 11, 2013), <http://www.reuters.com/article/us-climate-newyork-plan/new-york-lays-out-20-billion-plan-to-adapt-to-climate-change-idUSBRE95A10120130611>
- (48) Nicholas Kusnetz, "NYC Creates Climate Change Roadmap for Builders: Plan for Rising Seas," Inside Climate News (May 3, 2017), <https://insideclimatenews.org/>

- news/02052017/nyc-publishes-building-design-guidelines-adapting-climate-change
- (49) Electric Reliability Council of Texas, Inc., “2016 Long-Term System Assessment for the ERCOT Region,” http://www.ercot.com/content/wcm/lists/89476/2016_Long_Term_System_Assessment_for_the_ERCOT_Region.pdf
- (50) For a survey of renewable energy policies across the United States, see Daniel A. Farber, *Beyond the Beltway: A Report on State Energy and Climate Policies* (Center for Law, Energy, and the Environment, Feb. 2018), <https://www.law.berkeley.edu/research/clee/research/climate/beyond-the-beltway/>.
- (51) *WildEarth Guardians v. United States Bureau of Land Management*, 870 F.3d 1222 (10th Cir. 2017).
- (52) *Clean Air Council v. Pruitt*, 862 F.3d 1 (D.C. Cir. 2017).
- (53) *In re Community Voice*, 878 F.3d 779 (9th Cir. 2017).
- (54) *Alaska Oil and Gas Association v. Ross* (9th Cir. 2018), available at <https://www.courthousenews.com/wp-content/uploads/2018/02/Ringed-Seals.pdf>