

『最も生産的な大統領』が直面する 三権分立と連邦制の壁

杉野 綾子*

はじめに

トランプ大統領は、「環境規制を含む規制を廃して、国内の資源開発を加速し、米国の消費者や製造業への安価で潤沢なエネルギー供給を拡大」することを公約に掲げて就任した¹。就任から5カ月が経過した6月上旬、トランプ大統領は、最初の5カ月間に署名した法案数において、フランクリン・ローズベルト大統領以降で最大の成果を挙げた、と、自らの実績をアピールした²。実際に、トランプ大統領が署名した法案と行政命令・覚書の数は1980年以降の近年の大統領としては群を抜いて多く、そこには、パイプライン建設促進や炭鉱環境規制の廃止、発電所のCO₂排出基準の廃止等、エネルギー・環境政策に関するものも多く含まれる。

トランプ政権の政策については、エネルギー需給や事業者の行動に対して実質的影響を及ぼすか、という観点から論じられることが多いように見受けられる。多くの場合、連邦政府の政策如何に関わらず州レベルで低炭素化の取組みが進展する点、および安価で潤沢な天然ガス供給と、再生可能電力のコスト低下という市場要因に支えられて、もはや米国のエネルギー供給構造が低炭素化していくトレンドは不可逆的、と指摘される。しかしそれ以前に、強力な実行力を発揮しているかに見える外見に反して、トランプ大統領の公約は、政策としての実現が危ぶまれる状況にある。

就任直後の成果：石油パイプライン建設の難航

トランプ大統領は就任4日後に、カナダのパイプライン事業者 TransCanada がオイルサンド由来の合成原油をメキシコ湾まで輸送するために計画する Keystone XL パイプラインの迅速審査を指示する覚書に署名した³。同計画は2008年7月に、モンタナ・ネブラスカ・サウスダコタを經由するルート案が発表され、カナダ政府は2010年3月にカナダ国内部分の建設を承認、サウスダコタ州も州内部分の建設を許可した。米務省は2011年8月に、Keystone XL 建設による重大な環境負荷の懸念はない、とする環境アセスメント結果を公表し、これを受けて2012年内の建設許可が期待された。しかし、2011年11月にネブラスカ州議会で、水源に近い Sandhills を通ることに伴う油濁・水質汚染懸念を理由に代替ルート検討を進める法案が提出されたため、2012年1月に、国務省への建設許可申請は却下された。同社は5月にルートを変更して再申請し、2013年3月に国務省は環境アセスメント結果として「Keystone XL は温室効果ガス排出を大幅に増加させない、オイルサンド開発の大幅な加速や、メキシコ湾岸での重質原油精製量の大幅増を招くとも考え難い。同計画を却下しても、鉄道等の代替輸送手段が使われるため、い

* (一財)日本エネルギー経済研究所 化石エネルギー・電力ユニット 電力・スマートコミュニティーサブユニット 電力グループ 主任研究員

¹ The White House, “An America First Energy Plan.”

² *The Washington Post*, “Trump says he has done more by this point than anybody since FDR. Sort of.,” Jun 12, 2017.

³ Presidential Memorandum Regarding Construction of the Keystone XL Pipeline, January 24, 2017.

ずれにせよ原油開発は進む」との見解を表明した。しかし環境団体と通過州の部族の反対運動は続き、2015年11月にオバマ大統領はKeystone XLの建設許可見送りを宣言した。

トランプ大統領の覚書は、TransCanadaに再度の建設許可申請提出を呼び掛けると共に国務省に迅速な審査・承認を指示したものであり、3月21日には国務省は建設を許可した。就任後2カ月にして選挙公約の一つを実現した格好である。建設許可を受けてTransCanadaは2017年7月末に、Keystone XLのオープンシーズン（輸送能力の入札）を開始した。しかし、同パイプラインが計画された頃とは、米国内の石油需要増の停滞等市場環境は大きく変化した。加えて、ネブラスカ州は2017年11月下旬を目途にKeystone XLの州内部分の建設計画を審査中であり、TransCanadaは、州政府の決定と入札結果によっては、建設断念もあり得る、としている⁴。

本稿執筆中の8月時点では、TransCanadaによる最終的判断の行方は見通せないが、トランプ大統領が「就任直後の目覚ましい成果」と位置づける大型プロジェクトが、連邦政府と州政府に権限が分有されている構造が故に、実現を阻まれている状況にある。

超党派の支持が期待できるインフラ投資促進の停滞

トランプ大統領は、米国の豊富なエネルギー資源の開発・利用・輸出を加速するため、輸出用のパイプラインや港湾を含むインフラ建設促進も掲げている⁵。しかし7月末時点で、連邦政府の建設承認を待つ天然ガスパイプライン及びLNG関連プロジェクトは17件、投資額にして合計130億ドル、期待される雇用創出は延べ23,000人に上ると推計される⁶。原因は、これらインフラの建設承認の権限をもつ連邦エネルギー規制委員会（FERC）コミッショナーの任命遅れにある。

定数5人、大統領の指名と上院による承認を経て任命されるFERCコミッショナーは、オバマ前政権下で2名が退任し、政権交代後にさらに2名が退任し、7月には遂に欠員4という状況に陥った。根拠法の規定によりコミッショナーは同一政党の支持者が3名を超えないという党派バランスが求められる。トランプ政権において、閣僚・行政機関上級職の政治任用職の任命が遅れていること、および大統領府スタッフの解任等の人事を巡る混乱は夙に報じられている。FERCの場合、前述の党派バランスの要件により、大統領が民主党・共和党のコミッショナー各2名を指名しなければならず、民主党－共和党が深刻に対立している現在の上院において、共和党側が意図的に民主党のコミッショナーの指名・承認を遅らせることへの疑念が、FERCの欠員補充を一層困難にした。8月に入って漸く、民主党のコミッショナー候補の審議日程が固まったことで承認プロセスが動き始めたところである。

現在FERCの審査待ちとなっているプロジェクトは、トランプ政権の「インフラ投資1兆ドル」の選挙公約と関わりなく、エネルギー市場における実需に裏付けられた計画である。電力・ガスの安定供給の観点からも、投資促進・雇用創出の観点からも、政党を超え相当程度の支持を得ている事業が、連邦議会が障壁となって、停滞を余儀なくされている。

⁴ *Lincoln Journal Star*, “TransCanada may decide not to build Keystone XL,” Jul 28, 2017, *World Herald Bureau*, “TransCanada official casts doubt on Keystone XL pipeline project,” Jul 29, 2017.

⁵ The White House, “President Donald J. Trump Unleashes America’s Energy Potential,” Jun 27, 2017.

⁶ *Politico.com*, “Why are these billions in pipeline projects stalled?,” Aug 5, 2017.

規制緩和を阻む司法の壁

他方、連邦政府を構成する三権のうち、司法府が障壁となっている政策として、オバマ政権の環境規制の撤廃が挙げられる。トランプ大統領は3月28日に、「エネルギー自立と経済成長の推進」に向けた行政命令に署名した⁷。オバマ政権の環境保護庁（EPA）が公布した、発電所に対するCO₂排出基準とシェール開発に対するメタン排出基準の2つの規則を見直し、可能な限り速やかに凍結、修正または廃止するよう指示するものであった。

このうち、既設発電所のCO₂排出基準（いわゆる Clean Power Plan）については、2015年8月に最終規則が公布されたものの、州政府等から差止請求訴訟が起きたため、2016年2月に連邦最高裁が、訴訟が決着するまで同規則の効力を停止するよう命じていた。トランプ大統領の行政命令を受けて、EPAは新たにCO₂排出基準を廃止するための規則制定手続に着手することになる。

いまひとつの、2016年6月に公布されたメタン排出基準については、トランプ大統領の指示を受けてEPAが2017年6月に、基準の見直し作業を行うため2年間の執行停止を宣言した。これに対し環境団体が行政訴訟を起こし、連邦控訴裁判所は7月、EPAは既に公布済みの規則の効力を停止する権限を持たず上記手続きは不適切、EPAはメタン排出基準を直ちに実施すべき、と判断を下した⁸。つまりトランプ政権のEPAは、オバマ政権のEPAにより、後の訴訟にも耐え得るよう科学的根拠を踏まえ、適正手続きに則って利害関係者からの意見を聴取し策定された、現に実施中のメタン排出基準に対し、内容的に不備ありとの主張を展開しなければならぬ。公約通り、メタン排出基準を実質的に廃止したと主張できるだけの代替案を策定出来たととしても、その後待ち受けるのは環境団体による訴訟である。司法の壁は、州権の壁、議会の壁と比べて、最も高いと言えるかもしれない。

こうした制約を踏まえ、野心的な公約をどのように見れば良いだろうか。恐らくその答えは、合衆国の骨格を規定している憲法に見ることができる。大統領の役割は『誠実に法を執行する』ことに留まり、唯一、立法権を有するのは議会である。近年のエネルギー政策の転換点となった事例でも、大統領が強力なビジョンを示した場合でも、立法による裏付けなくしては政策として実現することはなかった。

例外が、外交である。トランプ政権の誕生により、国際秩序の維持に向けた米国の関与が弱まると見るや、世界各地が不安定化しつつある。利害調整と意思決定のメカニズムが明確に定まっている米国内と異なり、外交の世界では、自重を求めるメッセージが恫喝と受け止められる等、意思疎通の不調が混乱に発展するリスクは高い。我々を取り巻く国際情勢は時々刻々と変化しつつあることを踏まえ、エネルギー安全保障上のリスクと備えについて、不断に検討を重ねることが重要である。

執筆者紹介

杉野 綾子（すぎの あやこ）

2001年日本エネルギー経済研究所入所。専門は米州エネルギー情勢。東京大学大学院で博士号（法学）取得。著書に『アメリカ大統領の権限強化と新たな政策手段 - 温室効果ガス排出規制政策を事例に』（日本評論社、2016年）、『米国内政と外交における新展開』第10章「米国のエネルギー需給の変化と外交政策への含意」（日本国際問題研究所、2013年）などがある。

⁷ Executive Order 13783-Promoting Energy Independence and Economic Growth, March 28, 2017.

⁸ Clean Air Council, et al v. Pruitt, et al, No. 17-1145, D.C. Circuit, Jul 3, 2017.