

米国連邦最高裁が訴訟期間中のクリーンパワープラン実施延期を命令

Summary

米国連邦環境保護庁（EPA）が2015年8月に既存火力発電所のCO₂排出規制であるクリーンパワープラン（CPP）を発表後、石炭火力に依存する州を中心に、合計で27州と業界団体がEPAを相手取って訴訟を起こし、CPPの中止を求めている。このなかで、原告団は訴訟期間中のCPPの実施を延期するよう裁判所に求めているが、最高裁判所がこれを認め、訴訟が決着するまではCPPの実施が延期されることとなった。

2015年末の国連の枠組におけるパリ合意に向けて米国が提出した削減目標（2025年までに2005年比26～28%のGHG排出削減）において、CPPは最大の削減量を見込んでいたため、CPPの実施が遅れることは、現政権の気候変動政策の今後に大きな影を落とすことになるであろう。

1. 背景

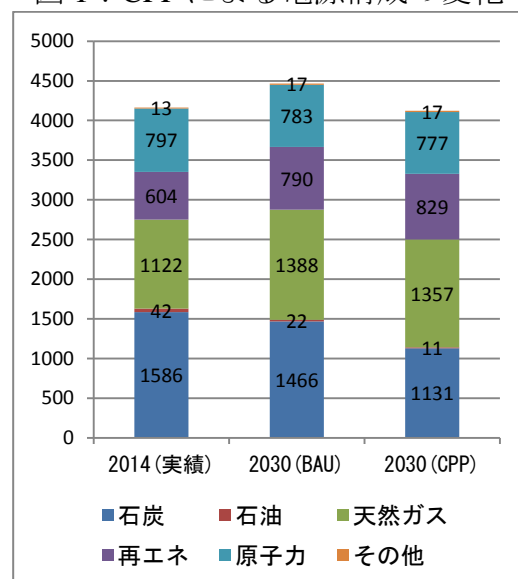
EPAは、2014年に既存火力発電所のCO₂排出規制としてCPP案を発表した。パブリックコメントを経て、2015年8月に発表されたCPPの最終版は、石炭火力の効率向上と天然ガス火力への転換を促すだけでなく、再エネや省エネによるCO₂削減も含めた包括的な発電部門の低炭素化計画となっており、CPPの効果として、2030年までに発電部門のCO₂排出を2005年比32%削減としている（概要については表1参照）。また、EPAの試算によるとCPPの効果により、BAUと比べて、石炭火力は約3割程度発電量が低下すると見込まれているため、石炭関連企業やそれに依存する地域はCPP反対の意向を強く示している（図1参照）。

表1：CPPの概要

CO ₂ 排出削減見込	<ul style="list-style-type: none"> 2030年までに：2005年比32%削減 2025年までに：2005年比28%削減
規制対象	<ul style="list-style-type: none"> 既存火力発電所 設備容量が25MW以上
目標値	<ul style="list-style-type: none"> 州別原単位目標(tCO₂/MWh)を設定 再エネの増加量を原単位の分母に加えた調整原単位
目標根拠	<ol style="list-style-type: none"> 石炭熱効率改善 NGCC稼働率向上 再エネ拡大
実施機関	EPAが州毎に目標設定し、州が遵守計画を策定し実施
遵守期間	<ul style="list-style-type: none"> 中間目標：2022～29年の平均 最終目標：2030年（以降維持）
市場メカニズム	排出枠(tCO ₂)の取引と、再エネ(MWh)の取引
省エネ	省エネの電力消費節減量は、原単位の分母に加算できる
州計画提出期限	2016年9月まで（延長：2年）

出典：EPA資料から日本エネルギー経済研究所作成

図1：CPPによる電源構成の変化



出典：EIA及びEPA資料から日本エネルギー経済研究所作成

2. CPP 訴訟の経緯

初案発表後から石炭業界をはじめとして、CPP の中止を求めて多くの訴訟が提起されていたが、「最終版が作成中である」ため棄却されてきた¹。また、2015年8月3日の最終版発表後も「最終版が連邦官報（Federal Register）に掲載されるまでは司法審査の対象とはならない²」という手続き上の理由で訴訟は棄却されてきた。この時点で、裁判所としては、CPP 自体の合法性に関する判断は実施してこなかった。

2015年10月23日に、CPP の最終版が連邦官報に掲載されたことを受けて、CPP の合法性を巡る裁判所での手続きが始まった。CPP が連邦官報に掲載された同日、産炭州であるウェストバージニア州を筆頭に 27 の州が EPA を訴えた。同時に、訴訟期間中も各州は実施計画の策定のために多大なコストを強いられるため、原告は CPP の訴訟が終了するまでは CPP の実施を延期する命令を下すようワシントン DC 連邦巡回区控訴裁判所（以下、連邦控訴裁判所）に求めている。この時点で、オバマ政権はパリで開催される国連気候変動交渉、COP21 を控えており、訴訟の国際交渉における影響を憂慮して、連邦控訴裁判所に COP21 が終わるまで、CPP 実施延期の判断を待つよう求め、連邦控訴裁判所もこれを認めた³。COP21 が終了し、パリ合意が成立した後、2016年1月21日に、連邦控訴裁判所は、原告側の CPP 実施延期の要請を退けた。しかし、原告団はこれを不服とし、これについて最高裁判所に判断を仰いだ。これを受けて2月9日に最高裁判所は原告団の請求を認め、CPP の実施を延期する命令を下した⁴（経緯については図2も参照）。

現在、各州は2016年9月の提出期限に向けて州毎の実施計画を策定中だが、訴訟が決着するまではこの提出期限が延期される。これにより、2022年の遵守期間開始に間に合わせることに支障が出てくる。今後2016年6月2日に連邦控訴裁判所において、CPP 自体の合法性についての審理が行われる。ただし、連邦控訴裁判所の判断に関わらず、最終的には最高裁が判断を下すことになると見られているため、最終的な訴訟の決着は2017年以降になると考えられる⁵。

¹ West Virginia et al. v. Environmental Protection Agency, Order on June 9, 2015, available at [https://www.cadc.uscourts.gov/internet/opinions.nsf/E432B66C9D6FA18885257E5F0051085E/\\$file/14-1112-1556371.pdf](https://www.cadc.uscourts.gov/internet/opinions.nsf/E432B66C9D6FA18885257E5F0051085E/$file/14-1112-1556371.pdf)

²The Hill, “Court refuses to block Obama climate rule,” September 9, 2015, <http://thehill.com/policy/energy-environment/253143-court-refuses-to-block-obama-climate-rule>

West Virginia et al. v. Environmental Protection Agency, Order on September 9, 2015, available at <http://www.ago.wv.gov/publicresources/epa/Documents/Order%20denying%20extraordinary%20petition%20%289-9-2015%29.pdf>

連邦官報掲載までは司法審査の対象にならない点については、以下を参照。

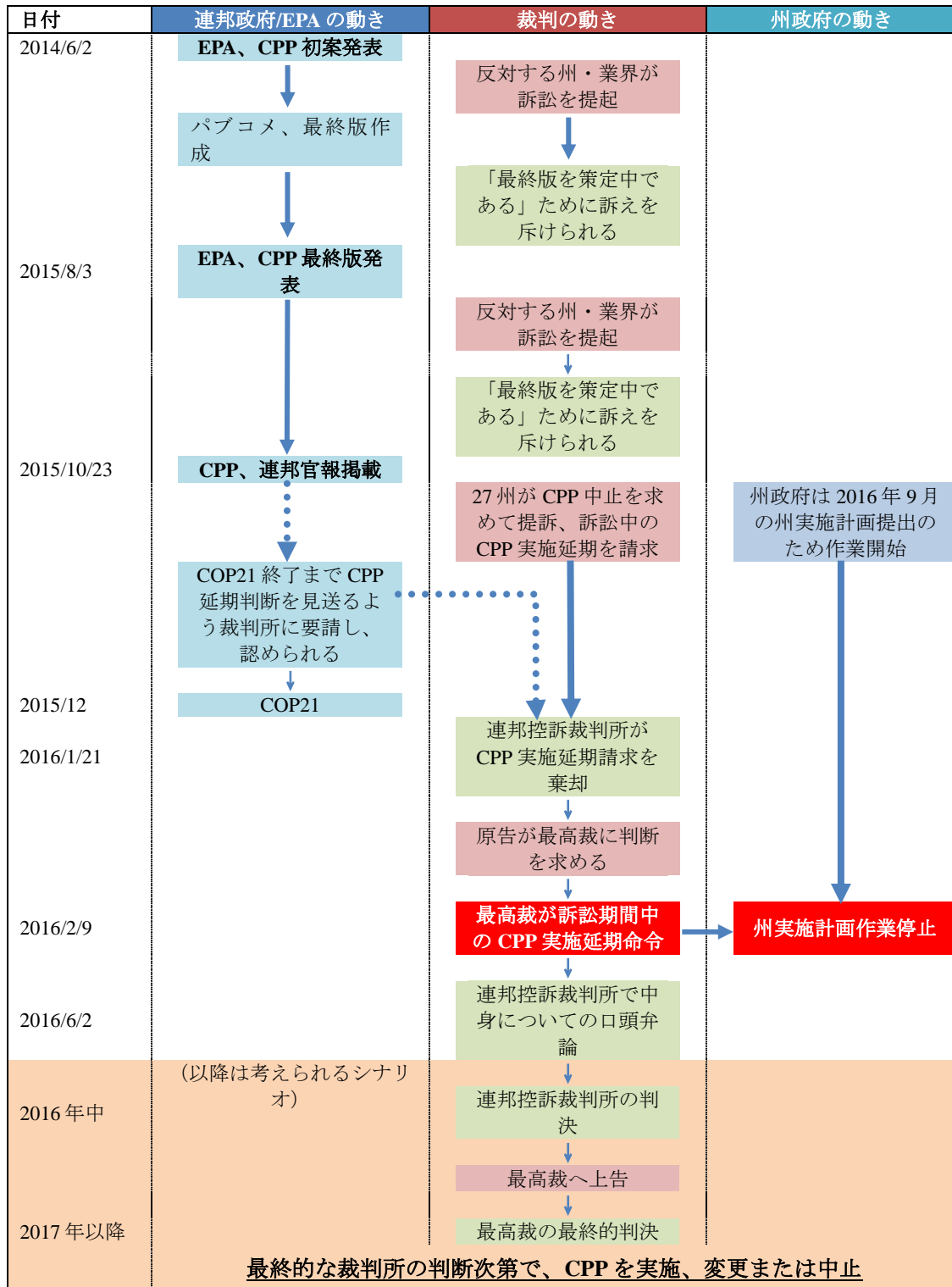
42 U.S. Code § 7607 (b)(1) - Administrative proceedings and judicial review, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/7607>

³ The Hill, “Court won't block climate rule before UN summit,” October 29, 2016, <http://thehill.com/policy/energy-environment/258567-court-wont-block-climate-rule-before-un-talks-end>

⁴The Supreme Court of United States, Miscellaneous Order on February 9, 2016, http://www.supremecourt.gov/orders/courtorders/020916zr_21p3.pdf

⁵ USA Today, “Supreme Court blocks Obama's climate change plan,” February 9, 2016 <http://www.usatoday.com/story/news/politics/2016/02/09/supreme-court-halts-obamas-emissions-rule/80085182>

図2：CPPの策定過程と訴訟の動き



出典：各種資料から日本エネルギー経済研究所作成

3. 今後の争点

表2に、原告団がCPPの中止を求める主な理由と、それに対応する点についてのEPAの主張をまとめる。

表2：原告の主な主張と、対応するEPAの主張

原告の主張		EPAの主張
州内の発電部門の規制権限は州にあり、EPAが排出規制を用いて州の発電部門再編を指示することは許されない ⁶	→	EPAは排出基準を設定するのみで、その実現方法は州が自由に決められるため、問題にはならない ⁷
発電所内の排出削減の規制は出来たとしても、発電所外の措置（例：再エネやガス火力転換）を命令することはできない ⁸	→	これまでも発電所外での排出削減施策は実施されており、省エネ等については費用対効果の高い排出削減施策である ⁹
CPPの実施によって電力価格が高騰する恐れがある ¹⁰	→	CPPによって若干上昇するが、省エネも進むため、世帯当たりの電気料金支出は最終的に減少する ¹¹
石炭産業をはじめ、多くの雇用が失われる ¹²	→	クリーンエネルギー関連産業は、雇用創出に貢献している ¹³

出典：各種資料から日本エネルギー経済研究所作成

裁判所は、これまでCPPの訴訟においては、手続き的な理由で訴えを斥けたことはあっても、内容に踏み込んだ審理は行っていない。このため、これまでの裁判所の動きから最終的にCPPにどのような判断をするか予見するのは難しい。また、専門家の間でも、たとえば、カリフォルニア大学ロサンゼルス校法学部のHorowitz教授はEPAが発電所外でのCO₂排出規制を行う権限を有するという点について不確定な部分が残ると指摘しており¹⁴、CPPの合法性について裁判所がどのような判断を下すのか予断を許さない状況にある。さらに、最高裁の保守派の大御所であり、今回の実施延期命令に賛同したScalia判事が、2月13日に死亡した。これにより、最高裁判事の入れ替えも行われるため、今

⁶ Stay Application by the State of West Virginia, et al., January 26, 2016,

<http://www.ago.wv.gov/publicresources/epa/Pages/default.aspx>

⁷ Environmental Protection Agency, “Legal Memorandum Accompanying Clean Power Plan for Certain Issues,”

<http://www.epa.gov/sites/production/files/2015-11/documents/cpp-legal-memo.pdf>

⁸ 注6参照。

⁹ 注7参照。

¹⁰ Opinion of West Virginia Attorney General Patrick Morrisey,

<http://www.ago.wv.gov/publicresources/epa/Pages/default.aspx>

¹¹ Environmental Protection Agency, Clean Power Plan Final Rule – Regulatory Impact Analysis,

<http://www.epa.gov/sites/production/files/2015-08/documents/cpp-final-rule-ria.pdf>

¹² 注10参照。

¹³ Environmental Protection Agency, “FACT SHEET: Clean Power Plan - Clean Energy Now and in the Future,”

<http://www.epa.gov/cleanpowerplan/fact-sheet-clean-power-plan-clean-energy-now-and-future>

¹⁴ Cara Horowitz, “UCLA faculty voice: Why legal challenges to the EPA Clean Power Plan will end up at the Supreme Court,” <http://newsroom.ucla.edu/stories/ucla-faculty-voice-why-legal-challenges-to-the-epa-clean-power-plan-will-end-up-at-the-supreme-court>

後のプロセスを見通すことが一層難しくなっている¹⁵。

4. CPP 実施延期の影響

INDC（約束草案）への影響：米国が COP21 に向けて国連に提出した INDC において、米国は 2025 年までに GHG 排出量を 26～28%削減するとしている。EPA が見込んでいる CPP による 2025 年時点の排出削減量は、国全体の目標の 4 割程度を占めているため、CPP の今回の延期により 2025 年の目標達成が遅れることもありえる。

米国の発電部門の低炭素化への影響：Washington Post は、CPP の実施延期に関わらず、発電部門の低炭素化は進むだろうと指摘している¹⁶。天然ガスについては、2015 年 7 月～11 月に初めて 5 カ月連続で石炭火力よりも多い発電量を記録した¹⁷。また、エネルギー省は引き続き再エネ電源の拡大が進むとの予測を出している¹⁸。このように、発電部門の動向への影響は限定的との見方もある。

国連枠組への影響：実施延期の判断を COP21 の後にするようオバマ政権が連邦控訴裁判所に求めていたことからわかる通り、米国の最重要気候変動政策の実施が遅れる、または中止になるとすれば、米国の気候変動政策への信頼性を低下させることになり、中国やインドといった他の主要排出国が、GHG 排出に消極的になることも考えられる¹⁹。

大統領選における論戦：本稿執筆時点では、2016 年の米国大統領選挙に向けて各党の候補が論戦を激化させているが、共和党の有力候補である Trump、Cruz、Rubio らはオバマ政権の気候変動政策に極めて批判的な姿勢を示していることから²⁰、今回の CPP 実施延期命令は共和党候補の追い風となるだろう。

¹⁵ Greenwire, “Scalia’s death plunges campaigns, climate cases into chaos,”

<http://www.eenews.net/stories/1060032372>

¹⁶ The Washington Post, “The Supreme Court could block Obama’s climate plans — but it can’t stop clean energy,” February 10, 2016, <https://www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2016/02/10/the-supreme-court-could-block-obamas-climate-plans-but-it-cant-stop-clean-energy/>

¹⁷ Electric Power Monthly, Data of November 2015, <http://www.eia.gov/electricity/monthly/>

¹⁸ Energy Information Administration, “Electricity generation from renewable sources expected to grow 9% this year,” February 2, 2016, <http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=24792>

¹⁹ 同様の指摘が New York Times でもなされている。The New York Times, “Supreme Court’s Blow to Emissions Efforts May Imperil Paris Climate Accord,” February 10, 2016, http://www.nytimes.com/2016/02/11/us/politics/carbon-emissions-paris-climate-accord.html?ref=energy-environment&_r=0

²⁰ NBC News, “GOP Candidates Challenge the 'Imperative' of Climate Change,” November 30, 2015 <http://www.nbcnews.com/politics/2016-election/climate-talks-paris-seep-presidential-race-n471331>