

II 連邦コモン・ロー上のパブリック・ ニューサンスに基づく二酸化炭素 排出量削減請求権の排除

—— American Electric Power Co., Inc. v. Connecticut,
131 S. Ct. 2527 (2011) ——

1 事 実

2004年7月、コネチカットを含む複数の州⁽¹⁾とニューヨーク市からなる原告団と3つの環境保護団体⁽²⁾からなる原告団がそれぞれ、大手電力会社5社⁽³⁾に対する訴訟をニューヨーク南部地区合衆国地方裁判所に提起した。原告らは、被告らが排出する二酸化炭素が地球温暖化に寄与することで「公衆の権利への相当量の不合理な妨害」を生み出しており、それは州際に及ぶニューサンスに関する連邦コモン・ローまたは州不法行為法違反である、と主張し、二酸化炭素排出量の上限を定めて最低10年間は毎年特定の割合で排出量を減らしていくことを各被告に義務付ける差止めを求めた。

2005年9月15日、地裁は、これら二つの訴訟を、司法判断に適さない政治的問題を提示しているという理由で却下した⁽⁴⁾。原告らは第二巡回区合衆国控訴裁判所に控訴した。

2009年9月21日、控訴裁は、第一審判決を破棄した。本案審理に入る前提として、控訴裁は、これら二つの訴訟は政治的問題の法理によって禁じられない

(1) 提訴時は、カリフォルニア、コネチカット、アイオワ、ニュージャージー、ニューヨーク、ロードアイランド、ヴァーモント、ウィスコンシンの8州であったが、ニュージャージーとウィスコンシンは後に離脱した。

(2) Open Space Institute, Inc., Open Space Conservancy, Inc., Audubon Society of New Hampshire である。

(3) American Electric Power Company, Inc. とその完全子会社、Southern Company, Xcel Energy Inc., Cinergy Corporation, テネシー川流域開発公社 (Tennessee Valley Authority, TVA) である。

(4) Connecticut v. American Electric Power Co., 406 F. Supp. 2d 265 (S. D. N. Y. 2005)。

し、原告らは合衆国憲法第三編の原告適格を適切に主張したと判示した⁽⁵⁾。本案については、原告全員がニューサンスに関する連邦コモン・ローに基づく請求の原因を陳述しており、連邦制定法である大気浄化法 (Clean Air Act, 42 U. S. C. § 7401 et seq.) によって「排除」(displace) されない、と判断した。それは、控訴裁が本件を判断している時点では連邦環境保護庁 (Environmental Protection Agency, EPA) が大気浄化法に基づく温室効果ガスを規制する規則を發布しておらず、EPA が規則制定過程を完了するまでは、その規則が原告らにより提起された特定の問題を直接的に取り扱っているのかどうかを推測することができない、という理由によるものであった。

被告らは合衆国最高裁判所に裁量上訴の申立てを行い、2010年12月6日、最高裁は申立てを受理した⁽⁶⁾。

2 争 点

州・市・環境保護団体は、二酸化炭素排出事業者に対して、連邦コモン・ロー上のパブリック・ニューサンスに基づく請求権を維持できるか。

3 判 決

2011年6月20日、合衆国最高裁は、8対0で、大気浄化法および同法が授權するEPAの行為が原告の請求権を排除すると判断し、原判決を破棄して差し戻した。

Ginsburg 裁判官が法廷意見を執筆し、Roberts 首席裁判官、Scalia, Kennedy, Breyer, Kagan 各裁判官が同調した。Alito 裁判官が法廷意見に一部同意および結論同意意見を執筆し、Thomas 裁判官が同調した。Sotomayor 裁判官は、最高裁裁判官就任前の第二巡回区合衆国控訴裁裁判官であった時に原審の合議体の一員であったため、本件を回避した。

4 判決理由

(1) 原告適格について

当法廷の4人は、Massachusetts v. EPA, 549 U. S. 497 (2007) に従って、原告らの少なくとも一部は合衆国憲法第三編に基づく原告適格を有していると

(5) Connecticut v. American Electric Power Co., 582 F. 3d 309 (2d Cir. 2009).

(6) American Electric Power Co. v. Connecticut, 131 S. Ct. 813 (2010).

判断するであろうし、この段階でほかに審査を禁ずる障害はない。当法廷の4人は、同判決の反対意見を支持するか、同判決を区別可能なものとみなして、原告らのいずれも合衆国憲法第三編に基づく原告適格を有していないと判断するだろう。等しく分かれることになる当法廷は、第二巡回区が裁判権を行使して本案に進んだ判断を維持する。

(2) 本案について

① 連邦制定法による連邦コモン・ロー上の請求権の排除

Erie R. Co. v. Tompkins, 304 U. S. 64 (1938) が「連邦一般コモン・ロー⁽⁷⁾は存在しないのである」と認めたことは有名である。そして、この *Erie* 判決によって、国家的関心事の分野における連邦の判例法が浮かび上がるようになった。本法廷が *Illinois v. Milwaukee*, 406 U. S. 91 (1972) (*Milwaukee I*) において述べたように、「我々が環境または州際の諸相において大気や水に取り組むとき、連邦コモン・ローは存在するのである」(406 U. S., at 103)。

Erie 判決前に遡る本法廷の判決は、ある州が他州から発生する汚染を排除するために提起した連邦コモン・ロー訴訟を承認してきた。原告らは、本訴訟を維持する権利がそうした諸判決の流れから否応なく得られると主張する。

しかし、ある対象が連邦法の統制に適するということを認めることが、連邦裁判所が支配的な法を創造すべきであることを意味するわけではない。

温室効果ガス排出が地球温暖化に寄与することを理由として、それらの削減を求める連邦コモン・ロー上の請求権は、EPA に二酸化炭素の排出を規制する権限を与える連邦の立法によって排除されることになる。

② 大気浄化法の内容

「連邦議会が、過去には連邦コモン・ローに基づく判断が支配した問題を取り上げると、そのような通常ではない連邦裁判所による法形成の行使の必要性は失われる」(*Milwaukee v. Illinois*, 451 U. S. 304, 314 (1981) (*Milwaukee II*))。立法による連邦コモン・ローの排除は、州法の専占に関して要求されるものと「同じ種類の、明白で歴然とした[連邦議会の]目的に関する証拠」(*Id.*, at 317) を必要としない。連邦議会の立法が連邦コモン・ローの宣明を排除するかどうかのテストは、その制定法が争われている「問題を直接的に取り

(7) *Erie* 判決が否定したのは超主権的な一般コモン・ローであり、連邦コモン・ロー自体ではなかったことは各所で指摘されている。連邦コモン・ローは、州際河川の水利権や慣習国際法等の分野において、*Erie* 判決前から存在しているのである。

扱っている」かどうかというだけのことである。

本法廷は、大気浄化法および同法が授權する EPA の行為が、化石燃料による火力発電所からの二酸化炭素排出量の削減を求める連邦コモン・ロー上の請求権を排除すると判断する。Massachusetts 判決は、二酸化炭素の排出を、大気浄化法に基づく規則の対象となる大気汚染とみなすことを明らかにした。そして、同判決が、被告らのプラントからの二酸化炭素の排出を同法が「直接的に取り上げている」ということも同様に明らかにしていると本法廷は考える。

大気浄化法111条は、EPA 長官に、「[自らの] 判断において、公衆の健康または福祉を危険にさらすと合理的に予測されうる大気の汚染を生ずるか汚染に相当に寄与する……固定発生源のカテゴリー」を列挙するよう指示している。EPA は、カテゴリーを列挙したら、そのカテゴリー内の新規・改造発生源からの汚染物質の排出に関する性能基準を設定しなければならない。そして、本件に最も関連するが、同条 d 項は同カテゴリー内の既存発生源に関する規制を要求している。

同法は、執行のための複数の手段も提供している。

もし、EPA が特定の汚染物質または汚染源に関して排出量の上限を定めないのであれば、州や私人はその事柄に関して規則制定を行うよう申し立てることができるし、EPA の対応は連邦裁判所で審査されうるであろう。かくして、大気浄化法自身が国内の発電所からの二酸化炭素の排出量を制限しようとする手段を与えており、それは、連邦コモン・ローを行使することによって原告が求めているのと同じ救済である。両者を平行させる余地はないのである。

③ 大気浄化法における意思決定の順序

原告らは、第二巡回区が判断したように、被告らのプラントからの排出を規制する基準を設定するまでは連邦コモン・ローは排除されないと主張する。本法廷はそれに同意しない。

関連する問題は、「その分野が占有されてきたかどうかは、それが特定の態様で占有されてきたかどうかではない」(Milwaukee II, 451 U. S., at 324) ということである。

大気浄化法は、EPA が行為するまでは排出を許しているので、立法府の大気汚染規制に関する「よく考えられた判断」の行使にほかならない。重要な点は、連邦議会が発電所からの二酸化炭素排出を規制するかどうか、どのように規制するかという判断を EPA に委任しているということであり、その委任が連邦コモン・ローを排除するという点である。

EPA の判断が司法審査を免れることはないだろう。本件の原告らが EPA の今後の規則制定の結果に不満足であるのならば、彼らの頼みの綱は、控訴裁判所の司法審査を求めることであり、最終的には裁量上訴の申立てをすることである。

実際のところ、大気浄化法が、意思決定の順序を、第一次決定者を専門的な行政機関、第二次決定者を連邦裁判官と定めていることが、連邦不法行為法に基づく司法判決によって排出基準を設定することに本法廷が抵抗するもう一つの理由である。特定の温室効果ガス産出部門においてどの程度の規制が適切かを他と無関係に定めることはできない。すなわち、国内政策または国際政策における他の問題とともに、競合する利益に関する情報に基づく評価が必要とされるのである。

大気浄化法は、まず EPA に、州の規制者と共同でそのような衡量を行うことを委ねている。

専門の行政機関は、疑いなく、その場限りの個別的なインジャンクションを発する個々の地方裁判所裁判官よりも温室効果ガス排出量の規制という仕事をする体制が整っている。連邦裁判官は、行政機関がこの命令に関する問題に対処するために利用できる科学的・経済的・技術的資源を欠いているのである。

これらの障害にもかかわらず、原告らは、個々の連邦裁判官が、最初にどのくらいの二酸化炭素排出量が「不合理である」のかを判断し、それからどの程度の削減が「実際的で、実現可能で経済的に実行可能」か決定するよう提案している。

どの連邦裁判所にも提起されうる訴訟において、原告が連邦裁判官に委ねようとしている判断は、連邦議会が定めた意思決定スキームとは折り合いが付けられない。EPA に温室効果ガス排出量の上限を設定する権限を与える法律があるにもかかわらず、連邦裁判官が同様の制限を設定することが可能であると判断したことにおいて、第二巡回区は誤ったのだ、と本法廷は判断する。

(3) 州法に基づく請求について

原告らはまた、州法、とくに、被告らが発電所を操業している州の法に基づく救済も求めていた。第二巡回区は、連邦コモン・ローが準拠法であると判断したので、州法に基づく請求については判断しなかった。大気浄化法が連邦コモン・ローを排除するという本法廷での判断に照らして、州での訴訟が可能かどうかは、とりわけ、連邦法の専占の効果による。International Paper Co. v. Ouellette, 479 U. S. 481 (1987), at 489, 491, 497 (水質浄化法は、害を受けた

人々に対して、「汚染源のある州の法に従ってニューサンス訴訟」を提起することを禁じない、と判断している)。当事者のいずれも、専占に関する書面を提出しなかったし、州のニューサンス法に基づく請求権の行使可能性についても取り上げなかった。それゆえ、本法廷は、差戻審での検討のために、その問題を未解決のままにしておく。

5 判例研究

(1) 気候変動をめぐるパブリック・ニューサンス訴訟

アメリカでは、近年、気候変動に関して数々の訴訟が提起されてきた。その背景には、ブッシュ政権の間、連邦レベルで気候変動対策が進まなかったという事情がある。そのような訴訟には、行政庁に対して気候変動対策の推進を求めるものもあるが、温室効果ガス多量排出事業者に対して気候変動によって生じる損害の賠償や差止めを求めるものもある。前者を代表するのが本件において引用されている Massachusetts 判決であり、後者を代表するのが本件である。

気候変動パブリック・ニューサンス訴訟には、他にも以下のようなものがある。

① California v. General Motors Corporation

カリフォルニア州は、自動車メーカー 6 社が製造する自動車から排出される二酸化炭素が地球温暖化に寄与していることに連帯責任を負うと主張して、連邦コモン・ロー上のパブリック・ニューサンスまたは州民法典上のパブリック・ニューサンスに基づき、カリフォルニア北部地区合衆国地裁に損害賠償請求訴訟を提起した。

2007年9月17日、地裁は、気候変動対策が公共政策ひいては外交政策に関わる点で政治的問題を提示しているため、原告の請求には司法判断適合性がないとして、本件を却下した⁽⁸⁾。州は、第9巡回区合衆国控訴裁に控訴したが、オバマ政権下で気候変動対策が進展していることを理由に、2009年6月19日に控訴を取り下げた。

② Comer v. Murphy Oil USA

ミシシッピ州に居住する Comer らは、州内の石油会社、石炭会社、電力会

(8) California v. General Motors Corporation, 2007 U. S. Dist. LEXIS 68547 (N. D. Cal. Sept. 17, 2007).

社、化学会社が地球温暖化に寄与した結果、海面が上昇し、ハリケーン・カトリーナの勢力が拡大したために、原告ら個人および公共の不動産を破壊したと主張して、州コモン・ロー上のパブリック・ニューサンス、プライベート・ニューサンス、トレスパス、ネグリジェンス等に基づき、填補的・懲罰的損害賠償を求めるクラス・アクションをミシシッピ南部地区合衆国地裁に提起した (Comer I)。

地裁は、原告適格の欠如と政治的問題を理由に、本件を却下した。

2009年10月16日、第5巡回区合衆国控訴裁は、原告らが原告適格を有し、かつ、彼らの請求は政治的問題を提示しないとして、地裁に差し戻す判決を出した⁽⁹⁾。その後、被告側による大法廷での再弁論の申立てを一旦は認めた⁽¹⁰⁾、2010年5月28日、裁判官の回避等によって再弁論のための定足数に達しないという理由で同申立てを却下したうえで、原審での本件却下の判断を維持した⁽¹¹⁾。同年8月26日、原告らは、控訴裁の判断を覆すことを求めて、合衆国最高裁に職務執行令状の申立てを行ったが、2011年1月10日、最高裁が申立てを却下したため、地裁での本件却下という判断が確定した⁽¹²⁾。

その後の2011年5月27日、再びComerを代表原告として、Comer Iの被告数を上回る90社を超える企業に対して、州法上のパブリック・ニューサンスおよびプライベート・ニューサンス、トレスパス、ネグリジェンスに基づく填補的・懲罰的損害賠償その他適切なエクイティ上の救済と、連邦法が州不法行為法上の請求を専占しないという宣言的判決を求めるクラス・アクションがミシシッピ南部地区合衆国地裁に提起され、現在も係属中である (Comer II)⁽¹³⁾。

(9) Comer v. Murphy Oil USA, 585 F. 3d 855 (5th Cir. 2009).

(10) Comer v. Murphy Oil USA, 598 F. 3d 208 (5th Cir. 2010).

(11) Comer v. Murphy Oil USA, 607 F. 3d 1049 (5th Cir. 2010).

(12) See Daniel Firger, SCOTUS Denies Petition for Mandamus in 5th Circuit Climate Nuisance Suit (Jan. 10, 2011), <http://blogs.law.columbia.edu/climatechange/2011/01/10/scotus-denies-petition-for-mandamus-in-5th-circuit-climate-nuisance-suit/> (last visited Sept. 15, 2011).

(13) Comer v. Murphy Oil USA, No. 1:11-cv-00220LG (S. D. Miss. Filed May 27, 2011). See also, J. Wylie Donald, Comer Resurgens [*sic*]: Life After American Electric Power v. Connecticut (July 7, 2011), <http://climatelawyryers.com/post/2011/07/07/Comer-Resurgens-Life-After-American-Electric-Power-v-Connecticut.aspx> (last visited Sept. 15, 2011).

③ Native Village of Kivalina v. ExxonMobil Corporation

アラスカ州キヴァリナ村落は、石油会社、電力会社、石炭会社が連帯して地球温暖化に寄与しているために、村落の土地が大規模な浸食を受けており、将来には移住を余儀なくされるとして、連邦コモン・ロー上のパブリック・ニューサンス、州コモン・ロー上のプライベート・ニューサンス、パブリック・ニューサンス等に基づいて、カリフォルニア北部地区合衆国地裁に損害賠償請求訴訟を提起した。

地裁は、連邦コモン・ローに基づく請求について政治的問題を提示しており原告適格もないと判断し、州コモン・ローに基づく請求については付加管轄権を否定して、本件を却下した⁽¹⁴⁾。現在、第9巡回区合衆国控訴裁に係属中である。

(2) EPA による気候変動対策への取り組み

Massachusetts v. EPA は、環境保護団体等が、EPA に対し、大気浄化法を根拠として新車からの二酸化炭素等の温室効果ガスの排出を規制する規則を制定するよう請願したが、EPA がそれを棄却したため、州等が DC 巡回区合衆国控訴裁に EPA の決定の審査を求めた事案であった。

2007年4月2日、合衆国最高裁は、5対4で、大気浄化法は二酸化炭素その他の温室効果ガスの排出を規制することを連邦に授權している、と判断した⁽¹⁵⁾。

Massachusetts 判決を受けて、EPA は、まず、本判決にどのように対応すべきかについてパブリック・コメントを求めた⁽¹⁶⁾。そして、オバマ政権になった後の2009年4月、EPA は、自動車からの温室効果ガスが公衆の健康または福祉を危険にさらすと合理的に判断されうる大気の汚染を生ぜしめているか汚染に寄与しているという認定を公表し⁽¹⁷⁾、同年12月に最終規則として公表

(14) Native Village of Kivalina v. ExxonMobil Corporation, 663 F. Supp. 2d 863 (N. D. Cal., 2008).

(15) 日本語による判例評釈として、本田圭「温室効果ガス排出規制に関する米国最高裁判決 Massachusetts v. EPA について」NBL873号9頁(2008年)、拙稿「連邦環境保護庁の温室効果ガス排出規制権限—Massachusetts v. Environmental Protection Agency, 549 U. S. 497 (2007) —」比較法学42巻2号308頁(2009年)がある。

(16) Regulating Greenhouse Gas Emissions Under the Clean Air Act, 73 Fed. Reg. 44354 (proposed July 30, 2008).

(17) Endangerment and Cause or Contribute Findings for Greenhouse Gases

した⁽¹⁸⁾。それから、合衆国運輸省と共に、軽量自動車からの排出を規制する共同最終規則を発し⁽¹⁹⁾、中量自動車と重量自動車を対象とする規則制定作業を開始した⁽²⁰⁾。また、新規または改造の主要温室効果ガス排出施設が利用可能な最善の技術基準を用いるように段階的に義務付ける最終規則を公表した⁽²¹⁾。さらに、2012年5月26日までに、天然ガス・石油・石炭による火力発電所、石油精製所のそれぞれについて、新規・改造排出源について性能基準を設定し、既存排出源について排出ガイドラインを設定する最終規則を公表することになっている⁽²²⁾。

(3) 排除と専占

排除とは、連邦制定法が過去には連邦コモン・ローの対象となっていた問題を支配する状況を指し、専占とは、合衆国憲法第六編二項の最高法規条項に基づくもので、連邦法が州法に優越する状況を指す。

連邦環境法が発展していくことによって連邦コモン・ローが排除されるという現象は、本判決で引用された *Milwaukee I* 判決から *Milwaukee II* 判決への変化に見ることができる。合衆国最高裁は、州際水質汚濁問題について、*Milwaukee I* 判決では、連邦コモン・ローに基づいて州際の水質汚染を軽減するよう請求することができるし、水質浄化法 (Clean Water Act, 33 U. S. C. §1251 et seq.) は連邦コモン・ローを排除しない、と判断した。しかし、同法が1972年の修正を受けた後の *Milwaukee II* 判決では、同法が「あらゆるものを含む水質汚染規制プログラム」⁽²³⁾ となったため連邦コモン・ローを排除す

under Section 202 (a) of the Clean Air Act, 74 Fed. Reg. 18886 (proposed Apr. 24, 2009).

- (18) Endangerment and Cause or Contribute Findings for Greenhouse Gases under Section 202 (a) of the Clean Air Act; Final Rule, 74 Fed. Reg. 66496 (Dec. 15, 2009).
- (19) Light-Duty Vehicle Greenhouse Gas Emission Standards and Corporate Average Fuel Economy Standards; Final Rule, 75 Fed. Reg. 25324 (May 7, 2010).
- (20) Greenhouse Gas Emissions Standards and Fuel Efficiency Standards for Medium-and Heavy-Duty Engines and Vehicles, 75 Fed. Reg. 74152 (Proposed Nov. 30, 2010).
- (21) Prevention of Significant Deterioration and Title V Greenhouse Gas Tailoring Rule; Final Rule, 75 Fed. Reg. 31514 (Aug. 2, 2010).
- (22) Proposed Settlement Agreement, 75 Fed. Reg. 82390 (Proposed Dec. 23, 2010).

る、と判断したのであった。

それでは、連邦環境行政法は、州不法行為法を専占するのだろうか。本判決が引用している *International Paper Co. v. Ouellett* において、合衆国最高裁は、主張されている損害が生じた州の判例法上のニューサンスに基づく私人による水質汚染訴訟を水質浄化法が専占することを認めた。その一方で、水質浄化法において、汚染源のある州の法に基づいてそのような訴訟を提起することを禁じるものは何もないことと、管轄権その他が適切であれば、損害によって影響を受けていると主張する州に所在する連邦地裁が汚染源のある州法に基づくそのような訴訟を審理することを禁じたり専占したりするものは何もないことを認めたのであった。

(5) 本判決について

本件は、初めて合衆国最高裁まで至った気候変動パブリック・ニューサンス訴訟である。

① 原告適格について

Massachusetts 判決において、気候変動の影響としての海面上昇による州有地への被害を主張するマサチューセッツ州の原告適格が「特別な配慮」を前提に認められたため、本件において、法廷意見は、コネチカット州の原告適格についてほぼ論じることなく本案審理に進んだ。こうなると、州を原告に含む気候変動訴訟が原告適格の欠如を理由として却下されることは、当面ないだろう。

② 排除について

本件において、最高裁は、大気浄化法による連邦コモン・ローの排除という争点に関する初判断を示した。本法廷意見のいう排除が領域を理由とするのか抵触を理由とするのかは⁽²⁴⁾、議論の余地があろう。連邦議会がある領域を支配することで当該領域における連邦コモン・ローの一切が排除される前者とは異なり、後者の場合は連邦コモン・ローのうち連邦法と抵触する部分だけが排除されることになる。もっとも、抵触に基づく排除であるとしても、EPA が

(23) *Milwaukee II*, 451 U. S. at 318.

(24) 排除の種類は専占の種類と同様に考えられる。専占は明示的専占 (express preemption) と黙示的専占 (implied preemption) に分かれるが、黙示的専占には領域専占 (field preemption) と抵触専占 (conflict preemption) のほかに衝突専占ないし障害専占 (interference preemption/obstacle preemption) の3種類がある。

大気浄化法の下で温室効果ガス排出に関して様々な規制を導入済みかその過程にある現状において、同法と連邦コモン・ローが抵触しない部分を見つけることは難しいだろう。

③ 州不法行為法に基づく請求について

本件で州不法行為法に基づく請求が認められるかどうかについては、法廷意見が指摘するように、大気浄化法が州不法行為法に専占するかどうかという判断が必要である。International Paper 判決は水質浄化法の専占一抵触に基づく専占一に関する先例であるが、同判決が汚染源のある州の法に基づく訴訟を認めている点を、差戻後の第二巡回区が本件に類推することで、本件原告側の州不法行為法に基づく請求が維持される可能性は大いにあると思われる。

（大坂恵里）