論　説

有限な行政リソースの下での行政法の実現
－アメリカ連邦清浄大気法調整規則（Tailoring Rule）をめぐる議論を手掛かりに－
（上）

清　水　晶　紀

はじめに
（1）問題の所在
（2）本稿の構成
第１章　調整規則の制定経緯とその後の変遷
１－１　CAAの規制枠組み－同法に基づく温室効果ガス規制の可能性
１－２　CAAに基づく温室効果ガス規制の萌芽－Massachusetts v. EPA判決
（1）　事案の概要
（2）　判旨
（3）　Mass.判決の特徴と温室効果ガス規制への影響
１－３　EPAによる温室効果ガス規制の整備－調整規則の登場
（1）　移動排出源に対する温室効果ガス規制の整備
（2）　固定排出源に対する温室効果ガス規制の整備
（3）　調整規則の登場
（4）　調整規則の内容
（5）　調整規則の特徴とCAAへの影響
１－４　連邦最高裁による調整規則の否定－Utility Air Regulatory Group v. EPA判決
（1）　事案の概要
（2）　D.C.控訴裁判決
（3）　連邦最高裁判決法廷意見

（4）　連邦最高裁判決反対意見
（5）　UARG判決の特徴と問題点（以上、本号）
第2章　「法治主義の要請」と「行政リソースの有限性」の相克
第3章　「法治主義の要請」と「行政リソースの有限性」の調整
むすび

はじめに

（1）問題の所在

当然のことではあるが、行政法の実効性は、当該行政法上の権限を行政庁が適切に行使することによって、はじめて確保される。すなわち、行政庁が行政権限を適切に行使しなければ、行政法を実現することはできないわけである。ところが、行政リソース（行政庁が用いることのできる人員や予算）は無限に存在するわけではなく、行政庁が全ての行政活動を過不足なく実施することは、事実上不可能といわざるを得ない。

では、行政活動が不作為状態に陥っている場合や不十分にしか実施できていない場合に（以下、行政活動の不作為という）、行政庁がその理由を行政リソースの有限性に求めることは、法的にはどのように評価されるのだろうか。

そもそも、行政活動の不作為とは、行政庁がどのような施策をどのような優先順位で実施するのかについて判断した結果、優先順位が低いと判断された、ないしは、優先順位を付けるに至らなかったということを意味する。この判断は、「有限な行政リソースをどのように配分するか」という、技術的政策的専門性を高度に要する行政判断であるため、行政裁量に委ねられていることが多い。そのため、行政庁は、行政リソースの有限性を理由とする行政裁量の存在を主張すれば、行政活動の不作為を法的に正当化できる可能性が高い[1]。

加えて、法律が特定の行政活動を実施するように行政庁に作為義務を課して

いるとしても、行政リソースの有限性は、行政活動の不作為を法的に正当化できるかもしれない。たしかに、法治主義を前提とする限り、法律が行政庁に作為義務を課していれば、行政庁は当該義務を実現しなければならず、そこに当該義務を実現しない行政裁量は存在しないはずである。とはいえ、当該義務を実現するための行政リソースが不足しているとすれば、行政庁は自らに課された作為義務を物理的に実現できない。「法は不可能を強いない」という法諺もあるように、実現不可能な作為義務を法律が行政庁に課すということは考えにくいとすれば、法律上の作為義務は、行政庁の実現可能なレベルに限定解釈されるのではないか。このような議論が容認されるのであれば、物理的に実現不可能な行政活動については、その不作為を法的に正当化できることになる。

そのため、行政リソースの絶対的不足という意味での行政リソースの有限性は、行政活動の不作為を法的に正当化する究極の根拠になりうる。少なくとも、その可能性を秘めていると評価することができよう。とはいえ、このような議論は法律上の作為義務を骨抜きにするリスクを内在するものであり、法治主義を瓦解させかねないという意味で、無条件に容認できるものではない。たとえば、限定解釈が不可能なほど具体的な作為義務を法律が明文で行政庁に課している場合にまで、行政庁が当該義務を実現しないことが許されることは、俄かに想定し難い。また、法律上の作為義務を限定解釈可能であるとしても、そこには自ずと限界があるはずである。その意味では、法律が行政庁に作為義務を課しているという「制度」と、当該義務を実現するための行政リソースが不足しているという「実態」との乖離を、正面から調整する行政法理論の構築

1　この点については、以前、アメリカ法を素材に別稿で検討したことがある。参照、清水晶紀「行政庁の規制権限不行使に対するアメリカの裁判統制（1）（2・完）」上智法学論集50巻３号（2007）113頁以下、50巻４号（2007）169頁以下。

が必要不可欠である。

そこで、本稿では、このような「制度」と「実態」の乖離を調整する法的解決枠組みを、解釈論的検討を通じて模索することにしたい。そのことは、有限な行政リソースの下でどのように法治主義の要請を実現していくのかという観点から試みられる行政法理論の再構成に他ならないと言えよう。

（2）本稿の構成

以上のような本稿の問題意識について、従来、日本の行政法学は全くといって良いほど関心を払ってこなかった。行政リソースの有限性という視点については、わずかに、生活保護給付拒否が争われた朝日訴訟最高裁判決[2]や、水害対策一部不実施が争われた大東水害訴訟最高裁判決[3]において、国家の財政的制約が行政庁の裁量判断の余地を導くという抽象論が展開されていたが、その意味するところについての具体的な分析は現在に至るまで皆無である。なにより、「法律が行政庁に課す作為義務」と「行政リソースの絶対的不足」が正面から対立する限界事例において、有限な行政リソースの下で法治主義の要請をどのように実現していくのかについての研究は、管見の限り存在しない。

これに対し、アメリカでは、近年、連邦清浄大気法（Clean Air Act; CAA）[4]の温室効果ガス規制をめぐってこの問題が顕在化し、活発な議論が展開されてきている。予め議論の素材となっている行政実務の変遷を概観しておくと、まず、2007年の連邦最高裁Massachusetts v. EPA判決（以下、Mass.判決という）[5]が議論の出発点になった。同判決は、CAAの温室効果ガス規制に関わる規則制定の不作為につき、連邦環境保護庁（Environment Protection

2　最大判昭42・5・24民集21巻5号1043頁。

3　最一小判昭59・1・26民集38巻2号53頁。

4　42 U.S.C. § 7401 et seq.

5　549 U.S. 497 (2007).

Agency; EPA）が合理的な規則制定拒否理由を提示していないとして、違法と判断している。その結果、原則としてEPAには規則制定義務が発生することとなった[6]。ところが、CAAの定める規制内容を温室効果ガス規制において実現するための行政リソースは、EPAの試算では絶対的に不足していた。そこで、EPAは、Mass.判決を受けて温室効果ガス規制に関わる各種規則を整備する一方で、同時に、その規制対象施設数をCAAの文言よりも限定する「調整規則（Tailoring Rule）」[7]を制定した。ここに至って、本稿の問題意識をEPAは正面から取り上げ、行政リソースの絶対的不足を理由として、CAAの明文の規制を自らの判断で緩和した、つまり法律の明文を無視したわけである。

もちろん、EPAの判断をめぐっては、規制受益者である環境保護団体からも、被規制者である事業者団体からも反発があり、事業者団体がEPAを相手取って提起した裁判が主戦場となって、調整規則の違法性が連邦最高裁まで争われた。最終的には、2014年の連邦最高裁Utility Air Regulatory Group v. EPA判決（以下、UARG判決という）[8]が、調整規則についてはCAAの明文に反するとして違法無効と判断している。つまり、連邦最高裁は、「行政リソースの絶対的不足よりも法律の明文の規制を優先する」と判断したわけである。

6　この点、EPAは、当初は、排出枠取引制度を内容とする特別法を制定することによって、規則制定に代替する温室効果ガス規制を整備することを目指していた。しかし、これら法案は成立に至らなかったため、EPAは、CAAの枠内で温室効果ガス規制を実施する方向に方針転換した。参照、筑紫圭一「アメリカの地球温暖化対策の動向」環境法研究37号（2012）72頁以下、77-78頁。

7　Prevention of Significant Deterioration and Title V Greenhouse Gas Tailoring Rule, 75 Fed. Reg. 31514 (June 3, 2010) [hereinafter *Tailoring Rule*].

8　134 S.Ct. 2427 (2014).

ただし、この判断については、９名の連邦最高裁裁判官のうち４名が反対に回っており、賛否が拮抗している。その意味では、UARG判決自身もこの問題をめぐる議論の重要な一部を構成しているといえよう。

そこで、本稿では、調整規則をめぐる判例学説の整理分析を通じて、有限な行政リソースの下での行政法の実現のあり方について、アメリカ行政法理論からの示唆を得るという研究手法を採用する。具体的には、まず、アメリカ温室効果ガス規制の規制枠組みを確認した上で、調整規則の制定経緯とその後のUARG判決に至る流れを把握し、本稿の問題意識に対するアメリカ判例理論の到達点と問題点を整理する（**第１章**）。次に、行政リソースの有限性をめぐる従来の判例学説の分析を通じ、調整規則のような限界事例に対する本質的解決策が調整規則の制定以前には提示されていなかったことを明らかにする（**第２章**）。その上で、EPAの提示する調整規則の正当化根拠の分析を通じ、有限な行政リソースの下で法治主義の要請を実現する法的解決枠組みを模索する（**第３章**）。最後に、以上の検討を踏まえて、アメリカ行政法理論から得られる示唆につき、若干の考察を加えることにしたい（**むすび**）。

第１章　調整規則の制定経緯とその後の変遷

第１章では、本稿の検討素材となるアメリカの温室効果ガス規制について、その規制枠組みと行政実務の変遷を概観し、本稿の検討の前提となる基礎的知見を整理する。とりわけ、本稿の問題意識からは、調整規則について、その制定経緯やその後の動向も含めてやや詳細に紹介することとしたい。既に述べたとおり、調整規則は、行政リソースの絶対的不足を理由として、CAAの明文の規制をEPAが自らの判断で緩和したという衝撃的なものであった。これに対し、UARG判決は、CAAの明文に反することを理由に、同規則を違法無効と判断している。結果として、いかなる理由があるにせよ、法律の明文に反する行政活動の不作為を法的に正当化するという途は、現在のアメリカ判例理論

上は閉ざされたわけである。このようなUARG判決の姿勢は、法治主義の要請を実現する上では当然の帰結ともいえそうであるが、他方で、行政リソースの有限性を前提にすれば、行政法の実効性を脆弱化するリスクを孕んでいるといえよう。

１－１　CAAの規制枠組み－同法に基づく温室効果ガス規制の可能性

アメリカの温室効果ガス規制は、現在、大気汚染防止施策のための連邦法であるCAAに基づいて実施されている。そこで、まずは、CAAの規制枠組みを確認し、その下で温室効果ガス規制がどのように位置づけられているのかを整理しておこう。

CAAは、工場などの固定排出源（stationary sources）と自動車などの移動排出源（mobile sources）からの有害大気汚染物質（harmful air pollutant）の排出を規制する法律である。

このうち、固定排出源規制については、CAA第Ｉ編が、国家環境大気質基準（National Ambient Air Quality Standards；NAAQS）とよばれる排出基準の策定をEPA長官に義務付けており[9]、同基準の達成持続を中心とした規制枠組みを整備している。具体的には、現在、EPA長官が６種類の汚染物質（一酸化炭素、鉛、二酸化窒素、オゾン、粒子状物質、二酸化硫黄）[10]についてNAAQSを設定しており、各州がNAAQS達成計画（State Implementation Plan）を作成して基準を充足する責任を負う[11]。その上で、CAAは、各固定排出源に対する規制内容について、NAAQSの達成地域と未達成地域で異なる

9　42 U.S.C. §§ 7408-7409.

10　*See*, EPA, *National Ambient Air Quality Standards*, http://www.epa.gov/ttn/naaqs/criteria.html（最終閲覧日2015年11月20日）

11　42 U.S.C. § 7410.

ものを用意している。次節以降との関係で、ここでは、NAAQS達成地域の規制を着目して規制内容を紹介する[12]。同地域において大規模排出施設（major emitting facility）を新設・改修しようとする者は、重大な大気質劣化防止プログラム（Prevention of Significant Deterioration Program; PSD）と称されるプログラムの下で建設許可を得なければならない（PSD許可）。許可基準は、申請者が利用可能な最善技術（Best Available Control Technology; BACT）を採用していることと、既存の大気質基準を全て満たしていることである[13]。なお、大規模排出施設とは、「いずれかの大気汚染物質（any air pollutant）」を年間250トン以上排出する可能性のある施設と定義されているが、例外的に、CAAで列挙されている特定の類型の排出源については、年間100トン以上に排出閾値が切り下げられている[14]。その他、年間100トン以上の「いずれかの大気汚染物質」を排出する可能性のある大規模排出源（major source）の操業には、別途、CAA第V編に基づく操業許可が必要である（Title V許可）[15]。そのため、年間250トン又は年間100トンという排出閾値が、各固定排出源がCAAの規制対象となるか否かを分かつ基準となっている。

これに対し、移動排出源については、CAA第Ⅱ編が、自動車、航空機、低公害車両の種類別に規制枠組みを整備している。ここでは、次節以降との関係で、自動車の排ガス規制に着目して規制内容を紹介する。CAAによれば、「公衆の健康福祉にとって脅威になる（endanger）と合理的に予測される大気汚染を引き起こすか、それに寄与する」とEPA長官が認定した大気汚染物質に

12　NAAQS未達成地域においては、大規模固定排出源の新設・改修に際し、達成可能な最小の排出割合（Lowest Achievable Emission Rate; LAER）を充足することが義務付けられている。42 U.S.C. § 7503(a)(2).

13　42 U.S.C. § 7475(a).

14　42 U.S.C. § 7479(1).

15　42 U.S.C. § 7661.

ついて、EPA長官は、新車からの当該汚染物質の排出基準を規則によって策定しなければならない（shall）[16]。そのため、自動車排ガス規制については、EPA長官による「脅威」の「認定」（endangerment finding）が、ある汚染物質がCAAの規制対象となるか否かを分かつ基準となる。

このようなCAAの仕組みを前提にすると、結局、CAAに基づく温室効果ガス規制が認められるか否かは、固定排出源規制にせよ、移動排出源規制にせよ、温室効果ガスが「大気汚染物質」に該当するかどうかによって決まることになる。加えて、CAAに基づく温室効果ガス規制が認められるとしても、EPAに温室効果ガス規制が義務付けられるか否かは、CAAがEPAに温室効果ガス規制を拒否する裁量を与えているか否かによって決まる。そのため、ジョージ・W・ブッシュ政権（2001年～ 2008年）下のEPAは、①温室効果ガスがCAAの「大気汚染物質」に該当しないこと、②CAAに基づく温室効果ガス規制が認められるとしてもEPAに規制義務はないこと、を理由に、CAAに基づく温室効果ガス規制に消極的な姿勢を取り続けていた。このようなEPAの姿勢に対して、温室効果ガス規制に積極的な州や環境保護団体は、CAAに基づく温室効果ガス規制を求めて訴訟を提起するようになる。その帰結として、CAAに基づく温室効果ガス規制の可能性を初めて肯定した連邦最高裁判決が、次節で紹介する2007年のMass.判決であった。

１－２　CAAに基づく温室効果ガス規制の萌芽－Massachusetts v. EPA判決[17]

（１）　事案の概要

16　42 U.S.C. § 7521(a)(1).

17　本判決に関する邦語文献として、参照、本田圭「温室効果ガス排出規制に関する米国最高裁判例Massachusetts v. EPAについて」NBL873号（2008）９頁

Mass.判決の事案は、新車からの温室効果ガス排出基準について、EPAが規則制定を拒否したことが争われたものである[18]。原告らは、温室効果ガス規制に積極的な州や環境保護団体であり、その一部が、CAAに基づきEPAに規則制定を申し立てたが、EPAは以下の理由でこれを拒否した[19]。すなわち、①CAAはそもそも温室効果ガス規制を想定しておらず、温室効果ガス規制の権限をEPAに付与していない、②EPAに規制権限があるとしても、現時点での規制は賢明ではない、という理由である。現時点での規制が賢明ではないという理由付けについては、さらに、温室効果ガス規制が大統領の外交交渉力を弱める点や、自動車排ガス規制が温室効果ガス規制としては非効率である点を補強論拠として提示している。これらは、前節で指摘した温室効果ガス規制に対するEPAの消極的姿勢をより具体化したものといえよう。

以下；平尾禎秀「アメリカの司法における温暖化関連訴訟の動向」ジュリスト1357号（2008）80頁以下；前田定孝「温室効果ガス対策につき、原告である州が、環境保護庁長官が待機性情報に基づく規則制定をしなかったことを違法であると主張して提起した訴えが、認容された事例：Massachusetts v. EPA, 127 S.Ct. 1438 (2007)」三重大学法経論叢26巻1号（2008）79頁以下；大坂恵里「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－」比較法学42巻2号（2009）308頁以下；大林啓吾『憲法とリスク』（弘文堂・2015）369-390頁。

18　CAAの移動排出源規制の構造は、固定排出源規制と比較して単純であり、EPA長官による「脅威」の「認定」があればEPAには規則制定義務が発生する。そこで、州や環境保護団体は、CAAに基づく温室効果ガス規制の導入を主張しやすそうな自動車排ガス規制を標的として訴訟を提起したといわれている。参照、ダニエル・A・ファーバー（阿部満＝辻雄一郎訳）「気候変動とアメリカ連邦憲法」明治学院大学法学研究97号（2014）139頁以下、141頁。

19　Notice of Denial for Rulemaking: Control of Emissions from New Highway Vehicles and Engines, 68 Fed. Reg. 52922 (Sept. 8, 2003).

これに対し、原告らは、コロンビア特別区巡回区控訴裁判所（以下、D.C.控訴裁という）に提訴し、規則制定拒否の違法性を争ったが、D.C.控訴裁は、EPAの規則制定拒否理由のうち②を支持し、請求を棄却した[20]。判決は、温室効果ガス規制のように科学的知見の最先端に係る行政決定につき、必然的に政策的考慮を含むものであり、行政庁に非常に広範な裁量判断の余地が認められるものであると指摘している[21]。結局、D.C.控訴裁は、この点を捉えて、②のような理由付けによる規則制定の拒否も、EPAの裁量判断の範囲内であると判断したわけである。

D.C.控訴裁判決を受け、原告らは連邦最高裁に裁量上訴した。連邦最高裁は、裁量上訴を受理し、EPAの規則制定拒否理由を審査した結果、理由付けが不十分であるとしてD.C.控訴裁の判断を覆し、規則制定拒否を違法と判断した[22]。

（2） 判　　旨

連邦最高裁は、まず、CAAの「大気汚染物質」の定義規定[23]を検討し、その定義が「大気中に含まれるあらゆる化合物」を含んでいると指摘した。その結果、温室効果ガスもCAAの「大気汚染物質」に該当するため、EPAには規制権限があるとして、EPAの規則制定拒否理由①を否定している[24]。

次に、連邦最高裁は、EPAの規則制定拒否理由②の検討に移り、CAAの規

20　Massachusetts v. EPA, 415 F.3d 50 (D.C. Cir. 2005). なお、同判決においては原告適格の有無も重要な争点となっているが、本稿では取り上げない。

21　*Id*. at 57-58.

22　Massachusetts v. EPA, 549 U.S. 497 (2007). なお、同判決においても原告適格の有無が重要な争点となっているが、本稿では取り上げない。

23　42 U.S.C. § 7602(g).

24　549 U.S. at 528-531.

則制定の根拠規定[25]によれば、「温室効果ガスが公衆の健康福祉にとって脅威となる」とEPA長官が「認定」した場合には、EPAに規則制定義務が発生すると指摘した。その結果、連邦最高裁の整理によれば、EPAは、①「温室効果ガスが地球温暖化に寄与していないと認定した」場合か、②「寄与しているか否かの認定を行わない（行えない）ことについて科学的に合理的な理由を提示した」場合に限り、規則制定を拒否できることになる。結局、連邦最高裁は、EPAの提示した規則制定拒否理由につき、温室効果ガスが地球温暖化に寄与するか否かとは無関係なものであり、他事考慮であるとして、EPAの規則制定拒否を違法と判断した[26]。

（3）Mass.判決の特徴と温室効果ガス規制への影響

連邦最高裁がD.C.控訴裁と判断を異にした決定的な理由は、EPAの規則制定拒否理由②に対する評価の違いにある。たしかに、連邦最高裁も、D.C.控訴裁同様、本件において行政庁に広範な裁量判断の余地が認められることを、一般論としては肯定している[27]。連邦最高裁判決の特徴は、EPAによる「脅威」の「認定」が規則制定に直結するというCAAの規定を重視し、CAAがEPAの考慮可能事項を限定していると整理した点にある。すなわち、連邦最高裁は、温室効果ガスが地球温暖化に寄与しているか否かという科学的判断にEPAの考慮可能事項を限定し、科学的判断に関連しない政策的考慮をEPAの考慮可能事項から除外している。その結果、連邦最高裁は、「大統領の外交交渉力を弱

25　42 U.S.C. § 7521(a)(1).

26　549 U.S. at 532-535.

27　ただし、連邦最高裁は、D.C.控訴裁と異なり、規則制定をするか否かの判断が有限な行政リソースの適切な配分に係るものであることを、広範な行政裁量が認められる論拠としている。*Id.* at 527-528.

める」「自動車排ガス規制は非効率である」といったEPAの規則制定拒否理由につき、EPAの考慮可能事項としてCAAが認めていないと判断したわけである。

最終的に、Mass.判決は、EPAの規則制定拒否を違法としてEPAへ判断を差し戻し、判決の趣旨に従って規則制定義務の有無を改めて判断することをEPAに命じた。こうして、CAAに基づく温室効果ガス規制が現実味を帯びることとなり、EPAは、温室効果ガスが地球温暖化に寄与しているか否かの判断を迫られることになったわけである。次節に見るように、結局、EPAはCAAに基づく温室効果ガス規制を整備していくことになるわけであるが、その中で、いよいよ調整規則が登場してくることになる。次節では、調整規則の内容を含め、Mass.判決以降のEPAの対応を整理していこう。

１－３　EPAによる温室効果ガス規制の整備－調整規則の登場

（１）　移動排出源に対する温室効果ガス規制の整備

Mass.判決を受け、EPAは、温室効果ガスが「公衆の健康福祉にとって脅威となる」か否かを検討することになった。EPAが「脅威」を「認定」すれば、EPAは、新車からの温室効果ガス排出基準について、規則制定義務を負うことになるわけである。この時期、地球温暖化対策に（相対的に）積極的なオバマ政権（2009年～現在）の誕生により、ジョージ・W・ブッシュ政権時には温室効果ガス規制に消極的であったEPAの姿勢にも、変化がみられるようになる[28]。そのこともあって、2009年12月に、EPAは、６種類の温室効果ガス（二酸化炭素、メタン、一酸化二窒素、ハイドロフルオロカーボン類、六フッ化硫黄）について、地球温暖化に寄与することによって「公衆の健康福祉に

28　参照、大坂恵里「アメリカにおける気候変動訴訟とその政策形成および事業者行動への影響（２・完）」東洋法学56巻２号（2013）１頁以下、2-4頁。

とって脅威となる」と「認定」した[29]。

この「認定」を踏まえ、EPAは、新車からの温室効果ガス排出基準の策定に着手し、2010年5月に、国家道路交通安全局（National Highway Traffic Safety Administration; NHTSA）と共同で、「排気管規則（Tailpipe Rule)」を公表した[30]。同規則は、小型自動車から排出される温室効果ガスにつき自動車メーカーに対する企業別平均燃費規制を導入するもので[31]、2011年1月施行とされていた。

（2）固定排出源に対する温室効果ガス規制の整備

続いて、EPAは、固定排出源に対する温室効果ガス規制の整備に着手する。EPAは、1977年のCAA改正以来、移動排出源規制の対象となる大気汚染物質が自動的に固定排出源規制の対象にもなるという立場を採用してきた[32]。CAAは、移動排出源についても固定排出源についても「大気汚染物質」を規制対象

29　Endangerment and Cause or Contribute Findings for Greenhouse Gases Under Section 202(a) of the Clean Air Act, 74 Fed. Reg. 66496 (Dec. 15, 2009).

30　Light-Duty Vehicle Greenhouse Gas Emission Standards and Corporate Average Fuel Economy Standards, 75 Fed. Reg. 25324 (May 7, 2010).

31　中型・大型自動車については、2011年9月に別途規則が公表されている。Greenhouse Gas Emission Standards and Fuel Efficiency Standards for Medium- and Heavy-Duty Engines and Vehicles, 76 Fed. Reg.57106 (Sept. 15 2011). また、小型自動車については、企業別平均燃費規制を強化する規則が2012年に公表されている。2017 and Later Model Year Light-Duty Vehicle Greenhouse Gas Emissions and Corporate Average Fuel Economy Standards, 77 Fed. Reg. 62624 (Oct. 15 2012).

32　1977 Clean Air Act Amendments to Prevent Significant Deterioration, 43 Fed. Reg. 26388, 26397 (June 19, 1978).

にするという規制構造を有していたため、EPAは、いずれの排出源についても同一の物質が規制対象になると理解していたということである。

そこで、EPAは、上記排気管規則の導入により、固定排出源に対する温室効果ガス規制も義務付けられることになるとして、排気管規則の公表に先立ち、2010年４月に「誘発規則（Triggering Rule)」を公表した[33]。同規則によれば、新車からの温室効果ガス排出基準が施行される日には、固定排出源も、温室効果ガス排出量に応じてPSD許可やTitle V許可の対象となる。こうして、EPAは、Mass.判決を受けて、固定排出源についてもCAAに基づく温室効果ガス規制がEPAに義務付けられると整理したわけである。

（３） 調整規則の登場

以上のような形で排気管規則と誘発規則が整備されたことにより、CAAの排出閾値以上の温室効果ガスを排出している固定排出源は、PSD許可やTitle V許可の対象施設となることになった。ところが、温室効果ガスは、その性質上、他の大気汚染物質よりもはるかに大量に排出されるため、温室効果ガスについても年間250トン又は年間100トンというCAAの排出閾値を採用すると、許可制の対象施設が膨大な数になってしまう。EPAの試算では、PSD許可の対象施設は約800から約82000に、Title V許可の対象施設に至っては、約15000から約6100000に跳ね上がると想定されていた[34]。

そこで、EPAは、CAAの排出閾値を温室効果ガスについては緩和するという内容の「調整規則（Tailoring Rule)」を、2010年６月に公表するに至る。EPAの主張によれば、CAAの排出閾値は、本来、比較的少数の大規模排出源

33　Reconsideration of Interpretation of Regulations That Determine Pollutants Covered by Clean Air Act Permitting Programs, 75 Fed. Reg. 17004 (Apr. 2 2010).

34　Tailoring Rule, *supra* note 7, at 31557, 31562-31563.

に規制対象を絞る趣旨で採用された数値であり、温室効果ガスについて同じ排出閾値を用いることは、連邦議会が想定していないのみならず[35]、行政上の負担が極度に増大するため、事実上不可能だというわけである[36]。では、調整規則は、具体的にはどのような規制を導入したのか。この点、調整規則の特徴は、温室効果ガスについての排出閾値を規則で独自に設定したことと、三段階に時期を分けた段階的規制を導入したことにある。以下、各段階の調整規則の内容を見ていこう。

（4） 調整規則の内容

まず、第一段階は、排気管規則の施行日である2011年１月２日から2011年６月30日までである。この段階においては、温室効果ガスの排出のみを理由に新たにPSD許可やTitle V許可を取得する必要はないとされる。この段階で温室効果ガス規制の対象となりうる固定排出源として、EPAは、従来からの（conventional）大気汚染物質について既に許可制の対象となっている施設に注目した。このような施設は、いずれにせよ許可を得る必要がある排出源（anyway sources）であり、行政上の負担が激増することはないというわけである。そこで、第一段階規制は、既にPSD許可の対象となっている施設が二酸化炭素換算で年間75000トン以上の温室効果ガスを排出する可能性のある場

35　*Id.* at 31555. その背景として、EPAは、大気汚染の主要原因が少数の大規模排出源にあること、大規模排出源でなければCAA遵守コストの負担が困難であることを指摘している。

36　*Id.* at 31516. ただし、もちろん、要許可施設の無許可建設・操業は違法であるため、CAAの市民訴訟条項の対象となるという意味では、仮にEPAが規制を実施できなくても、市民による規制執行の理論的可能性は残っている。アメリカにおける市民訴訟の基本的な仕組みについては、参照、畠山武道『アメリカの環境訴訟』（北海道大学出版会・2008）271-282頁。

合には、温室効果ガスについてもBACTを採用しなければならない（すなわち、温室効果ガスについてもPSD許可の対象となる）とした。加えて、既にTitle V許可の対象となっている施設は、温室効果ガスについてもTitle V許可を取得しなければならないとしている。結局、第一段階規制の特徴は、行政上の負担増を抑制するため、既に許可制の対象となっている施設に限定して温室効果ガス規制を導入したという点にある。

次に、第二段階は、2011年７月１日から2013年６月30日までである。この段階においては、既に許可制の対象となっている施設であるか否かに関わらず、二酸化炭素換算で年間100000トン以上の温室効果ガスを排出する可能性のある施設の新設に際しては、温室効果ガスについてPSD許可およびTitle V許可を取得しなければならないとされる。加えて、二酸化炭素換算で年間75000トン以上の温室効果ガス排出増を伴う可能性のある施設改修に際しても、PSD許可を取得しなければならないとされる。すなわち、第二段階規制に至って、これまで規制対象外だった固定排出源も、EPAが新たに設定した排出閾値を超える場合には温室効果ガス規制の対象になる。その意味で、第二段階規制は、温室効果ガスのみを排出する施設にまで規制対象を拡大しつつも、温室効果ガスについてはCAAの排出閾値をEPA規則によって大幅に緩和することで、規制を実現可能な程度に行政上の負担を軽減しようとしたといえよう。

最後に、第三段階は、2013年７月１日以降である。公表された調整規則は、この段階において排出閾値をさらに低く設定するか否かを引き続き検討し、2012年７月までに排出閾値を決定することとしていた。その後、EPAは、2012年６月に、2016年４月までは第二段階規制を維持するという内容の規則を公表している[37]。そのため、EPAは2016年４月まで規制強化を凍結するこ

37　Prevention of Significant Deterioration and Title V Greenhouse Gas

ととしていたが、2014年6月に、次節で紹介するUARG判決が、調整規則が違法無効であることを確定させたため、結局、EPAが規制強化の判断をすることはなかった。

（5）調整規則の特徴とCAAへの影響

こうして、調整規則は、独自の排出閾値を設定するとともに段階的規制を導入するという手法によって、行政上の負担を軽減し、規制の実現可能性を飛躍的に高めている。加えて、EPAの試算によれば、調整規則の第二段階規制を導入することで、CAAの排出閾値をそのまま採用した場合と比べても遜色のない規制効果を生み出すことができる。具体的には、第二段階規制の適用によってPSD許可の対象施設は約82000から約1600に、TitleV許可の対象施設は約6000000から約15550に減少し、許可発行にかかる年間コストも、各々、約15億ドルから約3600万ドル、約210億ドルから約6900万ドルへと劇的に減少するが、それでも、固定排出源からの温室効果ガス排出量の67％が規制対象となるため、CAAの排出閾値をそのまま適用した場合（78％）と比較しても規制効果が大きくは損なわれないというわけである[38]。

Tailoring Rule Step 3 and GHG Plantwide Applicability Limits, 77 Fed. Reg. 41051 (July 12, 2012).

38　*See*, EPA, *Summary of Clean Air Act Permitting Burdens with and without the Tailoring Rule*, http://www3.epa.gov/nsr/documents/20100413piecharts.pdf（最終閲覧日2015年11月20日）しかも、調整規則適用後のPSD許可対象施設のうち、700施設は温室効果ガス以外の大気汚染物質について既にPSD許可を保有しており、温室効果ガスのみについて新規にPSD許可の取得が必要な施設は900施設のみである。同様に、調整規則適用後のTitle V許可対象施設のうち、15000施設は温室効果ガス以外の大気汚染物質について既にTitle V許可を保有しており、温室効果ガスのみについて新規

結局、本稿の問題意識に即して整理すれば、調整規則は、行政リソースが絶対的に不足しているために法律の明文の規制を実現できないという問題を正面から取り扱い、行政リソースの有限性を理由に、CAAの排出閾値をEPA規則で緩和したということができる。つまり、法律の明文の規制を行政庁が自らの判断で緩和したわけである。このことは、法律が行政庁に課した作為義務を当該行政庁が無視することに他ならず、法治主義の要請と正面から対立することになる。

この点、EPAは、調整規則の正当化根拠として、「不条理結論回避法理（Absurd Results Doctrine）」及び「行政上の不可欠性法理（Administrative Necessity Doctrine）」を提示し、CAAの明文の排出閾値を緩和することも「最小限必要な範囲」であれば許容されると主張している。両法理の詳細については第３章で改めて検討することにしたいが、前者は、「法律の明文が真の立法者意図から逸れている例外的な場面では、法律を立法者意図に適合させて良い」とする理論であり[39]、後者は、「立法者が法律の明文の実現を意図していたとしても、それと異なる行政解釈をとることが必要不可欠であれば、当該行政解釈をとることも許容される」とする理論である[40]。

にTitle V許可の取得が必要な施設はわずか550施設に過ぎない。*See, Id.*

39　*See*, United States v. Ron Pair Enters, 489 U.S. 235, 242 (1989). 不条理結論回避法理と調整規則の関係の簡潔な整理として、*See*, D. Wiley Barker, *The Absurd Results Doctrine, Chevron, and Climate Change*, 26 BYU J. PUB. L. 73, 82-84 (2011).

40　*See*, Alabama Power Co. v. Costle,636 F.2d 323, 358 (D.C. Cir. 1979). 行政上の不可欠性法理と調整規則の関係の簡潔な整理として、*See*, Travis L. Garrison, *The EPA's Greenhouse Gas Regulation Tailoring Rule: Administrative Necessity Avoiding or Pursuing Absurd Results?*, 56 LOY. L. REV. 685, 704-705 (2010).

このようなEPAの正当化根拠は、いずれも従来の判例理論をベースにEPAが紡ぎ出したものであるが、法治主義の観点からの批判も強く、その妥当性をめぐる法的評価は、結局、法廷決着に持ち込まれることになる。そこで、次節では、その帰結となった連邦最高裁判決である2014年のUARG判決を紹介することにしたい。

1－4　連邦最高裁による調整規則の否定－Utility Air Regulatory Group v. EPA判決[41]

（1）　事案の概要

UARG判決の事案は、Mass.判決を受けてEPAが整備した温室効果ガス規制につき、各EPA規則の違法性が争われたというものである。原告らは温室効果ガス規制に消極的な州や事業者団体であり、各EPA規則の整備によって原告らに温室効果ガス規制を課すことがCAA違反であると主張した。原告らの主張は、①CAAは本来温室効果ガス規制を想定したものではなく、想定外の不条理な結論を回避するには温室効果ガスの「脅威」を「認定」すべきではないし、排気管規則も制定すべきではない、②CAAに基づく温室効果ガス規制が可能であるとしても、移動排出源規制が自動的に固定排出源規制を誘発するという誘発規則のCAA解釈は許容できない、③調整規則はCAAの明文に反しており違法である、というものであった[42]。このうち、③については、前節で説明したとおり、調整規則がCAAの規制を「緩和」するものであることから、

41　本判決に関する邦語文献として、参照、大坂恵里「地球温暖化は公害か－アメリカにおける温室効果ガス規制の取組み」東洋通信51巻6号（2015）34頁以下；横山丈太郎「Utility Air Regulatory Group v. EPA（温室効果ガスへの大気浄化法の適用に関するアメリカ合衆国連邦最高裁判所判例）」山梨学院大学法学論集76号（2015）167頁以下；大林・前掲注17書412-418頁。

42　*See*, Recent Case, *Environmental Law -Clean Air Act- D.C. Circuit Rejects*

一見したところ原告らには訴訟提起の実益がないようにみえる。しかしながら、原告らにとっては、「誘発規則＋調整規則」の制定により温室効果ガス規制が追加的に課されるという意味での負担増があり、「誘発規則＋調整規則」の違法性が肯定されれば、固定排出源に対する温室効果ガス規制自体が白紙に戻るという実益がある[43]。そのため、調整規則の違法性についても、UARG判決において争点として浮上することとなったわけである。以下では、この争点をめぐる判断を中心に、D.C.控訴裁判決、連邦最高裁法廷意見、同反対意見の判旨を概観した上で、UARG判決の特徴と問題点を整理していこう。

（２）D.C.控訴裁判決

D.C.控訴裁は、原告らの主張①～③に対応する以下の３つの理由を掲げ、原告の訴えを退けた[44]。具体的には、EPAの排気管規則と誘発規則を適法と判断するとともに、調整規則の違法性に関する判断を回避している。

まず、原告らの主張①に対してであるが、D.C.控訴裁は、EPAによる温室効果ガスの「脅威」の「認定」につき、十分な科学的基礎に基づく適切なものであると指摘し、当該認定をめぐるEPAの裁量判断を合理的と判断した[45]。すな

Industry Challenges to New Greenhouse Gas Rules -Coalition for Responsible Regulation v. EPA, 684 F.3d 102 (D.C. Cir. 2012), 126 HARV. L. REV. 653, 656-658 (2012).

43　*See, Id.* at 660. 調整規則の違法性が肯定されるだけであれば、規制が厳しくなって一見原告にとって不利なようにみえるが、誘発規則の違法性が同時に肯定されれば、固定排出源に対する温室効果ガス規制はなくなる。他方で、誘発規制の違法性が肯定されても、調整規則の違法性が肯定されなければ、固定排出源に対する温室効果ガス規制が残存してしまうというわけである。

44　Coalition for Responsible Regulation, Inc. v. EPA, 684 F.3d 102 (D.C. Cir. 2012).

45　*Id.* at 120-121.

わち、Mass.判決を踏まえると、EPAによる「脅威」の「認定」は科学的な判断に基づいたものでなければならないというわけである。その上で、D.C.控訴裁は、一旦「脅威」の「認定」がなされれば、新車からの温室効果ガス排出基準を策定するか否かについて政策的考慮が入り込む余地はないため、排出基準の策定を拒否することはできないと判示している[46]。この点についても、Mass.判決を踏まえ、「脅威」の「認定」がEPAの規則制定義務に直結するというCAA解釈を採用しているわけである。こうして、D.C.控訴裁は、排気管規則の制定を適法と判断した。

次に、原告らの主張②に対してであるが、D.C.控訴裁は、固定排出源規制についてCAAが「いずれかの大気汚染物質」を規制対象物質と規定していることを指摘し、「いずれかの（any)」という文言が広範な意味を有していることを強調する[47]。その上で、CAAの定義規定における「大気汚染物質」に温室効果ガスを含むと認定したMass.判決を引用し、CAAの固定排出源規制が温室効果ガスを対象としていることは当然であるとして、固定排出源にも温室効果ガス規制を導入する誘発規則はCAAの唯一の正しい解釈であると判示している[48]。この点、アメリカでは、Chevron法理という確立した判例理論があり、法律の行政解釈は、①明確な立法者意図に拘束され、②立法者意図が明確でない場合には合理的な解釈であれば許容される[49]。つまり、D.C.控訴裁は、Chevron法理を受けて、「いずれかの大気汚染物質」に温室効果ガスを含むというCAA

46　*Id*. at 117-118, 126-127.

47　*Id*. at 134 (*quoting* Massachusetts v. EPA, 549 U.S. 497, 528-529 (2007)).

48　*Id*.

49　Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., 467 U.S. 837, 842-843 (1984). Chevron法理については、参照、筑紫圭一「米国における行政立法の裁量論（3）」自治研究86巻10号（2010）101頁以下、102-106頁。

の明確な立法者意図を認定しているわけである。こうして、D.C.控訴裁は、誘発規則の制定についても適法と判断した。

最後に、原告らの主張③に対してであるが、D.C.控訴裁は、訴訟要件の一つである原告適格要件を充足していないとして、調整規則の違法性を審査することなく、原告らの訴えを却下した[50]。アメリカでは、連邦憲法上の原告適格要件に関する判例理論として、原告が「事実上の損害（injury in fact）」を受けている必要があるとされており、少なくとも「現実のまたは切迫した損害（actual or imminent injury）」の存在を原告が立証しなければならない[51]。しかしながら、D.C.控訴裁によれば、調整規則は、原告らに対する規制負担を増加させるものではなく、排気管規則、誘発規則が適法であることを前提とすれば、むしろ原告らに対する規制負担を緩和するものであった[52]。そのため、原告らは、調整規則の整備による「事実上の損害」を立証できなかったわけである。こうして、D.C.控訴裁は、調整規則の違法性を争う場面について原告らの原告適格を否定したため、調整規則がCAAの明文に反して違法となるのか否かという点については、判断を回避することとなった。

（3） 連邦最高裁判決法廷意見

D.C.控訴裁判決を受け、原告らは連邦最高裁に裁量上訴した。これに対し、連邦最高裁は、原告らの主張②についてのみ裁量上訴を受理し、誘発規則の違法性に裁判の争点を限定した[53]。その帰結がUARG判決であり、Scalia裁判官の執筆した法廷意見は、D.C.控訴裁及びEPAのCAA解釈を否定し、誘発規則

50　684 F.3d at 146-147.

51　Lujan v. Defenders of Wildlife, 504 U.S. 555, 560-561 (1992). アメリカの原告適格法理については、参照、畠山・前掲注36書148-164頁。

52　684 F.3d at 146.

53　Coalition for Responsible Regulation, Inc. v. EPA, 134 S.Ct. 418 (2013).

を違法と判断している[54]。とりわけ、本稿の問題意識からは、誘発規則の違法性判断に際して、調整規則の違法性についても言及している点が注目される。

具体的には、まず、D.C.控訴裁が誘発規則をCAAの唯一の正しい解釈としたことを否定する[55]。法廷意見は、CAAの「大気汚染物質」に温室効果ガスを含むとしたMass.判決の判示を確認した上で、それが、CAAの定義規定における「大気汚染物質」に関する判示であると指摘する[56]。すなわち、CAAの固定排出源規制の根拠規定における「いずれかの大気汚染物質」の意味については、Mass.判決は判示しておらず、必ずしも温室効果ガスを含むとは限らないということである。法廷意見によれば、法律上同じ文言が用いられていても、Mass.判決で検討されたような総則（general）規定と、本判決で検討されるような実体（operative）規定とでは、意味が異なり、後者の意味がより限定的になることも珍しくない[57]。そのため、「CAAが固定排出源に対する温室効果ガス規制を義務付けている」とする誘発規則のCAA解釈についても、CAAの唯一の正しい解釈とは限らないことになるわけである。

そこで、次に、法廷意見は、CAAの固定排出源規制の対象となる「いずれかの大気汚染物質」の意味を検討し、そこに温室効果ガスを含むと整理する誘発規則のCAA解釈を許容しえないと判示する[58]。法律の行政解釈については、Chevron法理の下、立法者意図が明確でない場合には合理的な解釈であれば許容されるが、誘発規則のCAA解釈はCAAの法構造と両立せず、合理性を欠くというわけである。法廷意見は、具体的に二つの論拠を提示している。第一に、CAAの固定排出源規制は、実体的にも手続的にも重い負担を背負うこと

54　Utility Air Regulatory Group v. EPA, 134 S.Ct. 2427 (2014).

55　*Id*. at 2439.

56　*Id*.

57　*Id*. at 2439-2440.

58　*Id*. at 2442.

のできる少数の大規模排出源を規制対象者に想定しているという点である[59]。誘発規則のCAA解釈を許容することは、CAAの設計した法構造を超えて爆発的に規制対象者を拡大し、有限な行政リソースに過度の行政上の負担を課すことを意味するというわけである[60]。第二に、誘発規則は、連邦議会の明確な授権なくしてEPAの規制権限を爆発的に拡大するという点である[61]。誘発規則のように経済的・政治的に極めて重要な決定権限を行政庁に与える場合には、判例理論は連邦議会の明確な意思表示を求めてきたというわけである[62]。こうして、法廷意見は、誘発規則のCAA解釈につき、行政解釈への裁判所の敬譲を求めるChevron法理の下でも違法になると整理している。

続いて、法廷意見は、調整規則の違法性の検討に踏み込み、調整規則を違法と判示している[63]。法廷意見の整理によれば、EPAは、CAAの固定排出源規制の対象施設を調整規則によって絞り込むことで、CAAの法構造と誘発規則との乖離を解消し、誘発規則のCAA解釈の合法性を担保しようと考えている[64]。そのため、原告適格要件の不充足を理由にD.C.控訴裁が判断を回避した調整規則の違法性についても、法廷意見は、調整規則によって誘発規則のCAA解釈が許容可能になるか否かを判断する前提として、検討の必要性を肯定するわけである[65]。その上で、法廷意見は、調整規則につき、CAAの排出閾値という極

59　*Id*. at 2443.

60　*Id*. at 2444.

61　*Id*.

62　*Id* (*quoting* FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp., 529 U.S. 120, 159-160(2000)).「重要問題（major question）テーゼ」と呼ばれる同判例理論については、参照、釼持麻衣「アメリカにおける立法権委任法理の変遷と新たな展開（２・完）」自治研究 90巻８号（2014）110頁以下、110-117頁。

63　134 S. Ct. at 2445.

64　*Id*. at 2444-2445.

65　*Id*. at 2445.

めて明確な法律の文言をEPAが書き換えるものであり、権力分立の観点から正当化の余地のないものであると指摘する[66]。すなわち、行政庁の裁量判断の余地は、法律の沈黙または曖昧な文言によってのみ生み出されるものであり、行政庁は、行政リソースの有限性に直面していても、明確に示された立法者意図を無視して法律の条文を変更することはできないというわけである。法廷意見は、連邦憲法上の執行権にも言及し、「執行権は、連邦議会によって未解決のまま残された法律の運用問題を解決する権限と責任を必然的に含むが、行政実務上機能しないことが明らかになった明確な法律の文言を修正する権限までは含まない」と指摘している[67]。こうして、法廷意見は、調整規則自身が違法無効となるため、調整規則によって誘発規則のCAA解釈を正当化することはできないと結論づけている。

以上が、法廷意見のうち、調整規則の違法性に関連する部分の要諦であり、連邦最高裁は、CAAの明文に反することを理由に調整規則の違法性を肯定した。なお、法廷意見は、以上の判断に続き、例外的に、EPAの行政実務のうち、調整規則の第一段階規制の一部については、Chevron法理の下で許容されるとも判示している[68]。具体的には、従来からの大気汚染物質について既にPSD許可を取得している施設（anyway sources）を対象に、温室効果ガスについてもBACTの採用を義務付けるという行政実務である。本稿ではこれ以上深入りすることはしないが、法廷意見は、①BACT規制の根拠規定が「〔CAA全体の下で〕規制に服する汚染物質（pollutant subject to regulation）」を規制対象物質としており、その文言に温室効果ガスを含むことが明確であるこ

66　*Id*. at 2445-2446.

67　法廷意見は、このことを「行政法理論の核心（the core administrative-law principle）」と評している。*Id*. at 2446.

68　*Id*. at 2448.

と、②もしも根拠規定の文言が明確でないとしても、既にPSD許可を取得済みの施設に対するBACT規制は、規制を機能不全にするものでも、EPAの規制権限を爆発的に拡大させるものでもないこと、を理由として掲げている[69]。

（４） 連邦最高裁判決反対意見

UARG判決の法廷意見に対しては、誘発規則及び調整規則を違法と判断した部分についてBreyer裁判官が反対意見を執筆しており[70]、PSD許可取得済み施設へのBACT規制を適法と判断した部分についてAlito裁判官が反対意見を執筆している[71]。前者については５対４、後者については７対２の判断であった。以下では、調整規則の違法性に言及するBreyer裁判官の反対意見（以下、Breyer反対意見という）を紹介する。

まず、Breyer反対意見の前提には、①CAA全体や固定排出源規制の目的に照らせば、誘発規則のCAA解釈を適法として温室効果ガスをCAAの固定排出源規制の対象にすべきであること、②誘発規則のCAA解釈を正当化するためには、誘発規則とCAAの法構造との乖離を指摘する法廷意見を論駁する必要があること、③調整規則は当該乖離を解消しようとするものであり、調整規則の違法性を否定できれば法廷意見を論駁できること、という整理がある[72]。そのため、Breyer反対意見の検討は、調整規則の違法性に焦点を当てたものに

69　*Id*. at 2448-2449.

70　134 S.Ct. at 2449 (Breyer, J., concurring in part and dissenting in part).

71　134 S.Ct. at 2455 (Alito, J., concurring in part and dissenting in part). Alito裁判官の反対意見の骨子は、Mass.判決自体が誤りであることを前提に、BACT規制を含むあらゆるCAA規制において、その対象物質から温室効果ガスを除外すべきだとするものである。

72　134 S.Ct. at 2449-2451 (Breyer, J., concurring in part and dissenting in part).

なっている。

調整規則を適法とするために、Breyer反対意見は、PSD許可の対象施設である「大規模排出施設」の定義やTitle V許可の対象施設である「大規模排出源」の定義を限定的に解釈するという方法を提案する。PSD許可の根拠規定を例にとれば、同規定が「大規模排出施設」を「いずれかの大気汚染物質を年間100トン／年間250トン以上排出する可能性のあるいずれかの施設（any source）」と定義していることにつき、「いずれかの施設」という文言に黙示の例外を読み込むというものである[73]。具体的には、「（EPAによる）監視が困難なほど（unmanageably）少量の温室効果ガスしか排出しない施設のように、CAAの排出閾値を適用することが非現実的ないし不条理な施設や、連邦議会が規制を意図していなかった小規模な排出施設」を「いずれかの施設」から除外することを提案している[74]。

ただし、Breyer反対意見は、この提案の採用によって調整規則が適法になるという結論のみを指摘しており[75]、その論拠には直接言及していない。この点、Breyer反対意見の趣旨や用語法からは、以下のような論理構成に依拠していると解される。すなわち、Breyer反対意見の提案を採用すれば、温室効果ガスについては、「EPAによる監視が困難なほど少量の温室効果ガスしか排出しない施設」をPSD許可の対象から除外できることになるが、そのことは、PSD許可の対象施設を絞り込むことで行政上の負担を軽減し規制の実現可能性を高めることを意味し、調整規則がCAAの排出閾値を緩和していることと同一の趣旨と整理できる、という論理構成である。

73　*Id.* at 2452. なお、Breyer反対意見は、PSD許可とTitle V許可の根拠規定の類似性から、両規定につき同一の分析が可能だと指摘して、PSD許可の根拠規定についてのみ検討している。*Id.* at 2450.

74　*Id.* at 2452-2453.

75　*Id.* at 2455.

Breyer反対意見は、以上のように調整規則の違法性を否定するCAA解釈を提案した上で、続いて、自らの提案の方が法廷意見よりも理に適っていると主張し、三つの論拠を提示する[76]。第一に、CAAの排出閾値の趣旨が、過剰規制となるような小規模排出施設をPSD許可の対象施設から除外することにあるという点である[77]。法廷意見のようにPSD許可の対象物質から一部の大気汚染物質を除外することは、CAAの排出閾値の趣旨ではないというわけである[78]。第二に、CAAの定義規定における「大気汚染物質」という広範な文言が、Mass判決も指摘するとおり、立法当時に予期されていなかった地球温暖化のような事態に対応するための柔軟性を意図的に持たせようとしたものであるという点である[79]。法廷意見のようにPSD許可の対象物質を限定することは、科学的知見の進展に応じた柔軟な規制の可能性を閉ざしてしまうというわけである[80]。第三に、CAAの目的が、国家の大気質の保護と強化によって公衆の健康と福祉を促進することにあるという点である[81]。法廷意見のように温室効果ガスをPSD許可の対象から一律に除外することは、不必要にCAAの目的を損なうことになるというわけである[82]。

76　Breyerの表現を借りれば、「法的にも、行政的にも、機能的にも」Breyer 反対意見の方が妥当という主張である。*Id.* at 2453.

77　*Id.*

78　Breyer反対意見は、PSD許可の対象となる大気汚染物質を限定するというCAAの規定も、そのようなCAAの立法者意図も、そのような社会通念も存在しないと指摘している。*Id.* at 2454.

79　*Id.*

80　Breyer反対意見は、この点に関連して、EPAの技術的専門性や経験的蓄積を生かした裁量判断を連邦議会が保障していると整理すべきことを指摘している。*Id.*

81　*Id.* at 2454-2455.

82　Breyer反対意見は、温室効果ガスが「公衆の健康福祉にとって脅威となる」

こうして、Breyer反対意見は、「いずれかの施設」の限定解釈を駆使して調整規則を適法であると結論づけた上で、自らのCAA解釈の法廷意見に対する優位を確保するために、CAAの趣旨目的を検討して、温室効果ガスをCAAの固定排出源規制の対象物質とすべきことを導き出している。本稿の問題意識からは、このうち、調整規則の違法性を否定した部分がとりわけ重要となる。上記の通り、その論理構成には若干曖昧なところがあるが、「いずれかの施設」の限定解釈に際してBreyer反対意見が行政リソースの有限性を意識していたことは間違いなく、そのことは特筆に値するといえよう。

（5） UARG判決の特徴と問題点

以上、UARG判決をめぐる裁判所の議論を概観してきたが、本稿が関心を寄せる調整規則の違法性については、D.C.控訴裁判決、連邦最高裁判決法廷意見、同Breyer反対意見の各々が、異なった特徴的判示をしている[83]。そこで、以下では、有限な行政リソースの下でどのように法治主義の要請を実現していくのかという本稿の問題意識に照らして法廷意見の特徴と問題点を整理した上

ということを、CAAを運用する専門的な行政庁（たるEPA）が「認定」した以上、産業部門に対する温室効果ガス規制はCAAの目的の核心になると指摘している。*Id.* at 2455.

83　他方で、各判示の結論は、CAAに基づく温室効果ガス規制の可否という観点のみからすれば、それほど相違はない。調整規則が有効な場合には固定排出源からの温室効果ガス排出の86％を規制することができるが、調整規則を無効とする法廷意見の下でも、固定排出源からの温室効果ガス排出の83％はBACT規制の対象になる。134 S.Ct. at 2438-2439. そのため、本判決が行政実務に与える影響は大きくない。*See*, The Supreme Court 2013 Term Leading Case, *Federal Statute and Regulation Clean Air Act -Stationary Source Greenhouse Gas Regulation- Utility Air Regulatory Group v. EPA, 128* HARV. L. REV. 361,361 (2014).

で、当該問題点に対応するD.C.控訴裁判決やBreyer反対意見の判示を検討し、そこから得られる理論的示唆と次章以降の検討課題を抽出することにしたい。

まず、法廷意見の特徴は、法治主義の厳格な理解に基づいてCAAの明文を絶対視したことにある。法廷意見は、EPAが行政リソースの有限性に直面していても、明確に示された立法者意図を無視して法律の条文を変更することはできないとして、CAAの明文に反する調整規則を違法無効と判断した。結果として、行政リソースの絶対的不足を理由として調整規則を法的に正当化するというEPAの試みは、少なくとも現在のアメリカにおいては、判例上否定されたことになる。

法廷意見のこのような特徴は、一見、法治主義の要請を実現する上では当然の帰結と整理することができそうである。しかしながら、行政リソースが絶対的に不足しているにもかかわらず法律が行政庁に作為義務を課している場面では、法廷意見のように法律の明文を優先しようとしても、行政庁は自らに課された作為義務を物理的に実現できない。そのため、行政リソースの有限性を前提にすると、法廷意見には、行政法の実効性を脆弱化するリスクを有しているという問題点があると指摘できる。すなわち、法廷意見は、行政リソースの絶対的不足を解消するものではなく、法律上の作為義務の実現を保障するものでもないというわけである。

この点、D.C.控訴裁判決は、調整規則の違法性を争う場面について原告らの原告適格を否定し、調整規則がCAAの明文に反して違法となるか否かについては判断を回避している。D.C.控訴裁判決のように訴訟要件を活用して本案審理を回避することは、従来から、法廷意見の上記問題点を緩和するものと評価されてきた[84]。すなわち、調整規則の違法性判断が回避されれば、調整規則は

84　*See e.g.*, Frank B. Cross, *Pragmatic Pathologies of Judicial Review of Administrative Rulemaking*, 78 N.C. L. REV. 1013, 1068-1069 (2000).

CAAの明文に反していても温存されるため、CAAの明文を行政庁が実現しなくてもよくなるというわけである。しかしながら、このような対応は、法廷意見の上記問題点に対する本質的な解決策とはいえない。というのも、行政リソースが絶対的に不足しているにもかかわらず法律が行政庁に作為義務を課している場面で、裁判所が必ず訴訟要件を活用できるとは限らないからである。加えて、裁判所が訴訟要件を活用できても、法律上の作為義務は実現されないまま放置されることになる。

他方で、Breyer反対意見は、法廷意見の上記問題点に対する本質的解決策を示唆しているように思われる。Breyer反対意見は、行政リソースの有限性を意識したCAAの限定解釈を駆使して、調整規則を適法と判断している。その背景には、実現不可能な規制を法律が行政庁に義務付けているはずはなく、法律の本来の趣旨に照らすと、法律上の作為義務は行政庁が規制を実現可能なレベルに限定されるはずである、という発想が垣間見える[85]。すなわち、EPAが行政リソースの有限性に直面している場面では、CAAは、有限な行政リソースの下で最大限可能な規制を実現するという趣旨に限定解釈されるため、調整規則もCAAに反しないことになるというわけである。このような対応は、法律の明文の実現を保障するものではないが、行政リソースの絶対的不足を回避しつつ、法律上の作為義務を実現しようとするものであり、法廷意見の上記問題点に対しても有効な解決策と評価できる。

以上の検討を踏まえると、有限な行政リソースの下でどのように法治主義の

85　134 S.Ct. at 2452-2453 (Breyer, J., concurring in part and dissenting in part). 学説の中にも、法律上のデッドライン徒過の違法性判断につき、同様の見解を示唆するものがある。*See*, Cass R. Sunstein and Adrian Vermeule, *The Law of Not Now: When Agency Defer Decisions*, 103 Geo. L. J. 157, 194 (2014). アメリカにおける法律上のデッドラインについては、参照、黒川哲志『環境行政の法理と手法』（成文堂・2004）37-43頁。

要請を実現していくのかという本稿の問題意識に対しては、Breyer反対意見こそが重要な理論的示唆を与えてくれているといえよう。行政庁の実現可能なレベルに法律上の作為義務を限定するというBreyer反対意見の解釈論を採用すれば、行政法の実効性を脆弱化するリスクを回避できるというわけである。ただし、Breyer反対意見のように法律上の作為義務を限定するということは、法律の明文からの乖離が認められることを意味しており、法廷意見の重視した法治主義の要請を有名無実化するリスクを有しているという点には、注意が必要である。このリスクを克服してはじめて、Breyer反対意見は、本稿の問題意識に正面から対応する解釈論と評価できるわけである。ところが、Breyer反対意見は、法律の明文からの乖離にどのように歯止めをかけるのかという点について明確な回答を提示できているわけではない。その意味では、Breyer反対意見の解釈論をより深化させ、その限界を画する歯止めを検討することが必要不可欠といえよう。

そこで、次章以降では、Breyer反対意見を補完するような行政法理論を模索し、有限な行政リソースの下で法治主義の要請を真に実現する法的解決枠組みのあり方を検討することにしたい。まず、次章では、行政リソースの有限性をめぐる従来の判例学説を渉猟し、「法律が行政庁に課す作為義務」と「行政リソースの絶対的不足」が正面から対立する限界事例において、法治主義の要請と行政リソースの有限性との関係がどのように法的に位置づけられ、どのような解決策が提示されてきたのかを整理分析していこう。

［未完］