

Title	米国におけるLNG輸入基地の立地規制に関する一考察： 規制権限をめぐる連邦と州の衝突問題
Sub Title	
Author	草薙, 真一(Kusanagi, Shinichi)
Publisher	慶應義塾大学法学部
Publication year	2008
Jtitle	慶應の法律学 公法II： 慶應義塾創立一五〇年記念法学部論文集(2008.) ,p.143- 179
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Book
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=BA88452463-00000002-0143

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

米国におけるLNG輸入基地の

立地規制に関する一考察

——規制権限をめぐる連邦と州の衝突問題——

草 薙 真 一

- 一 はじめに——問題の所在——
- 二 LNG事業に対する連邦と州の規制管轄の構造
- 三 LNG基地をめぐる連邦と州の対立と住民の思惑
- 四 LNG基地規制をめぐる二〇〇五年エネルギー政策法の
隠された論点
- 五 結語

一 はじめに——問題の所在——

液化天然ガス (Liquefied Natural Gas: LNG) は、華氏マイナス二六〇度程度に保たれているが、この状態では、気体の状態よりも大幅に体積が縮小し、貯蔵や運搬が効率的になる。⁽¹⁾ 常温では容易に気体となり、他の天然ガスと同じ方法で使用することが可能である。⁽²⁾ 米国においては、一九四〇年代以来 LNG が売買されてきたが、最近まで、低価格の国内産天然ガスと競争することが不可能なまでに高価格であった。そのことがネックとなり、LNG 輸入量は非常に少なく、二〇〇四年一月二八日付連邦議会調査局報告書 (Congressional Research Service Report、以下、「CRS レポート」という。) によれば、二〇〇二年の段階で、LNG の輸入は米国の天然ガス消費のわずか一%であった。しかし、米国内の天然ガスが不足し、国産天然ガス価格が不安定感を増すにつれて、LNG 輸入を拡充すべきとの声が増加している。⁽³⁾ CRS レポートは、環境問題による天然ガス要求の増加を予測し、天然ガス発電の環境上の優位性を明らかにした。⁽⁴⁾

現在、米国の天然ガス供給は国内需要に追いつかず、その価格は高留まりしてきたこともあり、LNG は通常の国内産天然ガスの魅力的な代替財になりつつあるといえよう。今後どの程度 LNG の消費量が増大するかについては、米国内の天然ガス供給の構成比率と照らし合わせつつ考察する必要があるが、アナリストによつては、米国は、LNG の全輸入量について、二〇一〇年には、天然ガス消費の二二% (五兆五〇〇〇億立方フィート)、二〇二五年には二三% (七兆二〇〇〇億立方フィート) をまかなうようになるなどとしてきた。⁽⁵⁾ 周知の通り二〇〇四年一月のアルジェリア北東部の Skikda 基地の事故では、一〇〇人以上の死傷者が出た。しかし、安全に懸念があるという理由で、国内天然ガス生産における不足分を緩和するエネルギー資源としての LNG への関心が弱くなつてはおらず、むしろ今後も天然ガスへの需要は増加し続けると予想されている。たとえば、二〇〇三年六

月一日、トージン(Tauzin)下院エネルギー・通商委員長が、本委員会の席上、「国内エネルギー需要の二三％は天然ガスにより満たされている」と述べた。⁽⁶⁾この委員会では、エネルギー情報局(Energy Information Administration; EIA)が、この数字は、二〇二五年までに五二％まで増加することを期待しているとした。また、二〇二五年までに、総天然ガス消費量は、三五兆立方フィートまで増加することが期待されるとする試算もある。⁽⁷⁾それによると、エネルギー安全保障の観点から、ガス生産は消費を上回るペースを維持されることが望ましく、二〇二五年に二〇〇一年の一九・五兆立方フィートから大幅に上昇し、国内ガス生産量が消費量より遅いペースで増加する方が望ましいとされる。⁽⁸⁾連邦エネルギー規制委員会(Federal Energy Regulatory Commission; FERC)もこの方向での政策を具体化するために、LNG輸入プロジェクトを奨励することとし、二〇〇二年一月、Hackberry LNG基地において、LNGタンカーがLNG基地にLNGを給する際、従来のオープンアクセス規制に従う必要はないとした。⁽⁹⁾FERCが、当該オープンアクセス要件では新しいLNG施設への投資を思いとどまらせる効果をもたらしかねないと考えていたからである。⁽¹⁰⁾FERCは、新規にLNG基地を設けることが競争的価格において米国内で天然ガス市場に潤沢に天然ガスを供給するためには必要との見通しを得ていたといえる。⁽¹¹⁾

米国には、国内産ないしカナダ産の天然ガスにそのガス需要のほぼ全てを依存することができた時期があったことは周知の通りであるが、近年、その様相は大きく変化しつつある。⁽¹²⁾国内産ないしカナダ産の天然ガス産出量の伸びがガス田の老朽化等の影響を受けて鈍化し、天然ガスの需要と価格の上昇も見られるため、需給の逼迫感が高まっている。⁽¹³⁾天然ガス需要が上昇する中で、メキシコ湾岸、ニューイングランド地方などでLNG輸入基地も建設されてきている。なお、ニューイングランド地方の火力発電所の四〇％は、燃料として天然ガスを用いているという特徴がある(この地方は天然ガス消費量が多く、現在、米国の総天然ガス消費量の半分とほぼ等しい。かねてより、カナダからの天然ガス輸入がなされ、天然ガスへの依存度が高かったことがその要因である。)⁽¹⁴⁾

FERCには、これまでに四〇件以上のLNG輸入基地設置の案件が申請されてきた。¹⁵その内容は、大きく既存のLNG輸入基地の拡張と、新規のLNG輸入基地の設置に分かれ、FERCはこのいずれに対しても好意的である。ところが、FERCがLNG輸入基地を増やす政策を鮮明にするにつれて、LNG輸入基地の建設への反対意見が顕在化ようになってきた。¹⁶関連設備の安全性確保の問題や、過度の事業者間の競争激化への懸念、州間ないし地域間のガス利用権の調整不足など、プロジェクト反対の趣旨もさまざまである。また、「ポスト九・一一」という新時代において、大都市近傍のLNG輸入基地はテロの対象となるのではないかとの懸念が地元政治家や住民などから示され、基地建設計画が遅延している事例もある。¹⁷

一方、連邦政府機関にとつて、州政府を巻き込んだLNG輸入基地建設の反対運動に対抗するもつとも理想的な手段は、連邦裁判所での一回的かつ即決的紛争解決方法の利用である。LNG輸入基地建設の遅れが現実化したため、二〇〇五年八月、連邦議会は、二〇〇五年エネルギー政策法 (Energy Policy Act of 2005; E P A c t 二〇〇五) にこのためのツールを盛り込み、成立させた。¹⁸同法は、連邦裁判所に、連邦の目的達成を回避する州の行為を合理的かつ効率的に抑制する役割を担わせる仕組みを新たに導入したのである。連邦議会は、まさにこの方法で、それまで存在していた連邦と州の管轄権の論争に事実上の決着をつけようとしたことが分かる。¹⁹しかし、この仕組みによって、連邦と州の権限配分までも変更されたと位置づけて良いであろうか。また、E P A c t のもとで、LNG輸入基地プロジェクトの当事者や利害関係のある住民、そして担当官はどのような態度をとるべきであろうか。本稿は、このような問題意識をもとに、LNG輸入基地の立地選定にかかわる行政プロセスにE P A c t が与えた影響に焦点を絞り、考察を加える。

(一) Paul W. Parfomak & Aaron M. Flynn, Cong. Research Serv., Order Code RL32205, Liquefied Natural Gas (LNG) Import Terminals:

Sting, Safety and Regulation CRS-2 (Jan. 28, 2004), available at <http://www.urban-renaissance.org/urbanren/publications/LNG.pdf>. 以下、インターネットサイトは、二〇〇八年六月末現在有効なものである。

- (2) *Id.* at CRS-2.
- (3) Partomak & Flynn, *supra* note 4, at CRS-2.
- (4) *Id.* at CRS-3.
- (5) *Id.* at CRS-2.
- (6) Natural Gas Supply and Demand Issues: Hearing Before the House Comm. on Energy and Commerce, 108th Cong. 1 (2003). See <http://energycommerce.house.gov/108/action/108-26.pdf>.
- (7) *Id.* at 18.
- (8) Natural Gas Supply and Demand Issues: Hearing Before the House Comm. on Energy and Commerce, 108th Cong. 18 (2003).
- (9) Hackberry LNG Terminal, L. L. C., 101 F. E. R. C. P 61, 294 (2002).
- (10) *Id.* at 62, 180.
- (11) *Id.* at 62, 176.
- (12) 我が国のメディアが報じるところによると、米国における LNG 輸入は、コーブポイントやエベレットなど東海岸とレークチャールズなどメキシコ湾に受け入れ基地が五カ所あるだけで、世界最大の LNG 輸入国である日本の二七カ所に比べるとう少ないが、現在、石油メジャーが、一〇カ所を越す LNG 輸入基地を米国沿岸で既に建設中であるか建設計画を有しており、二〇一五年には全米の天然ガス供給の一割前後を LNG が占め、その輸入量は日本を抜き世界一になる可能性がある。しかし、建設予定地では住民の反対意見も強いなど、計画が順調に進むか不透明であるとされる。『日本経済新聞』二〇〇七年四月一四日朝刊参照。
- (13) EIAによると、天然ガス消費量は、電力を含むほぼ全ての部門において拡大し、消費全体の伸び率は、二〇〇七年に対前年比で約四・五%に上ったとの見方が示されている（電力部門での天然ガス需要は二〇〇八年に、対二〇〇六年比で八%以上増加すると予想されている）。一方、天然ガス産出量は国全体で、二〇〇七年の対前年の伸び率が一・四%、二〇〇八年では

同一・三%と予測されている。このような予測を受け、米国では一層の陸上ガス田・海洋資源開発が必要となるものと考えられる。なお、EIAは、二〇〇七年一月六日、二〇〇六年から二〇〇八年を対象期間にした短期エネルギー予測報告書『Short Term Energy Outlook: STEO』を公表した。この報告書は、報告年を含む三カ年の実績を予測して取り纏めており、各月初旬に発行されるものである。二〇〇七年一月版の同報告書によると、米国のLNG輸入については、二〇〇八年において前年を上回る拡大をすることになる。但し、二〇〇七年第4四半期のLNG輸入量が、直前の第3四半期と比べ、約五割程度減少すると見ている。その理由の一つとして、日本の原発の停止に伴い、代替燃料としてLNG需要が拡大している等、国際的なLNG需給環境の変化があるなど、LNG輸入は、他国の動向にも影響されることが指摘されている。石崎出「EIA報告書に見る米エネルギー需給の現状及び短期予測」『海外電力』二〇〇八年一月号六五頁参照。

(14) Denise L. Desautels and Alan K. Mayberry, Pipeline and Energy Facility Siting: Getting at the Relevant Details, THE ELECTRICITY JOURNAL, Volume 20, Issue 8, October 2007, at 91-97.

(15) Jacob Dweck, David Wochner and Michael Brooks, Article: Liquefied Natural Gas (LNG) Litigation after the Energy Policy Act of 2005: State Powers in LNG Terminal Siting, 27 ENERGY L. J. 473 (2006).

(16) Id.

(17) Id.

(18) Energy Policy Act of 2005, Pub. L. No. 109-58, 119 Stat. 594.

(19) See Energy Policy Act of 2005 sections 311, 313 (b).

二 LNG事業に対する連邦と州の規制管轄の構造

1 天然ガス法 (NGA)

一九七二年に、FERCの全身であるFPC (Federal Power Commission)、連邦動力委員会) は、「液化天然ガス」

が、N G A (Natural Gas Act)、以下、「連邦天然ガス法」、「天然ガス法」又は「N G A」ということがある。)二条五項のいう「天然ガス」の定義に該当することを確認した。⁽²⁰⁾さらに、L N Gの規制管轄権については、他の天然ガスの販売と輸送に関して規制管轄を持つていふことと同じ根拠により、また同じ範疇において、自らが有している」と結論した。

連邦に天然ガス事業に対する規制権限を与えるN G A二条は、以下のように規定する。「本法本チャプターの規定は、州際通商となる天然ガスの輸送と、最終的に国内で商業用、産業用又はその他の消費に供する目的で再販売される天然ガスの州際通商と、そのような輸送ないし販売に従事する天然ガス事業者に適用されるものとする。ただし、以下の場合には適用を除外する。天然ガスの上述目的以外の輸送又は販売、配ガス、及び配ガスのために用いられる設備、及び天然ガスの産出と集積。」⁽²¹⁾そしてN G A二条六項は、「天然ガス事業者」の定義について以下のように規定する。「州際通商となる天然ガスの輸送又は再販売用天然ガスの州際通商における販売に従事する者。」⁽²²⁾さらに、N G A二条七項は「州際通商」の定義について以下のように規定する。「米国内において、一つの州のある地点と別の州のある地点との通商、又は、同一州内の二つの地点間の通商であつて、他の州を経由して行われるもの。ただし、いずれも米国内で完結する通商でなければならない。」⁽²³⁾

なお、Panhandle Eastern Pipe Line Co. 対インディアナ州公益事業委員会事件において、連邦最高裁は、このN G A二条七項の適用から除外されるものには、州内輸送と直接小売販売、それに州の規制に服する地方配ガス事業が含まれると判示した。⁽²⁴⁾その結果、F E R Cの規制権限は以下の範囲に制限されることになる。

- (1) 州際通商となる、再販売を目的とした天然ガスの販売
- (2) 州際通商となる、天然ガスの輸送

そして、右の二つの活動のいずれか一つ又は両方に該当する場合、N G A上の「天然ガス事業」を規制してい

るといふ扱いになる。⁽²⁵⁾

一九五四年、連邦議会は、再販売の目的で天然ガスの州際輸送ないし卸売販売に従事する天然ガス事業者への FERC の排他的な権限行使に例外を設けるべく NGA を修正し、NGA 一条に適用除外条項として c 項が設けられた。それは Hinshaw パイプラインを連邦規制から免除し、州の規制に服させようとする明確な目的を持つものであった。

Hinshaw パイプラインは、州外の天然ガスをもつばら州内に受け入れるために連邦規制の適用除外を受けることが天然ガス法により認められたパイプラインである。その施設は基本的に州内と州境に位置する。州が規制することになったのは、全ての天然ガスが一州内で販売され消費されるからであり、このパイプラインの操業行為ないし施設の料金ないしサービスがどれをとつても州規制当局の規制に従いつつ行われるべきサービスだったと考えられたからである。連邦議会も、そのような事柄は「完全に州内の問題」であると考えていた。⁽²⁶⁾しかし、業務の内容によつては、Hinshaw パイプラインは依然として、包括的な FERC の管轄権に服することがあり得る。というのは、Hinshaw パイプラインが天然ガスについて州内輸送を超える輸送活動に従事する場合、FERC の規制に服するからである。⁽²⁷⁾ NGA 三条の下、FERC がこの規制権限を有する。NGA 三条は、以下の趣旨を規定する。「いかなる者も、天然ガスを他国と貿易する際には事前に連邦規制委員会から許可を受けなければならぬ。連邦規制委員会は、聴聞の機会を附与し、提案された輸出又は輸入について公益と一致していないと判断しない限り許可するものとする。連邦規制委員会は、必要又は適切と思われる場合に、一部又は全部においてその許可の範囲を命令によつて設定することができ、また、聴聞の機会の附与の後に、正当な理由があると認めるときは、必要又は適切と思われる補充的命令を発することができ、」⁽²⁸⁾この規定を実効性あるものとするには、NGA 三条の下における LNG 輸入への連邦規制委員会の権限を確保していくことが必要である。また、そこに

適切な状態で基地操業行為等に条件を課す権限が含まれていなければならない。次に、NGA七条は、以下の趣旨を規定する。「天然ガスの販売又は輸送のために使用される施設の基地建設、取得、又は基地操業を行おうとする者は、連邦規制委員会から『公共の便宜と必要の認証 (Certificate of Public Convenience and Necessity; CPN)』を得なければならない。」⁽²⁹⁾以上がこの種の規制についての元々のフレームワークであった。

2 NGAの修正と規制改革

一九七七年になって、エネルギー省(DOE)設置法三〇一条b項により、NGA三条の規制権限はFERCからDOEに移された。⁽³⁰⁾さらに一九八四年に、エネルギー長官はNGAを条件としてLNG施設の地点確保、基地建設、および基地操業を承認し、又は不承認とする権限をFERCに委譲した。⁽³¹⁾そこで、FERCは天然ガスの輸入と輸出に関連する新しい国内の施設の基地建設を規制することとなった。一方、DOEは天然ガスの輸入を承認する権限を維持した。⁽³²⁾したがって、DOEが天然ガスの輸出入そのものを認可する権限を、FERCがLNG施設の地点確保と基地建設、具体的には輸出入のための場所の確保と基地建設を承認する権限を持つこととなったのである。⁽³³⁾その後一九九二年には、NGA三条にb項とc項を追加させるEnergy Policy Act (EPA ct)が成立している。このb項は、以下のように規定する。「LNGに関して国家の処理を必要とする自由貿易協定を締結している国から合衆国に輸入される天然ガス及び自由貿易協定を締結している国へ合衆国から輸出される天然ガスにつき、

(1) そのような天然ガスの輸入は、本タイトルにおける三三〇一条の二二が定義する「一次販売」として扱われるものとする。

また、

(2) FERCは、国家の権威に従い、不正、不合理、不当な差別、不当な優遇により、そのような輸入天然ガスを扱わしめないものとする。⁽³⁴⁾」

さらにc項は、以下のように規定する。「天然ガスの事実上自由貿易協定による輸出入は、公益にかなう行為とし、そのような行為は原則として遅滞なく許可されるべきものとする。⁽³⁵⁾」

なお、一九九七年五月二八日、FERCはオーダー五九五号を発し、NGA三条の下での申請関連規則を一部改正した。⁽³⁶⁾その内容は、DOEの権限委譲命令及びNGAが制定された一九三八年以降それまでの権限の変動に整合する規則変更であった。遅ればせながら、FERCの前身組織である連邦動力委員会（FPC）が一九四七年に制定した規則の初の改正となった。

- (20) *Distrigas Corp.*, 47 F. P. C. 752, 755-756 (1972).
- (21) 15 U. S. C. 717 (b) (2000).
- (22) 15 U. S. C. 717a (6) (2000).
- (23) 15 U. S. C. 717a (7) (2000).
- (24) *David J. Muchow & William A. Miegel*, *Energy Law and Transactions* 83: 01 at 1 (2004).
- (25) *Panhandle E. Pipe Line Co.*, 332 U. S. 507. See also *Distrigas*, 47 F. P. C. 1465 (1972).
- (26) 15 U. S. C. 717 (c) (2000).
- (27) *Consumers Energy Co. v. FERC*, 226 F. 3d 777, 779 (2000).
- (28) 15 U. S. C. 717b (a) (2000).
- (29) 15 U. S. C. 717f (c) (1) (A) (2000).
- (30) *Department of Energy Organization Act* 301 (b), *Pub. L. No. 98-91* (1983), 42 U. S. C. 7101 (2000).

- (13) Delegation Order No. 0204-112, Delegation Order No. 0204-112 to the Federal Energy Regulatory Commission, F. E. R. C. Stats. & Regs. P 9913 (1984), 49 Fed. Reg. 6684, rescinded by Delegation Order No. 00-04, 000, Delegation Order No. 00-04, 000 to the Federal Energy Regulatory Commission, F. E. R. C. Stats. & Regs. P 9918 (2001), 67 Fed. Reg. 8946 (2002).
- (22) Delegation Order No. 00-04, 000, Delegation Order No. 00-04, 000 to the Federal Energy Regulatory Commission, F. E. R. C. Stats. & Regs. P 9918 (2001), 67 Fed. Reg. 8946 (2002).
- (33) Delegation Order No. 0204-111, Delegation Order No. 0204-111 to the Administrator of the Economic Regulatory Administration, F. E. R. C. Stats. & Regs. P 9912 (1984), 49 Fed. Reg. 6684 (1984); Delegation Order No. 0204-127, Delegation Order No. 0204-127 to the Assistant Secretary for Fossil Energy, 54 Fed. Reg. 11,436 (1989).
- (34) 15 U. S. C. 717b (b) (2000).
- (35) 15 U. S. C. 717b (c) (2000).
- (36) Order No. 595, Applications for Authorization to Construct, Operate, or Modify Facilities Used for the Export or Import of Natural Gas, [Regs. Preambles 1996-2000] F. E. R. C. Stats. & Regs. P 31,054 (1997), 62 Fed. Reg. 30,435 (to be codified at 18 C. F. R. 153).

三 LNG基地をめぐる連邦と州の対立と住民の思惑

1 州のLNGへの依存傾向の高まりと住民の反対運動

州政府を巻き込んだるの住民によるLNG基地反対運動は、米国の東部諸州やカリフォルニア州などで見られる⁽³⁷⁾事業者にとって、州政府ないし地方政府がLNG輸入基地の建設に反対する立場を明確にし、基地建設の提案を遅延させ、妨害し、または白紙撤回させる意向を明らかにしている場合には、LNG輸入基地プロジェクトを実現していくことがさらに難しくなる。そこでは、地元民の視点から動機づけられ、州政府ないし地方政府に関与

する政治家が、LNG 輸入基地建設の反対運動の役割を果たしてきたといえよう。そして、少なくとも州のこの種の権限行使が直接 LNG 輸入基地の立地選定に影響を与えており、各州あるいは各地域において、LNG 輸入基地の規制権限に関わる訴訟が生じる可能性が高まっている。これがガス卸売市場にガス供給し、あるいは市場にコミットしようとする事業者が持つ LNG 輸入基地プロジェクトへのインセンティブを減殺させる結果、プロジェクトそのものを頓挫させることになりかねない状況に立ち至っているのである。

B P 社（British Petroleum 社は前身）の Pelican 島（テキサス州ガルベトン）には LNG 輸入基地新規建設計画があったが、本来の訴訟当事者ではなかった B P 社が建設断念に追い込まれた。まずこの事件を振り返りたい。

本件は、Pelican 島で LNG 輸入基地を建設する B P 社の計画があることを知った住民からの反対運動が起ったことが発端である。³⁸ 住民の不満は、意外にも州ガルベトン港湾局と B P 社間の交渉のなされ方であった。³⁹ ガルベトン港湾局は、提案された基地の立地候補地について、B P 社との賃貸借協定の合意に向けて交渉し、思惑通りに成功した。ところがこの交渉の経過が、住民に知らされていなかったのである。行政当局は B P 社との交渉を秘密裡に行っていたと考えた住民は、その行為が住民への裏切り行為であり、テキサス州の公開会議法（Open Meetings Act）に違反していると考えた。そして同港湾局を相手取って訴訟を提起した。⁴⁰ 二〇〇六年三月二二日、テキサス州第一二二地区裁判所の John Elisor 判事は、同港湾局の当該行為は州の公開会議法に違反しており、従って協定の合意は無効であるとした。⁴¹ その五カ月後、B P 社は、プロジェクトを続行することはもはや不可能になったと発表した。B P 社はその判断が訴訟の結果とは無関係であることを強調しているが、Pelican 島の LNG 輸入基地の建設は、まさにこの裁判のため予定よりも一年以上遅れたことが原因になって B P 社自らが計画を撤回せざるを得なくなったと見られることから、住民には、LNG 基地規制とは本来無関係な州法が、LNG 輸入基地プロジェクトを阻止するツールになる可能性が示されることとなった。一方、テキサス州政府は

一貫してBP社のプロジェクトを支持したことから、依然としてテキサス州のエネルギー産業におけるLNG輸入の役割が増大することを期待していることが推測される。

2 先占領域理論をめぐる連邦と州の管轄権論争

提案されたLNG輸入基地の建設を可能にし、あるいは不可能にする権限を政府機関が行使する以上、プロジェクトの実現のために最も重要な鍵を握る者は政府機関であると見るべきであろう。但し、連邦と州のどちらの政府機関にその管轄権があるかが明確でなければならぬ。ここでは、連邦と州のどちらがLNG輸入基地プロジェクトに認可を与え、あるいは逆に拒否することを法律上決定できるかという問題を扱う。これは、言い換えれば、規制権限における連邦政府の権限の有無を確認するということである。特に、二〇〇五年EPA ctが制定された後も、連邦の先占 (pre-emption) の問題が残っているとすれば、その領域を確定することには非常に大きな意義があると思われる。⁽⁴³⁾ なお、四一に後述するように、管轄権論争は隣接州同士においても起こり得る。⁽⁴⁴⁾

一九三八年以降、連邦裁判所は、NGAのもと、連邦議会の目標を促進するために必要な立地を妨害する州法に対しては、連邦が先占していることを認識してきた。かつて、連邦第二巡回控訴裁判所は、「州法の領域が連邦法により先占され州規制当局の権限行使の可能性が奪われなかつたならば、州は、連邦が承認した建設工事を、地元の利益のために頻繁に遅延させあるいは妨害するだろう」と、連邦の先占の現実的な意味合いを明快に説明した。⁽⁴⁶⁾ このように、連邦議会がFERCにNGAにおいて与えた権限は、連邦としての先占的権限であった。⁽⁴⁷⁾ そして、二〇〇五年EPA ctにより、FERCのLNG輸入基地での規制権限が定められたことによりFERCによる規制の枠組みも明確に示された。すなわち、同法が、これまで法解釈に依存して運用されていたNGA三条を明確に修正し、FERCにLNG輸入基地設置、拡張または操業に対する規制権限を加えたのである。⁽⁴⁸⁾

しかし州あるいは地元の政治家には、この制度は、本来固有のものとして州ないし地方政府が有していた土地の使用、地域安全保障、およびセキュリティに対する管轄権を、連邦政府が奪い取ったものにほかならず、合衆国憲法に違反していると思われる。⁽⁴⁹⁾一方、FERCをはじめとする二〇〇五年EPAの推進者らは、この法律が州と連邦の間での従来からの権限配分に影響を与えることは全くないと主張して、そのような反対は誤っているとした。⁽⁵⁰⁾

3 FERCの柔軟な対応

NGAはLNG商業船の米国初就航よりはるか昔の一九三八年に制定された連邦法である。⁽⁵¹⁾その意味で、同法は、FERCに対してLNG輸入基地規制に関するいかなる権限も与えていなかったと考えられるであろう。法治国家において、法により規制権限が与えられない状態で権力を行使することはできないからである。しかし、一九七〇年代に入り、米国でのLNG輸入基地の工事について、FERCはNGA三条と七条を再解釈し、LNG輸入基地規制には原則としてNGA三条を用いることができるとした。それによれば、NGA三条のもと、FERCが、提案されたLNGの輸出入が公益と一致するかを審査し、その基地の建設の許可を与えることができる。⁽⁵²⁾またFERCは、NGA三条のもと、その認可が「必要であるか、または適切である可能性がある」場合には、条件を附してそれを与えることができる。⁽⁵³⁾さらに、FERCの解釈によれば、NGA七条は、FERCに、「州際通商」に該当するガス輸送のための天然ガス施設の建設及び操業についてCPCNを発行する権限を与えている。⁽⁵⁴⁾しかし、CPCNを発行するための基準は、NGA三条による審査基準よりも厳格であるという。その理由は、FERCによれば、NGA七条によれば提案されたプロジェクトが「公益上必要であるかまたは望ましいとの事実」を認定しなければならぬからである。⁽⁵⁵⁾「公益上必要であるか望ましいこと」を事実として認

定するため、FERCは、申請者がNGA七条で列挙された要件を満たす能力があり、またその意思があることを認定しなければならず、さらにその設置工事及び操業が、現在のまたは将来の公衆の便益に適合しておりかつ必要なものであることを認定しなければならないというのである。⁽⁵⁶⁾このように高度な基準は、CPCNに伴う高度な権限の行使に合致するものである。⁽⁵⁷⁾一方、NGA三条は、FERCに、より大きな柔軟性と裁量の広さを許容するものになる。一九七二年に、FERCの前身であるFPCは、オーダー六一三号を発し、NGAによって定義される「天然ガス」にはLNGが含まれると解釈したが、その際FPCは、天然ガスの生産をLNGの輸入と比較して説明し、自らが井戸元でのガス生産活動に対すると同じように、LNG基地でのそれについて厳格でない態度をとることが妥当であると結論した。⁽⁵⁹⁾

既述のように、FPCは、オーダー六一三号において、NGA三条の管轄権を、LNG船がLNG輸入基地に接続した時点から気化器にLNGが送り込まれる時点まで生じているとした。⁽⁶⁰⁾一方、NGA七条に基づく自らの管轄権については、LNGが気化器に送り込まれる時点から始まって、そこから先は「州際通商」であるとして、ガスが各州間の通商を目的として輸送されさらに卸販売される時点にまで及ぶとした。⁽⁶¹⁾但しFPCは、このような根拠条文の区分は一応の原則論にすぎず、将来の申請書をいかに扱うかは、ケースバイケースで考えるべきであるとした。⁽⁶²⁾そして、オーダー六一三号の運用について、FPCは、NGA七条に基づくCPCNの取得が、州際通商によりガスを輸送し、販売するために使用されている施設のすべてに必要であるとの考えを示した。⁽⁶³⁾しかもFPCは、液化天然ガスの輸入行為も州際通商であるとの理論に基礎づけ、それまでの先例は、これと矛盾した判断部分については先例としての価値を失ったとして、自らの考え方について念を押したのであった。⁽⁶⁴⁾

LNG輸入基地が設置され、あるいはそれが全米各地に広がる状況を好ましいものと考え、FERCは、LNG輸入基地を規制する主たる根拠を、現在はNGA三条の権限に求めている。従って、現在のFERCの解釈に

よれば、LNG 輸入基地の立地選定、工事、および操業には、NGA 三条の権限の行使がなされ、気化した天然ガスが州際ガス導管網に送り込まれると、NGA 七条による権限の行使がなされるという関係になる。⁶⁵ FERC は NGA 三条を用いて規制を柔軟化したいと考えた。一方、CPCN 申請書の提出範囲は、公益性を維持する観点から必要不可欠である場合に大幅に制限した。たとえば、ルイジアナ州の Hackberry LNG 輸入基地を認可するオーダーでは、FERC は NGA 七条によれば当然に要求される可能性が高かった第三者アクセス（オープンアクセス）を、NGA 三条を根拠に「強制する必要がない」としている。⁶⁶ これについて FERC は、NGA 三条に基づく権限は強力なものではないこと、現実的観点から LNG 輸入基地をそれほど強く規制すべきではないことなどを説明した。⁶⁷ この判断には、LNG 輸入基地のさらなる設置への投資意欲を刺激する意図があったと推察される。このように、FERC は自らの政策目的を達成するために、連邦法の解釈の変更による規制権限の求め方を柔軟に変更する傾向を有してきたといえる。この傾向は、今後も続くであろう。しかし、FERC の権限の及ばない領域は州が権限を行使するため、州にとって、FERC の立場の変更が予測困難となつて当惑のもとなり、事業者にとつても、申請の準備等において実務上の不満が残るのである。この点は、今後 FERC の周知な対応が求められることとなる。

4 連邦の権限の委譲から発生する連邦と州の対立の克服

かねてより、NGA の制度においては、州が連邦の目的の実現を目指しているようにみせかけつつ、連邦とは異なる政策を実施することが可能であった。⁶⁸ たとえば、ある連邦法が NGA と協働し、あるいは両者が相補うものと解されなければならないことがある。⁶⁹ しかし、州が連邦から委譲された規制権限の行使により連邦の活動を妨げるならば、それは連邦による先占という問題から逃れるためのいわば「抜け道」になつていくといえる。⁷⁰ 州

が、FERCによって承認されたプロジェクトを少なくとも遅延させるか、または中止に追い込もうとするならば、そのような「抜け道」が今後も非常に大きな影響を与える可能性がある。

現在も、NGAは、州がLNG輸入基地の建設に関連する裁量的決定権を行使する機会を完全に奪ってはいない。EPA ct二〇〇五でも、連邦議会が連邦水質汚濁防止法 (Water Pollution Control Act; WPCA (但し、一般には「Clean Water Act; CWA」という呼称が広まっているので、本稿でも「CWA」を用いる。))を用いる構造を引き継いだことが明らかである。⁽⁷¹⁾ この連邦法を根拠として州に委譲される連邦の権限は、LNG輸入基地プロジェクトを積極的に規制する機会を州に提供している。その結果、LNG輸入基地プロジェクトが建設遅延のリスクにさらされることは、現在もあり得るわけである。⁽⁷²⁾ Islander East Pipeline Company (以下、「アイランダーイースト社」という。)とコネチカット州との紛争は、州がCWAのもとで州に与えられる権限を用いることで、連邦政府によって承認されたプロジェクトを凍結できることを示した。⁽⁷³⁾ そこで、連邦議会はCWAに基づく州の決定に対するすべての不服の訴えを連邦裁判所に処理させる条項を、EPA ct二〇〇五に盛り込むことにしたのである。⁽⁷⁴⁾ ここでは、その経緯について検討する。⁽⁷⁵⁾

二〇〇二年九月一九日、FERCはNGA七条のもと、ロングアイランド(ニューヨーク州)におけるCPCNをアイランダーイースト社に交付した。これは同社によるコネチカット州ノースヘブンからニューヨーク州ロングアイランドサウンドまでのパイプライン建設プロジェクトにFERCとしては賛意を表したことを意味した。しかしコネチカット州は、連邦裁判所において同認証の無効確認を求め、訴訟進行の不調を見るや、自ら訴えを取り下げた。⁽⁷⁶⁾ そしてその代わりに、同州は、引き続き同プロジェクトに反対するために、CWAのもとで、連邦政府によって委譲された権限を用いたのである。⁽⁷⁷⁾

CWAは、州政府に対して、米国環境保護庁 (Environmental Protection Agency; EPA) の指揮のもとで水質基準

を設定し、これを実施する権限を与えている。⁽⁷⁸⁾ EPAは、州が作成した水質基準がCWAのもとで有効なものと承認したならば、すべての連邦許可を保持する事業者は、自らのプロジェクトが、航行可能な水域に汚染物質を排出する限りにおいて、この基準にも適合しておくことを要求する。連邦機関にCWA上の認可を求める際にも、CWA四〇一条の規定する「水質証明書 (Water Quality Certificate; WQC)」を州機関が発行するまで、事業者は申請を待たされることになる。⁽⁷⁹⁾ 但し、EPA長官は、連邦機関としてWQCを発することができ、それにより、州機関が仮にEPAの考えとは矛盾したWQCを交付したとしても、これを破棄することができることになっている。⁽⁸⁰⁾

アイランダーイースト社は、コネチカット州に対抗する形で、米国商務長官 (Secretary of Commerce) による応援を求めて、連邦沿岸域管理法 (Coastal Zone Management Act; CZMA) に基づく管理審査の手続を申請した。⁽⁸¹⁾ それが功を奏し、米国商務長官は、コネチカット州から提出されていた州沿岸域管理計画を却下することにした。ところが米国商務長官の当該却下決定を不服としたコネチカット州は、連邦地方裁判所に同決定の取り消しを求めて出訴した。この間、コネチカット州は、WQCの発行を拒否することとし、⁽⁸²⁾ その結果、パイプラインの建設は中断を余儀なくされた。⁽⁸³⁾ アイランダーイースト社のプロジェクトがCWA四〇一条に基づく州のWQCを必要としたからである。アイランダーイースト社はWQC申請書を何度も提出したが、コネチカット州環境保護省 (Connecticut Department of Environmental Protection; CDEP) が、そのたびにWQCの交付を拒否している。⁽⁸⁴⁾

当時、州当局のWQC交付拒否決定については、連邦裁判所による司法審査を受けることができなかつたので、WQC交付拒否を不服とするアイランダーイースト社は、コネチカット州裁判所における宣言的判決を求めて訴訟を提起した。この訴訟において、アイランダーイースト社は、CDEPには、WQC発行の拒否を、米国商務長官が支持を拒否したコネチカット州沿岸域管理計画に基礎づけた違法があると主張した。⁽⁸⁵⁾ EPA c t 二〇〇五

は、二〇〇五年八月に制定されたのであるが、それまでこの事件は一年以上、州裁判所でいわば「放置」されてしまい、FERCが同社のプロジェクトを認可した後およそ三年を経過しても、アイランダーイースト社はついに必要なWQCの交付を受けられないままになった。⁽⁸⁶⁾

かねてより、FERCはこの事態を憂慮していた。そこで、EPA c t 二〇〇五では、プロジェクト開発者が、連邦法の権限のもとでなされる連邦または州機関による活動のため当該プロジェクトが妨げられた場合に、至急連邦裁判所に救済（連邦法に基づく命令や差止めが中心となる）を求めることができると規定することになった。⁽⁸⁷⁾ これにより新設されたNGA一九条d項は、FERCによりなされた決定とCZMAのもとでなされた連邦の決定を除き、NGAに従ってなされた州政府当局や連邦政府当局の命令や行動の不服の訴訟は、連邦控訴裁判所に、排他的かつ始審的管轄権があると規定した。⁽⁸⁸⁾ この即決裁判手続を求めて連邦控訴裁判所に訴える仕組みにより、事業者は司法救済を求めることが許されることになったのである。⁽⁸⁹⁾ この手続を、LNG基地を含むすべての天然ガス施設に関して適用したいと考えたFERCは、天然ガス申請者のため、すべての連邦の標準認可スケジュールを設定した。⁽⁹⁰⁾ もし州が、FERCが設定したこのスケジュールに対応しないならば、申請者は連邦控訴裁判所の法廷で即決審査を求めることができるというわけである。⁽⁹¹⁾ アイランダーイースト社は、EPA c t 二〇〇五の成立を受けて、CDEPのWQCの交付拒否処分を取り消し審査を求め、連邦第二巡回控訴裁判所に即決裁判の申し立てをなし、その結果ようやく救済された。⁽⁹²⁾

右のアイランダーイースト社事件の意義を簡単に再確認しておく。一般に、FERCがいったんLNG輸入基地プロジェクトを認可すると、当該プロジェクトに反対する州の規制は先占されて、プロジェクトを妨げる方向では権限を発動できない。⁽⁹³⁾ しかしながら、州の役割がCWAなど事業に関連する連邦法を根拠とするとき、州がプロジェクトにどのような影響を与えるかは予測しがたい。実際にコネチカット州は、CWAのもとでの自州の

権限を用いることで、アイランダーイースト社によって提案されたパイプラインの建設をかなり長期にわたって遅らせることができると考えた。⁽⁹⁴⁾

これは、EPA が WQC 発行を拒否する州の態度を変更させられないからである。⁽⁹⁵⁾ 州の権限行使が違法ならば、EPA がその行為を否定する権限はあるが、EPA はその権限をも控えめに行使する傾向がある。極端な状況においてのみそれを行使できるとしなければ混乱が生じるからである。⁽⁹⁶⁾ そのうえ、CWA の過去の運用に従えば、EPA ct 二〇〇五以前から、CWA における WQC を得ることができない申請者は、州裁判所により救済を受けてきた。⁽⁹⁷⁾ アイランダーイースト社のプロジェクトの進行を妨げるためにコネチカット州が採用した戦術は、当該プロジェクトが WQC を必要としていることを利用するものであった。そのような目的で、CWA のもとで、WQC にかかわる州の裁量権の行使がなされるといふ事実は、連邦議会が、CWA ないし他の連邦法のもとで不服申し立てをする場合に連邦裁判所においてなされるよう、その手続をいわば連邦化するようになさなければならぬと考えられる契機となったのである。⁽⁹⁸⁾

5 将来における連邦の権限の委譲から発生する連邦と州の対立

EPA ct 二〇〇五は、連邦法である CZMA について、全国海洋大気局 (National Oceanic and Atmospheric Administration; NOAA) という連邦機関の規制権限の一部を州に委譲するという仕組みを維持したが、前述の CWA のもとでの WQC 交付拒否処分の場合のような連邦控訴裁判所にての即決裁判手続の導入をなさなかった。⁽⁹⁹⁾

これは、エネルギー規制とは趣旨を異にする CZMA については妥当な政治決着であったといえるかも知れない。しかし、ここでもやはり州が自らの決定を破棄する機会を連邦政府に与えないでプロジェクトを妨げてしまう行動について、連邦規制当局が対抗できない可能性が明らかになる。CZMA は、沿岸域の連邦の許認可活動を拒

否する権能を州に与えた。ところが、米国商務長官は、州による拒否の意思表示をさらに破棄することができる構造になっている。⁽⁹⁾このような階層的構造は、州が最終的な決断をして、連邦がそれを覆すことができなくなることを防ぐはずであった。しかし実際には、CZMAの手続は、CZMAのもとでの証明書を求める申請者と州の間で膠着状態に陥り、結果的にプロジェクトを遅延させる、または中止させられるリスクが明らかになってきたのである。そのうえ、不作為審査など、このような状況で州の判断を審査する連邦の手続が明確になってはいない。⁽¹⁰⁾ここでは、このことについて考えてみたい。

CZMAは州に対して、個別の地域で、最終的には米国商務長官によって承認される沿岸域管理プログラムを作成する権利を与えている。それは、沿岸域として指定された陸地の包括的使用及び開発の内容を含んでいる。⁽¹¹⁾長官がいったん州のプログラムを承認すると、プロジェクトの連邦への申請を行う者は、州の沿岸の管理プログラムにも適合していることを証明する「CZMA適合証明書」を提出しなければならない。⁽¹²⁾州はプロジェクトが州の沿岸域管理プログラムに適合していないならば、提案されたプロジェクトに反対する権利を有している。⁽¹³⁾この仕組みのもと、申請者は州に対して、自らのプロジェクトが州の沿岸域管理プログラムに適合しているか否かの審査に必要なデータと情報 (necessary data and information; NDI) を提出するわけである。州がこれらを受け取ってから六カ月以内にプロジェクトへの反対を決めた場合には、米国商務長官がその決定を破棄する決定を行わない限りは、いかなる連邦機関も当該プロジェクトの許認可権を行使することができなくなる。⁽¹⁴⁾州が申請書の提出を受け六カ月以内に同意しなくても、反対をしないならば、州の同意が推定される。但し、申請書の提出後三〇日以内にNDIが十分でない旨を申請者に通知した場合は同意の推定がなされない。⁽¹⁵⁾

確かに、CZMAは、前述のように州が沿岸域管理に影響を与えるプロジェクトに対して米国商務長官が拒否権を発動することを認めるから、米国商務長官が州の決定を覆す権限があるという構造は、連邦政府が結局プロ

ジェクトの運命を統制できることを一応意味している。通常は、この手続は機能しそうである。しかし、同法は LNG プロジェクトで起こるジレンマを解決していない。⁽⁴³⁾これは同法が、さまざまなプロジェクトに関する手続の可否を積極的に認定していくよう連邦規制当局の姿勢に期待し過ぎた結果である。CZMA には州の同意の推定の規定がある。しかしそれには、制限がかけられているのである。⁽⁴⁴⁾すなわち、CZMA の沿岸域管理プログラムにおいては、NDI が不完全であるとして州が審査の継続を拒絶するならば、一気に膠着状態に入ってしまう。それを避けることができるのは現実には州だけである。⁽⁴⁵⁾この膠着状態の打破の構造がない場合、州は連邦政府によって承認されたプロジェクトを効率的に妨害することができることになりかねないのである。

- (37) Jacob Dweck, David Wechner and Michael Brooks, *supra* note 15, at 473.
- (38) Laura Elder, BP Awaits Lawsuit's Outcome, *Galveston County Daily News*, August 17, 2005.
- (39) *Id.*
- (40) *Id.*
- (41) Greg Barr, BP, Wharves Board File LNG Appeals, *Galveston County Daily News*, July 2, 2006.
- (42) Laura Elder, BP Shelves Isle LNG Project, *Galveston County Daily News*, Aug. 22, 2006.
- (43) Hines v. Davidowitz, 312 U. S. 52, 67 (1941); see also *Schneidewind v. ANR Pipeline Co.*, 485 U. S. 293 (1988).
- (44) 連邦政府と外国政府間の紛争もあるが、訴訟に控えることは少ない。See, e. g., Barb Rayner, LNG Fight Still On, *Saint Croix Courier*, May 17, 2006.
- (45) *Natural Gas Act*, 15 U. S. C. sections 717-17w (1938).
- (46) *National Fuel Gas Supply Corp. v. Pub. Serv. Comm'n*, 894 F. 2d 571, 576 (2d Cir. 1990).
- (47) *Petition for Expedited Review*, *Islander East Pipeline Co. v. Conn. Dept. of Envtl. Prot.*, No. 05-4139-AG (2nd Cir. Aug. 8, 2005).

[hereinafter *Islander East Petition*].

- (87) Energy Policy Act of 2005 section 313 (b).
- (88) See, e. g., Press Release, Congresswoman Rosa L. DeLauro, DeLauro Statement on the Energy Policy Act Conference Report (Nov. 18, 2003), available at http://www.house.gov/delauro/press/2003/statement_energy_bill_11_18_03.html.
- (89) See, e. g., Press Release, FERC, Chairman Pat Wood, III Welcomes President's Support of FERC's Jurisdiction Over LNG Facilities (Apr. 27, 2005), available at <http://www.ferc.gov/press-room/press-releases/archives.asp>.
- (90) CENTER FOR ENERGY ECONOMICS, INTRODUCTION TO LNG: AN OVERVIEW ON LIQUEFIED NATURAL GAS (LNG), ITS PROPERTIES, THE LNG INDUSTRY, SAFETY CONSIDERATIONS 10-11 (2003).
- (91) Natural Gas Act section 717b (a).
- (92) *Distrigas Corp. v. FPC*, 495 F. 2d 1057, 1064 (D. C. Cir. 1974).
- (93) Natural Gas Act sections 717a (6), 717e, 717f (c) (1).
- (94) Natural Gas Act section 717f (a).
- (95) Natural Gas Act section 717f (e).
- (96) Natural Gas Act section 717f (h).
- (97) *Distrigas Corp.*, 47 F. P. C. 752 (1972).
- (98) *Id.*
- (99) *Id.*
- (100) *Id.*
- (101) *Distrigas Corp.*, 49 F. P. C. 1145 (1973).
- (102) *Id.*
- (103) *Distrigas Corp. v. FPC*, 495 F. 2d 1057 (D. C. Cir. 1974).
- (104) *Distrigas Corp.*, 495 F. 2d at 1057.

- (69) Hackberry LNG Terminal, L. L. C., 101 F. E. R. C. P61,294 at 3 (2002).
- (67) Cameron LNG, LLC, 104 F. E. R. C. P 61,269 at 12 (2003).
- (68) See, e. g., U. S. Const. art. V.
- (69) See Sound Energy Solutions, 108 F. E. R. C. P 61,155 at 8-13 (2004).
- (70) Northern Natural Gas Co. v. Iowa Utilities Bd., 377 F. 3d 817 (8th Cir. 2004). 天然ガス施設の設置に関わる環境問題については、
 邦が完全な規制権限を有しており、州規制は排除されようとした。州による特定の地点での環境審査を禁じた事件として、
 See also National Fuel Gas Supply Corp. v. Pub. Serv. Comm'n, 894 F. 2d 571, 579 (2d Cir. 1990). Hines v. Davidowitz, 312 U. S. 52, 67
 (1941); Schneidewind v. ANR Pipeline Co., 485 U. S. 298 (1988). 気を付けたら点は、海岸から離れた基地については、Deep Water
 Ports Act (DWPA) のもと、州知事が LNG 輸入基地の建設を承認し、拒否し、または条件付きで承認する権限を有している
 仕組みを、EPLC の二〇〇五は変更しなかったことである。
- (71) See Energy Policy Act of 2005 section 311 (c) (2).
- (72) 州裁判所の審理の遅れにより、基地サンプロンパー側が連邦裁判所の審理を求めたものである。
- (73) See Islander East Petition, supra note 47.
- (74) See Energy Policy Act of 2005 section 717r (d) (1).
- (75) Islander East Pipeline Co., L. L. C., 100 F. E. R. C. Para. 61,276 at 143 (2002).
- (76) See Islander East Petition, supra note 47.
- (77) Id. at 10-13.
- (78) Clean Water Act, 33 U. S. C. section 1251 (a), (b) (2000).
- (79) Clean Water Act 33 U. S. C. section 1341 (a) (1).
- (80) Clean Water Act 33 U. S. C. section 1342 (d) (2).
- (81) Decision and Finding of the Secretary of Commerce on the Consistency Appeal of Islander East Pipeline Company L. L. C. (Sept. 18, 2006), available at <http://www.publicaffairs.noaa.gov/pdf/islander-decision.pdf>.

- (82) See Connecticut v. U. S. Dept of Commerce, No. 3:04-CV-01271 (D. Conn. filed July 30, 2004).
- (83) See Letter From Conn. Dept. of Envtl. Prot., to Islander East, Water Quality Certificate App. #200300937 (Feb. 5, 2004). (MCC) 中請を拒否した趣旨を説明している。
- (84) Id.
- (85) Brief for Islander Petitioner at 14, Islander E. Pipeline Co. v. Conn. Envtl. Prot. Comm'n, No. HHD-CV-04-04022253-S (Conn. June 21, 2004).
- (86) Id. at 6-13.
- (87) Energy Policy Act of 2005 section 717f (d).
- (88) Id.
- (89) See Islander East Petition, supra note 47. 連邦の司法権は、ある州に対し他州の市民等から提起された訴訟に及ばないと解釈されたことがある。これは合衆国憲法修正十一一条が定める事項ではない。
- (90) No. 05-4139-AG (2nd Cir. filed Sept. 27, 2005).
- (91) Energy Policy Act of 2005 section 313 (c).
- (92) Energy Policy Act of 2005 section 313.
- (93) See Islander East Petition, supra note 47.
- (94) Northern Natural Gas Co., 377 F. 3d at 817. See also National Fuel Gas Supply Corp., 894 F. 2d at 579 (州がプロシメントの進行を妨害する目的で環境調査を行おうとすることを禁ずる); Hines, 312 U. S. at 67; Schneidewind 485 U. S. at 298.
- (95) Energy Policy Act of 2005 section 717f (d) (1), (2).
- (96) See Clean Water Act 33 U. S. C. section 1342 (a) (1).
- (97) United States v. Cargill, Inc., 508 F. Supp. 734, 740 (D. Del. 1981) (citing Save the Bay, Inc. v. Administrator of EPA, 556 F. 2d 1282, 1284-87, 1290 (5th Cir. 1977)).
- (98) 40 C. F. R. section 123. 30 (2005). (州裁判所の審査に不服がある場合に連邦裁判所の審査を受けることができるという仕組み)

を認める。)

- (86) Energy Policy Act of 2005 section 717r (d) (1), (2). See *Islander E. Pipeline Co. v. Conn. Envtl. Prot. Comm'r*, No. HHD-CV-04-4022253-S (Conn. filed June 21, 2004). (出典コード: 1100156。この判決は環境保護委員会の審決を支持する。)
- (96) Energy Policy Act of 2005 section 717r (d) (1).
- (100) Coastal Zone Management Act, 16 U.S.C. section 1456 (c) (3) (A) (2000).
- (101) Weaver's Cove Energy, LLC, 114 F. E. R. C. Para. 61,058 (Jan. 23, 2006).
- (102) 16 U.S.C. section 1455 (d) (2000).
- (103) 16 U.S.C. section 1456 (c) (3) (A) (2000).
- (104) *Id.*
- (105) 16 U.S.C. section 1456 (c) (3) (A) (2000).
- (106) 15 C. F. R. sections 930. 54, 930. 60 (2004).
- (107) See Weaver's Cove Energy, LLC, 114 F. E. R. C. 61,058 (Jan. 23, 2006); Crown Landing LLC, 155 F. E. R. C. Para. 61,348 (June 20, 2006). See also Sound Energy Solutions, 107 F. E. R. C. Para. 61,263 (2004). (出典コード: CNM A。この基地の環境を改善するために承認された。)
- (108) 16 U.S.C. section 1456 (c) (3) (A).
- (109) See Letter from Conrad C. Lautenbacher, Jr., Vice Admiral, U.S. Navy (ret.), Under Secretary of Commerce for Oceans and Atmosphere, to Bruce F. Kiely, Counsel for Weaver's Cove Energy, LLC, Dismissal of the Consistency Appeal of Weaver's Cove Energy, LLC (Oct. 10, 2005); Weaver's Cove Energy, LLC, 112 F. E. R. C. Para. 61,070 (2005).

四 LNG基地規制をめぐる二〇〇五年エネルギー政策法の隠された論点

1 州と州の対立

EPA ct二〇〇五によって直接扱われなかった、いわばLNG基地規制をめぐる隠された論点として、規制管轄権の帰趨が明確でないために州と州が対立するという構図への対応も、今後、問題となり得る。すなわち、これらの管轄権の論争は重要なプロジェクトの遅延を引き起こす場合があるが、これらの背景にはプロジェクトに影響する州と州の計画上の対立の可能性がある。各州の管轄権は、実際には州境で明快に区分されるというものではない可能性がある。CZMAに関連しては、デラウェア川の川岸で計画されたCrown Landingプロジェクト（ニュージャージー州）が、まさにその可能性を示していると思われる。ここでは、この事例を見ておく。

二〇〇四年秋、BP社はデラウェア川の上流でのLNG輸入基地の建設をCrown Landingプロジェクトと名付けて提案した。具体的にはそれは、ローガンタウンシップに立地することとなっていた。⁽¹¹⁾ 米国北東部は、新規のエネルギー供給を熱望していた。発電所があり、ガスパイプラインの近隣でもあり、しかもニュージャージー州の比較的居住地域からは遠い地域であったので、この地にLNG輸入基地を設置するというBP社の提案は、成功しそうに思われた。⁽¹²⁾ しかし、デラウェア州天然資源環境統制省（Delaware Department of Natural Resources and Environmental Control; DDNREC）は、提案されたLNG輸入基地は、州の河川沿岸域において、いかなる種類の重工業の用途も禁止する同州の諸法令に違反すると主張し、この主張について審査を行ったデラウェア州沿岸域工業審査会（Coastal Zone Industrial Control Board; CZICB）も、結局同意した。⁽¹³⁾ かくしてニュージャージー州とデラウェア州の間で管轄権の論争が起こった。ニュージャージー州は、自州の州岸でのLNG輸入基地の建設と操業を不可能にするデラウェア州の決定を不服として、連邦最高裁の判断を求めた。そこにおいてニュージャ

ジー州は「デラウェア川のニュージャーシー州岸にての工作物を規制する排他的な管轄権」が同州にあるとの宣言を求めた⁽¹¹⁾。またBP社も、デラウェア州の主張は不当であると判断し、別途FERCに同意を求めて請願をなした⁽¹²⁾。ニュージャーシー州は、二〇〇五年一月までに事件を終結するよう同裁判所に申し立てていたが、二〇〇六年一月二三日、同裁判所は特別審判官を任命し、二〇〇六年一月三日までに事件を解決すべきことを命じた。連邦最高裁によって裁かれる他の管轄権論争は、結論に達するまでに長期間かかるものが多い⁽¹³⁾。この事件も長引き、特別審判官がまだ結論を出していないにもかかわらず、FERCはCrown Landingプロジェクトに同意を与えた⁽¹⁴⁾。しかし、BP社は、少なくともも裁判が終結するまで、工事そのものを差し控えることとした。

Crown Landingプロジェクトの一件は特殊ではあるが、それは州と州の管轄権をめぐる問題の複雑さを例証する重要なものである。この種のプロジェクトは、州機関の適切な判断がなければ、訴訟によって失速するかもしれないことを如実に示しているといえよう。すなわち、極論すると、CZMAの権限がある州は、近隣州内のプロジェクトを妨害しつつ、訴訟にて自らの権限の侵害を主張する可能性があるということである⁽¹⁵⁾。今後の現実的な関心は、北東部諸州が、隣接した沿岸でLNGプロジェクトを見直すかということである。たとえば、ニューヨーク州がその水域に位置するBroadwater LNGプロジェクトを見直す権限を持つていると主張し、一方コネチカット州が州境を超えてCZMA審査を州として実施したいと考えていることが明らかになっているなど、ニューヨーク州、ニュージャーシー州、コネチカット州およびペンシルバニア州の諸州は、CZMAのもと、各々の隣の管内でのプロジェクトを見直す計画を準備している。州の活動がその州の沿岸の管理ゾーンに影響を与える可能性があるならば、CZMAにより、州がそれらの沿岸のゾーンの連邦の権限を行使できると主張するためである⁽¹⁶⁾。NOAAの規則のもとでは、ある州が自州外での活動をするなら、そのリストを作り、何に対して権限を行使し、何を審査しようとするのかを明らかにしなければならない⁽¹⁷⁾。NOAAが州のリストを承認するならば、

それは、州内の事柄を審査することと同じように、州がCZMA審査をそれらの活動に及ぼすことができる。⁽¹²⁾ NOAAからこの承認を受けることができなかつた州は、NOAAの判断は過度に制限的であるとして、これを争うかもしれない。逆に、プロジェクトの開発者や提案された施設がその内部に存在する州が、CZMAの認可は自州のみ許されると考え、施設の建設を妨げるべくなされる隣接州の口出しが許されてはならないという主張をするかもしれない。⁽¹³⁾ これらの問題は、現在のところ訴訟になつていないし、今後も準備だけにどまつて訴訟には発展しないかもしれないが、プロジェクトの関係者にとっては、LNG輸入基地の周辺のすべての州の事情や立場を考慮すべきであることこそ、思わぬプロジェクトの遅延を招かないようにするためには重要になりつつあり、その意味で彼らの負担感が増している。

2 厳格な規制への要請と担当官の役割

米国連邦議会は、EPA c t 二〇〇五において、NGA⁽¹⁴⁾を修正し、LNG輸入基地を含めた天然ガスプロジェクトのための承認手続の効率化を目指した。同法は、FERCに対してLNG輸入基地の立地選定、建設、操業に関する排他的な規制権限をより明確に確認し、その認可事項については、ほとんどが、直接、連邦控訴裁判所で司法審査を受ける対象になつた。さらに、FERCに対して、LNG輸入基地プロジェクトを審査する連邦政府諸機関のスケジュールを制約し、LNGプロジェクトの実施を早める措置を講じる権限を与えた。但し、FERCがこれらの権限を行使する際には、事前審査手続を設け、その手続において州の意見を聴き、かつ全ての連邦政府機関の意思を統合すべきこととされた。その結果、連邦の担当官にかかる負担は増えるものと考えられる。担当官はその負担に耐えられるか、これが、EPA c t 二〇〇五における隠されたもう一つの論点である。ここでは、パイプライン規制を例にとつて、担当官の業務のあり方を考えてみたい。⁽¹⁵⁾

LNG 輸入基地に関しては、FERC によって立地の承認を受ける際、LNG 輸入基地のみならず、これと接続するパイプラインも審査される。⁽¹⁵⁾ 担当官は、公共性と必要性の観点からこれを承認すべきか、また対象施設の近隣住民の安全性を含めた公益に資するかを決定しなければならない。公正性を担保するために、申請者から提出される技術データは、真実の推定を受けることなく審査されるべきものとされる。LNG 輸入基地の新規立地、拡充、アップグレード、または立地については、連邦規制（特に安全規制）に抵触する申請もあると考えて審査に臨む。これについて、政府機関は、申請を審理する過程において、多くの情報源を用いる。これらには既存の行政規則、標準規格、学術研究、白書、政府内外の専門家、公衆、および産業界のコメントが含まれる。むしろこれらは積極的に技術審査に用いられるべきものであろう。そのうえ、単に行政規則に従い、標準規格に適合しているとの理由でなされる申請もあれば、まだ一般化されていない新技術に則った申請もある。担当官は、このいずれにも対応できなければならない。操業者がプロジェクトの効率的稼働を維持できるよう、より新しい技術を使用することを認めることこそが公益に資するという場合は多い。申請者が、新たに開発された高強度パイプラインを使用したいと望んだ場合などはそれである。従来よりも薄く、耐久性が高く、しかも低コストで高利率的な敷設が可能になるといった新素材も、パイプライン破損時のコントロールなどの問題にどのように影響するかなど、様々な観点から審査される必要がある。技術審査では、当然に、立証済みの工学技術論や科学技術論理に依存する。しかし多くの場合、政府機関は、申請された設備の実現可能性を決定するために技術専門家を信頼せざるを得ない。その結論は、住民を含めた利害関係者にとって、法的観点からも技術的観点からも説得的なものでなければならない。

技術面での LNG 輸入基地の立地規制は、連邦政府機関が LNG プロジェクトの技術審査をなすについては、連邦行政規則とそれが言及する技術標準規格を参照する。パイプライン規制では、連邦行政規則四九卷一九二部

に基づいて、安全規格を米国運輸省パイプライン安全局（Department of Transportation Office of Pipeline Safety）が公表している⁽¹⁷⁾。これは標準規格として明示されており、連邦行政規則がこれを参照するよう義務付けることによりパイプライン計画は標準規格に合致することを強制される。この他にも、天然ガスパイプラインにはさまざまな規格が定められている⁽¹⁸⁾。その多くは、民間の規格でありながら連邦行政規則が参照するという関係に立つため、LNG輸入基地の設計、建設、操業の手順を複雑化させるものとなっている。しかし、政府機関の立場に立てば、審査官は標準規格がいつも技術における最新ものを反映するというわけではないという事実を考慮しなければならない。これはちやうど携帯電話の商品が新技術の登場のために急速に時代遅れのタイプになる状況に配慮することと似ていると考えられる。通常、標準規格は規格委員会の中で、ある程度時間をかけて検討されるため、最新技術よりも何年か遅れた規格となっていることがある。一方、専門家ないし当事者は常に最新技術に親しんでおくよう心がけることが期待される。結果として申請の妥当性を判断できていることが不可欠だからである。技術進歩的的確に対応する審査を行うために既存の安全規格と異なる申請にも、追加研究ないし査定を行っており、このような場合、特に公聴会が活用される⁽¹⁹⁾。立地申請の内容について専門家の提供した文書をもとに、申請に関する結論を適正に出す。専門家は、適切に立地を承認するか、または不承認とするために必要な技術的基礎データを、規制権限を有する者に提供する責任への自覚が促される。このような専門家は、技術的な審査をするものの、エコノミストを含みうる。州、カウンティ、市といった自治体のため同様の仕事をしてきた者も多い。彼らが、技術専門家と共働することが期待されている。外部の専門家も政府機関から頻繁に任命される。外部委託研究もまた、独自の技術的な観点から、新技術等の分析を提供するために用いられる。これらは、専門性の分野によっては政府機関間の協定により用いられることもある⁽²⁰⁾。このように、多様な立場の人々がLNG輸入基地の立地提案を受けて審査に関わることになる。ここにおいて、公益性と安全性が最大の問題になる。これに関わ

る論点を積極的に取り上げることが、政府機関側の役割である。技術面への評価の違いにより、申請者（事業者）と政府機関はしばしば、パイプライン事業のためのコスト算定について異なる意見をもつ。政府機関と操業者との間に交わされる議論は、時として実務目的というよりも、むしろアカデミックなものとなる傾向も指摘されている。⁽¹⁰⁾ たとえば、パイプラインの耐用年数について政府機関側の専門家の設定と、対する操業者側のそれが数倍に乖離していたら、それはもはや実務的な観点を離れてしまっている可能性があるのではなからうか。専門家の意見がプロジェクトの公益性を再確認することに常に資するものとなるというわけではない。投下するコストを薄く長く料金を転嫁することを望むか、むしろ早期に回収したいと思うかという単なる思惑の違いから出発した議論なども多い。⁽¹¹⁾ このような審査手続は、影響を受ける当事者の情報を政府機関が把握するという観点から、仮に「手間がかかってコスト高」ではあるとしても、これをおろそかにすることは適正手続の要請に反している。

- (10) Application of Crown Landing LLC For Section 3 Authorization to Construct Liquefied Natural Gas Import Facility, No. CP04-411 (F. R. C. filed Sept. 16, 2004).
- (11) *Id.* at 6.
- (12) Decision and Order, Coastal Zone Industrial Control Board of the State of Delaware, No. 2005-01 (Mar. 31, 2005).
- (13) Motion to Reopen and for a Supplemental Decree, Petition, Brief and Appendix in Support of Motion at 17, *N. J. v. Del.*, 126 S. Ct. 713 (July 28, 2005) (No. 11) [hereinafter *New Jersey Motion*].
- (14) See Letter from Attorney for Crown Landing LLC to F. E. R. C (Dec. 2, 2005).
- (15) Brief in Support of Motion to Reopen at 34, No. 11 (U. S. Jul. 27, 2005); Order Granting Motion for Appointment of Special Master, No. 220134 (U. S. Jan. 23, 2006); Case Management Plan at C-2 (U. S. Feb. 8, 2006), available at www.pierceatwood.com.
- (16) See *Virginia v. Maryland*, 534 U. S. 807 (2003); *New Jersey v. New York*, 524 U. S. 968 (1998); *Kansas v. Colorado*, 543 U. S. 86

- (2004) ; New Hampshire v. Maine, 532 U. S. 742 (2001).
- (117) Crown Landing LLC, 115 FERC Para. 61,348 at 31 (June 20, 2006).
- (118) New Jersey Motion, *supra* note 113, at 13. (ニュージャージー州の主張は、「デラウェア州がニュージャージー州の主権を侵害してはならない」ということだ。)
- (119) See Letter from Conn. Dept. of Envtl. Prot. to Broadwater Energy, L. L. C. (Feb. 28, 2006).
- (120) See 16 U. S. C. section 1456 (c) (1) (2000). 各州が、自らの沿岸域に影響を与える限りにおいて、連邦が許可した行動から逸脱することがないように州外での行動も含めて要求することが出来ることを定めている。
- (121) 15 C. F. R. section 930.154 (2007). (各州が、C Z M A との一貫性を維持させることにつき、他の州における行為をも要求でき、そのような行為について州としてリストアップしていくことができるとする条項。これにより、L N G 輸入基地の立地選定ないし建設について、ある州が、近接州に、事実上、「横やり」を入れることができる。) 現在のところ、このリストアップを目指した州はない。このため、当面、近接州としてそのような行為に及ぶ州は存在しないであろう。
- (122) *Id.*
- (123) *Id.*
- (124) Natural Gas Act, 15 U. S. C. sections 717-17w.
- (125) L N G 船をはじめとした L N G 関連の技術発展について、田部井純「L N G プロジェクトの現状および L N G 船の最新技術動向」『都市エネルギー協会第一四期エネルギー政策研究会』四頁(二〇〇七年)参照。
- (126) Denise L. Desautels and Alan K. Mayberry, *supra* note 14, at 92.
- (127) 49 CFR Part 192 (2007).
- (128) 連邦行政規則四九卷一九二部は、米国機械学会 (A S M E) が作成したいわゆる B 31.8 というガスパイプラインの標準規格を参照することを厳格に要求していることで知られる。
- (129) Denise L. Desautels and Alan K. Mayberry, *supra* note 14, at 97.
- (130) *Id.* at 96.

(131) Id.

(132) Id.

五 結語

ブランドイス (Brandeis) 連邦最高裁判事は、社会的・経済的実験を試みる個別の州の政策議題を反故にしないようにと幾度となく警告した人物であった。彼はつぎのように語っている。「州民が望みさえすれば州が単独で実験を試みることができるというのは、連邦制の幸運な側面である。目新しい社会的経済的実験を他州はリスクを負うことなく見守ることができるのである。」⁽¹³¹⁾しかしながら、州民の財産や安全を守る立場にある州は、他の何よりも州民を保護する責務を負っている。州民のために役立つことを推進するための政策策定をなすべきところ、実験遂行があまりに重視されると、それがおぞなりになる危険にさらされる。貿易、州際通商の問題を扱うときには、統一的連邦規制により得られる便益が期待され、州の境界線は認識されなくなる。⁽¹³²⁾LNG基地の建設も、様々な当事者が関与し、長期契約を必要とする資本集約的なプロジェクトである。⁽¹³³⁾その投資は予見可能性を必要とする。FERCは、「連邦の監視は、州政府がLNG輸入に無理なハードルを設けることをチェックするためのものである」ことを強調した。⁽¹³⁴⁾そして、二〇〇四年三月二四日付けオーダーにおいて、「地理的にも現存のインフラの状況からも、そもそもLNGを輸入し、貯蔵し、ガス化し、市場に供給できる場所は有限である。」と警告した。⁽¹³⁵⁾この論理により、LNG基地に関する政策については、連邦レベルで実施されるべきで、それに呼応する形で州規制や地方政府の規制が求められることになった。すなわち、連邦エネルギー規制委員会 (FERC) は、Sound Energy Solutions 社 (SEES社) がなした申請に対して、宣言的命令 (Declaratory Order) を

発し、その中でカリフォルニア州・ロングビーチに隣接したLNG輸入基地の地点確保、基地建設、および基地操業について連邦の排他的な規制管轄権を宣言した。この命令は、日本企業の資本が入ったLNG基地計画に関するものであっただけに我が国でも注目された。⁽¹³⁾FERCのこのような主張の妥当性をはかるには、(州際通商規制の要素がこの問題とは深く関わっており、)この種の規制について州政府と連邦政府の間にある「境界」を再認識する必要がある。FERCはLNG基地およびそのプロジェクトに関して、初めてその排他的な管轄権を主張したのであるが、かような権限はFERCにはないのかとの疑問が米国内で呈されたほどである。⁽¹⁴⁾LNG基地の地点確保、基地建設及び基地操業については、FERCによれば、SES社事例にみられる基地に対する排他的規制の宣言的命令がその代表例なのである。⁽¹⁵⁾FERCは、LNG事業は、州内通商のみに限定して従事することを主眼とするものには実際にはないことを前提とする。その具体的案件において、州際通商に該当しないLNGの卸売ないし州際輸送のような要素を含まなくても、すなわち基地そのものは完全な州内のプロジェクトであっても、連邦に完全な規制権限があることを連邦規制当局として明示した。

LNGの多くが結局は火力発電に使用されることからすれば、新規LNG基地建設が州際通商に影響を与える以上、州際通商規制に服すべきことの論理が成立する。LNG基地の地点確保、基地建設、基地操業では、連邦による単一かつ統一的な規制が求められる。その上、LNGの輸入がそもそも卸販売か州を跨ぐ輸送の意図をもつものであれば、LNG基地の地点確保、基地建設、および基地操業は、全て連邦天然ガス法のもと、FERCの規制権限に服することになる。この意味で当該連邦法の中に連邦規制当局のLNG基地への排他的規制権限を盛り込むという選択は、非常に論理的で整合性もあるとして歓迎すべきことであつたと思われる。

- (132) *New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262, 311 (1931) (Brandeis, J., dissenting).
- (134) *Pennsylvania v. West Virginia*, 262 U.S. 553, 599 (1923) (citing *West v. Kan. Nat. Gas Co.*, 221 U.S. 229, 235 (1911)).
- (135) *Sound Energy Solutions*, 107 F. E. R. C. P. 61,263, 62,168 (2004).
- (136) *Id.*
- (137) *Id.* at P62,169.
- (138) 宮崎信也「米州の中長期 LNG 需要と LNG 基地計画について」『都市エネルギー協会第一二期エネルギー政策研究会セミナー報告書』一四頁（二〇〇六年）参照。住民の反対が激しいなどの理由により、日本企業の思惑通りに事は運んでいない。「米の LNG 受け入れ基地、三菱商事が建設断念」『日本経済新聞』二〇〇八年八月七日朝刊。同記事によると、三菱商事は事業化調査に六〇億円程度を投じていたようである。同社はテキサス州フリーポートの LNG 受入基地の使用権を確保済みであるが、中長期的には自前の LNG 輸入基地の建設・運用に向けて、立地戦略を練り直すという。
- (139) Monica Berry, *Liquefied Natural Gas Import Terminals: Jurisdiction Over Siting, Construction, And Operation in the Context of Commerce Clause Jurisprudence*, 26 *ENERGY L. J.* 135 (2005).
- (140) 吉武惇二「エネルギーそこが知りたい——日米欧ガスパイプラインの発達②——米国（2）連邦と州に分かれる規制権限」『ガスエネルギー新聞』二〇〇六年四月五日参照。