

大阪市大『創造都市研究』第6巻第2号(通巻9号) 2010年12月

■ 論文 ■

1頁～7頁

アメリカのクリーンエネルギー政策と ケープ風力発電事業

久末弥生(大阪市立大学大学院・創造都市研究科・准教授)

Cape Wind Energy Project and Clean Energy Policy in America

Yayoi HISASUE (Associate Professor, Graduate School for Creative Cities, Osaka City University)

【目次】

- I. はじめに
- II. アメリカのクリーンエネルギー政策の現状
- III. ケープ風力発電事業
 - 1. 訴訟—ケープ風力発電事業事件(2004年)
 - (1) 事実の概要
 - (2) 判決
 - 2. 計画承認
- IV. アメリカ東海岸と沖合風力発電
- V. クリーンエネルギー政策への示唆

【要旨】

2011年4月、アメリカの連邦内務省海洋エネルギー管理・規制・施行局は、ケープ風力発電事業の建設・操業計画を承認した。クリーンエネルギーへの注目が世界的に高まる中、アメリカ初の沖合風力発電地帯の建設・操業計画となるケープ風力発電事業の計画承認は、各国のクリーンエネルギー政策にも影響を与えることになると考えられる。オバマ政権下のクリーンエネルギー政策は、州・地方政府と連邦行政機関との調整を重視すると共に、外縁大陸棚での沖合風力発電地帯の建設を強く意識した内容となっている。その背景には、ケープ風力発電事業の是非が訴訟の場で争われてきたという事実がある。本稿は、ケープ風力発電事業の計画承認に至るまでの経緯を法的観点から概観したうえで、アメリカのクリーンエネルギー政策の動向と展望を探るものである。

【キーワード】

クリーンエネルギー、再生可能エネルギー、ケープ風力発電事業、沖合風力発電地帯、グリーンジョブ

【Abstract】

On April 2011, the Bureau of Ocean Energy Management, Regulation and Enforcement (BOEMRE) approved a Construction and Operations Plan (COP) submitted for the Cape Wind Energy Project. The new policies on clean energy will result from creating the America's first offshore wind farm.

While a dozen lawsuits have been filed against Cape Wind Energy Project, President Obama emphasizes the sitting and construction of offshore wind farms.

This article studies the 'Cape Wind Energy Project' and clean energy policy in America in the context of related laws and lawsuits.

[Keywords]

Clean Energy, Renewable Energy, 'Cape Wind Energy Project', Offshore Wind Farm, Green Job

I. はじめに

2011年4月19日にアメリカの連邦内務省長官サラザール(Kenneth Salazar)は、同省海洋エネルギー管理・規制・施行局(Bureau of Ocean Energy Management, Regulation and Enforcement: BOEMRE)がケープ風力発電事業(Cape Wind Energy Project)の建設・操業計画(Construction and Operations Plan: COP)を承認したと発表した。クリーンエネルギー(clean energy)、とりわけ太陽光・太陽熱や風力などの再生可能エネルギー(renewable energy)への注目が世界的に高まる中、アメリカ初の沖合風力発電地帯(offshore wind farm)の建設・操業計画となるケープ風力発電事業の計画承認は、アメリカにとどまらず各国のクリーンエネルギー政策にも影響を与えるものと考えられる。

本稿は、ケープ風力発電事業の計画承認に至るまでの経緯を法的観点から概観したうえで、アメリカのクリーンエネルギー政策の動向と展望を探るものである。

II. アメリカのクリーンエネルギー政策の現状

2011年3月末現在、アメリカはグリーン投資(green investment)分野で世界第3位の位置にいる(第1位は中国、第2位はドイツ)。第3位という順位は以前に比べると下落してはいるものの、アメリカはクリーンエネルギー投資(clean energy investment)において51%という高い伸び率を依然として維持する。アメリカのこうした現状について、大きく2つの点が指摘されている。まず、アメリカがグリーンエネルギー(green energy)の技術革新や投資といった面では指導的役割を果たしているが、製造面で遅れている点である。次に、連邦議会で紛糾しがちな気候変動問題自体に焦点を合わせることは避け、共和党と共にクリーンエネルギー政策を促進するための共通基盤を見いだそうとしてきた民主党オバマ政権(2009年～)による一定の成果という点である。太陽光・太陽熱や風力などの再生可能エネルギーについては、エネルギー省長官チュー(Steven Chu)が、2010年代末までに石油・天然ガスの新規事業と競争力のある安い価格になるとの見通しを最近明らかにした。

再生可能エネルギーについては2009年4月22日に、連邦内務省によって「再生可能エネルギー最終枠組み(Final Renewable Energy Framework)」が発表された。同枠組みは、再生可能エネルギー事業(Renewable Energy Program)を管理運営するための規則制定手続である。さらに「最終規則(The final rule)」が、波力、潮力、太陽光・太陽熱といった再生可能エネルギーに加えて、外縁大陸棚(Outer Continental Shelf: OCS)での沖合風力発電地帯の建設のように、再生可能エネルギー開発行為のためにリース(leases)、地役権(easements)、通行地役権(rights-of-way)が認められることになる事業についても定める。これらの枠組みや規則にいう「再生可能エネルギー事業」とは、次の内容を含む“ライフサイクル(life cycle)”アプローチを採用することとされる。

- 州、地方、部族の政府が共同で設けた特別調査委員会による調整。
- 商業リースや有限リース同様、競争力のある安い価格のものとそうでないものを含めた、リース・許可

(grant) の発行。

- 建設用地アセスメント、建設・操業、全体行動計画を含めた、計画・操業の監視。計画承認。環境・安全のモニタリングと視察。
- 結束行動をカバーする支出。
- 事業寿命後の取り壊し。

さらに、「再生可能エネルギー事業」を実現するうえで重要な役割を果たす命令として、次の内容を含むこととされる。

- 安全性。
- 環境保護。
- 環境上の悪影響を受けた州や地方の政府と、連邦行政機関の調整。
- 外縁大陸棚の土地利用に対する正当な報酬。
- 各州間の公平な歳入わりあて。

このように、アメリカのクリーンエネルギー政策は、州・地方政府と連邦行政機関との調整を重視すると共に、外縁大陸棚での沖合風力発電地帯の建設を強く意識した内容となっている。その背景には、2000年代以降、ケーブ風力発電事業の是非が訴訟の場で争われてきたという事実がある。

Ⅲ. ケーブ風力発電事業

1. 訴訟—ケーブ風力発電事業事件 (2004 年)

ケーブ風力発電事業をめぐる最も大きな訴訟の1つとなったのが、Ten Taxpayer Citizens Group, et al. v. Cape Wind Associates, LLC 373 F.3d 183; 2004 U.S. App. LEXIS 12914 (2004) (以下「ケーブ風力発電事業事件」と呼ぶ)である。ケーブ風力発電事業事件は、環境保護を旨とする風力発電事業が、むしろ環境損害を引き起こす危険を示唆した事件として知られる。本事件では、ケーブ風力発電事業、すなわちケーブコッド (Cape Cod)¹⁾ 沖合における風力発電地帯の建設事業が、環境に悪影響を及ぼすものとしてマサチューセッツ州法に違反するかどうか最大争点となった。

(1) 事実の概要

原告の市民団体らは、ケーブコッドから3マイル以上沖合に位置する、ナンタケット海峡 (Nantucket Sound) の浅瀬であるホースシュー・ショールズ (Horseshoe Shoals) に建設されることになった大規模な風力発電地帯による環境への悪影響を懸念して、当該風力発電事業 (以下「ケーブ風力発電事業」と呼ぶ) を営む被告のケーブ・ウィンド・アソシエーツ (Cape Wind Associates) を提訴した。

マサチューセッツ州南ヤーマス (South Yarmouth) の有限責任会社である被告は、高さ470フィート (1フィート=約30.48センチメートル) の風力タービンを少なくとも130基は据え付けることになる、大規模な風力発電地帯の建設を計画していた。計画が実現すると、ナンタケット海峡上28平方マイル (1マイル=約1.6093キロメートル) にわたって風力発電地帯が広がることになり、海岸の景観にも影響を及ぼすことが予想された。2001年末に被告は、風力発電地帯の建設事業の一環として、風力発電地帯の建設に必要な気象データと海洋データの収集を目的とする、科学データ測定所 (Scientific Measurement Device Station: SMDS) の建設計画を発表した。科学データ測定所は、ホースシュー・ショールズの海底100フィートに打ち込まれる3本のスチール杭で支えられた、空中の高さが約200フィートの建物で、海面の約900平方フィートを占めることになっていた。2002年8月に連邦陸軍工兵隊 (Army Corps of Engineers) は、1899年の河

川港湾法 (Rivers and Harbors Act, 33 U.S.C. §401 et seq.) 10 条に基づいて、科学データ測定所の建設許可を被告に与えた²⁾。被告は、マサチューセッツ州法に基づく科学データ測定所の建設許可を得ようとしなかった。連邦陸軍工兵隊が建設許可を与えた数週間後に、米国沿岸警備隊 (Coast Guard) が科学データ測定所建設の告示を出した³⁾。2002 年 10 月 27 日に被告が建設を始めた科学データ測定所は、既に完成し、操業を始めていた⁴⁾。

科学データ測定所の建設が始まる前の 2002 年 10 月 16 日に原告は、バーンスタブルの州上位裁判所 (Barnstable Superior Court) に訴訟を提起した。原告は、「完全な専占理論 (complete preemption doctrine)⁵⁾」は認めるものの、ナンタケット海峡の漁業に影響を及ぼす活動を規制する権限を連邦議会がマサチューセッツ州に委譲してしまったので、被告はマサチューセッツ州が規定する承認を得ない限り科学データ測定所を建設できないと主張した。漁場や魚類生息地について規定するマサチューセッツ州法の下では、海底に建設される建物に関してマサチューセッツ州の行政承認 (administrative approval) が求められる。被告がそのような承認を得なかったので、科学データ測定所の建設はマサチューセッツ州法に違反すると原告は主張した。これに対して被告は、原告の訴状が文面では連邦議会がナンタケット海峡についての規制権限をマサチューセッツ州に委譲してしまったかどうかという連邦の問題を申し立てているので、連邦管轄が適切であるとして、事件を連邦地方裁判所にただちに移送 (remove)⁶⁾ した。被告はまた、選択的訴答⁷⁾としてスミス管轄理論 (Smith jurisdiction)⁸⁾と完全な専占理論を主張した。原告は、州上位裁判所への差戻しを連邦地方裁判所に申し立てた。

2002 年 11 月 14 日に連邦地方裁判所は、原告による差戻しの申立てを退けた。一方、2002 年 11 月 6 日に被告は、原告の訴状の却下を連邦地方裁判所に申し立てた。被告は自らの申立てを根拠づけるものとして、マサチューセッツ州環境管理局 (Massachusetts Department of Environmental Management: DEM) からの書簡を添付した。被告はまた、ケープコッド沖合の陸地における州 (Commonwealth) の規制利益を主張する当事者適格を原告が欠いていると主張した。

(2) 判決

第一審判決の連邦マサチューセッツ管区地方裁判所判決 (278 F. Supp. 2d 98) は、被告による訴状却下の申立てを認めた。連邦地方裁判所は、連邦議会がナンタケット海峡での漁業規制権限をマサチューセッツ州に委譲したことは⁹⁾、「漁業に影響を及ぼすかもしれない環境かく乱に関してナンタケット海峡全域を規制する」という一般令状 (general warrant) を州に与えたことにはならないと結論づけた。そして、マサチューセッツ州が科学データ測定所の建設について何も権限がないので、州の何の許可も求められなかったとした¹⁰⁾。そこで原告が上訴したのが、本事件である。

第二審判決となる本判決 (連邦控訴裁判所判決) は、大きく 3 つの論点について判断したうえで、原告の訴えを退けた。まず、被告が主張する連邦事物管轄権の存在について、被告とは異なる根拠づけの下ではあったが、連邦控訴裁判所はこれを認めた¹¹⁾。次に、原告が主張する被告のマサチューセッツ州法違反という点について、連邦控訴裁判所はすべて退けた。最後に、連邦控訴裁判所はマサチューセッツ州法と連邦法の矛盾を指摘したうえで、本事件における連邦法の優越を認めた。

さらに、最終審判決となる連邦最高裁判所判決 (543 U.S. 1121; 160 L. Ed. 2d 1069) は、原告の裁量上訴¹²⁾を認めなかった。

このようにケープ風力発電事業事件は、原告の全面敗訴に終わった。

2. 計画承認

ケープ風力発電事業の計画承認には、1 で概観した 2004 年のケープ風力発電事業事件をはじめとする 10 余りの訴訟の結果が少なからず影響している。また 2008 年に、マサチューセッツ州の再生可能エネルギー公益事業を促進し、2025 年までに同州の公益事業供給総エネルギーの 20% を再生可能エネルギーでまかな

うよう求める法律ができたことも、計画承認を後押ししたものと考えられる。実際、マサチューセッツ州最大の公益事業体であるナショナル・グリッド（National Grid）は、ケープ風力発電事業への参入を既に契約済みである。

連邦内務省のプレスリリースによると、ケープ風力発電事業の行動案は、その規模や立地を含めて、2009年1月発表の「ケープ風力発電最終環境影響評価（Cape Wind Final Environmental Impact Statement: FEIS）」で検討された内容とほぼ同じである。すなわちケープ風力発電事業は、3.6メガワット級の風力タービン発電機を130基ほど要し¹³⁾、風力タービンの高さは最高で440フィートとなる。これらの風力タービンが、ナンタケット海峡、ケープコッド沖合、マーサズビニヤード（Martha's Vineyard）、ナンタケット島（Nantucket Island）の外縁大陸棚に格子型に据え付けられることになるのである。

連邦内務省海洋エネルギー管理・規制・施行局（BOEMRE）は、先に述べた2009年FEISや他の環境アセスメントに見落としがないかを確かめるために、ケープ風力発電事業建設・操業計画（COP）について国家環境政策法（National Environmental Policy Act: NEPA）に基づく環境アセスメント（Environmental Assessment: EA）を独自に行ってきたが¹⁴⁾、あらゆる影響が適切に検討されてきたと結論づけた。同局はまた、計画承認に関する判断記録（Record of Decision）を公布し、ケープ・ウィンド・アソシエーツが守るべき文言や条項の詳細を明らかにした。

IV. アメリカ東海岸と沖合風力発電

アメリカ初の沖合風力発電地帯としてケープ風力発電事業がマサチューセッツ州での建設計画について連邦内務省承認を得たことは、同じく大西洋岸に位置する東部諸州にも影響を与えている。特に、ニュージャージー州、デラウェア州、メリーランド州、バージニア州の沖合開発は、環境上の障害事由が何も見つからない限り推進されるとの見通しが、内務長官サラザールとエネルギー長官チューによって示された。

ケープ風力発電地帯の建設は2011年秋の早い時期に、海中に風力タービンを据え付けることから始められ、開発事業期間としては約10年間が見込まれている。このケープ風力発電事業をマイルストーンとして、将来的にはニュージャージー州にも沖合風力発電地帯を建設することが連邦内務省で検討されていることも、サラザールは明らかにした。

風力発電は出力が天候に左右されるため、電力の安定供給が難しい点が指摘されてきた。この点についてサラザールは、「大西洋岸沖合の風力は圧倒的だ」との見解を述べている。ケープ風力発電事業の具体的な電力供給規模について、ケープ・ウィンド・アソシエーツの開発者らは、平均風力で20万世帯に電力を供給すると見積もっている。

V. クリーンエネルギー政策への示唆

マサチューセッツ州司法長官オフィス（Massachusetts attorney general's office）の見積もりによると、ケープ風力発電事業は26億2000万ドルかかるとされ、公益事業体のナショナル・グリッドは、事業完遂までに12億ドルが電気料金として負担されることになる」と述べた。それでも、再生可能エネルギー事業としては比類ない規模である点や電力を渴望するアメリカ東海岸に近接している点などを考慮すると、ケープ風力発電事業への参入契約は割安だとナショナル・グリッドは主張する。

ケープ風力発電事業は、クリーンエネルギー自体すなわち電力を得るだけでなく、オバマ政権が重視するグリーンジョブ（green job）政策を推進し¹⁵⁾、長期経済利益を得ることが見込まれている。この点について、連邦内務省海洋エネルギー管理・規制・施行局長のブロンウィッチ（Michael R. Bromwich）は、「ケープ風力発電事業の前進が、再生可能エネルギー産業部門とりわけ沖合風力発電への関心を促すと共に、エネルギーインフラにおける技術革新や投資に拍車をかけることになる」との見通しを述べた。

以上を踏まえると、新たなアメリカ産業として全米の期待を集めている再生可能エネルギー産業部門において、ケープ風力発電事業が大きな役割を果たすことは確実と思われる。先に触れたグリーン投資に関する指摘のように、技術革新や投資の面だけでなく製造面においても再生可能エネルギー産業を牽引していくことが、アメリカの今後の課題となるだろう。他方、従来の日本は、出力が安定しないことに加えて現在の技術では電力供給量が少ないなどの理由から、風力発電事業には積極的ではなかった。1980年代から風力発電事業に参入してきた国内メーカーの三菱も、その実績のほとんどはアメリカにおけるものだった。しかし、2011年3月の福島原子力発電所事故を受けてエネルギー政策の転換が求められる中、同年5月には風力を含めた再生可能エネルギーを重視していく旨の政府方針が発表されると共に、東芝が国内の風力発電事業に本格参入するなど、風力発電事業はまさに追い風に乗っている。これらの観点からも、再生可能エネルギー産業の新たな可能性を示すことになるケープ風力発電事業の動向を注視していく必要があるだろう。

【注】

- 1) ケープコッド国立海岸公園 (Cape Cod National Seashore) として、広く知られている。
- 2) 1899年の河川港湾法10条は、航行可能水域において、連邦陸軍工兵隊の広い管理権限を認める。
- 3) 連邦陸軍工兵隊が河川工事など建設分野を担当するのに対して、米国沿岸警備隊は海洋汚染調査など環境分野を担当する。
- 4) 関連訴訟で原告(市民団体ら)が州裁判所から暫定的差止命令(temporary restraining order)を得たため、科学データ測定所の建設は一時的に延期された。しかし原告が当該訴訟を自発的に取り下げ、さらに暫定的差止命令が期間経過によって失効したため、科学データ測定所の建設が始まった。
- 5) 海岸から3マイル以上沖合に位置する場所は、連邦政府が管轄する。そこでは連邦法が州法に完全に専占し、連邦法違反の州法は無効とされるという理論。Beneficial National Bank v. Anderson, 539 U.S. 1, 6-7 (2003)。
- 6) 連邦の裁判権にも服する事件が州の裁判所に提起された際に、一定の場合には、被告が州裁判所から連邦地方裁判所への事件の移送を求めることができる。田中英夫編集代表[1991]『英米法辞典』東京大学出版会、718頁。
- 7) 複数の請求または攻撃防禦方法を提出して、そのうちのいずれかの採用を求めることになる。
- 8) 原告の主張が連邦法についての重要な問題の解明を求めることになる場合に、連邦事物管轄権を認める理論。Almond v. Capital Props., Inc., 212 F.3d 20, 23 (2000)。
- 9) 1984年に連邦議会が法案を通過させた、マグナソン・スティーブンス法(Magnuson-Stevens Act)の1856(a)(2)(B)条に基づく権限委譲を意味する。
- 10) Ten Taxpayers Citizen Group v. Cape Wind Assocs., LLC, 278 F. Supp.2d 98, 101 (2003)。
- 11) 被告は、原告の当事者適格の欠如、マグナソン・スティーブンス法に基づく完全な専占理論などを根拠に、連邦事物管轄権を主張していた。しかし連邦控訴裁判所は、原告の主張が連邦法に直接基づくことを認めたくえで、スミス管轄理論(注8参照)や完全な専占理論についての判断を避けた。
- 12) 上訴を受理するかどうか、上訴を受ける裁判所の完全な裁量にかかる場合をいう。上訴は、重要な法律問題を含むと上級審が判断した場合に許される。田中・前掲(注6)133~134頁。
- 13) ケープ風力発電地帯全体で、468メガワットの出力が想定されている。
- 14) 連邦内務省海洋エネルギー管理・規制・施行局独自の環境アセスメント(EA)では、追加の調査やサンプリング、航空機往来や漁場利用と両立しないこと、緊急時の対応、渡り鳥、微気候(microclimate、小規模の地形や地物の影響による気候)、風力タービン発電機内の石油、他の連邦行政機関から出される許可、他の行政機関との協議などの問題が検討された。
- 15) 2009年の就任直後にオバマ大統領(Barack Hussein Obama, Jr.)は、新副大統領バイデン(Joseph Robinette Biden, Jr.)と共に、エネルギー・環境アジェンダの中で『オバマ・バイデン包括的アメリカ新エネルギー計画(Obama-Biden comprehensive New Energy for America plan)』を発表した。同計画の目的は、代替エネルギーや再生可能エネルギーに投資し、輸入石油への過度の依存をやめ、地球規模の気候危機問題に取り組み、数百万の新たなグリーンジョブをつ

り出すこととされた。

【参考文献】

- 久末弥生 [2011] 『アメリカの国立公園法—協働と紛争の—世紀』、北海道大学出版会 Hisasue, Y.[2011], “*America’s National Parks Law: a Century of Cooperation and Conflict*”, Sapporo, Hokkaido University Press. (in Japanese)
- 久末弥生 [2009] 「ケープコッド風力発電所事件」『ビジネスロー・ジャーナル』第14号 Hisasue, Y.[2009], ‘Global Business Law Seminar: Ten Taxpayer Citizens Group, et al. v. Cape Wind Associates, LLC 373 F.3d 183; 2004 U.S. App. LEXIS 12914 (2004)’, “*Business Law Journal*”, No.14. (in Japanese)
- 松岡憲司 [2004] 『風力発電機とデンマーク・モデル—地縁技術から革新への途—』、新評論
- Nagle, J.C. and Ruhl, J.B.[2006], “*The Law of Biodiversity and Ecosystem Management*”, Second Edition, New York, Foundation Press.