

査読付判例評釈

国が国民を気候変動の脅威から保護するための適切な措置を講じる
法的義務の肯否

— Urgenda Foundation v. State of the Netherlands 最高裁判決評釈 —

京都大学大学院*

一原雅子

※2020年8月27日受付、2021年3月20日受理

1. 事案の背景

2019年末、オランダの気候変動訴訟において画期的な最高裁判決が出た。政府が国民に対して負う保護義務の一内容として、適切な気候変動対策を講じる義務を負うと明言し、その履行のため、2020年までに1990年比で少なくとも25%の排出削減を達成するための措置を講じる旨、政府に命じたのである¹。一国の最高裁判所が政府に対し温室効果ガス削減措置を講じる旨命じたのは、本判決が初である。

2. 事案の概要

2007年のIPCC第4次報告書では、京都議定書の附属書I国が2020年までに1990年比で温室効果ガス排出を25%から40%削減する必要があると示唆された。これを受け、EUは2010年のカンクン合意(COP16)で、EU全体で2020年までに1990年比で30%の削減を目標とする可能性を示唆しつつ、最終的には20%の目標値を維持した。

オランダは国土の大部分が低海拔である事情等から、気候変動に伴う海面上昇の影響を受けやすく、当時、2020年までに1990年比で30%の削減達成目標を掲げていた。しかし、EUの20%の目標値を考慮して、2012年以降、目標を同率に引き下げた²。環境保護団体であるUrgenda財団は、政府に当該引き下げの見直しを求めたが、政府が応じなかったため、2013年、886名のオランダ国民の利益を代表し、政府に対し、同国民法上の代表訴訟(同国民法3:305条³)を提起した。三審を通じた争点は、政府の不十分な温室効果ガス排出削減規制によって、欧州人権条約(以下ECHRとする)第2条(生命に対する権利)、第8条(私生活および家族生活が尊重される権利)により保障される原告らの権利が侵害され、国の当該行為は国民に対する保護義務違反に基づく不法行為(民法6:162条⁴)となるとの主張の当否である。Urgenda財団は、当該義務の具体的内容は、2020年までに1990年比で40%、または少なくとも25%の温室効果ガス排出削減であるとし、その履行を政府に命じる判決を求めた。2015年の第一審判決は後者の請求を認容し、その判断が控訴審判決と本判決で概ね維持された。

* 現在の所属は、総合地球環境学研究所

3. 判旨

本判決は冒頭で、いわゆる 2 度目標達成の必要性が気候科学上の広範な共通認識であることと、オランダ国が削減義務を負うことを、当事者間に争いのない事実として判断の基礎とするとした。そして、本件の争点は、国が 2020 年までに 1990 年比で少なくとも 25% の温室効果ガス削減義務を負うか、また裁判所が当該命令をなしうるのかのみだとした。以下、要点を絞り紹介する。

第 1 に、削減義務の肯否について、本判決は、ECHR 第 2 条および第 8 条から重疊的に、適切な措置を採るべき締約国の積極的義務が導かれるとし、その発生は、人々への現実で即時の危険が存在し、国がこれを認識している時だとした。そして、即時とは時間的切迫性ではなく、むしろ、問題の危険が巻き込まれる人々を直接脅かすという意味だとした。

第 2 に、ECHR 第 2 条および第 8 条の解釈基準について、本判決は ECtHR（欧州人権裁判所）の判例上確立された、共通の基盤という基準を採用した。これは、ECHR の立法趣旨である個人の人権保障を志向する誠実な解釈の観点から（条約法に関するウィーン条約 31 条(1)、事件当時に国際社会に存在すると認められる共通の価値観ないし認識を反映する「慣行」(同条(3)(b)) を ECHR の解釈に取り込む手法である。裁判所はこれにより、IPCC 第 4 次報告書上の削減数値について、当時の状況から、共通の基盤を成すに足りる締約国間の十分なコンセンサスがあると判断し、各締約国の削減目標として適用されることとした。

第 3 に、国の削減義務の範囲について、本判決は、国連気候変動枠組条約上の、共通だが差異ある責任原則および無害原則（序文）、予防原則（3 条 3 項）、および締約国の具体的なコミットメント（4 条）を挙げ、各締約国はこれらの条項に基づき、各々の責任と能力に応じて必要な措置を講じる義務を負うとした。また、この責任は、国家責任条文草案 47 条 1 項が定める、複数の国家が同一の国際違法行為に対して責任を有する場合に、それぞれの国家がその行為に関係して追求される責任と調和するとした。

第 4 に、裁判所が政府に対して削減措置を講じる旨命令できるかについて、本判決は削減義務内容の決定につき政府は裁量を持つとした上で、当該裁量が法律の範囲内で適切に行使されたか否かには司法統制が及ぶとした。そして、現行の国の削減目標は同国の責任内容に照らし明白に不十分だとして、裁量逸脱を認定した。

4. 本判決の意義と射程

第 1 に、本判決は気候変動の脅威が人権を侵害し、法的救済対象となることを明認した。この点は従来の気候変動訴訟では、具体的な権利侵害がないとか⁵、当該被告の行為と損害の間の因果関係が証明されない⁶と判断されがちであった。また、オランダ民法が代表訴訟を認めており⁷、原告が民事訴訟の形態を採れたことも、裁判所が権利侵害を明認するのに有益だった。この点、類似の訴訟が本判決に前後してドイツ、スイスおよびアイルランドで提起された⁸が、現行規制の司法審査目的からか、全て行政訴訟である。この場合、自らの権利侵害なく一般公益を訴える違法な *actio popularis* にあたるかが検討され、スイスの

事件はこれに該当するとして却下された。

第2に、義務の具体的内容について、本判決は、IPCC第4次報告書が示す科学的知見に対する国際的コンセンサスを「共通の基盤」基準を介してECHR第2条および第8条の解釈に取り込んだ。そして、これらの条項に基づく国家の削減義務の範囲の画定に、当該数値を直接採用した。この点、アイルランドの事件では、国は上告審で、科学と法的拘束力を峻別すべきだと批判したが、最高裁判所はこの点の判断はしていない。

なお、このように現行規制を強化する場合、国の実行可能性も問題となるが、裁判所は政府が2011年までは30%を目標値としていたことから、不可能ないし過大な義務ではないとした。一方、ドイツの事件では、2020年までに1990年比40%削減との野心的な目標の達成が以後困難となり、原告らは国に、追加的規制措置を求めた。だが、裁判所は現行目標に法的拘束力がないとして、請求を退けた。

第3に、司法判断適合性について、従来気候変動訴訟の多くは、気候変動政策内容の決定は政府の裁量事項だとしてきた。本判決は、政府の裁量を認めつつも、その裁量の外延を画する数値目標と期限には司法統制が及ぶとした。気候変動問題のように、各国が各々の責任に応じ協働すべき課題において、各国の義務の外延の画定は国家裁量の範囲とすべきでなく、行政裁量に対する司法的統制として、オランダを含む他国一般にも妥当する判断だと考える。もっとも、かかる判断はオランダが条約優位性を採り(同国憲法93条および94条)、ECHRを直接裁判規範とできたからこそ可能だった。

5. 本判決の影響

本判決は国外に広く影響を与えた。実際上述のとおり、類似の訴訟が複数提起された他、日本でも神戸石炭火力発電所建設差止等請求事件で、気候変動の脅威が人権侵害となることを示す証拠として、本判決公式要旨の仮和訳が提出された⁹。

しかし、本判決はオランダ独自の背景事情や事件当時の状況を踏まえ、国際法を含むオランダの法システムに依拠して下された。よって、本判決の射程を適切に理解するには、本判決上の判断のうち、他国でも援用可能な枠組みと、そうでない部分を峻別する必要がある。例えば、オランダと異なる法システムを採る日本で本判決の射程を考える場合、援用可能な枠組みの例としては気候変動の脅威を人権侵害とする法律構成(国の環境配慮義務(環境基本法19条)違反に基づく環境影響に対する、人格権に基づく差止請求等)がある。他方、援用不可能なもの例には、代表訴訟制度、条約優位性がある。

(いちはら まさこ)

[謝辞] 日々の研究指導に加え本稿をご校閲下さいました宇佐美誠教授、また本判決仮和訳にあたり多大なご教示ご示唆を下さいました認定NPO法人気候ネットワーク代表の浅岡美恵弁護士、早稲田リーガルコモンズ弁護士事務所ご所属の福田健治弁護士に、厚く御礼申し上げます。

¹ 本判決の公式英訳は以下(2021.3.22)

<https://www.urgenda.nl/wp-content/uploads/ENG-Dutch-Supreme-Court-Urgenda-v-Netherlands-20-12-2019.pdf>

² Ministry of Infrastructure and the Environment, *Climate Agenda: Resilient, prosperous and green* (December 2013), 17頁。))

³ Dutch Civil Law, <http://www.dutchcivillaw.com/civilcodebook066.htm> (2021.3.22)

⁴ 前掲脚注3参照 (2021.3.22)

3 国が国民を気候変動の脅威から保護するための適切な措置を講じる法的義務の肯否(一原)

⁵ Massachusetts v. EPA, 415 F. 3d 50,59 (D.C. Cir. 2005)

⁶ Lliuya v RWE AG (Az. 5 U 15/17 OLG Hamm)

⁷ 同国民法 3:305 条。前掲脚注 3 参照

⁸ VG Berlin, ZUR 2020, 160=NvWZ 2020,1289 (ドイツ)、Federal Administrative Court, Sec 1 Judgement A-2992/2017 of 27 Nov. 2018、その上告審である Federal Supreme Court, Public Law Division 1 Judgement 1C_37/2019 of 5 May 2020 (以上、スイス)、および Friends of the Irish Environment v. The Government of Ireland & Ors [2020] IESC 49 (アイルランド)。

⁹ 原告準備書面 (9)、神戸石炭訴訟 <https://kobeclimatecase.jp/wp-content/uploads/2020/02/200121kobe-minjii-genkoku-jyunbisyomen9.pdf> (2021.3.22)