

オランダ最高裁判決

判決日 2019年12月20日

上告人 オランダ国（経済気候省）

被上告人 Urgenda 財団

判決要旨（仮訳）

本件の争点は、オランダ国は、国内から排出される温室効果ガス排出量を、2020年末までに1990年比で少なくとも25%削減する義務を負うか否か、また裁判所が国に対し同削減を命じることができるか否かである。

Urgenda の申立と地方裁判所及び控訴審裁判所の見解

Urgenda は、2020年末までに温室効果ガス排出量を1990年比で40%、少なくとも25%を削減するよう国に命じる判決を求めた。

2015年に地方裁判所は、国は2020年末までに温室効果ガス排出量を、少なくとも1990年比25%の削減をすべきとの判決を求めた Urgenda の請求を認容した。

2018年に控訴審裁判所は、地方裁判所の判決を是認した。

上告申立

国は、控訴審裁判所の判決に関して上告し、幾多の反論を主張した。

The Deputy Procurator General (副検事総長) と Advocate General は最高裁判所に対し、国の上告を棄却して控訴審裁判所の判決を確定させるよう勧告した。

最高裁判所の判断

最高裁判所は、国の上告申立は棄却されるべきと判断する。これにより、国に対して1990年比で少なくとも25%の温室効果ガスの排出削減を命じた地方裁判所の判決およびこれを是認した控訴審裁判所の判決は、最終的な判決として確定することとなる。

最高裁判所の意見は、国とUrgendaとの間に争いのない控訴審裁判所が認めた事実と前提に基づくものである。上告審において、最高裁判所は、控訴審裁判所が法を適切に適用したか、控訴審裁判所の判決が検討に際して考慮すべき事実をもとに包括的で十分に証拠に裏付けられているかについて判断した。

最高裁判所の判決理由は判決第4章から第8章のとおりである。これらの理由の要約を以下に示す。この要約は判決理由自体に代わるものではなく、最高裁判所判決のすべてを反映したものでもない。

危険な気候変動（判決 4.1-4.8）

Urgenda と国は、近い将来、危険な気候変動に至る真の脅威が存在しているとの気候科学の見解を是認している。気候科学および国際社会においてこのような脅威が存在することについては全く一致している。その内容を簡潔にまとめると、以下のとおりである。

C02 を含む温室効果ガスの排出は、大気中の温室効果ガスの濃度を高める。これらの温室効果ガスは、地球から放出された熱を保持する。温室効果ガスの排出量は、産業革命以来1世紀半以上にわたって増え続け、地球は暖かくなり続けている。この間に気温は約1.1°C上昇したが、その大半（0.7°C）は最近の40年間に生じたものである。地球温暖化は最大2°Cの気温上昇にとどめられなければならないことは、気候科学および国際社会で広く同意されている前提である。また、より近時の知見によれば、気温上昇を1.5°Cまでにとどめるべきとされている。地球の気温がこの限度を越えて上昇すれば、極端な暑さや極端な干ばつ、極端な降水、生態系の攪乱が生じ、このことから食糧供給の危機や、何よりも氷河や両極の氷冠の融解による海面水位の上昇が起こる。温暖化がティッピング・ポイントに至ると、地球上、あるいは地球の特定の地域で、気候が突然、包括的に変わってしまうことになる。これらのすべてが、オランダ人を含む地球上の多くの人々の生命、幸福や生活環境を脅威にさらすことになる。ここで述べた結果は、既に今日、起こっている。

欧州人権条約に基づく人権の保護 (5.2.1-5.5.3 以下)

人権と基本的自由の保護のための欧州条約 (ECHR) は、締約国に対し、同条約に明記された権利と自由を自国民に保障することを義務付けている。同条約第 2 条は生命に関する権利を、同第 8 条は個人の生活や家庭生活に関する権利を保障する。欧州人権裁判所による ECHR の判例 (EUtHR) によれば、締約国は、人々の生命ないし幸福に対する現実かつ切迫した危険が存在し、国がその危険に気づいている場合には、国はこれらの条項に基づいて適切な措置を講じる義務を負う。

適切な措置を講じる義務は、人口の大部分や全体をも脅かす環境の危難 (hazard) をもたらす場合には、それが長い時間をかけて現実化するに過ぎないものであっても適用される。 ECHR 第 2 条および第 8 条は、締約国に不可能または公平を欠く負担を負わせるものではないが、これらの条項は、そのような差し迫った危機を回避するために、合理的に可能な限り、真に適切な措置を講じるよう義務付けたものである。また、ECHR 第 13 条によって、ECHR によって保護されている権利の侵害または侵害のおそれに対し、国内法で効果的な法的救済を提供しなければならない。このことは、国内の裁判所も、効果的な法的保護を提供し得なければならないことを意味する。

地球規模の問題と国の責任 (5.6.1-5.6.8)

危険な気候変動のリスクは、その性質において地球規模であり、温室効果ガスはオランダ国内からだけでなく、世界中から排出されている。これらの排出の結果もまた、世界中で生じている。

オランダは国連気候変動枠組条約 (UNFCCC) の締約国である。同条約の目的は、温室効果ガスの大気中の濃度を、人間活動に起因する気候システムの攪乱を未然に防ぎ得る水準に保つことである。UNFCCC は、すべての締約国が、各々の固有の責任と選択によって、気候変動を防ぐための措置をとるべきことを前提としている。

よって、各国には、その分担分に応じた責任を負う。このことは、いかなる国も、他国に比べて自国の排出が比較的少なく、自国の排出を削減しても地球全体に対する影響は少ないことをあげて、自国の責任分担分を逃れることはできないことを意味する。それゆえ、締約国は、国内からの温室効果ガスの排出を、責任分担分に応じて削減する義務を負って

いる。危険な気候変動がオランダ国内の多くの人々の生命や幸福な生活を脅威にさらす深刻なリスクがあるのであるから、締約国のその分担分を履行する義務は、ECHR 第 2 条および第 8 条に基づく。

各国の「分担」すべき義務とは具体的に何か？ (6.1-7.3.6)

ECHR 第 2 条および第 8 条に基づき国に課される積極的義務の内容については、広く支持されている科学的知見および国際的に受容されている基準を考慮しなければならない。この観点から特に重要なのは IPCC による報告書である。IPCC は気候学の研究と発展を取り扱うために国連のもとに設立された科学的な国際機関である。IPCC の 2007 年の報告書には、地球温暖化を 2°C 未満に抑えることができると期待されるシナリオが含まれていた。その目標を達成するために、附属書 1 国（オランダを含む先進国）は、温室効果ガス排出を、2020 年までに 1990 年比で 25-40%、2050 年までに 80-95% 削減しなければならない。

2007 年以降の UNFCCC のもとで毎年開催される気候会議では、現に、各国が IPCC によるシナリオに沿って行動し、2020 年までに温室効果ガスを 20-40% 削減する必要性が、毎年、指摘してきた。科学的根拠に基づき、2020 年までに 1990 年比 30% 削減が科学的に必要とされていることは、EU によって、また EU 内で、たびたび表明されてきた。

さらに、2007 年以降、安全であるためには地球の温暖化を 2 度ではなく、1.5°C 以内にとどめるべきとの知見が広く支持されてきている。そこで、2015 年のパリ協定では、各国が気温上昇を 1.5°C 内にとどめるよう努力すべきと明示的に記述されている。このことは、これまで考えられていたよりもより大きな排出削減を求めるものである。

結局のところ、附属書 1 国の国々は、2020 年までに温室効果ガスを少なくとも 25-40% 削減する緊急の必要性について高度のコンセンサスが存在する。この目標についてのコンセンサスは、ECHR 第 2 条および第 8 条を解釈する際に考慮されなければならない。2020 年までの 25-40% 削減の緊急の必要性は、オランダについてもあてはまる。

国の政策 (7.4.1-7.5.3)

国も Urgenda も、2℃目標または1.5℃目標を達成するためには、大気中の温室効果ガスの濃度を限定することが必要とする立場である。しかし、温室効果ガスの削減のスピードに関しての両者の立場は異なる。

2011年までは、国は、2020年までに1990年比30%削減を達成する方針であった。国によれば、それは、2℃目標の達成への信頼できる経路にあるために必要なものであった。しかしながら、2011年以降、国はオランダの2020年の削減目標を30%から、EUの文脈による20%に引き下げた。2020年の20%削減後、2030年には49%、2050年には95%と、削減を加速させるつもりである。この2030年および2050年目標は、既にオランダの気候法に盛り込まれている。だが、国は、国際社会で広く支持されており、必要があるとも認識されている2020年までに25~40%削減するとの目標とは異なり、なぜ、2020年までに20%だけの削減でEUの文脈では責任において合理的であるのかを説明していない。

想定される最終的な目標達成のための削減措置を講じるのが遅れるほど、削減措置はより包括的で費用がかかるものとなることは、気候科学および国際社会で広く共通の認識となっている。対策を先送りすることでティッピング・ポイントに達し、その結果として生じる突然の気候変動のリスクもより大きくなる。こういった一般に支持されている観点から、国は、提案する2020年以降に加速的に削減することで、2030年および2050年目標の達成が可能かつ十分に効果的であること、よって2℃目標および1.5℃目標の達成を保持できるとする根拠を説明しなければならない。しかしながら、国はその説明をしていない。

よって、控訴審裁判所が、国は、国際的に認められているところの2020年までに少なくとも25%の削減を遵守すべき旨、判示したのは相当である。

裁判所と政治的領域(8.1-8.3.5)

国は、温室効果ガス削減に関する決定に必要な政治的な考慮は、裁判所が取り扱うところではないと主張してきた。

オランダの統治システムでは、温室効果ガス削減にかかる政策決定は政府および議会の職責である。これらの機関は、その決定に必要とされる政治的考慮に大きな裁量権を有する。政府および議会が、政府や議会も拘束される法律の許す限度内でその決定を行ったか否かを判断するのは裁判所である。このような制約は、とりわけECHRに由来する。オラ

ンダ憲法は国の裁判所に、この条約の条項の適用及び、これらの条項を ECtHR の解釈に沿って適用することを求めている。政府に対してでも、裁判所に法的保護を提供することが認められているのは、法の支配のもとでの民主国家における本質的な部分である。

温室効果ガス排出削減に関する国の政策は、危険な気候変動からオランダの住民を護るために適切な措置をとるべきとの、ECHR 第 2 条および第 8 条から導かれる要請に明らかに整合していないと判断した控訴審裁判所の判決は、上述の内容に沿ったものである。さらに、控訴審裁判所の国に対する命令は、2020 年に 25–40%削減が必要と国際的に支持されているなかの最下限（25%）に限定したものであった。

控訴審判決はその命令を遵守するために具体的にどのような措置をとるかの選択を国に委ねたものである。遵守のために立法措置が必要であれば、いかなる立法が望ましくかつ必要かについても、国の判断に委ねられている。

結論

要約すると、最高裁判所判決は、温室効果ガスの排出について、2020 年末までに 1990 年比で少なくとも 25%削減すべき旨をオランダ国に命じた地方裁判所の判決およびこれを支持した控訴審判決を是認するものである。控訴審裁判所は、オランダの住民の生命や幸福な生活に深刻な影響を及ぼすことになる危険な気候変動リスクのため、国は、ECHR 第 2 条および第 8 条に従って、このような削減を達成すべきと結論づけることができ、また、してよいものである。

(仮訳：浅岡美恵・一原雅子)