

## 【判決紹介】

# オランダ最高裁 2019年12月20日

## 「危険な気候変動被害は人権侵害」

### 科学が要請する削減（2020年90年比25%削減）を政府に命じる

2020年2月29日

浅岡美恵

#### 環境 NGO がオランダ政府の温室効果ガス排出削減目標の引き上げを求めて提訴し、勝利

近年、市民が政府などを被告とし、気候変動対策の強化を求める気候変動訴訟が世界に広がっています。中でも環境 NGO や市民がオランダ政府に対し、2020年の温室効果ガス排出削減目標の引き上げを求めて提訴したこの事件は、訴訟での請求の内容、1審、2審でも勝訴した、代表的で先駆的な訴訟です。

原判決の英文に基づく日本語仮訳を紹介し、訴訟の概要、背景、判決のポイントについて解説します。

#### オランダ最高裁オランダ政府に目標引き上げを命じる

2019年12月20日、オランダ最高裁は、「国は2020年までに1990年比25%削減すべき（既存の政府目標は1990年比20%削減）」と命じたハーグ地裁(2015年6月)及びハーグ高裁判決(2018年10月)を支持し、オランダ政府の上告を棄却しました ([判決文の全文英訳はオランダ最高裁ウェブサイトに掲載](#))。

この事件は、2013年にオランダの NGO・Urgenda と 886人の市民がオランダ政府に対して、「国の温室効果ガス排出削減目標の引き上げ」を求めて提訴したものです。原告らの主張を容認した2015年のハーグ地裁判決は世界から注目され、世界各地に同じ趣旨の訴訟が多く提起される契機ともなりました。地裁判決を支持した高裁判決、そして今般、最高裁判決でも認められ、国に科学に基づく応分の排出削減義務があることが確定しました。このニュースは瞬く間に、世界を駆け抜けました。

表：オランダ温室効果ガス排出削減目標引き上げ訴訟の経緯

2007年～	IPCC 第4次評価報告書、発表
2013年	NGO「Urgenda」と市民、国を相手取って訴訟を開始
2013年～	IPCC 第5次評価報告書、発表
2015年	ハーグ地裁、市民の訴えを認め、国に目標の引き上げを命じる判決
2018年	ハーグ高裁、地裁判決を支持
2019年	オランダ最高裁、地裁判決及び高裁判決を支持。国の敗訴が確定

## 危険な気候変動による被害は人権侵害・国には科学に基づく保護義務

オランダ最高裁がこのような判断をした背景と理由は、今や気候の危機にあるという意識と言って過言ではありません。そして、気候正義を訴えてスクールストライキを続けている子どもたちの声を代弁したものともいえます。

最高裁は、危険な気候変動による深刻な影響は、オランダ国民のほとんどすべてといってもよい人々(特に若年世代)にとって、既に現実で切迫した人権侵害であり、国には、実効性ある方策を講じてこのような重大で広範な人権侵害から国民を保護する義務があり、危険な気候変動を防止するために気温上昇を2°C未満に抑制することは国際社会のコンセンサスとなっているとしました。2°C未満のためには、先進国は1990年比で2020年までに25~40%の削減が必要と2007年のIPCC第4次評価報告書が指摘し、毎年のCOPでも確認していました。つまり、「先進国の2020年25~40%削減」は、もはや世界のコンセンサスであり、少なくともその最下限の削減はオランダ国としての応分の義務であるとしたものです。

「気候変動対策は政治的な交渉によるもので行政・立法府の裁量に委ねられている」とする国の主張についても、「人権侵害から国民を守るのは裁判所の職責」と述べて退けました。

## 2020年目標をめぐる判決の今日的意味

既に2020年の今となつては、なぜ訴訟の焦点が2020年目標なのかと疑問に思われるかもしれません。それは、Urgendaが訴訟を始めた2013年はじめ頃、当時の科学や国際交渉の焦点は、2°C目標に対応する2020年目標と2050年目標におかれていたためです。

しかし、2014年のIPCC第5次評価報告書では1.5°C目標の必要性が認識されるとともに、中期目標の焦点は2020年から2030年に移っていきました。2019年、オランダ政府は、「2030年までに1990年比で49%削減」「2050年までに同95%削減」に目標を引き上げ、気候法に盛り込んでいました。

2020年を目前にした2019年12月のオランダ最高裁判決は、2020年目標が低きに過ぎ、対策が十分にとられないまま時間が過ぎてしまったことを確認することで、2030年目標もまた同じ轍を踏むことがないように、厳しく警告したといえます。

それだけではありません。この最高裁判決が出る直前の2019年12月2~15日にはスペインでCOP25が開催されていました。この会合では、温室効果ガス排出削減目標(いわゆる野心)の引き上げを約束する強いメッセージを発することができるかが焦点でした。それが十分にできないまま会議が15日に閉幕した直後に出されたこの判決は、国際的な政治交渉の緩みに一撃を与えるとともに、オランダのみならず世界各国へ目標の引き上げや温暖化対策の強化を強く促す意義をもつともいえます。ここからも、オランダ最高裁の気候の危機を防止する使命感がうかがえます。

今や、グテーレス国連事務総長が「人類は気候変動との競争に負けつつある」述べているように、気候緊急事態です。今回のオランダ判決は人類の気候変動との闘いの分岐点として、歴史に残る判決となることでしょう。

## オランダ最高裁判決が指摘する気候保護の責任は、世界中の国々に当てはまる普遍的な法理

原告のNGO「Urgenda」の法律顧問Dennis Van Bekel氏は、オランダの裁判所が指摘した「危険な気候変動から国民を保護するために、国は自国内の排出に相応の責任を負う」ということは普遍的な法理であり、日本を含む世界中の多くの国にも当てはまると指摘しています。

オランダのみならず、当然日本の人々（特に若い世代）にとっても、気候変動の悪影響は切迫した現実の脅威であり、人権侵害です。最新の調査報告では、2018年、気候変動リスクにさらされ、大きな被害を受けた国のランキングで日本は第1位に選出されました。現在、日本でも気候変動を止めるため、仙台、神戸、横須賀の石炭火力発電所運転差し止め訴訟が提起されています。オランダ最高裁判決の心髄が日本の石炭火力発電所新設にかかる訴訟などで活かされていくよう、私たちの取組が求められています。

## 参考文献・ウェブサイト

Urgenda ウェブサイト「THE URGENDA CLIMATE CASE AGAINST THE DUTCH GOVERNMENT（オランダ政府に対する Urgenda の気候訴訟）」（英語）

<https://www.urgenda.nl/en/themas/climate-case/>

オランダ最高裁ウェブサイト（2019）「オランダ最高裁判所判決全文（冒頭に判決要旨付き）」（英語）

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2007>

環境省ウェブサイト「IPCC 第4次評価報告書について」

[http://www.env.go.jp/earth/ipcc/4th\\_rep.html](http://www.env.go.jp/earth/ipcc/4th_rep.html)

環境省ウェブサイト「気候変動に関する政府間パネル(IPCC)第5次評価報告書(AR5)等について」

<http://www.env.go.jp/earth/ipcc/5th/>

German Watch（2019）「Global Climate Risk Index 2020（世界気候リスクインデックス 2020）」（英語）

<https://www.germanwatch.org/en/17307>

## オランダ温室効果ガス排出削減目標引き上げ訴訟 オランダ最高裁判決全文（仮訳）

ECLI: NL: HR: 2019: 2007

オランダ最高裁判所 民事部

事件番号 19/00135

判決日 2019年12月20日

### 判決

#### 当事者

オランダ国（経済・気候省）

本拠地 ハーグ

上告人 以下、国という、

代理人：弁護士 K. Teuben, MW Scheltema and JWH van Wijk, LL.M.

#### URGENDA 財団

事務所：アムステルダム、

被上告人、以下、Urgenda という

代理人：弁護士 FE Vermeulen, LL.M.

### 判決要旨

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 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。よって、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及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4から8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ある。

## 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。気候科学及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。

CO<sub>2</sub> 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、気候科学及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険（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条及び第8条は、締約国に不可能又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又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え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、すべての締約国がそ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 条及び第 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 条及び第 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及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 I 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°C 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 以内にとどめるよう努力すべきことが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 I 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 条及び第 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°C 目標又は 1.5°C 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°C目標の達成に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全体の目標の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年及び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における責任のなかで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、気候科学及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年及び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°C目標及び1.5°C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及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。政府及び議会が、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守るために適切な措置をとるべきとの、ECHR第2条及び第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及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条及び第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。

## 目次（Table of contents）

1. 手続の進行（Process progress）
2. 原則及び事実（Principles and facts）（2.1-2.3.2）
  - (a) 事実（2.1）
  - (b) Urgenda の主張及び国の反論（2.2.1-2.2.3）
  - (c) 地方裁判所の見解（2.3.1）
  - (d) 控訴審裁判所の見解（2.3.2）
3. 国の上告申立における主張；当該主張の態様（3.1-3.6）
4. 気候変動の危険とその帰結についての前提事実（4.1-4.8）
5. ECHR 第 2 条及び第 8 条は国に措置を講じることを義務付けるものか？（5.1-5.10）
  - (a) ECHR 第 2 条及び第 8 条の意味；条約上の積極的義務（5.2.1-5.3.4）
  - (b) ECHR の解釈基準；'共通の基盤 common ground'（5.4.1-5.4.3）
  - (c) ECHR 第 13 条（5.5.1-5.5.3）
  - (d) ECHR 第 2 条及び第 8 条は危険な気候変動という地球規模の問題にも適用されるか？（5.6.1-5.6.4）
  - (e) 各国の共同責任と個別国家の部分的責任（5.7.1-5.8）
  - (f) ECHR 第 2 条及び第 8 条による義務は DCC 第 3 条 305 による事案の主張に適用されるか？（5.9.1-5.9.3）
  - (g) 上告申立理由についての判断（5.10）
6. 上記から国の具体的な義務は何かに答えるための前提（6.1-6.6）
7. 附属書 I 国についての 25-40%削減目標（7.1-7.6.2）
  - (a) 25-40%目標についての国際的コンセンサスの程度（7.2.1-7.2.11）
  - (b) オランダに関する 25-40%目標（7.3.1-7.3.6）
  - (c) 気候変動への対応措置に関する国の政策（7.4.1-7.4.6）
  - (d) 国は 25-40%目標を遵守すべきか（7.5.1-7.5.3）
  - (e) 上告申立に対する判断（7.6.1-7.6.2）
8. 裁判所の命令の許容性：政治的領域（8.1-8.4）
  - (a) 立法命令（8.2.1-8.2.7）
  - (b) 政治的領域（8.3.1-8.3.5）
  - (c) 上告理由に対する判断（8.4）
9. 決定
 

別添：略語一覧

## 1. 手続の経過

事実に関する主張についての手続にあたり、最高裁判所は以下の判決に言及する。

- a. the judgment in case C / 09/456689 / HA ZA 13-1396 of the court of The Hague of 24 June 2015, ECLI: NL: RBDHA: 2015: 7145;
- b. the judgment in case 200.178.245 / 01 of the Court of The Hague of 9 October 2018, ECLI: NL: GHDHA: 2018: 2591.

国は控訴審裁判所の判決に対し、最高裁判所に上告し、Urgenda は上告棄却を求めて反論を提出した。

本件において、国については、ハーグの EHP Brans 代理人 (LL.M) が口頭及び書面により主張し、Urgenda についてはアムステルダム の弁護士である JM van den Berg が口頭で主張した。国の代理人は上告理由を提出し、Urgenda の代理人はこれに答弁した。

国は Urgenda からの反論に異議を申し立てた。最高裁判所はこれを却下した。Urgenda の反論は、これまでの当事者間の議論になかった新しい争点を含むものではなく、その大半は、上告審での防御前から Urgenda が繰り返し提出してきた主張内容をより精巧化したものである。Urgenda は、答弁書において、また口頭及び書面による弁論に先立って、上告における主張について詳細に主張した。これは、一般の事案の上告審での審理規則では求められていない。この書面や国の口頭弁論のメモに対する答弁書への応答がなされた。これらの両当事者の弁論により十分な審理がなされたもので、反論の範囲によって議論に不公平をもたらしていない。

F.F.Langemeijer (deputy Procurator General) 及び M.H.Wissink (Advocate General) は、上告を棄却すべきと意見を提出した。

国の代理人はこの意見に書面で反論した。

## 2. 前提及び事実

### (a) 事実

2.1 本件では、控訴審判決第 2 によれば、第一審判決 2.1-2.78 部分及び控訴審判決における 3.1-3.26 に記載された事実は、出発点としてなる。上告審において、これらの事実は当事者間に争いが無い。よって、最高裁判所はこれらの事実は判断の基礎となる (DCCP 第 419 条第 3 項)。最も重要な事実は、以下のとおりである。

### 気候変動及びその結果

- 産業革命開始以来、人類はエネルギーを大量に消費してきた。このエネルギーは、主に化石燃料（石炭、石油及びガス）を燃やすことによって生成される。このことで二酸化炭素が放出される。この炭素と酸素の合成物の化学式は CO<sub>2</sub> と示される。放出された CO<sub>2</sub> は大気中に排出され、何百年もの長期にわたって留まる。また、一部は森林や海洋におけるエコシステムによって吸収される。この吸収力は森林伐採や海水温の上昇に伴い低下してきている。
- CO<sub>2</sub> は最も重要な温室効果ガスで、他の温室効果ガスとともに地球から大気中に放出された熱をとどめる。これは温室効果といわれる。温室効果は、大気中により多くの CO<sub>2</sub> が放出されることに伴いより高まり、地球温暖化を悪化させる。温室効果ガス排出の気候に及ぼす反応はゆっくりと現れる。今日排出される温室効果ガスの温暖化の効果が十分に現れるには、30 年から 40 年かかる。他の温室効果ガスとしてはメタン、一酸化二窒素及びフッ素化ガスがある。
- 大気中の温室効果ガスの濃度を示す単位として百万分の 1（以下「ppm」という。）が用いられる。「CO<sub>2</sub> 換算 ppm」という表示はすべての温室効果ガス全体の濃度を表すときに用いられる。その際には、CO<sub>2</sub> 以外の温室効果ガスの温室効果を CO<sub>2</sub> の温暖化効果をベースに換算する。
- 化石燃料の燃焼を含む人間活動による温室効果ガスの排出量と地球の温暖化との間には、直接かつ直線的な関係にある。地球は既に、産業革命以前から約 1.1°C 上昇している。控訴審裁判所は、判決時における大気

中の温室効果ガスの濃度は約 401 ppm に達したと推計している。過去数 10 年は、世界の CO2 排出量は毎年 2% 増え続けている。

－ 大気中への温室効果ガスの排出を削減することによって、地球温暖化を防止あるいは軽減され得る。これは「緩和策」と言われる。さらに、海拔の低い地域に堤防を築く等の気候変動の影響に対応するための対策を講じることもできる。このような対策は「適応策」と呼ばれる。

－ 気候科学（気候と気候変動に関する）と国際社会において、地球の平均気温を産業革命前の平均気温から 2°C を越えてはならないとのコンセンサスが形成されて久しい。気候科学によれば、2100 年までに大気中の温室効果ガス濃度が 450ppm を超えなければ、この目標（以下、2°C 目標という）は達成される合理的な可能性がある。近年は、気温上昇を 1.5°C を越えないことによってこそ安全に留めうるとみられている。1.5°C に対応する温室効果ガス濃度は 2100 年までに 430ppm を超えてはならない。

－ 2100 年の最大許容濃度は 430ppm 又は 450ppm で、今日の温室効果ガス濃度（401ppm）であることをみれば、世界に、もはや温室効果ガスの排出余地はほとんど残されていないことは明らかである。世界全体の残りの排出余地はカーボン・バジェットと呼ばれる。その間、地球温暖化が 1.5°C 以下の気温上昇に抑え得る可能性は、今や極めて小さい。

－ もし地球が、産業革命前の平均気温に比べて実質的に 2°C 以上、上昇すれば、とりわけ、海面上昇による洪水、猛暑と長期化する熱波による熱ストレス、（森林火災を伴う）早魃による大気質の悪化による呼吸器疾患の増加、豪雨が引き起こす水害、食糧生産や飲料水供給の混乱が引き起こされる。動植物のエコシステムが破壊され、生物多様性が失われる。不適切な政策によって、今世紀の後半期だけでも、西欧だけでも何十万人の犠牲者をもたらすだろう。

－ 地球温暖化の進行に伴い、こうした影響が深刻化するだけでない。大気中における CO2 の累積的增加によって、ティッピング・ポイントに到りうる。そこでは、人も自然も適切に対応し得ないような、突然の気候変動に至りうる。このようなティッピング・ポイントに至るリスクは、気温上昇が 1°C から 2°C の間で急激に増加する。

## IPCC 報告書

－ 国連環境計画（UNEP）及び世界気象機関（WMO）は、1988 年に国連傘下の機関として、気候変動に関する政府間パネル（IPCC）を設立した。IPCC の目的は、科学的研究を通じて気候変動におけるあらゆる観点から知見を総集するための機関である。IPCC はそれ自体として研究を行うのではなく、全世界から入手可能な最新の科学的技術的情報を研究し評価する。IPCC は科学的機関であるだけでなく、政府間機関でもある。オランダを含む 195 カ国が同機関の加盟国となっている。IPCC は設立以降、気候科学及び気候額の発展に関する 5 次わたる評価報告書とこれらに関連する副報告書を発表している。うち本件に関連するのは、2007 年に発表された第 4 次評価報告書及び 2013 年から 2014 年に発表された第 5 次評価報告書である。

－ 2004 年からの IPCC 第 4 次報告書（以下「AR4」という。）は、産業革命前の平均気温から 2°C の気温上昇に伴い、危険で不可逆的な気候変動が生じるリスクについて説明している。同報告書において、様々な削減シナリオを分析し、2100 年までに最大濃度を 450ppm に抑えるためには、国連気候変動枠組条約のオランダを含む附属書 I 国からの温室効果ガス排出は、2020 年には 1990 年比で 25% から 40% に削減されなくてはならないとしている。

－ IPCC は 2013 年から 2014 年にかけて IPCC 第 5 次報告書（以下「AR5」という。）を公表した。この報告

書は、何よりも、地球は産業革命以来の大気中の CO2 濃度上昇により温暖化していること、そしてこれが人間活動、とりわけ石油、ガス及び石炭の燃焼や森林伐採によってもたらされたことを報告している。AR5 で IPCC は、仮に大気中の温室効果ガス濃度が 2100 年に約 450ppm で安定するならば、地球の温度上昇が 2°C 未満に抑えられる可能性が、66%以上あると結論づけた。AR5 で述べられた 2°C の目的を達成するためにシナリオの 87%は、いわゆる消極的排出、すなわち大気中の CO2 を回収するとの仮定に基づくものである。

## 気候変動枠組条約及び気候会議

- － 気候変動枠組条約（UNFCCC）は 1992 年に採択された。この条約の目的は、大気中の温室効果ガス濃度を、危険な人為的な干渉を防止し得る水準で安定化させることである。同条約の締約国は附属書 I 国と非附属書 I 国と呼ばれる。附属書 I 国はオランダを含む先進国である。同条約第 4 条 2 項によれば、附属書 I 国は気候変動及びその悪影響に対処するために国際社会を先導しなくてはならない。実際、これらの国々は温室効果ガス排出削減に取り組んできた。これらの国々はまた、定期的に自国が講じた措置について報告しなくてはならない。その目的は（2000 年までに）排出水準を 1990 年当時の水準に戻すことである。
- － 気候変動枠組条約第 7 条は締約国会議（以下「COP」という。）について定める。締約国会議は気候変動枠組条約における最高意思決定機関である。COP でなされた決定は一般的には法的拘束力を有しない。COP は、毎年気候会議で開催される。
- － 1997 年に京都で開催された気候会議（COP3）においてオランダを含む附属書 I 国についての京都議定書が採択された。この議定書では、2008 年から 2012 年の間の（進国の）削減目標を定めた。また、当時の EU 加盟国は 1990 年比で 8%の削減目標が義務付けられた。
- － 2007 年にバリで開催された気候会議（COP13）において、バリ行動計画（The Bali Action Plan）が採択された。バリ行動計画では上記(11)で述べた A R 4 の報告書を引用して抜本的な排出削減の必要性を確認した。とりわけ、2100 年に最大濃度 450ppm とする目標を達成しようとするれば、附属書 I 国は 2020 年までに 1990 年比で 25-40%排出を削減しなければならないと言及した。
- － 2009 年のコペンハーゲン気候会議（COP15）で、京都議定書を継承する合意ないし約束期間の延長の合意に至らなかった。
- － その後カンクンで開催された気候会議（COP16）では、カンクン合意に参加した国は、長期目標として、産業革命以前からの気温上昇を最大 2°C とすること、かつ可能な限り 1.5°C 以下に抑えることを確認した。その前文で、大幅削減の緊急性に言及した。
- － 京都議定書の締約国はカンクンにおいて、附属書 I 国が引き続き気候変動対策を先導すべきこと、AR4 を考慮すれば、これらの国々が一団となって、2020 年には基準年である 1990 年比で 25-40%の温室効果ガス排出削減が求められていると宣言した。京都議定書の締約国は、AR4 記載の 25-40%を考慮し、附属書 I 国はこれまでの約束における野心のレベルを上げることを促した。いわゆる「カンクン公約」において、EU 加盟国グループは、積極的に 2020 年までに 1990 年比で 20%の削減を行うことを表明し、さらに、他国が同様の削減目標を設ける場合は EU も 30%削減を行うことを提案した。
- － 2012 年のドーハ気候変動会議（COP18）では、すべての附属書 I 国が 2020 年の削減目標を少なくとも 25-40%に引き上げるよう求められた。また、改正京都議定書が採択された。そこでは、EU は 2020 年には 1990 年比で 20%の削減に取り組み、他国が同様の削減目標を設ける場合には 30%の排出削減を行うと提案した。この条件は満たされなかった。ドーハ改正議定書は未だ発効していない。

## パリ協定

(21) 2015年のパリにおける気候会議（COP21）でパリ協定が採択された。同協定は各締約国が各々の責任を果たすよう要請している。同協定は、地球温暖化は産業革命前に比べて「2度を十分に下回る」よう保ち、気温上昇を1.5°Cにとどめるよう努力することも明記された。締約国は野心的な国の気候計画を準備しなければならない。次の計画では野心のレベルを引き上げていかなければならない。

### 2013年から2017年にかけての国連環境計画の報告書

- － 2010年以来、国連環境計画（上記（10）で言及）は、2010年から毎年、求められる排出水準と締約国が約束した削減目標との間のギャップについて報告してきた。これは「排出ギャップ」といわれている。3回目の2013年の年次報告書では、締約国による約束は不合格で、温室効果ガスは減少するどころか増加していることが示された。UNEPは、附属書I国は上記(11)で述べたようにAR4で示された2020年までに25-40%削減との先進国共同の削減目標を達成できていないことを指摘した。UNEPは、2°C目標を可能な限り低いコストで達成するために必要な、2020年に排出量を十分に少なく抑えられる可能性は乏しくなっていると結論づけている。UNEPによれば、削減を遅らせても最終的には2°C目標が達成されうる可能性はあるが、その場合はより困難でよりコストが高くなり、リスクも高い。
- － UNEPの2017年の年次報告書では、パリ協定に照らせば、2020年までの削減行動が一層緊急に重要である。UNEPは、これまでに確認されている排出ギャップが2030年までに是正されなければ、2°C目標が達成されうる可能性は極めて低くなると述べている。UNEPによれば、このことが、2020年目標がより野心的であることが必要とされる理由である。

### 欧州の気候政策

- － TFEU（欧州競争法）第191条はEUの環境目標についても規定する。EUは環境政策実施の指令を定めている。ETS指令もその一つである。「ETS」とは「排出量取引制度」のことである。この制度では、ETS対象企業は排出権の範囲内でのみ、温室効果ガスを排出できる。これらの排出権は売買や保有ができる。ETS対象企業が2013年から2020年の間に排出しうる温室効果ガスの総量は毎年1.74%減少し、2020年に2005年比21%の削減が達成される。
  - － EU理事会は、EUは温室効果ガスを、少なくとも2020年には20%、2030年には40%、2050年には80-95%削減（いずれも1990年比）と決定した。EU内での削減努力の分担決定を基礎に、オランダでの2020年20%削減目標における非ETS部門の削減目標は2005年比16%排出削減の達成を意味する。
- (26) 実際に、控訴審裁判所の判決時の見通しでは、EU全体で2020年までに1990年比で26-27%の排出削減を達成する予定である。

### オランダの気候政策及びその結果

(27) 2007年の「クリーンかつ経済的」と名付けられたプログラムでは、オランダは2020年までに1990年比30%の削減目標を前提とするものであった。家屋、空間計画及び環境省（Minister of Housing, Spatial Planning and the Environment (VROM)）は2009年10月にコペンハーゲン気候会議（COP15）を踏まえたオランダ

の交渉目標についての文書で、以下のように述べていた。

“先進国が提案する排出削減量の総量は、2°C目標に到達しうる確実な経路を保持するために必要な2020年に25-40%削減との目標を達成するには不十分である。”

－ 2011年以降、オランダの削減目標はEUレベルでの2020年までに20%削減との目標は、(a)2005年比で非ETS部門は16%、ETS部門は21%削減、(b)各々1990年比で、2030年には少なくとも40%、2050年には80-95%削減に変更された。

－ 2017年の政府合意において、政府は、2030年に1990年比で少なくとも49%の排出削減を目指すと発表した。同合意によれば、EUの2030年における40%削減目標では2°C目標達成には不十分で、いわんやパリ協定で規定された1.5°C目標達成にも不十分である。

－ オランダの一人あたりCO<sub>2</sub>排出量は他の先進国と比較しても多い。排出量では、控訴審判決時で208国中34番目である。より排出量の多い33カ国でも、一人あたり排出量がオランダよりも多いのは9ヶ国で、EU加盟国以外の国である。オランダの温室効果ガス排出量の85%はCO<sub>2</sub>である。オランダのCO<sub>2</sub>排出量は1990年以降ほとんど減少していないどころか、むしろ近年は（判決時まで）増加している。2008年から2012年にかけて、オランダはCO<sub>2</sub>相当で6.4%の排出削減を達成したが、これはCO<sub>2</sub>以外の温室効果ガス削減により達成されたものである。同時期のEU内の大国15カ国では11.8%、EU全体としては19.2%の排出削減が達成されている。さらに、2008年から2012年にかけて達成されたオランダ国内の削減のうち、30-50%は経済危機に由来する。この危機がなければ、同時期における排出はより多かった（かつ削減量は少なかった）だろう。

－ 控訴審判決時には、オランダが2020年までに23%（不確実を考慮すると19-27%）の削減達成が期待されていた。地方裁判所はその判決で、これよりもかなり低い見込みを述べていた。見込みが異なったのは、大きくは、判決が新しい計算方法に依拠したことによる。この方法では、実際の状況がより深刻であっても、より早く理論的な削減割合に到達することになる。この差異は、従来の基準年である1990年における算定排出量が上法に修正されたことによる。

## ***(b) Urgenda の主張及び国の反論***

2.2.1 Urgenda（'Urgent Agenda'緊急議題）は、気候変動を防ぐための計画及び措置の発展に関わる団体である。Urgendaの法人格はオランダ法のもとで財団である。同団体の規約における目的は、持続可能な社会への移行プロセスを、オランダから始め、活性化し、加速させることである。

Urgendaの見解は、国の危険な気候変動を防ぐための行動はあまりに不十分というものである。本件破棄申立ての主要な争点として、Urgendaは、国に、2020年末までに温室効果ガス排出量を1990年比40%、少なくとも25%に制限すべきとの命令を発することを求めている。Urgendaは、利益団体に集団訴訟の追行権を認めるオランダ民法3:305aに基づいてこのように主張している。Urgendaは本件上告審の審理において、危険な気候変動に脅かされている現在のオランダの居住者（オランダの住民）の利益のためにその主張を行っている。

2.2.2 Urgendaの主張は要約すると、以下のとおりである。すなわち、オランダから排出される温室効果ガスは危険な気候変動に寄与している。オランダの世界全体の排出に占める寄与は絶対量でも比較的（一人あたり排出量）も多い。このことは、主権国家として制度上責任を負うオランダの排出が、ECHR第2条及び第

8条に違反するとともに、Urgendaが代理する利害関係者（民法典6条162(2)）を保護する義務に違反するもので、違法であることを意味する。国内法及び国際法の下で、国は危険な気候変動を防止するために、オランダの排出レベルを確実に下げる義務がある。この配慮義務の意味するところは、AR4（2.1(11)参照）が言及する目標にそって、オランダは2020年までに1990年比で25% - 40%の削減を達成しなければならないということである。この規模の削減は、2°C目標を達成するために必要である。同時にこれは最も費用効果の高い選択肢である。

2.2.3 国による反論は以下のとおりである。民法3:296条（裁判所の命令）の要件及び同6:162条（不法行為法）の要件を満たしていない。国は、求められている目標を達成するための措置をとらなければならないとする法的義務は、国内法上も国際法上にも存在しない。AR4における目標は法的拘束力を持つ基準ではない。ECHR第2条及び第8条は国に気候変動に対応する緩和策その他の措置をとる義務を指摘するものではない。さらには原告が求める削減の命令は本質的に立法を命じる許容されていない命令となるもので、裁判所が発令しうる命令の範囲を越え、政府と議会に認められている政治的自由の領域、ひいては三権分立を侵すものである。

### **(c) 地方裁判所の判決**

2.3.1 裁判所は国に対し、2020年末までに1990年比で少なくとも25%が削減されるように、オランダの温室効果ガスの年間排出量を削減し、又は削減される措置を講じるよう命じた。この点についての裁判所の実事認定は、以下の事項を含むものである。

憲法21条、国際法上の危害原則、気候変動枠組条約及び関連議定書、TFEU第191条ならびに同条に基づくETS指令及び努力分担決定からは、Urgendaに対する国の法的義務は導かれず（para.4.36-4.44及び4.52）

UrgendaがECHR第34条にいう直接又は間接の被害者であるとはいえない。よって、UrgendaがECHR第2条及び第8条を直接援用することはできない。（para.4.45）

国が危険な気候変動を防止するための配慮義務を怠ることは不法行為となりうる（paras. 4.52-4.53）。この義務は、Kelderluik判決で示された基準や地方裁判所が既に言及した条文、原則及び規則を踏まえて解釈される。（para.4.54-4.63）

気候変動の深刻な影響及び危険な気候変動が生じうる高度の蓋然性—緩和策がとられなければ—に照らせば、国は緩和策を講じる配慮義務を有する。オランダが現在、世界全体の温室効果ガス排出に占める割合が極めてわずかであるのは事実であるが、そのことによってもこの義務は減ずることはない。危険な気候変動を防ぐためには少なくとも450ppmシナリオが求められることから、オランダはこのシナリオが達成されることを確保する措置を講じるべきである。（paras.4.64-4.83）

国が提唱する緩和策の延期—今から2030年までの間は削減目標を緩くし、2030年以降に急激に削減する—は、実際には危険な気候変動が生じるリスクを大いに増大させるもので、科学的に証明され認められている2020年までに25-40%の削減というより高い削減経路の代替案として十分に受容しうる策とはみなされない。（para.4.85）

国は、25-40%の削減命令がオランダに不相応な負担であると主張しているのではない。逆に、国はより高い削減目標も可能性のひとつと述べている。こうしたなかで、25-40%以下の削減は、国は配慮義務に違

反し、それは不法行為となる。また、国に 25%以上の高い削減義務を課すことも国の有する裁量権に照らし許容されない。(para.4.86)

Urgenda が求めている削減命令は、国に具体的な立法あるいは政策措置をとることを命ずるというものではない。この主張が認められる場合も、国はその命令を遵守する方法を決定する国に予め授与された裁量権は残されている。(para. 4.101)

一般論としては、三権分立の観点から求められる命令を発することが排除されることはない。裁判所が考慮すべき制約は、先に述べた国の裁量権を確保した限度を超えるものではない。(para. 4.102)

### **(d) 控訴審裁判所の判決**

2.3.2 控訴審裁判所は第一審の判決を支持した。その際、控訴審裁判所は以下のように指摘した。

#### ***Urgenda の原告適格***

－ 本件手続きにおいて、Urgenda の訴権については、利益団体によるクラスアクションを認めるオランダ民法典 3: 305a を含め、オランダ法でオランダ国内の裁判所に訴訟を提起できる要件を定めている。国の司法権管轄下にある個人は、オランダで直接効力を有する ECHR 第 2 条及び第 8 条に依拠して提訴できるので、Urgenda は、これらの個人に代わってオランダ民法典 3: 305a に基づき同様に提訴できるものである。(para.36)

－ 当事者らは、オランダ国内の現代世代の人々に代わって、Urgenda がオランダ国内での温室効果ガス排出について争う訴訟において原告適格を有することについては争いがない。もし地球規模の温室効果ガスの排出が適切に削減されなければ、オランダの現在世代、そのうち若者らは紛れもなくその生存中に気候変動の悪影響に対処しなければならない。(par.37)

－ 彼らのこうした訴えの利益は、BW3:305a に基づいて統合して訴訟を提起しうるものである。(para.38)

#### ***ECHR 第 2 条及び第 8 条***

－ 国は ECHR 第 2 条によって国内の市民の生命を保護する積極的義務を負い、同第 8 条によって個人及び家族の生活を保護する義務を負う。この義務は、公的・私的を問わずこれらの条項で保護される権利を危うくするすべての活動に対して適用され、その性質上危険な産業活動に対しても及ぶ。国において現実かつ差し迫った危険があるとわかれば、国は、可能な限り侵害を防止するため予防措置を講じなくてはならない。(para.39-43)

#### ***危険な気候変動の真の脅威***

－ 確立された事実及び諸般の状況から、危険な気候変動の脅威は現実であり、オランダ国内の住民である現在世代には自身の生命や家族の生命や生活の破壊に立ち向かわざるを得ない深刻な危難が存在する。ECHR 第 2 条及び第 8 条はこの現実の脅威から保護する国の義務を強く示唆している。(para.44-45)

## 国が2020年末までに少なくとも25%削減しなければ違法となるのか？

－ 究極のゴールは明確であり、当事者間に争いはない。2100年までに地球規模で温室効果ガスの排出は完全に終了しなければならない。2050年には1990年比で80-95%を削減すべきという中間目標についても当事者間に争いはなく、Urgendaは政府が2030年までに49%削減するとの目標を設定したことを支持している。両当事者間の争いは、国は2020年末までに1990年比で少なくとも25%削減の達成を求められているかである。

(para.46)

－ 2030年に49%削減という目標を達成するには、今から2030年までの間に、これまでのオランダでの限定的な努力を超える実質的な努力がなされなければならない。この期間の排出量を少なくしていくには、できるだけ早期の段階で排出削減を始めることが望ましいこともまた明白である。削減を先延ばしにすることは気候変動のリスクをそれだけ増大させる。結局、削減を先送りすることは、実施するまでの間の温室効果ガスの排出を容認することであり、排出される温室効果ガスは長期間にわたり大気中にとどまり、一層の気候変動をもたらす。2030年までの削減努力を均等に分担するという場合も、国は実際には2020年までに20%以上の削減を達成しておかなければならないことを意味している。均等な分担というのは、2050年までに95%削減するとの目標は、そこから直線的に引かれた2030年49%削減目標の出発点である。控訴審裁判所が国に質問し、国の回答で確認したところだが、この延長線上での設定すべき2020年の目標は28%削減となる。(para.47)

－ IPCCはAR4で、2100年に濃度レベルを450ppm以下に抑えられれば、2°C目標は達成可能な領域に留まると結論づけている。多数の削減シナリオを分析した結果、IPCCはこの濃度レベルを達成するには、附属書I国（オランダを含む）からの温室効果ガスの総排出量を2020年までに90年比で25%～40%削減すべきと結論づけている。また、IPCCは、AR5においては、2°C目標を達成するためには、2100年にCO<sub>2</sub>濃度が450ppmを越えてはならないとしている。(para.48)

－ AR5が想定しているように、何らかの大気中のCO<sub>2</sub>を取り除く技術を用いることができるかどうかは非常に不確実である。現状においては、そのような技術を前提にした気候シナリオを構築しても、問題の現状に照らしてその現実性は乏しいものでしかない。このことをもってAR5にあげられている様々な経路で実際に2°C目標を達成し得るとするのはバラ色の想定に過ぎ、国はこれらを前提とすべきではない。さらに、AR5が2020年の削減割合を具体的に記述していないのは、AR5が出された2014年にIPCCは2030年を焦点としていたためであると考えられる。よって、AR5はAR4に示された削減シナリオにとって代わったものではなく、2020年に25-40%を下回る削減でも2°C目標を十分に達成できるとするものでもない。国が配慮義務を遵守したか否かを判断するに当たり、控訴審裁判所は、2020年に25-40%の排出削減は2°C目標達成に必要なかどうかを出発点として検討する。(para.49)

－ 450ppmシナリオ及びこれに関連しての2020年までに25-40%のCO<sub>2</sub>削減の必要性は、国の配慮義務を判断する根拠として用いる出発点として、過度に悲観的なものではない。このシナリオをもってしても、2°C目標が達成されるかは確かではない。さらに、今日、気候科学は、気温上昇を1.5°Cにとどめることで、2°Cまで上昇した場合よりも安全になるとされている。(para.50)

－ IPCC報告書が2°C目標の達成には2020年末までに25-40%の削減が必要であると最初に述べたのは2007年である（AR4）。その後、ほぼすべてのCOP（バリ、カンクン、ダーバン、ドーハ及びワルシャワ）決定で事実上この25-40%基準に言及し、附属書I国はこの目標に足並みを揃えるよう求められてきた。この目標は直接的な効果を有する法的基準ではないが、2020年までにCO<sub>2</sub>排出を少なくとも25-40%削減することが、

危険な気候変動を防ぐために必要であるという事実を確認するものである。（para.51）

－ 2011年までは、オランダは2020年までに30%削減を自国の目標としてきた。2009年10月12日付けの建築物・都市計画及び環境省（VROM）の書簡では、国自身が、2020年までに25-40%に満たない削減にとどめる行うシナリオでは、2°C目標を達成可能な範囲に留める現実性を欠くと認めていた。オランダの2020年に向けた削減目標は、その後下方修正された。削減を先延ばしにすることは排出を継続し、ひいては地球温暖化の一層の進行につながるということが明らかであるにも関わらず、その根拠が科学的に説明されていない。とりわけ、なぜ最近になって、2020年までにわずか20%の削減（EUレベルで）に信頼性があると考えられたのか、例えば、当面排出を先送りしても－他国の努力もあわせて－どのようにして、2°C目標達成が可能となるのか、具体的シナリオを示して説明していない。EUは、危険な気候変動を防ぐには2020年までに30%の削減が必要だとみなしている。（para.52）

## 国の反論

－ 国は、オランダがEUETS制度に適用される温室効果ガス削減措置をとれば「ウォーターベッド効果が生じると主張する。これらの措置により他のEU諸国により多くの温室効果ガス排出にゆとりをもたらす。よって、国によれば、EUETS制度の枠組み内における温室効果ガス削減のための国内措置は意味がない。この主張は是認できない。オランダ同様、他のEU諸国も各々、可能な限りCO<sub>2</sub>排出を削減する義務を負っている。他のEU諸国がオランダとそれほど変わらない措置をとるとすることはできない。逆に、ドイツ、イギリス、デンマーク、スウェーデン及びフランスとの比較においては、オランダの削減努力は大きく遅れをとっている。（para.55-56）

－ 加えて国は「炭素リーケージ」のリスクを主張する。即ち、企業が他の温室効果ガスの排出削減義務が緩い国に流出するリスクがあるというものである。しかし、国は、2020年末までに、オランダにそうしたリスクが実際に生じることを証明できていない。（para.57）

－ 国はまた、緩和策と適応策が気候変動のリスクを抑制するための補完的な戦略であるが、Urgendaは国が現に講じている又は今後講じる適応策を十分に評価していないと主張する。この議論もまた不当である。確かに適応策は気候変動の影響を緩和しうるが、適応策によって、極端な地球温暖化による大災害の潜在的な帰結を防止し得ることは明らかでなく、信憑性もない。よって、国が適応策を講じることは確かに論理的な措置ではあるが、このことが国の計画よりも早期にCO<sub>2</sub>排出を削減すべき義務を減じることはない。（para.59）

－ さらに国は、2020年に25-40%という排出削減は附属書I国全体に対するもので、オランダを含む附属書I国に属する個々の国が達成すべき排出削減の出発点として位置づけられるべきではないと主張する。しかしながら国は、附属書I国全体の削減よりも低い排出削減割合がオランダに適用されるべき理由を説明していない。このことは、EU加盟国間における排出削減努力の分担に際して各国の一人あたりGDPが基礎とされたことから自明とはいえない。オランダは附属書I国のなかで一人あたりGDPが最も高い国の一つであり、少なくとも平均以上である。EUETSでの分担の附属書IIにおけるオランダの削減率（2005年比16%）はEU加盟国の中で最も高いものであることは明白である。よって、少なくともオランダには附属書I国全体に適用される割合が適用されるべきであるとみなすのが合理的である。（para.60）

－ 国はまた、オランダの温室効果ガス排出量は世界全体の排出量と比べても絶対的に少ない。温室効果ガスの問題はオランダのみで解決できる問題ではなく、国際社会全体が協力すべきと主張する。しかしながらこの主張も、より野心的で真の対策をとらなくてよいとの主張を正当化するものではない。控訴審裁判所も、この

問題が地球規模の問題であり、国が単独で解決できるものではないことは認める。しかしそのことは、他国と協力して国の内外で可能な限り危険な気候変動による危難を防止する措置を講じる義務を免じるものではない。（para.61-62）

－ 本件で命じられる削減シナリオの実効性は十分に科学的に確実性が示されているとはいえないが、予防原則の観点からも、そのことで国が措置をとらなくてよいと認められるものではない。その実効性は相当程度の確実性があれば十分である。（para.63）

－ 裁判所が措置を講じるべきとの命令を発するにあたっては、現実の危険が存在すれば足りる。本件ではそれは確立されている。さらに、国の意見によれば、世界規模の複雑な問題では個々の国は効果的な対策をとる必要はないことになる。最終的にはすべての国が、他が措置を講じないのであれば自国も対策をとる必要がないと主張できることになる。Urgenda がすべての国をオランダの裁判所で訴えることはできないから、かかる結論は受け入れられない。（para.64）

－ オランダ民法 6:163 条にいう関連性を欠くとの国の主張について、控訴審裁判所は、本件手続が国に削減の命令を求めるもので、損害についてのものではないことをあげる。侵害に適用される判断基準（ECHR 第 2 条及び第 8 条）は、Urgenda（及びその委任者）の保護の観点から判断される。（para.65）

－ 国は、関連政策の選択を適切に行う機関は裁判所ではなく、民主的正当性をもつ政府であり、三権分立の観点から司法は干渉すべきでないとして主張する。本件では、国は措置条項で求められる人権を侵害しており、かつ裁判所が排出削減を命じても国には命令を履行する方法を決定する余地があることから、この主張は退けられる。（para.67）

－ 地方裁判所が、Urgenda の主張は議会や下級政府機関に立法を求めるものではないこと、いかにして判決を遵守するかは国の完全な自由に委ねられているとしたことは適正である。判決はまた、立法にあたっての具体的な内容について何ら定めるものでもない。以上のことから、判決は立法命令ではない。加えて、国は本件判決の遵守が何故議会又は下級政府機関による立法によってのみ可能となるのかを説明できていない。（para.68）

### **控訴審裁判所の結論**

－ 以上より、これまで、国が危険な気候変動を防ぐために行ってきたことは極めて不十分であり、これを補うための措置も、少なくとも短期的（2020 年末まで）には不十分である。2030 年及びそれ以降の目標は、今まさに措置をとるべき差し迫った危険な状況を減じるものではない。リスクに加えて、社会的なコストも重要な観点である。削減行動が遅れば、カーボン・バジェットはより早く減少し、その結果、国も認めるとおり、最終的に 2050 年に 95%削減という求められるレベルに達するために、遅れた段階になってより野心的な措置が必要となる。（para.71）

－ 国は EU レベルの 2020 年に 20%削減との目標を盾にその後ろに隠れることはできない。第一に、かつては EU も、気候科学の見通しから、2020 年により大きな削減が必要と考えていた。加えて、EU 全体として、合意されていた 2020 年 20%よりも高い 26-27%の削減を達成することが期待されていた。さらに、過去にもオランダは附属書 I 国として気候状態の厳しさを何度も確認し、主に気候科学における議論に基づき、数年来、2020 年までに 25%～40%削減とそれによる 2030 年の具体的な政策目標を前提としてきたことを考慮すべきである。2011 年以降、地球温暖化への温室効果ガスの深刻な影響についてより知られるようになっていたにもかかわらず、この政策目標が何らの科学的根拠なく、EU 全体の目標である 2020 年 20%削減に引き下げ

られた。(para.72)

— 以上にに基づき、控訴審裁判所は、国が2020年末までに少なくとも25%削減をしようとしなかったことは、ECHR第2条及び第8条による義務に違反していると判断する。近年、1.5°C目標達成との関連でより野心的な削減が求められるなか、25%の削減は最低限とみなされる。2020年における削減が（実質的に）25%を下回る現実の可能性はある。そのような不確実性は受容し難い。今や、現行措置では、それが実際に実施されるか否かを問わず、危険な気候変動を防ぐには不十分であることから、予防原則の観点から、安全に、又は可能な限り安全となるよう措置がとられるべきである。1.5°C又は2°C、ないしそれ以上の気温上昇による非常に深刻な危険があることを国も争っていないが、そのような不確実性を排除できない。(para.73)

### 3. 国の上告理由;上告理由の判断方法

3.1 国は上告に9つの論拠をあげ、各々に複数の上告理由が含まれている。簡単にいえば、国の主張は以下のとおりである。

3.2 第1と、第2の論拠は、高等裁判所によるECHR第2条及び第8条の解釈に対するものである。国によれば、本件でこれらの条項からいかなる保護も導き出しえない多くの理由がある。ともあれ控訴審はそのような保護がこれらの条項から引き出されうることについて適切に根拠を述べていない。第1の主張によれば、控訴審は、ECtHRは当該条項の適用に際して各国に裁量権が認められていることの認識を誤っている。

3.3 第3の論拠は、ECHR第2条及び第8条のもとでの権利は、オランダ民法3:305aに基づく集団訴訟の訴えを提起するために必要な個々の権利を集合することを認められていない。よって、控訴審はECHR第2条及び第8条によるUrgendaの訴えは、ECHR第2条及び第8条に基づく原告適格を欠くとして却下されるべきであったとする。この上告の論拠によれば、これらの条項は個人の訴権を認めるもので、社会全体を保護するものではないことになる。

3.4 第4～第8の主張は以下のとおりである。国は2020年までに25%削減することを法的に拘束されていない。国はこの削減目標に同意しておらず、この目標は国際的に合意された基準でもない。しかしながら国は、国際的にもEUにおいても、EU全体で2020年までに20%削減をするとの目標には拘束されている。EUはこの削減を容易に達成できる（具体的には26～27%の削減）。

加えて、2020年25%削減は2°C目標の達成に実際には必要ではない。そのような必要性はIPCC報告書に示されていない。オランダ国に求められている2020年のより高い削減の地球全体の温度上昇に対する有意な効果はない。

さらに、2020年に25%という削減目標は、かつて裕福な国（オランダもそのうちの国である、いわゆる附属書I国）全体の目標として提案されたことがあったが、オランダなど個々の国の目標ではなかった。オランダ1国のみで地球規模の問題を解決できない。また、2020年25%削減目標は附属書I国とその他の国との区別と同様、AR4では古くなった。

控訴審はこのことを誤認し、ないし適切な考慮をしなかった。さらに、控訴審は、いかなる削減経路をとるのかを決定するのは国であることを尊重していない。控訴審は、国家の裁量の範囲に不当に踏み込んでいる。

3.5 最後に第9で2つの点を挙げている。一つは、控訴審によって支持された原審の命令は立法に等しいも

ので、最高裁判所の判例ではそれは認められない。加えて、温室効果ガス削減における意思決定に必要な政治的考慮を行うことは裁判官の職責ではない点について、控訴審は判断を誤った。

3.6 上述の主張にさまざまな問題が挙げられている。これらについて以下のとおり取り扱う。まず、はじめに、控訴審裁判所が認めた気候変動の危険と帰結についてより詳細に論じる(4.1-4.8)。その上で、控訴審裁判所が支持したように、これらの脅威に対して ECHR 第 2 条及び第 8 条は、国に、措置を講じる義務を課している否かについて述べる(5.1-5.8)。次に、このことが示唆する国の具体的な義務について論じる(6.1-6.6)。その後、控訴審裁判所が述べたように、国は、A R 4 で示された 25-40%目標に拘束されるか否かについて論じる(7.1-7.5.3)。最後に、控訴審裁判所によって確認された地方裁判所の命令の許容性について論じる(8.1-8.3.5)

#### 4. 気候変動の危険と結果に関する前提事実

4.1 控訴審判決において示されている広く社会的に受容され気候科学に由来する気候変動による危険 (danger) と結果に関する事実は、当事者間に争いが無いが、要約すると以下のとおりである。

4.2 化石燃料の燃焼による CO<sub>2</sub> 排出を含む温室効果ガスの排出は、大気中のこれらの温室効果ガスの濃度を高める。その結果、地球は温暖化する。このような温暖化は様々な有害な (hazardous) 帰結をもたらす。地域的に、極端な暑さ、極端な干ばつ、極端な降水量その他の極端な気象現象をもたらす。温暖化はまた、氷河や極地近辺の氷冠を溶解させ、海面水位の上昇をもたらす。これらはすでに、ある部分はまさに現在、生じている。このような温暖化は気候変動をももたらし、その結果、地球や地球のある地域の気候を突然、包括的に変える (いわゆるティッピング・ポイント)。このことは、とりわけ、生態系に広範囲にわたる被害をもたらす。例えば、食料供給を危うくし、国土や住宅の損失、健康を危険にさらし、人命を失わせる。

4.3 地球の温暖化を 2°C未満に抑えなければならないこと、そのためには大気中の温室効果ガスの濃度を 450ppm までに止めなければならないことが、気候科学において広範な共通認識となって久しい。今日、気候科学においては、安全な温暖化の限度は 1.5°Cであり、そのためには大気中の温室効果ガスの濃度を 430ppm 以下に抑えなければならないとされている。これらの濃度を上回ると、4.2 で述べた影響が広範で現実化することになり、深刻な危機となる。以下、本判決においては、簡潔にするために、この危険の現実化については、控訴審裁判所が述べたように、「危険な気候変動」(dangerous climate change) と称する。

4.4 温室効果ガスの排出削減が不十分にとどまった場合には、予見しうる将来に危険な気候変動が現実化する可能性を排除できない。2014 年に IPCC が発表した第 5 次報告書 AR5 のうちの統合報告書によれば、上述 2.1(12)で述べたとおり、1°Cから 2°Cの温度上昇でも、4.2 で言及したティッピング・ポイントが突然、起こりうる。

4.5 2.1 (13)などで述べた事実は国際的に認められている。1992 年に、温室効果ガス削減を目指す国連気候変動枠組条約が採択された。以降、この条約に基づいて、当該条約における締約国の代表で構成される最高意思決定機関として、気候変動締約国会議 (COP) が毎年開催されてきた。これらの締約国会議においては、常に温室効果ガスの削減の緊急性が強調され、削減の実行が求められてきた。これらの会議で、排出削減についての具体的な合意も多くなされてきた。4.3 で述べた知見、即ち、危険な気候変動を防ぐためには温暖化を 2°C未満に抑制すべきこと、大気中の温室効果ガスの濃度を最大 450ppm 以下にとどめるべきとの知見は、IPCC 及び COP で是認されてきた。温暖化を安全なレベルに止めるには、気温上昇を 1.5°C

以下に抑えられるべきで、そのために大気中の温室効果ガスの濃度を 430ppm 以下にとどめるべきとの知見は、2015 年の COP で採択されたパリ協定に含まれている。パリ協定はオランダを含む 190 カ国以上が署名している。

- 4.6 温室効果ガス削減の必要性はますます緊急性を増している。あらゆる温室効果ガス排出が大気中の当該ガスの濃度を上昇させ、450ppm 及び 430 ppm という決定的な濃度に至ることに寄与する。残された排出許容量（2.1(7)で述べたように「カーボン・バジェット」）は限られているため、いかなる削減の遅延も、限度内に排出量をとどめるために、将来、より厳しい排出削減が求められる。

UNEP は毎年の年次報告書で、各国提出の排出削減目標－各国が目標を達成する前提に立って－と求められる排出量との差異について言及している（2.1（22）参照）。2017 年の UNEP 年次報告書は、パリ協定に照らして、温室効果ガスの排出削減はこれまで以上に一層緊急性が増していると述べている。UNEP は、2030 年までに排出ギャップが埋められないなら、2°C 目標達成の見込みは著しく低くなると述べている。

- 4.7 控訴審裁判所は、4.5 で述べた事実に照らし、「現代世代の住民が生命を失い、家庭生活に混乱がもたらされる深刻なリスクに至る危険な気候変動の現実の脅威が存在する」と結論づけたが、これはよく理解できる。控訴審はまた（para 37 参照）、「地球上の温室効果ガス排出が適切に削減されなければ、オランダ国民の現代世代、とりわけ若者（若者だけに限らないが）は、その一生のうちに気候変動の悪影響を受けうることは明らか」とも判示した。

- 4.8 オランダは国連気候変動枠組条約及びパリ協定の締約国であり、国は上述の事実を認めている。国は 4.7 記載の高等裁判所の結論を争っておらず、温室効果ガス削減の緊急性についても認めている。さらには、国は自身が削減に貢献を求められていることを争っていない。国が挑戦しているのは、控訴審が支持したように、欧州人権条約（ECHR）第 2 条及び第 8 条が、基づいて国が措置を講じることを義務づけていること及び、同条項を根拠に、2020 年までに 1990 年比 25 減を義務付けられるとしたことである。

## 5. ECHR 第 2 条及び第 8 条は国に措置を講じることを義務付けるものか？

- 5.1 国によれば、ECHR 第 2 条及び第 8 条は、危険な気候変動による現実の脅威からの保護を義務づけていないとする。国は、ECHR 第 1 条、第 2 条及び第 8 条で与えられる保護の範囲内とするには具体性が十分でないとする。つまるところ、国によれば、この危険は本質的にグローバルなもので、換言すれば、原因と範囲においてグローバルな、環境に関わるものであって、ECHR のような条約で保護されるものではないと主張する。

### *(a) ECHR 第 2 条及び第 8 条の意味;条約上の積極的義務*

- 5.2.1 ECHR 第 1 条は、締約国が自国内のすべての人に第 1 章で定義された権利と自由を確保すべきことを規定する。換言すれば、ECHR による保護は国の管轄下にある市民に与えられる。オランダの場合には、この対象は、本来的にまた本件との関係では、オランダの住民ということになる。
- 5.2.2 ECHR 第 2 条は生命（life）の保護の権利である。確立した ECtHR の判例によれば、この条項は自国の管轄下にある人の生命を保護するために適切な措置を積極的にとるべき締約国の義務を定めたものである。判例によれば、この義務は、政府自身あるいは他の主体によるかを問わず、とりわけ問題の状況が危険な産業活動及び自然災害を含む状況にも適用される。ECtHR には、自然や環境災害に関連した国の

行為や怠慢に関しても、ECHR 第 2 条に違反するとしていくつもの判例がある。人々への「現実で切迫した危険」が存在し、問題の国がこれを認識しているときに、適切な措置を講じる義務が生じる。この文脈においては、「現実で切迫した危険」とは、真正で切迫した危険という意味である。「切迫」とは、その危険が実現されるまでの期間が短期間でなければならないという意味での即時性をいうのではなく、むしろ、問題の危険がそれに巻き込まれる人々を直接脅かすという意味である。ECHR 第 2 条による保護は、長期間をかけることによって現実化する危険をも射程に含むものである。

5.2.3 ECHR 第 8 条は人の生命や家庭生活を保護する条項である。この条項は環境に関する問題にも関連する。ECHR は生活環境の保護の権利を含んでいないが、ECtHR の確立した判例によれば、環境の危難（hazards）の現実化によって人の生活が直接の影響を受け、かつそれが十分に深刻なものであれば、その人の健康が危険な状態になくとも保護は導かれる。判例によれば、環境問題が生じたとき、ECHR 第 8 条は、彼らの環境に生じ得る深刻な被害から人々を保護するために合理的で適切な措置を講じる積極的な義務を包含している。ECtHR は、環境への被害についてのいくつかの事案で、同条違反を認めている。このような措置を講じる義務は、個人の幸福な生活に影響し得るもので、彼らの個人生活や家庭生活に悪影響を及ぼすような態様で、楽しい家庭生活を妨げるおそれのある深刻な環境汚染のリスクがある時に認められる。このリスクは短時間に生じる必要はない。

5.2.4 ECtHR によれば、環境に危険な活動による場合には、ECHR 第 8 条から導き出される積極的義務は、同第 2 条が対象とするものとはほぼ重複する。従って、前者の義務に関する先例は後者の義務にも適用される。ECHR 第 8 条がいう危険な活動にあたる行為の場合は、国は、同 2 条に基づいてとるべき措置と同様の措置を講じることが求められる。よって、第 2 条と第 8 条から導き出される義務は、以下のように併せて当てはめられる。

5.3.1 ECHR 第 2 条及び第 8 条が規定する義務は特定の人々に限定されるのではなく、社会ないし国民全体に適用される。後者は、例えば、環境への危難（hazard）が問題になる場合である。環境への危険が地域全体に及ぶ場合には、その地域の住民に ECHR 第 2 条及び第 8 条による保護が与えられる。

5.3.2 ECHR 第 2 条及び第 8 条による義務は、当該危険が具現化するか否かが不確実であっても、当該危険に対応する予防的措置を講じる国の義務を含む。このことは予防原則に整合するものである。5.2.2 及び 5.2.3 で述べた「現実で切迫したリスク」の存在が明らかであれば、いうまでもなく、各国は適切な措置をとる義務を負う。各国は、実際に合理的で適切な措置であれば、とるべき方策の選択は自由裁量に委ねられる。

ECHR 第 2 条及び第 8 条に基づき、差し迫った危険に対して適切な措置を講じる義務は、いわゆる緩和策（危険の現実化を防ぐための措置）及び適応策（現実化した危険の影響を減殺又は和らげる措置）を含む。ECtHR の判例によれば、適切な措置とは、当該事案の状況による。

5.3.3 裁判所は、繰り返し、とられた措置が合理的かつ適切か否かについて審査することができると述べてきた。国の措置を実施する方針は一貫したものでなければならず、かつ、国は適切な時期に措置をとらなければならない。国はその方策に適切な注意を払わなければならない。裁判所は、その方針の実施にあたりこれらの要件を満たしていたか否かを判断することができる。ECtHR の判例には、国の方策が適切でないとされたり、又はその方策が不適切ではないことを十分に説明し得なかった多くの例がある。例えば、Jugheli and Others v Georgia ケースの判決は、以下のとおり述べる。

“76. 裁判所は、繰り返し、申請人により効果的な方法でその工場の操業の影響を軽減させるために何かなされるべきであったかを判断することは、裁判所の職責ではないと述べている。しかしながら、その問題に対する政府の対応が、適正な注意を払い競合するすべての利益を考慮したものであったか否かは、裁判所の司法判断の対象である。この観点から、裁判所は、一定の個人が共同体全体のために重責を担っている状況の正当性を、詳細で精密なデータを用いて正当化するのは、国の責任であると繰り返し述べている（§ 128 で引用の *Fadeyeva* を参照）。この観点から本件をみるに、裁判所は、国は、申請人らが問題としている期間中、当該工場及び申請人らに影響を与えてきた大気汚染に対する方針に関する環境調査や情報・文献を裁判所に提出していない。”

5.3.4 ECHR 第 2 条及び第 8 条は、各国に不可能又は不均衡な負担を課すものではない。国が合理的で適切な措置を講じていれば、これらの措置によって危険を回避することができなかつたとしても、その事実のみをもって、国がとるべき義務を怠つたものではない。ECHR 第 2 条及び第 8 条に基づく義務は、国が講じるべき措置 についてであつて、当該措置によって想定される結果の達成や達成の保証ではない。

### **(b) ECHR の解釈基準：共通の基盤 ( common ground)**

5.4.1 ECtHR の判例によれば、ECHR の条項は、その保護が実際的で効果的となるよう解釈され、適用されなければならない。ECtHR によれば、この「実効性の原則」は「この条約の目的が個人の保護のための手段であること」に由来する。このことは、条約は、文脈によりかつその趣旨及び目的に照らして用いられた用語の通常の意味に従い、誠実に解釈するものとするとして定め、条約法に関するウィーン条約 31 条 (1) にも関わる。

5.4.2 さらに、ECtHR の判例によれば、ECHR は法解釈に当たり、条約法に関するウィーン条約第 31 条 (3) (c) が挙げる関連する国際法上の原則についても考慮しなくてはならないとされている。例えば *the Nada / Switzerland* での決定では、ECtHR は以下のように述べている。

“169. さらに、裁判所は、この条約は空文化にではなく、国際法上の一般原則に適合するように解釈されなくてはならないと繰り返している。「当事国間の関係において適用される国際法の関連原則」について、とりわけ人権の保護に関わる法則について、条約法に関するウィーン条約第 31 条 (3) (c) が規定するように考慮されなければならない。”

さらに、条約法に関するウィーン条約 31 条 (3) 冒頭部分及びパラグラフ (b) に沿って、条約の条項を解釈するにあたっては当事国間における適用実例も考慮しなくてはならない。

ECtHR は、*Demir and Baykara / Turkey* 事件 28 の判決を支持し、先に述べたことと整合するとした。

“85. 条約の用語、概念の意味をその文脈において決定するにあたり、裁判所は国際法と条約の他に、主務機関による当該要素の解釈及び欧州諸国における共通の価値を反映した慣行を考慮することができ、かつしなくてはならない。特別な国際文書や締約国の慣行によるコンセンサスは、特定の事案における条約の解釈において重要な考慮要素である。”

“86. この文脈において、批准した被告国がその事件の主題に正確に適用される関連資料を包括的に収

集する必要はない。関連する国際文書が、国際法上又は欧州委員会の主要国における国内法に適用される規範や原則について継続的な進展を示し、かつ、今日の社会において、特定の分野において共通の基盤があることが示されていれば、裁判所に置いては十分である。”

この文脈において、上記の最後の引用箇所に従い、ECHR の解釈にあたってとられる共通の基盤という手法が述べられている。

5.4.3 ECtHR の判例によれば、ECHR の解釈及び適用にあたっては、科学的知見と一般的に受容された基準も考慮に入れられなくてはならない。

### **(c) ECHR 第 13 条**

5.5.1 ECHR 第 13 条は、ECHR 第 2 条及び第 8 条の解釈とも関係する。第 13 条は、ECHR のもとの権利及び自由が侵害された場合に、権限ある国家機関から効果的な救済を受ける権利を付与するものである。ECtHR の判例によれば、この条項は、これらの権利及び自由の遵守を強制することによる国家レベルでの救済を保証するものである。よって、これらの権利及び自由が侵害されたとの申し出に対し、国内法で適切な救済を提供すべきである。この義務の範囲は各侵害の程度により異なる。救済は、実際的で法的に効果的でなければならない。

5.5.2 仮に、救済措置により侵害が防止され、又は終了し、あるいは既に生じている侵害からの適切な救済がなされた場合には、ECHR 第 13 条が定めるところの効果的な救済があったと認められる。より深刻な侵害の場合には、侵害を防止し、終了させ、かつ救済のいずれもの措置がとられなければならない。それゆえ主権国家は、そのようなより深刻な侵害行為が効果的に予防され得るような手段を講じておかなければならない。

5.5.3 国の裁判所は、ECHR で保障されている権利及び自由への侵害があったか否かを判断し、ECHR のルール及び ECtHR による解釈に従って判断することで、救済措置が確保されなければならない。要約すれば、ECHR によって保護される権利及び自由の侵害から効果的に法的保護が与えられなければならない。

### **(d) ECHR 第 2 条及び第 8 条は、気候変動の危険という地球規模の問題にも適用があるか？**

5.6.1 ECHR はすべての人に法的拘束力を有し、オランダ裁判所はオランダ憲法 93 条及び 94 条に基づきすべての人に ECHR を適用しなくてはならない。オランダは ECtHR の管轄に属することから（ECHR 第 32 条）、オランダ裁判所は同条約の解釈にあたっては、ECHR の当該条項についての解釈を前提とするか、ECHR による解釈基準を適用して解釈しなくしなければならない。従って、5.2.1-5.5.3 で述べたことはオランダ裁判所における前提となる。

5.6.2 5.2.1-5.3.4 で述べたところからは、危険な気候変動の真の脅威が国内問題に過ぎないとしても、国は、ECHR 第 2 条及び第 8 条に基づきその脅威に対する措置を講じる義務を負うことになるという結論以外はあり得ない。4.2-4.7 で述べたところによれば、結局のところ、5.2.2 で述べたように、危険な気候変動は「現実で切迫したリスク」であり、オランダの住民の生命と幸福を深刻な危害にさらすリスクを伴うものである。とりわけ、急激な海面上昇によって、オランダの国土の一部は居住不可能となり得る可能性もある。国の主張するところに反して、このリスクが今からわずか 2～30 年で現実化し、特定の人々や

特定の集団だけでなく、国民の大部分に影響を及ぼすことを考えると、ECHR 第 2 条及び第 8 条がこの脅威から何らの保護を与えないということにはならない（5.3.1 及び 5.2.2、5.2.3 の結論参照）。このことは、予防原則に沿うものである（5.3.2 参照）。単に、このリスクが実現する十分に真の可能性が存在することを、適切な措置がとられるべきこととなる。

5.6.3 国が述べたように、ECtHR はいまだ気候変動について適用されたことはなく、また気候変動問題に特有の特質的な事案における判断もない。ここでいう特質とは、要約すれば、その危険とは、地球規模での活動—世界中の温室効果ガスの排出で、オランダ国内からの排出だけにとどまらない—によって引き起こされ、オランダを含む世界中に影響を及ぼすものである。問題は、排出とその結果が地球規模の性質をもつことが、本件で国に何らの義務も課していないというように、ECHR 第 2 条及び第 8 条から何らの保護も導き出し得ないのか否かという問題である。

5.6.4 最高裁判所はこの問題への答は十分に明白であると考えられる。それゆえ、この問題に対する答を、2019 年 6 月 1 日発効した ECHR 議定書第 16 条により締約国がなし得る義務としての、ECtHR への助言的意見としてではなく、自らの判断として示す。加えて、両当事者は、地方裁判所が命じ控訴審裁判所が支持した命令が 2020 年末という時点に関わる関係で、2019 年末までに判決を行うことを求めている。

### **(e) 各国の共同責任と個々の国の部分的責任**

5.7.1 上述 5.6.3 で述べた問題についての回答は、最高裁判所の意見では、オランダは ECHR 第 2 条及び第 8 条に基づき、この問題が世界規模の問題であっても、危険な気候変動を予防するために、その義務の一部を負うというものである。その理由は以下のとおりである。

5.7.2 国連気候変動枠組条約は、気候変動は地球規模の問題であって、地球規模で解決されるべきであるとの考えに基づいている。温室効果ガスがすべての国から排出され、すべての国に影響を受けるのであるから、対策もすべての国でとられなければならない。よって、すべての国が必要な措置をとらなければならない。何よりも、本条約の前文でこのことが記述されている。

*“気候変動が地球的規模の性格を有することから、すべての国が、それぞれ共通に有しているが差異のある責任、各国の能力並びに各国の社会的及び経済的状況に応じ、できる限り広範な協力を行うこと及び効果的かつ適当な国際的対応に参加することが必要であることを確認し、(…) 諸国は、国際連合憲章及び国際法の諸原則に基づき、その資源を自国の環境政策及び開発政策に従って開発する主権的権利を有すること並びに自国の管轄又は管理の下における活動が他国の環境又はいずれの国の管轄にも属さない区域の環境を害さないことを確保する責任を有することを想起し (…)* た。”

5.7.3 国連気候変動枠組み条約の目的は、気候系に対して危険な人為的干渉を及ぼすこととならない水準において大気中の温室効果ガスの濃度を安定化させることである（第 2 条）。第 3 条は、この目的を達成するための様々な「原則」を定める。具体的には、同条 1 項は、締約国が“衡平の原則に基づき、かつ、それぞれ共通に有しているが差異のある責任及び各国の能力に従い、人類の現在及び将来の世代のために気候系を保護すべきである”旨定める。また、同条 3 項は、締約国は、“気候変動の原因を予測し、防止し又は最小限にするための予防措置をとるとともに、気候変動の悪影響を緩和すべきである”とする。また、第 4 条は、要約すれば、すべての締約国がこの観点に立って措置を講じ、政策を策定すべきことを定める。これらの条項によれば、すべての国家が各々の固有の責任と能力に応じて、必要な行動を採る義務を負っていることになる。

5.7.4 1992年以降、国際気候変動枠組条約に基づき毎年開催されてきた気候会議において、先述5.7.3で述べた規定は、様々なCOP決定においてより発展してきた。これらは、なによりも上記の、すべての国はそのようにしなければならないとの認識を基礎とする。同条約3条及び2015年のパリ協定第3条もこのことを多くの言葉で繰り返している。

5.7.5 このことは、国家は互いに害を及ぼし合ってはならないとされる、いわゆる国際法上の原則として一般に認められている「無害原則」に関連する。このことはまた、国連気候変動条約の前文（上述5.7.2）でも言及されている。各国は、同原則から生じる義務を呼び覚まされる。温室効果ガスの排出に適用すると、温室効果ガスの排出削減に貢献するよう求められていることになる。このアプローチは、各国が、すべての国が各々の分担について責任を負い、そのことで責任を負ったとされる、部分的責任を正当化する。

5.7.6 この部分的責任は、損害の原因の一部をなしたにとどまる不法行為に関する国内法及び国際法で受け入れられている考え方とも一致する。部分的責任の考え方は、とりわけ、国連国際法委員会が提案し、国連総会で採択された国際的な違法行為に対する国家責任の条項案の考え方と一致する。このことは、例えば、34において述べられた、同第47条1項の説明文からも明白である。そこには以下のように述べられている。

“6. 第47条1項によれば、複数の国家が、同一の国際的な違法行為に対して有責である場合、それぞれの国の責任は、その行為に応じて追求される。国際法上の一般ルールでは、各国それぞれの違法行為に対する分割された責任であって、第1項はこの一般原則を反映したものである。（…）”

“8. 第47条は、同一の国際的な違法行為に関連した複数の国が責任を負う状況のみに適用される。そのような行為の特定は、それぞれの主な義務に依拠するため、要約して規定することはできない。もちろん、複数の国家による別々の国際的な違法行為が、同一の被害をもたらしたという状況もあり得る。例えば、複数の国が別々に汚染物質を排出し河川を汚染する。（…）そのような場合には、関与した各国の責任は、個別に、その国の行為と自身の国際的な義務に応じて決定される。

多くの国が、不法行為制度のなかに、これに関連するルールを設けている。先述したとおり、国連気候変動枠組条約3条1項から導き出される、気候変動に対する措置の各国による配分は、その国の過去の排出責任にのみに基づいて決定されるのではなく、各国の排出削減能力も考慮に入れられなくてはならない。しかし、このことは、広く受け入れられているルールである「部分的な過失 (partial fault)」が部分的責任 (partial responsibility) を正当化するという根本的な原則を棄損するものではない。”

5.7.7 上述4.2の危険な気候変動による深刻な帰結を踏まえると、他国が各々の責任を果たしていないから、オランダも責任を負わないとする反論は容認できない。また、オランダ国内からの温室効果ガスの排出量はごくわずかであって、地球規模では殆ど差異をもたらさないという反論も受け入れられない。このような反論を認めるなら、国が、他国のことや自国の責任分 (partial responsibility) の僅少さを指摘することで、その部分的責任から容易に逃れ得てしまう。他方で、この反論が退けられれば、先述5.7.2で引用した気候変動枠組条約前文にある原則に従って、すべての国が自国の排出分について効果的な対策を講じ、各国が実際に自らの貢献をする可能性が高まる。

5.7.8 この文脈から、上述4.6におけるカーボン・バジェットについての検討にあるように、あらゆる温室効果ガス排出削減が危険な気候変動への対処に積極的な効果をもたらす、あらゆる削減がカーボン・バジェットに余地を残すことになるということも重要である。よって、他国が温室効果ガスを排出し続けるだろうということを理由に、オランダの温室効果ガスの排出削減義務は助けにならないとする反論は認められ

ない。また、いかなる削減も無視し得ない。

5.7.9 上述 5.6.2 で述べたとおり、気候変動は人権を脅かす。このことは欧州委員会を越えて世界全体で認識されている。気候変動によるこれらの権利への脅威から適切に保護することを確保するためには、上述の部分的責任の観点からも、これらの権利を各国に対して主張できるようにならなければならない。このことは、5.4.1 で述べたように、ECtHR が ECHR を解釈する際に用いられる効果的な解釈原則に沿うものであり、また上述 5.5.1-5.5.3 に示した ECHR 第 13 条が認めている効果的な法的保護を受ける権利にも沿うものである。

5.8 5.7.2-5.7.9 で検討した観点から、最高裁判所は、気候変動のリスクに関して、ECHR 第 2 条及び第 8 条は、締約国に、この危険に対応する「自国の分（their part）」を果たすことを義務付けた規定であると判断する。これは、上述 4.2-4.7 で適示した事実及び締約国の個別の責任の両面からの解釈として、上述 5.2.1-5.2.3 の内容とその趣旨に対応する同条項から導かれる積極的義務である。この解釈は、上述 5.4.1-5.4.3 の、ECtHR が ECHR の解釈に用いるとされ、最高裁判所もまたこの ECHR を解釈するにあたって適用しなければならない基準の解釈に沿うものである。

#### ***(f) ECHR 2 条及び 8 条によるこの義務は、DCC 第 3 条 305a に基づく主張においても依拠できるか？***

5.9.1 既に述べたところから、控訴審が既に判示したように、5.8 で述べた責任の分担分に応じて、国は、ECHR 第 2 条及び第 8 条にもとづき、危険な気候変動に対する適切な措置を講じる義務を負う。

5.9.2 Urgenda は本件で、DCC 第 3 条 305a を根拠に、上述 5.9.1 の義務に関して、オランダ住民の利益を代弁してその義務の履行を求めることができる。結局のところ、これらの住民の利益はよく似ており、彼らの利益の保護を効率的・効果的に推進するために一括して申し立てられた。特に本件のような環境の利益を含む事案では、あわせて法的保護を求めることは、効率的で効果的である。このことは、環境法の侵害を争うために公益団体に司法権へのアクセスを認めるオーストラリア条約同 2 条 5 項関連の第 9 条 3 項及び ECHR 第 13 条とも一致する（5.5.1-5.5.3 参照）。

5.9.3 高等裁判所が para.35 で適切に支持したとおり、Urgenda 自身は ECHR 第 2 条及び第 8 条にいう脅威の被害者ではないため、ECHR 第 34 条に基づき ECtHR についての訴訟の原告適格を有しない。しかし、このことは、本件における Urgenda の訴訟追行権限を排除するものではない。結局のところ、このことで、Urgenda が実際に被害を受けている住民に代わって、オランダの DCC 第 3 条 305a に基づいて訴訟を提起する権限が奪われることはない。

#### ***(g) 上告申立理由についての評価***

5.10 上記のとおり、上告理由の 1~3 の主張は認められない。ECHR 第 2 条及び第 8 条により国は危険な気候変動に対する措置を講じる義務を有するとした控訴審裁判所の判断に関する 4~8 の主張についても同様である。

### **6. 上記から国の具体的な義務は何かに答えるについての前提**

- 6.1 先に考慮したとおり、国は、ECHR 第 2 条及び第 8 条により、オランダ国民に対して、上述 5.8 の自国の分担分 (share) に従い、国内からの温室効果ガス排出を削減するための適切な措置を講じる義務を負う。しかしながら、このことだけでは、国の義務とは具体的に何かについての問には答えていない。
- 6.2 この問いに対する答は、原則として、国際的にも国内的にも政治の領域に属する。各国は、温室効果ガス排出削減についての各々の分担について国際的な合意が必要であり、この観点にたつて選択と検討をする必要がある。このような合意は国連気候変動枠組条約においてもなされたが、上述 5.7.3 で同条約第 3 条及び第 4 条について言及したとおり一般的義務の形にとどまった。これらの一般的義務及び原則は、個々の国々の責任と発展状況を考慮した上で公正に分担されるべきというものである。明らかに政治的な理由から、国際的に、あるいはその他の交渉戦略にも係ることから、様々な気候会議においてなされてきた排出削減合意は、それ自体、法的拘束力は有しない。
- 6.3 オランダの憲法制度においては、6.2 で述べた合意をなすことは、議会の監視のもとでの政府の権限に属する。オランダは国内の温室効果ガス排出削減を、拘束力のあるなしを問わず、国際的な合意がなくても、定めることができる。オランダは上述 5.9.1 で検討したとおりそのようにする義務を負う。この文脈からは、オランダの温室効果ガス排出削減の分担の程度の決定は、原則として、政府と議会にかかる問題であるが、裁判所は、国による措置が、危険な気候変動に対する世界全体でとられるべき措置の分担から明らかに下回っているかとの観点からみて低きに過ぎるか否かを判断することができる。例えば、上述 5.7.2-5.7.8 で検討したとおり、国が何らの措置も講じないことは許されず、何もしない場合には、裁判所は、国が当該義務に違反した旨、判示することができる。
- 一定の状況においては、国家及び国際機関において広く支持され、それが気候科学の知見に基づくものである場合は、裁判所は、ともあれ、国の最低限の公正な分担は何かを判断しうることは、国家間の措置の配分に関する協定又は国際的なコンセンサスであるとの明確な考え方もある。オランダの裁判所が ECHR の適用において用いる (5.6.1 参照) ところの上述 5.4.2 及び 5.4.3 (「共通の考え方」を含む) に述べた基準に沿って、オランダの裁判所は、国に積極的義務を国に課す結果を伴う判断を行うべきことになる。上述 5.4 で ECtHR における第 2 条に言及した判例からも、当該決定に当たり、一定の状況においては、法的拘束力をもつものではない協定やルールも重要であることが導かれる。これはそうしたルールや合意が広範に支持された視点や知見の現れであり、それゆえ、ECHR 第 2 条及び第 8 条の解釈・適用にあたって重要であるような場合である。
- 6.4 上述 5.5.1-5.5.3 で述べたところの ECHR 第 13 条における効果的な法的保護を受ける権利については、本件におけるように、裁判所が、当該事案に適切な特定の基準を導き出すに十分な客観的根拠があるかどうかを吟味することによって、効果的な法的保護を与えることができるか否かについて判断すべきことになる。
- 6.5 さらに、裁判所は、国が危険な気候変動に対して ECHR 第 2 条及び第 8 条に基づいて上述 5.3.3. とおり義務を履行するにあたり、適正な配慮 (due diligence) を行ったか、適切なガバナンスであったかを判断することができる。一定の状況においては、一定の規模ないし内容の措置を講じることをもこの義務からもたらされる。さらには、この義務は、一定の状況において、国においてその政策に課されている必要な要件を満たしていること、換言すれば、国は公平な負担の下限を上回っていることを証明しなければならないことを導く。
- 6.6 国が負う最低限の義務の内容を判断するにあたって、裁判官は、特にそれ自体に拘束力のないルールや

協定を対象とする場合には、とりわけ抑制的であるべきである。従って、上述 6.3-6.5 で述べた根拠をもって、国には措置をとるべき法的義務があることが明白な場合にのみ、国に一定の措置を講じる法的義務があると判断することができる。

## 7 附属書 I 国に対する 25-40%削減目標

7.1 これらの経過のなかでの最初の問題で、かつ最も重要なことは、AR4 を基礎とする附属書 I 国の目標とされている 2020 年までに 1990 年比 25-40%の排出削減（以下、25-40%目標という）が、これに対応する国の義務を表しているかどうかである。国が、この目標それ自体は法的拘束力のないルールないし合意であるとして異議を述べている点では正しい。それゆえ、問題は、この目標が、6.3-6.5 で述べた理由の 1 つ又はそれ以上の理由に基づいて、国を拘束するか否かである。

この文脈に置いてまず、回答されるべき問いは、(a) 国際社会で 25-40%目標がどの程度、支持されているかである。この問いについては 7.2.1-7.2.11 で議論する。次の問いは、(b) この目標が個々の国に対するものとしてオランダにも適用されるのか否かである。この問いについては 7.3.1-7.3.6 で議論する。そして、(c) 危険な気候変動に対応する国の方策について 7.4.1-7.4.6 で議論する。最後に、(d) 7.5.1-7.5.3 において、地方裁判所及び控訴審裁判所が判示したように、これらからオランダが 25-40%目標を達成することを義務付けられているといえるかの問いについて議論する。裁判所は、以上の議論すべてを、確定された事実に基づいて行う。

### (a) 25-40%目標についての国際的コンセンサスの程度

7.2.1 25-40%目標は、2007 の IPCC・AR4 における世界全体の温室効果ガスの排出削減シナリオの一部である。このシナリオは、附属書 I 国は 1990 年比で、2020 年に 25-40%、2050 年には 80-95%の削減を行うとするものである。このシナリオにおける附属書 I 国とその他の国との間の措置の分担は、国連気候変動条約 3 条及び 4 条が定める原則に基づいている。このシナリオは、2100 年における大気中の温室効果ガス濃度を最大 450ppm にとどめることを目的に書かれている。これは地球温暖化を最大 2°Cに留めることを期待する濃度である。AR4 は、恐らくこれが危険な気候変動のリスク回避の限界であるとの想定でつくられた。このシナリオは、温暖化が 2°Cを超えないための経路を提案している。

7.2.2 2007 年のバリでの気候会議（COP13）で策定されたバリ行動計画では、危険な気候変動を防止するためには、温室効果ガスのより大幅な削減が必要であることが是認された。この点から、とりわけ、7.2.1 で述べたシナリオに関する参考資料が作成された。気候変動会議では、決定文書はコンセンサスに基づいて策定されることに注目すべきである。

7.2.3 2010 年のカンクン会議（COP16）では、京都議定書の締約国による合意において、何よりもその前文の規定から、AR4 が示す知見をもとに、附属書 I 国が全体として、2020 年までに 1990 年比で 25-40%の温室効果ガス排出削減すべきことを、以下のとおり決定した。

*“IPCC 第 4 次報告書第 3 作業部会の「気候変動 2007:気候変動の緩和」で、今日、IPCC によって想定される最低のレベルに止めること、そして、そのとき起こりうる被害を限定するために、附属書 I 国全体で、これらの国がその排出削減目標の達成にとりうる措置によって、2020 年までに 1990 年比で 25-40%の排出削減を実現する必要があると指摘したことを認識し(…)”*

同じ決定で、京都議定書締約国は AR4 における目標達成のために、附属書 I 国は個別に又は全体として、野心のレベルを引き上げるべきとした。

“4. 附属書 I 国が、個別に又は共同して、その排出削減の野心のレベルを 2007 年の IPCC による AR4 第 3 作業部会が「気候変動 2007:気候変動の緩和」で示した幅で温室効果ガス全体を削減するために、土地利用、土地利用の変化及び森林活動、排出権取引、プロジェクトベースのメカニズム及び第 1 約束期間から第 2 約束期間への排出量の移行等の定量的把握を含めて、野心のレベルを引き上げることを促す (…)”

2011 年のダーバンでの気候会議（COP17）で、締約国は附属書 I 国が、その総排出量を 2020 年までに 1990 年比で 25-40%の排出削減を目標とすることを前文に示した決定をした。

“COP16 決定 1（1/CP.16 決定）V 章にある検討が 2015 年にまでに終了することを注記して、附属書 I 国の温室効果ガスの排出総量が 2020 年までに 1990 年比で 25-40%削減されることを確実にすることを目指し (…)”

同程度の規模の削減の必要性は、2012 年ドーハでの気候会議（COP18）でも、条約締約国から京都議定書締約国に引き継がれた。附属書 I 国は初めてその決定で、「コミットメントの野心を高めるために」2020 年までに 1990 年比で少なくとも 25-40%削減を行うよう努力すべきことを述べた。

この規模の削減の必要性は、2013 年のワルシャワ会議、2014 年のリマ会議及び 2015 年のパリ会議（COP19,COP20 と COP21）でも表明された。これらの会議での決定で、ドーハ修正条項やその前の会議の決定を引きつつ、排出削減の必要性は繰り返し確認された。パリ協定を採択するについての COP 決定の前文でも、この削減の達成の緊急性を強調している。2015 年以降の気候会議では、2020 年に向けた 25-40%目標はもはや言及も参照もされていない。しかしながらこれらの会議では、2020 年前に、また同年までに十分な温室効果排出削減の必要性が常に強調されている。

7.2.4 控訴審裁判所は para.49 で、25-40% 目標は、国の主張に反して 2013-2014 年の AR5（IPCC 第 5 次評価報告書）にとってかわられたものではないとしている。この報告書はまた、2°C目標達成のための一部として、2100 年における大気中の温室効果ガス濃度を最大 450ppm に抑えることをベースとしている。AR5 は 2020 年という時点について議論していない。同報告書はその後の時期、すなわち 2030 年、さらに 2050 年や 2100 年に焦点をあており、2020 年の目標は含まれていない。7.2.3 で述べた AR5 以降の 2014 年及び 2015 年の COP 決定も、附属書 I 国が 2020 年までに 25-40%の温室効果ガス排出削減を行う必要性については、なお、AR4 に沿って言及している。

AR5 では、国連気候変動枠組み条約における附属書 I 国とそれ以外の国との区別は、今日、附属書 I 国以外の国々も先進国と同様にみなされるべきとの理由により廃止された。しかしながら、先述の事柄から、国の主張に反して、このことが AR4 で示された削減シナリオがもはや古いということの意味するものではない。

7.2.5 AR5 は、2050 年及び 2100 年における温室効果ガス濃度を必要なレベルに抑えるための新しい削減シナリオを含んでいる。これらは、温室効果ガスの排出削減が不十分である可能性と、その場合には既に大気中の温室効果ガスを除去する手段をとることで、大気中の濃度を引き下げなければならないという前提に立つ（上述 2.1(12)参照）。しかしながら、そのようなことを大規模に実施可能とするような技術が今日存在しないことは確実である。現在では、これらの新しいシナリオは、控訴審判決の para.49 にあるように、検討において無責任なリスクを伴わずには取り得ないものである。このようなリスクは、ECHR 第 2 条及び第 8 条ならびに国連気候変動枠組み条約 3 条 3 項を適用するにあたって裁判所が考慮すべき予

防原則（5.3.2 及び 5.7.3）参照）に反する。

控訴審裁判所が、AR5 が 25-40% 目標に代わるものではないとした判断は理解しうるもので、これは本上告審の出発点となる。

7.2.6 EU は 7.2.1 で述べた AR4 によるシナリオでの必要性を前提としてきた。欧州理事会、欧州委員会及び欧州議会といった多様な EU の機関が、2020 年に 1990 年比で 30% の排出削減が必要であるとの科学的基盤に基づく議論を行ってきた。2010 年のカンクン気候会議では、EU は、他の先進国が同程度の削減を約束する場合には EU の排出を 2020 年に 30 パーセント削減にコミットすると申し出た。

*“EU 及び 27 の加盟国は、地球の平均気温の上昇を産業革命前から 2°C 以下に抑えるという戦略的な目標のために、交渉プロセスにおけるコミットメントを再確認したい。この目的を達成するためには、（地球規模で）遅くとも 2020 年までに GHG の排出ピークを終える必要があり、2050 年には 1990 年比で少なくとも 50% の削減を要し、その後も削減を継続する必要がある。この目的に照らし、かつ IPCC によるこれらの知見との整合性から、先進国全体で 2020 年までに 1990 年比で 25-40%、2050 年までに 80-95% の GHG 排出削減を行うべきである、途上国全体で、2020 年までに 15-30% の削減となるよう、現状で想定されている排出増加率以下にしなければならない。EU 及び 27 の加盟国は、国連の枠内において、できるだけ早期に、2013 年 1 月 1 日を始期とする法的拘束力をもつ国際合意に至るよう、他国との交渉の継続に参加する。”*

この条件が満たされない場合には一過去にみられたことであるが一 EU は 2020 年までに 20% の削減を目指して取り組みを行うとした。しかしながら、2020 年までに EU に期待されているのは、1990 年比で 26-27% の削減を行うことである。

7.2.7 以上から、AR4 時点においては、地球温暖化を 2°C までに抑えるために附属書 I 国の 2020 年までに 25-40% の排出削減が必要であることについて、国際社会において高いコンセンサスがあったものである。

7.2.8 AR4 が公表された 2007 年以降、より大幅な削減の必要性について気候科学及び国際社会において広範な合意がなされてきた。上述 4.3 のとおり、ここ数年来、危険な気候変動を防ぐには地球温暖化は 2°C ではなく 1.5°C までに抑えられなければならないと認識されてきた。そのため、2015 年のパリ協定には、締約国が地球温暖化を 1.5 度までに抑えることを目標とすること、すなわち「この努力が気候変動のリスク及び影響を著しく減少させるものであることを認識し（2 条(1)冒頭部分）」と明白に規定されている。このことは、2°C 目標に向かう場合よりも更に大幅な温室効果ガス削減を必要とする。

7.2.9 2017 年の UNEP 年次報告書は、4.6 で述べたカーボン・バジェットと排出ギャップに言及したものであるが、パリ協定に照らして、温室効果ガス削減はかつてなく緊急の課題となっている。UNEP はまた、2030 年までに排出ギャップが埋められなければ 2°C 目標の達成は極めて困難となるとしている。パリ協定の根底にある削減目標が十分に達成されたとしても、2°C 目標に対応するカーボン・バジェットは 2030 年には 80% が使われてしまう。1.5°C 目標に沿って始めれば、それまでにカーボン・バジェットは完全になくなってしまう。これが、UNEP によれば、2020 年に向けてより野心的な目標が必要とされる理由である。UNEP は、「削減が遅れるシナリオは実際には実行不可能であり、その結果、温度目標は達成されない可能性があり」、「遅れて削減するようなシナリオは、気候への影響がより深刻となるリスクをもたらすものである」と結論づけている。

7.2.10 以上のことに関して、控訴審裁判所が para.63 で述べ、上告審では争いがないとされたことだが、推計の根拠として（気温上昇を）最大 1.5°C 又は 2°C に留めるとの目標、そしてこれらの目標に対応する最

大濃度は 430ppm 又は 450ppm とされていることが考慮されるべきである。それゆえ、例えば「ティッピング・ポイント」に至るとか、氷の融解が予測よりも速いペースで進んでいる（上述 4.4）等から、いまだ地球温暖化の程度が低く、温室効果ガスの濃度が低い段階でも、危険な気候変動が生じる可能性がある。それゆえ、予防原則からは、温室効果ガス削減のためにより緩やかな措置ではなく、より広範な措置が採られなくてはならない。

7.2.11 7.2.8-7.2.10 で検討したとおり、改めて確認すると、少なくとも許容限度と見做されている 2°C 目標を達成するためには、附属書 I 国が 2020 年までに 25-40% の削減を行う緊急の必要性があることについては、国際社会における十分なコンセンサスがある。この十分なコンセンサスは、5.4.2 の ECtHR の判例でいうところの「共通の基盤」とみなすことができ、ECHR の解釈及び適用にあたり、考慮されるべきである。

### **(b) オランダの国としての 25-40% 目標**

7.3.1 国は、25-40% 目標は附属書 I 国全体に適用されるものであって、その個々の国に適用されるものではないと主張する。国によればこの目標は個別の国には適用されないことになる。加えて、国は、EU は全体で 2020 年までに温室効果ガスを 20% 削減することにコミットしており（7.2.6 参照）、オランダは 2020 年までに、いずれも 2005 年比で、ETS 部門で 21% 削減、非 ETS 部門で 16% を削減することでこの目標に貢献すると主張する。国によれば、これらの貢献によって自国の義務を全面的に果たすことになる。

7.3.2 AR4 の 25-40% 目標は附属書 I 国全体の目標であったことはそのとおりである。しかし、5.7.3 及び 5.7.4 での検討のとおり、国連気候変動枠組み条約及びパリ協定はともに、各国の責任を前提としている。従って、AR4 の目標も、原則として、附属書 I 国に属する各国に適用される。後述 7.4.1 で明らかなように、国自身も、この目標を同様に解釈している。国連気候変動条約とパリ協定はともに、各国が、共同してこれらの排出を減らし、又はある国が他よりも多く削減することによって合意に至った（国連気候変動条約 4 条(2) (a) の末尾文やパリ協定第 4 条 16 項及び 17 項）。しかしながら、国は、AR4 における 25-40% 目標を踏まえてこのような合意に至ったことについて、異論を述べていない。

7.3.3 7.3.1 で述べた EU レベルの合意に関するとする国による参考文書 は、そのような合意が EU レベルでなされたというものではない。国がこれらの合意に言及した理由は、国が、ある具体的な温室効果ガス削減のための基準であるとみているからに過ぎない。しかしながら、5.8 及び 6.3-6.5 で検討したように、7.2.11 で述べたコンセンサスで重要とされた ECHR 第 2 条及び第 8 条の規定に基づき、そのような削減義務を負うとの認識を誤ったものである。

さらには、本件で明らかな限りにおいて、前述の EU レベルにおける合意は国連気候変動枠組み条約のもとでの各 EU 加盟国の責任に取って代わる目的でなされたものでもない。EU は 2010 年のカンクン気候会議において、EU 自身が国連気候変動条約の締約国として自身の削減目標を設定したものである。EU の削減目標達成のために必要な措置についての EU 内での分担に関する合意によって、オランダは 7.3.1 で述べた削減義務を負う。しかしながら、これらの合意は、他の犠牲によって EU 加盟国の責任を損なわせるものではない。したがって E T S の努力分担決定の前文 17 項で述べているように、この決定は、より厳しい国の目標を排除するものではない。このことは TFEU 第 193 条からも導き出される。

加えて、EU 自身が、2020 年までに 30% の削減が必要であって、EU 全体としては 2020 年までに 1990 年比で 26-27% の削減を行うことが期待されていることを明言している。これは、AR4 のシナリオの 25%

目標を上回り、2010年のカンクン気候会議で約束した20%よりも明らかに高い目標である。

- 7.3.4 さらに、控訴審裁判所の、附属書 I 国のオランダに、附属書 I 国全体よりも低い削減率が適用されないことが明らかであるとの para.60 における指摘は正しい。控訴審裁判所が para.66 で検討しているように、オランダは一人あたり温室効果ガス排出量が極めて多い国の一つである。したがって、上記の EU レベルにおける合意におけるオランダについて適用された削減率は、EU 加盟国の中で最も高い削減率の一つである（削減分担決定に対する附属書 II）。この高い削減率は、オランダの排出削減能力及び責任に対応したものである。控訴審裁判所が para.60 で述べたように、国は、なぜより低い削減率が適用されるのかについて十分に立証していない。
- 7.3.5 上告理由の 8.2.3 で、国は、控訴審裁判所は、発展途上国を知識や財政的に支援し、緩和策や適応策をとれるよう支援することで、温室効果ガスの削減に貢献しているとの国の主張を無視したと主張している。しかしながら、この点の詳細な主張が尽くされていない。何よりも、この貢献によって温室効果ガスの削減ができたのかも、国は立証していない。また国は、国に適用される目標はどのようなものか、その貢献によって国の目標を達成できるのかについて説明していない。よって、この主張は失当である。
- 7.3.6 以上より、控訴審裁判所は、2020 年までに 25-40%の削減を行う緊急の必要性が、オランダにも適用されると正しく判示したものである。

### **(c) 気候変動への対応措置に関する国の政策**

- 7.4.1 上記 4.8 で検討したとおり、国は、気温上昇を 1.5°C ないし 2°C までに抑えられるためには、2100 年までに大気中の温室効果ガスの濃度を 430ppm-450ppm 以下に抑える必要性を認識している。このことに関連し、国は AR4 で設定された目標についても肯認している。2050 年までに 80%から 95%削減することで、2100 年の温室効果ガス濃度 450ppm（今日では 2100 年までに 430ppm）という AR4 のシナリオの目標についても認めている。2020 年に向けて、国は、2011 年までは 30%との削減目標を掲げていた。上記 2.1 (27) で引用した 2009 年 10 月 12 日付けの住宅・空間利用計画及び環境省の書簡によれば、国は EU 同様（上述 7.2.6 及び 7.3.3 参照）、2020 年に 25-40%の削減が 2°C 目標を達成することができる経路として必要としていた。
- 7.4.2 2011 年以降、7.3.1 で述べたように、国は 2020 年の目標を引き下げ、EU の文脈にあわせて 20%とした。この経過のなかで、国は、よく検討したところ、2020 年以降にオランダの排出削減を加速させることで同様の結果を得られるとして、2020 年に 25%-40%の削減を実現する必要はないと主張した。国は、2020 年以降に加速的に排出削減を行うこととし、この経路を AR4 シナリオよりも優先した。しかしながら、問題は、2020 年以降に国の排出削減を加速化することで、本当に同じ結果を得られるかである。この点について裁判所が考慮した以下の事実は重要である。
- 7.4.3 あらゆる温室効果ガスの排出が、カーボン・バジェットの許容量を減らすことになる（上記 4.6 参照）。よって、排出削減を先延ばしにすることで、将来の排出を、延期した時間と量の分だけ削減量を多くしてこれを埋め合わせなければならないことを意味する。このことは、あらゆる排出削減の先延ばしが、原則として、排出削減が遅れるほど目標達成がより困難になり、目指す結果を得るのにコストがかかるものとなり、かつより危ういものとなることを意味する。UNEP は 2013 年の年次報告書において、既にこのことに警鐘をならしている（上記 2.1 (22) 参照）。
- 7.4.4 AR4 以降、危険な気候変動を防ぐために、まさにより大幅な温室効果ガスの削減がすぐにも必要であ

り、この必要性は 2020 年までにも、またそれに続く 2030 年までにおいても、緊急性が増していることが明らかになってきている（上述 7.2.8-7.2.9 参照）。また、オランダ環境アセスメント局（PBL）ーインフラ及び環境省の一部門である独立した研究機関ーによれば、パリ協定のもとでは、他の国々の現状政策をはるかに超えるような政策が必要となる。PBL の 2016 年報告書によれば、オランダの政策は速やかに、パリ協定に整合するものに強化されなくてはならない。

7.4.5 国は上記 7.4.3 で述べた事実（控訴審判決 71）を認めており、上記 7.4.4 の事実も争っていない。さらに国は、2030 年に 49%、2050 年に 95%という削減目標を設定している（これらの目標は、控訴審裁判所の判決後にオランダ気候法に盛り込まれた）。2030 年に 49%削減という目標は、2050 年の 95%削減目標から直線的に引かれたものである。国は裁判所からの質問に応じて、この線を 2020 年まで直線的に延ばせば、2020 年の削減目標は 28%となると回答した。（para.47）

7.4.6 上記 7.4.3-7.4.5 で検討したところからは、国が EU レベルから採り入れた 2020 年 20%削減という目標から、ともあれ国が 2020 年以降の 2~30 年の間に必要とする削減が可能となるかは極めて疑わしい。結局のところ、この温室効果ガス排出削減の必要性に照らし、国は、より低い目標ではなく、むしろ 2020 年に 25%以上の削減を目指すことが求められる。国は、上記にもかかわらず、また予防原則を考慮すればなお、2020 年までに 20%削減との政策が国として責任があるものか、その理由は何かについて、十分に説明していない。国は近い将来予定している削減措置についてなんらの見通しも示していない。上記にもかかわらず、それらの措置が実際に実施可能で、危険な気候変動を避けるためのオランダの分担に十分に対応した貢献といえるものかについても同様である。国はこの点に関して「ある程度の可能性がある」としか述べていない。

#### **(d) 国は 25-40%目標を遵守すべきか**

7.5.1 以上より、控訴審裁判所が para.52 において、国は 2020 年までに少なくとも温室効果ガス削減目標を 25%以下としても危険な気候変動を防止するに足りる方策であると十分に説明できていないと判断したのは是認できる。それゆえ、上記 6.3-6.5 で検討したとおり、国は、ともあれ 2020 年までに少なくとも 25%削減目標を遵守しなくてはならない。既に述べたとおり、オランダを含む附属書 I 国がこの削減を行うことが緊急に必要とされていることについては、気候科学及び国際社会において広範なコンセンサスがある（7.2.11、7.3.6 参照）。適切な法的保護とは、このコンセンサスが ECHR 第 2 条及び第 8 条によって国に課される積極的義務を履行するにあたって想起されうることを意味する。2020 年に少なくとも 25%削減を達成すべきとの目標は、国の他の年次（2030 年、2050 年、2100 年（7.4.1-7.4.5））にとっても必要となるものである。それゆえ、ECHR 第 2 条及び第 8 条のもとで危険な気候変動を防ぐための適切な措置をとるべき国の積極的義務の内容として、この目標は絶対的に最小限のものとされるべきである。国は、この目標を逸脱しても責任に適っていると主張（7.4.6）について十分説明できていない以上、国は 25%目標を遵守しなければならない。よって、控訴審裁判所が para.53 で正しく判示したとおり、少なくとも 2020 年までにこの目標の達成に尽力しなければならない。

7.5.2 国は上告理由 8.2 で、既に実施したもの及び提案中の緩和策とともに又は単独で適応策を講じることで、ECHR 第 2 条及び第 8 条による義務を果たしているので、25-40%目標の達成の必要はないと主張する。しかしながら、控訴審裁判所は para.59 で、気候変動による影響が適応策をとることによって緩和

されるということが正しいとしても、適応策によって、さらに地球温暖化が進んでもたらされる壊滅的な結果が適応策によって適切に防止されうるとはいまだ示されておらず、ありそうにもみえない。このことから、国が適応策をとっていることを考慮に入れてもなお、2020年までに少なくとも25%削減との緩和策がオランダについても緊急に求められる。よって、国のこの主張は是認できない。

7.5.3 控訴審裁判所の para.57、66 で指摘しているが、上記 5.3.4 のとおり 2020年までに少なくとも25%削減は不可能又は不衡平な負担であるとの国の主張は十分に立証できていない。この文脈において、国は2020年までに僅かの時間しか残されていないこと及び国際的な文脈でオランダの産業界が競争条件で不利となると主張するに過ぎない。最初の点については、地方裁判所の国に対する命令は2015年に出されたことを指摘し、当時から国は気候問題の深刻さを認識しており、当初は2020年までに30%削減を目指していたこと（para.66）を踏まえたものである。第2の点については、控訴審裁判所は、他のEU諸国がより厳しい気候政策を追求しており、このことについて国は詳細な主張をしていないことを踏まえた（para.57）。このことから、控訴審裁判所は総合的判断のうえ、不可能又は不均衡な負担であるとの国の主張を退けている。よって、控訴審裁判所はこの主張を調査していないとの国の上訴理由 8.4 は支持されない。

### **(e) 上告理由に対する判断**

7.6.1 the deputy Procurator General 及び the Advocate General による上記 4.237-4,248 で述べた意見についての主張は、ここにのべたところから上告理由にあたらぬ。

7.6.2 国の反論のうち、上記 4-8 もまた上告の理由にあたらぬ、裁判所はこれを取り扱わない。DJOA 第 81 条 1 項により、国の他の主張については、法的一体性又は法的な発展の観点から、回答の必要はない。

## **8. 裁判所の命令の許容性：政治的領域**

8.1 国はその主張の第9で、地方裁判所によって命じられ控訴審裁判所によって支持された国に対する2020年までの1990年比25-40%削減命令は、2つの理由により容認されないとする。第1は、この命令は立法を命ずることを含み、最高裁判所判例に照らし容認されないというものである。第2は、要約すれば、温室効果ガス削減の決定に必要な政治的考慮を行うのは裁判所ではないというものである。これらの主張についての応答は、以下のとおりである。

### **(a) 立法命令**

8.2.1 政府が何らかの行為を義務付けられるとき、個人に対してと同様に、権利を有する当事者の要請によって、裁判所によってそうすべきと命じられる（オランダ民法典 3:296 条）。これは、我々の法的命令が容認されている立憲民主主義における基本的ルールである。ECHR に定められている権利及び自由に関する限り、このルールは上述 5.5.1-5.5.3 で述べたように、ECHR 第 13 条による効果的な法的保護を受ける権利と一致する。この基本的原則に部分的に関連して、他の裁判所からの法的保護が受けられない場合にも法的保護を受けられるよう、憲法は、民事裁判所はすべての訴えに対する裁判権を有すると規定している。

- 8.2.2 上述 5.1-7.6.2 のとおり、本件では、オランダ住民の生命、個人及び家庭生活を保護するために、国は ECHR 第 2 条及び第 8 条に基づき、住民に提供すべき保護にかかる法的義務を有する。従って、裁判所は民法第 3:296 に定める免除事由に該当しない限り、この義務を遵守するよう命じることができる。当該条項に基づく免除事由は、法に明記されたもの他、義務ないし法的行為の性質上導かれるものである。立法行為の命令に関する最高裁判所の判例は、この例外の適用にかかるものである。
- 8.2.3 この判例は 2 つの考慮に基づいている。第 1 に、裁判官は、法律の制定を含む政治的意思決定過程に踏み込んではいないという配慮である。第 2 に、そのような命令は訴訟当事者以外の当事者にも適用される協定を創出するものでなければならないというものである。
- 8.2.4 第 1 の点については、裁判所が立法化を命じることで政治的意思決定にまったく踏み込んではいないということではない。先に述べた判例でも、最高裁判所の判例は憲法 94 条に基づき、それを課す拘束力のある条約の条項があれば司法は立法をし得ない旨繰り返し述べている。この判例では、司法は、問題の公的機関が不法に特定の内容での立法行為を怠っていることが不法行為であると宣言的に決定することができる判断されている。
- 8.2.2 で述べた判例がベースとしている第 1 の要件は、裁判所は立法命令で特定の具体的な内容を有する立法のために政策決定プロセスに干渉してはならないという趣旨と理解されている。よって、憲法の観点からは、特定の内容の立法がなされうるかどうかだけが立法者の判断に委ねられることである。それゆえ、裁判所は、立法者に、内容を特定して立法行為を命じることはできない。
- 8.2.5 上述 8.2.2 で言及した判例における第 2 の要件は、裁判所は当該訴訟の当事者のみに拘束力をもつ判決を行うということに基づいている（民事訴訟法 236 条参照）。裁判所は、すべての人を拘束する形で、ある法規の解釈のあり方を決定する権限はない。それゆえ、法の形成の命令は、その事件に参加しておらず、その判決に拘束されない第三者も、その判例が彼らにも適用されることになるかもしれない、結局、その命令に（間接的に）拘束されることになりうるなどの異議を受ける。この異議は、法規の適用を命じる命令では生じない。そこでは、特定の申立人又は宣言的決定の事案においてなされるからである。同様のことは措置をとるべきとの命令についても、上述 8.2.4 第 2 文で述べたとおり、特定の内容をもつ立法を行うか否かについての立法部門の自由を尊重することについてあてはまる。結局のところ、当該事案の裁判所は、その発する命令において、法律規定の内容まで決定することはできず、その決定は立法者に残されている。
- 8.2.6 以上より、裁判所は、特定の内容をもつ立法命令を行うことはできない。結局、そのような立法命令がなされた場合に限り、上述の 8.2.2 で言及した判例で考慮されたとおり、これに対する異議が認められる。それゆえ、裁判所は、立法不作為が違法であるとの宣言的決定を行うことは禁止されていない（8.2.4 参照）。裁判所はまた、問題の公的機関に対して、当該命令が特定の内容の立法を含まない限り、特定の目的を達成するための措置をとるよう命じることができる。2010 年 4 月 9 日の最高裁判所の判決 SGP において裁判所による立法命令が許容されないとされるのは、このような場合に限られる。
- 8.2.7 以上により、控訴審裁判所が支持した地方裁判所の決定は、DCC 第 3 条：296 の主要規定の適用を受けられる。実際、本命令は特定の立法手段をとるべきと命じたものではなく、国も同意しているように、採りうる手段の多くが立法を要することは事実であるが、2020 年までに 25%削減を達成するための措置の選択の自由を国に残されている。結局のところ、いかなる措置を選び、いかなる立法を行うかは、全て国に

かかっている。

上述 8.2.2 で述べた判例によるオランダ民法典 3：296 条にいう例外は、本件では適用されない。

## **(b) 政治的領域**

- 8.3.1 温室効果ガス排出削減のために必要な政治的配慮をなすのは、裁判所の職責ではないとする国のより一般的な主張について判断する。
- 8.3.2 上述 6.3 で述べたように、オランダの憲法制度上、温室効果ガス排出削減のための意思決定は政府と議会の権限である。これらの機関は、必要な政治的決定を行うにあたっての広範な裁量権を有している。政府及び議会がこの裁量権を、彼らを拘束する法律の範囲内において行使したか否かについて判断するのは、裁判所である。
- 8.3.3 上述 8.3.2 で言及した制約には、ECHR による制約が含まれる。上述 5.6.1 で検討したとおり、オランダは ECHR の締約国であり、オランダ裁判所は憲法第 93 条及び第 94 条に基づきこれらの条約上の条項について、ECtHR による解釈に適合するように適用することが求められる。同条約が定める人権の保護は、法の支配のもと民主国家に置いて本質的な要素である。
- 8.3.4 本件では例外的な事情を有する。結局のところ、地方裁判所及び控訴審裁判所と国も同様に認識しているが（14.2-4.8 参照）、危険な気候変動が存在しこれに対処するための措置が緊急に必要とされている。国はこの観点から、「自国の分担分」についての義務を負う（5.7.1-5.7.9 参照）。本件で Urgenda がその利益を代理しているオランダの住民に対して、その義務は ECHR 第 2 条及び第 8 条を根拠とし、国は、住民の生命や、個人及び家庭生活の権利を保護する義務がある（5.1-5.6.4 及び 5.8-5.9.2 参照）。オランダを含む附属書 I 国による、2020 年までに 25~40% の削減する必要があるとの事実は、気候科学及び国際社会において一般的に受け入れており、このことは、地方裁判所及び控訴審裁判所においても確認されている（上述 7.2.1-7.3.6 参照）。国が 2011 年以来、遂行し、将来も実施しようとしている政策（上述 7.4.2 参照）は長きにわたり措置を先送りするもので、控訴審の判断のとおり、明らかにこの必要性に適合していない。裁判所が判断したとおり、少なくとも、国は、その政策が上記（7.4.6 及び 7.5.1 参照）に適合していることを明らかにすることができていない。
- 8.3.5 また本件において控訴審裁判所は、国は、いかなる場合においても 2020 年までに少なくとも前述の 25% 削減を達成すべきであると判決したものである。

## **(c) 上告審での主張に対する判断**

8.4 よって、第 9 の上告理由は本申立を破棄するには至らない。

## **9. 決定**

最高裁判所は、

- － 上告を棄却する；
- － 国に対し、上告審における訴訟費用の支払いを命じる。当該費用は本決定までに算定されるところの、Urgenda が支払った費用として € 882.34 と、弁護士報酬として € 2,200 を命じる。

本判決は副裁判長で議長の CA Streefkerk、カウンセラーの G. Snijders, MV Polak, TH Tanja-van den Broek 及び HM Wattendorff によるもので、副裁判長の CA Streefkerk によって 2019 年 12 月 20 日に公表された。

附属 （略）

（仮訳 浅岡美恵・一原雅子）

以上

**制作：特定非営利活動法人 気候ネットワーク (<https://www.kiconet.org>)**

判決文仮訳は、浅岡美恵（気候ネットワーク代表／弁護士）と一原雅子（京都大学大学院博士後期課程）が作成しました。

**【東京事務所】** 〒102-0082 東京都千代田区一番町 9-7 一番町村上ビル 6F

TEL: 03-3263-9210、FAX: 03-3263-9463、E-mail: [tokyo@kiconet.org](mailto:tokyo@kiconet.org)

**【京都事務所】** 〒604-8124 京都府京都市中京区帯屋町 574 番地高倉ビル 305

TEL: 075-254-1011、FAX: 075-254-1012、E-mail: [kyoto@kiconet.org](mailto:kyoto@kiconet.org)