



Title	欧州人権条約に基づく気候訴訟 : Urgenda財団対オランダ事件からの示唆
Author(s)	鳥谷部, 壊
Citation	国際公共政策研究. 2022, 26(2), p. 107-118
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/86850
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

欧州人権条約に基づく気候訴訟

—Urgenda 財団対オランダ事件からの示唆—*

Climate Litigation under the European Convention on Human Rights

—A Suggestion from the Urgenda Foundation v. the State of Netherlands Incident—*

鳥谷部 壤**

Jo TORIYABE**

Abstract

Can Articles 2 and 8 of the European Convention on Human Rights also apply to the global environmental problem of dangerous climate change? In December 2019, just before 2020, the Dutch Supreme Court held that the 2020 target of reducing greenhouse gas emissions by 20% compared to 1990 was too low. By confirming that time has passed without sufficient measures being taken, the Supreme Court has issued a stern warning that the 2030 target will not be allowed to follow the same old pattern. The judgment is suggestive in that the plaintiffs have identified a means to request a higher goal for the country's current greenhouse gas emission reduction targets under Articles 2 and 8 of the European Convention on Human Rights. In short, according to this judgment, the country will be responsible for more than its own emissions in order to protect its people from dangerous climate change. What is the legal rationale for determining the responsibilities of such a country? This paper explores this question by focusing on causality. Not surprisingly, this judgment is binding only in the Netherlands, and it does not necessarily affect the climate proceedings currently pending in the ECtHR.

キーワード : 因果関係、積極的義務、部分的責任、共通の基盤、協力義務

Keywords : Causation, Positive Obligations, Partial Responsibility, Common Ground, Duty of Co-operation

*筆者は、大阪大学大学院法学研究科博士後期課程に在籍中、松本充郎先生に大変お世話になりました。ここに謹んで先生に哀悼の意を表し、生前頂きましたご厚情に心より感謝いたします。

** 摂南大学法学部講師

1. はじめに

気候変動に関する政府間パネル（IPCC）第5次評価報告書（2014年）は、気候変動システムの温暖化には「疑いの余地はない」とし¹⁾、人間活動により産業化以前の水準と比べて地球全体でおよそ1℃上昇したとの予測を発表した²⁾。また、IPCCは、温室効果ガスの継続的な排出は更なる温暖化を招き、深刻で広範囲にわたる回復不可能な影響の可能性を増大させるとも予想している³⁾。回復不可能な影響のリスク⁴⁾は、温度上昇が進行するほど高まる⁵⁾。こうしたなか、「気候訴訟（climate litigation）」と呼ばれる訴訟が世界各地で提起されるようになってきている。これらの訴訟には、将来の「危険な気候変動（dangerous climate change）」⁶⁾リスクを回避するための国の政策の不備が人権侵害に当たるかを争点とする訴訟タイプが存在する⁷⁾。かかる訴訟は、すでに発生した被害の賠償を請求するという事後救済型ではなく、事前防止の視点に立ち、政府による温室効果ガス排出削減目標の妥当性を争うという特徴が見られる。この背景には、危険な気候変動が発生してからへの対応では遅きに失するという社会の危機感があるに違いない。そうした先駆的気候訴訟が *Urgenda* 財団対オランダ事件⁸⁾である。

Urgenda 財団は、気候変動の防止に係る計画及び措置を発展させることをその任務として設立された市民団体である⁹⁾。2013年11月20日、財団は、自ら及び個人886名を代理して、オランダ政府を被告として、危険な気候変動のリスクを防止する目的で、国内の温室効果ガス排出量の削減を要求する訴訟を提起した。2019年12月20日、オランダ最高裁は、欧州人権条約¹⁰⁾2条¹¹⁾（生命に対する権利）及び8条¹²⁾（私生活及び家族生活が尊重される権利）に基づき¹³⁾、オランダにおける温室効果ガスの排出量を、2020年末までに1990年比で少なくとも25%削減すべきこと（以下、単に「25%削減目標」

〔謝辞〕本稿は、JSPS 若手研究（20K13336）、JSPS 国際共同研究加速基金（20KK0023）、JSPS 基盤研究(C)（21K01172）、公益財団法人旭硝子財団 2020～2021 年度研究助成、の成果の一部である。

¹⁾ IPCC, *Synthesis Report of the IPCC Fifth Assessment Report*, 'Climate Change 2014', para. SPM 1.1.

²⁾ *Ibid.*, 'Global Warming of 1.5°C'.

³⁾ *Ibid.*, 'Climate Change 2014', para. SPM 2.

⁴⁾ リスクとは、一般に、「好ましくない出来事の発生の蓋然性」と「好ましくない出来事の重大性」の組み合わせによって決まるとされる。これは、出来事がもたらす結果については事前に分かっており、それが生じる可能性は「蓋然性（probabilities）」として適切に示すことができる場合に該当する。したがって、概念的には「リスク」が問題となる状況には不確実性は伴わない。高村ゆかり「国際環境法における予防原則の動態と機能」『国際法外交雑誌』第104巻3号（2005年）3-4頁。

⁵⁾ IPCC, *Synthesis Report of the IPCC Fifth Assessment Report*, paras. B.2.2 and B.4.2.

⁶⁾ 危険な気候変動の確立した定義は存在しないが、本稿では、パリ協定2条1項(a)を参照し、世界全体の平均気温の上昇が工業化以前よりも摂氏1.5度高い水準を超え、摂氏2℃高い水準を十分に下回るものに抑えることが困難となることによって現実化するさまざまな有害な影響（極端な暑さ、極端な干ばつ、極端な降水、氷の融解、海水面の上昇等）を指す。

⁷⁾ さしあたり、島村健・杉田峻介・池田直樹・浅岡美恵・和田重太「日本における気候訴訟の法的論点——神戸石炭火力訴訟を例として——」『神戸法学雑誌』第71巻2号（2021年）2-3頁；島村健「SDGsと気候訴訟」『ジュリスト』1566号（2022年）51-52頁を参照。

⁸⁾ Supreme Court of the Netherlands, *the State of the Netherlands v. Urgenda Foundation*, 20 December 2020, ECLI:HR:2019:2007; The Hague Court of Appeal, *the State of the Netherlands v. Urgenda Foundation*, 9 October 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2610; The Hague District Court, *Urgenda Foundation v. the State of the Netherlands*, 24 June 2015, ECLI:RBDHA:2015:7196.

⁹⁾ Supreme Court of the Netherlands, *ibid.*, para. 2.2.1.

¹⁰⁾ European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Rome), 4 November 1950, in force 3 September 1953, 213 UNTS 221.

¹¹⁾ 欧州人権条約【2条】「1 全ての者の生命に対する権利は、法律によって保護される。……」。欧州人権条約の条文は岩沢雄司・植木俊哉・中谷和弘編『国際条約集（2021年版）』（有斐閣）による翻訳を参照した。

¹²⁾ 欧州人権条約【8条】「1 全ての者は、その私生活、家族生活、住居及び通信の尊重を受ける権利を有する。2 この権利の行使に対しては、法律に基づき、かつ、国の安全、公共の安全若しくは国の経済的福利のため、無秩序若しくは犯罪の防止のため、健康若しくは道徳の保護のため、又は他の者の権利及び自由の保護のため民主的社會において必要なもの以外のいかなる公の機関による干渉もあってはならない。」

¹³⁾ 裁判所が欧州人権条約を解釈・適用の対象としたのは、オランダでは憲法によって欧州人権条約に代表される国際法の直接適用が認められていたからである。オランダ憲法93条は次のように規定する。「その内容において何人も拘束し得る条約の規定及び国際法上の機関の決定の規定は、公示後に効力を有する」。同規定の「何人も拘束し得る」との文言から、欧州人権条約は直接適用可能であるが、国のみを拘束する気候変動枠組条約やパリ協定及びそこに規定される防止原則や予防原則等の法規範は間接適用の効果（解釈のプロセスで考慮される）しかないことになる。

という)を命じる判決を下した(なお、オランダの既存の政府目標はEUと同水準の90年比20%削減)¹⁴⁾¹⁵⁾。

25%削減目標は、国際法、EU法、国内法のいずれにおいても法的義務として規定されていなかった。にもかかわらず最高裁は、IPCC評価報告書のみならず、25%削減目標をその内容とするコンセンサスに基づく締約国会議(COP)決定の積み重ね、さらには、オランダ政府の削減目標の一貫性欠如(2011年以前は2020年末までに90年比30%削減を目標としていた)等を理由に、25%削減目標達成を義務的なものと解した。本判決は、個別の紛争解決という従来の事後救済型の紛争解決機能を超えて、紛争や被害の事前防止、さらには新しい政策を提起・形成して解決を勧告する「政策形成訴訟」としての側面を有する。Urgenda事件では、意図するとしないとにかかわらず、司法機関としての裁判所が政策的判断を通じて、気候変動枠組条約に基づく公的利益実現の過程に関与することになった¹⁶⁾。

本判決の国際人権法上の意義としては、欧州人権条約の締約国の温室効果ガス排出削減目標の妥当性を、同条約2条及び8条に基づいて判断するための道筋を示した点にあるといえる。欧州人権裁判所(European Court of Human Rights: ECtHR)に目を転じれば、環境保護に関する事案は2条及び8条の解釈・適用を通じて処理されてきた。ECtHRには現在2件の気候訴訟が係属しているが¹⁷⁾、ECtHRが審理する気候訴訟はこれが初めてとなる¹⁸⁾。ゆえに、ECtHRに係属中の事案の行方が注目される。ECtHRは、欧州人権条約の解釈・適用に関し、締約国の上級審判決を参照することがある¹⁹⁾。こうしたことから、Urgenda事件判決はオランダ国内のみならず、ECtHRの審理に影響を及ぼすとも限らない。しかしながら、気候訴訟の遂行に当たり、未解明の諸問題が多数存在するのもまた事実である。例えば、欧州人権条約2条及び8条は、危険な気候変動から生じるリスクの回避義務を締約国に課しているか²⁰⁾。換言すれば、同条の下で締約国には危険な気候変動リスクを防止するために適切

¹⁴⁾ オランダ最高裁判決の全文和訳については、以下を参照。浅岡美恵「[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) URL: <https://www.kikonet.org/wp/wp-content/uploads/2020/02/UrgendaClimateCase-f.pdf> (最終閲覧日は2022年1月17日。本稿のすべてのURLの最終閲覧日は同日である)。また、同判決の部分訳については、苑原俊明「気候訴訟と国際人権法——Urgenda財団対オランダ王国事件」『大東法学』第30巻2号(2021年)119-140頁を参照。

¹⁵⁾ Urgenda事件最高裁判決はヨーロッパ諸国の司法にも影響を及ぼしている。欧州人権条約の違反が争われた事例を概観すれば次の通りである。2021年6月17日、ベルギー・ブリュッセル第一審裁判所は、原告の主張を容認し、ベルギーの現行の緩和策が気候変動に適切に対処するには不十分であるとして、ベルギー民法典1382条の一般的注意義務並びに欧州人権条約2条及び8条の違反を認定した。Civ. [Tribunal of First Instance] Bruxelles (4th ch.), Judgment of 17 June 2021, pp. 57-58, 61. しかし、裁判所は、権力分立の観点から、温室効果ガス排出削減に関する具体的目標については課さなかった。Ibid., p. 82. 気候変動への対処を要求する国内司法の潮流は、2021年6月、欧州議会及びEU理事会による欧州気候法の採択という成果をもたらした(同年7月29日施行)。本法は、2050年までに温室効果ガス排出量を実質ゼロとする気候中立の目標、2030年までに同排出量を90年比で55%以上削減する目標をその内容とする。濱野恵「[EU] 欧州気候法の公布」『外国の立法』No. 289-1 (2021年) 20-21頁。また、パリ協定の下で政府が策定した温室効果ガス排出削減目標が欧州人権条約2条及び8条に違反するとして目標の厳格化を求めた裁判が英国とアイルランドで提起された。英国の高裁は原告の申立てを棄却する際、政府には広範な裁量権があることを理由に挙げ、原告の申立てを棄却した。Plan B Earth and Others v. The Secretary of State for Business, Energy, and Industrial Strategy [2018] EWHC 1892 (Admin), [2019] Environmental Law Reports 13, para. 49. アイルランド最高裁は、原告の欧州人権条約上の原告適格の欠如を指摘して原告の申立てを退けた。Friends of the Irish Environment CLG v. Ireland [2020] IESC 49, paras. 7.23-7.24.

¹⁶⁾ この背景には、オランダ法が深く関係している。すなわち、第1に、Urgenda財団の原告適格がオランダの法律によって認められていたこと(オランダ民法典[305a条]はすべての者に財団を設立することを認めており、当財団に公益訴訟を遂行する権能を与えていた。しかしその後、2020年に法改正が行われ、訴訟遂行能力を有する財団は「十分に代表して(sufficiently representative)」いる場合に限定されることとなった。para. 2 of 3:305a Civil Code)、第2に、被告たるオランダ政府自身、気候変動が深刻なリスクをもたらすことに同意していたこと、である。See André Nollkaemper and Laura Burgers, “A New Classic in Climate Change Litigation: The Dutch Supreme Court Decision in the Urgenda Case,” *EJIL:Talk!* (January 6, 2020), available at https://pure.uva.nl/ws/files/50327941/ejiltalk.org_A_New_Classic_in_Climate_Change_Litigation.pdf.

¹⁷⁾ ECtHR, Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others, Application no. 39371/20; ECtHR, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland, Application no. 53600/20.

¹⁸⁾ 気候変動リスクの場合には、被害対象は、特定の個人というよりむしろ大規模な集団となる可能性が高い。これは気候変動が地球規模の環境問題であって、その影響が食糧危機、国土の消失、大量の人命の喪失等をもたらす得る人類の存亡にかかわる深刻な影響をもたらす性質ゆえである。ECtHRは未だかつてこのような環境問題を審理し判決を下した経験がない。

¹⁹⁾ ECtHR, S., F. and A. v. Denmark, Applications nos. 35553/12, 36678/12 and 36711/12, Judgment of 22 October 2018, paras. 122 and 125.

²⁰⁾ 例えば、自由権規約委員会は、自由権規約6条の生命に対する権利との関連で、現在及び将来世代の生命を気候変動の深刻な脅威から守るために、締約国には措置を講じることを要請した。Human Rights Committee, General Comment No. 36 (Article 6: right to

な措置を講じる積極的義務があるといえるか。仮にあるとすれば、当該国の政府に対し、達成すべき削減目標を義務的なものとして要求することができるか。ここでは、削減目標の具体的な数値の決定は政府の自由裁量に委ねられるのではないかという疑問が生じる。さらに、具体的な削減目標(Urgenda事件の場合25%削減目標)の達成を国に義務づけるとして、その法的根拠はどこに求められるか。国は、自国の温室効果ガス排出量が気候変動に及ぼす影響がごく僅かであっても、排出量削減について共同責任を負うか、また、負うとすればそれはいかなる根拠に基づくものか。国は自国の排出と直接的に関係しない結果にまで責任を負わなければならないのはなぜか。Urgenda事件は、とりわけ欧州人権条約2条及び8条の解釈・適用に関し、こうした諸課題を提起したといえる。

以上諸点の課題解明の鍵を握るのが「因果関係」である²¹⁾。大塚直教授は、最高裁判決が「各国のその分担分に応じた責任を負うとした」ことについて、「伝統的な因果関係論からは乖離するといえよう」と述べられている²²⁾。伝統的因果関係論からの乖離は、気候変動問題の性質とも深く関係している。つまり、気候変動は、各々の活動の複合的・累積的效果として人類全体に深刻な被害を生じさせるから、活動と個人又は環境への被害との間の因果関係の証明が困難を極める。では、欧州人権条約2条及び8条の解釈・適用を通じてUrgenda事件判決が採用した、ある意味、大胆ともいえる因果関係論は、いかなる法的根拠に基づいて展開され、また、それはいかに評価されるべきか。

以上の問題状況に鑑み、本稿は、欧州人権条約2条及び8条に基づく気候訴訟において伝統的因果関係論からの脱却を試みたUrgenda事件判決の検討を通して、気候訴訟特有の因果関係の理論的基礎を明らかにすることを目的とする。この解明に先立ち本稿は、因果関係を次の2つの場面に分けて議論することとする²³⁾。第1は、温室効果ガスの排出が気候変動を引き起こし、その結果、個人に被害を生じさせるという関係、すなわち、「事実的因果関係」である。第2は、国の不作為によって個人に被害が発生するという関係である。これを本稿は、便宜的に「帰責相当因果関係」と呼ぶ。

欧州人権条約2条及び8条に基づく気候訴訟では、まず事実的因果関係を肯定できるかが最初の関門となる(下記2を参照)。これが認められれば、次にクリアされるべき問題は、危険な気候変動の結果として個人に生じ得る被害が、国の不作為によるものかという帰責相当因果関係である。そこでは、個人に生じる(おそれのある)被害を特定の国に帰属させるためにはどのような要素が充たされるべきか、また、それら諸要素が充たされたとき、国はいかなる義務と責任を負うかを検討する(下記3を参照)。以上の考察を踏まえて、気候訴訟において伝統的因果関係論に依ることなく、既定の削減目標値の引き上げを原告が国に要求する法的論拠とその問題点を指摘して本稿を閉じる(下記4を参照)。

2. 気候変動によって特定の個人に被害が生じるという関係——事実的因果関係

温室効果ガスの排出が気候変動を引き起こし、その結果、特定の個人に具体的な被害を発生させるという事実的因果関係は、**but for** テストによって判断される。このテストは、コモン・ロー法体系の諸国において不法行為の因果関係を判断する原則で、「この原因でこの結果が発生した」という条件関

life), adopted by the Committee of its 124th session (8 October – 2 November 2018), UN Doc. CCPR/C/GC/36, para. 62.

²¹⁾ Przemysław Siwior, “The Potential of Application of the ECHR in Climate Change Related Cases,” *International Community Law Review*, Vol. 23 (2021), pp. 206-207.

²²⁾ 大塚直「気候訴訟に関する覚書——その可能性と困難性——」中村民雄編『持続可能な世界への法——Law and Sustainabilityの推進——』(成文堂、2020年)152頁。

²³⁾ Daniel Bodansky, Jutta Brunnée and Lavanya Rajamani, *International Climate Change Law* (Oxford University Press, 2017), p. 45; Riccardo Luporini, “The ‘Last Judgment’: Early reflections on upcoming climate litigation in Italy,” *Questions of International Law, Zoom-in*, Vol. 77 (2021), pp. 39-41. See also Pierre-Marie Dupuy and Jorge E. Viñuales, *International Environmental Law*, 2nd ed. (Cambridge University Press, 2018), p. 396.

係、すなわち、「あればこれなし」の関係のことである。被告のネグリジェンス（不注意）がなければ被害が発生していなかったであろうということを原告が証明しなければならない²⁴⁾。ここでは、特定の被告（集団を含む）の行為が原告に具体的な被害又はリスクを生じさせることが求められる。

気候科学（IPCC の報告書等）は、人間活動から生じる温室効果ガスの排出と気候変動との間の関係について、今日、明白かつ疑いの余地がないと解する²⁵⁾。Urgenda 事件で最高裁は、「化石燃料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。……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、地球温暖化を防止し又は軽減できる」²⁶⁾と述べて温室効果ガスの排出と気候変動の因果関係を肯定した。しかし、本来、気候変動と特定の個人への具体的な被害の発生との間に明白な因果関係が存在することを証明することは極めて難しい²⁷⁾。気候変動から生じる現象（極端な暑さや極端な干ばつ、ハリケーンの増加、氷の融解、海面上昇等）を示すことはできても、特定の日時・場所で発生した事態が気候変動に関連することを証明することは不可能に等しいからである²⁸⁾。また、温室効果ガスの排出源は無数に存在するから、ある国から排出された温室効果ガスがどこの誰に被害をもたらすかの判別がつかない。さらに、リスク段階での事実的因果関係の証明は、より一層困難となることは想像に難くない。それゆえ、後述するように、原告の立証責任の負担軽減の議論が生じる（3.2 を参照）。このようななか、Urgenda 事件で最高裁は、被害をこうむる個人が明確に特定されていなくとも、その対象を「現在世代」にまで拡張し、気候変動リスクとの事実的因果関係を認めた²⁹⁾。こうした判断には、本件特有の事情が関係していると思われる。すなわち、被告たるオランダは、気候変動リスクがオランダ国民の現在世代に対して悪影響を及ぼす可能性を争っておらず、温室効果ガスの削減の緊急性について認めていたという事情である³⁰⁾。

ECtHR 判例は、事実的因果関係の判断に当たり、次のような条件の充足を求めている。欧州人権条約は環境それ自体を保護していない³¹⁾。ゆえに、特定の活動が環境上の脅威又は環境の悪化をもたらすという事実に加え、そうした環境被害が個人の私生活又は家族生活を侵害するものでなければならない³²⁾。その際、判例法は、活動と個人の権利に対する影響の間には「直接の（direct）」あるいは「直接的な（directly）」連関を要求するのが通例であるが³³⁾、「十分に密接な関連（sufficiently close link）」という言葉が用いられることもある³⁴⁾。こうした ECtHR 判例における伝統的な事実的因果関係論が気候訴訟にも例外なく適用されれば、原告敗訴となろう。ECtHR 判例によれば、実質的な審理の条件

²⁴⁾ Patrícia Galvão Ferreira, “‘Common But Differentiated Responsibilities’ in the National Courts: Lessons from Urgenda v. The Netherlands,” *Transnational Environmental Law*, Vol. 5, No. 2 (2016), p. 339.

²⁵⁾ Luporini, *supra* note 23, p. 39; William J Ripple et al., “World Scientists’ Warning of a Climate Emergency 2021,” *BioScience*, Vol. 71, No. 9 (2021), p. 8.

²⁶⁾ Supreme Court of the Netherlands, *supra* note 8, para. 2.1.

²⁷⁾ Luporini, *supra* note 23, p. 40; Jacqueline Peel, “Climate Change,” in André Nollkaemper, Ilias Plakokefalos and Jessica Schechinger (eds.), *The Practice of Shared Responsibility in International Law* (Cambridge University Press, 2017), p. 1042.

²⁸⁾ Dupuy and Viñuales, *supra* note 23, p. 397.

²⁹⁾ Supreme Court of the Netherlands, *supra* note 8, paras. 4.7 and 5.6.2.

³⁰⁾ *Ibid.*, paras. 4.1 and 4.8.

³¹⁾ ECtHR, *Kyrtatos v. Greece*, Application no. 41666/98, Judgment of 22 May 2003, para. 52; ECtHR, *Fadeyeva v. Russia*, Application no. 55723/00, Judgment of 9 June 2005, para. 68. See also Armelle Gouritin, “Sustainable Development Principles in the European Court of Human Rights,” in Marie-Claire Cordonier Segger and H.E. Judge C. G. Weeramantry (eds.), *Sustainable Development Principles in the Decisions of International Courts and Tribunals: 1992-2012* (Routledge, 2017), pp. 533-536. これは対照的に、最近では、米州人権裁判所において、環境それ自体の保護を人権と捉える兆候が看取される。鳥谷部 隆「米州人権条約における『健全な環境に対する権利』の法的根拠——ラカ・ホンハット協会先住民族対アルゼンチン事件の検討を中心に——」『摂南法学』第 59 号（2021 年）94-95 頁。

³²⁾ ECtHR, *Taşkın and Others v. Turkey*, Application no. 46117/99, Judgment of 10 November 2004, para. 113.

³³⁾ ECtHR, *Kyrtatos v. Greece*, *supra* note 31, para. 53; ECtHR, *Fadeyeva v. Russia*, *supra* note 31, para. 68; ECtHR, *Ivan Atanasov v. Bulgaria*, Application no. 12853/03, Judgment of 2 December 2010, para. 78; ECtHR, *Hatton and Others v. the United Kingdom*, Application no. 36022/97, Judgment of 8 July 2003, para. 96.

³⁴⁾ ECtHR, *Taşkın and Others v. Turkey*, *supra* note 32, para. 113.

として、個人が被害をこうむったか、あるいはこうむるおそれがないかなければならない³⁵⁾。被害者が特定されていることを厳格に要求してきた ECtHR 判例が、気候訴訟においても維持されるか、それとも、Urgenda 事件最高裁のように柔軟に解されるか、ECtHR に係属中の事案の動向が注目される。

3. 国の不作為によって個人に被害が生じるという関係——帰責相当因果関係

3.1 積極的義務

欧州人権条約 2 条及び 8 条について ECtHR は、たとえ深刻な被害が発生する前のリスクの段階であっても、同条の侵害を引き起こすような被害を防止するために適切な措置（立法上及び行政上の枠組の整備）を講じることを締約国に課している³⁶⁾。これが積極的義務である。同義務は行為の義務であり、「相当の注意（due diligence）」義務である³⁷⁾。Osman 対英国事件で ECtHR は、2 条の積極的義務の違反があったというためには、当局は、特定の個人の生命が、「現実のかつ差し迫った危険」にさらされていることを「認識していたかあるいは認識しているべき（knew or ought to have known）」であって、合理的に判断してそのリスクを回避できたであろう措置をとらなかったことが立証されなければならないと判示した³⁸⁾。この判断方式はオスマン・テストと呼ばれる。積極的義務は、個人に深刻な被害を及ぼす「現実のかつ差し迫ったリスク（a real and immediate risk）」があれば、その時点で国に適切な措置を講じる義務を発生させ、最終的に被害が生じなくとも適切な措置を怠れば欧州人権条約の違反を成立させる³⁹⁾。このように、積極的義務の発生とその違反認定において重要な意味を持つてくるのが、帰責相当因果関係である⁴⁰⁾。すなわち、個人に発生する具体的な被害（のリスク）の発生が国の不作為によるものであるという関係である^{41) 42)}。

³⁵⁾ ECommHR, *Taura and Others v. France*, Application no. 28204/95, Decision of 4 December 1995, pp. 131-132; ECtHR, *Karner v. Austria*, Application no. 400016/98, Judgment of 24 July 2003. NGO は、たとえその被害者の権利の擁護を唯一の目的として設立されたものであっても、欧州人権条約 34 条の「被害者」としての地位を与えないとするのが ECtHR の原則的立場である。

ECtHR, *Practical Guide on Admissibility Criteria* (updated on 1 August 2021), para. 35, available at https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_eng.pdf. なお、個人の場合には、未だに違反が生じておらず、将来的に違反が生じるおそれの段階であっても、違反が生じる可能性を合理的かつ説得力ある証拠に基づいて主張すれば、「被害者」の地位が与えられることも不可能ではない。ECtHR, *Asselbourg v. Luxembourg*, Application no. 29/06/1999, Decision of 29 June 1999.

³⁶⁾ E.g. ECtHR, *Osman v. the United Kingdom*, Application no. 23452/94, Judgment of 28 October 1998, para. 115; ECtHR, *Tătar v. Romania*, Application no. 67021/01, Judgment of 27 January 2009, para. 88; ECtHR, *Öneryıldız v. Turkey*, Application no. 48939/99, Judgment of 30 November 2004, para. 89. なお、ECtHR 判例によれば、環境に危険な活動による場合、8 条から導かれる積極的義務は、2 条のそれとほぼ重複するものと解される。ECtHR, *Budayeva and Others v. Russia*, Applications nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02, Judgment of 20 March 2008, para. 133; ECtHR, *Öneryıldız v. Turkey*, *supra* note 36, paras. 90 and 160.

³⁷⁾ Benoit Mayer, “Climate Change Mitigation as an Obligation Under Human Rights Treaties?” *American Journal of International Law*, Vol. 115, No. 3 (2021), p. 414; Supreme Court of the Netherlands, *supra* note 8, paras. 5.3.3 and 6.5.

³⁸⁾ ECtHR, *Osman v. the United Kingdom*, *supra* note 36, para. 116.

³⁹⁾ ECtHR, *Guerra et al. v. Italy*, Application no. 14967/89, Judgment of 19 February 1998, paras. 60-62; ECtHR, *Öneryıldız v. Turkey*, *supra* note 36, para. 69-74; ECtHR, *Budayeva and Others v. Russia*, *supra* note 36, para. 146; ECtHR, *Kolyadenko and Others v. Russia*, Applications nos. 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 and 35673/05, Judgment of 28 February 2012, para. 151.

⁴⁰⁾ 帰責相当因果関係の判断は、人権条約機関によっても行われている。16 名の子どもがアルゼンチン、ブラジル、フランス、ドイツ、トルコを「子どもの権利委員会」に通報した Chiara Sacchi 他事件がそれである。本件で通報者は、生命を脅かす気候変動を引き起こし継続させていることが、子どもの権利条約 6 条（生命に対する権利）や 24 条（到達可能な最高水準の健康に対する権利）等を尊重し保護し充足するために必要な防止措置及び予防的措置を講じることを怠ったと主張した。2021 年 10 月、同委員会は、国の作為又は不作為と通報者がこうむった被害との因果関係について、「現実のかつ重大な被害（a real and significant harm）」が明白に証明されたとしてこれを肯定した。UN Doc. CRC/C/88/D/104/2019 (Argentina), para. 10.14;

CRC/C/88/D/105/2019 (Brazil), para. 10.14; CRC/C/88/D/106/2019 (France), para. 10.14; CRC/C/88/D/107/2019 (Germany), para. 9.14; CRC/C/88/D/108/2019 (Turkey), para. 9.14. 最終的に同委員会は、通報者が国内救済措置を尽くしていないことを理由に不受理と判断したものの、本件は、被通報国が温室効果ガス排出削減措置を怠った結果、同国が関与した気候変動に一定の責任を負うことを示唆した点で興味深い判断といえる。同委員会は現在、気候変動に焦点を当てた一般意見第 26 号を起草中である。

⁴¹⁾ Vladislava Stoyanova, “Causation between State Omission and Harm within the Framework of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights,” *Human Rights Law Review*, Vol. 18, No. 2 (2018), p. 313.

⁴²⁾ もっとも、被害を受けるおそれのある個人が具体的に特定されていなければならないかについて、ECtHR に係属中の気候訴訟

以上から、積極的義務が生じその違反が成立するためには、次の 2 つの要素の充足が求められる。第 1 は、積極的義務が発生するために充たすべき要素として、個人の生命又は私生活及び家族生活を侵害するような現実のかつ差し迫ったリスクを国が予見可能であること⁴³⁾、第 2 は、かかるリスクが予見可能であるにもかかわらず、国が適切な措置を講じることを怠ったことである。つまりこの 2 つの要素が充足されたときに、帰責相当因果関係が肯定され、個人に生じる（おそれのある）被害が国に帰属することになる。ところで、オスマン・テストは、ECtHR において、特定の個人に対するリスクについてだけでなく、社会に対する一般的なリスクにも拡大して適用される傾向にある⁴⁴⁾。実際、環境汚染の事案について、リスクにさらされる対象が個人であるか、その地域の居住者全員であるかを明確に区別することなしに、当局の 8 条違反を認定した例がある⁴⁵⁾。その延長線上で考えると、気候訴訟においても、上述の修正されたオスマン・テストが用いられる可能性を完全には排除し得ない。

以下では、帰責相当因果関係が肯定され積極的義務違反が成立するために充足されるべき中心的要素である、①「現実のかつ差し迫ったリスク」、②「認識していたかあるいは認識しているべき」（予見可能性）、③「国が講じる措置の合理性」（合理性の基準）についてもう少し掘り下げる。まず、上記①は、問題の国が危険な気候変動リスクを通して個人に被害のおそれの一部を生じさせることは証明されるが、かかる被害のおそれにどの程度寄与したかが不明の場合（気候訴訟は通常これに該当）、被告国の行為（25%削減目標を採らないこと）が原告に「現実のかつ差し迫ったリスク」をもたらすことを原告が証明できれば、帰責因果関係が肯定され、積極的義務が発生すると解し得る。「現実のかつ差し迫ったリスク」とは、リスクがどれくらい深刻で、どれくらい差し迫っているかである。リスクの深刻さと切迫性は相互に関連している。極めて深刻なリスクは切迫性を増大させるであろうし、その逆も然りである。このことは、国が講じることを要求される措置の範囲や内容にも影響を及ぼし得る。「現実の」という言葉の意味は ECtHR 判例からは明らかでないが、気候訴訟では、1.5℃ないし 2℃の上昇をもたらす危険な気候変動について、IPCC 評価報告書に依拠して、現実のリスクの有無を客観的に判断することが適切である。他方、「差し迫った」とは、通常は、被害がいつ発生してもおかしくない状況を指すものと解されるが⁴⁶⁾、ECtHR 判例は、長期間をかけて現実化し得るリスクを排除していない⁴⁷⁾。Urgenda 事件で最高裁は、「差し迫った」という用語を、「当該リスクが短期間のうちに現実化しなければならないという意味での切迫性というよりも、関連する人々にとり直接的な脅威となるリスクである。欧州人権条約 2 条の保護は、長期間かけて現実化し得るリスクにも当てはまる」⁴⁸⁾と

において ECtHR がどのように判断するかは予想し難いが、気候変動が地球規模の環境問題であるという性質からして、Urgenda 事件で最高裁が示したように、社会又は国内の居住者全体というように、不特定多数の集団を対象とすることが許容される可能性もあろう。Supreme Court of the Netherlands, *supra* note 8, para. 5.3.1.

⁴³⁾ Supreme Court of the Netherlands, *supra* note 8, paras. 5.2.2 and 5.2.3.

⁴⁴⁾ ECtHR, *Tagayeva and Others v. Russia*, Application no. 26562/07, Judgment of 13 April 2017, para. 482; ECtHR, *Ercan Bozkurt v. Turkey*, Application no. 20620/10, Judgment of 23 June 2015, para. 54. See also ECtHR, *Guide on Article 2 of the European Convention on Human Rights: Right to life* (updated on 31 August 2021), para. 23, available at https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_2_ENG.pdf.

⁴⁵⁾ ECtHR, *Tătar v. Romania*, *supra* note 36, paras. 122 and 124; ECtHR, *Cordella and Others v. Italy*, Application nos. 54414/13 and 54264/15, Judgment of 24 January 2019, para. 172.

⁴⁶⁾ Franz Christian Ebert and Romina I. Sijniensky, “Preventing Violations of the Right to Life in the European and the Inter-American Human Rights Systems: From the Osman Test to a Coherent Doctrine on Risk Prevention?” *Human Rights Law Review*, Vol. 15, No. 2 (2015), p. 359.

⁴⁷⁾ ECtHR, *Budayeva and Others v. Russia*, *supra* note 36, paras. 98-101 and 147-158; ECtHR, *Kolyadenko and Others v. Russia*, *supra* note 39, para. 171; ECtHR, *Brincat and Others v. Malta*, Applications nos. 60908/11, 62110/11, 62129/11, 62312/11 and 62338/11, Judgment of 24 July 2014, paras. 103-117; ECtHR, *Tătar v. Romania*, *supra* note 36, para. 107. 例えば、廃棄物処分場におけるメタンガス爆発により家族を失い、財産を破壊されたことについて、近隣住民がトルコの 2 条違反を申し立てた Öneriyıldız 対トルコ事件で ECtHR は、爆発の何年か前から当該リスクが存在していた場合であっても、「差し迫った」を充足するとした。ECtHR, *Öneriyıldız v. Turkey*, *supra* note 36, paras. 100-101.

⁴⁸⁾ Supreme Court of the Netherlands, *supra* note 8, para. 5.2.2.

し、時間的な切迫性を緩やかに解した。ただ、危険な気候変動リスクの切迫性に関し、国内裁判所レベルでは、Urgenda 事件のように肯定例⁴⁹⁾と、否定例⁵⁰⁾とに分かれている現状に留意が必要である。

次に、国による予見可能性の有無は、ECtHR では、専門家による客観的な科学的調査結果を参照して判断される傾向にある⁵¹⁾。なかには問題のリスクが国際社会において共通の認識となっているかを評価軸とする判例もある⁵²⁾。被害の予見可能性と、被害の発生が国の不作為によるものであること（帰責相当因果関係）は密接な関連性を有している⁵³⁾。なぜなら、被害に対する予見可能性の程度によって、その被害と国の接近を推定することが可能となるからである。国が被害のリスクを予見していなければ、かかる被害を防止するための措置もとりにようがない。ゆえに、予見可能性は帰責相当因果関係の判断において不可避の要素といえる。

以上、現実のかつ差し迫ったリスクの予見可能性が充足され、国に積極的義務が課せられれば、その後、国はその権限内で合理的に期待し得るリスク回避措置をとることが要求される⁵⁴⁾。これにより、積極的義務の違反は合理性の基準によって判断される。一般に、「現実のかつ差し迫ったリスク」を国が予見可能であると見なし得る場合には、より強い介入（予防的措置）が求められる⁵⁵⁾。反対に、被害のリスクの性質が曖昧で、さらにそのリスクの正確な原因が予測困難な場合には、より弱い介入が合理的とされることになる。なぜなら、この場合に、国が何らかの措置を講じたとしても、申立人が主張する被害を防ぐことができるかが疑わしいからである。Urgenda 事件で最高裁は、「国が講じた措置が合理的かつ適切か否かを裁判所は審査することができる。国が措置を実施する際の方針は一貫したものでなければならず、また、適切な時期に措置をとらなければならない。国はその方針を考慮に入れて相当の注意を払わなければならない」⁵⁶⁾と述べて、合理性の基準を示した⁵⁷⁾。上記最高裁判

⁴⁹⁾ *Ibid.*, para. 5.6.2.

⁵⁰⁾ 気候訴訟において危険な気候変動リスクが欧州人権条約上の「現実の差し迫ったリスク」に該当しないと判断した代表的な国内裁判例は以下の2件である。1つは、Union of Swiss Senior Women for Climate Protection 対スイス連邦参事会事件（Federal Supreme Court of Switzerland, *Union of Swiss Senior Women for Climate Protection v. Swiss Federal Council and Others (Verein KlimaSeniorinnen Schweiz v. Bundesrat)*, Judgment of 20 May 2020）である。原告は、Urgenda 事件と同様、スイス政府が2020年までに90年比で最低25%の削減目標を設定すべきであったのにそうしなかったとして、欧州人権条約2条及び8条等の違反を主張した。スイス最高裁は、判断に当たり、地球温暖化が抱える不確実性に注目した。パリ協定は2条1項(a)において、世界の平均気温上昇を産業革命以前に比べて2℃より十分低く保ち1.5℃に抑える努力をする旨規定するが、科学的証拠に基づいて、2℃を十分に下回るように抑えることを達成するためのタイムリミットが間近に迫っているわけではなく、かかる限界を超える地球温暖化を防止するためある程度の時間がまだ残されていること（*ibid.*, para. 5.3）、パリ協定とそれに基づく国際的なレジームも、2℃を十分に下回ることのリミットに近い将来やってくるとは考えていないこと（*ibid.*）、適切な措置が講じられれば地球温暖化の速度を低下させることができること（*ibid.*, para. 5.4）等を指摘した。以上から最高裁は、原告が主張するところの政府の不作為が、現時点では、特定の個人に対し欧州人権条約2条及び8条の違反を生じさせるほどの権利侵害に達していないとして、その違反を退けた（*ibid.*）。これにより原告は、国内救済手続を尽くしたとして、本稿冒頭に述べたように、ECtHR に申立てを行った（ECtHR, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, Application no. 53600/20）。もう1つの判例は、Greenpeace Nordic Association 対ノルウェー政府事件（Norwegian Supreme Court, *Greenpeace Nordic Association v. the Government of Norway through the Ministry of Petroleum and Energy*, Case no. 20-051052SIV-HRET, Judgment of 22 December 2020）である。本件は、北極圏での新規の油田開発に係るノルウェー政府の許認可決定に反対する環境保護団体が2016年に提起した訴訟の上告審判決である。原告はUrgenda 事件最高裁判決を参照して欧州人権条約2条及び8条違反を主張したが、ノルウェー最高裁はその違反を退けた。2条違反の判断に際し最高裁は、第1に、当該決定が実際に温室効果ガスの排出の原因となるか、仮にそうなるとして、それはどの程度かが不確実であること、第2に、気候変動の脅威は現実のものとなっているが、気候に与える影響が認識されるのはかなり遠い未来のことであり、当該決定がノルウェー住民の生命を奪う欧州人権条約がいうところの「現実のかつ差し迫った」リスクに該当するとはいえないこと、を挙げた（*ibid.*, p. 168）。ただし、本件は、温室効果ガス排出削減目標に係る行政決定に対する異議申立て事案であるUrgenda 事件及びECtHR に係属中の2件の気候訴訟とはその性質を異にし、許認可付与による温室効果ガスの将来の排出の禁止が争われた事案であることに留意する必要がある（*see ibid.*, p. 173）。

⁵¹⁾ ECtHR, *Öneryıldız v. Turkey*, *supra* note 36, paras. 98-100; ECtHR, *Brincat and Others v. Malta*, *supra* note 47, para. 106.

⁵²⁾ ECtHR, *Brincat and Others v. Malta*, *supra* note 47, para. 105.

⁵³⁾ Stoyanova, *supra* note 41, 2018, pp. 314-315.

⁵⁴⁾ ECtHR, *Öneryıldız v. Turkey*, *supra* note 36, para. 107.

⁵⁵⁾ Vladislava Stoyanova, "Fault, knowledge and risk within the framework of positive obligations under the European Convention on Human Rights," *Leiden Journal of International Law*, Vol. 33, No. 3 (2020), p. 619. *See also* Supreme Court of the Netherlands, *supra* note 8, para. 5.3.2; The Hague Court of Appeal, *supra* note 8, paras. 43 and 46.

⁵⁶⁾ Supreme Court of the Netherlands, *supra* note 8, para. 5.3.3.

⁵⁷⁾ 高裁も「合理的である具体的な行動（concrete actions which are reasonable）」という言葉を用いて合理性を要求している。

決によれば、合理性の基準は、政府により決定された削減目標が、時宜に適っており過去の政策との一貫性が保たれていなければならないことから、国の裁量権を狭める効果を持つ。もっとも、当該国が合理性の基準に従って措置を講じていれば、これらの措置によってリスクを回避できなかったとしても、その事実のみをもって、積極的義務の違反となるものではない⁵⁸⁾。

3.2 立証負担の軽減

「事実の存在を主張する当事者がその事実の存在を証明する責務を負う (*onus probandi incumbit actori*)」との立証責任の基本原則に依れば⁵⁹⁾、原告は、国が「現実のかつ差し迫ったリスク」について予見可能性があること、及び国が講じた措置が合理性を欠くことを、科学的証拠に基づいて立証しなければならない。気候訴訟において、原告が立証責任を果たすために高いハードルとなるのが、リスク評価及び国がとった措置の合理性の証明である。これに関し、気候訴訟の場合、国がリスクに関する情報を持っており、リスクに関して適切に判断するのに必要な情報を最も容易に提示できる立場にあるから、被告たる国に立証責任を転換すべきとの考え方が示されることがある。その典型が *Urgenda* 事件最高裁判決である。同裁は、「ECtHR 判例には、国の方針が適切でないとされたり、その方針が不適切ではないことの十分な証拠を提示しなかった多くの例がある」⁶⁰⁾と述べ、*Jugheli* 他対ジョージア事件⁶¹⁾の次の一節を引用した。「……政府が相当の注意を払って問題に対処しすべての競合する利益を考慮したか否かを判断するのは裁判所である。これに関し裁判所は、特定の個人が共同体全体のために重い負担を担っているという状況を、詳細かつ精密なデータを用いて明らかにするのは国の責任であると繰り返し述べてきた」⁶²⁾。ここから示唆されることは、原告に全面的に立証責任を課すのではなく、被告に高い説明責任（温室効果ガス排出量を 2020 年末までに 90 年比で 20%削減するという政策をとることにした理由を詳細かつ精密な科学的データに基づいて説得的に説明する義務）を求めることにより、合理性の基準が「立証責任の事実上の転換」として機能することである。立証責任に関する証拠及び能力の偏在を理由とする立証責任の被告への転換は、ECtHR でも環境事案について採られたことがある⁶³⁾。立証責任の配分に関する司法政策は気候訴訟の勝敗の帰趨を決するといっても過言ではない。もっとも、ECtHR 判例の基本姿勢は、積極的義務の解釈に関し、国に「過度の負担」あるいは「不可能かつ不均衡な負担」を課してはならないとする立場である⁶⁴⁾。こうした ECtHR の判例法が同裁に係属中の気候訴訟においてどのように影響するかが注目される。

また、立証責任の転換まではいかなくとも、原告の立証責任を予防原則の適用により緩和する ECtHR 判例がある⁶⁵⁾。*Tătar* 対ルーマニア事件で ECtHR は、申立人に生じた被害と国の行為との

The Hague Court of Appeal, *supra* note 8, para. 42.

⁵⁸⁾ Supreme Court of the Netherlands, *supra* note 8, para. 5.3.4.

⁵⁹⁾ E.g. *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Judgment of 20 April 2010, *ICJ Reports* 2010, para. 162.

⁶⁰⁾ Supreme Court of the Netherlands, *supra* note 8, para. 5.3.3.

⁶¹⁾ ECtHR, *Jugheli and Others v. Georgia*, Application no. 38342/05, Judgment of 13 July 2017.

⁶²⁾ *Ibid.*, para. 76. See also Supreme Court of the Netherlands, *supra* note 8, para. 5.3.3.

⁶³⁾ ECtHR, *Öneryıldız v. Turkey*, *supra* note 36, para. 93. 立証責任の転換を説く論者として、Katharina Franziska Braig and Stoyan Panov, “The Doctrine of Positive Obligations as a Starting Point for Climate Litigation in Strasbourg: The European Court of Human Rights as a *Hilfssheriff* in Combating Climate Change?” *Journal of Environmental Law and Litigation*, Vol. 35 (2020), p. 286.

⁶⁴⁾ E.g. ECtHR, *Öneryıldız v. Turkey*, *supra* note 36, para. 107; ECtHR, *Budayeva and Others v. Russia*, *supra* note 36, para. 135; ECtHR, *O’Keefe v. Ireland*, Application no. 35810/09, Judgment of 28 January 2014, para. 144; ECtHR, *Brincat and Others v. Malta*, *supra* note 47, para. 101. See also Supreme Court of the Netherlands, *supra* note 8, para. 5.3.4. ドイツの裁判所も、欧州人権条約 2 条及び 8 条における積極的義務はドイツ政府に広範な評価の余地を与えており、同政府に不可能又は不均衡な負担を課してはならないとして違反を退けた。 *Family Farmers and Greenpeace v. Germany* [2018] VG 10 K 412.18, para. 84.

⁶⁵⁾ ECtHR が欧州人権条約を解釈する際に予防原則を考慮に入れる根拠としては、1969 年のウィーン条約法条約 31 条 3 項(c)に定める「当事国の間の関係において適用される国際法の関連規則」が挙げられる。 See Medes Malaihollo, “Due Diligence in International Environmental Law and International Human Rights Law: A Comparative Legal Study of the Nationally

間の因果関係について、科学的確実性を欠如していても、申立人の健康と福祉に「深刻かつ相当なリスク (risque sérieux et substantiel)」があれば、国には申立人の私生活及び家族生活が尊重される権利を保護する合理的かつ十分な措置を講じる積極的義務が課されると判示した⁶⁶⁾。これは、帰責相当因果関係の立証に当たり原告の立証責任を予防原則の適用により緩和することの表明である。

3.3 部分的責任

Urgenda 事件の訴訟の過程でオランダ政府は、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争わなかった。他方、25%削減目標についてオランダ政府は、①法的拘束力を持つものではないこと、②附属書 I 国（オランダを含む先進国）全体の目標であって、個々の国の目標ではないこと、③いかなる削減経路をとるかを決定するのは国であり、国の裁量の範囲に不当に踏み込んでいること、を挙げ反論した⁶⁷⁾。また、オランダ政府は、国内からの温室効果ガス排出量は全体のごく僅かであり、地球規模ではほとんど影響をもたらさないとして自国の責任を否定した⁶⁸⁾。

これに対し、最高裁は、国内からの「気候変動のリスクに関し欧州人権条約 2 条及び 8 条は、締約国に、この危険に対応する『自国の分担分 (their part)』を果たすことを義務づけた規定である」⁶⁹⁾とし、「部分的責任 (partial responsibility)」の考え方を示した⁷⁰⁾。その理由づけとして、最高裁は次のように述べる。「オランダ国内からの温室効果ガスの排出量はごく僅かであって、地球規模ではほとんど差異をもたらさないという反論は受け入れられない。このような反論を認めるなら、国が、他国のことや自国の割合が少ないことを指摘することでその部分的責任から容易に逃れることができる」⁷¹⁾。かかる判示は、最高裁が、結果発生（のおそれ）に対する寄与度に応じて割合的に判断すべきであるとするいわゆる割合的因果関係論に依拠しなかったことを含意している。

ところで、上記最高裁判決は、次のような疑問を生じさせる。オランダの温室効果ガス排出量は世界全体の 0.5%に過ぎないが、なぜオランダ政府は自らの行為と直接的な因果関係のない結果にまで責任を負わなければならないのか。そうした責任の法的根拠はどこに求められるのか。言い換えれば、オランダは、危険な気候変動の影響にほとんど関与していないにもかかわらず、自身の行為の結果を超えた温室効果ガスの排出に対して責任を負わなければならないのはなぜか。これに関し、最高裁が「共通の基盤 (common ground)」という欧州人権条約上の解釈基準に依拠したことが興味深い^{72) 73)}。

Determined Contributions under the Paris Agreement and Positive Obligations under the European Convention on Human Rights,” *Netherlands International Law Review*, Vol. 68 (2021), p. 143.

⁶⁶⁾ ECtHR, *Tătar v. Romania*, *supra* note 36, para. 107.

⁶⁷⁾ Supreme Court of the Netherlands, *supra* note 8, para. 3.4.

⁶⁸⁾ *Ibid.*, para. 5.7.7.

⁶⁹⁾ *Ibid.*, para. 5.8.

⁷⁰⁾ 部分的責任の考え方は、人権条約機関でも採用されている。Chiara Sacchi 他事件で、子どもの権利委員会はその決定のなかで、気候変動の場合、その因果関係は「集合的性質 (collective nature)」を持つものであるが、だからといって、自国領域を起源とする温室効果ガスの排出が自国領域外の子どもたちに及ぼす被害について、その国が個別の責任を免れることにはならないと述べた。こうした部分的責任の根拠として同委員会決定は、気候変動枠組条約やパリ協定に明文化されている「共通に有しているが差異のある責任」原則を挙げる。UN Doc. CRC/C/88/D/104/2019 (Argentina), para. 10.10; CRC/C/88/D/105/2019 (Brazil), para. 10.10; CRC/C/88/D/106/2019 (France), para. 10.10; CRC/C/88/D/107/2019 (Germany), para. 9.10; CRC/C/88/D/108/2019 (Turkey), para. 9.10.

⁷¹⁾ Supreme Court of the Netherlands, *supra* note 8, para. 5.7.7.

⁷²⁾ *Ibid.*, para. 5.4.2.

⁷³⁾ 最高裁判決は、部分的責任の直接の根拠として、国家責任条文 47 条 1 項の注釈（「……複数の国が個別に行った国際違法行為が同一の損害をもたらしたという状況も生じ得る。例えば、複数の国が個別に汚染物質を排出し河川を汚染することがある。……そのような場合には、関与した各国の責任は、個別に、その国の行為を基礎として、かつ、自身の国際的な義務を参照して決定される。」）を引用した。*Ibid.*, para. 5.7.6. しかし、当該注釈が部分的責任の根拠となり得るかは疑問である。なぜなら、当該注釈は、「各国の責任は、個別に、その国の行為を基礎として……決定される」と述べて、各国の寄与度に応じた個別的因果関係の立証が責任の条件となる可能性を残したからである。ゆえに、当該注釈部分は、自国の責任分以上の削減目標を策定し達成しなければならない責任（部分的責任）をオランダに課す根拠にはなり得ないと考ええる。

最高裁は、Demir and Baykara 対トルコ事件で ECtHR が、欧州人権条約の解釈基準として、「特定の国際文書及び締約国の慣行により生ずるコンセンサスは、個別の事案における条約の解釈において重要な考慮をなし得る」⁷⁴⁾と判示したことに着眼した。この判例に従い最高裁が、欧州人権条約の解釈の主たる根拠に据えたのは、2007 年の IPCC 第 4 次評価報告書と⁷⁵⁾、COP16～21（バリ、カンクン、ダーバン、ドーハ、ワルシャワ、リマ及びパリ）のコンセンサス⁷⁶⁾による決定文書である⁷⁷⁾。

共通の基盤という解釈基準は、欧州人権条約に基づく気候訴訟において、伝統的因果関係論からの逸脱を許容するための 1 つの根拠になり得る。そこでは、法的拘束力のない IPCC 評価報告書及びコンセンサスによる COP 決定が、共通の基盤という解釈基準に基づいて、法的拘束力のある義務（2020 年までに少なくとも 25% の削減を達成する義務）に変化する。気候訴訟において、非拘束的文書（IPCC 評価報告書及びコンセンサスによる COP 決定）が国際基準（今回は 25% 削減目標）を定め、ECtHR 判例によって確立された解釈基準（共通の基盤）に合致していれば、欧州人権条約 2 条及び 8 条の下で積極的義務を負う国は、非拘束的文書による国際基準と一致した国内措置をとる必要に迫られることになる⁷⁸⁾。

最高裁が依拠する共通の基盤という解釈論は、ECtHR でも難なく採用されるかは即断できない。国際空港における航空機の夜間早朝発着が周辺住民に騒音被害を生じさせたことが問題となった Hatton 他対英国事件で ECtHR 大法廷は、「民主的な社会で意見に大きな隔たりのある一般的な政策については、国内の政策決定者の役割を重視すべきである」⁷⁹⁾と述べているからである。気候訴訟において ECtHR が Hatton 事件判決との関係をどのように解するかが注目される。気候訴訟で ECtHR は、国に広範な裁量を与え、各国の政策判断を優先することも考えられなくはない。気候変動のように予想が極めて困難で複雑な科学の問題について専門家の間でも見解の隔たりがある場合には、各国の政策決定に委ねるべきとする考え方も妥当し得る。しかし、気候科学及び国際社会において高度のコンセンサスを伴って具体的な削減目標値が形成されている場合になお、ECtHR が国の広範な裁量権を真正面から肯定することは、温室効果ガスの排出削減の緊急性に鑑み、予測し難い面がある。

部分的責任の根拠となる共通の基盤という解釈基準の妥当性は、協力義務からも説明が可能である。協力義務は不定型な義務であるが⁸⁰⁾、国際司法裁判所（ICJ）で争われた捕鯨事件⁸¹⁾において、チャールズワース特任裁判官が付した次のような個別意見が特筆に値する。「協力義務の考え方は、共有資源や環境を扱う法的レジームの基礎である。同義務は、共有資源や環境の保全及び管理が 1 つの当事国の利益ではなく、共有利益に基づくものでなければならないという原則から導かれる。国際捕鯨委員会（IWC）が〔国際捕鯨取締条約〕6 条に基づき採択する決議は、コンセンサスか投票かにかかわらず、協力義務を示唆する。これらの決議は IWC の見解を表明するものであり、コンセンサスや大多数の

⁷⁴⁾ ECtHR, *Demir and Baykara v. Turkey*, Application no. 34503/97, Judgment of 12 November 2008, paras. 85-86.

⁷⁵⁾ Supreme Court of the Netherlands, *supra* note 8, paras. 7.1 and 7.2.1. 2007 年の第 4 次評価報告書では次のように結論されている。2℃以上の地球温暖化が危険かつ回復不可能な気候変動を引き起こす。2℃を超えない確率を 50%以上とするためには、大気中の温室効果ガスの濃度を 2100 年におよそ 450ppm に安定化させなければならない。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%削減しなければならない。2014 年の第 5 次評価報告書では、大気中の温室効果ガスの濃度を 2100 年に 450ppm に安定化させることで 2℃を下回る状態に抑えることができる確率は 66%であることが示された。See The Hague Court of Appeal, *supra* note 8, para. 12.

⁷⁶⁾ COP による意思決定については、気候変動枠組条約 7 条 2 項(k)に基づき内部手続が採択されており、通常はコンセンサスにより決定が行われる。Draft Rules of Procedure of the Conference of the Parties and its Subsidiary Bodies, FCCC/CP/1996/2, 22 May 1996, Rule 42.

⁷⁷⁾ Supreme Court of the Netherlands, *supra* note 8, para. 7.2.3.

⁷⁸⁾ 酒井啓亘「国際裁判における非拘束的文書の役割と裁判所の機能」『国際法外交雑誌』第 118 巻 2 号（2019 年）43 頁を参照。

⁷⁹⁾ ECtHR, *Hatton and Others v. the United Kingdom*, *supra* note 33, para. 97.

⁸⁰⁾ 奥脇直也「協力義務の遵守について——『協力の国際法』の新たな展開——」江藤淳一編『国際法学の諸相——到達点と展望——（村瀬信也先生古稀記念）』（信山社、2015 年）45 頁。

⁸¹⁾ *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening)*, Judgment of 31 March 2014, ICJ Reports 2014.

多数決投票で採択された場合には、鯨の規制についての共有利益の表明である。したがって、同条約の締約国は、これらの決議を誠実に考慮することを要求される」⁸²⁾ (傍線・筆者)。捕鯨事件 ICJ 判決も、IWC が「決議という形をとる勧告は拘束力をもたない。しかし、IWC がコンセンサス又は全会一致で採択する場合には、当該勧告が国際捕鯨取締条約の解釈に関連し得る」⁸³⁾ と判じた。こうした判示は、気候訴訟において、国は自ら加盟する気候変動枠組条約の下に設置されている機関 (COP) に協力する義務を負っており、同内容の COP 決定がコンセンサスで繰り返し決議されている場合には、当該決議それ自体は法的拘束力がなくても、国際社会の共通利益の表明として、協力義務を媒介として法的義務に転換されることを示唆している⁸⁴⁾。このように、Urgenda 事件判決が採用した共通の基盤に基づく部分的責任論は、一般国際法の文脈では、とりわけ協力義務から正当化され得る。

4. おわりに

本稿では、Urgenda 事件最高裁判決に焦点を当て、伝統的因果関係論に依らない気候訴訟特有の因果関係論の発現過程を見てきた。最高裁が示した大胆ともいえる因果関係論は特に帰責相当因果関係の判断に表れる。環境訴訟において類例を見ないこうした因果関係論の展開は、欧州人権条約 2 条及び 8 条に基づく積極的義務の発生とその違反に伴う責任の場面で議論された。具体的には、積極的義務を国に課すための因果関係は、リスクの切迫性、予見可能性、合理性の基準といった諸要素の判断や、立証負担の場面における予防原則の適用との関連で表れる。他方、積極的義務の違反に伴う責任の場面の因果関係は、部分的責任として議論された。伝統的因果関係論に依拠する限り、温室効果ガス排出に係る国の規制政策上の不備・欠陥によって、原告の人権が明白かつ直接的に侵害されることの立証責任を全面的に原告に要求することになるから、原告敗訴となる可能性が極めて高い。そのため、Urgenda 事件最高裁判決は、積極的義務を国に課す場面で、上記諸要素を ECtHR 判例に照らして再解釈することにより、伝統的因果関係のハードルを乗り越えようとした。また、責任認定の場面で最高裁は、共通の基盤という解釈基準を用いることにより、コンセンサスで採択された COP 決定を締約国が適切に考慮する義務とその考慮が困難になった場合の説明責任 (条約目的の実現に向けて対策を工夫していることを示し続けることが重要) を要求した。そうした考慮義務と説明責任が果たされない場合には、伝統的因果関係論から離れ、部分的責任という大胆な因果関係論に依拠することが正当化されることを示唆した。ただ、こうした解釈論は、法的拘束力のある文書 (条約等) と、法的拘束力のない決議の相対化をもたらす。部分的責任は、COP の決定内容を実質化し条約 (気候変動枠組条約やパリ協定等) の目的実現に資するというメリットをもたらす一方、COP でのコンセンサスによる採択に慎重になることが予想される⁸⁵⁾。そうすれば、COP が機能不全に陥り、各国の気候変動対策の大幅な後退が懸念される。気候訴訟における因果関係論の構築に当たり、国に対する過度の負担を可能な限り回避しつつ、危険な気候変動リスクから人権の効果的な保護を実現できるかが鍵を握る。加えて今後、ECtHR に係属中の気候訴訟において欧州人権条約の領域外適用が認められるかが注目される。

⁸²⁾ *Ibid.*, Separate opinion of Judge *ad hoc* Charlesworth, para. 13.

⁸³⁾ *Whaling in the Antarctic*, *supra* note 81, para. 46.

⁸⁴⁾ 最高裁は、慣習国際法たる「無害原則 (no harm principle)」及び気候変動枠組条約前文の越境環境損害防止原則を、部分的責任の直接の根拠とする。Supreme Court of the Netherlands, *supra* note 8, para. 5.7.5. しかし、これら諸原則は、伝統的因果関係 (科学的証拠に基づく個別因果関係の立証を原告に求めること) を基礎にしているから、部分的責任の根拠とすることは相応しくないように思われる。むしろ部分的責任の根拠としては、協力義務 (気候変動枠組条約 4 条 1 項) や、「共通に有しているが差異のある責任」 (同条約 3 条 1 項) のほうが適切ではなからうか。

⁸⁵⁾ 児矢野マリ「国際行政法の観点からみた捕鯨判決の意義」『国際問題』第 636 号 (2014 年) 53 頁を参照。