

# 気候危機と人権 —気候危機を回避するための挑戦



浅岡美恵

気候は危機にあり、人々の生命や生活基盤などの基本的人権への現実の脅威となっている。世界は平均気温の上昇を 1.5 °C に抑える決意を確認したが、そのための残余のカーボンバジェットはわずかである。世界では目標の引上げや対策強化を求めて市民や NGO が気候訴訟を提起し、国や企業に対応の強化を命じる裁判例も現れている。しかし日本では、市民の司法へのアクセス権さえも認められていない。

## 1 気候変動とその被害

### (1) 危険な気候変動による被害

近年、既に気候は危機にあるとの認識が広がっている。世界各地で生命を脅かす熱波、山火事、極端な豪雨による洪水や土砂災害、台風の巨大化・高潮被害など気候災害が頻発し、激甚化している。日本でも 2018 年の夏の熱波と九州や西日本を襲った豪雨災害では、死者が 1282 人に及び、数千の住まいや生活基盤が失われ、被害額は 4 兆円を超え、同年の世界第 1 位の気候災害とされた<sup>1)</sup>。気候変動は日本においても、人の生命や健康、生活基盤に係る問題、即ち、古典的な意味での人権問題ととらえられつつある。

地球の平均気温は産業革命前から 1.15 °C 上昇しており<sup>2)</sup>、今後も温暖化が進むことが

#### ●あさおか・みえ●

1947 年生まれ。京都大学法学部卒業。1972 年京都弁護士会登録。1998 年から特定非営利活動法人気候ネットワーク理事長。著書：『低炭素経済への道』（共著、岩波新書、2010）ほか。

確実に、二酸化炭素 CO<sub>2</sub> などの排出が続く限りこれらの極端気象現象はさらに激甚化し、出現頻度も増し、ひいては後戻りできないテッピングポイント (tipping point) にも至ると指摘されている。大気中の CO<sub>2</sub> などの温室効果ガス (GHG) の濃度を安全な水準で安定化させ、破滅的な気候危機を回避するためには、早期に CO<sub>2</sub> など GHG の排出を実質ゼロとしなければならない。

### (2) 気候変動の影響に脆弱な地域・人々

この気候変動の深刻な影響は、世界のすべての国や人々に同時に、また等しくもたらされるのではない。気候変動枠組み条約第 26 回締約国会議 (COP26, グラスゴー, 2021 年) の首脳級会議でカリブ海の島国バルバドスのモトリー首相は「1.5 °C 目標は私たちが生き延びるために必要。2 °C は死刑判決」と各国に削減目標の引上げを迫った。海面上昇による国土の喪失に直面している小島しょ国や適応のしようもない早ばつや洪水に曝されている南の貧しい国や地域の人々は、既に深刻な被害下にある。パキスタンは 2022 年

キーワード：気候危機 (climate crisis), 人権侵害 (infringement of human rights),  
カーボンバジェット (carbon budget), 気候変動訴訟 (climate change litigation),  
公正な移行 (just transition)

6月から続く豪雨と氷河の融解の加速によって国土の3分の1が水没し、1200人余が死亡し、100万戸を超える家屋が流され、3000万人が被災したと伝えられる。現在の温暖化にほとんど責任を負っていない彼らの被害を誰がどのように償うのであろうか。先進国でも限られた裕福な人々は被害を回避し、また回復することができるが、低所得者など少なからぬ人々は水害等が予測される場所で生活しており、被災すればすべてを失うことになる。現在社会の不公正や不正義、COVID-19世界流行で見られた被害の階層的構造はそのまま、気候変動の被害の姿でもある。

### (3) 高まる次世代からの声

さらに、気候変動の影響は将来、確実により激甚化することから、現在の子どもたちは人生を通して、強まる影響下をより大きな制約のもとで生きていくことになる<sup>3)</sup>。グレッタ・トゥーンベリはCOP24（ポーランド・カトヴィツェ、2018年）の閉幕会議で各国代表団たちに、科学の声を聞き、子どもたちへの責任を果たすよう訴えた。その声はすぐさま世界の若者世代で共有され、自らの将来を南の人々の現在に重ねつつ、「気候正義（climate justice）」を求める声となって広がっている。

## 2 科学からの警告—予防原則の重要性

1988年に世界気象機関（WMO）と国連環境計画（UNEP）が共同で気候変動政府間パネル（IPCC）を立ち上げ、国連が気候変動問題に正面から取り組むようになって30年余が経過した。大気中のCO<sub>2</sub>濃度の上昇が観測され始めたのは1950年代であるから、さらに30年余の科学的研究の前史がある。

IPCCは1990年に第1次評価報告書（FAR）を公表し、このまま排出が続けば生態系や人類に重大な影響を及ぼす気候変化が生じるおそれがあると警告したが、30年を待たずに現れた被害の現状は科学者らの想定を超えて

いるのかもしれない。

IPCCは第6次に至る評価報告書と多くの特別報告書を公表し、それぞれ「政策決定者のための要約」を提供してきた。「要約」は各国政府代表も参加した会合で採択される。

第5次評価報告書第1作業部会（AR5WG1、2013年）は「地球温暖化が気候変動をもたらしていること」は疑う余地がないとし、同第6次評価報告書第1作業部会（AR6WG1、2021年）は「人間活動が地球温暖化をもたらしていること」は疑う余地がないと断言するに至った。温暖化懐疑論もお流布されているが、イベント・アトリビューションという統計的手法によって、個々の極端な気象現象と地球温暖化との因果関係も証明されるようになってきている<sup>4)</sup>。

AR6WG1は、67%の確率で気温上昇を1.5°Cに抑えるための地球全体の今後のCO<sub>2</sub>排出可能量（残余のカーボンバジェット（炭素予算））は4000億トン（現在の排出量の10年分程度）に減少しており、1.5°Cの上昇に抑えるには2030年までに世界の排出量をほぼ半減させ、2050年までに排出を実質ゼロとする必要があると指摘している。私たちに残された時間は少ない。

## 3 気候危機を回避するための国際枠組み

### (1) 気候変動枠組み条約から京都議定書へ

日本は多くの深刻な被害をもたらした激甚な公害の経験を有し、その損害賠償と環境改善の努力も続けてきた。しかし、オゾン層破壊や地球温暖化といった地球規模の環境変化が引き起こす影響、とりわけ長寿命のCO<sub>2</sub>による深刻な影響は、現実の被害をもたらす段階になってからでは手遅れとなりかねない。気候危機を回避するための国際枠組みの構築とその確実な実施の重要性はこの点にある。

FARの警告を受けて、1990年12月に国連総会で、気候変動枠組み条約交渉会議が設置

され、1992年7月の「地球サミット」の開催直前の同年5月の国連総会で気候変動枠組み条約が採択された。地球サミットで署名が始まった条約は文字通り「枠組み」条約であったが、気候の安定には大気中のCO<sub>2</sub>などの濃度を安定させる必要があること、危険な気候変動の回避は世界共通の責任であるが、世界の20%の人口の先進国が世界のCO<sub>2</sub>の60%を排出しており、その歴史的排出量も踏まえ先進国（経済移行国を含め40カ国）が先に排出削減に取り組むべきとの「共通だが差異ある責任原則」や「予防原則」など、基本骨格が盛り込まれていた。「枠組み」をまず合意し、これを強化していく手法は、オゾン層保護のためのウィーン条約（1985年）とモントリオール議定書（1987年）の経験を生かしたものである。

京都議定書（1997年）は先進国の法的拘束力のある国別削減目標（2008年から2012年の間に先進国全体で90年比5.2%）を盛り込み、CO<sub>2</sub>排出削減の時代への転換点とはなった。だが、日本は議定書に盛り込ませた森林吸収分の計算方法の解釈などで抵抗した。米国ブッシュ政権の議定書からの離脱を受けて、EUが日本の要求を受け入れることで2001年に日本はEUとともに批准し、ロシアとカナダも批准して議定書は2005年に発効した。その結果、日本国内では、CO<sub>2</sub>の目標は1990年比+0.6%とされ、地球温暖化対策推進法でも2021年改正時まで「排出削減」ではなく、「排出抑制」とされるにとどまった。

世界の排出量も増加が続き、途上国での被害に加え、2002年に欧州の熱波で3万人が死亡するなど、気候異変が顕在化し、このままでは産業革命前から4℃の気温上昇がもたらされるとの懸念が高まった。だが、米国と中国など主要途上国を含む新たな枠組み交渉は難航し、COP15（2009年）は失敗に終

わった。転機となったのは、COP16（2010年）カンクン合意で、世界の平均気温を産業革命前から2℃を超えないとの温度目標が確認されたことである。そして、AR5（2013年）で世界の産業革命以来のCO<sub>2</sub>の累積総排出量と地球の平均気温の上昇がほぼ比例関係にあり、2℃目標のための残余のカーボンバジェットが当時の世界の排出量の28年分しかなく、温度目標の実現には今世紀後半中にはCO<sub>2</sub>の排出を実質ゼロとする必要があることが明らかにされた。世界はここから、パリ協定の採択に向けて動き出した。

## (2) パリ協定・グラスゴー気候合意へ

こうした経緯を経て、COP21（2015年）で、世界の平均気温の上昇を産業革命前から2℃を十分下回り、小島しょ国の強い要請によるものだが、1.5℃に抑える努力をすることを目的とするパリ協定が採択された。

パリ協定採択の背景には、米国のオバマ政権の指導力と中国のCO<sub>2</sub>排出量が米国を抜き、1位となるという国際情勢の変化に加えて、2011年の福島原発事故が世界で再生可能エネルギーの普及を加速させたことがある。太陽光発電のコストが急速に低減し、脱炭素エネルギーへの移行に経済合理性が生まれ、米国にトランプ政権誕生を懸念した国際社会は、翌2016年にパリ協定を発効させた。米国ではブッシュ政権時代に石炭火力の新設計画が進められたが、シエラクラブが訴訟で対応し、多くの事件で勝訴しており、石炭火力は減少し、再エネ拡大が進んでいる。

2018年のIPCC1.5℃特別報告書は1.5℃上昇でも深刻な影響があり、2030年にほぼ半減させ、2050年に実質排出ゼロとする必要性を提示し、これを機に、世界の主要国やビジネス界からも2050年カーボンニュートラルを宣言する動きが加速した。

しかし、米国、中国、インドを含めすべての国が排出削減目標を提出し、実施すること

は義務とされたが、中身は各国が自ら策定するという仕組みである。各国の2030年目標を足し合わせても、1.5℃目標の削減経路から大きく乖離しており、世界全体の排出量はなお増加している。AR6WG1は1.5℃に抑えるための残余のカーボンバジェットが急速に減少していることを警告した。国際社会はCOVID-19の世界流行下の2021年11月、COP26でその危機感を共有し、1.5℃を目指す決意を確認するとともに、2030年までに世界の排出量を半減させる必要があること、そのために、まず石炭火力の削減を加速させることの確認などを含む「グラスゴー気候合意」が採択された。

COP27(シャルム・エル・シェイク, 2022年)では長年の懸案であった「損失と損害」に対する基金の創設が合意された。しかし、それだけ気候変動の影響が深刻となり、被害を直視せざるを得なくなったことの反映であり、排出削減を加速させる必要性を示すものでもあるが、化石燃料業界の抵抗も強まっている。COP27では前年のグラスゴー気候合意を確認し、石炭の段階的削減に加え、再生可能エネルギー導入の加速が追加されたが、脱炭素へのつなぎのエネルギーとされている天然ガスに道を開いた。

2020年2月来のロシアのウクライナ侵攻は世界のエネルギー価格と食糧の高騰をもたらした。直面する冬期の暖房対応とは別に、エネルギー安全保障のためにもロシアへの化石燃料依存からの脱却が急がれることになり、欧州諸国は再エネの導入目標を引き上げ、転換を加速させている。IEAによれば2022年の再エネの新規導入量は300GWを超え、過去最大となり、2025年には石炭を抜き、最大の電源となると予測している<sup>5)</sup>。EUは2023年12月に国境炭素調整<sup>6)</sup>を導入し、同年10月からCO<sub>2</sub>排出量の報告義務が実施される。世界は経済合理性に裏付けられ

たエネルギー源の脱炭素に向けて確実に動き出している。

こうして振り返ると、国際社会は市民やビジネス、自治体などにも開かれた国連会議をベースとして、気候の危機回避のために粘り強く地球規模でのCO<sub>2</sub>排出削減目標の合意とその強化に向けて努力してきたとはいえる。パリ協定は会議場総立ちで歓迎されたが、削減目標の設定もその実施も各国の政治的努力に依存しており、交渉や約束の実施の進捗は遅れがちであり、こうした政治交渉によって科学が求める時間枠と水準での排出削減を実行していくことへの懸念も高まっている。

### 3 危険な気候変動の影響と人権

#### (1) 国連人権理事会で相次ぎ決議

現実の気候変動による被害が個人の生命・健康に直接及ぶものとなるにつれて、国連人権高等弁務官は早くから、地球温暖化による危険な気候変動は小島しょ国や南の貧しい国々、子どもたちの人権を脅かしていることを指摘してきた。2021年10月の国連人権理事会で「安全で清浄で健康的かつ持続的な環境への権利」の決議が採択された。気候変動などの環境被害で特に脆弱な立場にある人々が厳しい状況にあることを認識し、情報へのアクセスや政策決定への参加、効果的な司法へのアクセスや救済措置への支援が重要であり、政府には環境対策を通じて人権を尊重、保護、促進する義務があると述べている。日本はこの決議の採択を棄権して批判された。

2022年7月の人権理事会では、気候変動の悪影響への対処の緊急重要性和と条約の枠組みの下で人権の観点からの検討を要請し、損失と損害の最小化への議論を要請した。同月の国連総会でも「清浄で健康的かつ持続可能な環境を普遍的な人権とする決議」が採択された<sup>7)</sup>。政治文書の域を超えないが、人権理事会から気候変動条約交渉会議に対して人権

の視点からの要請を強めている。

## (2) 司法における気候変動訴訟の課題

人権が脅かされているとき、その救済は司法の役割である。国際交渉が一進一退のなか、2010年代から気候変動訴訟<sup>8)</sup>と呼ばれる訴訟が多くで国で提起されてきた。なかでも、後述のオランダのNGOと住民が国の削減目標の引上げを求めた訴訟(2015年6月にハーグ地裁判決, 2018年にハーグ高裁判決, 2019年に最高裁判決)が特記される。

国際条約交渉と裁判所での司法手続きとの違いは、前者は締約国間の政治合意であり、国政でいえば、COPはいわば立法府である。しかも、気候変動に係る国連合意文書の採択は締約国(パリ協定の締約国は197ヵ国と地域)のコンセンサスを要するため、最終合意では妥協を余儀なくされる。他方、裁判所は、裁判官が法と証拠に基づいて、申立者の権利侵害を判断し、被害を救済する場であるが、特有の制度的な制約がある。行政訴訟では原告適格が限定され、行政庁の処分行為の存在が前提であり、訴えの類型も限定される。

気候訴訟における最初の関門は、申立人の被害とは何か、いかなる権利侵害か、法的保護に値するのかなど、訴訟要件もしくは原告適格と言われる論点である。これまで人類の経験してこなかった地球温暖化がもたらす気候変動の被害から国民を保護することを正面から規定した法律は欧米にもないため(ラテンアメリカの憲法はこの点で優れている)、法解釈で拡大されてきた。

公害被害では有害物質の排出源との場所的・時間的近接性に特徴があるが、温室効果ガスは地球全体に広がり、その影響も地球上の多数に及ぶ。地球温暖化をもたらす世界全体の排出量(近時の世界のCO<sub>2</sub>排出量は年間約400億トン)に比すれば、多くの国や大規模排出事業者の排出量は「大海の一滴」にも例えられる。

このように、個別排出減からの排出と個人の気候災害との因果関係は遠く、複雑に見えるが、アトリビューション解析によって個別の熱波や豪雨といった極端な気象現象が温暖化がなければ起こりえないことが証明されるなど、科学は排出量の累積量と気候変動の影響との因果関係を明らかにしてきている。

また、一国、一企業だけで気候変動問題を解決できないといった反論など、誰も責任を負わないことになる主張もなされ、国や大規模排出事業者の排出削減義務の根拠は何か、多くの訴訟で争われてきた。今も、被告らは、危険な気候変動の影響を受けない権利や、清浄で安全で安定した気候を求める個人の権利は存在せず、それは一般公益に係る政策上で解決されるべき問題であるとか、三権分立のもとで、司法は広い裁量権をもつ行政や立法府への謙譲が求められると争っている。これらはどの国でも高いハードルであったが、気候変動による生命健康への影響がまさに個人個人の現実の被害となるまで座して待つわけにはいかない。裁判所で気候変動に係る被害が切迫した人権に係る問題であるとの認識が広がり、この壁を乗り越える原動力となってきた。しかし、日本では、行政訴訟における市民の原告適格さえも認められず、世界で最もこれらの壁の高い国である。

## (3) 気候変動の被害は人権侵害であり、国の保護義務を認めたオランダ最高裁判決

オランダのNGOであるUrgenda財団と886人の市民らが2013年に、オランダ政府を相手に国の2020年の削減目標を1990年比20%から同25%に引き上げるよう求めて民事訴訟を提起した。最高裁判所は2019年12月20日、地球温暖化による危険な気候変動は国民の生命、健康への現実の切迫した脅威であり、切迫性とは時間の長短ではなく、その現実性のことをいい、こうした危険から国民を守るのは国の責任として、オランダ国

に1990年比25%削減を命じたハーグ地裁、ハーグ高裁の判断を支持する判決を下した<sup>9)</sup>。2℃目標の実現のための残余のカーボンバジェットが減少しており、1990年比25%削減は科学に基づく国際社会のコンセンサスであり、不法行為法における「不文の善管注意義務 (Unwritten duty of care)」を根拠に国の負うべき応分の負担としたものである。

オランダ政府は、オランダの排出量は世界の0.5%に過ぎないとか、気候変動対応は政治の領域の問題などとも主張したが、いずれも、人権侵害の観点から排斥された。

パリ協定採択前の2015年6月のハーグ地裁判決で既に、この判断が示されていたことは、日本の現状に照らせば驚きでもある。一連の訴訟経過のなかで、オランダ政府は2017年にオランダ国の2030年削減目標を1990年比49%削減に引き上げ、2018年に気候変動法を制定し、この目標も法定目標となったが、最高裁は温度目標と残余のカーボンバジェットの関係から2020年削減目標の重要性を指摘して、成果がなかったCOP25閉幕直後の2019年12月19日、この判決を発した。最高裁のホームページには裁判所による判決の英訳も掲載されている。オランダ最高裁の同判決に対する自負の程が覗える。

#### (4) 世界の司法に影響を与えたオランダ判決

アイルランド市民らが同国の削減計画に短期目標が欠けており不十分と訴えた訴訟で、一審裁判所は2019年9月に、現計画は行政の裁量の範囲内として請求を棄却していたが、控訴後にオランダ最高裁判決があり、原告らは緊急の対応が必要と上告した。2020年2月にアイルランド最高裁はこの申立を受理し、対策計画は2050年までの全期間において具体的でなければならないとして、判決で政府の計画を破棄し、やり直しを命じた。フランスでも、国務院(行政裁判所)が2021年7月、気候変動の影響に脆弱な北部地方自治体の訴

えを認め、政府に2022年3月までに対策の強化を命じた。

2015年のハーグ地裁判決の前後で、米国、ニュージーランド、スイス、ベルギー、パキスタンなど多くの国で同様の排出削減の枠組みに係る訴訟が提起され、パキスタン、ベルギーでも国の対応の違法性が認められている。

これらの訴訟は民事訴訟として提起され、裁判所は気候変動の影響は人の生命、健康、財産への深刻な被害であり、人権を侵害するもので、国はその拡大防止のための措置をとるべき法的義務があるのにこれを怠ったとして、不法行為責任を認めた点で画期的である。

オランダなどEUにおける判決では、EU加盟国に人権侵害から国民を護る措置をとるべき義務を明記したEU人権条約<sup>10)</sup>も力強い根拠となったが、この考え方は日本でも人格権侵害の法理などとして認められている、世界に普遍的な考え方であり、世界で採用されることになったものである。

さらに、後述のドイツ憲法裁判所決定(2021年3月)は、「人権」の内容について、生命・健康や家庭生活における基本権から自由権に拡大し、新たな地平を開いた。残念ながら、米国と日本はこうした世界の司法の流れの外にある。米国でも2016年に、オレゴン連邦地裁のアイケン裁判官は「結婚が家族の基盤であるように、安定した気候システムは社会の文字通り、それなくしては文明も進歩もない、基盤をなすもの」と述べて証拠調べに入ることを決定したが、トランプ政権のもとでの最高裁人事の影響を受け、取り消された。しかし、その後、州裁判所で多くの訴訟が提起され、2023年3月13日にハワイ州最高裁は、「人為的な温暖化は他に類をみない、自然と人間社会によってこれまで経験した唯一最大の脅威」であるとし、バイオマス発電のPPAを承認しなかった政府の決定を支持した。

### (5) シェルグループに排出削減義務

2021年5月にハーグ地方裁判所は、NGOらが世界的石油メジャーであるシェルグループに1.5℃目標の実現に向けて2030年に2010年比で45%削減を求めた訴訟で、オランダ最高裁判決や国連ビジネスと人権指導原則<sup>11)</sup>などを踏まえ、危険な気候変動を回避するための世界のコンセンサスの水準での排出削減は、今日の企業の順守すべき注意義務の水準と認め、2019年比45%削減を命じた<sup>12)</sup>。オランダ政府に削減目標の引き上げを命じたUrgenda訴訟における最高裁判決を基礎として、国際社会のコンセンサスとなっている排出削減の水準は大規模排出事業者にも当てはまるとしたものである。

さらに、同判決は、シェルグループの排出削減の対象について、グループ内における直接消費する燃料(スコープ1)と電力(スコープ2)についてだけでなく、その上流及び下流(いわゆるスコープ3)におけるCO<sub>2</sub>排出についても削減の努力を命じた点で、今後の大規模排出事業者の削減対象を示すものとして画期的にとらえられている。この訴訟やUrgenda訴訟を主導したロジャー・コックス弁護士はTIME社の2021年の「世界に最も影響を与えた100人」に選ばれた。

### (6) 世代間の公平に踏み込んだドイツ憲法裁判所

2021年3月にドイツの連邦憲法裁判所は、気候変動法の削減目標は、パリ協定の温度目標に対する残余のカーボンバジェットに照らして十分でないとする原告ら若者の請求を認めた。ドイツは連邦気候変動法で2030年までに1990年比55%削減、2050年にネットゼロと定め、2030年までのセクター毎の毎年の排出量も定められていた(日本の2030年目標は2013年比46%減であり、法定されていない)。ドイツ憲法裁判所は連邦政府に、国民の健康および財産に対する基本権を保護

すべき積極的義務(オランダ最高裁判決が認めたもの)と、将来の自由の制限を防止すべき消極的義務があるとし、ドイツ気候変動法に定める目標は一定の対策をとったものとして前者に違反するとまでは言えないとしたが、後者の将来の自由権を制限する点は憲法異議訴訟の根拠となると認めた<sup>13)</sup>。

IPCCによる気温上昇をパリ協定の目標(1.75℃と想定)に抑えるための世界の残余のカーボンバジェットからドイツのカーボンバジェットを人口比によって算出すると67億トンとなり、現行気候変動法の規定では2030年までにこのドイツの残余のカーボンバジェットがほぼ使い果たされ、その後には10億トンも残されず、原告ら若い世代は急激な削減を余儀なくされることになり、行動の自由が制限されるとした。今日の温室効果ガスの排出が将来の自由権に対する侵害となるという先行効果論(advance effect)を発展させて、基本権保護義務違反に当たると認めたのである。

また、世界の大多数に被害が及ぶことは、原告らが個別に被害を受けることを排除するものではないとして原告適格を認めた。気候変動の人権侵害性に照らせば当然である。同決定を受けてドイツ政府と議会は6月に、2030年の削減目標を1990年比65%削減に引き上げ、同88%減の2040年目標を追加し、ネットゼロを2045年に前倒しする法改正を行った。ドイツでも司法は気候保護に確かな影響をもたらした。さらに、ロシアのウクライナ侵攻後に、再生可能エネルギーの導入目標も大幅に引き上げられた。

### (7) 日本の裁判所の対応

先進国で現在も石炭火力発電を新設している国は日本だけである。日本の司法制度の問題でもあるが、日本で気候訴訟に位置付けられる訴訟は、石炭火力発電所の新設に関してのみである。

2017年に仙台の石炭火力発電所（11.2万kW）建設差止め訴訟が提起されたが、裁判所はCO<sub>2</sub>を訴訟の論点として取り上げることもしなかった（2021年4月仙台高裁で原告敗訴）。

2018年に神戸製鋼所の新1, 2号機（130万kW）の建設差止めを求める民事訴訟と電気事業法46条の16による環境影響評価の確定通知の取消しを求める行政訴訟、JERAによる横須賀石炭火力発電所（140万kW）に対する同行政訴訟が提起された。神戸製鋼所石炭火力についての行政訴訟は大阪地方裁判所判決（2021年2月）及び大阪高等裁判所の判決（2022年4月）が出され、最高裁が上告を棄却（2023年3月）し、原告敗訴が確定している。大阪地裁、大阪高裁ともに、被害が地球規模に及ぶ問題で、原告らのCO<sub>2</sub>排出に係る被害を受けない利益を根拠づける法はなく、政策によって対応されるべき問題として訴えを却下した。これらの判決では「残余のカーボンバジェット」についての言及もない。前述のドイツの憲法裁判所決定と対比される。

また、横須賀石炭火力の行政訴訟および神戸製鋼所民事訴訟では、それぞれ東京地方裁判所が2023年1月、神戸地方裁判所が2023年3月、住民ら原告の訴えを退けた。

#### 4 公正な移行と労働者の保護

1.5℃目標、2050年CO<sub>2</sub>排出ネットゼロを実現していくことは、火力発電所を廃止し、再エネに転換することのみならず、高炉製鉄所などCO<sub>2</sub>排出の多い産業から低炭素産業へと移行することでもある。産業構造の転換には雇用の移動を伴い、高排出型産業に依存してきた地域社会にとっても試練となる。労働者への職業訓練の機会や新たな雇用の確保、化石燃料関連産業に依拠してきた地域における新たな産業の創出などが公正かつ円

滑に行われる必要がある。この取組を、Just Transition（公正な移行）と称している。

ILOは、①適切なステークホルダーとの協議、②職場での権利の強化と促進、③ジェンダー平等、④適切な経済、環境、教育、労働及び社会政策による移行の推進、⑤雇用創出を促進するために、関連するすべての政策への公正な移行の枠組みを適用、⑥各国や各地域に固有の状況に合わせて公正な移行政策の調整、⑦持続可能な開発戦略の実施における各国間の国際協調の推進の7つの原則を掲げている<sup>14)</sup>。

締約国会議COPにおいて気候変動対応に係る「公正な移行」が主要テーマとして取り上げられたのは、産炭国で石炭火力も多く、関連労働者も多いポーランドのカトヴィツェで開催されたCOP24（2018年）であり、「連帯と公正な移行シレジア宣言」が採択された。カトヴィツェもかつて石炭で栄えた都市の一つであったが、今はIT産業の都市に変わりつつある。

職場を失う労働者には働き甲斐のある質の高い仕事と職業訓練の提供などを提供することが不可欠である。世界では、再生可能エネルギーやゼロエネルギー建物（ZEB/ZEH）などの省エネに関連する新たな産業が生まれ、多数の雇用を生み出している。

#### おわりに

岸田首相は2022年8月に、これまでのエネルギー政策の遅滞を率直に総括し、脱炭素に向けた政策対応に政治決断をすることでグリーントランスフォーメーション（GX）実行会議を立ち上げ、2022年12月22日、今後10年間に150兆円の投資を予定し、民間資金の呼び水として、当初、国債20億円をあてるとするGX実現に向けた基本方針と分野別支援・制度一体型のロードマップを決定し、法制度化に踏み出した<sup>15)</sup>。その最重点

は原子力発電所の稼働期間の60年超への延長と新增設及び石炭火力へのアンモニア混焼への改修や天然ガス火力の建設を長期脱炭素電源として支援し、電力会社に20年間の利益保証をすることや、火力発電所に設置するCCS(CO<sub>2</sub>回収・貯蔵)への今後10年以上に及ぶ財政支援などである。利害関係者中心の審議会でも事務局主導のもとで短期間に決定され、国民的な議論も理解を求めることもなかった。2022年末にパブリックコメントに付されたが、2023年に実施予定であり、形だけと評されても仕方がない。

そもそも、この中身は2020年12月の経済産業省の長期戦略で暫定値として示された2050年の電源構成の暫定値(再生可能エネルギー目標を50~60%に止め、その余りを水素・アンモニア混焼・専焼とCCSによる火力のゼロエミッション化及び原子力による)を実現しようとするものである。原子力の再稼働の加速、稼働期間の延長、新設方針も、その電源構成目標を可能にするための政策変更である。しかし、これらの技術はCO<sub>2</sub>排出削減にならず、開発途上の技術であって2030年には間に合わず、高コストで経済合理性もない<sup>16)</sup>。また、「成長志向型カーボンプライシング」は、低率の炭素賦課金の導入を2028年以降に、排出量取引における電力の排出枠の有償化を2033年に先送りしたもので、つまるところ、火力と原子力依存を継続するための支援・制度を固めたに過ぎない。その結果、日本の経済成長を阻害し、エネルギー・経済政策の遅れを加速させることになるだろう。日本に欠けているのは気候科学の十分な理解と世界情勢の適切な認識、何よりも1.5℃を目指す決意であり、そのための2030年削減目標の引上げと実効性のある政策措置の早期導入である。司法の役割も改

めて問われている。

注および参考文献 (URL 最終閲覧日: 2023年2月19日)

- 1) GERMANWATCH: GLOBAL CLIMATE RISK INDEX2020 (2019)  
[https://www.germanwatch.org/sites/default/files/20-2-01e%20Global%20Climate%20Risk%20Index%202020\\_14.pdf](https://www.germanwatch.org/sites/default/files/20-2-01e%20Global%20Climate%20Risk%20Index%202020_14.pdf)
- 2) WMO: Provisional State of the Global Climate in 2022 (2022)  
<https://public.wmo.int/en/our-mandate/climate/wmo-statement-state-of-global-climate>
- 3) IPCC 第6次評価統合報告書, Fig.SPM.1c.
- 4) 気象庁他:「平成30年7月の記録的な猛暑に地球温暖化が与えた影響と猛暑発生の将来見通し」(2019)  
[https://www.mri-jma.go.jp/Topics/R01/010522/press\\_release.pdf](https://www.mri-jma.go.jp/Topics/R01/010522/press_release.pdf)
- 5) IEA: World Energy Outlook 2022 (2022)  
<https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2022>
- 6) 環境省:「炭素国境調整措置について」  
<https://www.env.go.jp/council/06earth/shiryoku4.pdf>
- 7) UN General Assembly: The human right to a clean, healthy and sustainable environment (2022).  
<https://digitallibrary.un.org/record/3982508?ln=en>
- 8) UNEP: Global Climate Litigation Report 2020 STATUS REVIEW  
<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34818/GCLR.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- 9) The Hague District Court: Urgenda Foundation v The State of The Netherlands (2015), ECLI:NL:RBDHA:2015:7196 (English).
- 10) European Court of Human Rights:「ヨーロッパにおける人権および基本的自由の保護のための条約」  
[https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_JPN.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_JPN.pdf)
- 11) 国際連合広報センター: ビジネスと人権に関する指導原則:国際連合「保護、尊重及び救済」枠組実施のために(A/HRC/17/31) (2011).  
[https://www.unic.or.jp/texts\\_audiovisual/resolutions\\_reports/hr\\_council/ga\\_regular\\_session/3404/](https://www.unic.or.jp/texts_audiovisual/resolutions_reports/hr_council/ga_regular_session/3404/)
- 12) The Hague District Court: Judgment of 26 May 2021, climatecasechart,  
[http://climatecasechart.com/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210526\\_8918\\_judgment.pdf](http://climatecasechart.com/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210526_8918_judgment.pdf)
- 13) The Federal Constitutional Court: Order of 24 March 2021 - 1 BvR 2656/18.  
[https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324\\_1bvr265618en.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324_1bvr265618en.html)
- 14) ILO: Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all (2015).  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_432859.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@emp_ent/documents/publication/wcms_432859.pdf)
- 15) 内閣官房:「GX 実現に向けた基本方針(案)~今後10年を見据えたロードマップ」(2021年12月22日).  
[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gx\\_jikkou\\_kaigi/dai5/index.html](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gx_jikkou_kaigi/dai5/index.html)
- 16) Transition Zero:「石炭新技術と日本」(2022)  
<https://www.transitionzero.org/reports/advanced-coal-in-japan-japanese>