1　世界の気候訴訟を先導したアージェンダ訴訟（オランダ）

〜科学が要請する水準での排出削減は国に課された法的な義務である

2013 年、オランダの NGO と 886 人の市民が政府に、オランダの 2020 年の温室効果ガス（GHG）の削減目標を 1990 年比で 20%から 25 〜 40%に引き上げることを求めた気候訴訟を提起しました。ハーグ地方裁判所（2015 年）とハーグ高等裁判所（2018 年）は訴えを認め、オランダ最高裁判所も 2019 年 12 月 20 日、2020 年の温室効果ガスの排出削減目標を 1990 年比で 25%削減に引き上げるよう国に命じました。この判決は、国の温室効果ガス削減目標が不十分で違法であると認めただけでなく、削減目標値を具体的に示した点が画期的で、その後の世界の気候訴訟に大きな影響を与えることになりました。

若き NGO の挑戦

アージェンダ（Urgenda）は、マルジャン・ミンネスマという国際法などの研究者がオランダを持続可能な社会にしたいと考え、2008 年に設立した、まだ歴史の浅い NGO です。ミンネスマは、気候変動の影響が現実化していく中で、気候変動対策を強化し持続可能な社会を築いていきたいと考え、この団体を設立しました。その翌年、コペンハーゲンで気候変動枠組条約第 15 回締約国会議（COP15）が開催されました。そこで、京都議定書の約束期間後、つまり 2013 年以降の排出量の削減について新たな国際合意を行うことが期待されていました。しかし、期待は完全に裏切られました。

翌 2010 年にメキシコ・カンクンで開催された COP16 では、2℃目標を目指すことがようやく合意され（カンクン合意）、EU（欧州連合）は、EU 全体で 2020 年までに温室効果ガスを 1990 年比で 20%削減し、再生可能エネルギー電力の割合を 20%にするという目標を掲げました。オランダは EU 加盟国の中では一人当たりの排出量が多い国で、30%削減する目標を掲げていました。ところが、2012 年に政府はその目標を 20%に引き下げてしまいました。アージェンダは、政府に対して目標を引き上げるよう要請しましたが、政府は受け入れようとしませんでした。そのときミンネスマは訴訟を起こすことを決断しました。

訴訟に大きな影響を与えたのは、2012 年にベルギーのアントワープのロジャー・コックス弁護士が出版した「The Revolution Justified」という本でした。本の中で、彼は「気候危機の回避には確実な排出削減が必要であり、削減を法的な義務とする必要がある、それは裁判所の役割だ」と訴えました。

オランダ国に対して訴訟を提起

アージェンダが 2013 年にオランダのハーグ地裁に提起した訴訟は国を被告とする民事訴訟です。IPCC は 2007 〜 2008 年にかけて取りまとめた第 4 次報告書で、気温の上昇幅を 2℃以内に抑えるためには先進国が 2020 年までに 1990 年比で 25 〜 40%の削減を行うことが必要としていました。2010 年の COP16 におけるカンクン合意ではこの 2℃目標が確認されました。しかし、国の削減目標はこの削減水準を大きく下回っていました。アージェンダの訴えの骨子は、気温上昇を 2℃未満に抑えるために科学が要請する削減目標を定め、危険な気候変動による国民の生命や健康、生活への深刻な影響を回避することは国の義務である、2℃目標に必要とされる水準の削減目標を下回っているのは国の不法行為である、というものです。EU 諸国では環境 NGO も、定款で定める目的に関わる事柄については自ら原告となって訴訟を提起することができます。この点が日本と大きく異なる点です。

提訴後の 2013 年 10 月、IPCC は第 5 次評価報告書を公表し、世界の累積排出総量と世界の温度目標とがほぼ比例関係にあることを明らかにしました。この報告によって、「残余カーボン・バジェット」という考え方が浸透していくことになり、これもアージェンダの訴訟にとっては追い風となりました。2015 年 6 月、ハーグ地方裁判所は、国に対して、最低限の義務として、2020 年の削減目標を 1990 年比で 25%削減に引き上げるよう命じました。世界が IPCC 第 5 次評価報告書をベー

スにパリ協定の採択を目指して交渉を続けているさなかで下された判決でした。

画期的な判決を生んだ勝因

2018年10月にはハーグ高等裁判所も地裁に続き訴えを認める判決を出し、2019年12月20日にはオランダ最高裁もこれらの判決を踏襲しました。こうして原告の勝訴が確定しました。

アージェンダ訴訟は、なぜ勝訴できたのでしょうか。訴訟に携わったデニス弁護士らは、訴訟の戦略と立証方法、市民社会の支持を得たことが勝因になったと総括しています。第一に、訴訟の対象を石炭火力発電所など個別の部門や施設についての対策ではなく、国の削減目標自体を焦点とすることで、個別の排出源からの排出が気候変動にどのような影響を及ぼすのかという因果関係をめぐる論争を回避し、国の気候変動対策の強化を焦点にすることができました。第二に、国の削減義務を論証していくために、IPCCなどで明らかにされた科学的な事実と国際社会の合意形成の経過をつぶさに学んだ上で、裁判所には当事者間に争いがない事実、つまり訴訟の双方の当事者が認めている事実として確認させました。そうした事実を基礎として、

1）国民を危険な気候変動から保護する義務
2）他の国の不作為を理由に責任を免れられるか
3）科学的根拠に基づく「国の最小限の削減水準」

との論点を明示し、裁判官を説得していきました。気候変動の影響は生命、健康や家庭生活基盤を脅かす人権問題であると位置づけ、欧州人権条約も根拠にしました。

アージェンダ判決の歴史的な意義

気候変動の問題の基礎にあるのは、長い時間をかけて排出量が累積し、影響も増大していくという科学的な将来予測です。このため、訴えられた側からは、差止めを求める上で前提となる「被害の現実性」や「切迫性」が存在しない、という主張がなされるのが常です。しかし、ハーグ地方裁判所はこうした主張を退けました。裁判所は、気候変動が将来世代に及ぶ大規模で破滅的な脅威であり、その影響は単なる「リスク」ではなく、人々の「デンジャー（danger）」や「ハザード（hazard）」である、そうした危険は既に「現実（real）かつ切迫した（immediate）」危険であり人権侵害である、としたのです。さらに、気候変動の危険の切迫性とは、「影響が現れるまでの時間の長短をいうのではなく、確実にそこに向かっていることをいう」とも述べました。裁判所のこの指摘は、気候変動の危険性の特質を適切に捉えたもので、特に重要です。

オランダ政府は「国の排出量は世界の0.5%に過ぎない」と主張しました。いわゆる大海の一滴論です。しかし、裁判所はこの主張を退けました。気温上昇を2℃未満に抑えるための残余カーボン・バジェットは限られている上に減少し続けており、どの国の排出も大気中のCO_2を増加させ危険な気候変動に寄与する、それは確立した科学的知見である、としたのです。その上で、国には危険な気候変動を防ぐために応分の役割、即ち、国際社会で合意されている水準の排出削減を果たす責任があり、排出量の多寡にかかわらず応分の負担をしなければならない、と結論づけました。

政治の役割と司法の役割

国の排出削減は法的な義務である、という判決は、気候科学と国際交渉の到達点を見据えて、司法がその役割を果たした判決と言えます。どの国の政府も、また大量のCO_2を排出している事業者も、「気候保護は政治的な課題であって裁判所の役割ではない」と主張します。オランダ最高裁も、削減目標を設定することは基本的に政治的な課題であることは否定しませんでした。しかし、そうであっても、危険な気候変動によって生命、健康などの基本的権利が脅かされているとき、国には気候危機を回避するための削減を行う義務があり、国がこの最低限の義務を果たしているかどうかを判断するのは裁判所の役割である、と述べました。これは、現在の世界の気候訴訟における最も重要な点です。

気候変動問題では、全ての国が確実に排出削減を実現できなければ温暖化を止めることができません。この訴訟の提訴後、2015年12月（COP21）にはパリ協定が採択され、2021年（COP26）には1.5℃の気温上昇に抑えることを目指すとしたグラスゴー気候合意が採択されました。個々の排出源からの排出量による気候変動への影響に対する寄与を科学的に分析する手法も

進展しています。アージェンダ判決はこうした展開の礎を築いたと言えます。

ハーグ地裁判決後に、アメリカ、アイルランド、スイス、ベルギー、フランスなど多くの国で同様の訴訟が広がり、多くの裁判所で原告が勝訴しました。ドイツの連邦憲法裁判所は 2021 年 3 月、世代間の公平にまで踏み込んだ決定を下しました。原告の訴えが却下された国もありますが、2024 年 4 月、欧州人権裁判所はスイスの事件について条約違反を認めました。

アージェンダ判決の指摘は、大量の排出をする事業者の責任の根拠にもなるものです。2021 年 7 月にハーグ地裁がシェルグループに対して下した判決については後ほど紹介します。

世論を高め、支持を広げる

アージェンダは、多くの市民がこの裁判の共同原告になり、訴訟に参加できるように、様々な活動を行いました。

アージェンダは、政府は敵ではなく、訴訟は政府を助けるもの、という立場で取り組みました。政府に対し、排出削減のための 40 の対策リストを作成して提示しました。2015 年にハーグ地裁で勝訴した後は、政府も彼らの提案に耳を傾けるようになったといいます。

オランダは国土の広い範囲が海面以下にあります。たとえ、大気中の CO_2 濃度が安定したとしても、海面の上昇はその後数百年も続くとされています。オランダには気候変動の影響を実感しやすい環境があると言えるのかも知れません。しかし、足元を見れば、日本においても東京や大阪などの大都市には広大な海抜ゼロメートル地帯が広がっています。気候変動は私たち日本人にとっても既に切実な問題であるはずです。

（浅岡美恵）

Urgenda ウェブサイト Climate Case - Urgenda
https://www.urgenda.nl/en/home-en/#