
〈巻頭言〉

気候変動危機に対してどのように立ち向かうか

—日本国憲法に基づく対策への提言



伊藤 真

法学館憲法研究所所長・伊藤塾塾長

1 はじめに

2022年7月28日国連総会で、クリーンで健康、かつ持続可能な環境へのアクセスは普遍的な人権であると宣言する決議が賛成161、棄権8という圧倒的多数で採択された¹。アントニオ・グテーレス国連事務総長は、「気候変動、生物多様性の喪失、汚染という地球の三重の危険に対する団結した闘いにおいて、国連加盟国が力を合わせることができることを示している」と述べ、この権利を確保するための取組みを拡大するための国際協力の強化を呼び掛けた。1960年代から1970年代にかけて、先進国の経済発展により公害が社会問題化し、1972年の国連人権環境会議で「ストックホルム宣言」が採択され、経済や社会の発展のためには環境保全の視点を持つことが重要であるとの考えが示された。それ以降、清潔で健康的な環境を求める権利に関する議論が課題となっていたが、50年という年月を経て、国連総会においてようやくこの権利が人権として認められたのである。

その背景には、ミCHEL・バチュレ国連人権高等弁務官の声明にもあるように「今すぐ力を合わせて環境危機を共同で回避しなければ、私たち全員が環境危機によるさらに深刻な影響を被ることになる」という強い危機

1 2022年7月28日 UN News「クリーンで健康な環境へのアクセスは普遍的な人権である、と国連総会が宣言」(https://www.un.org/news/press/features_backgrounders/46057/)

感がある。2018年国連の気候変動に関する政府間パネル（IPCC）のレポートによると、2030年には世界の気温が産業革命前に比べて1.5度上昇すると警告されており、世界的にも異常気象が頻発している。国連の報告書によれば、気候変動などの原因で 飢餓の影響を受ける人の数は8億2800万人に達し²、ユニセフによれば、2020年だけでも約1000万人の子供たちが、天候に起因するショックの余波で避難を強いられており、今後数年のうちに数百万人の子どもたちが住む場所を追われる可能性がある³とされている³。国連開発計画（UNDP）の予測によると、このままでは気候変動に関連して2100年までに途上国を中心に累計4000万人が死亡するおそれがあるという⁴。

世界では、スウェーデンの環境活動家であるグレタ・トゥーンベリ氏の呼びかけをきっかけに、政府や企業に気候変動対策を迫る動きは若者を中心に大きな広がりを見せ、グレタ氏が毎週金曜日にストックホルムの国会議事堂前で行ってきた環境保護運動（Fridays For Future（未来のための金曜日））は世界的な運動となり、世界各地で大規模な抗議デモがたびたび行われるようになった⁵。

しかし、コロナウイルスによる世界的パンデミックの影響によって運動は後退し、さらにはウクライナ紛争によるエネルギー危機によって石炭火力発電が拡大すると、従来の運動では何も変わらないとして、一部の運動家は、ドイツやオーストリアで有名絵画にペンキを投げつけたり、手を接着し座りこむなど、より過激化するようになった⁶。

冒頭の国連決議もあり、各国の取組みが加速すると期待されていたが、

2 2022年7月8日 unicef プレスリリース「食料安全保障 最新報告書 世界で8億2,800万人が飢餓に直面」(<https://www.unicef.or.jp/news/2022/0136.html>)

3 2022年7月25日 unicef プレスリリース「気候変動 避難する子どもたちを守る指針を発表 1000万人の子どもが気候の影響で避難」(<https://www.unicef.or.jp/news/2022/0143.html>)

4 2022年2月8日日本経済新聞「気候変動、今世紀末まで4000万人死亡の恐れ UNDP予測」(<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOCB079Z90X00C22A2000000/>)

5 2019年9月21日NHK政治マガジン「世界各国で若者がデモ最大規模に 温暖化対策求め」(<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/statement/23114.html>)

6 2022年10月25日NHK政治マガジン「環境活動家の絵画標的 相次ぐ理由は モネやゴッホ『モナリザ』も被害」(<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/lastweek/90596.html>)

2022年11月に開催された国連気候変動枠組条約第27回締約国会議（COP27）でも、各国の利害対立が表面化し気候変動対策において進展はみられていない。

気候変動対策は、人類全体にとって喫緊の課題であるが、真っ先に影響を受けるのは、社会的に脆弱な立場にあるとされている女性、児童、高齢者、障害者であるため、現代における重要な人権保障のテーマのひとつといえる。そこで、現代におけるこの難題に対し、憲法はどのような役割を果たすことができるのかについて検討してみたい。

2 環境に関わる権利保障概念

環境を法的に保護しようという考え方は、1969年にアメリカのミシガン大学ロースクールのジョセフ・サックス教授が法案を起草し、1970年に成立した「ミシガン州環境保護法」（サックス法）において提唱された。1960年代に刊行された『沈黙の春』（Rachel Carson 著）がきっかけで殺虫剤散布に対する訴訟が相次いだにも関わらず、訴訟はうまくいかなかったことから、環境保護に関わる規定が存在しないことに気づき、環境保全のための法的根拠を導いたのである⁷。

日本において環境問題が注目されるようになったのは1950、1960年代に発生した、イタイイタイ病、水俣病、四日市ぜんそくなどの産業公害の発生を背景とする。当時の公害対策基本法には「生活環境の保全については、経済の健全な発展との調和が図られるようにする」という「経済との調和」条項が存在したが、1970年によく当該条項が削除され、公害裁判でも被害者の勝訴が相次いだ。そして、同年3月の環境破壊に関する国際シンポジウムにおいて、「環境を享受する権利……を基本的人権の一種としてもつという原則を、法体系の中に確立するよう要請する」という

7 「大気・水・土地・その他の自然資源に関する公共信託に対する汚染・損傷・破壊について、市民、法人、団体等は、訴えることができる。」とし、公衆の公共財産である天然資源を公衆が自由に利用できるよう、行政が公衆から信託され、管理維持する義務を負うとして環境保護に公共信託財産の考え方を導入した（財団法人旭硝子財団「平成19年度（第16回）ブループラネット賞受賞記念講演会」より）。

東京宣言が採択され、環境問題を人権問題として考えていかなければならないと主張されるようになった。それを受けて、大阪弁護士会により、環境を汚染し、快適な生活を妨げようとする者に対し、憲法に基づく環境権により差止を請求できるという環境権が先駆的に提唱された。

環境権とは、健康で快適な生活を維持する条件としての良い環境を享受し、これを支配する権利⁸のことをいい、個人の環境の享受が公権力によって妨げられない自由権の側面と、環境を保全するための施策を積極的に行うよう要求する社会的側面が含まれていると解されている。環境権は憲法上の規定は存在しないものの、幸福追求権などを保障する13条と生存権を保障する25条を根拠として多くの学説で認められている。

3 環境権に基づく司法救済

しかし、これまでのわが国における環境訴訟において、公権力による生活環境の侵害に対して人格権を認めた裁判例⁹はあるが、憲法から環境権を導き原告の主張を認めたものは存在しない¹⁰。その理由として、憲法13条と25条第1項は、いずれも綱領的規定であり、国民に国に対する具体的な内容の請求権を賦与したのではなく、国以外のものに対する私法上のなんらかの具体的な請求権を直接定めたものではないこと。また、環境が私権の対象となりうるだけの明確かつ強固な内容及び範囲をもったものではないため、環境を巡る問題は、民主主義の機構を通して決定すべきものであることが指摘されている¹¹。

1993年、従来の公害対策基本法に代えて、環境保護のための基本政策を新たに体系化した環境基本法が制定されたが、環境権の導入については議論されたものの、明記されることはなかった。健康で文化的な生活にお

8 芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法 第七版』（岩波書店、2019年）282頁

9 人格権について「実定法の規定をまたなくとも当然に承認されるべき基本的権利」であることを認め、差止請求と損害賠償請求を可能とした（大阪高判昭和50年11月27日判時797号36頁）。

10 中富公一「環境権の憲法的位置づけ」大石真・石川健治編『憲法の争点 第3版』（有斐閣、2008年）181頁

11 札幌地裁昭和55年10月14日判時988号37頁

いて良好な環境が不可欠であることは認識されつつも、環境権の法的性格などが不明確だったため、判例でも認められていなかったためである¹²。

環境を保全するためには、環境破壊の差止や損害賠償請求などの個別救済にとどまらず、適切な環境保全を目的とした立法と行政による包括的な取組みが不可欠である。ことに気候変動をはじめとした現代の環境問題は極めて広範囲かつ複合的な原因に基づいて発生している。また、民事上の差止の根拠として提唱された環境権ではあったが、環境には原告の個別的利益とは解しがたい面があり、これを訴訟上の根拠として私権化しようとしても、限界があることは容易に想像できる。

以上のように、わが国ではいち早く憲法に基づく環境権について提唱されたものの、司法救済には結びつけることはできなかった。

4 憲法への環境保護規定の創設

そのため、環境権を解釈ではなく憲法を改正し、新しい憲法上の権利として認めるべきであるとする議論がある。環境関連規定を憲法におく意義として、政治面では、環境より市場経済が重視されがちだった立法、行政などの政策面で、環境が他の重要政策と対等となりうる。また、法的な面として、憲法上の環境規定によって、環境保護をめぐる問題を権利義務という法律的な関係として構成できるようになり、国家が環境に十分配慮しない活動を行えば、憲法違反となりうる。多くの国が憲法に環境関連規定をおいており^{13・14}、環境保護を国家の基本的任務とみなすことは自然である、ことなどがあげられている¹⁵。

12 「シリーズ憲法の論点④『環境権の論点』」（国立国会図書館調査及び立法考査局、2007年3月）6頁

13 諸外国の憲法で環境権を規定した国は、韓国、スペイン、フランス、ロシアなどいくつもある。さらに、国家の環境義務を規定した国として、オランダ、スウェーデン、ドイツ、国民の環境保護義務を規定した国としてフィンランド、ポーランドなどが存在する（前掲注（12）6-8頁、11-14頁）。

14 2022年2月8日にはイタリアで、憲法に環境と動物の保護について明記する改正がなされている（<https://elemminist.com/article/1939>）。

15 大塚直「憲法環境規定のあり方—環境法研究者の立場から」ジュリスト1325（2006年12月15日）号110-112頁

しかし、憲法に環境規定を設けることに対しては、あくまで個人の利益を保護の対象とする憲法に、個人の利益よりむしろ公共の利益を保護法益とする環境権を規定することは可能なのか。憲法を改正して環境権を明記しても、それだけでは環境権規定の問題性は解決されないのではないのか¹⁶。生存権を憲法に明記しても福祉立国が実現したわけではなく、これと同様の運命が待ち受けているだけではないのか、などの指摘がなされている¹⁷。

2015年5月7日の衆議院憲法調査会で、自民党の船田元氏から「環境権を初めとする新しい人権、……これらのテーマを優先的に議論してはどうかと考えております。」という発言がなされた。これに対しては、憲法改正論議の本丸は憲法9条の平和主義の改変にあり、これを通しやすくするための「お試し改憲」として環境権などの改憲案がセットで出されるのではないかという危険性も指摘されている¹⁸。

2012年に発表された自民党の日本国憲法改正草案25条の2では、「国は、国民と協力して、国民が良好な環境を享受することができるようにその保全に努めなければならない」とされ、環境権ではなく、むしろ国民が環境保全義務を果たすことが前提の規定となっている。自民党が戦後長年与党として公共事業政策を積極的に推し進め、環境より経済発展を優先しながら、自らの憲法改正草案では、環境権ではなく国民に環境保全義務を求める内容となっていることに、政権与党が主導する環境権規定の創設には立憲主義の危機を感じざるを得ない。

環境基本法3条には「現在及び将来の世代の人間が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受するとともに人類の存続の基盤である環境が将来にわたって維持されるように適切に行われなければならない」とされ、環境権の趣旨がすでに取り入れられている。内実の伴わない環境権を憲法に規定することよりも、環境基本法の基本理念のもと、憲法解釈や法制度面を充実さ

16 松本和彦「憲法における環境規定のあり方—憲法研究者の立場から」ジュリスト1325（2006年12月15日）号86-87頁

17 石川健治「憲法改正論というディスカール—WG提案を読んで」ジュリスト1325（2006年12月15日）号94-95頁

18 青柳孝一「環境」ジュリスト1334（2007年5月1-15日）号170頁以下

せることで十分対応できる。

世界資源研究所（WRI）らが2015年に発表した環境民主主義指標（EDI）では、日本は70か国中32位にとどまり、特に環境に関する意思決定や政策策定への市民参加については、市民の参加を保障する十分な法的枠組みがないことが指摘されている。パブリックコメントのほか、情報公開や住民参加を保障する手続など環境アセスメント制度の運用をさらに実効化し、市民が環境問題によりコミットメントできる機会を充実させていくことが特に重要である。

5 憲法の理念から導かれる気候変動対策への視点

(1) 日本の気候変動対策の遅れ

1997年に定められた地球温暖化に対する国際的な取決めである「京都議定書」の後継として、2015年に、2020年以降の気候変動問題に関する国際的な枠組みである「パリ協定」が採択された。パリ協定では、歴史上はじめて、開発途上国を含めたすべての国が参加した。

日本政府は2020年10月に2050年のカーボンニュートラルを宣言し¹⁹、2021年4月には2030年度において温室効果ガス46%削減（2013年度比）を目指すことを表明している。しかし、2021年10月に閣議決定された第6次エネルギー基本計画では、2030年までに効率の悪い石炭火力を廃止する方針を決めてはいるものの脱却の方向性は示されず、むしろ高効率石炭火力発電技術の開発を進め、維持・利用し続けようとしている。世界各国の地球温暖化対策についてランキングした「The Climate Change Performance Index 2023」でも、日本は63カ国中50位となり、日本の温室効果ガス排出量削減目標を評価しつつも、これらを実現するための具体的で明確な政策がほとんどないこと、石炭火力の段階的廃止計画が欠けていることが指摘されている。

以上のように、日本の地球温暖化対策は、世界からみても、大きく遅れ

19 2020年10月臨時国会の所信表明演説の中で、菅義偉元首相が2050年までにカーボンニュートラルを実現することを宣言した。地球温暖化対策推進法も改正され、条文にも明記されている。

をとっているのが現状である²⁰。

(2) 日本国憲法が求める価値観の転換

気候変動対策を他の政策より優先し実現していくには、従来の政策決定の仕組みでは十分に対応できないことは明らかである。日本のみならず、地球に住む全員が将来にわたってよりよい環境を享受できる、そのような判断基準を創造して政治プロセスにも反映していくことが必要である。日本国憲法からは、我々がどのようにこの問題に取り組んでいかなければならないか、そのヒントを得ることができる。

日本国憲法は、近代西欧国家観を前提とした、個人の尊重（13条前段）を基本とする近代立憲主義憲法である。また、憲法前文では「全世界の国民」、「いづれの国家も、自国のことのみに専念して他国を無視してはならない」と規定しており、国家を超えた人類のレベルでものを考えようとする決意を明らかにしている。そして、97条では「現在及び将来の国民に対し、……信託されたものである。」とし、将来の世代に良好な自然環境を受け渡す責任が規定されている²¹。

以上のように、憲法は、気候変動対策において、現在の経済的価値、利潤の追求だけで決めるのではなく、将来の世代の生命という価値、人権と人間性の価値をより優先するよう、価値観の変化を求めている。

(3) 安全保障としての気候変動対策

地球環境にとって、たとえ自衛や人道を名目とした戦争であっても、環境を破壊し、地球温暖化を促進する面では両者は同一である。最大の環境破壊は戦争によってもたらされるのであり、憲法9条ですべての戦争を放棄することでこれを防いでいる。さらに、前文で「全世界の国民が、ひと

20 地球温暖化対策については地方自治体が先行している。2004年の京都市地球温暖化対策条例では、温室効果ガスの削減の数値目標を掲げ、その目標達成のための取組みを包括的に定めている。東京都では、2010年から環境確保条例に基づき、大規模事業所に対する「温室効果ガス排出総量削減義務と排出量取引制度」により、対象事業所にCO₂排出量の総量削減を義務付けている。なお、2008年にはキャップ・アンド・トレード方式の排出権取引制度を導入している。

21 石川・前掲注(17) 96頁

しく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有する」と規定し、人類の脅威は戦争だけではないことを明確に示している。

地球温暖化によって食料不足や水位上昇などによる環境難民が発生し、これらを原因とした国際紛争が予想されることから、地球温暖化対策は、もはや安全保障の問題である。憲法からは、世界の安全保障を維持するためにも、国同士が戦争などしている場合ではなく、もっと大きな地球規模の危機、地球温暖化という本当の脅威に対して、全人類が立ち向かっていくべきだという高い意識レベルを読み取ることができる。これまでの国家を中心とした軍事力による安全保障から、人間の安全保障へ転換すべき段階にきている²²。

(4) 共生という価値観

憲法13条前段の個人の尊重という考え方には、多様性のほか、相手の立場を理解し合いお互いに助け合う共感力、共生という価値観が含まれる。

愛国心だとか民族性という枠にとらわれることなく、もっと大きく人間性や同じ命あるものという枠組みへの共感力、国を越えた連帯意識の構築をすることができれば、国同士の利害が衝突する地球温暖化対策という環境問題も、克服していくことができるはずである。世界的なコロナパンデミックによってリモートでのコミュニケーションが一般化した現在、地球温暖化に危機感を持ち、国を越えた地球温暖化対策の必要性に共感する価値観を持った人々とつながり、地球規模の大きな連帯を作っていくことが求められる。

(5) 真の民主主義の実現

前述したパリ協定では、先進国のみがトップダウンで定めるのではなく、各国の温室効果ガス削減目標を各国が自主的に設定して提出するとい

²² 人間の安全保障とは、「人間一人ひとりに着目し、生存・生活・尊厳に対する広範かつ深刻な脅威から人々を守り、それぞれの持つ豊かな可能性を実現するために、保護と能力強化を通じて持続可能な個人の自立と社会づくりを促す考え方」をいう (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/security/index.html>)。

うボトムアップ方式がとられ、目標を後退させないとするにとどまっている（4条3項）。脱炭素への歩みを停滞させないためには、主権者である市民一人ひとりが、気候変動を放置すると次の世代の地球環境がどうなるのか、その重大性を理解し自らの問題として認識することが必要である。そのためには、地球温暖化対策においても、主権者の民意を等しく反映できる民主主義を実現させなければならない。特に、原発をはじめとしたエネルギー政策は、あくまで国民の全体で検討すべきテーマであり、地域経済などの思惑に影響されてはならない。主権者の投票価値が住所地によって格差がみられる現状の是正が急務である。

2023年1月25日に2021年衆院選選挙無効訴訟における最高裁大法廷判決が出されたが、投票価値の較差是正の義務付きではあるが合憲判決が言い渡された。違憲違法と判断したのは宇賀裁判官のみで、他14名の多数意見は3頁ほどの簡潔なものにとどまった。現状を追認するかのような司法の態度から、国会の是正取組みの停滞が懸念される場所である。

6 むすび

これからの時代は、気候正義（climate justice）という言葉に象徴されるように、気候危機により不利益を受ける人々と利益を得ている人々との間の不公平、不公正が一層深刻な問題になっていくことが予想される。

泊原発の建設、操業差止請求の可否が争われた訴訟において札幌地方裁判所は、「人類の未来へ目を向けたとき、原子力発電がどのような意義を持つかが、地球規模での環境問題とともに真剣に議論されるべき時期に差し掛かっている。地球の温暖化を防ぐという重大な課題があり、そのために原子力発電を推進するというのであれば、それも一つの選択肢である。他方、それならば多少の不便は我慢して電力消費を削減し、放射性廃棄物を生み出す原子力発電は中止しようという選択肢もあってよい。自分たちの子供に何を残すのか。多方面からの議論を尽くし、英知を集めて、賢明な選択をしなければならない。」と述べた²³。

23 札幌地判平成11年2月22日判時1676号3頁

このように地球温暖化対策においては、経済的価値、利潤という物差しだけで測って決めてきた行動基準より、日本国憲法が示す次の世代を含めた命という価値、人権と人間性の価値という物差しによる行動基準をもとに、国民が議論を尽くし進めていかなければならない。次の時代の環境を考慮することができるのは、ほかでもない我々国民自身であり、環境政策全般の方向性について、国民がチェックしつつ、自ら考え、提案していく必要がある。

世界に目を向けると、地球温暖化という危機を前にしても、国同士がなかなかまとまることができず、その上戦争によってさらなる地球環境の悪化を招いている。それどころではないと気付いた市民が声をあげ、民意を国政に反映させようとしても、民主主義など政治システムの機能不全により、地球温暖化対策に向けた取組みが思うように進んでいないのが現状である。

地球温暖化対策上の課題となっているこれらの国際協調、平和維持、市民の意思を適切に反映できる政治システムの構築などは、人類が長年実現を目指し取り組んできたテーマでもある。しかし、日本国憲法には、個人の存在を肯定し誰も取り残さないというSDGsの理念のほか、戦争を放棄し他国とともに人類を貧困や欠乏から解放し、地球を癒し安全にすることを目指すことが既に規定されている。憲法の理念を活かし地球温暖化対策に取り組むことが、これらを解決する糸口にもなりうるのであり、地球温暖化は人類全体にとってピンチであるが、同時によりよい世界に変えるためのチャンスともいえる。

地球環境の維持という面でも先進的な憲法を持つわが国は、軍事力を背景にした国際貢献ではなく、飢餓、貧困、人権侵害、差別、環境破壊といった世界の構造的暴力をなくすために積極的な役割を果たしていかなければならない。そうしていくことで、地球温暖化対策においても、国際社会における「名誉ある地位」を占めることができるようになるはずである。