

ドイツにおける気候訴訟

山田 洋

獨協大学法学部教授

1. はじめに

(1) 多数の死者を出した 2021 年夏の豪雨による西北部での河川氾濫を俟つまでもなく、ドイツにおける気候変動への国民の関心は以前から高く、政治も極めて敏感といえる¹。とはいえ、これに対する政府等の対応が市民（とりわけ環境保護団体等）の期待に十分に応えるものとなっているわけではない。そのため、ここでも司法に対する期待は高まりつつあって、隣国オランダの Urgenda 判決なども大きな話題となり²、気候変動対策の強化を求める「気候訴訟 (Klimaklage)」あるいは「気候保護訴訟 (Klimaschutzklage)」という言葉も、近年は、広く共有されるようになって³。

もっとも、わが国同様、ドイツにおいても、こうした訴訟のハードルは、極めて高い。いうまでもなく、個別の温室効果ガス排出（あるいは、

1 ドイツにおける近年の水害対策法制について、山田洋「洪水防御は誰のためか」獨協法学 110 号 167 頁 (2019)。

2 この Urgenda 訴訟については、Wagner, Urgenda – Weltrettung per Gerichtsbeschluss? ZUR 2019, S.3ff など。

3 ドイツにおける気候訴訟の意味につき、さしあたり、Fellenberg, Rechtsschutz als Instrument des Klimaschutz – ein Zwischenstand, NVwZ 2022, S.915ff. これについては、すでに以下の論稿を公表しており、本稿も、これを基にしている。山田洋「温室効果ガスと訴訟—ドイツの気候保護法をめぐる—」法と政治 72 卷 1 号 591 頁 (2021)。

それに対する施策)とグローバルな気候変動とを直結させることはできず、また、気候変動と個々の気象現象やそれによる被害(権利侵害)とを結びつけることは困難だからである。伝統的に「訴訟イコール個人の権利保護」という強固な理解が維持されてきたドイツにおいては、気候訴訟も、政治的なキャンペーンとして扱われ⁴、法的には、やや「キワモノ」と見られざるを得なかったこととなる。

(2) ただし、近年は、国際的な環境保護運動などの影響もあり⁵、オーソドックスな気候訴訟も提起される例が散見される。たとえば、企業を被告とするスケールの大きい民事訴訟としては、ペルーの山岳地帯の住民が原告となり、温暖化による氷河湖の水位上昇により自宅が脅かされているとして、ドイツのエネルギー企業を被告として、原告の損害のうち、世界の温室効果ガス排出量に対する当該企業の寄与分に相当する割合の損害賠償等を求めた訴訟が話題となった。しかし、この請求は、個別の排出と損害の因果関係が明確でない等の理由で棄却されており、控訴審係属中である⁶。

一方、政府を相手方とする行政訴訟としては、こうした訴訟のドイツでの草分けとして世間の注目を集めた事件について、ベルリン行政裁判所が出訴の資格を欠き不適法とする判決を下し、確定している⁷。この訴訟は、気候変動の影響である高温や豪雨による被害を被ったとする農業経営者らが環境保護団体の支援を受けて提起したもので、連邦政府に対して、2020年の温室効果ガス排出を1990年比で40%削減するという当時の政府の目標を達成するための措置などを求める一般的給付訴訟である。裁判所は、結局のところ、政府の削減目標は法的拘束力を欠くものであり、基本権保護の要請等を考え併せても、その遵守を求める権利は原告にはなく、不遵守による原告の権利侵害もないとして、給付の請求を不適法としている。

4 こうした指摘について、Fellenberg, NVwZ 2022, S.913f.

5 国際的な動向については、Verheyen/Schayani, Der globale Klimawandel als Hindernis bei der Vorhabengenehmigung, ZUR 2020, S.412ff. など。

6 LG Essen, Urt. v.15.12.2016, ZUR 2017, S.370ff.

7 VG Berlin, Urt. v.31.10.2019, NVwZ 2020, S.1289ff. この判決の解説として、Buser, Eine allgemeine Klimaleistungsklage vor VG Berlin, NVwZ 2020, S.1253ff. など。

(3) そもそも、冒頭にも述べたように、これらの訴訟のように、具体的な事件を前提とすることなく、いわば抽象的に削減目標の遵守などを求めるタイプの訴訟は、政府と排出企業のいずれを被告とするかを問わず、わが国と同様、ドイツにおいても、訴訟要件においても、本案においても、原告にとってハードルが高くならざるを得ないと考えられる⁸。そのため、ドイツにおいても、わが国の石炭火力発電所訴訟などと同じように、まずは発電所や道路といった具体のプロジェクトの許認可等の訴訟において、そこからの温室効果ガスの排出について、削減目標との齟齬などを争う途が探られることとなる。

2. 個別プロジェクトと気候訴訟

(1) 当然のことではあるが、二酸化炭素やメタンガスといった温室効果ガスは、二酸化硫黄や二酸化窒素といった大気汚染物質とは異なり、排出源周辺の住民等への健康被害等を発生させるわけではないから、通常の大気汚染物質のような濃度による規制にはなじまず、排出基準（エミッション基準）といった規制には、もともとなじまない。結局は、総体としての排出量の問題となるが、ここでも個別の排出源についての「許容される排出量」といった線引きも困難となる⁹。

その結果、個別のプロジェクト等の許認可などにおいては、温室効果ガスの排出の問題は、さしあたりは、環境影響評価での配慮事項として取り扱うのが早道となる。ドイツにおいても、環境影響評価法¹⁰に基づく環境影響評価手続（UVP）は、個別法が定める事業に関する許認可や計画確定の手続の一環としてなされる仕組みであり、その結果が許認可等に反映されることとなる。したがって、ここでも、事業についての許認可や計画確定決定の取消訴訟などにおいて、しばしば、それに至る手続の要素とし

8 この点につき、たとえば、Oexle/Lammers, Klimapolitik vor den Verwaltungsgerichten, NVwZ 2020, S.1723ff.

9 以下の点につき、山田・前掲注(3)595頁。

10 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung v.24.2.2010, zuletzt geändert am 12.12.2019, BGBl. I S. 2513.

での環境影響評価の在り方が大きな争点となってきたが、その一環として、温室効果ガスの排出の問題が評価項目となるか否かが争われることとなるのである。

(2) 近年の一例のみを紹介すれば、この訴訟は、アウトバーンの一部区間に関する計画確定決定に対して環境保護団体が提起した団体訴訟であるが、さまざまな論点が争われ、結果としては、道路の排水による水質汚濁などが認められて原告が勝訴し、決定が取消されている¹¹。この訴訟においても、原告は、アウトバーン延長による交通量増大に伴う温室効果ガスの排出増大が気候変動に悪影響を及ぼすものの、先行する環境影響評価においてこの点への評価が欠けていたと主張している。ちなみに、今日のドイツにおいては、温室効果ガスの排出源として、エネルギーや製造業とともに、道路交通が注目され、「エネルギー転換 (Energiewende)」と並ぶ「モビリティ転換 (Mobilitätswende)」¹²が急がれているが、アウトバーンの延長は、これに逆行するものとして、批判の対象とされることとなる。この訴訟における原告の主張も、こうした流れの一環といえるが、こうした主張は、その他の発電所や空港に関する訴訟などでも、少なからず見られる。

もっとも、ドイツの各裁判所は、以前から、この事件に適用された2017年改正前の環境影響評価法¹³及びこれによって国内法化されていた当時のEU環境影響評価指令においては、温室効果ガス等の排出による地球規模の気候変動への影響は、評価対象とはされていないとしてきた。もちろん、当時の環境影響評価法さらにはEU指令においても、環境影響評価制度によって保護されるべき利益として、「気候 (Klima)」が明記されていた。しかし、そこで想定されていたのは、たとえば、緑地の減少による周辺地域の高温化や建築物による周辺地域の通風の悪化といった「局所的な気候 (Mikroklima oder Kleinklima)」に対する当該事業による影響であり、事業を原因とする温室効果ガスの排出による地球規模の気候変動

11 BVerwG, Urt.v.11.7.2019, NVwZ 2020, S.788ff.

12 さしあたり、山田洋「気候変動対策としての鉄道整備?」獨協法学 112号 351頁 (2020)。

13 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung v.24.2.2010, zuletzt geändert am 18.8.2010, BGBl. I S.1163.

といった「広域的な気候 (Makroklima)」への影響は、評価の対象として想定されていなかったとされるのである¹⁴。2014年の改正EU指令を国内法化した2017年改正による現行の環境影響評価法においては、温室効果ガス排出の影響が評価項目として明記されているが¹⁵、これ以前については、温室効果ガス排出による気候変動への影響は、環境影響評価における評価項目ではなかったとするのが、裁判所の一貫した態度であり¹⁶、先の判決も、これを踏襲して、原告の主張を斥けている。

(3) ただし、現行の環境影響評価法やEU指令の下においては、温室効果ガスの排出により気候変動に影響を及ぼしうる事業については、これについての評価が必要であることは、文言上も明らかであるが¹⁷、管見の限りでは、現行法下において、その環境影響評価における評価の在り方が争われた例は、なお見当たらない。

とはいえ、のちに重ねて述べるように、温室効果ガスの排出と気候変動との関係については、今なお、未知の部分が多く残されており、いわんや、個別の事業による排出による具体的な影響を評価することは、もちろん不可能に近く、その地球規模での排出総量への寄与、さらには地球環境への影響については、微小というしかないであろう。結局のところ、環境影響評価において、温室効果ガスの排出についての評価をすれば、技術的に可能な削減策を求めるほかは、国等の削減目標との整合性を審査するほかないと思われる。それだけに、その基準として、削減目標や部門ごとの許容排出量の法定化が重い意味を持つてくることとなる。

14 Peters, UVPG, 2.Aufl. (2002) ,S.82. ; Appold,in: Hoppe/Beckmann..(Hrsg.), UVPG, 4.Aufl. (2012), S.108.

15 この改正における「気候」概念の拡大について、Wolf, Die Umsetzung der UVP-Richtlinie 2014 in der Verordnung über das immisionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren, ZUR 2020, S.457ff.

16 前記の判決のほか、空港拡張の計画確定手続について、BVerwG,Beschl.v.22.6.2015, NuR 2015, S.772ff. アウトバーンの計画確定手続について、BVerwG, Urt.v.28.4.2016, NVwZ 2016, S.1710ff.

17 Uechtritz, Berücksichtigen globaler Klimaauswirkungen in der strassenrechtlichen Planfeststellung, NVwZ 2022, S.1526.

3. 排出削減目標と年間許容排出量の法定

(1) わが国でも、しばしば紹介されているが、ドイツにおいても、温暖化を1900年比で可能な限り1.5度以下に抑えるというパリ協定の目標、さらに2050年までに「気候中立化 (Klimaneutralität)」（カーボン・ニュートラル）を実現するというEUの目標を実現するため、さしあたり、2030年の温室効果ガスの排出を1990年比で最低55%を削減するという目標が掲げられている。2019年12月には、連邦の「気候保護法 (Klimaschutzgesetz)」が施行され¹⁸、その3条1項により、この目標が法定化されることとなった。

さらに、同法は、上記の目標を達成するため、エネルギー産業、製造業、交通運輸、建物（暖房など）、農業（家畜のメタンガスなど）、廃棄物処理その他の分野ごとに、2030年までの毎年の許容排出量を定めており（4条1項1文）、たとえば、製造業は、年により14億tから18億t超、農業は、6億t弱から7億tが許容されている（同項2文、付表2）。なお、これに先立つ同年10月、この目標を実現する具体的な施策を定めるためのプログラム（9条）である連邦政府の「気候保護プログラム2030」が公表されている¹⁹。

(2) ここで注目すべきは、この「年間排出量 (Jahresemissionsmenge)」について、これに法的な拘束力のある (verbindlich) ことが取れて明文化されており（同項5文）、より具体的には、公的任務を遂行する諸機関は、その計画や決定において、同法の目的 (Zweck) やその定める目標に「配慮する (berücksichtigen)」べきこととされている点である（13条1項²⁰）。これによって、たとえばプロジェクトの許認可等に際して、削減のための目標を考慮すべく、行政機関等が「法的に」拘束されることが明

18 Bundes-Klimaschutzgesetz v.12.12.2019, BGBl. I S.2513. これについて、山田・前掲注(3) 591頁。さらに、勢一智子「ドイツにおける気候変動法制の進展」環境法研究12号111頁(2021)。

19 Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050. (HP Bundesregierung).

20 以下の点につき、より詳しくは、山田・前掲注(3)599頁。

確化されたわけである。

ただし、ここでの関心事である気候訴訟との関係で注目すべきは、この目標等の法的拘束力を明言する規定に続いて、この法律が「主観的権利や出訴可能な法的地位 (subjektive Recht und klagebare Rechtspositionen)」を基礎づけるものでない旨が規定されていることである(4条1項7文)。要するに、この法律に定める削減目標等は、客観法としては行政機関を法的に拘束するものの、その遵守を求める市民の主観的な権利などを保障するものではない、とするわけである。

(3) その意味するところは、必ずしも明確とはいえないが、結局のところ、この規定は、削減目標等の本法の規定について、いわゆる「保護規範 (Schutznorm)」、すなわち市民の個人的権利利益を保護する規定ではないとし、その遵守を求める訴訟については、取消訴訟の権利毀損要件(行政裁判所法42条2項)を充たさないなど、権利保護の利益を欠くということを注意的に規定したものと考えられる²¹。さしあたり、先に触れたベルリン行政裁判所の訴訟のような政府に削減目標を達成するための政策遂行を求める気候訴訟は、この規定により妨げられることとなりそうで、おそらく、これが直接の立法目的とも考えられよう。この論理を敷衍すれば、プロジェクト計画などを争う訴訟においても、削減目標等への配慮の欠如などを根拠とする気候保護法違反の主張は、権利保護の利益を欠くとして排除されることとなろう²²。

もっとも、こうした訴訟においては、同様の配慮義務違反について、先にも触れた環境影響評価の違法などと構成しなおすことによって、同様の主張が可能となろう。さらにドイツにおいては、温室効果ガスの排出などが争われるようなスケールの大きい環境訴訟の多くは、環境保護団体などにより提起される団体訴訟 (Verbandsklage) である。こうした団体訴訟は、もともと自らの権利保護のための訴訟ではなく、環境権利救済法さらにはEU指令によって特別に認められた訴訟(ある種の客観訴訟)であるため、当該訴訟における違法主張の許容性は、そこで違法が争われる法

21 Begründung von Gesetzentwurf, BT-Drucksache 19/1437, S.28.

22 たとえば、Albrecht, Das Klimaschutzgesetz des Bundes – Hintergrund, Regelungsstruktur und wesentliche Inhalt, NuR 2020, S.370ff.

規、ここでは気候保護法の保護規範性とは、無関係のはずである。そうであれば、先の規定はどうあれ、配慮義務違反を争うことも、団体訴訟においては、認められることになりそうである²³。

(4) おそらく、具体の事業を争う訴訟においては、そこからの温室効果ガスの排出を争う主張は、後にも述べるように、従来にも増して、広がることとなろう。当該事業と年間許容排出量との整合性などは、かなりの具体性をもって争いうるであろうし、前提となる環境影響評価等でも、温室効果ガスの排出に対するより綿密で可視的な評価が求められることとなろう。もっとも、最終的には、許認可等に際しての利益衡量の中での「配慮義務」に止まることがハードルとなろうが²⁴、計画裁量における衡量原則について、かなり高密度の審査を展開してきたドイツの裁判所の対応が注目されることになる。

4. 連邦憲法裁決定の登場

(1) ここまで見てきたように、2019年12月施行の気候保護法により、2030年の温室効果ガスの排出量を1990年比で55%削減するという目標とその実現のために許容される2030年までの各年の分野別の許容排出量が拘束的に法定された。しかし、ある意味では予想されたことではあるが、これらについては、温暖化を産業革命前の1.5℃以下に抑えるというパリ協定の最終目標などの実現のためには不十分であるという批判が環境保護団体などから噴出することとなる。すなわち、2030年までの削減目標が低すぎる上に、それ以後の目標が示されていない(2025年に政令で定める)ために、これによっては、最終目標の達成が見通せないとされるのである。

周知のとおり、ドイツにおいては、法令の制定を含む国家活動によって基本法により保護された基本権を侵害されたと主張する者は、その是正を

23 とりわけ、Ziem, Endlich verbindlicher Klimaschutz?! ZUR 2020, S.129f.; Klinger, Klagerechte zur Durchsetzung des Bundes-Klimaschutzgesetzes, ZUR 2020, S.259ff.

24 司法への過度の期待を戒めるものとして、Kment, Klimaschutzziel und Jahresemissionsmenge-Kernelemente des neuen Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, S.1544.

求めて連邦憲法裁判所に「憲法異議 (Verfassungsbeschwerde)」の申立てができることとされている²⁵。この排出目標等を定めた気候保護法に対しても、その目標が不十分であることにより自己の基本権を侵害されたとして、多くの憲法異議の申立てがなされた。申立人は、若者を中心とする個人のほか、気候変動の影響を受けた国外居住の外国人や環境保護団体など、多岐にわたる²⁶。結論から述べれば、連邦憲法裁は、環境保護団体や外国人の申立ては斥けたものの、個人の申立ての一部を認容している。すなわち、2030年までの削減目標等については、基本権侵害とは認めなかったものの、2031年以降の目標が定められていないことは基本権侵害であるとして、連邦政府に是正を命じたのである²⁷。

(2) ここでの争点は、いうまでもなく、温室効果ガスの削減目標が不十分であることが何故に個人の基本権侵害となるかであり、申立人も、種々の主張を展開している。そもそも、ドイツの基本法も、個人の基本権としての「環境権」といったものを保障する明文規定を欠くが、東西統一時に挿入された同法 20a 条は、市民の「自然的な生存基盤」の保護を国家の責務と規定しており、これは環境保護政策の実施を国家に義務付けるものであると解される。しかし、この規定は、国家の客観的な義務である「国家目標 (Staatsziel)」を定めるもので、市民の主観的な「環境権」といった基本権を定めるものではないとされているため、たとえ、今回の立法が客観的にこの義務への違反となるとしても、憲法異議の対象とはなりえないこととなる²⁸。

そこで容易に想起されるのは、ドイツ憲法学では周知の個人の生命身体
の自由 (基本法 2 条 2 項) から導かれる国家による基本権の「保護義務 (Schutzpflicht)」に依拠することであり²⁹、それへの違反は、基本権侵害として憲法異議の対象となるとされてきた。要するに、気候変動による生

25 ドイツの憲法異議の制度につき、さしあたり、鈴木秀美 / 三宅雄彦編・ガイドブックドイツの憲法判例 (信山社) 7 頁 (2021)。

26 本件の背景等につき、Buser, Ein Grundrecht auf Klimaschutz? Möglichkeiten und Grenzen grundrechtlicher Klimaklagen in Deutschland, DVBl.2020, S.1398ff.

27 BVerfG, Beschl.v.24.3.2021, BVerfGE 157,30=NvWz 2021, S.951ff.

28 環境保護の国家目標化につき、さしあたり、鈴木 / 三宅・前掲(25)238 頁。

29 基本権保護義務につき、さしあたり、鈴木 / 三宅・前掲(25)40 頁。

命身体の危険から国家は市民を保護する義務があり、それについての不十分な立法措置は、保護義務違反であるとの論法である。しかし、保護義務の実施については、広範な立法裁量が認められ、その違反が認められるのは、必要な立法が全くなされないか、明らかに不十分な場合等に限られるとするのが判例であり、本件については、現状では、これに該当しないと見て、裁判所は、この主張を容れていない³⁰。

(3) そのため、連邦憲法裁は、「将来の自由権侵害」という斬新な論法で、今回の立法措置による基本権侵害を理由づけている。その議論は、難解かつ長大であり、わが国でも、すでに詳細な紹介と分析がなされているため³¹、細部に立入ることは避ける。本稿のテーマとの関係から、大雑把に整理すれば、以下のようなだろう。まず、先の基本法 20a 条の国家目標規定が気候変動対策についての（客観的な）国家への要請を含むことが大前提であり、それを具体化すれば、現状では、パリ協定等の削減目標の達成が求められる。それを達成するためには、達成期間内にドイツに許容される温室効果ガスの総排出量は一定であるから、現在の排出規制が過少（排出量が過大）であれば、政府は、目標達成のために必然的に将来に不相当に過大な排出規制をすることを余儀なくされることとなる。結局、その規制により、その時代の人々（現在の若者など）が不相当な基本権（一般的自由権）への侵害を被ることとなるのである。この結果、現在の不十分な立法措置は、将来の過剰な規制による基本権侵害を招来するという「先行的な効果（Vorwirkung）」を有することになり、その意味で、基本権侵害となるとするわけである³²。

こうした理由から、裁判所は、今回の立法が 2031 年以降の排出目標等を規定しないのは、目標達成のためには不十分であり、将来の自由権侵害を招くとして、2022 年末までの新たな立法措置を命じたのである。ただし、2030 年までの排出目標などについては、立法裁量の範囲内というこ

30 BVerfG, Rn.152ff.

31 この決定の詳細な分析として、桑原勇進「気候変動と憲法」上智法学論集 65 巻 4 号 133 頁（2022）。そのほか、憲法学の観点からの分析として目についたものとして、玉蟲由樹「国家の気候保護義務と将来世代の自由」上智法学論集 65 巻 4 号 233 頁（2022）、石塚壮太郎「気候変動対策における世代間の公正な負担」自治研究 98 巻 12 号 145 頁（2022）。

32 BVerfG, Rn.116ff.

とで、基本権侵害を否定している。

5. 連邦憲法裁決定の影響

(1) この連邦憲法裁の決定（いわゆる「気候決定（Klimabeschluss）」）は、それへの賛否を超えて、一般にも、学界にも、かなりの驚きをもって迎えられている。たとえば、具体の結論についても、何故、2031年以降の規定が欠けていることが基本権侵害なのに、2030年までの排出目標等が立法裁量の範囲内なのか。理論的にも、判決の理論と従来の基本権保護義務論との関係はどうなるのか。その他、なお不分明な論点が多く残り、学界の議論も、継続している³³。

しかし、連邦政府の対応は素早く、決定から3か月後の2021年6月には、気候保護法の改正が実現している³⁴。改正法においては、その欠如が基本権侵害とされた2031年以降の排出削減目標について、2040年において1990年比で88%減とする目標が定められ、それに向けて、2031年から隔年の削減目標も定められた。さらに、基本権侵害が否定された2030年までの削減目標についても、従来の55%から65%に引き上げられ、それに沿って、年間許容排出量も削減されている。ちなみに、2031年以降の許容排出量については、2024年に政令で定めることとされている³⁵。

この決定による法改正の実現によって、今回の憲法異議は、一応の目的は達成したこととなる。ただし、司法国家として知られるドイツにおいても、さらに政治的決定をも使命とする憲法裁判所であっても、裁判所は、極めて慎重である。本決定においても、連邦憲法裁は、自ら削減目標等を示すことによって立法府による政策判断に「土足で踏み込む」ことは、避

33 この気候決定に対するコメントは、ほとんど無数に存在するが、管見の限りで数点のみ挙げれば、Calliess, Das Klimaurteil des Bundesverfassungsgerichts : Versubjektivierung des Art.20a GG? ZUR 2021, S.355ff.; Schlacke, Klimaschutzrecht auf Intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021,S.912ff.; Britz, Klimaschutz in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, NVwZ 2022, S.325ff.

34 現在の条文として、Bundes-Klimaschutzgesetz v.12.12.2019, BGBl. I S.2513.zuletzt geändert am 18.8.2021. BGBl. I S.3905.

35 この改正の経緯について、Frenz, Das novellierte Klimaschutzgesetz, NuR 2021, S.583ff.

けている。当然のことながら、国家目標規定の法的性格や基本権保護義務の成立要件など、従来からの判例理論等との整合性にも、周到に意を用いている。そもそもが憲法異議という特殊な手続での判断であり、その判例としての射程は、大きくはないはずである。

(2) 連邦憲法裁は、過小な排出削減目標等を定めた法律について、将来の過大な規制による基本権侵害を必然的にもたらすとする「先行的な効力」を見出し、そこに基本権侵害を認めている。これは、対象となる国家活動が温室効果ガスの排出量分配の枠組みを形成する国家決定であったから可能な論理構成であり、もちろん、個別プロジェクトの計画決定などに敷衍できるものではない。たとえば、温室効果ガスを排出する個別の火力発電所の建設を許可したとしても、その活動が直接かつ必然的に将来の排出規制強化に結びつくとは言い難く、将来の基本権侵害に直結するものではないからである。今回の決定は、温室効果ガスの排出量の分配を誤ることが将来の規制強化による基本権侵害を生むとしているのであって、個別の温室効果ガスの排出そのものが基本権侵害を生むとしているわけではない。

したがって、今回の決定の論理から、温室効果ガスの排出を増加させる個別のプロジェクトなどについて、将来の基本権侵害を生むものとして、それが当然に違法になるとか、それに対する排除請求権が成立するといった結論は、導けないこととなり、こうした活動を基本権侵害として憲法異議の対象とできるわけでもない³⁶。今回の決定は、温室効果ガスの無計画な排出を戒めているのであって、もちろん、全ての排出を禁じているわけではない。当該計画の下で、個別の排出が許されるか否かは、おのずと別の話ということになる。

(3) ただし、こうした判例としての理論的な射程は措くとして、連邦憲法裁が温室効果ガス削減の国際的な目標達成について、基本法上の国家目標の要請であると明言したことの直接あるいは間接の事実上の影響は、無視できないはずである³⁷。たとえば、これによって、先に触れた気候保護

36 これを指摘するものとして、たとえば、Uechtritz, Der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts und sein Einfluss auf das Planungs- und Planfeststellungsrecht, DVBl. 2022, S.1244.

法による削減目標等への「配慮義務」は、基本法上の要請に格上げされたことともなる³⁸。これに対して敏感に反応を示したのが連邦行政裁判所である。

アウトバーンなどの計画確定決定に対する訴訟については、現在は、連邦行政裁判所が一审かつ終審として裁判をすることとなっており、ここでも、その延長事業を認める決定に対して、環境保護団体が取消しを求めている。そこでは、環境影響評価等において、道路延長による交通量の増大に伴う温室効果ガスの排出の増加や森林伐採による吸収の減少が評価されていないことなどが違法事由として主張されている。

この事件も、手続の開始が古く、先に触れた旧環境影響評価法による手続が適用されるものとされたために、ここでも、地球規模の気候変動は、評価対象ではないとの判断は維持されている。しかし、同裁判所 2022 年 5 月 4 日判決³⁹ は、この事件については、計画確定決定時にすでに施行されていた気候保護法の「配慮義務」が適用されるとする。そして、ほぼ 1 年前の連邦憲法裁決定を参照しつつ、温室効果ガス削減への配慮は、計画裁量における重要な衡量事項であり、これへの配慮を欠いた本件の決定は、衡量に瑕疵があり違法であるとしたのである。ただし、本件においては、裁判手続中に温室効果ガス排出に関する評価結果が提出されていたために、その瑕疵は治癒されたとする。さらに、具体的な衡量についても、温室効果ガスの削減も、常に最大限に優先されるべき衡量事項（いわゆる「最大化要請 (Optimierungsgebot)」) とはいえず⁴⁰、本件においては、結果として、当該事業の実施を認めた衡量結果に違法はないとして、決定を適法と認めている。

37 連邦憲法裁決定の個別プロジェクトへの訴訟への影響を論じるものの例として、Fellenberg, NVwZ 2022, S.913ff.; Uechtritz, DVBl. 2022, S.1241ff.; Erbgut, Die KSG-Entscheidung (en) des Bundesverfassungsgerichts, DVBl. 2022, S.1001ff.

38 この点を強調するものとして、Haß/Peters/Schöneberger/Verheyen, Das Gebot der Berücksichtigungen der Klimaschutz auf Vorhabenebene - de lege lata und de lege ferenda, NVwZ 2023, S.113ff.

39 BVerwG, Urt.v.1.5.2022, NVwZ 2022, S.1519ff. その解説として、Uechtritz, NVwZ 2022, S.1525ff.

40 この点につき、山田・前掲注(3)602頁。

6. むすびにかえて

(1) さて、この連邦行政裁判所の判決については、その評価は難しく、それが今後のドイツにおける気候訴訟に与える影響を占うことも困難である。個別のプロジェクトに対する計画確定決定等に関して、先の連邦憲法裁判決定を参照しつつ、温室効果ガスの削減、より具体的には気候保護法の削減目標への配慮が重要な衡量要素であり、これへの配慮を欠く決定を違法であると明言したことは、いわば連邦憲法裁判決定の危機感をこうした訴訟にも反映させたものとして、評価されることとなろう。他面では、当然のことながら、この判決によって、温室効果ガス削減への配慮がひとつの衡量要素に過ぎないことが明確となったわけで、その意味では、連邦憲法裁判決定の影響に歯止めを掛けるものとの評価も可能であろう。

くり返しとなるが、温室効果ガスの増加を伴う全ての個別プロジェクトについて、それ故に違法であるとの判断がなされることにはならないのはもちろん、これへの配慮が事業の実施により実現される利益に対して常に優先されるべきものとされているわけでもない。その評価方法についても、今回の判決においては、詳細な紹介は避けるが、技術的な限界もあって、それほど密度の高い評価が期待されているわけでもない⁴¹。見方によっては、個別の事業による地球環境への影響は、常に微小であるから、他の衡量要素に対して常に劣後することとされかねないのである。すでに、個別プロジェクトに関する下級審判決がなされている旨の紹介もあるが⁴²、こうした傾向が見えなくもない。

(2) ただし、重ねて強調すべきは、今回の事件においては、気候変動への影響の評価が評価対象とされていなかった旧環境影響評価法が適用されていることである⁴³。今後の計画確定手続においては、新法により、それが評価の対象となる。古くから指摘されていることではあるが、気候変動の問題に限らず、環境影響評価においては、技術的に可能な限りにおいて

41 詳しくは、Uechtritz, DVBl. 2022, S.1247f.

42 Uechtritz, DVBl. 2022, S.1244f.

43 環境影響評価との関係につき、Uechtritz, NVwZ 2022, S.1525.

当該事業による環境負荷を最小化することが求められることとなる。温室効果ガスについても、今後の評価方法の開発とルール化によって、法定の削減目標の達成に適合した有効な削減策が求められていくことが期待できよう。もちろん、こうした環境評価の結果も、計画確定手続等におけるひとつの衡量要素にすぎないわけであるが、環境影響評価によって、それへの配慮が可視化されることの意味は小さくはない。

結局、そのことが本稿のテーマであるドイツにおける「気候訴訟」の在り方についても、中長期的な展望を与えることになるかもしれない。そうなれば、ここで紹介した連邦憲法裁の気候決定だけではなく、それを受けた今回の連邦行政裁判所の判決も、ひとつのエポックを画するものとして評価されることになろうか。

(3) 当然のことながら、どこの国でも、裁判は万能ではなく、それに期待される役割も国によってさまざまである。また、その期待に応じて裁判制度も異なってくる。いずれにしても、気候変動への対応といった複雑な政策決定において、第一義的な役割を期待されるのは、立法府である⁴⁴。ただし、冒頭に述べたように、わが国と同様に、「訴訟イコール個人の権利保護」という伝統的な訴訟観が基本的に支配しているドイツにおいても、憲法異議の制度は措くとしても、近年にEUの影響で大きく拡大した環境団体訴訟の制度などにより、とりわけ環境行政の分野においては、客観的な国家活動の適法性の監督へと裁判所の役割が実質的にシフトしつつあるともいえる。気候訴訟への期待の拡大なども、大きくは、こうした背景の中で捉えるべきものかもしれない。

こうした中で、いわゆる気候訴訟においても、ドイツの裁判所は、極めて慎重な一歩を踏み出している。今後、大きく進展するのか否か。ドイツの裁判の在り方そのものの行方を考える上でも、重要な素材となりえよう。

44 これを強調するものとして、たとえば、Britz, NVwZ 2022, S.334.