



気候訴訟：世界の司法の潮流と日本の課題(上)：気候訴訟ネットワーク(CLN)からのアミカス・ブリーフを受けて

浅岡, 美恵
島村, 健

(Citation)

神戸法學雑誌, 73(2):1-29

(Issue Date)

2023-09-29

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/0100483357>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100483357>



神戸法学雑誌第七十三巻第二号二〇二三年九月

気候訴訟：世界の司法の潮流と日本の課題（上）

—気候訴訟ネットワーク（CLN）からの
アミカス・ブリーフを受けて—

浅 岡 美 恵（弁護士・京都弁護士会）
島 村 健（本学法学研究科教授）

目次

- I 神戸石炭火力訴訟
- II 気候変動対策に関する国際交渉と気候訴訟
- III 国内対策を加速させてきた世界の気候訴訟
- IV 日本のエネルギー・気候変動政策の経緯と現段階の問題
- V 日本の気候変動・エネルギー政策の転換のために（以上、本号）
- VI CLN意見書—世界の気候訴訟における原告適格（以下、次号）

I 神戸石炭火力訴訟

神戸製鋼所は、2002年4月、神戸市灘区の市街地に隣接する製鉄所敷地内に石炭火力発電所1号機（70万kW）を、2004年4月には2号機（70万kW）を稼働させ（いずれも超臨界圧SC）、発電した電力を関西電力に売電している。その後、近年の国内外の粗鋼需要の低迷を受けて、神戸製鋼所は2013年5月、同

敷地にある第3高炉を休止させることを発表した。翌2014年4月、関西電力が出力150万kW分の火力電源入札の募集要綱を公表すると、神戸製鋼所は、第3高炉跡地を利用し石炭火力発電所を新設することを計画し、火力電源入札に応募した（2015年2月に落札）。同年12月には、新設される石炭火力発電所3・4号機（計130万kW）の計画段階配慮書の縦覧が開始された。環境影響評価法及び電気事業法に基づく環境影響評価手続を終えた後、2018年5月30日付で経済産業大臣から評価書確定通知を受け、子会社であるコベルコパワー神戸第2によって2018年10月に発電所の建設が開始された。その後、2022年2月に3号機（新1号機）が、2023年2月には4号機（新2号機）がそれぞれ営業運転を開始した。これら新設発電所の稼働により、年間692万トンのCO₂が追加的に排出されることになった。既設発電所からの排出量を加え、年間のCO₂排出量は1300万トンを超え、発電事業者の中でJERA、J-Powerに次ぐ規模となる。

発電所の建設予定地である神戸市南部は、かつて深刻な大気汚染に悩まされた地域であり、1988年までは公害健康被害補償法の第一種地域にも指定されていた。その後、この地域の大気環境は漸次、改善されてきたが、現在もなお、工場・発電所などの固定排出源から排出される大気汚染物質、国道43号線や阪神高速神戸線等を走行する自動車からの排出ガスによって大気汚染が形成されており、近年も微小粒子状物質（PM2.5）の環境基準、二酸化窒素の環境基準の下限値を超える測定局がみられた。発電所の新設に伴う大気環境の悪化と、大量のCO₂の排出を懸念する発電所建設予定地の周辺住民らは、まず、2017年12月に、神戸製鋼所等を被申請人として、兵庫県公害審査会に対し公害調停の申請を行った⁽¹⁾。この調停が不調に終わったため、2018年9月、周辺住民らは、安定した気候のもとで生活する権利があるとし、人格権ないし平穏生活権（安定気候享受権）の侵害を理由として、神戸製鋼所等を被告として、発電所の建設・稼働の差止め等を求める民事訴訟を提起した。さらに、同年11月には、当

(1) 公害調停の申請に至る経緯につき、島村健「神戸における石炭火力発電所新増設問題」環境と公害 47巻4号（2018年）48頁以下参照。

該発電所の建設に係る環境影響評価に瑕疵があるとして、環境影響評価書の確定通知の取消しを求める行政訴訟を提起した⁽²⁾。

以上のうち行政訴訟については、第1審（大阪地判令和3年3月15日判タ1492号147頁）⁽³⁾、控訴審（大阪高判令和4年4月26日裁判所HP）いずれも、大気汚染による健康または生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者については原告適格を認めたが、発電所から排出されるCO₂に起因する地球温暖化によって健康等に係る被害を受けると主張するにとどまる者は、確定通知の取消しを求める原告適格を有しないと判断した。

他方、世界に目を転じれば、2015年にパリ協定が採択され、既に気候は危機に瀕しているとの認識が広がっている。さらに、2021年の気候変動枠組み条約第26回締約国会議（COP26）において採択されたグラスゴー気候合意では、世界の平均気温の上昇を1.5℃以下に抑えるという目標が確認された。当該目標を達成するため、石炭火力を段階的に削減することも合意された。また、世界各地では、気候変動対策を加速、強化させるために、市民や環境NGOが、国の温室効果ガス（GHG）の排出削減目標の引上げや、削減・適応計画の強化を求める訴訟等を数多く提起しており、請求を認める裁判例も現れている⁽⁴⁾。CO₂な

-
- (2) 本件民事訴訟、本件行政訴訟に至る経緯につき、杉田峻介「神戸製鋼の新設石炭火力発電所に関する公害調停・訴訟」環境と公害49巻1号（2019年）37頁以下、本件行政訴訟・民事訴訟の論点につき、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」本誌71巻2号（2021年）1頁以下、杉田峻介「CO₂の大量排出を争う気候変動訴訟と課題—神戸製鋼石炭火力発電所事件を通じて」日本環境法律家協会『環境と正義2022年度論文集』（2023年）3頁以下参照。なお、本稿の執筆者のうち浅岡は、神戸製鋼所等を被告とする民事訴訟、神戸と横須賀の石炭火力発電所に係る評価書確定通知の取消訴訟において、訴訟代理人を務めている。島村は、神戸製鋼所等を被告とする民事訴訟の原告の一人である。
- (3) 第1審判決の評釈として、島村健「判批」民事判例23号（2021年）118頁以下がある。
- (4) 浅岡美恵「世界の気候変動訴訟の動向：日本における気候変動訴訟への示唆」環境と公害49巻1号（2019年）31頁以下、島村健「SDGsと気候訴訟」ジュリス

どの GHG の排出が引き起こす気候変動による人の生命や健康、生活基盤等への影響は、排出源からの距離や排出時期とは関係がなく、世界の歴史的総排出量（累積排出量）にのみ関連する。排出行為と被害との間の因果の経路や、国や大量排出事業者に求められる排出削減対策及びその時間軸も世界共通の問題である。また、欧州諸国等の気候訴訟においても、気候変動による被害を争う利益が個人の法的利益と認められるか、という点が争われており、この点も、日本の気候訴訟と共通している。そこで、神戸の行政訴訟の原告らは、上告にあたり、オランダに本拠を置く Urgenda 財団に置かれた気候訴訟ネットワーク⁽⁵⁾（CLN）に対し、世界各地の気候訴訟における原告適格についての判断、及び、その基礎となる危険な気候変動による人権侵害からの保護義務に言及した世界の裁判例をとりまとめた意見書の執筆を依頼し、これを「アミカス・ブリーフ」として最高裁判所に提出した。この意見書の翻訳が、本稿以下Ⅵに掲載する「世界の気候変動訴訟における原告適格」である。最高裁判所には、CLN による意見書のほか、ドイツなどの気候訴訟に造詣の深い、ドイツ・ブレーメン大学のゲルト・ヴィンター教授による意見書も提出した。⁽⁶⁾

しかしながら、最高裁判所は、2023 年 3 月 9 日、上記行政訴訟について、上

ト 1566 号（2022 年）49 頁以下、松本和彦「気候変動訴訟の世界的展開」環境と公害 52 巻 3 号（2023 年）33 頁以下、一原雅子「国際司法の状況：近時の気候変動訴訟における動向を中心に」日本環境法律家協会『環境と正義 2022 年度論文集』（2023 年）18 頁以下、「特集 気候危機と法」法学館憲法研究所 Law Journal 28 号（2023 年）所収の諸論文（玉蟲由樹、一原雅子、山田洋、大坂恵里、島村健、池田直樹）等を参照。

- (5) CLN は Urgenda 財団内の法律家のネットワークであり、これまでも、世界の多くの気候訴訟を支援してきた。
- (6) ゲルト・ヴィンター（浅岡美恵訳）「温室効果ガスを排出する火力発電所に対する個人の司法審査へのアクセス：ドイツ法の観点から見た神戸石炭火力発電所に関する考察」法時 95 巻 3 号（2023 年）68 頁以下。同意見書につき、浅岡美恵「気候変動をめぐる国際枠組みの経緯と気候訴訟：ヴィンター教授のアミカス・ブリーフに寄せて」同号 63 頁以下、島村健「気候変動に対する司法的保護—ドイツからの「アミカス・ブリーフ」：解題」同号 58 頁以下参照。

告棄却・上告不受理の決定をした。また、本件発電所に遅れて環境影響評価を実施した横須賀石炭火力発電所（130万kW）に係る同様の行政訴訟において、東京地判令和5年1月27日裁判所HPも、発電所が稼働した際に排出されるCO₂による温暖化の進行によって被害を受けないという利益は、個々人の個別的利益として保護されてはいないと判断し、温暖化によって被害を受けると主張する者の原告適格を否定した。

本稿は、気候変動対策に関する国際交渉や、近年の日本の気候変動・エネルギー政策（とりわけ石炭火力政策、2023年2月に閣議決定された「GX実現に向けた基本方針」及び同年5月に成立したいわゆる「GX推進法」）の動向について概観するとともに、国際交渉や各国の気候変動・エネルギー政策との関係で、世界及び日本の気候訴訟がいかなる目的をもって提起されてきたのかを論ずるものである。CLN意見書は、世界各国の気候訴訟の動向を把握するのに適した貴重な資料であるので、以下VI⁽⁷⁾においてその内容を紹介することとする。

II 気候変動対策に関する国際交渉と気候訴訟

1. 気候訴訟の背景

UNEPによる世界気候変動訴訟報告書2020年版現状報告⁽⁸⁾によれば、気候訴訟とは、気候変動の緩和、適応、または気候変動の科学に関連する法律または事実を主要な争点とする訴訟のことをいう。2023年6月29日に公表されたGlobal trends in climate change litigation: 2023 snapshot⁽⁹⁾によれば、Sabin Centerの気候

(7) CLN意見書の翻訳（VI本誌次号に掲載）は、浅岡が担当した。

(8) UNEP, Global Climate Litigation Report 2020: Status Review. <https://www.unep.org/>

(9) <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/> 本稿においてとりあげる世界各地の気候訴訟の判決については、コロンビア大学ロースクール Sabin Center のデータベース (<http://climatecasechart.com/>)、ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment のデータベース (<https://climate-laws.org/>)、チューリッヒ大学の研究者らによって運営されているデータベース (<https://climaterightsdatabase.com/>) などを通じて入手した。

訴訟データベースに記録されている 2341 件の訴訟等のうち 3 分の 2 はパリ協定が採択された 2015 年以降に提訴等がなされたものである。2022 年 6 月から 2023 年 5 月までの 1 年間に提訴された事件は 190 件もあった。増加率は鈍化しているが、事件の多様性が拡大し、企業等に対する事件も増加している。グローバルサウスでの事案も 130 件を超えている。訴訟の結果にかかわらず、気候訴訟は法廷外でも、気候変動対策に関する意思決定に対して重要な「間接的」影響を与え続けている、と評価されている。

このような気候訴訟が世界で急増している背景には、気候変動による深刻な被害が世界各地で現実化し、国連人権理事会決議⁽¹⁰⁾などにおいても人の生命や生活が脅かされているとの認識が示され、対策の実施、強化が、国際社会全体の喫緊の課題と捉えられているということがある。気候変動枠組み条約締約国会議における合意文書の採択には 198 の締約国のコンセンサスが必要であり、化石燃料業界のロビー活動がますます強まるなか、合意のために妥協を余儀なくされることも多い。ほとんどの国が経済活動のために化石燃料を主たるエネルギー源としており、どの国でも化石燃料業界は政策決定者に対して強い政治的影響力をもつため、CO₂ 排出削減の強化に対する抵抗は大きい。途上国はより早く深刻な気候変動の被害を受けるが、資金の提供を受けられなければ脱炭素型の経済に移行させつつ生存基盤を確立することは困難である。各国の国内対策の遅れは国際合意の進展の障害となり、気候災害の頻発、激甚化をもたらすことになる。

2. 気候危機回避のための国際枠組み構築の努力と温度目標の設定

気候の安定のためには CO₂ などの GHG の排出を大幅に削減することが不可欠であることは、国連気候変動政府間パネル（IPCC）第 1 次評価報告書（1990 年）で既に示されていた。気候変動枠組み条約は、大気中の GHG を「気候系

(10) 国連人権理事会「安全でクリーンで健康的で持続的な環境への権利」決議（2021 年 10 月 5 日。A/HRC/48/L.23/Rev.1）。

に危険な人為的干渉を及ぼさないレベル」で安定化させることを目標としている。毎年の排出量は自然吸収量の2倍を超え、残余のGHGが大気中に蓄積される。吸収量が減少しており、温暖化の進行を止めるには排出量を吸収量の範囲にとどめなければならない。しかし、同条約に規定された具体的な目標は、先進国について2000年までに1990年の水準に戻すとあるのみで、それも努力目標にとどまるものであった。京都議定書の締結に向けた交渉では、求められる大気中のGHGの水準についての議論には至らなかったが、ともかくも、2008年～2012年の第1約束期間における先進国の排出削減目標（先進国全体では1990年比約5%削減）が受け入れられた。これは、法的拘束力のある削減目標であり、日本の目標は1990年比-6%とされた。このことは、排出の抑制から削減に転じる必要性を示すシグナルとはなったが、ソビエト連邦崩壊後の経済移行国の基準年を1988年としたことなどにより、実質的には、先進国全体ではほぼゼロ%削減という目標となってしまった。

その後、各国が排出削減交渉を加速させた背景には、2000年代初めに極端な熱波や豪雨など深刻な気候災害が欧州などを襲ったこと、また、特に中国など途上国でGHG排出量が増加したことなどの事情がある。2005年に京都議定書が発効した後、2013年以降の2020年目標を焦点とする国際枠組み交渉が開始されたが、日本は京都議定書第2約束期間の削減目標を受け入れないことを早くから表明した。

IPCC第4次評価報告書（2007年）は、CO₂濃度が450ppmに達すれば2℃の気温上昇に至ること、2℃～2.4℃の気温上昇に止めるためには、先進国には2020年までに1990年比で25～40%の排出削減が求められることを明らかにした。2008年には米国にオバマ政権が誕生し、2009年にコペンハーゲンで開催されたCOP15での新たな国際枠組みの構築が期待されたが、失敗に終わった。しかし、翌2010年には、メキシコ・カンクンで開催されたCOP16においてカンクン合意が採択され、気温上昇を産業革命前から2℃未満に抑えること、そのために2050年までに世界全体でGHGを大幅に削減し、早期に排出をピークアウ

トさせることを確認した。⁽¹¹⁾ 気候変動枠組み条約締約国会議（COP）は、気候危機を回避するためのフォーラムとして持ちこたえたのである。そして2013年に公表されたIPCC第5次評価報告書を受けて、2015年12月のCOP21において、産業革命前からの世界の平均気温の上昇を、2℃を十分下回り、1.5℃に抑える努力を追求することを目的とするパリ協定が採択された。⁽¹²⁾

3. Urgenda財団等が提起した気候訴訟の目的

2019年のオランダ最高裁判所の画期的判決を勝ちとったオランダの環境NGOであるUrgenda財団と、ベルギーの環境NGOであるKlimaatzaakが多数の市民たちとともに国の削減目標の引上げを求める訴訟提起に踏み切ったのは、2013年頃のことである。Urgenda訴訟において2015年6月24日にハーグ地裁が画期的判決を下したことで世界に同種の訴訟が広がり、企業の排出削減についても、オランダ最大のNGOであるMilieudefensie（現在はFriend of the Earthの一員）⁽¹³⁾がシェルを被告とする訴訟を提起した。Klimaatzaak訴訟も、2021年6月17日に、ブリュッセル地方裁判所において実質的に勝訴した。⁽¹⁴⁾

-
- (11) 日本でも、2009年に、民主党政権は2020年までに1990年比で25%削減するという目標を表明したが、原子力に過度に依存した政策をベースとするものでもあった。東日本大震災・福島第1原発後の2013年には、第2次安倍政権が、2020年までの排出削減目標を2005年比3.8%減に変更し、火力発電所の新增設に歯止めがかからない状況となった。
 - (12) 気候変動対策にかかる国際合意策定の経緯については、浅岡美恵「気候危機と人権—気候危機を回避するための挑戦」日本の科学者58巻6号（2023年）40頁以下を参照。
 - (13) 以下Ⅲの簡単な紹介のほか、Urgenda訴訟については、一原雅子「国が国民を気候変動の脅威から保護するための適切な措置を講じる法的義務の可否」環境法政策学会誌24号（2022年）19頁以下等を、シェル事件については、同「オランダの気候変動訴訟—Milieudefensie et al. v. Royal Dutch Shell plc. 事件を中心に」法学館憲法研究所 Law Journal 28号（2023年）42頁以下等を参照。
 - (14) Klimaatzaak訴訟は2014年に提起されたが、ベルギーは連邦制国家であり、裁判所と言語を決定する手続に時間を要したため、第1審判決が2021年となったものの。

の気候訴訟に多大な影響を与えてきた Urgenda 事件の経緯は、以下のとおりである。

2010年のカンクン合意の後、EUは、2020年までに温室効果ガスを1990年比で20%削減するとともに、再生可能エネルギーの割合を電力供給の20%にするという目標を定め、構成国内でその負担の配分（バーデンシェアリング）が協議された。EUの中で一人当たりのGHG排出量が多いオランダは、1990年比30%削減という目標を掲げていたが、政権交代があり、2012年にこれを20%削減という目標に引き下げてしまった。

その頃、アントワープの弁護士 Roger Cox 氏の著書“The Revolution Justified”（2012年）⁽¹⁵⁾が公刊された。気候危機の回避にはGHGの排出削減が不可欠であり、そのためには削減を法的義務とする必要がある。それを明らかにするのは裁判所の役割であるとし、訴訟の重要性を指摘していた。また、各排出行為と気候変動による被害の因果の連鎖は長く、複雑に見えることから、従来の因果関係論からは、個別主体の排出による影響に有意性を確認できないなどとして法的因果関係が否定されがちである。しかし、同書は、「大海の一滴」論ともよばれるこうした主張に対し、IPCCの評価報告書など気候科学の成果を援用し、いかなる排出も地球温暖化に寄与するものであり、各主体は応分の排出削減の義務を負うという議論を展開しており、「大海の一滴」論を克服する道筋を既に示していた。

2008年に設立された Urgenda 財団のディレクターである Marjan Minnesma 氏と、設立されて間もないベルギーの NGO である Klimaatzaak の Ignace Schop 氏らは、それぞれ Roger Cox 弁護士と出会い、訴訟を提起することの意義を理解したという。これらの団体は、内部弁護士を雇用するとともに、市民から原告を募った。Urgenda 訴訟では886人の市民が、また Klimaatzaak 訴訟は7万6000人もの市民が原告となり、訴訟提起へと足を踏み出した。Urgenda 訴訟では、IPCC の評価報告書などの科学的知見を被告国との間での共通の事実と位置付

(15) <https://www.revolutionjustified.org/>

けた。そして、セクター別の議論を回避して論点を最小化するため、国全体の削減目標を争点とし、また、気候変動政策は政治問題・政策問題にすぎないという議論を回避するために、気候変動の人権侵害性を主張の中核に据えた。このような前提の下で、原告らは、科学的知見に基づく削減目標を定めないのである国の不法行為（オランダ民法典第6編162条2項）にあたると立論した。Cox 弁護士は、Urgenda 訴訟の第1審で勝訴した後、オイルメジャーの一つでありオランダを本拠地としてきたシェルに対してオランダの環境保護団体 Milieudefensie が提起した訴訟においても主導的な役割を果たし、2021年6月24日、ハーグ地裁において請求認容判決を勝ち取ることになる。これらの訴訟の当事者たちによれば、これらの訴訟では、欧州人権条約2条、8条の規定が有力な法的根拠とされたが、どの国にも人権侵害から国民を保護する法規範は存在するので、欧州人権条約を援用できるかどうかは本質的な問題ではないという⁽¹⁶⁾。

4. 科学に基づく温度目標と残余のカーボンバジェットアプローチ

IPCC 第5次評価報告書第1作業部会報告書（2013年9月）は、これらの訴訟にとってさらなる追い風となった。気候システムが温暖化していることは疑う余地がなく、人間の影響が20世紀半ば以降に観測された温暖化の支配的な要因であった可能性が極めて高いこと、地球の平均気温上昇と世界のCO₂の累積排出量とはほぼ比例関係にあること、2℃の気温上昇をもたらす累積排出量は約800GtCであるが、そのうちの500GtCは既に排出されており、2℃の気温上昇に抑えるための残余の排出枠（炭素予算、カーボンバジェットと呼ばれる）は300GtC（1100GtCO₂）に過ぎず、当時の年間排出量（10GtC余）の約28年分しか残されていないことを明らかにした。2021年8月に公表されたIPCC 第6次評価報告書第1作業部会報告書によれば、平均気温上昇を67%の確率で1.5℃に

(16) 以上の記述は、Urgenda財団法律顧問Dennis van Berkel氏の日弁連シンポジウム「司法は気候変動の被害を救えるか～科学からの警告と司法の責任」（2020年2月14日）におけるビデオメッセージ、及び同財団での著者（浅岡）の聞き取り（2023年3月）に基づく。

抑制するための残余のカーボンバジェットはさらに小さくなり、400GtCO₂に過ぎないという。これを元に人口割合から日本のカーボンバジェットを算出すると、多く見積もっても6.4GtCO₂を超えないことになる。バジェットアプローチと呼ばれるこの考え方は、裁判所が、人権保護の観点から政府や議会の対応の遅れを違法とすることを正当化する重要な根拠となっている。

また、石炭火力発電は高効率であってもCO₂排出係数が天然ガスの2倍以上であることから、その早期のフェーズアウトの必要性が指摘されてきた。COP23（2017年）の際には、石炭火力発電からの早期脱却を目指す「脱石炭連盟（PPCA）」が、カナダとイギリスの主導により発足した。さらに、COP26（2021年）のグラスゴー気候合意には、途上国をも含む「石炭火力の段階的削減」が明記された。

IPCC第6次評価報告書第3作業部会報告書（2022年4月）は、既設の化石燃料インフラ（大半が火力発電所）を建設当初に予定された期間稼働させるとすれば、それだけで気温上昇を1.5℃に抑えるための残余のカーボンバジェットを超えてしまうこと、さらに現在計画中のインフラからの排出量を加えると、2℃に抑える場合の残余のカーボンバジェットにも迫ることを指摘し、これらの化石燃料インフラからの早期退出は不可避であることを示した。

Ⅲ 国内対策を加速させてきた世界の気候訴訟

1. Urgenda判決の先駆性

Urgenda財団のホームページには、ハーグ地方裁判所で裁判長が判決要旨を読み上げる様子が掲載されている。日本では、環境NGOに訴権が認められていないため、そもそも環境NGOがこのような訴訟を提起することは認められ難いし、判決言渡しの状況が録画で公開されるということもありえない。しかし、この判決の先駆性は、何よりも判決の次のような論旨にある。

本判決は、気候変動は大規模で破滅的な脅威であること、及び、気温上昇が2℃を超えないようにするためのカーボンバジェットは縮小しており、どのよ

うな排出も大気中のCO₂を増加させ、危険な気候変動に寄与するものであることは確立された知見であり、その重大性と生じる危険な気候変動のリスクの大きさに照らし、国は危険な気候変動を防ぐための応分の役割を果たす責務がある、とする。危険の切迫性とは被害に至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くことをいうという指摘は、気候変動の危険の科学的特質を捉えた法解釈といえるであろう。その後、2017年10月9日にハーグ高等裁判所が、また、2019年12月20日には最高裁判所が、ハーグ地裁判決を正当と認めた。最高裁判所が判決の公式英訳を掲載しているのも、その自負の表れであろう。⁽¹⁷⁾

ハーグ地裁判決の判断の基礎となった事実に関し、被告（オランダ政府）も、危険な気候変動が差し迫っていることについては争わなかった。これらは争いのない事実と整理されているにもかかわらず、ハーグ地裁判決は、IPCCの評価報告書などの科学的知見と気候変動対策に関する国際合意の経緯を数十ページにわたって記述している。同判決は、IPCC第4次評価報告書（2007年）の示した科学的知見に基づき、人間や環境に不可逆的で重大な影響をもたらす危険な気候変動の性質を重視し、その深刻な危険を回避するために大気中のCO₂濃度を450ppm（当時の世界の目標は、2℃であったため）に止める必要があること、そのために排出削減が重要であることを指摘する。そして、オランダ民法第6編162条2項（不法行為）を根拠として、国は、気候変動の原因であるCO₂の排出主体ではないが、国民の生活環境を保護する義務を負っており、また、GHGの排出水準を制御できる立場にあるとし、差し迫った危険に対し国際社会のコンセンサスとなっている水準にまで削減することは国に課された義務であるとして、2020年のGHGの排出削減目標の引上げを命じた。このような判決が下されたのが、パリ協定採択前であったことは、驚きでもある。

日本の気候訴訟に目を転じると、神戸における石炭火力発電所新設計画に係

(17) Urgenda 財団のウェブサイトからダウンロードできる (<https://www.urgenda.nl/>)。

る行政訴訟・民事訴訟において、国も神戸製鋼所も、原告が主張した気候変動及びそれがもたらす深刻な危険に関する事実について、認否を行わなかった。パリ協定締結後に下された行政訴訟・民事訴訟の各判決においても、前掲・大阪高判令和4年4月26日（神戸の行政訴訟の控訴審判決）がわずかに気候変動は人類の喫緊の課題であると言及したにとどまり、IPCCの報告書やパリ協定の内容に関する踏み込んだ記述はない。

2. 気候変動対策の強化を求める訴訟の拡大

Urgenda訴訟は、最高裁判決に至る過程で、オランダの削減目標を引き上げさせることに成功した。それにとどまらず、オランダ最高裁判決は、他国の気候訴訟にも大きな影響を及ぼした。アイルランドでは、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であるとして提起した訴訟において、第1審裁判所が、2019年9月19日、現計画は行政の裁量の範囲内である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下され、これを知った原告らは、緊急の対応が必要として控訴審判決を待たずに跳躍上告の申立てをした。2020年2月にアイルランド最高裁はこの申立てを受理し、国家気候変動緩和計画は2050年までの全期間において具体的でなければならないなどとして、同年7月31日の判決により、緩和計画を破棄し計画のやり直しを命じた⁽¹⁸⁾。フランスでも、コンセイユ・デタが2021年7月1日、気候変動の影響に脆弱な北部の地方自治体の訴えを認め、政府に対し、2022年3月までに対策の強化（2030年までに40％削減することを含む）をするよう命じた。環境保護団体のほか7万6000人もの原告が提訴したベルギーのKlimaatzaak訴訟でも、ブリュッセル地方裁判所は、2021年6月17日の判決で、国は適切な気候変動対策をとっておらず、欧州人権条約2条及び8条に基づく国の義務を果たしていないと判断した。

他方で、気候変動対策を求める市民の請求が却下された例もある。スイスの

(18) アイルランドの裁判所ウェブサイトから、英語の判決文もダウンロードできる (<https://www.courts.ie/>)。

高齢女性たち（Verein KlimaSeniorinnen Schweiz）が、パリ協定の定める2℃目標と整合する気候変動対策を求めて提起した行政訴訟において、スイス連邦行政裁判所の2018年11月27日判決は、原告らは、政府の気候変動対策によって一般公衆として影響を受けるにとどまるので、当該訴えはいわゆる民衆訴訟といわざるをえず、訴えは不適法と判断した。前掲の神戸石炭火力訴訟（行政訴訟）の第1審判決・控訴審判決や横須賀石炭火力訴訟第1審判決と同様の考え方に立つものである。その後、2020年5月5日に、スイス連邦最高裁判所も訴えを却下した。これに対し、高齢女性たちは2020年11月26日に欧州人権裁判所に人権救済の申立てをした。この事件は同裁判所になお係属中であり、2023年3月29日にヒアリングが行われた。その様子は、欧州人権裁判所のホームページ⁽¹⁹⁾で紹介されている。

欧州以外の例では、ブラジルの連邦最高裁判所が、2022年7月1日、気候変動対策のためにブラジル気候基金から資金支出をすることなどを命じた判決（PSB et al. v. Brazil (on Climate Fund)）の中で、パリ協定は人権条約の性質をもつと判示した。また、米国では、これまでに世界で最も多くの気候訴訟が提起されている。最近の事件では、若者たちが連邦政府を相手に提起したJuliana訴訟が有名であるが、同訴訟も、トランプ政権下で2018年以降は実質審理に入ることができず、米国の気候訴訟はやや停滞していた。しかし、近時、若者・子どもたち16名がモンタナ州のエネルギー政策とGHGの排出の州内外への影響調査を禁じた州環境政策法（MEPA）の2011年改正法は子供たちの憲法で認められた基本的権利を侵害し、違憲であるとの宣言を求めてモンタナ州政府を訴えた訴訟（Held v. State of Montana）において、モンタナ州ヘレナ地方裁判所が、2023年6月12日から20日までの間トライアルを実施し（このトライアルはインターネット中継され、世界各地で視聴された）、同年8月14日、Kathy Seeley裁判官は原告らの請求を全面的に認める判決を下した。また、Juliana事件に関しても、オレゴン州ユージーンの合衆国地区裁判所は、2023年6月1日、

(19) <https://www.echr.coe.int/>

原告らの請求の変更を認めて実質審理への道を開き、米国で2度目となるトリアル⁽²⁰⁾の実施に向けて動き出した。

3. 企業にも排出削減義務

ハーグ地裁は、2021年6月24日、再び世界の注目を集めることとなった。同裁判所は、同日、Urgenda事件と同じく不法行為法上の不文の注意義務条項（オランダ民法第6編162条）に基づき、世界的な石油メジャーの1つであるシェルグループに対するGHGの排出削減請求を認容した。同判決は、人類がなお排出することが許容される残余のカーボンバジェットを踏まえ、世界でコンセンサスとなっている水準までGHGの排出を削減することは事業者が遵守すべき注意義務の内容であると判示した。そして、シェルグループが直接排出するGHG（スコープ1）については法的義務として、他方、シェルグループが使用する電力を生み出す際に排出されるGHG（スコープ2）及びシェルグループが販売した石油製品が消費される際に排出されるGHGなど他の主体による間接的排出（スコープ3。シェルグループでは、これが全体の85%を占める）については努力義務として、2030年までに2019年（シェルの最大排出時）比45%の排出削減を命じた。同判決は、危険な気候変動の回避のために事業者や地方自治体など非国家主体の役割が重要であることはCOP21決定や国連のビジネスと人権に関する指導原則（2011年3月）でも確認されていること、シェルグループからのGHG排出量は排出量の多い国の排出規模に並ぶものであること、シェルは2030年目標については原単位の削減目標しか設けていないことなどを挙げ、国際社会のコンセンサスとなっている水準まで排出を削減することは、シェルの義務でもあると判示した。控訴審において、被告・シェルは、排出量は石炭とガス・オイルのセクター別で捉えるべきであり、また、シェルグループによるGHG削減は他の事業者の排出を増加させるだけであるなどと反論しており、同訴訟の行方が世界的にも注目されている。

(20) これらの訴訟の動向については、<https://www.ourchildrenstrust.org/>を参照。

4. 世代間の公平を求めたドイツ連邦憲法裁判所

2021年3月24日、ドイツの連邦憲法裁判所は、当時の気候保護法の削減目標はパリ協定の掲げる目標に対応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主張を認め、立法府の責任として、2031年から温室効果ガス排出実質ゼロまでの削減の道筋を、市民の自由にできる限り配慮しつつ、2022年末までに法律において規定することを義務づけた。ドイツの気候保護法は、2030年までにGHGを1990年比で55%削減すること、2050年にネットゼロとすることを目標とし、セクター毎の毎年の排出量目標も定めていた。ドイツ連邦憲法裁判所は、同法は、健康および財産にかかる基本権保護義務に違反するものとまではいえないが、将来の自由権の制限をもたらすものであるという理由で違憲と判断した。同裁判所は、パリ協定の目標（世界の平均気温の上昇を67%の蓋然性で1.75℃以内に抑えるものと想定）を前提とした場合の世界全体の残余のカーボンバジェットから人口割でドイツの残余のカーボンバジェットを算出すると、最大でも6.7GtCO₂にすぎないとする諮問機関（環境問題専門委員会 Sachverständigenrat für Umweltfragen）の試算を基に、当時の気候保護法の定める目標では2030年までにドイツの残余のカーボンバジェットはほぼ使い果たされ、その後には1Gt CO₂も残されないことになると指摘した。その結果、原告らのような若い世代の人々は、将来、急激なGHGの削減を余儀なくされ、基本法によって保障されている行為の自由が過度に制限されることになる。同裁判所は、このような、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考え方によって憲法異議の申立てを認容し、立法府に対し気候保護法の見直しを命じた。なお、同裁判所が、異議申立適格に関し、非常に多くの人々が影響を受ける問題であることをもって申立人らに異議申立適格がないと

(21) 連邦憲法裁判所決定につき、桑原勇進「気候変動と憲法」上智法学65巻4号（2022年）133頁以下、玉蟲由樹「国家の気候保護義務と将来世代の自由」同号233頁以下、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（2022年）145頁以下、山田洋「ドイツにおける気候訴訟」法学館憲法研究所 Law Journal 28号（2023年）67頁（76頁以下）等を参照。

はいえないと判断した点は、神戸及び横須賀の石炭火力訴訟（行政訴訟）における原告適格に関する裁判所の判断と対照をなすものであり、注目に値する。

本決定を受けてドイツ政府と議会は、2021年6月に、2030年の削減目標を1990年比65%削減という目標に引き上げるとともに、2040年目標（同88%削減）を追加し、ネットゼロの達成を2045年に前倒しする法改正を行った。その後、2022年2月に始まるロシアによるウクライナ侵攻は、脱原発と脱石炭への移行を目指していたドイツを困難な状況に陥れた。ドイツは、ロシアからのパイプラインによる天然ガスにエネルギー供給を大きく依存していたためである。しかし、ドイツ政府は、GHGの排出削減目標を堅持するとともに（なお、脱原発も2023年4月に実現させた）、2030年の再生可能エネルギーの導入目標を80%へと引き上げた。ウクライナ侵攻後、ドイツに限らず化石燃料への依存度が高い多くの国では、エネルギー安全保障の観点からも、再生可能エネルギーへの転換を加速させている。

IV 日本のエネルギー・気候変動政策の経緯と現段階の問題

1. 東日本大震災・福島第1原発事故以前の日本のエネルギー・気候変動政策

2001年にエネルギー政策基本法が制定され、エネルギー基本計画が閣議決定により策定されるまでは、経済産業省が策定する、法律上の根拠のない「長期エネルギー需給見通し」が日本のエネルギー政策の基本方針とされていた。そのような「長期エネルギー需給見通し」に基づいて過大に見積もられた電力需要をもとに、大型水力、原子力、火力発電所が次々と建設され、電力会社の利益を保証する「総括原価方式」によりコストが算定され、発電所の建設費用は電力料金に全て転嫁されてきた。

危険な気候変動の回避のために化石燃料から再生可能エネルギーへの転換が求められるようになった2000年代においても、日本のエネルギー政策は、原子力発電の推進と火力発電の高効率化を基軸とする政策を維持し続けた。省エネ法に基づく措置はエネルギー消費原単位規制にすぎず、CO₂排出量にかかる規

制は行われてこなかった。また、カーボンプライシングの導入も、与党・経済界・経済産業省の反対により実現しなかった。

原子力については、1990年代、「原子力カルネッサンス」のスローガンの下でこれを推進する政策がとられ、1998年の長期エネルギー需給見通しでは、京都議定書の目標達成のためには原子力発電所の新增設が不可欠であるという理由により、原子力発電所を20基建設するという方針が打ち出された。原子力政策大綱（2005年）においても、エネルギーの安定供給と地球温暖化対策のために原子力発電を推進するという方針が明記されている。さらに、第3次エネルギー基本計画（2010年）では、2030年度の電源構成として原子力の割合は約5割（原子力と再生可能エネルギーの合計で7割）とされるに至った。この数値は、2030年までに14基を新增設し、設備利用率を約90%とする前提に立つものである。

こうした原子力発電の拡大計画と並行して新增設が進められてきたのが石炭火力である。第3次エネルギー基本計画では、原子力発電の推進とともに、石炭火力の高効率化のためのリプレースと輸出推進がその中核に据えられた。また、2010年9月の「新成長戦略実現に向けた3段構えの経済対策」（閣議決定）においては、「発電所のリプレースの際の環境影響評価の迅速化」が掲げられた。この方針は、福島第1原子力発電所事故後もエネルギー政策の基本方針として生き続け、横須賀においては、近時ほとんど稼働していなかった古い石油火力発電所が、簡略化された環境アセスメント手続を経て大規模石炭火力にリプレースされることになる。

2. 東日本震災・福島第1原発事故後の日本の原子力・石炭火力政策

2011年3月11日、東日本大震災が発生し、これに続いて福島第1原発が過酷事故を引き起こした。この時期、世界の多くの国々は、気候危機とエネルギー危機の回避のために再生可能エネルギーの拡大を加速させてきたが、日本では、原子力と石炭火力をベースロード電源とする電力政策の基本的な方針が改められることはなかった。福島第1原発事故を受けて、第4次エネルギー基本

計画（2021年）には「原発依存度については、省エネルギー・再生可能エネルギーの導入や火力発電所の効率化などにより、可能な限り低減させる⁽²²⁾」と書き入れられ、第6次エネルギー基本計画まで引き継がれているが、脱原発が目指されているわけではない。

石炭火力の新增設についても、東日本大震災前、既に前述の「新成長戦略実現に向けた3段階の経済対策」において、「火力発電所のリプレイスは温室効果ガスの削減にも資する」という観点から、「事業のうち環境負荷が現状よりも改善するケースについて、環境影響評価に要する時日の短縮が可能となるような手続の合理化を行うための方策の検討に平成22年度中に着手し、平成23年度中に措置を講ずる」という方針が記載されていた。大震災後も迅速化のための措置は予定どおり進められ、2012年3月、「火力発電所リプレイスに係る環境影響評価手法の合理化に関するガイドライン」が環境省により公表された。ガイドラインでは、既にアセスメントが行われていること、及び、環境負荷が現状より改善することが手続簡略化の根拠とされており、大気汚染物質の排出量の年間値を比較する際には、「リプレイス前については当該発電所の運用経歴を考慮の上、適切な設備利用率を設定し、リプレイス後については想定し得る最大の設備利用率を用いて算出する」とされていた。

また、資源エネルギー庁は、同年9月18日、発電所建設のコスト低減を目的として入札制度を導入するために「新しい火力電源入札の運用に係る指針」を公表したが、これは石炭火力発電の新設を予定したものであり、実際、東京電力は、石炭火力を前提にした入札募集を行った。9月27日には、環境省と経済産業省との間で「発電所設置の際の環境アセスメントの迅速化等に関する連絡会議」が設けられ、事業者や自治体に対してヒアリングを行い、2ヶ月後の11月27日に「中間報告」を取りまとめた。中間報告では、改善リプレイスとは、「温室効果ガス排出量の低減が図られるもの」とされていた。しかし、横須賀石

(22) ここでいう「依存度低減」とは、2010年度の原子力発電の比率（25％）を下回れば低減と評価する、という程度のものである。

炭火力の環境アセスメントの際には、10年以上、ほとんど休止していた旧石油火力発電所について、1970年当時の排出量との比較によって「改善」と取り扱われ、アセスメント手続が簡略化された。これにより、手続に要する期間は約1年間短縮された⁽²³⁾。

加えて、上記中間報告では、「CO₂に関する環境影響の扱いの整理」として、①新たに設置する設備が利用可能な最善の技術（BAT, Best Available Technology）を採用しているか、②国等の計画との整合性がとれているか、という2つの観点の評価の軸となるとし、「その扱いについて、今後検討する」とされた。その検討の結果が、環境省と経済産業省による「東京電力の火力電源入札に関する関係局長級会議取りまとめ」⁽²⁴⁾（2013年4月25日）である。①については、石炭火力の場合、超々臨界圧（USC）以上の技術であれば可とされ、②については、国の地球温暖化対策の計画・目標と整合的な、主要業者が参加する実効的な電力業界全体の「自主的枠組み」が構築され、事業者がそれに参加していれば、「国の削減目標・計画との整合性は確保されているものと整理する」とされた。その後、2014年の第4次エネルギー基本計画では、原子力と石炭火力が、安定供給性と高い経済性を有するベースロード電源と位置付けられた。石炭火力発電所は、天然ガス火力と比較して発電量あたり2倍以上のCO₂を排出するにもかかわらず、上記のような枠組みで環境アセスメントがなされたため、環境アセスメント手続が石炭火力発電所の新增設の歯止めになることはなかった⁽²⁵⁾。

(23) 前掲・東京地判令和5年1月27日は、このような取り扱いも違法とはいえないと判断した。

(24) この「局長級会議取りまとめ」の問題点については、島村ほか・前掲注2）本誌71巻2号44頁以下（浅岡執筆）参照。

(25) 2015年には、5件の石炭火力発電所の新增設計画にかかる環境アセスメント手続（配慮書段階）において、環境大臣は、それらの新增設計画は気候変動対策の観点からは是認しがたいという意見を述べていた。しかし、2016年2月に、環境大臣と経済産業大臣の間で、電気事業者の自主的枠組みの実効性を確保するための措置等について合意がなされてからは、後述するように、環境大臣が、

2015年7月に経済産業省が「長期エネルギー需給見通し」をとりまとめた時点では、2030年のGHG排出削減目標は2013年比26%削減という水準にとどまっており、2030年の電源構成の見通しとして、石炭火力の全電源に占める割合は26%とされていた。COP21に先立って提出された日本の約束草案（INDC）はこれを基礎としており、INDCの策定・公表と同時に、主要電気事業者らによる「電気事業における低炭素社会実行計画」が公表された。そこでは、電気事業者全体として、長期エネルギー需給見通しに記載された2030年のエネルギーミックスにおける各電力量から算出されたCO₂排出係数である0.37kg-CO₂/kWh（使用端）を目指すこととされ、また、環境省がその実施状況をフォローアップしていくこととされた⁽²⁶⁾。その後、2016年2月に経済産業大臣と環境大臣との間でなされた合意をもとに、省エネ法に基づく発電効率目標の改定がなされ、事業者単位の火力発電のベンチマーク指標が導入された。また、エネルギー供給構造高度化法に基づく電気事業者の判断基準において小売電気事業者の非化石電源比率（電力供給における原子力と再生可能エネルギーの合計）目標が44%と定められた⁽²⁷⁾。これは、電気事業者の自主的枠組みを担保するための措置と位置付けられていたが、実効性がある仕組みとは到底いえないものであった⁽²⁸⁾。長期エネルギー需給見通し（2015年）の想定する発電量と電源構成によれば、2030年時点での石炭火力発電所からのCO₂排出量は2.2～2.3億トン程度となるが⁽²⁹⁾、

石炭火力発電所の環境アセスメント手続において、是認しがたいというような厳しい意見を述べることはなくなった。以上の経緯につき、島村健「石炭火力発電所の新增設と環境影響評価（一）」自治研究92巻11号（2016年）77頁（80頁以下）を参照。

- (26) 2020年度まではフォローアップがなされたが（後出の「電気事業分野における地球温暖化対策の進捗状況の評価」）、2021年に第6次エネルギー基本計画が策定されて以降は行われていない。なお、前記の局長級会議取りまとめは、現在もなお廃止されていない。
- (27) 平成28年経済産業省告示112号、平成29年経済産業省告示第130号。
- (28) 島村健「石炭火力発電所の新增設と環境影響評価（二・完）」自治研究93巻1号（2017年）40頁（44頁以下）参照。
- (29) 環境省「電気事業分野における地球温暖化対策の進捗状況の評価の結果について」

長期エネルギー需給見通し自体にその値は記載されず、また、その限度にとどめるための実効的な担保措置も存在しなかった。

2015年12月にパリ協定が採択され、欧州諸国等はGHG排出実質ゼロに向けて脱炭素の取組みを加速させていったが、日本では、「局長級会議取りまとめ」のもとで、次々と石炭火力の新增設が進められた。これに対し、環境省は、2017年度から2019年度まで「電気事業分野における地球温暖化対策の進捗状況の評価」（いわゆる「電力レビュー」）を公表し、石炭火力からのCO₂排出量は2030年時点で2億2000万トンを大きく上回る見込みであることを指摘し、石炭火力発電所の新增設計画に対し控えめな警告を発してきた。しかし、環境大臣は、2016年2月の経済産業大臣との合意以降、石炭火力発電所の新增設計画に対し、環境アセスメント手続の場では認できないと述べることはなくなった。上記の電力レビューも、2020年度以降、行われていない。この間、環境アセスメント手続を経て2019年以降に営業運転を開始した、あるいは今後運転開始予定の石炭火力発電所は計14基、875万kWにも及ぶ規模となった（表1）。他にも、東日本大震災後、環境アセスメント手続を要しない小規模の石炭火力発電所19基（計127.25万kW）が2020年までに建設され、稼働を開始しており、これらの合計は約1000万kWとなる。日本の石炭火力発電所の設備容量の約半分は2000年以降に設置されたもの、ということになる。

このように、1.5℃目標の実現に向けて、先進国においては2030年までに石炭火力のフェーズアウトが求められているにもかかわらず、日本では、約1000万kWに及ぶ規模の石炭火力が新設された。そして、これらの数多くの石炭火力発電所、さらには、今後も新增設が予定されている天然ガス火力発電所の延命、建設費用の投資回収のために、次に見るように、アンモニア・水素混焼という考え方が打ち出されてきたのである。

電力会社	発電所名	号	型式	発電容量 万kW	アセス開始 年	稼働開始 年
九州電力	松浦	2	USC	70	1998	2019
東北電力	能代	3	USC	60	2009	2020
電源開発	竹原	新1	USC	60	2010	2020
鹿島パワー	鹿島火力	2	USC	64.5	2014	2020
勿来IGCCパワー	福島復興勿来		IGCC	54.3	2014	2020
広野IGCCパワー	福島復興広野		IGCC	54.3	2014	2021
常陸那珂ジェネレーション			USC	65	2014	2021
コベルコパワー神戸第2	神戸	3	USC	65	2014	2022
コベルコパワー神戸第2	神戸	4	USC	65	2014	2023
JERA	武豊	5	USC	107	2015	2022
中国電力	三隅	2	USC	100	2015	2022
JERA	横須賀火力	1	USC	65	2016	2023
JERA	横須賀火力	2	USC	65	2016	2024
四国電力	西條	1	USC	50	2016	2023
計				875.1		

表1 2019年以降に完成し、稼働開始（予定を含む）の新設石炭火力発電所
（筆者（浅岡）作成）

3. 1.5℃目標と整合しないアンモニア混焼石炭火力

IPCCの1.5℃特別報告書が公表されて以降、1.5℃目標の達成に向けて2050年におけるカーボンニュートラルを長期目標として掲げる国々が相次ぎ、日本も、2020年10月に、2050年にカーボンニュートラルを実現することを宣言した。さらに、2021年10月に策定された第6次エネルギー基本計画及び地球温暖化対策計画、国連に提出された国の貢献（NDC）では、2030年のGHG削減目標を2013年比46%削減に引き上げ、さらに50%の高みも目指すとされた。現時点で、日本のGHG排出の約85%をエネルギー起源CO₂が占めており（2021年度確報値）、また、CO₂排出量の約4割を発電部門が占めていることから、2030年目標及び2050年目標を達成するためには、発電部門の脱炭素化が急務である。しかし、2030年の電源構成の見通しとしては、石炭が19%、天然ガスが

20%、水素・アンモニアが1%とされる一方、再生可能エネルギーの割合は36～38%にとどまっている。同じく非化石電源とされている原子力の割合は20～22%と見積もられているが、これが過大であることは衆目の一致するところである。2030年の排出削減目標及び電源構成の見通しが改められたことを受けて、2022年6月29日、電気事業者の団体である電気事業低炭素社会協議会は、多くの条件を付した上で、2030年の国全体の排出係数を、 $0.25\text{kg-CO}_2/\text{kWh}$ 程度（使用端）とした。しかし、この目標及び2030年の電源構成の見通しは実現の担保を欠いているといわざるをえない。

また、日本は、電源の脱炭素化の方策として、アンモニア・水素を燃料とした「ゼロ・エミッション火力」を推進しようとしている。しかし、現在市場に流通しているアンモニアの主要な用途は肥料用であり、化石燃料を代替しうる規模の量のアンモニアの供給体制が今後10年の間に（あるいは2050年までに）確立されるとは考え難いこと、現在主流となっているハーバーボッシュ法によるとアンモニアの製造過程で大量の CO_2 が排出されること、再生可能エネルギー起源の水素からアンモニアを製造し、それを石炭と混焼するという構想は電力の脱炭素化の方策として合理性がないことなどからすると、アンモニアによる火力の脱炭素化は現実的な選択肢とはなりえないと思われる。⁽³⁰⁾ 国際エネルギー機関（IEA）が2021年に公表した2050年ネットゼロに向けたセクター別ロードマップ⁽³¹⁾において、グリーン水素・アンモニアの用途は、他に代替手段のない限られた分野とされているのもそのためである。また、石炭火力や天然ガス火力に、 CO_2 の回収・貯蔵施設（CCS）を付置することによってゼロ・エミッションを達成するという構想は、回収・輸送・貯蔵のコストが極めて高いことから、⁽³²⁾ 実現するとは思われない。

(30) 参照、Transition Zero「日本の石炭新発電技術 報告：日本の電力部門の脱炭素化における石炭新発電技術の役割」（2022年）。<https://www.transitionzero.org/>

(31) IEA, Net Zero by 2050. <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>

(32) CCS長期ロードマップ検討会「最終とりまとめ」（2023年3月）が引用する地球環境産業技術研究機構（RITE）の試算によれば、2030年時点での回収・輸送・

このような、経済合理性に欠け、また、CO₂排出削減効果も乏しい石炭火力におけるアンモニア混焼という構想は、2020年10月13日、すなわち菅前首相による2050年カーボンニュートラル宣言（同年10月26日）の直前に、JERAによって発表された（「JERAゼロエミッション2050」）。その後、燃料アンモニア導入官民協議会が先導する形で議論が進められ、2022年5月には、省エネ法、エネルギー供給構造高度化法などが改正された。これにより、化石燃料由来の水素・アンモニアも非化石エネルギーと位置付けられることになった。

さらに、岸田首相は2022年7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」として、「グリーントランスフォーメーション（GX）実行会議」を発足させた。同会議の議論を踏まえ、2023年2月に「GX実現基本方針」が閣議決定され、同年5月には、基本方針に基づき、脱炭素成長型経済構造への円滑な移行の推進に関する法律（GX推進法）、及び脱炭素社会の実現に向けた電気供給体制の確立を図るための電気事業法等の一部を改正する法律（GX脱炭素電源法）が制定された。GX実現基本方針には、アンモニア・水素の混焼・専焼の推進が掲げられ⁽³³⁾、CCS事業、「次世代革新炉」の新增設のための研究開発などを含め、脱炭素型経済への移行のためとして、今後10年間で20兆円のGX経済移行債（国債）が発行される予定である。さらに、同国債の償還財源として、2028年から炭素賦課金を導入す

貯蔵の費用は、CO₂1トンあたり10800円～18200円であるとされる。カーボンニュートラルを達成するためにCCSが必要になることがあるとしても、火力発電を維持し発電に伴って生ずるCO₂を回収・貯蔵するために用いるというのは、価格面から見ても合理性がない。以上の点を含め、近時の石炭火力政策についての問題点につき、島村健「日本の脱石炭火力政策の問題点」日本の科学者659号（2022年）11頁以下参照。

- (33) しかも、アンモニア混焼に改造する石炭火力と、水素を混焼する天然ガス火力については、長期脱炭素電源と位置付けられ、アンモニア混焼のための改造費用と水素混焼予定の天然ガス火力の建設費の投資回収のため、固定費水準の容量収入を原則20年間得られることとする「長期脱炭素電源オークション」の制度が2023年度中にも開始される予定である。資源エネルギー庁「長期脱炭素電源オークションについて」（2023年4月）参照。

るとともに、2033年から発電事業者を対象として排出量取引における有償オークションを段階的に導入することとしている。政府は、これをもってカーボンプライシングと呼んでいるが、導入時期が遅く、また、当初は低い負担にとどめる方針とされている。IPCCの第6次評価報告書統合報告書（2023年3月）は、気温上昇を1.5℃ないし2℃未満に抑制するためには、今後10年の対策が重要であると指摘しているが、GX推進法・GX脱炭素電源法は、今後10年のGHG排出削減のための実効的な政策措置を導入するものとはいえない。

表2は、以上の経過と国際社会の脱炭素への動きとを時系列で比較したものである。

2023年6月、広島で開催されたG7のコミュニケにも、日本は「我々はまた、摂氏1.5度への道筋及び2035年までの電力セクターの完全又は大宗の脱炭素化という我々の全体的な目標と一致する場合、ゼロ・エミッション火力発電に向けて取り組むために、電力セクターで低炭素及び再生可能エネルギー由来の水素並びにその派生物の使用を検討している国があることにも留意する」との記述を盛り込ませ、石炭火力でのアンモニア混焼が認められたかのような説明をしているが、これには1.5℃目標との整合性のある経路での削減が前提とされていることを認識しなければならない。

V 日本の気候変動・エネルギー政策の転換のために

欧州諸国などを中心に、世界は化石燃料から再生可能エネルギーへの転換を加速させているが、日本は、原子力と石炭火力をベースロード電源とする政策を変えていない。2050年を目標年次とするカーボンニュートラル宣言、2030年目標の引き上げはなされたが、1.5℃目標に言及されることはなく、電力の安定供給を口実に既設石炭火力の維持、さらには新增設が進められているというのが日本の現状である。

前出の神戸や横須賀の訴訟は、このような日本の脱炭素・脱石炭火力政策の遅れを背景として、気候変動対策の強化を促すことを一つのねらいとしてい

年	科学・国際合意	国内の動き
1990	IPCC 第1次評価報告書	
1992	気候変動枠組み条約	地球温暖化対策推進大綱：エネルギー起源CO ₂ は、90年水準に抑制
1997	COP3 京都議定書	
2007	IPCC 第4次評価報告書	
2009		2020年目標：1990年比25%削減
2010	COP16 カンクン合意(2℃未満)	
2011		東日本大震災・福島第1原発事故、2020年目標白紙からの見直し
2013 ～ 2014	IPCC 第5次評価報告書	東京電力電源入札局長級会議取りまとめ(2013年4月)
2014		第4次エネルギー基本計画 (2030年目標なし。石炭・原子力を重要なベースロード電源)
2015	パリ協定採択(工業化前から平均気温の上昇を2℃を十分下回り、1.5℃にも努力)	長期エネルギー需給見通し(2030年の電源：石炭26%、再エネ22～24%) 2030年約束草案(2030年目標：2013年比26%削減) 電気事業低炭素社会実行計画
2016		環境大臣・経産大臣合意(2月)
2018		第5次エネルギー基本計画(石炭・原子力：重要なベースロード電源)
2018	IPCC1.5℃特別報告書 2030年に2010年比45%削減が必要 2050年までにネットゼロが必要	
2019		パリ協定に基づく長期戦略(11月)
2020		菅首相：2050年カーボンニュートラル宣言(10月)
2020		経産省「グリーン成長戦略」(12月)(2050年に再エネ50～60%)
2021		2030年目標引き上げ 2013年比46%減(50%の高みもめざす)
2021	IPCC 第6次評価報告書 WG1	
2021		第6次エネルギー基本計画(石炭：重要なエネルギー源。アンモニア混焼) 長期エネルギー需給見通し改定(2030年 石炭19%、水素/アンモニア1%) NDC改定、長期戦略改定
2021	COP26 グラスゴー気候合意	
2022	IPCC 第6次評価報告書 WG2-3	
2022	COP27 Loss & Damage 支援基金の創設	省エネ法・高度化法・JOGMEC法・電気事業法改正(非化石エネルギーを追加) グリーントランスフォーメーション(GX)実行計画決定
2023	IPCC 第6次統合報告書	GX実現に向けた基本方針閣議決定、GX推進法・GX脱炭素電源法制定

表2 国内外の脱炭素化への動き(筆者(浅岡)作成)

た。しかし、前掲・大阪高判令和4年4月26日は、日本社会における「CO₂排出による被害を受けない利益を法的保護に値する個人の利益と解すべき社会基盤が確立しているとはいい難い」とし、温暖化による被害を受けると主張する者の原告適格を否定した。これに対し、前述したUrgenda事件は、当時のオランダ政府が2020年目標を1990年比30%から20%に引き下げたことの違法性を問うたものであるが、国として危険な気候変動の回避のために何をなすべきかが問われたこの訴訟において、オランダでは裁判所が、その問題に正面から向きあったのである。国の政策・方針が人々の健康や生活に危害を及ぼすときには、人々の健康や生活環境を保護するのが司法の役割であると考えているからであろう。

日本では、行政府や立法府だけでなく、司法も、気候危機による被害を緩和するという役割を果たしているとはいえない。これまで、日本の裁判所が、気候変動という危機を司法が取り上げる問題と受け止めてこなかったことの背景には、気候の科学が提供する知見に関する理解の不足あるいは気候危機に対する切迫感の欠如があるのではないと思われる。CO₂排出と、その蓄積がもたらす気候変動による被害との間の因果の流れは、間接的なものではない。しかし、気候変動による被害に関し、前掲・大阪地判令和3年3月15日は、「地球温暖化の影響は大きいと推察されるものの…」などと簡単に言及するにとどまり、また、前掲・大阪高判令和4年4月26日も、「もはや地球温暖化対策は国境を越えて人類の喫緊の課題であることは疑いない」とは述べるが、個人の権利の侵害に至るということについての危機感は感じられない。これに対し、Urgenda判決などは、多くの紙幅を、IPCCが国際社会に提供する科学的知見（第4次及び第5次評価報告書）の確認のために割いている。Urgenda判決は、残余のカーボンバジェットの量とその急速な減少を政府の対応の違法性判断の基礎に置き、すべての国や事業者からの排出量が気候変動の影響の激甚化に寄与するものであり、各排出と気候変動の間には法的な因果関係があるという前提の下に、基本的にはいかなる排出であれ削減が求められるのであり、応分の削減をする法的義務があると判断した。前述したドイツ連邦憲法裁判所決定も、シェル事

件にかかるハーグ地裁判決も、気候の科学が提供する科学的知見と警告を重視している点については同様である。

次に紹介するのは、神戸の石炭火力訴訟（行政訴訟）の原告らが、上告理由書・上告受理申立理由書とともに最高裁判所に提出した CLN の意見書である。同意見書は、世界各国の気候訴訟における司法判断の内容を紹介し、日本の司法に対して、気候の科学が提供する科学的知見を受け止め、気候変動による被害からの保護を求める者に、原告適格を認めるよう促すものである。

（次号に続く）