

令和4年（行サ）第31号 行政上告提起事件

上告人 ■■■■■ 外10名

被上告人 国（処分行政庁 経済産業大臣）

上告理由書

令和4年6月30日

最高裁判所 御中

上告人ら代理人弁護士 池田直樹

同 浅岡美恵

同 和田重太

同 金崎正行

同 杉田峻介

同 喜多啓公

同 與語信也

同 青木良和

頭書事件につき、上告人らは、次のとおり上告の理由を提出する。

【目次】

第1	原判決の原告適格・主張制限の違憲性.....	3
第2	裁判を受ける権利の侵害について.....	3
1	裁判を受ける権利とは.....	3
2	行政裁判を受ける権利.....	4
第3	CO ₂ の大量排出と上告人らの憲法上の基本権の侵害.....	5
1	原判決の処分の根拠法の保護法益の理解の誤り.....	5
2	憲法上の基本権の侵害～被害の内容・性質.....	5
3	CO ₂ の大量排出と権利侵害の直接性.....	7
4	「CO ₂ 排出に係る被害を受けない利益」の公益性.....	8
第4	行訴法9条2項の解釈.....	8

第1 原判決の原告適格・主張制限の違憲性

原判決は、上告人ら全てに対して、環境影響評価書において訴外株式会社神戸製鋼所が建設する石炭火力発電所2基（以下「新設発電所」という。）から排出するCO₂に関する適正環境配慮審査の違法性を争う原告適格を否定するとともに、大気汚染に関する違法性を争う原告適格を認めた者についても、行政事件訴訟法（以下「行訴法」という。）10条に基づき主張制限を行った。その結果、日本国憲法のもとの行政訴訟において、誰もが環境影響評価書におけるCO₂排出に関する事項について、行政訴訟においてその違法性を争う資格が認められない結果となった。

しかし、かかる行政訴訟法9条の原告適格の解釈および同法10条の主張制限の解釈によれば、日本においては誰一人として二酸化炭素の排出をめぐる環境影響評価書の内容を争うことができないことを意味し、憲法32条が定める裁判を受ける権利、ことに行政裁判を受ける権利を侵害するものである。

このように原判決には憲法32条の違反があるから、民事訴訟法第312条1項の上告理由がある。

第2 裁判を受ける権利の侵害について

1 裁判を受ける権利とは

裁判を受ける権利（憲法32条）とは、「政治権力から独立の公平な司法機関に対して、すべての個人が平等に権利・自由の救済を求め、かつ、そのような公平な裁判所以外の機関から裁判されることのない権利」（芦部信喜・高橋和之補訂「憲法第7版」（岩波書店、2019年）267頁、甲D34）と定義される。違憲審査制を採用した日本国憲法の下では、個人の基本的人権の保障を確保し、「法の支配」を実現するうえで不可欠の前提となる権利である。「何人も、裁判所において裁判を受ける権利を奪はれない」とは、『民事事件と行政事件においては、自己の権利または利益が不法に侵害されたとき、裁判所に対して損害の救済を求める権利、すなわち裁判請求権または訴権が保障されること、したがって、裁判所

の「裁判の拒絶」は許されないことを意味する。』（芦部・前掲「憲法第7版」268頁）。したがって、重大な人権侵害があるにもかかわらず、行政訴訟において、原告適格が認められず、あるいは重大な人権侵害に関する主張自体が排斥されることは、「裁判を受ける権利」の侵害となる。

2 行政裁判を受ける権利

電気事業法に基づく環境影響評価書の確定通知の取消を求めている本件では、憲法32条の中でも特に「行政裁判を受ける権利」の侵害が問題となる。

「近代行政救済法の原理」のもとでは、『「法律による行政の原理」の実効性を保障し、法律に違反した行政活動に対して国民を保護するために、行政活動を、法律によって前もって拘束するのみでなく、行政から独立の裁判機関によって、行政活動の法律適合性を後行的に審査させ、また、国民の被った損害を填補させる必要がある』（藤田宙靖「新版 行政法総論上」71頁、甲D35）。

行政事件において裁判を受ける権利は、このような近代行政救済法の原理を前提として、憲法上の基本権の保護を実効化するための手段としての権利、すなわち「基本権を確保するための基本権」として性格づけられる（笹田栄司「裁判を受ける権利の再生と行政裁判手続」長谷部恭男編「リーディングズ現代の憲法」（日本評論社、1995年）172頁以下、173頁、甲D36）。したがって、生命・健康など憲法13条のもとの基本的人権の侵害の有無が行政事件訴訟において重要な争点になっている場合、裁判を受ける権利の保障と矛盾しない行訴法上の訴訟要件の解釈がなされなければならない。その解釈を誤り、行政裁判を受ける権利を実質的に侵害する場合、最高裁においてその是正がなされなければならない。

そこで、上記立論の前提として、本件において憲法上の基本権が侵害されていることについて以下述べる。

第3 CO₂の大量排出と上告人らの憲法上の基本権の侵害

1 原判決の処分の根拠法の保護法益の理解の誤り

原判決は、処分の根拠法である電気事業法および環境影響評価法との関係で、上告人らが主張している保護利益を、新設発電所から排出される大量のCO₂により気候変動の進行を通じて生命等に被害を受けない利益（「CO₂排出に係る被害を受けない利益」と規定したうえで、処分の根拠法に関連する法規を網羅的に検討し、法的利益を個人に認めたものと一義的に解すべき規定は見当たらないとして、関連する法規は総体として、CO₂排出に関しては、地球環境の保全を実現することを企図しているものと解釈した。

さらに、CO₂はそれ自体毒性を有する物質ではなく、気候変動等を通じて、上告人らに対して間接的被害をもたらすものであって、直接の利益侵害ではないこと、また、個々の事業者からの排出による気候変動への寄与は小さく、個人被害との因果関係は希薄であること、さらにCO₂の削減については、科学的観点のみならず他の保護すべき利益との関係性という政策的観点があることなどを理由として、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言い難いとし、上記「CO₂排出に係る被害を受けない利益」は、一般的公益的利益であり、その利益が保護されないことは憲法上の基本権の侵害ではないと性格づけた。

2 憲法上の基本権の侵害～被害の内容・性質

しかし、「CO₂排出に係る被害を受けない利益」の性質は、本来、被害の内容・性質そのものによって最終的に決定されるものであって、既存の不完全な実定法がその利益の内容・性質を決定づけるわけではない。たとえば、1950年代から60年代にかけて、水俣湾において、有機水銀は当時の実定法（水質二法などを含む）によっては規制されていなかった。しかしだからといって、「当該工場から排出された有機水銀にかかる被害を受けない利益」が一般公益として性格づけられ、水俣湾周辺の住民に個別の保護法益が無かったとは考えられない。関西水

侯病訴訟最高裁判決・最判平成16年10月15日(民集58巻7号1802頁)は、当時の法的規制の空白にあって、被害の内容・性質そのものを重視し、水質二法や漁業調整規則が住民らの生命・健康を個別的保護の対象としていると解して(特に後者については「究極の目的」論をとった)、作為義務違反による国家賠償を認めていることが参照されるべきである。

また、オランダ最高裁判所2019年12月20日判決は、危険な気候変動は、欧州人権条約2条にいう「生命に対する権利」への「現実で差し迫った危険」で人権侵害であり、この人権侵害から国民を保護することは国の義務であるとし、オランダ政府に対して温室効果ガスの削減目標の引き上げを命じる判決を下した(甲C44号証)。同判決は、徐々にしかし着実に悪化する気候変動の人々への影響について、次のように述べて「切迫性」を肯定した。

「切迫した」とは、その危険が実現されるまでの期間が短期間でなければならないという意味での即時性をいうのではなく、むしろ、問題の危険が巻き込まれる人々を直接脅かすという意味である。ECHR第2条による保護は、長期間をかけることによって現実化する危険をも射程に含むものである。

その後、オランダ・ハーグ地方裁判所2021年5月26日判決は、原告らの請求を認容し、シェルグループ全体で、2030年までに2019年比でGHGを合計45%削減することを命じた。削減義務の根拠は不法行為法であり、ロイヤル・ダッチ・シェル社の各事業所からの大量排出が個々の住民の人権を侵害することが前提となっている。

これらの被害の内容や性質は、気候変動を通じた生命・健康・財産への被害であり、長期的に継続的に悪化していく脅威である。しかも、南極の棚氷の融解など破局的事象の引き金になりうるリスクを秘めている。これらの被害の内容や態様は、原処分が行われた2018年段階においても、IPPCの第5次報告書などによって科学的に高度の蓋然性をもって予測されていた。

3 CO₂の大量排出と権利侵害の直接性

CO₂は一旦排出されれば極めて長期的に大気に残存し、どこに排出されようが、地球の大気のCO₂濃度を上昇させる。そしてCO₂濃度の上昇こそが宇宙への放射熱の放散を防ぎそれを吸収してしまい、温室効果をもたらす原因なのである。何億年をかけて生物が化石燃料として閉じ込めた炭素を、短期間に大量に燃焼させてCO₂として大気中に放出することは、地球の大気のCO₂濃度を着実に上昇させる。そこで、パリ協定では、地球の気温上昇の範囲を2度以内、できれば1.5度以内に抑制できる範囲のCO₂濃度に抑えるために、21世紀後半にはCO₂の追加的排出をゼロとする長期目標が合意された。その科学的基礎として、2度目標ないし1.5度目標を達成するために、今後追加排出可能なCO₂の排出量の上限を示すカーボン・バジェットの考え方があった。

すなわち、大気汚染物質の場合、「希釈ないし拡散」によって局所的な曝露濃度を安全な範囲に抑制することができるのに対して、CO₂の場合、希釈・拡散しても大気全体のCO₂濃度が上昇することには変わりはない。ここでは、濃度上昇を抑えるためには新規排出量を抑制するしかないのである。

それは一種の世界的な「(罰則を伴わない)総量規制」であり、逆に言えば、その趣旨に反して個別に大量の排出を行うことは、気候変動の悪化を進めて人権を「直接的に」侵害する不法行為なのである。

確かに、大量排出といえども、個々の排出と個々の原告の被害に分解すれば、個別の排出行為の個々の利益侵害への寄与度は微小なものとなる。しかし、仮に寄与度が微小なものであったとしても、それは静態的なものではなく、蓄積的で漸進的に被害を悪化させる動態的な寄与である。しかも、他の同種の排出行為と相俟って(たとえば他の巨大な石炭火力発電所からの排出)、気候変動に影響を十分に与えるだけの実質的な寄与がある。そこでもたらされる被害は不可逆的で深刻である。このように長期にわたる排出行為とその影響を動態的・蓄積的・共同的・総体的に捕らえるとき、排出による大気のCO₂濃度の上昇への実質的寄与

と、それを通じた個々の権利侵害の関係性は、決して間接的なものではない。

4 「CO₂排出に係る被害を受けない利益」の公益性

原判決は、CO₂の削減については、科学的観点のみならず、他の保護すべき利益との関係性という政策的観点があることも考慮して、「CO₂排出に係る被害を受けない利益」は現時点では一般公益にかかる利益だと性格づけた。

パリ協定が目指すCO₂の排出量の削減の根拠となる科学に基づくカーボン・バジェットの考え方は、排出可能な残存量をめぐって「既得権の優先順位」や「分配」の問題を引き起こす。つまり、カーボン・バジェットの共同管理が必要となり、それは主として国内外での政策問題、政治課題となる。しかし、大気環境が全世界共通のかけがえのない資源であるとき、その資源を使っている個人が共同財産の保存・管理の意思決定から完全に排除されるべきではない。その意味で、「CO₂排出に係る被害を受けない利益」は、一般公益というより、人類共通の不可欠・不代替の環境資源に関する公益（共同利益）」である。そしてそれが生命・健康に係る公益である限り、それは個別的利益としての性格を有するのである。

電気事業法および環境影響評価法のもと、「環境への負荷」との環境要素の区分として、温室効果ガス（二酸化炭素）等が環境影響評価の対象とされていて、環境への利害関係を有する者の方法書や準備書への意見提出の機会が保障されているのは、単なる公益目的の参加ではなく、利害を有する公益としての大気環境についての意思形成過程への参加なのである。

第4 行訴法9条2項の解釈

以上を前提とすると、原審判決は、上告人らの「CO₂排出に係る被害を受けない利益」の行政訴訟法9条2項による解釈を誤ったのみならず、憲法32条によって保障された行政裁判を受ける権利を侵害している。

すなわち、仮に原判決のとおり、処分の根拠法と関連する通常の法規に、原告適格を基礎づける保護されるべき個別的利益の明確な根拠を見出すことができない

い場合であっても、「CO₂排出に係る被害を受けない利益」の内容及び性質を考慮するにあたって、行訴法9条2項第2文後段の「当該処分・・・の根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案する」必要があり、その解釈が正当になされれば、上告人らの行政訴訟を受ける権利の侵害も生じなかったのである。

本件訴訟においては、裁判を受ける権利が実現しようとする権利・利益と、行訴法9条1項の法律上の利益との間にギャップが生じている。原審が行ったように、処分の根拠法と関連する法規を隈なく検討したとしても、「CO₂排出に係る被害を受けない利益」を個別的に保護する明白な「根拠規定」をあげることは困難である。しかし、このように「法律が存在しないため（従って、第三者は自らの利益を保護する根拠法規を挙げることができない）、第三者の基本権上の利益（生命、健康、安全など）が侵害されたままであるとすれば、裁判官は、関係する基本権を基準として行政庁の処分を自ら判断し、ケースによっては基本権侵害を理由として右処分を取り消さねばならない」（笹田・前掲・177頁から178頁、甲D36）のである。

つまり行訴法9条2項第2文後段の被侵害利益についての勘案は、もともと法律上保護された利益説を形式的に貫くと、処分の根拠法に個別的利益を保護する根拠を見出すことが容易ではないため、裁判を受ける権利（基本権侵害）との空隙が生じてしまうところ、それを埋める理論として、判例上累積し、それが改正法に反映された規定と解すべきである。

他方、改正前行訴法に関して、中川義朗教授は、法律上保護された利益説をとる判例上、処分の根拠法と目的を共通する関連法規に、「憲法、その他の法規、とりわけ基本権が措定されていない」という問題点を指摘している（中川義朗「取消訴訟における「第三者」の原告適格の基準としての基本権適用論序説—ドイツ法との比較研究—」「公法学の開拓線 手島孝先生還暦祝賀論集」（法律文化社、1993年）239頁、260頁～265頁、甲D38）。

本件において、現行行訴法9条2項第2文前段の「当該法令と目的を共通にする関係法令」を考えると、パリ協定や環境基本法19条（環境配慮義務）が含まれるべきであり、この点において原判決には判断の脱漏がある。処分の根拠法である電気事業法や環境影響評価法における適正「環境配慮」については、まさに地球規模での人類喫緊の環境配慮を実効性のあるものにしようとするのがパリ協定である。そして憲法98条2項が条約の遵守義務を国に課す以上、環境基本法19条の環境配慮の内容に、パリ協定におけるCO₂削減の究極の目標としての基本的人権の保護（生命、幸福追求に対する国民の権利を規定する憲法13条1項ならびに現在および将来の国民に対して基本的人権を永久の権利として保障する憲法11条）が反映されるべきなのである。その意味では、「CO₂排出に係る被害を受けない利益」は、憲法13条および98条2項、パリ協定、環境基本法19条に照らしてその性質・内容が判断されなければならない。

そして、それらの規定に照らして、憲法適合的な解釈を行えば、「法律上の利益の中に憲法上の基本的利益、特に生命、健康、身体、安全、環境、人格などの権利を含めることによって、現代型の新しい訴訟にも、また、原告適格拡大の必要性にも十分対応することができるし、さらに現代行政法の基本原理たる行政の法治主義の原理とも原則的に整合性を保つことができる」のである（中川・同268頁、甲D38）。気候変動という重大な人権問題に関しては、「憲法を含む法律上保護される利益説」に基づき原告適格を判断すべきなのである。

しかるに、憲法13条、98条2項およびパリ協定に適合する行訴法9条1項の解釈を行わず、そのために、憲法13条によって保護されるべき基本的人権としての「CO₂排出に係る被害を受けない利益」について、行政訴訟で争う資格すら認めなかった原審判決は、憲法32条に保障される裁判を受ける権利を侵害しており、憲法に違反している。

以上