

なぜ国際社会は環境権を認めたのか

ながれ

大久保 規子 (おおくぼ のりこ / 大阪大学大学院法学研究科教授)

●環境権を認める国が8割を超える

気候危機や生物多様性の危機が深刻化するにつれて、環境問題は人権問題であるという認識が高まっている。最近も、高齢者のNGO「気候シニア・スイス」がスイスの気候変動対策は不十分であると争った事案において、ヨーロッパ人権裁判所の2024年4月9日判決は、気候変動による健康、生活の質等に対する重大な悪影響から保護される権利を認め、原告の請求を認容している。

このような背景のもと、2022年7月28日、国連総会は、清浄で健全かつ持続可能な環境を享受する権利を人権として認める旨の環境権決議を採択した。

日本では、環境権を認める国は少数であると思われている人が多い。しかし、1990年代以降、環境権を保障する国が急増し、国連人権理事会特別報告者の報告(2019年)によれば、国連加盟国193カ国のうち、80%以上の国(156カ国)が環境権を認めるに至っている。その後、筆者の知る限り、カナダ等5カ国がこれに続き、2023年末時点で、少なくとも161カ国が環境権を承認している。

●日本は、なぜ環境権を認めないのか

日本では、憲法はもちろん、法律にも環境権の規定はなく、判例も環境権そのものは認めていない。

環境権を認めていない約30カ国の中には、日本のほか、中国とアメリカという大国が含まれている。ただし、連邦制をとるアメリカでは、ペンシルベニア等、複数の州憲法が環境権を定めていることに留意が必要である。

日本で環境権が認められていない理由は、主に①環境権の範囲、内容等が不明確である、②日本では、生命・健康に加え、日照、景観等の環境利益も人格権により保護されるから環境権は不要である、というものである。

●環境権は不明確なのか

国際的には、環境権が実体的権利と手続的権利から構成されることについては共通理解がある。また、手続的権利が、①情報アクセス権、②政策決定への参加権、③司法アクセス権を含むことについても異論はない。しかも、手続的権利については、「環境問題における情報へのアクセス、意思決定への市民参加及び司法へのアクセスに関する条約(オーストラリア条約)」(1998年)や「ラテンアメリカ・カリブ地域の環境問題における情報アクセス、市民参加及び司法アクセスに関する地域協定(エスカズ協定)」(2018年)等により、具体的なグローバルスタンダードが形成されている。訴訟においても、これらの権利侵害を理由に、開発許可等が取り消された事例は枚挙にいとまがない。

これに対し、実体的環境権の内容は、確かに国によって多様である。しかし、国連の特別報告者による一連の報告は、各国の環境権規定の内容等を分析し、①清浄な大気、②安全な気候、③健全な生態系と生物多様性、④安全で十分な水、⑤健全で持続可能な食糧、⑥無害な環境、という6つの実体的要素を特定している。また、これらの権利に基づき原告が勝訴した判例等を紹介しており、環境権は単なる理念的・抽象的権利ではない。

●日本は人格権で十分か

日本では、上記6要素のうち、少なくとも②と③について人格権侵害を認めた判例はない。そのため、現在、環境権の保護対象がすべて人格権でカバーされているとはいえない。むしろ公害以外の環境被害は、直ちに生命・健康を脅かすものではないとして権利の埒外に置かれる傾向が強い。

このような状況のもとでは、たとえ生物多様性等が政策決定において公益の1つとして考慮されるとしても、他の公益（経済発展等）や私益（財産権等）に劣後するものとみなされがちであり、また、特に規制を含む新たな立法が容易ではないことは、これまでの判例や政策の発展過程から否定しえないところである。この点こそが、日本が安全な気候や生物多様性に対する権利を正面から認めるべきであると考えられるゆえんである。

●環境権の実効的保障へ

国連で環境権決議が採択されたことを受け、国際社会では、環境権を実効的に保障するための新たな取組が始まっている。

第1に注目されるのは、環境以外の人権条約の動向である。例えば、子どもの権利条約には明文の環境権規定はない。しかし、国連子どもの権利委員会は、2023年8月に、子どもの権利と環境に関する一般的意見を公表し、生命・生存・発展に対する権利（6条）、自然環境の尊重の育成（29条）規定等を根拠に、子どもの権利条約は環境権を認めるとする解釈を示した。

第2は、ASEANの取組である。既存の地域的人権条約の中では、アフリカ憲章、米州人権条約に関するサンサルバドル議定書等が環境権規定を置いている。

アジアにはその種の地域的国際文書が存在しなかったが、最近、ASEANが、環境権宣言の草案を公表した。草案の内容は、基本的

に上述の国際的な展開を踏まえたものとなっている。2024年4月末まで市民やNGOとのコンサルテーションが行われ、パブリックコメントの意見も反映した宣言の採択が目指されている。

第3は、国際NGOの活動である。例えば、筆者がアジア担当副会長を務める国際比較環境法センター（<http://www.cidce.org>）は、2024年2月に、環境権を法的拘束力のある国際条約で保障することを目指し、「環境権に関する国際規約草案」を公表した。

国連人権理事会のメンバーとして、またアジアの主要国として、日本はこれら国際的な展開にどのように呼応するのが問われている。

●環境権の具体化と日本への期待

筆者が主宰するグリーンアクセスプロジェクトの調査（2011年）によれば、日本でも、300以上の自治体が環境基本条例等に環境権を規定している。日本で環境権を実効的に保障するための方策としては、環境基本法に環境権を明記したうえで、個別法の整備により権利の明確化を図ることが考えられる。

手続的環境権については、現在、説明会や意見書を基本とする環境アセスメント等の参加手続を対話型の手続に強化したり、環境団体訴訟を認めたりすることが重要である。

実体的環境権については、例えば、生物多様性の分野であれば、生物多様性基本法3条の基本原則（生物多様性影響の回避・最小化等）や自然を基盤とした解決策（NbS）の考え方を土地利用やインフラ整備に関する法律の許可基準等とすることが有効である。

同時に、人格権に係る日本の判例・学説には、国際的にも先駆的な部分が少なくない。日本には、その成果を発信し、アジアでの取組を促進することにより、環境権の実効的保障に国際的に貢献することが期待される。