

ドイツ憲法にみる環境条項と、 「法の実現」に向けた日本との違い

ながれ

河内 聰雄 (こうち あきお / ドイツ・シュトゥットガルト在住)

●ドイツ基本法の環境条項

ドイツが環境先進国と言われ、脱原発や挑戦的な気候目標を掲げられたのはなぜでしょうか。その一つに、ドイツ連邦共和国基本法(憲法)の環境条項が果たした役割が挙げられると思います。

ドイツ基本法の環境条項は1994年に採択された第20a条に盛り込まれており、これは「国家目標規定」(Staatszielbestimmung)と位置付けられています。この条文は2002年に動物保護を加え、次のようになっています。

第20a条(自然的生活基盤の保護義務)

「国は、来るべき世代に対する責任を果たすためにも、憲法に適合する秩序の枠内において立法を通じて、また、法律および法の基準に従って執行権および裁判を通じて、自然の生存基盤および動物を保護する。」

(『解説 世界憲法集』三省堂 2001年訳)

●気候保護を大きく前進させた司法判決

ドイツ憲法に環境条項が盛り込まれ、将来世代のために、現世代が環境に対して責任を持つべきだという「国家目標」が確立されたことは、その後の気候変動対策においても画期的な変化をもたらしました。

2021年のドイツ連邦憲法裁判所(日本の最高裁判所)判決では、政府は2031年以降の温室効果ガス排出削減目標を設定することが求められ、気候保護法が改正されました。

この判決は、気候変動が将来世代の生活の自由を著しく制限する可能性があるとして指摘し、第20a条が国家に気候保護の義務を課していると判断。当初の気候保護法はこの義務を十分に果たしていないと主張し、連邦政

府に気候保護法を改正するよう求めました。

この判決により前メルケル政権は気候中立を達成する目標年を2050年から2045年に前倒しし、2030年までの温室効果ガス排出削減目標を1990年比で55%から65%へと引き上げるなど、より野心的な目標を設定しました。また、2040年までに88%削減という新たな中期目標も設けられました。

●日本国憲法における環境権

日本国憲法では、第13条で国民の幸福追求の権利、25条1項で国民の生存権、2項で国家の責務を定め、それが環境権の根拠になると主張されています。

しかし、環境権の範囲や法的性格が不明確であり、ドイツ基本法に見られるような環境に関する国家目標として規定されていないわけではありません。

それゆえに過去の環境裁判においては、憲法に環境条項が明示的に存在しないこともあり、裁判所は具体的な環境問題を解決するために、基本的人権の侵害という観点から判断を下すことが多いようです。

●世界各国に広がる憲法の環境条項

国連環境計画(UNEP)によると、2017年現在、世界約150カ国が環境保護や健全な環境に対する権利を憲法に盛り込んでおり、176ヶ国が環境法を制定しています。しかし環境破壊は止むことなく進行しています。報告書は、法律には明確な基準や必要な義務が欠けていたり、国や地域の状況に合わせて調整されていなかったり、実施省庁は資金不足で政治的に弱いことが多いなど、様々な理由

から実施と執行の進展は欠けていると指摘しています。憲法に明記し、法律を制定すれば、環境政策が前進するわけではないのです。

例えばブラジルは憲法で自然環境の保護を、森林法でアマゾンの熱帯雨林の保護を規定していますが、時の政権次第でアマゾンの森林伐採が進められたり保護計画が出されたりと振り子のように揺れています。環境活動家に対する嫌がらせも憂慮すべき傾向です。

立法、行政、司法の各機関が正しく機能することは、とても重要です。それがあってこそ、環境保護の理念を具体的な行動に変えていくことができるのだと思います。このプロセスには、政治的意志だけでなく、科学的知見、経済的考慮、社会的合意形成、市民による監視と関与など、多くの要素が関わっており、民主主義の成熟度が問われます。

●法律の定めを実現させる、司法の役割

先に挙げたドイツの例に見るように、司法が果たす「法の実現」に向けた役割はとても大きいです。そして国によって司法制度には違いが見られます。

日本やアメリカでは、具体的な訴訟事件を解決するための司法裁判が主であり、その効力は当該事件に限定されるのが一般的です。

一方、ドイツでは一般的な裁判に加え、具体的な訴訟事件から離れて、法令その他の国家行為の違憲審査を行う権限を、連邦憲法裁判所に与えています。違憲の法令を排除し、法体系の整合性を保つためです。抽象的違憲審査制（Abstrakte Normenkontrolle）と呼ばれ、政治的な問題や社会的な影響を考慮することなく、法律の文面そのものの合憲性が審査され、その判断は法律の適用を超えて広範な影響を持つと言われています。

●司法は民主主義の根幹。問われる独立性

憲法の番人たる司法の独立性は、民主主義

の根幹です。しかし残念ながら日本では、反政府的な判決を下した裁判官がそうでない者と比べ、責任ある高い地位に任命される度合いが低いという調査結果が出ています。（『日本の「司法の独立」を測定する』J.Mark Ramseyer & Eric B.Rasmusen 著）

加えて、最高裁判所裁判官の国民審査への関心は著しく低く、その意義や重要性は国民には十分に理解されていません。

●環境政策を実現させるために

福島第一原発事故を経験しても原発を推進し、既得権益や癒着の構造に縛られ続ける日本。たとえ憲法に環境条項が加えられても、環境政策が著しく前進するかは疑問です。

一方、ドイツにおける環境政策は、国家目標として環境保護を憲法で位置づけ、予防、汚染者負担、協力という3つの基本原則に基づいて行われています。強い政治的意志を持って、法律や経済的メカニズムを整備し、社会的合意を形成し、持続可能な未来に向けて各々のセクターが取り組んでいます。

●日本とドイツで大きく異なる「法の実現」

憲法第9条の理想と、今年度軍事費約8兆円という現実の乖離が象徴するように、日本人は本音と建前を使い分け、高度に政治的な問題は判断を保留し、厳密よりも曖昧さを残すことで現実に適応させていくという、文化的な特性を持っていると思います。

一方、曖昧さを嫌うドイツ人は憲法を適正化させるため、60回以上も改憲しています。

双方にその良し悪しはありますが、「法の実現」という点ではドイツの方が成果を上げていると言えるのではないのでしょうか。

日本が目指すべき未来ビジョンを明確にする一歩、意識と行動の変革を促す触媒となる形で、議論が進むことを願うものです。