

## 気候変動期の行政法学

山 田 洋

### 一、はじめに

(1) 現代を「気候変動期」と呼ぶことが許されよう。もちろん、長期で見れば、地球は、今日まで、さまざまな気候変動を経てきており、(たとえば、氷期の始まりと終わりのように) その変動が顕著であった時期は、たびたびあったはずである。しかし、今日、われわれが直面している気候変動は、長期的な自然現象ではなく、人間の営みによる二酸化炭素などの温室効果ガスの排出に由来する現象であって、従来気候変動とは質的にまったく異なる。逆に言えば、人間の営みに由来する以上は、人間によって制御が可能な現象であるはずで、その意味でも、従来気候変動とは様相を異にすることとなる。

もっとも、こうした意味での気候変動は、現象としては、遅くとも工業化などによって温室効果ガスの排出が急激に拡大して以降は、徐々に拡大してきたはずで、現代において急に発生したものではない。しかし、猛暑(あるいは寒冷)や豪雨(あるいは干ばつ)といった気候変動に伴う極端な気象現象、さらには、それによる健康被害や水害などの様々な社会的な悪影響が顕在化し<sup>1)</sup>、これらが人間の営みにより排出される温室効果ガスに由来するものであるとする認識が社会的に共有されることとなったのは、ここ数十年(見方によっては

---

1) 近年では、最早、「気候変動」ではなく、「気候危機 (Klimakrise)」という呼び方すら、一般化しつつある。たとえば、大塚直「わが国の気候変動法制の展開 (総論)」同編・気候変動を巡る法政策 3 頁 (2023)。

十数年)のことに過ぎない。この結果、1997年採択の京都議定書、さらには2015年採択のパリ条約などを契機として、世界的にも、気候変動への対応が緊急かつ最重要の政策課題として意識されることとなっているのは、周知のとおりである。そうした社会的背景から、温室効果ガスの排出等による気候変動への対応が社会的な最重要の課題として位置付けられる時期として、現代こそが「気候変動期」と呼ぶに相応しいといえよう。

(2) さて、先にも触れたとおり、現代における気候変動が人間の営みの結果であるとすれば、その制御も人間によってなされるはずである。そして、それへの対応が一個人や企業の努力のみによっては実現できない以上、気候変動への対応は、すぐれて国家の役割ということになる。さらに、もはや、その社会的な影響が放置できない状況に至っているとすれば、それへの対応は、むしろ国家による国民への責任ということにもなろう。もちろん、現代の法治国家においては、こうした気候変動に対応する国家の諸活動を制御することも、法の役割であり、それへの責任は、法的責任ともなりうる。気候変動への対応について、国家が国民に対して憲法上の責任を有すること、さらには、その懈怠が(とりわけ将来の)国民の基本権への侵害と繋がりうることについては、たとえば、ドイツの連邦憲法裁判所による2021年の著名な決定(いわゆる「気候決定」)<sup>2)</sup>においても、強調されているところであり、わが国においても、広く紹介されてきた<sup>3)</sup>。

そうした観点からは、気候変動に対応する国家活動を有効に制御するための法制度の設計が急がれることになるが、この分野においても、課題への直接の対応が求められるのは、さしあたり国及び地方の各レベルの行政組織であろう

---

2) BVerfG, Beschl.v.24.3.2021. BVerfGE 157,30=NvWZ 2021,S.951ff.( Rn.116ff.).

3) わが国における詳細な分析として、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)、同「憲法上の権利にもとづく気候保護の可能性」法学館憲法研究所Law Journal28号19頁(2023)、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)。筆者自身によるものとして、山田洋「ドイツにおける気候訴訟」法学館憲法研究所Law Journal28号67頁(2023)。

から、それを制御すべきは、主として各分野の「行政法」ということになる。「気候変動期」たる現代において、その課題に対応する行政法あるいは行政法学のあり方が問われる所以である。現実には、わが国のみならず、いずれの国においても、この分野の行政活動を制御するための多くの立法がなされ、行政法学においても、様々な議論が展開しつつある。

(3) 気候変動に対する国家による対応としては、いうまでもなく、産業活動や道路交通さらには日常生活など、あらゆる分野からの温室効果ガスの排出を削減(あるいは、吸収)して、気候変動にブレーキをかける措置が求められる。先に触れたパリ条約による「2℃目標」なども、このための政策目標を設定し、これを達成するための措置を各国に求めている。いわゆる気候変動の「緩和(mitigation)」である。周知の例を挙げれば、温室効果ガスの排出量の多いエネルギー部門では、化石エネルギーから再生可能エネルギーへの転換を図り、産業部門では、排出権取引や炭素税の導入などにより排出削減を促し、交通部門では、EVの導入といった排出源対策とともに、大量輸送機関への転換を図る、といった措置である。こうした各種の制度を設計するとともに、その実現を確保するのが行政組織の役割であり、それを制御するのが行政法ということになる<sup>4)</sup>。

ただし、こうした緩和措置が実施され、それが一定の効果を上げたとしても、気候変動の影響を完全に抑え込むことは、困難と考えられる。そうなると、われわれは、相応の気候変動を覚悟しなければならず、これによる社会的な悪影響を減らすための備えをなさなければならないこととなる。いわゆる気候変動への「適応(adaptation)」である。気候変動による豪雨の頻発に備えて、河川管理を強化して洪水被害等の減少を図るといえるのは、もっとも理解しやすい例であろうが、ヒートアイランド現象を軽減するために、都市の緑化や建築制限を実施するなど、極めて多様な方策が考えられよう。この気候変動に対する「適応」は、その「緩和」に比べると、従来は、その必要性についての社会的な関

---

4) 気候変動の緩和についての行政手法については、すでに、それなりの整理がなされている。わが国の例として、大塚直・環境法BASIC〈第4版〉438頁(2023)。ドイツの例として、Kloepfer/Durner, Umweltschutzrecht, 3. Aufl. S. 291ff. (2020)。

心が薄かったといえようが、パリ条約にも、その必要性への言及があるなど、世界的にも、認識は広まりつつあるといえる<sup>5)</sup>。ちなみに、先に触れたドイツの憲法裁決定においても、気候変動の緩和すなわち「気候保護 (Klimaschutz)」と並んで、それへの「気候適応 (Klimaanpassung)」についても、国家の責務であることが明言されている<sup>6)</sup>。この気候変動の緩和の局面においても、国や地方の行政組織の役割、ひいては行政法の機能への期待が大きいことは、言を俟たないはずである<sup>7)</sup>。

(4) さて、気候変動の緩和とそれへの適応のいずれについても、その実現のために国家がなすべき対応は、極めて多岐にわたる。後にも述べるように、むしろ、全ての国家活動がそれらへの相応の配慮の下になされるべきことになる。一般に、一定の政策目標実現のための国家による社会の制御において、基礎的な意味を持つ手法は、それに向けた土地利用の制御ということになるが、気候変動への対応においても、国家による制御によって、これに配慮した土地利用の実現することは、優先的な課題といえる。たとえば、都市計画においては、温室効果ガスの排出削減に資する街づくりが求められる一方、水害や猛暑に強い街づくりが目指されなければならない、インフラ計画においても、同様の配慮が求められることになろう。ドイツなどにおいて、気候変動への対応の主要な手段として、土地利用計画あるいは国土利用計画 (Raumplanung) が取り上げられる所以である<sup>8)</sup>。

いうまでもなく、土地利用の制御は、行政法あるいは行政法学の伝統的かつ主要な対象分野である。伝統的な土地利用計画制度あるいは計画法理論の中に、いかにして気候変動への対応を組み込んでいくべきかが問われることとな

---

5) 先駆的なものとして、Reese, *Klimaanpassung im Raumplanungsrecht*, ZUR 2015, S.16ff. ; Köck, *Festlegelungen zur Anpassung an den Klimawandel durch die Raumplanung*, ZUR 2013,S.269ff. ;Kment, *Raumplanung unter Ungewissheit*, ZUR 2011, S.127ff.

6) BVerfG, (Fn.2), Rn.144ff.

7) 気候変動に対する適応についての行政手法の整理を試みるものとして、Hilbert, *Klimawandelanpassung durch Verwaltungsrecht*, DVBl.2022,S.1409ff.

8) たとえば、Reese, ZUR 2015, S.16ff. ; Hilbert, DVBl.2022,S.1410ff.

る。本稿では、極めて広範にわたる気候変動の緩和と適応に対する行政法学の課題の中から、土地利用の制御の問題に例を取りながら、その課題を概観したい。

## 二、気候変動の緩和と行政法

(1) わが国における気候変動の緩和、とりわけ温室効果ガスの排出削減に対する取組については、企業の自主的な取組の偏重や実効的な施策の遅れなどへの批判は絶えないものの<sup>9)</sup>、それなりに多様な施策が実施されてはきたわけで、それについての法制度も極めて多岐にわたる<sup>10)</sup>。しかし、その詳細を紹介することは、本稿の課題ではない。その中で、わが国における気候変動の緩和策の枠組みを定めているのは、1998年に制定された「地球温暖化対策の推進に関する法律」であり、幾度もの改正を経て、今日に至っている<sup>11)</sup>。この法律自体においては、温室効果ガスの排出抑制のための具体的制度としては、排出企業による排出量の算定・報告・公表の制度が規定されているのみであるが、同法に基づいて定められる国の「地球温暖化対策計画」と地方公共団体の実行計画の定める枠組みに従って、各種の対策が実施されることとなる。

ちなみに、この法律の対象は、後に述べる「気候変動適応法」と異なり、「気候変動」ではなく「地球温暖化」とされている。両者の定義を子細に比較すると、「地球温暖化」が人の営みに由来する現象に限定されているのに対して、「気候変動」には純粹の自然現象も含みうることとされている点で、両者は区別されている。原因である排出の抑制を基本とする「緩和」においては、その対象は人為的な「地球温暖化」とされる一方、結果である社会的影響に対する対策である「適応」においては、その原因を区分することは困難かつ無意味であるので、その対象は原因を問わない「気候変動」とされ、区別されているのであ

---

9) その課題について、大塚直「わが国の気候変動法制の課題」同編・前掲注1) 419頁。

10) 大塚・前掲注4) 436頁など。

11) 改正の経緯や法の内容につき、大塚・前掲注4) 438頁など。

る。日常用語とは異なる実定法上の約束事である<sup>12)</sup>。

さらに付言すれば、対策推進法の対象となる地球温暖化対策としては、もちろん温室効果ガスの排出抑制が中心となるが、これと並び、その「吸収」も含まれている。いわゆるカーボンニュートラルの実現のためには、森林の保全や拡大などによる吸収も重要ではある。そのほか、政府や産業界では、温室効果ガスを回収して地中に貯蔵する新技術である「二酸化炭素回収貯留 (CCS)」にも期待が集まり、試行などもなされている<sup>13)</sup>。ただし、これについては、なお技術的あるいは経済的なハードルが高いようで<sup>14)</sup>、むしろ、化石燃料利用の延命の口実ではないかとの批判もある。

(2) さて、四半世紀前の制定以来、時代の推移を反映しながら、大小の改正を重ねてきた同法であるが、本稿の関心事との関係で最も注目すべきなのは、2021年の改正である。前年に当時の総理大臣が2050年のカーボンニュートラルの実現を宣言したのを受けて、この改正においては、同法の「基本理念」として、パリ条約の「2℃目標」や「1.5℃目標」を踏まえて、わが国で2050年までに「脱炭素社会」(いわゆるカーボンニュートラル)の実現を目指す旨が明文化されている<sup>15)</sup>。わが国の法律において、このような政策の数値目標と達成年度が明文化される例は、必ずしも多くはない。

もちろん、わが国でも知られているドイツの気候保護法(Klimaschutzgesetz)<sup>16)</sup>においては、こうした最終目標に加えて、それを達成するために遵守すべき各部門ごとの毎年の排出許容量なども明文化されている。これに比較すれば、わが国の立法の在り方は、抽象度が高く、その実効性に疑問が残ることは否定で

---

12) この点につき、角倉一郎「気候変動適応法の展開」大塚編・前掲注1) 89頁。

13) 柳憲一郎「CCS法制度・政策戦略に関する総合的研究」大塚編・前掲注1) 59頁。

14) ちなみに、ドイツは、この技術に極めて慎重であり、法整備はなされたものの、実際の進展はない。Kloepfer/Durner,aaO. (Fn.4)S.310f.

15) 大塚・前掲注4) 443頁など。

16) Bundes-Klimaschutzgesetz v.12.12.2019,BGBl. I S.2513.zuletzt geändert am 18.8. 2021. BGBl. I S.3905.この法律についての紹介として、勢一智子「ドイツにおける気候変動法制の進展」大塚編・前掲注1) 169頁。そのほか、山田洋「温室効果ガスと訴訟」法と政治72巻1号591頁(2021)。

きない。しかし、こうした国家としての政策目標が法律で明文化されたことの現実の重みは無視しがたい。この目標を実現するために、同法に基づく推進計画などに基づいて、さまざまな施策がより積極的に実現していくこととなろうし、長年の懸案である炭素税の本格導入<sup>17)</sup>などの施策についても、この立法が一つの弾みとなりうるかもしれない。なによりも、この立法化によって、温暖化対策を直接の目的としない各種の国家活動についても、この法定された国家目標との整合性が問われなければならないはずである。いわば温暖化対策が「メインストリーム化 (mainstreaming)」されることになるのであろう。

(3) こうした変革に対して、直ちに対応が問われることになるのが土地利用の制御の分野といえる。土地利用の在り方は、そこにおける人間の活動と不可分であり、人間の活動は、多かれ少なかれ、温室効果ガスの排出と結びつく。そうであれば、全ての土地利用の在り方は、温室効果ガスの削減という政策目標との整合性を問われなければならないはずであるし、それに資するような国家による制御がなされるべきこととなろう。それを実現するためのさまざまな立法措置が正当化され、さらには求められることとなろうし、土地利用の制御のための既存の法令の解釈も、それに資するように再構成されるべきこととなるはずである。そこにおける計画裁量の在り方とその判断過程の制御は、行政法学における古くからの重要課題でもある<sup>18)</sup>。

先に触れたドイツの気候保護法は、全ての国家的な計画や決定において、同法の目的や同法所定の目標に配慮すべきことを明文化している<sup>19)</sup>。近年では、この規定を根拠として、自動車道路の延長計画について、それによる温室効果ガスの排出増加についての明示的な配慮を欠くため違法（ただし、手続の補充により治癒）であるとする連邦行政裁判所の判決なども登場して、注目を集め

---

17) 大塚・前掲注9) 423頁など。

18) 計画裁量と衡量原則に関する近年の労作として、海老沢俊朗・行政裁量と衡量原則1頁(2021)。

19) この点について、山田・前掲注16) 591頁。さらに、Kment, Klimaschutzziel und Jahresemissionsmenge – Kernelemente des neuen Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, S.1537ff.; Schink, Das Berücksichtigungsgebot des § 13 Klimaschutzgesetz, NuR 2021, S.1ff.

ている<sup>20)</sup>。わが国の対策推進法には、こうした条文はないものの、その立法趣旨は共通していよう。今回の改正で明文化された同法の基本理念は、同法のみならず、他の法の解釈にも影響する「横断条項」として機能させることもできるはずである。この目標を援用することにより、排出削減に資する各種の措置の公益性が根拠づけられるとともに、排出拡大につながる措置の規制が正当化されることとなろう。温室効果ガス削減に逆行する土地利用の象徴である石炭火力発電所の新設に対しては、各地で訴訟が頻発しているが<sup>21)</sup>、温室効果ガス排出の違法性の主張を裁判の土俵に上げること自体に原告が苦勞を強いられている現状を考えると、同法の適用の活性化が期待される。

(4) もちろん、この政策目標との整合性によって、排出削減に資する全ての措置が正当化されるわけでもなければ、全ての排出行為が許されなくなるわけでもない。ドイツの気候保護法の表現を借りれば、行政による各種の意思決定において、他の様々な要素とともに、重要な一要素として「配慮(Berücksichtigung)」されなければならないのである<sup>22)</sup>。この点は、先の行政裁判所判決も強調するところであり、排出削減の要請は他の衡量要素に絶対的に優先するわけではなく、結論としては、本件の道路延長による影響は少ないとして、その決定が適法とされている。たとえば、太陽光発電や地熱発電施設の設置は、排出削減に資するものとして正当化されようが、それが景観や自然保護の利益に常に優先するかといえ、そうではない。あるいは、原子力発電は、排出削減に資するかもしれないが、その是非については、別途の議論が必要となろう。

結局、問題は、各種の国家的な意思決定に際しての利益衡量において、温室効果ガス排出削減の利益について、その適正な重みづけを如何に確保するかである。もちろん、この問題は、衡量過程の適正化という行政法学の積年の課題

---

20) BVerwG, Urt.v.4.5.2022, NVwZ 2022,S.1549ff.その解説として、Uechtritz, NVwZ 2022,S.1525ff.

21) さしあたり、島村健「SDGsと気候訴訟」ジュリスト1556号49頁(2022)。

22) 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.

の延長線上にある。個々の計画や決定に係る温室効果ガスの排出の拡大や抑制は、地球規模の気候変動に与える影響としては、常に微少である。しかし、こうした微少な影響の積み重ねが気候変動を惹起してきたことも、また、事実であり、こうした微少な影響を個々に吟味していくしか気候変動を緩和する途はない。たとえば、環境影響評価における温室効果ガスの排出の評価方法の工夫など、微少な影響を最少化する制度的な工夫が求められよう。

### 三、気候変動への適応と行政法

(1) 気候変動による社会的な悪影響としては、水害や熱中症の増加といった顕在化したもののほか、農林水産業の被害、疫病の拡大、動植物の生態系の変化など、多様なものが考えられ、それへの対策も、温室効果ガスの削減などと比較しても、はるかに多岐にわたりうることとなる。こうした中で、水害対策などは、かなり早期から、気候変動による降水量の増加等を意識した対応がなされてきた。しかし、気候変動への適応が一つの国家的な政策パッケージとして意識されるようになったのは、2018年の「気候変動適応法」<sup>23)</sup>とそれに基づく「気候変動適応計画」が契機となっている。これについての計画の策定(2015年に先行)という面では、ドイツ(2008年)などの各国にやや後れを取った感があるが、気候変動の緩和策とは独立し、それへの適応策に特化した法律としては、先行例は見当たらないようである<sup>24)</sup>。

先に見た温暖化対策推進法と同様に、この気候変動適応法も、法律自体が国家等によりなされるべき具体の適応措置を定めているわけではなく、それらは同法に基づいて設定された気候変動適応計画に定められることとなる。そうした意味では、同法制定の直接的意味は、同計画を法定計画化したことにあるといえる。なされるべき適応策が極めて他分野かつ多岐にわたる以上、こうした構造は、当然のことともいえる。とはいえ、多岐にわたる措置が適応計画によ

---

23) これについて、門倉・前掲注12) 83頁、村上慈「気候変動適応法」法令解説資料総覧443号29頁(2018)。

24) 村上・前掲注23) 29頁。

てパッケージ化されることになるわけで、法定計画化の意義は少なくない。

さらに、現在の対策推進法においては、その基本理念として温室効果ガスの排出削減目標を明文化しているのに対して、適応法は、こうした規定を欠き、その目的として、気候変動への「必要な措置」を講じて、「気候変動適応を推進」し、「国民の健康で文化的な生活の確保に寄与する」という極めて抽象的な規定を置くのみである。緩和策と異なり、適応策については、多様な影響に対する措置が求められることになるから、達成すべき全体的な数値目標といったものの設定にはなじまず、パリ条約においても、もちろん適応についての数値目標は存在しない。したがって、こうした適応法の在り方は当然ともいえる。ちなみに、ドイツにおいても、先に触れた気候保護法とは別に、連邦の気候変動適応法の立法手続が進められ、2023年12月末に同法<sup>25)</sup>が公布(翌7月施行)されるに至っているが、ここでも、わが国と類似の抽象的な目的規定が置かれているにとどまる。

(2) ただし、ここで注目しておきたいのは、ドイツの適応法は、そこでの目的規定の抽象性にもかかわらず、気候保護法と同様に、全ての国家の決定や計画に際して、これに「配慮」すべきことを義務付けていることである。もちろん、ここでは、気候保護法におけるのとは異なり、数値目標の達成との関係で国家活動の在り方を評価するといったことはできないが、たとえば、気候変動による降水量の増加についていえば、河川施設の計画はもちろん、各種の都市計画やその他のインフラ設置計画などにおいても、これに対する対応を明示的に考慮することが義務付けられることとなる。もちろん、場合によっては、従来からの計画についても、気候変動への適応の観点からの見直しが求められよう。

もっとも、ドイツにおいては、気候変動への適応と直接の関係が考えられる河川管理に係る水管理法や都市計画に係る建築法などについては、2013年などの法改正によって、気候変動の緩和に加えて、それへの適応についても、考慮

---

25) Bundes-Klimaanpassungsgesetz (KAnG) von 20.12.2023, BGBl. I 2023 Nr.393, S.1ff. この法律について、Fellenberg/Dingemann/Römling, Das Bundes-Klimaanpassungsgesetz, NVwZ 2024, S.281ff.ドイツにおける気候変動への適応法制につき、勢一智子「ドイツにおける気候変動適応法制の動向」大塚編・前掲注1) 333頁。

すべき原則として明文化されている<sup>26)</sup>。その意味では、今回の適応法が立法化されても、それほど大きな影響はないとも考えられる。そうした意味から、考えなければならないのは、わが国の現状である。もちろん、わが国の気候変動適応法には、地球温暖化対策推進法と同様に、ドイツにおけるような「配慮条項」は存在しない。さらに、都市計画法や河川法などの関連諸法においても、気候変動対応への言及は、見当たらない。

たとえば、従来のわが国における河川管理は、もっぱら河川施設の強化により洪水を起こさないことを旨としてきたが、気候変動による豪雨の頻発により、限界が来ている<sup>27)</sup>。もはや流域の土地利用の制御などにより、洪水被害を低減する方策への転換が始まっている。これが「流域治水」である<sup>28)</sup>。ここでは、河川管理と都市計画との接合が求められることになるが、結局は、気候変動への適応の視点からの河川法と都市計画法との役割ないしは解釈の見直しが求められつつある。配慮条項の明文を欠くとはいえ、地球温暖化対策推進法と同様に、気候変動適応法についても、ある種の「横断条項」として、たとえば、河川法と都市計画法に気候変動への適応の観点を注入し、そうした観点から両方を接合する役割が求められるのではないか<sup>29)</sup>。

(3) 類似の例を別の観点から述べれば、現在の都市計画法あるいは建築基準法において、洪水の被害の蓋然性が高い開発行為や建築を拒むことは、必ずしも容易ではない。結局のところ、もともとの法の仕組みにおいても、個別の開発等の是非の判断においても、開発による経済的な利益のほうが将来的な洪水の危険回避の利益よりも優先されがちだからである。先に触れた気候変動の緩和におけるのと同様の利益衡量における利益の重みづけの問題であり、気候変動への適応は、不確定な将来のリスクへの対応という性格が強いこともあって、気候変動の緩和以上に軽視されがちな利益であるといえよう。

---

26) Hilbert, DVBl.2022,S.1409ff.

27) 山田洋「気候変動への適応と洪水リスクの防御」法律時報91巻8号64頁(2021)。

28) 宇賀克也「流域治水関連法について」行政法研究49号5頁(2023)など。

29) ただし、本法が「基本法」ではないため、河川法等にリンクさせる規定が必要とする指摘として、大塚・前掲注9) 469頁。

先に地球温暖化対策推進法について述べたのと同様に、気候変動対応法についても、あらゆる法分野における気候変動対応のメインストリーム化を求めるものと解したい。配慮条項を明文化しているドイツに準じて、気候変動への適応策に対する相応の配慮がなされ、それに相応の重みづけがなされることが要請されていると解されよう。いうまでもなく、この気候変動への適応の利益が他のすべての利益に常に優先されるべきものでないことも、気候変動の緩和の利益と同様である。相応の重みづけが可視的な衡量過程の中でなされるべきであり<sup>30)</sup>、こうした仕組みの構築が行政法学の年来の課題であることも、先に述べた。

#### 四、むすびにかえて

(1) 以上、わが国における気候変動の緩和とそれへの適応の今後のあり方について、これらの政策的な枠組みを規律する地球温暖化対策推進法と気候変動適応法という観点から、考えてきた。もちろん、従来から、こうした法律の目的や理念を定めた諸規定は、法的な拘束力を欠く宣言規定と解されるのが通常であり、いわんや、他の法令の解釈適用に影響を及ぼすものではないとされることになる。むしろ、これを他分野に持ち込むことについては、他事考慮として抑制的に考えられてきたのは、周知のとおりである<sup>31)</sup>。しかし、ここまで述べてきたように、パリ条約などの国際的な趨勢を踏まえた立法経緯に照らしても、これらの法律は、すべての国家活動において気候変動の緩和とそれへの適応への配慮を求める趣旨と解するべきで、こうした配慮のメインストリーム化を目指すものと理解すべきであろう。本稿で念頭に置いてきた例でいえば、今後のすべての都市計画やインフラ計画などにおいて、温室効果ガスの排出抑制や気候変動に則した水害対策などについて、適切な配慮が明示的になされるこ

---

30) ドイツにおいても、強調されるべきところであり、最近のものとして、Muffler, Klimaschutz in der Abwägung von Verwaltungsentscheidungen, KlimR 2023,S.240ff.

31) この点につき、大塚・前掲注9) 469頁など。

とが要請されるといえる。

行政法学的な表現をすれば、国や地方の行政組織による土地利用等の決定において、その計画裁量の基礎となるべき利益衡量の中で、気候変動の緩和とそれへの適応という利益が確実に考慮され、それらの利益に適切な重みづけがなされることが求められることとなる。従来の理論枠組みにおいても、こうした衡量過程は、本来、すべての関連利益に対して開かれていたはずで、これまでも、各種の環境利益などの新たな利益が加えられてきた。たとえば、都市計画法に基づく衡量過程の中に、対策推進法や適応法によって新たな利益が加えられることになるわけで、行政法学には、従来の計画裁量論の延長線上で、これらの利益にどのような重みづけを与えるかが問われることになるだろう。

(2) 先にも述べたように、個別の計画や決定に係るプロジェクトによる温室効果ガスの排出量、あるいは、それによる排出抑制効果については、地球規模の気候温暖化に対して与える影響は、常に微少である。同様に、気候変動による甚大な社会的影響を前にすれば、個別の適応策により回避しうる被害も、常に微少であろう。もちろん、衡量過程において、こうした利益が他の利益に対して絶対的に優位するものではないことも先に述べた。他方、こうした微少な利益は、放置すれば、衡量過程の中で埋没し、結局は無視されることも、これまでの経験が示すところである。

ともすれば埋没する傾向にあった生活環境や自然環境の利益を可視化し、これに対する評価を客観化するために、行政法学は、一般的な利益衡量の過程とは独立させて、環境影響評価という制度を発展させてきた。ここでは、対象事業による環境への影響を可視的に予測し、それによる負荷を最小化する途が探られることとなる。おそらく、将来的には、対象となる国家活動による気候変動の緩和やそれへの適応に対する効果を客観的に評価し、可能な限り、それを最大化する途を探る場としての「気候変動影響評価」といった制度について<sup>32)</sup>、環境影響評価との関係なども含めて<sup>33)</sup>、制度設計の議論が求められよう。

---

32) こうした制度について、Kling, Zur Klimaverträglichkeitsprüfung, ZUR 2024, S. 141ff.

33) 環境影響評価との関係についての指摘として、大塚・前掲注9) 458頁など。

今後の途は、なお遠いが、残された時間は、多くはなさそうである。

< 追記 >

本稿は、2023年9月16日、東呉大学（台北）において開催された同大学環境エネルギー法研究センター及び台湾環境資源エネルギー法学会の主催による研究会における報告を基に、脚注を付すなどの加筆修正を加えたものである。研究会の開催に尽力いただいた東呉大学の関係の諸先生及び当日の通訳の労を煩わせた頼宇松副教授（国立東華大学）に謝意を表させていただく。