

ドイツ気候憲法訴訟の動向
—連邦憲法裁判所 2021 年 3 月 24 日決定を中心として—

西南学院大学教授
勢一 智子

目次

はじめに	2
I 事案の概要と法制度	2
1 連邦憲法裁判所による違憲判断：本件の要旨	2
2 事案の概要	3
3 連邦気候保護法の規律構造と争点	3
II 生命・健康に関する国家保護義務	4
III KSG の違憲審査	5
1 （将来の自由に対する）介入に類似する事前作用	6
2 基本法 20a 条の要請と裁判規範性	6
3 バジェット・アプローチ：CO ₂ バジェットの法的意義	7
4 異時点の自由保障と比例原則	8
5 立法による計画的保障と議会留保	9
IV まとめにかえて：本決定の影響と日本法への示唆	10
1 本決定の直接的効果	10
2 本決定による間接的影響	11
3 日本法への示唆	12

サマリー

2021 年 3 月 24 日、ドイツ連邦憲法裁判所は、連邦気候保護法に関して画期的な決定を行った。本稿は、この決定を取り上げ、その法的論理と気候変動法制への影響を検討するものである。本決定は、2019 年制定当時の連邦気候保護法が 2030 年までの温室効果ガス削減目標のみを具体化し、2031 年以降の削減行程を十分に定めていなかった点について、基本権との適合性を欠くとした違憲判断であり、国内外で注目を集めた。

本決定の特色は、気候変動対策を国家の保護義務として論じるのみならず、将来世代の自由を現在の憲法審査の対象として位置付けた点にある。連邦憲法裁判所は、温室効果ガスの累積排出量には限界があるとする「カーボン・バジェット」の考え方を前提とし、現在の排出を過度に認めれば将来世代に急激かつ過重な排出削減義務が課され、自由が著しく制約されるとした。この将来の自由に対する「介入に類似する事前作用」および「異時点の自由保障」という構成は、本決定の中核的な法理である。また、基本法 20a 条の環境国家目標規定について、主観的権利を創設するものではないとしつつも、司法審査の基準となる規範性を有することを明確にした点も重要である。

さらに、本決定は、2031 年以降の削減行程を法律により計画的かつ予見可能な形で定める「計画的見通し」の必要性を強調し、長期的な気候政策における立法府の責任を明示した。その後、ドイツでは連邦気候保護法 2021 年改正により 2045 年気候中立目標や 2030 年・2040 年の削減目標が強化され、さらに 2024 年改正では進捗管理体制とガバナンス構造が見直されるなど、本決定はその後の法政策にも大きな影響を与えている。

本稿は、こうした判決の論理を整理するとともに、日本法に対する示唆として、長期目標と中間目標を法的にどのように結び付けるか、将来世代への負担配分をどのように制度設計に反映させるかという課題を提示する。

はじめに

2021 年 3 月 24 日、ドイツ連邦憲法裁判所第一法廷決定¹は、2019 年制定当時の連邦気候保護法（Bundes-Klimaschutzgesetz : KSG, 以下では「KSG」とし、改正後については、その都度追記する）²の一部について、基本権に適合しないと判断して申立人らの請求を一部認容した点で画期的判断として知られる（以下、「本決定」という。）。それゆえ、日本を含め社会的に注目を集めた³。その要点は、KSG の全体的な問題ではなく、同法が 2031 年以降の削減行程を法的に十分具体化していないとして、当該規定部分が違憲とされたことにあるが、注目されたのは、その理由で採用された論理である。

本稿では、報告書で与えられた役割に沿って、本決定の論理を整理して紹介することを中心とする。その際、判旨の概要については、本決定の公表時のプレスリリースが本決定の要旨を簡潔に示すことから、参照しつつ論述する⁴。

I 事案の概要と法制度

1 連邦憲法裁判所による違憲判断：本件の要旨

2019 年末に制定された KSG は、2021 年に改正されることとなった⁵。その契機は、2021 年 3 月 24 日における連邦憲法裁判所の違憲判断である。連邦憲法裁判所は、2019 年制定当時の KSG が 2031 年以降の削減目標を定めていない点を違憲として、連邦議会に対して、遅くとも 2022 年末までに 2031 年以降の削減目標を定めることを求めた。

連邦憲法裁判所は、本決定で、基本権により保護された自由を前提として、バジェット・アプローチ（Budgetansatz）を採用した。1.5°C 目標・2°C 目標の達成のために、どの程度の CO₂ 量であれば、大気中に蓄積させておくことができるかをカーボン・バジェット（CO₂-Budget）と捉えて、どの程度の CO₂ 量を今後排出することができるかという許容量を残余バジェット（CO₂-Restbudget）とした。その上で、自由の行使としての CO₂ 排出行為は、自由の制約要因としての残余バジェットにより可能になるとして、KSG による CO₂ 排出

¹ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20.

² Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513). その後、後述するように複数回改正されている。

³ 本決定を紹介する論考は、日本でも多数あり、例えば、桑原勇進「気候変動と憲法—ドイツ連邦憲法裁判所 21 年 3 月 24 日決定と同決定を巡る議論状況」上智法学論集 65 巻 4 号（2022 年）133 頁以下、島村健「SDGs と気候訴訟」ジュリスト 1566 号（2022 年）51 頁以下、石塚壮太郎「気候保護決定」自治研究 98 巻 12 号（2022 年）145 頁以下、千葉恒久「ドイツ連邦気候保護法違憲決定—基本権論はどこに向かうのか（1）」早稲田法学 97 巻 4 号（2022 年）219 頁以下、松本和彦「気候変動防止と異時点の自由保障」島村健ほか編『環境法の開拓線』（第一法規，2023 年）446 頁以下、玉蟲由樹「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 Journal 28 号（2023 年）19 頁以下などを参照。なお、本稿の趣旨から、平易な解説を優先し、学術文献の引用は、大幅に割愛している。

⁴ BVerfG, Pressemitteilung Nr. 31/2021, vom 29. April 2021

(<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html>). 以下、本稿の URL 最終確認は、2026 年 4 月 15 日である。

⁵ KSG は、本決定を受けて 2021 年に改正されているが、現行法は、さらに 2024 年に改正された同名法である。Zweites Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. I Nr. 235).

の許容量は、残余バジェットの範囲内にあるか否かを審査した。

この視点から、連邦憲法裁判所は、立法者は、2020年からカーボンニュートラル達成時の2050年までCO₂排出削減責任を基本権に留意して配分しなければならないとし、CO₂排出削減責任を一方的に将来に課すのは比例原則違反であるとした。KSGが2031年以降の削減目標を定めていない点において、基本権の侵害を認めて、同法を違憲とした。カーボンニュートラルを実現するための目標は、現世代と将来世代との衡平を確保するように設定すべきとする視点である。

本決定を受けて、ドイツ連邦政府は、迅速に法改正に着手し、カーボンニュートラル目標年を2045年に5年前倒しし、あわせて排出削減目標の引き上げと新設等を含む改正法案を5月12日閣議決定した。改正法は、その後、連邦議会、連邦参議院で可決されて6月25日に成立している⁶。

2 事案の概要

本件では、KSGの制定前後に提起された4件の憲法異議（Verfassungsbeschwerden）が併合審理されている。1件は、2018年11月にドイツ太陽発電普及協会（Solarförderverein Deutschland：SFV）、環境自然保護連盟（Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland：BUND）および11名の個人によって政府の温室効果ガス削減規制が十分でなく生命等が保護されないことに対する提起である（1 BvR 2656/18）。2件目は、2020年1月に、ドイツ環境支援団体（Deutsche Umwelthilfe：DUH）の支援を受けて、バングラデシュとネパールに居住する15名の外国人が、ドイツの気候変動対策が不十分なために生命等をおびやかされているとして提起した（1 BvR 78/20）。同時期に、

Fridays for Future に属する若者らにより、KSGを違憲とする2件の憲法異議が提起されており、1件は、16歳のLinus Steinmetzを中心とする10名により（1 BvR 96/20）、もう1件は、24歳のLuisa Neubauerを中心とする9名の若者等による（1 BvR 288/20）。この両件は、いずれも環境保護団体グリーンピース（Greenpeace Germany）とジャーマンウォッチ（Germanwatch e.V.）の支援を受けていた⁷。以下、本稿では、上記の申立人を「申立人ら」と記述する。

違憲審査に入る前提として、申立適格の審査がなされた。基本権に関する憲法異議は、申立人が自然人であることが要件となる（基本法93条1項4a号）⁸。ただし、すべての個人に認められるものではなく、個別的該当性（individuelle Betroffenheit）が求められ、連邦憲法裁判所は、申立人が、現在の、自己の基本権に対して、直接的な侵害を受ける状況にあることを求めている⁹。

そのため、2つの環境団体には申立適格が認められなかった。両団体は、欧州基本権憲章47条に照らし¹⁰、ドイツ基本法2条1項、19条3項¹¹および20a条に基づき、「自然の擁護者（Anwälte der Natur）」として、立法府が気候変動を抑制するための適切な措置を講じておらず、それによって自然の生存基盤を保護するためのEU法の拘束力ある規定を無視したと主張した。これに対して、連邦憲法裁判所は、ドイツ基本法と憲法訴訟法は、そのような申立権を規定していないと判断した。

3 連邦気候保護法の規律構造と争点

本件で争われたのは、2019年制定時のKSGである。KSGは、気候変動防止のため、パリ協定の目標を明記し、長期目標として2050年カーボンニュートラルを掲げる（1条）。その実現のために、KSGは、2030年までに温室効果ガス排出を

⁶ Vgl. Erstes Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes vom 18. 8. 2021, BGBl. I 2021, Nr. 59, am 30. 8. 2021, S. 3905. 法案理由につき、vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes, BT-Drucks. 19/30230 vom 2. June 2021, S. 12ff.

⁷ 松本・前掲注（3）451頁の整理による。

⁸ 基本法は、連邦憲法裁判所の権限の1つとして、憲法異議を挙げ、「何人も、公権力によって自己の基本権または第20条4項、第33条、第38条、第101条、第103条および第104条に含まれる自己の権利を侵害されたとの主張によって提起することができる」とする。

⁹ 松本・前掲注（3）452頁以下。

¹⁰ Art. 47 GRCh. EU法上の権利が侵害された際、実効的な司法救済と公正な裁判を受ける権利を保障する規定が援用された。

¹¹ 「基本権は、その性質上、内国法人に適用しうる限りにおいて、これにも適用される。」

1990 年比で少なくとも 55%削減する目標を定め（3 条 1 項）、それに対応して、毎年のセクター別排出許容量を法的に規定する（4 条 1 項 3 文、具体的な数値は別表 2）¹²。各セクターは、割り当てられた排出許容量を遵守できているか、フォローアップを通じて確認され、不十分な場合、所管行政庁は追加の措置が求められる。

他方、こうした排出許容量による統制は、2030 年まで法定されているものの、2031 年以降については、法は具体的規律を置かず、2025 年に政府が法規命令で定めることとされていた（4 条 6 項 1 文）¹³。この点が、本件で争点となる。

申立人らは、同法が 2030 年までの排出削減目標のみを具体化し、それ以降の削減行程を明示していない構造が温室効果ガスの十分な削減を行っておらず、将来世代に過重な削減負担を先送りし、自らの基本権を侵害すると主張した¹⁴。具体的には、国家は、KSG 第 3 条 1 項および第 4 条 1 項 3 文、別表 2 において、温室効果ガス、とりわけ二酸化炭素（CO₂）を早急に削減するための十分な規制を講じていないところ、しかし、地球の温暖化を 1.5°C、あるいは少なくとも 2°C を大幅に下回る水準に抑えるためには、そうした規制が必要である。これは、気温が 1.5°C 以上上昇した場合、数百万人の人命が危険にさらされるほか、気候システムに予測不可能な影響をもたらす転換点を越えてしまうため、必要不可欠である。KSG で規定されている CO₂ 排出削減量では、気温上昇を 1.5°C に抑えるために必要な、CO₂ 残余バジェットを満たすことはできない。

バングラデシュやネパールに居住する者も含まれる申立人らは、その憲法異議を、主に基本法 2 条 2 項 1 文¹⁵および 14 条 1 項¹⁶に規定される基本権の保護義務、また、人間らしい未来に対する基本権および生態学的生存最低水準に対する基本権を、ドイツ基本法 2 条 1 項と 20a 条の関連規

定、ならびに 2 条 1 項と 1 条 1 項 1 文の関連規定から導き出している。申立人らが「急ブレーキ」と表現する、2030 年以降の期間における排出削減義務による将来の負担に関しては、申立人らは一般的に自由権を根拠とする。

このうち、憲法異議の許容性を論じる段階で、連邦憲法裁判所は、基本法 20a 条違反を理由とするものおよび環境上の最低限度の生活を求める基本権侵害を理由とするものは不適法とした。その理由は、基本法 20a 条は主観的権利を含まず、環境上の最低限度の生活はすでに他の基本権によってその維持が義務づけられていることが示されていることによる¹⁷。

以下では、2 つの争点に大別して、それぞれについて本決定の論理を紹介する。1 つは、生命・健康に関する国家保護義務について（以下、II で述べる。）、もう 1 つは、KSG に対する違憲審査についての論理を取り上げる（以下、III で述べる。）。

II 生命・健康に関する国家保護義務

ドイツの基本権の保護義務とは、概して、国家が第三者による基本権侵害から国民の生命、身体、財産などの法益を保護するために、積極的な措置をとる義務を指す。単に国家が基本権を侵害しないことだけでなく、国民を危険から保護するよう客観的な法秩序を求める側面がある。

本決定は、基本法 2 条 2 項 1 文から、国家が生命・身体 of 不可侵を保護する義務を負うことを確認し、その保護義務には気候変動の危険から生命・健康を守ることが含まれるとした¹⁸。

「基本法 2 条 2 項 1 文に基づく生命および身体 of 安全の保護¹⁹には、それが誰によって、どのよ

¹² BVerfG-Beschluss (Fn. 1), Rn. 4ff.

¹³ 制定時の KSG につき、勢一智子「ドイツにおける気候変動法制の進展」環境法研究 12 号（2021 年）111 頁以下。その後、2021 年改正の経緯と概要を含めて、同「ドイツにおける気候変動法制の進展」大塚直編『気候変動を巡る法政策』（信山社、2023 年）169 頁以下。

¹⁴ BVerfG-Beschluss (Fn. 1), Rn. 11ff.

¹⁵ 「何人も、生命に対する権利および身体を害されない権利を有する。」

¹⁶ 「所有権および相続権は、これを保障する。内容および制限は、法律で定める。」

¹⁷ BVerfG-Beschluss (Fn. 1), Rn. 112f.

¹⁸ BVerfG-Beschluss (Fn. 1), Rn. 103.

¹⁹ 「何人も、他人の権利を侵害せず、かつ憲法的秩序または道徳律に違反しない限り、自らの人格の自由な発展を求める権利を有する。」（Art. 2, Abs. 2, S. 1 GG）

うな状況下で脅かされるかに関わらず、環境負荷による侵害からの保護が含まれる。基本法 2 条 2 項 1 文に基づく国家の保護義務には、気候変動の危険、例えば、熱波、森林火災や野火、竜巻、豪雨、洪水、雪崩、地滑りといった気候に起因する異常気象現象から生命と健康を保護する義務も含まれる。この義務は、将来の世代に対しても、客観法上の保護義務を根拠づけることができる。気候変動の結果、海面上昇や干ばつなどを原因として、農業用地や不動産などの財産が損害を受ける可能性があるため、基本法 14 条 1 項に規定される財産権もまた、気候変動による財産への危険に対する国家の保護義務を包含している。」²⁰

このように、本決定は、気候変動に対する国家の基本権保護義務を実態判断として認める。その上で、保護義務違反は否定する。

「本決定の判断として、立法者がその履行において有する裁量の余地を考慮すれば、これらの保護義務の違反は認められない。気候変動の危険から国民を守るという基本権上の要請に照らせば、気候中立という目標を追求しない保護策は明らかに不適切である。大気中の CO₂濃度のあらゆる上昇が地球温暖化に寄与し、一度大気中に放出された CO₂はそこにほぼ残留し、予見可能な範囲では除去することがほとんど不可能であるため、地球温暖化を食い止めることはできないだろう。さらに、気候変動を野放しにし、いわゆる適応策のみによって基本法上の保護義務を履行しようとするのも、全く不十分である。しかし、本件においては、そのいずれにも該当しない。結論として、世界平均気温の上昇を 2°C を明らかに下回る水準、かつ可能な限り 1.5°C に抑えるというパリ協定の目標を基礎としたことで、立法者がその裁量権の範囲を超えたとは認められない。この点において、気候変動の脅威から基本権を保護するため

に、適応措置による補完的な保護が原則として可能であることも重要である。」²¹

本決定は、保護義務に対する審査密度は抑制的であり、危険の評価、保護コンセプトの形成、法的具体化については、立法者に広い裁量があり、違憲となるのは、措置が全く存在しない場合、明らかに不適切な場合、または著しく不十分な場合に限られるとされた²²。この立場は、従前からの保護義務論を踏襲する。そのため、本件では、国家はすでに一定の措置を講じていることから、保護義務違反は否定され²³、KSG が直ちに 2 条 2 項 1 文違反とはされなかった。この判断には、気候変動の脅威からの基本権保護への対応に適応策による補完も含まれていることから、本決定が示す保護義務違反が認容される要件は、「ドイツのような法治国家においては、よほどのときでない」と、この要件が充足される場合は観念できない」と指摘される²⁴。このように保護義務違反は認められなかったことから、海外に居住する申立人に対しても、この点の判断はなされなかった²⁵。

この点では、本決定は、国家によるより強度な気候変動対策を取るべきことを示しているのではなく、当時の排出許容に関する規定が将来の自由を過度に圧迫する立法構造にあることに重点が置かれている。そのため、次の論点である KSG の違憲審査が主戦場になった。

III KSG の違憲審査

本決定では、KSG による規律が部分的に基本権を侵害しており、憲法上の要請を満たしていないとして、部分的に違憲判断がなされている。

具体的には、KSG 第 3 条 1 項 2 文および第 4 条 1 項 3 文ならびに別表 2（以下では、「KSG の諸規定」とする。）に基づき、2030 年まで許容された排出量が、2030 年以降に残される排出余地を著しく縮小させ、それによって実質的に基本権

²⁰ BVerfG (Fn. 4), II.

²¹ BVerfG (Fn. 4), II.

²² BVerfG-Beschluss (Fn. 1), Rn. 152.

²³ BVerfG-Beschluss (Fn. 1), Rn. 206.

²⁴ 松本・前掲注 (3) 457 頁。

²⁵ 「ドイツ国家が、バングラデシュおよびネパールに居住する申立人に対しても、地球規模の気候変動によって生じうる、あるいは既に生じている侵害に対して措置を講じるよう義務付けるような、基本権上の保護義務が存在するかどうかは、ここでは問わない。なぜなら、結果として、基本権上の保護義務の違反は、この点においても認められないからである。」

によって保護される自由が脅かされているという点において、基本権の侵害を認定した。立法者は、自由を損なわない形で気候中立への移行を担保する措置を講ずるべきであったが、KSG はそれを欠いているとする。

本決定は、立法府に対し、少なくとも 2030 年以降の期間について、設定すべき年間排出量の規模を自ら決定するか、あるいは所管行政庁による具体的な決定に関する詳細な基準を定めることを命じた。

以下では、違憲判断に至った論理について紹介する。この論理構成が本決定の特色であり、その特徴的な概念を中心に概観する。

1 (将来の自由に対する) 介入に類似する事前作用

本決定では、争点となっている KSG の諸規定は、基本法によって包括的に保護されている自由に対して、「介入に類似する事前作用 (eingriffsähnliche Vorwirkung)」を及ぼすものであるとされる。すなわち、現在の法制度が将来の厳しい規制を不可避にする場合、それは現在の自由に対する侵害に類似する効果を将来に対して持つとする²⁶。この構成により、将来の自由制約を現在の憲法審査の対象とすることが可能となる。現世代と将来世代との間での比例的でない CO₂排出量削減負担の配分は、自由に対する介入に等しい事前作用²⁷であり、将来世代の基本権を侵害するとされた。

「CO₂排出と直接的または間接的に関連する形で、自由を行使する可能性は、憲法上の限界に直面している。なぜなら、現状において CO₂排出は地球温暖化にほぼ不可逆的に寄与しており、立法者は憲法上、無限に進行する気候変動を無為に見過ぐすことは許されないからである。現行の CO₂排出を容認する規定は、将来の自由に対する不可逆的な法的脅威を招く。現在許容される CO₂排出量が増えるごとに、基本法 20a 条に則った残存排出枠は減少するからである。したがって、CO₂に関連する自由の行使は、憲法上も求められる制約

に一層強くさらされることになる。たしかに、気候変動を食い止めるためには、いずれにせよ CO₂に関連する自由の行使は本質的に禁止されなければならない。なぜなら、地球の大気中の人為的な CO₂濃度がこれ以上上昇しなくなれば、地球温暖化を止めることはできないからである。しかし、2030 年までに CO₂排出枠を大幅に消費してしまうと、自由の重大な制限というリスクが高まる。それによって、技術的・社会的発展のための時間が逼迫し、現在まだ CO₂排出と密接に結びついている生活様式から、気候中立的な行動様式への移行を、自由を損なうことなく遂行するための余地が狭まってしまうことによる。

現在の排出量規制がもたらす、単なる事実上のものとどまらず、法的に定められた介入に類似する事前作用の合憲性は、第一に、それが基本法 20a 条に定める客観法上の気候保護義務と両立することを前提とする。基本権への介入は、その根拠となる規制が、基本法の本質的な規定および一般的な憲法原則に合致する場合にのみ、憲法上正当化される。これは、基本法によって保護された自由に対する介入に類似した事前作用を考慮すると、本件においても当てはまる。留意すべき原則には、ドイツ基本法 20a 条も含まれる。そして、憲法上の正当化には、排出量規制が、申立人の将来の自由に対して不均衡な負担をもたらさないことも前提となる。」²⁸

2 基本法 20a 条の要請と裁判規範性

前述のように、本決定は、介入に類似する事前作用に関して、基本法 20a 条に言及し、その気候保護の憲法上の要請を具体化し、基本権保障の一部を担うことを示した。基本法 20a 条の要請と裁判規範性を示した点でも本決定は意義がある。

「基本法 20a 条は、国家に対し気候保護を義務付け、気候中立の実現を目指している。気候保護は、他の利益に対して無条件に優先するものではなく、他の憲法上の権利や憲法原則との間で均衡が図られなければならない。しかし、現状では気候変動は原則として不可逆的であるため、憲法上の

²⁶ BVerfG-Beschluss (Fn. 1), Rn. 135.

²⁷ 玉蟲・前掲注 (3) 32 頁の表現による。

²⁸ BVerfG (Fn. 4), III 1.

気候保護目標において基準となる気温閾値を超えることにつながる行為は、基本権の保護など、極めて限定的な条件下でのみ正当化され得る。その際、気候変動が進行するにつれて、利益衡量における気候保護の要請の相対的な重みはさらに増していく。

ドイツ基本法 20a 条に定める気候保護義務は、気候や地球温暖化が地球規模の現象であり、したがって気候変動の問題が 1 つの国家の気候保護への貢献のみによって解決できないという事実と矛盾するものではない。基本法 20a 条に定める気候保護の責務は、特別な国際的側面を有する。同条は、国家に対し、とりわけ超国家的なレベルにおいて気候保護問題の解決策を模索することを義務付けている。国家は、他国における温室効果ガス排出を理由に、自らの責任を回避することはできない。むしろ、国際社会への依存という特異な状況から、逆に、気候保護のための独自の措置を実際に講じ、他国が必要な協力を回避するよう促すようなインセンティブを与えないという、憲法上の必要性が導かれるのである。

基本法 20a 条の規範的内容が明確でなく、同条において立法への言及が明示されているとしても、気候保護の義務の遵守に対する連邦憲法裁判所による審査が排除されるわけではない。基本法 20a 条は、特に影響を受ける将来世代の利益も視野に入れ、環境的配慮を優先するよう政治のプロセスを拘束することを目的とした、司法審査の対象となる司法的規範 (justiziable Rechtsnorm) である。立法者が KSG 第 1 条 3 文においてパリ協定の目標を基礎とすることを宣言したことは、その義務のもと、権限を行使し、基本法 20a 条の気候保護目標を、産業革命前の水準と比較して、地球の平均気温の上昇を 2°C を十分に下回る水準、かつ可能な限り 1.5°C に抑えるという形で、範囲内で具体化したものである。これは、連邦憲法裁判所による審査の基礎ともなすべきである。」²⁹

このように、本決定は、基本法 20a 条について、政治的指針ではなく、司法審査の対象となる法的規範として位置づけ、実質的な違憲審査規範とし

ての役割を認めたといえる。ただし、基本法 20a 条から直接の主観的権利を導くものではなく、それ自体は申立適格の基礎にはならないとした。

3 バジェット・アプローチ : CO₂ バジレットの法的意義

本決定では、前述の (将来の自由に対する) 「介入に類似する事前作用」は、基本法 20a 条を介在して、バジェット・アプローチを導く。本決定では、CO₂ 排出の累積性に着目し、排出可能量が有限であることを前提とする³⁰。

「憲法上重要な気温の上限値である『2°C を十分に下回る水準、かつ可能な限り 1.5°C に抑える』は、原則として地球規模の CO₂ 残存排出枠に換算することができ、それを各国家に配分することが可能である。気候変動に関する政府間パネル (IPCC) は、信頼に足る手法に基づき、なお残る不確実性を開示した上で、様々な気温閾値や確率を踏まえて、具体的な地球規模の CO₂ 残余バジレットを提示している。これに基づき、環境問題専門家委員会 (der Sachverständigenrat für Umweltfragen) は、パリ協定の目標と整合する、2020 年以降のドイツにおける具体的な残余バジレットを算定した。ただし、ここには、一定の評価と不確実性が含まれるため、算定されたバジレット規模は、現時点では連邦憲法裁判所の審理において数値的に正確な基準を提供することはできない。立法者には決定の裁量余地が残されている。しかし、これを政治的な恣意で埋めてはならない。環境に関連する因果関係について科学的な不確実性が存在する場合、基本法 20a 条は立法者に特別な注意義務 (besondere Sorgfaltspflicht) を課している。これによれば、深刻または不可逆的な悪影響が生じる可能性を示すような、信頼性の高い兆候も考慮に入れなければならない。

現時点では、この注意義務に違反しているとは認められない。たしかに、IPCC による残存する地球規模の CO₂ 排出余地の規模に関する推計には不確実性が含まれているものの、これを考慮に入れる必要があることは明らかである。KSG の

²⁹ BVerfG (Fn. 4), III 2 a).

³⁰ BVerfG-Beschluss (Fn. 1), Rn. 123.

諸規定で規定された排出量により、IPCC の推計に基づき環境問題専門家委員会が算出した 2030 年までの残存バジェットは、ほぼ使い果たされることになる。しかし、その逸脱の程度は、残存バジェットの算定に現在含まれている不確実性と比較して、憲法異議の十分な根拠とはなり得ない。」³¹

本決定では、立法者の裁量の余地を踏まえて、KSG の諸規定そのものは、現時点では、違憲、すなわち基本法 20a 条に定める憲法上の気候保護義務への違反とは認定していない。他方で、本決定は、20a 条の気候保護義務の検討において、国際的基準のもとで算定された残存バジェットを参照するなど、科学的根拠にも着目する。本決定は、パリ協定上の温度目標を原則として排出総量へ換算可能なものと捉え、IPCC とドイツ専門家委員会による残余バジェットの算定を参照しつつ議論を展開した。ただし、これらの数値を直接的に違憲基準として採用していない。世界全体の残余バジェットにも、各国への配分方法にも、科学的不確実性と価値判断が介在することが理由とされている。

また、基本法 20a 条は、科学的不確実性のもとの立法判断にも制約を課す。深刻または不可逆的な危険が信頼に足る形で示されている以上、不確実性は、先送りの理由ではなく、基本法を介して慎重な対応を要求する。この点で、本決定には事前配慮原則の観点が見て取れる。

4 異時点の自由保障と比例原則

本決定は、前記の憲法上の要請を前提として、そのキー概念ともいえる「異時点の自由保障（世代を越えた自由の保障³²）（intertemporale Freiheitssicherung）」を比例原則から導く。

「KSG の諸規定は、比例原則から導かれる要件、すなわち、基本法 20a 条に基づき憲法上要請される（気候中立に至るまでの）CO₂排出量の削減を、基本権を尊重する形で先見的に時間軸に配分するという要件を満たしていない。

ある世代が、比較的緩やかな削減負担の下で CO₂排出枠の大部分を消費することは許容されない。なぜなら、それによって将来の世代に過酷な削減負担を押し付け、その生活において広範な自由の制限を強いられることになるからである。将来的には、気候保護のために自由を著しく制限することさえ、比例原則に合致し、憲法上正当化される可能性がある。まさにそのために、将来、自由の著しい制限を受け入れざるを得なくなる危険性が生じる。将来の自由への制約の道筋は、現在の許容排出量に関する規制によってすでに決定づけられているため、将来の自由への影響は、現在から見て比例的である必要がある。また、基本法 20a 条が定める客観法上の保護義務には、自然の生活基盤を慎重に取り扱い、将来の世代が自らの生活を一変させるほどの犠牲を払うことなく維持できる状態で後世に引き継ぐ必要性が含まれている。

2030 年以降、憲法上求められる温室効果ガス削減の負担は甚大なものとなるだろう。それが、現在から見て容認できないほどの基本権の侵害を伴うほど過酷なものになるかどうかは、現時点では断定できない。しかし、深刻な負担が生じるリスクは高く、将来的に影響を受ける基本的自由権との調和を図るためには、2030 年以降の削減負担を、基本権を損なわない形で対処するための措置を講じることが不可欠である。そのためには、気候中立への移行を適時に開始することも求められる。具体的には、温室効果ガス削減の今後の枠組みについて、必要な策定・実施プロセスに指標を示し、かつこれらに十分な排出抑制と計画的確実性を与えるような、透明性のある措置を早期に策定することが必要である。このため、憲法上不可欠なのは、第一に、2030 年以降について、かつ長期にわたる十分な削減目標を適時に設定することである。第二に、今後の年間排出量および削減目標を、十分に具体的な指標となるよう、詳細に設定しなければならない。」³³

本決定の独創的な点として、自由権の時間的把握が挙げられる。本決定は、基本法が自由を世代

³¹ BVerfG (Fn. 4), III 2 b).

³² 玉蟲・前掲注 (3) 26 頁の表現による。

³³ BVerfG (Fn. 4), III 3 a).

を超えて確保し、自由の機会を世代間で均衡的に配分することを要請する。すなわち、基本権を「異時点の自由保障」として捉える³⁴。ただし、この論理は、将来世代に独立の主観的基本権を認めたのではなく、現在の基本権者の自由の中に将来の自由余地の保護を読み込んだものとされる³⁵。

この論理は、CO₂排出の不可逆性に依拠する。現時点で認められる排出は、その分だけ将来の残余バジェットを減少させる。しかも、将来の立法者もまた基本法 20a 条に従って気候保護義務を果たさなければならない以上、残余バジェットが小さいほど、後の時点で必要となる規制はその世代にとって著しく制約が大きいものにならざるを得ない。それゆえ、現在の法は将来世代の自由制約の進路を予め定めることとなる。本決定は、この構造を前述の「介入に類似する事前作用」として位置づけた。将来の自由への介入は、将来の立法の時点ではじめて問題になるのではなく、現在の法がその進路を固定する場合には、現時点で憲法審査の対象となる。

ここには、本決定が比例原則を世代間負担配分の均衡原理として適用している点で特異である³⁶。現世代が比較的軽い削減負担しか負わずに CO₂バジェットの大半を消費し、その結果、将来の世代に急激で重い削減負担を押し付けることは、均衡性の要求に反するとした。ここで比例原則は、同時点的な利益衡量にとどまらず、時間軸に沿った負担配分に対する審査基準となる。

5 立法による計画的保障と議会留保

以上の論理で、本決定は、KSG の諸規定が定める排出量規制のあり方を問うが、その数値規定を違憲とするものではない。本決定が立法者に求めたのは、排出規制の厳格化自体ではなく、2031 年以後の削減行程を、早期に透明性をもって、予見可能な形で法的に示す「計画的見通し (Planungshorizont)」を伴う保障であった。

「立法者は、KSG 第 4 条 6 項 1 文における温室効果ガス削減行程の更新について、憲法上不十

分な規定を設けた。たしかに、2050 年に目指す気候中立の達成に至るまでの排出量の減少幅を、現時点で具体的に定めることは求められない。しかし、連邦政府に対し、2025 年に一度だけ、法規命令によって追加的に設定することを義務付けるだけでは不十分である。むしろ、少なくとも、どの程度の間隔で追加的な設定を透明性をもって行うべきかについて規定すべきである。さらに、KSG 第 4 条 6 項で規定された手続では、今後の削減行程が適時に把握できることが保障されていない。例えば、2030 年以降の期間における年間排出量の最初の追加的な設定が、2025 年に適時に行われるかどうかさえ疑わしい。この最初の設定以降についても、KSG 第 4 条 6 項 1 文は、設定が十分に将来にわたって及ぶことを保障していないため、適時性は確保されていない。立法者は、所管行政庁の関与を維持する限り、所管行政庁に対し、より長期にわたる設定を課す必要がある。特に、2025 年より前に最初の追加設定を義務付けるか、少なくとも法規制を通じて、2025 年の設定が将来どの程度まで及ぶべきかを、早い段階で明示しなければならない。立法者が削減行程の更新を全面的に引き受ける場合、必要なすべての事項を、適時に、かつ将来に向けて十分に長期にわたって自ら規定しなければならない。」³⁷

このように、本決定は、「計画的見通し」を伴う保障を立法者に求めた。自由を保護しつつ気候中立へ移行するには、技術革新、インフラや生活様式の転換を可能にする社会への働きかけと相応のインセンティブが必要であり、そのために必要な 2030 年以降の最低限の規制が欠けていたことが違憲性の核心である。国家は、自らすべての技術革新や社会変容を実施する義務を負うのではなく、必要な転換が早期に準備されるよう、制度整備と予見可能性を付与する義務を負うとする。

また、本決定は、排出許容総量とその期間配分が、基本権保障にとって本質的である以上、立法者自らが法律で定めなければならない、将来の法規

³⁴ Sabine Schlacke, "Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung", NVwZ 2021, S. 912 ff.

³⁵ この点につき、制度的公正を指摘するものとして、vgl. Marc Ruttloff / Lisa Freihoff, "Intertemporale Freiheitssicherung oder doch besser „intertemporale Systemgerechtigkeit“?" NVwZ 2021, 917 ff.

³⁶ 松本・前掲注 (3) 460 頁は、「変則的比例原則」と呼ぶ。

³⁷ BVerfG (Fn. 4), III 3 b).

命令による具体化だけでは足りないとした。連邦議会の事後的同意が予定されていたとしても、それは立法手続そのものの代替にはならないとされた。その理由は、立法手続が、公開性、討議性、責任の明確化という固有の民主的機能を担う点に求められている。

IV まとめにかえて：本決定の影響と日本法への示唆

1 本決定の直接的効果

本決定を受けて、KSG が改正された³⁸。法改正は、本決定により違憲判断の受けた部分のみならず、排出削減を加速させるための目標値等の修正も実施された³⁹。

最も重要な改正は、本決定で指摘された削減目標の設定および目標の引き上げである（図表 1-1 および 1-2、図表 2 を参照）。具体的には、カーボンニュートラル目標年を 2050 年から 2045 年に

前倒しした（3 条 1 項）。この目標実現のために、2030 年目標の引き上げ：55%削減→65%削減〔1990 年比〕（3 条 1 項 1 号）、および 2040 年目標（中間目標）の設定：88%削減〔1990 年比〕（3 条 1 項 2 号）が組み込まれた。

また、各年次目標の最低基準を別表 3 で明示して（4 条 1 項 5 文）、合わせて引き上げられている。分野別排出枠の削減目標につき、2030 年目標では、全分野で削減目標が改正前より強化された（図表を参照）。とりわけ、エネルギーセクターと工業セクターが大幅削減されており、例えば、2030 年のエネルギー分野の排出上限値を 38.3% 引き下げている。これは、削減コストが最も低いところで削減するという経済的合理性と排出量が多い分野に注視した措置とされる。これにより、化石燃料から再生可能エネルギーへの転換により全分野での削減加速につながる。なお、2041～2045 年の年間削減目標は 2032 年までに決定される。

図表 1-1：KSG・セクター別年間排出許容量 2020-2030（改正後）

Jahresemissionsmenge in Millionen Tonnen CO ₂ -Äquivalent	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energiewirtschaft	280		257								108
Industrie	186	182	177	172	165	157	149	140	132	125	118
Gebäude	118	113	108	102	97	92	87	82	77	72	67
Verkehr	150	145	139	134	128	123	117	112	105	96	85
Landwirtschaft	70	68	67	66	65	63	62	61	59	57	56
Abfallwirtschaft und Sonstiges	9	9	8	8	7	7	6	6	5	5	4

<出典：2021 年改正法・別表 2a>

³⁸ Vgl. Erstes Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes vom 18. 8. 2021, BGBl. I 2021, Nr. 59, am 30. 8. 2021, S. 3905. 法案理由につき, vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes, BT-Drucks. 19/30230 vom 2. June 2021, S. 12ff.

³⁹ 改正概要につき, vgl. BMU, Pressemitteilung Nr. 143/21, 24. June 2021.

図表 1-2 : KSG・セクター別年間排出許容量 2020-2030（改正前）

Jahresemissionsmenge in Mio. Tonnen CO ₂ -Äquivalent	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energiewirtschaft	280		257								175
Industrie	186	182	177	172	168	163	158	154	149	145	140
Gebäude	118	113	108	103	99	94	89	84	80	75	70
Verkehr	150	145	139	134	128	123	117	112	106	101	95
Landwirtschaft	70	68	67	66	65	64	63	61	60	59	58
Abfallwirtschaft und Sonstiges	9	9	8	8	7	7	7	6	6	5	5

<出典：2019 年法・別表 2>

図表 2 : KSG・年次目標（最低基準）2031-2040（2021 年改正法により新設）

	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
Jährliche Minderungsziele gegenüber 1990	67 %	70 %	72 %	74 %	77 %	79 %	81 %	83 %	86 %	88 %

<出典：2021 年改正法・別表 3>

2 本決定による間接的影響

本決定による間接的影響も少なくない。1 つには、基本法改正を通じた財源確保である。KSG の法改正により、CO₂排出削減を加速させる対応が必要となった。そのための財源確保に向けて、基本法改正が行われた。具体的には、インフラ整備および 2045 年までの気候中立の達成のための追加投資を目的として、借入を財源とする特別基金を 5000 億ユーロ規模で設立することを可能とし、この借入については、いわゆる「債務ブレーキ（Schuldenbremse）」⁴⁰の対象外とした（基本法 143h 条）。

2 つには、気候保護に関する司法の役割に変化をもたらしつつある。例えば、ドイツ連邦環境庁

の報告書（2023 年）⁴¹では、ドイツにおける気候訴訟の意義や影響について、125 ページにわたり、ドイツおよび国際的な気候訴訟の現状を分析し、それが気候政策に与える影響を評価している。その中で、本決定にも画期的であると言及した上で、司法は気候保護の重要な推進力となり得るとして、司法判断が、立法と行政に対して気候保護義務を具体化し、強化する役割を担いつつあるとする。その上で、気候訴訟の課題として、因果関係の立証の困難さ、権力分立原則との緊張関係、判決の履行確保の問題を指摘している。

3 つとして、本決定の提示したバジェット・アプローチを想定した判決も出始めている。下級審のみならず、2026 年に入り連邦行政裁判所⁴²

⁴⁰ ドイツでは、2009 年の基本法改正により連邦の新規起債額が原則として国内総生産（GDP）の 0.35%以内に厳格に制限されている（Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG）。この財源規律は、いわゆる「債務ブレーキ」と呼ばれる。

⁴¹ Bundesumweltamt, Judikative als Motor des Klimaschutzes? – Bedeutung und Auswirkungen der Klimaklagen, 2023.

⁴² BVerwG 7 C 6.24, Urteil vom 29. Januar 2026 (<https://www.bverwg.de/290126U7C6.24.0>). Vgl. Reaktion des BMUKN zum Urteil über das Klimaschutzprogramm 2023 (<https://www.bundesumweltministerium.de/meldung/reaktion-des-bmukn-zum-urteil-ueber-das-klimaschutzprogramm-2023>); Klimaschutzprogramm 2026 macht Deutschland moderner und unabhängiger von Öl und Gas (<https://www.bundesumweltministerium.de/pressemitteilung/klimaschutzprogramm-2026-macht-deutschland-moderner-und-unabhaengiger-von-oel-und-gas>).

や連邦通常裁判所⁴³でも重要な判決が続いており、今後の動向が注目されるが、本稿では取り上げることができていない。

3 日本法への示唆

以上のように、本決定とその論理は、ドイツ法において大きなインパクトをもたらした。日本国憲法には、基本法 20a 条に相当する明文の環境国家目標規定は存在しないため、本決定の論理を直接参照することは適わない。他方、本決定の視点は示唆に富む。とりわけ、現在の法政策設計が将来の自由余地をどのように形成し、あるいは消費しうるのかを考慮すべきとする視点は、日本法にも共通する。

また、KSG に対する長期目標と中期措置との断絶を、政策技術上の問題に止めず、立法による統制の対象として捉える視点も重要である。本

決定の計画的保障の視点を含めて、気候政策における中間過程の法的統制をどう提示するか、気候変動の不確実性や不可逆的危険に法がどのように向き合うかなどの論点は、日本法の議論にも接続しうる。

日本の場合、地球温暖化対策推進法のもとで温暖化対策計画を策定し、フォローアップを通じて政策目標の達成に向けて取り組むが、その削減行程は、行政による政策レベルに委ねられている。ドイツ法では、本決定により、立法による統制の必要性が示されて、法改正が行われた。法の規律密度は、各国の法慣習や法体系全体との関係に依拠するが、現代世代の痛みを伴いうる次世代配慮を担う法政策判断をどのレベルで決定すべきか、他国の事例に接して、日本でも改めて問われると考える。

【附記】

本稿は、JSPS 科研費（JP24K04531, JP2H00676）の研究成果の一部である。

⁴³ Rechtsprechung BGH, 23.03.2026 - VI ZR 365/23. Bundesgerichtshof, Pressemitteilung, Nr. 054/2026, Kein Anspruch auf vorzeitiges "Verbrenner-Aus". Vgl. "Klimaklage gegen BMW und Mercedes gescheitert", Bild 23.3.2026 (https://www.bild.de/geld/wirtschaft/bgh-weist-klimaklage-der-umwelthilfe-gegen-bmw-und-mercedes-ab-69c1146adc49aa83e414c74d?utm_source=chatgpt.com).