

気候変動に関する ICJ の勧告的意見

愛知県立大学名誉教授・元学長

高島 忠義

目次

I はじめに.....	2
II 国連総会の諮問	3
1 バヌアツ等の共同提案.....	3
2 国連総会決議 77/276	3
III 本事案に関する適用法と結論.....	3
1 適用法	4
2 裁判所の結論	5
IV 重要な論点に関する裁判所の見解	6
1 NDC の内容	6
2 著しい環境損害の防止義務	7
3 海面上昇に関連する義務.....	10
4 国際人権法の義務.....	11
5 国家責任の帰責性.....	12
6 因果関係の特定	13
7 国家の義務の法的性質.....	13
V 批評	14
1 有意性	14
2 今後の議論に向けて.....	15

サマリー

2025 年 7 月 23 日、ICJ が、気候変動に関する国家の義務とその違反の法的帰結に関する勧告的意見を発出した。2022 年以降、国際裁判所に対して気候変動の文脈における国家の義務の明晰化を求める動きが活発化している。こうした状況において、ICJ の勧告的意見は、その適用法が国際環境法、国際人権法及び国際海洋法といった特定の専門分野に限定されない点及び「国連の主要な司法機関」という最も普遍的かつ有権的な国際裁判所の見解を反映している点において、特段の重要性を有している。

ICJ は、気候変動に適用可能な国際法規則を確認したのち、気候変動に関する国家の義務に関して、NDC の作成における締約国の裁量が気候変動条約の義務と慣習国際法の相当注意義務によって制限されること、著しい環境損害のリスクと相当の注意が慣習国際法の環境損害防止義務を気候変動の文脈に適用する要件であること、気候変動の影響が人権の効果的享有を著しく阻害する可能性を内包することなどを明晰化している。また、国家の義務違反の法的帰結に関しては、被害国が気候系に損害を齎した有責国の責任を個別に追求することができること、気候系保護義務の違反とその損害の因果関係の特定には ICJ の判例を通じて発展した基準が適用可能であること、気候系保護義務が対世的性質を有することなどを明晰化している。

本勧告的意見は、国連総会の諮問決議に従って気候変動に関連した国際法のさまざまな分野を検討の対象としているために、気候変動に関する慣習国際法を説示した部分（取り分け環境損害防止義務における相当の注意）を除いて、かなりコンパクトに纏められた印象がある。その結果、本勧告的意見には法的に曖昧又は不明確な点がいくつか残されており、今後の気候訴訟において議論又は争点となる可能性がある。

I はじめに

国連環境計画（UNEP）の第 4 次気候訴訟報告書「法廷における気候変動」（2025 年）は、京都議定書の発効とパリ協定の採択を契機として世界的に気候訴訟が増加する中で、取り分け近年の国際的気候訴訟の増加に注目している。国際的気候訴訟は、1986 年から 2020 年迄の累計で僅か 5 件に過ぎなかったものが¹、2025 年 6 月には累計で 216 件にまで増加し、世界気候訴訟全体（1986 年からの累計で 3,099 件）の 7.1%を占めている²。かような趨勢を踏まえて、上記の第 4 次報告書は、国際的な気候訴訟と国内的なそれとを分けて個別に分析している。

UNEP のいう国際的気候訴訟には、普遍的な国際司法裁判所（ICJ）及び国際海洋法裁判所（ITLOS）と地域的な人権裁判所（欧州人権裁判所 ECtHR、米州人権裁判所 IACtHR、アフリカ人権裁判所 AfCHPR）及び司法裁判所（EU 司法裁判所、東アフリカ司法裁判所）といった国際的司法機関だけでなく、国際的な準司法・裁定機関も含まれている。後者の準司法・裁定機関とは、国連の人権委員会と人権理事会、パリ協定の実施・遵守委員会、国際投資紛争解決センター（ICSID）、WTO の紛争解決機関などである³。

近年の国際的気候訴訟には、2 つの顕著な特徴が見られる。その 1 つは、ECtHR におけるシニア女性の気候訴訟⁴ など地域的な人権裁

判所において所謂「気候の権利」（climate rights）に基づいた係争事件が増加していることであり⁵、もう 1 つは国際裁判所の勧告的意見を通じて気候変動に関する国家の義務の明晰化を求める動きが活発化していることである。後者の事象は、気候変動に関する国連海洋法条約（UNCLOS）締約国の義務についての ITLOS の勧告的意見⁶、気候非常事態における米州人権条約（ACHR）締約国の義務に関する IACtHR の勧告的意見⁷、さらに気候変動に関する国家の義務についての ICJ の勧告的意見⁸に看取することができる。これらに加えて、2025 年 5 月 2 日には、パン・アフリカ法律家連合（PALU）が「気候変動危機に関する国家の義務」について AfCHPR に勧告的意見を要請している⁹。

国際裁判所の勧告的意見は、係争事件の判決とは違って法的拘束力を有しないものの、諮問された国際法規則の内容を有権的に明晰化することによって国家に明瞭な行動指針を提供することを期待されている。特に ICJ の勧告的意見は、その適用法が国際人権法や国際海洋法といった特定の専門分野に限定されない点及び「国連の主要な司法機関」（国連憲章 92 条）という最も普遍的かつ有権的な国際裁判所の見解を反映している点において、特段の重要性を有している。

II 国連総会の諮問

国連総会は、「いかなる法律問題についても勧告的意見を与えるように ICJ に要請することができる」(国連憲章 96 条 1 項)。これまでに、ICJ は、国連総会の要請に基づいて、国連加盟条件の問題 (1948 年) 以降、核兵器による威嚇又は使用の適法性問題 (1996 年) などに関して、総計 20 件 (本事案を含む) の勧告的意見を発出している (国連総会以外の国連機関の要請事案を含めると 31 件)。

1 バヌアツ等の共同提案

国連総会決議 77/276 は、「気候変動に関する国家の義務」について ICJ の勧告的意見を要請している。当該決議の採択を主導したのは、バヌアツであった¹⁰。2022 年中頃から同国の国連代表部がコア・グループの結成に向けた活動を開始し、翌年 2 月 20 日には決議案を国連総会に上程している。決議の共同提案国は、3 月 1 日の時点では 105 ケ国であったが、総会決議の採択時点では 132 ケ国にまで増加している¹¹。

コア・グループが当該決議案を上程した背景には、どのような事情があったのであろうか。その点に関しては、バヌアツが ICJ に提出した陳述書 (2024 年 3 月 21 日) よりも、翌日に「気候変動と国際法に関する小島嶼国委員会」(COSIS)の提出した陳述書の方が、より詳細に説示している。

「ICJ は、国連の主要な司法機関として、諮問に関連した国際法の全ての法源を明晰化するだけでなく、ITLOS と IACtHR のような専門的裁判所の判例を調和の原則に従って統合することのできる唯一の立場にある。これらのさまざまな司法機関の間に系統的な統合と統一性を確保する重要性を誇張し過ぎることはない。現在の危機的時代にあっては、国際法が国家に要求することについて、明瞭、整合的及び具体的な指針を国家に提供することが必要不可欠である。」¹²

2 国連総会決議 77/276

国連総会決議 77/276 は、2023 年 3 月 29 日にコンセンサスで以って採択された。その内容は、気候変動に関する国家の義務とその違反の法的帰結を明晰化する勧告的意見を ICJ に要請するものであった¹³。その諮問事項は、大きく分けて、以下の 2 項目であった。

「国連総会は、国連憲章 96 条…に従って、次の問題に関して勧告的意見を与えることを ICJ に要請する、

特に、国連憲章、市民的及び政治的権利に関する国際規約、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約、気候変動枠組条約、パリ協定、UNCLOS、相当の注意 (due diligence) 義務、世界人権宣言の認めた権利、著しい環境損害防止の原則、海洋環境の保護及び保全の義務を考慮し、

(a) 国家は、諸国家と現在及び将来世代のために人為的な GHG 排出からの気候系その他の環境の保護を確保する上で、どのような国際法の義務を負うのか?

(b) 国家がその作為と不作為によって気候系その他の環境に対して著しい損害を発生した場合、(i) 及び (ii) に関して、国家の上記義務に基づいたどのような法的帰結 (legal consequences) が生起するのか?

(i) 特に小島嶼発展途上国を含む、地理的状況と開発水準のために気候変動の損害又は特にその悪影響を受ける若しくはそれに対して特に脆弱な国家、

(ii) 気候変動の悪影響を受ける現在及び将来世代の人々と個人」

III 本事案に関する適用法と結論

裁判所は、諮問事項(a)の気候変動に関する国家の義務と諮問事項(b)の義務違反に伴った国家責任 (いわゆる二次規則、para.104) のそれぞれに適用可能な国際法規則を同定した上で、各諮問事項について回答している。

1 適用法

裁判所は、諮問事項に回答するために、最初に諮問事項の(a)と(b)それぞれに適用可能な法(applicable law)を同定している。

(1) 諮問事項(a)に関する適用法

国連総会の諮問決議は、諮問事項(a)に適用可能な法として、その柱書が「特に考慮」するように求めた前記の国際的文書に加えて、その前文第4節において気候変動に関連した「重要な」国際的文書を掲げている。それは、子どもの権利条約、オゾン層保護条約及びモントリオール議定書、生物多様性条約、砂漠化対処条約並びに関連する慣習国際法の原則と義務（人間環境宣言とリオ宣言に包含されたものを含む）である。

諮問決議の柱書と前文に掲げられた国際的文書を踏まえると、諮問事項(a)に適用可能な法は、国連憲章、気候変動条約（気候変動枠組条約、京都議定書¹⁴、パリ協定）、UNCLOS、気候変動に関係した他の環境条約（オゾン層保護、生物多様性、砂漠化対処に関する3条約）、慣習国際法の著しい環境損害防止義務と協力の義務、国際人権法、並びにこれらの規則と原則の解釈指針となる「その他の原則」である(paras.113-145,171)。「その他の原則」とは、気候変動枠組条約3条の掲げた、持続可能な開発(SD)、それぞれ共通に有しているが差異のある責任及び各国の能力(CBDR-RC)、衡平、世代間衡平、予防的アプローチ又は予防原則である(146-161)。

ところが、本事案に適用可能な法を巡り、陳述書の提出と口頭陳述を通じて本事案に参加した国家及び国際機関（以下、参加者）の間で重大な懸隔が見られた。一部の参加者が、「慎重な妥協」を反映した気候変動条約を「特別法」(*lex specialis*)と位置付け、当該条約が他の適用可能な規則と原則に取って代わる(displace)と主張したためである。しかしながら、大半の参加者は、気候変動条約が諮問事項に関連した「主要な文書」であることを認めつつも、気候変動条約が裁判所の考慮すべき「より広汎な規則のセットの一部」に過ぎないと反論した。その根拠は、気候変動条約

が他の関係条約及び慣習国際法と相互に関連又は支持する関係にあること及び調和的・系統的な解釈の原則¹⁵にあった(163-166)。

国連の国際法委員会(ILC)は、国家責任条文第5条4項の注釈において、複数の規定が同じ主題に適用可能な場合に特別法の原則が妥当する要件を掲げている。それは、2つの関連規則の間に「現実の抵触」(actual inconsistency)が存在するか、若しくは一方の規定に他方の規定を排除する「明白な意図」(discernible intention)が認められることであった。このことは、特別法の適用問題が、本質的に解釈の問題であることを示唆する(167)。

先ず、気候変動条約と他の適用可能な法との間に「現実の抵触」を見出すことはできない。むしろ反対に、気候変動枠組条約とパリ協定の前文は、他の適用可能な規則と原則を参照している。これは、気候変動条約の締約国が他の適用可能な規則と原則も気候変動問題の解決に一定の役割を果たすことを認めた証左である。また、気候変動条約が他の適用可能な規則と原則に取って代わるという締約国の「明白な意図」を認めることもできない。かかる意図は、条約の趣旨及び目的に照らして確認することができる。しかし、気候変動条約の趣旨及び目的からは、気候変動条約が他の適用可能な規則と原則に取って代わるという締約国の明白な意図を看取することができない。したがって、裁判所は、気候変動条約が諮問事項(a)に関連する「唯一の適用法」である旨の主張を支持しない(168-171)。

気候変動条約と他の適用可能な法との関係性が具体的に問題となるのは、気候変動条約の義務と気候変動に関連する慣習国際法の義務との関係においてである。気候変動条約の十分かつ誠実な遵守は、当該国が実質的にこれら慣習国際法の義務を遵守していることを示唆する。しかしながら、このことは、慣習国際法の義務が単に気候変動条約の義務を遵守することによって履行されることを意味しない。条約と慣習国際法は、相互に関連するものの、「必ずしも重複しない独立した義務」を国家に課している(314)¹⁶。

非締約国があたかも締約国のように気候変動条約の締約国共同体と協調する場合、気候変動条約に基づいた国家の義務に適合する行動を通じて慣習国際法の義務を履行していると思われる可能性がある。しかし、非締約国がこうした協調的行動を取っていない場合には、非締約国の政策と行動が慣習国際法の義務に従っていることを十分に証明しなければならない(315)。

(2) 諮問事項(b)に関する適用法

諮問事項(b)の適用法に関しても、特別法原則の適用可能性に関して、参加者間に意見の対立が見られた。それは、気候変動の文脈においても慣習国際法に基づいた国家責任の一般規則が適用可能であるという主張と、気候変動条約の枠組が国家責任に関する特別法として慣習国際法に基づいた国家責任の一般規則の適用を排除するという主張の対立であった(410)。

上記のように、特別法の原則を適用するためには、関係規定間に「現実の抵触」が存在するか、若しくは一方の規定に他方の規定を排除する「明白な意図」が認められなければならない。ジェノサイド条約適用事件の ICJ 判決によると、国家責任に関しては、慣習国際法の一般規則の適用を排除する「明確に表明された特別法」(clearly expressed *lex specialis*)が存在しなければならない(411)。

気候変動の文脈における国家責任に関して特別法原則の適用を主張する法的根拠は、パリ協定の 8 条（損失と損害）、15 条（協定の実施と遵守）及び 24 条（紛争解決）にあった。しかしながら、これらの規定に「明確に表明された特別法」を見出すことはできない。まず、8 条は、気候変動の悪影響に伴う損失と賠償に対する「協力及び促進」のアプローチ（同条 3 項）を採用したもので、損失と損害に関する締約国の賠償又は補償の規則を定めた規定ではない。また、15 条の設置する「協定の実施及び遵守委員会」(PAICC)の任務は、協定の実施及び遵守を促進することであり、紛争解決や救済を通じて国家責任の帰属を決定することではない。最後に、24 条に従って協定

の解釈適用問題が ICJ 又は仲裁に付託された場合には、慣習国際法に基づいた国家責任の一般規則が適用される(413-417)。

以上から、気候変動条約の義務違反に対する国家責任（気候変動の悪影響に伴った損失と損害の責任を含む）に関しては、「国家責任に関する十分に確立された慣習国際法の規則」が適用される(418,420)。

2 裁判所の結論

裁判所は、諮問事項の(a)及び(b)に関して、全員一致で以って、以下のような結論に達した。

(1) 諮問事項(a)に関する結論

a. 気候変動条約は、気候系その他の環境の保護を確保するための締約国の法的義務を掲げている。これらの義務は、以下のものを含む：

- (a) 気候変動枠組条約の締約国は、GHG 排出の緩和に寄与し、かつ気候変動に適応するための措置を取る義務を負う、
- (b) 気候変動枠組条約の附属書 I に掲げる締約国は、GHG の排出を制限し、かつ GHG の吸収源と貯蔵庫を増大することによって、気候変動との闘いを先導する追加的義務を負う、
- (c) 気候変動枠組条約の締約国は、条約の基本目的を達成するために相互に協力する義務を負う、
- (d) 京都議定書の締約国は、その適用可能な規定を遵守しなければならない、
- (e) パリ協定の締約国は、協定の気温目標の達成に適切に貢献する措置を取る際に、CBDR-RC 原則を内包した相当の注意を払って行動する義務を負う、
- (f) パリ協定の締約国は、総体的に(when taken together)、地球温暖化を工業化以前の水準から 1.5°C の上昇に制限する気温目標を達成することのできる累次の漸進的な「国が決定する貢献」(NDC)を作成し、通報し及び維持する義務を負う、
- (g) パリ協定の締約国は、累次の NDC に反映された目的を達成することのできる

- 措置を実施する義務を負う、
- (h) パリ協定の締約国は、技術移転や資金援助などを通じて誠実に適応及び協力する義務を負う、
- b. 慣習国際法は、人為的な GHG 排出からの気候系その他の環境の保護を確保する義務を国家に課す、
- (a) 国家は、CBDR-RC 原則を内包した相当の注意を払って行動することにより、著しい環境損害を防止する義務と、自国の管轄又は管理の下で実施される活動が気候系その他の環境に著しい損害を与えることを防止するために自国の利用可能な全ての手段を使用する義務を負う、
- (b) 国家は、気候系その他の環境に対する著しい損害を防止するために誠実に相互協力する義務を負う。それは、諸国家の持続的かつ継続的な協力の形態を要求する、
- c. オゾン層保護条約とモントリオール議定書（キガリ改正を含む）、生物多様性条約及び砂漠化対処条約の締約国は、人為的な GHG 排出からの気候系その他の環境の保護を確保する義務を負う、
- d. UNCLOS の締約国は、気候変動の悪影響などから海洋環境を保護及び保全する措置を取る義務と誠実に協力する義務を負う、
- e. 国家は、国際人権法に基づいて気候系その他の環境の保護に必要な措置をとることにより、人権の効果的な享有を尊重し、かつ確保する義務を負う。

(2) 諮問事項(b)に関する結論

諮問事項(a)への回答において同定した国家の義務の違反は、国家責任を伴った国際違法行為である。有責国は、その違反した義務を継続して履行する義務を負う。国際違法行為の生起する法的帰結は、以下の義務を含む可能性がある、

- a. 違法行為が継続している場合は、その中止、
- b. 事情によって必要な場合は、違法行為の再発防止の保証、

- c. 違法行為と損害との十分に直接的かつ確実な因果関係の証明を含めた国家責任法の一般的要件が満たされる場合、原状回復、金銭賠償及び精神的満足の形態での損害の十分な回復。

IV 重要な論点に関する裁判所の見解

裁判所に対して、国家から 71（第 1 期）プラス 44（第 2 期）、また国際機関からは 9（第 1 期）プラス 62（第 2 期）の陳述書が提出され、2024 年 12 月の公聴会においては、79 の国家と 12 の国際機関が意見陳述を行っている¹⁷。しかし、これらの陳述書と意見陳述には、いくつかの項目に関して重大な見解の対立が見られた。本報告書では、勧告的意見の内容を包括的、概括的に紹介するのではなく、参加者の見解に重大な径庭の見られた 7 つの項目に絞って、取り上げることにする。

1 NDC の内容

(1) 長期の気温目標

パリ協定の 2 条 1 項は、長期的な気温目標として、世界全体の平均気温を工業化以前よりも 2°C 高い水準を十分に下回るものに抑えると同時に、工業化以前よりも 1.5°C 高い水準に制限する努力を継続することも掲げていた。しかし、2021 年 11 月 13 日の COP26/CMA3 の決定（いわゆるグラスゴー気候合意）において、締約国は、こうした二重の気温目標を「再確認」した（決定 20 節）上で、1.5°C 上昇の方が 2°C のそれに比べて気候変動の影響が「遥かに小さい」ことを首肯し、気温上昇を 1.5°C に制限する努力を継続することを決意した（21 節）。その後、2023 年 12 月 13 日の COP26/CMA3 の決定「第 1 次世界全体実施状況の検討結果」は、気温上昇を 1.5°C に制限するためには「GHG 排出の強力、迅速かつ持続的な削減」が必要なことを強調した（同 27 節）。

かように 1.5°C の目標に重点を置いた COP/CMA の決定は、二重の気温目標を掲げた 2 条 1 項との整合性の問題を提起する。これらの決定は、2 条と 4 条の解釈に関する締約国間の実質的合意、つまりウィーン条約法条

約 31 条 3 項(a)にいう当事国間の「その後の合意」に当たる。したがって、現在では、1.5°C の目標が「締約国の合意した主要な(primary) 気温目標」である。こうした解釈は、緩和措置が「利用可能な最良の科学」に基づくことを要求した 4 条 1 項だけでなく、気候変動枠組条約及びパリ協定の趣旨及び目的とも合致する(224-225,242)。

(2) NDC の作成

2 条の掲げた長期気温目標の達成に向けて、今世紀後半にカーボン・ニュートラルを実現する(4 条 1 項)ために、各締約国は、自国の NDC を作成し、通報し及び維持する(同条 2 項)。後者の規定には、“shall”という規範的な助動詞が使用されていることから、NDC の作成は締約国の法的義務である(234)。

しかし、締約国の作成する NDC の内容に関しては、一部の参加者が、各締約国の自己決定(self-defined)又は完全な裁量に委ねられていると主張した(237)。こうした主張が認められるかどうかは、NDC を作成する締約国に対する「期待と標準」を示した 4 条 3 項の解釈に懸かっている(240)。当該条項は、次のように規定している。

「各締約国による累次の NDC については、各締約国によるその直前の NDC を超える前進を示し、並びに各国の異なる事情に照らした CBDR-RC を考慮しつつ、各締約国のできる限り高い野心を反映するものとなる(will)。」

この規定では、助動詞に“shall”ではなく“will”が使用されているが、単なる勧告と読まれるべきではない。ここでの“will”の文言は、累次の NDC が「その直前の NDC を超える前進を示し」かつ「できる限り高い野心を反映する」ことを期待した「規範的な意味」(prescriptive sense)で使用されている。このことは、NDC の作成における締約国の裁量を制限する(241-242)。

NDC は、総体的に見て(when taken together)、パリ協定の 1.5°C 長期気温目標(2 条)と「気候系に対して危険な人為的干渉を及ぼすこととならない水準において大気中の GHG の濃

度の安定化させる」という気候変動枠組条約の究極目的(2 条)を達成するものでなければならない。また、全ての締約国は、NDC の作成において裁量権を行使する際に「相当の注意」を払わなければならない。したがって、NDC の作成における締約国の裁量権は、パリ協定の義務(世界全体で 1.5°C 上昇に制限)と慣習国際法の相当注意義務によって制限される(245)。

相当の注意の標準は、一定の要素に依存した可変的な概念である(深海底保証制度に関する ITLOS の勧告的意見)。気候変動の生起する脅威の重大性に鑑み、NDC の作成に適用される相当の注意の標準は「厳格な」(stringent)ものである。したがって、各締約国は、パリ協定の目的を達成するために「NDC ができる限り高い野心を反映することを確保すべく、最大限のことを行わなければならない」(246)。

各締約国の NDC を評価する際に適用される相当の注意の標準は、特に過去の GHG 累積に対する各締約国の寄与及びその開発水準と事情に応じて変化する。その意味で、「相当の注意」概念と CBDR-RC の原則には関連性が認められる(247)。

以上から、NDC は、一部の参加者が主張するような「完全に裁量的なもの」ではなく、パリ協定の定める基準と慣習国際法の相当注意の標準を満たさなければならない。各締約国の作成する NDC は、総体的に 2 条の定める協定の目的を達成できるものでなければならない(249)。

2 著しい環境損害の防止義務

越境的環境損害の防止義務が国際法の原則として最初に認められたのは、トレイル熔鉱所事件の国際仲裁判決(1941 年)であった。同判決は、「重大な結果を生起する事案で、損害が明瞭かつ説得力のある証拠によって証明される場合、いかなる国家も、他国の領域又はその領域内の財産又は人において若しくはそれらに対して、煤煙による損害を生起するような方法で自国の領域を使用する又はそれを許可する権利を有しない」と述べている。

ICJは、コルフ海峡事件の本案判決(1949年)において、「国家が他国の権利に反する行為のために故意に自国領域を使用されることを許可しない義務を負う」と判示した。また、同裁判所は、核兵器による威嚇・行使の適法性に関する勧告的意見(1996年)において、「自国の管理と管轄の下にある活動が他国又は国家の管理を越える区域の環境を尊重することを確保する国家の一般的義務は、現在では、環境に関する国際法の一部である」と述べている。さらに、ICJは、パルプ・ミル事件の判決(2010年)において、慣習環境法としての防止原則が「領域内又はその管轄の下にある区域内で行われる活動が他国の環境に著しい損害を与えることを回避するために利用可能な全ての手段を使用する義務」を国家に課していると判示した(272)。

本事案の一部参加者は、こうした環境損害防止義務の適用が「国境を跨いだ直接の環境損害」に限定されており、「累積的かつグローバルな過程である気候変動」には適用できないと主張した。しかし、裁判所は、核兵器による威嚇・行使の適法性に関する勧告的意見が環境損害防止義務を「国境を跨いだ直接の環境損害」に限定せず、グローバルな環境問題に適用していること(134)及び気候系が環境に不可欠な非常に重要な部分を占めると共に現在及び将来世代のために保護されるべきであることを理由に、慣習国際法の環境損害防止義務が「気候系その他の環境」にも適用されると説示した(134, 273)。

パルプ・ミル事件の判決によると、当該義務の主要な要件は、防止されるべき「著しい環境損害のリスク」と国家に要求される行動標準としての「相当の注意」である(273)。

(1) 気候系を含む著しい環境損害のリスク

問題の活動が著しい損害のリスクに当たるかどうかは、損害発生 の蓋然性又は予見可能性とその重大性(magnitude)に依存する(気候変動に関する ITLOS の勧告的意見)。損害のリスクの程度は、相当の注意の標準を適用する際の非常に重要な要素である。予想される損害の蓋然性と重大性が大きければ大きいほ

ど、相当の注意の標準は「より高度な行動」を国家に要求する(275)。

多数の国家とそれらの管轄又は管理の下にある私人の多様な活動の累積効果によって著しい環境損害が生じた場合は、たとえ特定国家の具体的な責任割合を特定することが困難であっても、気候系に対する著しい損害のリスクが認められる可能性がある(276-277)。

気候系その他の環境に対する著しい損害は、「利用可能な最良の科学」を考慮して決定されなければならない。IPCC の統合報告書(2023年)は、気候系に対する著しい損害のリスクが多様な人間活動の累積効果によって生起していると分析している。そして、同報告書によると、気候変動の悪影響(気温上昇、海面上昇、生態系と生物多様性に対する悪影響、異常気象)は、GHG 排出の累積が気候系その他の環境に対して著しい損害を生起しつつある(278)。

以上から、気候変動を生起する多様な形態の行為が拡散的かつ多面的であることは、気候系その他の環境に対する著しい損害防止義務の適用を妨げない(279)。

(2) 国家の行動標準としての「相当の注意」

国家は、環境損害防止義務を果たすために「相当の注意」を払って行動しなければならない(パルプ・ミル事件の判決)。相当の注意の標準の内容は、具体的状況におけるさまざまな要素(関係国の事情と時間の経過に伴う発展を含む)に応じて変化する(ガブチコヴォ・ナジュマロシュ計画事件の ICJ 判決)(280)。気候変動のリスクの普遍性と急迫性に照らすと、気候系に対する著しい損害を防止する相当の注意の標準は、「厳格な」ものである(138)。

気候変動の文脈における「相当の注意」の標準の内容を決定する際には、特に次の7つの要素が関連する。

a. 適当な措置

相当の注意義務は、自国の領域又は管轄内での活動が他国の環境に著しい損害を与えることを回避するために「利用可能な全ての手段を使用すること」を国家に要求する(パルプ・ミル事件の判決)。そのために、国家は、

「立法、行政手続及び問題の活動の規制に必要な執行メカニズムを含めた国家制度を確立し、かつ目的の達成に向けて当該制度を効果的に機能させるために適当な警戒(vigilance)を行わなければならない」(気候変動に関する ITLOS の勧告的意見) (281)。

気候変動の文脈における適当な規制と措置は、気候系に対する著しい損害を防止するために必要な GHG 排出の強力、迅速かつ持続的な削減の達成を企図した規制的な緩和メカニズムを含む。これらの規制と措置は、国家の管轄又は管理の下にある公的及び私的活動者の行為を規制するだけでなく、それらの実施を確保するための効果的な執行と監視のメカニズムを伴わなければならない(282)。

b. 科学的・技術的情報

科学的情報は、損害の蓋然性と重大性の評価に必要な証拠を提供する場合がある。著しい損害の生起する高度の蓋然性を示した「一般的に認められた科学的証拠」が存在する場合、相当の注意の標準は「より高度なこと」を要求する。この点で、IPCC 報告書は、気候変動に関する「利用可能な最良の科学」を包括的かつ有権的に再述したものである。ただし、国家が関連の科学的情報にアクセスし、それらに基づいて適切に行動する能力を欠く場合、CBDR-RC の原則に従って、適当な防止措置を取らないことが必ずしも相当の注意の欠如に当たらない場合がある(283-284)。

損害を防止・緩和する技術的手段の利用可能性は、国家に合理的に期待される行為に影響を与える。容易に利用可能な技術によってリスクに対処することが可能な場合、国家がそれらを使用することを期待される。しかし、技術の使用が更なるリスクを生起する場合、国家は、それらを慎重に使用することを期待される。関連技術の費用は、国家の能力に応じて合理的に期待することのできる技術を決する際の非常に重要な要素である(286)。

c. 関連する国際的な規則と標準

気候変動に関連して要求される相当の注意には、環境リスクを評価する時点の標準が考慮されなければならない。それは、拘束力の

ある規範と拘束力のない規範から構成される。つまり、国際的標準は、条約と慣習国際法に基づいたそれだけでなく、気候変動条約に基づく COP 等の決定及び適当な場合には勧告された技術的規範と実行にも盛り込まれている。環境損害防止義務は、一般的に実体的要素(適当な措置を取る義務など)と手続的要素(通報と協議の義務など)から成るが、両要素の間には「機能的な関連性」が認められる(287-289)。

d. 国家の能力面の差異

著しい環境損害を防止するために「利用可能な全ての手段を使用する義務」は、特定の状況に適用可能な相当の注意の標準を同定する際に「国家の能力(capabilities)」が考慮されなければならないことを含意している。こうした要素は、CBDR-RC の原則に反映されている(290)。

ILC は、一般国際法に関して、十分に発展した経済と人的、物質的資源を有し、かつ非常に発展した制度とガバナンスを有する国家に期待される注意(care)の程度がそうではない国家に期待されるそれとは異なることを指摘している(危険な活動の越境損害防止条文案3条の注釈)。また、ITLOS も、気候変動に関する勧告的意見において、海洋環境の損害防止義務の履行が「より大きな能力と十分な資金を有する国家に対して、そうではない国家よりも高度なことを要求する」と述べている(291)。

スペクトルの一方の極には、産業革命以降の GHG 排出に著しく寄与し、その排出削減を行う資金と技術を有する先進国が、また他方の極には、過去の GHG 排出にほとんど寄与しておらず、経済発展の能力をほとんど有しない後発発展途上国が存在している。そして、双方の極の間には、気候変動枠組条約の締結以降に相当発展した国家、つまり現在では世界の GHG 排出に著しく寄与し、有意な緩和・適応を行う能力を有する国家と気候変動への対応に寄与する資金と技術を具備する国家が存在している(150)¹⁸。

気候変動の文脈において、先進国は、より

高度の行動標準を要求される。各事案において先進国に要求される標準は、最終的に各国の具体的事情つまり「利用可能な全ての手段」に懸かっている。国家に要求される相当の注意の程度を決定する 1 要素としての各国の能力の差異は、先進国と発展途上国の区別だけでなく、各国の個別事情にも依存する。相当の注意の標準の「多元的かつ発展的な性質」に照らすと、国家が経済的に発展し、その能力を増大させるのに照応して、相当の注意の標準が国家に要求する内容も高度になる。ただし、利用可能な手段と能力への参照は、相当の注意義務履行の不当な遅延やその全面的な免除を正当化する訳ではない(292)。

e. 予防的アプローチ又は予防原則とそれぞれの措置

ITLOS は、深海底保証制度に関する勧告的意見において、「潜在的リスクに関して説得力のある徴憑(indications)が存在するにも拘わらず、国家がこうしたリスクを無視した場合は、相当注意義務に反する」、したがって予防的アプローチが環境損害防止義務に基づいた「一般的な相当注意義務の必須部分」であると説示した。裁判所は、こうした ITLOS の結論に同意する。予防的アプローチ又は予防原則は、それが適用可能な場合、国家が慣習国際法の損害防止義務を果たす際に要求される行動標準を決定する際の「指針」となる(293-294)。

f. リスク評価と環境影響評価

国家が、越境的な共有資源に影響を及ぼす恐れのある事業計画に関して環境影響評価(EIA)を実施しない場合、相当の注意とそれに内包された警戒と防止の義務に反する(パルプ・ミル事件の判決)。コスタリカ道路建設事件の ICJ 判決(2015 年)は、こうした状況における EIA の実施が現在では「一般国際法の要件」であること及び EIA 実施義務の基礎を成す原則が「著しい越境的悪影響を及ぼす恐れのある事業計画」についても一般的に適用可能であることを首肯している(296)。

ただし、慣習国際法は、EIA の範囲と内容についてまで具体的に定めている訳ではない。各事案において要求される EIA の具体的内容

を決定するのは、あくまで各国である。その際に、各国は、計画された開発の性質と規模、環境に対する悪影響の可能性、さらに相当の注意を払う必要性について考慮する(パルプ・ミル事件の判決)。気候変動の生起するリスクが EIA の実施方法の適切性に影響を及ぼすことから、多様な活動形態に適用可能な一般的手続によって評価することが合理的である。ただし、かかる一般的手続は、EIA の一部として、特に著しく GHG を排出する計画中の活動について「特別な気候関連の評価」を実施することを妨げない(297-298)。

g. 通報及び誠実な協議

著しい環境損害を防止する相当の注意義務は、時には自国の活動の悪影響のリスクを他国に通報し、誠実に協議する義務も内包している(コスタリカ道路建設事件の判決)。気候変動に導く過程の特殊な性質を考慮すると、計画中の活動が気候系の保護に取り組む国家集団の努力に著しい影響を及ぼす場合には、就中、通報と協議が必要不可欠である。それは、例えば GHG を排出する資源開発政策を変更する場合や GHG 排出の悪影響に取り組む国家間の有意な協力に必要な場合である(299)。

「相当の注意」の標準に関する結論：相当の注意の標準に関する上記の関連要素を具体的状況に適切に適用する作業は、当該標準の可変的かつ発展的な性質のために複雑なものになる可能性がある。しかし、これらの関連要素は、個別に又は結合して、さまざまな状況において適切な行動標準を決定する際の「指針」を提供する。著しい環境損害のリスクが存在するかどうか、環境保護のために相当の注意を払う義務の関連要素が特定の状況に適用可能かどうか及びどの様に適用されるかは、客観的に決定されなければならない(300)。

3 海面上昇に関連する義務

気候変動に伴った海面上昇が国家の海域と領土の法的安定性に与える影響について、多数の参加者から強い懸念が表明された。それは、海面上昇に伴った海岸線の後退にも拘わらず、国家の海域測定の基線とその外側の限

界線、さらには領土が完全に水没した場合に国家としての法的資格をそのまま保持することができるかどうかという問題であった(355)。

UNCLOS の締約国は、同条約の 16 条、75 条及び 84 条に基づいて、自国の海域画定の特別な基線（直線基線など）とその外側の限界線（領海だけでなく、排他的経済水域と大陸棚のそれも含む）を示した海図又は地理学的経緯度表を国連事務総長に寄託することになっている。そのために、締約国が、気候変動に伴う海面上昇の生じた物理的変化に照応して、既に適切に寄託した海図又は地理学的経緯度表をアップ・デートする義務を負うのかが問題になる(358)。

締約国は、気候変動に伴う海面上昇の生じた物理的変化に照応して、UNCLOS に基づいて適切に確定・寄託した海図又は地理学的経緯度表をアップ・デートする義務を課せられていない。その理由は、UNCLOS の上記 3 規定がこうしたアップ・デートの義務を締約国に課していないこと、さらに ILC の「海面上昇に関する研究グループ」の最終報告書（2025 年）が UNCLOS の締約国にはこうしたアップ・デートの義務が課せられていないと結論付けたことにある(359-362)。

また、海面上昇が国家の領土保全、つまり国家の法的資格に影響を及ぼすかどうかの問題に関して、一部の参加者は、たとえ領土の完全な喪失や人口の移動があったとしても、国家資格の継続には「強い推定」が働くと主張した。裁判所は、いったん国家としての資格が確定されると、たとえその構成要素の 1 つが消失したとしても、必ずしも国家の法的資格を喪失する訳ではないと思料する(363)。

4 国際人権法の義務

国際人権法に関連して、諮問決議の柱書は、裁判所が特に考慮すべき国際的文書として、市民的及び政治的権利に関する国際規約（いわゆる自由権規約）、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（いわゆる社会権規約）及び世界人権宣言の認めた権利を、また決議前文の第 5 節は、重要な国際的文書とし

て、子どもの権利条約を掲げている。しかし、一部の参加者は、国際人権法が気候系その他の環境を保護する自立的な(self-standing)義務を国家に課していないと主張した。

(1) 人権の享有に対する気候変動の影響

パリ協定の前文は、「締約国が、気候変動に対処するための行動をとる際に、人権、健康についての権利、先住民、地域社会、移民、児童、障害者及び影響を受けやすい状況にある人々の権利並びに開発の権利に関するそれぞれの締約国の義務の履行並びに男女間の平等、女子の自律的な力の育成及び世代間の衡平を尊重し、促進し、及び考慮すべき」であると記している(374-375)。

気候変動は、それに伴った海面上昇、旱魃、砂漠化、自然災害等を通じて人の健康と生活に悪影響を与え、その結果として一部人権の効果的な享有を著しく阻害する恐れがある。かかる人権としては、生命に対する権利（世界人権宣言 3 条、自由権規約 6 条、子どもの権利条約 6 条）、健康を享受する権利（社会権規約 12 条、世界人権宣言 25 条、子どもの権利条約 24 条 1 項）、相当な生活水準に関する権利（世界人権宣言 25 条、社会権規約 11 条）、私生活、家族及び住居を保護される権利（自由権規約 17 条）、女性、児童及び先住民の権利（パリ協定前文）が考えられる(376-386)。

(2) 清浄、健全及び持続可能な環境に対する権利

2022 年 7 月 28 日、国連総会は、決議 76/300 「清浄、健全及び持続可能な環境に対する権利」(right to a clean, healthy and sustainable environment, 以下、CHSE の権利)を、賛成 161、反対 0、棄権 8(中国、イラン、ロシア等)で以って採択した。当該決議の前文第 20 節によると、大多数の国家が、国際的合意と国内法又は政策を通じて当該権利の一定形態(some form)を認めている。かかる国際的合意としては、人及び人民の権利に関するアフリカ憲章（いわゆるバンジュール憲章 24 条の人民の発展に有利な一般的かつ満足な環境に対する権利）、アラブ人権憲章（38 条の適切な生活水準の権利と安全な環境に対する権利）、ACHR

の経済的、社会的及び文化的権利に関する追加議定書（いわゆるサンサルバドル議定書 11 条の健全な環境において生活する権利）がある(390)。

CHSE の権利は、他の権利に関連しており（上記決議の第 2 項）、全ての人権の享有にとって重要なものである（前文の第 17 節）。したがって、この権利は、生命権、健康権、水、食糧及び住居へのアクセスを含む相当な生活水準の権利など多数の人権享有の「前提条件」であり、他の人権の享有に「内包されている」。したがって、CHSE の権利は、他の人権の享有に「必須な(essential)」ものである(392-393)。

(3) 結論

人権の享有に対する気候変動の悪影響を考慮すると、気候系その他の環境を保護すること無しに十分な人権享有を確保することはできない。人権の効果的な享有を確保するために、国家は、特に人権の保障、標準と法律の採択及び私人の活動規制に適切な考慮を払って緩和・適応措置を取らなければならない(403)。

国際人権法の義務と気候変動条約その他の関係環境条約及び慣習国際法の関係義務とは、相互に関連している。したがって、国家は、国際人権法の義務を履行する際に気候変動条約その他の関係環境条約及び慣習国際法の関係義務を考慮しなければならないのと同様に、気候変動条約その他の関係環境条約及び慣習国際法の関係義務を履行する際には国際人権法の義務を考慮しなければならない(404)。

5 国家責任の帰責性

国家責任の文脈における帰責性(attribution)とは、国際法に基づいて「特定の作為と不作為を国家に帰属させる作用」(ILC の国家責任条文案 2 条注釈)を意味する。これは、国際違法行為の認定に必要な要件の 1 つである(425)。

一部の参加者は、GHG の排出それ自体が国際違法行為ではないこと及び気候変動の文脈では有責国と被害国が多数存在することから国家責任を追求することが困難であると主張した。それに対して、他の参加者は、ILC の国

家責任条文案 4～11 条に反映された帰責性の一般的枠組が気候変動の文脈にも適用可能であること及び国家に帰責する行為が法律、政策及び計画の採択を含むこと（化石燃料の生産と消費を促進する決定を含む）などを指摘している(426)。

国家責任の帰責性は、国際法の基準に従って決定されなければならない。国家機関の行為が当該国の行為と見做されることは「国際法の十分に確立された規則」であり、気候変動の文脈にも適用可能である。したがって、国家（機関）が GHG 排出から気候系を保護する適当な措置を取らなかった場合、当該国に帰責する国際違法行為となる可能性がある。こうした国際違法行為には、化石燃料の生産と消費、化石燃料探査の許可若しくは化石燃料に対する補助金の供与が含まれる(427)。

一部の参加者は、GHG を排出する私人の行為を国家に帰責することができないと主張した。しかし、国家は、相当の注意を払って私人の活動を規制する義務を課せられている。したがって、国家がその管轄の下にある私人の GHG 排出量を制限する規制措置を取らなかった場合、相当注意義務に違反することになる(428)。

確かに、気候変動の文脈においては、多数の国家が長期間に互って多数の国家に損害を与えるという点で、国家責任を追求する際に困難を伴う。しかしながら、IPCC の報告書（2023 年）と欧州委員会の政策科学合同研究センター報告書（2022 年）によれば、現在と過去の排出を考慮に入れて世界の総排出に対する各地域と各国の寄与分を算出することが可能である。もっとも、国際違法行為となるのは、GHG の排出行為それ自体ではなく、気候系に対して著しい損害をもたらす国家の義務違反行為である(429)。

多数の国家が気候変動に関与しているという事実は、個別国家の義務違反が気候系に著しい損害を生起しているかどうか、かかる損害が認められる場合にそれがどの程度のものであるかを決定することを、より困難にする。しかし、慣習国際法の国家責任規則は、多数

の有責国が存在する状況にも対応することが可能である。コンゴ領軍事活動事件の ICJ 判決（2022 年）は、「複数の行為主体に帰属する複数の原因が損害を生じた状況においては、…かかる損害の部分的責任が行為主体間に配分されるべきである」と判示している(430)。

したがって、気候変動の文脈においては、各被害国が、気候系その他の環境に損害をもたらす国際違法行為を行った全ての国家の責任を個別に追及することができる。ただし、国家責任の帰責性とその配分を決定する際に発生する事実問題については、事案毎に解決されなければならない(431-432)。

6 因果関係の特定

損害の因果関係(causation)は、国際違法行為と国家への帰責性という国家責任の 2 要件に含まれていない。国際違法行為と損害の因果関係の証明は、国際違法行為によって被った損害の回復(reparation)を請求する際に必要な要件である(433)。

一部の参加者は、気候変動の拡散的性質(diffuse nature)のために、気候変動の文脈において因果関係を特定することが困難であると主張した。それに対して、他の参加者は、気候変動の文脈においては、国際違法行為と損害の因果関係が推定されるべきであると反論した。しかし、いずれの主張も説得力を欠いている。損害が競合的・複合的要因の結果であるという事実は、国家を損害回復の義務から免除することができない。他方で、因果関係が損害回復請求の必要要件であることから、それを軽々に推定することも許されない(434-435)。

気候系を保護する国家の義務違反とその損害の因果関係の特定に関しても、ICJ の判例（ニカラグア国境地帯活動事件及びコンゴ領軍事活動事件の判決）を通じて発展した「十分に直接的かつ確実な因果関係」(sufficiently direct and certain causal nexus)の基準が適用可能である(436)。

コンゴ領軍事活動事件の判決によると、国際違法行為と損害の因果関係は、静態的性質

のものではなく、国家の違反した一次規則と損害の性質及び程度に応じて変化する。したがって、国際違法行為と損害の因果関係に関する上記基準は、気候変動に伴った損害回復請求に対応するための「十分な柔軟性」を具備している。気候変動の文脈における因果関係は、気候事象が人為的な気候変動に起因するものであるかどうか（IPCC 報告書などの科学的評価による）及び気候変動の生起する損害がどの程度まで特定の国家又は国家集団に帰責するのか（実際の請求に応じて具体的に決定）という 2 つの要素を内包している(436-437)。

確かに、国際違法行為と気候変動の生起する損害の因果関係は、局地的な汚染源の場合と比較して「より脆弱」である。しかし、このことは、気候変動において因果関係の特定が不可能であることを意味しない(438)。

7 国家の義務の法的性質

多数の参加者は、諮問事項(a)において同定された国家の義務の一部、特に国際人権法の義務の一部が「対世的義務」(obligation *erga omnes*) の性質を有すると主張した¹⁹。かような法的性質の義務は、一般的な国家責任とは異なる「特別な法的帰結」をもたらす(439)。

ILC は、一般国際法の強行規範の同定と法的帰結に関する結論 17 の注釈(3)において、地球公共財(global common goods)に関する国際法の一部規則が対世的義務を創出する可能性を指摘した。気候変動の文脈においては、全ての国家が大気や公海のような「地球環境公共財」(global environmental commons)を保護することに共通の利益を有している。したがって、気候系を保護する国家の義務は、対世的な義務である(440)。

気候変動枠組条約とパリ協定は、国際社会全体の利益となる気候系の保護において「全ての締約国の本質的な利益」を担保している。その根拠は、両条約の前文が気候変動とその影響を「人類の共通の関心事」と位置付け、パリ協定 2 条が気候変動の脅威に対する「世界全体での対応」を求めていることにある。し

たがって、両条約に基づいた締約国の緩和義務は、「他の全ての締約国に対する義務 (obligation erga omnes partes)」(ジェノサイド条約適用事件判決など)である。その結果、気候変動条約の全ての締約国は、条約の主要な緩和義務の履行に法的利益を有しており、それらを履行しない他の全ての締約国の責任を追及することができる(440-441)。

ILC の国家責任条文案 48 条 1 項は、国家の違反した義務が国際共同体全体に対するものである場合、被害国以外の国家であっても、有責国の責任を追及する権利を有することを首肯している。したがって、気候変動緩和義務の基礎が慣習国際法にある場合には全ての国家が、またそれが気候変動条約にある場合には全ての締約国が、違反国の責任を追求することができる(442)。

ただし、実際の救済方法に関しては、被害国と被害を受けていない国との間で差異が生起する。被害を受けていない国は、義務違反による損害の回復(原状回復、金銭賠償及び精神的満足)までは請求することができず、国際違法行為の中止と再発防止の保証のみを請求することができる。ただし、被害を受けていない国が被害国又は義務の受益者のために損害回復義務の履行を違反国に請求することは可能である(443)。

V 批評

UNEP の第 4 次気候訴訟報告書は、「国際機関における気候訴訟が、その数は相対的に少ないものの、気候変動に関連する国際法の状況を明晰化し、国内の気候訴訟に重大な影響を与える可能性がある」と記している²⁰。こうした指摘は、特に「国連の主要な司法機関」である ICJ が特定の専門分野を包摂した国際法全体の視点から発出する勧告的意見について妥当する²¹。そこで、最後に、本報告書で取り上げた気候変動に関連する国際法の重要な論点に関して明晰化された事項を簡単に整理しておきたいと思う。ただし、これらの論点においては、今後の気候訴訟において議論又

は争点となる可能性を内包した法的に曖昧又は不明確な点がいくつか残されている。

1 有意性

裁判所は、勧告的意見の法的理由の最後に付した傍論において、「この結論によって、法が現在進行中の気候危機に取り組む社会的、政治的行動に対して情報を提供し、その指針を提示することができるものと期待している」と述べている(456)。そこで、本報告書で取り上げた重要な論点(適用法を含む)において明晰化された「指針」を簡潔に纏めておくことにする。

先ず、諮問事項の適用法に関して、裁判所は、気候変動条約を「特別法」と位置付けることによって他の関連する国際法規則の適用を排除しようとする一部参加者の主張を退けている。そして、諮問事項(a)に関しては、気候変動条約だけでなく、国連憲章、UNCLOS、気候変動に関連した他の環境条約、慣習国際法の著しい環境損害防止義務と協力の義務、国際人権法、並びにこれらの国際法規則の解釈指針となる原則が適用されている。また、国家義務違反の法的帰結に関する諮問事項(b)については、「国家責任に関する十分に確立された慣習国際法の規則」が適用されている。

これらの適用法に基づいて、諮問事項(a)に関しては、1.5°C の目標が「締約国の合意した主要な気温目標」であること、NDC の作成における締約国の裁量が気候変動条約の義務と慣習国際法の相当注意義務によって制限されること、慣習国際法の著しい環境損害防止義務を気候変動の文脈に適用する際には著しい環境損害のリスクと相当の注意の要件を具備する必要がある、後者の要件には CBDR-RC の原則、予防的アプローチ、EIA などの要素が関連すること、気候変動に伴う海面上昇が沿岸国及び島嶼国の海域と国家としての法的資格に影響を与えないこと、気候変動の影響が一部人権の効果的享有を著しく阻害する可能性を内包すること並びに CHSE の権利が他の人権享有の前提又は必須の条件であることが明晰化されている。

また、諮問事項(b)に関しては、気候系に損害をもたらす複数国家の責任を個別に追求することができること、ICJの判例を通じて発展した国際違法行為と損害の「十分に直接的かつ確実な因果関係」の基準が気候変動の文脈にも適用可能であること並びに気候系を保護する国家の義務が「対世的義務」の性質を有することが明晰化されている。

2 今後の議論に向けて

勧告的意見は、国連総会の諮問決議に従って気候変動に関連した国際法のさまざまな分野を検討の対象としているために、気候変動に関する慣習国際法を説示した部分（取り分け防止原則における相当の注意義務）を除いて、かなりコンパクトに纏められた印象がある²²。その結果、本勧告的意見には法的に曖昧又は不明確な点がいくつか残されており、今後の気候訴訟において議論又は争点となる可能性がある。

(1) NDCの作成における締約国の裁量権

勧告的意見は、NDCの作成において締約国が裁量権を行使する際に、気候変動枠組条約とパリ協定の義務だけでなく、慣習国際法の相当注意義務も課せられると説示している。そして、気候変動の生起する脅威の重大性に鑑み、NDCの作成に適用される相当の注意の標準は厳格なものであり、各締約国は、パリ協定の目的を達成するために、できる限り高い野心がNDCに反映されるよう最大限のことを行わなければならないとした。

勧告的意見によると、NDCの内容（特にGHG削減目標）が各締約国の「できる限り高い野心」を反映しているかどうかは、NDCの総体から見た気候変動枠組条約の究極目的（2条）及びパリ協定の1.5°C気温目標（グラスゴー気候合意）の達成可能性と、各締約国の過去の排出量及びその開発水準と個別事情を考慮した「相当の注意」の標準に照らして評価される。しかしながら、これらの曖昧かつ抽象的な基準と標準によってNDCの内容が締約国の裁量範囲内にあるかどうかを客観的に評価することがどこまで可能であろうか。

また、締約国の上記義務に「残存カーボン・バジェット」（今後のGHG排出限度量）を算出する義務まで含まれるかどうかは議論になる可能性もある。ノルテ判事は、慣習国際法の環境損害防止義務から、締約国が特定の排出限度量を約束する緩和義務を演繹することに批判的である。同判事によると、パリ協定は、京都議定書のように一部の締約国が特定の排出限度量を約束する方式ではなく、より協調的かつより事前決定的ではないNDC方式を採用している。したがって、慣習国際法の義務を通じて京都議定書の排出限度量「約束」方式を追加することは、所謂「司法立法」に当たる。このことは、締約国の排出限度量の超過を国際違法行為に結び付ける「残存カーボン・バジェット」概念にも妥当するといふ²³。

(2) 予防的アプローチの法的地位

勧告的意見が気候変動に関連した国際法規則の明晰化に最も貢献しているのは、気候変動の文脈に適用される「著しい環境損害防止義務」の内容を詳述している点であろう。勧告的意見は、慣習国際法の当該義務が気候系の保護にも適用可能であることを確認した上で、その適用要件と具体的な関連要素をも提示している。その中で取り分け注目されるのは、環境損害防止義務に関する「相当の注意」要件の関連要素の1つに予防的アプローチが掲げられている点である。

ITLOSは、深海底保証制度に関する勧告的意見において、予防的アプローチを「慣習国際法の一部にする趨勢」を首肯した。そして、こうした趨勢は、予防的アプローチが深海底資源の探査等に関する国際海底機構の規則とそれに附属した探査契約標準条項に盛り込まれることによって「明らかに強化された」と述べていた²⁴。そのために、ICJが本勧告的意見において予防的アプローチを慣習国際法として認定したのかが議論になる可能性がある。以下のところでは、この点に関する私見を述べておきたいと思う。

ICJは、ガブチコヴォ・ナジュマロシュ計画事件の判決において、環境損害の不可逆性と

損害賠償制度に固有の限界を考慮した「環境保護の分野における警戒と防止」の必要及び経済開発と環境保護を調整する SD の概念に立脚した「新しい規範と基準」の発展を指摘しながらも、予防的アプローチの用語自体には言及していない²⁵。また、パルプ・ミル事件の判決は、予防的アプローチが証明責任の転換を伴わないことを指摘する一方で、「条約規定の解釈適用に関連する」可能性を認めていた²⁶。

また、ITLOS は、深海底保証制度及び気候変動に関連した UNCLOS 締約国の義務に関する 2 つの勧告的意見において、予防的アプローチに言及している。先ず、前者の勧告的意見は、予防的アプローチを保証国の「一般的な相当注意義務の必須部分」と位置付けることにより、潜在的风险に関して説得力のある徴拠が存在するにも拘わらず、国家がこうしたリスクを無視した場合には、相当注意義務と予防的アプローチに違背するとした²⁷。

次に、後者の勧告的意見は、UNCLOS194 条 1 項の海洋環境汚染防止措置を取る義務を、目的又は結果の達成を国家に要求する「結果の義務」ではなく、相当の注意を払って行動することを国家に要求する「行為の義務」(obligation of conduct)と性質決定している²⁸。そして、相当の注意の標準を具体的状況に適用する際に考慮すべき要素として、科学的・技術的情報、関連する国際的な規則と標準、損害のリスク、内包された緊急性、国家の能力と利用可能な資源に加えて、予防的アプローチを掲げていた²⁹。

本勧告的意見は、予防的アプローチを「一般的な相当注意義務の必須部分」と捉える ITLOS の見解を支持した上で、気候系の保護を含む環境損害防止義務の「相当の注意」要件の関連要素の 1 つに予防的アプローチ（上記の国際判例とは異なり、予防原則も併記）を掲げている³⁰。このことは、予防的アプローチが相当の注意の標準を具体的に決定する際の「指針」の役割を果たすことを含意しているという³¹。

以上から、本勧告的意見は、ICJ と ITLOS の

上記判例と同様に、予防的アプローチを慣習国際法の規則として直接適用することを慎重に排除していると思料される。予防的アプローチは、あくまで環境損害防止義務の「相当の注意」要件の関連要素の 1 つに位置付けられているに過ぎない。その意味で、本勧告的意見は、予防的アプローチが慣習国際法の環境損害防止義務の解釈適用に関連することを指摘したにとどまる。

(3) CHSE の権利

勧告的意見は、CHSE の権利を他の人権の効果的享有に必須の前提条件と捉えている。しかし、チャールズワース判事は、CHSE の権利と他の人権とのこうした関係性について疑念を表明している。それは、IACtHR の勧告的意見が「健全な環境に対する権利」を生命権のような他の権利に付随したものとは異なる「自立した権利」と位置付けた上で、この環境権に由来する「健全な気候(healthy climate)に対する権利」を ACHR に基づいた「独立した権利」と捉えていたからである³²。

チャールズワース判事は、勧告的意見が CHSE の権利の具体的内容に言及していない点についても不満を表明している。同判事によると、その実体的権利には、「安定した気候、清浄な空気、安全かつ十分な水の供給、適切な公衆衛生、健康的かつ持続可能な方法で生産された食糧、安全な(non-toxic)生活環境、健全な生物多様性と豊かな生態系」に対する権利が、また CHSE の手続的権利には、環境情報へのアクセス、環境に関する意思決定への参加及び効果的な救済へのアクセスといった権利（国連総会決議 76/300 の前文）が含まれるという³³。

同判事は、勧告的意見において CHSE の権利が既に慣習法化しているのか或いはその生成過程にあるのが明確にされていない点についても批判している。国連総会決議 76/300 は、当該権利の法的根拠として、大多数の国家が国際的合意及び国内法と政策を通じて、その一定形態を認めていることを指摘していた。そして、勧告的意見は、かかる国際的合意

として、バンジュール憲章、アラブ人権憲章及びACHRの追加議定書を挙げている。

しかしながら、これらの国際的合意は、普遍的な人権条約ではなく地域的なそれにとどまっており、しかもそれらの保障する人権はCHSEの権利そのものではなく、それに関連した「一定形態」の権利に過ぎなかった。裁判所がCHSEの権利の慣習法化について言及していないのは、こうした事情を勘案したためであろう。

以上のように、勧告的意見においては、CHSEの権利と他の人権との具体的関係性だけでなく、その内容と法的根拠についても曖昧さ又は不明確さが残されている。そのために、今後の気候訴訟においては、これらの点を巡って活発な議論が展開される可能性がある。

(4) 国家機関の行為の帰責性

勧告的意見は、国際違法行為の帰責性に関連して、国家機関の行為を国家自身の行為と見做す「国際法の十分に確立された規則」が気候変動の文脈にも適用可能であることを首肯している。そして、勧告的意見によると、気候変動の文脈における国家機関の国際違法行為には、化石燃料の生産と消費、化石燃料探査の許可、化石燃料に対する補助金供与が含まれる。

しかし、筆者は、この後段の指摘に関して、かなり違和感を抱いている。諮問事項(a)に対する裁判所の回答の中に化石燃料の生産等を段階的に廃止する国家の義務が盛り込まれていないにも拘わらず、国家の義務違反に伴った国家責任に関する諮問事項(b)への回答において、唐突に化石燃料生産等の段階的廃止義務に違反する事案が例示されているからである³⁴。

化石燃料の生産、探査許可及び補助金の段階的廃止を気候変動に関する国家の義務の中に盛り込むように強く主張したのは、バンダリ判事とクリーブランド判事であった。両判事は、その共同宣言において、化石燃料からクリーンエネルギーへの漸進的移行が気候系を保護する国家の義務に内包されていると主

張し、裁判所が「もっと力強くこれらの具体的問題に取り組むべきであった」と指弾している。両判事によると、取り分けEIAとNDCの作成及び実施において、化石燃料の生産、許可及び補助金に関する国家の具体的義務が考慮されるべきであったという³⁵。

ちなみに、勧告的意見の掲げた上記の事案は、あくまで国家に帰責する可能性(may)のある国家機関の違反行為を例示したものに過ぎない(427)。しかしながら、それらが「国連の主要な司法機関」であるICJの提示したものであることから、今後の気候訴訟においては、化石燃料の生産と消費、探査許可及び補助金に関連した国家機関の具体的措置が上記の違反事例に該当するかどうか争われる事態も想定される。

(5) 因果関係の基準

勧告的意見は、気候変動の文脈において国際違法行為と損害の因果関係を特定することが困難であるという一部参加者の主張と因果関係の存在を推定すべきであるというその両方を退けた上で、ICJの判例を通じて発展した「十分に直接的かつ確実な因果関係」の基準を採用している。しかしながら、気候変動の被害国がこのように厳格な因果関係の存在を証明することは、實際上、不可能に近いと思われる。

勧告的意見は、国際違法行為と損害の因果関係が国家の違反した一次規則と損害の性質及び程度に応じて変化することから、因果関係の上記基準が気候変動の文脈にも適応可能な「十分な柔軟性」を具備すると説示している。しかしながら、裁判所自身も認めているように、気候変動に関する国際違法行為とその損害の因果関係は、局地的な環境汚染の場合と比較して「より脆弱」である。こうした事情を勘案した場合、気候変動の文脈においても、因果関係の上記基準に「十分な柔軟性」を期待することができるであろうか。

また、裁判所によると、気候変動の文脈における因果関係の上記基準には、気候事象が人為的な気候変動に起因するものであるかどうか及び気候変動の生起する損害がどの程度

まで特定の国家又は国家集団に帰責するの
という 2 つの要素が内包されている。前者の
要素が IPCC 報告書などの科学的評価に基づ
いて判断されるのに対して、後者の要素は、
実際の請求に応じて具体的に決定されなけれ

ばならないという。しかしながら、具体的事
案において、これらの要素、取り分け後者の
要素を客観的に評価することは、實際上、相
当の困難を伴うと思料される。

【註】

¹ Global Climate Litigation Report, 2023 Status Review, UNEP, p.22.

² Climate Litigation Report 2025, Climate change in the courtroom; Trends, impacts and emerging lessons, UNEP, pp.5-8.

³ Ibid., pp.10-21.

⁴ 拙稿「欧州人権裁判所におけるシニア女性の気候訴訟」本報告書所収。

⁵ ECtHR, IACtHR 及び AfCHPR において、それぞれに 14 件、2 件及び 1 件の気候訴訟が提起されている。Climate Litigation Report 2025, op. cit., pp.15-19.

⁶ Request for an advisory opinion submitted by the Commission of Small Islands States on Climate Change and International Law (COSIS), Advisory Opinion of 21 May 2024, *ITLOS Reports 2024*.

⁷ チリとコロンビアの要請によるもので、勧告的意見は 2025 年 5 月 29 日に採択され、同年 7 月 3 日に送達されている。Advisory Opinion OC-32/25 of 29 May 2025, Climate Emergency and Human Rights, IACtHR.

⁸ Obligations of States in respect of climate change, Advisory Opinion of 23 July 2025, *ICJ Reports 2025*.

⁹ Pan African Lawyers Union, Request for Advisory Opinion on the Obligations of States with respect to the Climate Change Crisis, AfCHPR, 2 May 2025.

¹⁰ バヌアツのイニシアチブには、2019 年に南太平洋大学法学部の 27 人の学生が開始した「気候変動と闘う太平洋諸島の学生」(PISFCC)のキャンペーン活動が影響を与えたと言われている。COSIS Press Release, ICJ releases its Advisory Opinion on the obligations of States in respect to climate change.

¹¹ Written statement submitted by the Republic of Vanuatu, 21 March 2024, p.15.

¹² Written statement of the COSIS, 22 March 2024, vol. I, para.10.

¹³ Request for an advisory opinion of the ICJ on the obligations of States in respect of climate change, UNGA/Res.77/276, 29 March 2023, reproduced at Obligations of States in respect of climate change, op. cit., pp.6-9.

¹⁴ 京都議定書の下で、先進締約国は、第 1 約束期間（2008 年～2012 年）及び第 2 約束期間（2013 年～2020 年）において、それぞれ特定の排出量削減を約束していた。本事案の参加者の一部は、当該議定書がもはや本事案に関係しておらず、国連総会の諮問決議の柱書にもリストアップされていないことから、それを検討する必要がないと主張した。しかし、裁判所は、当該議定書がまだ効力を保持しており、気候変動条約の解釈や気候変動枠組条約附属書 B の締約国による排出量削減の約束遵守の評価に役立つ可能性を指摘している(219-221)。

¹⁵ 国際法の分立に関する ILC の研究グループは、複数の規則が 1 つの問題に係わる場合には「調和の原則」に従って関係規定を「できる限り両立可能な単一の義務のセット」をもたらすように解釈すべきこと、また或る規範が他の規範の解釈をアシストする「解釈の関係」にある場合にはウィーン条約法条約 31 条 3 項(c)の「系統的統合の原則」（条約の解釈に際して当事国間の関係に適用される国際法の関連規則を考慮する）が適用されることを指摘している。

ILC, Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law, Conclusion 1(4),4(17)-(23), A/CN.4/L.682 and Add.1, 2006.

¹⁶ チャールズワースを含む 4 人の判事は、その共同宣言において、裁判所内の議論の中心が気候変動に関する国家の義務に適用可能な慣習国際法と気候変動条約の関係性にあったと述懐している。4 人の判事は、国家が気候変動条約を十分かつ誠実に遵守していることが実質的に一般慣習法の義務を遵守していることを示唆すると記した勧告的意見 314 節の一部がその文脈から切り離され、慣習国際法の義務が単に気候変動条約の義務を遵守することによって履行されるという様に「独立して解釈される」ことを危惧していた。Obligations of States in respect of climate change, op. cit., Joint Declaration of Judges Charlesworth, Brant, Cleveland and Aurescu.

¹⁷ 気候変動に関する ITLOS の勧告的意見においては、31 の締約国・地域(EU)と COSIS を含む 8 の国際機関が陳述書を提出している。Request for an advisory opinion submitted by the COSIS, op. cit., Written Proceedings. これらの数字と比較すると、本事案に対する世界的関心の高さが窺われる。

¹⁸ 薛判事は、勧告的意見が先進国と後発発展途上国の間に 2 つの国家類型を認めた点(150)を批判し、そのことが先進国と発展途上国の義務を差異化した「気候変動条約レジームの基本構造」を歪めること及び発展途上国の新たな区分が気候変動条約に法的根拠を有しないことを指摘している。Obligations of States in respect of climate change, op. cit., Separate Opinion of Judge Xue, paras.62, 64.

¹⁹ バルセロナ・トラクション事件（第 2 段階）の ICJ 判決（1970 年）は、国際法における国家の義務を、国家が他国との相互関係において負う義務と国際社会全体に対して負う対世的又は普遍的な義務とに分類している。前者の相互的義務は外交的保護などの分野に見られるもので、当該義務の履行に法的利益を有する国家のみが違反国の責任を追及することができる。他方で、後者の対世的義務は、現代国際法における侵略行為とジェノサイドの違法化、奴隷と人種差別からの保護を含む基本的人権に関する原則と規則に内包されている。当該義務の履行は「全ての国家の関心事」であり、全ての国家が当該義務の履行に法的利益を有している。Case concerning Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, 2nd Phase, Judgement of 5 February 1970, ICJ Reports 1970, paras.33-34.

²⁰ Climate Litigation Report 2025, op. cit., p.10. 本勧告的意見の影響は、国内裁判所の気候訴訟にとどまらず、国際的なそれにも波及することが予想される。

²¹ バヌアツ主導の下で、2026 年 5 月 20 日に国連総会（80 会期）が本勧告的意見に関する決議案(A/80/L.65)を採択している。その内容は、全員一致の勧告的意見を歓迎し、「現行国際法の有権的な明晰化に貢献した重要性」を首肯した上で、ICJ の掲げた国家の義務の遵守を促すものであった。当該決議に基づいて、82 会期にはこれらの遵守促進方法を提示した報告書が事務総長から提出され、83 会期においては「気候変動に関する国家の義務についての ICJ の勧告的意見のフォローアップ」が議題に取り上げられる予定である。141 ヶ国が当該決議の採択を支持する一方で、米国、ロシア、産油国など 8 ヶ国が反対し、インドやトルコなど 28 ヶ国が棄権している。General Assembly backs historic World Court climate crisis ruling, United Nations News, 20 May 2026, Climate and environment.

²² チャールズワース判事は、国連総会が気候変動に関する広範囲なトピックを諮問したために、裁判所の回答がかなり圧縮されることになったと述べている。Obligations of States in respect of climate change, op. cit., Separate Opinion of Judge Charlesworth, para.1.

²³ Obligations of States in respect of climate change, op. cit., Declaration of Judge Nolte, paras. 12, 30. ちなみに、ECtHR は、シニア女性の気候訴訟において、慣習国際法の義務ではなく、欧州人

権条約 8 条（私生活及び家族生活が尊重される権利）とその判例法を根拠にして、パリ協定の設定したカーボン・ニュートラル達成のタイムラインに沿って残存カーボン・バジェットを算出することをスイス当局に求めている。拙稿「欧州人権裁判所におけるシニア女性の気候訴訟」本報告書所収を参照。

²⁴ Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area, Advisory Opinion of 1 February 2011, *ITLOS Reports 2011*, para.135.

²⁵ Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project, *ICJ Reports 1997*, para.140. 1977 年のダニューブ川条約の改正を要求したハンガリーが予防原則を援用した(para.97)だけでなく、両当事国が予防措置の必要性についても合意していた(para.113)。

²⁶ Case concerning Pulp Mills on the River Uruguay, *ICJ Reports 2010*, para.164.

²⁷ Responsibility and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area, *op. cit.*, para.131. 拙稿「深海底活動保証制度における予防的アプローチ」『環境法政策と環境紛争に係る問題点の検討－2015・2016 年度環境に関する法的問題検討班研究報告書－』日本エネルギー法研究所（2019 年）所収を参照。

²⁸ Request for an advisory opinion submitted by COSIS, *op. cit.*, paras.237-238. ちなみに、ICJ は、行為の義務として、合理的に利用可能な全ての手段の使用（ジェノサイド条約適用事件判決）、規制・行政的措置の採択と実施（パルプ・ミル事件判決）、さらに通報と情報交換及び EIA の実施（シララ川水域事件判決）を挙げている。本勧告的意見は、行為の義務を「義務の掲げる目的を達成するために利用可能な全ての手段を使用する」義務と定義した上で、結果の義務との区別の相対性及び国際環境法における相当注意義務との密接関連性についても触れている。Obligations of States in respect of climate change, *op. cit.*, paras.175, 207-208.

²⁹ *Ibid.*, paras.239-242.

³⁰ チャールズワース判事は、勧告的意見が科学的不確実性に関する「予防原則」とリスクに関する慣習国際法の「防止義務」との関連性について全く触れていない点についても不満を述べている。同判事によると、気候変動の文脈においては、関連する科学的事実について既に高度の科学的確実性とコンセンサスが存在することから、国家の大半の行為については防止義務が適用されるという。Obligations of States in respect of climate change, *op. cit.*, Separate Opinion of Judge Charlesworth, paras.2-7.

³¹ 気候変動枠組条約の 3 条柱書とパリ協定の前文は、枠組条約 3 条の掲げる「原則」を、締約国が条約の実施措置を取る際の「指針」と位置付けている。Obligations of States in respect of climate change, *op. cit.*, paras.146, 194.

³² Advisory Opinion OC-32/25, *op. cit.*, paras.274, 300.

³³ Obligations of States in respect of climate change, *op. cit.*, Separate Opinion of Judge Charlesworth, paras.8-12.

³⁴ 勧告的意見が 427 節以外のところで化石燃料の生産、許可及び補助金について言及しているのは、国連総会の諮問範囲を明確化した 94 節にとどまる。同節によると、その諮問範囲は、GHG を直接排出する行為だけでなく、GHG 排出によって気候系に悪影響をもたらす国家の全ての作為と不作為も網羅する。こうした解釈は、産油国の特別な義務に関する裁判所の質問に対する大半の参加者の回答からも確認することができるという。かかる回答とは、気候系保護の義務が化石燃料の消費者と最終使用者だけでなく、化石燃料の生産、許可及び補助金などの行為にも及ぶというものであった。

³⁵ Obligations of States in respect of climate change, *op. cit.*, Joint Declaration of Judges Bhandari and Cleveland, paras.1-10.