

気候変動訴訟と原告適格

——事実上の損害要件と蓋然性を中心に——

下 村 英 嗣

I. はじめに

本稿は、アメリカの環境訴訟における原告適格を検討するものである。アメリカの原告適格に関する研究についてはすでに優れた先行業績が多くあるが、本稿では、最新の動向を踏まえ、気候変動を素材として被害の蓋然性に焦点を当てつつ原告適格の法理について考察する。

連邦最高裁の原告適格の許否の流れは、ルハンⅡ事件判決で厳格な基本的枠組みが定まり、その枠組みを維持しつつも蓋然的被害を認めたレイドロー事件判決やマサチューセッツ事件判決で拡大された。とくに、連邦清浄大気法（Clean Air Act：以下、CAA）において連邦環境保護庁（Environmental Protection Agency：以下、EPA）が気候変動の原因物質である二酸化炭素の規制権限を有するか否かが争われたマサチューセッツ事件では、最高裁により気候変動が引き起こす遠い将来の蓋然的被害も認められ、マサチューセッツ州に原告適格が認められた。

しかし、2009年のサマーズ事件最高裁判決では、将来的な環境の蓋然的被害が認定されず、原告適格はその範囲を狭く解釈され否定された。未然防止を趣旨とする環境法で蓋然的被害が認められないことは、環境法が機能不全になりかねない。

もう一つの本稿の問題関心である気候変動問題は、被害者の特定可能性、被害発生の有無・時期・規模や因果関係に関する科学的不確実性、判決による特定個人の救済可能性といった現代の環境問題が具備する特質を網羅する。このような気候変動問題の特質は、環境訴訟全般に内在する問題を

顕著に示しているといえよう。

これらの特質が原告適格法理の中でどのように扱われ、原告適格の許否にどのような影響を与えるかについて、本稿はとくに原告適格の要件の一つである事実上の損害を中心に考察する。

以上の関心を検討するにあたり、本稿では、アメリカの原告適格法理の枠組みを概観した後に、連邦最高裁判決が蓋然的な被害に関連する訴訟で原告適格の認否を判断する際に蓋然性をどのように扱ってきたかについて主要な判例から検討する。そして、下級審における蓋然的被害に関する原告適格の判断を考察した上で、気候変動訴訟における原告適格の法理を検討し、気候変動訴訟において原告適格が認められる方途を探る。

なお、本稿において「蓋然性」という言葉は、被害が起こる見込み、あるいはそのおそれがあるという意味合いで使用する。

(本稿は、環境法政策学会第15回学術大会で報告し、環境法政策学会編『公害・環境紛争処理の変容』(商事法務, 2012年) 224-237頁に掲載された拙稿に加筆修正したものである。)

II. アメリカの原告適格の枠組み

1. 連邦裁判管轄権と要件

アメリカの裁判管轄は、連邦の裁判所制度と州のそれとの並立制である。合衆国憲法上、最高裁を含む連邦裁判所が扱うことができる事件の範囲(司法判断適合性)は、第3編第2条の「事件または争訟」(case and controversies)に該当するものである。しかし、アメリカの連邦裁判管轄権の範囲は、この憲法規定にとどまらず、三権分立論から発祥した裁判所が自ら課した要件によっても判断される。

司法判断適合性は「入口要件」とも言われ、その主な要件として、原告適格、勧告的意見の禁止、紛争の成熟性(ライプネス)、紛争の事後消滅

(ムートネス)、政治問題排除がある¹⁾。

本稿は、入口要件のうち原告適格を対象とするが、気候変動訴訟では他の要件も重要な意味合いを持つ場合があるため、必要に応じて触れることにする。とくに政治問題排除は、環境訴訟でまず問題にならないと言われてきた²⁾が、気候変動訴訟では大きな問題になることがある。

政治問題排除の法理は、被害が不特定多数の者に共有される場合、そのような被害は一般的不満 (**general grievance**) と呼ばれ、一般的不満に該当する問題は裁判所が判決によって対処すべきではなく、行政あるいは立法が対処すべきであるというものである。

気候変動問題は、特定の者に被害を与えるわけではなく、不特定多数、ひいては世界中の人間が被害を受ける類の問題である。したがって、気候変動問題も政治問題として捉えられ、司法判断に適合しないとされるおそれがある。

2. 現行の原告適格の枠組み〜ルハンII事件最高裁判決³⁾

現在の原告適格法理の枠組みは、ルハンII事件最高裁判決で形成された。ミネラルキング溪谷事件判決において原告の中に一人でも具体的で特定可能な損害を受ける者がいれば原告適格が認められると判示されて以来、アメリカでは、環境訴訟における原告適格の範囲が拡大してきた。しかし、保守的なスカリアが最高裁判事に就任して以来、一気に保守化の傾向が強まり、原告適格の範囲も狭められることになった。その象徴的かつ転機となった事件がルハンII最高裁判決である。

(1) 事件の概要

ESA (絶滅のおそれのある種の法) では、ある生物が絶滅危惧種または危急種に指定された場合、速やかに当該種の重要生息地を指定することに

- 1) これらの入口要件については、畠山武道『アメリカの環境訴訟』(北海道大学出版会、2008年)18-26頁を参照。
- 2) 畠山、前掲注1、26頁。
- 3) *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U.S. 555 (1992).

なっており、重要生息地指定後は、種の持続的生存や生息地を破壊・悪化させる一切の連邦行為を禁止している (§7(a)(2))。そして、連邦行政機関が生息地に影響を与える可能性のある「主たる建設活動」をする場合、ESA所管機関の内務省魚類野生生物局または商務省海洋漁業局と協議し、生息地に悪影響を与える行為を回避する義務を連邦行政機関に対して定めている (§7(b))。

両局は、行政機関の海外活動も協議対象とする共管規則を定めたが、他省庁からの不満を受け、協議対象を国内および公海での活動に縮小する新規則を定めた。この新規則制定について、環境保護団体は、上記 ESA §7(a)(2) に違反する旨の宣言的判決と、旧規則にもとづいた新規則を制定することを命じる差止命令を求めて出訴した。

本件で形成された原告適格の枠組みは、事実上の損害、因果関係、救済可能性の3つからなり、それぞれの内容は以下のとおりである⁴⁾。

(2) 事実上の損害

事実上の損害は、①具体的で特定可能な (concrete and particularized) 損害、②現実的または切迫した (actual or imminent) 損害、③法的に保護された利益の侵害から構成される。

①の具体的で特定可能な損害とは、環境が損害を受けるだけでなく、出訴した原告(個人)の損害が特定されなければならないことを意味する。ミネラルキング溪谷事件最高裁判決で判示されたように、環境団体が出訴する場合、そのメンバーに被害が発生またはそのおそれがない⁵⁾。

②の現実的または切迫した損害とは、憶測や仮定でないことを意味し、気候変動訴訟では科学的不確実性との関係が問題になる。切迫性の要素として、被害発生の特異性あるいはその客観性がある。これは客観的に被害

4) 畠山、前掲注1, 140-148頁。

5) ミネラルキング溪谷事件最高裁判決参照。Sierra Club v. Morton, 405 U.S. 727 (1972).

が将来的に起こるのか否かであるが、気候変動のような50年後、100年後に発生する被害に切迫性があると捉えられるのが問題となる。

③の法的に保護された利益の侵害については、アメリカの環境訴訟では、その範囲がわが国のそれに比べて非常に広く、経済的利益のみならず、たとえば景観、レクリエーション、審美なども入る。

(3) 因果関係

因果関係は、損害が原因行為に明白に起因でき（*fairly traceable*）なければならず、原告自身の法的利益を争わなければならない第三者の利益侵害の主張禁止を意味する。気候変動訴訟では、特定の二酸化炭素排出行為が原告自身の損害の原因行為と言えるのか、あるいは将来世代のための出訴が第三者の利益侵害の主張にならないかが問題になる。

(4) 救済可能性

救済可能性は、勝訴すれば損害が救済されること、換言すれば損害が請求認容判決によって排除されることであるが、それが単なる推量（*speculative*）ではなく、見込み（*likely*）がなければならない。つまり、勝訴によりほぼ確実に原告が救済される必要がある。気候変動の場合、特定の二酸化炭素の排出を止めたからといって、気候変動が防止できると言えるのが問題になる。

III. 最高裁判決における蓋然性と原告適格

1. レイドロー事件最高裁判決⁶⁾

(1) 事件の概要

産業廃棄物処理業者のレイドロー社が日本の水質汚濁防止法にあたる Clean Water Act（以下、CWA）の排水許可（NPDES）に違反する行為を繰り返したため、環境保護団体（Friends of the Earth：以下、FOE）が市民訴訟を提起しようとしたところ、レイドロー社は州当局に自身に対す

6) Friends of the Earth, Inc. v. Laidlaw Environmental Services (TOC), Inc., 528 U.S. 167 (2000).

る訴訟を提起するよう求め、州当局は州裁判所に訴えを提起した。しかし、州当局とレイドロー社は、民事課徴金10万ドルの支払いと許可内容の遵守で和解してしまった。

FOEは、何百回もの排水基準違反、排水検査義務や報告書提出義務の違反をしていることからレイドロー社が恒常的な許可違反行為をしているとして、宣言的判決、差止命令、民事課徴金の報酬を求める市民訴訟を提起した。FOEによれば、宣誓供述書には複数のメンバーがこれまでレイドロー社が投棄した河川を利用しており、レイドロー社の違反行為が身体や環境に悪影響をもたらすために河川利用を中止したことが記されていた⁷⁾。

(2) ルハンⅡの枠組み維持

ルハンⅡ事件最高裁判決で原告適格の枠組みが形成され、以後もその枠組みが維持されてきたことで、原告適格の範囲は狭められてきた。しかし、レイドロー事件最高裁判決は、事実上の損害、因果関係、救済可能性といったルハンⅡ事件最高裁判決の枠組み自体を維持しているものの、蓋然的被害を認めたことで、原告適格の範囲を広げたとされる。

(3) 増加したリスクへの合理的関心

本件で蓋然的被害を主張したFOEの原告適格を認める上で機能したのが増加したリスクへの合理的関心（reasonable concerns）テストである。レイドロー社がCWAの排水許可に違反した川へ汚染物質投棄を繰り返していたことについて、最高裁は、違法に汚染水が投棄された川を利用していた原告が汚染の存在をおそれているだけでは不十分であり、その汚染によって川をレクリエーションなどに利用できなくなることに関心があるか否かで事実上の損害の有無を判断した。つまり、環境汚染の存在に対するおそれではなく、原告が環境汚染によって自己の利益を侵害されることに対するおそれを判断基準としている。

この判断基準は原告の主観的要素に依拠するため、川の汚染により実際

7) 畠山, 前掲注1, 231-242頁。

に環境損害が発生することの立証が不要になり、川が汚染されているという事実に対する経済的利益、景観、レクリエーションなどの利益に原告が合理的な関心を寄せており、それが侵害されたことを主張すれば事実上の損害が認められる⁸⁾。

(4) 因果関係

また、因果関係について、原告である環境団体は、そのメンバーの環境への合理的関心、すなわちそのメンバーがレクリエーションなどで実際に川を利用しており、その利用利益が侵害されることの立証で足りる。もっとも、原告が単に汚染された川の近くに居住していることのみでは不十分で、その川に対する何らかの合理的関心がなければならない。たとえば、原告がその川を実際にレクリエーションで利用しており、今後もその予定があるのに汚染でレクリエーションができなくなることをおそれていることを主張しなければならない⁹⁾。

(5) 救済可能性

救済利益について、本件では、不法排水投棄をした被告にすでに民事課徴金が科されていたため、被告企業は、原告が勝訴したとしても、民事課徴金が国庫に入るだけで、原告に入るわけではないから、原告に救済可能性がないと主張した。しかし、本判決は、民事課徴金が有する全体的な違法行為抑制効果が原告の救済利益になりうるとした¹⁰⁾。

このような立法意思を汲んだ判決だったため、学説上、レイドロー事件最高裁判決は、議会の意思を尊重した政情回避の判決と評価されている。これに対して、ルハンⅡ事件最高裁判決は、議会の意思とはかけ離れた三権分立という憲法の原意主義に走った判決と指摘される¹¹⁾。

8) Laidlaw, *supra* note 6, at 181–185. Robin Kundis Craig, Removing “The Cloak of a Standing Inquiry”: Pollution Regulation, Public Health, and Private Risk in the Injury-in-Fact Analysis, 29 *Cardozo L. Rev.* 149, 181–183 (2007).

9) Laidlaw, *id.*, at 183–185; Craig, *id.*, at 181–183.

10) Laidlaw, *id.*, at 185–188.

11) 畠山, 前掲注1, 147頁。

2. マサチューセッツ事件最高裁判決

(1) 事件の概要

1999年に環境保護団体などがブッシュ政権の温暖化対策の無作為ぶりに対して CAA の請願手続を利用して、二酸化炭素を含む温室効果ガスを CAA の大気汚染物質に指定し、規制するよう請願した¹²⁾。しかし、EPA は、CAA で温室効果ガスを規制する強行規則を制定する権限を与えられておらず、たとえ当該権限があるとしても、温室効果ガスと気候変動の因果関係が明らかではないため、規制の実施は不合理であるなどと判断して、請願を却下した。2003年、環境保護団体のほかに複数の州や自治体などがコロンビア特別区巡回区控訴裁判所に訴訟を提起したが、具体的損害を主張していないとして訴えは却下された。しかし、反対意見でマサチューセッツ州だけは原告適格があるとされた¹³⁾。

(2) 法廷意見（スティーブンス法廷意見）

本件判決ではマサチューセッツ州だけに原告適格が認められた。その理由は、以下のとおりである。

①司法独自の基準に従って判断すべきという考え方にもとづいたルハン II 判決と異なり、本判決は、レイドロー事件判決と同様に、個別の環境法を定めた議会の意思を尊重しようとするものである。

ルハン II 事件最高裁判決は、司法の消極主義や慎重主義と言われる考え方にもとづいたものであり、三権分立を厳格に解する立場に立つ。この立場は、裁判所がある紛争や問題に対して判決を出すことで行政や立法の権力を侵害することに他ならず、三権を分立した憲法の趣旨に反すると考えている。そのため、市民訴訟で訴訟を提起し、判決を求める行為は、市民が大統領や議会から権限を奪う、あるいは市民にそれらの権限を譲り移すとみなされる¹⁴⁾。

12) § 202 (a) (1) of the Clean Air Act (CAA), 42 U.S.C. § 7521 (a) (1).

13) *Massachusetts v. EPA*, 127 S. Ct. 1438 (2007), 549 U.S. 497 (2007).

14) Lujan, *supra* note 3, at 576–577; Robin Kundis Craig, Will Separation of Powers Challenges “Take Care” of Environmental Citizen Suits? Article II, Injury-in-Fact, ↗

しかし、マサチューセッツ事件最高裁判決は、レイドロー事件最高裁判決の流れを受け、議会の意思を擁護する立場に立っている。すなわち、厳格に過ぎる三権分立論を展開し、裁判所独自の基準（ないし価値観）にしたがって判決を下すべきとするのではなく、特定の個別環境法において損害や因果関係を特定し、市民訴訟を定めた連邦議会の意思・権限を尊重するものと解しうる¹⁵⁾。

②マサチューセッツ州が原告適格を認められたのは、*parens patriae* 法理¹⁶⁾ にもとづく州の特別な地位による。この法理で、外交などを連邦に委譲した後に残る州民保護などの州の準主権的地位に関する権能が温暖化による州有海岸の浸食により損なわれるとされた。

具体的には、州民を保護する立場にある州は、仮に気候変動により海岸が浸食されれば、州民を保護することができず、また州の領土保全を保てないことになる¹⁷⁾。

③事実上の損害（現実的で切迫した損害リスク）については、現実の損害と将来の損害の双方を認定している。もっとも、気候変動の影響が認められたからといって、本件判決は、相当遠い将来の被害のみを認定したわけではない。本判決では、2000年から2007年にかけて海岸が数センチ減退したとして、現在のマサチューセッツ州の海岸がすでに浸食されたと現実の損害も認めている¹⁸⁾。

事実上の損害の切迫性の要素については、2100年までの被害を予測した

↘ Private “Enforcers,” and Lessons from Qui Tam Litigation, 72 U. Colo. L. Rev. 93, 98–99 (2001); Stephen M. Johnson, Private Plaintiffs, Public Rights: Article II and Environmental Citizen Suits, 49 U. Kan. L. Rev. 383, 418 (2001).

15) Bradford C. Mank, Standing and Future Generations: Does Massachusetts v. EPA Open Standing for Generations to Come?, 34 Colum. J. Envtl. L. 1, 68–69 (2009).

16) 飯泉明子「アメリカのパレンス・パトリエ訴訟に関する一考察」季刊企業と法創造第7巻第2号（2010年）291–329頁。

17) Massachusetts, *supra* note 13, at 1453–1454.

18) *Id.*, at 1455–1458; Robin Kundis Craig, *supra* note 8, at 194–196.

コンピューター・モデルを証拠採用し、これをもとに将来的に被害が起こるおそれがあると蓋然性を認めている¹⁹⁾。

④因果関係については、法廷意見は、海岸浸食の原因が気候変動にあり、気候変動の原因が温室効果ガスにあると因果関係を比較的容易に認めた²⁰⁾。

⑤救済可能性に関して、法廷意見は、EPAがCAAで二酸化炭素の排出を規制することで州の利益が救済される実質的蓋然性があるとした。本件で原告がEPAに二酸化炭素の排出規制を義務づけようとしたのは、アメリカ国内の移動発生源（自動車）からの排出だけである。周知のとおり、気候変動防止には、アメリカ国内の、それも一部の発生源からの排出を規制するだけでなく、世界的な排出抑制ないし規制が必要である。

排出量の割合が多いとはいえ、アメリカ国内の一部の発生源に対する規制のみでは、気候変動防止の効果は、微々たるものである。しかし、法廷意見は、気候変動を防止することはできないが、地球規模で温暖化の進行をわずかながらでも遅らせることができ、軽減できるため、救済の可能性はあると判示した。同時に、コンピューター・モデルを証拠採用したことで、遠い将来の破滅的な被害のリスクは、きわめて現実的になりうると述べた²¹⁾。

(3) 反対意見

本件判決には、ロバーツ判事から次のような反対意見が出された。

①事実上の損害については、将来の被害の証拠があまりにも不確実で切迫性がない。とくに、コンピューター・モデルにもとづく海面上昇の証拠は憶測や仮定に該当し、現実的で切迫した損害とは言えないため事実上の損害にあたらぬ。コンピューター・モデルは入力数値によって結果が大きく変動するため、そのようなものを証拠採用すること自体問題がある。また、法廷意見が採用したコンピューター・モデルは、2100年の予測だっ

19) *Id.*, at 1455.

20) *Id.*

21) *Id.*, at 1456, 1458.

たため、2100年まで発生しない被害は切迫性がない。

②救済可能性については、気候変動は地球規模の問題であるため、アメリカ国内の一部の排出（移動発生源）規制だけではマサチューセッツ州が救済されず、救済利益がない。仮にインドや中国のようなアメリカ以外の国で二酸化炭素やその他の温室効果ガスの排出量が増えれば、マサチューセッツ州の海岸浸食は防止できず、救済の見込みがない。

③政治問題排除の法理に該当する。気候変動の被害は不特定多数または全市民に及ぶため、気候変動問題は「一般的な不満」に過ぎず、行政や立法が対応すべき政治問題であり、司法が介入すべき問題ではない。このような政治問題に司法が介入するのは、三権分立論から行政や立法の権限を侵害することになる²²⁾。

3. サマーズ事件最高裁判決²³⁾

本件判決は、州のみとはいえ蓋然的被害により原告適格を認めたマサチューセッツ事件以降、州以外にも原告適格が拡大するかが注目されていた中で、原告適格の範囲をルハンII最高裁判決に逆戻りさせ原告適格を否定した。まさにスカリアの逆襲である。

(1) 事件の概要

合衆国森林局が国立森林保護区内の火災で被害を受けた238エーカーの連邦所有地にある廃材を販売するバート・リッジ・プロジェクト（Burnt Ridge Project）を承認した後、複数の環境保護団体は、森林局に対してコメント手続から250エーカー未満の廃材販売を免除している規制²⁴⁾の差し止めを求め、バート・リッジに適用されなかったその他の規制に異議申し

22) *Id.*, at 1463–1464, 1467–1471 (Roberts, C.J., dissenting); Blake R. Bertagna, Comment, “Standing” Up for the Environment: The Ability of Plaintiffs To Establish Legal Standing To Redress Injuries Caused by Global Warming, 2006 B.Y.U.L. Rev. 415, 444–446 (2006).

23) *Summers v. Earth Island Institute*, 129 S. Ct. 1142 (2009).

24) 16 U.S.C. § 1612 note.

立てするために訴訟を提起した。

当事者は、プロジェクトについて和解したものの、和解後間もなく、地裁は、森林局の規制を無効とし、コメント手続の免除に関する全国規模での差し止めを命じた。第9巡回区控訴裁判所は、バート・リッジ・プロジェクトに無関係な規制に対する原告の主張は紛争成熟性を欠くものの、当該プロジェクトに適用される規制が違法であるとした地裁の結論を支持し、コメント手続免除の適用に対する全国規模の差し止めを支持した²⁵⁾。

(2) スカリアの法廷意見（ルハンⅡの復活）

①環境団体の被害は確実であるが、特定の個人の被害まで明らかでなく、損害の具体性に欠けるとし、蓋然性にもとづく原告適格を否定した。

スカリアは、環境保護団体の誰かが被害を受けるのは確実であるが、それが誰かを特定できないレベルでは、ルハンⅡ事件最高裁判決で示された事実上の損害の要件のうち具体的で特定可能な損害に当たらないと判示した²⁶⁾。統計的に、環境保護団体のメンバー数が多ければ多いほど、そのメンバーのうちの誰かが将来的に被害を受ける確率（蓋然性）は高くなる（後述Ⅳ参照）。しかし、スカリアは、本件においても事実上の損害には個人の特定を求め、ルハンⅡ事件最高裁判決を復活させた。

②損害の現実性に関しては、環境保護団体のメンバーがいまだ被害を受けておらず、将来的に被害を受ける場所・時期を特定できない程度の蓋然性では具体的でも切迫した損害でもないとした。スカリアは、本件では、原告がそのことを立証していないと判示した。また、原告と被告が和解をしていることから、切迫した損害でもないとした²⁷⁾。

法廷意見は、レイドロー事件最高裁判決の蓋然性にもとづく利用者テストを「奇異なアプローチ」として認めなかった²⁸⁾。

25) Summers, *supra* note 23, at 1148.

26) *Id.*, at 1151–1152.

27) *Id.*, at 1149–1151.

28) *Id.*, at 1151.

(3) ブライヤー反対意見

本判決の反対意見は、レイドロー事件およびマサチューセッツ事件最高裁判決をもとにしたものである。ブライヤー判事の反対意見は、現実的脅威（realistic threat）テストというものを提示した。現実的脅威とは将来的に起こりうる切迫した損害のことを指す。

マサチューセッツ事件最高裁判決では、数十年後、百年後に起こりうる蓋然的被害を認定したため、ブライヤーにしてみれば、それよりも近い将来に起こる蓋然的被害を認めるに憚られない。

とくに、被害を受けるおそれのある原告は、場所・時期の正確な特定を必要とせず、起こりうる将来的な損害＝現実的脅威を立証すればよい。ブライヤーは、マサチューセッツ事件最高裁判決に即してマサチューセッツ州の海岸のどこが何年何月に浸食することまで立証する必要がないと述べ、本件でもそのような考え方に従うべきであると述べている²⁹⁾。

また、原因行為が将来的に反復され、原告に現実的な脅威を与えるもの（現実的蓋然性）であれば、切迫性を認めるべきであると述べている³⁰⁾。

レイドロー事件最高裁判決で認められたものの、本件法廷意見が認めなかった利用者テストについて、ブライヤーは、環境保護団体のメンバーが過去に国有林地区を訪れたことが宣誓供述書に書かれており、被害を受ける場所をとくに特定していないものの、将来的に被害を受けるおそれが何千分の1の確率であるとして認めた³¹⁾。

本件の場合、広大な国有林地区の中のどこを原告が訪れるのかは特定できない。しかし、原告が国有林地区をたびたび訪れ、いずれかの樹木が伐採された場所に遭遇することは、確率的にはありうることである。バーント・リッジ・プロジェクトの地区には数千本の樹木があるので、確率上、

29) *Id.*, at 1156 (Breyer, J., dissenting).

30) *Id.*, at 1155–1156 (Breyer, J., dissenting).

31) *Id.* at 1153–1155. 原告の環境保護団体シエラクラブは、メンバー数が70万人以上、Earth Island institute は15,000人以上、Center for Biological Diversity は5,000人以上いる。

数千分の一になる。それゆえ、ブライヤーは、原告が正確な時間、日付、GPS座標を特定できない場合さえも、将来の被害の脅威が現実的になりうるとした³²⁾。

この点、ブライヤーが反対意見で述べた例え話は興味深い。それは、ニューイングランド州に雪が降ることは予測できても、ニューイングランド州のどの町に何年何月何日何時何分に雪が降るかは特定できない。このような場合、ニューイングランド州に雪が降るとい程度の蓋然性を立証すれば、切迫性があり、事実上の損害を認めるべきであると指摘した³³⁾。

(4) 両者のアプローチの違い (Lyons 事件最高裁判決の解釈)

本件判決の法廷意見と反対意見は、両者が引用し、将来的な損害の差止めが争われた Lyons 事件最高裁判決の解釈が分岐となっている。

Lyons 事件は、警察官に交通違反容疑で拘束され首を絞められた原告が合衆国憲法第一修正などで保障された権利を侵害されたとして、損害賠償請求に加えて、ロサンゼルス市に首絞めの差止めを求めた事件である。

判決では、差止請求の原告適格は、警察官の首絞めによって将来の損害を被る見込みの有無にもとづき、将来的に警察官に遭遇する見込みだけでなく、すべての警察官が常に首絞めを行い、市がそれを命じたことを主張しなければならないとした。そして、原告が再度警察官に拘束され首を絞められる十分な見込みがあることは認められないため、原告の主張は単なる推量にすぎないとされた³⁴⁾。

スカリア法廷意見は Lyons 判決が将来的に「確実な」被害発生を必要としていると解釈し、ブライヤー反対意見は被害発生蓋然性があれば足りるとした。すなわち、スカリアによれば、将来的に確実に首を絞められることを求めるため、どの警官に遭遇するのかがわからないならば、すべての警官が必ず首を絞めることを立証することが必要となる³⁵⁾。一方、ブ

32) *Id.*, at 1156 (Breyer, J., dissenting).

33) *Id.* at 1157.

34) *Los Angeles v. Lyons*, 461 U.S. 95 (1983).

35) *Summers*, *supra* note 23, at 1150.

イヤーによれば、いずれかの特定の警官に首を絞められるかの立証は不要で、首を絞める警官が警官の中におり、その警官に遭遇する可能性があることを立証すれば足りる³⁶⁾。

このブライヤーの見解をサマーズ事件に即せば、原告の環境保護団体は、メンバーの少なくとも1人が森林局の行為によって合理的に近い将来に切迫している被害を受けることだけを立証すればよく、どの場所のいずれの樹木がいつ伐採されるかを立証する必要はないことになる³⁷⁾。

IV. 蓋然性に関する下級審の原告適格判断

ここでは、連邦最高裁での蓋然的被害に関する原告適格判断に加えて、かかる原告適格に対する下級審の認否動向について最高裁判決の影響に触れつつ述べる。蓋然的被害にもとづく原告適格を認容した例として NRDC II 事件高裁判決を、否定した例として Public Citizen 事件高裁判決を紹介する。

1. 蓋然性にもとづいた原告適格の認容例（NRDC II 事件判決）

(1) 事件の概要と **Natural Resources Defense Council v. EPA I**³⁸⁾ (NRDC I)

① 事件の概要

原告の NRDC は、使用禁止になっているオゾン層破壊物質の臭化メチルについて、2005年度に「重要な」(critical) 農業での使用を適用除外にした EPA 最終規則³⁹⁾を訴えた。NRDC によれば、EPA の適用除外規則が1987年モントリオール議定書での合衆国の条約義務に違反し、議定書の国内法
36) *Id.*, at 1156–1158 (Breyer, J., dissenting).

37) Bradford C. Mank, *Summers v. Earth Island Institute Rejects Probabilistic Standing, But A “Realistic Threat” of Harm Is A Better Standing Test*, 40 *Envtl. L. Rev.* 110–1119 (2010).

38) 440 F.3d 476 (D.C. Cir.) (rejecting standing), withdrawn, NRDC II, 464 F.3d 1 (D.C. Cir. 2006).

39) 40 C.F.R. § 82.4 (p) (2008).

CAA 規定⁴⁰⁾にも違反すると主張した。NRDC は、規則における臭化メチルの適用除外が合衆国内で真に重要な使用の範囲を超えている主張した⁴¹⁾。

原告適格について、NRDC は、適用除外対象の臭化メチルがオゾン層を破壊し、メンバーの皮膚ガンや白内障を発症するリスクを増加させるため、原告適格があると主張した。この主張を裏付けるため、NRDC は、専門家の宣誓供述書を提出し、その宣誓供述書では2005年度の適用除外規則によって1,680万ポンドの新規生産と消費から10人以上の死亡、2,000人以上の非致命的な皮膚ガン、700人以上の白内障が生じると述べられていた。EPA は、NRDC に原告適格があることを認めたものの、専門家の仮説に誤りがあると主張した⁴²⁾。

② NRDC I 判決

コロンビア特別区巡回区控訴裁判所は、NRDC には原告適格がないとした。その理由は、NRDC メンバーに対する年間リスクが原告適格テストの事実上の損害部分を満たすにはあまりにも遠い将来で憶測的であるからである。専門家の宣誓供述書が今後145年以上の推定死亡数であり、約3億人の合衆国人口すべてに敷衍するものであると理解して、「145年間で10人以上が皮膚ガンで死亡することに関して、EPA 規則による死者数の蓋然性は、年間一人あたり42億分の1になる」と述べた。

裁判所は、49万人を抱える NRDC においては1,200年に1人が死亡する確率になるため、死亡リスクが「非致命的」であるとした。さらに、裁判所は、その他のリスクも小さいと判断した。すなわち、145年以上かけて非致命的な皮膚ガンになる確率は2,100万分の1であり、白内障になる確率は6,100万分の1である。

40) 42 U.S.C. § 7671c (h).

41) NRDC I, *supra* note 38, at 480.

42) Cassandra Sturkie & Nathan H. Seltzer, *Developments in the D.C. Circuit's Article III Standing Analysis: When Is an Increased Risk of Future Harm Sufficient to Constitute Injury-in-Fact in Environmental Cases?*, 37 *Envtl. L. Rep. (Envtl. Law Inst.)* 10, 287, 10, 292 n. 89 (2007).

裁判所は、かかる確率の損害が「些細」(trivial)であるため、被害の蓋然性の増加が憶測の域を出ず事実上の損害を構成しえないとした。また、環境または公衆の健康の因果関係は多くのリスク要素が複雑に絡み合うため、誰かが発ガンする確率は現実の損害であるとは言い難く、時間的な近接という意味でも切迫していないとした。その結果、実質的蓋然性テストを満たすには不十分であると結論した⁴³⁾。

(2) **Natural Resources Defense Council v. EPA II (NRDC II)**

NRDCは、裁判所が現メンバーの生涯よりも長い145年以上にわたるといふ誤った被害推定によりメンバーに対する臭化メチルのリスクを計算したことを理由に、再審理を請求して出訴した⁴⁴⁾。臭化メチルの大気中での寿命が短いため、NRDCは、適用除外から生じるほぼすべての被害がメンバーを含めて訴訟中に生存している人々の生涯の間に起こるため、裁判所は年間リスクではなく生涯リスクにもとづいて計算するべきであったと主張した。

NRDCは、裁判所の42億分の1のリスク推定はメンバーに対するリスクを過小評価しており、現実の死亡や重病のリスクは10万分の1、すなわち49万人のメンバーのうち約5人が死亡や重病になるため、原告適格に十分であると主張した⁴⁵⁾。

NRDCの再審理請求に対して、EPAは、145年までリスクを分散させるべきでなく、生涯リスクを利用すべきであったことを認めたが、リスクがNRDCの主張するように約4万倍も高くないと反論し、再審理に反対した⁴⁶⁾。

NRDC II 裁判所は、「双方の当事者が原告適格問題に関する見解を変更さ

43) NRDC I, *supra* note 41, at 481–484. Sturkie & Seltzer, *ibid.*, at 10, 293も参照のこと。

44) Petition for Rehearing or Rehearing En Banc at 8–9, NRDC II, 464 F. 3d 1 (D.C. Cir. 2006) (No. 04–1438).

45) *Id.*, at 9–11.

46) Respondent EPA's Opposition to NRDC's Petition for Rehearing or Rehearing En Banc, *ibid.*, at 6.

せるに至る新たな情報を提供した」として、再審理を行った⁴⁷⁾。

NRDC II 事件で、裁判所は、被害の増加したりリスクが原告適格を認めるに十分である場合や、原告が当該リスクを定量化しなければならないかどうかについて巡回区控訴裁判所の間に統一した見解がないとした上で、臭化メチルの適用除外規則がメンバーの皮膚ガン生涯リスクを大幅に増加させるため、NRDC が原告適格を有すると判示した。裁判所は、オゾン層破壊によるリスクの最善の計測方法は生涯リスクであり、NRDC I で使用された年間リスクの方法ではないという EPA 専門家によって示された証拠を認めた。

NRDC II 判決は、個人が EPA 規則の結果として非致命的な皮膚ガンを発症する生涯リスクは、訴訟参加した専門家によれば20万分の1、EPA 専門家によれば12万9千分の1のいずれかであるとした。裁判所は、約50万人の NRDC メンバーのうち2人から4人が EPA の規則の結果として生涯のうちに皮膚ガンを発症し、この確率が NRDC に原告適格を付与するのに十分な損害になると判断した。NRDC II 判決は、蓋然的原告適格を認めた顕著な例といえる⁴⁸⁾。

(3) 最高裁判例との関係

コロンビア特別区巡回区控訴裁判所の NRDC II 判決は、蓋然的原告適格をもっとも強力で支持する事件である。人の生命・健康に被害を与えることを示す強力な統計的かつリスク評価の証拠が NRDC II ではあったため、審美やレクリエーションの損害が問題になったサマーズ事件とレイドロー事件よりも、損害のレベルが相当高い事件であった。

しかし、NRDC II 判決はサマーズ最高裁判決の後に出されたため、本来ならば、原告団体メンバーの皮膚ガン発症を知ることが不可能であるとして、原告適格を全面的に否定されたかもしれない。また、レクリエーション活動は NRDC II では争点とならなかったため、レイドロー事件最高裁判決

47) *Id.*, at 3.

48) *Id.*, at 5-7.

の合理的関心テストは適用し難い。

仮に最高裁がサマーズ事件判決やレイドロー事件判決での原告適格枠組みを維持するならば、おそらく NRDC II 事件のような生命・健康にかかわる事件でも最高裁は原告適格を認めないであろう。つまり、最高裁の原告適格の枠組みには、損害の重大性が考慮されていないのである。

2. 蓋然性にもとづいた原告適格の否定例

学説では、NRDC II 事件判決で原告適格が認められたのはむしろ特異であって、コロンビア特別区巡回区控訴裁判所が多くの蓋然的原告適格の請求を否定するのではないかと危惧し⁴⁹⁾、その危惧は実際サマーズ事件最高裁判決後に現実のものになった。その典型例が以下の **Public Citizen** 事件判決である。

(1) 事件の概要と **Public Citizen I** ～団体メンバーに対する将来の蓋然的損害

① 事件の概要

市民団体 **Public Citizen**（以下、PC）は、道路交通安全局（**National Highway Traffic Safety Administration**：以下、NHTSA）のタイヤの空気圧監視装置の基準が PC の提案するものよりも緩いため、メンバーが自動車事故による将来の損害のリスクが増加させられたと出訴した⁵⁰⁾。2000年に、連邦議会は、新しいタイヤの安全要件を求める **Transportation Recall Enhancement, Accountability, and Documentation Act (TREAD Act)**⁵¹⁾ を制定した。本法は、運輸長官に対して、タイヤが大幅に膨張したことをオペレーターに知らせる警告システムを含む、新車規制を発行するよう求めた。

49) Sturkie & Seltzer, *supra* note 42, at 10, 295–10, 296.

50) **Public Citizen I**, 489 F. 3d 1279, 1291 (2007), *modified on reh'g*, 513 F. 3d 234 (D.C. Cir. 2008) (*per curiam*).

51) 49 U.S.C. § 30123. 新車にタイヤ空気圧監視システムを備えることを自動車メーカーに義務付けたが、一方で、法律施行前に販売された自動車への対応策は整備されていない。

2005年に、NHTSAは、タイヤの安全性を規制する最終規則（連邦自動車安全基準138）を公表した。基準138は、自動車タイヤの空気圧が熱膨張することによりタイヤの破損が起りうることをドライバーに警告するタイヤ空気圧モニタリングシステムを新車に装着するよう自動車メーカーに求める⁵²⁾。

PCのほか、タイヤメーカー4社、タイヤ産業協会は、①空気圧モニターがあらゆる交換タイヤと互換する要件の欠如、②タイヤが大幅に膨張してからダッシュボードの警告灯点灯が点くまで最大20分の時間差があること、③内圧の25%以下の設定圧力（below-placard-pressure）基準の使用、④NHTSAが圧力モニターに求めた検証⁵³⁾を理由に、基準138の取り消しを求めてコロンビア特別区巡回区控訴裁判所に出訴した。

② Public Citizen I 事件判決

PC I 判決は、PCのメンバーに対する将来の蓋然的損害にもとづく団体原告適格の主張に関するものである。しかし、裁判所の法廷意見は、メンバーが交通事故で損害を受ける蓋然性を顕著にかつ直ちに（*demonstrably and imminently*）基準138が増加させる補足資料をPCが提出することを認め、その資料が「具体的で」「特定された」損害を示したことを認めた。

しかし、サマーズ事件判決と同様に、PC I 判決は、PCの申し立てた将来の損害が「現実的または切迫」したものであることに疑問を持った。裁判所は、交通事故がいつ起こるかは誰も答えられず、特定の個人に交通事故が起こる確率が極めて遠い将来で推測的であり、交通事故が起こる時期は全く不確実である⁵⁴⁾とした。

サマーズ判決の判決理由と同様に、PC I 裁判所は、PCのメンバー13万人

52) *Tire Pressure Monitoring Systems*, 70 Fed. Reg. 18, 136, 18, 136 (Apr. 8, 2005) (codified at 49 C.F.R. pts. 571, 585); *Tire Pressure Monitoring Systems*, 70 Fed. Reg. 53, 079, 53, 079 (Sept. 7, 2005) (codified at 49 C.F.R. pts. 571, 585); *Tire Pressure Monitoring Systems*, 70 Fed. Reg. at 18, 148.

53) *Public Citizen I*, *supra* note 50, at 1286.

54) *Id.*, at 1293–1294.

の遠い将来の推測的な請求をまとめることに意味はなく、PCメンバーの誰かではなく被害を受ける個人の特定を求めた。そして、遠い将来の蓋然的被害に対する請求について、「ある当事者に連邦裁判所管轄権を得るためにかかる遠い将来の推測的な請求を認めることは…最高裁の原告適格法理を換骨奪胎するおそれがある」と述べ、最高裁の先例により司法権を行使すべきでないとした⁵⁵⁾。

続けて、「当法廷は、少なくとも①実質的に増加する被害のリスク、②増加が考慮される実質的な被害の蓋然性の2つが双方とも揃ったならば原告適格を認めたであろう」と述べ⁵⁶⁾、増加するリスクのみによって具体的に特定された現実の損害が構成されるという主張⁵⁷⁾を受け入れなかった。

「第一に、ある出来事が起こるといふ単に増加したリスクは、全く抽象的である。具体的、直接的、現実的、明白でもない。第二に、増加したリスクは、一様で一般的な方法で人々に降りかかる。ある集団のすべての者は、同じ割合のリスクに遭うため、特定化されない。…第三に、最高裁は、時間軸において、3種類の被害があると述べてきた。それは、現実の被害、切迫した被害、切迫していない潜在的な将来の被害である。しかし、現実の被害として将来の被害の増加したリスクを扱うことは、これらのカテゴリーを消し去ってしまう。このアプローチでは、起こりうる将来の損害は、…切迫しているか否かに関係なく、単に起こりうることを理由に具体的に特定され、現実の損害となる。それは、最高裁の原告適格の先例を巧みに避ける創造的方法を除いて、意味をなさない⁵⁸⁾。」

(2) Public Citizen II 事件判決

PCが原告適格要件を満たさないとしたが、PCI裁判所は、団体メンバーのいずれかの者が原告適格に足る損害を被ったかどうかを判断する補足的

55) *Id.*, at 1294–1295.

56) *Id.*, at 1295.

57) R. Sunstein, What's Standing After Lujan? Of Citizen Suits, "Injuries," and Article III, 91 *Mich. L. Rev.* 163, 228 (1992).

58) *Public Citizen I*, *supra* note 50, at 1297–1298.

な訴状を PC が提出することを認めた⁵⁹⁾。

PC が追加訴状を提出した後、コロンビア特別区巡回区控訴裁判所は、PC II 事件判決⁶⁰⁾において、PC に原告適格がないと判示した。裁判所は、団体メンバーが PC の代替案に比べて基準138による交通損害の顕著で切迫した増加したリスクにあることを PC の統計的分析が示していないとした。それは、PC が基準138によって引き起こされる損害の数を定量化できず、PC の統計数値がタイヤ空気圧以外によって起こる損害も含まれていたからである⁶¹⁾。

ただし、裁判所は、NRDC II 判決に照らして蓋然的原告適格にもとづく訴訟をすべて禁止できないとも述べている。

結局、小法廷は、本案での判決において蓋然的原告適格の適法性を扱うようコロンビア特別区巡回区控訴裁判所に勧めた。その理由は、最高裁により構築された切迫性の憲法要件は何がリスクを増加させ、どのリスクレベルが事実上の損害を支持することになるかに関して正確な理解を求めるからである⁶²⁾。

(3) 最高裁判例との関係

PC I 判決は、団体メンバーの中に将来的に被害を受ける者がいるという蓋然性にもとづく団体原告適格を否定することによって、サマーズ事件の判決理由に類似する。PC 判決とサマーズ判決の双方は、団体の不特定メンバーに対する潜在的な将来の損害が切迫した損害を構成する最高裁のテストを満たさないと判示した⁶³⁾。

PC 裁判所は、蓋然的原告適格の請求が重大な権力分立問題を生じさせ、

59) *Id.*, at 1296–1298.

60) 513 F. 3d 234 (D.C. Cir. 2008).

61) *Id.* at 238–241.

62) *Public Citizen II*, 513 F. 3d at 241.

センテレ (Sentelle) 裁判官は、個別同調意見で、憲法第3編の連邦裁判所が権力分立を理由に蓋然的原告適格を否定すべきであると主張した。*Public Citizen II*, *supra* note 60, at 242 (Sentelle, J., concurring).

63) *Summers*, *supra* note 23, at 1149–1153.

現行政府行為が将来的に大多数の市民グループに損害リスクを増加させる主張に関しては行政府および立法府が適していることを提示することによってサマーズよりもさらに進んだ判決になった。

スカリアは、ルハンⅡ事件判決において、原告が具体的な損害を有するという原告適格法理の要件は現実の事件および紛争に司法権を限定することによって、また行政府および立法府に公益関連のその他の紛争を委ねることによって、三権分立原理を推し進めると主張した⁶⁴⁾。

しかし、サマーズ事件でスカリアは、PC判決とは異なり、蓋然的団体原告適格に関する権力分立論に立ち入らなかった。考えられる理由として、一つは、サマーズ法廷意見がサマーズ事件の解決に権力分立論が不要と考えたことが想定される。

もう一つの可能性は、その他の多数意見者がケネディ判事の単独の同調意見に不同意だったことである。ケネディは、原告適格のために損害を構成するものを定義する際に連邦議会の幅広い役割を強調した。それゆえ、多数意見（保守派）は、事件の幅広い憲法の関連性に同意できなかったのかもしれない⁶⁵⁾。

サマーズ事件の前、裁判所は非環境事件よりも環境事件で蓋然的原告適格を認めようとしてきたという主張があった。その代表的な裁判例がNRDCⅡで、本判決では環境問題に関連する事件での蓋然的原告適格を認めた。一方で、非環境事件のPC事件は蓋然的原告適格を否定し、異なる種類の分析が環境事件にも当てはまるか否かを扱わなかった。もっとも、裁判所が蓋然的原告適格の全面否定によって環境事件を例外として受け入れたかどうかは疑わしい。しかし、サマーズ事件判決は、環境事件における蓋然的原告適格を明確に否定した。

サマーズ事件以降、裁判所は、おそらくレイドロウ事件に由来するレクレーション活動を妨げられたことに関連する事件を除いて、蓋然的原告適

64) Lujan, *supra* note 3, at 576–577.

65) Summers, *supra* note 23, at 1153 (Kennedy, J., concurring).

格を認めないかもしれない。しかし、現在の汚染と現在のレクリエーション活動の変更の双方があるならば、レイドロウ事件判決は、たとえ原告の主な関心が将来生じる被害の蓋然性があるとしても、裁判所が原告適格を認定しうることを意味する。将来的に、原告は、サマーズ事件判決を避けてレクリエーション活動を喪失する主張に絡む事件の事実を明らかにすることによってレイドロウ事件判決の射程内に入ることを追求できる。

V. 現行の最高裁原告適格の枠組みにおける気候変動訴訟の原告適格

以下では、これまで述べてきた蓋然的被害に関する原告適格の動向を気候変動訴訟に適用する。

1. 気候変動の蓋然的性質と事実上の損害要件の適合可能性

(1) ルハンII判決およびサマーズ判決の事実上の損害要件

サマーズ事件判決は、NRDC IIのような事件で矛盾を露呈する。12万9千分の1または20万分の1の確率で皮膚ガンを起こす政府行為を申し立てる上で誰も原告適格を持たないからである。将来的に皮膚ガンを発症する人でさえ、おそらく、臭化メチルの適用除外が特定の人に皮膚ガンを起こすことを証明できないために出訴できない。蓋然性理論は、いずれの個人が実際に被害を受けるのかについて確実に予見できない。また、通常その他の考えられる被害の原因が存在する⁶⁶⁾。

それゆえ、原告は、将来的に不特定の者に被害を与える複雑な環境問題を申し立てられなくなる。サマーズ判決は、将来的に被害を受ける特定の個人を特定するルハン要件を補強する。代わりに、裁判所は、環境汚染が少なくとも原告団体のメンバーの一人に被害を与える現実的な蓋然性があるならば、原告適格を認めるだろう⁶⁷⁾。

66) Heather Elliott, *The Functions of Standing*, 61 *Stan. L. Rev.* 459, 505 (2008).

67) Bradford C. Mank, *Standing and Statistical Persons: A Risk-Based Approach to Standing*, 36 *Ecology L.Q.* 665, 689, 724, 728-730, 732-733, 739 (2009); Lujan, *supra* note 3, at 560-561.

ルハンII事件とサマーズ事件の最高裁判決にもとづく原告適格要件の解釈・適用にしたがえば、原告は将来的に被害を受ける個人、場所、時期の明確な特定を求められるため、具体的な被害を受ける個人、場所、時期を特定できない気候変動訴訟においては、損害の具体性および特定性を立証することはほぼ不可能である。

また、現実性または切迫性は、被害が発生する確率があることを示すだけでは不十分であり、確実に定量的な証拠を示す必要があるため、蓋然性（一定レベルの確率）を示すだけでは、原告適格は認められないであろう。

(2) レイドロー事件判決の合理的関心テスト

レイドロー事件判決の合理的関心事テストは、被害が起こる蓋然性を評価する。関心は、もし起こる可能性が極端に低い場合には合理的ではないため、レイドロー事件判決によって裁判所は被害の蓋然性を考慮せざるを得ない。もっともレイドロー事件判決は、原告に対してレクリエーション活動の現在の妨害を申し立てるよう求めることによって、蓋然的分析の範囲を制限していることに疑いがない。しかし、レクリエーション活動の機会喪失を申し立てる原告に対して、裁判所は、被害の合理性または蓋然性を最終的に評価しなければならない。レクリエーション活動の機会喪失を明確に申し立てるいずれの原告も、サマーズ事件判決の厳格な原告適格枠組みの例外としてレイドロー事件判決の合理的関心を使用できる⁶⁸⁾。

しかし、合理的関心テストは、相当に主観的なテストであり、どのような判断基準で合理的関心を構成するのかについて、レイドロー事件最高裁判決はとくに述べていない。このテストの気候変動訴訟への適合性については、将来的に気候変動が起こることに対する漠然とした危惧だけでは不十分であり、原告が有する利益（レクリエーションなど）が侵害されるおそれがあり、その侵害のおそれに対する危惧がなければならない⁶⁹⁾。

68) Laidlaw, *supra* note 6, at 181–85.

69) 下級審で合理的関心テストにもとつき蓋然的被害を認めたものとして、Friends ↗

具体的には、温室効果ガスの排出量が増加し続け、将来的に気候変動が起きるおそれがあるとして、合理的関心テストでは、「気候変動により海面が上昇することに対するおそれを抱いている」という漠然とした不安だけでは原告適格は認められない。仮に気候変動訴訟で合理的関心テストが適用され、原告適格が認められるとすれば、「気候変動により海面が上昇すれば海岸が浸食される。毎年海水浴に行っている海岸が浸食されれば、レクリエーションができなくなり、このような海岸利用ができなくなることを危惧している」といった具合になろう。

しかし、特定の区域・地域が汚染される場合と異なり、気候変動の海面上昇によって、レクリエーション利益が侵害される程度に毎年利用している海岸が浸食されることを立証するのは極めて困難と言わざるをえない。

(3) 現実的脅威テスト (サマーズ事件反対意見)

気候変動の被害の蓋然的性質からすれば、気候変動訴訟で原告適格が認められる可能性が高いものは、ブライヤー判事が提唱した現実的脅威テストであろう。

ブライヤーの現実的脅威テストは、現実的または切迫した被害の立証を求めるサマーズ事件判決の法廷意見におけるスカリアの伝統的なテストよりも、原告適格の目的において損害が生じたか否かを決定する合理的な方法論である。現実的な被害の脅威は、原告適格を認めるに充分になるべきである。現代の科学は、多くの環境及び健康の脅威が当然に蓋然的であることを理解している。なぜなら、有毒化学物質に曝露した一定割合の市民だけが被害を受けるおそれがあるからである。

加えて、ブライヤーの現実的脅威テストは、レイドロー事件判決の合理的関心テストであいまだった部分を明晰にしうるかもしれない。レイドロー事件判決は、合理的関心を構成する者に関して何ら指針を与えていな

of the Earth, Inc. v. Gaston Copper Recycling Corp, 204 F. 3d 149 (4th Cir. 2000) (en banc); Ecological Rights Foundation v. Pacific Lumber Co., 230 F. 3d 1141 (9th Cir. 2000).

い。その当時の科学にもとづいて、レイドロー事件判決の原告は、原告のいずれかが物理的被害の危険にあることを立証できなかった。それにもかかわらず、最高裁は、原告適格を認めた。

ブライヤーの現実的脅威テストは、原告団体、少なくともそのメンバーの一人が実際に将来的に被害を受けることを示す必要があることを提案する⁷⁰⁾。現実的脅威テストは、レイドロー事件判決の合理的関心テストよりは気候変動訴訟の原告適格認容に対して理論的に整合性が高いと思われる。したがって、裁判所は、レイドロー事件判決での不安定な合理的関心テストを補強し、それを取ってかわって現実脅威テストを使用できる。

気候変動は、誰がどこでどのような被害を受けるかを特定できない、あるいは立証できない。しかし、現実的脅威テストは、気候変動が起こることが予見される場合、それにより被害を受ける個人や場所、時期の特定までを求めず、原告が環境保護団体にメンバーの誰かが被害を受けることを立証すれば足りるからである。

もっとも、これは、前述した巡回区控訴裁判所での NRDC 事件や Public Citizen 事件のように、原告が被害を受ける確率の問題である。たとえば環境保護団体が原告である場合、団体メンバー数が多ければ多いほど、そのメンバーの中の誰かが被害を受ける確率が高くなる。したがって、原告の数や規模において公平性の問題が生じる⁷¹⁾。

2. その他の原告適格要件の適合性

気候変動訴訟における原告適格に関しては、上記の事実上の損害の要件ほか、因果関係、救済可能性の要件も問題になるため、ここで述べておきたい。

70) Elliott, *supra* note 66, at 504–505 & n222.

71) もっとも、原告適格の認否にあたって団体のメンバー数や規模は関係ないとする意見もある。Elliott, *supra* note 66, at 493 & n. 160, 504–505.

(1) 因果関係

気候変動訴訟において因果関係の要件は、①特定の温室効果ガス排出行為と被害の因果関係、②実際に被害を受ける人間が現世代に限らず将来世代も含むため、特定の排出行為と将来世代の被害の因果関係の2つが問題となる。因果関係の要件は、II章で述べたように、温室効果ガスの排出行為が生じた損害に明白に起因していなければならない。

①の場合、いずれの排出源で排出された温室効果ガスが、たとえば海面上昇による海岸浸食を引き起こしたのかを立証しなければならない。しかし、排出源が不特定多数あり、それらの排出源から排出された温室効果ガスが集積して地球全体に影響を及ぼす気候変動問題において、このような因果関係の立証は困難を極めよう⁷²⁾。

②は、原因行為と被害発生の間隔の問題である。つまり、気候変動の被害は、排出が行われた世代で発生するとは限らず、将来世代において発生する。現世代が特定の排出行為について出訴することは、将来世代のための出訴と解釈されかねない。アメリカの原告適格法理では、第三者利益のための出訴が禁止されている⁷³⁾ため、将来世代に関する因果関係の要件を満たすのは難しい⁷⁴⁾。

この点、マサチューセッツ事件最高裁判決が将来被害だけでなく既に現実被害が起きていることも認定したことは注目されよう。

(2) 気候変動被害の救済可能性

特定の温室効果ガス排出源に対する規制がどの程度の効果があり、損害が排除されるのかが問題になる。マサチューセッツ事件最高裁判決では、世界的に見ればわずかな効果でもあれば、救済可能性はあるとされた。しかし、同判決の反対意見で指摘されたように、国内の一部でのみ排出抑制対策を行っても、世界全体で排出抑制しなければ意味がないとされれば、

72) この点、マサチューセッツ事件最高裁判決は、自動車からの二酸化炭素の排出と海岸浸食の関係を比較的容易に認めてしまったと言えるかもしれない。

73) *Duke Power Co. v. Carolina Environmental Study Group*, 438 U.S. 59 (1978).

74) *Mank*, *supra* note 15, at 23–24.

救済可能性は認められないであろう。

3. 政治問題排除の法理

司法判断適合性（入口要件）の1つである政治問題排除の法理も、気候変動訴訟では言及されることがあるため述べておきたい。

気候変動訴訟の文脈で原告適格以外の入口要件で問題になるのは政治問題排除の法理である。不特定多数の人間が被害を受ける一般的不満は、三権分立論から行政や立法に任せるべきであるという法理である。これは、マサチューセッツ事件最高裁判決の反対意見でも言及された。

下級審でも、*Connecticut v. American Electric Power*⁷⁵⁾ は、原告適格の有無を検討することなく、地球温暖化の問題に関する複雑な政治問題は行政・立法機関による解決が妥当であるため、裁判所の管轄権を超えた政治問題であると判示した。本判決は、次のような事項の判断が裁判所の管轄権になじまないとした。①被告の二酸化炭素の排出に上限を設定する適切なレベルの判断、②被告に課す適切な削減割合の判断、③それらの削減を実施するスケジュールの作成、④気候変動に関する他国と合衆国の交渉に関する救済の意味を判断しバランスを取ること、⑤利用可能な代替的なエネルギー資源の評価と測定、⑥合衆国のエネルギーと安全保障に関する救済判決の意味を判断しバランスを取ること。

もっとも、政治問題排除の法理は、それほど絶対的な法理ではなく、実際マサチューセッツ事件判決では、気候変動リスクは非常に幅広く共有されているが、それ自体がマサチューセッツ州の準主権的利益を軽視する根拠とはならないと述べている⁷⁶⁾。

75) 406 F. Supp. 2d 265, 271–274 (S.D.N.Y. 2005).

76) *Massachusetts*, supra note 13, at 1456.

VI. 今後の課題：気候変動訴訟における原告適格認容の可能性

1. NEPA 訴訟における原告適格の緩和

手続法である国家環境政策法（National Environmental Policy Act：以下、NEPA）では、原告適格はかなり緩やかに認められる。ルハンII事件判決やサマーズ事件判決を先導・執筆したスカリア判事でさえ、環境影響評価法をはじめとする手続法の場合には、手続に着手してから、すべての手続が完了するまでに相当な時間がかかるため、切迫性の要件もかなり緩やかに解すべきであると述べている⁷⁷⁾。そのため、気候変動訴訟でも NEPA に関する訴訟では、原告適格が認められやすいかもしれない。

(1) 2分する下級審の対応

しかし、下級審においては、NEPA 訴訟においてどの程度の蓋然性があれば原告適格を認めるかについて対応は2分している。コロンビア特別区巡回区控訴裁判所では「実質的蓋然性」(substantial)という概念を用いて定量的な確実性の立証を求めるが、第9巡回区控訴裁判所は合理的蓋然性(reasonable probability)という概念を用いてかなり緩やかに切迫性を解し、原告適格を認める傾向にある⁷⁸⁾。

たとえば、コロンビア巡回区控訴裁判所は、政府が税法上の優遇措置が認められるガソリン添加剤としてバイオ燃料を認める規則を制定したことに対して、環境保護団体が当該規則制定時に環境影響評価書(EIS)を作成しなかったことを理由に規則の恒久的差止めとEIS作成を求めて出訴した事件で原告適格を否定した。原告は、かかる規則によりバイオ燃料用の穀物生産が増加し、農地が拡大する結果、原告がレクリエーションに利用する

77) ルハンII事件最高裁判決脚注7(スカリア意見)は、「手続的権利は特別であり、具体的な利益を保護するために手続的権利を付与された者は、救済可能性や切迫性に関するすべての通常の基準に該当しなくとも、その権利を主張できる。なぜなら、手続的損害が生じる時期と当該損害が原告に具体的な損害を与える時期には大幅な時間差がしばしばあるからである」と述べている。Lujan, *supra* note 3, at 572 n. 7.

78) Florida Audubon Society v. Bentsen, 94 F.3d 658, 665-672 (D.C. Cir. 1996).

区域で環境損害が生じると主張していた。

判決は次のように判示した。第一に、穀物の増加によって現実的損害が生じ、それが原告の利用する野生地域周辺で生じる地理的因果関係がない。第二に、ルハンII事件最高裁判決によれば、手続違反が原告自身の利益に対する必然的な損害の発生を実質的にもたらしうることを証明しなければならない。第三に、手続的要件を無視した行政機関の実体的行為が原告の個別的な利益に対して損害をもたらす明白なりスクを作り出し、または現存リスクを明白に増加させる実質的蓋然性がない限り、原告は適格を欠くとした⁷⁹⁾。

一方、第9巡回区控訴裁判所が合理的蓋然性に言及して原告適格を認めた判決例としては、**Citizens for Better Forestry v. United States Dept. of Agriculture**がある。本件は、農務長官が森林計画作成基準を示すために作成する全国統一規則、森林計画、個別事業実施計画の3段階からなる国有林森林計画において、農務省および森林局が全国統一規則を制定する際に従来EISを作成していたものの、2000年の規則作成ではEAの公表のみでEISを作成せず、EISのコメント手続も実施しなかったことなどから、複数の環境団体がNEPA違反を根拠に訴えを提起した事件である。

本判決は、次のように判示した。第一に、手続的損害を主張する原告は、原告適格の基礎である具体的な利益の保護を意図していることを証明しなければならない。訴訟対象行為が自身の具体的な利益を脅かす合理的可能性を立証する必要がある。第二に、原告は、被告（農務省）が特定の手続的規則に違反したこと、その規則が原告の具体的な利益を保護していること、訴訟対象行為が原告の具体的な利益を脅かす合理的蓋然性があることを主張しなければならない⁸⁰⁾。

79) 本判決は、コロンビア特別区巡回区控訴裁判所の判断枠組みを確立したが、学説上NEPA訴訟の提起を実質的に不可能にするとの批判がある。畠山、前掲注1, 213-215頁。

80) **Citizens for Better Forestry v. United States Dept. of Agriculture**, 341 F.3d 961, 972 (9th Cir. 2003).

(2) 将来の射程

また、将来の射程についても、NEPA の場合は数年単位ではなく、かなり遠い将来のことまで射程に入れるように目的条項で規定され、実際の下級審では、NEPA 関連の訴訟で数十年どころか数千年以上先の将来を射程に入れ、原告適格を認めた判決例もある⁸¹⁾。

たとえば、*Nuclear Energy Institute, Inc. v. EPA*⁸²⁾ はヤッカマウンテンの高レベル放射性廃棄物処分施設に関する事件である。エネルギー政策法801条は、EPA が全米科学アカデミーの勧告「に準拠し、かつそれに整合して」、遵守期間を決定することを含めヤッカマウンテン地区に特化した基準 (site-specific standards) を設定することを求める。これにしたがって EPA が作成した規則 (40 C.F.R.197) は、1万年の間ヤッカマウンテン処分場から放出される放射線の人への安全曝露閾値を年間最大15ミリレム以下に制限するようエネルギー省に求める健康安全基準を設定した。

しかし、全米科学アカデミーは、1万年ではなく100万年の防護期間を提案していた。そこで、周辺住民や環境保護団体らの原告は、EPA の1万年の基準設定が全米科学アカデミーの事実認定と勧告に整合しないとして、防護基準の違法性を訴えた。原告の1人は、EPA が厳格な放射線防護基準を採用しないことで、周辺地域の地下水を汚染し、健康に悪影響を及ぼすと主張した。

判決は、その原告がヤッカマウンテンから18マイル離れた Amargosa 溪谷に居住し、そこで働いているため、彼の主張する地下水に関する損害が仮説的でも憶測でもないとして、彼に原告適格を認めた。

さらに裁判所は、たとえ放射線核種が地域の地下水を何千年も汚染しないとしても、彼には原告適格があるとした。ヤッカマウンテンから漏出す

81) たとえば、数十年、数百年単位での将来的な被害発生も射程に入れて原告適格を認めた下級審裁判例として、*Concerned About Trident v. Rumsfeld*, 555 F. 2d 817 (D.C. Cir. 1977); *Potomac Alliance v. United States Nuclear Regulatory Commission*, 682 F. 2d 1030 (D.C. Cir. 1982) (per curiam) などがある。

82) 373 F. 3d 1251, 1257, 1266-1273 (D.C. Cir. 2004)。

る放射線核種は、何千年もその地域に達しないかもしれないが、彼の損害は、彼が処分場近くに住んでいることから、現実的または切迫したものであるとした。政府計画の7万トンの放射性廃棄物の埋め立てはそれ自体十分な被害と言え、「高レベル放射性廃棄物と使用済み核燃料が現世代および将来世代の公衆の健康および安全性と環境に悪影響を与えないことを確保するために適切な予防がとられなければならない」と判示した。

ただし、NEPAは手続法であるのため、原告適格が緩和されるからといって実体的具体的な規制の発動や措置を期待できるわけではない⁸³⁾。

2. 州を原告とする訴訟～ *parens patriae* 法理

手続法のほかに、気候変動訴訟で原告適格が認められる（緩くなる）可能性としては、マサチューセッツ事件最高裁判決で適用された *parens patriae* 法理がある。

マサチューセッツ事件判決法廷意見は、マサチューセッツ州の特別な地位と利益は原告適格を判断する際に重要で、本件で審理を求める当事者が主権的な州であるのか、ルハンII事件のように私人であるのかは重要な問題になると指摘した。

本判決法廷意見は、州の自然資源と州民の健康に対する州の準主権的利益を理由に当該州外の大気汚染から州民を守る上で州民のために訴訟を起こす権限をジョージア州に認めた1907年テネシー・コッパー事件のホームズ意見⁸⁴⁾を引用して、州が通常の訴訟当事者ではないことを最高裁が昔から認識してきたと述べた⁸⁵⁾。

その上で、法廷意見は、「マサチューセッツ州は事実上、影響をうけると申し立てられた領土の大部分を領有しており、本件の結果に対する利害関係は連邦司法権の行使を保証する上で十分に具体的であるという結論を補

83) Mank, *supra* note 15, at 59–67.

84) *Georgia v. Tennessee Copper*, 206 U.S. 230, 237 (1907)).

85) *Massachusetts*, *supra* note 13, at 1453–1454.

強する⁸⁶⁾」と述べ、州が市民の健康と福祉の準主権的利益を保護する原告適格を有するとした。

この準主権的利益とは、連邦システムにおいて、州が軍事、外交、連邦法先占の3つの重要な主権を連邦政府に委譲し、州民の健康、福祉、自然資源に関する利益は州が保持することを指す。法廷意見は、かかる州の役割にもとづいて、州には連邦裁判所に出訴できる準主権の権利があるとした。そして、この準主権の権利の保護が、連邦議会が二酸化炭素を大気汚染物質にするよう請願したにもかかわらず請願が拒否された場合に「恣意的・専断的」であるとして異議を申し立てる手続的権利を定めたことと利害を一致させるため、マサチューセッツ州は原告適格の分析において特別な地位が付与されるとした。それゆえに、法廷意見は、マサチューセッツ州が原告適格を有すると判示したのである⁸⁷⁾。

もっとも、*parens patriae* 法理の適用は、州の特別な地位にもとづくため、その行使方法については今後検討されなければならないだろうし、常に州が原告となって気候変動訴訟、環境訴訟を遂行するとは限らない。市民訴訟条項を活用して、環境団体が環境訴訟を提起することが多いアメリカにおいて、マサチューセッツ事件はかなり特異なケースと言える⁸⁸⁾。

86) *Id.*, at 1454.

87) *Id.*, at 1454–1455.

88) *parens patriae* の行使について、学説で共通しているのは、州の法務長官が *parens patriae* として直接に出訴できるという点である。ただし、アメリカでは、州の法務長官は一般的に選挙で選ばれるため、*parens patriae* 訴訟が政治化する危険が指摘される。Allan Kanner, *The Public Trust Doctrine, parens Patriae, and the Attorney General as the Guardian of the State's Natural Resources*, 16 *Duke Envtl. L. & Pol'y F.* 57, 107–108 (2005); Bradford C. Mank, *Should States Have Greater Standing Rights Than Ordinary Citizens?: Massachusetts v. EPA's New Standing Test for States*, 49 *Wm. & Mary L. Rev.* 1701, 1780–1781, 1783–1784 (2008); Dru Stevenson, *Special Solicitude for State Standing: Massachusetts v. EPA*, 112 *Penn St. L. Rev.* 1, 37–40, 42–50 (2007).

VII. お わ り に

本稿は、気候変動訴訟を素材にアメリカにおける原告適格、とくに事実上の損害を中心に検討した。日本の原告適格の枠組みでは法益侵害が相当程度絶対的なものとして扱われるが、アメリカでは、それが具体性や切迫性などの損害の性質とともにかなり相対的なものとして扱われている。個別環境法の立法趣旨や目的とともに個別具体的な損害の中身から法益侵害の有無を考慮する仕組みといえよう。

また、アメリカの原告適格法理には、マサチューセッツ事件では考慮されたが、これまでの一連の最高裁判決に鑑みるに回復不能性を含む環境損害の重大性の要素がほぼ考慮外に置かれている点が指摘される。

この点について、重大性を考慮しないがゆえに最高裁判例間で利益バランスが取れていないと思われる。レイドロウ事件やサマーズ事件では、人に対する被害に対しては合理的関心や特定性がなければならぬと利益侵害を明確にすることが求められたが、マサチューセッツ事件ではそのようなことを立証していないにもかかわらず、原告適格を認めた。もっとも、重大性を考慮しないがゆえに、アメリカではレクリエーションや審美性、景観といったものにまで利益範囲が拡大されたと言えるかもしれない。