

憲法改正と環境条項

小 山 剛

I. はじめに

日本国憲法は、1947年の施行以来、何度も改正論議に直面してきた。近年は、憲法9条のほか、96条の憲法改正要件の緩和、新しい人権、財政規律、国家緊急権、国会議員の全国民の代表から都道府県代表への性格変更など、様々な「改憲」ないしは「加憲」が論じられている。その中で、環境は、プライバシーと並んで憲法に加筆すべき新しい人権の最有力候補の1つであり、これまでに政党や諸団体から提案されたほとんどの改憲案に、環境条項が含まれている⁽¹⁾。

諸外国の憲法を見ると、環境条項には、①権利という形式で規定するもの（以下、「環境権」条項と呼ぶ）、②国民の責務をうたうもの、③国家目標規定という形式で（客観法的に）規定するもの（以下、「国家目標規定」または「環境国家条項」と呼ぶ）、これら3つまたはそのうちの2つを併記するものがある⁽²⁾。ちなみに、2012年4月27日の自由民主党草案（以下、「自民党案」と呼ぶ）で提案されているのは、国の義務と国民の責務を併記するものである⁽³⁾。

環境条項を憲法に加えることは、世論調査においても相対的に高い支持を得ている⁽⁴⁾が、筆者は、以前、参議院の憲法調査会において、新しい人権のために憲法を改正することには実践的意義が乏しいと述べたことがある⁽⁵⁾。その主旨は、憲法観についての自覚的な検討と合意なしに、——環境権であれ、女性や高齢者の権利であれ——多分に

理念的な、具体的内容に乏しい条項を導入する主張に対して異を唱えたのであり、当然のことながら、環境保護の重要性自体に異を唱えたものではない。

本稿では、環境条項の候補となる諸形式についてその法的構造と長短を概観したうえで、日本国憲法に整合的な環境条項について考察する。

II. 国民の権利／責務としての環境条項

1. 国民の権利（環境権）

(a) 日本において環境保護は、まず環境「権」として主張された⁽⁶⁾。これに応じて、憲法学説においても、自然環境の保護は環境権として主張・構成されてきた。代表的な見解は、環境権を良好な自然環境を享受する権利としたうえで、憲法13条および25条によって基礎づけうると解している⁽⁷⁾。その一方で、有力な見解は、保護されるべき「環境」の範囲、権利主体の範囲、その法的性格等について不明確で空漠にすぎ、裁判において具体的権利として主張されるものではないとしている⁽⁸⁾。

確かに、憲法上の権利はその程度に大小こそあれ抽象性を伴う。特に日本国憲法では、生存権（25条）や13条に基づく自己情報コントロール権の積極的・請求権的側面のように、いわゆる抽象的権利が条文上または解釈上承認されているため、その抽象性だけを理由にして環境権の権利性が否認されるべきではない。実際、通説は、環境権を具体的権利であると解しているわけではなく、例えば芦部信喜は、抽象的・理念的権利と性格づけたうえで、環境権を肯定している⁽⁹⁾。しかし、私見では、環境権は、抽象的権利としての要件すら満たすものではない⁽¹⁰⁾。

(b) 憲法学において抽象的権利の典型であるとされているのは、生存権である。生存権は、「健康で文化的な最低限度の生活」の具体的内容が不明確であり、さらに、国はどのような手段でその作為義務を履

行すべきか（現物給付か金銭給付か）についても憲法の次元では明らかではない。このような意味で生存権は具体性に欠けるが、生活困窮者が自己の利益のために国の作為（または不作為）を請求する、という権利の最低限の要件は満たしている。自己情報コントロール権も同じである。ところが、環境権は、そうではない。

保護されるべき「環境」の定義にかかわる⁽¹¹⁾ことであるが、環境権については、具体的内容および実現の程度・手段が漠然不明確であるというだけでなく、保護の対象となる環境自体が特定の権利主体に帰属しない、一種の公共財だという問題がある⁽¹²⁾。抽象的権利という言葉は、生存権等のように、主体は明確であるがその具体的内容および実現手段が法律による具体化にゆだねられている権利に限定して用いるべきである。環境権は、抽象的権利としての要件すら満たさない。それでも「権利」と呼ぶのであれば、単に「理念的」と性格づけるしかない。そして、環境権のこのような構造は、憲法で権利として明記したからといって解消されるものではない。

(c) なお、同じことは、基本権保護義務論を用いて環境保護を基礎づける試みにも妥当する⁽¹³⁾。加害者／被害者／国家の法的三極関係を前提とする限り、基本権保護義務は、特定の基本権主体の生命、健康、財産等の法益が環境を媒介として害された場合に、その規制・排除を国に義務づける。しかし、基本権保護義務の射程はそこまでであり、環境保護全般には及ばない。

2. 国民の責務

国民の環境保護責務については、国民の日常の活動も環境汚染をもたらす原因の一つであり、国民の義務規定も必要であるとの見解がある⁽¹⁴⁾。

憲法が国民の義務ないし責務を定めることは稀ではない。徴兵制を採用する国では、憲法に兵役の義務を明記するのが通例である。日本国憲法には、国民の義務を定めたものに、納税（30条）、勤労（27条1項）、義務教育（26条2項）がある。性質としてはこのうちの勤労の義

務に近いであろう。ちなみに、「勤労の義務」規定は政府原案ではなく、衆議院の審議において加えられたが、政府側はこの規定に特別の意味は認めていなかったとされる⁽¹⁵⁾。

もともと、環境保護については、象徴的意味の条項を置くことに意味がないわけではない。もともと環境保護は、自然環境という公共財が対象であるため、環境保護に対する国民の関心は、自然に発生するものではないためである。ただし、国民の責務を憲法でうたうことに意義があるとしても、その限りにとどまろう⁽¹⁶⁾。いずれにせよ、国民の責務は環境条項の主役たりえず、他の条項と併記することに意味がないとはいえない、という程度のものであろう。

Ⅲ．国家目標規定

権利規定の有力な対案となるのは、国家目標規定である。国家目標規定としての環境保全条項は、世界の多くの憲法で採用されているものであり⁽¹⁷⁾、自民党草案もまた、環境権の権利としての未熟性を理由に、国家目標規定型を提案している。

1. (単純な) 国家目標規定

(a) ここで国家目標規定とは、国家学上の国家目標を条文化した憲法規範のすべてを指すのではなく、一定の構造なり特性を備えた憲法規範を指す概念であり、具体的には、「市民に主観的権利を与えることなく、国家権力（立法、執行、司法）を特定の目標の遂行に向けて法的拘束力をもって義務づける憲法規範」であるとされる⁽¹⁸⁾。「国は、次の世代に対する責任を果たすためにも、憲法的秩序の枠内において立法を通じて、また、法律および法の基準に従って執行権および裁判を通じて、自然的生命基盤および動物を保護する」と定めるドイツ基本法 20a 条は、環境保護という重要な国家目標の実現を、これに主観的権利が対応しない客観法として国家に義務づける規定だということに

なる。

環境保全条項の利点として、学説では次のように説かれている。①環境保護立法を促進しうる⁽¹⁹⁾。②行政の環境保護政策を促進し、関心が高まることでその運用の監視の役割を果たす⁽²⁰⁾。③国家の環境保全義務を根拠づけうる⁽²¹⁾。

(b) ところで、国家目標規定は、古典的自由権・平等権と同じような仕方・同じような程度で国の三権を拘束するものではない⁽²²⁾。国家目標規定は、基本的には直接に適用可能な法という性格を持たず、国家活動の目標ないし方向のみを指示する。すなわち、①国家目標規定は立法者に対して「形成委託」として作用する。②これには、手段の選択に加え、目標自体の具体化が含まれる。③立法者の形成余地は広範であるため、違憲となりうるのは、完全な立法不作為か明らかに不十分な立法など、極めて例外的な場合に限られる⁽²³⁾。

このように、裁判を通じた実現には、事の性質上、限界がある。ドイツ基本法 20a 条にある「立法を通じて、また、法律および法の基準に従って……」という文言は、創設的な規定というよりも、確認的な意味合いの文言であろう。国家目標規定の拘束性は、国家に対して特定の目標の追求およびこれに違背する行為の禁止を義務づけるにとどまり、条件プログラムではなく、目的プログラムという基本的性格を持つ⁽²⁴⁾。もとより、憲法の意義は、憲法訴訟とだけ結びついているわけではない。およそ憲法訴訟が存在しなかった戦前の日本においても、憲法（大日本帝国憲法）は、「憲政の常道」という言葉が一定の訴求力を持つなど⁽²⁵⁾、相応の規範力を有していた。日本国憲法下においても、25条の存在は、社会福祉の増進に大きな役割を果たしたと評価できる。いずれにせよ、重要なのは、国家目標規定という規範形式の特徴と限界を自覚することである。

2. 人権（基本権）規定と国家目標規定の互換性

ところで、憲法により国家に作為義務を課すという場合に、基本権

規定と国家目標規定との間には一定の互換性がある。高齢者の権利や障がい者の共同体への参加は、国民の権利としても、国家目標としてもこれを記述することができよう。

日本国憲法は、25条1項で「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」と規定し、いわゆる生存「権」を保障している。しかし、それによってドイツ基本法20条、28条の社会国家原理とは異なる法的効果が生じるのかということ、目に見える差異は何もないといってよい。最高裁自身、おそらくは権利という視点からではなく、憲法によって課せられた国家の客観法的義務という視点で憲法25条を理解している⁽²⁶⁾。

では、一定の互換性があるとして、どちらの形式が望ましいのか。ゾンマーマンは、権利規定は憲法が直接に出訴可能な権利を与えているという誤った印象を一般市民に与えることを理由に、憲法政策的には国家目標規定の方が望ましいとしている⁽²⁷⁾。もっとも、憲法25条の生存権について抽象的権利説に立つ限り、基本権の具体化立法には主観的権利化の委託が伴う、と解されることになろう。すなわち、単なる措置的給付ではなく、給付請求権が保障されなければならない。他方、国家目標規定の具体化については、そのような委託は生じない⁽²⁸⁾。その限りで、権利規定に一定の長所があるように見えるが、公共財を保護対象とした環境権については、この長所を生かす余地がないように思われる。このため、環境については、国家目標規定の形式のほうが望ましい。

3. 具体性の高い国家目標規定

(a) ところで、国家目標規定には、具体性の程度の高低がありうる。ドイツ基本法の環境保全条項は、目標をうたうのみでその実現手段を定めていないという点で、具体性の程度は低い。他方、スペイン憲法45条3項は、環境保護について「前項の規定に対する違反については、法律は刑罰あるいは場合によっては行政上の制裁を予定し、原因者に

損害を再び回復させる義務づけを予定する」と規定する。また、消費者保護についてであるが、同憲法 51 条 2 項は、消費者・利用者団体を促進し、同団体に対して関連する問題全般についての質問権を与えなければならない旨を規定している。具体性の程度が高い国家目標規定の例である⁽²⁹⁾。

(b) 国家目標規定としての環境保全条項の実践的意義を高めるためには、単に環境の保全という目標をうたうのではなく、具体性を盛り込むことが考えられる。もっとも、環境保護の「程度」を憲法に書くのは、現実的な選択肢ではない。「最大限」の環境保全に対しては、経済活動のみならず人間の活動全般を阻害するという批判が出るであろう。「最低限」に対しては、環境保護を軽視するものであり、憲法改正をしない方がましだという批判が出よう。両極端を排した折衷的規定(例えば、経済活動との調和を求めるもの)は、何も具体的なことを言っていないに等しい。

これに対し、環境保護の(広義の)手段を憲法に書き込むのは、選択肢となりうる。スペイン憲法のように、刑罰という具体的手段を明記したり、あるいは、ドイツ基本法 20a 条から解釈上、導出されている事前配慮原則などの諸原則⁽³⁰⁾を明記すること、あるいは、環境保護団体に特別な法的地位を与えること⁽³¹⁾などが、その内容となりうる⁽³²⁾。残るのは、憲法典におけるすわりのよさであろう(後述)。

IV. 憲法と環境条項

以上、環境権と国家目標規定を中心に環境条項について概観したが、次に、現行の日本国憲法に統合的な環境条項について検討することにした。

1. 憲法に環境条項は不可欠か

人権(基本権)と統治は、憲法の二本柱であるが、両者は事情が異な

る。統治は、憲法でルールを定めること自体が重要である。これは、連邦制の憲法において顕著であるが、日本のような単一国家においても、二院制をとるかどうかが、いかなる場合にどの院に内閣不信任の権能を与えるのか、二院相互の関係をどうするのか等、憲法で定めることによってのみ決着しうる一連の問題がある。統治のシステムには、論理的に要請される一定不変の形態が存在するわけではない。それぞれの国において、その国の歴史や実情に即して憲法において具体的に決定されるべきものである。

一方、普遍性を本質的属性とする（憲法11条、97条）人権については、憲法典で詳細が決まっていなくても困らない。極論をすれば、個人の尊重と一般的自由、一般的平等権、一般的手続的基本権、参政権があれば、古典的人権カタログの大方はそこから演繹可能である。社会国家原理があれば、25条以下の社会権規定も大幅にカットできよう。憲法改正論議では、新しい人権条項を加えることに目が向いているが、反対に現行の人権条項をどこまで簡素化できるかと考えた場合、若干の包括的規定さえ用意すれば、表現の自由や生存権といった重要な条項を削除しても、解釈の負担が増すだけで、自由の内実が論理必然的に縮減されることにはならない（もとより、そのような簡素化を推奨するものではない）。

同じことは、環境保護にも当てはまる。憲法学の通説のように、環境権を憲法13条／25条によって基礎づけることができると考えるのであれば、環境権の明記は、さしあたり確認的意味しか持たない。国家目標規定についても、憲法の要点は国家権力を制限することであり、国家が目指すべき方向を掲げることではないとすれば、憲法に条文がないというだけの理由で環境保護という国家目標が否定されることにはならない⁽³³⁾。

2. 憲法観

憲法に環境条項を盛り込むべきか、という問いに対する答えは、憲

法に何を期待するのかわによって異なったものとなりうる。

周知のように、ワイマール憲法の制定者は、基本権の章をドイツ法文化の結実であり、将来の法発展のプログラムであると理解した⁽³⁴⁾。これに対し、ドイツ基本法の制定者は、ワイマール憲法を引き合いに出して、次のように言っている。「ワイマール憲法では、基本権および基本義務の中で、新国家の共同体秩序に関する基本方針を憲法により定めようとし、とくに将来の文化的・社会的な生活秩序に関する諸原則を確立しようとした。しかし、この基本法では、将来の発展が現時点では不確実であるため、範囲をそこまで拡張することはできない」⁽³⁵⁾。こうして基本法は、「古典的基本権」、「前憲法的権利」のカタログを持つことになった。

目的プログラムの性格の規定を導入することの是非は、ドイツにおいても折に触れて議論され、ドイツ統一後に成立した新5州において憲法が制定された際にも、それは繰り返された⁽³⁶⁾。国家目標規定の反対派は、達成し得ない理想によって憲法に過剰な要求を課すことを警告し、また、国家目標規定が政治の法化をもたらし、決定権が立法者から司法部へと移行してしまうこと、期待された給付を国家が提供しない場合には国民の不満は憲法自身に向けられるであろうことなどを指摘した。これに対して、賛成派は、国家目標規定はむしろ憲法の統合力を強化するものであり、市民は自分たちの関心事と欲求を憲法に見出すことによって、公民としての自覚と憲法への誇りを高めるのである、などと反論した。どちらを望むかの自覚的な選択の問題であり、どちらが正しいというものではないであろう。

3. 日本国憲法との整合性

歴史の転機にまったく新しい憲法を起草する場合には、憲法の姿という正解のない問いについて、ゼロから議論する必要があるだろう。これに対し、平和な時代にそれなりの安定性のある憲法を改正する場合には、従来の憲法観を前提としたうえで、憲法としての一体感の保持が

重要となる。この点、日本国憲法は、ワイマール憲法とドイツ基本法の中間的な性格であるように思われる。日本国憲法には、ドイツ基本法の父たちが自覚的に排除した一連の社会権規定が含まれている。日本国憲法に国家目標規定を加筆することは、その数が過度に及ばない限り、憲法の一体感を損なうものではない。

しかしながら、具体性の高い国家目標規定は、日本国憲法の体裁にそぐわない。憲法は一般に法律と比べて簡素な条文であることを特徴とするが、とりわけ日本国憲法の条項は簡潔である。ベッケンフェルデは、ドイツ基本法の基本権規定について「断片的規定」と表現したが⁽³⁷⁾、日本国憲法のそれは、さらに簡潔である。

例えば、日本国憲法 21 条は、「集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。」と規定するのみである。出版、放送、芸術などの細分化は行われていない（検閲禁止は 2 項で規定）。これに対し、ドイツ基本法 5 条 1 項は「何人も、言語、文書および図画をもって、その意見を自由に発表し、および流布し、ならびに一般に入手できる情報源から妨げられることなく知る権利を有する。出版の自由ならびに放送および放映の自由は、保障する。検閲は、行わない。」と規定しており、広義の表現の自由を細分化して規定している。さらに 5 条 3 項には、芸術の自由が（学問の自由とともに）保障されており、8 条では集会の自由が、9 条では結社の自由が保障されている。また、例えば基本法 11 条 2 項は、移動の自由の限界として「この権利は、法律によってまたは法律の根拠に基づいてのみ、かつ、十分な生活の基礎がなく、そのために公衆に特別の負担が生ずる場合、連邦およびラントの存立もしくは自由で民主的な基本秩序に対するさし迫った危険を防止するために必要な場合、伝染病の危険、自然災害もしくは重大な災害事故に対処するために必要な場合、または、青少年を非行化から守り、もしくは犯罪行為を防止するために必要な場合にのみ、これを制限することができる。」という、極めて詳細な留保（特別な法律の留保）を置いている。これに対し、日本国憲法は 12・13 条で人権

一般的に対する「公共の福祉」の留保をうたうほかは、22条（職業の自由）と29条（財産権）に対して付されているに過ぎない。環境保護についてだけ詳細な規定を置くことは、日本国憲法の体裁にそぐわないであろう。

V. 結論

環境保護の重要性については、これを否定する者はいないであろう⁽³⁸⁾。(自由主義的)法治国家は20世紀前半に社会的法治国家へと変わり、20世紀後半の国家は環境国家へと進んだと指摘される。環境保護が国家の基本的任務の一つであること、また、——特に通説とは異なり——環境保護は憲法13条の幸福追求権や25条の生存権から当然に導けるものではないと解すれば、憲法で環境保護をうたうことには十分な理由があるといえよう。

とはいえ、詳細な規定は、日本国憲法の一体感を害するばかりではなく、解釈の足枷となり、解釈による憲法発展を封じることになる。さらに、環境保護やプライバシーだけではなく、女性、障がい者、高齢者の人権など、これまでに提案されてきた様々な「新しい人権」条項が導入されることになれば、簡素さが特徴の日本国憲法は、一部分が突出して煩雑な憲法となる。簡素な憲法には、簡素なりの利点もある。

スイス憲法は、第2条において国家の「目的 (Zweck)」をうたい、その中で国民の自由・権利の保護と国の独立・安全の保障などと並んで、「スイス連邦は、自然的生存基盤の永続的な保全と、平和で正義にかなった国際秩序とのために尽力する」と規定している。この条文は、環境保護が今日の国家の基本的任務であることを宣明している。日本の改憲論では、環境条項を25条の生存権規定に併記することが一般的であるが、基本的任務の簡潔な宣明という観点からは、9条の平和主義と並んで、憲法第2章で環境保護を加筆するほうが合理的だと思われる⁽³⁹⁾。

- (1) 例えば、「改憲賛成7党に温度差」朝日新聞2015年5月4日朝刊2面によれば、「各党の憲法論議をとりまとめる責任者、政策担当者から聞き取った」ところ、環境権を加えることについて、生活、自民、公明、民主、維新、次世代の6党が賛成している。さらに、宇津木真也「新しい人権—第183回国会の参議院憲法審査会における議論②—」立法と調査344号(2013年)112-113頁(http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2013pdf/20130903105.pdf)〔2016年7月29日最終閲覧〕、渡辺治編著『憲法「改正」の争点——資料で読む改憲論の歴史』(旬報社、2002年)。なお、大阪維新の会(2016年3月)の改憲案など、いくつかの提案には環境権が含まれていない。
- (2) 諸外国の憲法については、那須俊貴「シリーズ憲法の論点14 環境権の論点」(2007年)11頁以下を参照(<http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/document/2007/200703.pdf>)〔2016年7月28日最終閲覧〕。
- (3) 自民党案は、第25条の2として、「国は、国民と協力して、国民が良好な環境を享受することができるようにその保全に努めなければならない」との規定を加えることを提案している。
- (4) 朝日新聞による2015年の全国郵送世論調査では、憲法に新たな権利や条項を「加えるべき」とした人が「加えるべきもの」を複数回答で選んだところ、財政規律条項(67%)に次いで環境権(51%)が選ばれた(「改憲不要48% 必要43% 9条改正 反対63%」朝日新聞2015年5月2日朝刊1面)。また、読売新聞の2016年1~2月郵送全国世論調査では、「憲法について、今の条文を改めたり、新たな条文を加えたりする方がよいと思うもの」として、健全な財政の維持・自衛のための軍隊保持に次いで、「良好な環境で生活する権利」が挙げられている(「憲法論議 高い関心 改正賛否 自・公支持層に温度差 本社世論調査」読売新聞2016年3月17日朝刊7面)。
- (5) 第183回国会参議院憲法審査会会議録第5号(<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/183/0154/18306050154005.pdf>)〔2016年7月28日最終閲覧〕。
- (6) 大阪弁護士会環境権研究会『環境権』(日本評論社、1973年)。環境権の定義は、同書85頁。
- (7) 学説の状況につき、野中俊彦ほか『憲法I〔第5版〕』(有斐閣、2012年)514-515頁を参照。
- (8) 例えば、伊藤正己『憲法〔第3版〕』(弘文堂、1995年)237頁。松本和彦は、環境権は憲法で保障されていないと解し、かつ憲法を改正して環境権規定を導入する必要もないと考えている。松本和彦「憲法における環境規定のあり方——憲法研究者の立場から」ジュリスト1325号(2006年)82頁。
- (9) 芦部信喜『憲法の焦点 Part 1』(有斐閣、1984年)93頁。さらに、同

『憲法学Ⅱ人権総論』（有斐閣、1994年）363頁（「理念的」）、364頁（「抽象的」）も参照。

- (10) 小山剛『「憲法上の権利」の作法〔第3版〕』（尚学社、2016年）120頁。
- (11) 環境権の内容につき、樋口陽一ほか『注解法律学全集 憲法Ⅱ』（青林書院、1997年）159-160頁〔中村睦男〕を参照。「自然環境」のみならず、「歴史的文化的環境」や「社会的人工的環境」も含めて環境権を論ずるものとして、松本昌悦「環境権」奥平康弘・杉原泰雄編『憲法学(3)』（有斐閣、1977年）90頁。
- (12) 環境汚染により個人の生命・身体・財産が害される場合に基本権の問題となるのは当然であり、憲法で環境権を定めるまでもないことである。憲法上の環境権の構成ないし意義として、松本和彦「権利保護としての環境保護—「環境権」の成立可能性」阪大法学64巻（2014年）865頁以下は、①人格権構成のほかに、②持分権構成、③手続参加権構成、④もう一つの手続参加権構成（「市民が意思決定過程に参加することを通して、公共の利益としての環境公益を保全する責務を果たすための権利」）を検討する。また、同「環境汚染の自由の保障？」村上武則ほか編『高田敏先生古稀記念論集 法治国家の展開と現代的構成』（法律文化社、2007年）318頁以下は、ムルスヴィークによる、「各人は公共の環境財を平等に配分された持分（Teilhabe）に限って利用できる」とする、持分権（Teilhaberecht）論を紹介する。また、原田尚彦は、自然環境や資源が「国民（ないし人類）共有の有限な財産として法的に保護さるべきものとなった」ことを踏まえて、「生存権保護のための規制的な制約原理」ではなく、「地域環境の人為的管理法」として構成すべきとする（原田尚彦『環境権と裁判』〔弘文堂、1977年〕74頁）。
- (13) 以下につき、小山剛「環境保護と国家の基本権保護義務」ドイツ憲法判例研究会編『未来志向の憲法論』（信山社、2001年）187頁以下。
- (14) 岩間昭道「環境保全と日本国憲法」ドイツ憲法判例研究会編『人間・科学技術・環境』（信山社、1999年）226頁以下。
- (15) 樋口ほか・前掲注(11)、195頁〔中村睦男〕。
- (16) 勤労の義務は、資本主義経済の下、文字通りの義務ではないと解されている。もっとも、勤労の義務にも、法的帰結が全くないわけではない。勤労の能力と機会があるにもかかわらず勤労しようとしなない者に対しては、生存権や労働権（勤労の権利）の保障が及ばないという限りで、勤労の義務に法的意味を認める見解が有力である（宮沢俊義『憲法Ⅱ〔新版〕』〔有斐閣、1974年〕330頁以下、佐藤功『ポケット註釈全書・憲法（上）〔新版〕』〔有斐閣、1983年〕463頁以下、芹沢斉ほか編『新基本法コンメンタール憲法』〔日本評論社、2011年〕236頁〔倉田原志〕）。環境保全責務は、国民による環境破壊行為に対する国家による規制の根拠を与え、国家が調達や課税の際に優遇等を行う（国民を不平等に取り扱う）ことを正当化し

よう。もっとも、これらは、国民の環境保全責務がなければ難しいというものではない。

- (17) 岩間・前掲注(14)、219-220頁、小山剛『基本権の内容形成』（尚学社、2004年）、265頁注8、278頁注58および那須・前掲注(2)、8頁などを参照。
- (18) 詳しくは*K.-P. Sommermann*, *Staatsziele und Staatszielbestimmungen*, 1997および小山・前掲注(17)、264頁以下を参照。
- (19) 加藤一郎「『環境権』の概念をめぐって」来栖三郎・同編『民法学の現代的課題』（岩波書店、1972年）332頁以下。
- (20) 戸波江二「『環境権』は不要か」ドイツ憲法判例研究会編『先端科学技術と人権』（信山社、2005年）374頁以下。
- (21) 松本・前掲注(8)、85頁。また、大塚直は、国家の環境保護義務規定を導入する理由として、次のものを挙げている。①「環境権に関する規定だけでは、どのような訴訟がなされるかによって、環境の保全がアドホックになされるだけ（いわば、「虫食い状態」の環境保全）となる可能性がある」。②「環境権を支える環境情報についてみれば、行政等がすでに作り出している情報の公表・開示だけでなく、むしろ、必要な環境情報を行政等が新たに作り出すことが重要であるが、環境権を根拠としてこのような請求を認めることは困難である」ところ、「国家の環境保護義務を規定すれば、それを根拠とする立法により、国家による環境情報の生産に結び付けることが可能となる余地がある」。大塚直「憲法環境規定のあり方——環境法研究者の立場から」ジュリスト1325号（2006年）113頁。
- (22) ザクセン・アンハルト州憲法は、基本権・制度保障・国家目標の3類型を区別するのみならず、さらに3種の規範の拘束力を区別し、第3条において次のように規定している。「①以下の基本権は、立法、執行権および裁判を、直接に妥当する法として拘束する。②以下の制度保障は、ラントに対して、それらの制度を保護し、ならびに制度の存続と発展を保障することを義務づける。③以下の国家目標は、ラントに対して、力の及ぶ限りそれらの国家目標の実現に努め、ラントがそれらの国家目標に向けて行動することを義務づける」。
- (23) 詳しくは小山・前掲注(17)、278頁以下を参照。
- (24) 目的プログラム、条件プログラムという2種の規範構造モデルを提示・区別するものとして、西原博史『自律と保護』（成文堂、2009年）。
- (25) 大石真『日本憲法史〔第2版〕』（有斐閣、2005年）274-275頁。
- (26) 堀木訴訟上告審（最大判昭和57年7月7日民集36巻7号1235頁）は、25条1項は「いわゆる福祉国家の理念に基づき、すべての国民が健康で文化的な最低限度の生活を営みうるよう国政を運営すべきことを国の責務として宣言したものであり」、同条2項は「同じく福祉国家の理念に基づき、社会的立法及び社会的施設の創造拡充に努力すべきことを国の責務

として宣言したものである」としている。小山・前掲注(10)、119-120頁。
なお、後出注28参照。

- (27) *Sommermann*, (前掲注(18)) S. 419. なお、ゾンマーマンは、現代的憲法国家 (moderner Verfassungsstaat) の基本国家目的」の一つとして法治国家、社会国家、文化国家、環境国家と並んで「平和国家 (Friedensstaatlichkeit)」を挙げ、その発現の一形態 (戦争放棄) の例として、日本国憲法9条を挙げている (S. 239 f.)。
- (28) なお、ドイツには「抽象的権利」という観念はない。もっとも、2010年にドイツ連邦憲法裁判所はハルツIV判決 (BVerfGE 125, 175) で、社会国家原理と結びついた人間の尊厳から、「人間に値する最低限度の生活の保障を求める基本権」を導き出した。そこでは、同基本権が具体化を要することが前提となっており、さらに、主観的権利化の委託が要請されている。玉蟲由樹『人間の尊厳保障の法理』(尚学社、2013年) 225頁以下は、同権利を主観的権利化の委託付き国家目標規定と評する。これに対し、石塚壮太郎「『生存権』の法的性質」『法学政治学論究』第110号 (2016年) 110頁以下は、審査が実質化したことを以って、同権利に基本権としての独自の意義を見出している。
- (29) 国家目標規定と解した場合 (前掲注(27)を参照)、憲法9条は、具体性の程度の高い国家目標規定といえるであろう。すなわち、9条は、1項で「日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する」とうたう。これに加えて、2項が「前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない」と規定する。1項を目標の宣言、2項を手段と読めば、9条は全体として相当程度に具体性が高い。自衛隊違憲論や9条改正論など、9条をめぐる激しい対立があるのは、この規定の具体性ゆえである。
- (30) 環境国家条項から導出される部分原則につき、ライナー・ヴァール (小山剛監訳)『憲法の優位』(慶應義塾大学出版会、2012年) 58頁 [石塚壮太郎訳] は、次のように述べている。「環境法の原理の見取り図は、今日では、4つの領域または区分を含んでいる。すなわち、持続性原則、事前配慮原理、原因者責任負担原理および協働原理である」。ヴァール・同頁は、「事前配慮命令によって、環境法は初めて本格的に革新の舞台に足を踏み入れ、自らの対象と中心点を確認した。環境法のこの指導原理は、まさに環境法の大きな発見であり、その原理によって、環境法は初めて独自の法領域となる」としている。さらに、石塚壮太郎「社会国家・社会国家原理・社会法」『法学政治学論究』101号 (2014年) 204頁。
- (31) 参照、アマミノクロウサギ裁判 (鹿児島地判平成13年1月22日判例集未登載)、ホトケドジョウ訴訟 (東京地判平成22年4月20日判例集未

登載) (=原告ホトケドジョウの訴えを不適切と判示)。

- (32) なお、日本の実務の現状に照らせば、ドイツ基本法 20a 条の「立法を通じて、また、法律および法の基準に従って」という文言が、ドイツとは別の意義を持つことになるかもしれない。この文言は、そもそもは環境保全条項が直接適用されることを避けるためのものであったと思われるが、「法律」という法形式を跳躍した行政立法を排除するという機能も持つ。日本の実務においては、法律という法形式でなければ規律できない法律事項の範囲が狭く、また、法律の規律密度も低いことからすれば、「立法を通じて……」という文言を加えることには、行政の専断を排するという意義が生じよう。
- (33) 1994 年になって環境保護の国家目標を基本法に導入したドイツにおいても、「本来的に環境に関する命題として、国家目標は時間的に法律に先行してそこにあったわけではない。むしろ、憲法テキストに採用された国家目標は、一般環境法において表現されている保護目標や原則的な国家の義務を、事後的に格上げしたものである」とされる。ヴァール・前掲注(30)、68 頁 [石塚壮太郎訳]。
- (34) *K. Stern*, *Idee und Elemente eines Systems der Grundrechte*, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 185 Rdnr. 6.
- (35) フォン・マンゴルトの発言である。引用は *Stern*, (前掲注(34)) § 185 Rdnr. 7 による。
- (36) 以下の記述は、*A. Naumann*, *Grundrechte, Staatsziele, Einrichtungsgarantien*, in: M. Kilian (Hrsg.), *Verfassungshandbuch Sachsen-Anhalt*, 2004, S. 147 ff. に依拠している。
- (37) E.-W. ベッケンフェルデ (初宿正典編訳) 『現代国家と憲法・自由・民主制』(風行社、1999 年) 279-280 頁 [小山剛訳]。
- (38) ライナー・ヴァール (小山剛・吉村良一訳) 「環境保護と憲法」立命館法学 237 号 (1995 年) 1114 頁は、「環境保護は、もはや国家の多数の任務のうちの一つなのではなく、まさにこれこそが現在国家の任務であり、国家の正当化はこの任務を十分に達成できるかどうか依存するといつてよい」と述べる。
- (39) 本稿とは異なる結論をとる論者について紹介しておく。赤坂正浩 (『立憲国家と憲法変遷』[信山社、2008 年] 173 頁) は、次のように説く。「日本の学説と判例は、すでに 25 条の生存権規定の解釈にあたって、法律による具体化待ちの権利という『抽象的権利』のコンセプトによって、ドイツの学説が指摘するような難点には一定の解答を与えてきた経緯がある」。「日本国憲法には、ドイツ基本法 20 条 1 項のような簡潔な国家構造規定・国家目標規定が欠けているので、環境保護だけを新たに国家目標として掲げることは、かえって憲法の体系的なバランスを崩すことになりか

ねない]。「仮に憲法に環境保護条項を追加するとすれば、国家目標規定ではなく環境権の形式をとることが、日本国憲法のテキストやこれまでの議論の流れには沿うことになるだろう」。また、石川健治は、「生圏中心主義 (Ökozentrisk)」を標榜する環境規定を憲法に新設する場合には、国家目的規定として環境保全義務を規定する以外に選択肢はないとする。そして、「ただし、環境について権利定式を採用せず、環境保全義務規定だけを現行規定に増設するという選択肢は、日本国憲法の体系上は、権利定式で書かれた 25 条 1 項とのかかわりで、生存権よりも環境 (権) の方が劣位におかれる、という意味合いを含むことになる」と指摘する。石川健治「憲法改正論というディスカール——WG 提案を読んで」ジュリスト 1325 号 (2006 年) 97 頁。