

ドイツの環境政策

—循環型経済・廃棄物法をめぐって—

宝 福 則 子

はじめに

著者は、1996年より1997年までドイツ連邦共和国カッセル総合大学応用社会科学部のプロジェクトFPNの客員研究員として滞在する機会を得、本学における教育・校務の義務を免除され、研究に専念できた。この間、1996年10月7日より施行されたドイツ連邦共和国の「循環型経済の促進及び環境に適う廃棄物除去の確保のための法律（循環型経済・廃棄物法）」 *Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz)* を主要なテーマとし、FPN主任のK. Tjaden教授と同研究員のDr. B. Reefの「環境政策」関連のゼミナールに参加した。ここで、化学・物理・生物・法学・経済学等にまで至る内容の、非常に広い学際的な方法論を学ぶことができた。両先生には、ゼミナール終了後、その日の内容について、すぐに討論する機会も作っていただいた。隣の研究室のDr. Reefとは、毎日、顔を合わすおかげで、気軽にいろいろな問題を質問したり、また、必要な資料を入手していただいた。「環境」に関して、ほぼ素人の著者が、知識の貧困に悩みながら、ゼミナールで聞き慣れないドイツ語の専門用語に汗をかきつつ、何とか成果を書き溜めることができたのは、ひとえに両先生のおかげと感謝している。本稿は、この間の成果の一部である。紙面の制約上、ドイツ連邦共和国の法制上の仕組みと環境政策の歴史、「循環型経済・廃棄物法」に関する一部の内容に限った。今後、本誌ないしは、『人

文研究』誌上で、「循環型経済・廃棄物法」を主なテーマとして、この続きを掲載していただく予定である。

1 ドイツ連邦共和国の環境法

1. 1 法の源泉

アングロサクセン圏においては、慣習法が支配的であるらしいが、ドイツ連邦共和国では、ほとんどの法規範は、成文法として存在している。ドイツ法では、慣習法は非常にまれに見られるのみである。しかもほとんどが、例えば「交通慣習」「支配的な交通観」等を参照するように、という法律条文内での指示という形で表現されている。

ドイツの法は、以下の4種類に分類できる。

- a) 憲法 *Verfassungsrecht* : 憲法とは、それ自体のために招集された憲法制定議会によって発布された、基本法である。憲法には、連邦憲法と各州の憲法がある。
- b) 法律 *formelles Gesetz* : 憲法が定めた機関により、憲法が想定した方法で公布された法規範である。すなわち、法律とは、連邦議会及び州議会によって公布されたすべての法規範である。
- c) 法規命令 *Rechtsverordnung* : 議会（立法権）によってではなく、行政機関（行政権）によって公布された法規範である。しかし、行政機関は、法律によってその権限を委任された場合にのみ、法規命令を制定する権限がある。委任の内容、目的、程度の度合いは、その法律で十分に規定されていなければならない。
- d) 定款（内部規則・条例） *Satzung* : 定款は、国家（連邦、州）によって公布されるものではない。法的に独立した、しかし国家に組み入れられた組織、すなわち、公法 *öffentliches Recht* でいうところの法人によって、各々に属す個人や、その管轄下の個人に影響する事柄を取り決めるために、定められる。これに該当する組織としては、特に地方自治体としての市町村や郡、大学、

業界や職業部門の代表機関（商工会議所、手工業会議所、農業会議所、医師会等）、社会保険機関や放送局が挙げられる。法規命令にたいする権限と同様に、法により、国家が、これらの機関の定款に独立性を与える。定款の機能は、法的に規定された、当該組織の任務領域と管轄領域に関する事務的な事項、並びに組織構成員や組織利用者等の当該個人の範囲に制約される。

1. 2 法制定の担当機関

ドイツ連邦共和国の国家基本法は、1949年に憲法制定議会によって制定された。これに相応して州憲法があり、連邦各州の基本法が定められている。数十年來の論議の後、1994年に、自然生命の基盤の保護ということが、国家の目標として、ドイツ連邦共和国憲法に書き加えられた。すなわち、1994年11月15日に基本法第20 a 条が施行され、以来、自然生命の基盤は、憲法上の保護管轄下にある。^{*}

* 基本法「第20 a 条〔自然的生活基盤の保護義務〕

国は、来るべき世代の人々に対する責任を果たすためにも、憲法に適合する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、自然的生命基盤を保護する⁰⁾。

ただし、基本法第20 a 条は、市民にたいする直接的な請求権を与えるものではなく、立法府、行政府、裁判所による具体化を必要とする。すなわち、具体的な環境保護措置への要求を、基本法第20条から導くことはできない。

この国家目標の規定には、例えば、計画作成の際に比較考量したり、はっきりしない法概念や評価基準に余地がある場合の解釈基準としての機能、並びに環境保護を根本的に促進するために、立法府と行政府へ委託行為をするという機能がある。行政府が憲法の委託に従わない場合は、連邦憲法裁判所が決定する。しかし、他の憲法目標に対し、絶対的に優先するものではない。いくつか

0) 初宿正典：最近のドイツの憲法改正について（二・完）；「自治研究」第71巻第3号，4頁

の連邦州は、すでにこの条項の施行以前に、環境保護をその憲法に加えていた¹⁾。

ドイツ連邦共和国は、基本法により、立法府、行政府、裁判所の三権分立の原則に従って成立している(基本法第1条第3項,第20条第2項)。したがって、基本的には連邦議会と州議会,それに加えて,公法でいうところの,特定法人,特に地方自治体が,法規範制定の責務を負う。

この原則にも以下のような例外がある。すなわち,

- 1) 連邦首相と連邦各大臣から成る連邦政府,ならびに州首相と州大臣から成る州政府,すなわち行政府の機関は,法律により定められた枠内で,且つ,その権限に沿ってのみ法規範命令を公布できる。
- 2) 行政は現行の法律を遵守しなければならない。且つ,行政は法によって明確に権限を与えられた時にのみ,活動を許される。ではあるが,これについても,以下のような例外がある。すなわち,
 - a) 行政には,法により,裁量の余地が与えられている。裁量とは,ある法的構成要件が存在する場合に,さまざまな法的帰結の中から,合目的な観点から選ぶことができるという行政の権能を意味する。ではあるが,官庁は,評価をする際の裁量を,権能の目的に従い,且つ,裁量を法的境界の枠内で行使しなければならない。
 - b) 特定の用件の場合,いわゆる明確でない法概念の解釈についても,裁量の余地が行政に与えられる。これは,法的帰結に関するものだけではなく,社会規範の面についての裁量の余地もある,ということである。すなわち,ある特定の生活上の事柄が特定の法的構成要件の特徴に相応するかどうか,という裁量である。例えば,連邦検査局が,青少年非行化をもたらす恐れのある雑誌を処置する場合は,これに該当する。
- 3) ドイツ連邦共和国では,裁判官は,基本法第20条第3項により,法に拘束されている。且つ,裁判は形式的には裁判の当時者のみを拘束する。しかし,

1) Voßkuhle, A. :“Umweltverfassungsrecht”, in: Kahl, W. /A. Voßkuhle (Hrsg.), *Grundkurs Umweltrecht*, Heidelberg/Berlin/Oxford 1995, S. 66ff

実際には、大部分の、特に上級裁判所により下された判決は、法に似た効力を有している。つまり、この判決が、明確ではない法律解釈や矛盾した法律を具体化したり、あるいは欠陥のある法律の代わりになる。且つ、連邦憲法裁判所の判決は、連邦憲法裁判所法第31条により、特定の場合に法的効力を発する。

1. 3 環境政策の領域における法制定の担当

基本法第70条第1項により、基本法が連邦に法制定の権能を付与しない場合は、原則的に、州に法制定の権限がある。しかし、以下の3つの場合は、これに該当しない。

- 1) 連邦の専属的立法権限 *Gesetzgebungskompetenzen* (基本法第73条) : 例えば、連邦鉄道と航空交通に関する事項の連邦の専属的立法権限(同条第6項)は重要である。これが、交通施設による環境へのマイナスの影響を回避するための、環境保護規定の作成を可能にするからである。
- 2) 競合的立法権限 *konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen* (基本法第72条, 第74条カタログ) : 例えば、廃棄物除去に関する法制定権能が競合する場合、連邦が競合する法制定権能を行使せず、且つ、連邦法により、その必要が生じた限りにおいてのみ、州にその法制定の権能が生じる。
- 3) 大綱的立法権限 *Rahmengesetzgebungskompetenzen* (基本法第75条) : 連邦は、この権能によって、例えば、自然保護、自然景観(環境)の維持、水管理、国土計画等に関し、原則的に大綱の規定 *Rahmenvorschriften* を制定できる。しかし、これは、州法によって具体化される。連邦の大綱の規定は、例外的にのみ細部に関する法規、あるいは直接適用する規定を設けることができる。したがって、州の法制定権限は、以下のように分類される。
 - 1) 州の専属的立法権限 : 例えば行政組織、警察・秩序法 *Polizei- und Ordnungsrecht*。
 - 2) 州の競合的立法権限 : この分野においては、連邦が固有の法規を制定しないかぎり、州には法規制定権限が残される。例えば、州は、連邦廃棄物法に

よって規定されていない問題を州廃棄物法で規定することができる。

- 3) 補完的法律制定権限：州は連邦の大綱法規の具体化のために必要な法律、例えば、州国土計画・州水管理法のような法律を制定できる（基本法第75条²⁾）。

ドイツ連邦共和国における法源の優越順位は、憲法、法律、法規命令、定款（内部規定・条例）の順位で優先する。且つ、基本法第31条により、連邦法が州法に優越する。同位で法規範が衝突した場合には、以下の一般原則が認められている。すなわち、後から制定された法律が、その前に制定された法律に優先し、又、より狭義の法律が広義の法律に優先する。

1. 4 環境保護関連の法執行の担当行政機関と管轄

A. 行政機関

1) 直接的な行政官庁機関

連邦次元

- a) 連邦最高官庁組織：連邦首相と連邦各大臣、並びに連邦会計検査院、及び連邦銀行の各組織。大部分の環境政策上の任務は、1986年に設置された連邦環境・自然保護・原子炉安全管理省が担当する。特に河川水管理、廃棄物管理、大気管理、騒音防止、原子炉安全管理、放射線防護を担当任務とする。これらに並び、農業省、交通省、国土省、保健省、経済省等も環境政策上の任務に取り組んでいる。

1970年と1971年に、閣内環境問題委員会と連邦環境問題局長常任委員会の二つの調整委員会が設置された。

- b) 次位の連邦高等官庁組織：連邦環境局、連邦自然保護局、連邦放射線保護局、連邦自然保護・地理研究院が、環境保護に関する、特に行政上の任務を担当する。さらに、特に重要なのは、環境問題専門家評議会 *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen* である。これは、1971年12月28日の

2) Hoppe, W./M. Beckmann : *Umweltrecht. Juristisches Kurzlehrbuch für Studium und Praxis*, München 1989, S.72ff

法令で設置されたものであるが、官庁組織ではなく、連邦政府の諮問委員会であり、『環境鑑定書』 *Umweltgutachten* を2年に1度、連邦政府に提出している。

州次元

- a) 一般的な行政官庁組織：大部分の連邦州の一般的な行政官庁は、州政府ないしは当該環境問題相（大部分は環境省の大臣）をトップとする3段階の機構になっており、行政区官長（：州と郡の中間に位置する行政区の長）が中位、郡行政官長が最下位に位置する。州と連邦間の調整のために、環境大臣会議と常置の連邦・州次官会議がある。
- b) 特別行政官庁：例えば州保健局、森林管理局、商工業監督局

2) 間接的な行政官庁組織

間接的な行政官庁とは、国家が行政任務を自ら執行する代わりに、仕事を任せる、あるいは委ねている、法的に独立した機関のことである。これに該当する機関は、以下の通りである。

a) 公法上の自治団体

- 市町村と市町村連合（郡、目的団体）：これらは、独自の自治行政任務の他に、国家から委託された案件を処理する。
- その他の団体（商工会議所、手工業会議所、農業会議所、医師会、社会保険団体）：公法上、会員制の団体である。これらは、すべての間接的国家行政同様に国家の監督下にあり、委任された任務は、当該官庁の専門官の監督下で遂行する。

- b) 公の施設：他の行政管轄の一部分であるような、法人でない公の施設（例えば、学校は郡の一部分）、及び、どの行政管轄官庁にも組織されていない、法人の公の施設（例えば、放送局、市営・郡営貯蓄銀行）。

- c) 財団：ある寄付者により、特定の目的のために委譲された財産を管理するための法人組織である。財団は、法律、法規命令、定款等により設置され、公共のために奉仕し、主権の権能を行使できる。例えば、連邦環境財団がこれに該当する。

- d) 民間の行政権限委任団体 *Beliehene* : 私法上の個人及び法人で、国家から、特定の行政任務遂行のために主権を行使することを委任されている。例えば暖房機からのガス排出値測定を委任されている地域煙突掃除人や、車検を委任されている技術監査協会 *TÜV* 等が、これに該当する。

B. 行政管轄

管轄の種類は、以下の通り。

- 1) 事物管轄 *sachliche Zuständigkeit* : 例えば、建築許可・生活保護・学校教育等の特定事物の分野別にどの行政機関の、どこの部局が管轄なのか、その際、決定的なのは、以下の権限である。
 - a) 機能上の権限、つまり3権のうち、どの権力（立法権、行政権、司法権）がある特定事項の任務を管轄するか。
 - b) 機関の権限、つまりどの行政機関（連邦、州、団体、公共施設、財団、民間の行政権限委任団体）がその任務を管轄するか。
 - c) 所管部局権限、つまり当該行政機関のどの部局組織が、その任務を管轄するか。
- 2) 土地管轄 *örtliche Zuständigkeit*
- 3) 主務官庁管轄 *instanzielle Zuständigkeit* : つまり官庁組織の下級から上級までの序列上のいずれの官庁が管轄するか。
- 4) 組織内の個人の機能上の管轄 *funktionelle Zuständigkeit* : 行政機関のどの人物（例えば、機関の管理者や機関の長）の管轄か。

C. 環境保護分野における連邦と州の間の行政管轄配分

- 1) 州は、基本法第83条により、原則的に、固有の州法を連邦法同様に固有の事項として行使する。州は、連邦法の行使の合法性についてのみ連邦の監督下にあり、連邦は、州に対し、法を基盤としてのみ、特別な場合に個々の指示をすることができる。ではあるが、連邦立法者（州立法者に代わって）は、基本法第4条第1, 2項に基づき、連邦参議院の同意のもとに、行政遂行上のいくつかの法規、並びに条例、及び行政規則への権限付与を、自ら規定した。例えば、連邦イミッション防止法 *Bundes-Immissionsschutzgesetz* による認

可手続きは、同法第10条および連邦イミッション防止法施行令 *Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes* 第9号によって規定されている。

- 2) 基本法は、例外として、特定の州が連邦の委託のもとに特定の分野を管理することを、想定した(連邦委託行政 *Bundesauftragsverwaltung*)。例えば基本法第87条cによる核エネルギー管理が、これに相当する。州は、合法性および目的性の如何については、連邦の監督下にあり、且つ、原則的に連邦官庁の指示を受ける。
- 3) 最後に、連邦は、基本法第86条により規定され、基本法第87条に詳述された分野をいわゆる連邦固有の行政官庁あるいは、公法でいうところの、いわゆる連邦間接団体によって、あるいは公の施設によって執行せねばならない、ないしは執行できる。
- 4) 自治権の枠内における自治体自治、及び地方自治体の計画主権が保障されている³⁾。

1. 5 ドイツ環境法の分類

1) 私法上と公法上の環境法

a) 公法は、個人の国家および他の公権力の担い手(すなわち、間接的な国家の行政官庁)に対する関係、および行政官庁同士の関係を規定する。公法には、例えば、憲法、刑法、行政法、税法がある。

b) 私法は、私的な個人(自然人と私法上の法人)間の関係を規定する。私法に属するものとしては、特に民法、商法がある。私法上の環境法は、環境負荷による損害からの個人的な保護を役目とする。

それは、特に民法典の第906条以下、1004条、823条以下(私的不法行為)、並びに州相隣関係法に規定されている。また、水質危険責任を定めた水管理法 *Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts* 第22条と環境責任法

3) Voßkuhle, A.: "Umweltorganisation" in ; Kahl, W./A. Voßkuhle 1995, S. 94ff, Hoppe, W./M. Beckmann 1989, S. 72ff

Umwelthaftungsgesetz も重要である。

2) 実体法としての環境法と手続法としての環境法

- a) 実体法としての環境法 *materielles Umweltrecht* は、一般的な環境法と特別な環境法に分けられる。特別な環境法という概念を、特に特定の環境メディア保護のため（例えば、自然保護法、水管理法がこれに該当する）、あるいは特定の環境に負荷を与えたり、危険を及ぼす原因に適用される法規範（例えば、循環経済型・廃棄物法、遺伝工学法、危険物質政令が、これに該当する）と理解されたい。一般的な環境法は、環境メディアないしは、汚染原因に適用される全ての法規範を含む。
- b) 手続法としての環境法 *formelles Umweltrecht* には、官庁組織構造と管轄を規定している環境組織法や、環境手続き法（例えば、環境情報法、聴聞手続きに関する規則）や、環境訴訟法（例えば、多くの連邦州法における団体訴訟法）がある。

1. 6 環境法の原則

環境政策および環境法の基本的な原則としては、以下が挙げられる⁴⁾。

- 1) 危険防止原則：目的は、危険の防止である。危険とは、その種類、規模、期間において、法的財産に対し、物質的、精神的に著しい損害を与えるという意味で、具体的に大きなマイナスの影響をおよぼす蓋然性のあるものと理解される。その際、その損害の危険性が大きければ大きいだけ、損害が起こる蓋然性を証明するものは、僅少にしか要求されない。
- 2) 事前配慮原則：Bender/Sparwasser（1990）によると、この原則には、以下の特徴がある。
- a) 将来の危険性（リスク）に対する事前配慮：すでに危険の起こる前段階において環境政策が実施されるべきであり、すでに危険性があるという疑いに根拠がある場合は、その危険性は、最初から回避されるべきである。

4) Bender, B./R. Sparwasser: *Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltrechts*, Heidelberg 1990 (2. neubearb. u.erw. Aufl.), S. 94

だから、現在の知識水準と、更に、人間の認識能力には根本的に限界があるという理由に基づき、人間の特定の活動が、人間環境や人間自身に与える影響は、十分に明らかではないということが、考慮されているわけである。とはいえ、危険性に対する事前配慮と危険防止の間の境界は、流動的である。

- b) 将来の資源不足に対する事前配慮：環境政策上の措置によって、将来利用すべき資源と空間が保全されるべきである。ただし、「事前配慮原則」という概念に対し、さまざまに異なった定義づけがされている。例えば、連邦環境大臣は、「事前配慮原則」を、危険に対する事前配慮、危険防止以外にも、明確な定義づけのない、「将来に対する事前配慮」 *Zukunftsvorsorge*⁵⁾をも含めて理解している。
- 3) 原因者負担の原則：環境に負荷を与える原因の除去、補償、あるいは回避のための費用は、その原因を引き起こした者に負担させるべきである。さらに進んだ意味で、乏しい環境資源の利用者は、その環境使用に対し、相応な費用を支払うべきである。とはいえ、この定義は、まだ誰が「原因者」と見なされるか、という点において明確ではない。例えば、有害物質の吸収メディアとしての河川を使用し、それによって、その他の用途の使用をできなくする者がいるとする。あるいは、水遊び場としての河川が、有害な排水から保護されるよう要求し、それによって、他の者が使用できないようにする者の場合はどうなるのであろうか。その他にも、もし、前者が、「原因者」と見なされるなら、ある環境に負荷を与える製品の生産者や販売者や需要者は、それによって引き起こされる環境保全のための負担経費を支払わなければならないのであろうか、という問題が残る。この場合に該当するものとして、共同原因者負担原則というものがある。これによると環境使用の個人的な割

5) Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: *Sondergutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen vom September 1990 "Abfallwirtschaft"*. (Deutscher Bundestag: 11, Wahlperiode: Bundestags-Drucksache 11/8493), Bonn 1990, S. 26

合とは無関係に、例えば、資金提供基金の創設義務により、集団として費用を支払わなければならない。しかし、以下の様な原因者負担原則適用上の困難と制約がある。

- 原因者が特定されえない場合、あるいは複数の原因者による環境負荷に対する寄与度が、特に活動の協同作用による場合などに、厳密に測定されえない。
 - 原因者がわかっている場合、死亡している場合、死者に支払い能力はない。
 - 原因者原則の適用には、環境使用者の特定や監視のために、あまりにも費用がかかりすぎる。
 - 一時を争うような危険がせまっている場合は、原因者原則により効力を発する措置よりも、迅速に効力を発する環境政策上の装置を必要とする。
- 4) 共同負担原則：原因者負担原則とは逆に、原因者が特定できない場合や、当局が、現状回復にかかる費用を原因者に負担させることができない場合、原因者の代りに、社会全般が、費用を負担する。特別な例としては、受益者原則というものがある。これによると、環境政策上の措置の受益者は、この措置によって環境使用を制約され、さらにそれによって収入の減少をもたらされた者に対して、補助金を支払わなければならない。例えば、農業経営者が、その農場への集中的な肥料投下を禁じられた場合の補助金支払が、これに該当する。共同負担原則は、上記の理由から原因者負担原則の適用が不可能な場合に、適用される。
- 5) 協働原則：この原則によると、国家が、環境保護政策の分野で、可能な限り、その案件に利害関係のある社会集団（企業、工業・環境保護団体等）と広く協働するというものである。協働原理の適用による方法としては、例えば、施設建設許可の際の、連邦イミッション防止法第10条第3項より6項までによる聴聞法のような、特定の計画・許可手続きにおける世論の関与、又、例えば、技術監査協会やドイツ工業規格協会のような民間組織への委任、自然保護法における自然保護団体との協働等が挙げられる⁶⁾。

6) Bender, B./R. Sparwasser/R. Engel: *Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrecht*, Heidelberg 1995 (3. neubearb. u. erw. Aufl.), S. 28ff

連邦環境・自然保護・原子炉安全管理省の1990年の環境報告は、「連邦政府環境政策は、環境に対する事前配慮原則，原因者負担原則，協働原則に従っている。その際に、協働ということをも、特に市民、環境組織、科学、経済の環境に対する責務としても理解するものである。」⁷⁾としている。

1. 6 ドイツにおける環境法の歴史

ドイツには、少なくとも19世紀以来、なんらかの形で環境政策は存在した。しかし、体系的な環境政策は、1970年代初期に開始された。まず、1971年9月29日の連邦環境計画⁸⁾が発表された。C. Mayer-Tasch u. a.によると、環境政策の進展段階は、以下の4期に分けられる⁹⁾。

1) 攻勢期 (1969-1974/75)

この時期には、以下の重要な環境保護法案が議決された。

- 航空騒音法 (1971)
- ガソリン中の鉛に関する法 (1971)
- 廃棄物除去法 (1972)
- 連邦イミッション防止法 (1974)
- 食品法 (1974)
- 連邦森林法 (1975)
- 洗剤法 (1975)

さらに、以下のような環境保護のための立法・行政上の前提条件が確保され、環境保護は、まずは連邦内務省が担当した。

- 廃棄物除去法，大気清浄化，騒音防止に対する連邦の法制定能力の拡大
- 環境問題専門評議会の創設 (1972)

7) Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, 1990, S. 1

8) Deutscher Bundestag, *Umweltprogramm der Bundesregierung* (Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode: Bundestags-Drucksache VI/2710 vom 14. Oktober 1971), Bonn 1971

9) C. Mayer-Tasch/W. Mrass/E.-U. von Weizsäcker/F. Kohout: *Umweltpolitik und ihre Instrumente*, Bonn 1994, S. 8ff

－連邦環境庁の創設（1974）

この時期の問題点としては、以下が挙げられる。

－大気、水、土壌等の環境メディア全体にわたる環境保護調整をせずに、各メディア個別のみの対策だったり、あるいは、例えば、騒音や廃棄物等の特定の環境影響にのみ関連づけた部門別の環境政策であった。これは、単にひとつの環境メディアから他の環境メディアに環境負荷を押しつけ、それで解決したとするような、部門別環境政策であった。だから、環境全体としては改善がみられないという事態が、しばしば起こった。排水処理施設が高水準の水質を維持するが、処理施設で排出された残留泥土の投棄によって、土壌の質が悪化する等が、この例として挙げられる。

－単に排出物による汚染をさらに大きな地域への拡大排出によって解決するという事態が発生した。例えば、「単に煙突を高くするだけの政策」が、これに該当する。

－環境への負荷を回避する代わりに、排出の把握・清浄化・地域拡大という「エンド・オブ・ザ・パイプ＝装置末端处理的」環境保護であった。

2) 後退期（1975－1978）

新法は制定されなかった。この時期に議決された以下の法は、第一段階で準備された法案のみであった。

－水管理法の改正（1976）

－排水水課徴金法（1976）

－連邦自然保護法（1976）

－農業肥料法（1977）

3) 整理統合期（1978－1982）

70年代末期頃から、環境問題に関する政治的重要度が増した。大規模なデモ行進が行われたり、市民運動が活発な動きを見せ、1978年以降には、市町村選挙や州議会選挙で、いわゆる緑の党・オルタナティブ連合が地歩を固めた。1980年には、連邦次元の政党としての「緑の党」が創立された。

新規に以下の法が制定された。

- 刑法典の環境犯罪防止法へ「環境に対する犯罪行為」の節を導入（1980）
- 化学物質法（1980）：初めて個別環境メディア関連づけ方式の壁を突破した。第17条第1項によって、いわゆる危険有害物質、又は、そのような物質を含む物質の製造・流通・使用、又は準備を禁止したり、あるいは、そのような物質が付随的に生じるような製造方法や使用方法を禁止する法制上の基盤ができる。これは、「装置末端処理的」環境政策の放棄と、他には明確でない事前配慮原則の具体化を意味した。

- 燐酸塩酸最高含有量に関する命令

- 排水処理場から排出される残留汚泥に関する命令

4) 明確化の段階（1982-1990）

1982年に、社民党から保守党としてのキリスト教民主同盟への政権交代があった。しかし、これまでの環境政策は基本的に変化しなかった。

新規に以下の法が制定された。

- 連邦イミッション防止法の改正（1985/1986）、及び、それに関連する、大規模焼却施設に関する命令（1983）と行政規則：大気保全に関する技術的指針（1983/1986）

- 排水課徴金法の第5回目の改正

- 廃棄物の回避・処理法（連邦廃棄物法）（1986）。これまでは、「廃棄物除去法」であった。

- 環境影響評価法（1990）

- 排水課徴金法、及び連邦イミッション防止法の改正（1990）

1986年のチェルノブイリ原子炉事故に対応して、1986年に連邦環境・自然保護・原子炉安全管理省が創設された。

5) 現況（1990年以降）

- 基本法第20 a 条の追加（1994）

- 環境情報公開法（1994）

- 循環経済型・廃棄物処理法制定（1994）：1996年10月7日の同法施行によって、旧連邦廃棄物法にとって代わった。

—環境監査命令 *Öko-Audit-Verordnung* 制定 (1995) : これは、1993年のEU環境監査命令 *EU-Öko-Audit-Verordnung* のドイツ国内法への整合化である。

2 ドイツの廃棄物法 — 歴史的発展と法的基盤について

秩序だった廃棄物及び廃水除去は、まず、19世紀のイギリスの都市で始められた。その目的は、病気発生の予防、特に伝染病予防衛生にあった。背景には壊滅的なコレラ等の伝染病の蔓延という事情があった。

最近になってやっと、廃棄物に含まれる、あるいは廃棄物処理の際に生成される、環境に有害な物質による環境汚染や健康侵害からの保護という事項が、更にこれに付け加わった。この動機の変化は、工業生産の急激な増大と、新しい人工物質の加工と使用法の変化による、環境有害物質の出現と、その影響が出てきたことによる。しかも、特に廃棄物量の増加と廃棄物の種類(組成)の変化に関する認識が強まった。動機と廃棄物処理と廃棄物発生に関する政策目標の変化は、法的手段の変化にも結びついた。つまり、規制的手段である。廃棄物除去に的をしばった手段から、回避としかも廃棄物の発生にまで遡って規制する手段へと変化した。

2. 1 ドイツ連邦共和国における循環型経済・廃棄物法までの法制上の発展

1970年代初期までは、廃棄物処理は、全て、市町村の管轄下にあった。市町村は、条例を法的な依りどころとしてその処理を行い、ほとんどは、ただ廃棄物を廃棄物埋立施設に投棄することによって、除去したとするものであった。しかもその処理施設では、環境に害を及ぼさないような配慮は、ほとんど払われていなかった。1960年代末に、初めていくつかの州で廃棄物法が公布された。これらは、多くの市町村の埋立施設から、環境汚染、特に地下水や表面水への汚染が起こったため、これを解決するきちんとした廃棄物除去を目指したものである。

以下に連邦次元で制定、又は改正された廃棄物処理に関する法を挙げる。

- 1) 1968年12月23日、「古オイル法」：廃棄物除去に関する最初の連邦法である。
- 2) 1972年4月12日、連邦立法者は、基本法改正（第74条第2項）により、廃棄物処理法制定に関し、他の競合する立法者に優越する管轄権を与えられた。
- 3) 1972年6月7日、「廃棄物除去法」(*Gesetz über die Beseitigung von Abfällen*)：この法の目標は、家庭ゴミのきちんとした除去であった。このために、廃棄物埋立処理施設数を削減することとした。その動機は、疫病発生、特に火災のような危険、臭い・埃・美観等に関する不快感の防止にあった。廃棄物法を施行実施するために、廃棄物処理活動・施設の許可留保、監視規定を設け、法手段上の整備がなされた。
- 4) 1974年、連邦イミッション防止法：要認可施設に対する再活用命令が支柱を成すものであった。動機としては、資源的・経済的理由から、原料としての廃棄物の再利用化を狙ったもので、その背景には、1973年の「石油危機」があった。
- 5) 1976年、「廃棄物除去法」の第1回目の改正：産業特別廃棄物の監視と除去に関する規定が設けられた。
- 6) 1982年、「廃棄物除去法」第2回目の改正：農業における沈殿汚泥に関する規則が設けられた。
- 7) 1985年、「廃棄物除去法」の第3回目の改正：廃棄物の越境移動に関する規定が設けられた。
- 8) 1986年、「廃棄物除去法」の第4回目の、徹底的な改正：「廃棄物回避・処理法」へと法の名称を変更。廃棄物の除去よりも、廃棄物の回避と再利用に、初めて目標の優位性が与えられた。動機としては、環境に危害を及ぼす前に事前配慮が肝要であるという認識が広まったことにある。

2. 2 循環型経済・廃棄物法

1994年10月6日に「循環経済型・廃棄物法」が公布された。これは、1994年6月24日に連邦議会で、1994年7月8日に連邦参議院で議決されたものである。

「廃棄物回避・再活用・除去法」の大部分は、公布の2年後、つまり、1996年10月7日に施行され、これまでの「廃棄物法」は、同日に効力を失った。法規命令制定の権限を与えられているような法規則は、公布翌日、つまり1994年10月7日より効力を有するようになった。したがって、各種の規制を具体化するための法規命令は公布後に準備されることとなった。

これまで、ドイツとヨーロッパ共同体の廃棄物に関する概念が一致していなかった。だから、ヨーロッパ共同体法基準を国内法に整合化するためにも、「循環型経済・廃棄物法」の制定が必要であった。

2. 3 循環型経済・廃棄物法の目的（意味）と適用分野、廃棄物の概念

- 1) 目的：「この法の目的は、自然資源保護のための循環型経済（＝廃棄物の回避と再活用）の促進及び環境に適う廃棄物除去の確保である」と第1条で規定した。
- 2) 適用分野：第2条第1項で、廃棄物の回避、再活用、除去と規定した。ただし、第2条第2項は、適用分野の例外を挙げている。例えば、核燃物質とその他の原子力法でいうところの放射性物質の処理に関しては、原子力法が法的基盤となる。
- 3) 廃棄物の概念：第3条は、概念規定を含む。ここでは、廃棄物とは何か、特に監視の必要な廃棄物及び監視の必要な廃棄物についても特別に、誰が廃棄物の発生者ないしは、廃棄物所有者であるか、廃棄物処理とは何をさすかを定義している。

廃棄物法上の規定が適用されるかどうかは、廃棄物の概念によって決まる。それによって、特定の義務と権利（委託義務、処理施設に対する技術上の要求、証明義務、処理施設認可申請義務、輸出制限等）を特定の個人や機関（廃棄物所有者、廃棄物発生者、処理義務のある団体）が負うことになる。だから、新循環型経済・廃棄物法に定められた廃棄物の概念の意味を認識するために、以下で旧廃棄物法の廃棄物の概念と比較してみる。

2. 3. 1 旧廃棄物法第1条第1項による廃棄物の概念

1) 旧廃棄物法における廃棄物とは、以下のような動産である。

a) 所有者がそれを処分する意思がある動産。つまり、所有者がそれを廃棄物として処分する意思があるかどうかという、所有者の意思にかかっている動産。つまり、これは、いわゆる「主観的」な廃棄物概念による。

b) 公共の福祉のために、特に環境保護の確保のために、適正な処理を必要とする動産。これは、いわゆる「客観的」な廃棄物概念による¹⁰⁾。

新法によると、所有者が、動産の処理を処理義務のある団体、又は、この団体に委任された第三者に委ねた場合、再活用される場合であっても、その動産やその動産から獲得される物質、又は、生成されるエネルギーが経済循環に供給されるまでは、廃棄物である。つまり、これは、「拡大化」された廃棄物の概念である。

2) この旧法で廃棄物でないものとは、以下の通りである。

a) 例えば、汚染された、掘り起こされていない土壌等の不動産。

b) 物でないもの、つまり、例えば汚染された水や容器に入っていないガスのように、有体物としての特徴がないもの。だから物としてのスプレー缶の中のガスは物体である。「物」とは、民法典第90条に該当する物体として、空間的に区別可能な物のことである。凝集体状態は、この定義においては、有体物には該当しない¹¹⁾。

c) 所有者に処分する意志がなく、且つ廃棄物法の基準上、処理を必要としない動産。もし、廃棄物法以外の他の法規則を根拠として、公共の福祉を脅かす恐れが取り除かれない場合や、またさらに該当する私的・公共の利害を比較考量し、廃棄物法上の処理命令が、相当性の原則に矛盾しない場合は、裁判所が、公共の福祉のために、廃棄物法上の処理を命ずる¹²⁾。

10) Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, 1990, S. 43f

11) Kunig, P./G. Schwermer L. A. Versteyl : *A bfallgesetz Kommentar*, 2. Aufl., München 1992, S. 38

12) Versmann, A: Überblick zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, in; Gaßner, H./A. Versmann (Hrsg.), *Neuordnung kommunaler Aufgaben im*

3) この旧法で「処分する」という概念の意味は、以下の通りである。

- a) この概念は、廃棄物法では定義されておらず、「法的な定義」ではない。
- b) 判例と廃棄物法の主要な専門家の解釈によると、「処分する」とは、主観的な廃棄物の概念という意味で、所有者が、それを他の使用目的のためにはなく、その保管から自分を解放する目的で、それを放棄するということである。つまり、それを「廃棄物」として処分することである。だから、「処分する」ということの廃棄物法上の概念は、一般的な言語慣用の概念よりも狭い。ではあるが、所有者がある物を放棄、あるいは譲渡しようとし、これが所有者の意志によって、経済的に意義のある使用目的のために新規に利用されたり、再活用される経過がある場合には、この概念は当てはまらない。何が廃棄物かは、動産の所有者の意志にかかっている。それゆえに、「主観的廃棄物の概念」なのである¹³⁾。
- c) それでは、もし、所有者が引き渡しの際に、料金を払うなら、廃棄物法第1条の意味で、それも「処分する」ということにはならないのか、ということが議論されている。それまでは、動産譲渡の際に、引き取り人に料金を支払っても、それは、廃棄物の処分には該当しないとされていたが、この考え方は、1993年6月24日の古タイヤ、及び建築現場から出る汚染瓦礫に関する、連邦行政裁判所の2つの判決によって著しく相対化された。この判決は、古物として売ることが不可能だということは、再活用を目的とした第3者への譲渡が、処理を必要とする廃棄物としての危険性と結びついている、と指摘している。これに対して、1994年5月26日の連邦行政裁判所の、これよりも新しい判決によれば、露天掘り現場の採掘跡に発電所の残留物を埋め立てる際に、発電所経営者は、採掘場の所有者に、残留物引き取りに対する料金を支払うにもかかわらず、これは廃棄物処理と見

Kreislaufwirtschaft- und Abfallgesetz. Ein Leitfaden für die Praxis, Berlin 1996, S. 13

13) Dieckmann, M. : Was ist "Abfall" ?, in ; *Zeitschrift für Umweltrecht* -ZUR 4/95, S. 169f

なされず、再活用と見なされる¹⁴⁾。

- 4) 「動産」の所有者の意志に反しても、「客観的な廃棄物の概念」の特徴がある場合や、所有者が反対のことを言葉上で主張しても、所有者の客観的な行動が、廃棄物として処分することを推測させる場合には、廃棄物としての処理を強制できる。

判例により、旧廃棄物法の廃棄物概念による「廃棄物」の個々の具体例を以下に挙げる¹⁵⁾。

- a) 充填用資材としては、客観的に不適當な、古オイル缶、古タイヤ、自動車部品で穴を埋める場合、これは、廃棄物所有者の反対の主張にもかかわらず、処分とみなされる。
- b) 企業固有の焼却施設で、ポリ塩化ビニールでコーティングされた木材の残りを燃料として焚く場合、主観的廃棄物にも客観的廃棄物の概念にも該当しない。これは、廃棄物法上の規定ではなく、「大気汚染の危険性」があるため、連邦環境汚染保護法を適用するので、廃棄物ではない。循環型経済・廃棄物法に依れば、廃棄物に該当する。
- c) 再活用のための加工企業へ売却するために、自動車の古バッテリーが、一定量に達するまで貯蔵される場合は、貯蔵による危険性のため、廃棄物法上の規定以外の他の規定に該当し、旧法上の廃棄物ではない。循環型経済・廃棄物法に依ると、廃棄物である。
- d) 商工会議所の、いわゆる廃棄物取引所が仲介した残留物は、「客観的な廃棄物の概念」に当てはまらない限り、廃棄物ではなく、経済資源である。循環型経済・廃棄物法によると廃棄物である。
- e) 建築現場で発生した残材が、砂利採取跡の穴充填用や騒音防止壁建設用に使用される場合は、この残材は廃棄物法に従うと、危険を及ぼさない限

14) Düe, D./P. Laska/B. Reef/K. H. Tjaden, *FPN Arbeitsforschung + Raumentwicklung. Stoffmanagement im Kfz- und Holzhandwerk und weiteren Betrieben des Saale-Holzland-Kreises und der Stadt Jena*, Kassel 1995, S. 156f

15) Kunig/Schwermer /Versteyl, S.43,47,49ff

- り、廃棄物ではない。循環型経済・廃棄物法によると廃棄物である。
- f) 浄化処理の目的で一時貯蔵されている使用済みの洗浄剤は、適正な再利用が保障されている限り、廃棄物ではない。循環型経済・廃棄物法によると廃棄物である。
- g) 処理施設へ運び込むまで一時貯蔵されている、オイル缶・木製台車・古タイヤ等の、工場で発生する廃棄物は、処理施設へ搬入するまでは、廃棄物ではない。一時的な貯蔵は、廃棄物の貯蔵に該当しない。循環型経済・廃棄物法によると廃棄物である。
- h) 旧所有者から贈与された古い家具は、廃棄物ではない。

旧廃棄物法第1条第1項の廃棄物の概念に関する問題点としては、費用を節約する目的で、「経済資源」として残材の申告をし、廃棄物法上の規定を避けるという抜け道がある点である。このように廃棄物法上の規定を避けた後、当該残材が環境に危険を及ぼすような方法で処理される危険性がある。

2. 3. 2 循環型経済・廃棄物法第3条による廃棄物の概念

- 1) 第3条第1項第1段によると、「廃棄物」とは、循環型経済・廃棄物法の付録Iに示されたグループに該当する動産で、その内、所有者が処分するもの、直ぐにはなくとも、所有者が処分する意思のあるもの、あるいは所有者の意思に反しても、処分しなければならないものを指す。
- 2) 旧廃棄物法上と同様に、廃棄物でない物は、以下の通りである。
- a) 不動産：例えば汚染された、掘り返されていない土壌。「動産」とは、民法典第94条でいうところの土地と区別されるものを指す。
- b) 物でないもの：例えば汚染された水や容器に入っていないガスのように、物体としての特徴がない物質。「物」とは民法典第90条に相当する物体として、空間的に区別可能な対象物のことである。凝集体状態であるかどうかは、重要ではない¹⁶⁾。
- c) 付録Iのグループに属すが（受け皿グループであるQ1とQ16のために

すべての物質に該当する), 所有者が処分する動産, 処分する意志がある動産, 処分せねばならない動産のいずれにも該当しない物質。

- 3) 第3条第1項第2段は, 除去される廃棄物 (= 再活用されない廃棄物) と再活用される廃棄物を区別している。だから, 再活用可能な残材も, 基本的には廃棄物と見なされるという点において, 旧廃棄物法とは異なる。しかも, 公共の安寧のために, 廃棄物としての処理が必要でなくとも, 廃棄物である。
- 4) 第3条第2項は, 「処分する」とは, 所有者が, 動産を「循環型経済・廃棄物法」の付録 I I B の再活用, あるいは同付録 I I A の除去に該当する事項のために引き渡す場合, 及び, その支配権を他の使用目的が無く, 放棄する場合である, と規定している。

以上の廃棄物の概念をめぐる問題点等の詳細については, 次稿で述べたい。尚, 以下の付録 I, 付録 I I A, 付録 I I B を本文の参考にされたい。

付録 I 廃棄物グループ

- Q 1 以下のように詳細に記述されていない生産後残留物又は消費後の残留物
- Q 2 規格外製品
- Q 3 消費期限を過ぎた製品
- Q 4 故意によらず包装が破れた製品, 又は紛失した製品又は何らかの事故に遭った製品。そのような事故の際に汚染された全物質及び施設部分を含む
- Q 5 故意の活動の結果, 汚染された物質 (例えば, 洗剤の残留物, 包装材, 容器等)
- Q 6 利用不能な部品 (例えば, 使用済み乾電池, 自動車の排気管フィルター等)

- Q 7 利用不可能になった物質 (例えば, 汚染された酸性物質, 溶剤, 安全化塩等)
- Q 8 工業生産課程で生じる残留物 (例えば, 燃え殻, 蒸留後の残留物等)
- Q 9 汚洗防止の課程で生じる残留物 (例えば, ガス浄化によって生じた汚泥, 空気浄化フィルターの残留物, 使用済みフィルター等)
- Q 10 機械工作又は研磨工作の際に生じる残留物 (例えば, 施盤くず, フライス盤くず等)
- Q 11 資源の採掘又は再生の際に生じる残留物 (例えば, 鉱山又は石油採掘の際等)
- Q 12 汚染された物質 (例えば, PCBによって汚染されたオイル等)
- Q 13 その使用が法的に禁止されている一切の物質及び産品
- Q 14 その所有者が使用しない産品, 又は使用される予定のない産品 (例えば, 農業, 家庭, 事務所, 販売店, 工場内等で)
- Q 15 土壌の汚染除去の際に生じる, 汚染物質又は産品
- Q 16 上記に挙げられたグループの一つに属さない一切の物質, 又は産品

付録 I I A 除去方法

この付録は, 実際に使われる除去方法を挙げている。廃棄物に関する1975年7月25日のヨーロッパ共同体指針75/442の第4条 (ヨーロッパ共同体官報第L194号, 39頁) は, ヨーロッパ共同体指針91/156 (ヨーロッパ共同体官報第L78号, 32頁), 及びヨーロッパ共同体指針91/692 (ヨーロッパ共同体官報第L377号, 48頁) によって改正されたが, これによると, 廃棄物は, 人間の健康に危険を及ぼすことなく, 且つ, 環境に害を及ぼさない方法で除去されねばならない。

- D 1 地中又は土地表面への廃棄 (つまり, 廃棄物貯蔵施設等)
- D 2 地中での処理 (例えば, 地中での液体状又は泥状の廃棄物の有機分

解等)

- D 3 圧縮詰め込み (例えば、ボーリング孔、岩塩掘削跡地の洞穴、自然の洞穴へのポンプによる廃棄物の圧縮詰め込み等)
- D 4 表面水への搬出 (例えば、鉱山の掘削跡地の穴や、池、潟への液体状や泥状の廃棄物の排出)
- D 5 特別に設計された廃棄物貯蔵施設 (例えば、密閉され、分離した区画からなる建物への貯蔵等。ただし、各区画は、閉鎖され、相互に隔離され、且つ環境からも隔離される)
- D 6 海洋以外の河川への導入
- D 7 海底への搬入も含む、海洋への導入
- D 8 この付録中の他の箇所で記述されておらず、且つ、この付録中に挙げられた方法で安全処理をされる最終結合物又は混合物によって起こる有機処理
- D 9 この付録中の他の箇所で記述されておらず、且つ、この付録中に挙げられた方法で安全処理される最終結合物又は最終混合物によって起こる化学・物理的処理 (例えば、蒸発化、か焼 *Kalzinieren*、中性化、沈殿等)
- D 10 地上における焼却
- D 11 海洋上における焼却
- D 12 長時間貯蔵 (例えば、鉱山における容器による貯蔵等)
- D 13 この付録中で記述されている方法を使用する以前の、混合による増量又は混合
- D 14 この付録中で記述されている方法を使用する以前の、再反応化
- D 15 この付録中で記述されている方法を使用するまでの貯蔵 (一時貯蔵)。ただし、廃棄物の発生した敷地内における、回集までの一時的貯蔵は除外する。

付録 I I B 再活用方法

この付録は、実際に使われる再活用方法を挙げている。廃棄物に関する1975年7月25日のヨーロッパ共同体指針75/442の第4条（ヨーロッパ共同体官報第L194号, 39頁）は、ヨーロッパ・共同体指針91/156（ヨーロッパ共同体官報L78号, 32頁）、及びヨーロッパ共同体指針91/692（ヨーロッパ共同体官報第L377号, 48頁）によって改正されたが、これによると、廃棄物は、人間の健康に危険を及ぼすことなく、且つ、環境に害を及ぼさない方法で再活用されねばならない。

- R 1 溶剤の回生・再生
- R 2 溶剤として利用されない有機物質の再活用・回生
- R 3 金属及び金属結合物の再活用・回生
- R 4 他の非有機物質の再活用・回生
- R 5 酸あるいは塩基の再生
- R 6 汚染防止に役立つ成分の回収
- R 7 触媒成文の回収
- R 8 古オイルの精製又は古オイルの他の再使用の可能性
- R 9 燃料として（直接焼却は除外）又は他のエネルギー生産の手段として使用
- R 10 堆肥化、及び他の有機転換法を含む、農業、あるいは生態系に有益な散布。ヨーロッパ共同体指針91/156（ヨーロッパ共同体官報第L78号, 32頁）、及び、最後にヨーロッパ共同体指針91/692（ヨーロッパ共同体官報第L377号, 48頁）によって改正された、廃棄物に関するヨーロッパ共同体指針75/442の第2条第1項bのiii（ヨーロッパ共同体官報第L194号, 39頁）から除外された廃棄物は例外
- R 11 R 1 から R 10 で挙げられた方法を使用した際に獲得された残留物の

使用

- R12 R1からR11に挙げられた方法をとるための廃棄物の交換
- R13 この付録に挙げられた方法をとるために用意されている物質の収集。ただし、廃棄物の発生した敷地内における、回集までの一時的貯蔵は除外する。