九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

ドイツ環境行政手法の分析

勢一, 智子
九州大学大学院法学研究科博士課程

https://doi.org/10.15017/2044

出版情報：法政研究. 62 (3/4), pp.203-251, 1996-03-27. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

研究ノート

ドイツ環境行政手法の分析

勢一智子

はじめに　本稿の問題意識
一　規制型手法の変容
(一)　禁止・命令
(二)　許可による統制
(三)　監視手法
(四)　事後的規制処分
(五)　国家自身による活動
二　誘導型手法の登場
(一)　経済的手法
(二)　啓発手法
(三)　合意形成手法
三　総合型手法の進展
(一)　計画手法
(二)　環境アセスメント
四　環境行政手法に共通する法的特色
(一)　柔軟性と対話の重視
(二)　私人の自主性と誘導という視点
(三)　行政過程の総合化と分節化
おわりに　日独比較研究

はじめに　本稿の問題意識

(一)　わが国における行政手法と行政法学

(1)　行政手法の変容とその社会的背景

現代国家は、福祉措置、計画任務などにも活動範囲を広げてきている。[1] このことは、社会構造が多元化し、価値観が多様化した現代社会の特質、及びそこにみられる行政需要を反映したものである。こうした行政活動の肥大化の状況にあっては、法治主義の原則によれば、大量の法律が要請されることになろう。しかし、そのような法律の増大も、制度そのものの概観を困難にすることにもなりかねない。加えて、複雑で動態的な社会状況は、法律の持つ安定性との間に乖離をも生み出し、このため、法律の適用を回避した行政実務の運用を導くことにもなる。これが「執行の欠

缺」といわれる現象である。[2]

このような状況の下で、現状に即した対応を模索した様々な行政手法が導入されるに至った。従来の規制手法に加えて、行政指導に代表される事実行為型の手法も多用され、他方、契約や協定などの私人との合意形成に主眼を置いた手法も少なくない。また、経済性に配慮する観点から、経済的手法も注目を集めている。その他にも、近年重要性が増している計画手法、及び誘導機能も有する情報提供・啓発手法など多岐に及ぶ。[3] こうした行政手法の多様化は、まさに現代行政の現状を反映するものといえる。

(2) 行政法学の改革論議

以上のような、現代行政の活動領域の拡大・任務の増大、法律の洪水と執行の欠缺、それに対処しようとする行政手法の多様化などが明確にされるにつれて、従来の行政法学を再検討する議論が生じてきたのである。この再検討は、従来の行政法学による法現象の把握が静態的なものであったのに対し、[4] 実際の行政活動は、多段階的・複合的・創造的な過程であるとの認識から始まり、[5] 法学的方法論とそれを基底とした伝統的行政法体系の見直しへと向かっている。こうした議論は、一九七〇年代後半頃からみられるところとなり、公法学会でも議論の対象とされた。[6] その代表的なものとしては、行政過程論、[7] 特殊法論、[8] 行政領域論[9]が挙げられる。これらに加えて、近年では、わが国における行政法現象を実証的に検討し、そこから新たな理論化を促す立場もみられる。キーワードを用いて最近の理論を表現すれば、法システム論、[10] 法的仕組み論、[11] 環境管理論、[12] 比較実証研究論[13]などである。このように多彩な理論が提示され、「戦国時代」と表現される状況が出現してきている。[14]

(二) ドイツ行政法学の改革と環境法

(1) 行政法をめぐる共通した問題状況

(a) 社会的背景と行政法学

右のような日本の現象と同様の状況がドイツにおいても認められる。行政任務の増大、及び活動領域の拡大によって、公的扶助（Versorgung）、福祉サービス（Dienstleistung）、開発（Entwicklung）または誘導（Steuerung）といった新しい行政活動への対応が求められている。[15] このように、社会的基盤そのものの変化が行政活動に大きな影響を与えているのである。しかし、伝統的行政法学はこうした要請になお十分な対応ができていない状況にある。

(b) 理論と実務の乖離への着目

新たな契機となったのが、政治学者・社会学者によるインプリメンテーション（Implementation）研究である。これは、一九六〇―七〇年代における行政改革の失敗が契機となり、アメリカの影響を受けてなされたもので、こうした研究成果により、理論と実務の乖離現象、すなわち、法律の執行が不十分にしか行われていない現状や、法規制の非能率性などが指摘されることとなった。[16] こうした研究成果は、行政法学者にも大きな影響を及ぼした。ホフマン・リーム教授（W. Hoffmann-Riem）による一九八一年の国法学者大会の総会報告[17]がその代表例である。その後、この問題は数多くの研究者によって取り上げられるようになり、活発な議論が展開され、いわゆる「インフォーマルな行政活動」の発見、さらには、新しい行政手法の分析へとつながることとなった。そうした行政過程の実態分析により、「法律の忠実な執行としての行政活動」という理解に変化が生じ、従来の行政法学の枠組みが再考されることとなったのである。[18]

(c) 行政法総論改革をめぐる動き

現代行政法学の再構築については、現在、活発に議論されている。古くは、ブローム教授（W. Brohm）[19]による国法学者大会の報告がその代表例であるが、近年では、ハンブルク大学のホフマン・リーム教授[20]、ハイデルベルク大学のシュミット・アスマン教授（E. Schmidt-Aßmann）[21]などを中心とした研究グループによる、「行政法総論改革（Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts）」の試みが注目を集めている。[22] そこでは伝統的な行政法学に修正を加えるものから、全く新しい体系を求めるものまで、わが国と同様、様々なアプローチが試みられている。

(2) 行政手法研究の対象としての環境法の意義

(a) イノベーションの「典型」としての環境法

環境法領域では、従来の人間中心の危険排除から、生態系全体を考慮した環境保護へと環境政策が変わろうとしている。[23] この分野における問題は、環境法の動態性、科学的・経済的不確実性のため、伝統的な行政手法では対応が困難なものも少なくない。そのため、行政実務ではそれを補い、より現状に即した運用を行う工夫が数多くなされ、そうした取り組みの一部は立法にも取り入れられている。このように、イノベーションの機運の顕著な領域として、環境法は注目されているのである。[24]

(b) 新たな行政手法の「宝庫」としての環境法

環境法領域におけるイノベーションの機運は、端的には、数多くの新しい行政手法の登場の中に見受けられる。そのため、環境法領域における行政手法を分析し、その研究成果を理論化することは、現代行政法の特質を解明する上で有益と思われる。換言すれば、環境法の分野は新たな行政手法の「宝庫」として、行政法学の一般理論にも看過できない参照領域となっている。

以上述べてきたように、ドイツ環境法は、現代行政法を考察する上で重要である。従来の研究は、大気汚染、水質汚濁、廃棄物処理といった個別法ごとの法律分析が中心であり、手法面に重点を置いた研究はほとんどなされていない。加えて、行政法学の一般論における行政手法の研究自体も不十分である。そこで、本研究ではドイツ環境行政手法を研究対象として、現代行政の法的特質の解明に迫ってみた。

(3) 行政手法の分類学

本稿では、行政手法の分析に重点を置くが、行政手法論自体、その対象範囲（どこまで行政手法として拾うか）や研究手法（行政手法をどのように整理・分析し、体系化するか）などの点でまだ意見の一致をみていないものである。その理由として、一つは、現代行政に対する需要に応じて新たな手法が次々と生起するといった、動態性にある。二つには、一つの行政手法でも複数機能を持つ場合がある。そのため、一義的な区分を行うことは難しいところである。

例えば、ドイツの環境法においても統一的な分類はなく、現在なお模索されている。プロイアー教授は、手法を機能的に整理しており（「計画手法」、「行政による統制手法」、「行政による警告と推奨」など）[25]、他方、ホフマン・リーム教授は、行為規範としての観点から活動類型をまとめている（「命令型行政活動」、「刺激型行政活動」、「同意型行政活動」など）[26]。比較的多くみられる分類として、行政手法の「誘導（Steuerung）」機能に着目したものがある。これは、行政手法が私人の活動に対して、直接的に介入するか、あるいは間接的に影響を及ぼすかによって、「直接的操作」と「間接的操作」に大別する分類方法である。これは、クレップファー教授などが用いており[27]、環境法典総則草案[28]においても採用されている。

本稿では、機能面を重視し、かつ概観し易いようにでき

るだけ単純な区分を採用することとする。具体的には、規制型手法、誘導型手法、及び総合型手法という三つのタイプに形式的な観点から行政手法を大別し、それぞれの手法をその機能に即して検討・分析する。その後に、各手法に共通してみられる実質的な特色を整理することで、現代行政手法に共通する法的構造を解明することとしたい。

（1）参照、阿部泰隆『行政の法システム（上）』有斐閣（一九九二年）二頁以下、大橋洋一「法治主義の現代的課題」同『行政法学の構造的変革』有斐閣（一九九六年）四〇頁以下。

（2）参照、宮崎良夫「行政法の実効性の確保」成田頼明他編『現代行政の諸問題（上）』有斐閣（一九九〇年）二〇三頁以下。

（3）行政手法の観点から行政法学の体系化を試みたものとして、阿部・前掲注（1）がある。

（4）伝統的な行政法学の三段階構造につき、参照、藤田宙靖『第三版行政法Ｉ（総論）』青林書院（一九九五年）一九頁以下。これが今日もなお基本をなしている点につき、参照、阿部・前掲注（1）三五頁以下、大橋洋一「行政手法から見た現代行政の変容」同・前掲書注（1）三頁以下。

（5）参照、阿部・前掲注（1）三五頁、阿部泰隆「行政法学の課題と体系」ジュリスト七三一号（一九八一年）三九頁。

（6）参照、遠藤博也「戦後三〇年における行政法理論の再検討」公法研究四〇号（一九七八年）一六〇頁以下、藤田宙靖「現代の行政と行政法学」公法研究四六号（一九八四年）一一五頁以下。

（7）行政過程論について、参照、塩野宏「行政法の対象と範囲」成田頼明編『行政法の争点（新版）』（一九九〇年）四頁以下、同『行政法Ｉ（新版）』有斐閣（一九九四年）、同『行政過程とその統制』有斐閣（一九八九年）、遠藤博也「行政法学の方法と対象について」雄川一郎編『公法の理論（下Ｉ）』有斐閣（一九七七年）一六〇五頁以下、同・前掲注（6）一六〇頁以下。

（8）参照、兼子仁『行政法と特殊法の理論』有斐閣（一九八九年）、同「日本行政法学における法理論」兼子仁／宮崎良夫編『行政法学の現状分析』勁草書房（一九九一年）一頁以下。

（9）参照、室井力「行政法学方法論議について」広岡隆他編『現代行政と法の支配』有斐閣（一九七八年）一頁以下。

（10）参照、阿部・前掲注（5）四五頁、同「行政の法システムを評価する視点―行政法の体系改善への一視点」兼子／宮崎編・前掲書注（8）一〇七頁以下、同『行政の法システム（上）（下）』有斐閣（一九九二年）。

（11）参照、小早川光郎「行政の過程と仕組み」兼子／宮崎編・前掲書注（8）一五一頁以下、同『行政法講義（上Ｉ）（上II）』弘文堂（一九九三―九四年）。

（12）参照、磯部力「都市の環境管理計画と行政法の現代的

条件」兼子／宮崎編・前掲書注(8) 三一三頁以下、同「自治体行政の特質と現代法治主義の課題」公法研究五七号（一九九五年）一四七頁以下。

(13) 参照、大橋洋一『現代行政の行為形式論』弘文堂（一九九三年）、同・前掲書注(1)。

(14) 鈴木庸夫「行政法学と行政学の間—行政法学の『新傾向』と行政の法社会学」年報行政研究二九号『行政学と行政法学の対話』（一九九四年）六五頁。

(15) Vgl. R. Mayntz, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, 3, Aufl., 1985, S. 45ff. 参照、レナーテ・マインツ（縣公一郎訳）『行政の機能と構造』成文堂（一九八六年）四八頁以下。

(16) Vgl. E. Bohne, Der informale Rechtsstaat, 1981. 大橋洋一「行政指導の比較法研究」同・前掲注(13) 一〇三頁以下、高橋正徳「西ドイツにおける『インフォーマルな行政作用』の法的統制」岡山法学三八巻一号（一九八八年）一四七頁以下。

(17) W. Hoffmann-Riem, Selbstbindungen der Verwaltung, VVDStRL 40, 1982, S. 187ff.

(18) 参照、シュミット・アスマン（大橋洋一訳）「計画と収用（下）」自治研究六四巻七号（一九八八年）五六頁。なお、石川敏行「いわゆる『法学的方法』について」成田他編・前掲注(2) 八九頁以下参照。

(19) 参照、塩野宏「O・バッハオフ、W・ブローム『行政の現代的課題と行政法のドグマーティク』」同『公法と私法』有斐閣（一九八九年）三二八頁以下。

(20) Vgl. W. Hoffmann-Riem, Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts als Aufgabe—Ansätze am Beispiel des Umweltschutzes, AöR 115, 1990, S. 400ff.; in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts: Grundfragen, 1993, S. 115ff. この文献の紹介として、大橋洋一「公法文献研究」法政研究六一巻一号（一九九四年）一五二頁以下がある。参照、藤田宙靖「行政指導の法的位置付けに関する一試論」兼子／宮崎編・前掲書注(8) 一六七頁以下。

(21) Vgl. E. Schmidt-Aßmann, Die Lehre von den Rechtsform des Verwaltungshandelns, DVBl. 1989, S. 533ff. 参照、乙部哲郎「E・シュミット—アスマン『秩序観念および体系としての行政法総論』」神戸学院法学一四巻三号（一九八三年）二八六頁以下。

(22) 参照、村上博「ドイツにおける行政法改革論議」名古屋大学法政論集一四九号（一九九三年）九三頁以下。

(23) R. Breuer, Umweltschutzrecht, in: E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 10. Aufl., 1995, S. 467f.

(24) Vgl. Hoffmann-Riem (Anm. 20), S. 400ff.

(25) Vgl. Breuer (Anm. 23), S. 467ff.

(26) Vgl. Hoffmann-Riem (Anm. 20), S. 416ff.

(27) Vgl. M. Kloepfer, Umweltshutzrecht, 1989, S. 97ff. 同様の観点から分類するものとして、Vgl. W. Hoppe/M.

Beckmann, Umweltrecht, 1989, S. 86ff. 本書の紹介として、勢一智子「公法文献研究」法政研究六一巻一号（一九九四年）一六一頁以下がある。

(28) Vgl. M. Kloepfer/E. Rehbinder/E. Schmidt-Aßmann/P. Kunig, Umweltgesetzbuch: allgemeiner Teil: Forschungsbericht, 1991. 参照、藤田宙靖「ドイツ環境法典草案について」自治研究六八巻一〇号（一九九二年）三頁以下、藤田宙靖／K・F・レンツ「ドイツ環境法典―総論編（案）(一)(二)」自治研究六八巻一〇号一一六頁以下、一一号一〇五頁以下（一九九二年）。

一　規制型手法の変容

伝統的行政活動は、社会で生起する危険に対して、限定的な権力規制を行うものであった。つまり、対応型の規制であったといえる。警察法から展開した環境保護領域においても、生命身体への危険防止が主要任務であり、古典的な規制型手法は、この領域において中心的な地位を保っている。[1] しかし、行政任務の増大・活動領域の拡大、環境問題の動態性などの要請により、規制型手法は、現代的な規制形態へと変容しているのである。以下では、その変容に注目して、禁止・命令（＝(一)）、許可による統制（＝(二)）、監視手法（＝(三)）、事後的規制処分（＝(四)）、国家自身による活動（＝(五)）を取り上げる。

(一)　禁止・命令

禁止及び命令は、古典的な規制型手法の中でも最も規制度の高い手法である。[2] これらは、環境に悪影響を及ぼす行為を禁止・制限するもので、ほぼすべての環境分野に認めることができる。[3]

禁止及び命令は、法規命令の形式で行われることも少なくない。法律に代えて法規命令を用いるメリットとしては、柔軟かつ詳細な規制を行うことができる点が挙げられる。このことは、特に、高度な技術的規制が必要とされる化学物質法に妥当する。法律では包括的な規定に止め、個々の詳細な規定を必要に応じて法規命令に委任する仕組みによって、現状に即した規制が可能となるのである。[4] 他方で、こうした法令の制定可能性が、私人に対して事実上の間接効果をもたらす点にも注意が必要である。つまり、法規命令の発令を回避するために私人は自主規制に努めることとなるのである。このように、命令を発令しなくても、その可能性、すなわち権限の授権という事実だけで、実効性の

ある自主的措置が期待できる。これが、「威嚇法律(Drohgesetze)」といわれる機能である。[5] こうした例としては、廃棄物の抑制・減量についての規制が挙げられる。[6]

ここでいう規制の中で、特に重要な役割を果たすのは一定の行為を義務づける作為義務である。自然環境を保護する上で、金銭的解決では、必ずしも十分でない。例えば、汚染原因者に費用だけを負担させた場合には、行政が汚染を除去しなければならないことになる。費用だけを負担すればよいという汚染原因者の行動を助長させないためにも、汚染原因者自身に汚染を除去させる方が適当である。それゆえ、このような具体な行為を義務づける手法は利用価値が高いといえよう。例として、土地や水域の所有者や利用者にその状態維持を課した管理義務、[7] 再生義務、ないしは回収義務がある。ここでいう再生義務とは、適法な利用によって損なわれた環境を回復させることを要求するものである。具体的にいえば、伐採された森林地域に対する再植林や補植の義務づけ、廃棄物処理業者が施設の操業を停止する場合に課される跡地の再開発義務がその例である。[8] 他方、回収義務(Rücknahmepflichten)の例としては、環境に悪影響を及ぼす商品を生産者・販売者が回収する義務が挙げられる。これにより、行政の廃棄物処理任務が軽減されるばかりでなく、環境を汚染する製品の減少までも実現されることになる。[9] こうした回収義務を通じて、回収を念頭においた生産・販売活動への発展が期待でき、リサイクルのシステムとして結実するのである。このような回収義務の例としては、廃油の回収義務があり、エンジンオイルとギアオイルについては、小売店が引き取り所を設置し、無料で回収するよう義務づけられている。使用済みのハロゲン溶剤にも同様の回収義務が課されている。[10] その他、回収を義務づける手法としては、デポジット制度を挙げることができる。これは、経済的インセンティブを通じて、消費者の返却可能性を向上させるものであり、その例としては、包装廃棄物の抑制に関する命令がある。[11] このモデルは、今後、発展が予想される。

(二) 許可による統制

環境保護のための統制システムには、禁止・命令以外にも、広く用いられている手法として、許可による統制がある。環境法領域における許可による統制は、一般的な許可制の他に、環境問題の動態性と複雑さを反映して、多様な

ものがみられる。とりわけ、複合的な許可手続過程への対応として、二つの方向性が存在するのが特徴であろう。一つは、手続過程の複雑さを段階的に処理しようとする多段階許可（＝(1)）であり、もう一つは、多数の許可手続を一本化しようとする計画確定手続（＝(2)）である。

(1) 多段階許可

発電所の設置などの大規模施設の設置にかかる許可手続は、複雑で動態的な行政過程を必要とする。そこで、こうした状況に対し、行政過程を「段階的に」処理することにより、全体としてその透明性・概観性を確保しようとする観点から、「多段階行政手続」または「段階的行政手続」(mehrstuftiges oder gestuftiges Verwaltungsverfahren) が発展した。[12] その例として、許可の一部分を認める部分許可（Teilgenehmigung）及び許可要件の一部について判断する予備決定（Vorbescheid）という手法がある。これらは、部分的な許可や決定を段階的に積み重ねることで、複雑な許可手続を効率的に進めようとするものである。このシステムは、連邦イミッション防止法、原子力法でみられ、多段階許可の先駆的なモデルとなった。[13] このような行政過程の分節化により、その段階に応じた最新技術の導入が申請処理に期待できる。このシステムの下では、当該事業の基本構造を早期に確定でき、事業者は比較的早い段階で事業に着手することが可能となる。しかし、その一方で、最終的な決定が留保されたまま準備作業が開始されるため、周辺住民の不安を呼び起こしたり、事業者の投資が無駄になる可能性も否定できない。[14]

(2) 計画確定手続（Planfeststellungsverfahren）

計画確定手続とは、複数の許認可手続からなる複合的な行政過程を一本化する手法である。計画確定手続が、近年、注目を集めるようになった背景には、科学技術の発展に伴う大規模施設の登場、環境問題の顕在化とそれに反応した市民運動の高まりがある。[15]

計画確定手続については、一九七六年制定の連邦行政手続法において、特別の手続類型として詳細な手続が定められている。[16] 個別法で挙げられた大規模施設の設置（例えば、空港、遠距離道路、鉄道、運河、放射性廃棄物貯蔵施設など）を対象として、[17] 行政手続法の計画確定手続規定が適用される。計画確定手続においては、事業案に関する諸利益が比較調整され、一つの法的拘束力のある決定へもたらされる。例えば、遠距離道路や空港といった大規模施設の建

設に際しては膨大な数の許認可手続が必要になるが、計画確定手続を介して、統一的に処理されるのである。計画確定は、事業案に必要なあらゆる行政庁の決定（許可・同意・承認など）に取って代わり、同時に事業者と計画利害関係者との公法上・私法上の関係を形成するものである。つまり、計画確定の法的特色は、その集中効、及び形成効（Konzentrations- und Gestaltungswirkung）に認めることができる。[18]

このような計画確定手続の法的特色は、他方で、手続過程の長期化という問題を生ぜしめた。こうした現状は、計画確定手続の在り方に対する再検討の契機となっている。

㈢ 監視手法

命令・禁止により課された義務が遵守されているか、あるいは許可を与えた活動が適法に行われているかについて、行政は、常に目を配らなければならない。そのためには、私人の活動状況を把握することが必要となり、そこで用いられるのが監視手法である。環境法における監視は、規制型手法が用いられるほぼすべての領域で認められる。近年、社会経済活動の複雑多様化、及び環境情報の増加を背景として、監視手法の種類も多彩になっている。

行政による監視（administrative Überwachung）は、職権により一方的に行われるものであり、環境法全般にみられる。[19] しかし、行政による監視は、行政の負担増、あるいは専門知識の欠如や人員の不足といった行政能力の限界から、最小限の領域に限定せざるをえない状況にある。そのため、注目されているのは、新たな監視手法の開発であり、その方向性としては、私人との連携を挙げることができる。以下では、そのような監視手法として、情報提供義務、環境監査、及び企業監督者選任制度を扱う。

(1) 情報提供義務（Auskunftspflichten）

私人に対して情報を提供することを義務づける情報提供には、二つの機能がある。事前統制機能と継続統制機能である。[20]

事前の情報提供による統制（Eröffnungskontrolle）は、環境に影響を及ぼすおそれがある活動に先だって、一定の情報提供を義務づけるものである。具体例としては、届出と標示が挙げられる。[21] 届出は、許可手続と類似の機能を有している。しかし、許可手続と大きく異なるのは、許可手続の場合には特定の事業案が予め全面的に禁止されいる点

である。それゆえ、届出の方が私人にとっては負担が少なく、届出は、よりソフトな統制手法といえる。[22] このことから、届出は簡易かつ実用的な手法といえる。他方、標示は、情報提供要素を重視した手法といえる。標示の例には、物質の危険性に対する注意を喚起するものが多くみられる。[23] 標示を義務づけることにより、行政は事業に関する情報を得ることができ、さらに、公衆に情報を与えることもできる。

許認可を受けた後の段階でも、情報提供は義務づけられることがある。これが、事後の情報提供による統制（Befolgungskontrolle）であり、環境に影響を及ぼすおそれのある事業活動に対して、継続して情報提供を義務づけるものである。例としては、許可を受けた状況に変更が生じた場合に求められる情報提供、[24] 事故等の特殊な事情が発生した場合に必要となる情報提供がある。[25]

(2) 環境監査（Öko-Audit）

環境監査は、企業の環境管理体制を企業の内部者・外部者が点検するものである。このシステムは、単なる環境法規制の消極的な遵守に止まらず、企業の自主的な環境対策を推進させ、その社会的責任を果たさせることを目指すものといえる。環境監査は、アメリカにおいて、一九六〇年代から環境問題に対する市民意識の高まりを背景として、大規模製造業を中心に発展した監査制度である。EUにおいても、環境監査の制度化に向けた動きが認められるが、[26] ドイツではなお環境監査は制度化されていない。その理由としては、現行法に情報提供の形式で同様の機能を果たす規定が存在することが挙げられる。例えば、連邦イミッション防止法の記録義務（Auszeichnungspflicht）がそれである。[27]

アメリカにおける環境監査は、スーパーファンド法の制定により重要な意味を持つようになったといわれ、[28] ドイツでも、環境責任法（Umwelthaftungsgesetz）の制定により今後の動向が注目される。

(3) 企業監督者選任制度

規制強化によっても規制緩和によっても、環境保護に関する企業活動の統制と監督は、十分な成果を上げなかった。こうした点に着目して、環境保護に関する企業監督者（Betriebsbeauftragten）は、行政庁による外部からの監視を補完する目的で企業内部に自己監督制度として設置されたものである。これは、協働原則を具体化する手法であ

るといわれている。[29] この制度は、連邦イミッション防止法における導入を契機として、主要な環境領域で相次いで採用されている。[30]

企業監督者の任務は、規準の遵守に対する監視(Überwachung)、企業の環境対策に必要な情報の提供(Information)、並びに環境に配慮した企業活動を促すための影響力の行使(Hinwirkung)である。[31] 企業監督者の選任は、法規命令に基づき、事業主が私法契約により行う。それゆえ、企業監督者は、事業主に対してのみ法的義務を負うこととなる。[32] 換言すれば、行政は監視効果を事業主の協力に委ねたのである。この制度では多様な選任の余地が認められ、例えば、分野ごとの複数監督者、包括的な役割を担う代表監督者及びコンツェルン監督者、監督者委員会などが認められる。さらに、環境法典総則草案では、環境保護取締役をおくことで、選任に多様性を持たせるとともにこの制度を強化させている(九四条)。

企業内部のことについては、その企業が最も詳しく、専門知識も豊富であるため、自己管理を行う企業監督者選任制度は、有効であるといえよう。環境問題の専門家である監督者を任命することで、企業活動に環境保護の観点を導入することができる。もちろん、「自己による」管理であるため、客観性や有効性には疑問が残るであろう。しかしながら、行政活動を補完する「自主的な」環境保護対策という観点の下では、この手法の活用可能性はなお存在するように思われる。

㈣ 事後的規制処分(repressive Verfügungen)

社会状況の変化や科学技術の進歩の著しい環境法領域においては、許可等による事前の統制以外に、行政が事後的に関与することが不可欠である。事後的な規制処分が行われるのは、秩序違反の他、例えば、有害物質についての新しい知識が獲得されたり、有害物質削減に効率的な技術が開発された場合、企業の活動状況に変更が生じた場合などである。[33] 規制処分がなされる際には、環境法により事前の許可システムが採用されているか、否かで処分の基準が異なってくる。具体的には、許可システムが採用されていない場合(これについては(a)で論ずる)に比べて、許可システムが採用されている場合(これについては(b)で論ずる)には、より厳格な基準で処分されることとなる。

(a) 許可システムが採用されていない場合の規制処分

環境法において、事前統制下におかれていない活動に対する具体的な規制処分の規定[34]は散見されるに過ぎない。もっとも個別規定のない場合にも、一般警察法に基づく規制処分は可能である。[35] この場合に対象となるのは、その規制主旨から生命・身体への切迫した危険のみであり、その点で最低限の規制、つまり消極規制に止まる。

(b) 許可システムが採用されている場合の規制処分

環境法において、私人の活動に対する事前の許可統制を通じて、私人はより高い水準の環境保護責任を負うことになる。それゆえ、その場合には、特別警察法である環境法による一層厳格な規制がなされるのである。例えば、事前の統制に反している活動に対する規制処分は、原則として実際の状況にかかわらず、その形式的な違法、つまり許可が欠如していることを根拠に行われる。例えば、廃棄物処理施設として許可されていない土地に対する廃棄物の除去命令は、通常、問題なく認められるのである。これは建設法とは異なる点であるが、環境保護の特有な社会的重要性、並びに環境破壊の不可逆性によって、正当化されることとなり、環境法の特徴といえる。[36] 環境法上の規制処分としては、許可の撤回以外に、事後的命令、禁止処分、操業停止処分、撤去処分などが規定されているが、ここでも、先にみた秩序維持とは違い、より積極的な規制処分が可能である。[37] 例えば、事後的命令は、義務の履行以外に、近隣住民が有害な環境影響、損害、不快から十分に保護されていない場合にも認められるのである。[38]

このような規制処分によって、行政が目指しているのは、違反に対する処罰ではなく、汚染状況を改善することである。それゆえ、環境侵害の実質的な改善を指向して、私人との合意形成を通じてその実効性を高める工夫も見受けられるところである。

(五) 国家自身による活動

環境保護ための国家活動は、これまでみたような社会に対する規制に限定されるものではない。行政は、秩序維持の任務を中心に、様々な領域において自ら活動することとされている。環境保護の分野において、国家自身による活動の中心領域は、廃棄物処理である。州法により、原則として行政がその管轄内で発生する廃棄物についてその処理を義務づけられている。[39] また、汚水、及び核廃棄物についても、廃棄物と同様のシステムにより、行政が処理を行うことになっており、それに必要な施設の設置は、行政に義

務づけられている。その他、廃油や動物死体の処理などもそうした国家自身による活動に含まれる。[40]

このような国家自身による活動は、従来、秩序維持や安全性の問題から、原因者負担原則の例外として、認められてきたものである。[41] これらは、公的負担によるものであり、秩序法を根拠として行われてきたものであった。これに対し、最近では、社会的要請から国家による関与が強調されるようになり、国家自身による活動は多様化している。廃棄物処理などのように国家が自ら役務を引き受けるもの以外に、啓発など社会に対して間接的な影響力を及ぼすこと、すなわち、影響力の行使も、その活動に含まれている。例えば、廃棄物の処理に関して、廃棄物の抑制、及びリサイクルを促進することも行政に求められている活動であり、廃棄物法においても、近年、廃棄物の抑制とリサイクルが重要視されているところである。[42] このような国家の担う役割の変化は、以下にみるような誘導型手法の発展を促すことになったのである。

(1) 環境法の規制手法は、警察法上形成された古典的な介入行政の兵器庫（Arsenal）に由来する。R. Breuer, Umweltschutzrecht, in: E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 10. Aufl., 1995, S. 475; M. Kloepfer, Umweltrecht, 1989, S. 148.

(2) Kloepfer (Anm. 1), S. 149.

(3) 例えば、有害製品の製造・流通の禁止や自然環境破壊の禁止、環境基準等による規制がみられる。Vgl. W. Hoppe/M. Beckmann, Umweltrecht, 1989, S. 115f.

(4) Vgl. § 17 ChemG.

(5) Vgl. Kloepfer (Anm. 1), S. 148f.

(6) 参照、山田敏之「『市場経済』によるゴミの抑制とリサイクル―ドイツのゴミ政策」外国の立法三一巻三号（一九九二年）四五頁以下。

(7) Vgl. Kloepfer (Anm. 1), S. 150f.; Hoppe/Beckmann (Anm. 3), S. 113.

(8) Vgl. Hoppe/Beckmann (Anm. 3), S. 113. §§ 9 Abs. 2, 11 BWaldG; § 10 Abs. 2 AbfG.

(9) Vgl. Kloepfer (Anm. 1), S. 151.

(10) Vgl. § 5b AbfG; § 3 Verordnung über die Entsorgung gebrauchter halogenierter Lösemittel.

(11) Vgl. §§ 7ff. VerpackV

(12) Vgl. H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Aufl., 1995, S. 450ff. 多段階許可については、参照、乙部哲郎「西ドイツ部分許可と予備決定の法律問題―『多段階的行政手続』と行政行為」神戸学院法学一五巻一号（一九八四年）一頁以下、山田洋「計画確定手続の多段階化」同

『大規模施設設置手続の法構造』信山社（一九九五年）一八〇頁以下、山下龍一「西ドイツ原発設置許可の多段階的構造（一）—（二）」法学論叢一二五巻二号九九頁以下、一二六巻一号五八頁以下（一九八九年）。

(13) Vgl. §§ 8, 9, 11 BImSchG; §§ 7a, 7b AtG.

(14) 多段階手続の特徴については、参照、山下・前掲注(12) 一一五巻二号一〇七頁以下、山田・前掲注(12) 一八〇頁以下。

(15) 山田洋「施設設置手続の基本設計」同・前掲書注(12) 二頁。

(16) Vgl. §§ 72—78 VwVfG. Vgl. O. Kimminich/H. von Lersner/P. Storm (Hrsg.), Handwörterbuch des Umweltrechts-HdUR, 2. Aufl., 1994, S. 1624ff. 計画確定手続の制度の起源につき参照、成田頼明「西ドイツの計画確定手続について」同『土地政策と法』弘文堂（一九八九年）二三三頁。

(17) 対象施設は、個別法で定められる。Vgl. § 9b AtG; § 7b AbfG; § 14 WaStrG; § 31 WHG.

(18) Hoppe/Beckmann(Anm. 3), S. 119ff. ヴィンフリート・ブローム／大橋洋一『都市計画法の比較研究』日本評論社（一九九五年）三四頁以下。集中効については、山田洋「計画確定決定の集中効」同・前掲書注(12) 一一五頁以下。

(19) Vgl. §§ 44ff. BImSchG; § 21 WHG; § 19 AtG; § 21 ChemG; § 11 AbfG.

(20) Vgl. Hoppe/Beckmann(Anm. 3), S. 139; Breuer (Anm. 1), S. 475.

(21) 届出は、許可代替機能を有している。Vgl. §§ 4ff. ChemG; § 9 PflSchG.

(22) Breuer(Anm. 1), S. 475.

(23) Vgl. §§ 13ff. ChemG; § 20 PflSchG; § 3a Verordnung über Tabakerzeugnisse.

(24) Vgl. § 16 BImSchG; § 16 ChemG; § 10 AbfG.

(25) Vgl. § 3 PflSchG; §§ 5, 9 Gefahrgutverordnung Straße; § 36 StrlschV; § 12 AtG. Vgl. Hoppe/Beckmann (Anm. 4), S. 141.

(26) 一九九三年には、理事会規則が採択されている（一九九五年四月発効）。参照、環境監査研究会編『環境監査入門』日本経済新聞社（一九九二年）九七頁以下、マイケル・レンジャー（佐藤博／中田智夫訳）『環境監査手続の実際』パンリサーチ出版局（一九九三年）二五頁以下、一九一頁以下、阿部泰隆／淡路剛久編『環境法』有斐閣（一九九五年）八二頁。Vgl. J. Scherer, Umwelt-Audits: Instrument zur Durchsetzung des Umweltrechts im europäischen Binnenmarkt?, NVwZ 1993, S. 11ff., 高橋信隆「環境監査の法制化と理論的課題」熊本法学八二号（一九九五年）一五頁以下。

(27) Vgl. Scherer(Anm. 26), S. 15ff. 高橋・前掲注(26) 八頁以下。

(28) 参照、東京海上火災保険株式会社編『環境リスクと環

境法（米国編）』有斐閣（一九九二年）二〇三頁以下、環境監査研究会編・前掲注(26)四九頁以下。

(29) Vgl. Kloepfer(Anm. 1), S. 152.

(30) 企業監督者を定める個別法として、イミッション防止監督者（連邦イミッション防止法五三条以下）、水域保護監督者（水利管理法二一a条以下）、廃棄物監督者（廃棄物法一一a条以下）、動物保護監督者（動物保護法八b条）、放射線防止監督者（放射線防止命令二九条以下）がある。Vgl. Hoppe/Beckmann(Anm. 4), S. 142ff.; Kloepfer (Anm. 1), S. 152ff. この制度の紹介として、参照、高橋正徳「ドイツにおける協動的環境保護」神長勲編『現代行政法の理論』法律文化社（一九九一年）一五六頁以下。

(31) 監督者は、企業内部において、環境法規定、許可決定の条件、附款が遵守されているか、操業場所・施設の統制について監視を行う。また、監督者は、企業の施設から生じる有害な環境影響、並びにその除去可能性についても、事業主に情報を提供しなければならない。加えて、企業に対して、環境に好意的な操業や製品の発展と導入を追求させることも監督者の任務である。事業者に、発見された欠陥部分を告知し、その欠陥の除去措置について提案しなければならず、また、年次報告や投資決定に対する態度表明も行うものとされている。さらに、場合よっては、直接決定機関や執行機関に提言を行うことができ、影響力は少なくない。Vgl. Hoppe/Beckmann(Anm. 3), S. 142f., §§ 53ff. BImSchG; §§ 21aff. WHG; §§ 11aff. AbfG; § 8b TierSchG; §§ 29ff. StrlSchV.

(32) ただし、放射線防止監督者は、電離放射線の特別な危険性から他の監督者とはその地位が異なる。Vgl. Kloepfer(Anm. 1), S. 152; U. Steiner, Technische Kontrolle im privaten Bereich—insbesondere Eigenüberwachung und Betriebsbeauftragte, DVBl. 1987, S. 1138.

(33) Vgl. Hoppe/Beckmann(Anm. 3), S. 144.

(34) Vgl. §§ 24, 25 BImSchG.

(35) 例えば、地下水にオイルによる汚染が発生し、その原因者が確定できない場合、その土地の所有者は、水の汚染について不動産の状態に由来する妨害や危険に対する責任を負うべきものとされる。Vgl. §§ 14, 18 Ordnungsbehördengesetz.

(36) Vgl. Hoppe/Beckmann(Anm. 3), S. 145; Breuer (Anm. 1), S. 478f.

(37) Vgl. Hoppe/Beckmann(Anm. 3), S. 147.

(38) Vgl. § 17 Abs. 1 BImSchG; Nr. 4. 1 TA Luft.

(39) Vgl. § 3 Abs. 2 AbfG.

(40) Vgl. § 18a Abs. 2 WHG; § 9a Abs. 3 AtG. Vgl. Hoppe/Beckmann(Anm. 3), S. 160.

(41) 行政による廃棄物の処理は、元来、秩序維持目的で始まり、プロイセンにおいて財政基盤を得て国家の任務として位置づけられた。Vgl. Kloepfer, Zur Geschichte des deutschen Umweltrechts, 1994, S. 20ff., 68ff.

(42) Vgl. C. Backes, Das neue Abfallgesetz des Bundes

und seine Entstehung, DVBl. 1987, S. 333. 一九九四年に再利用等をさらに推進する「循環経済・廃棄物法」が成立している。参照、後藤典弘「ドイツの『循環経済・廃棄物法（一九九四年）』」環境研究九七号（一九九五年）七三頁以下。

二　誘導型手法の登場

これまでみたように、規制型手法は、環境法領域において重要な役割を果たしている。しかし、その一方で、規制型手法は、新たな課題との関係で、その機能的限界も指摘されている。例えば、環境保護においては、環境破壊の不可逆性から、自然生態系の積極的な保全が必要となっている。また、環境問題の複合性・動態性に起因して、環境対策は科学的・経済的不確実性を伴うため、画一的な規制には馴染まない場面も増えている。このような現状に対しては、従来の危険排除のための事後対処中心型の権力規制では克服できなかったのである。そのため、未然防止の観点を取り入れ、私人を自発的に環境保護へ向けさせようとする行政手法がみられるようになっている。これが誘導型手法である。ここでは、誘導型手法として、経済的手法（＝㈠）、啓発手法（＝㈡）、合意形成手法（＝㈢）をみていきたい。

㈠　経済的手法

貨幣経済の発展した現代社会においては、経済合理性に従って活動することが基本原則である。その場合、私人は、経済的メリットを指向し、反対に経済的デメリットについては回避しようと努めることとなる。この点に着目し、私人の行動パターンを利用したのが経済的手法である。経済的手法は、行政が働きかけることによって経済主体の自主的な環境保護を促すものであり、この意味で誘導型手法の典型といえる。とりわけ、経済性に敏感な企業活動に対して行政が経済的インセンティブを用いて働きかける場合、この手法を用いることにより、かなりの影響力を及ぼすことが期待される。以下では、経済的手法の例として、環境税、資金助成、デュアル・システム、および環境許可証を取り上げることとする。

(1)　環境税（Umweltabgaben）

環境侵害の程度に応じて金銭負担を課すことによって、

環境保護目的の達成を目指す手法が、環境税である。環境税は、最も一般的な経済的手法であり、多くの国で検討・導入されており、最近では国境を越えた地球規模の環境対策としても注目を集めている。[1] 環境税は、企業に対して、自己の環境利用によって得た利益をその代償として生じた汚染の回復に還元させる、いわゆる外部不経済を内部化する手法である。環境税を課すことによって、環境保護のためのコストも企業活動の必要経費であるという認識を植えつけることが可能となる。環境を汚染した者に応分の負担を課す環境税は、原因者負担原則の一形態といえよう。[2] このように複合的な性格をもった環境税には、主に二つの機能、つまり、財源徴収機能と誘導機能が指摘されている。[3] ここでいう財源徴収機能とは、環境保護のための財源調達を主要な目的とするものである。誘導機能とは、環境税の有する経済的ディスインセンティブを利用して、経済活動に影響を与えることを意図するものである。右で述べた誘導機能に着目して、本稿では、経済的手法を誘導型手法として取り上げた。しかしながら、このような誘導機能も、適切な税額の設定が容易でないこと、即効性が期待できないことなどの理由から、十分に実現しておらず、現行の環境税の多くは財源徴収機能に重点を置いたものとなっている。[4]

環境税としては、排水課徴金（Abwasserabgabe）、廃油税（Altölabgabe）、自然（利用に伴う）調整税（Naturshutzausgleichsabgabe）、森林税（Waldabgabe）、いわゆるバッサーペニヒ（Wasserpfennig）などが既に運用に移されている。[5] これに加えて、炭素税、廃棄物課徴金、窒素税などにつき、今後の導入が検討されている。[6] ドイツにおける環境税の典型といわれるのは、排水課徴金で、これは水域への排水の流出に対して課せられ、州によって徴収される（排水課徴金法一条）。税額は、環境への有害性を基準として定められ（三条一項）、河川の水質の維持・改善にのみ当てられる（一三条）。このような財源確保という視点から、排水課徴金は、財源徴収機能を有するものといえる。

しかしながら、排水課徴金がこのような財源徴収機能の他に誘導機能をも持つ点は、看過されてはならない。例えば、一九八一年当初、一二DM（汚染単位ごと）であった税額は、段階的に引き上げられており、一九九九年には、九〇DMとなるとされている（九条四項）。これは、ディ

スインセンティブを用いた誘導機能が重視されてきた点を示すものである。これに対し、免除を通じた誘導機能も活用されている。例えば、一定の不可避的な汚染に対しては、七五パーセントの税額軽減が認められている（九条五項）。また、私人が建設・拡張した汚水処理施設により、排出の際の汚染の程度が二〇パーセント以上減少される場合は、施設の操業開始前三年間、排水課徴金から、建設・拡張費用を差し引くことができる（一〇条三項）。このような免除により、私人はより少ない費用で汚水処理施設を建設できることになる。このように免除は、環境汚染を軽減する施設にインセンティブを与えることとなる。[7]

これまで述べてきたところから明らかなように、排水課徴金は、財源徴収機能と並んで誘導機能をも重視した混合型の環境税といえる。[8] こうした混合型にあっては、誘導機能は副次的なものに止まるが、この現状を環境法典総則草案は過渡的なものと位置づけ、一層の発展を指向している。[9]

(2) 資金助成（Finanzierungshilfen für umweltfreundliches Verhalten）

経済的な誘導は、環境税のように金銭負担を課すことによってだけではなく、反対に資金助成することによっても可能である。資金助成は、環境保護目的のための融資となるため、資金助成型の手法は、従来困難であった環境保護施策への投資にインセンティブを与えるものといえる。その場合、事業者の側には、金銭的メリットに「報いること（zu belohnen）」が要求されることとなる。つまり、資金助成によって、経済的負担の大きい環境保護措置や技術開発に着手しやすくすることが、この手法の狙いである。[10] しかし、資金助成は、公共負担による手法であり、原因者負担原則と矛盾する場合があるため、慎重な運用が要求される。[11] 資金助成には二つのバリエーションがあり、一つは補助金、もう一つは税制上の優遇措置である。これらはいずれも一般に用いられている行政手法である。[12]

(a) 補助金（Subventionen）

ドイツの特徴として、環境汚染対策に、補助金が広範に用いられている点が挙げられる。ＯＥＣＤ主要諸国の中でも最もその例が多いといわれる。[13] 具体例としては、水利管理法一九条四項による農場経営者に対する補償支払金がある。これは、水域保護地域として高レベルの環境基準が課せられた結果、農業上の適法な土地利用が制限される場合に、それによって生じた経済的不利益を補償するものであ

る。つまり、政策的な経済援助であるといえる。[14] この補償支払金には、水域利用者から徴収されたバッサーペニヒが当てられることとなっている。

(b) 税制上の優遇措置（Steuervergünigen）

補助金のような資金給付以外に、本来は徴収する税額を減免することによっても、助成は行われる。例としては、もっぱら環境保護に寄与している経済財産の控除を高くする措置、有害性の少ない自動車の優遇税制などが挙げられる。[15] ドイツの自動車税制では、低エミッション車の市場導入を促進するために、低エミッション基準達成車に対しては優遇措置がとられている。[16] また、先にみたように排水課徴金法でも、制度上の優遇が一定の措置と結びつけられている。このように、経済的負担を軽減することによっても、環境保護へのインセンティブが与えられるのである。

(3) デポジット制度（デュアル・システム〔Duales System〕を含めて）

デポジット制度も、金銭的インセンティブを利用した手法である。これは、特定の製品に預託金を上乗せして販売し、回収時にそれを返却することにより、消費者を回収に協力させるよう誘導するシステムである。一九九三年の包装廃棄物の抑制に関する命令により導入され、使い捨ての飲料物用容器、スプレー式塗料容器などが対象となっている。この手法により、消費者に返却に対する経済的インセンティブを与えることで、既にみた事業者の回収業務は促進されるのである。[17]

ドイツ型デポジット制度の興味深い点は、企業に対する誘導機能をも有する点である。つまり、民間の自主的な回収・分別システムが確立している場合には、適用が免除されるという二重構造（デュアル・システム）により、自主的回収に対するインセンティブが与えられているのである。[18] これにより、企業は、回収義務を内容とした行政規制を避けるため、自主的な回収システムを指向することとなる。その結果として、現在、産業界により設立された有限会社デュアル・システム・ドイツ（Duales System Deutschland—DSD）が活動している。DSDは、自社が発行するグリューネ・プンクトのついている製品を対象として、回収・分別業務を行う。企業は、DSDに使用料を支払うことによって、グリューネ・プンクトを使用することができるシステムになっている。[19] このような自主的な回収システムは、本来、行政が負うとされている廃棄物処理の一部を

市場に委ねるものである。これにより、行政負担の軽減に加え、リサイクルの促進が期待できる。

(4) 環境許可証（Umweltzertifikate）

これまでみたような金銭の提供やその徴収といった金銭的インセンティブ以外にも、市場原理を利用して、私人を誘導する手法が存在する。その例として挙げられるのが、環境許可証システムである。[20] これは、一定程度の汚染排出を高権的に許された「排出権」と位置づけ、それを所有権に類似のものとして市場取引、つまり、売買を認める手法である。[21] そのため、市場価格は自由経済により決定される。[22] この制度の下では、企業は許可証の認めた範囲内で排出を続けるという選択肢と、利用しない排出許容部分を売却するという選択肢を持つのである。これにより、許可証の市場売却価格が自己の排出削減コストを上回る場合には、企業は排出削減に努め、許可証を売却しようとする。ここでは、排出削減に対してインセンティブが作用し、そのための技術開発や事業運営が促進されることとなる。このシステムが機能すれば、環境保護のために最も効率的な投資がなされるといわれ、この点で経済的効率と環境保護とを両立させる手法である。この考え方は、アメリカで発展してきたもので、排出権売買制度（emissions trading）として運用されている。[23] また、地球温暖化の原因である二酸化炭素を削減する手法として世界的にも注目を集めている。[24]

しかしながら、この手法にはいくつかの重大な問題点が残されている。そもそもこのような一般的な排出権を設定することについて疑問が投げかけられている。たとえ、それを認めたとしても、排出許容量の設定・排出権の分配、環境許可証を利用した投機の可能性、技術水準に合わせた継続的運用の難しさなど、未解決の障害が少なくない。[25] このような点から、ドイツにおいて、この手法はこれまで議論はされたものの、実現に至っていない。[26] これに対して、同様に排出権の交換を認めるものでも、市場原理を介さずに行う手法（補償モデル―これについては㈢で論ずる）は運用例がある。

㈡ 啓発手法

経済的インセンティブによる誘導以外に、行政は、意図的な情報提供によっても私人の活動に影響を及ぼすことができる。つまり、啓発手法は、行政が公衆に働きかけて環境保護に望ましい方向へ誘導する手法である。これは、通

常、行政から事実行為として公衆に情報を提供する形で行われる。このような手法は、古典的な行政手法にはみられない形態である。[27] 啓発手法が注目されてきた背景には、チェルノブイリ原発事故やグリコールワイン事件などの発生により、環境情報に対する認識が変化してきた経緯がある。[28] 近時も情報の重要性は増しており、一九九四年には「環境情報公開法（Umweltinformationsgesetz）」が制定されるに至っている。[29] 啓発手法が、先に述べた補助金のように金銭の提供という形で直接的に経済過程に働きかけるものではないが、情報提供が消費者の行動を介してある企業に著しい経済損失をもたらすことも稀ではない。啓発手法は、環境に望ましくない行為を抑制する目的で行われる警告、環境に望ましい行為を推進する目的による推奨、及び一般的に環境保護の促進を喚起する広報に大別できる。

(1) 警告（Warnungen）

警告は、行政が、公衆に対して、環境に悪影響をもたらすおそれのある行為の自粛を促す手法である。警告の例としては、トイレ用脱臭剤、洗濯強化製品、化学物質等の添加されたワインなどについて、その危険性を新聞等を通じて報じたものがある。通常、この結果として、消費者はその製品の購入を控えることとなる。[30] このような警告により、適法に流通しているが、環境汚染の危険性のある製品を行政は事実上、排除することも可能となる。この手法は、規制型手法にみられたような手続規制に属することなく、強い影響力を行使することができるのである。その一方で、その影響の大きさのため、法治主義の観点から法定化の動きがみられる点は興味深い。例えば、バーデン・ヴュルテンベルク州の食品・生活必需品法施行法では、警告や違反事実の公表に法律の根拠を与えている。[31] また、環境法典総則草案においても、条文化が図られており（一〇七条）、これも法的根拠を付与する観点からのものである。[32]

(2) 推奨（Empfehlungen）

環境に関連する推奨は、環境保護に貢献する活動に対する表彰や環境に望ましい製品の認定などによって行われる。[33] 推奨の代表的なものとして、環境マーク（Umweltzeichen）がある。これは、連邦環境庁が、製品やその製造方法について環境に悪影響の少ないことを示すもので、主に消費財に付けられる。[34] これによって、行政は消費者の購買行為に影響を与えることができ、結果として、環境にとって望ましい製品にインセンティブを与えることが可能

となる。[35] 環境マークについて、環境法典総則草案は法的根拠を与えている。環境マークは、製造物やその製造方法の環境親和的な特徴に対して、その正当性を付与するものとして、期間を限定して与えられる（右草案一〇八条二項）。また、環境マークを付与された事業者は、マークを付与されていない同業者との差異を強調して、環境マークを宣伝に利用することができる（三項）。環境マークの付与手続や要件については、法規命令によって定められることになっており（四項）、これによって環境マークは手続面及び実質面において統一的な基準が設けられることとなる。[36]

(3) 広報

右に述べた警告や推奨とは異なり、提供される情報の内容を特定の事例に限定することなく、環境に関する情報を提供する手法もみられる。これは広報と名付けることができよう。例としては、環境教育を行うことや環境の日を定めることなどが挙げられる。[37] これらは、広く公衆を環境保護へ誘導する役割を担うものといえる。

㈢ 合意形成手法

既にみてきたように、経済的手法や啓発手法は、私人の自主性を促すことにより、私人の行動を環境保護へ導こうとする手法である。このような自主性の尊重をさらに進め、行政が私人と対等の関係で施策を運用するような手法が登場する。換言すると、契約や協定のように私人が行政と対等の立場で合意形成を行うことが可能となる。つまり、ここで用いられるのが合意形成手法である。現在、環境保護領域においては、合意形成による解決が広く普及するに至っている。これを受けて、環境法典総則草案では合意形成の可能性について明文を置いている。[38] 行政と私人との協働原則を規定した六条では、私人の自主性が重んじられて、「協定の可能性」が考慮されることになっており（六条一項四文）、私人に自主決定の可能性を残す措置を優先することとされているのである（六条三項）。

以下では、どのような合意形成がなされているかについて、この手法が用いられる場面、規範定立に関する合意形成（＝(1)）、許可申請における合意形成（＝(2)）、規制処分に関する合意形成（＝(3)）、及び複合型の合意形成（＝(4)）に即して具体的にみていきたい。

(1) 規範定立に関する合意形成

法規命令や行政規則などの規範の定立は、本来、行政が

高権的に行ってきたものである。このような規範定立が、関係者の意向や利害状況を考慮することなくなされると、実状にそぐわないものも生じることとなる。他方、行政の側にとっても、私人に支持されない規範では、十分な成果が得られないこととなる。そのため、規範定立の領域においても、合意形成により私人と協力して実状に適合した対応を模索する傾向がみられるのである。

規範の定立に当たり関係者に意見を求めるものとして、規範準備的な話し合い（normvorbereitende Verhandlungen）がある。[39] 例えば、これは、連邦イミッション防止法に規定されており、一定の法規命令と行政規則の制定の際に、関係者の代表（学術団体、当事者、関係産業界、関係交通機関、イミッション防止を所管とする州の最高行政庁からそのつど選出される）からの意見聴取が要求されている。[40] この手法は、専門知識の導入のみではなく、関係利害の調整という点で有益である。

他方、ここにみられる合意形成は、規範回避の目的でも行われる。この場合、インフォーマルな規範回避型申し合わせ（informale normabwendende Absprachen）がなされる。[41] この申し合わせは、事業者が、自主的に環境保護を行うことを申し出、それに応えて、行政がその分野に関する法律や法規命令等の規範の定立を当面見合わせるものである。[42] 具体例は、タバコのテレビCMの自主制限、アスベストの自主的削減など多岐にわたる。[43] 容器の再利用システムを採用することについても申し合わせがなされたが、経済性に合わないことから業者は使い捨てのシステムに切り替えたため、[44] 包装廃棄物の抑制に関する命令が発せられた例もある。この手法に対しては、とりわけ、第三者を排除することによる弊害が厳しく指摘されているところである。[45]

(2) 許可申請における合意形成

許可手続の中でも、行政と私人の間の合意が重要な役割を果たしつつある。

まず、許可申請に先立って、事前折衝が行われることがある。ここでは、許可内容の実質的な部分、例えば、申請の成功の見込み、変更や制限の必要性、要件までも話し合いの対象となる。このような実質的な点を明確化することによって、将来の行政決定について合意を成立させるのである。[46] また、一定内容の同意と引き換えに許可の付与を約束する義務づけ契約（Verpflichtungsverträge）もみられる。[47] これと同様の内容を羈束的でない申し合わせによって

取り決めることもできる。例えば、新しい施設の許可申請の際に、インフォーマルにその事業者の既存施設に関する環境保護措置について交渉を行い、事業者は通例以上の改善措置の代償として、新規施設の許可手続に関して、行政庁の好意的な対応を取り付けることも可能とされる。[48]

(3) 規制処分に関する合意形成

事業の過程で生じた環境侵害に対する事後的な規制処分に関しても、合意形成がみられる。ここでは、行政と私人との合意によって規制処分を回避する手法が多用されている。例としては、侵害処分を回避するための施設改善契約(Sanierungsvertrag)が挙げられる。[49] これは、公法上の契約によって、施設の改善による汚染削減を取り決めるものであり、イミッション防止法の領域においてみられる。また、同様の合意をインフォーマルな申し合わせによって行う場合もある。[50] このような合意は、規制処分（例えば、事後命令、操業停止処分、許可の撤回など）に対する選択肢として、新たな解決策を提供し得るものである。このような実務の傾向は、環境法典総則草案にも反映されている。草案では、改善命令や回復命令に対しては、私人の側から行政に代替案を提案することができ（七三条二項、七五条二項）、またその作成に関して合意を形成することも認められているのである（七三条二項三文）。

(4) 複合型の合意形成

事業を継続的に営む私人と行政との関係においては、複数の規制処分と複数の許可申請が関わりを持つ場合が少なくない。その場合に、私人に選択の余地を与えることによって、その自主性を尊重する運用がみられる。これをシステム化したものが、補償モデル（Kompensations-modell）である。このような発想は、アメリカにおいて制度として発展したものであり、同国で「バブル政策(bubble policy)」と呼ばれるものである。[51] これは、一定区域内に存在するある企業全体が架空のバブルに覆われていると想定し、バブルに対して規制を行うものである。バブル内では、そこで許容される汚染の排出の限度で排出権を設定し、施設間でその交換を行うことが認められることとなる。こうしたアメリカの政策が契機となり、ドイツにおいて、それを基礎とした補償モデルが導入されたのである。[52]

補償モデルを活用することにより、行政は私人の側に、規制処分の回避や許可の獲得に必要な諸要求の充足について選択の余地を与えることとなる。例えば、ある施設に対

する改善要求を、既存の他の施設において肩代わりすることが可能となる。また、施設の新規参入については、例えば、工業集中地域などの環境基準を越えている汚染地域において、新規施設が設置されたとしてもなお汚染が軽減される場合に限り、許可されるものもある。[53] このように、この手法は、私人の選択の余地を広げることにより、執行不全の解消を目指すものである。[54] そのため、環境法典総則草案では、この手法を「柔軟な手法（flexible Instrumente）」として規定している。[55]

（1） 参照、山地康志「環境税の導入について」外国の立法三一巻六号（一九九三年）一頁以下、大塚直「環境賦課金（一）―（六）―環境保護のための間接的（経済的）手段」ジュリスト九七九、九八一―九八三、九八六―九八七号（一九九一年）。R. Breuer, Umweltrechtliche und wirtschaftslenkende Abgaben im europäischen Binnenmarkt, DVBl. 1992, S. 490.

（2） Breuer(Anm. 1), S. 485. 参照、山下竜一『ドイツ環境法における原因者負担原則』大阪府立大学経済学部（一九九五年）。

（3） M. Kloepfer, Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung, in: H.J. Koch (Hrsg.), Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch, 1992, S. 97f.; M. Kloepfer/E. Rehbinder/E. Schmidt-Aßmann/P. Kunig, Umweltgesetzbuch: allgemeiner Teil: Forschungsbericht (UBA-FB), 1991, S. 339f. 参照、大塚・前掲注（1）九八一号九六頁。

（4） 参照、山地・前掲注（1）二頁以下。

（5） Vgl. UBA-FB(Anm, 3), S. 340; Breuer, Umweltschutzrecht, in: E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 10. Aufl., 1995, S. 487f.; W. Hoppe/M. Beckmann, Umweltrecht, S. 151ff.; Breuer(Anm. 1), DVBl. 1992, S. 485ff.

（6） Vgl. Hoppe/Beckmann(Anm. 5), S. 153; M. Kloepfer, Umweltschutzrecht, 1989, S. 179ff.; R. Schmidt/H. Müller, Einführung in das Umweltrecht, 3. Aufl., 1992, S. 16. 参照、環境税研究会（石弘光編）『環境税』東洋経済新報社（一九九三年）一七六頁以下。

（7） Vgl. Breuer(Anm. 5), S. 486.

（8） 富永猛「ドイツにおける排水課徴金法（AbwAG）の現状（一）―第三次改正法をめぐって」高岡法学三巻二号（一九九二年）七四頁以下、同「ドイツにおける排水課徴金（AbwA）のシステム論」高岡法学六巻一号（一九九四年）一三頁以下、大塚・前掲注（1）九八二号四六頁以下。

（9） Vgl. UBA-FB(Anm. 3), S. 340.

（10） Vgl. UBA-FB(Anm. 3), S. 347f.

（11） Hoppe/Beckmann(Anm. 5), S. 156.

（12） UBA-FB(Anm. 3), S. 348.

(13) 参照、山地康志「経済的手段を用いたEC諸国の環境政策」レファレンス四九二号（一九九二年）五四頁以下。
(14) Hoppe/Beckmann(Anm. 5), S. 155.
(15) Vgl. Kloepfer(Anm. 6), S. 173ff.
(16) 参照、渡辺昭「ヨーロッパ各国の自動車税制度」自動車技術四六巻一二号（一九九二年）三七頁以下。
(17) Vgl. Kloepfer(Anm. 6), S. 151.
(18) Vgl. § 9 VerpackV.
(19) 参照、山田敏之『『市場経済』によるゴミの抑制とリサイクル—ドイツのゴミ政策」外国の立法三一巻三号（一九九二年）五一頁以下、東京海上火災保険株式会社編『環境リスクと環境法（欧州編）』有斐閣（一九九二年）一一〇頁以下。
(20) Vgl. Kloepfer(Anm. 6), S. 193f.; Hoppe/Beckmann (Anm. 5), S. 154; B. Bender/R. Sparwasser, Umweltrecht, 1988, S. 14.
(21) この利用権は汚染物質の排出権（Emissionsrechte）、環境ライセンス（Umweltlizenzen）あるいは、環境許可証（Umweltzertifikate）といわれる。Vgl. G. Feldhaus, Marktwirtschaft und Luftreinhaltung, DVBl. 1984, S. 553f.
(22) Hoppe/Beckmann(Anm. 5), S. 154.
(23) 参照、R・W・フィンドレー／D・A・ファーバー（稲田仁士訳）『アメリカ環境法』木鐸社（一九九二年）九五頁以下、北村喜宣「アメリカ環境法の制度的特徴と歴史的背景」産業と環境二二巻七号（一九九三年）五〇頁。
(24) 参照、阿部泰隆／淡路剛久『環境法』有斐閣（一九九五年）二五八頁。
(25) Vgl. Hoppe/Beckmann(Anm. 5), S. 154; Kloepfer, Zu den neuen umweltrechtlichen Handlungsformen des Staates, JZ 1991, S. 742; Kloepfer(Anm. 6), S. 194; Bender/Sparwasser(Anm. 20), S. 14.
(26) Kloepfer(Anm. 25), S. 742. 参照、大塚・前掲注(1)九八一号九七頁以下。環境法典総則草案でも、この手法の導入は断念された。Kloepfer(Anm. 3), S. 101.
(27) Breuer(Anm. 5), S. 481.
(28) Kloepfer(Anm. 6), S. 162.
(29) ドイツの情報公開について、参照、山田洋「情報公開と救済—ドイツの現状と課題」南博方他編『行政紛争処理の法理と課題』法学書院（一九九三年）一九七頁以下。
(30) 参照、大橋洋一「行政指導の比較法研究」同『現代行政の行為形式論』弘文堂（一九九三年）一二二頁以下。Vgl. W. Brohm, Rechtsstaatliche Vorgaben für informelles Verwaltungshandeln, DVBl. 1994, S. 134f. ヴィンフリート・ブローム（大橋洋一訳）「インフォーマルな行政活動—法治国家の変遷について」法政研究六〇巻三・四号（一九九四年）九四頁以下。
(31) この傾向をインフォーマルのフォーマル化として論ずるものとして、大橋洋一「インフォーマルな法治国」公法研究五七号（一九九五年）二〇一頁以下がある。

(32) Vgl. Kloepfer (Anm. 3), S. 104.

(33) Vgl. Kloepfer (Anm. 6), S. 163.

(34) 環境マークは、一九九三年三月現在、三五〇三事例がみられる。Vgl. O. Kimminich/H. von Lersner/P. Storm (Hrsg.), Handwörterbuch des Umweltrechts-HdUR, 2. Aufl., 1994, S. 2535ff.

(35) Vgl. Kloepfer (Anm. 25), S. 739.

(36) UBA-FB (Anm, 3), S. 410f.

(37) Vgl. Kloepfer (Anm. 6), S. 163.

(38) UBA-FB (Anm. 3), S. 155f.

(39) ここの用語は、Breuer, Verhandlungslösungen aus der Sicht des deutschen Umweltrechts, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, 1990, S. 249f. による。

(40) Vgl. § 51 BImSchG. 類似のものは、水法の領域においてもみられる。Breuer (Anm. 39), S. 249f. 行政立法手続につき、参照、大橋洋一「行政立法手続の比較法研究」法政研究六二巻三・四号（一九九六年）一頁以下。

(41) Vgl. Breuer (Anm. 39), S. 250f.; G. Ketteler/K. Kippels, Umweltrecht, 1988, S. 89.

(42) Vgl. E. Bohne, Informales Verwaltungs- und Regierungshandeln als Instrument des Umweltschutzes, VerwArch 75, S. 361.

(43) Vgl. Bohne (Anm. 42), S. 367; Brohm (Anm. 30), S. 133. ブローム・前掲注(30) 九一頁以下。Kloepfer (Anm. 6), S. 208.

(44) Bohne (Anm. 42), S. 366f.

(45) Vgl. Breuer (Anm. 39), S. 238ff., 250.

(46) Breuer (Anm. 39), S. 241ff.; Ketteler/Kippels (Anm. 41), S. 90.

(47) Vgl. Breuer (Anm. 39), S. 243f.

(48) H. D. Jarass, Reichweite des Bestandsschutzes industrieller Anlagen gegenüber umweltrechtlichen Maßnahmen, DVBl. 1986, S. 320.

(49) Breuer (Anm. 39), S. 247f.

(50) Breuer (Anm. 39), S. 249.

(51) バブル政策については、参照、北村喜宣「アメリカにおける大気汚染規制の改革」民商法雑誌九七巻三号（一九八七年）三六四頁以下、同『環境管理の制度と実態』弘文堂（一九九二年）七七頁以下、永井進「環境政策における経済的インセンティヴ」公害研究二〇巻二号（一九九〇年）一二三頁。Vgl. Kloepfer (Anm. 6), S. 195.

(52) Feldhaus (Anm. 21), S. 554.

(53) Vgl. § 7 Abs. 3, BImSchG. Vgl. Hoppe/Beckmann (Anm. 5), S. 150f.

(54) Vgl. Bender/Sparwasser (Anm. 20), S. 15.

(55) 現行の補償モデルは、統一化されておらず、法的な根拠なしに行われているものもある。UBA-FB (Anm. 3), S. 361f. これが環境法典総則草案に採用された意味は大きい。

三　総合型手法の進展

規制型手法の変容や誘導型手法の登場により、行政は環境行政手法として、多彩な選択肢を獲得してきた。これらの手法は、主に行政と私人との二面関係に着目したものであり、個別問題に集中的に取り組むためのものである。これに対して、環境利害の複合性・広範性、環境問題の動態性等が明らかになるにつれて、行政には、より包括的な対応が求められることとなった。具体的には、長期的視点の導入、予防的観点の強調、地域住民等の第三者を加えた三面関係への配慮などが新たに必要とされ、これにより、計画に代表される総合型手法の進展が促されたのである。ここでは、総合型手法として、計画手法（＝㈠）、環境アセスメント（＝㈡）を取り上げる。

㈠　計画手法

近時、環境保護の在り方は、警察規制・危険防止中心型から資源経済や生態系への事前配慮の観点による予防的なシステムを重視したものへと移行しつつある。[1] そのため、予防的に包括的な配慮を行う計画手法（Planung）は、環境法においてその重要性が増してきているのである。[2] 計画は、環境問題の先見的な克服（vorausschauende Bewältigung）を目指し、環境に関連する複雑な原因・問題の利害状況の把握（Erfassung）、及び調整（Koordination）を担うことになる。[3] 現在、計画法として完備した体系を形成しているのが土地法領域であるため、環境計画はその領域を基礎とし、またそれと密接に関連して発展を続けている。

以下では、機能的に計画手法として位置づけられるものとして、保護地域指定、環境プログラム、環境部門計画、及び個別法における環境配慮条項をみていきたい。

(1)　保護地域指定（Schutzgebietsausweisungen）

保護地域指定は、行政による保護が求められている区域について、一定の保護要件の該当性を科学的に審査し、それによって保護の必要性が認められた場合に、保護地域として指定する制度である。その地域においては、予防的配慮からの利益衡量により、特定の保護目的が優先され、私人の権利などの他の利益に対しては、権利制限が行われることとなる。このような保護地域の指定は、例えば、洪水により溢水する地域に対する指定のように、本来、危険防

止目的により、伝統的に用いられてきた手法である。[4] しかしながら、近年、環境保護の要請が高まるにつれて、こうした指定にも、環境保護への配慮が重要な要素とされるようになったのである。指定地域では、その地域全体に対して、予防的観点から、継続的に環境保護要素を取り込むことができる。そこでは、他の利害との調整がなされ、重点的な環境保護を行うことが可能となるのである。このような保護地域指定は、現在、自然保護・森林保護領域を中心に、多くの分野で行われている。例としては、自然保護地域、国民公園、景観保全地域、自然公園、あるいは保安林や保養林がある。その他、水利管理法、連邦イミッション防止法などにも規定されている。[5]

(2) 環境プログラム

私人に対して拘束力の及ぶ保護地域指定に対して、環境プログラムは、行政の内部指針としてのみ拘束力を持つに止まる環境プログラムがある。環境プログラムは、行政内部の利害調整・専門知識の考慮を経て策定され、環境施策の政策的な方向付けを担うものである。その例として、連邦政府・州政府の環境プログラム（Umweltprogramme）がある。[6] このような環境プログラムは、行政の内部計画に過ぎず、拘束力の弱い計画である。しかしながら、それの有する専門性・科学性、及び関連する行政の活動全般への実質的な影響を考えると、その存在意義は決して小さくない。また、環境法典総則草案では、中期的な見通しを総合的に示すために、継続的に作成される連邦環境プログラム（二七条一項）と個別分野ごとの部門別プログラム（同条二項）が規定されている。これにより、環境プログラムは、その統一化に加え、継続性が与えられることとなる。

(3) 環境部門計画

土地利用に関する計画においては、一般的に、州や市町村など特定地域に対して包括的な土地の利用を定める総合計画と、道路設置などの個別事項に関して策定される部門計画の区分がみられる。この中で環境に関連して策定されるものが、環境部門計画である。部門計画は、総合計画に取り込まれてはじめて拘束力を有するものであり、環境プログラムと同様、例えば、総合計画の策定主体にとって一つの考慮要素であるに過ぎない。しかし、部門計画であるため、環境プログラムより個別・具体的な環境計画である。環境部門計画の例として、「衡量に重要な部門計画（abwägungsrelevante Fachpläne）」がある。[7] この計画は、

環境保護が主要目的であり、個別法ごとに、景観計画（Landschaftsplanung）、大気清浄計画（Luftreinhalteplanung）、水域保護計画（Gewässerschutzplanung）などが規定されている。[8]

このような部門計画を効果的に反映させるものとして注目されているのが、「二段階型統合システム（Sekundär-integration）」である。[9] これは、第一段階として、各部門計画の策定を行い、第二段階として、それらを衡量・統合して総合計画を作成するシステムである。このシステムにより、部門計画の諸要求が予め明確化された結果、総合計画の作成の際に、どの要求が取り入れられたか、あるいは後退させられたかという衡量・統合の過程が明らかにされることとなる。それゆえ、このような段階を経ることにより、公衆の監視を通じて、従来は取り込まれにくかった環境保護の観点にも具体化の機会が制度的に保障されるのである。この発想は、環境法典総則草案にも取り入れられており、環境管理計画（Umweltleitplanung）が規定されている（一九条以下）。[10]

(4) 個別法における環境配慮条項

環境部門計画などの法的拘束力の弱い計画と類似の機能を有するのが、個別法にみられる環境配慮条項である。これにより、環境利害を他の諸利益に対して、対抗的に主張することができる。もっとも、環境部門計画と同様に衡量の中で他の利害に対して後退する可能性があるなど、強い拘束力を持つわけではない。環境配慮条項の例として、連邦イミッション防止法五〇条では、景観利用のための計画策定や措置に当たっては、住居地域などの保護を要する地域への悪影響を可能な限り避けるように、相互に調整して、配置することを規定している。また、建設法典一条五項においては、土地の節約した使用を義務づけている。このような規定によって、土地利用に環境配慮が結びつけられるのである。

このような配慮の考え方は、既に土地法の分野において確立されてきたものである。[11] この影響は、土地利用と関連の深い環境法領域においてもみて取れるところである。これまで個別法ごとに規定されてきた環境配慮条項について、環境法典総則草案では、「他の公共計画に対する環境法上の拘束条項（Umweltrechtliche Bindungen anderer öffentlicher Planungen）」と位置づけ、前述の相互調整（二八条一項）や土地の節約（同条二項）を一般原則とし

て取り入れている。[12]

(二) 環境アセスメント (Umweltverträglichkeitsprüfung)

環境アセスメントは、環境に悪影響を及ぼす事業について、許可決定や政策・計画の策定の前に、当該事業の環境への影響を科学的に審査する制度である。すなわち、環境アセスメントは、事業案に対する科学的評価という許可手続の一部分を形成している。他方、機能的には、先にみた環境部門計画と類似する部分が少なくない。例えば、予防的観点から環境影響の包括的な配慮を行う点、それ自身は拘束力が弱く考慮要素に過ぎない点などは、環境アセスメントにも共通する特徴である。このように、環境アセスメントは計画手法に近い機能を有する。環境アセスメントが初めて立法化されたのは、アメリカであるが、[13]その後、ヨーロッパ共同体によるアセスメント指令が採択されてからは、ヨーロッパ諸国でも相次いで法制化がなされている。[14]

ドイツにおいて、環境への影響は、従来、各個別法の中で考慮されることになっていた。[15]環境アセスメント自体は、これまでも土地利用計画、道路建設計画、廃棄物処理計画などを対象に、主に州や市町村により自主的に行われてきた。一九九〇年二月に、「環境アセスメント法 (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung)」が制定された。この法律は既存の許可決定や計画確定手続の中に環境アセスメントを取り込む形式を採用したために、従来の実務に受け入れやすいものであった。現在の許可手続の多段階構造を反映して、環境アセスメントも多段階になっている。[16]

この法律による環境アセスメント[17]は、統一的な原則に基づき、特定の事業計画について、効果的な環境配慮がなされることを主眼とする。つまり、環境への影響を早期かつ包括的に調査・記述・評価し（一条一号）、その結果が、行政庁の決定の際に考慮されること（同条二号）を目的とする。環境アセスメントは、代替案も考慮した豊富な資料の公表（六条）及び公衆の参加の下で実施される（二条一項）。得られた意見と独自の調査に基づき、包括的な環境影響評価書が作成され、環境への影響が評価・考慮される（一一条、一二条）。[18]つまり、環境アセスメントは、単なる許可手続の一要素に止まらず、科学的観点の導入と公衆参加により、環境に関連する利害の包括的な把握と調整を担

うものであり、[19] その意味で、総合型手法といえる。この点は、環境法典総則草案においても強調されており、環境アセスメントの形式的運用からの脱却、さらに実質的な内容の充実が指向されている。科学的評価と公衆参加を通じた事業案に対するコンセンサスの取得という調整機能をも担う事前配慮手法として期待されているのである。[20] このような総合型の手法は、横断的な環境問題に対応するために、今後益々重要な役割を果たすものといえよう。

（1）参照、ヴィンフリート・ブローム／大橋洋一『都市計画法の比較研究』日本評論社（一九九五年）二九頁以下。

（2）R. Breuer, Umweltschutzrecht, in: E. Schmidt-Aßmann(Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 10. Aufl., 1995, S. 469ff.; W. Hoppe/M. Beckmann, Umweltrecht, 1989, S. 89ff.; M. Kloepfer, Umweltschutzrecht, 1989, S. 101ff.

（3）Vgl. R. Schmidt/H. Müller, Einführung in das Umweltrecht, 3. Aufl., 1992, S. 8.

（4）Vgl. § 32 WHG, Hoppe/Beckmann(Anm. 2), S. 108.

（5）Vgl. § 12 Abs. 1 BNatSchG; §§ 12, 13 BWaldG; § 19 WHG; § 49 BImSchG.

（6）Vgl. Hoppe/Beckmann(Anm. 2), S. 92f.

（7）参照、ブローム／大橋・前掲注（1）三八頁。

（8）Vgl. §§ 5ff. BNatSchG; § 47 BImSchG; §§ 36, 36b WHG. Vgl. Hoppe/Beckmann(Anm. 2), S. 103ff.

（9）二段階型統合システムについては、参照、大橋洋一「社会福祉行政手続の法的特質」同『行政法学の構造的変革』有斐閣（一九九六年）一九三頁以下、M. Kloepfer/E. Rehbinder/E. Schmidt-Aßmann/P. Kunig, Umweltgesetzbuch: allgemeiner Teil: Forschungsbericht(UBA-FB), S. 203f.; E. Schmidt-Aßmann, Struktur und Gestaltungselemente eines Umweltplanungsrechts, DÖV 1990, S. 178.

（10）Vgl. UBA-FB(Anm. 9), S. 199ff. 環境管理計画は、連邦自然保護法による景観計画がモデルといわれる。Schmidt-Aßmann(Anm. 9), S. 176. これは、実務手法からの制度化として興味深い。

（11）藤田宙靖『西ドイツの土地法と日本の土地法』創文社（一九八八年）一四頁以下。

（12）Vgl. UBA-FB(Anm. 9), S. 220.

（13）アメリカの影響を受けて、大陸法系の国においてもこの手続的な手法が取り入れられた点を指摘するものとして、大橋洋一「行政手法から見た現代行政の変容」同・前掲書注（9）七頁。なお、畠山武道『アメリカの環境保護法』北海道大学図書刊行会（一九九二年）参照。

（14）Vgl. Stellungnahme des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung in das nationale Recht, DVBl. 1988, S. 21ff.; 細野宏「ヨー

ロッパ共同体の環境アセスメントに関する理事会命令について」環境研究八〇号（一九九一年）一一七頁以下、山地康志／山田敏之「各国の環境アセスメント」外国の立法三一巻六号（一九九二年）五〇頁以下、環境庁企画調査局編『日本の環境アセスメント（平成5年度版）』ぎょうせい（一九九三年）五三頁以下。

(15) 法制化以前の対応につき、Vgl. M. Kloepfer, Zur Geschichte des deutschen Umweltrechts, 1994, S. 120.

(16) Vgl. Hoppe/Beckmann(Anm. 2), S. 135ff. 一六条によれば、事業案の基本構想となる国土整備手続というマクロレベルと、それが具体化された後続の許可手続というミクロレベルでの環境アセスメントが要求されている。参照、大橋洋一「多国間ルールの形成と国内行政法の変容」同・前掲書注(9) 三二一頁。

(17) Vgl. O. Kimminich/H. von Lersner/P. Storm (Hrsg.), Handwörterbuch des Umweltrechts-HdUR, 2. Aufl., 1994, S. 2478ff.

(18) 参照、井坂正宏「環境親和性審査とドイツ行政法―環境親和性審査法一二条のもたらした問題について」自治研究七〇巻二号（一九九四年）一一三頁以下。

(19) そのため、環境アセスメントは事前配慮原則と協働原則を具現化する手法といわれる。Vgl. Hoppe/Beckmann (Anm. 2), S. 127f.

(20) 環境法典総則草案は、環境アセスメントをより進展させ用語もUmweltfolgenprüfung（UFP）へと変更している。UBA-FB(Anm. 9), S. 223.

四　環境行政手法に共通する法的特色

これまで一から三においては、ドイツにみられる環境行政手法について、個別手法ごとに、その特徴・機能を分析してきた。ここで改めて、これらの手法全体を見渡してみると、各手法に共通するいくつかの特徴をみて取ることができる。そのため、以下では、三までとは異なった横断的観点から、環境行政手法の持つ現代的特色について言及してみたい。

(一)　柔軟性と対話の重視

現代社会においては、科学技術革新、人口の急増、都市化など、急激な社会状況の変化が進行している。その中でいかに現状に即した的確な対応を行うかは、現代行政の重要課題である。とりわけ、現状変化の顕著な環境法領域においては、その対策として、既にみたように、例えば、情報提供義務の活用や交渉過程の導入といった様々な工夫が試みられている。その興味深い特徴の一つとして、行政が

社会に対して規制を行う場合に、「柔軟性」と「対話」を重視する傾向が挙げられる。ここでは、届出制の多用化や合意形成手法などを想起していただきたい。以下では、そうした傾向をもたらした背景、及びそのような対応のメリット、並びにデメリットについて考えてみたい。

まず、行政に対応の転換を迫ることとなった背景、及びそこから生まれた工夫、柔軟性と対話が何をもたらしたかについて、五点ほど挙げてみたい。

一つは、社会変化に対する法律の反応の限界である。行政が新たな法規制を行うためには、まず、正規の手続を経て、法律の制定・改正を行うことが必要となる。通常、その手続過程は長期にわたるため、法律による規制は、現在認められるような急激かつ著しい社会状況の変化に対して、迅速性に欠け、十分に対応できない場合が少なくない。そのため、手続の簡略性により迅速な対応が期待できる委任立法が活用されている。また、委任立法は、迅速であることに加えて、行政により制定されるため、行政は私人との対話を通じて、その時々の状況に柔軟に対応できるのである。例えば、規範定立に先だって行う関係者との話し合いなどは、まさにこれを具体化した手法である。

二つは、行政の守備範囲の拡大による行政活動における未知な要素の増加である。行政は、守備範囲の拡大により、新たな領域への規制が求められることとなる。しかし、そこへの対応が未経験であるために、行政に不安や認識不足に対する懸念が生じる。それゆえ、このような不確実性の要素を低減するために、対話の要素が活用されるのである。このような対話を通じた柔軟な対応は、行政にも予見できない状況が生じた場合など、大幅な不確実性を伴う場面でとりわけ有益である。[1]

三つは、行政リソースの限界に起因する規制強化の限界である。行政の守備範囲の拡大やそこでの実効性確保の必要性から、行政は大量の規制を要求されることとなる。しかしながら、行政リソースには自ずから限界があり、それは行政による規制強化の限界でもある。そこで、規制強化からの発想転換により、私人の側にイニシアティブを認めるという柔軟な対応が行われている。これにより、行政の負担軽減に加えて、私人の自発性・意欲・積極性、さらには創造的な取り組みも期待できるのである。例えば、企業監督者制度のように私人の側に委ねることにより、企業秘密事項などを行政目的の達成に間接的に活用できる可能性

も出てくるのである。

四つは、行政と私人の法関係における私人の役割の増大である。企業などの私人の存在は、行政にとって、行政活動の一部を担うものとして欠かすことのできないほど重要なものとなっている。このことは、両者の関係が、従来の私人が規制の名宛人に止まる単純な権力関係から脱却し、協調的法関係へと移行しつつあることを示している。例えば、契約などの場合、私人はパートナーとして現れる。ここでは、行政から私人に対して一方的に規制を行う一面的規制関係から、相互の対話を通じて柔軟性に富む対応を行う「対話モデル」への重点移行がみられるのである。

最後に、五つとして、柔軟性や対話を望む広い行政ニーズが挙げられる。このニーズに応えて柔軟性や対話の要素を行政手法に取り入れた背景には、例えば、バブル政策やネゴシエーションという行政手法が多くの国で活用されている現象が存在する。(2)

なお、このような柔軟性と対話の重視は、有益な工夫であるが、それ自体を過大評価することには留意が必要である。現在でも行政が主眼を置いているのは規制型手法の活用であり、ここにみられる柔軟性・対話という工夫は、規制型手法を生かすためになされている。つまり、柔軟性と対話による工夫は、規制型手法を補完する役割を担っているのである。それゆえ、柔軟性や対話への必要以上の傾斜に対しては、危険性が指摘される。当事者間の利害を優先することによる第三者の権利侵害のみならず、柔軟性・対話に固執するあまりに、行政が適切な規制決定の時機を逸しかねない危険性は、深刻である。行政規制の執行欠缺を解決することを目指した工夫であったにもかかわらず、それによってむしろ、必要な措置の遅滞やその実施が妨げられることとなり、結果的に、「欠缺」と同じ問題を引き起こすおそれが存在するのである。(3) しかしながら、現状のニーズに対応していくためには、これらの工夫はもはや欠くことのできないものであり、前述のような柔軟性や対話の有用性を活用する途を追求することが今後の発展方向であろう。例えば手続保障や基準化等によって問題点や危険性を補う工夫を行うことが重要であると思われる。

(二) 私人の自主性と誘導という視点

右にみたように、規制型手法の限界を克服する目的で、規制の柔軟化や対話の可能性を模索する傾向が認められる。

他方、現在では、さらに一歩進めて、行政は、私人の自主性に委ね、誘導により影響力を行使しようとする試みがみられる。この傾向は、対話モデルからの発展形態と位置づけることも可能であろう。

このような発展には、それを実現することができる背景が整っていた。具体的には、以下の四つの点が挙げられる。

一つには、企業に代表される私人の社会的勢力の拡大がある。高度な経済発展の過程で、企業が獲得してきた経済力、技術力、専門知識等は、高い水準を維持しており、貴重な社会資本を形成している。また、とりわけ大企業は、社会に対する影響力が強く、社会を動かす大きな原動力となる。これらは、行政にとっても利用価値の高いものである。

二つには、現代社会の特徴でもある価値観の多様化が挙げられる。多様化した価値観の下では、私人の行動を規定する要因も多様化することとなる。その例としては、経済性、企業イメージ、市民感情、将来性、人的関係など、枚挙にいとまがない。これにより、社会に対する誘導要因は増加し、行政は、環境税・補助金などによる経済的誘導、情報提供を活用した啓発による誘導などといった誘導型手法を実用化できるだけの多彩な選択肢を得ることが可能となったのである。

三つには、市民層の成熟がある。行政が私人の自主性に委ねる手法を利用するためには、それが機能し得る程度に相手の感度が高いことが前提となる。それゆえ、私人の自主性と誘導という視点を行政が導入できた背景には、自主性に委ねることに耐え得る市民層の成熟がうかがえるのである。とりわけ、企業意識の変化は重要な意味を有する。社会において主要な地位を占めているという自己認識により、行政と協働して自ら社会貢献を担うべきであるとする、企業の社会的公共性への自覚が認められる。換言すれば、企業が行政のパートナーとなり得るまでに感度を備えるに至ったことを示すものといえよう。

最後に、情報の社会的信頼性の確立を挙げることができる。メディアを通じて供給される情報に対する社会的信頼性は、情報の即時的かつ広範囲にわたる波及性とともに情報化社会の特徴を如実に示すものである。行政は、このような情報化社会の構造を積極的に活用することにより、誘導型手法を効果的に運用することに成功したのである。(4) それゆえ、情報の社会的信頼性の確立もまた、誘導の前提条

件といえよう。

以上のような背景の下、現代行政においては、私人の自主性と誘導という視点が発展するに至ったのである。この視点の導入がもたらした成果を以下では三つほど挙げてみたい。

一つは、私人の自主性に委ねることにより、行政の負担軽減が見込まれることである。つまり、私人に労力を提供してもらうことにより、行政リソースの節約効果が期待できるのである。

二つとして、先に述べた節約効果に止まらないメリットとして、「私人の専門性の活用」がある。既に述べたように、私人が社会領域において長期間にわたって蓄積してきたノウハウは有益なものであり、これを行政手法に活用することは、むしろ戦略的に望ましいものである。例えば、企業監督者制度を活用することにより、単に行政による監視任務の負担を軽減するだけでなく、企業内部の状況をより的確に把握でき、さらに、企業活動を環境保護に望ましい方向へ軌道修正することまでも期待できるのである。

三つは、社会意識の啓発が可能となる点である。私人の自主性や誘導を通じて、社会の感度が不十分な領域においても、市民意識の育成が期待できるのである。この効果は、行政による局面的な誘導に止まらず、将来にわたる社会全体の発展にもつながるといえる。

次に、右の視点が持つ問題点のうち、特に重要な点を二つほど指摘することとしたい。

第一に、誘導という機能自体が内包する危険性である。私人の自主性を尊重するといっても、誘導という手法は、しばしば行政が私人をコントロールするという図式の下に成り立っている。つまり、行政の優位性が前提となっている場合が多い。そのため、誘導型手法は、事実上、私人の権利侵害につながる危険性を伴うのである。この点については、既に連邦行政裁判所においても認識されており、行政からの恣意的な警告などの事実行為による間接的な権利侵害に対して救済を認める傾向がみられる。(5)

第二は、自主性を尊重する手法自体に内在する機能限界である。このような手法の実効性は、私人の自主性に委ねられているため、それを法的に担保することはできない。例えば、環境税などのように金銭負担を課す誘導型手法を用いたとき、行政の予想に反して私人が金銭負担を甘受した場合には、行政目的は達成されないのである。また、私

人の自主的な行動に期待するため、ソフトな手法である反面、その成果は緩慢にしか表れない。つまり、速効性がないのである。そのため、生命身体の危険等が伴う切迫した場面では機能し得ないこととなる。これらの機能限界から、誘導型手法は、規制型手法に取って代わる手法とはなり得ないのである。両者は必然的に異なる機能を担い、中心的な地位を占める規制型手法に対して、誘導型手法は、補助的・補完的機能を有することとなる。今後は、規制型手法と誘導型手法を併用することにより、相乗効果を生み出すことにも注目しなければならないであろう。例えば、包装廃棄物の回収義務とデポジット等の経済的誘導を組み合わせることにより、廃棄物の減量・抑制のみならず、リサイクルを確立することも可能となるのである。

㈢　行政過程の総合化と分節化

今日、我々は大量のエネルギーを要求する社会で生きている。しかしながら、このような過大なエネルギー消費は、地球に対する負荷として表われ、地球単位で考えるならば、単位面積当たりのエネルギー消費量は、歴史上かつてないほどにまで膨大なものとなっている。こうした土地に対する負荷は、すなわち、自然環境に対する負荷を意味し、これらにも、当然、限界がある。換言すれば、無制限のエネルギー要求は限りある土地や自然環境に対して、そもそも不可能なのである。[6] それゆえ、様々な要求の調整が必要となり、このような調整は社会内部の調整能力を越え、行政の役割となっているのである。ここに、計画に代表される総合型行政手法の必要性が認められる。

多元的な利害関係、環境保護・地域開発等の社会的要請などの分散している考慮要素を総括し、比較衡量・調整を実現することは、例えば、計画確定手続において図られている。このような総合化の視点により、長期的視野の導入も可能とされた。つまり、過去、現在、そして未来へという時間軸の中で利害調整を行ったり、次世代の利害も考慮するというジェネレーション意識が反映されたのである。また、環境アセスメントにみられるように、高度な科学性の導入、多様な価値観の取り込みも総合化により可能とされた。これに加えて、地域住民の参加とそれを踏まえた利害調整も重要視されている。

しかしながら、他方では、包括的な利害調整にも、限界が指摘されている。まず、衡量要素の専門化、情報量の増

大等により、総合化の過程が人間の認識能力を超えることが挙げられる。[7] さらに、衡量・調整の際に判断基盤となる情報の不完全状況、包括性を重視することによる時間的コストの増大なども総合化の傾向を限界づけるものである。[8]

こうした総合化の限界をも考慮して、把握可能な範囲に行政過程を分けて調整を行っていくという分節化への移行が促されることとなった。分節化された過程において、各段階ごとに、利害状況の把握・調整が行われ、それを積み重ねていくことにより、計画システムが構築されたのである。このような分節化傾向に伴って、環境アセスメントの重要視や包括的な調整機能を担ってきた計画の多様化が認められる。現在では、様々な機能を担う計画が存在しており、例えば、政策の方向付けを担う行政プログラム、私人の権利を制限する拘束型の計画、柔軟性に富んだ誘導型計画などがみられる。これらの計画の中でも近時注目を集めているのが、柔軟性を重視した説得型計画である。[9] これは、説得による利害調整を担う計画であり、そこでは、決定の余地を残すことによって、不確実性への対応や利害関係の統合が可能となる。このように、分節化という積み重ねを前提とする調整過程においては、説得型計画のように拘束力は弱いが、柔軟性に富んだ機能を担う計画段階が今後一層重要性を持つことになろう。

(1) Vgl. R. Breuer, Verhandlungslösungen aus der Sicht des deutschen Umweltschutzrechts, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, 1990, S. 238.

(2) 行政立法に関するネゴシエーションについて、参照、常岡孝好「Reg-Neg の実験とアメリカ行政手続法の基層(一)―(四)」自治研究六九巻六号四〇頁以下、一〇号五五頁以下、一一号六五頁以下(一九九三年)、七〇巻一号六二頁以下(一九九四年)。

(3) Vgl. Breuer (Anm. 2), S. 238ff.

(4) Vgl. M. Kloepfer, Zu den neuen umweltrechtlichen Handlungsformen des Staates, JZ 1991, S. 739.

(5) 大橋洋一「インフォーマルな法治国」公法研究五七号二〇八頁、同「法治主義の現代的課題」同『行政法学の構造的変革』有斐閣(一九九六年)三八頁以下。

(6) 参照、小出昭一郎「環境問題の本質を考える」日本機械学会誌九〇一号(一九九三年)六頁以下。

(7) 参照、大橋洋一「行政学と行政法学の融合試論」同・前掲書注(5)二九四頁以下。

(8) 行政手続の迅速化の要請について、参照、マルチン・ブリンガー「ドイツ行政手続法の現代的課題」自治研究六

八巻九号（一九九二年）三頁以下、山田洋「計画手続の促進」同『大規模施設設置手続の法構造』信山社（一九九五年）三四四頁以下。

(9) 説得型計画については、参照、ヴィンフリート・ブローム／大橋洋一『都市計画法の比較研究』日本評論社（一九九五年）三九一頁以下。

おわりに　日独比較研究

以上のドイツ環境行政手法の考察を踏まえて、本稿では日本法との比較研究をもって結びとしたい。既に述べたように、ドイツ環境法にみられる行政実務の現状・問題状況が、わが国のそれと類似性を持つことから、両国の比較検討は有意義であると思われる。そこで以下では、わが国における環境法の発展段階について概観した後（＝㈠）、環境行政手法の日独比較研究を行うこととする（＝㈡）。そして最後に、今後の環境政策において期待される行政の役割に言及して、本稿のまとめとしたい（＝㈢）。

㈠　わが国における環境法の発展段階

日本において、環境汚染が深刻に取り上げられるようになったのは、「公害」問題の登場によってであろう。一九五〇年代後半からの高度経済成長とそれに伴う急激な産業化と都市化により、産業公害が多発し、対応が急務となった。こうした状況に対して、一九六七年には公害対策基本法により、公害法制が体系的に整備された。現在に至るまでの公害関連法律は膨大な数に上るが、制度としては、公害規制と被害救済を柱としたものである。[1]

しかしながら、これは環境問題の解消を意味したわけではなかった。確かに著しい被害こそなくなったが、従来の公害が抜本的に改善されたとはいい難く、現在も継続的な対策が必要とされている。さらに、新たな要因が、現代型の環境問題を形成してきている。一九八〇年代以降、科学技術の発達に伴い、特定化学物質による汚染に代表されるように新たな汚染が問題となり始めた。[2] このような科学技術の向上に付随する未知なる汚染の可能性については、未だ解明されていない部分が多く、これには継続的かつ柔軟な対応が求められるであろう。これに加えて、都市・生活型公害も新しい形の環境問題を提起している。これらは、従来の産業型公害とは異なり、例えば、生活廃棄物の増加、自動車による排気ガス、生活排水など、一般市民生活が汚

染源になっているため、これまでの法制度では対応が困難である。[3] また、環境問題は、地球温暖化やオゾン層破壊など地球規模でその重要性が指摘され、国連などの国際社会でも様々な取り組みが行われている。[4] もはや環境対策は一国内の問題に止まらず、具体的な政策が国際的にも要求されているのである。このように、従来の法制度を体制としては維持しながらも、新たな環境問題に対する新たな対策が国内外から要請されている情勢にある。[5] まさに、現代の環境法制は、転換期を迎えているといえよう。

こうした状況を受けて、一九九三年に環境基本法が制定され、環境法制は新たな第一歩を踏み出した。今後の環境政策の全貌を明示するという意味においても本基本法の意義は大きい。[6] 環境基本法では、従来の規制・救済システムに加え、現代社会に必要とされる新しい手法の導入・推進を唱っている。この点で、この法律は新時代の環境法制を牽引するものといえる。環境基本法は理念と方向性を示す基本法であるため、実際の運用に当たっては条文化されている個々の手法について、その法的構造と機能等を具体的に明らかにしていくことが必要である。

(二) 環境行政手法の日独比較研究

環境基本法に取り入れられている手法には、例えば、経済的手法、環境基本計画、情報提供など新たな試みが多くみられる。このような新手法の具体化は試行錯誤を通じて図られることとなる。そのため、参照可能なモデルケースや先例との比較検討は有益であるといえる。

この点では、ドイツ法から多くを学ぶことができるといえよう。[7] ドイツにおいては、実務の先行により環境行政が変容しており、現在は、それらを総括する形で環境法典総則草案が提案されているという状況にある。その過程はわが国とは逆の手順を踏んでいるものの、[8] 既に実務で具体化された実例も多く、日本の環境基本法にとって有意義な素材を提供する。とりわけ、行政手法に関して各手法のメリット・デメリットが指摘されてきているため、それを参考とすることにより、より有効な制度の構築が可能となろう。以下では、こうした視点の下で環境行政手法の日独比較を行ってみたい。

(1) 規制型手法の多彩化

規制型手法は、日本の環境行政手法においても、中心的な地位を占めている。しかし、わが国でも規制型手法は変

容しており、ドイツと同様、届出制の多用化や委任立法の活用などの傾向がみてとれる。また、監視手法の中にも類似の傾向がみられ、ドイツにおける企業監督者制度に近い意味を有する例として、「特定工場における公害防止組織の整備に関する法律」に基づく公害防止管理者等の選任制度がある。これは、公害防止に関する業務を統括する公害防止統括者（一九九三年三月現在、約二万四千人）、公害防止に関して必要な専門知識・技能を有する公害防止管理者（約四万人）等の選任を義務づけるものである。[9]

(2) 誘導型手法の導入

ドイツにおいて、経済的手法に代表される誘導型手法が登場し、重要な役割を果たしていることについては既に述べた通りである。環境基本法においても、同様に誘導型手法の導入は主要な取り組みの一つとなっている。

誘導型手法の典型である経済的手法自体は、わが国においても従来から用いられてきた。例えば、公害防止施設等に対する優遇税制、デポジット制度に類似したビールビンの保証金制度などが挙げられる。これに対して、近時注目を集めている環境税や一般的なデポジット制度は、産業界が否定的であるため、取り組みが進んでいない。現在、普及しているのは助成措置であり、国による地方自治体への助成、地方自治体による私人への助成も一般的に行われている。その内容も、低公害自動車への買い換えに対する優遇措置など積極的に環境負荷を低減するものが多くなってきている。また、ビン・カンの回収は、デポジットよりもむしろ、自治体による分別収集や回収ボックスの設置などにより行われている例が多いところである。このような状況の中で、環境基本法は、資金助成（二二条一項）と負担措置（同条二項）を規定している。ただし、負担措置の規定は、現状を反映して、トーンダウンしたものとなっている。[10] しかし、経済的手法の誘導機能を十分に活用するには、ドイツのように、対象に応じて経済的インセンティブとディスインセンティブとを併用していくことが必要といえよう。そのため、ドイツ環境法典総則草案にみられる環境税の一般規定やデュアルシステムなどが参考となろう。[11]

また、啓発手法についてもエコマークなど若干の試みはなされていた。しかし、基準や方向性が明確化されていなかったため、効果はなかなか上がらなかった。このような手法について、環境基本法において規定することによって、法的根拠が与えられ、一般的な政策としての位置づけがな

されることとなる。環境基本法に条文化されているものとしては、環境の日を定めること（一〇条）[12]、教育・学習（二五条）、製品利用促進（二三条）、民間団体の活動促進（二六条）、情報提供（二七条）などがある。[13] また、これらの施策で費用負担が大きいものについては助成措置がなされる場合もある。このようにインフォーマルなものを法定しようとする動き、規格統一の必要性などはドイツにも共通してみられ、環境法典総則草案の環境マーク規定等との比較検討が有益である。ただし、このような啓発手法が機能する前提となるのが、正確な情報基盤である。情報公開に関しては、ドイツもEU指令に従って「環境情報公開法」を制定するまでに至っている。この背景には、環境監査などとの関連で環境情報が重要な役割を果たすことに加えて、情報は公開されることによって共有され、それにより適切な規律がなされるという認識がある。[14] これに比べて、わが国では、情報公開自体が未だ一般化されていないことを理由に、環境基本法においても環境情報の公開は努力規定に止まっている（二七条）。[15] 今後は、環境法の分野から情報公開の制度構築を行うくらいの発展指向が必要であろう。

(3) 総合型手法の指向

環境問題の的確かつ効果的な解決を図るためには、各種の施策を「一つの施策体系の下に有機的連帯を図りつつ総合的・計画的に講じていくことが必要」[16]である。こうした要請は日本とドイツで共通し、環境アセスメントや計画のような総合型手法の進展が望まれる。例えば、多くの国で法制化されている環境アセスメントは、わが国においては閣議決定要綱の下に行われるに止まる。実質的には、地方自治体の条例や要綱に従って、事業者との協力により運用されている。もっとも、自治体レベルにおいて普及度は高いものの、地域や事例により取り組み方や基準には大差があり、未だ形式的運用の域を脱していない状況にある。形式的な環境アセスメントは住民の関心の低下を招き、それは一般住民の公聴会への参加や意見提出を不十分なものに止めることとなろう。環境基本法も環境アセスメントの「推進」を明言したに止まり（二〇条）、今回も法制化は見送られている。ドイツの例は、日本の現行運用に不十分な部分、例えば、住民参加、代替案の検討可能性、情報提供などに保障が厚く、法制化へ向けての参考となろう。

(4) わが国における環境行政手法の特色

以上のように、日独両国にみられる環境行政手法には、

その発展方向、具体的機能の点で共通性がうかがえる。このような行政手法の共通性は何に起因するのであろうか。以下では、四において抽出したドイツ環境行政手法の現代法的特色、つまり、柔軟性と対話の重視、私人の自主性と誘導という視点、及び行政過程の総合化・分節化を拠り所として考えてみたい。

まず、柔軟性と対話の重視は、ドイツにおいて、委任立法の活用、届出制の多用化や合意形成手法の進展などの点に認められたものである。このような特色を持つ例は、日本においてもいくつか想起することができる。例えば、行政指導は、わが国では十分にその存在が認識され、海外でも有名な合意形成の手法である。環境行政においても広く活用されており、例えば、環境基準を遵守させるために繰り返し行われてきた。その他にも、契約・協定もここで挙げることができよう。環境保護に関するものとしては、公害防止協定、より積極的な環境保全を内容とした環境保全協定がある。このような協定は、地方自治体が工場等の進出に対して求めるものが多く、年間の締結件数も約二二〇〇件に上る。[17] その中には、住民が参加しているものもみられる。また、近時、市民と行政との対話の必要性を示す例として、長良川河口堰の事例がある。この事例では、堰が環境に及ぼす影響などを分析・検討する機関として、生物学などの専門家で構成されるモニタリング委員会が設置されている。この委員会が、建設省と水資源開発公団による環境調査の結果を分析し、堰の運用について助言・指導する役割を担っており、このシステムにより、情報の公開や対話が行われることになるのである。

次に、私人の自主性と誘導という視点については、経済的手法、啓発手法が挙げられる。わが国においても、金銭的ディスインセンティブを利用したものとして、例えば、ビールビンの保証金、地域を限定して試行的に行われるローカルデポジットなどのデポジット制度、有料ゴミ袋がある。金銭的インセンティブを与えるフロン回収施設や低公害自動車の買い換え等に対する融資・助成もみられる。また、啓発手法としては、エコマーク（九五年一月末現在、認定商品数二三二二種）[18] がその代表例である。

最後に、行政過程の総合化と分節化を示す例としては、ドイツと同様、計画が挙げられよう。従来から、公害防止計画をはじめ、各種の環境基準、地域指定など、様々な計画手法は存在した。しかし、個別分野ごとに限定されたり、

縦割り行政の弊害もあったため、総合化の必要性が指摘されてきたところである。それに応えて、環境基本法に基づき、環境基本計画という日本初の閣議決定された国レベルの環境計画が策定され、これにより、環境保全に関する総合的かつ長期的な施策が総合化されたこととなる。

以上、ドイツ環境行政手法にみられる特色に照らして日本の事例をみてきた。比較の過程で挙がってきた手法は現代の行政ニーズを体現したものであり、両国に行政ニーズの共通性が存在することを示す。ここには国家を越えた行政手法に対する需要もがうかがえるのである。

(三) 今後の環境政策における行政の役割

以上、(二)では、環境行政手法の実体面を考察した。ここでは、最後に、環境基本法に盛り込まれた手法の具体化を行うに当たって、手続面について若干の提言を行いたい。

環境基本法に規定された政策を具体化・制度化する上で、国と地方公共団体がそれぞれどのような役割を担うべきかについて考えてみたい。まず、環境問題の複合性を考慮すれば、画一的・抽象的な制度化をトップダウン方式で行うことは望ましくない。なぜならば、このような制度では、地域差の大きい環境問題に十分対応できないからである。換言すれば、地域の事情を考慮できるだけの選択の幅を持つ制度形成を行うことが求められているのである。そのためには、地方レベルからのボトムアップ方式による制度構築が必要となろう。その理由としては、まず、環境対策における地方自治体の先駆性が挙げられる。[19] このような先駆性は、古くは公害防止条例に認められ、これが公害対策基本法の契機となったのである。[20] 近年においても、自治体レベルにおいて、例えば、環境アセスメント条例、景観条例、空き缶ポイ捨て条例など、斬新な取り組みが数多くみられる。[21] こうした条例の中では協定手法も活用されており、従来の公害防止協定からより積極的な環境保護を目指した環境保全協定への転換もなされてきている。こうした施策には、問題対応型の規制中心の現行制度に対する工夫がみられ、ここには環境基本法の理念が既にうかがえるといえよう。また、地方自治体は地域利害と密接しているため、地域のニーズを敏感に反映することができる。近年は、市民運動に加え、企業による環境保護への取り組みも始められており、[22] 行政はそれらを結ぶパイプラインでもある。このような地域住民・地元企業と市町村行政との緊密さを前提

として新たな施策を築き上げることができるのである。こうした地域特性に即した施策が複数行われることによって、地方レベルからのボトムアップによる制度構築が可能となるのである。これに対して、国のレベルの行政、つまり国の中央省庁に求められるのは、統合・調整機能であろう。ボトムアップされた成果を統合し、利害調整を行い、一つの制度とするマクロな部分の政策形成は、中央レベルでしか担うことのできない役割である。また、立法化を通じて、政策も明確化され、国会という公の場で議論されたことによる正当性を持つこととなり、制度として確立されるのである。[23] 加えて、情報提供や資金助成等により、地方自治体の活動をサポートすることも中央省庁に期待される機能である。

右で述べたようなボトムアップ方式による制度構築を実現するためには、地方自治体の役割は重要であり、そのためにも、住民意識の向上が不可欠である。住民意識の向上に寄与する啓発や教育は行政の役割でもある。また、新たな施策を行う際には、行政のリーダーシップが必要である。それゆえ、行政は、その前提となる地域住民・地元企業との信頼関係を構築し、維持していくことも重視しなければならない。このようにして形成された行政と市民・企業との一体感により、試行とフィードバックによる地域発展が可能となろう。そのようなイノベーションに富んだ制度形成にとって、環境法は看過できない重要性と先駆性を示唆しているというのが、本稿の帰結である。

（1）参照、環境庁企画調整局企画調整課『環境基本法の解説』ぎょうせい（一九九四年）―以下、『解説』と略す、原田尚彦『環境法（補正版）』弘文堂（一九九四年）、富井利安他『環境法の新たな展開』法律文化社（一九九四年）、阿部泰隆／淡路剛久『環境法』有斐閣（一九九五年）、環境庁編『環境白書平成七年版（総説）・（各論）』大蔵省印刷局（一九九五年）。

（2）このような環境汚染はハイテク汚染といわれる。

（3）審議会答申「環境基本法制のあり方について」『解説』・前掲注（1）六二頁以下。

（4）参照、竹内兼「地球環境時代の環境行政」ジュリスト一〇一五号（一九九三年）四五頁以下、山本草二「国際環境協力の法的枠組みの特徴」ジュリスト一〇一五号（一九九三年）。

（5）『解説』・前掲（注1）六一頁以下、山村恒年「環境行政法の理論と現代的課題（一）―（六）」法律時報六五巻三、五―九号（一九九三年）。

(6) 参照、西谷剛「政策の立法判断（二）」自治研究七一巻一二号（一九九五年）一二頁以下。環境基本法について、北村喜宣「環境基本法—制定の意義と今後の課題」法学教室一六一号（一九九四年）四七頁以下、石野耕也「環境基本法の制定経緯と概要」ジュリスト一〇四一号（一九九四年）四六頁以下。

(7) 環境基本法制定の背景には、行政分野の総合化、行政範囲の国際化、行政対象の拡大、行政手法の拡大が挙げられ、いずれもドイツに共通する。同法の必要性につき、『解説』・前掲注(1) 六四頁以下。

(8) 藤田宙靖教授は、「記録整理的」なドイツ環境法典草案に対して、日本では「創造的」なものになると指摘された。藤田宙靖「ドイツ環境法典草案について」自治研究六八巻一〇号（一九九二年）一〇頁。

(9) 『環境白書（各論）』・前掲注(1) 三三一頁以下

(10) 環境基本法では、経済的手法の重要性と考え方を示したに止まっている。『解説』・前掲注(1) 二三〇頁。

(11) 例えば、ドイツのリサイクルは廃棄物の抑制と一本化されているのに対して、日本では、厚生省と通産省が、それぞれ廃棄物処理法とリサイクル法により取り組む制度となっている。参照、阿部／淡路・前掲注(1) 七〇頁。

(12) 一〇条では、六月五日を環境の日とし、パンフレット等を作成し、講演会や功労者の表彰などの行事を行うことが想定されている。『解説』・前掲注(1) 一六七頁以下。

(13) エコマークの推進や低公害車の普及促進、環境月間など、具体的な施策も言及されている。参照、『解説』・前掲注(1) 二四九頁以下。

(14) 大橋洋一「社会福祉行政手続の法的特質」同『行政法学の構造的変革』有斐閣（一九九六年）一九五頁以下。

(15) 二七条では、情報提供は、「法人の権利利益の保護に配慮しつつ」行われるよう努めるものとされ、政府部内の申し合わせ（「行政情報公開基準」）が留意されることとなっている。『解説』・前掲注(1) 二六二頁以下。

(16) 『解説』・前掲注(1) 六五頁。

(17) 『環境白書（各論）』・前掲注(1) 三二八頁以下。

(18) 参照、『環境白書（総説）』・前掲注(1) 四四一頁。

(19) 地方公共団体にみられる施策件数は、年々増加しており、一九九三年度において、環境庁になされた報告は二〇〇〇件以上に上る。参照、浅井浩「地方公共団体による平成五年度の地球環境保全施策等調査結果について」環境研究九四号（一九九四年）。

(20) 原田・前掲注(1) 一七頁以下。

(21) 環境アセスメントに関する条例は四自治体、要綱等により対応している自治体は四三に上る（一九九四年一二月現在）。『環境白書（各論）』・前掲注(1) 一八頁。景観条例については、ヴィンフリート・ブローム／大橋洋一『都市計画法の比較研究』日本評論社（一九九五年）三七六頁以下が詳細である。参照、大橋洋一「条例論の基礎」同『現代行政の行為形式論』弘文堂（一九九三年）三四一頁以下。

(22) 一九九一年四月、経済団体連合会は、国や地方自治体

の動向に呼応して、「経団連地球環境憲章」を創設し、開発先行の姿勢からの転換を唱った。化学工業日報社『動きはじめた地球環境対策―主要産業各界と地方自治体の現状と将来』化学工業日報社（一九九一年）九頁以下。

(23) 政策の立法化の意義については、参照、西谷・前掲注(6)七頁以下。

付記　本稿は一九九五年一月に九州大学大学院法学研究科に提出した修士論文を加筆・修正したものである。