

【論 説】

# ドイツ環境保護における協働原則

——ドイツ連邦憲法裁判所と協働原則——

清 野 幾 久 子

## 目 次

- 一、環境保護における公課賦課と協働原則
- 二、環境保護と協働原則
  - (1) 連邦環境法と協働原則
  - (2) 協働の形態
  - (3) 協働の目的
- 三、環境保護分野における協働原則についての連邦憲法裁判所の判決
  - (1) カッセル市包装税条例違憲判決 (BVerfGE 98, 106) にみる協働原則
  - (2) 包装税条例と協働原則
  - (3) 州廃棄物公課法違憲判決 (BVerfGE 98, 83) にみる協働原則
  - (4) 州廃棄物公課法と協働原則
- 四、今後の課題

## 一、環境保護における公課賦課と協働原則

従来ドイツの環境保全の手法は、法的義務に基づく「規制的手法」が主流であった。しかし、近時のドイツでは、この規制的手法を補う方式として「市場原理を応用した経済的手法」がとられている。<sup>(1)</sup>

経済的手法の中でも現在ヨーロッパ各国から注目を集め、もつとも焦点となっていることのひとつは、炭素税に代表される「環境税」の手法、すなわち、環境に負荷を与える行為に対し、税や課徴金等の公課を課し、人々を租税や公課を回避する方向に誘導することにより、環境不適合的の行為を減らすという手法である。<sup>(2)</sup> ドイツでも、エコロジー的という行政目的を、税や公課によつて誘導的に追求する環境税が、連邦レベルで複数導入されている。<sup>(3)</sup>

この環境税に関していえば、ドイツでは連邦レベルだけではなく州レベルでも、環境保護に熱心とされるいくつかの州を中心として、州独自のさまざまな環境公課の導入がはかられていた。具体的には、一九八〇年代後半から広がった取水公課<sup>(4)</sup>がまずあげられる。これはほとんどの州で導入されていた。ついで一九九〇年代には、廃棄物の発生回避、処理につき一定方向への誘導効果を持つ特別廃棄物公課<sup>(5)</sup>、廃棄物発生公課<sup>(6)</sup>が複数の州で導入されるにいたつた。また、地方公共団体である市のレベルでは、リサイクルに係わる誘導効果を持つ包装税条例<sup>(7)</sup>が導入されていた。

ところで、環境税に代表される新たな税の創設や公課の賦課は、基本法に保障された職業選択の自由（基本法一二条）や所有権の保障（基本法一四條）にかかわる問題である。そもそも環境税をはじめとする経済的手法については、その正当性及び合法性につき、保護義務に基づく国の責任や民主制原理、そしてとりわけ法治国家原理の観点からし「憲法上のグレーゾーンにある」と指摘されていた。<sup>(8)</sup> くわえて、州レベルや市レベルでの環境公課賦課には、「連邦と州と

の租税法定立をめぐる権限問題<sup>(9)</sup>』という重要な憲法問題が存在した。

これらの州レベル、地方公共団体レベルの環境公課賦課について、ドイツ連邦憲法裁判所はまず一九九五年一月七日に州の取水賦課金に関し、合憲判断を下した<sup>(10)</sup>。しかしドイツ連邦憲法裁判所は、市条例である包装税条例と州法である特別廃棄物公課法、廃棄物発生公課法について、一九九八年五月七日に次の二つの判決において違憲判断を下している。

一九九八年の二つの違憲判決のうち一つは、ファーストフード店などの使い捨て容器に課税するという、ヘッセン州カッセル市の「包装税条例を違憲とする」ものであった<sup>(11)</sup>（以下、カッセル市包装税条例違憲判決と表記）。また他の一つは、特別廃棄物、廃棄物公課に関してであり、ヘッセン州など「複数の州で制定されている廃棄物公課法が、連邦イミシオン防止法の協働構想と相容れず違憲である」とするものであった<sup>(12)</sup>（以下、州廃棄物公課法違憲判決と表記）。カッセル市包装税条例違憲判決においては、市町村による公課賦課の合憲性に関して、包装税条例の違憲性判断は、「連邦立法者の廃棄物経済上の構想である協働原則」に照らしてなされた<sup>(13)</sup>。州廃棄物公課法違憲判決においては、問題となった各州の廃棄物公課が、特別公課か州に制定権限のある租税であるか、という連邦と州との租税法定立の権限問題につき、「本件の判断においてはこれらの問題は未決定のままで差し支えない。なぜなら、本件のような環境にかかわる州による誘導的公課は、連邦イミシオン防止法の構想——協働原則に反しているから、そのことすでに違憲なのである」とされた<sup>(14)</sup>。

連邦憲法裁判所の判決でみるかぎりでは、協働原則は、「州による環境公課導入を否定する」にさいしての重要な根拠とされている。以下ドイツ環境保護分野におけるこの協働原則について簡単に述べ、この協働原則が連邦憲法裁判所判決でどのように言及されているかを示し、協働原則の憲法上の問題点をさぐる手がかりとしたい。

## 二、環境保護と協働原則

### (1) 連邦環境法と協働原則

ドイツにおける連邦レベルでの環境法の展開は、一九七一年の連邦環境プログラム策定にはじまる<sup>(15)</sup>。これは、総合的・長期的観点からの環境政策の指針を示したものである。このプログラム策定を契機として、従来各個別法の分野として、あるいは州レベルでの規制として行われてきた環境保護に関する環境政策・環境法整備が連邦主導のものとなっていく。一九七二年にはこの連邦環境プログラムを具体化するために、環境保護に関する連邦の立法権限を拡大する基本法の改正が行われた（七四条一項第二四号）<sup>(16)</sup>。連邦には、新たに廃棄物処理、大気の清浄維持、および騒音防止に関する競合的立法権限が与えられた。環境法における連邦立法権限の強化である。これ以降連邦主導による環境政策実現のための法的整備が整い、連邦環境法という領域が形成された。

一九七一年の連邦環境プログラムに示された新しい政策指針は、環境保護という性質からして、当然従来の規制的行政法とは異なる手法と原則をもたらすものであった。一九七六年の連邦政府による「環境報告書」において今後目指すべき環境政策の指針としての、事前配慮原則、原因者負担原則、協働原則の基礎がすでに定式化された<sup>(17)</sup>。

協働原則とは、環境政策上の諸目的をできる限り合意に基づき実現することを目指す環境政策上の手続原則であるとされる。さきあげた一九七六年連邦政府の環境報告書によれば、この協働原則ははつぎのように表現されていた。

「連邦立法者の構想における環境法では、拘束力のある指令、特に命令、禁止、許可留保などに加えて、間接的な

行動制御という手段も用いられている。これは、国家、経済界、社会の共同責任という枠内で、産業上の自由と社会の必要の間の調整をあらゆる関係人の協働のもとで見出そうとするものである<sup>(18)</sup>。

ドイツの環境法における一般的な見解によれば、ドイツの環境法では、個々の環境法においてこの協働原則が具体化され、規定されている<sup>(19)</sup>。例えばイミシオン防止法七条、四八条、廃棄物法四条五項では、一定の法規命令及び行政規定の公布前に利害関係人に聴聞の機会が与えられることが規定されている。

## (2) 協働の形態

「協働原則」は環境保護の実務において大きな役割を果たしてきた。環境保護の実務における協働の形態は、①立法や法規命令などの法の制定に際して行われる、聴聞の形式による国家と集団や、団体との協働、②専門家の委員会参加による政府の政策等への助言、③法規命令の制定を無用とする国家と産業団体との任意の合意（非公式の協定、規範定立前の、規範にかわる協定）、④国家による環境保護目標の設定と経済界の自律的責任、⑤許可手続の実施前に行われる申請者と官庁との非公式の「事前折衝」、⑥環境保護任務の私人への委託、⑦環境法の執行に関する非公式協定、⑧当事者でない人々による行政手続への協議参加（公衆の参加、環境団体の参加）、⑨環境保護情報へのアクセスの道を開くこと等に整理することができる<sup>(20)</sup>。

法的には、連邦イミシオン防止法上の立法段階での関係者への聴聞の保障などのような法令により制度化された協働と、制度化されていない非公式の協定等との区別が重要であり、また協働が行われる段階から見れば、法規定立段階での協働と法規執行段階での協働が区別される<sup>(21)</sup>。また、当事者でない人や環境団体に参加やアクセスの道をひらく

ことも、協働の概念に含まれることにも注意が必要である。<sup>(22)</sup>

### (3) 協働の目的

協働的手法が利用される一般的背景として、合意や了解によって環境保護領域における法『執行』の困難が軽減されることが指摘されている。<sup>(23)</sup>

特に経済界が環境政策上の意思形成プロセスと決定プロセスに参加することに関し学説は、①環境保護に対するその専門知識を開拓し、環境政策プランの完遂をコンセンサスによって容易にすること、②公共部門と民間部門の協働は、公の課題を果たすことに対する共通の責任を強調すること、③この責任は経済界や社会に法律の遵守を要求するばかりでなく、行為目的と行為手段を展開するにあたって経済界に自己責任による計画と共同形成を期待するものであることを目的としてあげている。<sup>(24)</sup>

このほかに、手続への住民参加による正当化と受容、②官庁や立法者の決定に際しての情報基盤の改善、③産業の自由と社会の必要性の調整の中で、エコロジーの視点とエコノミーの視点が一致点を見いだすことをあげることができらるであらう。<sup>(25)</sup>

### 三、環境保護分野における協働原則についての連邦憲法裁判所の判決

#### (1) カッセル市包装税条例違憲判決 (BVerfGE 98, 106) にみる協働原則

まず、カッセル市包装税条例違憲判決に示された協働原則についてみていく。

カッセル市包装税条例の場合、包装税は使い捨て包装・容器に課税するものであるから、この課税圧力によって販売者は、使い捨て包装・容器をやめて再利用しうる容器に転換する方向に誘導されることになる。この誘導が、「連邦廃棄物法上の構想」(S.126)に反しているとされた。

連邦憲法裁判所は、一九七五年の連邦政府による廃棄物経済プログラムの記載をあげ、包装問題に關しての廃棄物法における協働原則の採用を次のように確認する。

「連邦政府は、廃棄物経済において包装問題に特別な優先性を与えている。したがって連邦政府は廃棄物経済プログラムを継続していく一環として、当該分野における経済全体にとって有意義な解決法を得るために力をそいでいる。この目的のために連邦政府は連邦、州、地方公共団体の中央機関、ならびに産業界と商業界のそれぞれの専門家が協働することが必要と考えている。これら専門家は定期的な情報交換を土台として、特に包装の合理化やいっその再利用といった領域の懸案問題について、解決策の提案を作成するという役割を負うべきである」(S.126)。

そして連邦憲法裁判所は、「協働構想の明瞭な表現は廃棄物法一四条の規定に見ることができ」(S.127)とする。

「この規定は連邦立法者の思惑によれば一九八六年の廃棄物法の中核をなすものである」(S.127)。この廃棄物法一四

条二項では、連邦政府は法規命令によって使い捨て容器について一般的に禁止する権限があることが定められている。しかしながらこの権限にあたってはまず、「民間経済を自己責任による廃棄物経済的な行為に向かわせ、協働の準備体制を促進する」ことが先決とされ、このような民間経済による「協働の努力が成果を挙げないままに終わったときに初めて行使されるとされたのである」(S127)。

廃棄物法一四條二項でこのように表わされた包装の分野における協働は、具体的には次のように行なわれてきたとされる。

「すでに一九七二年の廃棄物法一四條の下で、一九七七年にはドイツ産業界は任意の自主規制協定という枠内でプラスチック製使い捨て包装の導入を放棄することを義務づけた。この自主規制は一九八七年の末まで有効であった。一九八六年改正の廃棄物法一四條二項を基礎として連邦政府により出された最初の命令である一九八八年一二月二〇日の『プラスチック製飲料包装の回収とデポジション徴収に関する命令』は、再利用可能なガラス製デポジション瓶を、使い捨てプラスチック製瓶(特に一・五リットルの使い捨てペットボトル)で置き換えようとする一般的傾向に歯止めをかけようとするものであった。さらに連邦政府は、飲料包装についてリサイクル率と再利用包装の割合を定め、経済界の自律的共同作業でこれを遵守することを期待する目標が設定された」(S128)。

しかしこうした廃棄物法上の協働原則に基づいた目標設定は、最終的に期待された成果を挙げなかったものであり、連邦政府は「極めて限定された範囲で——秩序法上の規定である次のような包装命令を定めたことが確認される。

「一九九一年六月一二日の包装命令は、販売者や消費者の責任だけでなく、包装の製造者の責任も前提としている。この包装命令は回収義務のネットワーク化を目指しており、このネットワークによって、取引からはじまり、消費財産業、包装製造者を介して原始材料の納入業者に至るまでの包装材廃棄物発生の原因者連鎖が逆向きに進行して

いく。この包装命令は回収義務のネットワーク化という目的のために、個々の製品や業界についての「孤島の解決策」(Insellösungen)を実質的に排した、すべての関係者の協働作業を要請しているのである」(S.129-130)。

「一九九〇年七月の包装命令の草案はすでに関係業界に対し、共通の解決モデルを開発するよう指示していた。その結果としてデュアルシステムに関するコンセンサスが見出され、このシステムが連邦政府によって採用されたのである。したがって包装命令は関係業界の協働的な参加の成果なのであり、さらに、特に包装材の製造者をも含めたいっそうの共同作業を求めるものである」(S.130)。

## (2) 包装税条例と協働原則

カッセル市包装税条例と連邦立法者の構想における協働原則との抵触につき連邦憲法裁判所は、「廃棄物回避と廃棄物再利用を規定する連邦の権限は、基本法七四条一項二四号から生じている。連邦立法者は、廃棄物経済という定められた目標を特に協働的な管理という形で追求することによってこの権限を行使している」(S.120)との認識に立って、連邦の競合的立法権限の問題として違憲性を導いた。その道すじの中で、協働原則は次のように示されている。

「連邦立法者の構想における環境法では、拘束力のある指令、特に命令、禁止、許可留保などに加えて、間接的な行動制御という手段も用いられている。これは、国家、経済界、社会の共同責任という枠内で、産業上の自由と社会的必要の間の調整を協働パートナーとともに見出そうとするものである」(S.120-121)。

「この協働原則は、異なる専門的、技術的、人間的、経済的な手段をもつさまざまな集団が、独立した役割分担と行動調節で、設定された目標または共通に定義された目標を達成するという集団的な責任を根拠づける。それに対して、

租税による誘導は個々の人々の行動に依存しており、ある者の行動を他の者の環境的行動に適合させたり、環境政策上の全体的成果を見積もって法律で事前に設定することはできない。協働は必要性と能力に応じた関係者の合意による共同作業を可能にし、租税による誘導は、給付能力のある者に対して環境負担への逃げ込みを認め、その一方で給付能力のない者に対しては拘束力のある禁止と同じように作用する」(S.121-122)。「租税による誘導は、協働パートナーが自己の専門知識、技術的・経済的な知見、環境法上で利用可能な組織力などを環境法に従って活用しなくなった場合には、協働原則の開放性、相互性、耐久性と相反することになる」(S.122)。

さらに連邦憲法裁判所は、協働原則とカッセル市包装税条例のような誘導的租税の性質を比較し、協働原則の優位を次のように導いている(S.121-122)。「①協働原則は法律によって規定された「目的に拘束された協働」であり、協働パートナーに対する「協働作業の義務づけ」であるのに対し、租税的誘導である包装税は「目的を指向する租税上の行動誘導」であり、課税要件該当者に対して国家が期待する行動様式を採用することへの「財政経済的な動機づけ」にすぎないこと、②協働原則は特定の成果を「義務づける」が協働作業の具体的な形は「未決定」であり、その成果達成のための手段の選択は協働パートナーに委ねられているのに対し、誘導的租税は、租税負担を受け入れるかそれとも課税の構成要件を回避して環境保護に寄与するかは、「課税要件該当者の選択」に任せられ、その分誘導目的が「確実に達成されるわけではない」こと、③特に二者が区別されるのは、「制裁」の点においてであり、協働原則においては達成されるべき環境成果を法的拘束力をもって規定するものの、目標に達しなかった場合でさえ、制裁を課すことはない」ことである。

結局カッセル市包装税条例違憲判決では、租税的な誘導の以上のような性質が、一九八六年八月二七日の連邦の廃棄物法およびこれを基礎として制定された一九九一年六月一二日の包装命令で構想された協働原則の具体的内容であ

る、①「行使手段の開放性」、②「関係業界の協働的責任」、③「全体的目標達成」、④「集团的義務履行」などを損なうことになるので (S.130-132)、カッセル市がかような包装税について自ら有する租税立権限を行使することは法治国家原則に反し、権限行使の限界を超えると判断されたわけである。

### (3) 州廃棄物公課法違憲判決 (BVerfGE 98, 83) にみる協働原則

本判決では、「特別に監視の必要のある」有害廃棄物や、一定の廃棄物の発生について、直接に公課を賦課する州法の違憲性が問われた。

連邦憲法裁判所は、まず同日にだされた前出カッセル市包装税条例違憲判決を引用して、「環境保護は、連邦立法者の構想によれば国家、経済界および社会の共通の課題であり、形成的な共同責任と共同作業であらゆる関係者が協働することを必要とするものである」(S.101)とした。そして、廃棄物の回避・再利用について定めた「連邦イミシオン防止法は、第九執行命令との関連において廃棄物法上の義務がいっそう詳細に形成されるような協働方法を要請している」(S.101)ことを次のように確認している。

「連邦立法者は廃棄物経済を定める権限に基づき、廃棄物法と連邦イミシオン防止法の全体的構想として、協働の開放的事実要件が個別的に扱うという比例性を指向し(a)、しかも協働パートナーに選択権が明らかに認められるように(b)、製造に起因する廃棄物の回避と再利用を規定しているのである」(S.101-102)。

(a)の個別的に扱うという比例性の内容について、連邦憲法裁判所は次のように述べた。「施設事業者の環境法上の責任の基準となるのは、技術的な可能性と、当該事業者に課せられる回避義務および再利用義務の期待可能性である。連

邦イミシオン防止法は五条一項三号で許可を受ける必要のある施設の事業者に対して、回避と再利用が技術的に可能であり期待可能である限りにおいて、製造に起因する廃棄物を回避し、もしくは適正かつ無害に再利用するよう義務づけている。五条のこの基本的義務は、関係業界への聴聞の後（五一条）に、法規命令によって五条に定める義務を詳細に規定する権限が連邦政府に権限付与されていること（七条）と結びついている」（S.102）。

「したがって連邦イミシオン防止法は、個別的に扱うという比例性の基準に基づいて具体的な環境義務を設定し、この基準は廃棄物回避と廃棄物再利用という目的を、それぞれ個々の施設、その運営者および事業者に期待可能な範囲で具体化するものである。この期待可能性は環境法のみに基づいて決定される。すなわちこの期待可能性は、経済的およびエコロジ的な要請すなわち営業に有益で公共の福祉に適うという要請を評価して斟酌することを要求し、異なる処理方法のもとでのコスト比較を要求するとともに、事業費用および製造費用と環境のための再利用の利益との間のコスト比較を要求し、また最終的には価格への影響を評価し、それに伴って施設の事業から得られる製造物の市場性を評価することを要求する。こうした基準は企業的な見積もり、立案、評価の上に築かれるものであり、特にコスト比較と市場の計画を通して企業が協働した場合には、高度な法律上の有効性を得るのである。連邦イミシオン防止法五条一項三号という、再利用の無害性という表現は、廃棄物法上の義務という目的に照らせば、『いかなる犠牲を払っても』再利用するというのではなく、環境適合的な再利用が求められていることを明確にしているというところにすぎない。こうした官庁と市民との協働体制は、ひとえに環境官庁と施設事業者の間の理解を指向しており、廃棄物法についての基準と目標を見出すものである」（S.102-103）。

(b)の各事業者に選択権が保障されていることについても、協働原則の内容として次のことが述べられている。

「施設事業者は、廃棄物法上の義務の履行のあり方に関して自由な決定権を有している。官庁は選択の自由という

設定に拘束されており、特に許可手続（連邦イミシオン防止法四条）の枠内で、および事後的な命令制定（同法七条）にあたって拘束されている。すなわち官庁は、複数の代替案の中から一方的にもっとも環境適合的な案を施設業者に義務づけるような決定をしてはならないのである」（S.103）。

「連邦イミシオン防止法五条一項三号が規制しておらず、廃棄物処理義務が州法上で利用義務、提供義務あるいは引き渡し義務に転換されていないという限りにおいても（連邦イミシオン防止法二九条一項四号、一三条四項参照、一九八六年の廃棄物法については、特に六条一項五文と六文を参照）、連邦法の設定の枠内で再利用の優位性（連邦イミシオン防止法五条二項二号、三条二項三号）にどのようにして従うかは、原則として処理義務者に委ねられている。このとき物質的な再利用とエネルギー的な再利用の比率をどう設定するかについても—環境適合的な再利用方法の優位性は別として—、やはり経済的な期待可能性という留保が適用されるのである（連邦イミシオン防止法六条一項二号および三号）。連邦政府は詳細な規定を関係業界への聴聞の後に法規命令によって（連邦イミシオン防止法六条一項四号）、施設内部の再利用の物質関連の要求事項についても定める（同法九条三項）。連邦政府がこのような規定を定めない限りにおいて、廃棄物処理義務者である施設業者に連邦イミシオン防止法六条二項に基づく選択権が残される。そしてさらに処理義務者には集団的義務履行という可能性も残される（同法一七条以下）」（S.103-104）。

#### (4) 州廃棄物公課法と協働原則

このようにさまざまな行為手段の中からの選択がそれぞれの施設業者に連邦全域で同じように開かれていることと、州の廃棄物公課の賦課・徴収が抵触することになる。連邦憲法裁判所はこのことを次のように述べる。

「州法でこの選択を狭めることは競争の平等を守るために許されないのである。したがって連邦政府はすでに一九八六年の廃棄物法の立法過程で、広範な州法による規制を第一 a 条で認めるべきだという連邦参議院の要請を拒絶し、どの競争者に対しても同じ選択可能性があるという競争の平等を次のように擁護したのである。『たとえばある州で物質的な再利用を優先すべきことが定められた場合、他ならぬ連邦イミシオン防止法三条二項で定められている内容の効果、つまり施設事業者の持つ再利用の二つの異なる選択可能性からの選択の自由が失われてしまう。広範な州法による規制を認めれば、たとえ市場が存在せずあるいは過剰供給のために市場が崩壊していても、発生した物質を三条二項に含まれている経済的な要素を顧慮せずにとりあえず物質的な再利用に供給することができることを州で規定できるようになることが考えられる。したがって州にこうした裁量の余地を認めることはできない』(S.104) (『』内は内部委員会の報告書に記載されている連邦政府の声明の再録)。

結局本件では、問題となったバーデン・ヴュルテンベルク州、ヘッセン州、ニーダーザクセン州、シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州の廃棄物公課法につき、公課の圧力によって施設事業者の廃棄物法上の義務が具体化されるかたちとなるときには、連邦イミシオン防止法上の協働構想に反するものであるとして、つぎのように違憲の結論が導びかれた。

「州公課法上の誘導は受け手である施設事業者に影響を及ぼして、単なるアドバイス、手続促進、将来の命令といった手段からその開放性を奪うとともに効力の一部を奪ってしまう。州公課法による全般的な誘導は、個別的に扱ふ比例性に基づく扱いを行うことができず、個々の施設の特異性に手段を適合させることもできない。公課支払義務はまた、あり得る制裁を猶予することで回避のための適合化の期間を施設事業者に与えることも不可能にしています」(S.104)。

なお、廃棄物回避・再利用における、廃棄物公課に比較しての協働原則の優位性は、開放性という点からつぎのよ

うに説明されている。

「全般的な州公課法上の誘導は、個別ケースで与えられている代替行為の探索や異なる環境適合性の探索をなおざりにしてしまい、それによって環境手続の協働の開放性を阻害することになる。施設事業者は、公課負担を回避するために廃棄物の環境に有害な取扱を優先するようになることもありうるのであって、たとえば、エコロジー的かつ経済的に求められる処理形態（エネルギーとしての再利用、第三者による再利用、熱処理、集積など）が公課義務で高価なものになるとすると、施設事業者は公課負担の圧力によって施設で発生する物質を環境保護の知見に反して製品に入れるような圧迫を受けるかもしれないのである」（S100）。

#### 四、今後の課題

ドイツ環境保護の分野における経済的手法の進展は、「国家による規制」にはもはや機能的限界があることから出発している。協働原則は、一九九八年の環境法典にかかわる独立専門家委員会草案においても、規範定立から具体的な政策執行過程に至るダイナミックな過程全体に及ぶ原則とされている。<sup>(26)</sup>

協働原則の政策としての認知は、一方で環境保護のような行政分野において、市民と行政の対立の時代は過ぎつつあることを示している。現在はNPOの可能性が広く論じられ、協働原則は参加の観点からこれに可能性を開くものであるという評価は定着しつつある。

しかしながら本稿でとりあげた連邦憲法裁判所の二つの判決をみるかぎりでは、連邦と事業者団体との取り決めや、経済的な期待可能性、集団的な義務の行使というものに表わされた「協働」ということには、とりわけ協働の

主体、何と何との協働か、協働の手法、協働のはたす機能についてさらなる検討が必要となろう。

そもそも理論的問題として、協働原則自体はたして本当に法原則として確立されたものといえるのか否か、現代における他の行政分野とことなつて環境保護領域に固有の協働ということが存在するの否か、一九九四年の基本法改正によつて規定された、二〇条a項(国家の環境保持義務)から協働原則を導き出すことは可能なか否かについても問題は残される。最も大きな問題は、「協働は基本権解釈を喚起」すること、すなわち、「基本権による(国家の)責任追求という明確な基準点があいまいになり得る」(カッコ内筆者)点にある。

ドイツにおいて、環境先進的な一部の州は、環境保護に関して連邦法分野で未だ規定されていない部分に先駆的に取り組んできたという歴史がある。協働原則は、それらの州や地方公共団体の独自の工夫や努力に対して、連邦レベルでの規制同一化を求めるものとして機能したことは確かである。

国際化の下、各国内における環境保護等による経済規制の統一は要請されるところであるが、二つの一九九八年判決でとりわけ州や市の独自の租税制定権が、協働原則により実質的に閉じられる結果となつたことは、地方環境税の可能性がいわれ、導入が具体的に検討されている日本にとつて、憲法規範の相違をさし引いても興味深い示唆を与えるように思われる。

### 註

- (1) エッカールト・レービンダー(山本悦夫・飯田稔・斎藤孝訳)「環境法の手法——ドイツと日本の現在の比較」(ドイツ憲法判例研究会編・人間・科学技術・環境)(信山社、一九九九年)三三二頁参照。この原因として、二〇世紀末のコーポラティズム国家への世界的流れ、環境政策の展開と経済の持続的発展との均衡をはかる要請、ドイツ国内での環境政策の政治的位置づけの変化があげられよう。このような環境保全の手法の多様化、規制的手法、自主的な環境保全措置とりわけその限界についての全体像に関して、松村弓彦・環境法(成文堂、一九九九年)二六頁から四一頁参照。

- (2) Vgl. Ute Sacksofsky, *Verfolgung ökologischer und anderer öffentlicher Zwecke durch Instrumente des Abgabenrechts*, NJW 2000, S. 2619(2620). 石弘光・環境税(一九九三年)・大塚直「環境賦課金(1)」(6)「ジュリスト九七九号から九八七号(一九九一年)・大塚直「廃棄物減量・リサイクル政策の新展開(1)から(4)——包装廃棄物の抑制・再利用政策および廃棄物に関する賦課金政策を中心として」NB L五七六号(一九九五年)から六三二号(一九九七年)」。
- (3) 環境税に関して現存もとも関心をあつめているのは、二酸化炭素を出す量に応じて化石燃料に課税する炭素税であり、氣候変動防止を促進するために欧州各国で導入されている。また、現在ドイツにおいて環境誘導税として連邦レベルで具体化されているものとして、消費税としての電力税や交通税としての自動車税等があげられる。
- (4) 取水公課は、水資源の保全を目的とし、一九八七年のバーデン・ヴュルテンブルク州の法律や一九九二年のヘッセン州の法律をかきりに、ほとんどの州の法律で設けられていた公課(Abgabe)である。主に、地下水の汲み上げや採掘に対して、その量と使用目的に応じて賦課された。この取水公課の性質および合憲性に「*Dieterich Murswiek, Ein Schritt in Richtung auf ein ökologisches Recht Zum "Wasserpfeimig"*—Beschluss des BVerfG, NVwZ 1996, S. 417 ff.
- (5) 特別廃棄物公課とは、特に監視する必要がある廃棄物に対する公課(Abgabe)であり、一九九一年に「バーデン・ヴュルテンブルク州、ヘッセン州、ニーダザクセン州の法律で制定された。
- (6) 廃棄物発生公課とは、特に監視する必要がある廃棄物に限定せずに、廃棄物の発生につき公課(Abgabe)を課すもので、一九九四年に、シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州の法律で制定された。
- (7) 包装税は、ファーストフード店などの使い捨て包装・容器に対する公課(Abgabe)である。一九九一年に「ヘッセン州カッセル市の条例によってはじめて導入され、その後一九九八年までにドイツの四一の市がこの包装税条例を導入した。
- (8) 前出「*レービンター*」, 三二八頁。
- (9) Vgl. *Reiner Schmidt/Lars Diederichsen, JZ 1999, S. 37 ff.*
- (10) BVerfGE 93, 319. 本判例評釈に「*Murswiek, a.a.O., 417/419ff.*」. 松本和彦「水資源の保全と取水賦課金制度」(ドイツ憲法判例研究56) 自治研究七三—八(一九九六年)一〇七頁以下。
- (11) BVerfGE 98, 106. 本判決の評釈に「*Reiner Schmidt/Lars Diederichsen, JZ 1999, S. 37 ff.; Michael Bothe, Zulässigkeit landesrechtlicher Abfallabgaben, NJW 1998, S. 2333 ff.; Horst Sender, Grundrecht auf Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung?—Eine Reise nach Absurdistan?, NJW 1998, S. 2875 ff.*」. 拙稿「*カッセル市包装税条例の違憲*

- 性」(ドイツ憲法判例研究95) 自治研究七七一(二〇〇一年)一二八頁以下。
- (12) BVerfGE 98, 83. この州廃棄物公課違憲判決について、拙稿「州による廃棄物公課法制定の違憲性——一九九八年五月七日ドイツ連邦憲法裁判所第二法廷判決・試訳」国際研究論集(秀明大学)一三卷一・二(合併号)(二〇〇〇年七月)二二四頁以下参照。
- (13) BVerfGE 98, 106 [125].
- (14) BVerfGE 98, 83 [100].
- (15) Umweltprogramm der Bundesregierung, BTDrucks. IV/2710. ドイツ環境法原則の生成、発展につき、勢一智子「ドイツ環境法原則の発展経緯分析」西南学院大学法学論集三二—三三(二〇〇〇年)一四七頁以下参照。
- (16) 一九七二年四月二二日の第三〇回改正法律で追加された。
- (17) ドイツ環境保護における協働原則に「き、あつたり、Christian Schrader, Das Kooperations-prinzip-ein Rechtsprinzip?, DÖV 1990, S.328.; H. W. Rengeling, Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht, 1988, 12 ff.; Michael Kloefer, Umweltrecht, 1989, §3 Rdwn. 44 ff.; Reiner Schmidt/Lars Diederichsen, a.o., S.41. 高橋正徳「ドイツにおける協働的環境保護」室井力先生還暦記念論集一四八頁以下参照。また、行政法的観点のものとして、H||H・トゥルテ(山本隆司訳)「ドイツにおける行政法学の発展(上)」自治研究七五—一(一九九九年)三頁以下、H||H・トゥルテ(川又伸彦訳)「秩序法と自主規制の間の環境法」自治研究七五—九(一九九九年)四二頁参照。
- (18) BTDrucks 7/5684, S.9.
- (19) Vgl. M. Kloefer, a.o., S.91 ff.; H. W. Rengeling, a.o., S.79 ff. 連邦イニシオン防止法、循環経済・廃棄物法等で具体化されてゐる。これらの連邦法につき、ドイツ憲法判例研究会編・人間・科学技術・環境(信山社、一九九九年)三八七頁以下に、翻訳が掲載されてゐる。
- (20) Vgl. Schrader, a.o., S.327.
- (21) Vgl. H. W. Rengeling, a.o., S.62 ff. 大久保規子「ドイツ環境法における協働原則——環境NGOの政策関与形式」群馬大学者会情報学部研究論集三卷(一九九七年)八九頁以下参照。
- (22) 環境に関する情報へのアクセス・政策決定手続への市民参加・司法的救済措置へのアクセスを保障することに関し、近時のヨーロッパ諸国の動向として、国連欧州経済委員会が起草した、一九九八年六月二七日欧州共同体及び国連加盟国三九カ国

- 署名の Aarhus 条約 (La convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement) 参照。Aarhus 条約のドイツ語訳をとり Ludwig Krämer, *EC Environmental law* (London, 2000), P.127 参照。
- (23) Vgl. Rengeling, a.a.O., S.71 f. 渡辺重典編・ドイツハンドブック (早稲田大学出版会, 一九九七年)「環境・エコロジーと法」[北山雅昭執筆] 一六四頁参照。
- (24) Vgl. Kloepfer, *Umweltrecht*, 1989, §3 Rn.45
- (25) Vgl. Christian Schrader, a.a.O., S.326.
- (26) ミヒャエル・クレプファー「環境法典草案における自己規律について」前出、人間・科学技術・環境一九二頁。
- (27) 否定的なものとして、Schrader, a.a.O., S.329 f.
- (28) 前出トゥルテー (川又訳) 五八頁参照。