

平成21年 5月 8日現在

研究種目：若手研究（B）
 研究期間：2007～2008
 課題番号：19730020
 研究課題名（和文）ドイツにおける環境賦課金の生成および初期の展開に関する理論研究
 研究課題名（英文）Emission charge in Germany: A historical study on environmental law
 研究代表者 岩崎 恭彦（IWASAKI YASUHIKO）
 三重大学・人文学部・准教授
 研究者番号：20378277

研究成果の概要：

本研究は、ドイツの環境保護法制に着目し、環境賦課金という「環境保全の新たな手法」を研究対象として、その実施に伴って生じる諸問題、特に法理論的課題について研究しようとするものである。本研究では、ドイツの排水賦課金制度について、(1)その導入の背景に「原因者負担原則」の実践および水管理法上の規制的手法の実効性の向上という意図があったことを明らかにし、その上で、(2)排水賦課金と水管理法との関係に焦点を当てることにより、(3)環境賦課金という手法の今後の方向性について展望した。

交付額

(金額単位：円)

| | 直接経費 | 間接経費 | 合計 |
|--------|-----------|---------|-----------|
| 2007年度 | 500,000 | 0 | 500,000 |
| 2008年度 | 500,000 | 150,000 | 650,000 |
| 年度 | | | |
| 年度 | | | |
| 年度 | | | |
| 総計 | 1,000,000 | 150,000 | 1,150,000 |

研究分野：行政法学、環境法学

科研費の分科・細目：法学・公法学

キーワード：公法学、環境政策、環境賦課金

1. 研究開始当初の背景

環境賦課金という「環境保全の新たな手法」は、従来から環境保全の分野で実施されてきた伝統的な行政的規制、いわゆる規制的手法が機能不全に陥りつつあるという前提的状况のもとで、これに代替しうるものとして、あるいは、規制的手法の機能不全を補うものとしての役割を期待されて登場してきた。そこで、「新たな手法」としての環境賦課金がこのような背景から登場してきたも

のであることから、行政による市民に対する規制とその発動権限の根拠およびそのコントロールとして展開されてきた伝統的行政法学が、この手法をどのようなものとして理解し、いかにして位置づけるか、ということが理論的に解決を要する問題として生じてきている。

このような法理論的課題について、本研究は、環境賦課金という手法ないしは制度の面からアプローチしようとするものである。とりわけ本研究においては、ドイツにおける環

環境賦課金の生成および初期の展開に焦点を当て、そのために研究の主な素材としてドイツの排水賦課金制度をとりあげている。

2. 研究の目的

ドイツの環境賦課金の中でも、とりわけ排水賦課金制度を研究対象とする本研究の目的を簡潔にあらわすならば、水管理法上の伝統的な行政的規制の機能不全という前提的状況のもとで、その限界ないしは欠陥を補うための手法として登場してきた排水賦課金が、水管理法を中心とする法制度的枠組みおよび法理論の中で、どのように理解され、いかなるものとして位置づけられてきたかを明らかにしようと試みるものであったという。

そこで、以下では、この目的とのかかわりで、本研究において説明を試みた課題を整理して提示する。

ドイツにおける水質保全の領域では、1957年より水管理法に基づく排水規制が実施されてきたが、次第にそれが実効性をあげていないことが明らかとなる。そのことが契機となって、1970年代には排水賦課金制度の導入が検討されるようになると、その実施にあたって解決を要する問題として、水管理法上の許可制という規制制度とのかかわりでこの新たな手法をいかにして位置づけるのが問われることとなった。また、排水賦課金制度の法案審議過程において、更にはその実施を通じて、法制度面における矛盾や抵触が生じたため、法案審議における慎重な議論と、両制度の実践に基づく数度の法改正や新制度の構築などによって、その克服が図られてきた。排水賦課金は、ドイツにおいて最も古くから存在する環境賦課金として、今なお実施され続けており、しかも水質保全のための有力な手法として現在でも肯定的に評価されているが、そのことは、排水賦課金法制定当初から現在に至るまでの歴史的展開の中で積み重ねられてきた議論と、それを踏まえた法制度上および法理論上の対応が功を奏してきたためであることはいままでのない。このため、ドイツの排水賦課金から何らかの示唆を得ようとするならば、さしあたり、水管理法が実効性を喪失することとなった背景にはいかなる事情が存在し、また、そのような事情は排水賦課金の導入によっていかなる意味で解消されようとしたのか、そして、そうした試みの中で両制度についていかなる意味での矛盾や抵触が生じ、それらはどのようにして克服されてきたか、といったことを中心として、排水賦課金法のみならず水管理法を含めた両制度の歴史的展開を探ることが重要となると考える。

このため、本研究においては、排水賦課金

と水管理法という両制度の歴史的展開の中で、いかなる矛盾や抵触が生じ、それをいかに調整してきたのかを明らかにしようとした。それを明らかにすることは、一方で、排水賦課金をはじめとする環境賦課金という手法のあるべき方向性を模索する上で重要となるばかりでなく、他方で、規制主義的な法的枠組みによってはカバーしきれない問題にも対処しうる行政上の法制度および法理論のあるべき方向性を模索する上でも、意義あるものとなると考えられたためである。

3. 研究の方法

(1)平成19年度の研究事項

ドイツの水質保全政策において排水賦課金という手法が必要となった背景には、いかなる事情が存在したかを調査・検討する。

具体的には、次の研究課題に取り組んだ。

- ・1970年代に顕在化した水管理法に基づく規制的手法の限界。
- ・その当時に排水賦課金制度が登場したことの法的意義。
- ・上記事項との関連で、排水賦課金という手法の法的位置づけを検討する。すなわち、排水賦課金という手法は、規制的手法に代替しうるものか、それとも、規制的手法を支援し、補完するものとして理解すべきなのか、ということ进行を考察する。

(2)平成20年度の研究事項

排水賦課金法は、その法案審議過程を通して、当初構想された排水賦課金制度にいかなる修正を施したか、そこでの修正には法的にみて、いかなる意義が存在したかを調査・検討する。

具体的には、次の研究課題に取り組んだ。

- ・当初構想された排水賦課金制度と、実際の法制度として実施された排水賦課金制度との間の具体的な相違点。
- ・両者の相違において存在する法的意義および問題点。
- ・上記事項との関連で、排水賦課金制度と規制的手法としての水管理法との間に生じる矛盾や抵触、更には、それが法案審議過程においていかに克服されたかを検討する。

(3)研究成果のとりまとめ

以上の研究事項をとりまとめて、本研究における主要課題として、次のことを検討する。

- ・伝統的な規制法上の法的枠組みの限界を明らかにし、それに代わり、あるいはそれを補完しうる新たな法制度および法理論を

模索する。

- ・排水賦課金という手法と水管理法上の規制的手法という2つの手法の関連性を検討することを含めて、環境保全の法的手法のあるべき方向性を模索する。

4. 研究成果

(1)排水賦課金制度の導入の背景

ドイツにおいて、排水賦課金が導入される背景には、次の2つの事情が存在した。

第一は、水管理法上の許可制に基づく規制措置のみでは水質悪化に有効に対処できないことが明らかとなりつつあり、何らかの手法によって規制措置の機能不全を補完する必要が生じていたことである。

そして第二に、ドイツ政府が1971年の「環境プログラム」において環境政策上の原則の一つとして採用した「原因者負担原則」を、賦課金を通じて実践するという方針がとられたことである。そこでとられた方針とは、水質悪化をもたらす原因者である、河川への汚水排出者から、その汚染物質の汚染度に応じて金銭負担を課すというものであり、この点で、排水賦課金は原因者負担原則に基づいた制度設計がなされているといえる。

以上のことから、ドイツの排水賦課金は、一方で、環境汚染費用の原因者による負担を実現しつつ、他方では、水管理法上の規制的手法の実効性を向上させるという機能を期待されることにより、登場した手法であることが明らかとなる。

(2)排水賦課金と水管理法との関係

(1)で明らかにした排水賦課金の導入の背景より、排水賦課金制度は、当初より、水管理法、とりわけそこでの規制的手法との密接な関係の中に位置づけられていることがわかる。そして、現実の制度設計においても、このことが各種の影響を及ぼしていることになる。そのうち、ここでは、両者の関係を考察する上で特に重要な意味合いを有している、いわゆる残存汚染分の減額措置に焦点を当てることとする。

排水賦課金法では、水管理法7a条に規定される規制基準（最低要求基準）を充足している場合に、それでもなお残存している汚染単位、いわゆる残存汚染分について、賦課金額の減額が認められている（排水賦課金法9条5項）。この残存汚染分の減額措置については、排水賦課金法が制定された当初より、排出者が水管理法上の最低要求基準を満たした場合、50%の減額を受けられる旨が規定された。

この残存汚染分の減額措置については、かねてより、原因者負担原則に反すると考えられてきた。すなわち、原因者負担原則を徹底

するならば、当然それは残存汚染分を含むあらゆる環境汚染の費用負担を排出者に対して課すべきであるということになるはずであり、したがってまた、残存汚染分についてもその汚染度に応じて排水賦課金を課すことが、原因者負担原則の要求であると考えられるからである。そして更に、このような制度設計は、環境賦課金に本来期待される機能にも、大きな影響を及ぼすものであることが指摘される。それによると、環境賦課金は、原因者負担原則が要求するように、一定の排出行為については全般的に賦課金が課されることにより、排出者にとっては排出量削減に努めれば努めるほど賦課金の支払額を削減することができるため、長期的な汚染削減に対するインセンティブとして機能する。この点は、規制基準の遵守を法的に義務づけておき、これに基づいて改善命令や罰則・代執行等の強制行為を通じて基準未充足者を厳格に取り締まる反面で、規制基準を充足している者に対してはそれ以上の行為を要求しないという規制的手法には期待することのできない、環境賦課金という手法に固有の機能であるといえる。しかしながら、ドイツの排水賦課金制度が採用する残存汚染分の減額措置は、水管理法上の最低要求基準を遵守させるためのインセンティブとしては強く働きかけることができるとしても、最低要求基準を充足している場合になお残存する汚染単位、つまり残存汚染分を削減しようとする動機づけの効果としては、相対的に弱いインセンティブとしてしか機能しないこととなる。

このように残存汚染分の減額措置が排水賦課金制度に及ぼしている影響は、その後の排水賦課金法の改正を通じて、維持ないしは更に強化されているとされる。すなわち、法制定以降1988年までは50%の減額措置であったが、1991年以降は75%までの減額となった。1999年以降、現行法では50%の減額措置に戻されているが、いずれにしても、1989年から1990年までの例外的な時期を除いて、最低要求基準を充足する排出者に対しては賦課金額の減額を行うというのがドイツの排水賦課金制度の一貫した仕組みであり、したがって、最低要求基準以上の削減努力を促す動機づけとしては徹底されていないことになる。

このため、このような制度上の特徴を持つ排水賦課金制度を、環境賦課金を導入する法的根拠としての原因者負担原則との関係でいかに理解すべきか、そして、環境保全のための手法としては、水管理法上の規制的手法との関係でいかに位置づけるべきなのか、これらのことが法理論的にみて重要な課題となる。

(3)環境賦課金という手法の方向性

ドイツの排水賦課金は、原因者負担原則に基づいて導入された制度でありながら、確かに、原因者負担原則に厳密には従っていない法的仕組みを部分的に内在させており、残存汚染分の減額措置もその一つである。そして、この措置が存在するために、現行の排水賦課金制度は、水管理法上の規制的手法にはまったく依存せず、それに完全に代替しうる手法としては、みることができない。むしろ、規制的手法の存在やその有効性を前提としつつ、そこでの実効性を補完すべきものとしての位置づけを与えられていると理解すべきであると考えられる。現に、ドイツの排水賦課金については、水管理法の「執行の欠缺」に対応するという意味での補完的手法として理解する有力な見解が存在するが、このような理解のしかたは、環境賦課金という手法の今後の方向性を示唆するものであるという。

すなわち、環境保全のための手法としては、従来から、規制的手法が用いられてきた。しかし、今日では、それと並び、事業者の自主的取組を尊重しつつそれを促すための誘導的手法など、新たな手法の導入が望まれている。その背景には、「環境リスク」やそれに伴う科学的不確実性に代表されるような、従来まではみられなかった新たな性格を有する環境問題に対して、伝統的な規制的手法が必ずしも十分には機能し得なくなってきたという事情が存在する。環境賦課金という手法についてもほかではなく、まさにそのような背景から登場してきたものと理解することができる。すなわち、環境賦課金には、環境保全のための費用負担の最小化、継続的かつ長期的な誘因の付与、企業による行動選択の柔軟性、法執行の容易性といった、規制的手法には期待することのできない機能が存在しており、その意味からも、今後の環境保全の実現には、環境賦課金をはじめとする多様な環境保全手法の積極的な導入と運用によって、規制的手法の機能不全を克服することが不可欠となっているからである。

もっとも、規制的手法は、これまでの環境問題に対してかなりの効果を発揮してきたことにかんがみると、それが新たな手法に完全にとって代わることになるとは考えにくい。ドイツでは、むしろ規制的手法の有効性は再評価されつつあるし、それゆえにこそ、規制的手法に内在される機能不全や欠陥を

直視することにより、それを経済的手法との「混合戦略」によって克服しようとする意図を、たとえば近年の環境法典編纂のための取組みなどからも窺うことができる。そこには、規制的手法を中心に据えてきた従来からの環境行政の法的仕組みの中に環境賦課金をはじめとする新たな手法を有機的・連続的に位置づけることによって、より効果的な環境保全が実現可能になるという基本的認識が存在することが確認される。そして、このような認識は、ドイツの環境保護法制における経済的手法の成功事例として紹介される排水賦課金制度が、その法制度設計の当初から、決してそれ自体として単独で機能することを意図されていたわけではなく、既に実施されていた水管理法上の規制措置とのかかわりが強く意識されており、そこでの規制措置との明確な混合戦略に基づいて導入・実施されることによって、現在に至るまでそれが成功裡のうちに実施されてきているという、実証的な裏づけの上に成り立つものであるとみることができる。

したがって、環境賦課金という手法の意義は、それがまさに伝統的な規制的手法の補完的手法として位置づけられ、そして、規制的手法の機能不全を補完する役割と機能を有するという点に存在するものとして理解することが重要であると考えられる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

以上に示した研究成果をとりまとめた上で、今後、論文等の形で発表していく予定である。

6. 研究組織

(1)研究代表者

岩崎 恭彦 (IWASAKI YASUHIKO)

三重大学・人文学部・准教授

研究者番号：20378277

(2)研究分担者

なし

(3)連携研究者

なし