

## ヨーロッパ連合の影響下でのドイツにおける環境保護の新たな方向

著者	ピチャース ライナー, 磯村 篤範
雑誌名	ノモス = Nomos
巻	21
ページ	1-14
発行年	2007-12-31
その他のタイトル	Rechtliche Tendenzen des Umweltschutzes in Deutschland unter dem Einfluss der Europäischen Union
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10112/12962">http://hdl.handle.net/10112/12962</a>

# ヨーロッパ連合の影響下でのドイツにおける 環境保護の新たな方向

ライナー・ピチャース\*

磯村篤範訳\*\*

## 1 政治と法のグローバルな任務としての持続的環境保護

環境法とは、どこでもそうであるが、環境破壊に対する環境保護の法である。環境法は危険防止、環境リスクの削減そして環境配慮に貢献するものである。ドイツでは当初、環境の保護は産業社会の活動様式とこの形式を保護してきた国家に対する抗議として成立した。しかし、この間に、状況は根本的に変化した。今日、環境保護は、新しい経済、エコロジー、そして社会の新しい方向の道しるべとしてさらに消費者保護として理解されている。すなわち、ドイツは「環境政策の立場」から、新しい生産、その資質そして労働の場と同様に自然と生活の質にメリットを供する。

自明なことではあるが、国家もまたこの変化に自らの役割を果たしてきている。だがドイツ環境保護法は、自らの事業の世界でのみ発展したのではない。環境保護は一国のレベルと同時にヨーロッパ法および国際法のレベルのものでもある。ドイツの環境法は従って**多次的**である。ナショナルな観点からのみ説明し把握することは不可能である。

### 1.1 グローバルな発展の源としての環境保護

世界中で根本から生命が脅かされているという現状は、環境保護に対する責任を明らかにしている。それ故に環境保護はグローバルな課題のなかの先端をしめるものである。なぜなら過度の成長、考慮を欠く計画そして過剰な利益追求は、生活の場としての世界で、多様な生活の態様と文化が長期的継続的にそして「人間の多さ」にしたがって成長してきたという環境の多くを破壊したからである。

危険が全ての大陸、全ての海洋、大気並びにあらゆる形態の生活に及んでいくと共に、この発展から生じている危険性は、言葉の本当の意味で、包括的危険になっているのである。危険を克服するために、人は、行動の手法を変えなければならない。しかしながら、そのような行動という手法の変化は、これまで必要とされたところでも存在していない。人々は、広い範囲で「環境

---

編集部注\* シュパイヤー行政学院（大学院大学）教授

\*\* 大阪教育大学教育学部教授

本稿は2006年7月7日に開催された法学研究所第61回特別研究会の報告原稿に加筆修正したものである。

と資源の文盲」(Th.Ross) となっているのである。今も個人の行動も政治的なそれも、環境の保護に関して必要な行動に対応していない。すなわち、環境と資源に対する自己責任は、世界の多くの国では、その決定を担う者と市民との間にはきわめて異なる意見が出されており、しばしば不十分なままである。

2002年9月4日に終わったヨハネスブルグでの**持続的な発展についての世界サミット**もまたこのことを示している。1992年6月1日から12日までリオ・デ・ジャネイロで開かれた「環境と開発」に関する地球サミットで、「アジェンダ21」で求められていたように、確かに貧困の撲滅と環境保護についての広範囲に及ぶ実施計画(Umsetzungsplan)が全体会によって承認されている。それに対応して実施された計画においては、多様な生物の保護、貧困者の衛生性の配慮ならびに化学物質による危険の減少についての目的と実施計画は確かに政府に対しては非拘束的である。環境保護についての世界的な行動システムを設定しようとする対抗的な試みは認められていないというのである。多様な要望とは反対に、新たに輸入に際しても環境に関する国の要求を貫徹する権利が、国家には帰属することになった。結局、しかし、**国際的な環境保護**におけるこの進歩は、状況が世界的に全体として徐々にだが改善の方向に進められているということを隠すものではない。ヨハネスブルクの継続的な開発についての世界サミットも、エコロジ的に妥当な世界へと長期にわたる困難なそして過酷な道でのわずかな一歩をなしているのである。

確かに我々が認識したことは、とにもかくにも開発の継続性への要請は、この間に経済や社会の様々な領域ですすめられているということである。これについて最も有名な事例は**京都議定書**であるが、それは直ちに発効しそしてそのことによって経済的、社会的そして技術的な発展が多くの高度に発達した国々においてゆっくりとしかし止まるところなく環境を導くであろう。貧困と環境破壊との戦いに対する他の——例えわずかであっても——協定と取り決めが既に有効となっている。しかし相も変わらず、大気、水、自然及び多くのその他の環境上の利益を保護・保全しそして経済及び社会的要請との調整をしながら環境への配慮をグローバルに誘導することが、政治家及び市民の任務である。

## 1.2 持続的な発展に関する企業の責任

環境保護について責任を負うのは国家だけではない。ヨハネスブルク合意は、継続的發展に関する企業の責任についても承認している。企業自身が継続的發展に関心を持っている。なぜなら継続的發展は経済的に有意義だからである。環境経済上の大綱が、企業や消費者が自らの行為の費用負担全てを担う方向でいる限りは、社会的並びにエコロジ的利害関係を考慮する企業の遂行は経済的活動への負担を一定のレベルで負うのではなく、長期的に増やされていくのである。経済活動による環境保護は今日世界的エコロジ化にとっての中心的必要条件となっている。

**経済との協調**は確かに宣伝されているほど簡単ではない。そのために多くは様々な個別の措置が必要である。たとえば国連の食糧農業機関 (FAO) は最新の年報「食料及び農業の国々」で、農業、林業ならびに漁業は地域の育成及びエコロジ系の安定性に関して極めて重要な役割を担っているということを指摘している。この場合公益 (öffentliche Güter) が存在すると、公衆に

仕えその利益に対応して特に役に立つ代理が詳論することになる。FAO が示しているように、農業は温暖化の防止に特に貢献しているものではない。つまり農業はこの意味で気候変化の少なからざる協力者であるということを FAO が詳論しているのである。

実際に農業及び林業には、自らの事業を原因とし、そして12%から40%の樹木の切除の故に温暖化の責任がある。ここでは経済一般と同様、CO<sub>2</sub>による大気汚染の削減を困難にしている。京都議定書の枠組の中で受け入れられ対応する義務が——エネルギー取引者設立の下で——経済の「自発的」気候保護措置によってどの様に達成され得るかということをスイスは示すのである。

## 2 ドイツにおける国家と経済社会との協働的な任務としての社会の エコロジー環境政策

### 2.1 国家目的としての「環境の保護」

ドイツにおいて、環境保護はこの間に前述のような背景の下で国家の任務に挙げられるようになり、最終的には、1994年に基本20a 条の改正に及んだ。かくして、次世代に対する責任として生活の基礎を完全に効果的に保護するために、環境保護原則は、憲法上、立法、行政そして司法に包括的に妥当しているように見える。この意味で、憲法は特別の**国家目的である「環境の保護」**を、基本法上目的とされていた消費者保護と結びつけたものとして定式化している。

この憲法の上述のような環境保護の要請は、事情によっては、環境破壊を促すことを禁止し、従って、原因者負担原則及び協働原則を徹底して貫徹させる方向に向いている。しかしながら、基本法20a 条から生まれてくる環境保護レベルのさらなる具体化は、権限ある国家機関に委ねられている。第一に、立法者がこの行為について権限を有している。その際には、立法者にはさらなる形成的裁量（Gestaltungsspielraum）がある。立法者が積極的か否か、そして立法者がどのような処置をとるかは、原則として立法者の特権的判断権である。

立法者の活動がある近年においては、基本法20a 条は全体として古典的な国家目的を定めるものであることを証明していて、この意味では成果をあげているのである。しかしながら、立法者は、——一般に期待されている——**発展する環境国家**の入口に至ることはなかった。

### 2.2 国家の環境保護義務と立法のエコロジー化

環境保護に関しては、さらに、基本法2 条2 項1 文におかれている**保護義務**があるが、それは生命及び身体の不可侵に対する権利に対応する義務である。その際に、市民の自由の領域への国家の直接的侵害が問題なのではなく、二人の市民——たとえば、経済的利益を貫徹しようとしている企業と健康を害する大気汚染から免れたいという近隣住民——との間の争いが問題となっている。この場合、健康被害が生じているということを、国家が受動的に見守ることで許されない。むしろ国家は損害の生じている市民を保護する立場を取らなければならない。行政的手法で、場合によっては自らの命令あるいは立法によって、必要な援助を行わなければならない。対応する規範を欠いていると、保護を求めている者にとって、本案審理において正当な行為を請求する

権利が重要となる。このことについてはいずれにせよ民主的正当性をもった立法者の原則的形成的判断余地がある。例えば、連邦憲法裁判所は、イミシオン保護に関する決定の中で、現行のオゾン法及びその規則の制定を指摘して、保護義務を否定している。同様に、憲法裁判所はアトム法における原子力エネルギーの平和的利用についての国家的決定に於いて、基本法2条2項1文から生じる保護義務に対する違反という見方をするものはわずかである。

明らかに、本稿において概観したこれらの国家の環境保護義務は、ドイツの憲法解釈に特殊なことにはなっていない。人権に関するヨーロッパ裁判所も又1998年に危険な生産過程の許可に対する安全措置についての住民の情報開示請求について訴訟を可能とする積極的国家的保護義務をヨーロッパ人権条約8条から導き出している。

ドイツにおいてはここ数十年にわたって、一方では「国家の任務としての環境保護」を承認する中で、他方で憲法の展開を背景にして、空気、水等々の環境の様々な領域における編み目のような法規定を定めてきた。徹底したエコロジー化に対して、立法のレベルでの問題意識が徐々に増大してきた（立法のエコロジー化）。このエコロジー化の過程は、これまで、産業施設の設置に関して許可を留保する範囲を一定程度広くしてきたこと、許可基準をより厳格にしてそれと結びつけて市民からの異議申立権（Einspruchsrechte）を拡張したことに表われている。それは一方では、廃棄物経済法やイミシオン保護法の枠組における様に、個々の施設ごとに新しい特別法を制定するに及んでいる。他方で、例えば森林法や水法の立法において、これまで施設について重要な規定が存在していない現行法において、環境法上の施設許可の留保が制度化された。さらに大規模施設に関しては都市建設法において環境適合性審査法（UVP - Gesetz）についての新しい法は、許可基準ないし考慮義務を必要とした。ドイツにおける環境保護法は、環境保護と情報開示の関係を明らかにした。

様々な法律や命令の制定はドイツにおける国家原則の一つとしての連邦主義と関わっている。連邦的な国家構造が意味していることとは、連邦——それは立法についての権能を有している限りで——環境法を規律し、16の州は法律を執行する。しかし問題は連邦の環境法制定についての権限は統一的に法を定めておらず、領域毎に定めているということである。かくして連邦はいわゆる競合的立法権限の枠内で、大気汚染防止、騒音防止、廃棄物処理、土地法並びに核エネルギーの平和利用に関して立法権限を行使している。連邦はこの分野ごとにそれぞれ連邦イミシオン保護法、循環経済廃棄物法の発布並びに連邦土壤保護法およびアトム法を通して権限を行使したのである。

連邦は、大綱法についての権限配分との関係で、連邦自然保護法および水管理法を公布した。さらに90年代に環境法制定のプロジェクトによってドイツ環境法の法典編纂が試みられた。このプロジェクトによって、政治と学問が10年をこえて努力してきており、これに関して2つの委員会が設けられた。しかし、1999年9月1日の連邦政府の決議で、プロジェクトは中断することとなった。その決議において定められた総合的事業計画許可は、マスメディアによって広げられる「一つの政府」による許可を達成しようとしたが、同時に「環境汚染の除去および縮小についてのEG指令」がそれに替わるべきとされたという。

最後として、連邦は行政規則という形式——例えば「大気汚染防止についての技術的指示」(TA-Luft)、あるいは「住宅地廃棄物の利用、処理その他の取り扱いについての技術的指示」(TA-Siedlung)の場合に——で環境法の規定を執行する用意をしていくことができる。

### 2.3 執行の見地の意義：法的環境保護の実現保障

ここでは環境法を立法するに際してその執行という見地を有することの意義を指摘する。言及された「技術的指示」並びにそれ以外の行政規則は執行されるべき基準値を意味しているが、その基準値は立法上意図されている行政活動の効果をいうなれば抽象的な「原則」によって当初から保障しようとしている。問題は保障国家における**環境保護の実現**である。この努力は偶然ではなく、環境法の執行における**履行の重大な欠損**がドイツの60年代および70年代に認識されたのである。

環境保護法の実現を保障するにあたっては**行政手続法**が特別の役割を果たす。環境領域における行政法の問題を指摘する、環境許可(Umweltgenehmigung)あるいはそれに対する異議申し立てから訴訟手続についての規律のみが論じられているのではない。たとえば、実際、使用できる期間、利害関係人および公衆の関与並びに形式についての調査、許可決定の交付についての規律がある。特に施設の影響に利害関係を有する者の防御権が主張されうる様な規律が関係させられている。反対に近年確かに開発に関する官庁の許可権限に関する国民的な規律システムが環境保護のみならず経済に関しても機能的に適切に適用されなければならないということが指摘されている。このこととの関連で、行政手続法において、近時対応されるべき単純化及び促進措置が行われる。

最後に法的保護はドイツにおいてはエコロジー化に対応する。これは特に**団体訴訟**が有効でかつ費用効率の良い環境保護の実施手段である。団体の異議申立は、たとえば自然保護において、環境保護における権力関係の移動(Machtverschiebung)のプロセスを放したならば、環境実現の事実上の促進が誤って認識されることはない。団体訴訟には団体に一定行動する力が付与され、その結果形式的な訴訟がしばしば提起されるという潜在的恐怖が存在する。

### 2.4 二重責任における環境保護

生じうる衝突が回避されることもありうる。社会契約的環境保護の射程について、少なくとも事業者による現実の制約との関係において、衝突の回避が導入される。しかし、事業者それ自身以上に誰がこの紛争のよりよい解決を導き出すであろうか？それゆえに**アセスメント上の経済性を探す小道**(Suchpfaden)には環境保護に関する環境上重要な経済上の自己責任がドイツにおいて近年導入されているといわれている。さらに「距離を持った」国家においては環境政策上の目的設定の構想及び遂行に際しての社会の諸グループの参加が求められる。かくしてたとえば循環経済及び廃棄物法は廃棄物の生産及び占有者に以下のような可能性を認める。すなわち、彼らに対し課せられた廃棄物処理義務を自己責任において遂行し、そして第三者、諸団体あるいは他の事業者(廃棄物業者)が関与する可能性がある。それまで支配的であった公的廃棄物処理は補

促的で背景に退いていく。環境利益は経済的産業となる。

環境法上の規制緩和と国家免責という政策は**協働的環境国家**を特徴付けるが、そこでは行政主体は益々機能上可能な環境保護に関する単なる保障責任に後退し、その具体化は市民ないし経済セクターに委ねられるのである。このような経緯についての基本的考え方では同時に個人及び社会の環境責任の強化という意味での国家改革（Staatsmodernisierung）及び行政（手続）法のエコロジー的改革が先駆者となる。

## 2.5 環境セクターにおけるコミュニケーションの役割

関係する環境情報は市民にとって、個人及び社会の環境責任を強くする為の条件となる。民主的で社会的な法治国はここでは社会の発展に関してその他と同様に解明し、勧告しそして警告することによって市民の態度に関与することに焦点を当てることになる。連邦憲法裁判所はこの実務を合憲と判示している。個人的及び社会的な環境責任は情報と提言を生み出しているが、それは**環境政策上の目的を達成するために流動的な誘導**の役に立つものである。こうした基準によって「環境のブルーエンジェル」は、公権的に発議を行い誘導される生産の証明(Produktkennzeichnung)として、消費者の注意に繰り返し柔軟に警告している。環境に係わる連邦職員は公衆にも専門官庁にも自らの判断と評価の原因となる材料と生産物を情報提供し警告する。

情報政策によって全ての環境法の誘導の欠如が補われるとはいえない。国家の環境情報は無条件に常に市民の情報の需要に対応していない。固有の情報責任は——ドイツ憲法における環境保護の二重の構成であるが——むしろ自己責任の下で環境情報への接近を市民に求める。この**独自の情報の配慮**は環境保護においては連邦環境情報法が有効に現れている。確かに数多くの問題にぶつかっているが、市民の書類閲覧の範囲、そして分野に固有の情報請求を意図している。公文書の全てのデータが環境情報法の情報を意味するのではない。さらに公益私益のいずれにおいても情報の転送を除去する理由がある。特に企業秘密は保護されなければならない。

## 2.6 ドイツ環境保護法の今後の課題

以上の様々な問題は同時に以下のことを示している。すなわち我々は確かに包括的な法の総体の中で環境保護を規律するが、しかし介入によって不安定さ（Inkonsistenz）という危険性を増大するということである。環境保護はその間に固有の動態的施行を、官庁、判決、諸団体コンサルタントの経済的に（そしてエコロジー的に）疑われている。実行のため、経済的そして技術的な進展はそれによって不利な立場に立つおそれがある。

とりわけ**環境保護の価格**が問題となる。プロジェクトの遅延やその障害によって生じる適合性コストは重要なものとなる。特に環境政策の社会的比較は、技術的経済的発展という絶え間ない活力の土台となっている。それゆえに90年代半ばから時間的迅速化が国の誘導の中心にあるドイツにとって、経済基準を強化することに貢献するものとしての施策の許可手続から分けられたということは驚くべき事ではない。

環境上の紛争がグローバルな性格を受け入れるところでは、環境国際法もまた多国間の条約の

成立の中で、自らの特別の地位を占めている。

### 3 ナショナルな政策の形成とヨーロッパ環境保護による法定

ドイツの環境法はその根本的原則を外部で決められている。ドイツはヨーロッパ連合すなわちEUの構成国である。EUの法は「固定化した政策 (geronnene Politik)」として、EUに所属する共同体国家 (Gemeinschaftsstaat) の法規範に対し優位している。このことは環境部門でも妥当する。すなわち環境部門に関しては、アムステルダム草案 (Fassung) — それは1999年5月1日に発効した — の中でEUについての条約の前文は、国内市場の実現及び社会的協調 (Zusammenhalt) を強くすると共に**環境保護**の枠内で国民の経済的及び社会的前進を**継続的開発**という原則を考慮して促進するというEGの意思を強調している。EU共同体の政策における環境保護の位置の高さに対応して、EG条約 (EGV) の任務に関する規定 (EGV 2条) は、「環境保護を高度に」達成しそして「環境の質を改善すること」に努力することを定めている。さらに、共同体全ての政策及びその施策は、いわゆる横断条項 (Querschnittsklausel) の意味において環境保護の要請に服することになっている。ここで明らかなことは、**ヨーロッパ環境保護**の意義は、相当高いところにあるということである。

#### 3.1 法の制定及び行政の執行によるエコロジー的基準と法的基準の調和

先に概観した基本的な事柄に続いて、ヨーロッパレベルにおける長期にわたって発展し続けた環境部門でのエコロジー上の基準が次に議論されるべきである。この発展は同時に二つの目的に貢献した。一方では、環境保護のレベルが高められること、他方で、構成国家は、他の共同体国家の適切な環境保護の欠如によって、それに対し個別の自由競争上の利益を獲得することを避けるということである。

環境政策上の重点が**エコロジー系保護に移行する**重要な段階が過ぎると、手続上の環境保護のモデルとしての**環境適合性審査** (Umweltverträglichkeitsprüfung) が前面に出てくる。その際に問題となった手法は、1985年の「公私の特定事業計画についての環境適合性審査についての指令」を導入し、そして1997年に拡張された。この指令は公私の事業計画の環境影響の総合的評価についての一定の手続を規定しており、そこでは事業計画とその潜在的影響の包括的な公開が定められている。結果として環境影響評価審査はその手続法上の性格によって、その時々々の環境負担についてのより高度な情報のレベルであることによって、個別的により良い本案決定を行う地位を決定機関に与えようとした。このような基本的な考え方で、1997年の改正も行われた。これは特にUVPに服すべき事業計画を今後も拡張していくことを意図したのである。

以上と並んで、環境分野におけるヨーロッパの標準的な誘導の手がかりに、「総合的汚染規制指令 (IVU 指令)」を基礎にした**総合的環境保護**があげられる。これは構成国家による実施法 (Anlagenrecht) の形成に関する指令の作成に関わる問題である。その適用領域は大きな設備に限定されている。しかしながらその際に用いられる限界値 (Schwellenwerte) はUVP指令より

も低いものである。個別的には IVU 指令は実体法上の要素も手続法上の要素も含んでいる。この指令は構成国家の以下のような義務を内包していた。すなわち国家の環境保護法において、同一の許可義務、許可要件及び関係する設備についての監督義務を確定することである。さらに権限ある全ての機関の環境保護について、実際に統一された考え方を求めている。その点で不可欠な手続に対応する組み合わせは、許可手続に完全に協力（Koodinierung）するという意味での構成国家内部の官庁の関与によって保障されている。この指令は既に報告された構成国家での簡易化の努力を妨げている。既存の廃棄物について、廃棄物を定期的に技術水準にあわせて処理する義務が課せられた。

1992年の「自然生息地並びに野生動植物の保存に関する指令」（動植物生息地保護指令。略号 FFH 指令）においても実体法上の要素と手続法上の要素をみることができる。それによると構成国家は、保護領域について、自然保護計画を策定しそして意図的な侵害は「自然適合性審査」指示に従うという義務を課されている。さらに指令では構成国家に考慮プログラムが定められている。つまり事業の企画やその実施が保護領域への重要な影響を与えることになるであろうような場合、特別の FFH—影響評価を必要とし、特別の保護に値するような事業に該当する場合、ヨーロッパ委員会は許可決定の前に聴聞することができる。構成国家の許可官庁が委員会の判断に従わない場合、委員会は債務の履行を求める訴訟を提起することができる。

1979年の野生の動物の保持についての審議会の指令（野生生物保護指令）の場合同様の問題がある。その指令は構成国家に野生生物保護地域の決定を強制している。このこととの関連では、鳥類学上の基準に従って零に縮小できる選択裁量が存在している。それ故に、ヨーロッパ裁判所が二つの基本的な決定において明らかにしたように、潜在的乃至事実上の野生生物保護領域であり得る。

### 3.2 EG (Europäische Gemeinschaft) の環境法分野

さらに例えば大気汚染防止、騒音防止、自然保護、廃棄物あるいは水保全におけるように個々の環境分野に関しては、EG 環境法がそれぞれに固有の法設定を行っている。**EG 環境法**はこのことを実現している。問題となるのは多くのそして常に繰り返される指令乃至命令であって、そこにおいて共同体を構成する国家は自らのナショナルな環境法との関係で重要な調整の課題をもつことになっている。

特に**大気汚染防止**の指令による国の環境保護の誘導が、汚染防止の分野では強調されるべきである。たとえば、1988年の「大規模火気施設の空気における汚染物質の限定についての指令」および1996年の「大気の質を判断し統制することについての指令」がある。その条件によると、当時特に下位指令においてイミシオンの限界値が定義されている。個々の EG の空気質についての指令も言及されるべきである。

ドイツにおいてもまた**廃棄物法**の領域では構造改革が必要であった。この領域ではヨーロッパ廃棄物指令が基準であるが、それは廃棄物の経済的活用に関して、構成国家における許可の留保と官庁の監督義務を基本的な構造として導入している。包装廃棄物の分野に関しても、共同体の

指令が存在しているが、それは包装物の自律的規制の誘導と包装廃棄物の回避についての基本的な情報（Rahmendaten）を運用している。誘導の意味には、法上の第一次的義務と（補充的）回避責任とが結びついている。

さらに **EG 水体保護法**が環境保護にとっての中心的役割を果たした。30を超える相互に適合しない下位指令が存在する。このような態様と手法で、つぎはぎだらけの実態ができてきているという、指令をめぐる作業（werk）が行われてきている。それゆえに現状を救済するために、委員会は「水政策の領域における共同体の措置の秩序に関する大枠の創設に関する指令」（水環境枠組指令）の提案を行った。これはその集中効（Konzentrationswirkung）と並んでドイツの現行環境法において責任を伴う制度をつくるきっかけとなるものである。委員会の指令の提案はつまり水経済上の誘導制度を導入し、そして新しい執行手段が、これまでの水官庁に代わって登場した。ここでは、共同体が固有の環境行政の中核に存在する。

### 3.3 行政の形成機能

ヨーロッパ環境保護法によって生じる**行政の環境保護政策の形成**に関わる役割が、共同体構成国家におけるそれよりも強力であるといわれてきている。EU 指令は国民国家の行政に、現状を描写しあるいは理念に即してあるべき状況を展開しそしてそれを実際に実現するという成果をもたらす義務を課せられている。行われる措置は環境保護への貢献という点で評価されねばならず、措置のカタログは結果との関係で適合するものに更新されなければならない。その際にヨーロッパ委員会に認められた監督機能は構成国家の報告義務によって裏打ちされる。

かくして**共同体法の優位性**が強調され、そしてそれは貫徹される。共同体法の規範設定と構成国家の規範適用ならびに規範の国内法化は、相互互換的過程である。前者は共同体レベルで同時に形成上のイメージ（Gestaltungsvorstellung）と規制への期待（Regelungserwartung）を反映するものである。後者は共同体国家と EU とによる「施策を」企画し実施する様々な手続である。結果的にはナショナルな国家の行政組織と共同体法は密接な関係にあるということになる。その場合、国家間での専門省の超国家的な協働によって、構成国家の外務省の伝統的な地位が失われる中、交渉が生まれる。**行政専門家との協働及び「政策ネットワーク」**にいたるのである。

公的な参加と慎重な考察により環境保護の実現を個々別々にすすめるという意味で、**公衆**はここではまさに「行政執行の補充者」としての役割をたびたび果たしている。この発展にとって**環境情報指示**が特に貢献してきた。この指示の国内法への移行という方法で——ドイツでは環境情報法によって——まず不特定の公衆に、行政執行上の（administrative）環境保護形成プロセス及びその決定プロセスをどの様に進行させるかということにアクセスすることを許可している。理想においては、公衆（Publikum）と環境行政は、これに応じて市民の環境情報の開示請求において具体化される責任共同体及び誘導共同体を形成するのである。**「環境国家」における市民社会**の実現である。ドイツにおけるこの発展が、環境政策上の目的設定という基本的考え方とその執行を強化したということは、偶然ではない（非政府組織）。これには消費者保護団体もはいるのである。

### 3.4 環境マネージメントについての共同体システムと環境事業評価

このことについての責任は、民主的政治システムにおける**市民の自己責任**の強化が明らかである。EUは、国の誘導の契機に変えて、私的能動者（private Akteure）の自己責任に基づく行為に依拠している。

「距離をなす国家（distanzierten Staat）」における自己規制の一例として、ヨーロッパ環境保護において設置された**環境マネージメントと環境事業評価についての共同体システム**（Gemeinschaftssystem）がある。自己規制という文脈の中でのモデルが示していることとは、それがEG環境法の手続と一体となっているということである。競争事業者の多くは事業として行われている環境保護を改善する可能性を有している。この目的に事業者は特定の立場との関係で「環境プログラム」を設定し、同時に事業にとっての環境マネージメントを実行している。第一段階の環境評価及び通常はそれに続くいわゆる内部的な「事業評価」の後に、事業はいわゆる「環境説明」を行う。これは事業を進めるに当たっての環境政策、環境プログラムそして環境マネージメントに及んでいる。すなわちいわゆる環境説明は事業所在地（Standort）において、有害物質の排除、廃棄物対策、原材料乃至エネルギーそして水の消費さらに必要であれば騒音やその他の環境上重要な点について質的な説明を行うものである。

事業は公衆に環境説明を行う前に特に許可された**独立の環境鑑定人**による鑑定評価を必要とする。その鑑定人が評価すると、その意見が記録簿に記載され環境説明が行われる。さらにその上に特殊エコ・ラベルが問題となる事業は、それと結びついた市場化によって固有の生産についてのイメージをもつことに役に立つ。言葉を換えると、EU共同体システムでは自己責任的な環境保護への貢献を生み出す**誘導**の試みが問題である。同時に大きな経済領域の国際的な「システムとしての自由競争」においては自己規律の誘導モデルが強化されている。

### 3.5 新たな発展：環境上の消費者保護、自動車税改革の助長及びアールフス（デンマーク）議定書

ヨーロッパレベルでの新しい法発展には、**環境政策の横断化機能**が現れているが、この機能は環境政策を統合する根拠になっている。このことは一方でEGV174条において「健康保護」という目的の一つを条約上明らかにしている。債務を履行するために行われるべき措置の中には、EGV153条による共同体の**消費者の健康保護**がある。結果としては、環境に関わる健康維持政策並びに消費者保護政策が、総合的な環境政策を人間的な生に貢献するものとするのである。

他方で共同体はこの任務の達成にあたって、経済の活性化を目的としているのである。そのことと結びついて、今後の国の環境保護の一部領域は、自家用車の利用期間後の車の取引事業や廃棄事業と結びつくのである。自動車産業の自己抑制協定という1996年のドイツの規律モデルは有名であるが、それは、1998年以降、最初の許可以降12年にわたって有料で新車にすることを準備している。計画されたEG中古自動車（Altauto）指針はさらにすすんで、予定されたEG中古自動車指針は、構成国家において自家用車全体の無料の引き取り義務を導入しようとしている。ヨーロッパ議会の環境委員会は2003年1月1日から勧告している。

ヨーロッパ委員会は、さらに最近公表された基本政策文書（Strategiepapier）で、EU内部の租税制度を原因として生じる市場の分断を阻止するために、国毎の自動車登録税を廃止することに賛成するとした。共同体内部で相互に自動車税を調整するために、課税は構成国家毎に車を購入することから（事情によっては国境を越えた）自動車を利用することに置き換えるべきであるという。同時にCO<sub>2</sub>排出との関係で、自動車税を一層高くするべきであるとする。京都議定書から生じる義務に目を向けると、こうした方法で、自動車から生じる大気汚染を縮小するための租税上の契機が生じるとなるであろう。同時にCO<sub>2</sub>排出量の少ない車の利用をうながす税制度が考えられるであろう。

そのような提案が結果的にはヨーロッパの環境保護達成の水準を発展させる。そのことによって、将来における**環境法のエコロジ化**の方向を進み続けるのである。それに対して2001年10月に国際法上発効した**アールフス協定**によるヨーロッパ化という方針は**新しい価値**を有している。その協定においては環境の開発に利害関係を有する者の情報開示請求権およびこの人達の異議申立権を最低限の基準と考えている。個々の利害関係人ならびに非政府団体は、不許可の決定に対し独自の訴訟手続で環境規則の侵害を理由に訴訟を提起することができる。ただ、どの様な団体が訴権を有しているかということは、個々の国の法によって確定されている。さらにアールフス協定は、利害関係人並びに環境団体に、環境法上の規則を遵守することを遂行するための訴訟を認めることを、構成国家に義務付けている。

EUはその構成国家と同様アールフス協定を批准するであろう。協定から生じる義務の達成については、共同体の環境閣僚理事会によって既に委員会の指令の「共通の基準」が可決されている。それと並んで**戦略的環境審査**についての指令は、エコロジ的ならびに参加的な最小基準の開発を継続している。

### 3.6 経済との衝突の中でのヨーロッパ環境保護

環境保護の実務に対する疑問はヨーロッパレベルでも存在する。いわゆる行動ブロックの経済上の競争原理において経済上の自由と環境保護との間に緊張関係が存在する。環境に親和的な素材の投入あるいは淵源に適合する生産過程の開発を財政的にサポートすることが、共同体における構成国家の手段にあげられる。しかしこのことは同一の構成国家においてあるいは他の共同体国家における自由競争者にとって結論である。このことから**EG——補助金体制**は厳格で形式上及び実質上の請求を予定することになる。つまり環境保護に対する補助金は自由競争の誤りが全くない場合に適法とされる。

確かに自由競争における環境政策の社会的適合性についての疑問が存在する。なぜなら技術上及び経済上の前進は、常に環境適合性を伴う新しい課題によって、新たに生じる生産を根拠づけている。諸団体の過剰な異議申立及び法的保護は確かに経済的技術的長所を打ち崩してしまいそうになっている。この点で共同体はなお如何なる明確な目印も持っていない。これまで行政官庁の許可システムの効率性は世界の他の経済領域との比較で共同体の競争の能力の決定要因として極めて抑制的である。国家間での現在の競争原理が、手続の促進の要請の可能性が探されそして

利用されると言うことに配慮するので、共同体レベルではこの点では調和の必要性が皆無と思える。それにもかかわらず経済的な視点から排除される調和のコストへの疑問が存在する。

## 4 国際的環境法

私は既に講演の冒頭に、環境政策と環境保護のグローバル化の様々なプロセスについて、指摘した。環境への悪影響は国境を保持してはいない。それゆえに環境保護はそのことに適合していかなければならない。このことは環境政策に当てはまるばかりではなく環境法にも当てはまる。その結果、国際的な規制組織が必要となる。

### 4.1 国際法上の環境保護

まず第一に基準となるのは古典的な**環境国際法上の国の相隣法**である。環境上重大な現象によって近隣諸国に相当の悪影響が生じることが心配な場合、国際慣習法上の情報 [提供] 義務が存在している。その上さらに非常時においては警告義務も存在している。さらに一般的法原則として、相互的な配慮の要請が明らかに存在している。

環境上の衝突がグローバルな性格を受け入れているところでは、**多国間の条約**という形態の環境国際法もまた自らの特別の位置を有している。このことは、危険廃棄物及びその処理を国境を越えて運び出すことを統制することに関する1989年の協定により廃棄物の排出を止める試みと同様に、北東大西洋の海洋保護についての1992年の協定による海洋汚染の防止の努力にあてはまる。この関係では種の保存もまたこの関係であげられることであろう。環境政策のグローバル化は明らかに上記のような国家の積極的取組の外側でも発展している。今日では、例えば「アタック (Attaq)」の様な適当な非政府組織を通して行われる**国際的な自己規律**が議論されることもある。

この様な法的な努力の中心に今日存在しているのは**気候変動の防止**である。1992年のリオ宣言ならびに京都気候変動防止議定書を私は既に取り上げた。京都議定書で受け入れられた温室効果削減の負担は多国間条約から生じる国際法上の義務である。資源消費を誘導する環境国際法の次元が明らかとなる。例えば大気を汚染させる行為の規制あるいはまた義務履行の上限についての定義のように、個別には確かに相も変わらず議論がある。さらに義務の遂行についての疑問がある。適切な制裁システムについての協定が必要である。

### 4.2 国際取引と環境：WTO

**世界貿易機構 (WTO)** の枠組の中での制裁 (Sanktion) という問題は既に以前に解決されるにもかかわらず、環境との関係では相も変わらず議論されている。(国際取引と環境という) 担当部局双方の間の衝突ともなる関係が明らかにしていることは、世界的な安定した生活の増大は自由な行動を前提としているが、資源の消費は無条件に生態上適切な状況ではなくなっている、ということである。しかしこのこと [資源の適切な状態に保持すること] は責任を意識した

環境政策の目的である。WTO との関係では、1994年のマケラシュ協定によってその作業を担うようになった「取引および環境に関する委員会」が設置された。

それ以降、多国間の取引システムの規律に環境政策上の重要事項を導入することについての数多くの提案がなされた。そして既に指摘したように、ヨハネスブルクの世界サミットは、環境への消極的な影響が生じ、そして後々の発展に貢献しないようなあらゆる補助金を削減するという実施計画を求めたのである。それに対し、当初の定約——それによると多国間の環境協定はWTOの規制に服すべきであるというものであるが——は、実施計画の文言から削除されるであろう。確かにこのことは、行為が「発展という機械」を意味するという点では何ら変化はない。しかしこの認識は、世界的にエコロジー的な利害をも考慮して行為システムを発展させるということが問題になって、このことは妥当するのである。それ故に、経済的成長に適合する大枠の条件を創設すると共にグローバルな環境利益の保護をも意図するという**世界的法体系**を作ることがますます必要である。

## 5 おわりに

私たちは一つの**結論**をだそう。ヨハネスブルクの世界サミットが明らかにしていることとは、環境政策は継続的な改革過程（Modernisierungsprozess）にあるということである。この過程においては経済的な成長だけが全てではないということは明らかである。世界の国々において人間の生活状態（Lebensverhältnisse）を改善しようとするならば、環境の保護と社会構造の発展から目を背けることはできない。むしろ反対に確かに経済成長が放棄され得ることはない。それ故に**グローバルな環境保護**が求められるが、そこでは継続的な発展に関する企業の責任が確認されている。

この意味でドイツは**社会的エコロジー的環境政策**（sozial - ökologischen Umweltpolitik）を国家と経済社会（Wirtschaftsgesellschaft）の協働的な任務とした。すなわち基本法は基本法20a 条に憲法委託（Verfassungsauftrag）を含んでいるが、その委託は、国家と社会の「二重的（dualer）責任」において、環境の個々の領域の法規範（Rechtsvorschriften）が広範に及ぶネットによって細部にまで及んでいくのである（auffächern）。我々は、手続法の適切な拡張と執行の視点の強化を伴う「立法の有機的結びつき」を確かなものにしなければならないのである。その場合に、特別の役割が環境コミュニケーションに課せられている。確かに環境政策と他の専門領域の政策との絶え間ざる衝突は避けられ得ない。特に経済的な自由と環境保護の間には継続的な緊張状態が引き続き存在する。

このことはヨーロッパの環境保護にもみることができる。EUはこの緊張関係を解消しようとしており、このことについては環境担当部局と環境法がカバーする守備範囲を同様に広げた。この守備範囲は、一方でエコロジー上の最小限の基準と法的なそれとの調和に貢献し、他方で担当部局の環境保護にも貢献している。多様にもかかわらずヨーロッパ環境政策に固有の中核にあるメルクマールを見出すことができる。手続上の環境保護——それに関しては環境アセスメントが

存在するのであるが——は、環境マネジメントおよび環境事業審査についての共通システム（Gemeinschaftsystem）による自己規制的な誘導と結びつく。共同社会における環境情報法もまた私的能動者（private Akteure）の自己責任と関係している。さらにここ十年では個別領域のEU環境法は、法規定を守備範囲に即して設定することばかりではなく、ヨーロッパでの統一的な環境行政への道をとったのである。

数多くのヨーロッパ指令はドイツ産業施設許可法（Industrieanlagen zulassung）の克服困難な挑戦を意味している。ヨーロッパレベルでもこの開発は常に繰り返しEU自身のそれと同じく、共同体国家（Gemeinschaftstaate）の経済的および技術的發展に関わる**環境保護の価格**についての疑問が出されている。とりわけ国際的な競争システムにおいてはこの問題に解答が求められるべきである。これに関しては世界的に包括的な法体系の継続的な発展が不可欠である。