

ドイツにおける排水賦課金の改革論議の動向

——環境保全手法としての法的位置づけを中心に——

岩 崎 恭 彦

はじめに

I 排水賦課金の法制度

II 排水賦課金の改革論議の背景

III 排水賦課金の改革に関する鑑定意見書

おわりに

はじめに

(1) 環境保全のための手法としては、伝統的に、主として規制的手法が用いられてきたが、とりわけ近年の新たな環境問題との関わりで、執行の欠缺 (Vollzugsdefizit) や規律の欠缺 (Regelungsdefizit) などの問題点が指摘されている。

「そこで、近年では、このような規制的手法に内在する問題点や限界を補うべく、合意的手法、経済的手法、情報的手法など、さまざまな手法が提唱され、制度化されつつあるが、ここでは、これらの手法が、①明確な目標設定ができないために規制的手法が実効的ではなくなっているという前提的状况の下で提唱されていること、したがってまた、②それらの手法には規制的手法の機能不全を『補完』する役割が期待されていることを、まずは確認しておきたい。それらの手法は、決してそれ自体が独自に存在するわけではなく、規制的手法の機能不全や不備・欠缺を補完するものとして、換言すれば、全体としての規制的枠組を前提としつつ、規制的手法によっては対応できない部分を補うものとして主張されている点で共通し

ている。」

このような「ものの見方」を通して環境保全手法の法的位置づけや意義・機能をとらえる必要性¹⁾は、経済的手法については、たとえば以下のように妥当する。

具体的な素材として、ここでは、環境省の委託先検討会「水質保全分野における経済的手法の活用に関する検討会」が2004年7月に公表した「報告書」²⁾に着目してみよう。同報告書は、冒頭で、「従来の水質保全対策等の各種施策は、水質汚濁防止法をはじめとする法律に基づき、一定の要件を満たす施設に対する排水規制といった直接規制を中心に進められてきた。この直接規制による対策により、健康項目に係る環境基準の達成率が99.3%（平成14年度）に達するなど、高い効果を挙げている」とし、従来わが国で公害防止・環境保全の中心的手法として実施されてきた直接規制（規制的手法）の有効性を高く評価している。しかし、「生活環境項目に関する環境基準の達成状況を見ると、河川の水質が改善してきている一方で、湖沼や内湾等の閉鎖性水域における環境基準達成率が依然として低い状況」にあるため、一層の水質改善を図るために高度処理等を普及していく必要がある、また、現行の制度では規制対象になっていない小規模施設・生活雑排水・面源排水からの汚染負荷の削減にも取り組んでいく必要があるとする。ただ、後者の課題については「これらの排出源に対して直接規制を行うことは、モニタリングコスト等の行政コストが大きくなるため費用対効果が悪くなること等の理由から規制的手法にはなじみにくい面があり、更に、「今後、環境保全のために一層の削減を求める場合には、社会全体の費用をできる限り低減できるような方策を検討する必要がある」と

1) 引用箇所は高橋信隆編著『環境法講義 [第2版]』信山社(2016)104頁。それまで規制的手法と対置させ、もしくは並列的に論じられてきた各々の環境保全手法について、中心的手法としての規制的手法と、規制的手法の不備・欠缺を補完するための「新たな」手法とに性格づけ、それらを全体としての規制の枠組の中に位置づけることによって環境保全手法を統一的に把握し、そして更には、これらの手法論を軸とした環境法の構成を提示されたのは、故高橋信隆先生でした。主たる研究領域の一つとされたドイツおよびEUの環境保護法制に関する、先生がこだわり続けてこられた「ものの見方」からの理論研究は、高橋信隆『環境行政法の構造と理論』（以下、『構造と理論』）信山社(2010)にその粋が集められています。

2) 水質保全分野における経済的手法の活用に関する検討会「報告書」(2004)。同報告書の全文は、以下のウェブサイトから入手可能である(2018年1月31日現在)。<http://www.env.go.jp/water/report/h16-02/index.html>

の認識をもとに、同報告書は、税・課徴金、分担金、排出量取引といった経済的手法の活用についての検討を行っている。そこには、一方において、規制的手法がこれまで果たしてきた役割や現在における有効性を前提としつつも、他方では、一層の水質改善を図るための対策にはなじみにくい部分があることを直視して、経済的手法が、水質汚濁防止法に基づく直接規制を中心とする全体としての規制の枠組の中で、規制的手法の不備・欠缺を補完する「新たな」手法³⁾になり得ないかどうかを検討しようという問題意識がうかがえる。

同報告書の問題意識にもみられるように、水質保全分野をはじめ多くの分野において、わが国環境法は規制的手法を中心に構成されてきた。しかも、それらは一部で機能不全を生じさせつつも、現在なお基本的には有効に機能している。そのことからすれば、規制的手法を完全に放棄するという法政策は現実的とはいえない。それゆえ、経済的手法を導入するにしても、理論的には、規制的手法の機能不全や不備・欠缺を補完するものとしてそれを性格づけたいうえで、規制的手法を中心とする全体としての規制の枠組の中にいかに組み込むのか、規制的手法とどのように関連づけるのかが、絶えず問われることになるだろう。

(2) ところで、わが国環境法が比較法研究の有力な対象国の一つとするドイツに目を向けてみると、水質保全分野における経済的手法の導入事例として、1976年に導入された「排水賦課金」⁴⁾ (Abwasserabgabe) が存在する。ドイツの排水賦課金制度は、当初から、排水許可や排水基準といった水管理法上の規制的手法と密接に関連づけられてきたことで知られているが、とりわけ本稿が注目するのは、最近、排水賦課金に改革の必要性が指摘されている事実ととも

3) 規制的手法を補完する環境保全の「新たな」手法の法的意義と、それらの手法に共通して求められる内容を、公害防止協定を例に論じるものとして、高橋信隆「環境保全の『新たな』手法の展開」高橋・前掲(註1)『構造と理論』3頁(初出は森島昭夫ほか編『環境問題の行方』有斐閣[1999]48頁)。

4) ドイツの排水賦課金を紹介・検討するわが国環境法学における研究として、富永猛「西ドイツにおける環境保護法制(一)」八幡大学社会文化研究所紀要6号(1980)139頁、同「ドイツにおける排水課徴金法(AbwAG)の現状(一)(二)―第三次改正法をめぐって―」高岡法学3巻2号(1992)73頁・6巻2号(1995)63頁、同「ドイツにおける排水課徴金(AbwA)のシステム論―その規範的実体と問題点―」高岡法学6巻1号(1994)1頁、阿部泰隆「西ドイツ―水汚染の規制」環境調査センター編『各国の環境法』(1983)291頁以下、大塚直「環境賦課金(3)―環境保護のための間接的(経済的)手段」ジュリスト982号(1991)41頁以下、および、後掲(註8)等の文献がある。

に、今日における実際の改革論議において、なおも伝統的な規制的手法との関係でどのように位置づけるべきかという点に主な関心が向けられていることである。このような検討の仕方やそれに基づく議論内容は、今後わが国が水質保全分野において排水賦課金のような制度を導入する際に参考となるばかりではなく、環境保全の手法としての環境賦課金の法的位置づけを考えるうえでも有益な示唆を与えてくれるだろう。

そこで、以下では、まず、現行の排水賦課金制度について素描し、それが水管理法に基づく伝統的な規制的手法といかに密接に関連づけられてきたかという側面からその特徴をあらためて確認する（Ⅰ）。次に、近年において、排水賦課金の改革が求められている背景を明らかにする（Ⅱ）。そのうえで、排水賦課金をめぐる実際の改革論議として、2014年にドイツ連邦環境庁が公にした後述の「鑑定意見書」をとりあげて、特に論議の焦点や検討の仕方に着目して紹介・検討することとする（Ⅲ）。

I 排水賦課金の法制度

1 排水賦課金という「構想」

(1) ドイツの排水賦課金は、河川等へ排水を排出する者に対し、排水中の汚染物質の濃度や量に応じて賦課金を課すことにより、経済的インセンティブを通じて排水排出者の行動を水域への環境負荷を低減する方向へと誘導し、同時に水質浄化対策のための費用負担を適切に配分しようとする環境保全手法である。

ドイツにおける水域保全に関する法制度としては、1957年に制定された水管理法⁵⁾(Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts : Wasserhaushaltsgesetz - WHG) が最も重要な地位を占めている。同法が水質汚濁防止のために採用する手法のうち、中心となるのは、河川等へ排水を排出する行為を行政庁の許可制のもとに置き（水管理法 57 条。以下、「排水許可」という。）、許可要件や排水基準を定めてその遵守を義務づけ・強制するという command and control を内容とした伝統的な規制的手法である。そして、このような水管理法、とりわ

5) Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz - WHG), vom 27. 7. 1957, BGBl. I S. 1110. なお、現行法については、後掲（註 48）参照。

けそこでの中心的手法である規制的手法を「補完」する (ergänzen) ものとして後に導入されたのが、1976年に制定された排水賦課金法に基づく排水賦課金である。

(2) 排水賦課金は、ドイツにおいて環境保全を目的として導入された最初の賦課金である。更にそれは、「真正の」環境賦課金 („echte“ Umweltabgabe) と称せられることもある⁶⁾。すなわち、一般に賦課金制度は、国家が私人に対して金銭負担を課すことにより、公的活動のための財源を調達することを主な目的とするのに対し、排水賦課金においては、当初から、財源の調達は (少なくとも第一義的な) 目的ではなく、支払負担という負の経済的インセンティブを通じて排水排出者の行動変化を促すこと、つまり金銭賦課を手段とする「誘導」(Lenkung) を目的とした環境保全手法として賦課金制度を活用することが構想されてきたからである。

それゆえ、こうした本制度のそもそもの構想からみたとき、排水賦課金にとっては次のような誘導作用が本質的に重要である⁷⁾。まず第一に、短期的には、排水排出者が賦課金を支払うよりも汚染除去対策を行ったほうが安くつくという状況をつくり出すことにより、汚染除去に取り組むことで支払負担を回避する行動を促すという誘導作用である。環境経済学の説明によれば、賦課金は、排水排出者に対し、各自が排出する汚染を除去するための限界費用が、汚染一単位あたりの賦課金額と等しくなる点まで、汚染量を減らす行動を促すことになる。また第二に、中長期的には、賦課金が排水排出者に対し、より排水の少ない生産工程や優秀な汚染除去技術を採用させるべく機能し、ひいては汚染防止機器産業への需要創造と研究開発を促すという誘導作用である。しかも、これらの誘導作用は、汚染除去費用が高くつく施設 (通常、小規模施設) に比べ、安くてすむ施設 (通常、大規模施設) のほうに大きく働く。このこと

6) M. Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, § 14 Rn. 415; dazu näher K. Berendes, System und Grundprobleme des Abwasserabgabengesetzes, DÖV 1981, S. 747ff.; M. Schröder, Lenkungsabgaben im Umweltschutzrecht am Beispiel der Abwasserabgabe, DÖV 1983, S. 667ff.

7) 排水賦課金のインセンティブ効果については、環境経済学における研究に詳細である。諸富徹「ドイツ排水課徴金—ボーモル=オート税の理論と実際—」同『環境税の理論と実際』有斐閣 (2000) 103頁、岡敏弘「ドイツ排水課徴金 (1) —有効性の定量的評価—」植田和弘ほか編著『環境政策の経済学—理論と現実—』日本評論社 (1997) 33頁参照。更に、森田恒幸「西ドイツにみる汚染課徴金制度の動向」環境情報科学 12巻2号 (1983) 82頁も参照。誘導作用に関する以下の記述については、これらによるところが大きい。

から、水質浄化対策の費用を各主体間で効率的に配分することができ、すべての施設に一律に一定量の汚染除去を義務づける伝統的な規制的手法と比較して、社会全体としてより小さな費用で、費用効率的に環境目標を実現することができる。

そして同時に、排水賦課金は、汚染水の排出に伴って追加的に発生する河川等の汚濁や浄化対策といった外部不経済を、適正な賦課金額を設定して排水排出者に支払わせることによって「内部化」(Internalisierung)しようとする点で、「原因者負担原則」(Verursacherprinzip)の具体化に貢献しうる制度として構想されたということも、環境法上、極めて重要である⁸⁾。

(3) もっとも、金銭賦課を手段とする「誘導」を目的とし、また、「原因者負担原則」の具体化に貢献するという排水賦課金ならではの独自の「構想」は、現実の法制度においては、必ずしも徹底されてきたわけではない。不徹底さを表す一例を挙げると、実際の賦課金額は安く抑えられてきたため、水質浄化対策に要する総費用の内部化が果たされてきたわけではなく、したがってまた、賦課金を支払うよりも汚染除去対策を行ったほうが安くつくという状況をつくり出せていないことから、先に述べたような誘導作用を十分に発揮してこなかったとされる。

ただ、このような評価がある一方で、他方では、排水賦課金の環境保全手法としての意義や機能については、それ自体独自ののみではなく、水管理法上の伝統的な規制的手法との関係で統一的に位置づけたうえで評価がなされなければならない、という正当な指摘が存在することにも注意を要する⁹⁾。その指摘によれば、水管理法上の規制的手法と排水賦課金とは、共働する(zusammenwirken)関係にあり、命令・強制による介入(imperative Intervention)と介入主義的な賦課金(interventionistische Abgabe)とが、一つの手法の結合体において(in einem Instrumentenverbund)水域保合法制の全体を構成しているとされる。事実、排水賦課金は、当初より、水管理法およびそこでの規制的手法を

8) 原因者負担原則がドイツ環境法において具体的にどのような形で現れているかを、ストック公害に適用される警察法、包装廃棄物令とともに、排水賦課金法を素材に検討するものとして、山下竜一『ドイツ環境法における原因者負担原則』大阪府立大学経済研究叢書 81 冊 (1995)、特に 115 頁以下 (第三章「廃水課徴金法における原因者負担」)。

9) Kloepfer (Fußn. 6), § 14 Rn. 418; dazu vgl. K. Meßerschmidt, Umweltabgaben als Rechtsproblem, 1986, S. 191f.

補完するものとして構想された制度であり、後述のように、実際にも、両者は全体としての水域保全の法システムの中で、極めて緊密な規範的相互関係を形成している。

そこで、本稿においても、このような両者の規範的相互関係に特に着目して、まずは現在の排水賦課金制度を概観するとともに、その中でも特徴的な要素について指摘する。そのうえで、近年の改革論議の中では、一方において、排水賦課金制度がそれ自体としていかに見直されようとしているか、他方では、水管理法との規範的相互関係についてはどのような検討がなされているかをみていくこととしたい。

2 排水賦課金法の制定と発展

(1) 連邦法の基本枠組

「排水賦課金法」¹⁰⁾(Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer : Abwasserabgabengesetz - AbwAG) は、1976年9月13日に公布され、1978年1月1日に施行された。同法に基づく排水賦課金の賦課徴収は、法律執行者である州と賦課金納付義務者となる排水排出者の双方に準備する余裕を与えるため、1981年1月1日から実施されている。

同法は、5章18箇条からなる。第1章は、総則として、賦課徴収にかかる基本原理(1条)、定義(2条)および評価の基礎(3条)を規定する。第2章(4~8条)は、汚染度の算定方法について規定し、3条が定める評価の基礎を補完している。第3章(9,10条)は、賦課金納付義務の内容を個々のケースごとに規定する。第4章(11~13条)は、排水賦課金の確定および徴収の各手続を簡潔に規定するとともに、賦課金収入の用途について規定する。最後に第5章(14~18条)は、共通規定・終末規定として、公租公課法(Abgabenordnung)上の罰則および強制金の適用、秩序違反、都市条項を定めている。

このように排水賦課金法は、制度の基本となる原理や枠組みを、必要最小限度に規定するのにとどまっている。その背景には、これまで連邦は、水管理の

10) Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserabgabengesetz - AbwAG), vom 13. 9. 1976, BGBl. I S. 2721, i. d. F. d. Bek. vom 18. 1. 2005, BGBl. I S. 114, zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 1. 6. 2016, BGBl. I S. 1290. なお、1994年の第4次改正法の施行当時における排水賦課金法の邦訳に、大塚直「ドイツ排水賦課金法」環境研究116号(2000)85頁がある。

分野について大綱的立法権限を有していたにとどまり、それゆえにもともと排水賦課金法は、水管理法と同様、大綱法（Rahmengesetz）にすぎなかったという事情が存在する。詳細な規定は、大綱法が定める枠組みの中で、それを具体化し補充するための州ごとの実施法（Ausführungsgesetz）によって定められてきたのである¹¹⁾。

これに対し、ドイツでは2006年に連邦制改革が行われ、連邦と州の立法権限に関する基本法の規定が改正された結果、連邦は、水管理の分野について従来の大綱的立法権限に代わり競合的立法権限を有するようになった。それが排水賦課金法の改革論議の背景の一つとなっていることは、後述する。

（2）法改正の経緯

排水賦課金法は、今日に至るまでに度々改正されており、大規模なものとしては5次にわたる改正法（Änderungsgesetz zum Abwasserabgabengesetz）が制定されている¹²⁾。

このうち、1994年の第4次改正法までは、排水賦課金制度自体の性格および内容について相応の規模での変更をもたらし、水管理法との規範的相互関係に関しても重大な影響を及ぼしうる制度改正が行われてきた。しかし、それ以降は、すべて比較的小規模な改正にとどまっている。その意味では、この20年以上もの間、排水賦課金の法制度には本質的な変更は加えられていないといえてよい。

3 現行の排水賦課金制度の概要

ここでは、以下の紹介・検討に必要なかぎりでは排水賦課金の現行法制度を概観する¹³⁾。

（1）賦課徴収者と納付義務者

排水賦課金は、水域への排水の排出（Einleiten von Abwasser in ein Gewässer）

11) 大綱法としての排水賦課金法と、そのもとでの各州の実施法の発展経緯については、以下の文献に詳しい。H. Köhler/C. C. Meyer, Abwasserabgabengesetz - Kommentar, 2. Aufl., 2006, Einleitung Rn. 16ff.

12) 各次の改正法の背景および内容については、vgl. Köhler/Meyer (FuBn. 11), Einleitung Rn. 90ff.

13) 以下の内容については、Kloepfer (FuBn. 6), § 14 Rn. 413ff. 並びに前掲（註4）および（註8）に挙げた諸論稿によるところが大きい。

に対して賦課される。賦課徴収は州によって行われ、賦課金収入もすべて州に帰属する（1条、9条1項）。

ここでいう「排出」とは、水域へ排水を直接に持ち込むこと（unmittelbare Verbringen des Abwassers in ein Gewässer）である（2条2項）。したがって、排水賦課金の納付義務者は「直接排出者」（Direkteinleiter）に限定される。これに対し、市町村等の下水処理施設を介して（間接的に）水域へ排水を排出する「間接排出者」（Indirekteinleiter）は、原則として納付義務者から除外される。

このように、現行法制度においては、間接排出者には排水賦課金を納付する義務は存在しない。この場合には、下水処理施設を管理する市町村等が、直接排出者として納付義務を負うものとされている（9条3項1文）。確かに、排水賦課金法の執行の簡易化という観点からみれば、こうした一種の裾切りにも相応の合理性が認められる。しかしながら、これによって家庭やほとんどの事業者は納付義務を負わないことになるため、排水賦課金の誘導効果が大きく阻害されることとなるし、しかも、「汚染原因を生じさせた者が支払う」という原因者負担原則の趣旨にも適合しないという問題が生じる¹⁴⁾。そこで、排水賦課金法は、州の実施法で規定することで、間接排出者たる下水道利用者に賦課金額を転嫁することを認めるという方法（同項2文）により、この問題に対処している¹⁵⁾。

(2) 賦課金額の確定

(a) 評価の基礎

排水賦課金の賦課金額は、「汚染単位」の数に「賦課料率」を乗じたものとされる。

排水賦課金は、基本的には、排水の「汚染度」（Schädlichkeit）を基準として賦課されるが、この汚染度は、排水量だけではなく、特定の汚染物質の負荷量に応じて決められる。この汚染物質の負荷量単位を数値化したものが、「汚染単位」（Schadeinheit）である（3条1項）。

現在、評価対象となる汚染物質および汚染物質群には、COD、リン、窒素、有機ハロゲン化合物、金属およびその化合物（水銀、カドミウム、クロム、ニッ

14) Meßerschmidt (FuBn. 9), S. 153. 同様に、山下・前掲（註8）132頁以下参照。

15) 各州の実施法には、転嫁を義務づけるもの、転嫁が可能であるとするもの、規定のないものなどがあり、州ごとに対応は区々である。富永・前掲（註4）高岡法学3巻2号78頁以下では、州法の状況が詳しく紹介されている。

ケル、鉛、銅）、魚に対する毒性、といったパラメーター（Parameter）が用いられている。

(b) 汚染単位の算定

汚染単位の算定方法には、4条が定める基本となる方法と、5条以下が定めるその他の場合の方法が存在する。

ア) 基本となる算定方法

排水賦課金法が定める汚染単位数の基本的な算定方法は、「決定による解決策」（Bescheidlösung）と呼ばれる方法である。この方法においては、汚染単位数の算定に用いる数値は、排水排出者が実際に排出した値から導き出されるのではなく、水管理法上の排水許可の「決定」（Bescheid）により確定される。それによると、排水許可の決定に際して、年間の汚水排出量と、各パラメーターごとに一定期間において遵守すべき濃度等の「監視値」（Überwachungswerte）が定められ、それらが排水許可の決定通知書に記載される。排水排出者は、行政庁の監視のもとにこの値を遵守することを義務づけられ、同時に、この監視値を基準として、汚染単位数も算定されることになっている（4条1項）。

「決定による解決策」という仕組みは、水管理法上の排水許可の決定と、排水賦課金法上の汚染単位数の算定を相互に関連づける点に特徴がある。水管理法およびその中心たる規制的手法を補完する手法としての排水賦課金制度の中核をなす規定であり、これについては4でもう一度触れる。

イ) その他の場合の算定方法

その他の場合の算定方法として、まず、排水許可の決定において、汚染単位数の算定に必要な数値が確定していない場合の算定方法が定められている。この場合、排出者は、行政庁に対して、査定期間開始の1か月前までに、自らが遵守する監視値を宣言しなければならず、この宣言した値を基礎として汚染単位数が算定される（6条）。例外的に、排出者の自己査定（Selbstveranlagung）を認める規定である。

また、汚染された降雨水（Niederschlagswasser）および家庭等の小規模排出（Kleineinleitung）の場合には、汚染単位数を個々に算定するには多大な費用がかかるため、執行の簡易化を図る趣旨で、一律算定（Pauschalierung）の方法がとられる（7条、8条）。公共下水処理施設を通じて排出される降雨水の汚染単位は、当該施設利用人口の12%とされ、小規模排出の汚染単位は、原則と

して下水処理施設を利用しない人口の半分とされる。一種の制度的割り切りである。ただし、いずれの場合にも、州の実施法で、一定の条件を付して賦課金納付義務の免除を定めることが認められている。

(3) 賦課金納付義務

(a) 賦課料率

排水賦課金の賦課金額は、前述のとおり、通常は「汚染単位」の数に「賦課料率」を乗じて算出される。

「賦課料率」(Abgabesatz) (9条4項)は、1981年に賦課徴収が開始された際には12DMであったが、その後、毎年6DMずつ1985年まで段階的に引き上げられてきた。1986年1月1日からは40DMに改定された賦課料率は、以降5年間その水準にとどめられたものの、1990年の排水賦課金法の第3次改正法により、1991年から2年間は50DMとされ、更に2年ごとに10DMずつ引き上げられ、最終的には1999年に90DMにまで達する予定であった。しかし、1994年の第4次改正法では、1997年以降は70DMに留め置かれることとされ、現在に至っている(2002年から35,79€)。

当初、排水賦課金の制度設計に関して答申を出した環境問題専門家委員会(Rat von Sachverständigen für Umweltfragen)によれば、環境目標を達成するには生物処理による浄化率を90%に向上させる必要があり、そのためには1汚染単位当たり80DMの賦課料率が必要であるとのシミュレーションを提示していたとされる¹⁶⁾が、それにもかかわらず、当時の賦課料率はそれに満たない水準に抑えられてきた。そして、確かにその後、徐々に引き上げられてはきたとはいえ、なお低い水準にあるとされる¹⁷⁾。

(b) 賦課金額の修正・減免

以上のとおり確定される排水賦課金の賦課金額については、いくつかの例外も規定されている。

7) 修正のための措置

「決定による解決策」のもとで、排水許可の決定通知書の記載値から賦課金額を確定させることに問題があると考えられる場合には、それを修正するため

16) 諸富・前掲(註7)110頁による。Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Die Abwasserabgabe: Wassergütwirtschaftliche und gesamtökonomische Wirkung, 1974.

17) Kloepfer (FuBn. 6), § 14 Rn. 417, 488ff.

の措置がとられる。実排出の数値が記載値を上回る場合と下回る場合のそれぞれについて、修正措置が定められている。

まず、水管理法に基づいて行われる監視の結果、決定通知書に記載された監視値を排水排出者が遵守しておらず上回ったときは、汚染単位数の割増しが行われる。この割増分は、実測された最高値が監視値を超える割合に応じて算出され、1度目の不遵守時にはその半分のパーセンテージに従って、2度目以降の不遵守時にはその全部のパーセンテージに従って、汚染単位数の割増分が算出される（4条4項）。排水賦課金の賦課金額の増大をもたらすこの措置は、記載値（監視値）と実測値との乖離を補正するための修正措置という性格のみならず、特に監視値を複数回繰り返して超過する排水排出者にとっては、規制法違反行為に対する極めて厳格なサンクションとしての性格をも併有する。

他方、排出者が、決定通知書に記載された監視値または年間汚水量を、最低3か月間、20%以上減少させることを宣言したときは、その期間内における汚染単位数は、宣言した値に従って算出される（4条5項）。「下方修正宣言」¹⁸⁾（Heraberkklärung）とも呼ばれるこの措置は、「決定による解決策」の場合、排水許可の時点で定められた監視値以上に更に汚染除去対策に取り組んだとしても、それが排水賦課金の賦課金額の確定には反映されず、そのことが排水賦課金の誘導効果を弱めてきたという問題を、いくらか緩和するのに貢献してきたという。

イ) 減額措置と控除措置

更に、排水賦課金法には、賦課金額の減免について複数の規定があるが、そのうち重要な制度を挙げておく。

第一に、いわゆる「残存汚染分減額措置」が挙げられる。ここで「残存汚染」(Restschmutz, Restverschmutzung)とは、規制法上の要件、つまり水管理法57条に基づき排水令¹⁹⁾(Verordnung über Anforderungen an das Einleiten von Abwasser in Gewässer : Abwasserverordnung)において定められる放出限界値(Emissionsgrenzwerte)等の要求事項(以下、単に「排水基準」という。)を満たしているにもかかわらず、なお回避することのできない汚染単位をいう。この

18) 宣言に記載すべき内容については、vgl. BVerwG, NVwZ-RR 1999, S. 606.

19) Verordnung über Anforderungen an das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserverordnung - AbwV), i. d. F. d. Bek. vom 17. 6. 2004, BGBl. I S. 1108, 2625, zuletzt geändert durch Artikel 121 des Gesetzes vom 29. 3. 2017, BGBl. I S. 626.

残存汚染分に対しては、1998年の査定年までは75%、1999年以降は50%の賦課金額の減額が認められている（9条5項）。

第二に、いわゆる「建設期間免除措置」（Bauzeitbefreiung）が挙げられる。これは、排水処理施設の建設または拡張によって汚染負荷の程度がこれまでより20%以上減少すると見込まれる場合に、操業開始の前の3年間、当該施設の建設・拡張に要した費用について賦課金額からの控除（Verrechnung）を認めるものである（10条3項）。この控除措置は、1994年の排水賦課金法の第4次改正法以降、下水管きよの建設・拡張にも準用されている（10条4項）。

これらの減免措置は、水管管理法上の規制的手法と密接にかかわるものであり、かつ、排水賦課金制度を大きく特徴づける要素であるともいいうるため、4で再度触れる。

（4）賦課金収入の使途

排水賦課金による収入の獲得は、前述のとおり排水賦課金法の目的ではないが、現実には、賦課徴収の副次的な効果として一定の収入額が得られている。

排水賦課金の収入は州に帰属する。その使途は、水質の維持または改善に資する措置にのみ用いられるという目的拘束に服する（13条1項1文）。また、州は、排水賦課金法およびそれを補充する州法の規定の執行に生じた行政費用を賦課金収入から支弁する旨を各州の実施法で定めることができ（同項2文）、実際の賦課金収入のかなりの部分がこれに充てられているという²⁰⁾。

なお、この目的拘束のもとでは、直接的な水質保全措置への支弁のみではなく、研究・開発への支弁も可能とされており、そこには排水排出者による研究・開発への助成も含まれるため、原因者負担原則（汚染者負担原則）の一内容としての「補助金の禁止」への抵触を問題視する見解がある。更に、従来、州が実際にどのような使途に支弁したかについて、報告・公表等がなされてこなかったことから、透明性の欠如の問題も指摘されている²¹⁾。

20) Kloepfer (FuBn. 6), § 14 Rn. 500f.

21) 以上に指摘した問題点については、Kloepfer (FuBn. 6), § 14 Rn. 498f. 補助金の禁止への抵触の問題を原因者負担原則との関係で指摘するものとしては、更に、山下・前掲（註8）133頁以下参照。

4 排水賦課金制度を特徴づける要素

(1) 規制的手法との関係における位置づけ

以上にみてきたように、排水賦課金の法制度は、排水許可や排水基準といった水管理法に基づく規制的手法の主な構成要素と密接に関連づけられており、相互に緊密な規範構造を形成している。それと並んで、「執行の簡易化」(Vollzugsvereinfachung)を意図した措置や仕組みも随所にみられる。これらは、排水賦課金制度の導入の経緯に深く関わっている。

すなわち、当時、未浄化の排水の絶対量が遡増し、水域の汚染も進行する中であって、排水許可制度をはじめ、水管理法上の伝統的な規制的手法を中心とした水域保全法制の整備は一定程度進んできていた。それにもかかわらず、その法執行を現場で担当してきた州の水担当行政庁では、排水基準に対する排水排出者からの異議について明確に判断できず、また、管轄地域外に及ぶ水域汚染を十分に考慮できないなどの理由から、水質汚濁防止のために必要な法執行を行えていない状況にあった²²⁾。いわゆる「執行の欠缺」(Vollzugsdefizit)である²³⁾。そこで、一方においては、州の執行組織の体制強化や能力向上を図りながら、法律の個々の規定や法制度そのものを執行しやすい簡易なものとし、他方では、行政庁の監視や監督が十分なされずとも、排水排出者が自ら汚染除去に積極的となるシステムを導入することが求められた。このような背景から、1971年の環境プログラム(Umweltprogramm)で提唱された原因者負担原則²⁴⁾の具体化を図ると同時に、執行の欠缺という、水管理法およびその中心的手法である規制的手法の不備・欠缺を補完すべく導入された「新たな」手法が、まさに排水賦課金制度であった。

それゆえ、排水賦課金法は、立法当初から、水管理法上の排水許可制度との間に緊密な規範的相互関係を形成するように法制度の設計がなされてきた。特に、前述の執行組織の体制強化・能力向上および執行の簡易化という観点からは、排水賦課金法の執行官庁が、排水許可の権限をも有する州の水担当行政庁

22) 阿部・前掲(註4)291頁以下、特に292頁。

23) 環境法における「執行の欠缺」については、近年しばしば論じられるが、とりわけドイツ水法に関する議論として、vgl. G. Winter, Das Vollzugsdefizit im Wasserrecht: ein Beitrag zur Soziologie des öffentlichen Rechts, 1975; I. Graf, Vollzugsprobleme im Gewässerschutz: zwischen verfassungsrechtlichem Anspruch und Realität, 2002.

24) Umweltprogramm der Bundesregierung, BT-Drs. 6/2710, S. 9ff.

とされたこと、そして、排水賦課金の納付義務者が、排水排出をする際に水担当行政庁からの許可の取得を要する直接排出者とされたことは、いずれも重要であった。注目されるのは、以下のような指摘である²⁵⁾。すなわち、両制度間におけるこれらの一致を通じて、州の行政庁と排水排出者との間には頻繁な情報交換・情報交流が生ずるようになり、また、排水賦課金から得られた収入が、州の行政庁において水管理業務の実施やそのために必要な組織の能力強化を行う貴重な財源となったとされる。それらと並び、2つの法律を各々別個に執行するのにかかる煩雑な作業が回避されたともいう。これらの指摘にあるように、排水賦課金法が制定されたことで、州の行政庁は以前よりも効果的・効率的に水質保全法制の執行業務を実施できるようになったのであり、この意味で、排水賦課金法および同法に基づく排水賦課金制度は、水管理法上の規制的手法における執行の欠缺を補完するのに大きく貢献したと評価することができる²⁶⁾。しかしながら、その反面では、その後の数次の法改正を通じて更に強められた規制的手法との規範的相互関係が、結果として、金銭賦課を手段とする「誘導」を目的とし、また、「原因者負担原則」の具体化に貢献するという、排水賦課金の独自の「構想」を歪めていったという根強い批判も存在する²⁷⁾。

そこで、これらの評価と批判とに関連して、伝統的な規制的手法との規範的相互関係という側面から排水賦課金制度を特徴づける3つの要素について、再論しておきたい。

(2) 「決定による解決策」

「決定による解決策」は、排水賦課金の賦課金額を決定するのに必要な汚染単位数を、実際に測定された値からではなく、排出許可の決定の際に定められる「監視値」を基準にして算定するという方法である(4条1項)。

水管理法上の排水許可の決定と、排水賦課金法上の汚染単位数の算定を相互

25) Vgl. R. A. Kraemer/F. N. Correia (Hrsg.), Institutionen der Wasserwirtschaft in Europa, 1997, S. 66ff.

26) この点につき、たとえば、定評あるドイツ環境法のテキストの一つである K. Hansmann/D. Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 4. Aufl., 2012, § 8 Rn. 211ffが、排水賦課金を、州の行政庁による水法の執行を「側面から支援する手法として」(als flankierende Instrument) とりあげていることなどに象徴的である。

27) 代表的なものとして、vgl. K. Berendes/K.-P. Winters, Das Abwasserabgabengesetz: eine systematische Darstellung mit Wiedergabe der wichtigsten Vorschriften, 3. Aufl., 1995, S. 23, 141, 150ff.

に関連づける「決定による解決策」は、州の行政庁にとっては、法執行を一元化して情報収集や監視等での重複作業の必要をなくす合理的なシステムである。これは、執行組織の体制強化・能力向上および執行の簡易化という当時の要請に応え、従来から指摘のあった執行の欠缺という規制的手法の機能不全を補完するのに貢献してきたといえる²⁸⁾。

他方で、これに対しては、各年度における実際の排出値と、排出許可決定の際に既に確定されている監視値との間に乖離が生じることから、厳密に言えば、原因者負担原則が正確には具体化されない問題が指摘される²⁹⁾。それに加えて、監視値以上に更に汚染除去に取り組んだとしても、それが排水賦課金の賦課金額の算出には反映されないため、規制的手法の要求水準以上には、継続的な汚染除去のためのインセンティブが提供されない。この点で、「決定による解決策」は、誘導効果を弱めているという批判が存在する³⁰⁾。

(3) 残存汚染分減額措置

残存汚染分減額措置は、排水賦課金の賦課金額が排水の汚染度に応じて決定されるという原則（3条）に対する例外であり、水管理法上の排水基準を満たしているにもかかわらず、なお回避できない「残存汚染」分について、50%の賦課金額の減額を認めるものである（9条5項）。

この措置は、一方で、法律上の要件を遵守するのは当然のことであるから賦課金額を減額する必要はなく全額負担させるべきであるとする考え方と、他方では、法律を遵守する適法な排出者は賦課金を全額免除されるべきであるという考え方の、2つの相反する考え方が存在する中において、排水賦課金導入に対する産業界の反対を抑えるための「妥協」（Kompromiss）の産物であったといわれている³¹⁾。そうした経緯から導入された措置とはいえ、排水基準を達成することによって獲得可能な排水賦課金の減額というボーナスの存在が、排水排出者に対し、少なくとも排水基準を達成する水準までは、汚染除去に努力

28) Kraemer/Correia (FuBn. 25), S. 66ff.

29) 山下・前掲（註8）132頁は、排水賦課金額が排水の汚染度に応じて決定されていることを原因者負担原則に基づく制度と評価しつつも、汚染単位が原則として水管理法上の決定から導き出され、実際に排出された排水の汚染度が基準とされていない点は原因者負担原則からみて問題があると指摘する。

30) Vgl. P. Nisipeanu, Kein Vorankommen auf dem Weg zur 5. Novelle des Abwasserabgabengesetzes, NVwZ 2001, S. 1380f.

31) Vgl. Berendes/Winters (FuBn. 27), S. 138f.; Kloepfer (FuBn. 6), § 14 Rn. 496.

するように仕向ける誘導効果を發揮してきた点は評価に値しよう。水管理法に基づく排水基準の達成を援助し、規制的手法の「執行の支援」(Vollzugsunterstützung)を図るこのような誘導効果は、排水賦課金を、規制的手法の執行の欠缺を補完する手法として法的に位置づける限りにおいては、肯定的に評価することができる³²⁾。

しかしながら、規制的手法からみて適法か違法か、という法的評価によって賦課金額に差を設けるこの措置は、(適法/違法にかかわらず)「汚染原因を生じさせた者が支払う」という原因者負担原則の具体化を不徹底なものにとどめている³³⁾。しかも、排水賦課金の誘導効果との関係においても、排出基準より更に進んで継続的に汚染除去を図ろうとするインセンティブが著しく弱められることになる³⁴⁾し、更には、賦課料率の構造が段階的になることによって各排出者の汚染除去の限界費用が賦課金を介して均等化されず、経済学という最小費用での環境目標達成という意味における費用効率性が達成されにくくなる。これらのことから、残存汚染分減額措置は、排水賦課金の独自の機能を損なわせ、空洞化させていると厳しく批判されている³⁵⁾。

(4) 建設期間免除措置

建設期間免除措置は、排水処理施設の建設や拡張を行うと、3年間の建設期間、それに要する費用を賦課金額から控除することを認めるものである(10条3項・4項)。

この措置の導入背景には、排水賦課金が導入されて以来、技術水準の見直しが定期的に行われる中で水管理法上の排水基準が厳格化され続けたため、排水排出者はそれまでの処理施設では対応できなくなったという事情があるとされる³⁶⁾。そこで、規制的手法の要求水準に対応しようとする排水排出者の費用

32) Vgl. Hansmann/Sellner (FuBn. 26), § 8 Rn. 224ff.

33) 山下・前掲(註8)134頁以下は、原因者負担原則が残存汚染にも妥当することを的確に指摘する。

34) Vgl. Kloepfer (FuBn. 6), § 14 Rn. 496; Berendes (FuBn. 6), S. 747ff.; Köhler/Meyer (FuBn. 11), § 9 Rn. 39ff.

35) このような批判は、環境経済学における議論に顕著である。たとえば、諸富・前掲(註7)103頁、特に110頁以下、岡・前掲(註7)33頁、特に40頁以下参照。ただ、環境経済学においても、ポリシー・ミックスの観点から、現行の排水賦課金制度に対する肯定的な評価もある。後者について、諸富徹ほか『環境経済学講義』有斐閣(2008)75頁以下をあわせて参照。

36) 諸富・前掲(註7)114頁参照。

負担を軽減するために導入されたのが、この措置であった。その意味で、控除というボーナスを通じて設備投資への誘導効果を高めるこの措置もまた、規制的手法の「執行の支援」という面からの評価が可能である。

もっとも、汚染除去と直接には関係のない下水管きょ投資にも控除規定の準用が認められている（10条4項）点には問題がある³⁷⁾し、また、残存汚染分減額措置と同様、賦課金独自の機能を歪めて空洞化させているとの指摘も存在する³⁸⁾。

以上簡単にはあるが、排水賦課金の法制度を概観することを通じて、それが水管理法上の伝統的な規制的手法との関係で明確に位置づけられてきたことを明らかにした。そして更に、こうした規範的相互関係の形成を通じて、排水賦課金が、規制的手法の「執行の欠缺」という機能不全を補完するうえで重要な貢献を果たしてきたことも指摘した。しかしながら、その反面では「妥協」という表現にもみられるように、金銭賦課を手段とする「誘導」を目的とし、また、「原因者負担原則」の具体化に貢献するという排水賦課金制度ならではの独自の「構想」は十分には徹底されず、むしろそこからの乖離や矛盾が生じたということもまた事実である。

そこで、現行法制度に対するこれらの評価と批判とをふまえつつ、次章以下では、近年の排水賦課金制度の改革論議に目を向けていきたい。

II 排水賦課金の改革論議の背景

本章では、排水賦課金制度の本格的な改革を、いずれ近いうちには検討されねばならない課題へと押し上げている近年の2つの事項³⁹⁾について、簡単に述べておく。

1 EU 水枠組指令

(1) EU の「水政策の領域における共同体措置の枠組みを創造するための指

37) Vgl. R. Breuer, Verrechnungsprobleme der Abwasserabgabe, NVwZ 2012, S. 200ff.

38) 前掲（註35）に同じ。

39) 以下に述べる2つの事項を、排水賦課金の改革が必要とされる背景に掲げるものとして、vgl. F. A. Schendel, Abwasserabgabe - wann kommt eine Reform?, NuR 2016, S. 166ff.

令」⁴⁰⁾ (Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik ; Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy) (以下、「EU水枠組指令」という。)は、2000年10月23日に採択され、同年12月20日に発効した。

EUにおいては、公害の未然防止、特に水、大気、騒音分野での対策を重点課題に掲げた1973年と1977年の第1次および第2次の「環境行動計画」⁴¹⁾ (Umweltaktionsprogramm ; Environment Action Programme) を契機として、1970年代中盤以降、水に関する数多くの指令が相次いで制定されてきた。これらの指令は、地表水、地下水や飲料水、魚類保護のための水など、特定の水域ごとにその都度制定され、また、各々が別個に環境質基準や汚染物質の排出抑制措置等を規定するものであった。それゆえ、指令どうしの間には重複も多く、目的や手段も相互に整合性がとれていたわけではなかったため、1990年代頃には、それらを総合した水に関する統一的で調和のとれた指令の制定が目指されるようになった。このような要請から制定されたのが、EU水枠組指令である。

EU水枠組指令は、あらゆる水域(内水地表水、河口水、沿岸水、地下水)を保全するための共同体措置の枠組みを創造することにより、水の汚染防止および生態学的に健全な状態の維持・向上、持続可能な水の利用の促進、有害物質の排出削減、地下水汚染の防止、洪水や渇水の影響の緩和を図ることを目的とする。その規定内容は多岐にわたるが、とりわけ、地表水および地下水を包括的に対象としていることや、国境を越える国際河川を含めて流域全体を管理の

40) Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABL EG Nr. L 327, S. 1)。EU水枠組指令のわが国への紹介および邦訳には、藤堂薫子・佐藤恵子「EU水政策枠組指令2000/60/EC」環境研究125号(2002)66頁があるが、本稿での訳は拙訳である。解説としてはほかに、保屋野初子『川とヨーロッパ—河川再自然化という思想』築地書館(2003)126頁以下、同「ヨーロッパにおける流域政策の展開と日本の課題—EU水枠組指令の『統合』が示唆すること」日本の科学者52巻5号(2017)30頁がある。

41) EUの環境行動計画については、和達容子「EC環境政策の変遷」外交時報1317号(1995)57頁、奥真美「EC環境政策の動向」森島昭夫ほか編『環境問題の行方』有斐閣(1999)340頁、同「EU環境法の動向」新美育文ほか編『環境法大系』商事法務(2012)1063頁など参照。

単位とし、流域管理のための手段として河川流域管理計画を採用したこと、計画策定や施策実施に際して多段階の公衆参加を求めていること、そして、2015年までにすべての水域を「良好な状態」にすることを具体的目標として掲げたことなどに、大きな特徴が見出される。

(2) EU 水枠組指令の更なる特徴は、原因者負担原則を規定内容に盛り込むとともに、経済的手法の導入を構成国に対して推奨している点にみられる。指令の採択にあたって考慮されるべき理由(38)は、以下のように述べる。

考慮理由(38)

構成国は、措置プログラムにおいて、経済的手法(wirtschaftliche Instrumente ; economic instruments)の導入を企図すべきである。水環境への損害または悪影響に関連した、環境および資源に関する費用を含む水利用の費用補填の原理(Grundsatz der Deckung der Kosten der Wassernutzung einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten ; principle of recovery of the costs of water services, including environmental and resource costs)は、特に原因者負担原則(汚染者負担原則)(Verursacherprinzip ; polluter-pays principle)に従って考慮されるべきである。このためには、河川流域における水の需要と供給に対する長期予測に基づいた、水利用の経済分析が必要である。

これを受けて、EU 水枠組指令9条1項は以下のように規定する。

第9条 水サービスの費用補填

(Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen ; Recovery of costs for water services)

(1) 構成国は、附属書Ⅲに従って行われる経済分析に関連して、および、特に原因者負担原則に基づいて、環境および資源に関する費用を含む水サービスの費用補填の原理を考慮するものとする。

構成国は、2010年までに、以下の事項を確保するものとする。
一水の価格設定政策が、利用者に対し、水資源を効率的に利用し、そのことによって本指令の環境目標に資するように、適切なインセンティブを提

供すること

一少なくとも産業、家庭および農業の分野に分類されるさまざまな水利用が、附属書Ⅲに従って行われる経済分析に基づいて、および、原因者負担原則を考慮して、水サービスの費用補填に適切な貢献を果たすこと

その際、構成国は、費用補填により及ぼされる社会的、生態学的および経済的な影響、並びに、当該地域または地域圏の地理的および気候的な状態を考慮することができる。

EU 水枠組指令自体は、特定の経済的手法について導入したり改善することを個別具体的に要求しているわけではないが、ドイツの排水処理分野における現行の連邦法律を見渡す限り、考慮理由 (38) や指令 9 条 1 項の意図するところに最もよく合致しているのは、排水賦課金制度であることにはおそらく疑いがない。ただ、問題となるのは、「原因者負担原則」に基づいて「環境および資源に関する費用を含む水サービスの費用補填の原理」を考慮し、「水資源を効率的に利用」する行動へと誘導するための「適切なインセンティブ」を排水排出者に対して提供する、といった同指令の要求に対し、現行の排水賦課金法がはたして十分に応えられているかどうかである。既に本稿 I において論じてきたところからも明らかのように、この点については検討を要しよう。

(3) ところで、これまでドイツでは、EU 水枠組指令の考慮理由 (38) や 9 条 1 項に関する限りでは、その趣旨および内容は既存のドイツ法において国内法化済みであるとの考えから、新規の立法措置は特段には講じられずにいた。しかし、最近になって、「同指令の目標の達成のためには特別な経済的・財政的な手法が必要であるならば、それを基礎づける特別な法的基盤が必要である」との立法理由⁴²⁾から、2016 年に水管理法の一部が改正され⁴³⁾、次の規定

42) BT-Drs. 16/6986, S. 1ff.

43) 水管理法 6a 条 1 項乃至 4 項の追加につき定めた改正法は、Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes zur Einführung von Grundsätzen für die Kosten von Wasserdienstleistungen und Wassernutzungen sowie zur Änderung des Abwasserabgabengesetzes, vom 11. 4. 2016, BGBl. I S. 745. 更に、同条 5 項を追加する改正法は、Gesetz zur Änderung des Umweltstatistikgesetzes, des Hochbaustatistikgesetzes sowie bestimmter immissionsschutz- und wasserrechtlicher Vorschriften, vom 26. 7. 2016, BGBl. I S. 1839.

が新設された。

第 6a 条 水サービスおよび水利用の費用のための原理

(Grundsätze für die Kosten von Wasserdienstleistungen und Wassernutzungen)

(1) 水サービスに際しては、本法 27 条乃至 31 条、44 条および 47 条に基づく水域管理目標の達成のため、費用補填の原理が考慮されるものとする。その際には、環境および資源の費用についても考慮されるものとする。水を効率的に利用し、そのことによって水域管理目標の達成に資するように、適切なインセンティブが設けられなければならない。

(2) 特定の水利用が前項にいう水域管理目標の達成を阻害する場合には、特に産業、家庭および農業の分野における水利用は、水サービスの費用補填に適切な貢献を果たす必要がある。

(3) 第 1 項および第 2 項の範囲においては、原因者負担原則、並びに、地表水令および地下水令に基づく水利用の経済分析が基礎とされなければならない。

(4) 第 1 項および第 2 項に基づく原理からは、費用補填により及ぼされる社会的、生態学的および経済的な影響の観点、並びに、当該地域の地理的または気候的な特殊性の観点において、逸脱することが許容される。

(5) 水域管理の分野において費用および対価を徴収するための連邦および諸州の詳細な規律については、言及しない。

水管理法 6a 条は、EU 水枠組指令の考慮理由 (38) および 9 条 1 項を国内法化するための規定であるにとどまり、これをもって経済的手法の適用を義務づけたり授権するものではないとされている⁴⁴⁾。それでも、本規定の新設が、水管理の法分野における経済的手法にかかわる論議を大いに刺激することは期待してよいだろう。「原因者負担原則」の文言を実定法上明記した本規定にいかなる規範的意義が付与されていくかという点とあわせて、排水賦課金を含めたこの分野での経済的手法の動向が注目される。

44) BT-Drs. 16/6986, S. 1.

2 連邦制改革

(1) ドイツでは、元来、水法は州法の規律する分野とされ、連邦の権限には属してこなかったが、1949年に制定された基本法は、水管理を連邦が大綱的立法権限を有する分野として定めた。大綱的立法権限は、連邦に大綱的規定、いわば枠組みを定める権限を与え、この場合、州がその具体化を図る権限を持ちまた義務を負う。1957年の水管理法、そして1976年の排水賦課金法は、いずれもこの大綱的立法権限を行使して連邦が制定した法律であり、それゆえ「大綱法」(Rahmengesetz)たる性格および内容を有するにとどまってきた⁴⁵⁾。

こうした水管理の分野をはじめ、ドイツの立法の仕方に劇的な変化をもたらしたのが、2006年の「連邦制改革」(Föderalismusreform)である⁴⁶⁾。連邦制改革を通じて連邦と州の立法権限の再編が行われ、大綱的立法権限の類型が全面的に廃止されたことに伴い、水管理の分野には、連邦の競合的立法権限が及ぶようになった。競合的立法権限にもいくつかの区分があるようである⁴⁷⁾が、

45) 以上につき、阿部・前掲(註4)281頁以下参照。

46) ドイツの連邦制改革については、わが国でも多くの紹介・検討がなされている。立法権限に関する改革を中心としたその背景と内容に関する紹介・検討として、服部高広「ドイツ連邦制改革」ドイツ研究42号(2008)107頁が有益である。更に、大綱的立法権限・大綱法に関する連邦制改革前後における理論と実務の動向については、人見剛「『枠組み法』研究序説—ドイツの『大綱法』の紹介と検討—」北村喜宣編著『第2次分権改革の検証—義務付け・枠付けの見直しを中心に—』(自治総研叢書34)敬文堂(2016)103頁、また、環境分野の立法権限を検討対象の中心とするものに、中西優美子「ドイツ連邦制改革とEU法—環境分野の権限に関するドイツ基本法改正を中心に—」専修法学論集100号(2007)173頁がある。以下の連邦制改革についての内容は、これらに多くを依拠している。

47) 連邦制改革によって最も大きく変わったのが競合的立法権限である。以前は、連邦法律による規律が必須である場合(「連邦領域での均一な生活関係をつくり出し、または、国家全体の利益のための法的もしくは経済的統一を維持するために、連邦法律による規律を必要とする」とき。これは、「必須性基準」ないしは「必須性」要件などと称される。)のみその程度において連邦が立法権限を持ち、連邦が法律を制定していない場合にその程度において各州が立法権限を持つ、とする1つの類型しか存在しなかった。これに対し、連邦制改革により、競合的立法権限には次の3つの立法類型が設けられた。中西・前掲(註46)199頁以下は、①競合的立法権限であり、かつ、従来通り必須性基準に服す事項、②競合的立法権限ではあるが、必須性基準に服さず、州に逸脱権(本文中後述する「離反立法」を行う権限に相当)が付与されていないものに属する分野、③競合的立法権限ではあるが、必須性基準には服さず、しかし州に逸脱権が付与されているものに属する分野の3つに区分する。この区分を、服部・前掲(註46)112頁はそれぞれ、①必須要件型、②連邦優先型、③完全競争型と称している。水管理の分野は、汚染物質または施設に関する規定は②の区分に属し、それを除いた規定は③の区分に属する。

水管理の分野についてみると、連邦は、これまで枠組みしか規定できなかった事項について、「完結的な規律」(Vollregelung)を行うことができる。他方で、州は、連邦が完結的な連邦法律を制定しても、それとは異なる内容の法律を各州それぞれの事情や状況に応じて制定するという「離反立法」(Abweichungsgesetzgebung)を行うことができる。水管理の分野では、汚染物質または施設に関する規定を除き、州に離反立法を行う権限が認められている。

(2) これを受けて、水管理法は、連邦の競合的立法権限に基づいて2009年に全面改正が行われた⁴⁸⁾。一新された章立て編成のもと、これまでより広範で詳細な規定内容を有するようになり、従来の大綱法から連邦統一的な完結的な規律へと、水管理法は名実ともに生まれ変わったといえる。これに対し、排水賦課金法はというと、確かにその法的な位置づけとしては水管理法と同様、競合的立法権限に基づく連邦の完結的な規律ということに改められたものの、その際の具体的な改正事項としてはわずか3箇条に文言の微修正が加えられたにとどまり⁴⁹⁾、実質的には、法律の編成や規定内容には一切手加えられなかったといつて過言ではない。

したがって、現行の排水賦課金法に対しては、これまで枠組的な規律が中心であった法律の編成を見直して広範で具体的かつ詳細なものに整備し直す必要がないかどうか、連邦で統一的に定めるべき規定部分を州法から取り込んで新たに規律する必要があるかどうか、これらの観点からの検討がさしあたり必要となろう。更には、1994年の排水賦課金法の第4次改正法以降、およそ20年以上も実質的な見直しや変更がなされていないことと相まって、強化された立法権限に基づく大規模な改正を求める声もあるようである⁵⁰⁾。

そこで、次に、これらの背景のもとでの排水賦課金の改革論議に関する実際の動向として、連邦環境庁が公にした排水賦課金の改革に関する鑑定意見書を紹介・検討することとする。

48) Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz - WHG), vom 31. 7. 2009, BGBl. I S. 2585, zuletzt geändert durch Artikel I des Gesetzes vom 18. 7. 2017, BGBl. I S. 2771. 2009年の全面改正を受けた水管理法の紹介および主要条文の邦訳として、渡辺富久子「ドイツの水管理法」外国の立法254号(2012)126頁がある。

49) Artikel 12 Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts, vom 31. 7. 2009, BGBl. I, S. 2618; BT-Drs. 16/12275, S. 82.

Ⅲ 排水賦課金の改革に関する鑑定意見書

鑑定意見書「排水賦課金の改革：更に発展すべき規律の選択肢，シナリオおよび影響」⁵¹⁾ (Reform der Abwasserabgabe : Optionen, Szenarien und Auswirkungen einer fortzuentwickelnden Regelung) (以下、「鑑定意見書」という。)は、連邦環境・自然保護・建設・原子炉安全省 (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit) の2011年環境研究計画 (Umweltforschungsplan (UFOPLAN) 2011) の一環で実施された、各種の水利用賦課金制度 (Wassernutzungsabgaben) に関する研究の成果をとりまとめたものとして、2014年1月に連邦環境庁 (Umweltbundesamt) によって公表された。およそ2年間にわたったこの研究は、連邦環境庁からヘルムホルツ環境研究センター (Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung : UFZ) に委託され、同センターの経済部門に属するエリック・ガーヴェル (Erik Gawel) をチームリーダーとし、同じく環境法・計画法部門に属するヴォルフガング・ケック (Wolfgang Köck), および、共同研究機関であるライプツィヒ大学のインフラストラクチャ・資源管理研究所 (Institut für Infrastruktur und Ressourcenmanagement : IIRM) のロベルト・ホレンダー (Robert Holländer) の3人を中心とする共同

50) Vgl. Schendel (FuBn. 39), S. 166. ちなみに、ドイツの環境法政策上の議論としては、現在は一部の州法により導入されているにとどまる取水料 (Wasserentnahmeentgelt) を連邦法律によって統一的に規律するようにするとともに、排水賦課金とそれを統合した包括的な水利用賦課金 (Wassernutzungsabgabe) へと発展させる、といった大規模な改革提案も示されている。詳細な研究として、E. Gawel/W. Köck u. a., Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe, UBA-Texte 67/2011. これは、後述の鑑定意見書「排水賦課金の改革」に先立って連邦環境庁からUFZに委託された委託研究調査の報告書である。

51) E. Gawel/W. Köck u. a., Reform der Abwasserabgabe : Optionen, Szenarien und Auswirkungen einer fortzuentwickelnden Regelung, UBA-Texte 55/2014. この鑑定意見書についての研究チームのメンバー自身による紹介・検討として、E. Gawel/W. Köck u. a., Novelisierung des Abwasserabgabengesetzes - Reformoptionen und ihre Bewertung, ZfW 2014, S. 57ff.; E. Gawel, Reform der Abwasserabgabe erforderlich, wwt 2014, S. 54ff. このほか、鑑定意見書の内容を土台として排水賦課金の改革について論じるものとしては、以下の文献がある。K. Berendes, Zur Diskussion über die Reform der Abwasserabgabe, W+B 2014, S. 57ff.; Schendel (FuBn. 39), S. 166ff. 以下の内容については、鑑定意見書およびこれらの諸文献によるところが大きい。

研究チームによって実施された。

500 頁を超える大部の鑑定意見書において扱われている内容は、排水賦課金制度の現状と課題、発展の方向、政策的な要求事項など広範多岐に及ぶが、各項目についての詳しい検討は別稿に譲ることにし、以下、本稿では、鑑定意見書における改革論議の焦点や検討の仕方に特に着目して、その概要を紹介・検討することにした。

1 鑑定意見書が提示する改革の指導指針

(1) まず、ここでいう「改革」とは何か、つまり鑑定意見書は、どのような方向性を志向し、いかなる視点に立って行われる法制度の改変を、「排水賦課金の改革」の目標とするのだろうか。

この点について、鑑定意見書は「改革の指導指針」(Leitlinien einer Reform)の項で以下のように述べている⁵²⁾。

「本報告書は、主な目標が、水域保全の手法としての賦課金の本質的な核 (Wesenskern einer Abgabe als Gewässerschutzinstrument) から導き出されるべきである、ということを出発点とする。つまりそれは、各種手法の組み合わせの中において (im Instrumentenmix) 経済的手段に特有なものとして備わっている機能を強化すべきである、ということである。その機能とは、事前配慮の枠組みにおいて (im Rahmen der Vorsorge), そして規制法を補完するものとして (und ergänzend zum Ordnungsrecht), 支払負担を回避する行動へと仕向け (代替効果), また、支払いを義務づけること自体により (支払負担の所得効果), 汚水を排出するという水利用を費用効率的に (kosteneffizient) に減少させるインセンティブを付与する機能である。経済学では、これら全体の複合作用のことを「誘導」 („Lenkung“) といい、この誘導作用は、「汚染物質の吸収源としての水域」 („Gewässer als Schadstoffsenke“) という生産要素または消費財に対して経済的な価格が付与されることによって生じる。このような方向づけが、EU 水枠組指令 9 条により課された課題である、完全に費用補填的な水の価格設定政策 (vollkostendeckende Wasserpreispolitik) と格別に合致する。」

52) UBA-Text 55/2014 (Fußn. 51), S. 105.

ここにいう「水域保全の手法としての賦課金の本質的な核」が、金銭賦課を手段とする「誘導」(Lenkung)の機能にあることは明白であろう。鑑定意見書はここで、排水賦課金の誘導作用をこれまで以上に強化し、同時に、現行法制度において誘導作用を阻害する要因があるならばそれを除去することが、「排水賦課金の改革」が目指すべき方向であることを端的に示している。

もともと、それは、水管理法上の規制的手法とはまったく無関係に、排水賦課金の誘導作用を強化する、ということの意味するものではない。上の引用箇所からは、むしろ、「規制法(規制的手法)を補完するものとして」の排水賦課金という従来からの法的な位置づけについては基本的には維持しつつ、伝統的な規制的手法を中心とする「各種手法の組み合わせの中において」経済的手段に特有なものとして備わっている誘導機能を強化すべきである、とする鑑定意見書の改革の方向づけがみてとれる。まさに、排水賦課金という経済的手法が伝統的な規制的手法を補完するという基本的な構図が、鑑定意見書の理論的前提となっているのである。

(2) 鑑定意見書は、このような基本的構図を維持するとしうえて、その場合には次の3つを基礎的な改革の視点として設定できるとする。概ね以下のよ
うに述べている⁵³⁾。

①現代化 (Modernisierung) : 新しい条件への適応

ここには、時代とともに変化する水質政策の優先順位や執行条件を背景とする現代化と、同様に変化する汚染回避のための選択肢および費用を背景とする現代化が含まれる。これらの視点からは、賦課金額の確定手続、評価の基礎となるパラメーター、賦課料率などの諸事項のアップデートが求められる。

②有効性の向上 (Effektivierung) : 構想上の基本的使命の強化

ここでいう「有効性の向上」とは、「経済効率的な事前配慮および資源節約」(ökonomisch effiziente Vorsorge und Ressourcenschonung)という構想上の基本的使命を強化する、ということの意味する。排水賦課金の改革では、生態学的希少性を反映し、そして経済効率的な事前配慮のための努力に対するインセンティブを付与するという作用(誘導作用)が強化され

53) UBA-Text 55/2014 (Fußn. 51), S. 23, 52, 105ff.

るべきである。そのような意味での有効性の向上のためには、誘導作動の具体的な設計に焦点を当てる必要があるのみではなく、水規制法と賦課金の刺激からの相互作用（Zusammenspiels aus Wasserordnungsrecht und Abgabimpuls）についても、生じうる誤ったコントロールを発見し除去するための具体的な見直しが必要となる。

- ③首尾一貫性の改善（Konsistenzverbesserung）：賦課金制度の個別的要素の体系性、連邦・州間の問題性、州の離反立法権限の限界づけ、法的安定性
妥協に特徴づけられる現行法上の賦課金の構造は、改革への道筋の中で、可能な限り整合的で、矛盾のない全体構想に関係づけられるべきである。首尾一貫性を強調すると政治的受容性も改善する。ここでは、一部の判例で展開されてきた誘導作用から乖離した排水賦課金法の解釈を再検討し、そして、州の離反立法権限を批判的に見直すことが、特に重要である。

ここで、最も中心に据えられているのは②の視点である。とりわけ鑑定意見書は、水管理法上の排水基準の達成にもかかわらず、なお回避できない「残存汚染」について賦課金額を50%減額するという前述の残存汚染分減額措置をとりあげて、これを「水規制法と賦課金の刺激からの相互作用」に対する「誤ったコントロール」（Fehlsteuerung）であるとして否定的にとらえ、有効性の向上を図るためにはその是正が不可欠であると強調している。その理由は、概ね以下のように要約される⁵⁴。

すなわち、第一に、経済学によると、排水賦課金が排水排出者に対して及ぼす本来の誘導作用とは、短期的には、支払負担から免れるために汚染を回避する努力を促すという「代替効果」（Substitutionseffekte）と、避けられない支払負担それ自体の効果として、水利用に伴う経済的負担を負うことが、長期的にはより排水の少ない生産工程や消費活動等への見直しを迫り、ひいては汚染回避技術の技術革新を促すという「所得効果」（Einkommenseffekte）として説明される。ただ、水管理法上の排水基準の達成というもっぱら規制法上の理由から、残存汚染分の支払負担を減額してしまうと、これらのインセンティブ効果を著しく阻害し、費用効率的な環境目標の実現を困難にするという点で、経済

54) UBA-Text 55/2014（FuBn. 51）, S. 107; dazu vgl. Gawel（FuBn. 51）, S. 55.

学的にみて問題があるとする。

それに加えて、第二に、EU 水枠組指令 9 条 1 項は、「原因者負担原則」(Verursacherprinzip)に基づいて「環境および資源に関する費用を含む水利用の費用補填の原理」(Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten)を考慮することを構成国に要求している。それにもかかわらず、残存汚染分に対しては「完全な費用補填」(Vollkostendeckung)を求めないのは、環境および資源に関する費用を真の意味で「考慮」したことにはならないため、経済学的に問題であるばかりではなく、共同体法にも反するとしている。

以上のような理由から、鑑定意見書は、残存汚染分減額措置の存廃の問題に改革論議の主たる焦点を合わせつつ、今後、排水賦課金をどのような方向へと発展させていくべきかを検討している。

2 3つの「改革シナリオ」

排水賦課金の法制度を全体として形づくる具体的な構成要素は、本稿 I で概観したように、賦課金額の確定手続、評価の基礎となるパラメーター、賦課料率、各種の修正・減免措置など多岐にわたる。しかもそれは、水管理法上の排水許可や排水基準といった諸制度とも密接な規範的相互関係を形成している。それゆえ、法制度のある一部分をより有効に機能させるために執られた改変措置が、他のさまざまな部分に影響を及ぼし合う関係にあり、実際の改革に際してもこの点を見据えた検討が必要となる。そこで、鑑定意見書は、上に記した改革の視点③「首尾一貫性の改善」の観点から、法制度の各構成要素について選択可能な制度改変案を提示するだけでなく、「改革シナリオ」(Reformszenario)を提示している。ここでいう改革シナリオとは、改革全体を指導する最も優先すべき目標と、その目標をとる場合に選択される具体的な制度改変案をセットにして提示するものである⁵⁵⁾。

鑑定意見書は、以下の3つのシナリオを提示している⁵⁶⁾。

①シナリオ「誘導の強化」(Szenario „Lenkungsertüchtigung“)

55) 以上につき、vgl. UBA-Text 55/2014 (Fußn. 51), S. 385.

56) UBA-Text 55/2014 (Fußn. 51), S. 32, 69f., 385ff.

将来の排水賦課金は、排水排出の経済効率的な誘導（ökonomisch effiziente Lenkung）を第一の関心事とするものへと方向づけられ、そして、これまでと同様に規制法の執行の支援もするが、しかし同時にそれは、独自の削減インセンティブ（eigenständige Minderungsanreize）を設定するという方法で、事前配慮的な水域保全のための独自の手法として（als eigenständiges Instrument des vorsorgenden Gewässerschutzes）水法上のポリシーミックスの中に組み込まれるべきである。このシナリオは、残存汚染分について「環境および資源の費用」（„Umwelt- und Ressourcenkosten“）を考慮し、水利用に対する「効率的なインセンティブ」（„effiziente Anreize“）を設定するという格別の方法で、EU 水枠組指令 9 条からの要請に合致する。

②シナリオ「執行の支援」（Szenario „Vollzugsunterstützung“）

将来の排水賦課金は、一貫して、あらかじめ与えられた水規制法上の評価を支援すること（Unterstützung vorgegebener wasserordnungsrechtlicher Wertungen）を第一の関心事とするものへと方向づけられる。したがって、排水賦課金は本質的に、ポリシーミックスにおいて、規制法を側面から支援するインセンティブ要素の一つ（ein das Ordnungsrecht flankierendes Anzeielement）であることを意味する。

③シナリオ「執行の簡易化」（Szenario „Vollzugsvereinfachung“）

将来の排水賦課金は、一貫して、執行の簡易化と脱官僚制化（Vollzugsvereinfachung und Entbürokratisierung）を第一の関心事とするものへと方向づけられる。ここには、法律執行者たる行政庁の側の執行費用のみではなく、賦課金納付義務を負う排水排出者の側の執行費用のスリム化も含まれる。「執行のスリム化を図った賦課金」（„vollzugsschlanke Abgabe“）は、誘導や執行援助といった面では基本的性能のみしか発揮しないが、ここでの主な動機は、規範構造を複雑化させている官僚制のスパイラルを解体することにある。

以下では、鑑定意見書が改革論議の主たる焦点を合わせる残存汚染分減額措置の存廃の問題を中心に、3つのシナリオを概観する。それとともに、一方に

において、排水賦課金に本来備わっている誘導作用と、他方では、これまで實際上発揮してきた機能としての規制的手法の執行援助のそれぞれの側面から、鑑定意見書が各シナリオをどのように評価しているかを紹介・検討する。

(1) シナリオ「誘導の強化」

このシナリオ⁵⁷⁾では、排水賦課金の改革において最も優先すべき目標は、水管理法上の規制的手法からは可能なかぎり独自性を保たせつつ、排水賦課金に本来備わっているインセンティブ機能を更に向上させることに置かれる。誘導作用の強化を目標とするこのシナリオの最大の焦点は、まさに、残存汚染分減額措置を廃止することにある。

すなわち、規制的手法からみて適法／違法という法的評価にかかわらず、残存汚染分に対しても賦課金が課されると、排水排出者は、排水基準を達成する水準を超えて、更に継続的に汚染除去に努めるようになる。このことは、「持続可能な水利用」(nachhaltige Wassernutzung)ないしは「事前配慮的な水域保全」(vorsorgender Gewässerschutz)という水域保全政策の現代的要請にも適合的である。そしてこの場合、各排出者の行動は、各自の汚染回避に伴う限界費用と賦課金額とが一致する水準まで水資源の利用を控えるように誘導されるため、汚染除去の費用は各主体間で均等化され、社会全体で費用効率的な水域保全が可能となる。この点こそが、すべての排水排出者に一律水準の汚染除去を義務づける伝統的な規制的手法には存しない、経済的手法としての排水賦課金に特有なものとして備わっている機能であり、賦課金を手段とする誘導の本質的な核(Wesenskern einer Abgabenlenkung)であると鑑定意見書は強調する。そして更に、残存汚染分に対しても「完全な費用補填」を要求するこの改革の方向性によるのが、EU水枠組指令9条にいう環境および資源に関する費用を真の意味で適切に「考慮」したことになる述べている。

このシナリオのもとでは、現行法制度に対し、以下のような改革案が提示されている。

- ①納付義務者の範囲(1条, 2条2項, 9条1項)について、将来的な展望として(perspektivisch)、高水準の水質保持が優先される一部の選択された産業部門等において、間接排出者もその範囲に含める。つまり、間接排出

57) 以下の内容につき、UBA-Text 55/2014 (FuBn. 51), S. 390ff.

者賦課金（Indirekteinleiterabgabe）を導入する。

- ②汚染単位の算定手続について、「決定による解決策」（4条1項）という方法になお合理性が認められるものの、先に述べたように、各年度の実測値で算定されないことによってもたらされる問題⁵⁸⁾がなお残る。そこで、排水排出者が選択すれば自ら測定した値での算定を一定の場合に認める、任意の「測定による解決策」（optionale Messlösung）を新たに導入することによってこの点を補う。同時に、これまで「決定による解決策」を補ってきた下方修正宣言の制度（4条5項）は廃止する。
- ③評価の基礎（3条）について、熱負荷（Wärmebelastung）の追加、既存のパラメーターであるCODおよび全窒素（TN）に代えて全有機体炭素（TOC）および全結合体窒素（TN_b）の新規導入等、パラメーターのアップデートを図る。
- ④残存汚染分減額措置（9条5項）については、これを廃止する。また、排水許可の決定通知書に記載された監視値を超過した場合に適用される、汚染単位数の極端な割増率（4条4項）を緩和してサンクションとしての性格を弱める。
- ⑤残存汚染分減額措置を廃止する代わりに、賦課料率（9条4項）の名目上の増額を断念するか、または1汚染単位あたり40€に「平準化」（„Glättung“）する。
- ⑥建設期間免除措置（控除措置）については、これも賦課金本来の誘導作用を歪めてきたため、すべて廃止する。ただし、それでは広範に過ぎると考えられる場合には、少なくとも10条4項に基づく控除措置を廃止する。後者の場合、10条3項に基づく控除措置を、賦課金債務の50%の控除額を上限とするものに改める。
- ⑦降雨水に対する賦課金（Niederschlagswasserabgabe）（7条）について、表面積を評価の基礎とするように改め、また、これまで州法により規律されてきた免除の要件を、連邦法により統一的に規律する。
- ⑧小規模排出者に対する賦課金（Kleineinleiterabgabe）（8条）について、下水施設を利用しない住民の総数を評価の基礎とするように改めるとともに、査定手続を簡易化する。また、これまで州法により規律されてきた免

58) 本稿 I 4(2)。

除の要件を、連邦法により統一的に規律する。

- ⑨収入の使途(13条)について、排水処理分野における生態学的に有益な措置への充当も認めるよう範囲を拡大し、また、収支の透明性向上のため、連邦への年次報告義務を新たに州に課す。

このうち、①間接排出者賦課金の将来的な導入、②任意の「測定による解決策」の導入、④残存汚染分減額措置の廃止、および、⑥建設期間免除措置の廃止(または縮小)の各項目は、本稿Iでも論じたように、いずれも、これまで誘導作用の阻害要因となってきた現行法制度の各部に改善を図ろうとする改革提案であるといえる。そのため、鑑定意見書は、このシナリオに基づく改革が実施されることによって「誘導作用の明らかな強化」(deutliche Stärkung der Lenkungswirkung)がもたらされるとの評価を提示している。

他方、規制的手法の執行援助の側面については、従来よりも機能は低下するものの、たとえば④排水許可決定に際して定められる監視値を超過した場合のサンクションが廃止はされずに残されることを通じて、今後も、規制法の遵守を促進するインセンティブ機能を一定程度果たし続けるだろうとの見通しを示している。

(2) シナリオ「執行の支援」

このシナリオ⁵⁹⁾では、規制法上の要件、具体的には、水管理法57条に基づき排水令で定められる排水基準や、排水許可の決定通知書に記載される年間汚水排出量および監視値などの、水管理法のもとでの要求事項が排水排出者によって遵守されるように、規制法(規制的手法)の執行を支援する機能を保持・強化することに排水賦課金改革の目標が置かれる。既に本稿Iでも論じたように、そもそもは水管理法上の伝統的な規制的手法の「執行の欠缺」を補完するための手法として導入された排水賦課金において、これまで最も重視されてきたのが、ここにいう「執行の支援」機能である。このシナリオが目指すのは、(シナリオ「誘導の強化」が目標とする)事前配慮の枠組みにおける水利用の持続的な節約でも経済効率的な水域保全でもなく、排水基準や年間汚水量・監視値を個々の排水排出者に対して確実に達成させることにより、ピーク負荷(Belastungsspitze)の出現に伴う人の生命・身体、財産への危険発生を未然に

59) 以下の内容につき、UBA-Text 55/2014 (Fußn. 51), S. 397ff.

防ぐことにある⁶⁰⁾。

このシナリオに基づいた排水賦課金の作用においては、規制法によってあらかじめ与えられた、適法／違法の法的評価が前提となる。すなわち、まず、規制的手法からみて適法な排水排出者に対しては、残存汚染分減額措置の適用を通じて賦課金減額のボーナスがもたらされ、これによって排水基準等の達成へのインセンティブが生まれる。また、逆に、規制的手法からみて違法な排水排出者に対しては、適用される汚染単位数の割増率がサンクションとして作用するため、これも同様に排水基準等の達成に向けたインセンティブ機能を果たす。したがって、このシナリオの場合、残存汚染分減額措置を含むこれらの措置が維持され続けなければならない。

このシナリオのもとで提案される主な変更点は、以下の諸点である。

- ①納付義務者の範囲について、将来的な展望として、高水準の水質保持が優先され、かつ、間接排出者に対する規制法の執行支援が必要とされる一部の選択された産業部門等において、間接排出者賦課金を導入する。
- ②汚染単位数の算定手続について、シナリオ「誘導の強化」と同様、これまでの「決定による解決策」に加え、任意の「測定による解決策」の導入による補完と、これに合わせた下方修正宣言制度の廃止が提案される。
- ③評価の基礎について、シナリオ「誘導の強化」と同内容のパラメーターのアップデートが提案される。
- ④残存汚染分減額措置については、これを存続する。更に、監視値を超過した場合に適用される汚染単位数の割増率についても、存続する。ただし、過酷に過ぎる割増率については、シナリオ「誘導の強化」と同様、緩和してサンクションとしての性格を弱める。

60) 諸富ほか・前掲（註35）75頁以下は、ドイツの排水賦課金が直接規制（規制的手法）とのポリシー・ミックスとなった理由の一つに、「集積性・蓄積性汚染」の問題を指摘する。それによると、排水賦課金には本来、地域全体での費用効率的な汚染物質排出総量のマクロ的なコントロールの役割が期待されているが、これのみでは賦課金さえ負担していれば地域的な許容水準と関係なく排出を無制限に行うことが許されてしまう。そこで、直接規制に対して、ミクロ的な個別排出源規制を通じた集積性・蓄積性汚染の未然防止の役割を割り当て、同時に、賦課金は直接規制と結びつく形で割引料率（残存汚染分限額措置）を適用することで、排出基準の達成を側面支援するとともに、残存汚染に対する支払負担を軽減する役割を果たしている、と分析されている。

- ⑤賦課料率について、インフレ調整の範囲内で（1汚染単位あたり47,50€まで）、必要に応じて段階的に引き上げ、誘導の補強（Lenkungszuschlag）を図る。
- ⑥建設期間免除措置について、10条4項に基づく控除措置を廃止し、10条3項に基づく控除措置については賦課金債務の50%の控除額を上限とするものに改める。
- ⑦～⑨については、シナリオ「誘導の強化」と同内容の提案がなされている。

排水賦課金が有するインセンティブ効果は、⑤賦課料率の引き上げと、②任意の「測定による解決策」の導入を通じて、このシナリオのもとでも一定程度の向上が予測される。しかしながら、ここでとりあげられる改革項目は、「執行の支援」目標と矛盾しない選択肢だけに限定されるため、④残存汚染分減額措置については現状維持となり、更に⑥建設期間免除措置についても基本的に廃止はされずに残され続ける。このことから、誘導作用の強化という側面における改革効果は限定的であり、鑑定意見書はこれを「誘導作用の控え目な強化」（moderate Stärkung der Lenkungswirkung）にとどまると述べる。

これに対し、④残存汚染分減額措置および⑥建設期間免除措置の維持に加え、⑤賦課料率の増額を通じて、このシナリオによる改革が実行された場合には「強い執行支援作用の増強」（Ausbau der starken vollzugsunterstützenden Wirkung）がもたらされるとの評価が示されている。

(3) シナリオ「執行の簡易化」

このシナリオ⁶¹⁾では、州の行政庁および排水排出者の双方の執行費用をスリム化することに、排水賦課金の改革の目標が置かれる。

しかしながら、この場合に考慮しなければならないのは、既に排水賦課金法が、裾切りや閾値の設定（3条1項、4条5項、10条3項）、「決定による解決策」（4条1項）、更には、降雨水・小規模排出に関する一律算定や州法で定めた場合の納付義務の免除（7条、8条）等に見られるように、多くの部分で執行の簡易化を図るための措置や制度を設けてきたという事実である。そうすると、このうえ更に法執行を簡易なものとし、執行費用の節減を図りうる余地は

61) 以下の内容につき、UBA-Texte 55/2014 (FuBn. 51), S. 402ff.

極めて狭小であると考えられる。しかも、無理をして執行費用の節減を図ったり、あるいは執行費用の増加を伴う改革措置をむやみに放棄すれば、排水賦課金に本来備わっている誘導作用を更に弱めることにも繋がりをため、その意味でも、このシナリオのもとで提示可能な改革の選択肢は限られることとなる。

上に述べた観点から提示可能な改革の選択肢は、以下のように示されている。

- ①納付義務者の範囲について、間接排出者賦課金の導入は、執行費用の増大をもたらし、「執行の簡易化」という改革目標に反するため、将来にわたって断念する。
- ②汚染単位数の算定手続について、任意の「測定による解決策」の導入は、執行費用の増大をもたらし、「執行の簡易化」という改革目標に反するため、将来にわたって断念する。
- ③評価の基礎については、他の2つのシナリオと同内容のパラメーターのアップデートに関する提案がなされる。
- ④残存汚染分減額措置については、改革目標である「執行の簡易化」を図る理由から、州の行政庁と排水排出者の間の取引費用を削減するため、すべて廃止する。
- ⑤賦課料率について、名目上の増額を断念する。
- ⑥建設期間免除措置について、改革目標である「執行の簡易化」を図る理由から、取引費用の削減のため、シナリオ「誘導の強化」と同様、すべて廃止するか、もしくは10条4項に基づく控除措置の廃止とともに10条3項に基づく控除措置の上限を設定する。
- ⑦降雨水に対する賦課金について、表面積を評価の基礎とするように改めることは執行費用の増大をもたらし、「執行の簡易化」という改革目標に反するため、断念する。他方、これまで州法により規律されてきた免除の要件は、連邦法により統一的に規律するように改める。
- ⑧⑨については、他の2つのシナリオと同内容の提案がなされている。

このシナリオでは、④残存汚染分減額措置の廃止および⑥建設期間免除措置の廃止（または縮小）により、「誘導作用の著しい強化」（spürbare Stärkung der

Lenkungswirkung) がもたらされると予測される。しかしながら、執行費用の増大を伴う改革の選択肢はとらないとの理由から、シナリオ「誘導の強化」とは異なり、①間接排出者賦課金、②任意の「測定による解決策」等の導入を断念することとなる。このため、このシナリオのもとで期待しうる誘導作用には、原理上の歪み (grundsätzliche Verzerrung) が一部解消されずに依然として残り続ける。

更に、④と⑥に伴って、規制的手法の執行援助の機能は、部分的に弱められる (teilweise Schwächung) との予測が示されている。

3 シナリオ「誘導の強化」の優位

(1) 鑑定意見書は、3つのシナリオの分析と相互の比較を通じて、将来の排水賦課金の改革は、シナリオ「誘導の強化」を基礎にして行うべきであるとの結論に達している。その理由は、概ね以下のように要約される⁶²⁾。

ここで最も重視されているのは、残存汚染分減額措置 (9条5項) という減額ボーナスと建設期間免除措置 (10条3項・4項) という控除ボーナスの廃止 (または縮小) によって、排水賦課金に本来備わっているはずの誘導作用を歪め、「空洞化」させてきた阻害要因が取り除かれることである。特に、これまで半額に抑えられてきた残存汚染分の支払負担が減額されることなく賦課されることで、排水排出者に対し、更なる汚染浄化対策を検討させるための新たなインセンティブが発生し、排水基準を超える水準まで汚染度を低減しようとする努力が促進される。また、支払負担の増加は、より排水の少ない生産工程や優秀な汚染除去技術への移行を促進し、更には、こうした移行を見越した汚染防止機器産業への研究開発投資が促進されるなど、中長期的な水質保全対策の進展をももたらす。このように、シナリオ「誘導の強化」のもとでの排水賦課金の改革は、「経済効率的な事前配慮および資源節約」のための努力を促すインセンティブを付与するという、排水賦課金独自の誘導作用の「明らかな強化」を実現するものとして期待できる。しかも、EU水枠組指令9条が要請する「原因者負担原則」に基づいた「環境および資源に関する費用を含む水利の費用補填の原理」にも、「完全な費用補填」という形で格別に合致する。

このシナリオの短所としては、これまでは残存汚染分減額措置に大きく依存

62) UBA-Texte 55/2014 (Fußn. 51), S. 435ff.; dazu vgl. Gawel (Fußn. 51), S. 54ff.

してきた、水管理法上の規制的手法の「執行の支援」作用が弱くなる点が懸念される。ただ、一般に環境賦課金は、高い環境負荷をもたらす行為にはより高額な支払負担を課すことを通じて、それ自体が規制法の執行を支援する働きをする。特に、排水許可の際に定められる監視値を排水排出者が遵守しない場合には、汚染単位数の割増率（4条4項）の適用により賦課金額が増大することになるため、排水排出者は、規制法を遵守することに引き続き強く動機づけられる。それゆえ、このシナリオのもとでも、排水賦課金が規制的手法を補完するという基本的構図は、やはり維持されているといえる。

(2) 確かに、中長期的な技術革新を促進することそれ自体は、シナリオ「誘導の強化」だけで可能なわけではない。シナリオ「執行の支援」のもとであっても、規制的手法の要求する技術水準が永続的に更新され、厳格化され続けるならば、排水排出者は、新しい技術水準へ迅速に対応することを余儀なくされると考えられる。しかしながら、この場合には、各排出者ごとに費用構造が異なることを考慮することなく、すべての排出者に対し一律に一定水準の汚染除去を義務づけ・強制することになるため、技術水準の更新のたびに社会全体の厚生損失が着実に増加してしまう。それゆえ、事前配慮の枠組みにおいて、中長期的な技術革新の促進を「経済効率的に」誘導しようとするならば、水管理法上の規制的手法を更新することによってではなく、排水賦課金の改革によって行われるべきである。この点に加えて、シナリオ「執行の支援」では、EU水枠組指令9条からの要請である「完全に費用補填」との矛盾が解消されないばかりか、むしろますます乖離していくという問題もある。

他方、シナリオ「執行の簡易化」は、残存汚染分減額措置や建設期間免除措置の廃止などを通じた取引費用の削減という、誘導作用を阻害することなく執行費用をスリム化させる可能性が存することを示している。ただし、このシナリオでは、任意の「測定による解決策」や将来的な間接排出者賦課金の導入等、誘導作用の強化および原因者負担原則の徹底のいずれの観点からも推奨される改革措置を、執行費用のスリム化を理由に放棄せざるを得ない。それゆえ、EU水枠組指令9条からの乖離もやはり問題であり続ける。

このように、鑑定意見書は、シナリオ「執行の支援」では排水賦課金の更なる「空洞化」を避けられないこと、シナリオ「執行の簡易化」では排水賦課金の根本的な改革を達成できないことを理由に、排水賦課金の「再生」 („Revita-

lisierung" der Abwasserabgabe) は、シナリオ「誘導の強化」を基本として行われるべきであると結論づけている。

おわりに

(1) 本稿では、ドイツにおいて「真正の」環境賦課金とも称せられる排水賦課金について、それが1976年の排水賦課金法の制定から今日に至るまで、水管理法上の伝統的な規制的手法と密接に関連づけられてきたことを確認した。そのうえで、EU水枠組指令の採択や連邦制改革の実施といった背景を受けて検討の途上にある排水賦課金の法制度の改革において、その焦点がどのようなところに置かれ、いかなる検討の仕方がなされているかを、2014年に連邦環境庁が公にした鑑定意見書を素材に紹介・検討してきた。

(2) かつて排水賦課金は、その当時における水管理法上の規制的手法に内在していた執行の欠缺を補完すべく導入され、その後も、規制的手法の「執行の支援」機能は維持・強化されてきた。それによって確かに、「決定による解決策」という制度(4条1項)のもとで水管理法上の決定・監督が排水賦課金の算定の基礎にもなることを介して、執行の欠缺という規制的手法の機能不全は補完され、また、残存汚染分減額措置(9条5項)を通じて、排水基準達成へのインセンティブがもたらされた。そして、今後もこれまで通り一貫して、水管理法に基づく規制的手法の「執行の支援」を図るものとして排水賦課金を性格づけ、その機能を強化する改革の方向性は、ピーク負荷の出現に伴う危険発生を未然に防止すべく、「規制法を側面から支援するインセンティブ要素の一つ」(ein das Ordnungsrecht flankierendes Anreizelement)として排水賦課金を存続させる限りにおいて、なおも有効性を発揮しようと鑑定意見書は述べている。

しかしながら、鑑定意見書は、①「経済効率的な事前配慮および資源節約」(ökonomisch effiziente Vorsorge und Ressourcenschonung)という課題に答えることが排水賦課金の構想上の基本的使命であるとの認識から、そして更には、②EU水枠組指令9条が要請する「原因者負担原則」に基づいた「環境および資源に関する費用を含む水利用の費用補填の原理」を「完全な費用補填」として国内法化すべきとする理解から、シナリオ「執行の支援」に対しては否定的な見解をとっている。

(3) そこで、鑑定意見書は、排水賦課金を「事前配慮的な水域保全のための独自の手法として」(als eigenständiges Instrument des vorsorgenden Gewässerschutzes) 水法上のポリシーミックスの中に組み込ませるべきであるとし、シナリオ「誘導の強化」に基づく排水賦課金の改革を推奨している。その内容においては、まず、間接排出者賦課金の将来的な導入や任意の「測定による解決策」の導入などにより、排水賦課金の誘導作用をこれまで以上に強化しようとする。それと同時に、残存汚染分減額措置および建設期間免除措置(10条3項・4項)を廃止して「水規制法と賦課金の刺激からの相互作用」に対する「誤ったコントロール」を除去することによって、規制的手法からは可能なかぎり独自性を保たせつつ、排水賦課金に本来備わっているインセンティブ機能を発揮させようとする。

ただし、そのような改革提案も、水管理法との間の規範的相互関係を完全に解消させることを意図したものではないことを、あらためて確認しておきたい。それは、たとえば、任意の「測定による解決策」の導入を提案しながら、あくまでも「決定による解決策」を基本的な賦課金額の算定方法としている点や、監視値を上回る場合の汚染単位数の割増率(4条4項)については緩和を図りつつも、規制法違反のサンクションとしての性格を併有するこの制度を存続させようとする点などから明らかである。鑑定意見書は、シナリオ「誘導の強化」のもとでもこれらの規範的相互関係を維持することで、今後も排水賦課金を、決して規制的手法と無関係に存在するわけではなく、「規制法を補完するものとして」(ergänzend zum Ordnungsrecht) 法的に位置づけようとしている。換言すれば、水管理法に基づく伝統的な規制的手法の有効性を前提としつつ、「経済効率的な事前配慮および資源節約」という規制的手法によっては対応できないか、もしくは規制的手法にはなじみにくい部分を補うものとして、排水賦課金を位置づけようとするものと理解することができる。

(4) 以上にみてきたように、ドイツでは、水管理法に基づく規制的手法と排水賦課金を対置させるのではなく、水管理法を中心とする全体としての規制の枠組の中で、規制的手法とそれを補完する手法とを連続的に位置づけ、そのうえで、排水賦課金という環境保全手法を、規制的手法との関連でどのように位置づけるべきかということを常に問い続けてきた⁶³⁾。そして、現在途上にある改革論議も、まさにこの点に議論の焦点が置かれているところに特徴がある。排水賦課金制度の豊富な実績と議論の蓄積を有するドイツのこのような検

討の仕方や、それに基づく議論内容から、わが国環境法・環境法政策が学ぶべきところは大きいと考えられる。今後の議論の更なる進展に期待するとともに、その動向を注意深く見守りたい。

63) 協定の法的性格をめぐる議論に関しての同様の指摘として、高橋・前掲(註3)3頁以下参照。