

「持続可能性」の機能条件

ードイツ資源循環法制における資源効率性向上の制度設計

勢 一 智 子

はじめに

- 1 「持続可能性」の理念展開と資源効率性
- 2 ドイツ循環経済法制における「持続可能性」の具体化
- 3 「持続可能性」の機能条件と課題

まとめにかえて

はじめにー「持続可能性」と環境法

現代の環境法政策において「持続可能な発展 (sustainable development)」は、基底をなす理念である。この理念は、1992年の国連環境開発会議（地球サミット）で国際的に提唱されて以降、各国で法政策に取り込まれて展開されるとともに、国際レベルでも、2002年の持続可能な開発に関する世界首脳会議（リオ+10）、2012年の国連持続可能な開発会議（リオ+20）を始めとする検討やフォローアップを経て、環境配慮を基礎とする社会構造の転換を要請する根幹理念として発展されてきた¹。

近時では、「グリーン経済 (Green Economy)」²や「グリーン成長 (Green Growth)」³というキーワードに象徴されるように、従来の経済・社会のあり方の抜本的見直しが求められ、経済社会の発展と環境負荷の低

1 発展経緯につき、参照、国会図書館総合調査報告書「持続可能な社会の構築」(2010年3月)、矢口克也「『持続可能な発展』理念の実践過程と到達点」前掲報告書15頁以下。

2 UNEP, “Green Economy”, 2011.11.

3 OECD, “Towards Green Growth: Green Growth Strategy Synthesis Report”, 2011.5.

減とを両立させるために、環境技術の開発など社会的イノベーションの重要性が強調されている（リオ+20成果文書「我々が求める未来（The future we want）」）。このように、持続可能な発展は、環境配慮に沿革を有する理念であるが、環境法固有の論理ではなく、現在では、環境を基軸として経済システムや社会構造の発展を指向する理念として意義を有する。そのため、持続可能な発展は、領域横断的な理念として、社会発展水準に応じた理念の精緻化およびそれを実現するための具体的制度設計と実施が課題となる。

持続可能な発展を通じて形成される社会（持続可能な社会）において、環境法は、その原理的起点を担う位置にあるが、古典的な規制法を中心とする法秩序維持のみならず、経済システムを含む社会構造全体のイノベーションを喚起する役割も同時に果たさなければ、その法目的をも実現できないことが、近時の法政策動向から明らかになっている⁴。この傾向は、気候変動防止や生物多様性の保全、資源循環を通じた自然資源の保護など、多くの分野に共通するものであり、環境法が「環境」法以外の法政策資源を広範に活用して、持続可能な発展を実現する法政策体制に移行しつつあることを示す⁵。

こうした関心のもと、本稿では、持続可能な発展の理念に基づく政策立案と法制度設計を要請する政策原理（以下では「持続可能性」とする）について、環境法政策における制度化およびその機能条件につき検討を試みる。検討の素材としては、市場経済と環境配慮が先鋭的に競合する資源循環政策に着目して、近時、持続可能性を進展させる法制度化が進められているEUの動向から、EUおよび加盟国における資源効率性の向上をめぐる法政

4 いわゆる「環境の経済化」などと呼ばれる現象であり、環境税など経済的誘因を活用する法政策に対する社会的認知および、これら社会誘導型の行政手法の一般理論化にも象徴される。参照、大塚直『環境法（第3版）』（2010年、有斐閣）90頁以下、北村喜宣『環境法（第3版）』（2015年、弘文堂）155頁以下。

5 近年の環境法政策研究において学際的研究が主流となりつつある傾向からもうかがえる。また、法学研究においても、個別環境法以外の諸法の「グリーン化」「環境化」が指摘されている。代表的研究として、参照、及川敬貴『生物多様性というロジック－環境法の静かな革命』（勁草書房、2010年）64頁。

策を取り上げる。具体的な法制度化への影響については、主に先駆的に展開するドイツ法を事例として、日本法への示唆を得る視点から考察する⁶。

以下では、まず、持続可能性の理念展開における資源効率性の位置づけについて、国際的動向を踏まえつつ、EUおよびドイツにつき確認した上で（以下、1で述べる）、次に、ドイツ循環経済法制からうかがえる持続可能性理念の具体化について、具体的には資源効率性の向上に対する要請がどのように組み込まれているかを確認する（以下、2で述べる）。最後に、持続可能性の理念が法制度として機能するための条件と課題について言及して、本稿のまとめとする（以下、3で述べる）。

1 「持続可能性」の理念展開と資源効率性

(1) 国際的動向

2015年9月、国連は、新たに2030年を目標年とする持続可能な開発目標「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための2030アジェンダ」⁷を決定した。その中では、「持続可能な生産消費形態を確保する」ことが目標の一つに掲げられており（目標12）、社会構造の転換が求められている。その具体化目標として、「天然資源の持続可能な管理と効率的な利用を達成すること」（目標12.2）や「廃棄物の発生抑制、削減、リサイクルおよび再利用により、廃棄物の排出量を大幅に削減すること」（目標12.5）を提示している。また、OECDが掲げる「グリーン成長戦略」でも、環境負

6 本稿では、ドイツ循環経済法の2012年改正動向につき、勢一智子「ドイツ循環経済法の動向—2012年法の到達点」季刊環境研究176号（2014年）132頁以下、および同稿に掲げる拙稿を基礎としている。また、ドイツ循環経済法の展開に対する法規範論の視点からの検討として、勢一智子「持続可能な社会における法秩序の行方—ドイツ循環経済法の展開から」環境法研究38号（2013年）237頁以下を参照。

7 Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/70/L.1. 2001年に策定されたミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）の後継として国連で定められた、2016年から2030年までの国際目標であり、新たに17ゴール・169ターゲットからなる持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals: SDGs）が策定されている（http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1:2016/1/10）。

荷を抑える資源効率性の高い成長パターンへの移行により経済成長が見込まれるとして、経済政策と環境政策の双方の強化が目標とされている。このように、資源効率性の向上が持続可能な発展の有効な方策として示されている。

持続可能性の理念の具体化として「資源効率性」が提示された背景には、天然資源の枯渇、さらにグローバル市場における稀少資源の高騰、政情不安に伴う供給変動など、資源の安定確保に対する懸念がある。こうした具体的な支障への対応要請のある局面では、純粋な環境配慮を超えて、資源戦略の政策的要素が強く現れる。これは、経済システムを含む社会全体の構造として、環境利害をいかに考慮していくか、という社会的利害調整の着想と仕組みをもたらす。

(2) EUの動向

EUでは、1997年にアムステルダム条約において、第1部の基本原則で「持続可能な発展の原則」が規定されたことに直接的な法的契機を見ることができる。この基本原則は、持続可能な発展戦略として具体化されており⁸、2001年に欧州委員会が「EU持続可能な発展のための戦略」⁹を策定し、その後、2006年に同戦略を改定している（EU改定持続可能な発展のための戦略）¹⁰。同戦略では、「天然資源の保全と管理」において「リサイクルの促進と廃棄物の削減」が挙げられている。

持続可能な発展戦略と合わせて、資源効率性の向上を掲げているのは、EU中期成長戦略（EUROPE 2020）¹¹である。EUROPE 2020は、経済成長・

8 EU 環境政策の展開を含めて、参照、白井陽一郎『環境のEU、規範の政治』（ナカニシヤ、2013年）23頁以下。

9 A Sustainable Europe for a Better World: A European Union strategy for sustainable development, COM(2001)246.

10 参照、和達容子「改訂EU持続可能な発展戦略の概略」長崎大学総合環境研究2007（2007年）73頁以下。

11 Communication from the Commission, EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM(2010)2020. EUROPE 2020は、リスボン戦略が2010年に終了したことを受けて、2010年3月3日に策定されたものである。参照、EUROPE 2020 HP (http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm : 2016/1/10)。

雇用に関するEU戦略であり、3つの分野の成長、① 知的な成長（Smart Growth）、② 持続可能な成長（Sustainable Growth）、③ 包摂的な成長（Inclusive Growth）を目指す。このうち②に示すフラッグシップ・イニシアティブの一つとして、資源効率化（a resource-efficient Europe）が掲げられている。

このように、EUでは、持続可能な発展が幅広い射程を持つと同時に、環境負荷を低減していくという環境法上の主要な要請が、経済成長戦略の枠内に個別に位置づけられる構造にある。この現象は、資源効率性の向上に係る政策分野が、経済と環境の両面性を典型的に備える特性、すなわち、循環資源の経済利用促進という経済的側面と廃棄物もたらす環境負荷低減を目指す環境的側面を有する点に依拠するものといえる。しかしながら、現在では、気候変動防止や生物資源の保全など他の環境法分野にも両面性は少なからず見て取れるところであり、環境法政策一般にも共通する要請となっている。

さらに、具体化された政策内容に目を向けると、2011年の欧州委員会のコミュニケーション「資源効率化に向けたロードマップ」¹²では、下記の項目が挙げられている。

- ① 経済の転換：省資源経済への転換、成長と雇用の創出、自然資本に配慮した経済活動
- ② 持続可能な消費と生産：エコロジカル・フットプリントのEU法導入、REACHの強化、エコデザイン
- ③ 廃棄物から資源へ：廃棄物と有価物の再定義、最終残渣ゼロを目指すリサイクル強化
- ④ 環境に配慮した資源の価格政策：環境負荷の大きい活動への補助金撤廃、環境税への移行
- ⑤ 自然資本と生態系サービス：生態系サービスへの投資を促進する仕組み作り

12 Communication from the Commission, Roadmap to a Resource Efficient Europe, 2011/9/20, COM(2011) 571 final.

⑥ 指標, 対外的関係: 資源効率性の指標策定, 自然資本の指標策定, 国際連携

とりわけ, ③「廃棄物から資源へ」では, 廃棄物を二次資源として市場化することが強調されており, 循環資源市場の形成および拡大が環境負荷の低減につながることを意図されている。さらに, 資源効率性は, 生産分野のみならず, 消費についても要請されており, 消費構造の転換が資源効率性向上の要件と位置づけられている点は注目される。

また, 2014年の欧州委員会のコミュニケーション「循環型経済へ向かって」¹³では, 2030年までに一般廃棄物の70%, 容器包装廃棄物の80%のリサイクルを実現, 2025年時点でリサイクル可能な廃棄物の埋立処分の禁止を掲げており, この新たな目標が達成されることにより, 58万の雇用創出, 環境負荷低減と温室効果ガス排出削減が実現されると見込まれている。こうした目標に向けて, 資源生産性の基準として原資源消費量あたりのGDPを採用することが提案されている。ここでは, リサイクル促進を通じた資源効率化に伴う環境負荷低減の結果として雇用創出が導かれる構造となっている。

このようなEU資源効率化政策には, 2つのコンセプトがあり, 1つは, デカップリングであり, 資源消費と経済成長の切り離しを前提としている。2つは, イノベーションであり, 技術革新を通じて革新的な資源生産性の向上を図る狙いがある。

(3) ドイツの動向

前述したEUの資源効率化政策は, 各加盟国において国内政策・法制度として具体化される。例えば, ドイツでは, EU戦略の策定に合わせて, 2002年に国家戦略「ドイツのための展望—持続可能な発展のためのわれわれの戦略 (Perspektiven für Deutschland: Unsere Strategie für eine nachhaltige

13 Communication from the Commission, Towards a Circular Economy: A zero waste programme for Europe, 2014/9/25, COM(2014)0398 final/2; 本稿執筆後の2015年12月に欧州委員会から新たに行動計画を含む政策パッケージが公表されている (Closing the loop - An EU action plan for the Circular Economy, COM (2015) 614/2)。

Entwicklung) 」が策定されており、指標として、資源効率性（原資源生産性）+200%（2020年段階、対1994年比）が目標に掲げられている。これ以降、連邦環境省と研究機関との連携研究プロジェクトなども進められてきた¹⁴。

また、EUROPE 2020の国内移行措置として、国家改革プログラム（Nationales Reformprogramm Deutschland: NRP）が2011年以降、毎年策定されている¹⁵。資源効率性に特化したものとしては、2012年の資源効率化プログラム（Deutsches Ressourceneffizienzprogramm: ProgRess）¹⁶があり、これは、2012年に策定された資源の持続的利用に関する初の包括的プログラムである。また、連邦政府の諮問機関として専門家委員会（Der Rat für Nachhaltige Entwicklung: RNE）もおかれている。

法規範における持続可能な発展の要請は、1994年に創設された基本法20a条に憲法上の要請が読み取れると解されている。基本法20a条では、持続可能な発展に係る明文はないが、「次世代への責任において（Verantwortung für künftige Generationen）」の文言から導かれると解釈されており、国家目標規定に含まれる¹⁷。

14 Vgl. K. Kristof/ P. Henricke, Endbericht des Projekts: “Materialeffizienz und Ressourcenschonung, (MaRes), Dez. 2010; P. Henricke/K. Kristof/T. Götz (Hrsg.), Aus weniger mehr machen: Strategien für eine nachhaltige Ressourcenpolitik in Deutschland, 2011. 同プロジェクトは、資源効率性の向上を提唱する「ファクター X (Faktor X)」の考え方を基礎とする。Vgl. F. Schmidt-Bleek, Wie viel Umwelt braucht der Mensch?—MIPS—das Mass für ökologisches Wirtschaften, 1994. 以上の動向につき、勢一智子「循環型社会の法戦略—環境イノベーションを誘導する法政策」環境管理47巻11号(2011年) 32頁以下も参照。

15 ドイツ国家改革プログラムの紹介として、参照、伊藤白「ドイツの経済成長戦略—EUの『リスボン戦略』と『欧州2020』におけるドイツの『改革計画』」レファレンス2011年11月号115頁。

16 BMUB, Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen, am 29. Feb. 2012. なお、2015年8月には、同プログラムの後続版の第一次草案が公表されている。Vgl. BMUB, Entwurf zur Fortschreibung des Deutschen Ressourceneffizienzprogramms (ProgRess II), am 18. Aug. 2015 (<http://www.bmub.bund.de/themen/wirtschaft-produkte-ressourcen/ressourceneffizienz/fortschreibung-des-deutschen-ressourceneffizienzprogramms/>; Stand 10.01.2016).

ドイツ法にとって、持続可能な発展 (Nachhaltigen Entwicklung) は、国際法・ヨーロッパ法経路で採用された理念であり、ここには、環境・経済・社会の統合的発展、いわゆる三柱コンセプト (Drei-Säulen-Konzept) も、その沿革に拠る¹⁸。三柱コンセプトの含意する経済的・社会的発展は、他者の環境利益、とりわけ次世代の利益を損なうことなく実現すべき要請であり、3つの目標の相互接続性が強調される¹⁹。

こうした持続可能な発展の理念は、環境法領域において展開されてきた経緯があり、環境法理論においては、持続性原則 (Nachhaltigkeitsprinzip) として一般法理に位置づけられる²⁰。その重要性から、環境法典法案では、単独の条文が構想されていた²¹。持続性原則の具体化は、資源効率分野以外の個別法にも散見されるところである²²。

(4) 参照領域としてのドイツ資源循環法制

このような動向にあるドイツでは、資源循環は、生産者責任を展開させてきた法領域であり、容器包装廃棄物回収制度の例に見るように、持続性原則の要請に動的に対応してきた法制度構成となっている。資源循環は、前述のように、EUの持続可能な発展戦略の具体化としても主要な政策領域に挙げられている。また、国内法における制度化に着目すると、ドイツで

17 Vgl. U. Ramsauer, Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: H.-J. Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl., 2014, S. 137. なお、持続性原則およびそれに基づく世代間公平を担保する目的から、基本法に20b条を新たに追加する法案等の議論も見られる。Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Grundgesetzes zur Verankerung der Generationengerechtigkeit, BT-Drucks. 16/3399, vom 9. 11. 2006. Vgl. W. Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 15f.; W. Kahl, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖV 2009, S. 2ff.

18 Vgl. Vgl. Enquete-Kommission, Abschlussbericht "Schutz des Menschen und der Umwelt", BT-Drs. 13/11200 vom 26. Juni 1998, 30ff. K. Gehne, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, 2011, S. 107ff.

19 Vgl. Bundesregierung, Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, S. 11.

は、資源循環の促進に向けて、2012年に関連法の全面改正を経て、EU標準に基づく法制度設計も新たに導入されている。

(a) 資源循環法制の沿革—廃棄物法から循環経済法への展開

ドイツ法において、日本の「循環型社会」に相当する概念は、「循環経済 (Kreislaufwirtschaft)」である。この用語は、1994年の廃棄物処理法の改正に伴い、法律名に採用されて以降、廃棄物処理・資源循環分野の最重要概念となっている。

廃棄物法の沿革に遡れば、「循環経済」の仕組みが法改正を経て段階的に導入・展開されていることを確認することができる²³。廃棄物法の全国的な法体制整備は、1972年の廃棄物処分法 (Abfallgesetzigesetz: AbfBesG)²⁴の成立である。これにより、廃棄物処理は、従前の地域分散型から統一的法体制となった。リサイクルの端緒となったのは、1986年の廃棄物の抑制および処理に関する法律 (Abfallgesetz: AbfG)²⁵である。この法律のもとで、1991年に容器包装廃棄物令 (Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen : Verpackungsverordnung)²⁶が制定される

20 Vgl. R. Schmidt/W. Kahl/K. F. Gärditz, Umweltrecht, 9. Aufl., 2014, S.124f.; W. Erbguth/S. Schlacke, Umweltrecht, 5. Aufl., 2014, S. 47f. 持続性概念の歴史的発展経緯につき, vgl. Gehne (Fn. 18), S. 11ff. 事前配慮原則 (Vorsorgeprinzip) の関連原則として挙げるものとして, vgl. M. Kloefer, Umweltrecht, 3. Aufl., 1998, S. 175.; ders., Umweltschutzrecht, 2. Aufl., 67f.

21 § 1 III UGBI-RefE 2008.

環境法典法案 第 1 条 3 項 環境法典法案における持続性の要請

1. 再生不可能な環境資源は、大切かつ節約的に利用すること
2. 再生可能な環境資源は、継続的な使用を確保するよう配慮して利用すること
3. 自然的生存基盤の機能を維持すること

22 Vgl. z. B. § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB, § 1 WHG, § 1 Abs. 3 B Nat SchG, § 1 S. 1 B Bod SchG, § 1 Abs. 2 ROG.

23 ドイツ廃棄物法の発展経緯につき, vgl. G. Franßen, Abfallwirtschaftsrecht, in: Auftrag des Arbeitskreises für Umweltrecht: AKUR (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 4 Aufl., 2012, S. 1059ff.; A. Versteil/T. Mann/T. Schomerus, Kreislaufwirtschaftsgesetz: Kommentar, 3. Aufl., 2012, S. 1f.; H. D. Jarass/F. Petersen (Hrsg.), Kreislaufwirtschaftsgesetz: Kommentar, 2014, S. 5ff.

24 Vom 7. Juni 1972, BGBl. I 873.

25 Vom 27. August 1986, BGBl. I 1410.

26 Vom 21. August 1998, BGBl. I S. 2379.

など、本格的なりサイクル法制度が導入されることとなった。1986年法は、1994年に「循環経済」を法律名に採用した循環経済・廃棄物法（Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz: KrW/AbfG）へと改正されている。同法は、廃棄物の発生抑制と循環利用を循環経済の基本原則に掲げ、その推進方策として製品等に関する包括的責任を事業者に求めた点に特色があった。さらに2012年に、この法律は、全面的に改正されて、循環経済法（Kreislaufwirtschaftsgesetz: KrWG）²⁷となっている。

ドイツにおける同分野の法は、当初、廃棄物処分を確保する法律として制定されたが、その後、リサイクルの要請に応じて、リサイクルに係る基本理念と諸規定を段階的に追加して、現在では、廃棄物処理法を包摂する形で循環経済法を構成している。この経緯は、循環型社会形成推進基本法のもとに廃掃法とリサイクル関連法との両輪で構成される日本法とは対照的である。

(b) 循環経済法における「持続可能性」—資源効率性向上への展開

以上のような経緯により、ドイツ循環経済法領域では、持続可能性の要請を具体化する主要な方策として、近時、資源効率性の向上を強化する動きが見受けられる。この経緯としては、以下の点が挙げられる。

1つは、環境法のヨーロッパ化がある。他の環境法分野と同様に、廃棄物管理においてもヨーロッパ化が進展している。前述の一次資源の節約に加えて、「持続可能な廃棄物管理」（Nachhaltige Abfallwirtschaft）として、その実現に向けた取り組みが進められている²⁸。具体的には、2005年から埋立処分前の事前処理が義務化され²⁹、これにより、中間処理施設等が拡充された。また、生ゴミ、古紙、金属などについても分別収集の全国的導入も予定されている。いずれもEU廃棄物枠組み指令（Richtlinie 2008/98/EG: Abfallrahmenrichtlinie）のもとで進められている資源効率性向上の方策で

27 Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz: KrWG), BGBl. IS. 212.

28 ドイツは、資源循環の促進に向けてEU指令への反映に尽力した他、ドイツ国内では、EU指令の要求を上回る目標値を掲げている。そうした野心的な目標実現のために新たな基幹法が求められてきた。

あるが、具体的な取り組みにおいては、EU基準を上回る目標値が設定されており、例えば、家庭廃棄物のリサイクル率については65%（EU指令50%）、建材リサイクル率には80%（EU指令70%）が目標とされている。このようなEU標準化が背景要因にある。

2つに、先駆的事例の存在がある。1991年に制定された容器包装廃棄物令を通じた生産者責任の制度化は、生産段階に着目して自然資源の節約と資源循環の促進を図るものであり、資源効率性の向上を実現する市場および社会基盤の形成を目標とする³⁰。数十年の制度運用を経て、当該分野で構築された資源循環体制は、資源効率性向上に欠くことができない地位を占めていると同時に、強力な推進力となる。

3つとして、資源政策へのシフトが挙げられる。持続可能な発展戦略において明示されたように、資源効率性の向上には、社会経済に不可欠な自然資源の節約に対する要請が大きい。これは、EU政策指標が原資源利用量から資源生産性を捉える点（資源生産性＝原資源／GDP）からも見て取れる。ここには、資源政策として、廃棄物を「資源」として位置づける制度設計が採用されている。

以下では、こうした視点からドイツ循環経済法制を参照領域として、持続可能性の制度的具体化について検討する。

29 廃棄物の直接埋立を原則として禁止し、焼却処理や機械・生分解処理による事前処理を義務付ける法規命令として一般廃棄物埋立令（Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen: AbfAbIV）が制定されており、その後、廃棄物埋立令（Verordnung über Deponien und Langzeitlager: DepV）に引き継がれている。同令につき、参照、勢一智子「ドイツ一般廃棄物埋立令」『平成17年度世界各国の環境法制に係る比較法調査報告書』（社団法人・商事法務研究会、2006年）129頁以下、同「ドイツ廃棄物埋立簡素化令」『平成21年度世界各国の環境法制に係る比較法調査報告書』（社団法人・商事法務研究会、2010年）71頁以下。

30 容器包装廃棄物の循環利用制度の本質的変更に係わる改正は、第5次改正令による。参照、勢一智子「ドイツ容器包装回収制度における生産者責任の展開—容器包装廃棄物令第5次改正から」西南学院大学法学論集42巻3・4号（2010年）164頁以下。同制度の沿革につき、喜多川進『環境政策史論—ドイツ容器包装廃棄物政策の展開』（勁草書房、2015年）が詳細である。

2 ドイツ循環経済法制における「持続可能性」の具体化—資源効率化の要請

(1) 法分野のコンセプト転換

ドイツにおいて資源循環の基礎となる法律である循環経済法 (KrWG) は、廃棄物法から展開した法律であり、EU廃棄物枠組み指令への国内法適合に伴い、2012年に全面改正されている³¹。この法改正では、コンセプト³²の1つに資源循環における資源効率性の向上が挙げられる³³。そのため、改正法は、EU指令への適合にとどまらず、廃棄物管理を資源管理へと積極的に展開し、EU法を踏まえてドイツが市場競争で優位に立つことを意図する³⁴。これには、資源廃棄物市場は、500億ユーロ規模が想定されており、将来性のある市場分野として注目される背景がある³⁵。

このコンセプト転換は、法律名に象徴されている。具体的には、法律名から「廃棄物処分 (Beseitigung)」が削除されることにより、法律の重点は、廃棄物の発生抑制からリサイクルまで、あらゆる処理を包括する廃棄物管理 (Abfallbewirtschaftung) へ移行している³⁶。この方針は、2020年までに処分ゼロにすることを目指し、持続的な資源政策を掲げる政府目標と合致する³⁷。

31 Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz: Begründung, BT-Drucks. 17/6052, S. 138f.; F. Petersen, Entwicklungen des Kreislaufwirtschaftsrechts: Die neue Abfallrahmenrichtlinie – Auswirkungen auf das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, NVwZ 2009, S. 1063ff.; M. Scheier, Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie, ZfW, 2011, S. 5f.

32 改正法にかかるコンセプトは、連立協定書 (Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode: Wachstum, Bildung, Zusammenhalt, 26. Okt. 2009. <<http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>, 5. Feb. 2012>) にそって構成されている。

33 Vgl. Aus der Gesetzgebung: Bundeskabinett beschließt Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, UPR 2011, S. 217f.

34 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP (Fn. 32), S. 32.

35 Vgl. Umweltminister N. Röttgen, Rede zum Entwurf KrWG vor BT, 28.10.2011.

36 Vgl. Begründung (Fn. 31), S. 167. 許可施設操業者の義務として、廃棄物の発生抑制とリサイクル等が求められる。Vgl. § 51 Nr. 3 BImSchG.

37 Vgl. P. Hennicke/K. Kristof/T. Götz (Hrsg.), Aus weniger mehr machen: Strategien für eine nachhaltige Ressourcenpolitik in Deutschland, 2011.

このように、法改正を通じて、廃棄物政策から資源政策への転換が法律のコンセプトとして明確化されている。とりわけ、循環資源の市場経済化としては、廃棄物の経済的利用から財（Wirtschaftsgut）への転換が求められるなど、法制度においても経済法と環境法との接続が重視される。また、ここには、資源循環政策のEU化が指摘されるが³⁸、この背景には、前述のように成長戦略のEU化傾向も見て取れる。

(2) 優先順位の明示と「最善選択」の要請

循環経済法では、EU廃棄物枠組み指令に対応して（指令4条）、新規の5段階における廃棄物管理の優先順位原則（die neue fünfstufige Abfallhierarchie）が規定されている（6条）。旧法は、3段階を採用しており、具体的には、1）「発生抑制（Vermeidung）」、2）「再利用（Verwertung）」、3）「処分（Beseitigung）」の順で廃棄物処理の優先度を要請してきた。これに対して、2012年に改正された現行法では、再利用レベルをさらに3段階に細分化し³⁹、全体で下記に示す5段階とした。

- ① 発生抑制（Vermeidung）
- ② 再使用のための準備（Vorbereitung zur Wiederverwendung）
- ③ 再利用（Recycling）
- ④ その他の再利用、とりわけエネルギー利用（energetische Verwertung）
および充填利用（Verfüllung）
- ⑤ 処分（Beseitigung）

新規の5段階の廃棄物管理による要請としては、環境保護の観点から、そのつどの最善の選択が優先される。優先順位の選択では、生態系への影響と人間の生命身体の保護が重視されるが、それとともに、技術的、経済的、社会的影響が考慮されることとなる（6条2項4文）。すなわち、廃棄物管理における優先順位の原則を明確にしつつ、その個別的選択においては、「持続性」の観点から判断を要請する。また、廃棄物管理のあり方については、

38 Vgl. Kahl (Fn. 20), S. 486f.

39 Vgl. Begründung (Fn. 31), S. 188f.

カスケード的利用 (Kaskadennutzung) の強化が提示されている。カスケード的利用とは、素材を繰り返し活用する利用方法を指し、法定される優先順位を尊重しつつ、環境配慮から最善かつ経済適合的な利用が求められる⁴⁰。このように、環境配慮にとっても経済適合性からも望ましい利用を選択する高度な法的要請となっている。これは他方では、事業者等に対する動態的な義務づけ (dynamische Grundpflichten) を構成する制度であり、その点も課題となる⁴¹。

(3) 資源化の促進①・・・「副産品」カテゴリーの導入

前述の優先順位の明示に見るように、持続可能性の要請においては、自然資源の節約のために、循環資源の活用促進が強調される。従前から、廃棄物関連法制においては、廃棄物を循環資源として再利用することを求めており、そのための法規定をおいてきた。しかし、それにもかかわらず、市場経済システムの中で廃棄物の再生利用がなお十分に進んでいない状況がある。資源効率性を向上させるためには、循環資源の利用を市場において容易にする選択肢が求められた。EU法を受けて⁴²、本法では、廃棄物から除外される2つの新規カテゴリーが導入されている⁴³。以下では、それぞれの法規定を概観する。

(a) 副産品の定義と位置づけ

まず、1つの方法として、生産工程において主製品とともに産出されるが、そのまま使用・流通が可能であり廃棄物とならない場合について、新たなカテゴリーを設定して「副産品 (Nebenprodukt) 」⁴⁴とした。これにより、製品として市場で活用することができ、廃棄物の発生抑制を強化することが可能となる。

40 Vgl. zu BR-Drucks. 682/11.

41 Vgl. F. Petersen, Die fünfstufige Abfallhierarchie – Funktionen und Probleme, in: M. Kloepfer (Hrsg.), Das neue Recht der Kreislaufwirtschaft, 2013, S. 60ff.

42 個別規定に対する要請の詳細につき, see European Commission DG Environment, Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, June 2012.

副産品については、循環経済法4条に規定されている⁴⁵。同条1項で副産品に該当する諸条件が定められており、副産品の判定基準は、同条2項により法規命令に委任される。副産品という法的位置づけを得られることにより、廃棄物の有するネガティブなイメージから解放される点で⁴⁶、市場において優位となる期待がある。

循環経済法4条は、廃棄物と副産品を区分するための規制であり、EU廃棄物枠組み指令5条を国内法に移行し、文言もほぼ踏襲している⁴⁷。従前のドイツ廃棄物法では、両者の区別は、もっぱら廃棄物該当性の判断、具体的には、廃棄の意思 (Entledigungswillen) の解釈によって行われてきた。廃棄の意思に基づく一般的規制は、改正後の現行法にも存在する (循環経

43 本稿で取り上げるヨーロッパにおける廃棄物の資源化促進に関する事例および制度運用状況については、2014年11月に実施した現地ヒアリング調査を基礎としている (調査先: ドイツ連邦環境省 (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, in Bonn), ヘッセン州環境気候変動・農業・消費者保護省 (Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, in Wiesbaden), ザールラント州環境・消費者保護省 (Saarländisches Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz, in Saarbrücken), ニーダーザクセン州環境・エネルギー・気候変動防止省 (Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, in Hannover), 社団法人ドイツ建材研究所 (FEhS-Institut für Baustoff-Forschung e.V., in Duisburg-Rheinhausen), 欧州委員会環境総局 (European Commission, Directorate-General for the Environment, in Brussels), フランス環境省 (Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, in Paris))。本調査でお世話になった方々には、改めてお礼を申し上げます。

44 本稿では、EUおよびドイツの法制度において採用されている当該原語 (Nebenprodukt, by-product) につき、訳語として「副産品」を使用する。一般的な訳語としては、「副産物」が通用しているところであるが、日本における「副産物」という用語には、主産物と同時に発生する廃棄物も含まれる概念として用いられることもあることから、EUおよびドイツの制度との混乱を回避するために、本稿では、これを本語の訳語として採用していない。同様に「副産品」を用いるものとして、循環資源法制研究会編『「廃棄物」ではなく「資源」に—天然資源の持続可能な管理及び効率的な利用のために』(みずほ情報総研(株), 2015年)を参照。

45 循環経済法における副産品の概念につき、vgl. A. Schink, Der Abfallbegriff im Kreislaufwirtschaftsgesetz, UPR 2012, S. 205ff.; W. Frenz, Grenzen des Abfallbegriffs nach dem neuen Kreislaufwirtschaftsgesetz, NVwZ 2012, S. 1590ff.

46 Vgl. Jarass/Petersen (Fn. 23), S. 143.

済法3条3項)。循環経済法における「廃棄物 (Abfälle)」の定義は、①占有者からの離脱、②占有者からの離脱の意思、および③占有者からの離脱すべきとされる、あらゆる物質もしくは物体を指すと規定される (3条1項)⁴⁸。この規定は、EU廃棄物枠組み指令と同じであるが、本法の2012年改正以前から変更はなく、廃棄物の定義自体が法改正により変更されたものではない。これに対して、4条は、特別規制として、これを補完する位置づけとなり、生産過程で発生した物質および物体について、特定の客観的状況から副産品と認めうる要件について規定する。

(b) 副産品の認定要件

副産品と認定される要件は、4点掲げられている (4条1項1号から4号)。これらの諸要件については、廃棄物と副産品の区別に関するヨーロッパ裁判所の判例を通じて今日までに展開されたものである⁴⁹。これが基礎となり、EU廃棄物枠組み指令5条およびそれを受けた循環経済法4条が置かれることとなった。具体的な要件は、市場における再利用が確保されており、その再利用の安全性等が保障されていること、主製品の生産工程の一部として生産されて、追加的処置を要しないことが挙げられる (4条1項)。

これらの要件を充足することにより副産品認定となるが、副産品としての属性に対する真の要請は、最終的には、主製品と同水準の環境保護・安全基準を担保することにある⁵⁰。副産品であっても、製品に対して通常要求される製品安全・環境保護・健康保護に係る法規制を満たし、その利用が人間と環境への有害な影響をもたらさないことが確保される必要がある。

副産品の産出される生産工程の範囲はかなり広く捉えられている⁵¹。本法

47 Vgl. BR-Druks. 216/11.

48 循環経済法 3 条 1 項では、「本法における廃棄物 (Abfälle) とは、その占有者から離脱し、離脱することが意図され、もしくは離脱すべきとされる、あらゆる物質もしくは物体 (Gegenstände) である」と規定されている。

49 Vgl. Schink (Fn. 45), S. 205.

50 Vgl. F. Petersen/ J. Doumet/ G. Stöhr, Das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz, NVwZ 2012, 521, S. 522f.

51 Vgl. Schink (Fn. 45), S. 206. なお、第 2 号の要件 (追加的措置を要しない) および第 3 号の要件 (生産工程と統合的構成部分として生産) が挙げられているが、2 号は事前処理に係る要件であり、3 号は、生産工程に対する要件である点が異なる。

の生産工程には、工業工程のみならず、鉱業・農業・林業も含まれる。将来的には、幅広い分野で資源効率性の向上が期待される。

【参照条文】

第4条1項

物質および物体が生産過程において発生する場合、以下に掲げる事項に該当するときは、当該物質および物体を副産品とし、廃棄物とみなさない

- 1 当該物質および物体の再利用が確保されている
- 2 通常の工業的処理を超える追加的処置を必要としない
- 3 当該物質および物体が生産工程の統合的構成部分として生産される
- 4 追加的再利用が適法である；当該物質および物体がそのつどの再利用すべてに適用される製品保護・環境保護・健康保護の諸要求を充足し、かつ全体として人間と環境に有害な影響をもたらさない。

(c) 副産品をめぐる実務への影響

副産品と廃棄物の境界は、従前からEUでもドイツでも議論が多く、司法判断も出されている⁵²。EU指令とその国内法移行により、副産品にかかる法規定が置かれることとなり、EU市場において新規カテゴリーが創設された点では、大きな変更である。ただし、その内容と要件は、従前からの実務と判例を基礎としており、同法の規定により、実務判断に直ちに大幅な変更を伴うものではないと解されている⁵³。

実務において取り組みが先行している典型例には、製鉄工程で発生する高炉スラグ（Hochofenschlacke）が挙げられる⁵⁴。高炉スラグを含む鉄鋼スラグなど一部の資材については、製鉄業等大規模な産業集積を有する地域において、地域産業に対する振興策として、柔軟な運用を行う例も見受けられる。特徴的な例として、ノルドライン・ヴェストファーレン州では、

52 Vgl. L. Giesberts/M. Reinhardt (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Umweltrecht: KrWG, Stand. 1. Juli 2015, § 4 Rn. 1f.; Jarass/Petersen, (Fn. 23), S. 144f.

53 Vgl. Versteyl/Mann/Schomerus (Fn. 23), S. 61

54 Vgl. Giesberts/Reinhardt (Fn. 52), § 4 Rn. 12.

州環境省は、特定事業者との個別協定形式により、副次的に産出される資材について品質管理と適正な利用を確保させた上で、廃棄物から除外して循環的利用の促進を図ってきた⁵⁵。これまでに製品認定を認める複数の協定が締結されている⁵⁶。

他方で、こうした独自の取り組みは、副産品という新規カテゴリーが法的に創設された後には、全国統一的な基準化により変更を迫られる。現在、同法の委任に基づく法規命令の草案作成が進められており⁵⁷、この代替建材令 (Ersatzbaustoffverordnung)⁵⁸が制定されれば、副産品に係る法的運用には連邦統一基準が示されることとなる。

(4) 資源化の促進②・・・廃棄物性の終了認定制度

(a) 廃棄物性の終了認定制度の着想

資源化の促進に係るもう1つの方策は、廃棄物のうち、循環資源となりうる一定要件を満たした場合については、その廃棄物としての属性（以下、「廃棄物性」という）が終了されたと認定して、通常の流通取引ルートに

55 ドイツ環境法領域において、行政と事業者が合意形成を通じて環境法政策の実施に取り組んできた事例は、学界でも以前から知られており、また日本でもすでに多数の紹介がある。参照、松村弓彦『環境協定の研究』（成文堂、2007年）133頁以下。

56 ノルドライン・ヴェストファーレン州環境省が締結した協定として、例えば、vgl. Vereinbarung über die rechtliche Behandlung von Hüttensand und Hochofenstüchschlacke der Firma ThyssenKrupp Stahl AG, 20. Dez. 2005; Vereinbarung mit den Hüttenwerken Mannesmann GmbH zur Produkteigenschaft von Schlacken, 22 Sep. 2006; Vereinbarung REA-Gips 2007 LNW-BauMineral GmbH, 29. Nov. 2007. Vgl. A. Versteyl, Was ist „Abfall“? – Neue Begriffsbestimmungen und Anwendungsbereiche, in: Kloepfer (Fn. 41), S. 49.

57 代替建材令を含む包括的法規命令 (Mantelverordnung) は、2015年7月時点で第3次案が公表されている。なお、この包括的法規命令は、代替建材令の他、地下水令、埋立令および土壤汚染防止令の改正令により構成されており、地下水保護や土壤汚染防止の観点から関連規制の整合性確保に主眼が置かれている。Vgl. Dritter Arbeitsentwurf Mantelverordnung, Grundwasser/ Ersatzbaustoffe/ Bodenschutz, vom 23. Juli. 2015.

58 Entwurf der Verordnung über Anforderungen an den Einbau von mineralischen Ersatzbaustoffen in technische Bauwerke (Ersatzbaustoffverordnung—ErsatzbaustoffV).

戻す方法がある。この「廃棄物性の終了認定制度（Ende der Abfalleigenschaft）」も、副産品と同様に、EU廃棄物枠組み指令の国内法移行に伴い、循環経済法に導入された新規カテゴリーである（5条）。

廃棄物性の終了に関する規定は、EUでもドイツでも実務上重要な意味を有する点が指摘されている⁵⁹。生産時に廃棄物との区別を規定する副産品と異なり、廃棄物性の終了認定は、ひとたび廃棄物と性質づけられた物質等について、製品としての地位を付与するための手続となる。市場における物質フローの中で資源を拡大するものであり、その認定に要求される処理過程について定めるのが本規定である⁶⁰。

なお、同条での再利用処理には、特定の処理を除外する規定はないため、エネルギー利用も含まれると解される⁶¹。

(b) 廃棄物性終了の認定要件

具体的な要件については、5条1項各号に廃棄物性の終了に係る諸条件が明示されている。基本的な考え方は、副産品の場合と共通しており、市場において商品価値が認められること、本製品と同様の技術水準や安全水準を満たすことなどが要請される。とりわけ、人体や環境に有害な影響を及ぼさないことを確保する点は強調される。ここでもヨーロッパ裁判所の判例を踏まえた基準が採用されている。

なお、具体的な規制は、同条2項により法規命令に委任されている。ただし、人体や環境に対する保護要請については、EU法の基準が優先されるため、国内規制は補完的に留まる。EU規則により基準が定められている具体例として、鉄鋼やアルミニウムのスクラップに対する廃棄物性終了基準⁶²が

59 Vgl. A. Schink/A. Versteyl(Hrsg.), Kommentar zum Kreislaufwirtschaftsgesetz, 2012, § 5 Rn. 2, 17.; G. Herbert, Zahn Jahre Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, NVwZ 2007, S. 617ff.

60 Vgl. Jarass/Petersen (Fn. 23), S. 155f.

61 Vgl. Schink (Fn. 45), S. 207. そのため、エネルギー利用が想定されるバイオ系廃棄物 (Biofuels, Holzpellets, Biobrennstäuben, Granulaten) についても、これに該当する可能性が指摘される。

62 Verordnung (EU) Nr. 333/2011 vom 31. März 2011 Festlegung von Kriterien zur Bestimmung, wann bestimmte Arten von Schrott in der Richtlinie 2008/98/EG, des Europäischen Parlaments und des Rates nicht mehr als Abfall anzusehen sind, ABl. L 94/2, S. 1ff.

挙げられる。本規則は、EU廃棄物枠組み指令6条2項に基づいて定められている⁶³。

具体的な認定に際しては、処理等を行う施設許可に係らしめる制度が予定されており⁶⁴、従前の実務運用状況およびEUを含む判例を踏まえた認定基準になるものと見込まれる。

(c) 廃棄物性終了認定制度の意義—「廃棄物」と「製品」の法的相違点

廃棄物性の終了認定制度は、廃棄物を製品として再度、市場に戻す仕組みである。この制度の意義は、市場取引においては、廃棄物としての再利用か、製品としての循環的利用かを分ける役割にある。廃棄物の市場価値が一般に低いことから、この制度は、循環的利用に対する市場価値を高めることを可能にし、資源化の促進に寄与する。法制度からみると、廃棄物と製品の相違点は、廃棄物に対する規制か、製品に係る規制のどちらが適用されるかにある。廃棄物と製品とは異なるが、いずれについても流通・利用に対して、環境配慮の要請からそれぞれの性質に応じて一定の規制がおかれている⁶⁵。これについて、一定の要件に照らして、市場ニーズに合った法規制を適用させることに、この制度の役割がある。

この認定制度の存在意義は、既存の諸規制およびそのもとでの市場経済において、ある物質等に対して、廃棄物とするか製品とするか、より効率的・効果的に管理・利用可能な方を選択できる点にある。当該物質のライフサイクル全体から判断して、どちらの方が循環的利用を促進するか、また、人間と環境への有害な影響を回避できるか、相対的な評価が可能となる⁶⁶。社会全体の物質フローの視点から効率性の高い資源利用を追究する点で重要な方策である。

循環経済法領域が廃棄物法から次第に資源法へと転換してきた経緯を踏まえれば、廃棄物と区分される準・製品のカテゴリーは、法制度運用のみ

63 Vgl. R. Cosson, Die EU-Abfallende-Verordnung für Eisen-, Stahl-, und Aluminiumschrott, AbfallR 2011, S. 123 ff.; Schink/Versteyl (Fn.59), § 5 Rn, 54ff.

64 Vgl. Versteyl (Fn.56). S. 48.

65 Vgl. Jarass/Petersen (Fn. 23), S. 143f.

66 Vgl. Jarass/Petersen (Fn. 23), S. 154.

ならず、今後の市場動向を通じて実効化される。そのため、諸要件の具体化は、引き続き議論となると見込まれるところであり、この点は、副産品についても共通する。

【参照条文】

第5条1項

物質もしくは物体の廃棄物性は、その再利用処理が完了し、かつ下記の項目に該当する場合に終了する、

1. 一定の用途で一般的に再利用されること
2. 市場もしくは需要が存在していること
3. その用途があらゆる技術水準や法規定・規格を充たしていること
4. その利用により人体や環境に有害な影響を及ぼさないこと。

(5) 有害性の回避・低減

持続可能性の要請からは、有害性に伴うリスクからの人体および環境の保護が強調される⁶⁷。そのため、循環経済法では、有害廃棄物に対する特別規制をおくが、有害性規制は資源効率性の向上にとっても重要な意義を有する。

有害性 (gefährlich) の概念については、法規定をおき (3条5項) 、法規命令等によって指定される。これに基づき、有害性を有する廃棄物が特定され、通常の廃棄物との混合処理が禁止されたり (9条2項) 、取扱い事業者に対して一定要件が定められるなど (54条) 、特別の取扱いが義務づけられる。

同法では、有害性を有する廃棄物を指定することにより、それらを資源循環ルートから排除する。これにより、それ以外の廃棄物すべてについて、有害性のないもの (nicht gefährlich) と推定される (3条5項) 。そのため、

67 この点は、実務レベルにおいても重視されており、制度運用上も留意されている実態が、州担当部局に対するヒアリング調査 (2014年11月、ヘッセン州、ザールラント州およびニーダーザクセン州) でも確認された。

この有害性認定は、通常廃棄物の循環利用を促進する仕組みとなる。また、全体の物質フローに着目すれば、総体的な有害性の低減は、循環利用可能な資源の増加につながり、資源効率性の向上を推進する。

他方で、有害性の回避・低減には、生産段階からの対処が必須となる。有害性の低減を強化するためには、静脈レベルでの対応では不十分であり、統合的製品政策 (Integrated Product Policy) とリンクした政策を推進することが肝要となる⁶⁸。すなわち、持続可能性の要請から有害性に着目する視点は、廃棄物にとどまらず、製品に対しても共通する。

(6) 消費構造の転換

持続可能性の観点から注目されるのが、消費行動への働きかけを強調する点である。この点は、改正法により新たに導入されたプログラムである「廃棄物発生抑制プログラム」 (Abfallvermeidungsprogramme) (33条) の内容からも見て取れる。このプログラムは、EU指令に対応する措置として (指令29条以下)、その策定根拠が法改正により創設された⁶⁹。最初のプログラムは、2013年12月12日までに策定すべきことが規定されており (33条5項)、同規定に従い2013年7月31日に策定されている⁷⁰。

同プログラムは、廃棄物発生抑制を目的とする最初の体系的かつ包括的なプログラムであり、発生抑制のための具体的な措置や方策を定めている。ここでは、製品ごとに異なるライフサイクルを考慮して、生産・販売・使用等の各過程に応じた諸措置を提示している。また、廃棄物発生抑制の可能性や環境影響に加えて、経済的、社会的および法的な観点からも望ましい方策が推奨されている。具体的には、教育や研究開発のほか、EUエコデザイン指令 (EU-Ökodesign-Richtlinie) に基づく規格研究の推進、製品の

68 The European Commission, the Green Paper of 7 February 2001 on integrated product policy, COM (2001) 68. EUの統合的製品政策につき、参照、柳憲一郎「製品規制・総論—欧州の統合的製品政策」環境管理 44巻3号 (2008年) 233頁以下。

69 Vgl. W. Frenz, Rechtliche Rahmenbedingungen der Abfallvermeidung, in: A. I. Urban/ G. Halm (Hrsg.), Abfallvermeidung, 2013, S. 32f.

70 BMU, Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder, Juli 2013.

再利用や修理に対する組織的・財政的支援、カーシェアリングのような「所有に代わる使用 (Nutzen statt Besitzen)」というコンセプトの推奨、製品の製造と流通で発生する食品廃棄物を削減するための官民協力、およびブルーエンジェル (Der Blaue Engel) の登録分野の拡大などが提示されている。

廃棄物発生抑制に向けて、今回の法改正をきっかけに、既存の仕組みの改善にくわえて、新たな取り組みを構想する議論も行われている⁷¹。例えば、製品の多元的・長期的再使用などが挙げられており、製品生産において、再生可能な素材を選択することが、カスケード的利用や廃棄物の発生抑制の視点から要請されることになる。

同時に、廃棄物の発生抑制および再使用の強化は、循環資源の原料調達にも影響を及ぼす。自治体による循環経済構想では、再使用の強化は、社会・労働政策目標に適合させることが要求されている⁷²。この点は、国レベルでも、新たな政策の下で想定される市場競争により、ダンピング等の発生が懸念されており、公正な競争のための基盤の必要性を連邦議会が要請している⁷³。

3 「持続可能性」の機能条件と課題

以上、ドイツ循環経済法における資源効率性の向上に係る方策について概観した。これを踏まえて、ここから見て取れる持続可能性の機能条件と課題について、言及して本稿のまとめとしたい。

(1) 政策のパラダイム転換への制度的対応

まず、1点目に、政策転換に適応可能な制度的対応の必要性が挙げられる。資源循環に対する持続可能性の要請においては、廃棄物政策から資源政策へのパラダイム転換がキーとなるが、それを可能にする制度構造が政策実

71 Vgl. zu Drucks. 682/11; T. Schomerus/L. Herrmann-Reichold/S. Stropahl, Abfallvermeidungsprogramme im neuen Kreislaufwirtschaftsgesetz - ein Beitrag zum Ressourcenschutz?, ZUR2011, S. 507.

72 Vgl. zu Drucks. 682/11.

73 Vgl. zu Drucks. 682/11.

現には不可欠である。

これに関しては、資源循環のあり方に対する制度理念およびそれを具体化する制度として、廃棄物管理における優先順位の明示、廃棄物の終了認定や副産品概念の導入といった、従前は廃棄物とされてきたものを法的位置づけとして資源化するルートが創設された意義は大きい。ドイツ法の場合、EU法が牽引する形で、法改正を実施することになったが、ドイツ政府には最終処分をゼロにする目標設定があり、政策的に同一の方向性にある。市場経済システムの中で循環資源を有効活用する意図があれば、多様な制度設計は可能である。循環経済へ転換する諸規定は、現状では、判例と実務運用の蓄積を踏まえた制度理解であるが、社会全体の構造改革に向けた方針提示となり得る。

このようなコンセプトが明確化された制度変更は、今後の実務運用やそれを見据えた市場経済に少なからずインパクトを与えられ考えられる。EU法やドイツ法の期待する経済活動の変化や新規市場の形成が促進される制度メッセージである。

これと同時に、循環資源の活用促進に際して、有害性低減が重視されている点は看過できない。廃棄物等の資源化を進めるために、循環資源ルートから有害廃棄物を完全分離することがその要件として設定されており、生態系へのリスク低減という持続可能性の要請について、合わせて担保される制度となっている。

(2) 社会的受容の醸成

2点目として、持続可能性が経済と社会との両立を指向することから、諸方策について、それを受け入れる社会側が十分に理解して承認すること、すなわち社会的受容が醸成されることが求められる。これには、2つの側面における社会的受容の確保が必要となる。

(a) 社会的受容を確保すること①・・・社会心理面

一つは、一般市民を含む社会感情との両立として、社会心理面における受容がある。一般に「廃棄物」に対する既存の印象から、その利用に対す

る抽象的不安は存在する⁷⁴。これに対しては、法規制を含む適正な循環利用を確保する制度および運用体制を確立することが寄与するが、それでもなお、現実には、障害は少なくない。

例えば、リサイクル建材を道路建設に使用することに対する住民からの環境・健康上の不安と懸念は、ドイツでも認められるところであり、地域差も存在する⁷⁵。こうした社会心理面を含めて、社会的に受容しうる体制を整備することは要件となろう。

社会的受容に耐える管理規制において統一的基準が望ましいか、あるいは地域特性を反映した制度運用が望ましいかには、画一的な解は存在しない。もちろん、法治主義のもと、各地域の特性と現状に応じて法制度を運用する責務は、所管行政庁に帰属する。ドイツの場合、連邦法の執行を州政府が担う以上、その権限の裁量における最適執行は、各地域の社会的受容を基礎とする。

その上で法規範の定立には単に地方行政体にとどまらず、国民を含む社会全体における受容が重要となる。象徴的な例として、オーストリアでは、リサイクル道路建材の使用に伴う有害性に対して、環境団体による問題提起が社会的注目を集めることとなった。それを契機として、実態調査と検証が実施されて、従前より厳しい基準を採用した法規命令を制定するに至った経緯がある⁷⁶。

74 Vgl. W. Frenz, Grenzen des Abfallbegriffs nach dem neuen Kreislaufwirtschaftsgesetz, NVwZ 2012, 1593, Jarass/Petersen(Fn.23), S. 143.

75 現地ヒアリングによれば、いずれの州でも同様の状況は認められつつも、地理的状況や産業構造等に起因すると考えられる地域の差異については、行政実務でも認識されている。

76 Vgl. Recycling-Baustoffverordnung, vom 29. Juni 2015, BGBl II Nr. 181/2015. このリサイクル建材令は、2016年1月1日発効であるが、本令制定に至る経緯と背景につき、vgl. UBA, Analytik von LD-Schlacke und Bohrkernen mit LD-Schlacke bzw. natürlichem Gestein in der Deckschichte: Analyseprotokoll des Umweltbundesamtes, Korrektur Prüfbericht Nr. 1306-0457, Auftrag A 12368, AVH-Nr. 2490; Greenpeace-Stellungnahme zur Frage der Umweltverträglichkeit des Einsatzes von LD-Schlacke als Straßenbaumaterial, vom 8. Sep. 2015; Forum mineralische Rohstoffe, Kommunal 03/2014, S. 1f.

(b) 社会的受容を確保すること②・・・地域振興面

経済および社会との両立が持続可能性の条件となるため、経済振興との調整は重要となる。とりわけ、前述の社会感情との関係において具体の利害が先鋭化する、地域産業振興面における「持続可能性」は、もう一つの社会的受容として求められる。ここでは、持続可能性の条件として、地域産業の振興、より実質的には、地域全体の雇用確保や生活環境の安定という社会的公正の視点が加わる。

地域産業との両立を図る観点から、資源循環政策の影響が大きい産業を有する地域では、州と事業者との協働が続けられてきた経緯がある。地域産業との両立への試みとして、法改正以前に、循環的利用を促進する目的で地域産業界との協定を活用してきたノルドライン・ヴェストファーレン州の取り組みが見られることは、前述の通りである。また、ザールラント州のように、産業界とのインフォーマルな協調体制を基礎として地域産業支援に結びつける地域もある。その一方で、そうした産業需要がない地域では、資源循環の促進よりも有害性リスクの回避を求める社会的要請が高い傾向がある⁷⁷。

このように、連邦国家であるドイツの場合、産業需要による社会的受容との関連が州による政策の差異として特徴的に見て取れる点が興味深い。資源循環には地域特性に応じた体制整備が重要である点を踏まえると、ドイツ型の制度体制は一定の合理性を持つ。他方で、環境政策のEU化という現象は、資源循環においても同じであり、規制基準等のEU規格化は、こうした従前の対応策を維持することを難しくしている側面もある。

(c) 社会的受容を獲得するための方策の必要性

総体的な社会的受容には、地域の利害を反映した社会的な合意形成、およびその法的・社会的正当性確保が要請される。その方策として注目され

77 ノルドライン・ヴェストファーレン州との比較では、大規模な製鉄業が立地しないヘッセン州やニーダーザクセン州では、市民からの要望として州担当当局においても把握されているとのことである（2014年ヒアリング調査）。ドイツの場合、循環経済法の執行体制が州レベルの地域完結体制（法執行＝法適用＋監督措置）ゆえに可能な運用形態といえる。

るのは、資源化の促進を目的として設定された新規カテゴリーの該当性判断について、国内法における制度化として、2つの方式が見受けられる点である。

一つは、ドイツに見られる方式であり、科学的基準に基づく規範を通じた正当化による担保である。廃棄物管理に係る法制度の運用において、ドイツ各州では、連邦と州が協働で定立した技術ガイドラインに基づいて⁷⁸、環境影響の防止を図る実務運用を従来から行ってきた。循環的資源の利用に関しては、主要な基準として、LAGA鉱物性廃棄物に関するガイドライン（LAGA M20）⁷⁹が挙げられる。従前から実務運用で基準としてきた科学性に照らして、それに準ずる形で副産品該当性を認定する方法である。従前の基準に準ずることで、社会的受容に応える正当化を図るものといえる。

これに対して、フランスの場合、多様な利害関係者の参画を通じて、当該規範形成に合意を獲得する対応がとられる。こちらは、参画による正当性確保である。例えば、廃棄物性の終了認定に係る手続では、認定申請が受理された後、2つの会議において審議される。まず、最初は、認定条件の充足に関する議論を行う会議であり、排出者、所有者、購入者、専門家等の関係者によって構成される（関係者会議）。この会議では、専門的技術的見地から、認定条件の該当性が審議され、その結果は、報告書としてまとめられる。次に、その報告書を受けて、諮問委員会による審議がなされる。この会議は、環境大臣に対するアドバイザー的位置づけにあり、構成員には、関係省庁、税関局、業界団体、環境団体等が含まれる。会議の意思決定は、投票により、それが環境大臣への諮問的決議となる。

後者は、規範形成に多様な主体の参画手続を経ることにより、規範の正当性を担保する構造である。ただし、利害関係者を含む合議体における合意形成には、利害関係者の関与の機会が保障される代わりに、各関係者の

78 環境規制基準に関しては、連邦と州による部門別作業部会がおかれており、廃棄物分野については、LAGA（Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall）が設置されている。

79 LAGA Mitteilung 20, Anforderungen an die stoffliche Verwertung von mineralischen Reststoffen/Abfällen - Technische Regeln, 5. Aufl., 06.11.2003.

個別事情やそのときどきの政治的事情が作用することは避けがたい⁸⁰。また、委員の構成によって、結論が変わりうる可能性にも留意が必要である。

(3) 市場経済との接続

(a) 市場における需要確保

前述の2つの条件を充足するための基盤として、ドイツ法では、循環資源システムの経済市場化が要請される。ここには、資源循環政策に対する産業政策としての位置づけも見て取れる。

循環資源の活用を政策目標として掲げても、市場において需要がなければ、持続可能なシステムは構築できない。循環経済法は、新たに副産品と廃棄物性の終了認定により、資源化を促進するが、これら新規カテゴリーの認定には、市場における需要があることが要件とされる。また、消費構造の転換を促す発生抑制プログラムにも、市場ニーズを通じて経済構造に働きかけることにより、市場形成を誘導する意図が認められる。

他方で、政策的な市場形成は、現実には難易度が高い。ドイツの場合、容器包装回収制度で経験しているが、市場誘因を導くことが可能な体制整備は、ここでも制度上も実務上も課題となる。経済政策と環境政策との融合が資源効率性の向上においては、理念的にも制度設計上も重要な視点となるが、同時に、両者は緊張関係にもある。環境要素が市場競争力を備えるには、経済制度上の戦略も必要である。

(b) 廃棄物と製品との相対化

EUやその加盟国であるドイツが目指す、資源効率性の向上のための資源化促進は、すでに述べた副産品や認定による循環資源という、多様な循環資源を市場に提供する制度設計による。これは、社会における物質フロー

80 現地ヒアリング調査によれば、関係者の利害が対立する構造として、生産者は、廃棄物性の終了認定を得ることにより、製品として流通させることができることを望むが、それを購入する側は、廃棄物としておく方が安価に調達できるため、終了認定を望まない傾向がある。また、環境団体は、環境影響を懸念することから、終了認定に懐疑的な立場をとる場合が多いといわれる。

に着目すると、一定条件を満たす廃棄物が従前より容易に「製品」となりうる構造変更である。循環資源としての製品への移行は、廃棄物に対する法規制および社会的イメージから解放されることを意味しており、経済的観点では魅力的に映る。しかしながら、前述の通り、「製品」となった場合には、EUの製品政策のもとで、その安全性確保の観点からREACHなど厳しい諸基準を充足することが要請される。法制度上の両者の差異化⁸¹とは別に、実務レベルにおいて、廃棄物の属性を有しても再利用が比較的容易である現状に鑑みると、どちらのルートを選択するかは、法規制水準のみならず、市場動向等を踏まえた経済合理性および社会的合理性の判断に帰結するように思われる⁸²。この点は、両者の「差異」が実務レベルにおいて相対的であり得ることを示しており、法的カテゴリーの市場による相対化が認められる。

EU制度のように、市場判断に委ねる制度設計を採用するならば、廃棄物と製品との相対化は一層進行すると考えられる。このような場面では、立法者の意図に添った制度運用に必ずしもつながらないリスクがあることに留意を要する⁸³。

どのカテゴリーに帰属するとしても、環境保護・健康保護が確保できる法制度整備が肝要である。「有害＝廃棄物」とは限らないことから、物質フロー全体に対する環境安全の確保は不可欠である。

(c) 環境面から見た「効率性」の課題

資源循環市場を通じた効率性向上と合わせて、環境配慮の観点から効率的といえる制度設計も本質的な論点である。すなわち、環境負荷の低減や

81 Vgl. Versteyl (Fn. 56), S. 43, 46f.; Versteyl/Mann/Schomerus (Fn. 23), S. 56ff.

82 この点に着目して、日本でも静脈経済におけるソフトローの有効性が指摘される。参照、細田衛士『資源の循環利用とはなにか—パズをグッズに変える新しい経済システム』(岩波書店, 2015年) 250頁以下。

83 ドイツの容器包装廃棄物令においてデポジット制度の導入回避に期待したインセンティブが最終的には機能しなかった事例は、その象徴である。参照、勢一智子「ドイツ容器包装回収制度における生産者責任の展開—容器廃棄物令第5次改正から」西南学院大学法学論集 42巻3・4合併号(2010年) 165頁以下。

自然資源の節約的利用に係る問題である。

例えば、資源化の促進を目的とする新規カテゴリーが創設されたが、その効果が環境配慮面においても実際に担保されるかは、今後の制度運用にとって重要な点である。とりわけ、廃棄物から分流する基準設定のあり方、さらに、適切な基準の下で実務対応の実効性が問われることになる。これまで、不適切な対応から環境負荷が問題となった事例もあるため、新規カテゴリーによる資源化の促進には、人体に対する安全性を含めて環境面の確保が、社会的受容との関係においても強調される⁸⁴。

くわえて、象徴的な例として、廃棄物管理に対する優先順位の原則を定めることにより、環境配慮における効率性確保に対する法的要請がある。これは、EU指令に基づきドイツ法にも採用された規定であるが、法改正時にEU指令の定める5段階の優先順位の国内法移行が不十分であるとして、主要環境団体から意見表明が出された⁸⁵。

具体的には、循環経済法は、素材的利用とエネルギー利用を同等化する要件（発熱量要件1万1,000KJ/kg：8条3項）を採用しており⁸⁶、これにより、エネルギー利用がリサイクルと一般的に同順位となる。現状では、この要件を満たすことは比較的容易であり、そのため、結果的に焼却処理が増加する懸念が環境団体から示されている⁸⁷。この背景には、一つは、発生抑制の進展があり、もう一つは、中間処理の義務化により焼却処理施設が増加した結果、処理能力が過剰傾向になっている現状がある。発生抑制へのシフトは、法理念に適うが、資源循環を支える「経済」を市場として成立させるためには、当面はジレンマともなる。環境配慮と循環経済の両面にお

84 ニーダーザクセン州の事例と取り組みにつき、vgl. VG Hannover 4. Kammer, Urteil vom 25.10.2010, 4A3001/09, Handreichung: Qualifizierte Entsorgung, vom Feb. 2014.

85 Vgl. DNR, NABU, BUND, DUH, bfub, Folgebrief zum gemeinsamen Schreiben deutscher Umweltverbände vom 30.5.2011., vom 24.4.2012.

86 なお、改正法で規定された1万1,000KJの基準については、旧法においても、エネルギー利用を制限する基準として採用されてきたものであり、当基準については、2016年末までに見直されることが改正法で明文化されている（8条3項）。

87 Vgl. DNR, NABU, BUND, DUH, bfub, Folgebrief zum gemeinsamen Schreiben deutscher Umweltverbände vom 24.4.2012, S.6.

ける効率性の両立は、継続的な課題である。

まとめにかえて—接続概念としての「持続可能性」

以上、ドイツ資源循環法制を素材として、環境保護と社会経済の発展をともに目指す持続可能性について、それを実現する制度的基盤とその機能条件を検討した。ここで改めて、社会システムの考察における持続可能性の意義に立ち返ると、環境・経済・社会の利益について相互関連性を注視する観点から分析を試みる「接続概念 (Nachhaltigkeit als Verbundbegriff)」⁸⁸としての位置づけが見て取れる。持続可能性については、純粋な環境利害のみならず、環境利害を含む社会経済を複眼的に考察することこそ有意義である。現代の環境利害は環境法政策分野のみでは対応できないほどに、社会経済構造の端々に組み込まれており、それゆえ、社会における利害の複合性に視座を求めることは、分析の難易度を高めるが、社会実態に見合う。

ドイツ環境法学においても、持続可能性の観点から、法政策目標の具体化や法制度の横断的調和を検討するアプローチが見られるところであり⁸⁹、それは、都市法など隣接法領域においても同様である⁹⁰。また、学際的アプローチとして、サステイナビリティ学 (Sustainability Science) ⁹¹が提唱されており、日本においても、文理融合を含めて学際的研究が環境分野で先駆的に推進されている⁹²。

88 Vgl. W. Kahl, Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, in: Kahl (Fn. 17).S.1ff.

89 Vgl. K. Gröhn, Bodenschutzrecht—auf dem Weg zur Nachhaltigkeit: Konkretisierung der Schutzziele und Harmonisierung der Regelungsfülle, 2014; M. Kloepfer (Hrsg.), Umweltschutz als Rechtsprivileg, 2014.; W. Berg, Nachhaltigkeit und Umweltstaat, in: Kahl (Fn. 17), S. 425ff. 持続可能な発展をテーマとする法学叢書 (W. Kahl (Hrsg.), Recht der Nachhaltigen Entwicklung, Mohr/Siebeck) が2006年から刊行を重ねている。

90 Vgl. J. Maier/ K Goppel, Nachhaltigkeit und Raumordnung, in: Kahl (Fn. 17), S. 369ff; J. Kersten, Nachhaltigkeit und Städtebau, in: Kahl (Fn. 17), S. 296ff. 参照, アルネ・ビルニオク (野田崇訳) 「都市建設法の課題としての持続的都市発展: ドイツにおける法的基本構造と発展傾向」新世代法政策学研究 16 卷 (2012 年) 221 頁以下。

91 参照, 小宮山宏編『サステイナビリティ学への挑戦』(岩波書店, 2007 年)。

このような持続可能性の観点から、資源循環法制のあり方が変更されつつあるのが、EUおよびそれを受けたドイツ法の動向である。そのもとで資源効率性の向上は、環境政策の枠を越えて、資源調達と利用を効率化してEUの国際競争力を高める資源政策として位置づけられている。ただし、現状において、EUもドイツも、循環資源が有利な社会状況にあるわけではないが、資源政策として、その活用を促進するための法的・社会的整備が進められている。この着想にあるのは、資源政策への転換のための要件として、法制度的・社会的環境整備が不可欠であり、それは国家の役割という基本認識である⁹³。この実現には、持続可能性を接点として法政策領域横断的な制度設計が要請される。転換期にある資源循環法制において、資源効率性の向上を目指す物質フローの中で、廃棄物と資源の相対化に対して、今後どのように制度と市場が順応していくかは、日本法にとっても興味深い。

また、EUおよびドイツにおいて、資源効率性の向上は、その基軸が産業政策にある。グローバルな市場競争における資源確保に対する戦略的要素が強調される中で国内産業と地域産業の振興、それによる雇用確保は、地域の持続可能性にとって必須である⁹⁴。その一方で、廃棄物管理と接続する資源循環では、資源効率性の向上は、有害性排除との両立を前提とする。いずれの利害も市民生活にとって欠くことができない。多様な利害の両立を図るためには、そうした利害が帰属する市民の視点から社会システムを

92 参照、広井良典編『「環境と福祉」の統合：持続可能な福祉社会の実現に向けて』（有斐閣、2008年）、矢口克也『「持続可能な発展」理念の論点と持続可能性指標』レファレンス2010年4月号2頁以下、植田和弘「サステイナビリティ学と持続可能な発展政策」環境研究177号（2015年）5頁以下。

93 現代的な国家像として近年提示されている保障国家論（Gewährleistungsstaat）と親和的である。岡村周一／人見剛編『世界の公私協働』（日本評論社、2012年）、板垣勝彦『保障行政の法理論』（弘文堂、2013年）を参照。

94 これは、持続可能な発展の理念が有する2つの潮流、環境と経済との両立と貧困克服のための社会発展との結合が、ブルントラント報告の「将来の世代が自らのニーズを充足する能力を損なうことなく、今日の世代のニーズを満たすこと」の要請である。参照、国会図書館報告書・前掲注（1）18頁。

多面的に捉えることが有意義である。持続可能性は、資源政策に環境政策を接続する前提となる。

資源戦略の究極のグローバル化の視点に立つならば、世界に存在する資源の効率的活用まで見据えた着想のもとで⁹⁵、最終的には国内法政策を構想していくことが求められることとなり、これは日本法にも共通すると考える。

<附記>

国際法および国際環境法がご専門の岩間徹教授は、環境法を共通分野とする研究者の大先輩であり、学界においても大変にお世話になってきた。本学での岩間教授との思い出は尽きないが、とりわけ、2012年に環境法政策学会の開催校としてともに事務局を担当できた光栄は、今も深く心に残っており、貴重な経験となっている。謹んで古稀のお祝いを申し上げます。

また、本稿は、JSPS科研費25285012および26380055による研究成果の一部であり、産業環境科学研究会研究助成（2014年度および2015年度）による研究成果の一部である。

95 1994年の世界貿易機関（WTO）を設立するマラケシュ協定に持続可能な発展を求め環境条項（前文第2段）がおかれている点にも象徴される。この点は、岩間徹教授の最終講義（2016年1月19日、西南学院大学）により示唆を受けた。