

## 環境協定の履行確保に関する政策手法の課題

松村 弓彦☆

### Policy Instruments for Ensuring the Implementation of Environmental Covenants

Yumihiko Matsumura

#### 一 序説

環境政策目標の達成を目指すために環境協定<sup>1</sup>を利用する政策手法は経済界の約束の履行を確保する方策の一つの課題がある。ドイツにおける1999年時点での評価では、環境協定の成功例は69ないし83%と報告されているが<sup>2</sup>、この数値は環境協定の有効性と実効性をむしろ積極的に評価しうるものとする。オランダでも、この手法が基本的には実績を挙げているとみてよいが、如何なる政策課題とターゲットグループに対しても万能薬というわけでは無論なく<sup>3</sup>、気候変動、自動車、農業部門等で不履行例もあり、有効性、実効性を左右する因子の分析が行われた<sup>4</sup>。いずれにせよ、環境協定の履行を確保する前提として、第一に、経済界の約束の最終目標および/または中間的目標の内容と達成時期が定量的・具体的に明示されていることが不可欠である<sup>5</sup>。国家（あるいは地方自治体）の環境政策目標を達成するうえで経済界が分担すべき役割が、定量的・具体的に規定されていないならば、経済界の約束の履行状況を監視あるいは評価することができず、環境協定を環境保全政策手法の一つとして位置づけることは困難で

☆法学部教授

<sup>1</sup> 環境協定の定義は一般的には未確立の段階にある（European Environmental Agency (EEA), *Environmental Agreements*, 11 (1997)）。EU 委員会は「環境目標の達成に関する産業界と公的機関との間の協定」とし（COM(96)561 final, 5）、ドイツの指針（Papier des Umweltbundesamtes: Anforderungen an Selbstverpflichtungen der Wirtschaft, 1996, 拙訳「ドイツ1996年環境庁自主規制ガイドライン」季刊環境研究122号172頁）では、「経済界（またはその一部）の拘束力のあるまたはこれを有しない約束で、一定の環境目標を達成することを目的として、環境保全のために実施または環境負荷を伴う活動を中止もしくは減少させる措置」とし、いずれも合意性を強調する。このように、環境協定形式の自主規制は、政府側の強い政策圧力の下で、国と経済界の一部との間の交渉過程を経て成立する。わが国では地方自治体レベルで公害防止協定の経験は多いが、国レベルではこのような意味での環境協定は実在しない。但し、政府と経済界との明確な合意形式ではないが、例えば、経団連による気候変動防止に向けた自主宣言あるいは化学工業界による responsible care のように黙示の合意に近い例はみられる。また、資源有効利用促進法上の指定再資源化製品における事業者の自主規制の認定制度（同法27条）は、経済界団体レベルではなく事業者レベルで認定が行われるが、環境協定の考え方に類する。

<sup>2</sup> J. Knebel, et. al., *Selbstverpflichtungen und normensetzende Umweltverträge als Instrumente des Umweltschutz*, 368 (1999)。

<sup>3</sup> T. de Bruijn, et. al., *Evaluatie Milieuconvenanten - Eindrapportage*, 56 (2003)。

<sup>4</sup> NEPP-4, 71. 検討結果によれば、環境協定の有効性と実効性について、基本的には積極的に評価されている。（Bruijn, et. al., *ibid.*, 57)。

<sup>5</sup> Bruijn, et. al., *op. cit.*, 57.

ある。さらに、第二に、約束の履行状況が的確かつ定期的に監視、測定されていることが不可欠であり<sup>6</sup>、環境協定自体にこのような監視システムを内蔵するものでなければならない。例えば、中央政府、地方自治体と経済界、場合によっては市民ないし労働団体等が参加する監視委員会方式（オランダの環境協定はこの方式のものが多い）、あるいは政府と経済界の双方の費用負担による第三者監視機関の常設（ドイツ工業会等と連邦政府間の気候変動防止協定はこの類型に当たる）等は、この目的で有効性が高いと評価できる。

このような条件が満たされたうえで、環境協定の実効性を確保するためには、第一に、環境協定自体の履行の確保、第二に、Free-rider の防止という二つの側面からの制度的手当が必要である。以下では、事例研究を通じて環境協定の実効性に関する論点と課題を考察する。考察にあたっては、汚染土壌浄化<sup>7</sup>、化学物質に関するリスク調査<sup>8</sup>、気候変動防止・省エネ関連<sup>9</sup>、物質循環部門、特に、拡大生産者責任の具体化<sup>10</sup>と中小企業を含めた環境保全の質の底上げを目的とする地方自治体レベルでの環境協定<sup>11</sup>等を素材とする。

## 二 考察 — 履行確保手段の諸形態

環境協定については、その形式、内容、効力等の視点から、公害防止協定型・経済団体協定型、法定協定型・法定外協定型、片務型・双務型、宣言型・協定型、規制補完型・規制代替型、法的拘束力型・一般的拘束力型・非拘束力型様々な類型化が可能であるが<sup>12</sup>、履行確保という観点では、義務設定型と受益設定型を区分することが实际的であり、協定で合意された約束の履行確保が重要性を有するのは主として前者の類型についてである。

即ち、環境協定は、形態、類型を問わず両当事者に何らかの直接的あるいは間接的なメリットと不履行の場合の不利益があり、これが協定の締結あるいは履行に対するインセンティブとして作用する。尤も、経済界の側に直接的な受益を与える類型の例があり、主として中小企業の環境保全水準の底上げを狙う各州政府と州経済界との環境協定はこの典型例である。代表的なモデルとされるバイエルン環境協

<sup>6</sup> Bruijn, et. al., op. cit., 58.

<sup>7</sup> デンマーク石油業界の OM 基金協定 (OM aftaleren, 基金の財源拠出に関する財務協定 finansieringsaftalen と基金の運営・組織に関する管理協定 administrative aftale で構成される。拙稿「デンマーク汚染地法における責任システム」季刊環境研究 123 号 74 頁参照）、オランダ SUBAT 協定（拙稿「市街地土壌汚染防止法制に向けて(1)」環境管理 36 卷 11 号 59 頁参照）、と BSB 協定（拙稿「土壌汚染対策支援措置に関する二つの事例」季刊環境研究 127 号 82 頁参照）、ドイツラインランド・プファルツ州等の制度（拙稿「土壌浄化支援措置」用地 2 卷 6 号 28 頁参照）等。

<sup>8</sup> オランダ化学工業界の VNO-NCW, Intentieverklaring project 'Strategie Omgaan met Stoffen', brief bedrijfsleven aan minister Pronk van VROM (02.04.2001), 形式は「共通の立場」の表明であるが、ドイツ化学工業界と連邦政府の Gemeinsame Position der Bundesregierung, des Verbandes der Chemischen Industrie e.V. (VCI) und der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IGBCE) (12.03.2002)。

<sup>9</sup> ドイツの Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge (2000), オランダの Convenant Benchmarking energie-efficiency, 1999 (大塚直ほか「オランダのエネルギー効率ベンチマーキング協定について」季刊環境研究 122 号 158 頁), Meerjarenspraken energie-efficiency 2001-2012 (MJA-2) 等。

<sup>10</sup> ドイツの廃車リサイクル, 飲料用包装容器リサイクルに関する協定, オランダの廃車リサイクル, 電気機器リサイクル, 飲料用包装容器リサイクルに関する協定等。

<sup>11</sup> 気候変動防止に特化したベルリン協定 (CO<sub>2</sub>-Minderungs- und Solaranlagenverpflichtung Berlin, 1997), 全体的な環境保全に関するバイエルン協定 (Umweltpakt Bayern-Nachhaltiges Wirtschaften im 21. Jahrhundert, 23.10.2000) 等。

<sup>12</sup> 拙稿「ドイツおよびオランダにおける環境協定と気候変動防止政策」季刊環境研究 122 号 145 頁。

定は、州政府と州商工会議所との間で、政府側は、一定の規制緩和、手数料軽減、技術者派遣等のメリットを提示することによって参加企業に対して環境管理システムの導入を誘導し、商工会議所側は参加企業に対して助言等の支援を行うこと等を合意した。このような協定を締結した背景には、持続的発展が政府サイドと経済界との協調なしには達成が困難であること、持続的発展を目指すには州、連邦、EUレベルで未然予防と生産者責任の考え方を確立する必要があること等の認識があるが、不履行に対して予定されるサンクションが弱く、むしろ、規制緩和、手数料軽減、情報提供等の形での協定参加に対するメリット供与によって履行を確保する方向が窺える。中小企業にとって規制緩和、手数料軽減のメリットは現実にはそれほど大きくはないが、政府との間に協調的関係を保持できること、省エネ技術等のコストダウンと環境保全とを両立させるための各種支援を受けることができること等のメリットが、協定参加に対するインセンティブとして機能する。相対的にみて環境負荷に対する比重が小さい中小企業に対する規制は効率的でない点で制約があることから、従来は大企業に対して重点的に規制をかける手法が多用されてきたが、公平性の点で問題があることのほか、物質循環、自動車あるいは省エネ等の市民型環境付加の領域では、環境汚染物質排出部門と異なり、中小企業部門、民生部門の比重が行政効率を理由に無視しうるほどに小さいわけではないので、この領域の関係者を問題解決に関与させることが重要となる。特に、省エネ部門では、中小企業にとっても経済的メリットが小さくないから<sup>13</sup>、この類型の環境協定は、中小企業の環境保全水準の底上げを図ることを目指す点で将来性を持つと考えられる。但し、この類型では、中小企業を含め、協定の枠組に参加することによる負担が小さいから、履行確保あるいはfree-rider問題は重要性が低い。

## 1 法的拘束力の付与

環境協定手法は、本来、環境保全措置の実施主体と実施すべき措置の選択に弾力性を付与することによって規制的手法の限界を克服することを目指し、自主性を本質とする。特に、その時点における技術水準あるいは経済性を理由に規制的手法による義務付けが困難な領域で、環境保全とそのための技術開発を同時進行させることによって、規制的手法による義務付けが困難な水準の政策目標の達成を目指す場合には、環境協定に法的拘束力を付与し、規制の代替手段とすると、環境協定の締結を困難とし、あるいは合意される目標水準の低下をもたらす危険も考えられる。このような限界ないし問題点はあるが、現実には、環境協定に法的拘束力を付与する例は少なくない<sup>14</sup>。例えば、オランダ環境政策協定ガイドライン<sup>15</sup>は、当事者が「強制できない権利および義務」の創設を意図する場合にはその旨を協定に明記すべき旨規定し（ガイドライン第16）、これによって明示の規定がない限り法的拘束力を有するものとする。現実にも最近では法的拘束力を有する旨を明記する例が大多数である<sup>16</sup>。これに対して、ドイツでは法的

<sup>13</sup> Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, *Umweltschutz rechnet sich*(1999).

<sup>14</sup> デンマーク、フランス、ドイツの法制度については拙稿「環境政策参加型自主規制の実効性」法律論叢 72 巻 2・3 号 97 頁。

<sup>15</sup> Aanwijzingen voor convenanten (Nr. 03M448108, Stcrt. 18/2003, 9. 2003 年改定前のガイドラインについては、拙訳「オランダ環境政策協定ガイドライン」季刊環境研究 122 号 177 頁)。

<sup>16</sup> 多くは民法上の契約として合意されるが、私法上の契約と公法上の契約の双方の利点を活用する目的で hybrid 型、即ち、オランダ法に準拠する契約と位置づける例もある（例えば、Convenant bodemsanering in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen (2001) 12 条)。このほか、Convenat uitvoering klimaatbeleid(18. 02. 2002)では行政法上の契約として合意されるが(12 条)、当事者が国と地方自治体の連合会で、経済界を含まないという特殊性がある。

拘束力を与えない形の合意が一般的であるが、環境法典草案は、一定の条件下で公法上の契約としての効力を有する形式の導入を予定した<sup>17</sup>。しかし、これまでのところ、現実に法的拘束力を執行することによって履行を確保した事例はないし、そのような実現の仕方が現実的かは疑問もある。

一つの問題は、環境協定の当事者である経済界団体は、環境協定で合意された政策目標の達成に向けた措置を直接管理する立場にはない。一定割合の温室効果ガス排出削減を約束するドイツ気候変動防止協定を例にとると、排出行為協定当事者である工業会（BDI）等の経済上部団体ではなく、加盟経済界団体（例えば、石油化学事業会等）の加盟企業が行うのであり、これら加盟企業に対しては、除名等の手段による団体内部の自治関係を背景とする間接的・事実上の強制手段があるのみで、可能な手段は団体の内部関係によって様でないし、その実効性にも疑問がある。この難点は、法的な観点に限れば、経済団体のほか各加盟企業を当事者とする形式によって回避はできるし、現実にこのような形式の環境協定は、省エネ協定など、少なからず存在する。この方法では、環境協定上の約束の不履行（例えば、数値目標不達成）に対する法律効果については、規制違反に準じて施設操業認可取消等の形で公法上の権限行使を認めることができれば、後記許認可制度との policy mix の形態と同等の強い強制力を持ちうることになる。この点で、ドイツ環境法典草案は一定の条件のもとで環境協定を公法上の契約とすることを予定したが、現実には協定違反の法律効果を訴訟による裁判上の強制に結びつけるほかないと考えられるから、法的拘束力の付与によって環境協定の履行を確保することには限界があるというべきである。

環境協定の履行を法的拘束力に頼る手法のもう一つの限界は Free-rider に対して無力であることである。この難点は環境協定に一般的拘束力 (algemene verbinding, algemene Verbindlichkeit) を付与する方法によって、少なくとも法的には、回避できる。ドイツ環境法典草案は一定の条件のもとでこの制度を予定したし、オランダ環境管理法は既にこの制度を導入済である。即ち、同法は物質、調剤その他の製品の輸入・市場取引業者間の廃棄物管理拠出金の支払いを目的とする廃棄物管理拠出金協定 (Overeenkomst over een afvalbeheersbijdragen) について、一定程度の占有率<sup>18</sup>を有する事業者が参加した場合に、申請ベースで (15.37 条)、最高 5 年を限度として (15.39 条)、一般的拘束力を付与する権限を大臣に与える (15.36 条)<sup>19</sup>。一定程度の占有率を要件とするのは、少数の事業者による合意が他の事業者に対して競争関係上不利益をもたらすことがないための配慮として必要である。この場合の一般的拘束力付与の基準はガイドライン<sup>20</sup>によるが、一般的拘束力が付与されると、その適用を受ける者に

<sup>17</sup> UGB-E(KOM)。但し、制定の見通しは立っていない。

<sup>18</sup> 立法段階では 75% 程度の市場占有率を要するとされていたが (nederlandse Staatswetten 147a-Wet milieubeheer, 278 (1994))、現実に一般的拘束力を付与された事例では 80 ないし 90% 程度である (VROM, Proeve van wetsvoorstel inclusief memorie van toelichting - Hoofdstuk 9 Stoffen en producten wet milieubeheer: Stand: April 2002, 65)。一定程度の占有率を求めることによって、少数の事業者が競争関係上の不公正を創出する危険を防止することができる反面、不正競争防止法による競争制限協定 (mededingingsafspraken) 禁止との関係で、適用除外事例 (同法 17 条) の正当性が問われることになる。この論点が争われた例として、電池の事例 (Zaaknummer 51, Stcrt. 1999, 8)、廃車リサイクルの事例 (Zaaknummer 51, Stcrt. 2000, 80) がある。

<sup>19</sup> このほか、化学物質に関する EU の新戦略の国内法化と統合的製品政策 (Integrated Product Policy) の制度化に向けて提案された同法第 9 編改正案 (VROM, ibid.) によれば、環境保全のために、業務上物質、調合品またはその他の製品に関する行為を実施する事業者間で書面により締結された自主協定について一般的拘束力付与に途を開くことが予定されている (改正案 9.40 条 1 項)。この場合の一般的拘束力付与申請も、事業者の数と売上高を基準とする市場占有率約 60% 程度が参加した場合に認められ、一般的拘束力宣言がなされると、何人もその協定を遵守する義務を負うことが予定されている (同 9.44 条)。

<sup>20</sup> Leidraad algemeen verbindend verklaring overeenkomst over een verwijderingsbijdrage (10.11.2000)。

対して遵守義務が課される（15.40条）。尤も、廃棄物管理拠出金協定と同等以上の管理体制を採用している業者については適用除外を認めることができるが（15.38条1項）、その管理態勢が履行されない場合には適用除外が取り消されるから、その意味では履行が法的に確保され、これによって free-rider が拠出金支払義務を免れることによる競争上の不公正を排除することができる。しかし、現実には、一般的拘束力を付与された事例は少数にすぎず<sup>21</sup>、しかも、この一般的拘束力はあくまで環境協定上の拘束力であって公法上のそれではないから、協定上の約束の履行を法的拘束力に依存する場合の前記の限界を克服することはできない。

## 2 制裁措置の予定

環境協定で定める数値目標を達成しない場合の制裁措置を予定する形態がある。第一は、環境協定の中で制裁措置を規定するもので、ドイツの経済界団体と連邦政府間の気候変動防止協定はこの例である。ここでは気候変動（防止）枠組条約と京都議定書を起点とする温室効果ガス排出削減に向けたドイツ連邦政府の政策目標の達成を目的として経済界が果たすべき役割が、数値と期限を特定して合意された。この協定では「両当事者は、従来の一方的宣言方式を共同方式とし、約束事項が双方にとって拘束力を有することを強調することで理解が一致した」と規定されているものの、両当事者ともこれを法的拘束力ではなく政治的拘束力を有するにすぎないものと解しているが、併せて、連邦政府の約束として、協定が成果をあげて履行されている限り、連邦政府は、EU法の国内法化義務に抵触しない限り、気候変動防止の目標を規制的手法によって達成するための発議をしないこと、エネルギー監査制度を義務化しないこと、環境適合理型税制改革の今後の展開に際しても、協定に参加した経済部門が国際競争関係上不利な事態に陥らないよう、併せて、企業の純負担が負担可能な限度を超えることのないよう配慮することが明記されている。この規定は、連邦政府の約束として規定されているが、裏返せば、経済界が協定上の約束を履行しない場合には、制裁措置としてこの政策措置が発議されるであろうことを合意したものと理解できる。この制裁措置、特に、エネルギー監査義務（エネルギーのインプットとアウトプットの第三者による証明を義務づける制度）の導入は経済界にとって経済的負担が大きいため、協定履行に対する強いインセンティブとして機能している。無論、協定不履行の場合の制裁措置が現実に発動される蓋然性が高いほど、協定履行に対するインセンティブ効果大きい。したがって、その発動に連邦議会決議を要するような場合には、例えば、協定締結過程で閣議決定あるいは国会の合意を経由するなどの方策によって発動の蓋然性を高めるよう工夫することが有効であるが、本件では、環境担当大臣のほか、連邦首相と経済担当大臣も協定署名者であるから、実現の可能性が高いと考えることができる。

制裁措置を予定する第二の形態はドイツ飲料用包装容器リサイクルに関するデポジット制度にみられる。飲料用包装容器については、リサイクル促進が当初経済界の自主規制に委ねられたが、履行が充分でないために、プラスチック包装容器令による規制的手法が導入され、その後包装容器令に発展した経緯があるが、1990年包装容器令は規制的手法によって飲料製造者に回収・引取義務とデポジット義務

<sup>21</sup> 2002年時点で廃車、農業・園芸用フォイル、プラスチック建材、紙・ダンボール、板ガラスの5例（VR0M, op. cit., 40）。

を課し（第1ステップ）、後者については、一定の数値義務を満たす自主的制度（実際にはDSD）を利用することによってデポジット義務の適用を免除し（第2ステップ）、全国で全包装容器についての反復利用率が一定数値を下回った場合には、各飲料用包装容器毎の反復利用包装容器率が1990年の水準を下回った飲料用包装容器を対象に、適用免除を解除する（第3ステップ）システムを導入した。この場合、全包装容器についての反復利用率をどの飲料、どの包装容器について向上させることによって、適用免除を維持するかは経済界に委ねられたが、結局、適用免除の解除条件が成立し、デポジット制度が導入された<sup>22</sup>。この場合には、前記気候変動防止協定と異なり、制裁措置が既に規制的手法によって導入済みで、自主規制不履行がその発動条件（デポジット義務適用免除の解除条件）として準備されているから、自主規制履行に対するインセンティブ効果はより大きいといえる。但し、この方法は、環境協定上の数値約束不履行の場合には、その効果がFree riderにも及ぶが、約束が履行されている限りでは、別途Free riderが必要となる点に課題が残る。

第三に、将来における規制内容の合意を環境協定の方式で行う例があり、この形態では政財界に対する一定の約束の設定とその約束の規制化が合意される。ドイツ脱原発協定<sup>23</sup>では、既存の原発各々につき残存許容発電量<sup>24</sup>を定め、その達成時を操業期限とすると同時に残存許容発電量取引を認め、かつ新規申請中の原発について一定の残存許容発電量を設定し、その譲渡を認めたとうえで、認可申請取り下げを合意する。これによって残存許容発電量がゼロになった時点で原発が廃止される。この政策は、省エネ、更新可能エネルギーの比重増加、国際売電等の方法を併用することによって温室効果ガス排出削減と脱原発を両立させる点で重要な選択であるが、この協定では併せて協定内容を原子力法改正に盛り込むことが合意されており、既に法改正が完結している。類似の例は、オランダのBSB-2協定<sup>25</sup>にみられる。オランダでは1987年以前に発生した重大な土壌汚染の浄化については公共事業型が採用され、公的に実施した浄化等の措置の費用を不法行為等の私法、公法上の請求権等の既存法制度上の請求権によって求償することとされていたが（土壌保護法86条）、最高裁判所が1975年以前に遡る土壌汚染については過失の証明責任を理由に事実上求償を認めなかったことから、公的負担の増大を回避するために、1987年以前に汚染された事業用の土地で、現に使用されておりかつ将来も使用されるものについて、緊急に浄化を要する場合には、土地所有者・長期借地権者に、原則として、2023年1月1日まで浄化する義務を課す方向での土壌保護法改正を合意する。この協定では法制度改正に伴い、汚染原因者に当たらない土地所有者に酷な場合も生じることから、政府側の反対約束として公的財政支援が合意されており<sup>26</sup>、環境協定の形式が採用された理由の一つはこの点にあると考えられる。この事例では協定締結と法制定との時間的隔たりが小さく、履行確保の確実性の点では上記第一と第二の形式の中間的な位置にあると考えら

<sup>22</sup> 拙著「ドイツ廃棄物法制の最近の動向(2)」環境管理38巻2号72頁。飲料関連経済界は訴訟を提起してデポジット制度導入を争ったが成功しなかった（BVerfG, B. 24. 06. 2002-1 BvR 575等）。

<sup>23</sup> Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und Energieversorgungsunternehmen (2000)。

<sup>24</sup> 残存許容発電量＝残存期間×年間発電量

残存期間：原発の平均寿命を32年として算定した2000年1月1日以降の残存期間

年間発電量：1990年～1999年間の発電量が多い5年間の平均発電量×1.055

<sup>25</sup> Convenant bodemsanering in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen, op. cit..

<sup>26</sup> 公的負担による財政支援措置を具体化するために、Regeling financiële bepalingen bodemsanering 2002が制定済である。

れる。また、この形態では合意内容の実施は将来的には規制的手法によるから、Free rider 問題を生じず、むしろ、協定不参加企業に不利益を生じないような配慮が求められる。EU 新化学物質戦略の国内法化と経済界の責任による既存化学のリスク調査義務を設定するオランダの化学物質戦略に関する経済界の自主規制もこの形態に当たる（経済界の宣言方式で行われ、環境協定を締結すること合意された）<sup>27</sup>。

### 3 規制的手法との policy mix

規制的手法によって一般的義務を規定したうえで、そこで定める目標と同等以上の目標を設定する環境協定に加盟する事業者について規制的手法の適用を除外する例がオランダで少なからず存在する。この手法は、前記ドイツ飲料用包装容器のデポジットで採用された手法と比較すると、後者では規制上の義務（デポジット義務）と自主規制上の約束（反復容器率に関する数値約束）が異質であるに対して、前者では同質的である点に差がある。

例えば、電気機器令<sup>28</sup>は、製造者・輸入者に対して、自社が販売した製品または自社製品販売に際して提供される類似製品の引取義務と、引き取った廃棄物の適正処理義務（7条）、さらには、家庭から自治体を通じて回収された製品廃棄物の引取義務（8条）、自治体における負担費用（循環欠損額）に対する資金負担義務（9条）、これらの義務の履行方法を大臣に通知し（10条）、その承認を受け（11条）、定期的に履行状況を報告する義務（12条）を課すが、この義務の実施に関して拘束力を有する環境協定を締結し、またはこれに参加する場合には、同条に基づく義務の適用を除外する（4条）。包装容器および包装容器廃棄物規則<sup>29</sup>も、包装容器にいられた製品の製造者・輸入者に対して、再使用以外に供する廃棄物について、リサイクル率、マテリアルリサイクル率、包装容器材料ごとのマテリアルリサイクル率について数値義務（3条ないし9条）を課すほか、電気機器令に類する義務（4条ないし9条）を課したしたうえで、これら規制的手法による義務を超える内容を定める拘束力を有する環境協定を締結し、またはこれに参加する場合には、規制的手法上の義務の適用を免除する（2条）。したがって、環境協定上の義務、とくに数値義務が経済界全体で履行されない場合には、規制的手法による義務が適用されることになるので、義務履行に対するインセンティブが高いし、環境協定に参加しない事業者は同令の適用を受ける（2条3項）から、Free-rider 問題を封じる点でも利点がある。その一方で、この手法では、規制的手法による義務は個別事業者に対して課されるが、環境協定上の義務は経済界団体全体で履行されれば足る点で、履行方法に弾力性があり、この点が協定参加の利点の一つとなる。

### 4 許認可制度との policy mix

オランダ国家環境政策計画の実施に向けたターゲットグループ型の環境協定では、中央政府と経済界団体との環境協定に基づいて、国家環境政策計画等で規定された国家目標を達成するために経済界団体が果たすべき役割を具体化するための統合的環境目標計画（IETP：Integrated Environmental Target

<sup>27</sup> VNO-NCW, op. cit. (Rn. 8).

<sup>28</sup> Besluit van 21 april 1998, houdende vaststelling van regels voor het na gebruik innemen en verwerken van wit- en bruingoed (Besluit verwijdering wit- en bruingoed).

<sup>29</sup> Besluit beheer verpakkingen en papier en karton.

Plan) が策定され、この計画をさらに具体化するために各加盟事業者レベルの環境計画 (CEP : Company Environmental Plan) が策定される。この計画には企業ベースの環境目標を設定するとともに、これを達成するための ALARA 原則に準拠した環境負荷排出削減計画を策定し、4 年毎に見直す。この CEP は施設設置・操業認可官庁に提出され、その内容が施設認可条件に取り込まれる<sup>30</sup>。この方式では環境協定上の約束の履行は個別事業者レベルで規制的手法と結びつけられており、したがって、約束不履行に対しては施設操業認可取消による制裁措置が可能となる点で実効性が高い。一方、Free-rider に対しては、環境協定参加企業と同等以上の水準の条件を施設許認可に設定するなどの政策手法を併用しない限り、無力である。

## 5 インセンティブ付与

以上検討した例では、いずれも事業者にとって環境協定参加のメリットがあり、このメリットが環境協定方式の間接的インセンティブとして機能しうる。これに対して以下の例は、環境協定参加に直接インセンティブを付与する。

オランダ工業用地土壌調査義務令<sup>31</sup>は、1989 年 12 月 31 日に施設が設置されていた一定の土地上の施設設置者に対して、土壌汚染に関する予備調査、探知調査の実施とその調査結果の提出義務を課すが (4 条 1 項)、BSB 協定または SUBAT 協定<sup>32</sup>の枠組の中で土壌調査を実施し、その結果を登録機関に提出した者については適用を除外する (同条 2 項)。形態的には自主規制による規制的手法の適用除外の形式をとるが、ここでは規制的手法による土壌汚染調査、結果報告義務は施設設置者の個別的義務であり、数値化された目標達成義務ではないので、経済界全体で数値義務を達成する関係にない点で、前記電気機器あるいは包装容器の例とは区別される。BSB 協定、SUBAT 協定は、ともに、主として土壌汚染調査、汚染浄化措置に関する中小企業支援、とくに、財政的支援を中核とし、社会連帯的発想に立った経済界 (BSB 協定にあつては全経済界、SUBAT 協定にあつては石油業界) による費用負担を目的とする。したがって、ここでは協定の枠組に参加することによって規制的手法による費用負担を回避、軽減できる点でインセンティブが働く。特に、前記 BSB-2 では、土地所有者に対する財政支援 (補助金) を受けるためには土壌汚染調査を自ら行わなければならない、浄化等の措置も早い時期に実施するほど補助率が高い制度設計となっており、調査と早期措置に対するインセンティブが働く。ドイツで Kooperationsmodel と総称される土壌汚染に対する支援措置もこの類型に属する。即ち、ドイツ法上、土壌汚染原因者と汚染された土地の所有者・占有者は汚染土壌の浄化責任を負うが (連邦土壌保全法 4 条)、バイエルンの例では、州政府と州経済界との間の環境協定によって、浄化義務者が負担能力を欠く場合における調査と浄化を財政面および技術面で支援する目的で、汚染跡地浄化基金 (Altlastensanierungsfonds) と土壌汚染浄化を業とする会社 (GAB : Gesellschaft zur Altlastensanierung in Bayern mbH) を創設する。この協定は法的拘束力を有しないが、オランダ工業用地土壌調査義務令と同じく、政府の数値化された環境目標達成を義務づけるものではなく、過去の負の遺産に対して経済界全体が法的責任と切り離れた形で調査、浄化責

<sup>30</sup> H. Suddards, Emission Register System in the Netherlands, 16 (1997).

<sup>31</sup> Besluit verplicht bodemonderzoek bedrijfsterreinen (Stb. 1993, 602 ; 最終改正 Stb. 2002, 645).

<sup>32</sup> ガソリンスタンド等の石油系事業者による油起因の土壌汚染浄化を目的とする。

任と費用を負担するための環境協定の実質を持ち、主として中小企業に対する支援機能が大きく、州政府にとっても、措置義務者が負担能力を欠く結果、浄化等の措置費用が公的負担となる事態を回避あるいは最小化する効果がある<sup>33</sup>。

### 三 小括

以上の諸形態はいずれもオランダ、ドイツその他のEU諸国で実績を持つが、その選択に際しては、政策課題、市場形態その他の条件に応じた配慮が必要である。

わが国では環境協定上の約束の履行を確保する手段を論ずる前に協定締結の経験を積むことが求められるが、その点は措き、経済界の約束が目標数値と達成時期あるいは中間目標とその判定時期について十分具体的に特定され、かつ、その履行状況の監視がシステム化されていることを前提とすると、環境協定で合意された経済界側の約束の履行を確保するうえでは、当然のことながら、一義的には自律的な遵守によるのが基本で、不履行の結果に対して法的拘束力を根拠とする訴訟上の履行強制手段に訴えるのは二義的としなければならない。その意味で、協定に法的拘束力を付与することは一つの手段とはいえようが、これのみに頼ることは法政策上脆弱性を内在することになると考える。法的拘束力を付与する方向が原則化しているオランダでも、履行確保をこれのみに依存するのではなく、他の方法と併用する例が一般的である。

環境協定の自律的遵守を目指すには、事業者に対して協定に参加し、かつ、これを履行する方がそうでない場合より有利な環境が存在する必要がある。これまでみた事例に明らかのように、その有利な環境の一つは、直接または間接のメリットを付与することであり、他の一つは不履行の場合のサンクションを提示することである。メリットとサンクションは法律上のそれに限らず事実上のそれでも足るが、メリットが大きいほど、またはサンクションが厳しくかつ実現性が高いほど、自律的な履行に対するインセンティブが強く機能する。その反面で、厳しいサンクションの設定は環境協定締結自体を危険に陥れ、あるいは合意される環境政策の目標値、達成期間を緩和する危険がある。蓋し、再三指摘するように、環境政策目標の達成と技術開発とを同時進行で追求しなければならない場合に、環境協定手法が最も有効であり、このことと厳しいサンクションとは共存しにくいからである。現に、オランダにおける分析でも実現困難な目標設定は環境協定の履行を失敗に導く要素の一つとなるが<sup>34</sup>、この点に配慮しつつ、右のような視点でとらえると、前記の諸形態の中では施設認可と結びつける方法が最も強力で、規制的手法との policy mix の方法がこれに次ぐとみることができる。しかし、前者は、EU諸国のように技術水準あるいは最善技術と施設設置・操業許認可とを結びつけた統合的環境管理制度を採用する場合には可能だが、わが国の施設規制法体系の現状はそうでない。後者は、特に、Free rider 対策機能を併せ有する点でも利点があり、我が国で利用する場合には、最も効果的ではないかと考える。

(まつむら ゆみひこ)

<sup>33</sup> 拙稿・前掲季刊環境研究 127 号 82 頁

<sup>34</sup> Bruijn, et. al., op. cit., 57.