【特 集： 廃棄物問題 —— 法規制の現状と動向】

公 共 施 設 立 地 と 計 画

—— ドイツにおける廃棄物処理計画をめぐる ——

山 田 洋*

【要 旨】 ドイツにおいても、廃棄物処理問題とりわけ廃棄物処理施設の立地難が深刻化している。この立地難に対応するため、廃棄物処理法は、各州政府に対し、処理施設の適正かつ計画的な配置を図るための「廃棄物処理計画」の策定を義務付けている。これによって、広域的に処理施設の適地を選定し、円滑かつ迅速に施設を設置できるものと期待されていた。しかし、現実には、計画の策定自体が必ずしも進まず、施設設置促進の期待も裏切られているため、近年では、この制度の存在意義を疑う声すら聞こえる。この制度の機能不全の原因とその将来の展望を探るのが本稿の課題である。

キーワード： 廃棄物処理計画、廃棄物処理施設、計画

1. は じ め に

1.1

わが国同様、ドイツにおける廃棄物処理問題も深刻の度を深めている。通常の家からゴミ（および事業所からの同種のゴミ）に限ってみても、その再利用や減量化の努力により近年は頭打ちの傾向がみられるとはいえ、日々、極めて大量の廃棄物がその処理施設に運び込まれつつある¹⁾。そして、ドイツにおいては、こうした廃棄物の四分の三程度が「ゴミ捨て場（Deponie）」への投棄という方式で「処理」されているため、排出される廃棄物の多くがそのままゴミ捨て場に蓄積されていくこととなる。もちろん、各ゴミ捨て場の容量は有限であるから、現在使用中のゴミ捨て場のほとんどは、近年中に満杯となるという²⁾。

そこで、ゴミ捨て場をはじめとする処理施設の新設が急務となるが、これが遅々として進んでいない³⁾。その原因は様々であるが、第一に、開発の進展や諸々の環境基準の強化などにより、とくにゴミ捨て場については、基準に沿った適地を新たに見出すのが客観的に極めて困難になっている⁴⁾。さらに、客観的には適地と見られる

場所があったとしても、こうした施設の立地には、地元の住民や自治体の反対がつき物となっている⁵⁾。こうした反対を押し切って、法的に極めて厳格化されている行政手続を実施し、多くの場合は裁判手続を経て（即時執行命令が認められるとはいえ、事実上、着工できないことも少なくない⁶⁾）、施設の稼働に至るまでには、計画の着手から十数年を要することも珍しくない⁷⁾。ゴミ捨て場から焼却場における処理に転換を計れば、長期的にはイタチごっこを解消できるはずであるし、現実にもその方針が採られているが、後者についても立地の困難（とくに地元の反対）は、前者と大同小異であるという⁸⁾。

この結果、すでに人口密集地域においては、廃棄物の量が処理能力の限界を越え、国内での処理が不可能になっている。そのため、フランスやスイスの廃棄物焼却場に持ち込んだり、ひいては（統一前の時点で）東ドイツにゴミ捨て場を設けるといった事態すら生じている。有害物質を含む産業廃棄物や建築廃棄物などについては、一層、事態は深刻である。年々、その量は増え続けており、その処理技術自体も処理施設の立地も極めて困難である。産業廃棄物の一部は、ベルギーを経由し、遠くアフリカ南部に投棄されているという。こうした「廃棄物輸出（Müllexport または Mülltourismus）」⁹⁾ に対する国内外の批判の声が高まるなど、ドイツの廃棄物処理問題は、もはや国際問題の様相すら呈しつつある。

原稿受付 1992. 5. 11

* 西南学院大学法学部 教授

連絡先：〒814 福岡市早良区西新 6-2-92

1.2

もちろん、ドイツの連邦政府や各州政府がこうした事態に至るまで手をこまねいていたわけではない。伝統的には、廃棄物処理は、各ゲマインデが個別にゴミ捨て場を設けて実施してきた。しかし、各地の小規模ゴミ捨て場において悪臭や地下水汚染の問題が頻発したこと、これとも関連して各ゲマインデ内での立地に限界が見えてきたこと、さらに、とくに産業廃棄物については個別の処理が技術的にも困難となってきたこと、などから、各ゲマインデによるその場凌ぎの廃棄物処理を改め、これを広域的かつ計画的に実施する必要が認識されるようになった。こうした認識を基礎として、1972年には、基本法改正（74条24号）により廃棄物処理についての連邦の立法権限を根拠付けた上で、「廃棄物除去法」が制定され、これが現行「廃棄物処理法」の原形となっている¹⁰⁾。

同法は、各ゲマインデが独自に廃棄物処理施設を設けるという従来の手法を改め、各州政府が州全体について処理量予測にもとづく「廃棄物処理計画」（当初は、「廃棄物除去計画」）を策定し、その中で廃棄物処理施設（従来のゲマインデ単位のものより広域的すなわち大規模なものになる）の立地、種類、規模をあらかじめ定めておくこととした¹¹⁾。これを承けて、個別の施設設置に際しては、計画確定手続もしくは許可手続が実施されることとなる¹²⁾。この新制度により、広域的な施設立地が可能となり、それだけ適地を容易に見出せることとなるはずであった。また、地域内の各施設は相互に関連して機能するのであるから、立地決定においては、施設毎に個別に適地を選択するよりも、あらかじめ地域全体についての配置を決定しておくほうが合理的であろう。さらに、あらかじめ地域全体の配置計画を示した上での立地決定のほうが、これに対する地元の理解も得やすいであろうと考えられるし、個別施設についての設置手続は、大幅に促進できるはずである。こうした期待の下に¹³⁾、以後、数次の改正を経ながらも、このシステムは基本的に維持されてきたのであるが、もし、これが期待通りに機能すれば、その後の廃棄物処理施設の立地は計画的かつスムーズに進行するはずであった。

しかし、この期待は裏切られたといわなければならない。たしかに、この制度の導入により、処理施設の集中化（広域化および大規模化）は大きく進展した。ただし、集中化は遠方の廃棄物まで施設に搬入することを意味するだけに、このことが今日では新施設に対する地元の反発に輪をかける結果となっている¹⁴⁾。さらに、新制度の目玉ともいうべき「廃棄物処理計画」については、二十年を経た今日まで、正式には策定されていない州も少な

くなく、この計画の存在意義を疑う声すら上がるありさまである。そして、その結果が冒頭で述べた今日の切迫した事態ということになる¹⁵⁾。

1.3

将来的にも廃棄物の減量化や再利用には技術的あるいは経済的な限界があり、その国外処理がいつまでも容認されるはずもない以上、処理施設の立地の促進は焦眉の急であり、そのための法的システムの再検討が目下の急務となっている。その際、個別施設についての計画確定手続等の促進策と並んで、あるいは、その一環として、従来の「廃棄物処理計画」の制度の評価が一つのポイントとならざるをえない。これを何らかの方法で再活性化できるのか、あるいは、これを無用の長物（あるいは、有害無益の制度）として放棄するかは、今後のシステムを考える上で、避けて通ることのできない課題といえよう。すなわち、制度の想定した計画的な立地決定が何らかの理由で実現されなかったが故に、立地に困難を来しているというのであれば、その阻害要因を除去して制度の本来の機能の回復を図るべきであろう。それに対し、そもそも、制度の想定そのものが空論であり、それ故に現実に用いられていないのであれば、新しいシステムを考案しなければならず、とりあえず旧制度は無用の制度として廃止に向かうこととなる。

こうした中で、1988年12月20日、連邦行政裁判所は、ブレーメン市（独立の州）の廃棄物処理計画について、これを一種の多段階手続の一環としての立地決定と評価し、これに対する予定地周辺関係者による規範審査訴訟の出訴を認める決定を下している¹⁶⁾。この決定により、見方によっては、廃棄物処理計画は、単なる内部的な基準ではなく、対外的な拘束力をもった立地決定として明確に位置付けられたわけであり、制度本来の機能を発揮する基盤を強化されたとも評価できる。反面、これに対する出訴の可能性が開けたことで、立地に対する地元の抵抗の手段がさらに増えたともいえるわけで、同計画の立地阻害要因としての性格が明確になったとも評価できよう¹⁷⁾。いずれの評価に従うにせよ、この決定を一つの契機として、廃棄物処理計画は、ここ数年、ひさびさに注目を集めつつある。

1.4

わが国においても、周知のとおり、廃棄物処理問題の解決は緊急の課題であり、処理施設の設置が各地で急がれている。反面、施設設置に伴う地元とのトラブルも古くから頻発しており、「ゴミ戦争」の名称も記憶に新しい。適正な立地を図るための行政過程、手続の整備は、

ここでも今後の課題として残されているわけであるが、ドイツに類似した計画的な手法も、一部、立法化されている（廃棄物処理法6条・11条）。もっとも、計画的な手法も、ドイツの経験が示すように万能ではない。一見、極めて合理的な計画システムが何故に有効に機能していないのか。この問題を素材として、以下、本稿では、施設の立地決定のあり方を考えていくこととしたい。少なくとも、「他山の石」としては、わが国の今後の制度のあり方を考える一助となろう¹⁸⁾。

2. 立地計画の一般的機能

2.1

一般に、施設の立地を決定するための法的システムには、その施設の種類、規模などに応じ、さまざまなあり方が考えられる。もっとも単純なシステムは、立地決定を第一次的には（私的または公的な）事業者任せ、それが法的基準に適合しているか否かを許可行政機関等が許可手続の場でチェックするという手法である。さしあたり、通常のイミシオン施設の立地決定など、立地規制の目的が施設の安全確保や隣地への影響に対する配慮に留まる場合、こうした手法で十分といえる。この場合、基準に適合する立地であれば事業者の都合でどこに立地されても問題はなく、そうした立地が見つからなければ施設は設置されないだけである¹⁹⁾。

一方、本稿で問題としている廃棄物処理施設や発電所といった大規模な公共施設の立地決定については、このような単純な手法では不十分となる²⁰⁾。まず、こうした施設の設置は、地域の土地利用に及ぼす影響が極めて広範で大きい。したがって、立地の決定も、単に一般的基準を満たしていればよいというものでもなく、かなり広範な地域の土地利用全体を考慮にいれて、最適な（またはそれに近い）立地を決定しなければならぬ。反面、こうした施設は、その需要に応じてどこかには必ず設置しなければならない施設なのであって、理想の適地が見つからないから設置しないという性格のものでもない。さらに、こうした施設においては、複数の施設が相互に関連して機能し、地域全体の需要を賄うという性格のものであるから、その立地の決定も複数の施設を視野にいれてなされなければならぬ。

このように考えると、こうした施設の立地決定については、（たとえそれが公的な機関であっても）事業者が個別の施設について立地を決定し、それを行政機関が審査するという手法には馴染まないということができよう。これらについては、個別の施設のみを念頭において立地の適否を判断することは困難であり、地域全体の中での

適正な配置を考えなければならないはずである。もちろん、こうした配置の決定は、個別施設についての許可手続等の場では為しえないであろう。そこで、個別施設についての許可手続等に先行して、地域全体の施設に対する需要とそこにおける土地利用の計画を総合的に考慮して、行政機関の手で施設の配置を決定しておくことが合理的であるということになる。これが「施設立地計画（Standortvorsorgeplan）」の基本的発想である²¹⁾。

2.2

もっとも、こうした配置計画にも様々な法形式が考えられる。発電所を例にとれば、もともと、発電会社は内部的な配置計画に基づき個別の立地を申請していたであろうし、許可行政機関もこうした配置を念頭において審査を実施してきたはずである。そして、多くの種類の施設については、今なお、配置計画は、事業者側または許可行政機関側の内部計画の性格のまま、運用されている²²⁾。しかし、発電所などのように、地元の自治体を始めとする反対が激化し、その調整が複雑化してくると、こうした配置計画は単なる内部基準の形式では機能しにくくなる。自治体間の施設の「押しつけ合い」を調整する場として、策定手続は法的に整備されなければならないであろうし、その結果としての計画には何らかの法的拘束力を持たせる必要が出てくる。いいかえれば、計画実現のための何らかの法的保証がもとめられる。こうした配慮から、施設の配置についての「施設立地計画」の法的な整備が考えられることとなる。

この「施設立地計画」の典型として通常の議論の対象とされてきた発電所に関する各州の立地計画は、その立地難が本格化する70年代半ば頃から、注目を集めはじめる。各州の立地計画の制度には、それぞれ相違があるものの、基本的には、各州の「発展計画（Entwicklungsplan）」の一環として、州政府が将来の発電所の立地を具体的に決定しておくというものである²³⁾。もちろん、立地計画において発電所の予定地に指定されたからといって、現実にはそこに発電所が建設されるとは限らない。その是非は、将来の申請後の許可手続によって決まることになる²⁴⁾。しかし、立地計画は、国土整備の「目標（Ziel）」として、地元ゲマインデ等を拘束し、たとえば、地元ゲマインデは、これに適合するような建築管理計画を策定すべき義務を負う（予定地周辺を住宅地に指定するといったことは、許されなくなる）。これによって、将来の発電所の用地を予め確保しておくことが可能となるわけである²⁵⁾。さらに、許可手続に対する拘束力（計画外の立地を許可できるか、あるいは、計画の予定地を不適切な立地として許可を拒否できるか）に

については、なお不明確であるものの、少なくとも事実上は、許可手続の場での立地の適否についての議論を相当程度まで整理できることにもなるはずであり、その促進も期待された²⁶⁾。

2.3

もちろん、この発電所の立地計画についても、その立地促進の実効があったか否かについては、評価が別れるであろう。とくに、原子力発電所については、周知のとおり、近年はほとんど立地が不可能となっているが、これは、最早、立地制度の可否を越えた問題といえる。いずれにせよ、この発電所の立地計画は、原子力法やイミシオン防止法などに根拠を持つものではなく、各州の発展計画の一環に過ぎない²⁷⁾。もちろん、各州がこうした立地計画を策定すべき法的な義務を負っているわけでもなく、現実に全ての州がこれを策定しているわけでもない。したがって、制度的には、各州の発展計画に通常みられる空港や道路の計画の記載と変わるところはないともいえる。こうした意味からは、この発電所の立地計画は、発電所の設置に至る行政過程の中で、必ずしも明確な位置付けをもっているとはいえないのである。

そもそも、各レベルでの土地利用計画の策定や各種公共施設の設置についての権限を州とゲマインデが分担しているドイツにおいては、施設の設置と全体的な土地利用計画との調整の問題は、複雑かつ深刻な問題とならざるをえない²⁸⁾。大規模施設については、大雑把に言えば、ゲマインデの建築管理計画に対しては、これを優先させる一方²⁹⁾、州発展計画等との適合性を施設設置の要件とする³⁰⁾という形で、両者の調整を図るというのが通常の制度といえる。その意味では、発電所の立地計画は、こうした従来の制度の枠組を出るものではなく、これを利用して用地の確保を図るというに留まる³¹⁾。これに対し、廃棄物処理施設についての立地計画においては、施設設置の根拠法自体に計画策定を義務付ける条項をおくことによって、計画を施設設置の行政過程の中に位置付けること（逆にいえば、施設設置を計画化すること）を狙ったわけであり、施設設置のための新しい手法とみるべきこととなる。

2.4

むしろ、廃棄物処理計画による立地計画の狙いは、単に将来の許可手続に向けて適地を確保しておくというに留まらず、計画の段階で施設の立地とコンセプトを法的に確定しておくことにある。この意味では、廃棄物処理計画による立地とコンセプトの決定には、基本的には、原子力発電所等についての許可手続における予備決定

(Vorbescheid) や第一次部分許可 (Teilgenehmigung) における立地とコンセプトの決定に類する役割が期待されているともいえる。すなわち、制度の理念としては、廃棄物処理計画によって確定された施設の立地とコンセプトを前提として後続の計画確定手続において施設の細部を煮詰めていくという手続構造が想定されていたと考えられるわけである³²⁾。先の連邦行政裁判所決定が廃棄物処理計画に対する規範審査訴訟の途を多段階手続の前段として開いたことについては前章においても触れたが、その背後にもこのような手続構造の理解を読み取ることができる³³⁾。

もっとも、現行制度上、廃棄物処理計画に前記のような立地計画としての期待や理念に沿うだけの効力が与えられていたか否かは、問題である。現実には、その効力については、現行法には明確な規定がなく、解釈上も、従来は、これを制限的に解する方向が大勢であったといえる。その結果、廃棄物処理計画は、以上で見てきたような立地計画としての機能を十分に発揮することが難しく、それだけに利用されないということとなってしまったわけである。以下、こうした観点から、現行廃棄物処理法制における廃棄物処理計画の位置付けを見ていくこととしたい。

3. 廃棄物処理計画の制度

3.1

沿革的には、ドイツにおける廃棄物処理計画の制度は、先にも触れたとおり、1972年の「廃棄物除去法 (Abfallbeseitigungsgesetz)³⁴⁾」が第6条に「廃棄物除去計画 (Abfallbeseitigungsplan)」を制度化したことに溯る。その後、廃棄物問題の深刻化に対応して、単に廃棄物を目の前から「除去 (Beseitigung)」あるいは「片付ける」だけでは廃棄物対策としては不十分であり、その減量化や再利用、処理とその後の管理などを含めた総合的な対策が必要であるとの認識が広まってくる³⁵⁾。こうした観点を強調するため、同法も、1986年の第四回改正³⁶⁾においてその名称を改め、「廃棄物抑制及び処理法 (Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen)³⁷⁾」(以下、「廃棄物処理法」)と称することとなった。それに伴い、第6条所定の計画も「廃棄物処理計画 (Abfallentsorgungsplan)」と改称することとなったが、この制度に関しては、制定当初から今日まで、内容的にも文言上も、さほど大きな変更はない。

廃棄物処理についての現行法の基本的システムは³⁸⁾、同法1条所定の廃棄物は同法7条による許可等をうけた

施設において処理しなければならない（4条1項1文）とする一方、州法の定める公共団体（通常は、クライスや市など³⁹⁾）に区域内の家庭廃棄物等の処理を義務付ける（3条2項1文）というものである。これに対して、「特殊廃棄物（Sonderabfälle）」（有害産業廃棄物等⁴⁰⁾）については、事業者が自ら施設を設けるか公営または民間の処理施設に持ち込んで処理すべきこととなる（3条4項）。この結果、家庭廃棄物等については、クライス等は、その必要量に応じた処理施設を自ら若しくは民間企業に委託して用意しなければならないことは当然である。産業廃棄物等についても、処理施設での処理を義務付ける以上、産業発展を阻害しないためには、州などが処理施設の確保に配慮せざるをえない。現実にも州やクライス等の参加する法人が特殊廃棄物処理施設を設置している例が少なくなく、民間施設に委ねるにしても、州などがその確保にあたることとなる⁴¹⁾。

3.2

こうした各種廃棄物処理施設の適正な配置を計るために、「廃棄物処理計画」の策定が同法により各州に義務付けられこととなったわけである（6条各項）。もっとも、同法も、計画についての詳細を規定しているわけではない。わずかに、各州がその区域について広域的観点から廃棄物処理計画を策定すること（6条1項1文）、計画においては廃棄物処理施設の適正な立地を確定すべきこと（2文）、さらに施設の運営主体やそれを利用すべき者を定めうること（5文）、計画を拘束力のある（verbindlich）ものとしうる（6文）、などが規定されているにすぎない。それ以外の策定手続（2項）や内容などの詳細は、各州の廃棄物処理法⁴²⁾の定めるところによる。

もちろん、1972年の基本法改正によって第74条24号として明文化された廃棄物処理に関する連邦の立法権限⁴³⁾は（それが創設的なものか確認的なものかについては争いがあったが）、第75条所定の制度の枠組のみを規律する立法権限（Raumengesetzgebung）にとどまらず、州との競合的な立法権限（konkurrierende Gesetzgebung）である。したがって、廃棄物処理計画についても、権限上は、連邦は、より詳細な規定を立法化することが可能であったはずである。しかし、連邦は、各州の自律性への配慮から、この権限をかなり自制的に行使したとみることができる⁴⁴⁾。このことが、この制度が各州によって十分に利用されなかったり、各州の制度の間に大きな隔たりができる一因ともなっている。そもそも、計画の根拠法が連邦法なのか州法なのかも、現状では必ずしも明確ではないのである⁴⁵⁾。さらに、各州の現行廃

棄物処理法においても、廃棄物処理計画については簡単な規定が置かれているのみで、その現実の運用もまちまちである。

3.3

まず、基本的な計画の枠組あるいは種類についても、各州でかなりの相違がある。連邦法6条1項1文により、州がその領域について広域的観点から計画を策定することになっているが、現実には、州全域のすべての廃棄物の処理について一つの計画が存在するわけではなく、いくつかの「部分計画（Teilplan）」に分割して策定されるのが通常である⁴⁶⁾。まず、地域的には、行政管区（Regierungsbezirk）⁴⁷⁾ごとに部分計画が策定される例が多い。さらに、対象となる廃棄物の種類ごとに部分計画が策定される（たとえば、家庭廃棄物と特殊廃棄物を分けたり、特殊なものでは、廃車、建築廃棄物、排水処理による汚泥などについて計画が策定される）。この両者が各州によって様々に組み合わせられることになり（たとえば、家庭廃棄物については行政管区ごとに部分計画を、特殊廃棄物については州全域の計画を策定する）、さらに、部分計画を調整するための総合計画（Generalplan）を有する州もある⁴⁸⁾。

これに対応して、計画を策定する行政機関も様々である⁴⁹⁾。一般的に言えば、州全域を対象とする計画については、環境問題担当の州大臣などが、行政管区ごとの部分計画については、管区行政庁（Regierung）が策定にあたる例が多い。また、部分計画の対象や区域に応じて、計画策定に様々な形で関与する各レベルの行政機関の範囲が相違してくることも当然であるが、これについては、策定手続との関連で後に触れる。

3.4

つぎに、廃棄物処理計画の内容であるが、連邦法の明文上、最低限要求されているのは、施設の立地の確定である⁵⁰⁾。ただ、施設の種類（たとえば、ごみ捨て場か焼却場か、あるいは、家庭廃棄物処理か特殊廃棄物処理か）によって、その適地が変わってくるのは当然であるから、立地する施設の種類が計画に記載されることはもちろんである⁵¹⁾。また、施設の規模も適地の決定には不可欠であろうから、この関係で、法が定めうることとしている施設利用者の範囲の確定も望まれることとなる⁵²⁾。さらに、法が定めうるとしているもう一つの要素である施設の運営主体についても、施設の規模さらには適地の決定と密接に関連するものであるから、計画における確定が望まれることはもちろんである⁵³⁾。その他、廃棄物の搬入経路など、法定の事項以外を計画において定める

ことも許される⁵⁴⁾。しかし、最低限の施設立地以外の何を定めるかについては、現実には、各州ごとに、さらには部分計画ごとにまちまちである。

計画の内容については、その記載事項の範囲と同時に、その記載の密度もしくは「詳しさ」が問題である。しかし、これについては、連邦法には明文規定は皆無であり、州法にも詳細な規定は見当たらない。その結果、現実の運用は、記載範囲以上にばらばらである。すなわち、立地の確定のみについて見ても、その密度は、具体的に立地する用地を図示しているものから、単に立地するゲマインデ名を記すに過ぎないもの、さらには、それより広域な地域名を記すに過ぎないものまで、極めて多様である⁵⁵⁾。もちろん、前節で触れた立地計画の諸機能、とくに多段階決定の前段としての立地やコンセプトの確定、さらには用地の事前確保などといった機能を発揮するためには、計画の記載は、できるかぎり具体的でなければならない⁵⁶⁾。しかし、現実には、計画策定の段階で事業がすでに具体化しているものを除けば、地元との関係などから、将来の立地を具体的に確定することには困難が伴い、抽象的な記載に留まっている例が多い⁵⁷⁾。じつは、このことが、現実に廃棄物処理計画の機能障害を招いている最大の原因なのである。

3.5

計画策定とくに立地確定の基準についても、連邦法および各州法とも、実質的な規定を置いていない。連邦法は、わずかに、これを「広域的観点」から策定すべきであるとするのみである（6条1項1文）。この規定は、たびたび触れてきたように、従来のゲマインデ単位の廃棄物処理からの脱却を宣言する点では極めて重要な意味を持つが⁵⁸⁾、具体的な立地確定の基準とはいいがたい⁵⁹⁾。もちろん、2条各項所定の廃棄物処理に関する諸原則⁶⁰⁾や4条5項に基づき連邦が定める廃棄物の処理基準（いわゆるTA Abfall）⁶¹⁾は、施設の立地決定にも影響を与えようが⁶²⁾、立地基準そのものではない。結局、立地の確定は、もっぱら計画一般に適用される衡量原則⁶³⁾に従ってなされるということとなる。ちなみに、環境影響評価法⁶⁴⁾による環境影響評価は、現行法上、廃棄物処理計画による立地確定の段階では義務付けられておらず、後の計画確定手続の段階に先送りされている。

ところで、施設の立地決定のための利害の衡量において、代替地との比較検討が要求されるか否かについては、一般的にも、様々な議論のあるところである⁶⁵⁾。しかし、現実には、地元の理解を求めるためにも、いずれかの段階で、ある程度の代替地との比較検討は不可避となる⁶⁶⁾。この検討が実質的に意味をもつためには、できるかぎり

早い段階で実施されるべきことはもちろんであり、個別の計画確定手続等の段階よりも処理計画策定の段階で実施することが望ましいこともいうまでもない⁶⁷⁾。ただし、処理計画の段階では複数の代替地を併記し、計画確定手続等の段階で比較検討するという方式も許されるものと解されている⁶⁸⁾。

3.6

計画の策定手続についても、各州法の規定は、まちまちである⁶⁹⁾。廃棄物処理計画は、とくにそれが後述の拘束力を有する場合、施設が設置されるゲマインデや廃棄物処理義務を負うクライス等を拘束し、その権限を制約することとなる。すなわち、前者については、施設設置に適合した土地利用計画の策定を余儀なくされるし⁷⁰⁾、後者については、当該施設での廃棄物処理（多くは、その設置や運営）を義務付けられるわけである⁷¹⁾。また、こうした自治体等の協力がなければ計画の円滑な実施が不可能となることも明らかである。そこで、多くの州法は、その範囲はまちまちであるが、計画策定に際し、これらの自治体等の意見を徴することを義務付けている⁷²⁾。さらに、広域的な土地利用計画である国土整備計画（Raumordnungsplan）との整合性を担保するため、その担当行政機関の同意や意見聴取を義務付ける例もある⁷³⁾。

本稿冒頭でも触れたとおり、近年、廃棄物処理施設の設置に対し、地元住民が反対し、それが設置の阻害要因となっている例が多い。これに対応して、住民の理解を得るためには、早期に住民に施設設置についての情報を公開し、その意見を十分に聴く必要があるとの指摘が多い⁷⁴⁾。もちろん、計画確定手続の段階においては、行政手続法所定の住民参加が実施されることになるが、今のところ、廃棄物処理計画の策定段階での住民参加を義務付けている州法の例はない⁷⁵⁾。先にも触れたとおり、この段階では、環境影響評価の実施も義務付けられていないから、そのための住民参加（環境影響評価法9条）も実施されないことになる⁷⁶⁾。今後、廃棄物処理計画が真に施設の立地確定としての機能を果たすようになるとすると、当然、この段階での住民参加を求める声も高まってくるものと思われる。もちろん、この段階での住民参加の要否は、施設の実質的な立地決定を処理計画段階と計画確定段階のいずれでなすか、いいかえれば前段階の決定が後段階をどの程度拘束するか、に係ってくるものとなる。この点については、節を改めて、見ていくこととしたい。

4. 廃棄物処理計画の拘束力

4.1

現行法上、各州は、廃棄物処理計画を自治体（主にクライス）や事業者等の廃棄物処理義務者に対し、拘束力のある（verbindlich）ものとするができる（6条1項4文）。この拘束力付与の宣言は、通常、各州法の定めるところにより、各州の担当大臣による行政命令（Rechtsverordnung）の形式で為されるが、これにより、計画自体も、行政命令の性格を持つこととなるとされる⁷⁷⁾。この結果、たとえば、計画により、一定地域の廃棄物処理義務者が一定の（既存の）処理施設での廃棄物処理を義務付けられるといった場合がでてくる⁷⁸⁾。また、これにより、計画が行政裁判所法47条による規範審査訴訟の対象となる可能性も生ずることとなる⁷⁹⁾。

ただ、本稿で問題としている立地確定についての廃棄物処理計画の機能という観点からは、後続の許可手続や計画確定手続に対する廃棄物処理計画の拘束力が核心となる。もちろん、この問題は、直接には、廃棄物処理義務者に対する「拘束力」とは、次元を異にする問題である。この点について、現行法は、施設が拘束力を有する廃棄物処理計画に「矛盾する（zuwiderlaufen）」場合には、その計画確定決定や許可を拒否すべきものとしている（8条3項1文）。結局、どのような場合に両者が「矛盾する」といえるかが、計画の効力を考える上で、決定的な意味を持つこととなるが、その意味は、必ずしも自明とはいえない⁸⁰⁾。

4.2

一般にも、広域的な上位計画が個別施設の計画確定手続等に対して持つ効力については、議論の多いところである。とくに、通常の議論の対象となるのは、国土整備計画（州発展計画等）と計画確定手続等との相互関係である。ここでは、連邦の国土整備法（5条4項）が他の計画策定一般について国土整備計画の「目標（Ziel）」を「尊重する（beachten）」することを義務付ける一方、各個別計画の根拠法の多くにも類似の規定がおかれ（たとえば、廃棄物処理法2条1項3文）、両者の調整が計られている。こうした「国土整備計画条項（Raumordnungsklausel）⁸¹⁾」にいう「尊重する」の意味についても、多くの議論があるが、一般には、かなり強度の拘束を意味し、これを他の利害との衡量により相対化することはできないものと解されている⁸²⁾。

ただ、廃棄物処理計画が州発展計画の一部として策定されることとなっている一部の州を除けば、廃棄物処理計画自体は、形式的には国土整備計画（とくに、その

「目標」）そのものではない⁸³⁾。したがって、廃棄物処理法の国土整備条項（2条1項3文）により、廃棄物処理計画と施設の計画確定決定のそれぞれが各州発展計画の目標を尊重しなければならないものの⁸⁴⁾、前二者間の関係自体は、同法にいう処理計画に確定決定が「矛盾する」か否か（8条3項1文）という、独自の解釈問題ということとなる。もっとも、今のところ、これについての十分な学説や判例の蓄積があるわけではない。

4.3

さて、この両者の「矛盾」が問題となる局面としては、立地の問題に絞れば、差し当たり、以下の三つの局面が考えられよう。第一に、拘束的な処理計画が存在しないのに、施設の計画確定申請がなされた場合である。第二に、処理計画が存在するにもかかわらず、計画に記載された以外の場所に施設の計画確定申請がなされた場合である。第三に、処理計画に記載されたとおりの立地に施設の計画確定申請がなされた場合にも、その処理によっては「矛盾」が問題となりうる。

まず、第一の処理計画が存在しない場合については、すでに判例も固まっており⁸⁵⁾、学説にも異論はない⁸⁶⁾。結論的には、拘束的な処理計画が存在しないこと自体は、計画確定決定を拒否する理由とはならない。逆にいえば、処理計画の存在しないことは、施設設置の計画確定決定の妨げとはならない。処理計画全体が無効な場合も同様である⁸⁷⁾。処理計画を拘束力にあるものに「できる」とし、その処理計画と「矛盾する」場合に施設の計画確定決定を拒否できるとする現行法の文言から考えると、おそらく、この解釈は動かしがたいものと思われる。法は、処理計画に拘束力を持たせないことを容認しており、その場合に施設の建設を許さない趣旨とは考えにくいし、処理計画との「矛盾」は、その存在が前提となっていると考えるべきだからである。こうした場合には、計画確定手続の場で、施設の立地の適否が初めから審査されることとなる。

つぎに、拘束力のある処理計画が存在する場合については、そこに記載された場所以外への施設の立地（すなわち、計画確定決定）は、処理計画と「矛盾」し、許されないとする見解がある⁸⁸⁾。すなわち、こうした申請がなされた場合、そのことのみを理由として計画確定決定は拒否されるべきこととなる。これに対しては、処理計画は立地を限定するものではなく、立地決定の柔軟性を損なってはならないとする立場からの反対も有力であるが⁸⁹⁾、多くは、こうした限定を処理計画の制度目的から見て当然であるとする。この見解に従うと、通常の国土整備計画における施設立地計画については、記載された

用地の確保に留まり、立地の限定の効果を有しないとされてきたのに比べ⁹⁰⁾、処理計画には、やや強い拘束力が認められることとなる⁹¹⁾。

最後に、処理計画の記載通りの立地に施設の申請がなされた場合であるが、こうしたケースにおいて、計画確定機関の側が積極的に計画記載の立地を不適当と判断するという形で「矛盾」が生ずることは、現実には、考えにくい。この場合に問題となるのは、むしろ、処理計画に拘束されていることを理由に立地の適否の審査をどこまで省略できるか、逆に、異議申立人等がどこまでそれを争えるか、であろう⁹²⁾。この点において、処理計画による立地決定は、原子力発電所等の許可手続におけるような本格的な多段階手続の場合とは、大分、事情を異にする。後者においては、第一次部分許可によって立地が決定されると、以後の手続において許可行政機関の側からの立地変更ができなくなるだけではなく、異議申立人等もこれを争えなくなる（Präklusionswirkung）。この結果、以後の手続においては、立地の適否の問題は、議論の場に登場しないこととなる⁹³⁾。

これに対して、処理計画による施設の立地決定においては、こうした明確な制度的裏づけを欠く。たしかに、近年の判例は、処理計画に「遮断効（Sperrwirkung）」を認め、そこでの衡量結果（たとえば、代替地との比較）などを踏まえて、計画確定手続を実施できるとする⁹⁴⁾。しかし、あくまで、処理計画は立地の「原則的な適性（grundsätzliche Einigung）」を判定するものにすぎず、その適性の詳細な検討は計画確定手続の場で為されるという理解が前提となっている⁹⁵⁾。したがって、その範囲はともかく、立地の適性の検討が計画確定手続の場でも続行されることは当然である⁹⁶⁾。いわんや、廃棄物処理計画の策定手続の段階での住民参加制度を欠く現状では、計画確定手続の段階で異議申立人等に立地の是非についての全面的な主張（場合によっては、処理計画の無効の主張）を許さざるをえまい⁹⁷⁾。結局、処理計画記載のとりの立地についての申請であっても、地元の反対が常態化し、異議申立が当然に予想されるような現状では、計画確定手続の場での立地の適性の再審査は避けられそうもない。

4.4

以上の廃棄物処理計画の効力についての議論を計画策定にあたる州政府の立場からまとめると、以下のようになろう。まず、計画策定の義務があるとはいえ、これに拘束力を付与するか否かは自由であり、計画がなければ施設が設置できないわけでもない。つぎに、拘束力のある計画を策定すると、計画記載の立地以外での施設設置

が難しくなる。その反面、計画記載の立地についても施設設置の計画確定手続の段階での再検討は避けられず、それがスムーズに運ぶ保証はなさそうである⁹⁸⁾。

こうした状況では、各州政府が処理計画の策定さらには拘束力の付与に消極的となるのも、無理からぬところといえよう。地元との調整などにより処理計画の策定には大きな困難が伴う上、無理に策定しても自らの手を縛られるのみで、施設設置促進のメリットは期待できないからである。この結果、制度発足から約二十年が経過したにもかかわらず、拘束力のある廃棄物処理計画を完備した州は少なく、計画策定すら為されていない州も少なくないのが現状である。ついには、その制度の廃止の主張まで登場していることも、本稿冒頭で触れた。次節においては、この処理計画制度の現実の運用と将来の展望を見ておくこととしたい。

5. 現状と将来

5.1

たびたび触れてきたとおり、廃棄物処理計画の制度は、従来、各州において、期待された機能を果たしてきたとはいいがたい。現状では、旧西ドイツの各州においても、州全域の各種廃棄物について、拘束力のある処理計画が整備されている例は少ない（旧東ドイツの各州においては、今なお、計画策定の例はなさそうである⁹⁹⁾）。以下、個別の詳細な紹介は断念せざるをえないが、各州の現状を概観しておく¹⁰⁰⁾。

まず、バーデン・ヴュルテンベルク州においては、家庭廃棄物と特殊廃棄物のそれぞれについての処理計画があるが、拘束力はない。バイエルン州は、家庭廃棄物と特殊廃棄物の双方について、拘束力のある部分計画を有する。ちなみに、同州の処理計画は、州発展計画の一環でもある点で、特色がある。ブレーメン市においては、ブレーメン地区とブレーマーハーフェン地区の両地区について、家庭廃棄物、特殊廃棄物、廃車などについての部分処理計画があるが、拘束力を有するのは、ブレーメン地区の廃車処理計画のみである。ハンブルク市には、全般的な廃棄物処理計画があるが、拘束力はない。ヘッセン州は、家庭廃棄物と特殊廃棄物の双方について、拘束力のある処理計画を有する。ニーダー・ザクセン州においては、各行政区毎に各種の部分処理計画があるが、拘束力を有する例としては、ハノーバー行政区の家庭廃棄物処理計画がある。ノルトライン・ヴェストファーレン州においても、各行政区毎に多くの部分計画があるが、拘束力をもつ例は無いようである。ラインラント・プファルツ州については、二つの行政区について

拘束的な家庭廃棄物処理計画があり、全域についての拘束的な特殊廃棄物処理計画がある。ザールラント州は、家庭廃棄物と特殊廃棄物の双方について、拘束的な処理計画を有する。最後に、シュレスビヒ・ホルシュタイン州も、同様である。

5.2

以上の状況から見て、一応、制度の整備が進んでいるのは、バイエルン、ヘッセン、ザールラント、シュレスビヒ・ホルシュタインの各州ということになる。しかし、これらの州を含めて、既存の計画の内容を見ると、立地計画としての機能に照らして、問題のあるものが多い。すなわち、すでに触れたとおり、計画の中には、施設の具体的な用地を記載せず、ゲマインデや地域名等を記載するに過ぎないものもある¹⁰¹⁾。この場合、施設設置の計画確定手続の段階で立地の適否を最初から審査しなければならないこととなる上、そもそも、そのゲマインデ内に適地が確保される保証もない。これでは、施設の立地計画としては、余り大きな機能は期待できない¹⁰²⁾。

さらに、具体的な用地が処理計画に記載されている場合も、多くは、すでに計画確定手続や国土整備手続(Raumordnungsverfahren)が日程に上っているなど、事業が相当に具体化してから記載されている例が多いようである¹⁰³⁾。いわば「計画にそって施設を設置する」のではなく、「施設の現状を計画に記載する」というのが実情であるという。たしかに、処理計画が存在する場合には記載以外の立地が不可能となるとする見解が有力であることは先に触れたが¹⁰⁴⁾、現実には、実現の目途の着いた施設のみを記載し、その後の立地はそれぞれ具体化してから追加記載することを予定する処理計画も少なくない。こうした運用が立地計画の本来の姿から考えれば本末転倒であることは明らかであり、これでは、個別に施設の立地を捜すのと実質的には同じことになってしまう。

しかし、地元との調整を先行させなければ計画の実現がおぼつかないこと、(廃棄物の創出と処理の両面での)技術の変化により廃棄物処理施設の量と種類を長期的に予測することが困難となっていること、長期的な計画を実現するための財政的な見通しがたたないこと、などの理由により、長期的な処理計画を策定することが極めて困難となっている。いい換えれば、長期的な廃棄物処理の必要量を算出し、これに見合った施設を各地に割り振るという作業が難しくなってきたわけである¹⁰⁵⁾。

さらに、無理に策定しても、前節でみた法的拘束力の脆弱さのため、計画が実現される法的保証はない¹⁰⁶⁾。現実にも、地元との調整が困難なこと、計画が時代に合わ

なくなること、予算の裏付けがないこと、といった先と同様の理由で、計画が実現する可能性は極めて低くなる。結局、各州としては、「後追い計画」で満足するか、計画の策定(あるいは拘束力の付与)そのものを断念することとなっているわけである。

5.3

こうした状況に照らすと、廃棄物処理計画制度の廃止を主張する意見が登場するのも無理からぬことといえる。この計画は、地元とのトラブルを誘発するばかりで、施設の設置促進のためには機能していないとする不満は、とくに実務家の間に強いようである¹⁰⁷⁾。結局、施設の立地決定が個別的になされざるをえないのであれば、処理計画の策定といった無駄な手間は省くべきであろうし、計画化が必要かつ可能な場合には、国土整備計画の枠組の中で実施すればよいこととなる¹⁰⁸⁾。すでに、こうした観点から、ある州政府により計画制度削除を求める意見が現実に連邦参議院で表明された前例すらあるという¹⁰⁹⁾。

もちろん、処理計画の制度の廃止に対しては、むしろ現状を悪化させるだけではないかとの疑問もある¹¹⁰⁾。すなわち、計画を廃止すると、広域的な施設の立地の確保が現在以上に難しくなるなど、施設の立地は、ますます困難になることが予想され、現在の問題は、むしろ、計画が正しく利用されていないことに由来するとの主張である。広域的かつ計画的な処理施設の設置は、今後、いよいよ不可欠となるのであって、こうした立場からは、現状の打開のために必要なのは、計画制度の廃止ではなく、その改善と強化であるということになる。そして、現実にも、処理計画策定に向けた動きが各地で活発化している兆候も見られる¹¹¹⁾。

もっとも、こうした立場からも、現状を抜本的に改善しようような処理計画制度の体系的な改善策が提示されているわけではない。もはや制度創立当時の計画化への積極的な期待¹¹²⁾は感じられず、むしろ、立地促進に効果が薄いことを承知で、この方向で何らかの前進を模索するしかないとするニュアンスが強い¹¹³⁾。具体的な方策としては¹¹⁴⁾、計画策定や見直しの期限を規定することにより計画内容を現実に合わせることで、計画内容を豊富かつ有意義なものとして計画の活用を計ること、国土整備計画との相互関連を強化すること、計画策定に関与する機関を工夫すること、などが提案されているものの、必ずしも立地計画としての機能強化には直結するものではないとさそうである。

5.4

結局、無計画のために立地選定作業が長期化し、その

長期化のために計画化の困難が増すという、現在の処理施設設置過程の悪循環を断ち切るためには、策定された処理計画が速やかに実現できるような制度上さらには事実上の環境を整備しなければなるまい。まず、処理計画策定段階と計画確定手続段階での立地に関する二重審査を避けるため、原子力法等所定の多段階許可手続に習って、前段階の決定が後段階を拘束する制度を明確化する必要があるであろう¹¹⁵⁾。もちろん、その前提として、処理計画策定段階での住民参加や地元自治体の参加の制度¹¹⁶⁾を整備する必要がある。処理計画段階での出訴の途を開いた先の連邦行政裁判所決定は¹¹⁷⁾、その足掛りともなりえよう。

処理計画段階での参加手続の整備は、処理計画の法的効力の強化を正当化するに留まらない。いくら処理計画に強力な法的効力を付与したとしても、現実には、地元の理解がなければ計画のスムーズな実現がおぼつかないことは、経験の教えるところといえる。処理施設の設置促進のためにも、地元に対する広範かつ早期の情報提供と意見聴取が必要であることは、実態調査に基づく研究の強く主張するところでもある¹¹⁸⁾。こうした立場からは、処理計画段階での参加手続は、設置促進のための有効な手段として評価されることとなる¹¹⁹⁾。さらに、最近では、参加手続における地元との合意形成を円滑化するため、施設設置のための手続に部外の仲介者 (Verhandlungsmittler) を関与させる提案も、様々な形でなされている¹²⁰⁾。

もちろん、住民参加の強化は、手続および立地の促進にとって、両刃の剣ではある。その強化は、少なくとも短期的には、手続の遅延を招く公算も大きいのであって、むしろ、その過剰を現在の遅延の一因とする指摘もある¹²¹⁾。こうした意味からも、先に触れた処理計画段階と計画確定段階での決定事項の整理、とくに立地については処理計画において確定とする原則の確立が必要と思われる。ただし、各段階での決定事項の確定が極めて困難なことも、従来の多段階許可手続の経験の示すところである¹²²⁾。さらに、処理計画段階での地元の合意の獲得は、単独の施設についてのものと異なり、極めて多元的な利益調整を要することとなる¹²³⁾。当然、住民参加や自治体の意見聴取の方法にも工夫を要しようが、現実には、手続の長期化さらには収拾不能の状態も予想され、今後、計画確定手続の促進策¹²⁴⁾とも合わせて、新しい手続のあり方を模索する必要がある¹²⁵⁾。これが見出されなければ、処理計画廃止の主張が説得力を持ってくるように思われる。

6. む す び

6.1

以上、見てきたように、廃棄物処理計画の制度は、期待された処理施設の立地促進の機能を果たしてこなかったと評価せざるをえず、さらに、将来的にも、必ずしも明るい展望を描くことはできそうもない。こうした意味からは、たびたび触れてきた連邦行政裁判所 1988 年 12 月 20 日決定¹²⁶⁾の影響も、少なくとも廃棄物処理計画の現状を前提とするかぎりにおいては、過大に評価することはできない。たしかに、同決定は、ブレーメン市の廃車等にかんする処理計画に対する規範審査訴訟について、処理場予定地周辺の関係者の出訴資格を認めている。しかし、処理計画一般について規範審査訴訟が認められるわけではなく、決定自身も明言するとおり、本件計画の場合のように、拘束力を与えられた処理計画に処理場予定地が具体的に記載されている場合にのみ、それに対する訴訟が認められるに過ぎない。そして、現状では、これが例外的であることは、既に見てきたとおりである。

さらに、計画確定手続等が日程に上ってから計画に予定地が記載されるという現状では、計画に対する出訴を認めたとしても、早期の権利保護という意味合いは薄くなる。現に、このケースにおいても、計画に拘束力が付与されてから約一年後には (原審判決以前)、問題の廃車処理場についての計画確定決定が下され、それに対する取消訴訟も提起されているのである¹²⁷⁾。こうした状況では、計画確定決定に対する取消訴訟とは別に処理計画自体に対する規範審査訴訟を提起しても、さほど意味はない。したがって、計画の現状を前提とすれば、今後、処理計画に対する規範審査訴訟が続出するといった事態は、考えにくい。

6.2

ただ、廃棄物処理計画の将来を考えるに際しては、以上のようなドイツの国内事情のみがそのファクターとなるわけではない。この問題に限らず、近年のドイツの環境政策を見る場合、欧州共同体 (EG) の動きとの関連を念頭に置かざるをえない。環境汚染が簡単に国境を越えてしまうという地理的条件に加えて、環境対策についての費用の平等化が各国産業の競争条件の平等化の重要な要素であるとの観点から、EG 諸機関は、環境問題にかなり積極的に取り組んでおり、これについての多くの理事会指令 (Richtlinie) も出されてきた¹²⁸⁾。

廃棄物処理問題も、その例外ではない。EG は、その最初の環境保護活動プログラムたる 1973 年プログラム¹²⁹⁾において、すでに廃棄物処理問題を中心的なテーマ

として掲げており、以後、廃棄物の減量化、再利用からその処理にいたる総合的な「廃棄物管理 (Abfallbewirtschaftung)」を促進するための多くの理事会指令も出されてきた¹³⁰⁾。ドイツにおける 1986 年の法改正による「廃棄物除去」から「廃棄物管理」への政策転換も、EG 政策の国内法化の一環でもあった。さらに、域内での国境を越えた廃棄物の運搬と処理の問題（いわゆる「廃棄物輸出」）の深刻化は、加盟各国に統一的な廃棄物処理政策の必要性を改めて痛感せしめることとなったし、今後の統一市場の登場は、とくに廃棄物の減量化や再利用のシステムの国際化を不可欠なものとする。このように、ドイツにおける廃棄物政策の EG 化は、他の分野以上に、今後も進展していくものと予想される。

6.3

本稿のテーマである廃棄物処理計画についても、すでに、1975 年 7 月 15 日の廃棄物に関する EG 理事会指令¹³¹⁾が各国にその策定を義務付けていることに留意しなければならない。すなわち、同指令 6 条は、各国の担当官庁に対し、処理すべき廃棄物の種類と量、一般的な技術、処理場の適地、一定の廃棄物の運搬などについて、速やかに計画を策定すべきことを命じている。また、1978 年 3 月 20 日の有害廃棄物に関する理事会指令¹³²⁾も、とくに有害廃棄物の処理についての計画策定を命じている。さらに、1991 年 3 月 18 日の理事会指令¹³³⁾は、前記 75 年指令を全面改正し、廃棄物管理の一層の徹底を計っているが、その 7 条は、加盟国に「廃棄物管理計画 (Abfallbewirtschaftungsplan)」を速やかに策定すべきことを命ずる。策定すべき計画の内容は、旧指令と大差ないとも言えるが、計画に新たに名称が付されたことや、策定についての他国との協力や EG 委員会への報告の規定が新設されたことなどから見て、廃棄物処理の計画化への EG の意欲がうかがえよう。これらの理事会指令の命ずる内容や各国に対する拘束力の程度などについては、なお議論の余地もあるものの、結局、ドイツの廃棄物処理法 6 条所定の廃棄物処理計画は、現在では前記の理事会指令の国内法化の意味合いを持っていることとなる¹³⁴⁾。

こうした意味からは、廃棄物処理計画の制度の廃止は、対外的に極めて難しいといわざるをえないであろうし、制度が本来の機能を果たしていない現状も理事会指令の趣旨には合致しないこととなる¹³⁵⁾。これまで見てきた様々の困難な事情はともあれ、処理計画の策定自体は、放棄できないものと思われる。さらに、将来的な廃棄物処理施設の設置の構想あるいは計画もないまま、ドイツが廃棄物の輸出大国であり続けることを周辺各国が容認

する保証はない¹³⁶⁾。廃棄物処理計画をめぐる問題状況は、ますます複雑かつ深刻なものとなっている。

6.4

廃棄物処理問題の国際化は、もちろん、わが国にとっても無関係ではない。わが国では、幸い、放射性廃棄物を除いて、廃棄物の国外処理が大きな話題とはなっていないようである。しかし、EG が廃棄物処理問題を各国産業の競争条件の問題として議論している以上¹³⁷⁾、これがわが国にも波及する可能性も否定できない。すなわち、将来、EG 諸国等と同等の「廃棄物管理」をわが国が求められても不思議はない。

わが国の現在の廃棄物管理が国際的な批判に耐えうるものなのか¹³⁸⁾、再検討が必要であろうし、将来に向けて、確実に廃棄物が処理されるような態勢を確立しなければならぬまい。とくに、長期的な廃棄物処理施設の用地確保は、安全な処理技術の開発と共に、不可欠と思われる。ドイツにおけるのと同様、公共施設の立地が困難となる中、合理的かつ実効性のあるシステムの開発が期待される。こうした意味からも、廃棄物処理計画の将来を含めて、ドイツの今後の廃棄物処理法制の動向に注目したい。

注・参考文献

- 1) ドイツにおける廃棄物処理問題の現状を概観するものとして、簡単な統計も含めて、Bender/Sparwasser, Umweltrecht, 2. Aufl. (1990), S. 249 ff.
- 2) Holst, Durchsetzungsprobleme von Abfallentsorgungsanlagen, ZfU 1989, S. 185 (190 ff.).
- 3) 廃棄物処理施設設置の遅延傾向については、もはや常識ともいえる状況であるが、さしあたり、Holst, ZfU 1989, S. 191 ff.; Jung, Die Planung in der Abfallwirtschaft (1988), S. 15 ff.; Tettinger, Recht der Abfallwirtschaft, MuA (Müll und Abfall) 1990, S. 513 (516 ff.).
- 4) 廃棄物処理については、廃棄物処理法 4 条 5 項の委任を受けて、連邦政府が膨大な環境基準（いわゆる、TA Abfall）を策定している（後掲注（61））。その内容については、Tettinger, MuA 1990, S. 519 ff. こうした環境基準の強化が処理施設の設置をますます難しくしていることを指摘するものとして、Schenkel, Die Planung der Abfallwirtschaft, in: Hoppe/Appold (Hrsg.), Umweltschutz in der Raumplanung (1990), S. 132 (136).
- 5) 廃棄物処理施設設置に対する住民等による反対運動の現状については、Müller/Holst, Raumordnung und Abfallbeseitigung (1987), S. 182 ff.; Holst, ZfU 1989, S. 191 ff.; Ronellenfitsh, Standortwahl bei Abfallentsorgungsanlagen: Planfeststellungsverfahren und Umweltverträglichkeitsprüfung, DöV 1989, S. 737 (739 ff.).; Hauber, Weg zur Erhöhung der

- Akzeptanz von Abfallentsorgungsanlagen, MuA 1989, S. 11 ff.; Holznagel, Konfliktlösung durch Verhandlungen (1990), S. 38 ff.; Johnke, Akzeptanzproblem Abfallentsorgungsanlagen—eine Frage der Öffentlichkeitsbeteiligung, MuA 1992 S. 78 ff.
- 6) 廃棄物処理施設の設置については、廃棄物処理法 7 a 条により、計画確定決定の見込みがあり、早期着工について公益上の必要が認められるときには、決定前の事前着工も認められている。この事前着工制度と行政裁判所法 80 条 2 項 4 号所定の即時執行命令を組み合わせれば、理論的には、計画確定手続や裁判手続が遅延しても、施設の設置は遅れないはずである。しかし、現実に地元の反対を押し切って手続の途中で着工できるかどうかは、別問題である。こうした設置促進のための法的制度については、Jung, aaO. (Anm. 3), S. 246 ff. とくに、事前着工許可による設置促進の実例として、Schröder/Steinmetz-Maaz, Rechtsfragen der vorzeitigen Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen, DVBl. 1992, S. 23 ff.
- 7) Tettinger, MuA 1990, S. 516 ff.
- 8) 廃棄物焼却施設の現状と問題点については、Bender/Sparwasser, aaO. (Anm. 1), S. 255 ff.; Tettinger, Müllverbrennung im Dienst von Abfallentsorgung und Energieversorgung, in: Berg- und Energierecht von den Fragen der Gegenwart, Festschrift für Fabricius (1989) S. 307 ff.
- 9) 廃棄物の国外処理については、Bender/Sparwasser, aaO. (Anm. 1), S. 259 f.; Kunig, Rechtsfrage der Abfallausfuhr in die Dritte Welt, NuR 1989, S. 19 ff.; v. Wilmowsky, Grenzüberschreitende Abfallentsorgung: Ressourcenkonflikt im gemeinsamen Markt, NVwZ 1991, S. 1 ff.
- 10) ドイツにおける廃棄物処理法制の推移については、Kunig/Schwermer/Versteyl, Abfallgesetz (1988), S. 3 ff.; Bender/Sparwasser, aaO. (Anm. 1), S. 261 f.; Ronellenfitsch, DöV 1989, S. 737 f.
- 11) ここで、廃棄物処理計画に関する近年の主要な文献をまとめて列挙しておく。Schenkel, Sind Abfallbeseitigungspläne noch zeitgemäß? MuA 1983, S. 227 ff.; ders. aaO. (Anm. 4), S. 132 ff.; Peters, Die Abfallbeseitigungsplanung der Länder, MuA 1986, S. 20 ff.; Müller/Holst, aaO. (Anm. 5), S. 129 ff.; Jung, aaO. (Anm. 3), S. 142 ff.; Rautenberg, Umweltfachplanungsrecht in Hessen (1988), S. 178 ff.; Kunig/Schwermer/Versteyl, aaO. (Anm. 10), S. 196 ff.; Beckmann/Appold/Kuhlmann, Zur gerichtlichen Kontrolle abfallrechtlicher Planfeststellungen, DVBl. 1988, S. 1002 ff.; Weidemann, Abfallentsorgungspläne—ein wirksames Instrument des Entsorgungsrechts? NVwZ 1988, S. 977 ff.; ders. Zum Rechtsschutz gegen abfallrechtliche Standortentscheidungen, NVwZ 1989, S. 1033 ff.; Hoschötzky/Kreft, Recht der Abfallwirtschaft, (Stand 1989), § 6 AbfG-B 1, S. 1 ff.; Holst, ZfU 1989, S. 185 ff.; Ronellenfitsch, DöV 1989, S. 737 ff.; Ibler, Die Gerichtskontrolle mehrstufiger Fachplanungen, insbesondere der Abfallentsorgungsplanung, DVBl. 1989, S. 639 ff.; Hösel/v. Lersner, Recht der Abfallbeseitigung, Bd. 1. (Stand 1989), Kommentar AbfG § 6, S. 1 ff.; Bender/Sparwasser, aaO. (Anm. 1), S. 287 ff.; Hoppe/Beckmann, Zur Berücksichtigung von Standortalternativen bei der Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen, DöV 1990, S. 769 ff.; Dammert, Abfallentsorgungsplanung (1991), S. 1 ff.; ders. Abfallentsorgungsplanung, in: Lorz u.a. (Hrsg.), Umwelt und Recht (1991), S. 88 ff.; Appold/Beckmann, Ziel und rechtliche Instrumente der integrierten Abfallwirtschaft, VerwArch. 1990, S. 307 ff.; Beyde, Landesabfallentsorgungsplanung und Kreisabfallwirtschaftsplanung, NVwZ 1991, S. 1152 ff.; Zimmerling, Die Anhörung der Standortgemeinde einer Abfallentsorgungsanlage bei der Aufstellung eines Abfallentsorgungsplans, NVwZ 1992, S. 122 ff.; Bender/Pfaff, Zur Standortproblematik im Recht der Abfallentsorgungsanlagen, DVBl. 1992, S. 181 ff. さらに、それ以前の文献の網羅的リストとして、Kunig/Schwermer/Versteyl, aaO. (Anm. 10), S. 196 f.
- 12) 廃棄物処理施設の設置については、廃棄物処理法 7 条により、通常は計画確定手続が、小規模な施設（あるいは異議申立てがない場合）には簡易な許可手続の実施が義務付けられている。これらの手続については、Kunig/Schwermer/Versteyl, aaO. (Anm. 10), S. 232 ff.; Jung, aaO. (Anm. 3), S. 213 ff.; Beckmann/Appold/Kuhlmann, DVBl. 1988, S. 1002 ff.; Hösel/v. Lersner, aaO. (Anm. 11), § 7, S. 1 ff.; Ibler, DVBl. 1989, S. 645 ff.; Ronellenfitsch, DöV 1989, S. 743 ff.; Groß Hündfeld, Zur abfallrechtlichen Planfeststellung von Sonderabfallentsorgungsanlagen, DVBl. 1989, S. 383 ff.; Bender/Sparwasser, aaO. (Anm. 1), S. 289 ff.; Seeliger, Das abfallrechtliche Planfeststellungsverfahren, VR 1990, S. 329 ff.; Appold/Beckmann, VerwArch. 1990, S. 317 ff.; Bülesbach/Diecks, Vorbereitung und Durchführung eines Erörterungstermins im Rahmen eines abfallrechtlichen Planfeststellungsverfahrens, DVBl. 1991, S. 469 ff.; Tettinger, MuA 1990, S. 516 ff.; Paetow, Zur Struktur der abfallrechtlichen Planfeststellung, in: Bürger-Richter-Staat, Festschrift für Sendler (1991), S. 425 ff.; Schröder/Steinmetz-Maaz, DVBl. 1992, S. 23 ff.; Erbguth, Rechtliche Anordnungen an Alternativprüfungen in (abfallrechtlichen) Planfeststellungsverfahren und vorgelagerten Verfahren, NVwZ 1992, S. 209 ff.
- 13) 廃棄物処理計画に期待される役割については、さしあたり、Schenkel, aaO. (Anm. 4), S. 138 ff.
- 14) 60年代末に西ドイツ全土で5万ヶ所にのぼったゴミ捨て場は、84年には3千ヶ所にまで減少しているが、こ

- れが地域間の施設の押しつけ合いを助長していると言われる。この点を指摘するものとして、たとえば、Tettinger, MuA 1990, S. 516.
- 15) 廃棄物処理計画の機能障害を指摘するものとして、Jung, aaO. (Anm. 3), S. 7 ff.; Schenkel, aaO. (Anm. 4), S. 140 ff.; Weidemann, NVwZ 1988, S. 977 ff.; Ronellenfitch, DöV 1989, S. 749 f.; Appold/Beckmann, VerwArch. 1990, S. 312 f.
 - 16) BVerwG, Urt. v. 20. 12. 1988, BVerwGE 81, S. 128 ff.; S. 139 ff.
 - 17) この判決が実務上の困難をもたらす恐れのあることを指摘するものとして、Weidemann, NVwZ 1989, S. 1035.
 - 18) 本稿執筆に際しては、わが国の文献の参照及び引用が不可能であったため、わが国の制度との比較検討は断念し、後日を期さざるをえない。
 - 19) 伝統的な許可手続における施設の立地決定の構造については、さしあたり、Brocke, Rechtfragen der landesplanerischen Standortvorsorge für umweltbelastende Großanlagen (1979), S. 6 ff.
 - 20) Blümel, Die Standortvorsorgeplanung für Kernkraftwerke und andere umweltrelevante Großvorhaben in der Bundesrepublik Deutschland, DVBl. 1977, S. 301 (308 f.); Brocke, aaO. (Anm. 19), S. 21 ff.
 - 21) 「施設立地計画」については、Blümel, DVBl. 1977, S. 301 ff.; Depenbrock, Standortvorsorge für Kraftwerke und flächenintensive Großvorhaben in Nordrhein-Westfalen, DVBl. 1978, S. 17 ff.; Brocke, aaO. (Anm. 19), S. 1 ff.; Wahl, Aktuelle Probleme im Verhältnis der Landesplanung zu den Gemeinden, DöV 1981, S. 597 (600 ff.); Holzthäuser, Probleme der Standortvorsorge für umweltbelastende Großvorhaben aus bundesrechtlicher Sicht (1983), S. 1 ff.; Breuer, Planungsverfahren und atomrechtliches Verwaltungsverfahren, in: Siebtes Deutsches Atomrechts-Symposium (1983), S. 153 ff.; Graf Vitzthum/März, Die Standortvorsorgeplanung für Kraftwerke in Baden-Württemberg, VBIBW 1987, S. 321 ff. 364 ff. 404 ff.; Brohm, Gemeindliche Selbstverwaltung und staatliche Raumplanung, DöV 1989, S. 429 ff.
 - 22) 内部的な立地計画については、たとえば、Brohm, Die Planung der Bodennutzung, JuS 1986, S. 776 (778).
 - 23) 各州の発電所設置計画の制度と内容については、Holzthäuser, aaO. (Anm. 21), S. 5 ff.; Graf Vitzthum/März, VBIBW 1987, S. 323 f.
 - 24) さしあたり、Holzthäuser, aaO. (Anm. 21), S. 16.
 - 25) 立地計画と建築管理計画の関係、さらに、それによる発電所の用地の事前確保については、Holzthäuser, aaO. (Anm. 21), S. 133 ff.; Graf Vitzthum/März, VBIBW 1987, S. 365 ff.; Brohm, DöV 1988, S. 433 f.
 - 26) Holzthäuser, aaO. (Anm. 21), S. 165 ff.; Graf Vitzthum/März, VBIBW 1987, S. 324 f.
 - 27) 州発展計画の一環としての発電所設置計画の性格付けについては、Holzthäuser, aaO. (Anm. 21), S. 17 ff.; Graf Vitzthum/März, VBIBW 1987, S. 325 ff.
 - 28) 州とゲマインデ間の計画権限の調整については、極めて議論が多いが、近年の包括的な文献として、Brohm, DöV 1988, S. 429 ff.
 - 29) 建築法典 38 条により、廃棄物処理施設等の計画確定手続による施設については、建築管理計画（あるいは、その不存在）による建築制限の拘束から除外される。また、原子力施設については、同条の適用はないものの、同 35 条 1 項により、無計画地域（Außenbereich）における設置も可能とされる。この点につき、さしあたり、Brohm, DöV 1988, S. 433 f.
 - 30) 国土整備法（Raumordnungsgesetz）5 条 4 項や各施設設置の根拠法の規定（たとえば、廃棄物処理法 2 条 1 項 3 文）のより、各施設の設置に際しては、州発展計画等との整合性が要件となる（いわゆる「国土整備条項（Raumordnungsklausel）」）。さらに、建築法典 1 条 4 項により、建築管理計画も国土整備計画に整合しなければならないから、州発展計画に施設の立地が記載されれば、建築管理計画等によりこれを妨害できなくなる。
 - 31) Breuer, aaO. (Anm. 21), S. 171 ff.; Graf Vitzthum/März, VBIBW 1988, S. 327 f.
 - 32) 廃棄物処理施設設置手続の構造を「多段階手続」に類似するものと見る代表的な論者として、Ibler, DVBl. 1989, S. 639 ff.
 - 33) BVerwG, Urt. v. 20. 12. 1988, BVerwGE 81, S. 128 (135 ff.).
 - 34) Abfallbeseitigungsgesetz v. 7. 6. 1972 (BGBl. I, S. 873 ff.).
 - 35) 廃棄物の除去に留まらず、その減量化や再利用、さらには処理施設の事後管理などまで含めた総合的な廃棄物対策については、「廃棄物管理（Abfallwirtschaft）」と表現されることが多い。この「廃棄物管理」については、さしあたり、Jung, aaO. (Anm. 3), S. 1 ff.; Appold/Beckmann, VerwArch. 1990, S. 307 ff.
 - 36) この間の法改正の経緯については、Kunig/Schwermer/Versteyl, aaO. (Anm. 10), S. 6 ff.
 - 37) Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen v. 27. 8. 1986 (BGBl. I S. 1410 ff.), zuletzt geändert durch G. v. 23. 9. 1990 (BGBl. II S. 885 ff.).
 - 38) 本稿においてドイツの廃棄物法制全般を紹介することは不可能であるが、その全体像の概観に便宜なものとして、Bender/Sparwasser, aaO. (Anm. 1), S. 249 ff. もちろん、そのほかの環境法や特別行政法の教科書類にも廃棄物法の記述がある。
 - 39) 廃棄物処理に責任を負う公共団体は、通常、クライス（Landkreis）と市（Kreisfreie Stadt）であるが、それらの集団が主体とされている場合もあるなど、州により、多様である。一方、廃棄物の収集については、ゲマインデが責任を負うこともある。この点については、Bender/Sparwasser, aaO. (Anm. 1), S. 279 f.
 - 40) 廃棄物処理法は、廃棄物について、通常のもので、その性質と量からみて家庭からの廃棄物と共に処理すること

- ができないもの（3条2項）に分けている。ここでは、前者を「家庭廃棄物」、後者を「特殊廃棄物」と呼んでおくが、前者には事業所からの通常の廃棄物なども含まれる。とくに、後者の概念については、Bender/Sparwasser, aaO. (Anm. 1), S. 283 ff.
- 41) 廃棄物処理施設の民営化は、とくに特殊廃棄物の処理施設を中心として相当に進展しているようである。これが廃棄物処理の国際化に拍車をかけることとなる。この点について、Schenkel, aaO. (Anm. 4), S. 137 f.
- 42) ヘッセン州の一例のみを挙げると、Gesetz über die Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen und die Sanierung von Altlasten (Hessisches Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz) v. 10. 7. 1989 (GBl. S. 198 ff.). その他の州については、Bender/Sparwasser, aaO. (Anm. 1), S. 421 ff.
- 43) 30. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 12. 4. 1972 (BGBl. I S. 593 ff.). ただし、同号が「廃棄物除去 (Abfallbeseitigung)」という伝統的な用語を用いているため、連邦の立法権限が廃棄物再利用等の広範な「廃棄物管理 (Abfallwirtschaft)」にまで及ぶかといった問題も生ずることとなる。この点につき、Dammert, aaO. (Anm. 11), S. 30 f.
- 44) むしろ、廃棄物処理計画の詳細を連邦法で定めたり、一定の策定期限を設定したりすることに対しては、当初の立法過程においても、その後の改正論議においても、各州の抵抗が強かったようである。この点について、Kunig/Schwermer/Versteyl, aaO. (Anm. 10), S. 199 f.
- 45) Kunig/Schwermer/Versteyl, aaO. (Anm. 10), S. 200.
- 46) 部分計画の種類と許容性については、Kunig/Schwermer/Versteyl, aaO. (Anm. 10), S. 203 f.; Dammert, aaO. (Anm. 11), S. 61 f. 各州における具体的な種類については、Dammert, aaO. (Anm. 11), S. 231 ff.
- 47) 行政区 (Regierung) の制度は、各州により多少の違いはあるものの、基本的には、以下のとおりである。各州は、いくつかの行政区 (Regierungsbezirk) に分割されており (たとえば、バーデン・ヴュルテンベルク州は四つ)、それぞれに州政府の出先機関として管区行政庁 (RegierungもしくはRegierungspräsidium) が設置されている。この管区行政庁は、その管内の極めて広範な州の行政事務を実施することになる。ただし、バイエルン州を除き、地方自治体としての地位は持たず、都市州とシュレスビヒ・ホルシュタインおよびザールラントの両州には、この制度はない。行政区については、Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. (1991), S. 472 f.; S. 695.
- 48) ニーダー・ザクセン州など。こうした総合計画については、Dammert, aaO. (Anm. 11), S. 62 f.
- 49) Dammert, aaO. (Anm. 11), S. 147 f.
- 50) 廃棄物処理計画による処理施設の立地の確定については、Jung, aaO. (Anm. 3), S. 173 ff.; Kunig/Schwermer/Versteyl, aaO. (Anm. 10), S. 213 f.; Hoschützky/Kreft, aaO. (Anm. 11), § 6 S. 4f.; Hösel/v. Lersner, aaO. (Anm. 11), § 6 S. 9 f.; Dammert, aaO. (Anm. 11), S. 94 ff.
- 51) 施設の種類と立地の相互関係については、たとえば、Dammert, aaO. (Anm. 11), S. 95 ff.
- 52) さしあたり、Dammert, aaO. (Anm. 11), S. 112 ff.
- 53) Dammert, aaO. (Anm. 11), S. 107 ff.
- 54) その他の記載事項については、Jung, aaO. (Anm. 3), S. 181 ff.; Dammert, aaO. (Anm. 11) S. 115 ff.
- 55) Jung, aaO. (Anm. 3), S. 176 ff.; Hoschützky/Kreft, aaO. (Anm. 11), § 6 S. 4 f.
- 56) Kunig/Schwermer/Versteyl, aaO. (Anm. 10), S. 214.; Hösel/v. Lersner, aaO. (Anm. 11), § 6 S. 10.
- 57) 処理計画段階での立地確定が困難なことについて、たとえば、Schenkel, aaO. (Anm. 4), S. 141 f.; Hoppe/Beckmann, DöV 1990, S. 773 f.
- 58) ただし、処理施設の集中化と分散化という基本的な処理政策の選択については、なお、決着がついているわけではなく、折りふれて、争いの対象となる。たとえば、Bryde, NVwZ 1991, S. 1152. 近年では、後者の再評価の動きもあるようで、ここでいう「広域的観点」についても、必ずしも集中化のみを意味するわけではないと解されている。この点につき、さしあたり、Schenkel, aaO. (Anm. 4), S. 143f.; Appold/Beckmann, Verw Arch. 1990, S. 314 f.; Dammert, aaO. (Anm. 11), S. 72.
- 59) その意味一般については、Dammert, aaO. (Anm. 11), S. 71 ff.
- 60) Dammert, aaO. (Anm. 11), S. 70 ff.
- 61) Zweite allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Abfallgesetz (TAAbfall) -Teil 1 v. 10. 4. 1990 (GMBL. S. 170 ff.). その内容の簡単な紹介として、Tettinger, MuA 1990, S. 519 ff.
- 62) Dammert, aaO. (Anm. 11), S. 103 f.
- 63) 廃棄物処理計画の策定における衡量原則については、Ibler, DVBl. 1989, S. 640 ff.; Kunig/Schwermer/Versteyl, aaO. (Anm. 10), S. 207 ff.; Dammert, aaO. (Anm. 11), S. 79 ff.
- 64) Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) v. 12. 2. 1990 (BGBl. I S. 205 ff.). 同法は、高速道路の路線決定や空港の許可決定といった先行手続については、環境影響評価を義務付けるものの、類似の先行手続である廃棄物処理計画については、これを義務付けていない。ただし、これについては、批判も多い。たとえば、Schenkel, aaO. (Anm. 4), S. 150 f.; Ronellenfisch, DöV 1989, S. 748; Dammert, aaO. (Anm. 11), S. 86 ff.
- 65) 廃棄物処理施設の立地決定過程における代替地との比較検討については、Hoppe/Beckmann, DöV 1990, S. 769 ff.; Jaeger/Kames, Zur Erfordlichkeit der Prüfung von Alternativstandorten im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung (unter besonderer Berücksichtigung der Planung von Abfallentsorgungsanlagen), ZfW (Zeitschrift für Wasserrecht) 1992, S. 269 (273 ff.); Bender/Pfeff, DVBl. 1992, S. 181 ff.;

- Erbguth, NVwZ 1992, S. 209 ff.
- 66) 立地決定における考慮に値する代替地との比較検討は衡量原則の要請であるとするのが判例である。BVerwG, Beschl. v. 20. 7. 1979, NJW 1980, S. 953 (954.); Urt. v. 20. 12. 1988, BVerwGE 81, S. 129 (136 f.).
- 67) BVerwG, Urt. v. 20. 12. 1988, BVerwGE 81, S. 136 f.; Hoppe/Beckmann, DöV 1990, S. 772 ff.
- 68) たとえば, Kunig/Schwermer/Versteyl, aaO. (Anm. 10), S. 214.
- 69) さしあたり, Kunig/Schwermer/Versteyl, aaO. (Anm. 10), S. 63 ff.; Jung, aaO. (Anm. 3), S. 187 ff.; Dammert, aaO. (Anm. 11), S. 146 ff.; Hösel/v. Lersner, aaO. (Anm. 11), § 6 S. 25 ff.; Zimmerling, NVwZ 1992, S. 122 ff.
- 70) 厳密には, 国土整備計画の性格を有しない廃棄物処理計画の場合には, ゲマインデの建築管理計画を拘束する可否かは微妙である。もちろん, 計画確定決定の段階になれば, 前者が後者に優先することとなる。この点について, Dammert, aaO. (Anm. 11), S. 190 ff.
- 71) Dammert, aaO. (Anm. 11), S. 124 ff.
- 72) Jung, aaO. (Anm. 3), S. 190 ff.; Dammert, aaO. (Anm. 11), S. 148 ff.; Zimmerling, NVwZ 1992, S. 123.
- 73) Jung, aaO. (Anm. 3), S. 196 ff.
- 74) たとえば, Holst, ZfU 1989, S. 194 ff.; Hauber, MuA 1989, S. 16 ff.; Johnke, MuA 1992, S. 82 ff.
- 75) Jung, aaO. (Anm. 3), S. 199 ff.; Dammert, aaO. (Anm. 11), S. 152 f.
- 76) 注 (64) 参照。
- 77) Kunig/Schwermer/Versteyl, aaO. (Anm. 10), S. 215 ff.; Hösel/v. Lersner, aaO. (Anm. 11), § 6 S. 18 ff.; Weidemann, NVwZ 1988, S. 979 ff.; Ibler, DVBl. 1989, S. 640 ff.; Dammert, aaO. (Anm. 11), S. 122 f. ただし, ハンブルグ市 (州) については, 法律 (Gesetz) の形式で拘束力の付与がなされることとなっている。Ibler, DVBl. 1989, S. 645.
- 78) Dammert, aaO. (Anm. 11), S. 126 ff.
- 79) 廃棄物処理計画に対する規範審査訴訟については, さしあたり, Ibler, DVBl. 1989, S. 640 ff.; Dammert, aaO. (Anm. 11), S. 216 ff.
- 80) Kunig/Schwermer/Versteyl, aaO. (Anm. 10), S. 219 ff.; Ibler, DVBl. 1989, S. 646.; Weidemann, NVwZ 1988, S. 979 ff.; Dammert, aaO. (Anm. 11), S. 201 ff.
- 81) 「国土整備計画条項」一般については, 極めて文献も多いが, 最近の包括的な研究として, Wagner, Die Harmonisierung der Raumordnungsklauseln in den Gesetzen der Fachplanung (1990), S. 1 ff.
- 82) たとえば, Wagner, aaO. (Anm. 81), S. 40 f.
- 83) バイエレンとバーデン・ヴュルテンブルク州のみが廃棄物処理計画を州発展計画の一環として策定することとしている。この点について, Dammert, aaO. (Anm. 11), S. 162 ff.
- 84) Kunig/Schwermer/Versteyl, aaO. (Anm. 10), S. 91 f.; Wagner, aaO. (Anm. 81), S. 113 ff.; Dammert, aaO. (Anm. 11), S. 178 ff. したがって, 廃棄物処理施設の設置に当っては, 施設の国土整備計画適合性を審査する「国土整備手続 (Raumordnungsverfahren)」が計画確定手続とは別に実施されることとなる。廃棄物処理施設の設置についての国土整備手続については, Hoppe/Beckmann, DöV 1990, S. 771 f. 国土整備手続一般については, 山田「西ドイツにおける国土整備手続」西南学院大学法学論集 22 巻 2 = 3 号 237 頁。
- 85) BVerwG, Beschl. v. 10. 2. 1983, DöV 1983, S. 599.; OVG Lüneburg, Beschl. v. 19. 6. 1987, DVBl. 1987, S. 1021 (1023).
- 86) たとえば, Kunig/Schwermer/Versteyl, aaO. (Anm. 10), S. 221 f.; Hösel/v. Lersner, aaO. (Anm. 11), § 6 S. 16.; Weidemann, NVwZ 1988, S. 978.; Dammert, aaO. (Anm. 11), S. 203. もちろん, 廃棄物処理計画に拘束力が付与されていない場合は, 不存在と同様の扱いとなる。
- 87) Kunig/Schwermer/Versteyl, aaO. (Anm. 10), S. 221.
- 88) OVG Lüneburg, Beschl. v. 19. 6. 1987, DVBl. 1987, S. 1023.; Kunig/Schwermer/Versteyl, aaO. (Anm. 10), S. 219.; Ibler, DVBl. 1989, S. 646.; Rautenberg, aaO. (Anm. 11), S. 203 f.; Dammert, aaO. (Anm. 11), S. 204 ff.
- 89) Weidemann, NVwZ 1988, S. 980 f.; Hoppe/Beckmann, DöV 1990, S. 772 f.
- 90) たとえば, Graf Vitzthum/März, VBIBW 1987, S. 324.
- 91) ただし, 州廃棄物処理法の中には, 公益上の必要のある場合等に, 廃棄物処理計画から逸脱することを明文で認めており, 判例も, こうした規定を連邦法に違反しないとしている。BVerwG, Beschl. v. 27. 5. 1986, UPR 1986, S. 350 (351). この点について, Dammert, aaO. (Anm. 11), S. 207.
- 92) この問題を正面から論ずる数少ない文献として, Hoppe/Beckmann, DöV 1990, S. 722 ff.
- 93) 予備決定や部分許可については, 周知のとおり, 極めて文献が多いが, さしあたり, 山田「大規模施設設置と行政手続」公法研究 53 号 185 (189) 頁。
- 94) BVerwG, Beschl. 20. 12. 1988, BVerwGE 81, S. 134 ff.
- 95) BVerwGE 81, S. 133 f. 同事件の原審判決は, この点をさらに強調し, 処理計画の規範審査訴訟の対象性をも否定する。OVG Bremen, Urt. v. 15. 12. 1987, NVwZ 1988, S. 1051 (1052 f.).
- 96) Kunig/Schwermer/Versteyl, aaO. (Anm. 10), S. 220.; Hoshützky/Kreft, aaO. (Anm. 11), § 6 S. 7.; Hoppe/Beckmann, DöV 1990, S. 773.; Erbguth, NVwZ 1992, S. 216 f.
- 97) とくに, OVG Bremen, Urt. v. 15. 12. 1987, NVwZ 1988, S. 1053.
- 98) こうした意味から, 処理計画が手続の節目としての機能を果たさないとする批判として, Ronellenfitsch, DöV

- 1989, S. 749.
- 99) 旧東ドイツ地区五州の廃棄物法制の現状は、必ずしも明らかでないが、1991年後半から、チューリンゲン州などで、州廃棄物処理法が制定され始めている。その一例として、Gesetz über die Verminderung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen und die Sanierung von Altlasten (Thüringer Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz) v. 31. 7. 1991, (GVBl. S. 273 ff.). ちなみに、同法は、題名も文言も1989年制定のヘッセン州法(前掲注(42))とほとんど変わらず、廃棄物処理計画に関する規定(前者の9条、後者の8条)についても、ほぼ同内容である。
- 100) 以下の記述は、Kunig/Schwermer/Versteyl, aaO. (Anm. 10), S. 224 ff. (1987年3月現在), Dammert, aaO. (Anm. 11), S. 231 ff. (1990年1月現在), Hösel/v. Lersner, aaO. (Anm. 11), § 6 S. 29 ff. (1989年版であるが、一部91年に差し替え)、を参考にし、一部、その後の知りえた情報で補足しているが、各資料の記述に時間的相違とは考えられない食い違いがあるなど、必ずしも細部の正確は期しがたい。
- 101) 注(55) 参照。
- 102) 具体的な用地を処理計画に記載することが困難であるために、その立地計画としての機能に限界があるとの指摘として、Hoppe/Beckmann, DöV 1990, S. 773 f.
- 103) Schenkel, MuA 1983, S. 228.; Appoldt/Beckmann, VerwArch. 1990, S. 312 f.
- 104) 注(88) 参照。
- 105) Schenkel, MuA 1983, S. 228.; ders. aaO. (Anm. 4), S. 138 ff.; Jung, aaO. (Anm. 3), S. 12 ff.; Appoldt/Beckmann, VerwArch. 1990, S. 312 f.
- 106) たとえば、Weidemann, NVwZ 1988, S. 981.
- 107) 1989年9月21日にミュンスター大学で開催された「廃棄物管理の計画化」を巡るシンポジウムにおいて、多くの実務家が処理計画の立地促進機能に否定的な意見を述べている。Diskussion, Hoppe/Appoldt (Hrsg.), aaO. (Anm. 4), S. 154 ff.
- 108) Ronellenfisch, DöV 1989, S. 749 f.
- 109) Schenkel, aaO. (Anm. 4), S. 142.
- 110) Jnng, aaO. (Anm. 3), S. 145 f.; Schenkel, aaO. (Anm. 4), S. 145 ff.; Appoldt/Beckmann, VerwArch. 1990, S. 313 ff.
- 111) たとえば、近年、ザールラント州やヘッセン州で新たに拘束力を持つ廃棄物処理計画が策定されている。Rechtsordnung über den Abfallentsorgungsplan Saarland, Teilplan Hausabfall v. 20. 12. 1989 (ABl. 1990, S. 89 ff.); Verordnung über die Feststellung des Abfallentsorgungsplanes Hessen, Teilplan 1 „Hausmüll und Abfälle der Kategorie I“ v. 11. 7. 1990 (GVBl. 263 ff.).
- 112) 当時、環境行政の計画化は、規制と給付に続く環境行政の「第三の次元」を切り開くものとして、強い期待を集めていた。こうした傾向を代表するものとして、Steiger, Umweltschutz durch planende Gestaltung, ZRP 1971, S. 133 ff.
- 113) こうした論調を代表するものとして、Weidemann, NVwZ 1988, S. 981 f.; Schenkel, aaO. (Anm. 4), S. 145 ff.; Hösel/v. Lersner, aaO. (Anm. 11), § 6 S. 3 f.; Appoldt/Beckmann, VerwArch. 1990, S. 313 ff.
- 114) 制度改革の提案として、Weidemann, NVwZ 1988, S. 981 f.; Schenkel, aaO. (Anm. 4), S. 145 ff.; Appoldt/Beckmann, VerwArch. 1990, S. 313 ff.
- 115) こうした方向を強調するものとして、Weidemann, NVwZ 1988, S. 981 f. さらに、処理計画に対する規範審査訴訟と計画確定決定に対する取消訴訟の間の「失権(Verwirkung)」を主張するものとして、Zimmerling, NVwZ 1992, S. 123 ff.
- 116) たとえば、ヘッセン州の廃棄物処理法においては、地元の意見を尊重するため、まず、廃棄物処理義務者たるクライス等が域内の「廃棄物管理計画(Abfallwirtschaftsplan)」を策定し、これを「考慮(Berücksichtigung)」して州が廃棄物処理計画を策定する制度となっている(8条)。ただ、こうした制度においては、計画の広域性に問題が生ずることにはなる。ヘッセン州の計画制度については、Rautenberg, aaO. (Anm. 11), S. 178 ff.; Bryde, NVwZ 1992, S. 1152 ff.
- 117) BVerwG, Beschl. v. 20. 12. 1988, BVerwGE 81, S. 129 ff. 決定自体は、処理計画策定段階での住民参加の是非については、判断を避けているが(S. 134)、この問題についての決定の影響を指摘するものとして、Weidemann, NVwZ 1989, S. 1035.; Hoppe/Beckmann DöV 1990, S. 773.
- 118) Müller/Holst, aaO. (Anm. 5), S. 366 ff.; Holst, ZfU 1989, S. 194 ff.; Hauber, MuA 1989, S. 14 ff.; Johnke, MuA 1992, S. 82 ff. さらに、行政手続の合意形成作用一般については、Würtenberger, Akzeptanz durch Verwaltungsverfahren, NJW 1991, S. 257 ff.
- 119) その他、処理計画策定段階での住民参加を提唱するものとして、Kunig/Schwermer/Versteyl, aaO. (Anm. 10), S. 227 f.; Jung, aaO. (Anm. 3), S. 199 ff.; Hösel/v. Lersner, aaO. (Anm. 11), § 6 S. 24 f.; Schenkel, aaO. (Anm. 4), S. 149 f.; Dammert, aaO. (Anm. 11), S. 152 f.
- 120) 廃棄物処理施設の立地決定について、米国の制度を参考として、手続に仲介者を関与させることを提唱するものとして、Holznagel, aaO. (Anm. 5), S. 286 f. こうした話し合いによる紛争解決については、とくに最近、議論が多いが、文献の引用も兼ねて、Brohm, Beschleunigung der Verwaltungsverfahren—Straffung oder konsensuales Verwaltungshandeln? NVwZ 1991, S. 1025 (1030 ff.).
- 121) Ronellenfisch, DöV 1989, S. 749 f.
- 122) 山田・前掲注(91) 公法研究 53号 189頁。
- 123) この点を指摘するものとして、Hoppe/Beckmann, DöV 1990, S. 773.
- 124) 計画確定手続そのものの促進策については、議論も多く、別稿で取上げることとしたいが、さしあたり、Brohm, NVwZ 1991, S. 1025 ff.
- 125) Schenkel, aaO. (Anm. 4), S. 149 f.

- 126) BVerwG, Beschl. v. 20. 12. 1988, BVerwGE 81, S. 128 ff.
- 127) 原審判決の事実紹介にその旨の記述がある。OVG Bremen, Urt. v. 15. 12. 1987, NVwZ 1988, S. 1051 (1052).
- 128) EGの環境政策についても、極めて文献が多いが、最近の動きを概観するものとして、Pernice, Gestaltung und Vollzug des Umweltrechts im europäischen Binnenmarkt—Europäische Impulse und Zwänge für das deutsche Umweltrecht, NVwZ 1990, S. 414 ff.
- 129) Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften für Umweltschutz v. 22. 11. 1973, ABl. Nr. C 112, S. 1 ff.
- 130) EGの廃棄物法については、Schröder, Grundfragen des europäischen Abfallrechts, WuV 1990, S. 118 ff.; ders. Aktuelle Konflikte zwischen europäischem und deutschem Abfallrecht, DöV 1991, S. 910 ff.; Dammert, aaO. (Anm. 11), S. 35 ff.; Pernice, NVwZ 1990, S. 414 ff.; Grabitz, Abfall im Gemeinschaftsrecht, in: Bürger—Richter—Staat, Festschrift für Sendlar (1991), S. 443 ff.; v. Wilmsky, NVwZ 1991, S. 1 ff.
- 131) Richtlinie des Rates v. 15. 7. 1975 über Abfälle (75 / 442 / EWG), ABl. Nr. L 194, S. 47 ff.
- 132) Richtlinie des Rates v. 20. 3. 1978 über giftige und gefährliche Abfälle (78 / 319 / EWG), ABl. Nr. L 84, S. 43 ff.
- 133) Richtlinie des Rates v. 18. 3. 1991 zur Änderung der Richtlinie 75 / 442 / EWG über Abfälle (91 / 156 / EWG), ABl. Nr. L 78, S. 32 ff.
- 134) さしあたり, Hoschützky/Kreft, aaO. (Anm. 11), § 6 S. 3 f.; Dammert, aaO. (Anm. 11), S. 43 ff.
- 135) EG指令は、計画の法的拘束力については明確な規律をしていないものの、それが現実に執行されることを要求しているとの指摘として、Schröder, WuV 1990, S. 125 f.
- 136) もっとも、EGの廃棄物政策自体としては、市場統一の動きを背景として、むしろ廃棄物の域内の自由流通、いい換えれば、その国外処理を容認する方向にある。このため、国内処理を「理想」とするドイツの政策と抵触することともなってくる。むしろ、EGの政策は、廃棄物輸出を奨励するものではなく、国境を越えた計画的廃棄物処理システムの構築を目指すものであるが、廃棄物輸出の規制と（廃棄物を含む）物資の自由流通の関係は、かなり微妙である。この点について、Pernice, NVwZ 1990, S. 417 f.; Schröder, DöV 1991, S. 912 ff.
- 137) 環境政策の統一が経済競争の前提でもあるとの指摘として、たとえば、Bender/Sparwasser, aaO. (Anm. 1), S. 10.
- 138) わが国の廃棄物管理の現状に対するドイツの実務家から見た（どちらかというと好意的な）評価として、Friege, Abfallwirtschaft in Japan, Eindrücke einer Studienreise, MuA 1992, S. 165 ff.

Waste Disposal Planning in Germany

Hiroshi YAMADA

Professor, Seinan-Gakuin University
(6-2-92, Nishijin, Sawara-ku, Fukuoka 814 Japan)

Abstract

According to the German Waste Management Law, state (land) governments have to form a waste management plan, which settles places for waste disposal plants. But this planning system has not functioned well. This article discusses causes for the failure and the perspective of the planning systems.

Key Words: waste disposal, plan