

大規模事業における計画手法と環境保護

ードイツの国土整備計画を素材としてー

山本 紗知

論文要旨

本論文は、現在わが国において、インフラ整備のような大規模事業を計画する際の構想段階が重視され、また、今後は行政計画に対する司法審査の蓄積も期待されていることを背景として、ドイツ法を素材に、大規模事業が実施されるまでの多段階から成る計画過程について検討するものである。主要な手掛かりとなるのは、ドイツの国土整備法が規定する国土整備計画(Raumordnungsplan)である。大規模事業の実施によって周辺地域には広範かつ多様な環境影響が生じることから、計画過程を通じたそれへの適切な配慮が最重要課題のひとつとなる。そのことを踏まえ、空港整備事業などの近年のドイツにおける実際の事案で、事業決定に先行して策定される国土整備計画がどのような役割を果たしているのかを考察するとともに、かの地での昨今の議論をもとに、今後はどのような役割が期待されていくのかについても検討を加える。

第一章(はじめに)では、本論文の問題意識と目的を明らかにする。そこでは主に、本論文が、これまでわが国の計画法領域でなされてきたドイツ計画法を対象とする研究の延長上にあるものの、新しさを有していること、そして昨今のわが国の法状況に鑑みて必要であることを確認する。

第二章(広域的・総合的計画手法とその隣接領域)では、まず、大規模なインフラ事業を行うに当たっては、事業決定が下されるまでの手続過程で、事業をめぐる極めて複合的な問題全体を段階的に処理し、決定を徐々に具体化させていく、複数の計画・決定から成る多段階の手続構造が必要かつ有益であるとの前提を示す。本論文の検討対象である国土整備計画は、交通施設の整備事業についてわが国でも知られている需要計画・路線決定のような上位の個別計画と並び、この段階化を担うことのできる計画手法である。多段階の手続構造では、先行の段階から後続する段階へ、拘束的な枠組みを通して選択肢を連続的に絞り込んでゆくという、階層化の要請が重要である。

そこで、空港整備事業における計画過程についてみると、航空交通法に基づき計画確定手続を経て、事業決定である計画確定決定(航空交通法 8 条)が下されるまでの手続過程で、他の交通施設の整備事業で予定されているような上位の個別計画は存在しない。

確かに、航空交通法上では計画確定決定と別に許可(同法 6 条)も予定されているが、これが計画確定の効力を左右しないことは法文上も明らかであり、両決定は上述の階層化の要請を満たさない。そこで手続の階層化の手掛かりを提供するのが、州レベルで策定される国土整備計画(国土整備法 8 条以下)である。同計画は、同じく国土整備法に基づく手法である国土整備手続(同法 15 条)と異なり、後続の計画確定決定に対して拘束力を有する目標規定を置くことができるため、空港の立地決定の場として手続の階層化を担い、それにより計画過程において益々重要な位置を占めつつある。

次に、この国土整備計画の基本的な仕組みについてであるが、そもそも国土整備の領域に与えられた役割の本質は、国土の利用や機能に関して広域的・総合的な観点から調整を図ることにあり(同法 1 条 1 項)、そのために策定されるのが国土整備計画である。州には、州域を対象とする計画の策定が義務付けられている(州・地域計画)。その基本的な内容には、空港のようなインフラ施設の立地指定が含まれる。計画上の目標・原則規定(同法 3 条 1 項 2 号、3 号)の区別は重要で、完結的な較量(同法 7 条 2 項)を経て定められる目標規定は、ゲマインデの建築管理計画や、個別計画といった後続の計画の策定段階で更に具体化されることはあっても覆されることのない、厳格な拘束力(同法 4 条 1 項)を有する。従って、ここでいう完結的な較量は原則として、これら隣接する計画領域との関係で適切な具体化の余地を残すという意味での、「段階に特有の較量」であることが階層化の要請に一致する。

このことから示されるように、国土整備計画の目標規定の拘束力が名宛人とするのは、原則として後続の計画を策定する公的主体である。とはいえ国土整備計画は、公的主体が下す事業決定の段階への働きかけを通じて、私人が行う事業の実施にも影響力を行使し得る。例えば、外部地域での特例建築事業についての計画留保(建築法典 35 条 3 項 3 文)の仕組みでは、州の国土整備計画(地域計画)の内容が事業の許可要件の一部となって、事業者である私人に直接的な効力を及ぼしている。特に風力発電施設の設置に際して多用されているように、目標規定として、もっともらしい計画コンセプトに基づいて風力発電施設の集中区域が指定されると、本来であれば優遇される外部地域であっても、集中区域以外での同施設の設置は叶わない。このようにして具体的な事業の実施を立地規制によって統制する仕組みは、事業によって周辺の土地利用に対して及ぶ影響の深刻さから根拠づけられており、従ってここでの国土整備計画は、較量を通じて事業決定に先立つ利害調整の役割を担っている。

こうしてみると、空港の立地計画としての州の国土整備計画(州計画)も、計画確定決定に先立ち、特に航空騒音によって周辺に生じる土地利用の相互調整を担っていると捉えられる。それが、同じく較量に基づく計画確定決定との関係でどのような様相を呈し、空港整備事業をめぐる極めて複雑な問題の段階的解決に資するのか、次章で検討する。

第三章(国土整備法に基づく空港立地計画と航空騒音防止)では、まず、航空騒音防止のために予定されている様々な措置を概観した上で、計画確定手続における騒音防止の仕組みについて中心的に述べる。そこでは、騒音問題の最適な解決を図るため、周辺住民らが被る騒音影響も、考慮要素のひとつとして較量に取り込まれる。較量の結果として、些細とはいえ騒音影響であっても他の対立利害によって排除されることは有り得るが、適切な較量をもってすればもはや排除できない、計画確定庁の計画形成自由に対する絶対的な限界、いわゆる(個別法上の)受忍限度が存在する。騒音がこの受忍限度を超えると、計画確定決定に付された負担によって、事業者には建物の防音や補償などの消極的措置を講ずることが義務付けられる。それに対して受忍限度値を下回る場合には、消極的措置とともに、運航規制のような積極的措置も較量の枠組みで検討される。連邦行政裁判所は近年、夜間の静謐への特別な配慮を求める航空交通法 29b 条 1 項の趣旨に依拠し、夜間の運航を許可するための、騒音防止の利益の重要性に見合った正当化の必要性を具体化している。これらの措置とはまた別に、騒音をまず回避するという観点からは、空港の立地選択の仕方も重要である。

計画確定の段階で予定されている航空騒音防止の仕組みを確認したところで、次に、それとの関係で、州計画上で空港の立地を決定する際の騒音影響への配慮の仕方が問題となる。階層化の趣旨に鑑みると、この立地決定は後続の計画確定決定に対して厳格な拘束力を有するため、州計画の立地選定の段階では、空港整備事業をめぐる騒音問題のうちの一部の解決が取り込まれ、それ以外の残りの部分の解決が計画確定手続に委ねられていると捉えられる。従って、空港の立地計画としての州計画がどのような較量に基づき策定され、どのような内容を規定し得るかは、計画確定の段階との関係から明らかにされることとなる。このことを具体的に示したのが、ベルリン・シェーネフェルト空港の拡張整備事業に関する 2006 年の連邦行政裁判所判決である。これは、首都地域に分散していた航空交通をひとつの空港に集約させ、ベルリン・ブランデンブルク国際空港として開港することを目的とする、2004 年の計画確定決定が争われた事案である。州計画では、空港の立地が目標の形式で地区単位にまで詳細に指定されていた。同判決は、計画確定庁が、州計画の目標にどのような意味で厳格に拘束されるかについて示す中で、次のように判断した。

州計画の策定者は、目標の形式で地区単位にまで詳細に立地を指定する場合、指定した場所で事業が行われる際に生ずる騒音問題が適法に解決されるであろうとの十分な確信を得られるまで、規定の詳細さに見合った慎重さをもって較量し、代替案評価も経て立地を選定しなければならないという。更に現行法の下では、環境影響評価法や国土整備法に基づき、州計画の策定に際して戦略的環境審査や包括的な市民参加の実施も義務付けられている。連邦行政裁判所は、そこでの較量は国土整備の観点からのみ行われ、計画確定手続でのそれとは異なるとの前提に立つが、環境審査や市民参加によってかな

り詳細な騒音影響まで既に認識可能となることは容易に想像されるし、代替案評価は寧ろ州計画の段階で優先的に行われるという。その帰結として州計画の適法性は、計画確定決定を対象とする訴訟の枠組みで、付随的に審査されなければならない。このように同判決によって、空港の立地計画としての州計画の役割が認められたとともに、州計画を策定する際の較量に課される種々の要請が具体化された。そのことから、空港整備事業の多段階の計画過程において州計画が、利害調整の場として相対的に重要性を高めている様子が明らかとなる。

第四章(航空交通法に基づく飛行経路決定と航空騒音防止)では、これまでと同様に空港整備事業をめぐる手続過程に着目し、飛行経路(Flightroute)の決定における航空騒音防止のあり方について検討する。飛行経路は、離着陸に際しての空港周辺上空における飛行方式を内容とし、計画確定決定の後に決定される。それには航空交通法に基づく計画確定手続とは独立した手続が予定されていることから、まず、その基本的な仕組みを概観する。飛行経路は、DFS(ドイツ航空保安会社)の設計に基づき、連邦の行政機関であるBAF(連邦航空保安監督庁)によって、法規命令の形式で定められる(航空交通法32条4項1文8号、同法施行規則33条2項)。飛行経路決定の性質について、連邦行政裁判所は、警察法上の決定の性質が優先するが、同時にそれと対照的な、計画決定の性質も認められるとする。従って飛行経路の決定には、航空保安上の利益にとどまらない、航空騒音影響も含む公的・私的利害の較量が前提となる。同裁判所によれば、計画確定手続の際と同様、航空騒音防止法上の受忍限度値が適用されるものの、ここでは受忍限度を超える騒音影響も、やむを得ない理由があれば、補償がなくとも甘受されなければならない場合が生じ得るという。

飛行経路の基本構造と較量要請に基づく航空騒音防止の仕組みを確認した上で、次に、空港整備事業における計画確定の段階に目を移し、そこでの飛行経路の意味を明らかにする。計画確定手続に際しては、将来的な空港の運用形態を念頭に置き、騒音影響がどこに、どの程度発生するかがあらかじめ把握されることが必要となるところ、その運用形態の一要素となるのが飛行経路である。従ってこの段階での飛行経路は、あくまでも暫定的な予測として示され、計画確定決定の前提とされるものである。連邦行政裁判所は、ベルリン・シェーネフェルト空港の拡張整備事業に関する判決で、その予測を導くための手続的・実体的要請を示した。そこで求められているのは、たとえ後から予測とは異なる飛行経路が決定されたとしても、騒音影響の適切な把握という点でその不一致に耐え得る現実的な予測である。

計画確定手続の段階で飛行経路が意味をもつのと同時に、飛行経路決定の側でも、計画確定決定の内容は影響力を有する。なぜなら、航空機の発着回数などの空港施設の運用が計画確定庁の権限によって決定され、それにより空港の容量が定まることとの関係で、騒音問題の解決に取り組むBAFの較量は、既定の空港容量を損なわないよう、計

画確定決定の内容によって制限されるからである。このように、BAF の較量は計画確定決定の内容に拘束されるという構図が成り立つ一方で、飛行経路を最終的に選定する権限は BAF にあることから、空港整備事業に起因する航空騒音問題は、計画確定・飛行経路決定の相互作用により生じているといえる。

周辺住民の権利保護の観点から、飛行経路決定の際の基準定立が求められると同時に、決定手続に際して市民参加が予定されていないことが指摘される。法律上は確かに、市民参加の要請は導かれえないというのが支配的見解ではある。しかし、それでも懸念されているのが、計画確定決定の前提とされたのとは異なる飛行経路が決定された場合の、行政内部での検討過程に対する社会の不信感である。それに対して連邦行政裁判所は、これまでみてきた計画確定・飛行経路決定の相互作用に基づき、すなわち飛行経路の決定過程を、環境影響評価や市民参加を備える計画確定手続にできるだけ結び付けることによって、一貫性・信頼性を確保しようと指向する。そこから、大規模事業の手続過程において、事業に対する社会の理解(Akzeptanz)が強く意識されている様子が明らかとなる。

第五章(広域的・総合的計画手法と現代的課題)では、深刻化する地球温暖化への対処という枠組みで捉えられるいくつかの大規模事業に着目し、その事業決定に先立って、周辺で競合する種々の土地利用を広域的・総合的観点から調整する役割を担う計画を検討する。まずは、ドイツが掲げるエネルギー転換の柱のひとつとして手続の迅速化が目指されている、高圧送電線の整備事業を素材とする。2011 年、送電線網整備迅速化法(迅速化法)の制定により、連邦需要計画上で記載された特に需要の高い、複数の州や国を通過する送電線について、計画確定手続(迅速化法 18 条以下)に先立ち、連邦個別計画(Bundesfachplanung)によって大まかな予定路線があらかじめ決定される仕組みが導入された(同法 4 条以下)。そこで制度化された、連邦需要計画・連邦個別計画・計画確定決定という三段階から成る計画過程では、いずれの段階でも環境審査・市民参加手続が実施される。連邦個別計画の策定過程では口頭審理も予定されており、需要決定の段階で既に、市民が決定に参加する仕組みもある。市民の参加手続の充実が特徴的な手続形成となっている背景には、計画に対する社会の理解を得ることが、手続の迅速化につながるという立法者の意図がある。

連邦個別計画は、連邦ネットワーク庁によって、計画確定手続に対して厳格な拘束力をもって決定される。これにより、計画確定手続の段階での審査の負担を軽減して手続を迅速化することが目指されているが、しかし同時に、連邦個別計画を直接争う途も閉ざされていることから、そこで生じた瑕疵が手続の最後まで訂正される機会を得ないことになり、それに対する法的懸念も呈されている。このような拘束力は、連邦個別計画の導入以前に州レベルで実施されていた、国土整備手続と対照的であるが、連邦個別計画の内容(同法 5 条)をみると、この国土整備手続における国土適合性審査がその本質的

な要素となっていることがわかる。更に、迅速化法が国土整備手続の不実施を定めていることから、連邦個別計画の名称から受ける印象とは裏腹に、両者の機能的な代替関係が明白となる。連邦ネットワーク庁は予定路線を、まずは国土整備手続と同様に、国土整備の諸要請に照らして一致するかを審査し、そこで諸利害との対立が明らかになれば、更に自ら較量によって利害調整を図ることも求められる。迅速化法に基づく新たな計画制度では、送電線事業をめぐる利害調整の中心的な場として、連邦個別計画の役割に大きな期待がかかっている。ただ同時に、そこに委ねられた多様な諸利害や複雑な手続により、連邦ネットワーク庁には極めて難しい判断が要求されるであろうことも確かである。

送電線整備のみならず、同じくエネルギー転換の文脈で、再生可能エネルギーの促進にも発電施設の設置には広大な土地が必要となる。計画留保の仕組みを通して、地域計画により風力発電施設の立地を統制し得ることは既に言及したが、更に州計画の目標の形式で、下位の地域計画に対して拘束的に、実現されるべき施設の性能や土地の広さについて数量的に規定しておくことの是非も、昨今検討されている。こうしてみると、発電施設による土地利用の要請や、それにとまって生じる紛争の可能性をいち早く認識し、他の同じく重要な土地利用との総合的調整を図った上で、後続する計画・決定段階の主体にその結果を具体化させるという、段階的な問題解決が有効であるといえそうである。更に、エネルギー転換という課題の複合性に照らせば、州域より更に広い視点で、国土全体として均衡の取れたエネルギーネットワークの構築を目指すことが有益であるといえる。そうであれば、上位の全体計画である国土整備計画の活用の仕方が、エネルギー転換を成功させるひとつの鍵ともなり得るのではなかろうか。そのことは、ドイツで昨今みられる連邦レベル・EUレベルの国土整備計画の必要性を説く議論からも示される。

第六章(むすびにかえて)をもって、ここまでの検討に対するまとめとする。これまで述べてきたように、事業決定に先立ち州計画や地域計画の段階で、事業のための具体的な土地利用が指定される際には、較量要請に従って、認識できかつ重要な、あらゆる公的・私的利害の適切な較量が求められる。それにより、事業が抱える紛争全体のうちの一部なのではあるが、周辺地域で生ずる種々の土地利用の対立が、広域的・総合的観点からあらかじめ調整されることになる。事業決定に先立つこのような利害調整の意味は、近年一段と伸張している。

それは、一方では環境審査や市民参加を経て、自然や景観への侵害や周辺住民が被る環境負荷など、計画策定過程で認識可能な利害が詳細化し、代替案評価の機会も優先的に与えられて、較量の幅が広がっているためである。同時に他方で、個別法の領域との相克を生じさせながらではあるが、時に施設の運用や性能といった、そこでの土地利用の態様にまで関与した利害調整が期待されており、それにより較量の奥行きも増してい

るといえるからである。そして昨今、地球温暖化対策やエネルギー転換を背景として特に顕著であるように、大規模事業は、社会の理解を得ずに実現されることがもはや不可能である。そうした状況において国土整備計画は、事業決定に先立つ検討過程に、様々なレベルの行政主体や市民を広く結び付け、情報交換や相互作用の場を提供し得る。それにより事業の実施、更にいえば諸施策を実現するために不可欠な、説得力のある手法として、国土整備計画は存在意義を有しているといえる。

その背景に、例えば行政資源の縮小や社会における価値観の多様化、予測不能なリスクへの対処のような、現代社会が直面する様々な現象があるとするれば、そこで求められる「より質の高い」利害調整が、国土整備計画の性質に合致していると考えられる。環境破壊対環境保護というわかりやすい対立構図を前にしているのではもはやなく、いかにして環境志向の、持続可能な社会を築いていくべきか、較量を通じて最善策をみつけ出すという、いわば未来・創造志向の計画が求められるところに、国土整備計画の真価が期待されているように思われる。