

# ドイツ国土整備法に基づく 空港立地計画と環境保護

— その可能性と限界 —

山本 紗知\*

- I はじめに
- II 空港計画・決定手続の全体構造
- III 国土整備による立地計画のしくみ
- IV むすびにかえて：国土整備と私人の権利保護の観点から

## I はじめに

(1) 近年ドイツでは、特に大規模なインフラ事業の計画・許可実務において、国土整備計画の役割が一層強く認識されてきており、それが多くの議論を呼んでいる。そのことは、益々多くの国土整備計画が裁判へと持ち出されてきていることにも現れており、そうした例として、風力発電所や石炭火力発電所の設置事業、そして空港拡張整備事業に関する訴訟を挙げることができる。これらの事業は、いわゆる「エネルギー転換」が国家主導で加速する中、その成果が厳しく問われているエネルギー経済政策の領域にあるものから、EU内での主導的な地位を維持したいドイツにとって、その基盤となる交通政策の範疇にあるものまで、様々である。しかし共通しているのは、これらの事業が広大な土地を必要とするだけでなく、事業施設を設置し操業することで、隣接する土地や市町村をはるかに越え、その周辺地域に広範で甚大な影響を及ぼす可能性を有していることである。

まさにそのような事業の一つであるといえるのが、ドイツ全土でここ10数年

---

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第12巻第3号 2013年11月 ISSN 1347-0388

\* 一橋大学大学院法学研究科博士後期課程1年

の間に相次いでいる空港拡張整備事業である。日本と同様<sup>1)</sup>、ドイツにおいても、旅客・貨物利用の目的ともに航空交通の需要は順調に伸び続けており、今後も増大することが見込まれている<sup>2)</sup>。それによる社会経済の活性化が期待される一方で、既に顕著に生じている航空騒音問題<sup>3)</sup>の深刻化が、航空交通の将来的発展をも左右する最大の障壁となり得るほどに、懸念されている。航空交通量の増加により各地の拠点空港の容量が次々と限界に達している現実を背景に、空港拡張事業をめぐる対立がドイツ全土で生じている<sup>4)</sup>。

ところで空港は、私法に基づく組織形態で経営される一方で<sup>5)</sup>、公共交通インフラの重要な構成要素として、公的主体との折り合いの上に計画・決定されることが求められる<sup>6)</sup>。空港が収益を生み出す施設として認識され、ドイツでも空港民営化の潮流が始まったのはここ四半世紀のことであるといわれるが<sup>7)</sup>、そうした組織の民営化を経てもなお、空港の存在価値そのものが地元市町村、州、そして国家にとっても、最も重大な関心事のひとつであることには変わらない。そのことは、例えばドイツ最大の空港であるフランクフルト・マイン国際空港の事業者 Fraport AG の主な株主構成が、ヘッセン州 31.37%、フランクフルト・マイ

- 1) わが国の航空交通需要は、長期的に増大が見込まれる。国土交通省 [http://www.mlit.go.jp/koku/15\\_bf\\_000731.html](http://www.mlit.go.jp/koku/15_bf_000731.html) を参照。
- 2) 旅客・貨物輸送ともに、益々増大するドイツの航空交通量に関しては、Hans-Joachim Koch, Das neue Fluglämschutz und seine untergesetzliche Konkretisierung, in: Dolde/Hansmann/Paetow/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Verfassung—Umwelt—Wirtschaft*, Festschrift für Dieter Sellner zum 75. Geburtstag, München 2010, S. 277 (277)。
- 3) 2006年のあるアンケート調査の結果によれば、ドイツ国内で市民の37%が、大なり小なり航空騒音による負荷を感じているという。SRU, *Umweltgutachten 2008*, BT-Drucksache 16/9990, Tz. 805。
- 4) 2012年3月には、ベルリン、フランクフルト、ミュンヘン、デュッセルドルフ、ケルン・ボン、ライプツィヒ・ハレの6空港にて、航空騒音に反対する市民による、大規模なデモが起こった。Tagesschau, *Laut gegen Fluglärm* (Stand: 24. 03. 2012)。
- 5) ドイツでは、フランクフルト空港のみが株式会社 Fraport によって、それ以外の空港は有限会社により運営されている。
- 6) Alexander Jannasch, *Aktuelle Entwicklungen des Luftverkehrsrechts*, in: Jan Ziekow (Hrs.), *Aktuelle Probleme des Luftverkehrs—, Planfeststellungs— und Umweltrechts* 2008. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 198, Berlin 2009, S. 73 (74)。
- 7) ドイツが空港の民営化計画を発表したのは、1982年のことであったという。参照、横見宗樹「空港の所有・運営形態に関する体系的考察：国際比較を通じた空港民営化の現状と課題」*商経学叢* 57巻3号(2011年) 721頁、729頁。

ン・ホールディングス GmbH 20.04%、ルフトハンザドイツ航空 AG 8.46% となっており、資本の面では公的な関与が強く残っていることにも現れているといえる<sup>8)</sup>。

本稿は、このように公私各主体の利害と思惑が複雑に絡み合う空港拡張整備事業を素材として、事業の計画・許可手続で国土整備計画が担う役割を考察する。中心的に取り上げるのは、ドイツで3番目に大きいベルリン・ブランデンブルク国際空港を完成させるべく計画された、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事案である。

(2) 錯綜する利害関係を背景とするこうした空港整備事業の計画・許可過程に目を向けてみると、以下のような状況がみられる。それは、州が国土整備法と各州の計画法に基づき策定する国土整備計画を用いて、具体的な事業の立地選択に、ひいては事業の実施そのものにまで影響力を行使し、それを州政策の目的を達成する手段として大いに活用しているという状況である<sup>9)</sup>。例えば、領内にある国際空港を拡張すべく、数年にわたって内部的な交渉により計画を進めてきた州が、事業決定に先立ち国土整備計画、具体的には州発展計画を策定し、そこで空港立地を地区単位で詳細に指定し、場合によっては空港の運用時間などまでも含めて、後続の計画段階に対して法拘束的に規定しておくのである。

空港整備事業が実施されるためには、航空交通法に基づき、あらゆる公的・私的利害の総合較量を経て、行政庁により計画確定決定が下される必要がある。当然、環境影響、特に航空騒音の負荷もこの較量に含まれる重要な要素であるため、住居の防音工事を命じたり、航空機の運航を制限したりといった負担を計画確定決定に付することにより、できるだけ負荷の少ない方法で事業が実施されることが求められる<sup>10)</sup>。道路や鉄道といった他の交通施設と比較して、空港が騒音被害をより広範に発生させることに鑑みれば、騒音影響を可能な限り抑える立地選

8) Fraport AG <http://www.fraport.de/content/fraport/de/investor-relations/fraport-aktie/basisdaten-aktionaersstruktur.html> を参照。連邦政府による 2000 年 8 月の空港コンセプト (Flughafenkonzept) によれば、連邦はベルリン、フランクフルト、ケルン・ボン、ミュンヘンの空港会社に出資していることがわかる。

9) Alexander Schink, Verhältnis der Planfeststellung zur Raumordnung, DÖV 2011, S. 905 (905).

択の重要性はいうまでもなく、この立地選択が、航空騒音影響を多様な形で被る地元ゲマインデや周辺住民らとの間において、対立を生じさせる最大の火種になるともいえる。空港事業を進める州からみれば、立地選択が最大の難所であるといっても過言ではなかろう。従って、後続の計画段階に対して、すなわちゲマインデの地区詳細計画や計画確定に対して拘束的に、あらかじめ立地を決定しておくことは、最大の対立要因たる騒音問題の一部の早期解決、そして対立自体の緩和にもなるといえる<sup>11)</sup>。その結果、計画確定における審査の負担は軽減され、事業は遅滞なく実施されることが期待されるというわけである。

州による国土整備計画の新たな手段化<sup>12)</sup>ともいえるこのような状況によって、ドイツで大きな議論が引き起こされたのが、フランクフルト・マイン空港拡張事業と、ベルリン・シェーネフェルト空港拡張事業の過程においてであった。

(3) 具体的な空港整備事業を実施するに当たって、事業に起因して発生すると予測される航空騒音問題は、事業決定が下される場であるところの計画確定の段階で、計画確定庁の較量の枠組みにおいて克服されることが求められていることは既に述べた。上記のような問題状況をそれに照らしてみると、次のようなことがいえる。すなわち、州の国土整備計画が、具体的な事業に起因して発生すると予測される航空騒音問題に対して、計画確定に先立って、対立利害の調整によりその部分的な解決を図るという役割を担っているといえるのである。ここでは、国土整備計画という手法は、国土の発展に関する大まかな枠組みを定めるというだけにとどまらず、具体的な事業に大いに影響力を及ぼすものである。国土整備の領域に与えられたこのような新たな活用機会に着目し、立地計画としての国土整備計画がその役割をいかにして果たし得るか、その可能性と限界を明らかにす

---

10) Rudolf Steinberg/Martin Wickel/Henrik Müller, Fachplanung, 4. Auflage, Baden-Baden 2012, § 4 Rn. 72ff.; Rathgeb, in: Elmar Giemulla/Ronald Schmid, Frankfurter Kommentar zum Luftverkehrsrecht, Band 1.1, 2009 (zit.: Bearbeiter in Giemulla/Schmid, Fn. 10), § 8 Rn. 70ff.

11) Rainer Wahl, Erscheinungsformen und Probleme der projektorientierten Raumordnung, in: Dolde/Hansmann/Paetow/Schmidt-Abmann (Hrsg.), Verfassung—Umwelt—Wirtschaft, Festschrift für Dieter Sellner zum 75. Geburtstag, München 2010, S. 155 (160).

12) Schink, Fn. 9, S. 905.

ることが本稿の課題である。

## II 空港計画・決定手続の全体構造

### 1 航空騒音防止の計画手法

#### ① 航空交通法に基づく計画確定

(1) ドイツでは、市民の3分の1以上が多かれ少なかれ航空騒音の被害を受けている、或いはそれによって少なくとも煩わされているとの統計結果に加え、道路騒音に続き航空騒音が、工場や商業施設からの騒音以上に、生活を妨害していると市民に感じさせる重大な要因となっていることを、アンケート調査の結果が示している<sup>13)</sup>。我々がこのような騒音に長期間晒され続けると、会話が聞き取りづらいなどの日常的な実害だけでなく、それが聴力に支障を来す強度の騒音でなくとも、健康に悪影響が生じるということは疑いがないとされている<sup>14)</sup>。特に深夜騒音は睡眠の質を低下させ、それによる疲労の蓄積が健康影響を生じさせることは、ある程度明らかにされてきているようである。

こうした航空騒音の防止は、様々な観点から考えられる。例えば、一定以上の騒音を発生させないよう、航空機の品質に関して規制するとか、騒音が拡散しやすい飛行方式を制限するとかいった方法によっても、個々の航空機の運航により発生する騒音そのものを減らすことができるであろう<sup>15)</sup>。本稿では、それらとはまた別の観点から、航空騒音を空港施設全体に起因する騒音と捉え<sup>16)</sup>、空港整備事業が決定されるに至るまでの一連の計画・許可手続に着目する。

(2) 既に紹介があるように<sup>17)</sup>、ドイツにおいて空港を新たに設置したり、既存の空港に重大な変更を加えたりするには、航空交通法<sup>18)</sup>に基づく計画確定手

13) SRU, Fn. 3, Tz. 805.; Koch, Fn. 2, S. 279f.

14) SRU, Fn. 3, Tz. 806.; Fellenberg, in: Olaf Reidt/Peter Wysk, Luftverkehrsgesetz Kommentar, München 2011 (zit.: Bearbeiter in Reidt/Wysk, Fn. 14), § 6 Rn. 319ff.

15) 航空騒音に対して考え得る積極・消極的措置とその他の措置を列挙するのが、Giemulla/Rathgeb in Giemulla/Schmid, Fn. 10, § 6 Rn. 15c.

16) Steinberg/Wickel/Müller, Fn. 10, § 4 Rn. 73.

17) 山田洋『大規模施設設置手続の法構造』(信山社、1995年)22頁。

続を経て、行政行為である計画確定決定が下される必要がある（航空交通法8条1項）。空港に起因する大気汚染や安全性の問題とともに、とりわけ騒音による甚大な環境負荷は、事業をめぐる公的・私的利害の対立を必然的に生じさせるため、公法上の規定に従った国の許可（Zulassung）によって、そうした諸利害の調整が図られなければならないからである<sup>19)</sup>。計画確定は、許可（Genehmigung）と異なり、施設設置の許可であると同時に、公的・私的利害を較量によって調和させることにより、公益に資する特定の事業のために土地を指定し、対立する土地利用利益を排除するという、土地利用決定でもあると理解されている<sup>20)</sup>。

航空交通法に基づく空港の設置・運用の許可制度には、許可（Genehmigung）（航空交通法6条）と前述の計画確定決定が並存するという特異な状況があるが、法制度上で重点が置かれているのは計画確定決定の方であることから<sup>21)</sup>、以下ではまず計画確定について述べる。

(3) 法文上に明示はないものの、ここでいう空港施設は、操業に必要な施設と広く捉えられており、離着陸滑走路や誘導路といった基本施設の他、保安施設やターミナルビルなど、基本的にあらゆる施設が計画確定手続に服することになる。離着陸時以外でも騒音影響は発生し得ることから、航空騒音は空港施設全体に起因する騒音と捉えられる<sup>22)</sup>。計画確定の対象が広いことは、環境影響への総合的な配慮という観点から望ましく、同様の趣旨から、他の行政庁による許認可なども一本化する集中効も認められている<sup>23)</sup>。

近年、特に大空港で相次ぐ空港の拡張整備は、前述した空港施設の重大な変更

---

18) Luftverkehrsgesetz: LuftVG; Stand: Neugefasst durch Bek. v. 10. 5. 2007; BGBl. I S. 698, zuletzt geändert durch Art. 3 G v. 5. 12. 2012; BGBl. I S. 2454.

19) Steinberg/Wickel/Müller, Fn. 10, § 1 Rn. 1.

20) Steinberg/Wickel/Müller, Fn. 10, § 1 Rn. 11; 計画確定手続は、単なる収用のための公益認定手続というよりも、事業にかかわる環境問題を包括的に吟味する制度であるというのが、山田洋『道路環境の計画法理論』（信山社、2004年）219頁。

21) Sonja Franke, Lärmgrenzwerte für die Planung von Verkehrsflughäfen. Schriften zum Umweltrecht, Band 128, Berlin 2003, S. 79.

22) Steinberg/Wickel/Müller, Fn. 10, § 4 Rn. 73.

23) 離着陸経路の決定（航空交通法27a条2項）が、集中効から除外されていることを問題視するものとしては、Steinberg/Wickel/Müller, Fn. 10, § 7 Rn. 18.

事例であり、計画確定を必要とする。ここでいう空港施設の重大な変更とは、空港運営の性格を改変し、それにより空港が「様相を変える」ほどに重要な変更を指すとされ、空港容量や機能の変化をともなう滑走路の増設や延長などは、それに当たる<sup>24)</sup>。

## ② 航空騒音に対する保護措置

### i 消極的保護措置

(1) 計画確定決定を下すに当たって州の計画確定庁には、事業者が申請した事業計画に基づいて、事業に関連する公的・私的利害を較量することが求められる(較量要請、航空交通法8条1項2文)。周辺住民らが被る騒音影響も当然にそうした利害のひとつであるから、彼らにとってできるだけ被害の少ないやり方で計画が実現するよう、計画確定庁は較量の枠組みで、騒音問題の克服に取り組むことになる<sup>25)</sup>。そこでは、保護区域内にある住宅への防音窓の工事による保護措置を講じるよう(消極的保護措置(passiver Lärmschutz))、或いはそういった措置が不可能な屋外の騒音に対しては、土地所有者に金銭で補償するよう(行政手続法74条2項3文)、計画確定決定に付された負担によって、事業者に命じられることになる。事業者たる空港会社には、行政手続法74条2項2文に対応する航空交通法9条2項から、公共の福祉のため、或いは隣接する土地の利用を不利益や危険から保護するのに必要な施設を設置し、維持する義務が課されているからである。

(2) 2007年に改正された航空騒音防止法<sup>26)</sup>は2条2項で、従来の2つの日中

24) 過去の議論も含めて、計画確定の対象については、Franke, Fn. 21, S. 80f.; このような拡張に際して、計画確定の検討範囲とされるのは拡張部分のみではなく、空港全体である。BVerwG, Urt. v. 9. 11. 2006—4 A 2001/06—NVwZ 2007, 445, 450.; この点も含め、近年の裁判例の概観から航空交通法に関連する論点を広く扱ったものとして、以下を参照。Bernhard Stüer, Luftverkehrsrecht —Die Flughäfen Schönefeld, Leipzig/Halle, Frankfurt und Kassel-Calden—, DVBl 2007, S. 610ff.; Stefan Paetow, Lärmschutz in der aktuellen höchstrichterlichen Rechtsprechung, NVwZ 2010, S. 1184ff.

25) Rathgeb in Giemulla/Schmid, Fn. 10, § 8 Rn. 70.

26) Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm: FluLärmG; Stand: Neugefasst durch Bek. v. 31. 10. 2007; BGBl. I S. 2550.

保護区域 (Tagschutzzone) に加え、新たに夜間保護区域 (Nachtschutzzone) を設定するとともに、新設や拡張された空港と既存空港、民間空港と軍用空港をそれぞれ区別して規定する。2011年1月1日以降、民間空港が拡張される場合には、日中の等価騒音レベルが60dB (A) を上回ると日中保護区域1、55dB (A) を上回ると日中保護区域2となり、夜間の等価騒音レベルが50dB (A) かつ最大騒音レベルが53dB (A) ×6回を上回ると夜間保護区域となる<sup>27)</sup>。近年の複数の裁判例は、法改正により大きく引き下げられたこれらの値が、空港設置や拡張の際にもはや較量で排除され得ず、保護負担や補償を義務付ける受忍限度値<sup>28)</sup>として作用することを認めている<sup>29)</sup>。

## ii 積極的保護措置

(1) 受忍限度値が法定されたことによっても、その値を下回っている場合にも、騒音影響が較量において全く重要でないといえない限り、計画確定庁には較量の枠組みにおいてあらゆる重要な問題を克服すべく保護措置を検討することが求められることには変わりはない<sup>30)</sup>。航空騒音には、道路・鉄道騒音と異なり、沿線の防音壁や植樹による措置が役に立たないという性質や、それとも関連して屋外の騒音防止の観点からも、ここではとりわけ騒音のより大きい機体の運航を制限したり、特定の時間帯や目的の運航を禁止したりするというような措置 (積極的保護措置 (aktiver Lärmschutz)) の検討が重要である (航空交通法8条4項

---

27) 保護区域内について、建築禁止やその場合の補償 (航空騒音防止法5条、8条)、防音工事費の請求 (航空騒音防止法9条) なども規定されている。騒音防止がどのように改善されたかについては、Hans-Joachim Koch/Annette Braun, Immissionsschutzrechtsentwicklung, NVwZ 2010, S. 1271 (1276ff.)。

28) ここでいう、それを越えると人の健康を脅かす値よりも低い、いわゆる「個別計画法上の受忍限度値」については、Fellenberg in Reidt/Wysk, Fn. 14, § 6 Rn. 301f.

29) Rathgeb in Giemulla/Schmid, Fn. 10, § 8 Rn. 72ff.; VGH Kassel, Urt. v. 17.6.2008—11 C 2089/07. T.; VGH Kassel, Beschl. v. 15. 1. 2009—11 B 254/08. T.; 改正前の1971年の同法の下では、どの値を上回ると、もはや他の利害との較量によって排除されてはならない「著しい」騒音であるかは、地域の特性や具体的な実態から保護の必要性に配慮して、個々の事例ごとに計画確定庁が決定を下さなければならず、行政庁にとっても、それを審査する裁判所にとっても多大な負担となっていた。SRU, Fn. 1, Tz. 810; BVerwG, Urt. v. 16. 3. 2006—4 A 1075/04—, BVerwGE 125, 116 Rn. 320ff.

30) Rathgeb in Giemulla/Schmid, Fn. 10, § 8 Rn. 78.



1文)<sup>31)</sup>。計画確定庁は前述の消極的保護措置と、この積極的保護措置をともに考慮に入れ、事業に起因する騒音問題を克服するのに相応しい、説得力のある騒音防止策を提示する必要がある。

そこで、航空騒音からの消極的保護措置と積極的保護措置との関係についてであるが、道路・鉄道騒音とは異なり、後者が優先するということはない<sup>32)</sup>。また、航空騒音防止法改正によって消極的措置を規定する航空騒音防止法が計画確定決定と結び付けられたからといって（航空騒音防止法13条1項、航空交通法8条1項3文、4文）、消極的措置が優先するというにもならないとされている<sup>33)</sup>。

(2) とはいえ、空港の新設・拡張に際して積極的保護措置、具体的には深夜（夜間）運航の規制ないし禁止を検討することは、特に夜間の騒音防止の観点から重要である<sup>34)</sup>。行政庁は航空交通法に基づく計画確定手続において、住民が享受する夜間の静謐を十分に配慮するよう、航空交通法29b条1項2文が特別に規定しているからである。これに匹敵する規定は、他の交通路計画法には存在しない。夜間の運航禁止ないし規制を較量から排除することが法的には許容されるとしても<sup>35)</sup>、この規定から、それには特別な正当化が必要とされることになる。

連邦行政裁判所は、計画確定庁が夜間運航を何ら規制しなかったベルリン・シェーネフェルト空港拡張の事案で、夜間の時間帯を0時から5時の深夜（Nacht-kernzeit）と、22時から24時・5時から6時の夜間・早朝時間帯（Nachtrands-tunden）に区別する考えを示して、前者が、立地に特殊な夜間運航の需要を必要とするというように、特に保護に値する時間帯であるのみならず、後者の時間帯の運航にも、航空交通法29b条1項2文を根拠に特別な理由付けが必要であ

31) Fellenberg in Reidt/Wysk, Fn. 14, § 6 Rn. 386.; Jannasch, Fn. 6, S. 86.

32) Rathgeb in Giemulla/Schmid, Fn. 10, § 8 Rn. 70.

33) Steinberg/Wickel/Müller, Fn. 10, § 4 Rn. 84.

34) Fellenberg in Reidt/Wysk, Fn. 14, § 6 Rn. 392ff.

35) Jannasch, Fn. 6, S. 87.; 運航制限（積極的保護措置）を完全に排除することは、基本法上の理由から許されないとの見解については、Rathgeb in Giemulla/Schmid, Fn. 10, § 8 Rn. 70.

ると判示する<sup>36)</sup>。計画確定庁による較量の際の重み付け基準 (Gewichtungsvorgabe)<sup>37)</sup>の性質を有し、従って較量指針 (Planungsleitsatz) のような強制力をともしない同規定から、適正な較量結果として深夜の運航禁止が当然に導かれることはないが<sup>38)</sup>、騒音からの市民の保護利益を排除するのに必要な正当性は、これにより高められることになる。

### ③ 立地選択による航空騒音防止

(1) ここまでに、行政機関が計画確定決定を下すに当たって、事業者に消極・積極的保護措置を命ずる仕組みがあること、そしてそれがどのような実体的要件のもとで命じられるかについて述べた。ところで、防音工事や運航規制とはまた別の観点から、騒音影響に対してより根本的にアプローチできる手法がある。それが、周辺地域への騒音負荷を回避できる立地の選択である。空港であれ道路であれ、周辺への環境影響をともなうインフラ事業を実施するに当たっては、なによりもまず立地の選択が問題となる。

土地の適切な配分により、隣接する住宅地域や、その他保護に値する地域へ損害を引き起こす環境影響を回避して計画すべきとの要請は、連邦イムミシオン防止法 50 条の、いわゆる分離原則 (Trennungsgrundsatz) にみることができる。空港は連邦イムミシオン防止法の適用領域から除外されているとしても (連邦イムミシオン防止法 2 条 2 項)、また、連邦行政裁判所によって、同法 50 条の規定は空港計画には適用されないことが改めて明らかにされたとしても<sup>39)</sup>、空港の立地を決定する際には、この理念は当然に掲げられるべきであろう。そのことは、

36) BVerwG, Urt. v. 16.3.2006—4 A 1075/04—, BVerwGE 125, 116 Rn. 278ff.

37) BVerwG, Urt. v. 16.3.2006—4 A 1075/04—, BVerwGE 125, 116 Rn. 269.

38) 航空交通法 29b 条 1 項 2 文の性質については、例えば、Rathgeb in Giemulla/Schmid, Rn. 10, § 8 Rn. 79ff.; フランクフルト空港に関する 2012 年 4 月 4 日の連邦行政裁判所判決を検討し、ドイツの大規模な国際空港における夜間運航の許可は、非常に難しくなっているとの見解を示すのが、Norbert Kämper, Kein Nachtflugverkehr mehr über Deutschland?, NVwZ 2013, S. 8 (13f.).

39) BVerwG, Urt. v. 16. 3. 2006—4 A 1075/04—, BVerwGE 125, 116 Rn. 163.; これに対して、分離原則には従来の法解釈によって、一般的な計画法的意義が与えられてきたなどとして批判的に論ずるのが、Reinhard Hender, Raumordnungsplanung zur Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main, LKRZ 2007, S. 1 (6f.).

裁量の枠組み内で計画確定庁に課された紛争克服要請からのみならず、空港運営事業者の負担をできるだけ軽減するという観点からも、必要である<sup>40)</sup>。

(2) 特に空港整備事業に際して、この立地選択が近年、計画確定からそれに先行する国土整備の段階へと切り出され、国土整備計画が立地選定の手法として、益々重要な役割を果たすようになってきている<sup>41)</sup>。これを計画過程全体からみれば、計画形成自由を部分的に、先行する計画段階において行使しているに他ならないのであるが、計画確定の側からみれば、決定できる内容の厳格な制限として捉えられる。従って個別計画法において国土整備計画は、自身に与えられた裁量を制限する「上位の行政決定」として位置づけられている<sup>42)</sup>。計画確定がその内容に拘束される先行決定として、国土整備計画の他にも、例えば交通路の路線決定や需要計画を挙げることができる。あらゆる高権の計画が服する、裁量に対する実体的規制法理<sup>43)</sup>としてまず挙げられる較量要請が、計画裁量を行使する行政機関に行為規範を提供する<sup>44)</sup>という意味において、裁量余地を残しつつ法的拘束を課すのに対して、上位の行政決定は、裁量の余地をもはや残さず、計画決定を外側から制約するとの説明がなされている<sup>45)</sup>。

## 2 多段階計画過程における空港立地決定

### ① 計画過程の段階化

(1) ではどのような経緯から、特に空港整備の領域で、立地決定のみが航空交通法に基づく計画確定から切り出され、国土整備の段階へ組み込まれることになったのか。それには、空港計画が備える手続形成が、対象の複合性を十分に反映

40) Steinberg/Wickel/Müller, Fn. 10, § 4 Rn. 32f.

41) Rainer Wahl/Dietmar Hönig, Entwicklung des Fachplanungsrechts, NVwZ 2006, S. 161 (169).

42) Steinberg/Wickel/Müller, Fn. 10, § 3 Rn. 4.

43) ドイツにおける計画裁量につき、主要な研究としては、遠藤博也『計画行政法』(学陽書房、1976年)、高橋滋『現代型訴訟と行政裁量』(弘文堂、1990年)、宮田三郎『行政裁量とその統制密度』(信山社、1994年)。直近の研究として、石塚武志「ドイツにおける計画確定の実体的規制法理(1)」龍谷法学44巻4号(2012年)1651頁。

44) 山田・前掲注20)120頁。

45) Steinberg/Wickel/Müller, Fn. 10, § 3 Rn. 7.; これを強制的な法規定として位置づけるのが、Wahl/Hönig, Fn. 41, S. 167ff.

していないという実態が大きく関わっている。確かに、今ある事業計画・許可手続は、とりわけEU法による手続的・実体的要請を常に受け、「計画・審査・許可手続の見通しのかかない茂み」<sup>46)</sup>と称されるほど複雑に入り組んでおり、ドイツでも、それが効果的な問題解決を阻害しかねないとして、大いに懸念されているところではある。しかし、隣接する土地や市町村をはるかに越え、広範で甚大な影響を及ぼす事業の存在に鑑みれば、手続にはそれ相応の時間・費用が注がねばならないことも、また当然といえる。そこには、決定対象の複合性は、当該決定手続にも然るべく反映されていなければならないとの認識がある<sup>47)</sup>。

(2) とりわけ空港に関しては、その面積や規模から、更に空港周辺で様々な利用規制を受ける土地や上空も合わせると、関連する空間はかなり広い。そして物理的な大きさのみならず、航空機による人や物の移動、そしてそれによる経済効果まで鑑みると、空港を中心とする影響力の範囲は計り知れないほどに広大である。そのような中で、事業をめぐる極めて複雑な利害衝突を、一度きりの計画確定決定で全て解決することはまず不可能であることから、手続の過程で問題全体を段階的に処理し、決定を段階的に具体化するような、手続の構造化が求められることになる<sup>48)</sup>。

しかし当然、具体的な事業実施を検討する計画確定手続以前でも、手続法の俎上に乗るかなり前から、実際は既に事業に関する情報収集やその検討は始まっている。そこで、計画確定に先行するいくつかの法的な手続が、手続の構造化を担う過程として問題になるのであるが、それには二つの方向性が可能である。すなわち、一つは構造化を上位の個別計画に求めるという方向性、そしてもう一つが国土整備に求めるという方向性である<sup>49)</sup>。

## ② 上位個別計画による段階化の可能性

---

46) Ulrich Ramsauer, Umweltprüfung in Flughafenplanung—Verfahrensrechtliche Fragen, NVwZ 2004, S. 1041 (1041).

47) Rudolf Steinberg, Die Bewältigung von Infrastrukturvorhaben durch Verwaltungsverfahren—eine Bilanz, ZUR 2011, S. 340 (341).

48) Wahl, Fn. 11, S. 165ff.

49) Steinberg/Wickel/Müller, Fn. 10, § 7 Rn. 1.

## i 外見上の段階化

航空交通法に基づく空港整備事業の実現には、許可（航空交通法6条）と計画確定（航空交通法8条）という二つの決定が必要とされることから、一見すると空港整備事業の決定手続は段階化されているようにも見える。しかし両決定の間に内容の明確な区別はなく、段階的な問題の解決を意図するものではないことから、航空交通法上のこのような許可構造は、「立法者による誤り（gesetzgeberische Fehlleistung）」<sup>50)</sup>であるとさえ称されているところである。

既に1986年、ミュンヘン第二空港事件において連邦行政裁判所が、計画確定庁は先行する許可の内容に拘束されないし、もし許可と異なる内容を決定した場合には、許可が計画確定に適合させられることでその差異は解消するという旨を判示している<sup>51)</sup>。更に、1993年の交通路計画手続簡素化法<sup>52)</sup>によって加筆された航空交通法8条6項に、許可は計画確定手続の要件ではないことが規定されたことで、計画確定決定の効力は、許可の存在の有無やその有効性、規律する事業内容にはもはや左右されないことが明らかとなった<sup>53)</sup>。既存の空港を滑走路の増設などにより拡張する際には、既存空港の場所や類型に則った事業に関して計画確定が申請される限り、計画確定に先立ち許可が変更される必要はなく<sup>54)</sup>、航空交通法6条4項1文に従って、その内容が後から計画確定に適合させられるだけであるとされている<sup>55)</sup>。

## ii 連邦による個別計画の不在

50) Luftverkehrsgesetz i.d.F. des Änderungsgesetzes vom 5. 12. 1958, BGBl. I, S. 899.; Rainer Wahl, Genehmigung und Planungsentscheidung, DVBl 1982, S. 51 (58).; Steinberg/Wickel/Müller, Fn. 10, § 7 Rn. 9.

51) BVerwG, Urt. v. 5. 12. 1986—4 C 13/85—, BVerwGE 75, 214, 221.; ミュンヘン第二空港事件に関して様々な観点から扱うのが、山田・前掲注17)。

52) Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege v. 17. 12. 1993, BGBl. I S. 2123.; 同法については既に、山田・前掲注17) 358頁。

53) Franke, Fn. 21, S. 73ff.; Steinberg/Wickel/Müller, Fn. 10, § 7 Rn. 12.

54) Wahl, Fn. 11, S. 165f.; この場合に計画確定のみが必要であるのに対して、運用の変更であれば許可のみが必要となることから（航空交通法8条4項2文）、問題となる手続は実質的に一段階で実施されるといえる。Franke, Fn. 21, S. 77.

55) Franke, Fn. 21, S. 59f.

(1) 連邦遠距離道路や連邦の鉄道、水路、そしてリニア鉄道も、空港と並び各地域をつなぐ交通インフラ施設であるが、空港を除くこれら各施設の設置事業は、事業決定たる計画確定に至るまでに、準備段階としての役割を果たす複数の個別計画段階を経ることが法定されている。具体的には、まず連邦全土を対象として、法律の形式で定められる需要計画（遠距離道路整備法1条1項2文、連邦鉄道整備法1条1項など）を経て、次に路線決定（連邦遠距離道路法16条、連邦水路法13条）へと続くことになる。

こうした複数段階を経て決定を徐々に具体化・詳細化し、最終的に計画確定が下されるという流れは、事業決定に向かって、手続・許可が段瀑（Kaskade）のように設計されているとも表現される<sup>56)</sup>。もっとも今挙げたような、需要計画から路線決定を経て計画確定へという連邦レベルにおける3つの計画段階を備えるのは、実は遠距離道路のみであって、その他の交通施設には需要計画ないし路線決定が欠けている。空港についていえば、そのどちらもが欠けており、欧州レベルで、運輸の分野における欧州横断ネットワーク（Transeuropäische Netze）（欧州連合運営条約170条1項（旧EC条約154条1項））の対象となっているだけである。

(2) 航空交通による国内・国外ネットワークの形成という機能が、道路や鉄道と比してあまり認識されてこなかった結果、特に空港の立地を統制することにより、相互に調和のとれた空港整備を促す必要性は、ドイツにおいても既に切迫している<sup>57)</sup>。各州それぞれに地方空港が乱立し、その中には国内主要ハブ空港にかなり近接する空港があるとか、地方空港の多くが赤字経営という実態が明らかになっているのである<sup>58)</sup>。

そうした状況から、連邦政府は2000年に続き、2009年に新たな空港コンセプト（Flughafenkonzept）を策定したのであるが、政策としては効果的との評価があるとしても、必要な法的拘束力が欠けていることから、航空交通による国

---

56) Steinberg, Fn. 47, S. 341.

57) Ramsauer, Fn. 46, S. 1043.

58) Wolfgang Durner, Das neue Raumordnungsgesetz, Aktuelle Probleme des Luftverkehrs-, Planfeststellungs- und Umweltrechts 2009. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 202, Berlin 2010, S. 227 (236f.).

内・国外ネットワークの形成役割が果たされるには至っていないといわれる<sup>59)</sup>。

### ③ 国土整備計画による段階化の可能性

#### i 国土整備計画における連邦の自制

(1) そこで今度は、連邦による国土整備計画に、連邦全域を対象とする空港立地計画としての役割が期待されることになる。2008年に国土整備法が大きく改正されたことによって<sup>60)</sup>、連邦全域を対象とする国土整備計画の基礎が築かれたことがその背景にある。

同改正は、2006年の第一次連邦制改革によって、連邦と州の立法権限が再構成されたことを直接の契機とする<sup>61)</sup>。連邦には同改革まで、国土整備の領域において枠組みを規定する立法権限しか与えられておらず（旧ボン基本法75条1項4号）、詳細な立法は州に委ねられていた。改正前の国土整備法にも、連邦の国土整備に関する規定が置かれてはいる。その規定は、1954年に連邦憲法裁判所が、国土整備は「現代国家に不可欠の任務」であることを理由に、連邦に事物の本質から（aus der Natur der Sache）国家全体のための国土整備に関する「排他的な完全権限」を付与したことに由来するものであるといわれるが<sup>62)</sup>、そこに連邦の国土整備計画を策定する権限は含まれていなかった。第一次連邦制改革によって連邦の枠組み立法権限が廃止され、国土整備の領域は、競合立法権限の範疇へと移されたことで（ボン基本法74条1項31号）、連邦は制限なく、規律の枠組みにとどまらない完全な規律が可能となった。

特に近年、益々存在感を増してくる欧州共同体の国土整備に対してドイツの立

59) Steinberg/Wickel/Müller, Fn. 10, § 7, Rn. 19.

60) BGBI. I S. 2986; この法改正を概観するものとして、例えば、Wolfgang Durner, Das neue Raumordnungsgesetz, NuR 2009, S. 373ff.; Ernst-Hasso Ritter, Das Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes (ROG 2009): Weiterentwicklung oder beginnendes Siechtum?, DÖV 2009, S. 425ff.; Wilhelm Söfker, Das Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes, UPR 2009, S. 161ff.

61) 最近までの国土整備法の変遷に関しては、高橋寿一『地域資源の管理と都市法制 ドイツ建築法典における農地・環境と市民・自治体』（日本評論社、2010年）112頁、同「海の利用・保全と法——日独比較法研究序説——」横浜国際経済法学20巻3号（2012年）8頁。

62) sog. Baurechtsgutachten v. 16. 6. 1954, BVerfGE 3, 407, 428; Durner, Fn. 58, 228f.

場を確保するという意味で、これを連邦の主導権を強化するための歴史的契機であるとみなす見解が生じたのは裏腹に、国土整備法改正に向けた立法過程はしかしながら、第一次連邦制改革によって新たに導入された州の離反立法権（Abweichungsrecht）により、連邦の立法権限の自制という方向へと向かうこととなった。州の離反立法権とは、連邦が立法権限を行使した場合、州がそれと異なる規律をすることができる権限である（ボン基本法72条3項）<sup>63)</sup>。国土整備は基本法72条3項1文4号に挙げられていることから、州の離反立法が適用される領域である<sup>64)</sup>。

(2) 州が離反立法権を行使するかもしれないという可能性は、連邦に立法を自制させ、州とあらかじめ譲歩しておくことを促す結果となった。国土整備法を改正するに当たって、離反立法権は国土整備領域の法の統一性を喪失させかねないため、そうした事態を避けるべく、連邦と州は協力して改正法に取り組むべきであるとの考えが連邦の側に生じ、その結果、州の承認は必要ないにもかかわらず、連邦は州との完全な意見の一致のもとで草案を策定した。国土整備法が連邦議会による修正も必要とせず、極めて迅速に成立した理由もここにあるといえる。こうした経緯からもわかるように、改正法における連邦の国土整備も、廃止されたはずの枠組み立法におけるものと大差ない<sup>65)</sup>。

改正国土整備法によれば、連邦交通大臣は、連邦交通路計画の基礎として、港湾、内陸港そして空港のために、州を越えた立地コンセプトに関する国土整備計画を策定することができるが（国土整備法17条2項1文）、この連邦国土整備計画は、国土にとって重要な州の計画や措置に対して拘束力を有さない（国土整備

---

63) 州の離反立法権も含め、第一次連邦制改革に関して詳細には、服部高宏「ドイツ連邦制改革」ドイツ研究42号（2008年）107頁。

64) 国土整備法改正とは直接的には関わらないが、国土整備の領域が改正ボン基本法上で、限定を付されずに離反立法権の適用範囲であると規定されたことによる学説の混乱に関しては、Ulrich Battis/Jens Kersten, Die Raumordnung nach der Föderalismusreform, DVBl 2007, S. 152ff.; Werner Hoppe, Kompetenz-Debakel für die „Raumordnung“ durch die Föderalismusreform infolge der uneingeschränkten Abweichungszuständigkeit der Länder?, DVBl 2007, S. 144ff.

65) 国土整備法改正について、とりわけ連邦の国土整備という観点から、法改正の経緯も含めて詳細には、Durner, Fn. 58, S. 232f.



法 17 条 2 項 2 文)。

## ii 州計画の潜在的可能性

ここまでみてきたように、航空交通法の領域には、個別計画法に基づく計画確定決定に先立って事業の需要を決定し、立地を徐々に具体化していくという多段階計画の仕組みが存在しない。しかし手続全体を段階的に構造化する必要性は相変わらず存在するのであって、そこで実務において利用されたのが、州の国土整備計画である。ミュンヘン第二空港事件において既にみられるように、既に 1970 年代から 1980 年代には、国土整備は立地の法的な決定に一定の役割を果たしてはいた。しかし特にここ 10 年から 15 年の間に、ドイツ各地の大空港で相次いだ空港拡張事業の潮流の中で、国土整備はその役割を強めてきたといわれる<sup>66)</sup>。

国土整備の領域は従来から、個別計画法に基づく具体的な事業決定と、法制度の上で関連づけられてきた。そのような関連性としてひとつには、いわゆる国土整備条項 (Raumordnungsklausel) が挙げられ、航空交通法においても許可 (Genehmigung) の際には、計画された事業が「国土整備の要請」に一致するかが審査されなければならないとされている (航空交通法 6 条 2 項 1 文)<sup>67)</sup>。そしてもうひとつの関連性として、国土整備手続 (Raumordnungsverfahren)<sup>68)</sup>がある (国土整備法 15 条)。連邦の国土整備施行令<sup>69)</sup> 1 条 12 号は、国土整備手続の適用領域である「国土にとって重要な計画や措置」として、航空交通法 8 条に従って計画確定が必要な、空港の新設や重大な変更を掲げている。

これらの手法が既に存在する中であって活用されはじめたのが、州の国土整備計画であった。その仕組みについては次章にて扱うが、州の国土整備計画、具体

66) Wahl, Fn. 11, S. 159f.

67) Giemulla, in Giemulla/Schmid, Fn. 10, § 6, Rn. 13; Reidt in Reidt/Wysk, Fn. 14, § 6, Rn. 146ff.

68) 国土整備手続については、以下を参照。Rainer Wahl, Das Raumordnungsverfahren am Scheideweg, in: Franßen/Redeker/Schlichter/Wilke (Hrsg.), Bürger—Richter—Staat, Festschrift für Horst Sendler, München 1991, S. 199ff.; 山田・前掲注 17) 240 頁。

69) Raumordnungsverordnung; RoV; Stand: Zuletzt geändert durch Art. 5 Abs. 35 G v. 24. 2. 2012; BGBl. I S. 212.

的には州発展計画は、あらゆる公的主体に対して拘束力のある国土整備の「目標 (Ziel)」規定をおくことができるという点で、有益であり、また実行力が疑問視される連邦の国土整備計画や空港コンセプト、更に前述の国土整備手続と異なるといえる。

### 3 小括

(1) 州計画は、州域を対象とする計画であるから、先にみたような国内の空港ネットワークの調整といった役割は担うことはできない。しかしながら、シェーネフェルト空港やフランクフルト空港の拡張に関する事案では、州発展計画が空港の立地決定に重要な役割を担うこととなった。

立地選定は、航空騒音の回避という騒音防止のためにまず取り組まれるべき重要な手段である。これによって騒音影響は大きく左右されることから、常に激しい衝突をはらむ。そこで、立地問題が早期に、反発する地元市町村やその議会に対して拘束的に解決されることで、計画確定における審査の負担はかなりの程度軽減され、事業実現が容易になることが大いに期待できそうである。州としては、最も重要な政策事項の一つであろう空港政策が、地元の反対で行き詰る、そうでなくとも大幅に遅延するような事態は是非避けたいところであろう。

(2) 州計画で事業立地決定を決定することは、決定の手法として更に魅力があるといえる。なぜなら、州発展計画は州議会との協力のもと、州の最高機関、すなわち州政府によって策定されるからである。その協力の仕方は州によって異なるが、例えばヘッセン州では、州政府は州発展計画を、州議会の承認によって確定することとされている (ヘッセン州計画法4条5項)。州政策と密接に関連していることで、国際空港の立地のように地元だけでなく州全体が関心をもつ事項について、州全体の利益の観点から決定が下される。それだけでなく、州議会との協力やその承認を経て下された決定には、民主的正統性と高い政策的重要性が与えられるし、決定事項の遂行には政治責任がともなうことから意義がある<sup>70)</sup>。

---

70) こうした理由を挙げ、シェーネフェルト空港など近年の事案で国土整備が重大な役割を果たしたことを必然であるというのが、Wahl, Fn. 11, S. 167.

次章でより詳細に扱うが、シェーネフェルト空港拡張の事案において連邦行政裁判所は、「国際空港の立地選択は、優先的に国土整備の決定」<sup>71)</sup>であると述べ、空港立地計画としての州計画独自の役割を肯定して実務や学界に大きな反響を呼んだ。それは、本章で見てきたような必要性や利点があつて生じたことともいえるが、それがいかなる論争や懸念を生み出したのかについて、以下で明らかにする。

### Ⅲ 国土整備による立地計画のしくみ

#### 1 国土整備の基本構造

##### ① 国土整備の調整役割

(1) 国土整備法<sup>72)</sup>1条1項の趣旨によれば、国土整備は、国土 (Raum) の発展や整序、保護を目的として、国土にとって重要な計画・措置による土地利用を、地域・分野を越えて調整するという役割を担う。そのための手法として国土整備には、国土全体或いはその一部を対象とする広域的 (überörtlich)・総合的 (überfachlich) かつ総括的な全体計画<sup>73)</sup>を策定する権限が与えられている。そのような計画の策定を、国土整備法は州に義務付けており (国土整備法8条1項1文)、州によって異なるが、それらは州発展計画ないし州発展プログラムと呼ばれて存在する。

国土整備計画の中心的な内容は、例示的にではあるが国土整備法8条5項に列挙されており、その一つが交通・供給インフラ施設のために確保されるべき立地・予定路線 (国土整備法8条5項3号) である。空港は、この交通インフラ施設に含まれる。国土にとって重要なインフラ施設の立地指定も、特別な地理的優

71) 空港の立地を定める州計画があれば、「国土整備手続の実施は不要」になるともいう。

BVerwG, Urt. v. 16. 3. 2006—4 A 1075/04—, BVerwGE 125, 116 Rn. 60, 72.

72) Raumordnungsgesetz: ROG; Stand: Zuletzt geändert durch Art. 9 G v. 31. 7. 2009: BGBl. I S. 2585.

73) 嘗ての国土整備法は、国土整備計画を上位 (übergeordnet) 計画としても定義づけていたが、この文言は今では排除されている。参照、Runkel, in: Willy Spannowsky/Peter Runkel/Konrad Goppel, Raumordnungsgesetz (ROG), Kommentar, München 2010 (zit.: Bearbeiter in Spannowsky/Runkel/Goppel, Fn. 73), § 1 Rn. 61.

位性や立地条件に結びついた国土機能を保護するものとして、従来の調整手法のひとつであるとみなされている<sup>74)</sup>。

(2) 連邦行政裁判所は2006年、ベルリン・シェーネフェルト空港拡張事業に関する判決において、空港の立地を決定する際の国土整備の役割を詳しく論じた。それによれば、国際空港の立地選定は、「優先的に国土整備による決定」であるといい、その理由として、空港の立地選択は計画地域の居住や緑地の構造に広範な影響を与えること、そしてそこでは原則として州計画の段階で既に公的な計画を必要とするような対立が生じることが挙げられる<sup>75)</sup>。ここでいう、州計画の段階で生じる「公的計画の必要性」は、国土整備法1条1項に規定される国土整備の本来的な役割に鑑み、地域・分野を越えて土地（国土）利用を調整する必要性から導かれることになる<sup>76)</sup>。

既に2003年、シュトゥットガルト空港拡張に関する事案<sup>77)</sup>では、地域にとって重要な地方空港の立地決定の役割が、州の一部を対象とする地域計画に認められていた。そして2007年、アルゴイ（Allgäu）空港に関する事案<sup>78)</sup>では、国際空港のみならず地方空港のためにも、国土整備のそうした計画役割には「特別な重要性」があることが示されている。

## ② 国土整備計画上の規定

### i 国土整備の「目標」・「原則」規定

(1) このように、地域・分野を越えて土地利用を調整する必要性があるところには、国土整備の権限に基づき国土整備計画が策定されるのであるが、そこに定められる規定には、国土整備の目標（Ziel）と原則（Grundsatz）という異なる分類に分けられる国土整備の要請がある<sup>79)</sup>。国土整備は、個別計画の様々な土

74) BVerwG, Urt. v. 16. 3. 2006—4 A 1075/04—, BVerwGE 125, 116 Rn. 65.

75) BVerwG, Urt. v. 16. 3. 2006—4 A 1075/04—, BVerwGE 125, 116 Rn. 72.

76) Hendler, Fn. 39, S. 1.

77) BVerwG, Urt. v. 15. 3. 2003—4 CN 9/01—, BVerwGE 118, 181 [Flughafen/Messe Stuttgart]

78) BVerwG, Urt. v. 13. 12. 2007, BVerwGE 130, 83 Rn. 66f.; 軍用空港から民間空港への転換（Konversion）が問題となったこの事案については例えば、Jannasch, Fn. 6, S. 75ff.

地利用を調整するとともに、国土の発展や整序、保護を目的とすることは既に述べた（国土整備法1条1項1文）。国土の発展を目的とするというこの課題において、州計画は自身の権限・較量に従って目標や原則を策定することもできるとされている<sup>80)</sup>。以下にみるように、目標・原則規定はそれぞれ後続の較量・裁量決定に対する拘束力を異にすることから、両者の区別は重要な意味をもつことになる。

まず、国土整備の「目標」は、場所的・客観的に特定された、或いは特定可能な形式で定められた拘束的な規定である。国土整備計画上に文章や図によって示され、国土の発展や整序、保護に資するものである（国土整備法3条1項2号）。問題となる具体的な空港整備事業のための立地を規定する場合には、例えば特定の土地を図示し、そして特定の土地が特定の方法で利用されるべきことを文章で書き表すことになる<sup>81)</sup>。しかし、計画上にただ「目標」と項目立てて示されるだけで、ある規定が拘束力を与えられるのではなく、計画地域全体を視野に入れた「完結的な較量（abschließende Abwägung）」（国土整備法7条2項1文）を経て定められることが要件となる<sup>82)</sup>。

この「完結的な較量」という実体法上の要件が、目標規定に「原則」規定との本質的な差異である強い拘束力を生じさせる。国土整備の原則も目標と同様に、国土の発展や整序、保護に資する規定なのではあるが、後続の較量・裁量決定における考慮要素（基準）として配慮されるにすぎず、より重要な利益を前にすれば覆されることもあり得る（国土整備法3条1項3号）。それに対して目標規定は、建築管理計画においてであれ計画確定手続においてであれ、あらゆる公的主

79) 目標と原則の他に、「その他の要請」（国土整備法3条1項4号）があり、これら3種の規定の上位概念が国土整備の要請（Erfordernisse der Raumordnung）（国土整備法3条1項1号）である。目標規定の性質が確立されるまでの歴史的経緯については、Stefan Paetow, Ziele der Raumordnung, in: Wilfried Erbguth/Winfried Kluth (Hrsg.), Planungsrecht in der gerichtlichen Kontrolle. Kolloquium zum Gedenken an Werner Hoppe. Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 1201, Berlin 2012, S. 179 (179ff.).

80) BVerwG, Urt. v. 16. 3. 2006—4 A 1075/04—, BVerwGE 125, 116 Rn. 64.

81) Rudolf Steinberg, Landesplanerische Standortplanung und Planfeststellung —unter besonderer Berücksichtigung der Planung von Verkehrsflughäfen—, DVBl 2010, S. 137 (139).

82) Runkel in Spannowsky/Runkel/Goppel, Fn. 73, § 7 Rn. 29ff.

体によって後続の計画段階における較量の過程で具体化されることはあっても覆されない、或いは遵守されなければならない。いわば、最終決定たる性格を与えられた規定である<sup>83)</sup>。

(2) そして、あらゆる者が同様に国土整備の要請を配慮しなければならないとか、遵守しなければならないというわけではなく、配慮・遵守義務の中心的な名宛人は公的主体である。連邦、州、地方公共団体などの公的主体（国土整備法3条1項5号）による計画や措置のみならず（国土整備法4条1項1文1号、2号）、公的主体が計画確定決定を下す私人の計画や措置においても、配慮・遵守義務が生じる（国土整備法4条1項1文3号）。

州の国土整備計画、具体的には州発展計画が、空港の立地計画としての役割を担うという現象が生じていると前章で述べたが、それは目標規定がもつこの厳格な拘束力ゆえのことであった。以下では、国土整備の目標規定に着目し、空港立地計画において目標がどのように定められ得るか、具体的には、いかなる内容と詳細さで定められることが、国土整備の権限から許されるかを検討したい。

ii 目標規定の実体的要件：段階に固有の較量

(1) 国土整備計画を策定するにはまず、各計画段階で認識可能（erkennbar）かつ重要な（von Bedeutung）公的・私的利害が相互に較量されなければならない（較量要請）（国土整備法7条2項1文）<sup>84)</sup>。較量に組み込まれる利害として、国土整備の原則、環境審査の結果や参加手続における意見表明（国土整備法7条2項2文）の他、欧州連合の生息地指令や野鳥保護指令に基づく保護区域の維持目標・保護目的（国土整備法7条6項）も含まれる。

(2) そして前述のように、国土整備の目標は「完結的な較量」（国土整備法7条2項1文）によって導かれることを実体的要件とする。それは後続の計画段階

---

83) 「州計画による最終決定」として目標を表すことは、誤解を招きやすいというのが、Runkel in Spannowsky/Runkel/Goppel, Fn. 73, § 7 Rn. 31.

84) 1993年の国土整備法（die Fassung der Bek. v. 19. 07. 1989, BGBl. I S. 1461; v. 25. 07. 1991, BGBl. I S. 1726 und v. 28. 04. 1993, BGBl. I S. 630）までは、較量要請は規定されていなかった。Melanie Wetzel, Rechtsfragen einer projektbezogenen Raumordnung, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 1179, Berlin 2011, S. 235.

における較量の過程で具体化されることはあっても、覆されることはない、強い拘束力をもつ規定だからである（国土整備法3条1項2号）。しかし、目標を策定する際の較量がいかに完結のかによって、具体的には後続の計画段階における較量・裁量決定に対する拘束の仕方によっては、その内容と詳細さが制限されなければならない場合が生じ得る。なぜなら、後続の計画段階に対して、州計画上の規定を更に具体化できる余地を残さないような拘束力を及ぼすのであれば、ゲマインデの計画高権（ボン基本法28条2項）、或いは個別計画法の権限の侵害となり得るからである<sup>85)</sup>。

ゲマインデの計画高権や個別法権限との緊張関係<sup>86)</sup>は、国土整備計画が広域的かつ総合的計画としての機能を与えられていることから必然的に生じる。なぜなら広域的計画であるということは、建築法典に基づくゲマインデの建築管理計画との関係で、計画対象地域を同じくするからである。それと同時に総合的計画であるということは、航空交通法などに基づく個別計画との関係で、個別計画が担う個々の管轄領域とも部分的に重複する<sup>87)</sup>。国土整備計画も個別計画も、ともに地域を越えた利害調整をはかり国土形成を担う計画でありながら、前者は居住、交通、環境保護などのあらゆる観点をもつものに対して、後者はひとつの観点到重点を置く計画である。

ゲマインデの計画高権に対してであれ、個別計画権限に対してであれ、以降の計画段階にもはや較量の余地を残さないような細部にまで渡る目標規定は、事業をめぐる複合的な問題状況を、各計画段階を経るに従って処理し、紛争を段階的に取り除いていくという多段階計画の趣旨に反することになる。このような意味において、国土整備法7条2項1文のいう「完結的な較量」とは、各計画の「段階に固有の（*ebenenspezifisch*）較量」<sup>88)</sup>であって、余蘊なく徹底的に「検討を尽くす（*erschöpfend*）較量」ではないと理解される<sup>89)</sup>。

85) Hendler, Fn. 39, S. 2.

86) Reinhard Hendler, Immissionsschutz zwischen Planungs- und Fachrecht NuR 2012, S. 531 (532).

87) Runkel in Spannowsky/Runkel/Goppel, Fn. 73, § 1 Rn. 61.

88) Wahl, Fn. 11, S. 171ff.; Hendler, Fn. 39, S. 2f.

iii 目標規定の内容とその効力

(1) 州計画は国土に関する全体計画であるというとき、その全容は、州計画を頂点とし、そこから展開され州域の一部を対象とする地域計画 (Regionalplan) (国土整備法8条1項1文2号、2項1文)、そして更にゲマインデによる建築管理計画の二段階、すなわち都市全域に定められる土地利用計画と、土地・区画に定められる地区詳細計画が続くという4段階から成る階層構造であると理解される<sup>90)</sup>。こうした階層構造においては、まず上位計画が、計画地域の発展の方向性をおおまかに、一般的・抽象的に定めておき、そして下位計画が、土地の建築利用をより詳細かつ具体的に定めることが、補完性の原理からして適切であるといえる<sup>91)</sup>。このような演繹的な作業の仕方は、同時に、帰納的な作業である対流原則 (Gegenstromprinzip) によって補われる<sup>92)</sup>。そうであれば州計画の規定は、ゲマインデの計画によって埋められる余地を残して、枠組みを定める内容のみを示すことになる。こうした目標規定の内容が想定されてきた中で、フランクフルト空港やシェーネフェルト空港拡張の事案では、事情が異なる。

立地指定の具体化の程度は、以下のように様々な場合が考えられる。具体性が低い方からまず、複数のゲマインデを (übergemeindlich) 指定する場合、そして次に、ゲマインデ内の土地を指定することは控え、ゲマインデを (gemeindscharf) 指定する場合がある。より具体的になると、ゲマインデ内の特定の土地を地区単位で (gebietsscharf) 指定する場合、そして更に、土地を地番で (parzellenscharf) 指定する場合が考えられる<sup>93)</sup>。シェーネフェルト空港拡張に関する事例などでは、州発展計画が目標の形式で、拡張事業のためにゲマインデ内の

---

89) Runkel in Spannowsky/Runkel/Goppel, Fn. 73, § 7 Rn. 30.; Klaus-Peter Dolde, Anforderungen an die landesplanerische Abwägung bei gebietsscharfer Standortausweisung, in: Jan Ziekow (Hrsg.), Aktuelle Fragen des Fachplanungs-, Raumordnungs- und Naturschutzrechts 2007, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 192, Berlin 2006, S. 147 (161).

90) Gerhard Steinebach/Martin Rumberg, Konfliktbewältigung durch Landesplanung?— zugleich ein Beitrag zu Infrastrukturprojekten als Ziele der Raumordnung im Landesentwicklungsplan—, UPR 2005, S. 321 (321).

91) Steinberg, Fn. 81, S. 138.

92) Steinebach/Rumberg, Fn. 90, S. 322.



具体的な（特定の）土地を、既に地区単位まで詳細に指定する。

建築法典1条4項により、建築管理計画には国土整備の目標に「適合（anpassen）」すべきことが義務付けられることから<sup>94)</sup>、国土整備の目標規定が既に具体的であるほど、ゲマインデの計画高権の侵害の程度は大きくなることは明らかである。とはいえ、具体的な空港の立地を、国土整備の目標規定によって地区単位で詳細に指定することは、学説や裁判例によって、より重要で地域を越えた利害調整の必要性を理由に、ゲマインデの計画高権を配慮しても正当化されることとなる<sup>95)</sup>。

(2) こうした指定の効果であるが、単に土地を空けておく（freihalten）のみならず、あらゆる対立利害が較量され、更に、考え得る代替案の評価を経て定められた目標規定による指定であれば<sup>96)</sup>、他の場所での当該事業の立地を排除することも可能である。むしろそうした効果をともなわなければ、「国際空港の立地選定が、優先的に国土整備による決定」<sup>97)</sup>として機能し得ないともいえる。

このことにより、州の国土整備計画の機能は、従来の土地を空けておくという

93) Hendler, Fn. 39, S. 3; 但し、地番による土地の指定は、一般的には建築管理計画が計画確定において行われるべきで、州計画においては避けるべきとされている。Dolde, Fn. 89, S. 151.

94) この適合義務によって、建築管理計画を策定する際には較量の余地が制限されるだけでなく、それ以上に建築管理計画は、目標規定と内容的に一致しなければ建築法典1条4項違反により無効となる。国土整備の目標の実現を保障することが必要な場合には、目標規定の積極的な実施義務、すなわち国土整備の目標と内容的に一致する建築管理計画を策定する義務さえ生じることになる（Erstplanungsgebot）。Goppel in Spannowsky/Runkel/Goppel, Fn. 73, § 4 Rn. 27f.

95) シェトゥットガルト空港拡張に関する事案において連邦行政裁判所曰く、そうした利益が存在するか否かに関する審査は、具体的な状況に照らして、法治国家の一般原則であるところの比例原則に従って、利益較量により求められる。具体的には、地域を超えた利害に関する事業の調整必要性がゲマインデの計画力を上回っており、従って地域を越えた州計画の役割であることが要件となる。BVerwG, Urt. v. 15. 3. 2003—4 CN 9/01—, BVerwGE 118, 181, 185; Dolde, Fn. 89, S. 156f.; Hendler, Fn. 39, S. 3f.; Runkel in Spannowsky/Runkel/Goppel, Fn. 73, § 1 Rn. 68.

96) そうした地区指定が、優先地区（国土整備法8条7項1号）として明示される必要はない。Goppel in Spannowsky/Runkel/Goppel, Fn. 73, § 8 Rn. 74ff.; Reinhard Hendler, Raumordnerische Standortplanung zur Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main in der Rechtsprechung des HessVGH, LKRZ 2010, S. 281 (283).

97) BVerwG, Urt. v. 16. 3. 2006—4 A 1075/04—, BVerwGE 125, 116 Rn. 72.

だけに限定されず、広域に環境影響を引き起こし、それにより潜在的に対立をはらむ事業のための特定の土地の確保にまで及ぶこととなった<sup>98)</sup>。しかし、それにより生じる個別計画法の権限との緊張関係は、以下にみるように、ゲマインデの計画高権との関係と比べてより複雑である。そのことは個別計画法の権限が、計画をするのみならず、最終的に事業決定を下す権限を含んでいることに起因する<sup>99)</sup>。

## 2 国土整備と計画確定との間の権限分配

### ① 前提問題

(1) 前述のように、国土整備の目標が「段階に固有の (ebenenspezifisch) 較量」ないし「完結的な (abschließend) 較量」を経て定められると、後続の計画における裁量で覆されることのない強い拘束力を生ずる。従って、空港整備事業の立地計画が目標として定められると、当該立地を争って他の場所に立地することはもはや不可能となる<sup>100)</sup>。当該規定の内容に関して、これに拘束される後続の計画段階において、もはや議論が蒸し返され得ないのであれば、目標を策定する際の立地選定の時点で、事業に起因する騒音問題が当該立地で原則的に克服され、事業が適法に実施されることを明らかにする必要が当然に生じる。これを明らかにすることは、立地決定によって、空港整備事業をめぐる騒音問題全体の一部分が解決されることを明らかにすることに他ならない<sup>101)</sup>。そしてそれ以外の、ここで解決されることを明らかにされなかった騒音問題は、計画確定において処理されることになる。

(2) それでは、どの部分が国土整備の段階で取り組まれるべき問題で、逆にどの部分が計画確定手続の段階に留保されていなければならない問題であろうか。国土整備の側からみれば、いかなる条件のもとで計画を自制し、計画確定の段階

---

98) Wahl, Fn. 11, S. 160.

99) Markus Appel, Die Bindungswirkungen des Raumordnungsrechts für nachfolgende Planungs- und Genehmigungsverfahren—zugleich Anmerkung zur Datteln-Entscheidung des OVG Münster, UPR 2011, S. 161 (165).

100) Hendler, Fn. 39, S. 2.

101) Wahl, Fn. 11, S. 160.

へ問題を「移譲する義務」<sup>102)</sup>が生じるかの問題ともいえる。それは、紛争はそれに最も適した計画・決定段階で克服されるべきであるとの要請によっても裏付けられている<sup>103)</sup>。

国土整備によって取り組まれる問題と、計画確定手続に留保されなければならない問題を正確に区別しておくことは、まず、管轄行政庁の責任を明確にしておくという観点から求められる<sup>104)</sup>。しかしそれ以上に、連邦の立法権限に抵触しないためにも必要である<sup>105)</sup>。航空交通の領域は、連邦による専属的な立法権限に属することから、計画確定決定の要件や効果は航空交通法によって定められている。従って、国土整備の目標規定が計画確定決定を下すことを義務付けるようなことがあれば、またそうでなくとも目標規定があらゆる内容を含んでよいとすれば、国土整備は「いかなる権限の制約にも服さない補充的立法」になってしまいかねない<sup>106)</sup>。先に、ゲマインデの計画高権との関係で、国土整備計画に許容される規定の詳細さが問題となったのに対して、ここでは、許容される規定の内容形成が問われているといえる。

(3) 一見すると、一方で国土整備は国土適合性の問題を、他方で計画確定は施設の技術・操業のあり方に関する問題を扱うというように、極めて明確に区別されるようにも思われる。しかしながら国土整備と計画確定は、騒音などのイミュニション防止の領域で特に密に結びついている。更にここには、行政機関どうしの縄張り争い (Ressortegoismen)<sup>107)</sup>も少なからずかかわって、状況が一層困難になっているともいわれる。両計画段階の相互関係において、州計画が計画確定決定を先取りしたり、その役割を引き受けたりしてはならないことは少なくとも明

102) Hendler, Fn. 39, S. 3.

103) それと反対に作用するのが、解消可能な対立は後続の計画段階へ持ち越してはならないという紛争克服要請 (Konfliktbewältigungsgebot) である。紛争克服要請は、国土整備の領域では広く解されるといえるのが、Runkel in Spannowsky/Runkel/Goppel, Fn. 73, § 7 Rn. 30.

104) Hendler, Fn. 86, S. 538.

105) Hendler, Fn. 39, S. 2.

106) Schink, Fn. 9, S. 906f.; 同様の趣旨で、Markus Deutsch, Raumordnung als Aufgangkompetenz? — Zur Regelungsbefugnis der Raumordnungspläne, NVwZ 2010, S. 1520ff.

107) Hendler, Fn. 86, S. 532.

らかであるとしても、国土整備計画が定め得る具体的な内容について、国土整備法は例示的な規定をわずかに置くに留まるし<sup>108)</sup>、今まで裁判例によっても学説によっても、ほとんど取り組まれてこなかったのが現状である<sup>109)</sup>。

こうした中で、シェーネフェルト空港に関する連邦行政裁判所判決による、空港の立地決定は優先的に国土整備の役割であるとの判示は、特定の状況下における個別計画に対する国土整備の「第一の介入権 (Recht des ersten Zugriffs)」<sup>110)</sup>を認めたものであると理解されている。このことは、国土整備が本判決によって著しく価値を高められたともいえるのであるが、それは同時に州計画の策定者に課された要請をも高めることにもなり、その結果、克服し難い多くの課題を浮き彫りにすることとなった。

## ② シェーネフェルト空港事件

### i 事案の概要

#### (a) 事案の背景

(1) ベルリン・シェーネフェルト空港を拡張するため、被告ブランデンブルク州都市発展・住宅・交通省が下した2004年8月13日の計画確定決定 (PFB)<sup>111)</sup>が約4000もの原告によって争われた事案において、連邦行政裁判所は2006年3月16日、モデル訴訟 (Musterverfahren)<sup>112)</sup>という形で4つの判決 (以下では

---

108) 国土整備の目標規定の内容に関する国土整備法のおおまかな規定の仕方は、建築管理計画に定め得る内容を、建築法典が建築利用令 (BauNVO) との関係ででかなり詳細に規定している (建築法典5条、9条) のと対照的であるというのが、Hendler, Fn. 86, S. 535.

109) このことは、ドイツ計画法の専門家自身が認めているところである。Hendler, Fn. 86, S. 535.; Paetow, Fn. 79, S. 179.

110) これが航空交通法のみを射程とするのか、それとも他の交通法にもいえることかについては学説は対立しており、航空交通領域には「特別国土整備法」(sektorales Sonderraumordnungsrecht) が存在しないから、という理由付けを補充的なものとみなせば、射程を広げることも可能となる。Martin Kment, Standortfestlegungen und Streckenverläufe—Neues zum Verhältnis von Raumordnung und Fachplanung, NuR 2010, S. 392 (395).; Appel, Fn. 99, S. 165.; Schink, Fn. 9, S. 910.

111) Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Land des Brandenburg, Planfeststellungsbeschluss Ausbau Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld v. 13. 8. 2004, Az.: 44/1-6441/1/101.

「本判決」ということもある。)を言い渡した。本判決は、1987年のミュンヘン第二空港に関する連邦行政裁判所判決<sup>113)</sup>に続く、航空交通法の領域における重要判例の一つであるとも評される<sup>114)</sup>。

当時、ベルリンには、東西分裂時代の複雑な政治状況の名残ともいえる3つの国際空港<sup>115)</sup>が存在し、住宅が密集する首都地域において、甚大な航空騒音問題を生じさせていた。そこで持ち上がったのが、ベルリン・ブランデンブルク地域の航空交通を一つの国際空港に集約しようという計画である。1991年末には、連邦とベルリン・ブランデンブルク両州によってベルリン・ブランデンブルク空港会社 (Berlin Brandenburg Flughafen Holding GmbH) が設立され、計画は本格的に始動した<sup>116)</sup>。

ベルリン・シェーネフェルト空港は、ブランデンブルク州内の、ベルリン市域から南東に約20 km いったところに位置する。戦後のソ連軍による占領を経て、1947年にソ連軍政府の命令により民間空港が設置されて以降、シェーネフェルトは幾度の拡張を重ね、1990年の東西ドイツ再統一までの東ドイツの中心的な空港となった。

(2) 1999年、事業者は、「ベルリン・シェーネフェルト拡張」事業の計画確定を被告に申請した。当該事業には、既存の北滑走路の廃止、既存の南滑走路の3600 m への延長、その南側での新たな4000 m 滑走路の新設、ターミナルビルの拡張などが含まれていた。2004年8月13日、被告は申請された通りの事業を対象として、騒音防止に関する多くの負担を付して計画確定決定を下した。2週間

112) ドイツの行政訴訟でモデル訴訟が初めて採用されたのは、ミュンヘン第二空港事件であった。山田・前掲注17) 40頁。

113) ミュンヘン第二空港事件については、既に詳細に、山田・前掲注17)。

114) BVerwG, Urt. v. 16. 3. 2006—4 A 1001/04, 1073/04, 1075/04, 1078/04; 本判決を概観したものとして、例えば、Markus Deutsch, Aktuelle Rechtsfragen beim Flughafenausbau — Entscheidung des BVerwG zum Flughafen Berlin Schönefeld, NVwZ 2006, S. 878ff.

115) 旧東ベルリンの中心的な空港であったシェーネフェルト空港、ベルリン最大の空港として現在まで機能しており、2013年10月のベルリン・ブランデンブルク空港開港後は閉鎖されることが予定されているテーゲル空港、2008年10月で閉鎖されたテンペルホーフ空港の3つである。

116) BVerwG, Urt. v. 16. 3. 2006—4 A 1075/04—, BVerwGE 125, 116 (zit.: BVerwG, BBl) Rn. 2.

の計画確定決定の縦覧期間を経て、原告らは同年10月、主位的請求において計画確定決定の取消しを、予備的に計画の補充を求めて連邦行政裁判所に訴訟を提起した<sup>117)</sup>。原告は、主に計画確定された空港の敷地周辺の土地所有者で、その中には計画確定決定により土地収用決定の先決的効果を受ける者も含まれる<sup>118)</sup>。

(b) 州計画による立地決定の経緯

問題となった計画確定決定が2004年に下されるまでにどのような経緯を経て、州計画の段階で立地がシェーネフェルトに決まったのかについて、本稿に關係する限りで述べると概ね以下のとおりである<sup>119)</sup>。

○1994年、事業者たるベルリン・ブランデンブルク空港会社の申請を受け、ブランデンブルク州環境・自然保護・国土整備省は、年に6000万人の乗客を見込み、4つの滑走路を備えるハブ空港という構想に基づき国土整備手続を実施した。そこではシェーネフェルト南 (Schönefeld-Süd)、シュペレンベルク (Sperenberg)、ユターボグ東 (Jüterbog-Ost) の三つの立地とともに事業の中止も比較検討されたが、最終的には、後二者における事業の実施が国土整備の要請に一致するとの評価が下された。逆にシェーネフェルトは住宅密集地に近接し、騒音被害者の数が多くなるため適さないとの評価であった<sup>120)</sup>。

○1995年、ベルリン・ブランデンブルク両州は、両州域を対象とする共同の州計画を永続的に運用していくことを州計画協定 (Landesplanungsvertrag) で取り決めた<sup>121)</sup>。

○1996年の「合意決定 (Konsensbeschluss)」において、連邦交通大臣、ベルリ

---

117) BVerwG, BBl Rn. 20; 当時は交通路計画促進法 (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz v. 16. 12. 1991, BGBl. I S. 2174) のもと、連邦行政裁判所が第一審かつ終審であった。参照、山田・前掲注17) 344頁。その後同法は、インフラ計画促進法 (Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz v. 9. 12. 2006, BGBl. I S. 2833) が発効するのにもなって失効した。

118) BVerwG, BBl Rn. 21; 他に、周辺の4つのゲマインデも訴訟を提起した。Az.: 4 A 1001/04.

119) 参照、Wahl, Fn. 11, 167f.

120) BVerwG, BBl Rn. 3.

121) GVBl Bbg 1995 I S. 210; GVBl Bln 1995 S. 407—LPIVertrag.

ン市長、ブランデンブルク州首相は、シェーネフェルトを単独空港とするために拡張することで一致し、ベルリン・ブランデンブルク両政府はその旨の「共同勧告 (Gemeinsame Empfehlung)」を承認した<sup>122)</sup>。

○1998年、共同の州発展プログラム (LEPro)<sup>123)</sup>が発効し、その19条11項にはベルリン・ブランデンブルクの航空交通需要を満たすため、シェーネフェルト空港を単独の国際空港へ拡張し、それと同時に既存の空港体系を解消すべき旨が規定された。これと同様の内容が、共同州発展計画<sup>124)</sup>の目標 (Z 6.5.1) にも記載された<sup>125)</sup>。

○2001年、ブランデンブルク州高等行政裁判所は、州発展計画の規定 (Z 6.5.1) を無効と判断した<sup>126)</sup>。その理由として、この規定に影響を受けるゲマインデの参加が不十分であったことと、立地決定が1996年のいわゆる合意決定に依拠するのみで、適切な較量を経ていなかったことが挙げられた<sup>127)</sup>。

○2003年、空港拡張のための新たな法的基礎を築くべく、ベルリン・ブランデンブルク両州は州発展プログラム (LEPro 2003) 19条11項を改正するとともに、空港立地計画 (Landesentwicklungsplan Flughafenstandortsicherung: LEP FS) を決定し、目標として以下のように規定した<sup>128)</sup>。

(Z 1) 「ベルリン・ブランデンブルク州の国内・国際航空交通の需要を満たすために、ベルリン・シェーネフェルト空港は更に拡張されなければならない。シェーネフェルトを立地とする収容力拡大の供用にともなって、ベルリン・テーゲル空港とベルリン・テンペルホーフ空港は閉鎖さされ、それらの土地は他の利用に供されなければならない。」<sup>129)</sup>

122) BVerwG, BBl Rn. 20 Rn. 5.

123) 両州共同の州発展プログラムは、1997年の州協定の構成要素として (GVBl Bbg 1998 I S. 14; GVBl Bln 1997 S. 657)、1998年に発効した。

124) この目標規定は、ブランデンブルク州政府によるブランデンブルク・ベルリン密集地域のための共同州発展計画 (LEP e.V.) に関する命令 (Verordnung) (GVBl Bbg II S. 186) に含まれる。

125) BVerwG, BBl Rn. 6.

126) OVG Brandenburg, Urt. v. 24. 8. 2001—3 D 4/99. NE.

127) BVerwG, BBl Rn. 6.

128) ベルリン・ブランデンブルク両州による2003年の州発展計画 (LEP FS, GVBl. Bbg. II, S. 594; GVBl. Bln, S. 521); BVerwG, BBl Rn. 8f.

(Z 2) 「ベルリン・シェーネフェルト空港の発展のため、空港の敷地は図示の通り対立する利用から守られなければならない。」

○2005年、ブランデンブルク州高等行政裁判所は、4つのゲマインデの申立てに基づく規範統制判決<sup>130)</sup>によって、複数の理由から当該規定(Z 1)には較量瑕疵があるとし、当該州発展計画(LEP FS)を無効とした<sup>131)</sup>。

(c) 原告の主張

原告は、計画確定決定の違法事由として、手続的瑕疵や騒音影響に関する較量瑕疵などの他に、国土適合性の判断や立地の適性判断に瑕疵があることを主張した。その理由として、特に州発展計画(LEP FS)の目標(Z 1)が無効であり、従って国土整備の基礎が欠けていることが挙げられる。州発展計画(LEP FS)の基礎となる乗客数の予測や、事業を実施しない場合に予測される環境収支の評価が不適切であったとして、原告は、1994年に州計画の判断で既に示されていたように、旧軍用空港であるシュペレンベルクが立地とされるべきであると主張する<sup>132)</sup>。

原告によるこのような主張に対して、裁判所は最終的に、シェーネフェルトを立地とする拡張事業を許可するという計画確定庁の決定は、有効で拘束的な州発展計画の目標規定に依拠していると判断し<sup>133)</sup>、騒音防止に関する負担の改善をはかるよう計画の部分的な補充のみを認容し、取消請求は棄却した。同裁判所は、州発展計画の適法性を詳細に検討する中で、計画確定庁自身が国土整備の目標に拘束されることを自覚しつつも、下された立地選択を再び独自に再審査したとい

---

129) ベルリン・テンペルホーフ空港の閉鎖に関して、航空会社による訴訟については、Jannasch, Fn. 6, S. 90f.

130) OVG Brandenburg, Urt. v. 10. 2. 2005—3 D 104/03. NE—, LKV 2005, 306.; 規範統制を申立てた4つのゲマインデは、4つある本判決のうちの一つ(Az.: 4 A 1001/04)の原告と同一である。この州高等行政裁判所判決は本判決の時点ではまだ確定しておらず、本判決を下した第四法廷がブランデンブルク州の上告を許可し、係属中であった。本判決が下された後、当事者らは訴訟を取り下げ、2005年の高等行政裁判所判決は効力を失った。

131) BVerwG, BBI Rn. 9.

132) BVerwG, BBI Rn. 32.

133) BVerwG, BBI Rn. 47.



う経緯を受け、まず目標の拘束力について以下のように示した<sup>134)</sup>。

ii 連邦行政裁判所の判断

(a) 計画確定に対する拘束力の相対化

本判決はまず、建築管理計画における目標規定の拘束力<sup>135)</sup>に対して、個別計画におけるその拘束力<sup>136)</sup>を明確に区別する。建築法典1条4項にいう適合義務(Anpassungsgebot)に従って、ゲマインデは、目標規定の詳細さによっては国土整備計画の文言を建築管理計画で具体化することはできても、それを較量によって排除することはできず、更に計画義務にさえ服する。それに対して計画確定庁には、州計画の目標形式で規定された立地での空港整備事業を許可する(「積極的な」)法的義務は生じず、従って、事業の実現までも義務付けるというように、個別計画の役割にとって重要な問題まで引き受けてしまう国土整備の目標は、許されない<sup>137)</sup>。

計画確定は、州計画の目標として規定された立地に確かに拘束されるのではあるが、航空交通法に基づく較量によって(航空交通法8条1項2文)、州計画の立地決定の理由を退けることも可能である。州計画の目標形式の立地規定は、計画確定において個別計画に固有の検討の結果、国土整備に関連しない(raumordnungsextern)、より重要な利害によって<sup>138)</sup>「排除(überwinden)」されることもあり得る<sup>139)</sup>。

134) BVerwG, BBI Rn. 61f.

135) BVerwG, BBI Rn. 66ff.

136) BVerwG, BBI Rn. 70ff.

137) BVerwG, BBI Rn. 76.; そうであるならば、本件事案で問題となっている州発展計画(LEP FS)の目標規定(Z 1)の文言は、事業の実施を義務付けており許されないようにも思われる。確かに連邦行政裁判所自身そのことを認めつつも、しかし「分別のある解釈において」、目標の文言は「シェーネフェルトを立地とする具体的な拡張事業が、計画確定庁の観点から上回れない事実上或いは法的な弊害にぶつからず、個別計画法的に重要な、対立する公的・私的利害や市町村の利害に対して押し通すという条件下」にあるという。無条件で書かれていても、裁判所が柔軟な解釈によって適切な条件を導き出したことに対して、肯定的に受け止めるのが、Hendler, Fn. 39, S. 6.

138) BVerwG, BBI Rn. 77.

139) BVerwG, BBI Rn. 79.

以上のように連邦行政裁判所は、州計画の目標規定に厳格に拘束されるゲマインデと異なり<sup>140)</sup>、計画確定庁に対しては、目標の拘束力は相対化されることを明らかにした<sup>141)</sup>。そのことは、国土整備で取り込まれる問題と、計画確定で取り込まれる問題が分別されていることの前提となる。

(b) 目標規定の内容

このことに基づき、国土整備と計画確定のそれぞれで取り込まれる問題の線引きに関して、同判決は以下のように判示する。

州発展計画が、立地での予見できる騒音紛争を克服するために使うことのできる「手法は、基本的に居住・緑地構造の規定と、居住制限のために計画区域を形成する際のその具体化に限られる……。地域的個性の審査や、効果的で財政上負担可能な騒音防止策に対する個別法的要請の充足はとりわけ、計画確定における事業許可に関する決定に留保され、そこで、事業者に必要な技術上・運用上の保護措置も課されるべきである……。しかし州計画は、自身の立地決定が生じさせるであろう騒音問題が、個別計画段階でこの意味において抑制可能 (beherrschbar) になるか否かに関して、自身の計画段階で予見的に審査する必要がある (下線は筆者による)。そうでない場合には、州計画には他の立地を探すことが義務付けられる」<sup>142)</sup>。

iii 検討

(a) 州計画の較量における抑制可能性の審査

(1) 立地に関する議論が後続の計画段階でもはや蒸し返されないとすれば、裁判所のいう抑制可能か否かの審査<sup>143)</sup>によって、当該立地で事業が適法に実現す

---

140) 連邦行政裁判所はかつて、ゲマインデと同様に、個別計画も州計画の最終決定たる目標に厳格に拘束されると示していた。BVerwG, Urt. v. 20. 8. 1992—4 NB 20/91—, BVerwGE 90, 329, 334.

141) Steinberg, Fn. 81, S. 141.; Steinberg/Wickel/Müller, Fn. 10, § 7 Rn. 52.

142) BVerwG, BBI Rn. 155.

143) ここに、州計画と計画確定、「両計画段階の最初の結節」点が認められるという、Steinberg/Wickel/Müller, Fn. 10, § 7 Rn. 54.

ることを確認しておかなければならないことは当然である。そのような確信が得られないにもかかわらず、州計画策定者が他の立地を探すことなく立地決定を下した場合には、州計画の規定は、実現可能性がないとして後続の計画段階で無効となる<sup>144)</sup>。

例えば、予定された立地で事業を適法に実施するために、何らかの技術的・建築的措置が必要であるといった場合に、それらの措置が事実上、或いは財政的に可能かどうか (Ob) は確認されていなければならない。それに対して、それらの措置がどのように可能か (Wie) の詳細な審査までも州計画策定者に求めることは過大な要求であり、それは後続の計画段階に委ねられると理解されている<sup>145)</sup>。

(2) 裁判所のいうこの抑制可能性が、国土整備の段階で他の競合する土地利用や、国土や住民への負担の観点から審査されることになるが (国土適合性・社会適合性の審査)<sup>146)</sup>、それではこのような審査において、どのような事項がどの程度考慮に入れられる必要があるか。学説の見解によれば、州計画を策定する際の較量は、予定される事業の実現可能性の問題に対して、十分な確実性をもって答えることができる程度にまで、押し進められなければならないという<sup>147)</sup>。

本判決も、州計画に求められる調査の深さや較量密度に関して判示しており、それによれば国土整備の役割や規定の詳細度によるという。すなわち、「州発展計画の規定が具体的であるほど、立地周辺の地域状況は厳密に配慮されなければならない。それは特に……密集地域におけるインフラ事業用地の地区単位の (gebietsscharf) 指定に当てはまる」<sup>148)</sup>。密集地域における国際空港のようなインフラ事業の土地指定は、「騒音負荷や大気汚染、交通網への過剰な負荷、その他生活条件や既存の経済・社会構造に対する不利益な影響を危惧させる」<sup>149)</sup>とこ

144) Steinberg, Fn. 81, S. 145.; Schink, Fn. 9, S. 911.

145) Hendler, Fn. 39, S. 3.

146) Steinberg, Fn. 81, S. 142.

147) Hendler, Fn. 39, S. 2.

148) BVerwG, BBI Rn. 74.; このことは、既に地域計画に関して示されていた。BVerwG, Urt. v. 15. 3. 2003—4 CN 9/01—, BVerwGE 118, 181, 194 [Flughafen/Messe Stuttgart].

149) BVerwG, BBI Rn. 74.

ろ、規定が具体的になるほど、そうした影響は当然に、より明確になるからである。

(b) 州計画の較量に対する制約

(1) しかしながら本判決は、上記のような判示と同時に、州発展・地域計画における立地決定を以下のような「国土整備の観点」に限定する。すなわち、「選択された立地が国土整備の観点から（下線は筆者による）、競合する国土利用を持続的・広域的に調和させるのに適していて、優先するのに値するという文言に限られる」<sup>150)</sup>という。このように、州計画の較量における考慮要素の組み立てや重み付けの仕方が制限されることから、「地域的個別性の審査や、効果的で財政上負担可能な騒音防止策に対する個別法的要請の充足はとりわけ、計画確定における事業許可に関する決定に留保され、そこで、事業者に必要な技術上・運用上の保護措置も課される」<sup>151)</sup>ことになる<sup>152)</sup>。

(2) 連邦行政裁判所が土地利用の調和の性質をもってこのように限定したことには、州計画は計画確定手続を先取りしてはならないとの前提、いかえれば、州計画と計画確定手続との間に線引きをして、州計画が踏み入ってくるのを防ぐ意図があるといえる。しかし、これでは少なくとも地区単位に詳細な立地指定がなされた場合には、事業の実現可能性に対する疑いを取り除き、抑制可能性の審査を十分に全うすることができないのではないかとの懸念が生ずる<sup>153)</sup>。また別の観点からは、そもそも「国土整備の観点」ということによっては、国土整備と計画確定との間にいかなる線引きもされず、むしろ州計画の内容は必然的に詳細にならざるを得ないとの見解もある。

その背景には、近年のEUによる種々の法的要請によって、州計画の策定に求

---

150) BVerwG, BBI Rn. 65.; BVerwG, Urt. v. 15. 3. 2003—4 CN 9/01—, BVerwGE 118, 181, 194.

151) BVerwG, BBI Rn. 155.

152) Dolde, Fn. 89, S. 161.; Schink, Fn. 9, S. 913.

153) Hendlér, Fn. 39, S. 3; 道路や鉄道と比較しても、周辺により複雑で多様な影響を与えるという空港事業の特性も、考慮されるべきであろう。Steinebach/Rumberg, Fn. 90, S. 325.

められる較量がより詳細にならざるを得ない状況がある<sup>154)</sup>。2005年に本格的に導入されたいわゆる戦略的環境審査(環境影響評価法<sup>155)</sup>14a条以下)によって、国土整備計画を策定する際には環境審査を実施するよう義務付けられることとなったからである<sup>156)</sup>。環境審査の過程で環境報告書を策定するためには、環境利害の統合的な審査が必要となるし(国土整備法9条)、計画策定過程には、関係行政庁のみならず市民の参加も義務付けられている(国土整備法10条1項)。更に、国土整備計画を策定する際の較量には、こうした環境審査の結果や参加手続で表明された意見が取り込まれるのみならず(国土整備法7条2項2文)、生息地指令や野鳥保護指令の要請に基づいて、保護区域の維持目標や保護目的も較量の要素となっている(国土整備法7条6項)。

このように考えると、州計画ではかなり詳細な利害まで把握され得るといえ、それらを「国土整備の観点」からしか較量してはならないとしたところで、その線引きは極めて困難であるといわざるを得ない。このことは見方を変えれば、広域的・総合的な観点からの土地利用の調整(国土整備法1条1項)という、国土整備の権限を表す基本的なメルクマールの意義自体が、今や不確かであるともいえる<sup>157)</sup>。

### (c) 州計画による夜間運航制限・禁止

(1) このように考えてくると、本判決の以下の部分に対しても再考の余地が生ずる。すなわち、立地での予見できる騒音紛争を克服するために、州発展計画が使うことのできる「手法は、基本的に居住・緑地構造の規定と、居住制限のため

154) Steinberg, Fn. 81, S. 142ff.; Schink, Fn. 9, S. 913f.

155) Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung: UVPG; Stand: Neugefasst durch Bek. v. 24. 2. 2010; BGBl. I S. 94, zuletzt geändert durch Art. 2 G v. 21. 1. 2013; BGBl. I S. 95.

156) 国土整備計画への戦略的環境審査導入は、建築管理計画へのその導入とともに、2005年の環境影響評価法改正に先行して、2004年の欧州法への適合化法(EAG-Bau)によって実現した。ドイツにおける戦略的環境審査の導入に関して、詳細には、勢一智子「行政計画のグリーン化の法構造——ドイツ戦略的環境アセスメント導入法を素材として」西南学院大学法学論集38巻2号(2005年)60頁。

157) Steinberg, Fn. 81, S. 142ff.; Schink, Fn. 9, S. 906ff.

に計画区域を形成する際のその具体化に限られる」。それに対して、「地域的個性の審査や、効果的で財政上負担可能な騒音防止策に対する個別法的要請の充足はとりわけ、計画確定における事業許可に関する決定に留保され、そこで、事業者に必要な技術上・運用上の保護措置も課されるべきである」<sup>158)</sup>との判示である。これによれば、建築・技術上の、或いは運用に関する保護措置を事業者に課することは、州計画の役割では一切ないことになる。本判決に依拠すれば、運航制限という空港運用に関する保護措置は、広域的・総合的観点からの調整という国土整備の権限領域に属さないとして切り捨てられる。

しかしながら、運航制限、とりわけ夜間飛行制限・禁止を命じることは、広域的・総合的な観点からの土地利用の調整ではない、従って国土整備の役割ではない、と言い切れるかどうか疑問視されている。むしろ、夜間飛行の規制によって、空港周辺の土地利用は大きく左右されるという意味で、国土整備にとって重要な事項なのではないか<sup>159)</sup>。更に、地域を越えて広範な土地を覆う騒音負荷は、様々な行政庁の施策にも影響を与えかねない<sup>160)</sup>。そのような調整役割を担うのが、国土整備なのではないかという。このような見解からは、少なくとも従来の居住制限などの手法では適わない場合には、夜間運航の禁止や離着陸回数の制限などを国土整備計画の目標や原則でも規定できるという、相対化の余地が生まれる。

(2) 国土整備計画において夜間飛行禁止のような運用規制を規定することができるかに関しては、既に多くの議論がなされている中で、学説は対立している<sup>161)</sup>。これに否定的な見解は、州計画には夜間運航を禁止する権限はないというものである<sup>162)</sup>。空港に対するそのような規制を具体的に定めることは本来的

---

158) BVerwG, BBI Rn. 155.

159) Schink, Fn. 9, S. 911.; Tobias Lieber, Aufgaben und Kompetenzgrenzen der Raumordnung—Eine Erwiderung, NVwZ 2011, S. 910 (912f.).

160) Hendler, Fn. 39, S. 5.; Ondolf Rojahn, Umweltschutz in der raumordnerischen Standortplanung von Infrastrukturvorhaben—Gestaltungsmöglichkeiten und Kompetenzgrenzen—, NVwZ 2011, S. 655 (660f.).

161) 学説の状況を概観するものとして、Rathgeb, in Giemulla/Schmid, Fn. 10, § 8 Rn. 98ff.

162) Werner Hoppe, Kritik an der textlichen Fassung und inhaltlichen Gestaltung von Zielen der Raumordnung in der Planungspraxis, DVBl 2001, S. 81 (84f.).

に計画確定庁の権限にあり、そのことは、計画確定決定が空港施設の設置のみならず、その運用も対象としていることから示されるという。このような意見に対して、広域的・総合的観点から土地利用を調整する必要があるところでは、運用規制は国土整備と個別計画が交差する領域にあるため妨げられないということになる<sup>163)</sup>。また、本判決では連邦行政裁判所が、最も厳格な操業制限ともいえる空港の閉鎖を、国土整備計画に許容され得る内容とみているからという肯定派の理由にも<sup>164)</sup>、説得力があるように思われる。

空港に起因する騒音問題への対処は、やはり計画確定が中心的な場となるため、国土整備計画による運用の規制は許されないのか<sup>165)</sup>、それとも、国土整備計画が運用を規制したとしても、対象の複合性ゆえに計画確定庁にはまだ十分に決定余地が残されているのか<sup>166)</sup>、それは相容れない対立のように思われる。ここでも、国土整備と計画確定との相互関係が大きな問題となっている。

### 3 小括

(1) 州計画は、個別計画策定者に特定の立地での空港事業の実現を法拘束的に指示することによって、個別計画の役割にとって重要な問題を引き受けてはならず、そのような目標規定は許されないという本判決の立場自体に、批判はない。国土整備が計画確定を先取りしてはならないことは、明白である。しかしそれを検討する際、本判決が示すように、「インフラ事業の損害的なイムミッションは通

163) Hendler, Fn. 39, S. 5.

164) Hendler, Fn. 39, S. 5.; Rojahn Fn. 159, S. 661.

165) 航空騒音問題の克服の中心は、あくまでも事業の許可決定であるというのが、Steinberg/Wickel/Müller, Fn. 10, § 4 Rn. 74.; しかし、フランクフルト空港拡張の事案において2009年8月21日のヘッセン州高等裁判所の判決 (Az.: 11 C 227/08. T u.a., NVwZ 2010, 334 L.) では、ヘッセン州発展計画 (LEP) 2007 における夜間騒音防止の原則 (Grundsatz) の特別な規定は、航空交通法 29b 条 1 項 2 文を背景に、深夜の運用規制に関する計画確定庁の形成余地を広く——ゼロ近くまで——制限すること、従って、その原則は 23 時から 5 時までの運航を原則的に禁止することを示した。同判決には多くの批判があるが、例えば、Rudolf Steinberg, Das Nachtflugverbot im Urteil des VGH Kassel zum Flughafen Frankfurt a.M., NVwZ 2011, S. 273ff.; 2012 年の上告審判決 (BVerwG, Urt. v. 4. 4. 2012—4 C 8/09; 4 C 9/09; 4 C 1/01. は、この部分に関して原審の判断を認めている。

この上告審判決を検討するものが、Kämper, Fn. 38, S. 10f.

166) Hendler, Fn. 39, S. 6.

常、事業者による計画確定の申請において具体化されて初めて、完結的に調査され、評価され得る」<sup>167)</sup>ことを前提とすることは、国土整備計画に環境審査が導入された今日では、もはや通用しない<sup>168)</sup>。そこまでいうことはできても、しかし本判決が、計画確定の際の較量では「州計画の段階で、明白な特徴や詳細において（未だ）認識できなかった、或いは重要でなかった利害」<sup>169)</sup>が考慮要素となると示したことについては、このような利害がどれほど残されており、残されていなければならないか、未だ明らかではない<sup>170)</sup>。

(2) 本判決では、国土整備と計画確定との間の権限分配に関することとして更に、国土整備の段階で実施された代替案の評価に続いて、計画確定の段階においてもまた独自に代替案の評価が実施されるか否かが問われた。ドイツでは較量要請の帰結として、計画確定庁には一定の範囲内で代替案を評価すべき義務があるとされてきた<sup>171)</sup>。連邦行政裁判所も、個別計画と同様に州計画や地域計画の策定においても、合理的に問題となる立地代替案は、現在の交通インフラを原則的に維持する選択肢、すなわちゼロ代替案も含めて調査され、評価され、互いに較量されなければならないことを前提としている<sup>172)</sup>。

実務の状況をみると、可能な立地の代替案は、国土整備・計画確定の両段階で評価されており、ベルリン・シェーネフェルト空港の事案<sup>173)</sup>でも、フランクフルト空港の事案<sup>174)</sup>でもそうであった。しかし重複する審査は、時間・費用の面から行政資源の浪費であるため、できる限り避けられるべきであろう。連邦行政裁判所も同様の趣旨から、事業者が州計画によって決定された立地で事業の許可

---

167) BVerwG, BBI Rn. 77.

168) Steinberg, Fn. 81, S. 144.

169) BVerwG, BBI Rn. 77.

170) Steinberg, Fn. 81, S. 145f.

171) Steinberg/Wickel/Müller, Fn. 11, § 3 Rn. 178ff.; 山田・前掲注17) 232頁。

172) BVerwG, BBI Rn. 98.; 国土整備計画に対する代替案評価の要請は、現在では国土整備法上で、環境報告書について環境影響評価法 14g 条 2 項に即す形で定める国土整備法 9 条 1 項に関する付則 I にみることができる。

173) PFB, Fn. 112, S. 381f.; BVerwG, BBI Rn. 61.

174) Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Planfeststellungsbeschluss zum Ausbau des Verkehrsflughafens Frankfurt Main v. 18. 12. 2007, Az.: PF-66 p –V–, S. 691ff.



を申請した場合、計画確定庁には、先行する国土整備の較量を自身の較量によって置き換えたり、確認したり或いは修正したりする権限はなく、州計画による立地比較をそれとして甘受する他ないという。そのことは、国際空港の立地選択が、国土整備の段階で優先的に決定されるべき事項であることから根拠付けられる。すなわち、国際空港の立地選択によって、計画地域の居住地や緑地の配置に広範な影響が及び、他の土地利用とも衝突が生じるため、既に州計画の段階で公的な計画が必要とされるからである<sup>175)</sup>。

同裁判所は更に、航空交通領域には現時点において、欧州レベルにも、ましてや国内レベルにも、法拘束的な空港ネットワーク計画ないし需要計画が存在しないという事態にも言及することで、国際空港の立地を定める州計画に特別な重要性を認めている。州計画策定者が州計画の必要性をこのような意味で認識していた場合に、計画確定庁が再度、独自に立地代替案の評価を行うことは、計画の複合性を段階的に減少させ、後続計画段階での負担を軽減するという、立地問題の手続的階層化 (verfahrensmäßige Abschichtung) の趣旨にも反することになると、同裁判所は結論付けている<sup>176)</sup>。

(3) このように、州計画上の目標形式で地区単位で詳細に定められた立地での具体的な事業に関して、事業者が計画確定手続を申請した場合、計画確定庁には立地代替案の評価が禁じられることが明らかにされたのであるが、計画確定庁も私人たる事業者も、州計画策定手続へ参加するか (国土整備法 10 条)、異議申立て手続 (国土整備法 5 条) や目標離反手続 (国土整備法 6 条 2 項) といった手段を用いることで、目標規定の策定に対して自ら影響を及ぼすことは可能である<sup>177)</sup>。

また、もし州計画策定者が上記のような意味で州計画の必要性を認識していなかったとすれば、計画確定庁に立地比較の余地は残されることになる。州計画策定者が詳細な立地を指定することを自制して、立地代替案がまだ他に複数考えられるほどに広く地域を指定したような場合や、空港の拡張については言及するも、

---

175) BVerwG, BBI Rn. 72.

176) BVerwG, BBI Rn. 72.

177) BVerwG, BBI Rn. 73.

その立地に関しては決定を下さない場合も考えられる<sup>178)</sup>。州計画は枠組みを定めるに留まり、更なる具体化を後続の計画に委ねることも可能で、そうなること事業者の立地選定を再審査することが計画確定の役割となる<sup>179)</sup>。

(4) 連邦行政裁判所が立地代替案の評価を国土整備の段階に指定したことは、いわゆる戦略的環境審査の導入により、今や多段階計画・許可段階のあらゆる段階で環境審査が実施されることが一般的となったドイツの学説によって、肯定的に評価されている<sup>180)</sup>。こうした重複する手続の回避という観点は更に、立法者の試みにおいてもみることができる。例えば環境影響評価法<sup>180)</sup>は、後続段階での審査を付加的な、或いは他の重要な環境影響に限定するというような規定を置いている（環境影響評価法14f条3項など<sup>181)</sup>。

しかしながら、計画段階に導入された環境審査手続において、原則として口頭審理が予定されていないことには留意すべきである（環境影響評価法14i条3項<sup>182)</sup>）。市民参加手続が段階ごとに分節化されているという状況において、上位段階でより簡易な参加しか設けられていなければ、そこで扱われた利害は最後まで、包括的な参加の機会を得ないことになる。上位段階で審査の対象とされた環境影響が、それ以降の手続ではもう扱われないのであれば、それに関する諸々の利害は、最後まで包括的な市民参加で取り上げられる機会を得ないことになって

---

178) BVerwG, BBI Rn. 73.; 後者の場合として、ザクセン州発展計画 (LEP) 2003 の目標 (Z 10.10) を挙げるができる。Jannasch, Fn. 6, S. 75.

179) そのことは、これまでの連邦行政裁判所判決に鑑みて正当であるかどうかを疑問視するのが、Steinberg, Fn. 81, S. 145.; これらの点も含め、国土整備と個別計画の関係における近年の問題を詳細に扱うものが、Wilfried Erbguth, Raumordnung und Fachplanung: ein Dauerthema—Grundsätzliches und Aktuelles—, DVBl 2013, S. 274ff.

180) Steinberg, Fn. 47, S. 342.

181) 環境影響評価法14f条3項は、調査枠組みの確定 (スコーピング) に際して、多段階行政過程で重複する審査が可能な限り避けられなければならないというものであるが、その趣旨は手続全体で等しく共有される (SUP 指令4条3項)。また、規定の文言は異なるものの、国土整備法にも、同法14f条3項の概念を汲んだ規定がある (国土整備法9条1項3文)。BT-Drucksache 16/10292, S. 24f.; .これについては、Steinberg, Fn. 81, S. 146.

182) SUP 指令は市民参加を必要不可欠としながらも、口頭審理については義務付けていない (指令6条)。先行手続や国土整備手続についても、通常の包括的な市民参加 (環境影響評価法9条1項) と比較して、簡易的な市民参加が予定されている (環境影響評価法9条3項)。

しまい、従って全体的にみれば、市民参加自体が縮小されることになるのではないかと懸念されている<sup>183)</sup>。それ故、計画・許可手続の構造化要請に対応するに当たっては、効率化・合理化のために工夫すると同時に、そうした特定の環境影響の扱い方に対する十分な配慮を怠るべきではない<sup>184)</sup>。

次章では、こうした配慮の対象となるような周辺住民との関係に目を向け、多段階行政過程に不可避である手続の効率化・合理化の追求を背景とした、彼らの権利保護の在り方について述べる。

## IV むすびにかえて：国土整備と私人の権利保護の観点から

### 1 多段階行政過程における私人の権利保護

(1) ここまでに、前章第2節では、シェーネフェルト判決に基づき、空港の立地が州計画の策定過程で「完結的な (abschließend)」較量を経て、地区単位に詳細に (gebietsscharf) 国土整備の目標で指定された場合の、計画確定に対する目標の拘束力について述べた。同判決によれば、計画確定庁には、国土整備の目標によって指定された立地で事業決定を下す義務は生じないが、以下のような意味において指定された立地に拘束されるという。すなわち、計画確定庁には、国土整備に関連しない (raumordnungsextern)、より重要な公的・私的利害を理由に、当該立地での事業を拒否することしか認められない。この拘束力により、空港整備事業をめぐる問題全体は段階的に処理され、問題の階層化が意味を成すのである。そして前章第3節で述べたように、そこでは計画確定庁には、独自に代替案の評価を行うことが禁じられることになる。

以下では、これらを私人の権利保護との関係に引き直して論ずることで、本稿のむすびとする。いいかえれば、事業に必要な土地の所有者や騒音被害者による計画確定決定の取消訴訟の枠組みで、国土整備の目標の内容が司法審査に対して

183) Steinberg/Wickel/Müller, Fn. 10, § 7 Rn. 38f.

184) Kment, in: Werner Hoppe/Martin Beckmann (Hrsg.), UVPG Kommentar, 4. Auflage, Köln 2012 (zit. Bearbeiter in Hoppe/Beckmann, Fn. 184), § 14f Rn. 38; Steinberg/Wickel/Müller, Fn. 10, § 7 Rn. 45.

いかなる拘束力をもつかについての検討を行うものである。

(2) ある事業によって権利侵害を受ける私人として、計画確定決定が取用法上の先行効果として及ぶ土地所有者を含め<sup>185)</sup>、様々な形で騒音被害を受ける周辺住民が存在する。彼らは自身の権利救済を求めて、行政行為の形式で下される計画確定決定を争うことになる。シェーネフェルト空港の事案では、既に述べたように、こうした者らが主位的に、2004年8月13日に下された計画確定決定の取消しを、予備的に、騒音防止のための負担の改善を主な内容とする計画補充を求めて連邦行政裁判所に訴えを提起したのであった。結果的に同裁判所は、夜間の空港運用の制限、消極的騒音防止措置の命令、そして補償を受ける区域の線引きに関して、判決を遵守して再度決定を下すよう被告行政庁に義務付けた。これを受けて2009年10月20日、深夜時間帯(0時から5時)には航空機の離着陸を原則として禁止する旨を含む計画補充決定「ベルリン・シェーネフェルト空港騒音防止策(Lärmschutzkonzept BBI)」が下されている<sup>186)</sup>。

(3) 問題となるのは、州計画の策定に較量瑕疵がある場合で、連邦行政裁判所の言葉によれば、こうした瑕疵は後続の計画確定手続に「浸透する(durchschlagen)」<sup>187)</sup>。先行する州計画の段階で私人の権利保護手段が存在しないところ、そこに起因する不利益な法効果が計画確定決定を通じて私人に対して及ぶという事態は、どのように避けられるべきであろうか。国土整備計画は、公的主体及び、国土にとって重要な事業を公的任務として引き受けた私人のみを拘束するため(国土整備法4条)、周辺住民のような私人に対して直接法効果を有さない。そうであれば、国土整備の段階は権利侵害をあくまで準備する段階として、取り消す

---

185) 確定された計画は取用手続の基礎とされ、取用を実施する行政庁を拘束する(航空交通法28条2項)。

186) 深夜時間帯の前後30分間には、遅延・早着便の離着陸のみが許容される。計画補充決定「ベルリン・シェーネフェルト空港騒音防止策」に対しては、周辺のゲマインデと住民が訴訟を提起し、2011年10月13日、同裁判所は原告らの訴えを棄却した(BVerwG, Urt. v. 13. 10. 2011—4 A 4001/10 u.a.—, BVerwGE 141, 1)。この事案に関するその他の諸争点については、Rüdiger Rubel, Über Weser und Elbe zum Flughafen Frankfurt—Neuere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Planfeststellungsrecht, DVBl 2013, S. 469ff.; ベルリン・ブランデンブルク空港の開港は、3度の開港延期を経て、2013年10月27日の開港予定も延期せざるを得ないとの報道がなされて現在に至る。

187) BVerwG, BBI Rn. 83.

ことはできないということになる<sup>188)</sup>。とはいえ、州計画上の目標形式の立地決定が内容的に計画確定決定に及ぶ限り、それは権利保護の観点から、行政裁判所による再審査の対象とされ得るし、されなければならないのは明白である。

このような欠点を補うべく<sup>189)</sup>、連邦行政裁判所は、計画確定決定に対する取消訴訟の枠組みにおいて、州計画の目標規定は付随審査に服することを明らかにした<sup>190)</sup>。付随審査において州計画の目標規定は、問題となっている行政庁の決定の前提問題 (Vorfrage) として扱われ、決定基礎として機能する範囲で、つまり具体的な事案のもとで決定にとって重要であった限りにおいて、形式的・実体的観点から適法性要件を満たすと判断されれば有効となる<sup>191)</sup>

## 2 州計画の較量における私人の利害

(1) しかしながら、国土整備計画による空港の詳細な立地指定に関しては特に、計画確定決定に対する取消訴訟の枠組みにおける付随審査で、私人の権利保護は果たして充分保障されるかという疑問が呈されている。なぜなら、前述のように、計画確定庁には、独自に代替案の評価を実施することが禁じられているからである。事業によって権利侵害を受ける周辺の土地所有者や騒音被害者らは、計画確定手続においても、そして同様に司法審査でも<sup>192)</sup>、自身の私的利害や、取用を受ける者であれば事業に対する公的利害をも含む諸利害を取り込んだ適切な較量を求めることになるが<sup>193)</sup>、その中で立地代替案の評価を求めることはもはや不可能である。彼らは自身の利害が重要であることを主張して、州計画に規定された立地での事業許可の申請は拒否されるよう、或いは必要な騒音予防措置を講ずるよう求めることだけが可能である<sup>194)</sup>。

このような事情において、付随審査は、国土整備法に基づく較量要請によって

---

188) BVerwG, BBI Rn. 83.

189) Siegfried de Witt, DVBl 2006, S. 1376 (1376).

190) BVerwG, BBI Rn. 83.

191) Wetzel, Fn. 84, S. 210.

192) Wetzel, Fn. 84, S. 209.

193) 取用の要件としての公益性は、全ての利害の総合較量によってのみ決せられるべきであるとの前提があるためである。山田・前掲注 20) 208 頁。

194) BVerwG, BBI Rn. 82.

求められることのみを基準にするため、その較量要請が私人の利害の考慮まで含んでいない限り、肝心の私人の利害は州計画上の立地代替案の評価でも、更に付随審査でも、配慮されないままになってしまう<sup>195)</sup>。そのことが、懸念されているのである。

(2) 国土整備法の較量要請によれば、国土整備計画の策定に際して、公的・私的利害はそれが各計画段階で認識可能 (erkennbar) で重要 (von Bedeutung) である限りにおいて、互いに較量されなければならない (国土整備法7条2項1文)。SUP指令によって国土整備計画の策定過程には市民参加が命じられ、国土整備法や各州法にも規定されている今、少なくとも大まかな分析に足る重要な私的利害は、州計画を策定する行政庁にとって認識可能であるということには異論はなさそうである<sup>196)</sup>。しかしながら、州計画があらゆる私的利害を較量に取り込むことは、それらの利害が非常に多様なことから、極めて困難で非現実的であるといわざるを得ない。

彼らそれぞれが抱える利害を全て較量に取り込むことは不可能と言い切れる一方で、しかし他方では、これらの利害が較量から完全に抜け落ちることはないのも確かであるといわれる<sup>197)</sup>。結局、私人の利害を較量にどの程度取り込むかに関しては、国土整備法の較量要請がいう「重要な利害」か否かという州計画策定者の判断ひとつにかかっているということになる<sup>198)</sup>。そうした中、予見できる航空騒音が抑制可能かどうかを審査する際、いかなる利害をどこまで較量することが国土整備の役割で、計画確定に対してどこに境界線が引かれるかに関して、連邦行政裁判所の判決に疑問が呈されている、ないしは、もはやその前提が通用しないといわざるを得なくなっている状況がある。そうであるところ、膨大な較量要素を引き受けることによる機能不全と、私人の利害を無碍に扱ったことによる立地決定の較量瑕疵、更には州計画の無効という危険との間で、州計画策定者は一層困難なジレンマを強いられることになる<sup>199)</sup>。

---

195) Dolde, Fn. 89, S. 168.

196) Runkel in Spannowsky/Runkel/Goppel, Fn. 73, § 7 Rn. 24ff.

197) Dolde, Fn. 89, S. 169.

198) Dolde, Fn. 89, S. 168.

199) Dolde, Fn. 89, S. 170.

(3) いずれにせよ、州計画上の立地代替案の評価でも、更に付随審査でも、配慮されないままになってしまう利害が生じることにはなりそうである。シェーネフェルト空港拡張の計画確定決定をみると、計画確定庁は権利保護にかかわるこのような認識から、立地代替案を包括的に較量することが自身に可能であり、それが自身に課された義務でもあったと考えていた<sup>200)</sup>。それに対して連邦行政裁判所は、連邦の立法者によって国土整備法に規定された国土整備の目標の拘束力に依拠し、計画確定庁が独自に代替案評価をすることによって生じてしまう「個別計画の留保」を否定する<sup>201)</sup>。国土にとって重要なインフラ事業に際して、目標による立地規定への拘束力「にもかかわらず」、計画確定庁の較量が独自の立地比較に及ぶことは許されず、それは私人の権利保護の必要性をもってしても異なる結果を導くものではないというのである<sup>202)</sup>。

### 3 総括

(1) 州計画の較量要請が私人のあらゆる利害の考慮まで求めているわけではないとすれば、私人が国土整備計画やその目標を規範統制訴訟（行政裁判所法 47 条 1 項）によって直接争うことも、同様に困難といえよう<sup>203)</sup>。なぜなら、国土整備計画の法的性質から規範統制の道が開かれたとしても<sup>204)</sup>、規範統制の申立

200) Dolde, Fn. 89, S. 168f.

201) BVerwG, BBI Rn. 81.

202) BVerwG, BBI Rn. 82.; とはいえ判決は、この見解に反して実施された代替案の評価を非難しつつも、結果的には計画確定決定を違法とするものとはみなしていない。その3年後の2009年、フランクフルト空港拡張の事案において、ヘッセン州高等行政裁判所は計画確定庁による立地代替案の評価を非難するどころか、逆に適切であったとみなしている。VGH Kassel, Beschl. v. 05. 02. 2010—11 C 2691/07.N u. a.—, Umdruck, S. 50; Urt. v. 21. 08. 2009—11 C 227/08.T u. a.—, Umdruck, S. 89 f.

203) ドイツでは、取消訴訟や義務付け訴訟と規範統制審査の双方を提起することが可能である。大橋洋一『都市空間制御の法理論』（有斐閣、2008年）64頁。

204) 国土整備法は、国土整備計画の法形式を指定していない。Runkel, in Spannowsky/Runkel/Goppel, Fn. 73, § 3 Rn. 55.; 各州の状況を概観するのが、Goppel in Spannowsky/Runkel/Goppel, Fn. 73, § 6 Rn. 19.; 州計画法によって法規命令（Rechtsverordnung）または条例の法形式が指定されている場合には、規範統制の対象となり得るが（行政手続法 47 条 1 項 2 号）、形式的法として定められるならば、行政裁判所は当該規定を重要とみなす限り、ボン基本法 100 条と州計画法に従って管轄の憲法裁判所に憲法異議を提起しなければならない。

て権限に必要な権利侵害の有無（行政裁判所法47条2項1文）が問題となるからである。申立人が権利侵害の根拠として、較量で配慮されるべき自身の利害が侵害されたことを提示できれば、自己の利害の適切な較量を求めて訴え出る権利が与えられる<sup>205)</sup>。しかしそれには、その利害がそもそも較量で配慮されるべき利害であることが前提であり、この現状下では、少なくない利害はその前提を満たすことができないことになる。

しかしながら、州計画への市民参加をともなう環境審査の導入を機に、この段階で既に認識することができる利害の幅が広がったことは間違いない。そしてまた、地区単位に詳細に立地を指定するのであれば、その周辺の利害関係はしっかりと把握されていなければならない。多くの学説の論調に従えば、州計画の較量に課せられる要請は今後益々高まっていき、（計画確定の権限を益々脅かしながら、）より多様な利害を取り込んでいくことが予想される。そのような傾向に鑑みれば、権利救済を計画過程の最終段階に集約する形態を改め、私人による国土整備計画やその目標に対するより早期の権利保護を認めることはできないかという検討も、今後は必要となろう<sup>206)</sup>。

(2) 更に、以下のような観点からも、そうした検討の必要性は肯定されるように思われる。まず、州計画から多くの事実上の影響ないし侵害が生じており、計画確定の段階ではたいてい、計画を後から破棄したり無効にしたりしても、もはやなかったことにはできない既成事実ができあがってしまっていることが多いことによる<sup>207)</sup>。こうした事実上の影響に対して付随審査が上手く働か否かに対する疑問からは、事態が柔軟な、早い段階における権利保護機会の付与が期待さ

---

205) Goppel in Spannowsky/Runkel/Goppel, Fn. 73, § 4 Rn. 89; Wetzel, Fn. 84, S. 235.

206) より上位の段階における権利保護と、最終段階における付随審査の性質を対比するのが、Wilfried Erbguth, Phasenspezifischer oder konzentrierter Rechtsschutz? Anhand des Umwelt- und Planungsrechts, Art. 14 GG, § 35 III 3 BauGB, NVwZ 2005, S. 241 (242).

207) Steinberg/Wickel/Müller, Fn. 10, § 7 Rn. 25f.; ドイツでは、取消訴訟判決の効力が当事者間にしか及ばないのに対して、規範統制判決の効力は一般的に及ぶことから（行政裁判所法47条5項2文）、私人にとって利点があるともいえよう。Schmidt, in: Geiger/Happ/Kraft/Rennert/Schmidt, Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), Kommentar, 13. Auflage, München 2010, § 47 Rn. 14ff.



れることになる。

それと関連して看過できないのが、手続的権利たる参加権と私人の権利保護の関係を再検討する動きである<sup>208)</sup>。国土整備計画の策定過程において、とりわけ市民参加の実施を義務付ける手続規定に瑕疵があった場合の取り扱いが問題となる。手続権を強化する立場は、例えば2003年の市民参加指令<sup>209)</sup>などを手掛りに、市民の参加を、決定手続への参加を求める主観的な「権利」と結び付けようとする<sup>210)</sup>、或いは少なくとも、実体的権利への間接的な影響を認める。なぜなら参加規定は、後続の計画決定に対して、利害の調査範囲や調査手法あらかじめ規定する機能をもつという意味で、較量結果にも重大な影響を与えると考えられているからである<sup>211)</sup>。このような認識の下では、国土整備計画の策定過程で資料の縦覧期間が明らかに短かったような場合に、規範統制の申立て権者は、適切な較量を求める権利の主張が妨げられたと主張することができる。それによって、較量要請違反があったことを主張するのに必要な負担が軽減されることになるという<sup>212)</sup>。

これらの検討から、権利救済の道を上位段階にも開く形態が、益々現実味を帯びてくる。とはいえ、権利救済の時期を前倒しにすることには、また別の検討が必要となる。なぜなら、上位の計画段階で既に権利保護に道を開くのであれば、それは必然的に「段階に固有の (phasenspezifisch/ebenenspezifisch) 権利保護」<sup>213)</sup>でなくてはならないからである。訴訟経済にとって必要な合理化の要請か

208) 1979年の連邦憲法裁判所によるミュルハイム・ケルリッヒ決定 (BVerwG, Beschl. v. 20. 12. 1979, BVerwGE 53, 30.) を契機として、参加権と権利保護についての検討の要請が高まったことについては、山田・前掲注17) 266頁。同決定について詳細は、山田洋「行政手続への参加権～西ドイツ連邦憲法裁判所決定をめぐって～」一橋研究6巻3号(1981年)112頁。

209) Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten.

210) Kment in Hoppe/Beckmann, Fn. 184, Einleitung Rn. 45ff.

211) Wetzel, Fn. 824S. 241f.; Erbguth, Fn. 206, S. 243.

212) Wetzel, Fn. 84, S. 242; 今後は私人の手続的地位が一層強化されることになるのか、そして最終的には、目標規定に対する直接的な権利保護の道が開かれることにもなるのか、展開が待たれるという、Steinberg, Fn. 81, S. 146f.

ら、具体的には、どの問題が上位の計画段階で争われ、残りのどの問題が計画確定決定に対する訴訟で争われることができるかが明確に分節化されなければならないということである。権利保護可能性を分節化することによって、例えば、具体的な被害をまだ明らかにすることができず、被害を予想するにとどまる時点で、権利保護を求めて出訴しなければならないといったような、権利侵害を受ける者が不利益を被る事態には配慮が必要である<sup>214)</sup>。国土整備の段階でどのような利害が取り込まれるかがまだ流動的な現段階において、権利保護を求める市民にとって、見通しの悪い状況となり得ることは想像に難くない。

(3) 本稿では、ドイツにおいて州の国土整備計画が、具体的な土地に空港立地のような特定の土地利用を指定する手法<sup>215)</sup>として中心的な役割を果たすという現象を題材に、立地計画としての国土整備計画が、本来与えられた権限においてその役割をいかにして果たし得るか、その可能性と限界を明らかにすることを目的としてきた。それに取り組む中で、交通インフラ事業決定のために必要不可欠な多段階行政過程と、ドイツ法がどのように対峙しようとしているかの一端が明らかとなり、そこに、国土整備計画が直面する様々な克服すべき課題が見出されるに至った。それらの課題は、端的には、国土整備の段階と後続の計画確定の段階、相互の関係性を明らかにしようとする試みの上に生じている困難であるといえようが、それらは単なる制度間の擦り合わせ以上の意味を有している。ドイツにおいて国土整備計画に期待されているのは、地域・分野を越えた土地利用の調整役割を活かした、多様な主体間の活発な情報交換・相互作用の場としての役割である。分断しがちな各省庁や、地域的特性を有する市町村といった様々な主体を纏めるプラットフォーム<sup>216)</sup>の必要性は、不確実性により行政に難題を迫る現代社会において、特に顕著である。そのような必要性に依拠した試みであると捉

213) Steinberg/Wickel/Müller, Fn. 10, § 7 Rn. 27.

214) Steinberg/Wickel/Müller, Fn. 10, § 7 Rn. 28.

215) このような手法を用いる領域は拡大しており、例えば洪水防御の領域において有用性が認められるという。Martin Kment, Raumplanung unter Ungewissheit, ZUR 2011, S. 127 (128).; ドイツの洪水防御法制における、洪水発生を前提とした土地利用規制については、以下を参照。山田洋「水害リスクへの法対応～ドイツとEUから～」高橋滋・渡辺智之編著『リスク・マネジメントと公共政策』（第一法規出版、2011年）155頁。

216) 国土整備の領域に対するこうした期待に関して、Kment, Fn. 215, S. 128.

える限り、本稿が検討対象としてきたドイツにおける試行錯誤は、わが国にとっても大いに示唆的であるように思われる。