

インフラ事業の立地計画とその展開

—— ドイツの国土整備計画を素材として ——

山 本 紗 知[※]

- I はじめに
- II 国土整備計画と立地：空港を例に
- III 立地計画をめぐる展開：発電所を例に
- IV むすびにかえて

I はじめに

(1) 現代国家が直面する課題を象徴する言葉として、「持続可能性」や「持続可能な発展」を挙げることができる。わが国でも社会のあらゆる場面で、この持続可能性の理念が、ますます浸透しつつあるといえる。近年、その流れをさらに後押ししたもののひとつが、2015年に国連サミットで採択されたSDGs（持続可能な開発目標）ではなからうか。そこで掲げられている諸目標はいずれも、それぞれに独立しているわけではなく、社会のなかで複雑に関連し合う問題群に対して、統合的視点から解決を目指すものであることが特徴的である。たとえばエネルギー問題についていえば、エネルギー供給の確保のほか、一瞥しただけでも、気候変動対策や経済成長と雇用促進、まちづくりなどと関連性を有するといえ、各種施策を同時進行的に推し進めるとともに、国や地方の異なるレベルでアプローチすることによって、はじめて達成されることはいうまでもない。本稿はまさに、現代的課題の解決に向けて、かぎりある資源のもとで、分野横断的かつ広域的に、さまざまな政策上の観点のバランスをいかに「計画的に」探りながら、社会の持

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第17巻第2号 2018年7月 ISSN 1347-0388

※ 静岡文化芸術大学講師

続可能な発展を実現していくかという試みの最前線をみていくものである。

(2) きわめて大様にいえばこのような方向性をもって、本稿は、行政による計画手法の役割、とりわけその利害調整機能について¹⁾、ドイツ法を素材に検討する。行政による計画といっても多岐にわたるが、交通やエネルギー分野のインフラ施設による土地利用に関する計画が検討の対象である。わが国でも、土地法を起源とし、土地を媒介として一定の空間を包摂する都市法（学）の発展がみられるが²⁾、ドイツには、この空間（Raum）を意味する言葉を使って、土地利用に関する計画は国土計画（Raumplanung）とよばれ、複雑かつ強固に構築された一連の国土計画法体系が存在する。以下では、この国土計画の一類型であり、統合的で、広域のかつ分野横断的な計画と定義される国土整備計画（Raumordnungsplan）（国土整備法³⁾3条1項7号）に焦点を当て⁴⁾、とくにインフラ施設の立地（同法13条5項3号）に関する計画としての働きについて考察する⁵⁾。かの地の裁判例や学説における展開を管見するに、ここ20年近くの間、社会的関心の高いインフラ事業の実施と関連して、国土整備計画の性質や役割をめぐる法的議論の素材は事欠かない。このことについてさらに言葉を続ける前に、前提となる、ドイツにおける多段階の国土計画法体系について、その全体像を描くため、簡潔にはあるが言及しておきたい。

子細にみると、その細部についていくつかの説明の仕方があり得るところではあるが、国土計画の法体系は、まずは大きく、土地利用に関する（räumlich）個別計画（Fachplanung）と、土地利用に関する全体計画（Gesamtplanung）の2つの系統に分かれる⁶⁾。幹線道路や空港をはじめとする大規模なインフラ施設の

1) 西谷剛『実定行政計画法』（有斐閣、2003年）17頁以下。

2) 都市法研究の嚆矢として、五十嵐敬喜『都市法』（ぎょうせい、1987年）。

3) Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986).

4) その定義の立脚点として、Baurechtsgutachten des BVerfG vom 16. Juni 1954-1 PBvV 2/52-, BVerfGE 3, 407; *Erbguth*, Raumordnung und Fachplanung: ein Dauerthema, DVBl. 2013, 274 (274 f.).

5) 大規模施設の設置にあたり、国土整備法に基づく各種の手法が果たす役割とその仕組みについて、すでに、山田洋『大規模施設設置手続の法構造』（信山社、1995年）22頁以下、240頁以下。

設置に必要となる、わが国でもよく知られた計画確定 (Planfeststellung) の制度のように、交通や電力供給、治水といった分野ごとの特定の観点から国土の形成を目指して策定されるのが、個別計画である。それに対して、全体計画は、国土との関係で重要性をもつ (raumbedeutsam) あらゆる観点から国土の形成を目指すもので、連邦・州レベルで策定され、本稿が着目する国土整備計画から、ゲマインデが策定する建築管理計画へ、階層的に構成・展開される。さらにその階層の内部では、州レベルで策定される国土整備計画については、州発展計画 (Landesentwicklungsplan) などと呼ばれ、州全域を計画対象とするものと、州の一部を対象とする地域計画 (Regionalplan) とが、そして建築管理計画については、ゲマインデ全域・その一部をそれぞれ対象として、いわゆる F プラン・B プランと呼ばれる土地利用計画 (Flächennutzungsplan) や地区詳細計画 (Bebauungsplan) が、相互に作用し合いながら存在している。

(3) このような計画体系に位置づけられる国土整備計画の本質、すなわち建築管理計画との関係における広域性と、個別計画に対置される総合性を⁷⁾、本稿では、計画手法をつうじた利害調整の諸相を考察する際の手掛かりとする。周辺の土地利用に対する影響力の広範さや多様さに鑑みて、大規模なインフラ事業を計画するにあたり最も悩ましいことのひとつは、事業によって得られる経済的・社会的利益と、環境保護との調和をどのように実現していくかであろう。それは、風力発電施設のように、それ自体が環境との調和をコンセプトとする事業であっても同様である。環境利益をふくむ諸利害の衝突が、環境影響を削減するための具体的な措置の検討に先立ち、事業の立地決定の場面で顕在化するとき、住宅等の土地利用と十分な距離を取り、影響を回避することができればよいが、日本やドイツのようにきわめて密集した国土上に、条件を満たす土地が多く残されているとは考え難い。そうであれば、事業が目的とする公益が、被害のできるだけ少ないやり方で実現するよう、複数の可能性のもとで関連する諸利害を相互に照ら

6) 大橋洋一=ヴィンフリート・ブローム『都市計画法の比較研究』(日本評論社、1995年) 33頁以下。

7) Vgl. *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 1 Rn. 61 ff.

し合わせて選別し、全体として最適な調和を目指しながら立地を選定してゆくほかない。

立地決定をそのように捉えると、自然環境と調和のとれた持続可能な国土の発展を理念に掲げ（国土整備法1条2項）、認識可能かつ重要な公的・私的利害を較量（Abwägung）したうえで、計画が策定されなければならない（同法7条2項1文）という国土整備計画の基本的な仕組みは、インフラ事業の立地計画たり得る重要な要素であると考えられる。較量の際に配慮しなければならない環境利益として、国土整備法には、自然資源の節減や動植物の保護、気候変動対策、騒音・大気汚染の防止など、実に幅広い観点を網羅した規定が置かれている（同法2条2項6号）。さらに、2004年以降は、いわゆる戦略的環境審査の導入により、計画策定段階での環境審査や市民参加を経て（同法8条）、事業に関連する利害がより詳細かつ多様に、較量をつうじて計画に反映されうようになったことも、国土整備計画における環境配慮の文脈で言及しておかなければなるまい⁸⁾。本稿で試みる、計画手法による利害調整機能の検討は、こうした環境配慮の仕組みの実際の運用とも大きくかかわっている。

以下では、まずは交通領域のインフラ施設として、空港を例に（Ⅱ）、それにつづき、近年のエネルギー転換を背景に難しい舵取りが求められる領域から発電所を例として（Ⅲ）、ドイツにおける比較的最近の議論を紹介する。そして、最後に簡潔にはあるが、それらの議論をふまえ、これからの環境保護のアプローチについて言及してむすびにかえる（Ⅳ）。

Ⅱ 国土整備計画と立地：空港を例に

（1）筆者は以前、ドイツの空港整備事業を素材に、州レベルで、州全域を対象として策定される国土整備計画（以下「州計画」という）の働きについて紹介したことがある⁹⁾。空港整備事業を実施するにあたっては、空港計画が策定されること、より正確に言えば、航空交通法（Luftverkehrsgesetz）に基づき計画確定

8) Vgl. Gärditz, Ökoraumrecht: Umweltschutz durch rechtliche Raumstrukturierung, EurUP 2016, 290 (291).

手続を経て、そこで関連する公的・私的利害が較量されたうえで、最終的に計画確定庁によって、事業を許可する計画確定決定が下されることを要する（同法8条）。2006年に連邦行政裁判所は、ベルリン・ブランデンブルク空港の整備に関する事案で、計画確定手続の実施に先立って策定される州計画に、空港の立地選定を担う計画としての優先的な役割を与え、学説の注目を集めた。その判決（以下「2006年判決」という）によれば、州計画上で指定された立地で、事業者から空港整備事業の許可申請がなされると、計画確定庁は自身の較量によって、空港の立地をあらためて比較検討し直すことは許されないという¹⁰⁾。その意味で、空港の立地決定は、計画確定手続よりも優先的に、国土整備計画の段階に委ねられるとされたのである¹¹⁾。

もっとも、州計画上のいかなる規定にも、計画確定庁の裁量を制約する、このような厳格な拘束力が認められるわけではない¹²⁾。州計画上の規定には、目標（Ziel）や原則（Grundsatz）などいくつかの種類がある。そのうち、計画段階で認識可能かつ重要な公的・私的利害をただ較量するのではなく、「完結的に（abschließend）」較量（国土整備法3条1項2号）しなければならないという、より高い要請を満たしたうえで定められるのが、目標規定である¹³⁾。それゆえ目標規定は、計画確定手続のような後続する計画段階において尊重（beachten）されなければならない（同法4条1項1文）、すなわち、目標規定の内容をさらに具体化することはできても、較量をつうじて覆すことは許されない。それに対して原則規定は、後続の計画段階で、較量の際に一考慮要素として配慮（berücksichtigen）されるにすぎないものである。したがって、2006年判決に立ち返る

9) 山本紗知「ドイツ国土整備法に基づく空港立地計画と環境保護」一橋法学12巻3号（2013年）1181頁。

10) BVerwG, Urteil vom 16. März 2006-4 A 1075/04-, BVerwGE 125, 116 Rn. 72.

11) 2006年判決では国際空港の立地についてのみ言及されているが、のちに連邦行政裁判所は、このことは地方空港についても妥当すると述べている。BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2007-4 C 9/06-, BVerwGE 130, 83 Rn. 66.

12) 計画形成自由に対する実体的制約については、較量要請を中心に、わが国でもすでに多くの研究があるが、ここで問題となる「法的な先行決定」について、以下を参照、Steinberg/Wickel/Müller, Fachplanung, 4. Aufl. 2012, § 3 Rn. 81 ff.

13) 簡潔明瞭に、Hendler, Raumordnungsplanung zur Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main, LKRZ 2007, 1 (2).

と、州計画上で目標規定として空港の立地が指定された場合、すでに州計画の策定段階で、航空機騒音による被害をはじめ、周辺の土地利用へのさまざまな影響を吟味した結果である当該立地決定を、計画確定庁はそれとして受け入れるほかないということである。連邦行政裁判所が州計画の優先利用を示唆したのは、較量をつうじたそこでの広域的・総合的な土地利用の調整に、紛争の性質に見合った解決を期待するからである。

そうすると、これによって計画法上の主要な論点となるのは、空港の立地指定を内容とする目標規定を定める際の、行政による較量（検討）とはどうあるべきかという点についてである。関心を同じくする複数の計画が策定され、先行計画から後続計画に対して拘束力が働く以上、計画相互の関係が当然に問題となる。これを較量のあり方についてみると、同じ較量をまた別の段階で繰り返すことがないように、かつ、ほかの計画段階でなされるべき較量を先取りしてしまわないように、ドイツ法の言葉を借りれば、各段階に特有の（*ebenenspezifisch*）較量でなければならないということになる¹⁴⁾。そこでふたたび、上記2006年判決に目を向けると、後続する計画確定手続の段階での較量との関係で、航空機騒音への対処の仕方に関する次のような判示が重要である。すなわち、州計画を策定する際には、当該立地決定によって生じるであろう騒音問題が、後続の計画段階で解決され、それにより事業が適法に実現されるかどうかについて、予測的に審査しておかなければならないという¹⁵⁾。事業の実現可能性を十分に確信できなければ、州計画の策定主体は別の立地を探し求めるほかない。そのことは、いわゆる紛争克服原則（*Grundsatz der Konfliktbewältigung*）¹⁶⁾からも根拠づけられる。

(2) それでは、空港の立地を選定するにあたり、予想される諸利害の対立に、較量をつうじて折り合いをつけるためには、州計画上でどのような手段を定めることができるのであろうか。州計画が土地利用に関する計画であることに鑑みれ

14) *Hendler*, LKRZ 2007, 1 (2 f.).

15) BVerwGE 125, 116 Rn. 155.

16) 較量要請の一局面として、同原則について、*Steinberg/Wickel/Müller* (Fn. 12), § 3 Rn. 137 f.

ば、まずは予想される航空機騒音の程度に応じて、居住制限区域や緑地を示しておくという方法が挙げられよう。しかし、そのような典型的な手段のみによっては、空港周辺の騒音問題に十分な解決をはかることができない場合も考えられる。したがって、そのような場合に、航空交通法に基づく計画確定手続を経て決定される、夜間運航禁止のような空港の運用制限についても、州計画上で規定しておくことはできないか、という議論が生じてくる。上記 2006 年判決は、居住や緑地の構造に関する区域指定のような計画内容を肯定する一方で、こうした空港の運用制限について規定することには否定的であった。すなわち、「効果的かつ財政上負担可能な騒音防止策に対する個別法特有の要請は、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、技術的あるいは運用上の必要な防止策が事業者に対して義務づけられなければならない」¹⁷⁾と判示していた。

しかし、国土整備計画に定めることができる事項について、国土整備法上に手掛かりが乏しいこともあって、空港の運用制限は国土整備計画の内容とはなり得ないと、そのように言いえることができるかどうかという疑問が、かねてより有力に呈されていた。学説全体では激しい議論の対立があるところではあるが、従来の手段では不十分な場合に、夜間運航禁止のような規定をおくことは、国土整備計画の本来的な役割であるとの主張がある¹⁸⁾。首都の航空交通を一元的に担うほどの大空港であればいうまでもなく、また、それほど規模でなくとも、空港の運用によって、航空機騒音による負荷は周辺のさまざまな土地にきわめて広範囲かつ密に及び、それによって各種行政施策にも幅広く影響が生じることは想像に難くない。そうであれば、航空交通法上の権限に対する踰越は問題とならず、むしろ州計画の段階でこそ、広域のかつ総合的な観点から、そうした状況に調整が図られるべきであるともいえそうである¹⁹⁾。もっとも、2006 年判決では、この点にこれ以上は言及されていない。ただし、この事案で問題となった州計画では、最も厳格な運用制限ともいえる空港の閉鎖について規定されていた。州計

17) BVerwGE 125, 116 Rn. 155.

18) たとえば、Hendler, LKRZ 2007, 1 (5 f.).

19) 異なる立場をとるものとして、たとえば、Hoppe, Kritik an der textlichen Fassung und inhaltlichen Gestaltung von Zielen der Raumordnung in der Planungspraxis, DVBl. 2001, 81 (84 f.); Deutsch, Aktuelle Rechtsfragen beim Flughafenausbau, NVwZ 2006, 878 (879).

画上的運用制限肯定派は、この規定が連邦行政裁判所によって問題視されなかったことも、自らの主張を根拠づける要素として挙げている²⁰⁾。

そうしたなか、2012年に連邦行政裁判所は、フランクフルト・マイン空港の拡張整備に関する事案で、2006年判決との整合性を強調しながらも、それを実質的に相対化するような判決を下した。すなわち、指定された立地によって、一方では空港利用者、他方では騒音被害を受ける土地所有者や周辺ゲマインデの間で、土地利用をめぐる紛争が生じており、それが適切な運用制限によってのみ解決されるのであれば、「州計画の役割・権限領域はこれをも対象とする」²¹⁾との見解を示したのである。なお、この事案で問題となったのは、目標ではなく原則の形式で規定された、深夜（23時から5時）の運航禁止であった。上述のように、原則規定は目標規定のような厳格な拘束力はもたないが、同判決は、一考慮要素であっても「較量の枠組みで下位の計画段階に与えられた形成余地を非常に広く——場合によってはゼロ近くにまでさえ——制限しうる」²²⁾としてこれに強い効力を認めており、この点にはまた別の議論の余地がある。いずれにせよこの事案では、州計画上での運用制限の是非が問われたわけであるが、目標・原則規定の区別をどのように考えるかのほかに、時間帯ごとの段階的な運用制限や年間の離着陸回数の上限など、運用制限の態様をどこまで、またどのように定めることができるのかをめぐり、国土整備計画の役割の捉え方と連動して、航空交通法上の権限との線引きは容易ではないとみえる²³⁾。

(3) ここまで、空港整備事業を例に、その立地計画として国土整備計画の利用が期待される場面で、事業がもたらす航空機騒音のような環境負荷に対する配慮の仕方に関して、ドイツで交わされる議論の一端を紹介した。あくまで事業の立地を媒介としてではあるものの、従来であれば後続する事業決定の段階に全面的

20) *Hendler*, LKRZ 2007, 1 (5).

21) BVerwG, Urteil vom 4. April 2012-4 C 8/09, u.a., BVerwGE 142, 234 Rn. 306.

22) BVerwGE 142, 234 Rn. 299.

23) *Erbguth*, DVBl. 2013, 274 (278); *Hendler*, Zum Verhältnis von räumlicher Gesamtplanung und räumlicher Fachplanung, in: Knopp/Wolff (Hrsg.), Umwelt-Hochschule-Staat, 2016, S. 103 (109 f.).

に委ねられるであろう、そこで予定される施設の機能面にまで²⁴⁾、国土整備計画が担う利害調整の視野が広がっているということができようか。そして、それとともに、空港でいえば計画確定手続の根拠となる航空交通法のような、隣接する個別（計画）法領域との摩擦のなかで、その広がり可能性と限界が論じられている。それと類似した現象は、昨今著しく政策上の重要性を増しているエネルギー分野で、風力発電施設とその立地計画に関する議論からも見出すことができそうである。

わが国でもすでに詳しく論じられているように、ドイツでは、一方では地球温暖化対策などを背景として、政策的に風力発電施設の設置を推進する必要性から、他方では施設の設置・稼働による自然や景観などへの影響に鑑みて、地域計画などを用いて風力発電施設の立地が規制されてきた²⁵⁾。1997年以來、風力発電施設は、地区詳細計画が未策定で、まだ市街化していない、いわゆる外部地域（Außenbereich）で優先的に建設される事業のひとつである（建築法典（Baugesetzbuch）35条1項5号）。とはいえ、濫立による弊害を避けるため、ウィンドパークのような集中区域の位置が、たとえば地域計画上の目標規定として指定されると、それ以外の場所での事業は基本的に公益に反するとして、許可を受けることができないという仕組みがある（同法典35条3項3文）²⁶⁾。このような効果的なコントロールが可能である以上、対象地域内での事業の実施を一切妨げるような計画の策定は許されず、そのため裁判例や学説では、この種の計画に対するさまざまな実体的要請について、これまで精緻な理論化が進められてきたのであった²⁷⁾。

さて、こうした計画による立地規制の仕組みを前提として、風力発電施設のために優先的に供される区域として図示された個々の立地について、そこに設置さ

24) インフラ施設の“Wie”として、*Rojahn, Umweltschutz in der raumordnerischen Standortplanung von Infrastrukturvorhaben*, NVwZ 2011, 654 (660).

25) 詳細は以下を参照、高橋寿一『再生可能エネルギーと国土利用——事業者・自治体・土地所有者間の法制度と運用』（勁草書房、2016年）150頁以下。

26) いわゆる計画留保（Planvorbehalt）について、さしあたり以下を参照、*Mitschang/Reidt*, in: *Battis/Krauzberger/Löhr, BauGB 13. Aufl.*, 2016, § 35 Rn. 111 ff.

27) さしあたり以下を参照、*Rubel*, *Aktuelle Rechtsprechung aus dem 4. (Baurechts-) Senat*, DVBl. 2016, 459 (461 ff.).

れる施設の出力 (Leistung) が数値 (MW) によって記載された地域計画が策定され、その効果が訴訟において問題となったことがある²⁸⁾。当該計画には、出力の記載に加え、技術水準に満たない小規模施設による「価値の低い (unter Wert)」土地利用は避けるようにとの趣旨の規定がおかれていた。ニーダーザクセン州高等行政裁判所は、こうした規定を是認するとともに、そこから立地上での最適な風力エネルギーの利用を目指す計画策定者の意思を汲み、出力が1MWに満たない施設の設置はそれに反すると判断している²⁹⁾。あるいは、それとは別に、地域計画より上位の州計画上で、目標規定を用いて、地域計画の策定主体に向けて集中区域を定めるよう義務づけるとともに、それを定める際に各地域で満たすべき最低出力 (MW) を定めておくという事例も紹介されている³⁰⁾。

しかし、風力発電施設の性能についてまで規定しておくことは、国土整備計画の役割を越えるものであり、許されないのではないかと議論が考えらえる。とくに、施設の機能に関する規律は、設置・運用に関する許可を根拠づけるイムミシオン防止法 (Bundes-Immissionsschutzgesetz) に基づいておこなわれるべきではないのか、それとも、純粹に施設に向けられた規律ではなく、土地利用をめぐる紛争解決を目的とするために問題とならない場合に当たるのか、難しい判断といえよう³¹⁾。計画確定手続との関係を前提とする上述の議論と、単純に並べることには慎重でなければならないかもしれないが、それでもなお両者の事例からは、事業の許可段階に先立って、重要度の高い政策を確実に実現するため、それに必要となる土地を確保できるよう、事業をとりまく土地利用関係の構築に積極的に関与しようとする計画主体の意図を、隣接する個別法領域との摩擦とともに見出すことができるように思われる。そのような見方をすると、さらには火力発電所で排出される二酸化炭素や使用される燃料などについて計画に規定する可

28) OVG Lüneburg Beschluss vom 20. Juni 2008-12 LA 126/07, BauR 2008, 2005.

29) BauR 2008, 2005 (2007).

30) 地域計画の策定主体に対するこの種の義務づけがそもそも法的に可能かどうかについては、議論の余地があるとみえる。Hendler, Raumordnungsplanerische Mengenziele zur Windkraftnutzung, in: Ruffert (Hrsg.), Dynamik und Nachhaltigkeit des Öffentlichen Rechts, 2012, S. 567 (568, 578 ff.).

31) 別の観点から、数量的規定をおくことの問題について、Rojahn, NVwZ 2011, 654 (660).

能性も出てくるといえ、空港の運用制限に関する先の連邦行政裁判所判決の射程を、イムシオン防止法上の許可を要する施設との関係でも明らかにしていくことは、やはり重要になろう³²⁾。

Ⅲ 立地計画をめぐる展開：発電所を例に

(1) 本章では、発電所の立地計画を例に、引き続き、国土整備計画の手法とその利害調整機能について、近年の議論の展開をいくつか紹介する。周知のように、ドイツでは、2022 年末までの脱原発の完了という大きな目標に向かって、数々の困難を抱えながらも、風力を筆頭とする再生可能エネルギーの普及拡大が精力的に進められている。電力消費量に占める再生可能エネルギーの割合を、2050 年には少なくとも 80% まで高めることが宣言されているが、2020 年までの中間目標であった 35% を、昨年すでに達成したとの報道も聞かれたところであった³³⁾。しかし、再生可能エネルギーの普及を進めると同時に浮上するのが、従来型エネルギーを利用した発電所の設置・維持の問題であることは、看過されるべきではない。風力発電や太陽光発電には、気象条件に左右されることによる出力の変動がともなうため、その利用拡大のためには、需給の均衡をはかることが必要であるといわれている。将来的には、そこに蓄電技術の活躍が見込まれようが、現時点では火力発電が、エネルギー需給の均衡をはかるための有力な調整弁であると考えられている。

そうであれば、火力発電所への風当たりがきわめて厳しいドイツにおいても³⁴⁾、少なくともしばらくの間は、既存施設の維持・整備が必要となろう。しかし、いうまでもなく、その際には温室効果ガスの排出などの環境影響を十分に抑制するため、施設の立地や規模、施設数などを慎重に見極めなければなるまい。

32) *Hendler*, Immissionsschutz zwischen Planungs- und Fachrecht, NuR 2012, 531 (537 f.).

33) *ZEIT ONLINE* vom 20. Dezember 2017, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2017-12/energie-wende-erneuerbare-energien-strom-anstieg>, abgerufen am 2. April 2018.

34) とくに、石炭火力発電所が置かれた状況は厳しい。その一因でもある石炭火力発電からの水銀排出に対する規制について、山田洋「水銀排出規制と石炭火力発電の将来——EU 水枠組み指令とドイツ——」行政法研究第 22 号 (2018 年) 37 頁。

そのうえ、こうした調整弁としての火力発電所は設備稼働率が低く、投資の回収を見込むことが難しいともいわれる。世界的潮流でもあるように、こうして脱炭素社会を見据える市場からはますます遠のきつつある火力発電所の適切な維持確保を、環境保護と、安定した電力供給の確保の両面から望ましいかたちで実現するため、国家による計画手法を用いたコントロールの仕組みが模索されている。

比較可能な事例として、たとえば近年、同じくエネルギー転換を陰で支える超高压送電線について、すでに整備需要の調査・決定段階から、連邦の行政機関である連邦ネット庁 (Bundesnetzagentur) のより強いコントロールを可能とする新たな計画制度が、2011年夏の立法措置によって実現したことが想起される³⁵⁾。別稿にて紹介したことがあるが³⁶⁾、これを機に、これまで限られた整備事業のみを対象としていた、法律形式の需要計画の仕組みが大きく変更され、連邦需要計画 (Bundesbedarfsplan) として、エネルギー経済法 (Energiewirtschaftsgesetz) に制度化された。連邦需要計画には、将来整備が必要な送電線が始点・終点で示されリストアップされ、このあと個々の事業について、最終的に計画確定決定に向けた手続が進められる。この連邦需要計画の基礎とされるのは、事業者 (系統運用者) が定期的に作成する中長期的な市場シナリオ予測 (Szenariorahmen) と、それに基づき策定され、環境審査の結果を反映した送電網開発計画 (Netzentwicklungsplan) である (エネルギー経済法 12a 条以下)。需要計画の本来的な責任は相変わらず事業者にあるとされるが、いずれにも連邦ネット庁の許可 (承認) が必要となるなど、需要の調査・決定プロセスへの国家のより強い関与が、早期の市民参加の実現と並んで新たな制度の特色をなしている³⁷⁾。

他方で、こうしたエネルギー分野に特化した個別計画の仕組みと対比的に検討されることがあるのが、次にみるような、土地利用に関する全体計画、なかでも

35) *Erbguth*, Neues zur Steuerung der Energieerzeugung: Erzeugungsentwicklungsplanung, Europarecht, städtebaulicher Planvorbehalt, in: Knopp/Wolff (Hrsg.), Umwelt-Hochschule-Staat, 2016, S. 55 (56).

36) 山本紗知「ドイツの新たな送電線整備法制と計画手法——連邦個別計画を素材として——」静岡文化芸術大学研究紀要第17巻 (2017年) 47頁。

37) *Steinbach*, in: Steinbach (Hrsg.), NABEG/EnLAG/EnWG, 2013, Teil 1 Einleitung, Rn. 21 ff.

広域性を特徴とする国土整備計画を用いた発電所のコントロールの可能性である。

(2) そこではたとえば、国土整備計画を、個々の発電所の設置許可に至るまでの多段階からなる行政過程のうち第一段階の計画に位置づけ、そこに、石炭をはじめとする従来型エネルギーとともに、再生可能エネルギーによる各種発電所をも包括的に対象として、国民への安定したエネルギー供給のために必要な施設の数や規模、そしてそれらの大まかな立地や送電線との接続などについて規定しておくという構図が描かれる³⁸⁾。発電所は操業とともに、連邦全土（さらにはヨーロッパ中）に張りめぐらされた電力系統の一部に組み込まれるわけであるから、広域的な電力のやり取りまで見越して、従来型の別の施設はもちろん、再生可能エネルギーによる発電所の分布状況にも気を配りながら、電力系統全体のバランスを俯瞰して、各種施設の大まかな立地（配置）を検討していくのが望ましい。のみならず、むしろこうして施設の立地や規模、施設数などを慎重に見極めない限り、温室効果ガスの排出削減のような環境上の目標を達成することは難しいとさえいえよう。

本稿が関心を寄せるのは、こうしたきわめて難易度の高い折衝が求められる場面で、国土整備計画の仕組みを利用することこそ必要であると主張される理由である。そもそも行政計画に対する一定の信頼が培われてきたドイツでも、エネルギーに特化した個別法の権限に依拠した手法では、やはり経済的観点に偏りがちとなってしまうことへの危惧があるようで、とくに環境・景観の保全や、居住、治水など、相反する諸利害を十分考慮に入れ、さまざまな土地利用の要請にバランスよく調整をはかる重要性が、そこでは強く説かれる³⁹⁾。先述のように、純粹に施設の機能を対象とし、能動的に施設の整備需要の確保を主導するような働きは国土整備計画の任務上、認められないとの前提は存置されつつも、施設相互の関係を俯瞰的に捉え、土地利用という切り口から、その上に調和のとれた望ま

38) *Erbguth*, Kraftwerkssteuerung durch räumliche Gesamtplanung, in: Faßbender/Köck (Hrsg.) Versorgungssicherheit in der Energiewende-Anforderungen des Energie-, Umwelt- und Planungsrechts, 2014, S. 93 (94 ff.).

39) 次の論文の趣旨をふまえ、本稿は、同論文中の“Bedarfsplanung”を「立地計画」の範疇で論じた。*Erbguth* (Fn. 35), S. 55 (58 f.).

しい状態（整備需要や配置をふくむ）を構築しようとする、これまで以上に積極的な関与が同計画に期待されているといえるのではなかろうか。将来的には、発電施設のみならず、送電線や蓄電施設もふくめ、エネルギーインフラ施設全般を包括した俯瞰的な立地計画が必要との議論も、より現実味を帯びてくるのかもしれない⁴⁰⁾。

もっとも、既存の国土整備法制度をもとに、こうした構想を実現するためには、法理論上、明らかにしておくべき事項はいくつかありそうである。まず、前提問題として、そのような計画規定に、後続の行政決定に対する法的拘束力が備わっていないければ、実効的なコントロールには限界があると考えられる。再生可能エネルギーによる小規模な発電施設が散在する形態に合わせて、国内の電力系統に根本的な変容が迫られていることからすれば、連邦全域を視野に入れた計画策定が望ましいといえようが、後続手続の決定主体に対して厳格な拘束力のある目標規定をおくことができるのは、基本的には州レベルで策定される国土整備計画に限られる。ただ、その場合も、計画確定手続に対するのとは異なり、目標規定の内容が、発電所の設置・操業に必要なイムミッション防止法上の許可に際し、直接拘束力を及ぼすわけではない。許可要件として、「ほかの公法上の規定」（同法6条1項2号）である建築法典の内容との合致が求められることから、目標規定に適合（建築法典1条4項）するよう策定されるゲマインデの地区詳細計画をつうじて、あるいは、先に触れた外部地域での立地規制の仕組み（同法典35条3項3文）によって⁴¹⁾、間接的に拘束力をもつという⁴²⁾。

さらに、こうした計画を定める際の較量のあり方についても問題となる。学説では、ベルリン・ブランデンブルク空港に関する先の2006年判決の判示を応用して⁴³⁾、後続の許可手続において計画が適法に実現されることを、計画策定段階で予測的に審査しておかなければならないとされている⁴⁴⁾。十分な較量に基

40) *Schmidtchen*, Klimagerechte Energieversorgung im Raumordnungsrecht, 2014, S. 133 ff.; 同様に計画手法による調整の必要性を説きつつ、異なる立場から、*Hermes*, Planungsrechtliche Sicherung einer Energiebedarfsplanung-ein Reformvorschlag, ZUR 2014, 259.

41) *Erbguth* (Fn. 38), S. 93 (100).

42) *Schmidtchen* (Fn. 40), S. 141, 204.

43) BVerwGE 125, 116 Rn. 154 f.

づかず、現実離れした、あるいは法的に困難な計画が許されないことは、いうまでもない。しかし、すでに 2006 年判決に対して指摘されていた点であるが⁴⁵⁾、このいわゆる実現可能性の審査によって、計画策定者にどの程度まで詳細な調査・較量が求められるかについては、それほど明らかではないとみえる。計画の現実性が十分確保されるまで、調査・較量が押し進められなければならない一方で、後続する計画・許可手続との関係で、そこでの検討を先取りしてしまわないよう、逆に抑制も求められるという、ある種のジレンマに遭遇するからである。しかし、これだけ複雑な計画対象を前に、あまりに抑制を強めてしまうと、計画の機能性が害されてしまうことになりかねない。考えようによっては、計画にはじめからあまり高い法的要請を課さずに、一定の暫定性を正面から認める方向性も確かにあり得よう⁴⁶⁾。

(3) 法理論上の検討課題もあるとはいえ、ここまでみてきた空港・発電所の立地計画の例からは、国土整備計画という手法の可能性が、時流に乗って広がりつつあるということができのではなかろうか。間接的にはあるが、そのことを示すものとして、別の文脈でも紹介したことのある⁴⁷⁾、連邦個別計画(Bundesfachplanung)の法的性質をめぐる議論を紹介するとともに、最後に連邦レベルの計画の展開についても触れておきたい。

先に、送電線の整備に関して、2011 年におこなわれた法改正に触れたが、そのもうひとつの柱が、連邦個別計画の創設であった。連邦需要計画に掲げられた事業のうち、複数の州や国を横断する事業には、エネルギー経済法の特別法である送電網整備迅速化法⁴⁸⁾が適用される。同法のもとでは、各事業の大まかな予定路線(Trassenkorridor)が、計画確定手続の段階に先立ち、連邦個別計画上

44) *Erbguth* (Fn. 38), S. 93 (100 f.).

45) *Steinberg*, Landesplanerische Standortplanung und Planfeststellung - unter besonderer Berücksichtigung der Planung von Verkehrsflughäfen, DVBl. 2010, 137 (142 ff.).

46) そのような方向性の検討について、*Erbguth* (Fn. 38), S. 93 (101 f.).

47) 山本・前掲注 36)、53 頁。

48) Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz vom 28. Juli 2011 (BGBl. I S. 1690).

で厳格な法的拘束力をもって決定されてしまうことで(同法12条)、整備手続の迅速化が目指されている。したがって、この連邦個別計画が新制度の要となるが、同計画の個別計画としての法的性質は、名称や根拠法から伝わる印象ほどには、実は自明ではない。連邦個別計画の最終的な決定権限を有する連邦ネット庁が、予定路線を選び出す際に求められる較量は(同法5条1項)、個別計画で求められる従来のそれと性質を異にするといわれるのである。論者によって捉え方は一様ではないが、その差異を強調するほど、連邦個別計画の実質に対する評価は、国土整備計画や国土整備手続など、国土整備法によって根拠づけられる手法との近接性を増していく⁴⁹⁾。予定路線の選定という、はじめから紛争が予想される難しい場面で、分野横断的観点から土地利用に対するさまざまな要請の調和を目指す国土整備法の理念が、ここでも少なからぬ役割を担っていることは興味深い。

また、連邦全域を対象として、連邦レベルで策定される国土整備計画についての議論も活発化している。ドイツではかねてより、排他的経済水域を対象とする洋上風力発電施設の立地規制に関して、連邦が策定する国土整備計画(国土整備法17条1項)が有効に機能していることが知られるが⁵⁰⁾、2017年には、陸上・洋上の利用調整を目的として、連邦に与えられる国土整備計画の策定権限を拡大する方向で、国土整備法が改正された⁵¹⁾。これまで各州に委ねられてきた送電線整備手続を、連邦ネット庁に一元化した送電網整備迅速化法の意図とも共通するが、州域を越えた、よりマクロな視点から、調和のとれた土地・(上空や地上をふくめた)空間の利用を、計画により実現しようとする要請が広がっているといえそうである⁵²⁾。陸上を対象とする連邦の国土整備計画についていえば、限られた分野をのぞき、目標規定と比べて後続手続に対する統制力の弱い原則規定しか置くことができない(同法17条3項)⁵³⁾。しかし、それでもなお、各種発

49) 学説の概況をふくめ、詳細は以下を参照、Koch, Energie-Infrastrukturrecht zwischen Raumordnung und Fachplanung—das Beispiel der Bundesfachplanung „Trassenkorridore“, in: Schlacke/Schubert (Hrsg.), Energie-Infrastrukturrecht, 2015, S. 65 (66 f.).

50) 詳細は以下を参照、高橋・前掲注25)、197頁以下。

51) Gesetz vom 29. Mai 2017 (BGBl. I S. 1245).

52) 改正法案の説明において、国土整備計画は、地上のみならず、その上空や地中の利用・機能に及ぶ3次元空間的な利害調整を対象とすることが確認されている。BT-Drs. 18/10883, S. 37.

電所を包括する俯瞰的な計画を連邦レベルで策定しておくことの実質的な意義が強調されるのも⁵⁴⁾、そうした要請の表れではないか。計画策定後、予期せぬ状況の進展や変化は当然起こり得るとしても、早くから較量をつうじて現時点で取り得る最善の選択をして、適宜修正を図りながら検討を積み重ねるプロセスそのものの価値に対する認識を読み取ることができるように思われる⁵⁵⁾。

IV むすびにかえて

国土整備計画が具体的なインフラ事業の立地計画として働く場面では、当該事業が立地周辺の環境に及ぼす影響力の大きさ、多様さゆえに、関心を同じくする個別法領域との緊張関係が顕在化している様子を、本稿ではいくつか紹介した。それはたとえば、上述のように、州計画や地域計画を定める際の較量の詳細さの程度や、計画に定めることができる内容についてのほか、必要な計画的コントロールが欠けているところで、個別法による制度化に代えて国土整備計画を投入できるのか、あるいは国土整備計画の内容と個別計画の内容が競合するとき、どちらに優先権を与えて折り合いをつけるのかというように、さまざまなかたちであらわれてくる。広域性・総合性のメルクマールによる従来からの定義付けを拠り所としながらも、隣接領域とのこうした緊張関係をめぐる諸々の議論をつうじて、あたかも少しずつ輪郭が描かれていくように、国土整備計画が担う“Raumordnung”の現代的意義が再構成されつつあるといえようか。

おそらくそれは、連邦国家に特有の、個々の法領域ごとに基本法で定められた連邦・州の間の権限分配の問題をこえて、国土整備計画という手法によって実現されようとしている環境保護のアプローチの仕方について、われわれに考えさせ

53) 2017年改正により、洪水防御と港湾・空港の立地コンセプトについては、一定の要件のもとで連邦が計画に目標形式の規定をおくことが可能になったが(同法17条2項)、州側は反発しており(Vgl. BR-Drucks. 656/16 (B), 7 f.)、今後の運用は不透明である。*Hager, die ROG-Novelle 2017, BauR 2018, 188 (191 f.)*.

54) *Schmidtchen* (Fn. 40), S. 133 ff.

55) 気候変動のような不確実性に適応するため、求められる土地利用計画について、山田洋「洪水防御と土地利用計画——ドイツの「浸水地域」制度をめぐって——」一橋法学14巻2号(2015年)345頁(346頁以下)。

るように思われる。行政資源が縮小する一方、行政が直面する課題は、複雑・難解化するばかりである。個々のインフラ事業の先には、気候変動対策や自然資源の節約など、持続可能な発展を目指し、多様な主体による幅広い分野の施策を包括的に駆使しながら、長期にわたって取り組んでいかねばならない大きな目標が控えている。それによって、具体的なインフラ事業と、それを取りまく諸利害の因果関係が見えづらくなるなか、事業に必要な土地（空間）を、合理的かつ説得力をもって確保することの重要性は、これまで以上に高まっているはずである⁵⁶⁾。そうであればこそ、土地利用をめぐる紛争をできるだけ早く認識し、較量をつうじて自然環境・景観の保全や、居住、治水などの幅広い利害にバランスよく調和をはかることができる手法に、より積極的な役割が期待されるのではないか。本稿でみたいいくつかの事例からは、予定される施設の機能面や、さらにはほかの施設との相互作用にまで計画主体が関心を向け、そこに望ましい土地利用関係を創出するよう、土地利用の将来像にますます踏み込んだ、いわば未来創造的な利害調整のあり方を見出すことができるように思われる。多くの問題状況を共有し、ドイツと同等、あるいはそれ以上に土地利用が密集した国土を有するわが国としては、こうした試行錯誤に無関心ではいられまい。

※ 本稿は、科学研究費助成事業（若手研究B）「持続可能性に対応する計画法理論の研究——多段階行政過程における計画手法を中心に——」（課題番号17K13609）の成果の一部である。

56) Vgl. *Kment*, Raumplanung unter Ungewissheit, ZUR 2011, 127 (127 f.).