

計画・収用・環境 —ドイツにおける高圧送電線をめぐって—

山田 洋*

- I はじめに
- II 計画と収用
- III 送電線と計画・収用
- IV 送電線と環境
- V 計画確定手続の導入
- VI むすび

I はじめに

1 いうまでもなく、電力は、現代の生活や産業における最も重要なエネルギーであり、その発電や送電のための施設は、不可欠のインフラ施設である。そして、この電力関係インフラは、個別の施設の集合体ではなく、発電から送電さらには配電に至る一貫したシステムとして機能するものであって、こうした意味では、道路や鉄道などと同様に、ネットワーク型の施設ということになる。この結果、電力施設についても、発電所、変電所、送電線など、かなりの用地を要することとなることは、当然である。

さて、他のインフラ施設と同様、都市化の進展や住民の意識の変化などに由来して、近年では、電力施設についても、その用地の取得が困難になってきている。とりわけ、発電所については、かなり以前から、原子力発電所を中心として、多くの予定地で反対運動等が頻発し、用地取得が困難となっているのは、周知のとおりである。もっとも、前記の電力施設の公益性から考えれば、地権者等の反対があっても、用地取得を強行しなければならないことはありうるわけで、土地収用法3条17号も、「電気事業の用に供する電気工作物」の設置を収用適格事業として規定している。しかし、発電所については、地権者のみならず、周辺住民な

※ 一橋大学大学院法学研究科教授

【一橋法学】(一橋大学大学院法学研究科) 第2巻第2号2003年6月 ISSN 1347-0388

ど地元の反対を押し切って立地することは実際には難しく、現実には発電所用地の取得のために土地収用がなされる例は、ほとんどないようである。

これに対し、送電線については、従来、その用地の取得をめぐる問題が世間の注目を集めることは少なかったといえる。都市部の配電用の電線については、道路上の電柱（場合によっては地下）に配線されるため、用地の問題が生ずる余地は少ない。高圧送電線などについては、都市部に設置されることは少ないであろうし、鉄塔基部の土地のみを取得すれば済み、それ以外は用益物権などを設定すれば十分であろうから、農地などへの影響は、比較的少ない。さらに、騒音などの周辺に与える影響も、目立たない。もちろん、補償金の額などについての交渉が難航することは少なくなかったであろうが、発電所などの立地と異なり、社会的な問題として関心を呼ぶことは少なかったものと思われる。

しかし、状況は、やや変化しつつある。近年の環境問題に対する市民の関心の高まりを反映して、送電線の設置に対しても、景観及び自然保護や電磁波問題などの環境問題を掲げて、反対運動が展開される例が少なくなく、これに対するトラスト運動なども登場している¹⁾。こうした事情も反映して、土地収用手続に至る事例も少なくない。全国的ネットワークを形成するという事情を反映して、電力施設についての事業認定は、基本的には大臣がなすこととされているが（土地収用法17条1項3号へ）、平成11年の建設大臣（当時）による事業認定192件のうち、電気関係が18件を占め、そのほとんどが送電線に係るものである（1件のみ変電所²⁾）。送電線についても、道路などと同様、環境などへの配慮も含めて、その公益性が厳しく問われる時代が到来しつつあるといえる。インフラ整備のための公益認定さらには利害調整手続の構築は、わが国の年来の課題といえるが、冒頭に述べた電力施設の重要性を考えれば、発電所と並んで、送電線についても、その法的手続の整備が大きな課題として浮かんでくる可能性は否定できない。と

1) たとえば、福島県内の100万V高圧送電線の建設について、反電磁波団体や反原発団体などの189名が予定地を共有取得して、トラスト運動を展開し、最終的には、収用裁決に至った事例などがある。

2) 建設省土地収用管理室作成の「土地収用手続の現状（平成11年度）」によっている。大臣認定192件のうち、電気関係18件の他は、道路120件、河川24件などとなっている。そのほか、知事認定が591件ある。

りわけ、送電線といったネットワーク型インフラについては、広い視野からの適正な配置を保障する計画システムの構築が不可欠となるはずである。

2 ドイツに目を転じて、送電線に関する計画システムの構築は、意外にも、他のインフラ施設に比べて、かなり立ち遅れていたといわなければならない。すなわち、周知のとおり、ドイツにおいては、たとえば連邦道路について見れば、まず、連邦道路整備法によって全国的なネットワークが決定され、これを前提として、路線ごとの路線決定がなされ、さらに、個別の区間ごとに計画確定決定によって詳細な計画が決定されるという精緻な計画システムが法定されている³⁾。そして、必要があれば、こうしたシステムによる公益認定を前提として（これに拘束されるかたちで）、土地収用の手続がなされる仕組みとなっている。その他のインフラ施設についても、さまざまなバリエーションはあるものの、事業の公益性を認定して、その実施を法的に決定するための手続と決定（計画確定手続と計画確定決定など）が先行し、その決定を前提として、必要があれば収用手続が実施されるというシステムが法定されているのが通例である。ここでは、地権者の利益はもちろん、環境問題などを含めて、事業の公益性の有無をめぐる問題は、すべて計画手続の段階で決着し、原則として、収用手続の段階で持ち出されることはない。結局、後者の対象は、ほぼ補償の問題に絞られることとなる。

ところが、送電線に関しては、従来、その設置の是非を決定する計画システムは法定されておらず、その設置の決定は、事実上、事業者たる企業の内部的な決定としてなされるに過ぎなかった。したがって、この段階で、事業の公益性（環境への配慮などを含めて）が客観的かつ適正に考慮される保障は何もないことになる。ただし、送電線についても、土地収用は認められているから、収用手続が唯一の法的手続ということになり、ここで公益性の認定がなされる結果となる。しかし、いうまでもなく、任意の用地取得が成功すれば収用手続は実施されないこととなり、この場合は、法的な公益認定がなされないまま、事業が実施されることになるわけで、たとえば、環境を無視した事業が実施されることにもなりかねない。たとえ、収用手続が実施されるとしても、すでにほとんどの用地が取

3) ドイツにおける連邦道路の計画システムについては、山田洋「道路建設と自然環境保護」法学研究（一橋大学）33号61（61）頁など。

得され工事も実施されていることになろうから、残された部分について、その公益性を争っても、事実上は手遅れといわざるを得ない。もちろん、法的には公益性が否定されて収用が認められないこともありうるわけであるが、この段階に至って事業が振り出しに戻るといえることになるとすれば、事業者にとっては、極めてリスクな手続構造ということになる。そうした意味から、計画システムを欠く送電線の設置プロセスについては、従来から、アブノーマルなシステムとして、批判の強かったところである。

さて、EUによる電力自由化の動きを反映して、ドイツにおいても、近年、電力事業に関する法制度が大きく変わりつつある。こうした動きの一環として、さらに、エネルギー産業における環境配慮の強化の動きとも相俟って、2001年、エネルギー経済法が改正され、高圧送電線についても、環境影響評価を含めた計画確定手続が導入されることとなった。この結果、高圧送電線についても、他のインフラ施設と同様、計画確定決定によって事業の公益性を認定し、必要があれば、それを前提として収用手続を実施するという計画システムが整備されることとなった。これによって、ドイツは、インフラ施設設置計画に関する年来の積み残しの課題を解決することとなったのである。

3 伝統的には、収用手続との関連から整備が主張されてきた送電線の設置手続について、結局は、環境への配慮を強化するため、とりわけEU法の強い影響の下に、計画確定手続が導入されることとなったわけで、こうした動きは、現代における計画確定手続の機能を象徴するものといえる。ドイツにおける計画確定手続については、すでにさまざまな角度から紹介検討されてきたところであるが⁴⁾、本稿においては、高圧送電線についての計画確定手続の導入の経緯を振り返ることによって、収用と環境配慮との両面から、ドイツにおける計画確定手続の位置付けについて、今一度、整理を試みることにしたい。

先に「アブノーマル」と表現したドイツにおける従来の計画システムを欠く送電線設置の手続構造は、実は、わが国における現在のインフラ設置一般の手続構造そのものといえる。いつもながら彼我の差の大きさを痛感するほかはないが、

4) 計画確定手続については、たとえば、山田洋・大規模施設設置手続の法構造(1995) 33頁など。

わが国においても、今般の土地収用法改正⁵⁾における事業認定手続の改善など、わずかながらもインフラ施設の公益認定の在り方を見直す動きもないではない。将来の検討の一助となれば幸いである。

II 計画と収用

1 現在のドイツにおける土地収用の憲法的な根拠としては、「収用は、公共の利益 (Wohle der Allgemeinheit) のためにのみ許容される」とするボン基本法14条3項にあり、この条文がヴァイマル憲法153条2文に由来することも、周知のとおりである。問題は、ここでいう公共の利益又は公益の意味であり、これに関しての膨大な判例学説が存在することについても、わが国においても、多くの紹介がなされている⁶⁾。ここでは、本稿のテーマとの関連から、以下の2点を確認するにとどめる。

まず、第1に、わが国と同様に、ドイツにおいても、直接に国や自治体を実施する事業ではなく、私企業が営利目的で実施する事業であっても、その事業に公益性が認められれば、その用地が収用の対象とされる余地がある。もちろん、私企業による事業のための収用を正当化するに足る公益性とは何かということについては、国等の事業について以上に多くの議論があるが⁷⁾、直接に公共の用に供される電力事業などは、鉄道事業などと並んで、公益性を認められる収用対象事業の典型例とされる。ドイツの電気事業者も、その多くは純粹の私企業であるが、その事業の公益性の故に、送電線など、そのために設置される施設の用地が収用の対象となりうることは疑いない⁸⁾。

第二に、電気事業一般が公益性を有することと、そのための個別具体的な施設等の事業が収用を正当化するに足る公益性を有するか否かは、もちろん別問題で

5) 2001年の土地収用法改正については、宇賀克也「土地収用法の改正」自治研究78巻2号23頁、藤田宙靖「改正土地収用法をめぐる若干の考察」川上古稀記念・情報社会の公法学(2003)627頁。

6) ドイツの土地収用法の包括的な研究として、国宗正義・ドイツ土地収用法(1985)1頁。ドイツにおける議論については、Honig, Fachplanung und Enteignung(2001), S. 95ff.

7) こうしたいわゆる「私的収用」についての近年の議論について、Ramsauer/Bieback, Planfeststellung von privatrechtlichen Vorhaben, NVwZ 2002, S. 277 (282).

ある。そうした公益性の認定のために、個別の事業について公益認定のための手続が法定されることとなるわけであるが、ここで注目すべきことは、ドイツにおいては、一貫して、こうした公益の認定は、事業に伴うすべての利害の総合的な較量 (Abwägung) の結果としてなされるべきものであると考えられてきたことである。いいかえれば、関係するすべての利害を考慮した上でやむをえないとされた場合にのみ、収用を正当化する公益性が認められることとなるのである。こうした総合較量と収用の公益性とを不可分とする考え方については、すでにドイツ収用法制の母体とされる1874年プロイセン土地収用法の中に萌芽が見出されることが指摘されている⁹⁾。その後、今日に至るまで、多くの学説判例によって、さまざまの局面で、繰り返し、強調されつづけられてきたところである¹⁰⁾。

一例のみを挙げれば、道路計画などを争う訴訟において、周辺住民などは、自己の利益 (たとえば、騒音) が無視されたことのみを主張することができるが、土地を収用される可能性のある地権者は、自己の利益のみならず、他者の利益や公益 (たとえば、自然環境) などが無視されたことをも主張することも許される、とする著名な判例理論がある¹¹⁾。これなども、収用の要件としての公益性は、すべ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いう理解が前提となっている¹²⁾。

2 さて、このように、土地収用の要件となる公益性の認定については、総合的な利益較量を要するというのがドイツにおける一般的な理解といえるが、一方では、土地利用に関する総合的な較量に基づく政策決定をドイツ行政法学においては「計画 (Plan)」と呼んできたのである¹³⁾。たとえば、道路計画は、あらゆる利害を総合較量した結果として特定の土地を道路用地として使用することを決定

8) 私企業である電力会社のための収用を基本法に適合するとする判例として、BVerfG, Beschl. v. 20. 3. 1984, BVerfGE 66, S. 248ff.; BVerwG, Urt. v. 11. 7. 2002, UPR 2003, S. 31ff.

9) 角松生史「土地収用手続における公益の概念」社会科学研究48巻3号147 (1170) 頁。

10) 最近の一例のみを挙げれば、BVerwG, Urt. v. 11. 7. 2002, UPR 2003, S. 31 (34)。

11) BVerwG, Urt. v. 18. 3. 1983, BVerwGE 67, S. 74ff.

12) Gaentzsch, Die Planfeststellung als Anlagenzulassung und Entscheidung über die Zulässigkeit der Enteignung, in: Berkemann, u a (Hrsg.), Planung und Plankontrolle (1995), S. 517 (534f.)。

するものであるが故に、道路「計画」と呼ばれることになるわけである。こうしたドイツにおける「計画」の理解についても、すでに多くの紹介がある¹⁴⁾。こうした理解を前提とすると、収用は総合較量を前提とするという先の表現は、実は、収用は「計画」を前提とするという表現と同義であることになる。現実には、判例学説において、端的に、こうした表現がなされることも少なくない¹⁵⁾。

このような発想を前提とすれば、収用の前提として、当該土地の利用についての総合的な較量の結果としての計画が存在することは、単にノーマルだけではなく、憲法上の要請であるという考え方すらありうることとなる¹⁶⁾。現行のドイツの収用法制も、こうしたシステムを原則としていると見ることができる。ドイツにおける土地収用に関する立法権限は、連邦と州との競合的管轄とされているが(基本法74条14号)、収用手続きなどは、建築法典によるものを除けば、各州の収用法によって規定されており、各州によりかなり異なる。ただし、わが国と異なり、収用適格事業が各州収用法に列挙されるわけではなく、事業についての個別の法律(連邦法又は各州法)に収用の根拠規定が置かれるのが原則である。これには、大別して、二つの類型がある。

まず第一は、個別法に「計画確定手続(Planfeststellungsverfahren)」が規定され、これによって確定決定がなされた計画について、収用が認められている場合である。これには、道路、鉄道、空港、運河など、インフラ施設を中心として、多くの例がある。代表的な例を挙げれば、連邦遠距離道路の設置については、計画確定手続を要することとされているが(遠距離道路法17条)¹⁷⁾、確定された計画については収用が許容され(同19条1項)、さらに、この計画は収用手続きの基礎となり収用官庁を拘束する(同2項)されるのである。この計画確定決定は、周知のとおり、単なる事業の実施許可ではなく、土地利用についての総合較量に

13) さしあたり、山田・前掲注4) 182頁。

14) たとえば、芝池義一「大規模プロジェクトと計画法」公法研究53号174頁。

15) たとえば、Kuhling/Herrmann, Fachplanungsrecht, 2. Aufl. (2000), S. 190f ; Honig, aaO. (Anm. 6), S. 63ff

16) 収用における計画の機能をとくに強調するものとして、Hermes, Staatliche Infrastrukturverantwortung (1998), S. 359ff.

17) Bundesfernstraßengesetz v. 19. 4. 1994, BGBl, I S. 854ff.

基づく政策決定と位置付けられ、それ故にこそ「計画」と称されてきた¹⁸⁾。また、こうした総合的評価を可能にするため、これに他法による許認可なども一本化する「集中効 (Konzentrationswirkung)」¹⁹⁾も認められることとなる。ここでは、計画から収用へ、というモデルが最も典型的に現われていることになる。もっとも、事業を許容する旨の計画確定決定が常に収用官庁を拘束する先決的効力 (Vorwirkung) を有するわけではない。計画確定決定の中には、そもそも性質的に収用と結びつかないもの (私益のための事業に関する決定) もありうるし²⁰⁾、公益事業についての決定であっても、先決的効力には明文の根拠を要するとされるのが通例である²¹⁾。たとえば、廃棄物の埋立処理施設設置には計画確定決定を要するが、先決的効力に関する規定はない (循環経済法31条)。ただし、州収用法が計画確定決定一般に先決的効力を認めていることもあり (たとえば、バイエルン州収用法²²⁾28条)、結果的には、多くの (公益事業の) 計画確定決定に先決的効力が認められることとなる。

第二の類型は、建築法典 (Baugesetzbuch)²³⁾所定の地区詳細計画 (Bebauungsplan) いわゆる B プランに基づく収用である。これも周知のところであるが、B プランは、市街地の土地利用の詳細を条例 (Satzung) の形式で拘束的に決定する地域的な都市計画であるが、そこで決定された土地利用を実現するため、ゲマインデなどが収用を申請することが認められている (建築法典85条1項1号)。この収用については、同法典に収用手続なども詳細に規定されており、州収用法の適用はない。たとえば、B プランに記載された市街地の道路用地などについては、この収用手続により収用がなされることとなる。もちろん、ここでも公益性は要件となり (87条1項)、計画に記載された土地利用が当然に公益性を認められるわけでもない。したがって、計画確定決定と異なり、B プランによ

18) Ronellenfitsch, in: Marschall/Schroeter/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, 5. Aufl. (1997), S. 529ff

19) 山田・前掲注4) 115頁。

20) Ramsauer/Bieback, „NVwZ 2002, S. 277ff

21) Gaentzsch, aaO. (Anm. 12), S. 529ff.

22) Bayerisches Gesetz über die entschuldigepflichtige Enteignung v. 25. 7. 1978, BayRS 2141-1-1.

23) Baugesetzbuch v. 27. 8. 1997, BGBl. I S. 2141ff.

る決定には、収用手続に対する先決的効力も認められないとされる²⁴⁾。しかし、ここでも、総合較量に基づく計画(1条6項)から収用へ、というモデルが踏襲されていることとなる。

3 ただし、現行制度上も、法定の計画を前提としない収用がありうる。まず、各州収用法自体が一定範囲の収用適格事業を規定している(バイエルン収用法1条、ブランデンブルク収用法²⁵⁾2条など)。その範囲は、広狭さまざまであるが、廃棄物施設、地域暖房施設などが法定されているのが通例である。さらに、わずかではあるが、本稿で問題としているエネルギー経済法など、個別法が計画確定手続を法定せずに収用のみを認めている例がある。

こうした場合については、収用手続の中で公益性認定のための総合較量がなされなければならないこととなるが、そのために、各州収用法には、独自の計画確定手続の規定がある(バイエルン収用法40条以下、ブランデンブルク収用法23条以下など)²⁶⁾。この収用法上の計画確定手続は、前記の1874年プロイセン収用法にその起源を有するもので²⁷⁾、計画確定手続そのものの起源の一つとも評されているが²⁸⁾、この事実は、収用と計画あるいは計画確定手続との不可分の関係を端的に示すものといえる²⁹⁾。もっとも、現行法上、個別法による計画確定手続を経ない収用について、すべて収用法による計画確定手続が義務付けられているわけではなく、当事者が多数であるなど、複雑な事案に限って実施されるものであるが³⁰⁾、この制度が収用と計画とを結びつける最後の受け皿となるわけである。

24) Battis, in: Battis/Krauzberger/Loehr, Baugesetzbuch, 8. Aufl. (2002), S. 921.

25) Enteignungsgesetz des Landes Brandenburg v. 19. 10. 1992, GVBl. I S. 430.

26) 収用法上の計画確定手続について、一般的には、Kuhling/Herrmann, aaO. (Anm. 15), S. 190ff.

27) プロイセン収用法における計画確定手続については、角松・前掲注9) 170頁、棟居快行・憲法学再論(2001) 152頁。

28) Gaentzsch, aaO. (Anm. 12), S. 517f. ただし、通常は、これを特殊なものとして、一般的な計画確定手続の起源は、1838年プロイセン鉄道法に求められる。こうした点について、Ronellenfitsch, aaO. (Anm. 18), S. 530ff.

29) Gaentzsch, aaO. (Anm. 12), S. 526ff.

30) ザールラントとシュレスビヒ・ホルシュタイン両州においては、計画確定手続は義務的であるが、他の州では、収用官庁の裁量による。Duppenbecker, Die Fortentwicklung des Verfahrensrechts für den Bau von Hochspannungsfreileitungen vor dem Hintergrund gemeinschaftlicher Umsetzungsferndirnisse (2001), S. 182f.

Ⅲ 送電線と計画・収用

1 さて、問題の電力施設とりわけ送電線であるが、これを規制するエネルギー経済法 (Energiewirtschaftsgesetz)³¹⁾は、意外なことに、電力施設の設置について、その公益性を判断する許認可や計画確定手続などをまったく欠いている。そもそも、この法律は、電気事業とガス事業の両方を規制対象とする極めて簡単なもので、ナチス政権下の1935年に制定されたものが³²⁾、最近まで、ほとんどそのまま適用されていた。わずかに、同法4条は、エネルギー施設の設置等に対して、大臣(条文上は「ライヒ経済大臣」)への届出 (Anzeige) が義務付けられ、場合によっては、大臣が異議を述べることができることとされている。ただし、この制度も、同法の立法趣旨から、エネルギー供給確保のためのものに限定して解されており³³⁾、現実には、ほとんど機能していなかったといわれる。結局、同法においては、電力施設の設置の是非を判断する仕組みは存在しないこととなるのである。

それにもかかわらず、同法11条は、エネルギー施設についての各州収用法による収用を認めている。ただし、同条1項は、収用手続に先立って、大臣が収用の必要性を決定する旨の規定をおいているが、これは、収用手続の開始の要件にすぎず、事業全体の公益性を判断するものではない³⁴⁾。したがって、後続の収用手続を拘束するものではないと解されている³⁵⁾。この結果、この法律は、事業についての計画どころか許認可すら欠くままに、直接に収用手続が開始されるという、

31) Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft v. 13. 12. 1935, RGBl. I S. 1451.

32) 1935年エネルギー経済法の制定経緯などについては、Krieglstein, Die staatlich Aufsicht über die Elektrizitätswirtschaft nach dem Energiewirtschaftsgesetz (2002), S. 25ff

33) ただし、このように限定すべきでないという見解もあったが、この問題を含めて、この届出手続につき、Duppenbecker, aaO. (Anm. 30), S. 63ff ; Daiber, Die Enteignung für der Zweck der Energieversorgung, DOV 1990, S. 961 (962f.) ; Stuchlick, Die enteignungsrechtliche Planfeststellung für Energieversorgungsanlagen, UPR 1998, S. 1(2).

34) Duppenbecker, aaO. (Anm. 30), S. 179ff. ; Daiber, DOV 1990, S. 963f. ; Stuchlick, UPR 1998, S. 2

35) Duppenbecker, aaO. (Anm. 30), S. 180.

極めて特異な構造を持つものになっている。

ただし、電力施設についても、発電所に関しては、別種の法的規制がかかる。火力発電所については、通常の工場とともにイムミッション防止法による規制が、原子力発電所については、その特別法としての原子力法による規制がそれぞれかかることになり、それぞれについて、精緻な許可制度が存在することは、周知のとおりである。これらの「許可 (Genehmigung)」は、本来、計画確定手続と異なり、施設の在り方に関する総合的な較量ではなく、危険排除のための要件充足性のみを審査するものである。しかし、他の公法規定との適合性も許可要件とされるなど (イムミッション防止法6条1項2号)、實際上、これらの許可手続は、施設の公益性に関する総合較量あるいは「計画」としての性格を色濃く持つことになっている³⁶⁾。収用との関係でも、この許可は、計画に準ずるものとして扱いうることとなり、収用手続に対する先決的効力を認められている例もある (バイエルン州用法28条など)。したがって、発電所に関しては、法構造上の問題は少ないといえるが、その他の計画確定手続を欠く収用適格事業のほとんどについても、こうした許可手続などが先行していると考えられる³⁷⁾。

2 ところが、送電線に関しては、かなり大規模で周辺への影響が大きい施設であるにもかかわらず、その設置に関する特段の許認可等は、エネルギー経済法以外にも、規定されていない。もちろん、送電線といえども、さまざまな角度から、各種の法律の規制は受けている。たとえば、送電線も建築物である以上は、建築法上の規制は受け、場合によっては、州建築法による建築許可が必要となることもある (送電線の建築法上の取扱いは、各州毎にかなり異なる)³⁸⁾。その他、その設置場所に応じて、自然保護法、森林法、道路法など、さまざまな法律の規制を受け、それに応じた手続をとらなければならない³⁹⁾。また、送電線に固有の規制としては、電磁波規制のために1996年に制定されたイムミッション防止法第26

36) 以上の点につき、さしあたり、山田・前掲注4) 181頁。さらに、Stenberg/Berg/Wickel, Fachplanung, 3. Aufl. (2000), S 30ff.

37) 一例のみを挙げれば、埋立処分場以外の廃棄物処理施設には、計画確定手続は法定されていないが、これにもイムミッション防止法の許可がいることとされている。

38) Duppenbecker, aaO. (Anm. 30), S 111ff.

39) 送電線についての、諸法による規制につき、Duppenbecker, aaO. (Anm. 30), S 128ff.

施行命令⁴⁰⁾による届出義務も存在する⁴¹⁾。集中効を有する計画確定手続が存在しない以上、事業者は、煩雑であっても、これらの手続を一つ一つクリアしていくことになる。しかし、いうまでもなく、これらの規制は、それぞれの立法目的に沿って、一定の側面から送電線をチェックするものにすぎず、その設置の是非を総体として評価するものではない。

結局、従来、送電線とりわけ大規模な高圧送電線の設置に関する総合的な評価のためには、事実上、「国土整備手続 (Raumordnungsverfahren)」が唯一の場として機能してきたといわれる。この手続についても、以前に紹介を試みたことがあるが⁴²⁾、地域に大きな影響をあたえる各種のプロジェクトについて、各州発展計画などの総合計画との整合性を確保するために実施される関係行政機関間の調整の手続である。1997年に連邦の国土整備法⁴³⁾に枠組み規定が置かれ、各州計画法に具体的な手続が規定されているが、州レベルでは、多くの州で以前から制度化されていた。現在では法定の手続ということになるが、プロジェクトに関わる諸利害を官庁間で擦り合わせる内部手続であることに変わりはない。その実施の有無も各州計画官庁の裁量に委ねられ、その結果も外部を法的に拘束しない。道路など、通常プロジェクトにおいては、計画確定手続など正式の手続に対する内部的な準備手続としての機能しか有しない国土整備手続が、送電線については、決定的な意味を持つことになるのである⁴⁴⁾。

3 いずれにしても、内部手続に過ぎない国土整備手続は、計画確定手続に代替するものではありえず、各種の法律による規制も、それが適用されるか否かすらケース・バイ・ケースである。結局、送電線については、計画確定手続や許可手続などによって総合較量に基づく公益性の吟味を受けないままで設置されるのが通常となり、任意の用地取得が失敗した場合にのみ、収用手続において、はじ

40) 26. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes v. 16. 12. 1996, BGBl. I S. 1966

41) 送電線に関する電磁は規制について、Duppenbecker, aaO. (Anm. 30), S 167ff. ドイツにおける電磁波規制一般について、戸部真澄「日独における電磁波規制の動向」一橋法学1巻1号139頁。

42) 山田・前掲注4) 240頁。

43) Raumordnungsgesetz v. 18.8. 1997, BGBl. I S. 2102.

44) Düppenbecker, aaO. (Anm. 30), S 67ff.

めて公益性の吟味がなされるという構造となる。先に触れたように、こうした場合の受け皿として、各州収用法は、収用法上の計画確定手続を用意しており、送電線についても、これによって総合較量に基づく公益性の認定がなされる例が少なからず出てくることとなる。しかし、当然のことながら、この段階での公益性の認定は、必ずしも有効に機能しないとされる⁴⁵⁾。

すなわち、この段階に至るまで、事業の公益性が法的に確定しないことは、事業者にとって、極めてリスクである。大規模な送電線においては、さまざまな法規制が関係してくる可能性があるが、これまで、こうした問題をオープンに吟味する機会がなかったわけであるから、収用手続の総合較量においては、被収用者によって、思わぬ法違反が指摘され、それが認められるという不測の事態が生じかねない。とりわけ、自然保護や景観保護の法規制が厳格化かつ複雑化している現状では、こうした規制への違反を理由として、事業の公益性が否定されるリスクは高くなる。ゲマインデのBプランなどの都市計画との整合性も総合較量の中で判断されることになるが、これも微妙な問題となる。送電線については、都市計画に優先する仕組みとなっていないために、反対するゲマインデに建設と矛盾するプランを意識的に策定されれば、収用は不可能となる⁴⁶⁾。また、総合較量においては、代替ルートとの比較が大きなテーマとなるが、この段階で代替ルートを主張されても、事業者としては、対応しようがない。いずれにしろ、事業者は、他の多くの部分について用地取得（場合によっては、工事）が進捗している段階に至って、事業をご破算にしなければならなくなる大きなリスクを負うこととなる。

もちろん、被収用者の立場から見ても、道路などにおいては、事業開始前の（通常の）計画確定手続の段階で権利保護の機会が与えられるわけであるが、こうしたシステムにおいては、これが収用手続段階まで遅延することとなる⁴⁷⁾。とりわけ、多くの既成事実の積み重なった収用手続の段階では、代替ルートの主張

45) Duppenbecker, aaO. (Anm.30), S 199f. ; Weidemann, Planfeststellungsverfahren für Freileitungen, RdE 1995, S. 181ff.

46) Duppenbecker, aaO. (Anm. 30), S 200.

47) Duppenbecker, aaO. (Anm. 30), S. 190.

などは、事実上、取上げられにくくなるのは避けられぬところであろう。

このように考えると、収用手順の段階ではじめて公益性が吟味されるという送電線に関する法構造は、ドイツにおける他のインフラ法制に比べて、やはりアブノーマルであると評価されざるをえないこととなる。むしろ、こうした収用は、基本法14条に違反するとの主張すらある⁴⁸⁾。このため、かなり以前から、その改革を求める声があった。州レベルでは、バーデン・ヴュルテンベルク州において、前記の国土整備手続について、110kV以上の高圧送電線に限っては、これを義務付け、その結果に法的拘束力を付与するという立法措置をとってきた(州計画法14条)⁴⁹⁾。さらに、連邦レベルにおいても、エネルギー経済法を改正して、高圧送電線について、計画確定手続を導入すべきであるという提案がなされてきたのである⁵⁰⁾。

IV 送電線と環境

1 繰り返し述べてきたように、ドイツにおいては、古くから収用の前提となる計画においては関係する諸利害の総合的な較量が要請されていたわけであるが、当然の事ながら、その視野に入る利害の内容は、時代の制約を受けざるを得ない。計画確定手続の起源のひとつとされる1874年プロイセン収用法における計画確定手続においても、実際上は、事業の公益性と被収用者の利益が較量されていたに過ぎなかったという指摘があるが⁵¹⁾、その後登場する道路等に関する本格的な計画確定手続においても、当初、事業実施による利益と反対側の秤に乗せられる利益は、事実上、地権者の利益に限られていたと考えられる。その結果、計画確定手続という法制度に対する一般の関心は極めて低く、一部の実務家によって、その運用上の諸問題が論じられていたに過ぎなかった。

48) Hermes, aaO. (Anm. 16), S 359ff

49) Duppenbecker, aaO. (Anm 30), S 97f.

50) 近年のものとして、Duppenbecker, aaO. (Anm. 30), S 205ff.; Weidemann, RdE 1995, S. 185 それ以前の議論については、Steiner, Der Bau von Energieversorgungsleitungen, in: Festschrift für Fabricius, Berg- und Energierecht vor der Fragen der Gewalt (1989), S. 271ff. ただし、論者自身は、迅速性などの観点から、計画確定手続の導入には消極的である。

51) 角松・前掲注9) 200頁。

こうした状況が大きく変化するのは、いうまでもなく、1980年前後から、ドイツにおいても、環境問題が本格的に関心を集めはじめて以降である。以後、道路に例をとれば、沿道騒音、自然保護、景観保護など、さまざまな環境問題が計画確定手続の場に持ち込まれ、そこでの総合較量の中で吟味されることとなった。法定の要件への該当性に縛られず、関係するすべての利害を計画に反映することを任務とする計画確定手続は、事業に関わる環境問題を吟味するためには、格好の制度であったといえる⁵²⁾。これによって、計画確定手続は、単なる収用のための公益性認定手続というよりも、環境保護を担保する市民参加の場として性格を強めることとなり、そうしたものとして、学界ばかりでなく市民の関心も集めることになっていったのである。

とりわけ、1992年の環境影響評価法⁵³⁾ (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz) によって、計画確定手続に環境影響評価が組み込まれることとなった。すなわち、1985年のECの環境影響評価指令⁵⁴⁾によって、加盟国であるドイツも、環境影響評価制度の導入を義務付けられることとなった。その際、ドイツは、そのための新たな手続を創設するのではなく、対象事業について従来から義務付けられていた既存のイミシオン施設許可や計画確定の手続の中に、これを組み込むという方式を選択した。とくに、計画確定手続については、その参加手続に環境影響評価の意見提出手続を溶け込ませ、評価の結果を決定において配慮するという仕組みが違和感なく制度化できると考えられたのである⁵⁵⁾。これによって、環境への配慮は、計画確定手続において、総合較量の一要素というにとどまらない特別の意味をもつことになったわけである⁵⁶⁾。

2 さて、環境問題への関心の高まりは、送電線の設置についても、影響を及

52) 計画確定手続における環境利益の考慮につき、さしあたり、Steinberg/Berg/Wickel, aaO. (Anm. 36), S. 215ff.

53) Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung v. 12. 2. 1990, BGBl. I S. 205.

54) Richtlinie des Rates v. 27. 6. 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG), ABl. L 175, S. 40.

55) 環境影響評価の計画確定手続への組み込みについて、山田洋・ドイツ環境行政法と欧州 (1998) 159頁。

56) 環境影響評価の較量における意味について、Steinberg/Berg/Wickel, aaO. (Anm. 36), S. 215ff.

ばさずにはおかない。送電線は、道路などの交通インフラに比べれば、騒音などを発するわけではなく、周辺住民の健康や生活への影響は目立たない。しかし、とくに山間部などに大規模な鉄塔などを建設するという性格から、自然や景観の保護が強く意識されるようになると、これとの摩擦は避けられない⁵⁷⁾。ドイツにおいても、送電線は、道路などと同様、次第に環境上の問題をはらむ施設として、関心と呼ぶものとなっていく。

とりわけ、送電線をめぐる環境問題を強く意識させることとなったのは、先にも触れた電磁波問題である⁵⁸⁾。電波施設や家電製品などから発生する電磁波による健康へのリスクは、ドイツにおいては、90年代から、「エレクトロ・スモック (Elektrosmog)」と呼ばれて、わが国以上に一般の高い関心を集めてきた。その一つとして、高圧送電線から発生する低周波の電磁波が白血病などのリスクを増大させるとの指摘が注目を集めることとなった。これを反映して、高圧送電線の設置に反対する運動が活発化することとなり、これを争点とする高圧送電線建設のための収用決定取消訴訟なども提起されることとなった⁵⁹⁾。この問題は、1996年に電磁波の限界値と施設(送電線については、50Hz、1000V以上)の届出義務を定めたイムシオン防止法第26施行命令の制定によって、一応の決着をみることとなったが、この問題によって、高圧送電線は、環境運動の主要な対象の一つとなったといえる。

ところで、高圧送電線をめぐる収用決定取消訴訟が提起されたことに触れたが、インフラ施設に対する訴訟が常態化しているドイツにおいても、わが国と異なり、収用決定取消訴訟は、あまり見かけない。たびたび述べてきたように、こうした施設については、その是非を判断する計画確定決定又は許可などが先行し、その段階で権利保護の機会が与えられるからであり、その先決的効力により、収用決定段階では事業の是非は争えない仕組みだからである。収用決定取消訴訟が送電

57) Weidemann, RdE 1995, S. 182.

58) 前掲注41) 参照。

59) VGH Mannheim, Urt. v. 14. 5. 1996, NVwZ 1997, S. 90ff. そのほか、高圧送電線の電磁波問題を争う訴訟として目についたものとして、VGH Mannheim, Urt. v. 15. 4. 1997, NVwZ 1998, S. 416ff 後者は、後に触れるバーデン・ヴュルテンベルク州独特の国土整備手続による送電線設置許可を争う取消訴訟である。

線について提起されることは⁶⁰⁾、その段階まで環境問題を争う場がないという送電線の設置手続がもつ特異性の反映といえる。送電線をめぐる環境問題がクローズアップされてくれば、当然に、環境問題を総合的に吟味する場を欠くという手続上の欠陥も、強く意識されざるを得ないこととなる。

3 送電線の環境問題に対する関心は、ドイツ国内に留まらず、ヨーロッパレベルに及ぶ。前記の1985年 EC 環境影響評価指令は、以後の経験などを踏まえて、1997年に大改正されることとなったが、この改正指令⁶¹⁾においては、従来は環境影響評価の対象とされていなかった送電線についても、環境影響評価を導入することとした。すなわち、ガス管などの他のエネルギー施設とともに、送電線についても、個別のスクリーニング若しくは各国の定める基準によって評価が必要と定められるものについては、環境影響評価の対象とすべきこととされたのである(改正指令4条2項、付表Ⅱ・3b)。これによって、ドイツにおいても、1999年春までに、送電線についても、環境影響評価を導入するための立法措置が迫られたのである⁶²⁾。

先に触れたように、ドイツにおいては、1992年の環境影響評価制度の導入に際して、新たに独立の手続を設けるという方法をとらず、これを既存の許可手続や計画確定手続に組み込み、評価の結果を決定において配慮するという方法を選択した。ところが、送電線については、たびたび指摘したように、計画確定手続も許可手続も法定されていないため、環境影響評価を組み込むのに適当な手続がない。自然保護法や建築法など、各種の法律の規制はかかるものの、あくまでケース・バイ・ケースでしかない。国土整備手続は、内部手続に過ぎない。収用法上

60) 送電線についての収用決定取消訴訟で前注以外で目についたものとして、VGH Munchen, Urt. v. 21. 6. 1995, NVwZ 1996, S. 406ff.; VGH Mannheim, Urt. v. 8. 9. 1999, NuR 2000, S. 455ff.; BVerwG, Urt. v. 11. 7. 2002, UPR 2003, S. 31ff. そのほか、送電線関係の訴訟としては、前注の送電線設置許可を争うもの、VGH Mannheim, Beschl. v. 24. 5. 1995, NVwZ 1995, S. 1007ff. 自然保護法による許可を争うもの、OVG Schleswig, Urt. v. 17. 4. 1998, NuR 1999, S. 533ff. などが、その多くは、自然や景観の保護を主張するものである。

61) Richtlinie des Rates v. 3. 3. 1997 zur Änderung der Richtlinie des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (97/11/EG), ABl. L 73, S. 5.

62) Duppenbecker, aaO. (Anm. 30), S. 53ff.

の計画確定手続は、もちろん、任意買収が不可能な場合にしか実施されない。いずれの手続についても、環境影響評価が確実に実行されるための場としては、相応しくないのは明らかである。結局、ドイツにおいても、改正環境影響評価指令を国内法化するためには、送電線の設置のために、何らかの法的手続を整備せざるを得ないこととなったのである⁶³⁾。

V 計画確定手続の導入

1 先に触れたように、ドイツの電力事業に対する規制は、1935年エネルギー経済法の制定以来、基本的には変化することなく続いてきたが、ヨーロッパ全域に電力に関する統一かつ競争的な市場を創設しようというEUの1996年電力統一市場指令⁶⁴⁾により、抜本的な改革を迫られることとなった。これに対応するために、激しい政治的議論の末に制定されたのが1998年の改正エネルギー経済法⁶⁵⁾であり、この法律によって、電力およびガス事業は、これまでの地域独占が廃され、自由競争が原則となった。これを実現するため、送配電施設を有する事業者は、他の事業者に対して、適正な使用料の下に平等の条件での使用(Zugang)を認めなければならないこととされ、また、従来の電気施設の届出義務といった規制は廃止された⁶⁶⁾。

さて、電力事業の競争を促進するためには、競争業者に既存の送電線についての使用权を認めるだけでなく、長期的には、こうした事業者が新たに送電線を建設することも容易にしなければならない。とくに、ドイツの事業者が他国の事業者との競争に勝ち抜くためには、その経営規模を拡大しなければならず、そのためにも大規模な送電線を迅速かつ低費用で建設しなければならないことは明らか

63) Duppenbecker, aaO (Anm. 30), S. 201ff.

64) Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19. 12. 1996 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt (96/92/EG), ABl. L 27, S. 20

65) Gesetz über Elektrizitäts- und Gasversorgung v. 24. 4. 1998, BGBl. I S. 730.

66) この1998年エネルギー経済法の内容については、Krieglstein, aaO. (Anm. 32), S. 29 ff.; Cronenberg, Neue Energiewirtschaftsrecht, RdE 1998, S. 85ff. ちなみに、この新法の自由化と並ぶコンセプトは環境保護であり、これが立法目的として明文化されたほか、自然エネルギー利用の促進策などが規定されている。

かである。そのためには、従来のような見通しの利きにくい手続は、事業者にとって不都合であり、その整備が急がれることとなる。こうした競争促進という観点から、改正エネルギー経済法の政府案においては、110kV以上の高圧送電線の設置について、計画確定手続を導入することとされていた。集中効を有する計画確定手続の導入により、個別法の煩雑な規制を一本化し、その先決的効力によって、収用手続も促進できると考えられたのである⁶⁷⁾。

この計画確定手続の導入自体については、ほとんど異論は見られない。野党SPDの対案⁶⁸⁾にも類似の規定が置かれているし、連邦参議院も、むしろ拡大を主張している⁶⁹⁾。しかし、政府案全体に対しては、野党や参議院の強い反対があった。とりわけ、従来、自ら電気事業を営み、あるいは報償契約によって収入を得てきた市町村の反発を背景とする参議院の反対は強く、両院協議会などによっても妥協の目途が立たないこととなった。このため、政府・連邦議会与党側は、政府案を参議院の同意を要しない形に修正して、法律化する途を選ぶこととした⁷⁰⁾。すなわち、送電線設置の計画確定手続は、州政府によってなされる行政手続とされているため、その立法化には、参議院の同意を要するが（基本法84条1項）、それ以外の部分については、同意が得られなくとも立法化できる（78条）。結局、政府案については、さまざまな修正とともに、計画確定手続の規定を削除して、成立することとなり、送電線に関する計画確定手続の導入は、見送られてしまったのである⁷¹⁾。

2 ところが、このエネルギー経済法の議会審議中に、先に触れた1997年EU改正環境影響評価指令が成立し、ドイツも、送電線についての環境影響評価の導入を迫られることとなった。しかし、1999年春を期限とする改正環境影響評価指

67) Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts, BT-Drucksache 13/7274, S. 18ff.

68) Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, BT-Drucksache 13/7425, S. 1ff.

69) Stellungnahme des Bundesrates, BT-Drucksache 13/7274, S. 27ff

70) すでに、連邦議会の経済委員会の報告の段階で、理由は明示されないまま、計画確定手続の削除が提案されているので、かなり早い段階から、こうした動きはあったようである。Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft, BT-Drucksache 13/9211, S. 1ff

71) 以上の立法の経緯につき、Cronenberg, RdE 1998, S. 85f.

令の国内法化も、難航する。とくに、当時、ドイツの環境法を一大法典にまとめる「環境法典 (Umweltgesetzbuch)」の制定という壮大な試みが進行中であり⁷²⁾、この指令の国内法化も、その中で実現しようという構想であったために、その作業は大幅に遅延することとなる。結局、この環境法典の構想は、州との立法権限に関する調整の難航などから当面は頓挫することとなり、2001年夏になって、急がれていた改正環境影響評価指令を含む環境関係の EU 指令の国内法化のみが、「一括法 (Artikelgesetz)」⁷³⁾として実現することとなったのである⁷⁴⁾。

まず、その1条によって環境影響評価法が大改正され、その中で、新たに高圧送電線が評価の対象に加えられた。すなわち、長さ15km以上で220kV以上のもの(環境影響評価法付表I、19.1)については、一般的に評価が義務付けられ(3b条)、15km以上で110kV以上のもの(付表I、19.2)及び5km以上で220kV以上のもの(付表I、19.3)についても、スクリーニングの結果によって評価が義務付けられる(3c条1項1文)。さらに、5km以下で110kV以上のもの(付表I、19.4)についても、設置される場所によっては、スクリーニングが必要とされる(3c条1項2文)。さらに、一括法20条によって1998年エネルギー経済法が再改正されて、110kV以上の高圧送電線の設置について、前記の環境影響評価が実施される場合には、これを組み込んだ計画確定手続を実施すべきことが定められたのである(11a条1項)。

計画確定手続自体は、行政手続法の規定が適用され、他の計画確定手続とくくりに変わりはないため、ここでは詳論をさける⁷⁵⁾。事業者の申請に始まり、関係書類の縦覧、利害関係者の異議申立て、関係官庁の意見の提出、口頭審理とつづき、最後に計画確定決定で終わることとなる。申請に際しては、事業者による環境影

72) 環境法典の制定作業については、海老沢俊郎「環境法典の制定に向けて」名城大学総合研究所紀要5号115頁。

73) Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz v. 27. 7. 2001, BGBl. I S. 1950.

74) 立法の経緯につき、Krieglstein, aaO. (Anm. 32), S. 212f.

75) エネルギー経済法による計画確定手続の詳細については、Krieglstein, aaO (Anm. 32), S. 213ff., ders. Die Zulassung von Hochspannungsfreileitungen im liberalisierten Strommarkt, UPR 2003, S. 17ff.; Hermes/Pöcker, Die neue Fachplanung für Leitungsvorhaben, RdE 2002, S. 85ff.

響評価書が提出され、計画書類とともに縦覧や異議申立てなどに供され、決定において配慮されることとなる。この環境影響評価の結果を含めて、事業に関係する公的あるいは私的な利害が総合的に較量されることもいうまでもない(11a条2項)。ちなみに、環境影響評価を要しない場合については、より簡易な「計画許可(Plangenehmigung)」の手続によることとなるなど、手続の簡素化あるいは促進の配慮がなされていることも、最近の計画確定手続に関する一般的傾向が踏襲されている⁷⁶⁾。さらに、計画確定決定や計画許可は、事後の収用手続を拘束する先決的効力を認められることとなるのである(12条2項)。

VI むすび

1 以上、ドイツにおいて、計画システムの整備が送れていた高圧送電線について、計画確定手続が導入されることとなる経緯を振り返ってきた。はじめに述べたように、わが国のインフラ施設の計画システムは、ドイツにおける従来の高圧送電線のそれに留まっていると言わなければならない。高圧送電線についても、電気事業法47条による工事計画認可の対象とはなりうるが、施設の安全性が審査対象であり、環境影響評価の対象ともならない。わが国における今後の整備に向けて、いくつか気になった点を述べて、むすびにかえたい。

まず、当然のことであるが、ドイツにおいては、収用手続の段階に至ってからの事業の公益性の認定は、あまりにも遅すぎると考えられていることである。たしかに、わが国においても、今般の土地収用法改正によって、事業認定手続には一定の改善が施され、とりわけ、事業認定に理由が付記されることとなった。現実にも、その後に出された事業認定には⁷⁷⁾、事業の公益性などについて、かなり踏み込んだ記載がなされており、このことは高く評価されるべきである。しかし、それが精緻なものであるほど、すでにほとんどの用地買収と工事が終わった段階

76) 計画許可の手続を含めて、計画確定手続の促進一般については、山田・前掲注55) 191頁。ただし、通常、簡易な手続である計画許可は、関係者の同意があるときのみ実施され、したがって、収用には結びつかない。ところが、この法律においては、規模の小さい施設などについては、同意がなくとも計画許可によることとなり、しかも、収用に対する先決的効力も認められている。そのため、基本法違反の疑いを主張する者もいる。Hermes/Pöcker, RdE 2002, S. 89f.

において作成され、公表されることについて、ある種のむなしさを感じざるを得ない。

つぎに、こうした公益認定性手続においては、環境影響評価がきわめて重要な位置を占めることとなるが、近年のドイツにおいては、むしろ環境影響評価が必要な事業について、こうした手続を制度化していく傾向が顕著である。これに対して、わが国においては、許認可など、環境影響評価の組み込める制度が存在する事業にのみ、これを導入する傾向が見える。ドイツにおいては、対象事業がEU法によって外在的に決せられるという特殊事情はあるものの、環境影響評価の重要性を考えれば、それが必要な事業については、それにふさわしい手続を制度化するという発想が必要であろう。

さらに、ドイツにおいては、こうした手続である計画確定手続の導入は、事業の促進を求める事業者と環境保護を求める者の双方から、大方の歓迎を受けている。事業の実施と環境の保護がかならずしも矛盾しないことについて、大方の合意が成立していることの現れともいえる。事業者の側においては、きちんとした手続によって環境に配慮することが事業実現の早道であること、住民側にとっては、事業をいたずらに引き伸ばすことが環境にとっても益をもたらさないこと、などの認識がそれなりにされているといえよう。わが国においても、公共事業のための住民参加などについて、さまざまな試みは始まっているが、なお、事業者にとっては、事業を遅延させる必要悪、住民側にとっては、事業を進めるための儀式、としか受け取られていない節もある。制度の工夫とともに、双方の意識改革の必要があるのかもしれない。

2 もちろん、インフラ施設の計画システムの構築という観点からすれば、計画確定手続といった事業開始前の段階での公益性認定手続を設ければ足るという問題ではない。とりわけ、ネットワーク型施設については、個別の事業（ドイツにおける道路の計画確定手続の場合、通常、長さ10数km）の公益性は、より広域的なネットワークの計画との関係でしか判断できないはずであり、これを前提

77) たとえば、国土交通省のホームページ（総合政策関係・土地収用）においては、常盤新線や圏央道あきる野インターなどについての事業認定決定書を見ることができると。

にしてこそ、事業段階の手続は、有効に機能することとなる。ドイツの高圧送電線については、計画確定手続の導入はなされたものの、より広域的なネットワーク計画については、なお、事実上、州発展計画などで定められている例があるに過ぎない⁷⁸⁾。そして、こうした計画の法定計画化が次の課題であるとする論者も存在する⁷⁹⁾。

たびたび指摘してはきたことではあるが、わが国において、インフラ施設の設置手続を考える際にも、その計画システム全体を再構築していくという視点が必要であろう。そして、それぞれの段階で、関係住民の意見や環境利益などが適切に較量されるような仕組みを考えていかなければならない。かなり遠い道のりとなろうが、ドイツの制度が100年を超える伝統を有しながら、なお変革を続けていることを考えるとき、即効薬は存在しないことを覚悟すべきなのかもしれない。

78) Hermes, aaO (Anm. 16), S. 411ff.

79) Hermes/Pocker, RdE 2002, S. 87f.