

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—

Germany's New Planning Process for Grid Expansion

山本 紗知

文化政策学部 文化政策学科

Sachi YAMAMOTO

Department of Regional Cultural Policy and Management, Faculty of Cultural Policy and Management

ドイツでは、加速するエネルギー転換を背景として、2011年7月の一連の立法措置により、高圧送電線整備事業を実施するための新たな計画・決定プロセスが制度化された。それにより、複数の国や州を横断する特定の事業に際して、その迅速な実現を確保するため、事業決定が下されるまでに大きく3段階から成る手続過程が求められることとなった。本論文は、その2段階目に当たる連邦個別計画の策定手続や法的性質などを手掛かりとし、手続過程全体で予定されている、環境保護を含む諸利害の調整メカニズムについて検討する。

The Energiewende requires large-scale expansion of energy grid in Germany. In July 2011 the German Parliament passed an Energy Legislative Package which contains the Grid Expansion Acceleration Act. It aims to accelerate planning and approval procedures. If the planned high voltage grid crosses national or federal borders, these decisions are taken in three steps: Federal Requirements Plan, Federal Sectoral Planning and Planning Approval. This Article mainly describes the second step, namely Federal Sectoral Planning, as a new planning method, and discusses a speedup potential throughout the whole process, while considering environmental factors and the social acceptance.

I. はじめに

(1) 太陽光発電による動力のみを利用して、プロペラ機で世界一周飛行を成し遂げたという前代未聞の快挙が、多くの人々を沸かせたのは記憶に新しい。わが国でも、太陽光のほか、水力、風力、バイオマスなどを含む再生可能エネルギーに対する期待が一層高まっている。とりわけエネルギー政策の分野では、気候変動という人類史上極めて深刻な問題を前に、再生可能エネルギーの利用促進が喫緊の課題である。

2015年12月に合意されたパリ協定 (Paris Agreement) では、世界の平均気温の上昇を工業化以前に比べて2℃より十分低い水準に抑え、1.5℃以内に抑えるよう努力することが、国際社会共通の長期目標として設定された¹。これを見据えるわが国の目標は、2030年までに2013年比で26.0%の温室効果ガスを削減することである²。これを実現するに当たり、今般のエネルギー基本計画に基づく長期エネルギー需給見通しとの調整を図りつつ、非常に大きな挑戦を迫られていることは明らかである。

わが国では環境先進国とのイメージが定着して久しいドイツにおいても、再生可能エネルギーの利用促進を大きな柱のひとつとする、エネルギー政策の舵取りは決して容易ではない。報道にもあるとおり、ドイツ政府は2011年6月、従来の予定を繰り上げ、2022年末まで

に国内のすべての原子力発電所を停止するという脱原発 (Atomausstieg) を決定し、それから極めて短期間のうちに原子力法 (Atomgesetz) の改正を含む種々の関連法案を可決した³。それにともない、再生可能エネルギーへの一刻も早い移行に向けて、電力総消費に占める再生可能エネルギーの割合を、2050年までに少なくとも80%に引き上げることが目指されている。この目標値は、再生可能エネルギー法 (Erneuerbare-Energien-Gesetz)⁴ 1条2項にも規定されているとおりである。

(2) さて、それでは再生可能エネルギーの利用をいかに促進していくかについてであるが、この分野の研究開発に対して財政支援を行う、あるいは再生可能エネルギーを利用した発電施設の設置手続を簡易化するなど、様々な方面からのアプローチが考えられよう。ドイツの制度をモデルに2012年よりわが国でも実施されている、再生可能エネルギーによる電力の固定価格買取制度もそうした普及策のひとつである。

更にいえば、ドイツでは、計画による立地規制を通じて周辺の土地利用との対立を早期に回避することで、風力発電施設の設置を促進するための法的仕組みがある。いうまでもなくその背景にあるのは、発電施設に起因する周辺環境への負荷である。そこで建築法典 (Baugesetzbuch) に基づき、州や自治体 (ゲマインデ) があらかじめ土地利

¹ パリ協定について例えば、高村ゆかり「気候変動政策の国際枠組み：パリ協定の合意とパリ後の世界」環境研究181号 (2016年) 11頁。

² 閣議決定「地球温暖化対策計画」(2016年5月13日)。

³ 2011年7月の一連の立法措置について概観するのが、Sellner/Fellenberg, Atomausstieg und Energiewende 2011 – das Gesetzespaket im Überblick, NVwZ 2011, 1025; 渡辺富久子「ドイツにおける脱原発のための立法措置」外国の立法250号 (2011年) 145頁。

⁴ 再生可能エネルギーによる電力の固定価格買取制度について規定するのが、同法である。同制度の見直しにもかかわるところで、同法の経緯や2014年改正について、さしあたり以下を参照、渡辺富久子「ドイツにおける2014年再生可能エネルギー法の制定」外国の立法262号 (2014年) 72頁。

用計画を策定し、その上で風力発電施設の立地を指定しておく、それ以外の場所での風力発電施設の設置を妨げることが可能となる(35条3項3文)⁵。従ってそこで問題となるのは、計画裁量に対する実体的統制の仕方についてであり、これをとりまく近年の判例の蓄積には目を見張るものがある⁶。

しかしながら、風力発電施設や太陽光発電施設の数を増やしていくことのみには注力していても、国全体において望ましいエネルギー需給状況が達成されるとは思われない。各種エネルギー利用に対する地域的適性にも配慮しつつ、電力系統の全容を念頭に、工業地帯や人口密集地域へ重点的に電力を分配するなど、電力を必要な地域へ十分に行き渡らせることが、持続可能なエネルギー政策という観点から肝要であろう。ドイツではまさにそのことと関連して、大規模な送電網の整備が急務となっている。北海やバルト海での洋上風力発電を推進するとともに、そこで発電された電力を北部から南(西)部の工業地域・人口密集地域へと輸送することが必須となるからである。加えてドイツが欧州エネルギー市場の重要な電力通過国となることもあって、今後の整備需要は、新設の必要な送電線路だけでも約2,550kmに及ぶとの試算がある⁷。

(3) そうした背景から2011年7月、先述した脱原発のための一連の立法措置により、特定の(超)高圧送電線整備事業については是非とも迅速な実現を確保すべく、次の3段階から成る計画・決定過程が制度化された。すなわち、改正エネルギー経済法(Energiewirtschaftsgesetz)⁸に基づく法律形式の需要計画(Bedarfsplan)に始まり、送電網整備迅速化法(Netzausbaubeschleunigungsgesetz)(以下では、「迅速化法」という)⁹に基づく連邦個別計画(Bundesfachplanung)、そして計画確定(Planfeststellung)へと続く一連の手続きが予定されている¹⁰。本論文では、連邦個別計画を中心的な素材として、ドイツにおける新たな送電線整備法制について、次のような観点から検討を加えるものである。

送電線整備を加速させるための新制度は完成したものの、現実の整備進捗に不安がないわけではない。多くの国民の賛同を得て勢いよく踏み出したエネルギー転換(Energiewende)の道であったが、送電線をこれだけ大規模に設置・改良するとなれば、何より立地となる地元で上がる反発は避け難だろう¹¹。電磁波による人体への影響は未だ解明し尽くされてはいないとしても¹²、高さ

100mにもなる巨大な鉄塔群は、周辺の景観や自然環境と決して調和しないし、それとの距離によっては建築などの土地利用に制限も生ずる。しかもそこを電力が通過するだけで、周辺地域に何か目に見える恩恵をもたらすわけではないのである。そのため、2015年末の送電線整備に関する一連の法改正の主要な目的でもあったように、地下ケーブル化が一層推進されているのであるが¹³、それでも環境負荷は無くなるわけではないし、架空送電に比べて今度は設置費用が大幅に増加する。更に、ひとつの事業が複数の州を横断するとなれば、立地をめぐる州相互の利害対立も絡んでくる。限られた期間内に、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、既に過密した国土の上に新たに電力系統を築き上げるという国家の一大プロジェクトを前に、極めて高度な利害調整の仕組みが必要であるといえよう。

そこで本論文では、環境影響を含めた諸利害を適切に配慮しながら、送電線整備事業を促進していくためにどのような試みがなされており、またどのような法的な困難があるのかという観点から、ドイツの新しい送電網整備法制について検討する。以下ではまず、主要な検討対象である連邦個別計画の特色を明らかにするための前段階として、迅速化法が制定されるまでの経緯について、簡潔に紹介することからはじめたい。なお、本論文では、陸上で実施される送電線整備事業についてのみ扱うこととし、北海やバルト海沿岸での事業については触れることができない。

II. 連邦個別計画導入の経緯

(1) 2011年7月、需要計画から連邦個別計画を経て、計画確定へと続く一連の計画・決定過程が制度化されたことは既に述べた。これにより、ドイツのインフラ事業を取り巻く法領域に全く新しい概念がもたらされたと評されることがあるが、それは他でもない、後にみる連邦個別計画の性質に由来するのであって、計画確定や需要計画は、いずれも送電線整備事業の分野においても前例のない法的手法というわけではない。

わが国でもよく知られ、いうまでもなくかの地においても学術的・実務的に極めて重要な法的手法のひとつに、計画確定がある。ドイツでは、連邦の幹線道路や鉄道、空港など、個別法で規定された特定のインフラ事業を実施するに当たっては、特別な行政手続で

⁵ 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一事業者・自治体・土地所有者間の法制度と運用』(勁草書房、2016年)150頁。

⁶ この分野における最近の連邦行政裁判所判決を概観するのが、*Rubel*, Aktuelle Rechtsprechung aus dem 4. (Baurechts-) Senat, DVBl. 2016, 459 (461 ff.).

⁷ 後で紹介する2015年12月の連邦需要計画法に基づく数値である。それによれば、これに加えて最適化ないし強化整備の必要な送電線路は約3,100kmであるという。連邦ネットワーク庁のウェブサイトを参照：<http://www.netzausbau.de/bedarfsermittlung/2024/bundesbedarfsplan/de.html> (abgerufen: 27.09.2016)。

⁸ Gesetz v. 26. 07. 2011 (BGBl. I S. 1554).

⁹ Gesetz v. 28. 07. 2011 (BGBl. I S. 1690).

¹⁰ このような段階的な制度設計の原型は、政府の環境問題審議会(Sachverständigenrat für Umweltfragen: SRU)の提案に遡る。SRU, Sondergutachten 2011: Wege zur 100 % erneuerbaren Stromversorgung, 2011, Tz. 577 ff.

¹¹ 巨大な鉄塔群は、モンスターマスト(Monstermasten)などと呼ばれて反発を呼んでいる。例えば、*Frühlingsdorf*, Festival der Bürokratie, Spiegel Heft 16/2011, S. 28.

¹² 電磁波リスクに対する日独の法的規制について、戸部真澄『不確実性の法的制御』(信山社、2009年)73頁。

¹³ Gesetz v. 21. 12. 2015 (BGBl. I S. 2490) : 法改正による地下ケーブル化の推進について、*Schirmer*, Neustart des Netzausbaus? Nachjustierung durch das Gesetz zur Änderung von Bestimmungen des Rechts des Energieleitungsbaus, DVBl. 2016, 285 (287 ff.).

ある計画確定手続 (Planfeststellungsverfahren) を経て、事業許可としての効果を有する計画確定決定 (Planfeststellungsbeschluss) が下されることが必要である。各個別法に独自に置かれている手続規定もあるが、基本的には、行政手続法 (Verwaltungsverfahrensgesetz) 72条以下に規定されているように、事業者の申請に始まり、関係官庁の意見表明、関係書類の縦覧、利害関係者の異議申立て、口頭審理と続く聴聞手続の最後に、聴聞庁による意見表明がなされ、それを受けて計画確定庁が計画確定決定を下すという比較的厳格な手続が予定されている。このような手続を経ながら、事業に関連する諸利害が決定で包括的に配慮されるよう求められる¹⁴。

上で例に挙げた交通分野と比較するとだいぶ遅れていることではあるものの、2001年以降は、エネルギー分野でも、電圧110kV以上の高圧送電線の設置には、エネルギー経済法に基づく計画確定手続の実施が求められている (エネルギー経済法 (旧法) 11a条以下、2005年の同法改正を経て現行法では43条以下)。逆にいえば、それまで長い間、この種の事業には、環境影響を含む諸利害を調整するための、連邦レベルで統一された計画・決定手続が欠落していたということで、その必要性を指摘する学説は少なくなかった¹⁵。それがようやく実現したのは、EU指令の国内法化を契機として、環境影響評価 (Umweltverträglichkeitsprüfung) を組み込むための土台となる手続が必要となったからである¹⁶。因みにドイツでは、環境影響評価手続は許認可手続の一部に組み込まれており、事業者が提出した資料や参加手続の結果を踏まえて、行政機関が事業に直接・間接的に起因する環境影響を調査・評価することとされている。それらの環境影響は、計画裁量の本質というべき諸利害の較量 (Abwägung) を通じて許認可判断に組み込まれる。

(2) 続いて、需要計画といえ、わが国でもドイツの幹線道路や鉄道の整備についてよく知られている制度である。連邦個別計画の仕組みについて後に述べることとの関係で、特に幹線道路についていえば、事業許可が下される計画確定の段階に先立って、道路の全国的な整備需要を定めた需要計画が法律として可決され (長距離道路整備法 (Fernstraßenausbaugesetz))、続いて整備すべき道路の始点・終点や大まかな経路、既存の道路網との接続の仕方などが、路線決定 (Linienbestimmung) によって定められる (連邦長距離道路法 (Bundesfernstraßengesetz) 16条1項)¹⁷。

需要計画から路線決定を経て、計画確定 (同法17条以下) へと続くこのような多段階の手続構造は、インフラ事業をめぐる極めて複合的な問題を段階的に処理し、決定を具体化・精緻化させていくことが、後続の手続段階での負担軽減につながり有益であるという、問題の階層化 (Abschichtung) という考え方を示す好例としてよく挙げられるところである¹⁸。

さて、法律形式の需要計画についても、近年の送電線整備の需要増大を受けて、一部の優先すべき事業に限ってではあるが、既に実用化の経験がある。2009年8月に公布・施行された送電系統整備法 (Energieleitungsausbaugesetz)¹⁹には、380kV以上の (超) 高圧送電線にかかる22の事業 (当初は24事業) を列挙した需要計画が、付則として添えられている (1条1項)。この需要計画に採用された事業には、エネルギー経済上の必要性が認められることになり、その認定は、エネルギー経済法43条に基づく後続の計画確定の内容を拘束する (1条2項)。従って計画確定手続では、当該事業の具体的な必要性、すなわち判例・学説のいう計画正当化 (Planrechtfertigung)²⁰の要請の充足を審査せずに済むこと²¹、(手続段階が新たにひとつ増えることになるとしても、) 結果的に計画・決定手続を全体として短縮できることが期待されたわけである。ただ、肝心のその効果のほどは明らかではなく²²、また後に触れるように、別のところでも限界が指摘されていた。

(3) このような需要計画の仕組みは、2011年7月に行われたエネルギー経済法改正によって、同法の適用対象となるすべての高圧送電線整備事業へと拡大された。それにより、規制行政庁である連邦ネットワーク庁 (Bundesnetzagentur) と送電事業者との連携に基づいて、連邦需要計画 (Bundesbedarfsplan) が定められることとなった。

計画策定の流れをエネルギー経済法に沿ってごく簡潔に述べると、まず全ての送電線事業者は、2年ごとに、今後10年から20年を見越した複数の大まかな市場動向予測 (Szenariorahmen)²³を共同で作成し、それに対して連邦ネットワーク庁の許可 (Genehmigung) を受ける (12a条)。続いて事業者は、この市場動向予測を踏まえて送電網発展計画 (Netzentwicklungsplan) を作成し、これを連邦ネットワーク庁へ提出する (12b条)。そこでの審査を経て承認 (Bestätigung) がなされると (12c条)、送電網発展計画は連邦需要計画の草案として、少なくとも4年ごとに連邦政府へ送られ、更に同

¹⁴ さしあたり以下を参照、Steinberg/Wickel/Müller, Fachplanung, 4. Aufl. 2012, § 2, Rn. 1 ff.

¹⁵ 当時の学説の状況について例えば、Steinberg/Wickel/Müller (Fn. 14), § 1, Rn. 154 f.

¹⁶ 詳細は以下を参照、山田洋『道路環境の計画法理論』(信山社、2004年) 203頁以下。

¹⁷ さしあたり以下を参照、Steinberg/Wickel/Müller, Fachplanung (Fn. 14), § 7, Rn. 85 ff.

¹⁸ Steinberg, Die Bewältigung von Infrastrukturvorhaben durch Verwaltungsverfahren – eine Bilanz, ZUR 2011, 340 (341 f.).

¹⁹ Gesetz v. 21. 08. 2009 (BGBl. I S. 2870); 同法について以下を参照、Schirmer, Das Gesetz zur Beschleunigung des Ausbaus der Höchstspannungsnetze, DVBl. 2010, 1349.

²⁰ 例えば、BVerwG, Urteil vom 07.07.1978 – 4 C 79.76 –, BVerwGE 56, 110 (119) [Flughafen Frankfurt a. M.].

²¹ 立法者の認定は、計画が「合理的にみて必要 (vernünftigerweise geboten)」かどうかを審査する裁判所をも拘束する。Steinberg/Wickel/Müller (Fn. 14), § 3, Rn. 104 ff.

²² Lecheler, in: Steinbach (Hrsg.), NABEG/EnLAG/EnWG, 2013, Teil 2 EnLAG, Rn. 197 ff.

²³ 以下の訳を参考にした。但し、その後の同法改正 (Gesetz v. 10. 12. 2015, BGBl. I S. 2194) により手続の細部に変更がある。渡辺・前掲注3、151頁。

じく少なくとも4年ごとに立法機関へ提出される(12e条)。そしてそこでの立法手続を経ると、連邦需要計画法(Bundesbedarfsplangesetz)²⁴が公布されるという流れである²⁵。従来と比較すると、エネルギー経済法の改正によって、需要計画の策定手続は厳格化され、整備の進捗に対する行政の規制権限が強化された。

2015年12月末より施行されている最新の連邦需要計画法²⁶には、43の事業が掲げられている。同計画は、2013年7月以来、新たな需要調査を経て更新された3番目の連邦需要計画となる。なお、ここには、先述した送電系統整備法の需要計画に記載されている22の事業は含まれていない。これら43事業のうち、複数の州又は国を横断する事業として、連邦需要計画上で「A1」もしくは「A2」と表示されたものに限って迅速化法が適用され、従って、それらについてのみにみる連邦個別計画が策定されることとなる(迅速化法2条1項)。現在、43のうち16事業がそれに当たる。

Ⅲ. 連邦個別計画の仕組み

1. 連邦個別計画の策定手続

(1) 上述のように、連邦需要計画の段階では、最新の需要調査に基づき整備が必要な事業が明らかにされる。この段階では各事業について、既存の電力網やほかの事業との結節点が明らかにされ、点的に表示されているにすぎないところ、次の段階に委ねられるのは、それら各地点をどのような経路でつないで事業を実現するかという決定である。そこで次の連邦個別計画の段階では、迅速化法の適用対象となる各事業について、詳細な立地の決定に先立ち、適度な区間ごとに約500mから1.000mの幅をもった帯状の地域が、大まかな予定路線(Trassenkorridor)として決定されることとなる²⁷。迅速化法には、この予定路線の決定に至るまでの連邦個別計画の策定手続が、おおよそ次のように規定されている。

まず手続は、個々の事業について、事業者の申請により開始される(6条)。但し、申請をするかどうかは事業者の自由な判断に委ねられるというわけではなく、ここでも整備の進捗は行政による規制のもとに置かれ、事業者は決められた期間内に申請を行う行政上の義務を負う。事業者は、申請に際してひとつの路線を提案するとともに、考えられる代替案も提示しなければならない。申請がなされると、連邦ネットワーク庁により直ちに申請会議(Antragskonferenz)が開かれ、そこで路線の選定

に向けた調査の枠組みが決定される(7条)。この調査の枠組みに従って必要な資料が事業者から提出されると(8条)、関係官庁や市民の参加手続が実施され(9条、10条)、事業者の資料提出から6ヶ月以内に連邦ネットワーク庁が最終決定(12条)を下すという流れが予定されている²⁸。連邦ネットワーク庁のウェブサイトを確認する限りでは、現時点で16事業のうち3事業について事業者から申請が出され、連邦個別計画の策定手続が進行しているようである²⁹。

(2) 連邦個別計画の策定手続の中でも、予定路線の選定材料となる諸利害を幅広く把握するために重要となるのが参加手続であり、環境影響評価(Umweltverträglichkeitsprüfung)や戦略的環境審査(Strategische Umweltprüfung)といった環境審査が、そのための手続枠組みを提供する。わが国では、2011年4月の環境影響評価法改正により、事業実施段階に先立つ個別事業の位置・規模などの検討段階における配慮書手続が、日本版のいわゆる戦略的環境アセスとして導入されたところである。一方のドイツでは、2004年から2005年にかけて、EU指令の国内法化要請の後押しを受け、計画・プログラムの策定ないし変更段階での戦略的環境審査が導入された³⁰。連邦個別計画も、連邦需要計画とともに、スクリーニング手続によらず戦略的環境審査の実施が義務付けられている(環境影響評価法(Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz)14b条1項1号、同法付則III 1.10、1.11)。なお、後続する計画確定手続においても環境影響評価が実施されるため(同法3b条以下、同法付則19.1)、各段階の審査手続が非効率に重複しないよう、計画の具体化の程度に応じて審査内容を限定するなどの相互調整が求められている(同法14f条3項、迅速化法23条)。

環境影響評価と同じく戦略的環境審査も、本体手続である計画策定手続に統合されており、例えば上述の申請会議はスコーピング手続に対応するなど、環境審査手続との対応を図るための諸規定がみられる(迅速化法7条1項3・4文、8条2文など)。このように、参加手続の基本的な流れは環境影響評価法の規定に沿うものであるが、迅速化法独自の特徴として、口頭審理(Erörterungstermin)が原則として実施されるという点が挙げられる(10条)。ここでは、連邦ネットワーク庁や事業者とともに、資料の縦覧・公開後1ヶ月以内に異議を提出していた一般市民も参加して、提出された異議について口頭で議論が交わされる。それに対して、環境影響評価法に基づく戦略的環境審査に予定されているのは、口頭審理のない簡易的な参加手続の実施のみである(14i条3項)³¹。しかし、許認可段階でよ

²⁴ Gesetz v. 23. 07. 2013 (BGBl. I S. 2543).

²⁵ 概観するものとして、さしあたり以下を参照、Dürner, in: Ziekow (Hrsg.), Handbuch des Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 2014, § 22, Rn. 4f.

²⁶ Gesetz v. 21. 12. 2015 (BGBl. I S. 2490).

²⁷ Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP vom 06.03.2011, BT-Drs. 17/6073, S. 19, 23.

²⁸ 概観するものとして、さしあたり以下を参照、Kment, Bundesfachplanung von Trassenkorridoren für Höchstspannungsleitungen, NVwZ 2015, 616 (623).

²⁹ 連邦ネットワーク庁のウェブサイトを参照: http://www.netzausbau.de/leitungsvorhaben/de.html?cms_map=1 (abgerufen: 27.09.2016).

³⁰ その経緯など詳細は以下を参照、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(110頁)。

³¹ 路線決定などの段階における環境審査でも同様に、簡易の参加手続が予定されている(9条3項)。Steinberg/Wickel/Müller (Fn. 14), § 7, Rn. 38.

うやく口頭審理が実施されても、この時点で提出された代替案を考慮して計画内容の抜本的な見直しを求めるのは現実的に不可能であって、形骸化した口頭審理が却って市民の反発を強めることは、早くから指摘されてきたとおりである³²。連邦個別計画においてこの点が改善されたことは、学説で肯定的に評価されている³³。

(3) 市民が送電線整備に関する手続に参加できる機会、それだけにとどまらない。連邦個別計画策定手続の冒頭に開催される公開の申請会議（迅速化法7条2項）においても、より早期に市民が代替案の検討に関与できる機会が想定されているし、それよりも更に前、すなわち需要計画の策定による需要決定の段階で、市民が意見を表明できる仕組みが新制度のもとで実現されている（エネルギー経済法12a条2・3項、12b条3項、12c条3項）。

このように、早期の市民参加によって目指されているのは、もちろん環境影響をできるだけ早く把握し、それらをほかの諸利害とともに予定路線の検討に取り入れることであるが、それと同時に、多様な立場の主体を交えた透明性の高い議論を通じて、計画に対する市民の信頼と理解（Akzeptanz）を得るという営みにも、極めて重要な位置付けが与えられている³⁴。迅速化法案にも述べられているとおり、従来の制度において送電線整備が遅延してきた原因が、計画に対する市民の理解の欠如や、長引く煩雑な手続過程で更に激しさを増す市民らの反発にあったことを教訓に、新制度では早期の手厚い参加手続が特色のひとつとなっている³⁵。迅速化法案によれば、それによりこれまで平均して約10年かかっていた手続の継続期間が、4年から5年に短縮されると見込まれている³⁶。

2. 連邦個別計画の決定が有する効力

(1) 連邦個別計画の段階を中心とする早期の利害調整によって手続の迅速化を図るという考え方は、上記手続を経て最終決定（迅速化法12条）された連邦個別計画の効力、具体的には、後続の計画確定の段階に向けられた拘束力についてみると、より顕著である。高圧送電線事業を実施するためには、エネルギー経済法43条以下に従って計画確定手続を経る必要があるというのは既に述べたが、複数の州又は国を横断する事業については、エネルギー経済

法とは別に、計画確定手続について定める迅速化法18条以下が適用される。なお、迅速化法に基づく計画確定手続を実施する権限も、同法2条2項に基づく政令により連邦ネットワーク庁に与えられることとなった³⁷。計画確定の段階では、連邦個別計画による500mから1.000mの幅をもつ大まかな予定路線の決定に基づいて、送電線を設置する位置が具体的に指定される。これについて迅速化法には、連邦個別計画の最終決定が後続の計画確定を拘束する（verbindlich）との規定が置かれている（15条1項1文）。

この規定により、前段階で最終決定された予定路線の外側に送電線を設置するという内容の決定を下すことは、計画確定の段階ではもはや許されない。このように解される連邦個別計画の拘束力がいかに厳格かということは、幹線道路の分野で、同じく事業決定に先立って下される路線決定のそれと比較しても明らかである。路線決定も、確かに計画確定に対する行政内部の拘束力を有するとされるものの、行政外部に向けられた路線決定の適法性に関しては、計画確定庁が自ら責任を負い、それに重大な較量瑕疵があることが疑われれば、自身の較量の結果として、異なる決定を下す余地があると解されているからである³⁸。それに対して、連邦個別計画の決定が較量を通じて問い直される余地はなく、逆に行政庁にはそうした再検討義務がないことによって、計画確定手続における審査の負担軽減と手続の迅速化が目指されていると説明されるのである³⁹。事業をめぐる諸問題をこのように段階を経るごとに処理していくことが、まさに先に触れた問題の階層化の趣旨である。

(2) ただ、これと関連して、次のような懸念が指摘されている。まず、先述のとおり連邦個別計画の段階における口頭審理に期待が高まると引き換えに、後続の計画確定手続で行われる口頭審理の機能不全に対する懸念がある。というのは、連邦個別計画の策定手続での異議申立てが、後続の計画確定手続で参加権を行使するための前提要件とされていないためである。従って、計画確定手続の段階ではじめて、既に最終決定された予定路線について、これまで触れられていなかった異議が申立てられるという事態が、手続上起こり得ることとなる⁴⁰。しかし、それによって連邦個別計画の何らかの瑕疵が明らかになったとしても、上に述べた厳格な拘束力ゆえに、その内容をこの段階で改めて問い直すことはもはや不可能である。そのような前提で

³² Steinberg (Fn. 18), ZUR 2011, 340 (343 f.).

³³ Steinberg/Wickel/Müller (Fn. 14), § 7, Rn. 133.

³⁴ Schneider, Akzeptanz für Energieleitungen durch Planungsverfahren, in: Festschrift für Würtensberger, 2013, S. 411 (420 ff.); Heimann, Die aktuelle Netzplanung nach EnWGNovelle und Einführung des NABEG, in: Rodi (Hrsg.), Anspruchsvoller Umweltschutz in der Fach- und Raumplanung, 2012, S. 85 (88 ff., 100 ff.).

³⁵ BT-Drs. 17/6073, S. 18 f.

³⁶ BT-Drs. 17/6073, S. 22.

³⁷ Planfeststellungszuweisungverordnung v. 23. 07. 2013 (BGBl. I S. 2582); これについては基本法に基づく連邦の行政権限に照らして、違憲の疑いが指摘されている。例えば、Durner, Vollzugs- und Verfassungsfragen des NABEG, NuR 2012, 369 (374 ff.).

³⁸ Durner, Die »Bundesfachplanung« im NABEG – Dogmatischer Standort, Bindungswirkung, Prüfprogramm und infrastrukturpolitische Modellfunktion, DVBl. 2013, 1564 (1569); 例えば、BVerwG, Urteil vom 09. 06. 2004 – 9 A 11/03 –, BVerwGE 121, 72, Rn. 64 (=juris).

³⁹ Kment (Fn. 28), NVwZ 2015, 616 (624 f.).

⁴⁰ 参加権をあらかじめ行使しなかった者が、その後の手続から排除（Präklusion）されるという制度はドイツでよくみられるが、シュトゥットガルト中央駅と周辺の整備事業（Stuttgart21）の事案を背景として、送電整備法制では意図的に回避されたという。Durner (Fn. 38), DVBl. 2013, 1564 (1571).

進められる計画確定手続上の口頭審理が、市民の反発を招き、計画を立ち行かなくすることさえないとはいえない⁴¹。多段階計画過程の手続形成に関するこの種の問題は、戦略的環境審査や、公共事業のいわゆる構想段階についての検討が進むわが国にとっても大きな関心事ではなからうか。

そしてもうひとつが、行政外部の私人に対する連邦個別計画の効力とかかわる問題である。迅速化法には、路線決定などと同じく（参照、環境影響評価法15条5項）、同計画の最終決定が私人に対する外部的効力を有さず、計画確定決定に対する法的救済の枠組みでのみ、付随的にその適法性が審査され得ると規定されている（15条3項1・2文）。しかし、路線決定などと異なって、連邦個別計画が行政内部で極めて厳格な拘束力を有するにもかかわらず、連邦個別計画の適法性を直接に争う訴訟が認められないとすれば、連邦個別計画に生じた瑕疵が訂正される機会は、手続過程の最後まで存在しないことになる。このことが学説では大いに波紋を呼んでおり、連邦個別計画に瑕疵がある場合に、迅速化法の文言とは異なる解釈をしてでも、独自の決定を下す権限を計画確定庁に認めるべきか⁴²、それとも、やはり計画確定庁は、そのような場合には申請を拒否する、もしくは連邦個別計画の変更手続を待つしかないのではないかといった議論がある⁴³。手続の迅速化要請に直接影響することだけに、難しい検討を迫られているといえよう。

IV. 連邦個別計画における国土適合性審査

1. 国土整備手続と国土適合性審査

(1) もっとも、連邦個別計画の瑕疵に対する上述のような懸念があるとしても、その瑕疵自体がほとんど生じ得ない制度となっているのであれば、それほど深刻に捉えることはないとの印象を与えるかもしれない。しかしその点も、実は楽観視できる状況にあるとはいえない。規制行政庁である連邦ネットワーク庁にノウハウの蓄積がないばかりか、予定路線を決定するまでに極めて難易度の高い実体判断が求められるからである⁴⁴。そもそも実体判断のあり方については、未だに議論が絶えず、特に問題となるのが、戦略的環境審査とならんで行政庁の判断の核心部分に位置付けられる国土適合性審査（Raumverträglichkeitsprüfung）の内容についてである。これについて述べる前に、従来から国土適合性を審査するための手続として存在する国土整備手続（Raumordnungsverfahren）について、初めに確認しておく必要がある。

繰り返し述べているとおり、新制度のもとで連邦個別計画に最終判断を下すのは、連邦ネットワーク庁という連邦の行政機関である（迅速化法31条）。なぜ連邦レベルの行政機関であるかということ、迅速化法案によれば、事業者に対する窓口をひとつにするという、いわばワンストップ・サービス（„one-stop-shop“）によって、単に事務の効率性・経済性の観点からのみならず、法の適用基準が全国的に統一され、事業者に対する法的安定性が高まることは望ましいと考えられたからである⁴⁵。その背景には、110kV以上の送電線を対象に、連邦個別計画が導入されるかなり前から、計画確定手続に先立ち国土整備の権限を有する各州の行政機関によって、国土整備手続が実施されていたという事情があった（国土整備法（Raumordnungsgesetz）⁴⁶15条、国土整備施行令（Raumordnungsverordnung）1条3文14号）。

(2) 国土整備手続とは、計画確定手続のような許認可手続に先行して、具体的な事業の「国土適合性」を審査するための特別な手続である（国土整備法15条1項1文）⁴⁷。そこでは、国土整備計画に規定される「国土整備の諸要請（Erfordernisse der Raumordnung）」（同法3条1項1号）と一致するかどうか、事業の立地の代替案なども含めて特に審査される。以前、空港整備事業を題材に紹介したことがあるが、ドイツでは各州が、目標（Ziel）や原則（Grundsatz）といった国土整備の諸要請を内容とする国土整備計画（Raumordnungspläne）（同法7条）を策定して、インフラ施設の立地から緑地まで、様々な土地利用を広域的・総合的観点から相互に調和させるための仕組みがある⁴⁸。このような上位の国土整備計画（全体計画）と、長距離道路法やエネルギー経済法などの個別法に基づく事業計画（個別計画）との間にあり、両者を接合する、いわば関節のような動きを担うのが、この国土整備手続である⁴⁹。

同手続の最後に下される審査結果は、行政内部のいわゆる鑑定的所見（Gutachtliche Äußerung）⁵⁰として、後続の計画確定手続において配慮されなければならないとされていることから（同法4条1項1文3号、3条1項4号）、国土整備手続は送電線事業の国土適合性を確保するための手段として、実務で重宝されてきた。とはいえその審査結果が、あくまで配慮（berücksichtigen）されればよく、後述する国土整備の目標のように尊重（beachten）（参照、同法4条1項1文）されなければならないというような厳格な拘束力を欠いている点には批判があった。なぜなら、後から調査検討の瑕疵とみなされないよう、国土整備手続で行われたのと同様の審査が、計画確定手続でも重複

⁴¹ 以下も参照、Gaentzsch, Der Erörterungstermin im Planfeststellungsverfahren - Instrument zur Sachverhaltsaufklärung oder Einladung zur Verfahrensverzögerung?, in: Dolde/Hansmann/Paetow/Schmidt-Abmann (Hrsg.), Festschrift für Sellner, 2010, S. 219 (223 ff.).

⁴² Wagner, Bundesfachplanung für Höchstspannungsleitungen - rechtliche und praktische Belange, DVBl. 2011, 1453 (1458).

⁴³ Durner (Fn. 37), NuR 2012, 369 (373); ders (Fn. 38), DVBl. 2013, 1564 (1571).

⁴⁴ 瑕疵が生じるリスクについて、Nebel/Riese, in: Steinbach (Fn. 22), NABEG § 5, Rn 64 ff.; Durner (Fn. 37), NuR 2012, 369 (373).

⁴⁵ BT-Drs. 17/6073, S. 5, 21.

⁴⁶ Gesetz v. 22. 12. 2008 (BGBl. I S. 2986).

⁴⁷ さしあたり以下を参照、Steinberg/Wickel/Müller (Fn. 14), § 7, Rn. 64 ff.; 山田洋『大規模施設設置手続の法構造』（信山社、1995年）240頁。

⁴⁸ 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—その可能性と限界—」橋法学12巻3号（2013年）1181頁（1199頁）。

⁴⁹ Steinberg/Wickel/Müller (Fn. 14), § 7, Rn. 64.

⁵⁰ 例えば、BverwG, Urteil v. 20. 01. 1984 - 4 C 43.81 -, BVerwGE 68, 311 (318).

して行われるという事態が生じていたからである⁵¹。先に触れた2009年の送電系統整備法により、送電線整備の迅速化に思ったほどの効果がみられなかった理由のひとつはここにある。

2. 連邦個別計画における較量決定

(1) 従って、このような性質をもつ国土整備手続と、計画確定手続を厳格に拘束する(迅速化法15条1項1文)連邦個別計画とは、一見すると対照的な手法であるようにも思われる。しかし、予定路線の決定で求められる審査のあり方に着目すると、国土整備手続で行われる国土適合性審査との共通性が次第に明らかとなるのは興味深い。というのは迅速化法には、特に予定路線が目標や原則などの国土整備の諸要請に一致し、国土にとって重要な計画や措置と調和するかどうかを審査するよう求める規定があり(5条1項4文)、この規定の文言は、国土整備手続の審査について定める国土整備法15条2文後半部分とほぼ等しい。更に、規定の文言からのみならず、迅速化法の適用事業に対しては、国土整備手続が実施されないという迅速化法の制度設計からも(28条1文)、両者の機能的な代替関係が意図されていることが明白となる⁵²。

とはいえ、そのことをもって、連邦個別計画の本質が国土整備手続(のみ)にあると捉えることに対しては、ドイツの多くの論者は慎重である⁵³。よく引き合いに出されるのは、連邦個別計画を決定するに当たって、「予定路線での事業の実現に、主たる(überwiegend)公的・私的利益が対立(entgegenstehen)しないかどうか」が審査されなければならないとする迅速化法上の規定である(迅速化法5条1項3文)。何が主たる利害を明らかにするためには、あらゆる公的・私的利益の包括的な較量を行うことが必要となるのであるから、国土適合性審査を審査の基礎とするにしても、国土整備手続と異なりそれに尽きるものではないというのである⁵⁴。加えて、連邦個別計画では、事業者から提示される代替案にとどまらず(参照、国土整備法15条1項3文)、可能性のある代替案がより広く評価の対象とされなければならないことも(迅速化法5条1項5文)、同じく国土整備手続と一線を画する見解に与するものであろう。迅速化法の立法者も、連邦個別計画を国土整備手続の手法の延長線上にみるのではなく、逆に「高圧

送電線に限定した独自の(sui generis)個別計画」であると表現していた⁵⁵。

(2) 連邦個別計画の法的性質をめぐって、国土整備手続との関係でこのような議論が生じる所以は、もっぱら迅速化法4条以下の規定に関する立法権限の分類にある。よく知られているとおり、ドイツでは、基本法が連邦に立法権限を付与していない限り、原則として州が立法権限を有する(70条1項)。そして基本法が連邦に立法権限を付与している場合のひとつとして、連邦が立法権限を行使していない限り、その範囲内でのみ州が立法権限を有するという競合的立法(Konkurrierende Gesetzgebung)権限があり(72条1項)、国土整備(74条1項31号)も、エネルギー経済を含む経済法(74条1項11号)も、ともにこの競合的立法権限の範疇に属する事項である⁵⁶。

そうであれば、両者の分類が大きな差異を生むことはないようにも思われようが、国土整備の領域については基本法で、いわゆる州の離反立法(Abweichende Gesetzgebung)が認められている点に大きな違いがある(72条3項1文4号)。従って、連邦個別計画の分類如何によっては、連邦の法政策に対抗する州に、例えば国土整備手続を再導入するような、迅速化法に離反する州法を後から制定する可能性が認められかねないこととなり、これが大きな争点となっているのである⁵⁷。もっとも法理論上は、国土整備の領域に属する事項であっても、州の離反立法は認められないと主張することは不可能ではないといわれている。連邦には、事物の本質から(kraft Natur der Sache)、国家全体にかかわる国土整備についての不文の立法権限が与えられているというのが⁵⁸、極めて争いはあるものの、支配的学説だからである⁵⁹。

(3) このような連邦・州の立法権限をめぐるドイツの連邦制特有の論点に、これ以上踏み込むことはしない。連邦個別計画の分類そのものについての議論よりも、むしろそこから、いかなる実体的審査基準が導かれるかということの方が、これまで計画裁量の統制手法に関するドイツの議論を参照し続けてきたわが国にとって、より興味深い問いであろう。上述のように、連邦個別計画の決定が較量決定であるという一般的な理解を出発点にしても、現時点では未だ審査についての綿密な体系が確立しているとはいえない。

国土整備手続と一定の代替関係にある連邦個別計画

⁵¹ BT-Drs. 17/6073, S. 5; *Schmidtchen*, Klimagerechte Energieversorgung im Raumordnungsrecht, 2014, S. 160 f.

⁵² 従って、連邦個別計画について例えば、「個別計画の衣をまとった」国土整備の実施であるとして、*Erbguth*, Energiewende: großräumige Steuerung der Elektrizitätsversorgung zwischen Bund und Ländern, NVwZ 2012, 326 (328);あるいは国土整備の特別な手続であるとして、*Schmidtchen* (Fn. 51), S. 167.

⁵³ もっとも法学の立場ではそうであっても、政治の場では「連邦が実施する国土整備手続」といった表現もみられるという。*Durner* (Fn. 38), DVBl. 2013, 1564 (1567).

⁵⁴ *Kment* (Fn. 28), NVwZ 2015, 616 (618); *Schlacke*, Bundesfachplanung für Höchstspannungsleitungen, NVwZ 2015, 626 (627 f.); 国土適合性を審査して確認する(feststellen)だけではなく、必要であれば更に、較量決定を通じて適切な調和を生み出す(herstellen)ことも求められるとして、予定路線の決定が2段階から成ると説明されることがある。*Nebel/Riese*, in: Steinbach (Fn. 22), NABEG § 5, Rn 68.

⁵⁵ BT-Drs. 17/6073, S. 19.

⁵⁶ 立法権限について大きな変更があった2006年の第一次連邦制改革について、さしあたり以下を参照、服部高宏「ドイツ連邦制改革」ドイツ研究42号(2008年)107頁。

⁵⁷ *Durner* (Fn. 37), NuR 2012, 369 (372 f.); *Schmidtchen* (Fn. 51), S. 179 ff.

⁵⁸ BVerfG, Gutachten v. 16. 06. 1954 - 1 PBvV 2/52 -, BVerfGE 3, 407, Rn. 87 (= juris) [Baurechtsgutachten].

⁵⁹ 基本法改正の当初からある学説の対立状況について、詳細はさしあたり以下を参照、*Hoppe*, Kompetenz-Debakel für die „Raumordnung“ durch die Föderalismusreform infolge der uneingeschränkten Abweichungszuständigkeit der Länder?, DVBl 2007, 144.

を、やはり国土整備の手法であるとみれば、そこでの較量は国土整備計画を策定する際のそれに近い、分野横断的かつ中立的観点からの利害調整であるということになる⁶⁰。ただ、迅速化法では、送電線事業の実現に「際立った (überragend) 公益」(1条3文) を認める旨の規定がおかれているため、連邦個別計画を決定する際の較量には、送電線事業の実施という公益に特別な取り扱いが求められているとの理解も成り立ち得る。当該事業の実施と対立する諸利害がそのような際立った公益を凌駕しない限り、予定路線の決定は断行されることになるわけで、そうであれば中立的というよりは、エネルギー経済という特定の観点に軸足を置いた較量であるとも考えられることになる⁶¹。

3. 連邦個別計画と州の国土整備計画との関係

(1) このような較量の仕方、ないしは較量に取り込まれる諸利害の評価や重み付け以前の問題として、予定路線を決定する際に、国土整備の諸要請をどのように較量に取り込むべきか、あるいはそもそも較量に取り込まれるべき国土整備の諸要請とは何を指すのかという点についても、実は学説は錯綜している。それについて具体的に述べる前に、国土整備計画の仕組みについて、この論点と関係する限りで若干の説明を加えておきたい。

先にも触れたとおり、「国土整備の諸要請」(国土整備法3条1項1号)とは、州の国土整備計画上で「目標」や「原則」などとして記載された規定のことである(同法3条1項2・3号)。国土整備の原則が、後続の計画・決定段階における較量の過程で一考慮要素とされるにすぎず、より重要な利益を前にすれば覆されることもあり得るのに対して、国土整備の目標は、そこで更に具体化されることはあっても覆されてはならない、条文の言葉でいえば、尊重 (beachten) されなければならない規定である(同法4条1項1文)⁶²。後者は、較量に組み込まれるというより、較量をいわば外側から厳格に拘束する規定であり、その意味で連邦個別計画の拘束力との類似性も指摘される⁶³。多段階計画過程で頻りに争点となるのは、そのためもっぱらこちらである。例えば空港整備事業に際して、州の国土整備計画で目標の形式によって空港の立地があらかじめ指定されている場合、計画確定手続の段階で、改めて代替案評価を実施するなどしてほかの立地を選定し直すことは、基

本的に許されない旨の判断を示した近年の連邦行政裁判所判決がある⁶⁴。

従って、国土整備法に基づくこのような仕組みとの関係で、既に別の土地利用を指定しているなど、ある予定路線と相容れない内容を含む目標規定の扱い方が次のように問題となるのである。すなわち、そのような目標規定が、連邦個別計画を策定する連邦ネットワーク庁の較量で厳格に尊重されなければならないのか、それともそれは一考慮要素であるにすぎず、際立った公益を前にすれば覆されることもあり得るのかどうかをめぐって、ドイツの学説を二分する大論争が生じている。

(2) 改めて、目標規定の拘束力について定める国土整備法の条文を確認すると、「国土にとって重要な公的主体の計画」(国土整備法4条1項1文1号)では、国土整備の目標は尊重されなければならないとあり、連邦個別計画がそのような計画に含まれることについては多くの学説が認めるところである⁶⁵。論争を生じさせているのはむしろ、迅速化法上に規定された、「連邦個別計画は州の計画 (Landesplanungen) に対して原則として優位する」(迅速化法15条1項2文)との一文である。政府による当初の迅速化法案では、連邦個別計画は「州の個別計画 (Landesfachplanungen)」に対して優位すると規定されていたが、同規定は連邦議会に設置された経済委員会の提案に基づき、国土整備計画のような州の全体計画にも及ぶよう⁶⁶、現行規定のように修正されたという経緯がある⁶⁷。先例とされたのは、同じく連邦の行政機関によって下される路線決定について、「狭域計画 (Ortsplanungen) や州の計画に対して原則として優位する」(連邦長距離道路法16条3項3文)との規定であった。

迅速化法15条1項2文に対するひとつの解釈として示されるのが、国土整備の目標規定から連邦ネットワーク庁の較量に対して及ぶ厳格な拘束力は、これによって否定されるとするものである⁶⁸。確かに、先例とされた連邦長距離道路法16条3項3文の規定が、連邦の行政機関に対する目標規定の厳格な拘束力を否定するとの解釈は従来から示されていたところで⁶⁹、それを迅速化法にも応用したものである。

(3) しかしながら、連邦個別計画の策定過程に向けられたこのような解釈に対しては、迅速化法全体における当該規定の位置付けに着目して、強い異論が有り得よう。な

⁶⁰ Koch, Energie-Infrastrukturrecht zwischen Raumordnung und Fachplanung – das Beispiel der Bundesfachplanung „Trassenkorridore“, in: Schlacke/Schubert (Hrsg.), Energie-Infrastrukturrecht, 2015, S. 65 (66 f.).

⁶¹ Kment (Fn. 28), NVwZ 2016, 616 (622); Schlacke (Fn. 54), NVwZ 2015, 626 (627 f.); 通常の較量とは異なり、連邦個別計画に独自の「重み付けが盛り込まれた較量 (Gewichtete Abwägung)」であるという、Nebel/Riese, in: Steinbach (Fn. 22), NABEG § 5, Rn 68.

⁶² さしあたり以下を参照、山本・前掲注48, 1200頁。

⁶³ Durner (Fn. 38), DVBl. 2013, 1564 (1568).

⁶⁴ 国際空港の立地選定は、(計画確定ではなく)「優先的に国土整備による決定」であるとして、BVerwG, Urteil vom 16.03.2006 – 4 A 1075/04 –, BVerwGE 125, 116, Rn. 72 [Flughafen Berlin-Schönefeld]; 同判決について、詳細は以下を参照、山本・前掲注48, 1208頁。

⁶⁵ ただ、争いが無いわけではない。Appel, Bundesfachplanung versus landesplanerische Ziele der Raumordnung, NVwZ 2013, 457 (458 f.); Koch (Fn. 60), S. 65 (70 ff.).

⁶⁶ 明文に規定はないが、同じく全体計画に属するゲマインデの計画との関係について、Kümper, Das Verhältnis der Bundesfachplanung nach § § 4 ff. NABEG zur kommunalen Bauleitplanung, DÖV 2015, 278.

⁶⁷ BT-Drs. 17/6073, S. 10; BT-Drs. 17/6366, S. 19.

⁶⁸ Appel (Fn. 65), NVwZ 2013, 457 (460); Durner (Fn. 37), NuR 2012, 369 (373 ff.).

⁶⁹ 但し、強い批判がある。Kümper, Das Verhältnis der Bundesfachplanung nach § § 4 ff. NABEG zur Raumordnung der Länder, NVwZ 2014, 1409 (1412); Koch (Fn. 6058), S. 65 (80 f.).

げならこの迅速化法15条は、「連邦個別計画の拘束力」との表題が付されているとおり、連邦個別計画から発生する法効果の側についての規定であり、どのように連邦個別計画を定めるかという法律要件の側については、むしろこれまで言及してきた迅速化法5条に規定されているはずだからである⁷⁰。そうであるとすれば、同法15条1項2文は、将来策定される州の国土整備計画が連邦個別計画の内容に拘束されることというにとどまり、既に存在する州の計画は、ここでは念頭に置かれていないということになる。迅速化法案における同規定の趣旨説明でも、述べられているのは州に向けられた要請であった⁷¹。

このような仕組み解釈に従えば、検討している予定路線が国土整備の目標規定と相容れない場合には、それに対する異議 (Widerspruch) を申し立て、所定の要件が満たされてはじめて拘束力が解除されるという、国土整備法上の特別な制度を利用すべきであるということになる (国土整備法5条)⁷²。この制度では、国土整備計画の策定中でも、もしくはエネルギー転換前の価値判断により策定された目標規定との対立がある場合などには、事後的にでも、連邦は異議を申し立てることが可能である。

もっとも、迅速化法15条の射程を、このように将来策定される国土整備計画に限定することに対しては、連邦の行政機関が利害調整を一手に引き受けることで、複数の州や国を横断する送電線整備事業の迅速化を図るという法の目的 (1条) に照らした批判は、十分考えられよう⁷³。その場合、目標規定の厳格な拘束力を否定することによって、確かにその目的の達成が期待される一方で、やはり連邦個別計画の審査対象の基礎的な要素が、目標を含む国土整備の諸要請との整合性確保にあるという点を念頭に置きつつ、慎重な考察が必要となると思われる。いずれの説をとるにせよ、連邦個別計画は州の計画に対して「原則として (grundsätzlich) 優先する」という法効果が何を意味するのかについても、更なる検討が必要となることにも鑑みれば⁷⁴、ドイツにおける今後の議論の行く末には、暫く見通しが立ちそうにないといわざるを得ない。

V. むすびにかえて

(1) これまでみてきたように、迅速化法に基づく新たな法制度では、予定路線の決定という最も難しい局面を担う連邦個別計画の段階で集中的に利害調整が行われ、そこで解決済みとされた問題が、後続の計画確定手続の段階で

再び蒸し返されないことによる問題の階層化の仕組みによって、送電線整備手続の大幅な迅速化が目指されている。しかしながら、そのような制度設計は、既存の複数の計画手法を織り交ぜたような連邦個別計画の難解な性質を生み出し⁷⁵、それにより手続法・実体法の両面において、手続迅速化の効果左右する不明点を多くはらんでいる。とりわけ急がれるのは、連邦個別計画を策定する際の審査ないし較量の内容について、理論的体系化がなされることであろう。

(2) とはいえ見方を変えて、そのような連邦個別計画の内容解明に、現代国家が持続可能な発展を続けるためのひとつの手掛かりを見出そうとするのは少々大げさであろうか。自然環境・景観の保全や居住地域、交通施設などによる様々な土地利用との起こり得る衝突をできるだけ早く回避すべく、較量を通じて広域のかつ分野横断的観点から諸利害を同時進行的に調整するための検討プロセスの体系化は、未曾有の自然災害や自然生態系の変化、インフラ事業によるイムミッションへの対応など、不確実さを抱える多くの現代的政策課題に共通して求められることであろう⁷⁶。そのことは、冒頭に触れた立地規制による風力発電施設の普及促進にも当てはまる⁷⁷。そうであれば、連邦個別計画に求められる「あらゆる公的・私的利害の包括的な較量」の内容を明らかにすることで、現代版土地利用計画のあり方を探る手掛かりとなるように思われるのである。すなわち、従来のように単に土地利用を確保しておくという意味にとどまらない⁷⁸、国土の将来像をいかに持続可能な方法で形成していくか、いってみれば未来創造的な土地利用計画とはいかなるものかについても、何らかの理論的示唆が得られるのではなかろうか。

そのような問題意識をもって改めてドイツに目を向けると、国土整備計画や計画確定、連邦個別計画など、土地利用に関する各種計画手法に応じた様々な較量の特色があることを踏まえ、「適応 (順応) 的な (adaptive)」較量とは何かを明らかにしようとする試みがあることは興味深い⁷⁹。「適応 (Adaption)」という、「緩和 (Mitigation)」と並ぶ気候変動への対応の仕方として馴染みがあるが、ここではそれは気候変動にとどまらない、経験による予測や評価が通用しない現代的な政策課題全般を対象とした、極めて広い意味で使われている。こうした考察を更に進める一助となるであろう、連邦個別計画をめぐる今後の議論の展開を引き続き注視していく必要があるであろう。

⁷⁰ Kment (Fn. 28), NVwZ 2016, 616 (620); Kümpfer (Fn. 69), NVwZ 2014, 1409 (1413); Koch (Fn. 6058), S. 65 (78).

⁷¹ BT-Drs. 17/6073, S. 27.

⁷² Koch (Fn. 60), S. 65 (74 ff.).

⁷³ Appel (Fn. 65), NVwZ 2013, 457 (457 f.).

⁷⁴ Weghake, Bundesfachplanungen versus Landesplanungen – Inhalt und Umfang der Vorrangwirkung bei Planungen nach dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz, DVBl. 2016, 271 (271 f.).

⁷⁵ Dürner (Fn. 38), DVBl. 2013, 1564 (1567 ff.).

⁷⁶ 気候変動にともなう洪水発生への能動的な対応 (適応) を可能にするドイツの土地利用計画の仕組みについて、山田洋「洪水防衛と土地利用計画—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。

⁷⁷ それに対して立地規制の分権化の動きについて、批判的見解も含めて、高橋・173頁以下。

⁷⁸ Kment, Raumordnung unter Ungewissheit, ZUR 2011, 127 (128).

⁷⁹ Kment, Die Bewältigung von Nichtwissen durch adaptive Abwägung – zugleich ein Beitrag zur Dogmatik der Abwägung, ZUR 2016, 331.

