

# 大規模施設設置手続と市民

——シュツットガルト21を巡る議論—— (1)

野 田 崇

## 目次

### 序章

- 1 はじめに
- 2 ドイツにおける参加手続の発展
- 3 手続迅速化
- 4 破綻？

### 第1章 シュツットガルト21

#### 第1節 長距離鉄道整備の制度

- 1 需要計画
- 2 国土整備計画
- 3 国土整備手続
- 4 計画確定手続

#### 第2節 シュツットガルト21の経緯

- 1 事業が決まるまで
- 2 反対運動
- 3 和解手続（以上本号）

### 第2章 反応

### 第3章 若干の検討

## 序章

### 1 はじめに

本稿は、ドイツ南西部バーデン＝ヴュルテンベルク州（以下 BW という

う。)の州都シュツットガルト市で2010年夏に発生した、大規模な交通インフラ事業に対する激しい反対運動と、それをきっかけとする、インフラ施設設置手続のあり方、とりわけ手続への公衆参加のあり方を巡る議論の状況を素描し、若干の検討を加えるものである。

## 2 ドイツにおける参加手続の発展

ドイツの行政法は実体法中心的思考をとってきたと言われるが<sup>(1)</sup>、その中で、参加手続はもっぱら、個別事例において行政庁が実体法の定めを具体化する際に用いる、情報収集手段であると考えられていた<sup>(2)</sup>。このように、手続の機能を、行政決定の適法性および適切性の確保、それを通じた市民の権利保護に見出す思考は、基本的には現在でも保たれているものと思われる<sup>(3)</sup>。他方で、行政手続に、実定法の実現に奉仕するという手段的な機能以外の機能、たとえば行政決定に対する受容の促進や市民の公共心の向上<sup>(4)</sup>、さらに行政決定を民主的に正統化する機能を見出す見解もある<sup>(5)</sup>。行政手続、とりわけ参加手続にこのような機能まで見出すかはともかく、ドイツでは行政決定に対する利害関係人ないし市民の参加手続が発展してきた。

すでに1970年代のブランド政権による「行政の民主化」の1つとして、都市計画分野で早期市民参加、すなわち、計画案が完成される前の段階での公衆参加手続が導入され<sup>(6)</sup>、計画策定の際の住民ないし公衆参加手続が充実されてきた。もっとも、計画確定手続においては伝統的に、公衆参加とは利害関係人を対象とした計画案の公告縦覧・異議提出にとどまっていた<sup>(7)</sup>。

1990年代に入ると、個別事業の許可手続に環境アセスメントが導入された。環境アセスメントはEU指令の国内法化措置として導入されたが、個別事業の許可段階を対象とした環境アセスメントも<sup>(8)</sup>、個別事業の前段階の計画を対象とした戦略的環境アセスメントも<sup>(9)</sup>、それぞれ公衆参加手続

を含んでおり、環境アセスメントの側面からも参加手続が充実してきた。

このように、ドイツでは住民・市民の参加手続を含めた大規模施設設置手続が充実されてきたのであり、日本でも従来から「お手本」として研究対象とされてきた<sup>(10)</sup>。しかし他方で、近年のドイツには、公衆参加の拡充、大規模施設設置手続における市民の地位の向上とは対立するもう1つの流れが存在する。

### 3 手続迅速化

1990年のドイツ再統一、さらに1993年のマーストリヒト条約による欧州共同体の成立をきっかけとして、旧東ドイツの復興のためにも、また欧州域内での立地競争に勝つためにも、投資環境の改善による競争力強化の必要性が叫ばれた<sup>(11)</sup>。交通インフラに限ってみても、1991年の交通計画迅速化法<sup>(12)</sup>（以下1991年法という。）は、旧東ドイツ地区とベルリンにおける交通インフラ整備事業等のための計画確定手続について、討議期日 [Erörterungstermin] の実施を任意化し、事業計画を巡る訴訟の第1審裁判所を連邦行政裁判所とするなど、事業の実現までの時間を短縮するための措置が取られた<sup>(13)</sup>。この立法によりインフラのための計画確定決定が確定力を得るまでの期間が最短1年半にまで短縮されるなど、手続の迅速化効果が認められた<sup>(14)</sup>。そのため、2006年に、インフラ計画迅速化法<sup>(15)</sup>（以下、2006年法という。）が制定され、1991年法が定める手続迅速化措置を6本のインフラ整備法律へ導入した<sup>(16)</sup>。その主な内容は、第一に、討議期日の実施の任意化である<sup>(17)</sup>。一般法である行政手続法によれば、計画確定手続にあっては、計画案に対する行政庁の意見書提出、利害関係人の異議提出が行われた後で、聴聞行政庁、事業者、利害関係人、異議提出者などとの間で、適時に提出された意見および異議に関する討議 [Eröretung] が行われなければならない（行政手続法73条6項1文）。しかし列挙されたインフラ

整備諸法では、一般法の修正として「聴聞行政庁は、討議を行わないことができる。」と規定された（一般鉄道法18 a 条 5 号 1 文など）。次に、計画確定決定に代えて計画許可 [Plangenehmigung] を発付し得る場合が拡大された（一般鉄道法18 b 条）。また、計画確定決定および計画許可に有効期限が設定された。それらは、確定力の発生から10年以内に実施されない場合、効力を失う（一般鉄道法18 c 条 1 号）。さらに、計画確定決定のうち一定の重要性を持つものに対する争いについては、連邦行政裁判所が第 1 審にして最終審とされ、<sup>(18)</sup> 取消訴訟の提起に伴う執行停止効がなくなった。<sup>(19)</sup>

このように、ドイツにおいては1970年代以降、空間や環境に大きな影響を及ぼす事業を可能にする計画について、一方では利害関係人ないし公衆の参加手続を充実させつつ、他方で1990年代以降は、環境アセスメントの導入による参加の促進とともに、手続迅速化のために参加手続の省略や訴訟による救済の可能性の縮減が進められてきたのである。

しかし、手続迅速化のために参加手続を縮減することに対しては、参加手続が利害関係人や公衆における当該事業の受容を促進する効果を持ち、のちの紛争を予防し得るという期待から、批判も存在した。それによれば、参加手続はむしろ事業実現までにかかる時間を短縮し得るとされる。<sup>(20)</sup>そして、後述する通り、2013年行政手続法改正により、事業実現までの期間短縮を期して、一定の事業計画については、許可ないし計画確定手続の申請以前に、事業者が自主的に参加手続を実施するよう行政庁が促す制度が導入された。

では、個別事業実施のための許可・計画画定決定手続に着目した参加手続の充実策は、実際に事業に対する公衆の受容度を改善し得るのだろうか、さらには、大規模インフラ事業に関わる公衆参加手続は、そもそも何のために行われるものなのだろうか。

#### 4 破綻？

この論点に改めて注目が集まるきっかけとなった出来事が、2010年夏に多くの負傷者を出した、鉄道事業計画シュツットガルト21に対する反対運動<sup>(21)</sup>であった。

シュツットガルトーウルム間的高速鉄道専用線新設とシュツットガルト中央駅新築、鉄道用地跡地再開発等からなるビッグプロジェクト「シュツットガルト21」は、1980年代半ばから検討されてきたが、早くも1996年ごろから始まった反対運動は、2007年ごろから徐々に高まり、ついに2010年9月30日に多数の負傷者と逮捕者を出す事態にまで発展した。その後、事態を解決すべく、反対派と賛成派の代表者を集めた和解手続が行われ、2011年11月には、州による費用負担の是非を問う州民投票が行われた。

度重なる公衆参加を含めた法律上の手続を経て適法に計画確定決定にまで至った事業に対して激しい反対運動が行われ、適法な行政決定が和解手続の場で見直しの対象とされたことは、深刻に受け止められた。「民主政のテストケース」<sup>(22)</sup>、「ポストデモクラシー」<sup>(23)</sup>、「議会政の危機」<sup>(24)</sup>といった標語に見られるように、間接民主政の限界やより広く政治の在り方が問われたのである。また、本稿で紹介するように行政法学の注目も集めた。「代表民主政は危機にあるのか？」という全体テーマのもとで行われた2012年の国法学者大会の4つの報告テーマのうちの1つが「民主的法治国としての挑戦としての大規模事業」<sup>(25)</sup>であったこと、また同じく2012年に開催された第69回ドイツ法曹大会の公法部門も大規模プロジェクトにおける市民参加をテーマとしていたことは、その象徴であったといえよう。<sup>(26)</sup>

以下では、まず長距離鉄道を設置するための法制度を、公衆参加に着目して概観した上で、シュツットガルト21の構想が完成され、法定手続を経て決定された後、激しい反対運動のために和解と州民投票が行われるにいたった経緯をみる（第1章）。次に、反対運動や和解手続を受けて学説

上展開された、大規模施設設置における市民の役割や手続の在り方に関する議論を紹介し（第2章）、若干の検討を加える（第3章）。

なお、本稿で行う議論は広域的ないし全国的意義を持つ、大規模インフラ事業を念頭においており、地区レベルで行われる事業のための手続における地域住民の地位・役割は議論の対象とはしない。

## 第1章 シュツットガルト<sup>21</sup>

### 第1節 長距離鉄道整備の制度

本節では、長距離鉄道整備のための法定手続を、公衆参加手続を中心に紹介する。以下で述べるように、制度上は各計画段階で公衆ないし利害関係人に対して情報が提供され、参加機会も保障されている。したがって、ドイツの大規模施設設置手続において市民の参加機会が制度上不充分であるとはいえないのである。

#### 1. 需要計画 [Bedarfsplan]

鉄道施設の新設および拡張は、多段階的な計画に基づいて行われる。第一段階は、連邦レベルで策定される需要計画 [Bedarfsplan] である。連邦政府は基本法上、連邦遠距離道路（基本法90条）、連邦鉄道（基本法87e条）、連邦水路（基本法89条2項）について建設と維持管理の責任を負っている。それら各交通手段を、財政を勘案しつつ建設および維持管理してゆくために、連邦交通省 [Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur] により連邦交通路計画 [Bundesverkehrswegeplan] が策定され、閣議決定される。連邦交通路計画においては、各交通手段について、新たな整備の必要性とそのための費用が示され、資金配分の大枠が設定される。<sup>(27)</sup> 連邦交通路計画は法律に基づかない計画であり、行政内部的拘束力を持つにとどまるが、その中に示された需要のうち、連邦遠距離道路に関

6(256) 法と政治 65巻2号 (2014年8月)

するものと連邦鉄道に関するものは、それぞれ連邦遠距離道路整備法<sup>(28)</sup>ないし連邦鉄道整備法の別表として同法の一部となる<sup>(29)</sup>。個別路線の整備計画は、この需要計画の中に位置づけられる<sup>(30)</sup>。連邦の鉄道網整備はこの需要計画に<sup>(31)</sup>従って実施され（同法1条1項）、需要計画に定められた需要 [Bedarf] は、本節の最後に説明する、鉄道施設設置のための計画確定 [Planfeststellung] を拘束する（同法1条2項）。需要計画で挙げられている路線は、「緊急の需要 [vordringlicher Bedarf] と「その他の需要 [weiterer Bedarf]」とに区分されており、鉄道の拡張および新設は需要計画中に示された優先度に従って行われる（同法2条1項）。鉄道事業計画シュツットガルト21の主要部分を構成する、「シュツットガルトーウルムーアウグスブルク拡張・新設計画 [ABS/NBS Stuttgart-Ulm-Augsburg]」は、「緊急の需要」に位置づけられていた。この法律は同時に、連邦鉄道の線路の建設には連邦の資金が投入されることを定めている（同法8条1項）。ただし、需要計画に位置づけられた事業の実施と資金調達については、連邦鉄道と費用を負担する地域団体との間で契約が締結されるべきことが定められており（同法9条1文）、連邦を含めて州、自治体がそれぞれ費用を分担することが想定されている。

上述したように、需要計画はのちの計画確定に対して拘束力を有するとされている（連邦鉄道整備法1条2項）。すなわち、需要計画の定めを通じて、当該事業が、当該事業の根拠法律の目的に照らして合理的に必要とされていることが確定される（計画正当化 [Planrechtfertigung]）。立法者による個別路線の需要の決定が、立法裁量を超えて違法となるのは、当該事業について、立法者の想定を正当化し得るような需要が明らかに全く存在しない場合のみである<sup>(32)</sup>。そのような場合は稀であると考えられるので、計画確定手続の段階で当該事業の必要性を改めて問題にする余地は極めて限られることになる<sup>(33)</sup>。

需要計画は、環境親和性審査法別表4の1.1にいう「連邦レベルの交通路計画」に当たるので、同法14b条の定める「戦略的環境調査 [strategische Umweltprüfung (SUP)]」を実施しなければならない<sup>(35)</sup>。その際、「利害関係ある公衆」に対して、公告縦覧・意見書提出の形式での参加機会が与えられている（環境親和性審査法14i条1項、9項<sup>(36)(37)</sup>）。

以上は国内法レベルの計画であるが、欧州共同体レベルでも交通網整備計画が存在する。欧州議会と欧州連合理事会は1996年に、「トランス・ヨーロッパ交通網整備のための指針 [Leitlinien für den Aufbau eines trans-europäischen Verkehrsnetz]<sup>(38)</sup>」を決定した。この指針は、欧州共同体の全域にわたる陸海空に及ぶ交通網の総合的整備を目指したものであり、欧州共同体条約154条および155条に基づいて、加盟各国が優先的に整備すべき自動車専用道路網および高規格道路網、高速鉄道網、内航水運のための河川および運河、海運、空港、およびそれらのマネジメントシステムについて定めている。そのうちの高速度鉄道網の構成要素の1つとして、加盟各国の関係諸都市、諸地域および諸商工会議所が提唱していた、パリーブラチスラバ間を結ぶ高速鉄道構想 Magistrale für Europa が採用され、シュツットガルトーウルム間の高速度鉄道計画もそこへ組み込まれていた<sup>(42)</sup>。

この指針は、国内の交通路計画策定に対して、法律上の需要計画と同等の拘束力を有する<sup>(43)</sup>。もっとも、関係各国は計画の実現を義務付けられているのではなく、計画の熟度と財政的可能性の範囲内で、指針に定められた路線の実現を優先すべきことが求められるにとどまる<sup>(44)</sup>。この指針は個別の計画確定との関係でも法的効果を有する。指針に位置づけられた事業の必要性 [Erforderlichkeit] を、計画正当化 [Planrechtfertigung] のレベルで否定することはできない<sup>(45)</sup>。また、衡量における代替案審査のレベルでは、指針に示された道路網の構築にとって有益でない路線案を考慮しないことは、衡量上の瑕疵には当たらないとされる<sup>(46)</sup>。

以上のように、シュツットガルト21には、最上位の計画として連邦交通路計画および需要計画、加えて欧州レベルでの交通網整備構想が存在した。いずれも、連邦政府や連邦議会、または欧州議会および欧州連合理事会という、その構成員が選挙により選出された、または代表機関の信任を受けたという意味で民主的な政治機関が決定したものであるから、シュツットガルト21を実現する必要性は、容易には覆しえない形で政治的に決定されていたのである。

## 2. 国土整備計画

大規模なインフラ施設の立地および経路を定めるにあたって、国土整備法<sup>(47)</sup>に基づいて策定される国土整備計画 [Raumordnungsplanung] は決定的な役割を演じている。<sup>(48)</sup> 国土整備計画は、ラント全域について策定されるラント国土整備計画 [landesweiter Raumordnungsplan] と、ラントの一部について策定される広域計画 [Regionalplan] とからなる (国土整備法 8 条 1 項)。交通インフラの経路 (国土整備法 8 条 5 項 1 文 3 号) も、国土整備計画中に、通例は国土整備の「目標 [Ziel]」 (国土整備法 3 条 1 項 2 号) として指定される。<sup>(49)</sup> 国土整備の「目標」として定められた事項は、拘束力を有する (国土整備法 3 条 1 項 2 号)。その定めは、のちの段階で行われる、計画確定決定や建設管理計画 [Bauleitplanung] の策定の際に遵守されなければならない (国土整備法 4 条 1 項 1 文)。

国土整備計画も、環境親和性審査法別表 3 にいう「計画および綱領」に含まれるので (別表 3, 1.5), 個別事業実施よりも以前の段階で、当該事業の計画ないし構想から生じ得る環境への影響の調査を目的とする計画環境調査が実施されなければならないが、<sup>(50)</sup> 国土整備計画に関して実施される環境調査の方法・手続は、国土整備法の中で規律されている (国土整備法<sup>(51)</sup> 9 条)。国土整備計画の策定手続を定めている国土整備法 10 条 1 項に

よれば、国土整備計画の案と理由書、さらに計画環境調査が実施された場合には環境報告書が最低1か月間縦覧に付され、その間、公衆は意見書を提出することができる。国土整備計画の策定へのこのような公衆参加は、比較的新しい制度である。前法である1998年国土整備法は、公衆参加を実施する可能性を認めるにとどまっていた。しかし、本来は「計画の計画」であり、行政内部的拘束力しか持たなかった国土整備計画が、個別の土地利用に対して拘束力を及ぼすようになってきたために、影響を受ける私人が計画策定過程に参加し得るべきことが判例上要請されていた。<sup>(52)</sup>そのため2004年に、国土整備計画策定への公衆参加が義務的の制度として定められるに至ったのであった。<sup>(54)</sup>環境親和性審査法9条による参加手続が「利害関係ある公衆」を対象としたものであるのに対して、国土整備法10条に基づく参加は限定のない「公衆」に開かれているので、より広い範囲の参加を認めている。<sup>(53)</sup><sup>(55)</sup>

### 3. 国土整備手続

ある大規模プロジェクトが既に国土整備計画中に位置づけられているため、事業実施のために改めて国土整備計画の変更が行われない場合であっても、空間関連的な事業計画や措置については、国土整備行政庁が当該事業の空間親和性 [Raumverträglichkeit] を審査しなければならない (国土整備法15条1項1文)。これを国土整備手続 [Raumordnungsverfahren] という。

国土整備手続は、当該事業主体が必要な書類を提出して申請することにより開始される。この手続は、個別事業と空間に関連する諸利益との親和性を包括的に審査することを目的としており、個別事業の許可手続 (計画確定手続など) に先行する手続である。<sup>(57)</sup>したがって、国土整備の諸要請 (国土整備法3条1項1号) との整合性のみならず、関係するすべての

10(260) 法と政治 65巻2号 (2014年8月)

空間関連的諸利益との関係が審査対象である。またこの段階では、他の諸利益との調整と並んで、事業主体が挙げた代替案の審査も行われる。シュツットガルト21に関して1996年末から1997年9月にかけて実施された国土整備手続<sup>(58)</sup>においては、DBの事業案も含めて5案が比較検討された。

国土整備手続の結果の法的性質については、法律に定めがない。そのため、それを行政行為に位置づける見解、外部効果を伴う単純高権の措置とする見解があるが<sup>(59)</sup>、連邦行政裁判所は国土整備手続の結論を「鑑定的意見」であるとしている<sup>(60)</sup>。したがって、その結論は法的拘束力を有さず、計画確定決定の際に、利益衡量に取り込まれるにとどまる<sup>(61)</sup>。

国土整備手続においては、その利害に影響を受ける公共機関[Öffentliche Stellen] (国土整備法3条1項5号)を参加させなければならず、また一定の場合には影響を受ける隣国の関係行政庁も参加し得るのに対して、公衆参加は、連邦法上はその可能性が認められているにとどまる(国土整備法15条3項3文)が、参加手続の具体的内容はラントごとにさまざまである<sup>(62)</sup>。シュツットガルト21に関する国土整備手続に適用される、BWラント計画法<sup>(63)</sup>19条5項によれば、事業計画案は、事業の影響が予想されるゲームインデにおいて1か月間縦覧に付されなければならない。縦覧期間終了から2週間が経過するまでの間、何人も、事業案の縦覧を行ったゲームインデに対して意見を述べることができ、ゲームインデはその意見を、国土整備手続を実施している行政庁に伝達することとされている<sup>(64)</sup>。

#### 4. 計画確定手続

計画確定決定[Planfeststellungsbeschluss]とは、インフラ施設などに対して行われる特殊な設置許可<sup>(65)</sup>であり、関係する公益および私益を包括的に考慮しつつ、空間を占める施設の設置を許可することを目的としている<sup>(66)</sup>。一定の施設の設置を法的に許容するという意味では連邦インミッシヨ

ン防止法上の施設許可と異ならない。しかし計画確定手続は、施設の立地コントロールを通じて当該施設と対立する他の空間利用利益を排除する点で、空間利用の調整をも目的としている<sup>(67)</sup>。そのため、計画確定手続の最後に行行政行為として行われる計画確定決定は、当該施設設置のために必要となる各種の許認可に代わるものであるとともに（行政手続法75条1項1文：集中効）、事業主体と第三者との間のすべての法関係を規律する（行政手続法75条1項2文：形成効<sup>(68)</sup>）ものである。計画確定決定は、事業の影響を受ける公益および私益および環境親和性を衡量して行われる（一般鉄道法18条2文）。上述した国土整備手続の結論も、ここで考慮される。一般鉄道法<sup>(69)</sup>18条によれば、鉄道の営業施設 [Betriebsanlagen] の設置および変更を行うためには、この計画確定決定を得なければならない。

計画確定手続は、事業主体が聴聞行政庁<sup>(70)</sup>に対して、「当該事業とその動機、事業によって影響を受ける土地と施設を認識させるような図表および説明からなる計画」（行政手続法73条1項2文）を提出することにより開始される。計画提出の前段階で環境親和性審査実施義務の確認（環境親和性審査法3a条）、およびスコーピング（環境親和性審査法5条）が実施されることがある。いずれも、事業者の申請により、または管轄行政庁により職権で行われる。できる限り早期に実施されることが望ましいが、計画確定手続の開始以後に職権で行われることもある<sup>(71)</sup>。環境親和性審査の対象事業は別表1に列挙されており、事業の種類によって、直ちに実施義務が生じるもの、および実施義務の有無を個別に判断するものに区分されている。対象事業が後者に該当する場合には、公衆がそのことを知り得るようにしておかなければならない（環境親和性審査法3a条2文前段）。もっとも、鉄道事業については環境親和性審査の実施が義務付けられている（別表1, 14.7）。次に、スコーピングとは、事業者が管轄行政庁に対して提出すべき、当該事業から生じる環境影響に関する書類の内容と範囲に

12(262) 法と政治 65巻2号 (2014年8月)

ついて行われる協議と教示である。これは、管轄行政庁と事業者との間で申請前に行われる非公式協議を正式化したものと位置付けられている。<sup>(72)</sup>この段階で、環境影響の評価のあり方と、事業に関する決定における環境親和性審査の結果の考慮のあり方が事実上決定されることになる。<sup>(73)</sup>管轄行政庁は、専門家、一定の環境保護団体およびその他の第三者をスコーピングに参加させることができる（環境親和性審査法5条1項4文）。この参加は、事業者と行政庁との間で行われる事前協議の開放を意味しており、事業者および行政庁という「インサイダー」と、外部の専門家や周辺住民といった「アウトサイダー」との情報格差を埋める一助となり得る。<sup>(74)</sup>

計画確定手続の主要部分をなす聴聞手続は聴聞行政庁により実施されるが、聴聞行政庁は聴聞手続を実施したのちに、手続の結果と、聴聞行政庁自身の見解を計画確定行政庁へ送付する（行政手続法73条9項）。<sup>(75)</sup>計画確定行政庁は、それらをも踏まえて、決定を行うことになる。

この聴聞手続における公衆参加が、伝統的な参加の場面である。計画確定手続の中心は聴聞手続であり、<sup>(76)</sup>その任務領域が当該事業の影響を受ける行政庁の参加（意見提出および討議への参加）と、公衆参加が行われる。このうち公衆参加について概観しておく。まず、事業者によって提出された計画が、事業によって影響を受けるものと予想される区域にあるゲマインデによって、1か月間縦覧に付される（行政手続法73条3項1文）。事業によってその利益 [Belange] に影響を受ける可能性のある者はすべて、<sup>(77)</sup>縦覧期間終結から2週間が経過するまでの間、聴聞行政庁または縦覧を実施したゲマインデに対して、事業に対する異議を提出することができる（行政手続法73条4項1文）。他の法令により計画確定決定に対する出訴資格を与えられた団体にも、<sup>(78)</sup>意見提出権が認められている（同4項5文）。異議提出期間が経過した後、聴聞行政庁は、適時に提出された行政庁の意見、団体の意見および利害関係人の異議について討論を行う（同6項：

Erörterungstermin: 討議期日)<sup>(79)</sup>。討議に参加するのは、事業主体、行政<sup>(80)</sup>庁の代表者、利害関係人<sup>(81)</sup>、異議を提出した者、意見を提出した団体、および計画確定行政庁の代表者<sup>(82)</sup>である。したがって、計画確定手続における市民の参加は、無制約の公衆参加なのではなく、「事業によってその利益に影響を受ける可能性のある者」<sup>(83)</sup>の参加である。

シュツットガルト21では、シュツットガルト中央駅地下化工事および進入路変更事業を7工区に、ヴェントリンゲンーウルム間の長距離鉄道事業を8工区に分割して、それぞれ計画確定手続を実施した。

## 第2節 シュツットガルト21の経緯

### 1. 事業が決まるまで<sup>(84)</sup>

シュツットガルトーウルム間に高速鉄道を新設するという計画が初めて公式に現れたのは、1985年に策定された連邦交通路計画 [Bundesverkehrswegeplan]<sup>(85)</sup>であった。そこでは、西ドイツの南北間の連絡を改善するとともに、道路交通に対して鉄道輸送を強化するために、ミュンヘンーシュツットガルトーフランクフルトーケルンーハノーファーーハンブルクの高速度路線が予定されており、シュツットガルトーウルム線もその一部であったが、1985年時点では、シュツットガルトーウルム間の具体的な経路は未決定とされていた。連邦鉄道を運営する主体たる連邦所有企業（基本法87 e 条3項）である Deutsche Bahn AG（以下DBという。）はその後、約80の経路案を検討し、その中から、基本的に既存路線の拡張案である2案を最良なものとして選定した。それに対して、当時シュツットガルト大学交通科学研究所所長であったハイメール教授 [Professor Gerhard Heimerl] は1988年に、シュツットガルト中央駅に高速鉄道専用の地下ホームを設置し、既存鉄道路線よりも南方を走っている高速道路沿いに高速鉄道専用線を設置しシュツットガルト空港に接続可能な経路とす

14(264) 法と政治 65巻2号 (2014年8月)

る案を提唱した。この案が、のちに、シュツットガルト21の骨格となる。DBは地元BW政府の意見も聞きつつ検討を重ね、1990年頃には、事業案を既存路線の拡張案（K案）と、高速道路沿いの新設案（H案）に絞り込んだ。同じころ、事業の全体構想にかかわるアイデアが登場した。同年8月に、シュツットガルト大学都市計画研究所での卒業制作の1つが新聞報道されたのであるが、それは、中央駅を北方の公園に移転させ、空地となった鉄道用地を再開発し、新たな中心市街地を作り出すという案であった。その案自体は実現困難であるとされたが、これにより、鉄道計画と都市建設を結び付け、土地売却益により事業費を捻出する可能性が発見された。1991年には地元シュツットガルト市議会が、現中央駅が今後も遠距離鉄道（高速鉄道）と近距離鉄道の結節点であるべきことを、またBW議会が、新設される高速鉄道はシュツットガルト空港に連絡すべきことを決議した。

以上のいきさつを経て、1992年時点ではH案（高速道路沿いの新設案）を軸にして次の4案が検討されていた。

1. 現中央駅（頭端駅）維持＋遠距離線駅地下化（通過駅）＋空港支線
2. 現中央駅維持＋遠距離線駅地下化＋空港駅
3. 中央駅北方の公園敷地に遠距離線駅新設＋空港連絡なし
4. 現中央駅への集約＋空港連絡なし

これらのうち、シュツットガルト市議会は全会一致で第3案に反対し、BW州議会は第2案を求めた。それに対してDBの取締役会は、費用と管理上の問題を考慮すると第1案ないし第3案は困難であるとしていた。このような対立状況からの脱却策として登場したのが、「シュツットガルト21」、すなわち、「中央駅を16線から8線へ縮小し90度回転させて全面地下化（完全通過駅）＋旧鉄道用地の再開発・売却による事業資金調達」

という、資金調達スキームまで含めた事業案であった。この時点でDBは、地下駅新設のための費用の大半は鉄道用地の売却益で賄われうると考えていたという。

以上が、事業案「シュツットガルト21」が登場するまでの前史である。これを比較的詳細に紹介したのは、以下で紹介する法定手続が開始される10年以上前から多くの案が検討され、それを踏まえて主要な関係主体が合意に達していたこと、その合意の内容は、各主体の要望やDBの事業見通しを踏まえた1つの妥協案であり、その一部だけを取り出して別の案に置き換えることは困難であったと思われることを示すためである。

この事業案「シュツットガルト21」は、1994年4月にBW首相、連邦交通大臣、州交通大臣、シュツットガルト市市長およびDB取締役会会長による共同記者会見で発表された。その後、1998年のシュレーダー政権（社会民主党 [SPD]）発足により計画が一時中断されるなど紆余曲折を経つつ、法定手続が進んでいった。1996年12月から1997年9月にかけて国土整備手続が実施され、13700件の意見が提出された。シュツットガルト市は1997年2月から同年7月末にかけて、シュツットガルト中央駅と鉄道跡地の再開発の全体像を示す枠組み計画を作成・公表のうえ市民参加を実施した。約900件の市民からの意見のうち200件が採用され、市議会が枠組み計画を可決した。なお、市議会における反対派は、枠組み計画ではなく、その前提となるシュツットガルトーウルム間の高速度鉄道新設計画自体に反対していたという。2001年10月には、シュツットガルト中央駅の完全地下化を主な内容とする計画確定手続（1.1工区）が開始され、2005年1月に計画確定決定が行われた。この計画確定決定に対しては、事業予定地の隣接地所有者から2件の取消訴訟<sup>(86)</sup>が提起され、さらに自然保護団体による団体訴訟<sup>(87)</sup>も提起されたが、いずれも退けられた<sup>(88)</sup>。また、2007年12月には、シュツットガルト市議会が住民投票請求 [Bürgerbegehren]

16(266) 法と政治 65巻2号 (2014年8月)

を否決した。2009年には、連邦、BW、シュツットガルト市、シュツットガルト広域連合 [Verband Region Stuttgart] および DB の間で費用負担に関する契約が締結された。かくして、事業実現のための法的および財政的基盤が整えられたのである。

シュツットガルト中央駅部分の工事は2010年2月に着工され、同年8月には、文化財として保護されているシュツットガルト中央駅の北ウイング解体工事が開始されたが、それを機に抗議行動が激化し、同年9月30日には遂に放水車を含む警官隊とデモ隊との衝突に至り、100名を超える負傷者を出した。この事態に震撼した BW 政府は和解手続 [Schlichtung] を提案し、事業推進派、反対派双方の合意を得て、2010年10月末から11月末にかけて、和解手続が行われた。以下で紹介するように、和解手続後に公表された仲介人の意見 [Schlichterspruch] は、シュツットガルト21の決定過程のみならず、現代における民主政の在り方にまで説き及ぶものであり、劇的に盛り上がった抵抗運動が政治にもショックを与えたことがわかる。翌2011年3月末の BW 議会選挙では、シュツットガルト21に反対していた緑の党 [Bündnis 90/Die Grünen] が躍進し、<sup>(89)</sup> 社会民主党との連立政権を樹立したが、政権党となった緑の党が選挙戦中から事業中止を主張していたこともあり、DB は工事を中断した。同年11月末には、かねてからの緑の党の公約であった州民投票が実施された。BW 憲法によれば、州民投票の対象となり得るのは、ラント議会の解散 (43条2項)、憲法改正 (64条3項)、ラント議会が可決し公布前の法律、またはラント議会が否決した法律案 (60条2項、3項)、議会解散または憲法・法律の改正を求める州民請求 [Volksbegehren] (59条、60条1項) であり、シュツットガルト21に関する州民投票はこれらのうち、ラント議会で否決された法律案「鉄道プロジェクト・シュツットガルト21のための契約における解除権行使に関する法律案」<sup>(90)</sup> に対するものとして行われた。この法律案は、

2009年にBWも参加して締結された、シュツットガルト21の費用負担に関する契約について、ラント政府に解除権の行使を義務付けるものである。この法律案がキリスト教民主同盟 [CDU]、自由民主党 [FDP] および社会民主党の反対多数で否決されたのち、憲法60条3項の規定に従いラント議会議員の3分の1以上の議員がラント政府に対して同法案を州民投票にかけることを申請して、州民投票に至ったものである。その結果は、法案に賛成（事業続行に反対）が約41パーセント、法案に反対が約58パーセントであった。<sup>(91)</sup>

## 2. 反対運動

反対運動の発端は、1995年に市内で行われたシュツットガルト21に関する批判的な講演会の閉会后、その場で結成された、約15人からなる批判派グループであったという。<sup>(92)</sup> 2009年10月26日には、現在に至るまで継続されている月曜デモが初めて行われたが、参加者はわずか3人であった。しかし、反対運動を行う団体が徐々に緩やかな連合体を形成するようになり、<sup>(93)</sup> 2010年夏に反対運動は最高潮を迎えた。

この反対運動については、参加者の属性や反対する理由に関してかなり大きな認識の相違がある。この反対運動を象徴する言葉としてドイツ語協会 [Gesellschaft für deutsche Sprache] により2010年のドイツの流行語の第1位に選ばれた「怒れる市民 [Wutbürger]」という表現が、その事情を示している。この言葉が選出されたのは、この言葉が、「政治的決定が市民の頭越しに行われていることに対する住民の怒り」を表現したものであるとして多くの新聞、テレビ報道で使用され、また「選挙での投票を超えて、政治的および社会的にレレバントなプロジェクトに関する対話に参加することへの市民の要求」を示しているからであるとされた。<sup>(94)</sup> 実際に、当初からシュツットガルト21に反対していた緑の党の州議会議員団長クレッチマ

ン [Winfried Kretschmann] は州議会において、シュツットガルト21を推進してきた州政府を次のように批判していた。「反対運動の一番の原因は、あなた方が反対運動をまじめに捉えず、反対者にはまともな論拠がないと考えたことにあるのです。<sup>(95)</sup>」

しかし、シュツットガルト21反対運動については全く別の捉え方が存在する。それによれば、反対運動への参加者の多くは比較的生活に余裕がある高年齢層、すなわち、「裕福に暮らしているシュヴァーベン年金生活者で、今まで一貫してCDUに投票してきたが、シュツットガルト21に反対するために生まれて初めてデモに参加した」保守的市民層であり、基本的には環境の変化を嫌ったがゆえに、あらゆる民主的手続を経て正式に決定された事業に対して、しかも目に見える形で工事が始まった時点で反対運動を開始した、<sup>(96)</sup> というのである。<sup>(97)</sup> この見解は、「市民 [Bürger]」を、いわば古典的意味での「市民層」と解し、従来の左翼的反対派や環境保護派とは異質の社会層が反対運動に参加した点が、シュツットガルト21への反対運動の特徴であるとする。<sup>(98)</sup>

反対運動の参加者像の捉え方がこのようになり異なっているのに対応して、反対運動の動機の理解にもかなりの違いがある。一方では、名物のミネラルウォーターの湧出への悪影響、公園の樹木保護、工事中の景観悪化が反対運動の主な動機であるとされたが、他方では、費用が高すぎることに、計画された8線では輸送能力に不安があること、さらに一般的には、決定過程が不透明であること、代表民主政への批判、多数決の拒否などが挙げられている。<sup>(99)</sup> バウムガルテン [Britta Baumgarten] らが2010年10月18日にデモ参加者に対して実施したアンケートによれば、反対理由は上位から順に、高コスト、民主性不足、銀行と建設会社のみ利益になるから、<sup>(100)</sup> というものであったという。

反対運動の参加者像や反対の動機をどう捉えるかは、この反対運動を公

法学がどのように受け止めるべきか、という問題にも影響する。次章でみるように、一方では、シュツットガルト21をめぐる混乱の原因を行政決定の正統性不足に見出し、参加手続の充実や、インフラ計画策定過程への直接民主政的要素の導入の必要性が主張されている<sup>(101)</sup>。しかし他方で、シュツットガルト21への反対運動と、その後に実施された和解手続を非民主的であると捉える立場もある。街頭での反対運動への参加者は、国家の活動を正統化する「国民 [Volk]」（基本法20条2項1文）にはあらず、また民主的決定プロセスの終点は裁判所であって街頭ではない、という批判である<sup>(102)</sup>。このような立場に立つのであれば、市民参加機会を増やすなどの、インフラ事業許可のための手続法の改善や、まして直接民主政的制度の導入を主張する意見は、問題を正解していないことになる。むしろ、シュツットガルト21を巡る問題は、法的に対応すべき問題というよりも政治文化の問題と位置付けられることになる。

### 3. 和解手続 [Schlichtung]

多数の負傷者を出した、2010年9月30日のデモ隊と警官隊の衝突から数日後の10月6日、当時の州首相マップス [Stefan Mappus] (CDU) は、州議会において、和解手続の実施を提案した。また、和解手続を主宰する仲介人 [Schlichter] として、1980年代に連邦大臣や CDU の要職を歴任し、哲学やカトリック信仰に関する著作によっても知られたハイナー・ガイスラー [Dr. Heiner Geißler] を推薦した。この提案に州議会の全会派が賛成し、反対運動グループの多くも参加意思を表明した。そのため、同年10月22日より11月30日まで、8回にわたり討論会が開催された。討論会には事業推進側から8名（州首相、州環境大臣、シュツットガルト市長、DB 代表者、市民など）、事業反対派から8名（緑の党議員、反対各派代表者など）が参加し、それぞれが証拠を提出して事実関係の解明が目指さ

20(270) 法と政治 65巻2号 (2014年8月)

れた [Sach- und Fachschlichtung]<sup>(103)</sup>。討論会は毎回テレビで中継され、議事録と提出された資料は全て、ウェブ上で公開されている<sup>(104)</sup>。最終回である10月30日に、ガイスラーの見解である「仲介人意見 [Schlichterspruch]: Schlichtung Stuttgart 21 PLUS」<sup>(105)</sup>（以下「意見」という。）が公表された。その内容を紹介する。

・紛争の原因

「意見」はまず、和解手続に至るまでの経緯を簡単に振り返ったうえで、反対運動がここまで激化した原因として、一般的には政治の信頼性危機、本件に関してはプロジェクトの成立と実施の方法に対する批判であるとする（3.「意見」中の番号。以下同じ）。現代の政治不信の主要な原因は「政治過程や経済過程の見通しにくさが増大したこと」にあるため、本和解手続の全面的公開と透明性は、行政実務の秘密保持と専門知の独占に対抗するものである（4.5）。

・和解手続の目標

そのうえで、和解手続の目的は、直接民主政的フォーラムにおいて、市民が対等な立場で [gleichberechtigt] ザッハリッヒな議論を行い<sup>(106)</sup>、それを通じて民主政への信頼を取り戻すことにあるのであり、このような議論は本来ならば4、5年前に行われるべきものであった。

・間接民主政との関係

政府や議会の決定が街頭でのデモによって覆されることによって代表民主政が危機に瀕するのではないか、という問いは正当なものであるが、情報メディアが発達した現代の民主政は前世紀と同じようには機能しない。「鶴の一声政治 [Basta-Politik] の時代は終わった。議会の決定といえども、とりわけその実現まで長期間が経過したときには、再び問い直されるのである」（4.6）。

・現行法上の手続の欠陥

市民に対する早い段階からの情報提供が行われなかったこと、計画確定手続の段階で代替案の公式な審査が実施されなかったことが、シュツットガルト21のための手続の弱点であった。仮に、計画確定手続の段階で、当初のハイメール教授案や頭端駅拡張案が、シュツットガルト21事業案と対等に比較検討されていたとしたら、本事業案はそのような比較検討の結論であったかもしれない(4.6)。そして代替案審査に関しては、妥協案となりえたはずの、「高速鉄道用の地下通過駅新設と頭端駅の縮小」案が、国土整備手続で検討された後<sup>(107)</sup>にはもはや検討の対象から外れたことが、その後の妥協的解決をほぼ不可能にしてしまった(6)。

・民主政の改善

ドイツでは、直接民主政の強化が必要である。直接民主政の全面的導入は不可能であるが、少なくとも大規模プロジェクトについては、事業構想に対する投票、計画に対する投票、および事業段階での情報提供を行うべきである(5)。

ガイスラーは大要以上のように、シュツットガルト21における紛争の原因を主として制度設計それ自体の不十分さに見出す。しかし、既に計画確定決定が行われている以上、DBには新シュツットガルト中央駅の建設権が発生しており、また、シュツットガルト21は上述したように資金調達手段を含めた枠組みであったので、大幅な変更は不可能である。さらに、頭端駅拡張案との妥協も不可能である。ガイスラーは、以上のように指摘して、事業案シュツットガルト21の続行を相当とし、樹木の保存や地下駅の安全対策強化、さらに地下駅の交通処理能力の限界量を知るためのストレステストの実施などを含む若干の改善策「Stuttgart 21 PLUS」を提案した(9, 10)。

この和解手続も、その後に実施されたストレステストも、結局は事業に対する社会的合意をもたらしなかつたのであるが<sup>(108)</sup>、むしろ法的に問題とな

るのは、いったん成立し訴訟を経て効力の確定した計画確定決定が見直しの対象とされたことであり、また、社会的、政治的に権威ある仲介人を任命したことも、批判の対象とされた。この点は次章で扱う。

## 注

- (1) Martin Burgi/Wolfgang Durner, *Modernisierung des Verwaltungs-  
verfahrensrechts durch Stärkung des VwVfG*, 2012, 29 ff.
- (2) Vgl. Eberhard Schmidt-Aßmann, *Grundfragen des Städtebaurechts*, 1972,  
S 78.
- (3) Vgl. Michael Fehling, *Eigenwert des Verfahrens im Verwaltungsrecht*,  
VVVDStRL 70 (2011), S. 278, 284 ff., 325.
- (4) Vgl. Fehling, VVVDStRL 70, S. 282 f.
- (5) Andreas Fisahn, *Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung*, 2002, S. 335  
ff.; Thomas Mann/Christoph Sennekamp/Michael Uechtritz (Hrsg.), *Ver-  
waltungsverfahrensgesetz*, 2014, § 73 Rn. 11 ff.
- (6) 都市建設法において、「計画の民主化」というスローガンのもと早期  
市民参加制度が導入された経緯について、参照、野田崇「市民参加の『民  
主化機能』について」法と政治60巻3号(2009年)1, 20頁以下。
- (7) Mann/Sennekamp/Uechtritz, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 73 Rn. 7.
- (8) *Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)* vom 12. 2. 1990,  
BGBl. I S. 205.
- (9) *Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Um-  
setzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG)* vom 25. 6. 2005, BGBl. I S. 1746.
- (10) 参照、山田洋『大規模施設設置手続の法構造』(信山社, 1995年) 2  
頁。
- (11) 1990年代以降の手続迅速化立法については、vgl. Rudolf Steinberg/  
Martin Wickel/Henrik Müller, *Fachplanung*, 4. Aufl., 2012 (以下 Steinberg,  
Fachplanung という。), § 1 Rn. 183 ff.; Paul Stelkens/Heinz Joachim Bonk/  
Michael Sachs (Hrsg.), *VwVfG*, 7. Aufl., 2008, § 72 Rn. 15 ff.
- (12) *Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz* vom 16. 12. 1991, BGBl. I  
S. 2174.
- (13) 参照、山田・前掲348頁以下。
- (14) BT-Drs. 16/54 S. 27. 旧東ドイツ地区における住宅建設促進、および  
EU 統合をきっかけとした立地競争力の強化論については、野田崇「ドイ

「都市建設法における行政と私人の協力(1)」法学論叢145巻6号(1999年)25, 31以下を参照。

- (15) Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben (Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz) vom 9. 12. 2006, BGBl. I S. 2833.
- (16) 一般鉄道法 (Allgemeine Eisenbahngesetz vom 27. 12. 1993, BGBl. I S. 2378, 2396), 連邦遠距離道路法 (Bundesfernstraßengesetz vom 6. 8. 1953, BGBl. I S. 903), 連邦水路法 (Bundeswasserstraßengesetz vom 2. 4. 1968, BGBl. I S. 173), 航空法 (Luftverkehrsgesetz vom 1. 8. 1922, RGBl. I S. 681), リニアモーターカー計画法 (Das Magnetschwebbahnplanungsgesetz vom 23. 11. 1994, BGBl. I S. 3486), エネルギー管理法 (Energiewirtschaftsgesetz vom 7. 6. 2005, BGBl. I S. 1970, 3621)。
- (17) Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25. 6. 1976, BGBl. I S. 1253.
- (18) シュツットガルト21に関する計画確定決定に対して提起された取消訴訟については, 訴訟係属の日が2006年法発効日である2006年12月17日(2006年法15条 [Artikel 15]) 以前であったため, 行政裁判所法48条1項7号に基づき, BW 上級行政裁判所が第1審裁判所となった。Vgl. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urt. vom 8. 2. 2007, ZUR 2007, S. 422 Rn. 39 f.
- (19) 2006年法については, vgl. Anette Guckelberger, Bürokratieabbau durch Abschaffung des Erörterungstermin?, DÖV 2006, S. 97; Pascale Cancic, Beschleunigung oder Re-Arkanisierung?—Die Einschränkung der Erörterung im Planfeststellungsverfahren—, DÖV 2007, S. 107.
- (20) Winfried Brohm, Beschleunigung der Verwaltungsverfahren—Straffung oder konsensuales Verwaltungshandeln?, NVwZ 1991, S. 1025, 1028f.
- (21) シュツットガルト21に対する反対運動をめぐって, またそれをきっかけとして, 学説においても報道においても数多くの論者が発表されている。それらを包括的に検討することは筆者の能力から手に余る課題であり, また議論は今なお終末を見ていない。さらに, 反対運動は規模を縮小しつつもなお継続されており, 事業の全体が結局どのような転帰をたどるか見通せない状況である。本稿が紹介・検討するのは, 筆者の問題関心に即したごく一部分に過ぎない。
- (22) Ulrich Sarcinelli, Ein Testfall für die Demokratie, Das Parlament 01-02 2011, S. 9.
- (23) Dirk Jörke, Bürgerbeteiligung in der Postdemokratie, APuZ 1-2/2011, S.

- 13 ff.
- (24) Sarcinelli, Ein Testfall für die Demokratie, Das Parlament 01–02 S. 6.
- (25) Kay Waechter und Thomas Mann, Grossvorhaben als Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat, VVDStRL 72 (2013), S. 499 ff. und 544 ff.
- (26) Jan Ziekow, Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentag, Gutachten D, 2012.
- (27) 以上の説明は、連邦交通省のウェブサイト [http://www.bmvi.de/DE/VerkehrUndMobilitaet/Verkehrspolitik/Verkehrsinfrastruktur/Bundesverkehrswegeplan/bundesverkehrswegeplan\\_node.html](http://www.bmvi.de/DE/VerkehrUndMobilitaet/Verkehrspolitik/Verkehrsinfrastruktur/Bundesverkehrswegeplan/bundesverkehrswegeplan_node.html)を参照した（2014年5月26日確認）。
- (28) Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen (Fernstraßenausbaugesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. 1. 2005, BGBl. I S. 201.
- (29) Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes (Bundes-schienenwegeausbaugesetz) vom 15. 11. 1993, BGBl., I S. 1874.
- (30) 連邦水路については、鉄道や道路におけるような整備法律が存在しない。
- (31) 連邦交通路計画が個別法上の需要計画へ取り込まれることについては、vgl. Wolfgang Durner, Möglichkeiten der Verbesserung förmlicher Verwaltungsverfahren am Beispiel der Planfeststellung, ZUR 2011, S. 354, 357.
- (32) BverwG, Urt. vom 19. 5. 1998, NVwZ 1999, S. 528, 529; BVerwG, Urt. vom 9. 6. 2010, DVBl. 2011, S. 36, Rn. 38.
- (33) Steinberg, Fachplanung, § 7 Rn. 103.
- (34) Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010, BGBl. I S. 94.
- (35) Werner Hoppe/Martin Beckmann (Hrsg.), UVPG, 4. Aufl., 2012, Anlage 3 UVPG Rn. 8.
- (36) Steinberg, Fachplanung, § 7 Rn. 94; Durner, ZUR 2011, S. 354, 356.
- (37) もっとも、個別事業の前段階で策定される計画や構想について行われる環境調査（戦略的環境調査）の導入を義務付けている2001年のEU計画環境影響調査指令（2001/42/EG, Plan-UP-Richtlinie, ABIEG Nr. L 197 S. 30.）は、2005年に環境親和性審査法改正によって国内法化された（BGBl. I S. 1757, 2797）ので、シュツットガルト21に関しては、戦略的環境調査の実施は義務付けられていなかった。

- (38) 1692/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. 7. 1996, ABIEG. Nr. L 228 S. 1.
- (39) Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der konsolidierten Fassung vom 1. 11. 1993.
- (40) 現在の欧州連合の作業方式に関する条約 (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEU-Vertrag) vom 13. 12. 2007, ABl. C 306/01) 170条である。
- (41) 同171条。
- (42) Fabian Wittreck, Demokratische Legitimation von Großvorhaben, ZG 2011, S. 209, 211. Magistrale für Europa については, 推進団体のウェブサイト <http://www.magistrale.org/> を参照 (2014年5月26日確認)。
- (43) Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 72 Rn. 127.
- (44) Steinberg, Fachplanung, § 7 Rn. 81. 指針 [Leitlinie] の法的性質については, vgl. Rudolf Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl., 2012, AEUV Art. 171 Rn. 4 ff.
- (45) BverwG, Urt. vom 27. 8. 1997, NuR 1998, S. 138, Rn. 41. Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 72, Rn. 127.
- (46) BverwG, Urt. vom 9. 7. 2008, BverwGE 131 S. 274, Rn. 154.
- (47) Raumordnungsgesetz vom 22. 12. 2008, BGBl. I S. 2986. 国土整備 [Raumordnung] は, ラントごとに発展してきたが, 1965年に連邦の国土整備法が初めて制定された (Raumordnungsgesetz vom 8. 4. 1965, BGBl. I S. 306.)。各ラントの国土整備立法と, 国土整備の立法史については, vgl. Hans-Joachim Koch/Reinhard Hender, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 5. Aufl., 2009, § 1 Rn. 1 ff., § 2.
- (48) Klaus Ferdinand Gärditz, Angemessene Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturplanungen als Herausforderung an das Verwaltungsrecht im demokratischen Rechtsstaat, GewArch. 2011, S. 273.
- (49) Durner, ZUR 2011, S. 354, 358.
- (50) Willy Spannowsky/Peter Runkel/Konrad Goppel, ROG, 2010 (以下 Spannowsky, ROG という。), § 9 Rn. 16.
- (51) Spannowsky, ROG § 9 Rn. 17.
- (52) Raumordnungsgesetz, neugefasst durch Art. 2 des Bau- und Raumordnungsgesetz vom 18. 8. 1997, BGBl., I S. 2081.
- (53) BVerwG, Urt. vom 19. 7. 2001, BVerwGE 115, S. 17, Rn. 27.
- (54) Art. 2 Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuch an EU-Richtlinien

- (Europarechtsanpassungsgesetz Bau-EAG BAU) vom 24. 5. 2004, BGBl. I S. 1359. Vgl. Spannowsky, ROG, § 10 Rn. 1 ff.
- (55) Spannowsky, ROG, § 10 Rn. 42.
- (56) シュツットガルト21では, シュツットガルト行政管区 [Regierungspräsidium Stuttgart] であった。
- (57) Spannowsky, ROG, § 15 Rn. 19, 20.
- (58) 5案の内容については, [http://www.bahnprojekt-stuttgart-uhl.de/no\\_cache/mediathek/detail/media/das-raumordnungsverfahren-stuttgart-21/mediaParameter/show/Medium/](http://www.bahnprojekt-stuttgart-uhl.de/no_cache/mediathek/detail/media/das-raumordnungsverfahren-stuttgart-21/mediaParameter/show/Medium/) を参照 (2014年5月26日確認)。
- (59) Vgl. Spannowsky, ROG, § 15 R. 80.
- (60) BVerwG, Bes. vom 30. 8. 1995, NVwZ-RR 1996, S. 67.
- (61) Vgl. Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, § 7 Rn. 14.
- (62) Spannowsky, ROG, § 15 Rn. 60.
- (63) Landesplanungsgesetz (LplG) in der Fassung vom 10. 7. 2003, GBl. S. 385.
- (64) BW州では, 国土整備手続は環境親和性審査の第1段階 (環境親和性審査法9条3項) に位置づけられている (BWラント計画法18条2項2文) ので, 公衆参加は義務的である。Vgl. Spannowsky, ROG, § 15 Rn. 61.
- (65) Ferdinand O. Kopp/Ulrich Ramsauer, VwVfG, 14. Aufl., 2013, § 72 Rn. 4.
- (66) Steinberg, Fachplanung, § 2 Rn. 1.
- (67) Steinberg, Fachplanung, § 1 Rn. 8.
- (68) Kopp/Ramsauer, VwBfG, § 72 Rn. 10a; Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, § 19 Rn. 5.
- (69) Allgemeines Eisenbahngesetz vom 27. 12. 1993, BGBl. I S. 2378.
- (70) シュツットガルト21では, 国土整備手続を実施する国土整備行政庁でもあるシュツットガルト行政管区であった。
- (71) Steinberg, Fachplanung, § 2 Rn. 26, 35.
- (72) Steinberg, Fachplanung, § 2 Rn. 35.
- (73) Steinberg, Fachplanung, § 2 Rn. 37.
- (74) Steinberg, Fachplanung, § 2 Rn. 38.
- (75) 鉄道事業については連邦鉄道庁 [Eisenbahnbundesamt] である。3 Abs. 1 Nr. 1 Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz vom 27. 12. 1993, BGBl. I S. 2378, 2394.
- (76) Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 73 Rn. 1.

- (77) 異議提出資格の有無は聴聞行政庁が判断する。資格が否定されるのは、当該事業が異議提出者自身に全く関わらないと考えられる場合や、主張される権利ないし利益 [Belange] が本人に帰属しない場合のみである。また、ここで利益は広く解されており、権利や経済的利益のみならず、文化的・社会的ないし思想的利益まで含まれるとされる。Vgl. Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 72 Rn. 71.
- (78) いわゆる団体訴訟の出訴資格である。ドイツにおける団体訴訟については、大久保規子「ドイツ環境法における団体訴訟」小早川光郎／宇賀克也（編）『行政法の発展と変革 下巻』（2001年）35頁以下、同「混迷するドイツの環境団体訴訟：環境・法的救済法 2013年改正をめぐって」新世代法政策学研究20巻（2013年）227頁以下を参照。
- (79) 2006年法により、鉄道、連邦長距離道路、連邦水路、リニアモーターカーおよびエネルギー管理の5分野にかかる計画確定手続において、聴聞行政庁は討議期日を開かないことができるものとされた。討議による情報収集、権利保護、受容促進、透明性向上などを指摘して討議期日の裁量化を批判する見解として、Guckelberger, DÖV 2006, S. 97 ff. また、Cancik, DÖV2007, S. 107., 113 は、計画確定行政庁と政治部門が対立した時に、討議での結果が行政庁の立場を強める可能性を指摘している。さらに、2006年法はインフラ整備の迅速化を目的としているが、参加手続が手続長期化の原因であるとは言えないとし、討議期日の裁量化を批判している。
- (80) 意見を提出していない場合であっても討議に参加する。Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 73 Rn. 126a.
- (81) 異議を提出しうる「事業を通じてその利益に影響を受ける者」（行政手続法73条4項1文）を意味する。Hans Joachim Knack/Hans-Günter Henneke (Hrsg.), VwVfG, 9. Aufl., 2010, § 73 Rn. 83, 54.
- (82) Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 73 Rn. 126a.
- (83) そのような意味の利害関係人ではない者も自己の利益を主張し、また公益上の異議を提出することを妨げられない。それらの意見は実体法上無視されうるというにとどまる。Knack/Henneke, VwVfG, § 73 RN. 56.
- (84) シュツットガルト21の経緯に関しては、Uwe Stuckenbrock, Das Projekt „Stuttgart 21“ im zeitlichen Überblick, in: Frank Brettschneider/Wolfgang Schuster (Hrsg.), Stuttgart 21, 2013（以下 Brettschneider, Stuttgart 21 という。）、S. 15 ff., および事業者側が設置したウェブサイト <http://www.bahnprojekt-stuttgart-ulm.de/aktuell/> に依拠した（2014年5月26日確認）。

- (85) 連邦政府により策定され閣議決定される政府内部の投資計画である。その内容が、そのまま法律形式で策定される需要計画へ取り込まれる (Hoppe/Beckmann, UVPG, Anlage 3 UVPG Rn. 5)。
- (86) VGH Baden-Württemberg, Urt. vom 6. 4. 2006, UPR 2006, S. 454; DÖV 2006, S. 1059.
- (87) VGH Baden-Württemberg, Urt. vom 6. 4. 2006, UPR 2006, S. 453.
- (88) 自然保護団体は計画確定決定1.1の取消事由として、資金調達が確実にでないこと、現中央駅の近代化案の方が、土地所有権侵害の程度の面からも費用面からも一義的により有利な代替案であることを主張した。しかしこれらの主張は、自然保護団体による団体訴訟における裁判所の審査が、衡量において自然保護および景観保護上の利益が適切に考慮されたか否かに限定されるとの理由から退けられた。
- (89) 選挙の分析、特にシュツットガルト21が選挙結果にどの程度影響したかについては、vgl. Frank Brettschneider/Thomas Schwarz, „Stuttgart 21“, die baden-württembergische Landtagswahl und die Volksabstimmung 2011, Brettschneider, Stuttgart 21, S. 261, 262 ff.
- (90) Gesetzesentwurf der Landesregierung vom 13. 9. 2011, Gesetz über die Ausübung von Kündigungsrechten bei den vertraglichen Vereinbarungen für das Bahnprojekt Stuttgart 21 (S21-Kündigungsgesetz), LT-Drs. 15/496.
- (91) 州民投票の経緯と結果、その分析については、Brettschneider/Schwarz, „Stuttgart 21“, die baden-württembergische Landtagswahl und die Volksabstimmung 2011, in: Brettschneider, Stuttgart 21, S. 273 ff.
- (92) Britta Baumgarten/Dieter Rucht, Die Protestierenden gegen „Stuttgart 21“ – einzigartig oder typisch?, in: Brettschneider, Stuttgart 21, S. 97, 113.
- (93) ネットワーク形成の経緯については、Baumgarten/Rucht, Die Protestierenden gegen „Stuttgart 21“ – einzigartig oder typisch?, in: Brettschneider, Stuttgart 21, S. 113 ff.
- (94) 同協会のウェブサイト <http://www.gfds.de/presse/pressemitteilungen/171210-wort-des-jahres-2010/> を参照 (2014年5月26日確認)。
- (95) Brettschneider, Die „Schlichtung“ zu „Stuttgart 21“ – Wahrnehmung und Bewertung durch die Bevölkerung, in: Brettschneider, Stuttgart 21, S. 185.
- (96) 実際には、反対運動参加者の5割近くが2007年以前から運動に参加していたという。Baumgarten/Rucht, Die Protestierenden gegen „Stuttgart 21“ – einzigartig oder typisch?, in: Brettschneider, Stuttgart 21, S. 117 ff.
- (97) Dirk Kurbjuweit, Der Wutbürger, Der Spiegel, 41/2010, S. 26. このエッ

セーのサブタイトルは、Stuttgart 21 und Sarrazin-Debatte である。多数の移民受け入れによる統合問題の発生や、自助努力を妨げるような社会給付を批判して論争を引き起こした Thilo Sarrazin, Deutschland schafft sich ab, 2010 の好意的読者とシュツットガルト21批判派は重なり合っている、という含意である。

- (98) Dirk Jörke, APuZ 1-2/2011, S. 13, 15; Baumgarten/Rucht, Die Protestierenden gegen „Stuttgart 21“ – einzigartig oder typisch?, in: Brettschneider, Stuttgart 21, S. 97, 101.
- (99) Baumgarten/Rucht, Die Protestierenden gegen „Stuttgart 21“ – einzigartig oder typisch?, in: Brettschneider, Stuttgart 21, S. 107 ff.
- (100) Baumgarten/Rucht, Die Protestierenden gegen „Stuttgart 21“ – einzigartig oder typisch?, in: Brettschneider, Stuttgart 21, S. 108 f.
- (101) Vgl. Durner, ZUR 2001, S. 354, 355.
- (102) Walter Leisner, Stuttgart 21: „Wir sind Volk!“ – Wer?, NJW 2011, S. 33, 35.
- (103) 仲介人の冒頭発言。Protokoll 22. 10. 2010.
- (104) <http://www.schlichtung-s21.de/> (2014年5月26日確認)。
- (105) ウェブサイト上で公表されている。
- (106) 推進派と反対派の対等な議論を保障するために、反対派の鑑定書と専門家の費用はラント政府が負担した。「意見」4.3。
- (107) 第1章第1節2を参照。
- (108) Brettschneider, Die „Schlichtung“ zu „Stuttgart 21“ – Wahrnehmung und Bewertung durch die Bevölkerung, in: Brettschneider, Stuttgart 21, S. 185, 199 ff.

Das große Infrastrukturprojekt und  
die protestierende Bürger  
—Rechtsstaat, Demokratie und „Stuttgart 21“—

論

Takashi NODA

説

Einleitung

1. Einleitung
2. Die Entwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland
3. Die Verfahrensbeschleunigung
4. Hat das Vorhaben „die Herstellung von Akzeptanz durch die Öffentlichkeitsbeteiligung“ keinen Erfolg?

§ 1 Das Bahnprojekt „Stuttgart 21“

I. Das Verfahren zum Bau der Betriebsanlagen der Eisenbahn

1. Die Bedarfsplanung
2. Die Raumordnungsplanung
3. Das Raumordnungsverfahren
4. Das Planfeststellungsverfahren

II. Die Ereignisse

1. Bis Fertigstellung des Vorhabenplans
2. Der Protest
3. Die Schlichtung

§ 2 Die Reaktionen und Kritik (im nächsten Heft)

§ 3 Überlegungen