

# 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

勢 一 智 子

はじめに

- I ドイツ戦略的環境アセスメント導入法の概要
  - II 行政計画策定におけるグリーン化の構成要素
  - III 行政計画のグリーン化への課題と展望—日独比較の観点から
- おわりに

## はじめに — 行政計画のグリーン化と戦略的環境アセスメント

### (a) 行政「グリーン化」の要請

近年、環境保護への社会的関心の高揚や国際的な環境政策の進展を背景として、行政の活動や意思決定に環境配慮を組み込む仕組みが注目されている。こうした要請は、政策立案や施策選択における環境配慮要素の内部化、いわゆる「グリーン化」と見ることができる。

このような行政のグリーン化へのニーズは、近年環境保護を推進する場面で見受けられる。例えば、低公害車などを税制上優遇する自動車税のグリーン税制、行政の調達手段として環境配慮を要件とするグリーン購入法などが挙げられる。そうしたグリーン化の要請は、環境保護以外の行政の公益判断にも求められつつあり、その典型的な制度として、1997年の環境影響評価法により、大規模事業の実施にあたり環境配慮を行う環境アセスメントがおかれている。この環境アセスメント制度は、近時では、事業実施段階を対象とした環境配慮のための行政手法として定着しつつある。

## (b) 行政計画のグリーン化手法としての戦略的環境アセスメント

行政法システムの中に環境配慮をより効果的に内部化させるためには、政策・計画レベルといった、事業決定より早期かつ上位の戦略的意思決定に環境配慮を反映させる必要がある。その点で注目される手法が、いわゆる戦略的環境アセスメント（Strategic Environmental Assessment：SEA）である。

戦略的環境アセスメントとは、政策、法案、計画など、事業案レベルより早期段階における環境アセスメントを指すものである。この手法は、アメリカやオランダなど一部の国ではすでに制度化されており、また、世界銀行などの国際的機関において開発援助の前提要件として要請される場合もある。近時では、EUで指令に基づき加盟国において国内法への導入が進められるなど、新たな環境行政手法として位置づけられつつある<sup>1)</sup>。

SEAは、日本では法制化されていないものの、計画段階を対象として先進的な地方自治体を中心に制度化に向けた試みが進められているところであり、具体例として、東京都環境影響評価条例（2002年）、埼玉県戦略的環境影響評価実施要綱（2002年）、京都市計画段階環境影響評価（戦略的環境アセスメント）要綱（2004年）、広島市多元的環境アセスメント実施要綱（2004年）が挙げられる。こうした取り組みを促進するために環境省もガイドラインを作成している<sup>2)</sup>。今後、SEAの制度整備が進むことにより、行政計画のグリーン化が進展するこ

- 1) 国際的動向につき、See B. Dalal-Clayton and B. Sadler, Strategic Environmental Assessment (SEA): A sourcebook and reference guide on international experience, 2004. 参照、B・サドラー/R・フェルヒーム（国際影響評価学会日本支部訳/原科幸彦監訳）『戦略的環境アセスメント—政策・計画の環境アセスの現状と課題』（ぎょうせい、1998年）、環境省報告書『海外における戦略的環境アセスメントの技術手法と事例』（三菱総合研究所、2001年）、「戦略的環境アセスメント総合研究会報告書」参考資料2「諸外国におけるSEAの制度化の動向と主要事例」（2000年）、梶原成元「SEA：世界の動向と我が国の動き」環境科学学会誌17巻4号（2004年）323頁以下、環境庁アセスメント研究会監修『世界の環境アセスメント』（ぎょうせい、1997年）、柳憲一郎『環境アセスメント法』（清文社、2000年）111頁以下。
- 2) 参照、環境省総合環境政策局「一般廃棄物処理計画策定における戦略的環境アセスメント施行ガイドライン」（2003年）、同「政策、計画等への環境配慮の仕組みに関する地方公共団体の取組状況（2004年3月）」（2005.6.14HP掲載：環境影響評価支援ネットワーク：<http://assess.eic.or.jp>）。また、近時の動向につき、勢一智子「戦略的環境アセスメントの意義と展望—環境配慮型行政システムの制度設計」環境管理41巻4号（2005年）68頁以下を参照。

とが期待される。

### (c) 計画グリーン化の制度設計—ドイツにおける戦略的環境アセスメントの導入から

本稿では、以上のような問題関心から、行政計画のグリーン化手法として戦略的環境アセスメントに着目する。すでに述べたように、日本には法律はないが、最近、戦略的環境アセスメントを法制化した例としてドイツが挙げられる。

ドイツにおいては、2004年6月に法案が提出され、戦略的環境アセスメントを導入するための立法措置が進められた<sup>3)</sup>。1年後の2005年6月に成立した導入法では、戦略的環境アセスメント（戦略的環境審査（Strategische Umweltprüfung）：SUP、以下ではSUPと略す）とは、事業案レベルの環境アセスメント（環境適合性審査（Umweltverträglichkeitsprüfung）：UVP、以下ではUVPと略す）より上位段階にある計画およびプログラムを対象とする環境アセスメントとして定義されている。

ドイツにおけるSEA導入が目撃できる点として、次の2点がある。1つは、ドイツのSEAは、国際条約やEU指令を国内法移行する形で取り入れられているため、今後国際標準となりうるSEA制度となっている点である。2つとして、計画段階を対象としたSEAを導入していることがある。現在、日本において計画段階を対象とするSEA導入が検討されているため、ドイツの事例は今後の制度設計にとって参考となる。

以下では、この法律を素材に、戦略的環境アセスメントの法制度を検討する。そこでは、SEAが行政計画のグリーン化の観点から、いかなる仕組みを提供するかに主眼をおきたい。本稿の構成としては、最初に、ドイツSUP導入法につ

---

3) ドイツ戦略的環境審査導入法（Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG: SUPG）は、2005年6月28日に公布され、翌日施行された（Gesetz vom 25. Juni 2005, BGBl. I, S. 1746）。なお、法案につき、参照、勢一智子「ドイツ戦略的環境審査導入のための国内法適合法案」平成16年度世界各国の環境法制に係る比較法調査報告書（2005年）所収（導入法の法案段階において、環境省委託比較法調査研究会で報告の機会を得た。参加者からいただいた有益なコメントにこの場を借りてお礼申し上げたい）。ドイツ戦略的環境審査導入のための国内法適合法案（Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG（SUPGE）（Drucksache 15/3441）。

いて、その成立までの経緯と背景を含めて概観する（以下、Ⅰで扱う）。次に、法制化されたドイツ SUPに見られる行政計画のグリーン化要素を取り上げたい（以下、Ⅱで扱う）。その上で、日本の計画のグリーン化への課題について比較法的観点から検討することとしたい（以下、Ⅲで扱う）。

## Ⅰ ドイツ戦略的環境アセスメント導入法の概要

ドイツの戦略的環境アセスメント（SUP）について、2005年6月に成立した導入法を紹介する形で制度を概観したい。以下では、まず、導入法の背景と経緯に触れた後（以下、(1)で述べる）、今回導入された制度の特色をおさえた上で（以下、(2)で述べる）、導入法による戦略的環境アセスメント手続を時系列的に見ていきたい（以下、(3)で述べる）。

### (1) 導入法の背景と経緯

#### a) 国際的背景

ドイツにおけるSUP導入の直接的な契機となったのは、2001年の戦略的環境アセスメント導入のためのEU指令<sup>4)</sup>である。このEU指令は、2004年7月21日を期限としてSUPの国内法導入を加盟国に要請するものである。

その他、今回のSUP導入に反映されることとなった国際的要請としては、2003年のUNECEによる戦略的環境アセスメント議定書（以下では、SEA議定書とする）、および同年の計画策定への公衆参加を要請するEU指令が挙げられる。前者は、エスポー条約に基づく議定書<sup>5)</sup>であり、公的な計画案に対して戦略的

---

4) Die Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni. 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. EG Nr L 197 S. 30).

5) Protocol on strategic environmental assessment to the convention on environmental impact assessment in an transboundary context; UN-ECE-Protokoll über die strategische Umweltprüfung zum Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (Espoo-Konvention). ドイツは、EUとともに2003年5月21日にこれに署名している。

環境アセスメントの実施を義務づけるものである。後者は、環境関連の計画およびプログラム策定における公衆参加指令<sup>6)</sup>であり、これは、オーフス条約の実施の一環である<sup>7)</sup>。この指令は、計画決定に対する早期からの公衆参加、および決定に際して公衆の意見をいかに考慮したのかについての説明を要請している<sup>8)</sup>。

このような動きの中で、ドイツは、国際社会の一員として、またEU加盟国として、SUPの国内法導入を迫られることとなった。そのため、今回の導入法は、EU指令に準拠した制度を採用しており、あわせて、SEA議定書や他の指令の要請に応えることを目的としている。

## b) 国内法の状況

すでに述べたように、今回のSUP導入は、直接的にはEUの要請に応えるものである。その一方で、計画段階における環境アセスメントが必要であるとの認識自体は、EU指令を契機とするものではなく、ドイツにおいても以前から指摘されてきた。そのため、導入法に先駆けて、早期から計画アセスメントに向けた取り組みが見受けられる。

### aa) 環境アセスメント制度における展開

SUPに対する最初の体系的な試みは、法規定ではなく、任意の取り組みとして始まった<sup>9)</sup>。1975年の「連邦における公的措置に対する環境アセスメント原

6) Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (ABl. EU Nr. L 156 S.17).

7) オーフス条約につき、参照、高村ゆかり「情報公開と市民参加による欧州の環境保護環境に関する、情報へのアクセス、政策決定への市民参加、及び、司法へのアクセスに関する条約（オーフス条約）とその発展」静岡大学法政研究8巻1号（2003年）178頁以下。UNECEのHP上に同条約の邦語訳（オーフス・ネット作成；<http://www.aarhus-japan.org>）が掲載されている（<http://www.unece.org/env/pp/welcome.html>）。Vgl. UN/ECE, The Aarhus Convention: An Implementation Guide, 2000; A. Fisahn, Effektive Beteiligung solange noch alle Optionen offen sind: Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Aarhus-Konvention, ZUR 2004, S.136ff.

8) 今回の立法措置により、ドイツでは、同指令2条（計画過程への公衆参加）および3条1号（公衆と利害関係ある公衆の定義）の要請が国内法に反映されることとなった。

9) A. Näckel, Umweltprüfung für Pläne und Programme, 2003, S.183ff.

則」(Grundsätze für die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen des Bundes)であり、これは、連邦レベルの公的措置に対して環境アセスメントの実施を連邦政府に求めるものである。この連邦指針では、事業案と並んで、計画およびプログラムも環境アセスメントの対象としており(I条2項)<sup>10)</sup>、このとき、すでに現行制度と同様、三段階の審査システム(調査・評価・考慮)が採用されている。

また、任意によるSUPの試みは、分野として計画法領域に見受けられた。総合計画における環境審査の試みとして、建設管理計画、国土整備手続を対象としたもの<sup>11)</sup>、あるいは、部門計画においては、交通計画<sup>12)</sup>などの事例が挙げられる。このように、ドイツにおけるSUPの取り組みは、環境保護の観点からではなく、むしろ、計画法の要請により具体化されてきた経緯がある。

すでに見たような任意による取り組み状況に対して制度的転機となったのは、1990年の環境適合性審査法(Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung: UVPG, 以下UVPGと略す)の制定である。この法律では、原則として事業案に対する環境アセスメントが対象であるが、地区詳細計画(Bebauungspläne)など特定の計画に限り環境アセスメントが導入された<sup>13)</sup>。計画アセスメントの部分的導入である。

その後、事業案段階における環境アセスメントの機能限界が明らかになり、事業案より早期の体系的な環境考慮が求められるようになる<sup>14)</sup>。具体的には、

10) 計画およびプログラム以外に、法規定・行政規則、行政行為や契約その他外部効果のある行為も対象となっている。Vgl. Näckel (Fn. 9), S.184.

11) 実施例につき、vgl. Näckel (Fn. 9), S.185ff.

12) 事例につき、vgl. Näckel (Fn. 9), S.200ff.

13) Vgl. §2 Abs.3 Nr.3 UVPG. ただし、これらアセスメント対象計画は、処分的性格の強いものであり、そのため環境適合性審査法による計画アセスメントは、後続の計画や事業を規定する機能をもつ本来の意味での計画を対象とするものではなかった。Vgl., F.-J. Feldmann, Umweltverträglichkeitsprüfung: EG-Richtlinie und ihre Umsetzung in Deutschland, in: H.-W. Regeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht-HdEDUR, Band I, 2. Aufl., 2003, S.1115ff.

14) Vgl. Näckel (Fn.9), S.155f. 現代的行政では、計画には基礎となる将来像や決定の前提条件が問われる必要があるとして、計画段階におけるアセスメントの必要性が指摘されている。Vgl. H.-J. Peters, Die Strategische Umweltprüfung bei Plänen und Programmen, Verwaltungsrundschau 2004, S.13.

UVPでは、小規模事業の蓄積などによる累積的環境影響を考慮できないこと、事業の中止（Null-Variante）を含めた代替案を検討できないこと、さらに、早期の公衆参加による決定の透明化（Transparenz）の実現、すなわち行政決定手続の民主化（Domokratisierung）の必要性が指摘されている。このような現行制度の機能限界が計画段階における環境アセスメントの包括的な導入が求められる端緒の一つとなった。

#### bb) 計画法へのSUP導入（EAG-Bau）

SUPの法制化は、計画法領域で先行した。SUP導入を求めるEU指令に国内法を適合させるため、2004年に建設法典（BauGB）が改正されたのである<sup>15)</sup>。

計画法領域におけるSUPは、改正建設法典により、建設管理計画（Bauleitplanung）の手続の一環として環境審査を実施する制度となった<sup>16)</sup>。計画策定手続の中に新たにSUPのための手続が組み込まれ、それを通じて計画法上関連するあらゆる環境配慮がなされることとなる<sup>17)</sup>。改正建設法典による環境審査手続として、具体的には、環境影響の調査・評価（2条4項）、スコーピング（2条4項3文）、環境報告書（2a条）、公衆参加（3条）、行政庁の参加（4条）、計画案・理由書などの縦覧（3条2項）、モニタリング（4c条）などが規定されている<sup>18)</sup>。これらは後述の導入法と同じ手続となっている。

15) Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau-EAG-Bau) (BGBl. I 2004 S.1359). なお、この改正法は、2003年12月17日に法案が提出されており、2004年6月24日に成立し、7月20日に施行された。これにより、ドイツは部分的であるものの、EU指令による国内法化の期限に間に合うこととなった。

16) EU指令により原則すべての建設管理計画が対象となる。独立委員会で建設法典改正により環境審査手続を建設管理計画に統合することを決議したことにより、この段階への導入となった。Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.), Bericht der unabhängigen Expertenkommission zur Novellierung des BauGB, 2002 (www. bmvbw.de); F. Scholz, Europarechtsanpassungsgesetz Bau-EAG-Bau, EurUP 2004, S. 134; Bericht der Expertenkommission zur Novellierung des BauGB; B. Stürer/C. Upmeier, Städtebaurecht 2004: Vorschläge der Expertenkommission zur Änderung des BauGB, ZfBR 2003, S.114.

17) Vgl. Scholz (Fn.16), S.136f.; M. Krautzberger, Europarechtsanpassungsgesetz Bau-EAG-Bau: Die Neuregelungen im Überblick, UPR 2004, S.241ff; M. Krautzberger, Zur Novellierung des Baugesetzbuchs 2004, UPR 2004, S.41ff.

18) 建設法典の2004年改正を含めて都市計画法の最近の動向につき、原田純孝／大村謙二郎編『現代都市法の新展開—持続可能な都市発展と住民参加』（東京大学社会科学研究所、2004年）も参照。

計画法領域がSUP導入において先行したのは、都市計画システムにSUPの基礎となる構造があったことに起因する。計画法には、すでに見た先駆的な経験や計画確定手続に代表される公衆参加型の利害調整システムがあり、法領域としてSUPに必要となる制度枠組みを備えていた。そのため、UVPG改正による導入に先駆けて、都市計画の策定手続にSUPを導入することが可能だったのである。

### cc) 環境法典草案 (Umweltgesetzbuch-Entwurf: UGBE)

SUPを導入する試みは、環境法の法典化構想の中にもうかがえる。近年、環境法領域では、一つの法領域として多数の個別環境法律をとりまとめて法典を編纂しようとする試みが進められてきた。これまでに二つの有名な草案がまとめられている<sup>19)</sup>。いわゆる、教授草案 (Professorenentwurf-AT: 1990)<sup>20)</sup> と委員会草案 (Kommisionsentwurf: 1998)<sup>21)</sup> である。

導入法が採用するSUPに近いモデルは、委員会草案において提示されている。委員会草案では、UVPと環境基本計画 (Umweltgrundlagenplanung : 69条から73条) にくわえて、計画に対する環境審査 (Umweltverträglichkeitsprüfung bei Pläne und Programmen) を個別に位置づけている (74条から79条)<sup>22)</sup>。その規定では、導入法と同様、SUPは、計画策定決定を目的とする手続の一部に組み込まれる制度設計となっている (74条)。

---

19) これら草案では、環境アセスメントを含めて環境法領域全体に適用される一般原則や手続など包括的な制度が構想されているが、現在なお環境法典成立の見込みは立っていない。

20) M. Kloepfer/ E. Reh binder/ E. Schmidt-Aßmann/ P. Kunig, Umweltgesetzbuch, Allgemeiner Teil (UGB-AT), Berichte des Umweltbundesamtes 7/90, 1991. 教授草案では31条以下で、“Umwelfolgenprüfung (UFP)”として環境アセスメントを規定している。UGB-AT, S.223.

21) Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), Umweltgesetzbuch: Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (UGB-Kom), 1998.

22) Näckel (Fn. 9), S.282ff.; E. Bohne, Langfristige Entwicklungstendenzen im Umwelt- und Technikrecht, in: E. Schmidt-Aßmann / W. Hoffmann-Riem (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 1999, S. 256ff.

以上みてきたように、今回のSUP導入は、直接的にはEU指令の国内法移行の要請に応えるものであるが、しかしながら、その制度素地は、現在までの国内法における実務や理論にすでに見受けられるのである。

### c) 立法の経緯

以上のような背景のもと、SUPの導入は、事業段階のアセスメントを定める環境適合性審査法(UVPG)の改正を主軸とするEU指令への国内法適合法案として審議が進められた<sup>23)</sup>。以下では、導入法の内容紹介に先立って、法案の審議過程につき簡単に概観する。

SUP導入法案は、2004年6月29日に提出された<sup>24)</sup>。これに対しては、2004年10月15日に連邦参議院による修正提案<sup>25)</sup>が提示されたが、連邦政府は、2004年11月17日付でこの修正提案を却下している<sup>26)</sup>。

法案審議の過程では、主にSUP実施対象となる計画およびプログラムの範囲をめぐり二度の修正がなされた。一度目は、2004年12月15日の連邦議会環境委

---

23) 導入法は、UVPG改正部分と個別法の改正部分からなる。最初の法案から規定されていた水管理法(WHG)の改正(Artikel 2)にくわえて、最終的な成立改正法には、連邦森林法(BWaldG)の改正(Artikel 2a)および国土整備法(ROG)の改正(Artikel 2b)が追加された。UVPGはSUPの一般法(Stammgesetz)として位置づけられる。SUP導入に関する議論につき、vgl. S. Reiter/ U. Surburg (Hrsg.), UVP + SUP in der Planungspraxis: Die neue Gesetzeslage und erste Anwendungsbeispiele, 2004; Die Strategische Umweltprüfung (sog. Plan-VUP) als neues Instrument des Umweltrechts: Tagung des Instituts für Umwelt-und Technikrecht vom 17. bis 18. März 2003, 2004; A. Schink, Umweltprüfung für Pläne und Programme – Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben und Fachplanung, in: Gesellschaft für Umweltrecht, Bd. 35, 2005, S. 93ff.; ders., Umweltprüfung für Pläne und Programme – Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie und Umsetzung in deutsches Recht, NVwZ 2005, S. 615ff.

24) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG: SUPG; BT-Drucksache 15/3441. その後、当初法案内容のまま、2004年11月5日に連邦政府から連邦議会に法案が上程されている(Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG: SUPG; BT-Drucksache 15/4119)。

25) Stellungnahme des Bundesrates (15/10/04), BR-Drucksache 588/04.

26) Unterrichtung durch die Bundesregierung; Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates; BT-Drucksache 15/4236.

員会による修正意見<sup>27)</sup>であり、二度目は、2005年5月11日の両院協議会からの修正提案<sup>28)</sup>である。この法案には、連邦参議院による同意が必要であったため、これら修正を経て、最終的に2005年5月27日の連邦参議院による両院協議会修正提案への同意を待つこととなった<sup>29)</sup>。その後、2005年6月28日に改正法が公布され、翌29日に発効している<sup>30)</sup>。

## (2) 導入法によるSUPの特色

### a) UVPとの体系化

導入法では、UVPG改正を通じて既存制度の中にSUPを位置づける導入方法を採用した。EU指令では、SUPの国内法導入にあたり具体的な形式の指定はなく、加盟国の選択に委ねられていた。そのため、例えば、既存手続への統合だけでなく新規立法も可能であった。ドイツの場合、SUPとUVPとの関連を重視した。手続過程は、UVP規定と平行なものとすることにより、下位規定を含めてこれまでの実務経験を活用できる点にメリットを求めたようである<sup>31)</sup>。

環境適合性審査 (UVP) と戦略的環境審査 (SUP) の上位概念として「環境審査 (Umweltprüfung)」が示され (1条)、これにより、計画およびプログラムレベルから事業レベルを通じて、環境影響を体系的に評価することが求められる<sup>32)</sup> (以下、導入法によるSUP関連規定につき、後掲【資料1】参照)。

### b) 計画およびプログラムを対象とする環境アセスメント：いわゆる計画アセスメント

SUPの対象となるのは、「連邦法上策定された計画およびプログラム (Pläne und Programme)」のうち「その作成、採用あるいは変更につき行政庁が法規

27) BT-Drucksache 15/4501.

28) BT-Drucksache 15/5479.

29) BR-Drucksache 356/05.

30) Gesetz vom 25. Juni 2005, BGBl. I, S.1746. Vgl. R. Hendler, Das Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung, NVwZ 2005, S. 977f.

31) Entwurf SUPGs (BT-Drucksache 15/3441), Begründung: Zu den einzelnen Artikeln, S.3f. 導入形式のバリエーションの議論につき, vgl. M. Schmidt/ N. Rütz/ S. Bier, Umsetzungsfragen bei der strategischen Umweltprüfung (SUP) in Nationales Recht, DVBl. 2002, S.360ff.

32) BT-Drucksache 15/3441, S.1f.

定および行政規則により義務づけられるもの」である（2条5項）。

本法の「計画およびプログラム」には以下のような特徴が示されている<sup>33)</sup>。

1) 計画およびプログラムとは、事業の許容性について最終決定するものではない。むしろ、後続の個別決定にとって「最初」の準備と位置づけられる。2) 計画およびプログラムは、計画策定者が代替案を比較衡量・検討する段階、すなわち計画過程の結果である。そのため、技術的基本構想や抽象的・一般的法規定、不特定多数事例についての一般的基準などは対象外となる。3) 計画およびプログラムは、連邦「法」上規定されたものである。もっぱら政策的なものには対象とならない。また、連邦法により策定義務が定められていることが要件となる<sup>34)</sup>。そのため、州法のみに基づくものは本法の対象外となる。

SUPの対象となる計画およびプログラムの領域群は、EU指令に対応しており、条文に列挙されている。具体的には、景観保護、森林保護、漁業、エネルギー、鉱業を含めた工業、交通、廃棄物管理、水管理、電話通信、観光、国土整備および土地利用の領域である（3条1a項）。また、SUPが義務づけられる部門別の計画およびプログラムの個別リストが別途掲げられている（別表3）。

#### c) 関係行政庁と公衆の参加が組み込まれた手続

計画の環境影響を評価するにあたり、多様な主体の関与のもとで実施することは、合理的な結果を導くための重要な要素である。導入法によるSUP手続は、関係行政庁と公衆の参加が組み込まれた手続となっている。具体的には、スクリーニング制度（14b条4項）およびスコーピング手続（14f条）への関係行政庁の参加、ならびに環境報告書作成過程における関係行政庁（14h条）と公衆参加（14i条）である。なお、行政庁と公衆ともに国境を越えた参加も予定されている（14j条）。

公衆参加に関して導入法は、二つの異なる公衆概念、すなわち「公衆

33) Entwurf SUPGs(BT-Drucksache 15/3441), Begründung: Zu den einzelnen Artikeln, S.4. Vgl. R. Hendler, Zum Begriff der Pläne und Programme in der EG-Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung, DVBl. 2003, S.227ff.

34) 連邦法により直接策定が規定されているか、大綱規定のみで州により詳細な要件や義務が定められていることが要件となる。行政規則によるものも含まれる。SUP対象となる計画およびプログラムの選定をめぐる法案審議過程につき、vgl. Hendler (Fn. 30), S. 979f.

(Öffentlichkeit)」および「利害関係ある公衆 (Betroffene Öffentlichkeit)」を採用している (2条6項)<sup>35)</sup>。前者は「個々のあるいは複数の自然人・法人ならびにその団体」であり、従来のUVPにおける公衆参加により、この概念解釈が適用されており、これをSUPについても準用する。後者は法の定める環境アセスメント (事業アセスメントおよび計画アセスメント) 「手続へ参加する各主体」であって、事業決定や計画により「その利害関係が妨げられる者」と定義される。これには環境保護団体を含めた団体も該当する<sup>36)</sup>。これについては、ドイツ行政手続法上の既存概念「影響を受ける利害関係 (berührten Belange)」が引き継がれている<sup>37)</sup>。これらはいずれも、直接的にはEU法の規定を国内法に移行しているものである<sup>38)</sup>。

このような概念区分は、二元型の公衆参加システムを形成する。すなわち、利害関係の程度に応じて、より手厚く意見表明の機会が保障される制度設計となっている。

#### d) 計画策定手続の一環としてのSUP

「戦略的環境審査」とは、「計画およびプログラムの策定あるいは変更のためになされる行政庁の手続に組み込まれた一部分」と定義される。すなわち、SUPは計画策定を目的とする行政手続を構成する一部であり、それ自体が独立した手続ではない<sup>39)</sup>。

計画手続全体から見れば、環境保護に特化した手続過程を従来の計画手続の中に追加する形となる。そのため、計画決定におけるSUP結果の最終的な反映

35) Entwurf SUPGs (BT-Drucksache 15/3441), Begründung: Zu den einzelnen Artikeln, S. 6. 一般の公共利益の保護についての利害は原則として対象とならない。

36) 導入法では、連邦自然保護法における団体参加が参照されている。Vgl. M. H. Müller/H. Stöckel, Naturschutzrecht: Kommentar, 2. Aufl., 2003.

37) Vgl. § 73 Abs. 4. S.1 VwVfG, BT-Drucksache 15/3441, S.24. 利害関係ある公衆という概念は、伝統的な実体法中心的思考の遺恨であるとして、市民団体から批判されている。UVP-Gesellschaft e. V., Stellungnahme zum SUP-Entwurf vom 17. Mai 2004 (www.uvp.de), S.2.

38) 戦略的環境審査導入のためのEU指令2条d) および6条4項、ならびに環境影響評価指令 (2003/35/EG) による。また、これらはエスポー条約1条x) やオーフス条約2条4項、5項に対応している。

39) この定義は、EU指令による定義と同趣旨である。Vgl. Art.2a SUP-Richtlinie (Fn.4).

は、他の利益との比較衡量を通じてなされることとなる。

ドイツにおいてSUPが計画策定手続への組み込み形式が採用された背景には、これまでの計画法領域における動向がある。すなわち、計画法領域において顕在化してきた環境配慮の要請により、計画策定過程に環境配慮要素を取り込む試みが部分的に進められてきた<sup>40)</sup>。今回の環境法における一般的なSUP導入は、こうした計画法グリーン化の流れの延長上に位置づけられる。それゆえ、計画策定手続の一環としてSUPが制度化されたことは、ドイツにおいては現行の法状況にそったものであったといえる。

### (3) SUPの手続過程

ドイツにおいて導入されたSUPは、以上のような特色をもつ制度であり、これは一連の環境配慮手続を構成する。以下では、そうした一連のSUP手続につき、その過程にそって順次みていく（後掲の【資料3】参照）。

#### a) SUP義務の確定

SUP手続は、まず、対象となる計画にSUPを実施する義務があるかを確定することから始まる。この義務の有無につき、所管行政庁は法の要件に基づいて早期に確定する（14a条1項）。その決定においてSUPを実施しないと判断した場合には、その理由を含めて周知しなければならない（2項1文<sup>41)</sup>）。

SUP義務の対象となるかは、後続の計画や事業に枠組み設定する上位の計画あるいはプログラムであることがメルクマールとなる<sup>42)</sup>。そのため、SUPが実施されれば、事業の必要性、規模、立地、性状、操業条件など環境配慮の観点から後続の事業に外枠をはめることになる。

40) 参照、高橋寿一「ドイツにおける都市計画制度の動向—1990年代以降の潮流の背景と展望」原田純孝／大村謙二郎編『現代都市法の新展開—持続可能な都市発展と住民参加』（東京大学社会科学研究所、2004年）51頁以下、佐藤岩夫「都市計画をめぐる住民参加と司法審査—ドイツにおける近年の動向」原田／大村・前掲書81頁以下。

41) Entwurf SUPGs (BT-Drucksache 15/3441), Begründung: Zu den einzelnen Artikeln, S.12. 以下, SUP手続過程につき, vgl. Hendler (Fn. 30), S. 98If.

42) なお、「枠設定」概念の具体化については第14b条3項に規定されている。SUP義務の確定対象をまとめると、以下のものである。1) 別表3の1号（14b条1項1号）：枠設定を行う特定の計画およびプログラム、2) 別表3の2号（14b条1項2号）：UVP義務事業

b) スクリーニング (14b条 4 項)

前掲のSUP義務の確定の際には、個別の事前審査によりSUPが必要かどうかを決定する場合がある。この仕組みは、いわゆるスクリーニング (Screening) 制度であり、関係行政庁の参加により実施される (14b条 4 項)。スクリーニングでは、計画の環境影響が大まかに見積もられるに止まり、この時点で環境影響を確定するわけではない<sup>43)</sup>。

c) スコーピング (14f条)

SUPの実施が確定した場合には、その調査範囲を設定する、いわゆるスコーピングが行われる。これは、後続審査手続に対する個別的かつ効果的なコントロールのための中心的手続手法と位置づけられており、関係行政庁の参加のもとで<sup>44)</sup> 実施される<sup>45)</sup>。

計画は、ヒエラルヒー (Hierarchie) 構造になっていることから、一連の審査手続において、「審査等の重複回避」および「手続負担の軽減」(Beschleunigung und Entlastung der Verfahren) は重要な要請である<sup>46)</sup>。これに対しては、手続の分節化の観点から、どの段階で何を審査するのが適切かを考慮して整理することが要求される (14f条 3 項)。具体的には、1) 詳細な審

---

(別表 1)・州法によりUVPやスクリーニングが義務づけられる事業に対する決定に枠組みを設定するもの、3) 上記以外で後続事業 (UVP義務事業+その他事業) に枠組みを設定するもので、スクリーニングにより重大な環境影響が予測されるもの (14b条 2 項)、4) FFH指令 (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie: 野生動植物の自然生息地の保全に関する指令) によるもの (14c条): 連邦自然保護法35条 1 文 2 号によるUVPを受ける計画およびプログラム、5) SUP義務のある計画 (1) および 4)) の些細な変更・地方レベルの小規模地域計画で、スクリーニングにより重大な環境影響が予測されるもの (14d条 1 項)、以上が該当する。

43) Entwurf SUPGs (BT-Drucksache 15/3441), Begründung: Zu den einzelnen Artikeln, S.21.

44) なお、スコーピング手続における公衆参加は、SEA議定書第 6 条により努力義務として要請されているが、しかしながら、導入法では、公衆意見は他の諸要素とあわせて考慮されるに止まっている (14f条 2 項)。

45) その際には、「要求可能な経費」によることを配慮するものとされるが (2 項 2 文)、これは、憲法上の比例原則の要請による。Entwurf SUPGs (BT-Drucksache 15/3441), Begründung: Zu den einzelnen Artikeln, S.24.

46) これは、EU指令 4 条 3 項による要請でもある。Vgl. Art. 4 Abs. 3 SUP-Richtlinie (Fn. 4).

査を抽象度の高い計画段階に積み込みすぎると同時に、2) 広域的な環境影響の審査を事業実施段階に近いレベルへ不適切に転嫁することを阻止するために、審査の配分をする（審査の階層化：Abschichtung：3項1文）<sup>47)</sup>。

#### d) 環境報告書の作成（14g条）

前述のスコーピングで設定した調査事項について、所管行政庁は、環境報告書（Umweltbericht）を作成する。この報告書は、「計画およびプログラムの実施により予測される重大な環境影響ならびに合理的な代替案を調査し、記述し、評価」して作成される（14g条1項）。その中では、単なる記述ではなく「評価」が必要となり（3項）、「合理的な代替案」が義務づけられる<sup>48)</sup>。

環境報告書は、その中で構造的に「統合的な」環境影響の把握と評価が行われることとなる<sup>49)</sup>。ただし、ここでは、もっぱら環境に関連した考慮であることが必要であり、環境以外の利害との比較衡量は計画手続の中で別途なされる（14k条2項）<sup>50)</sup>。

環境報告書は、公衆参加の前提となるため、わかりやすさへの工夫が求められる（例えば、平易な要約の添付（14g条2項3文）など）。インターネットで公表される場合も想定される<sup>51)</sup>。

なお、余分な審査を回避するため、他の手続や活動に由来する行政庁保有情報は報告書の中に取り入れることが認められる（14g条4項）。

#### e) 行政庁と公衆の参加（14h条—14j条）

環境報告書を作成した後、それを計画案とあわせて公表し、関係行政庁およ

47) Entwurf SUPGs (BT-Drucksache 15/3441), Begründung: Zu den einzelnen Artikeln, S.25. これは、アメリカ国家環境政策法（NEPA）におけるティアリング（Tiering）と同様の仕組みである（NEPA施行規則 §1502.4, 1508.28）。

48) Entwurf SUPGs (BT-Drucksache 15/3441), Begründung: Zu den einzelnen Artikeln, S.27. 代替案審査の手法は、所管行政庁に、計画のバリエーションを同定し、選択する可能性を開くものと位置づけられる。

49) Entwurf SUPGs (BT-Drucksache 15/3441), Begründung: Zu den einzelnen Artikeln, S.28.

50) Entwurf SUPGs (BT-Drucksache 15/3441), Begründung: Zu den einzelnen Artikeln, S.29.

51) Entwurf SUPGs (BT-Drucksache 15/3441), Begründung: Zu den einzelnen Artikeln, S.28.

び公衆の参加を求める手続となる。

関係行政庁の参加（14h条）は、具体的には、関係行政庁に対し計画案と環境報告書を送付し、意見を求める。期間は、行政手続法73条3a項に依拠して1ヶ月以上とされている。

効果的かつ包括的な公衆参加（14i条）は、SUPの主要な要素の1つである。ここには、UVPに関する同法の規定9条1項が準用され（1項）、公衆に聴聞、利害関係ある公衆に意見表明の機会を保障する<sup>52)</sup>。1ヶ月以上の期間を設け、資料縦覧や公聴会の開催などを経て、口頭あるいは書面による意見表明がなされる<sup>53)</sup>。

国境を越えた行政庁参加と公衆参加（14j条）については、原則としてUVP規定が準用される（9a条および9b条）。

#### f) 最終的な評価と考慮（14k条）

以上の手続を経た後、所管行政庁は、その過程で得られた情報や意見をもとに最終的な評価と考慮を行う（14k条）。具体的には、環境報告書の記述と評価の再審査を実施する。再審査は、新たな知見に基づいて報告書の内容を更新、訂正、補完する<sup>54)</sup>。この再審査の結果は、計画手続において、経済、交通など他の利害との比較衡量が行われる（2項）。再審査の結果は、後続の計画策定や計画変更において考慮されることとなる。これにより、代替案の検討も含め、他の行政庁の意見や公衆の意見表明が後続の計画手続に実体的に取り込まれる。

#### g) 計画の採用決定の公表（14l条）

最終的に計画についての決定は公表される（14l条）。計画の採用決定を公表する意義は、参加した行政庁や公衆にくわえて、関連近隣諸国にも広く周知することにある<sup>55)</sup>。また、計画採用決定についての説明責任として、経緯説明や

---

52) Entwurf SUPGs (BT-Drucksache 15/3441), Begründung: Zu den einzelnen Artikeln, S.11. Vgl. § 73 Abs. 3, 4 bis 7 VwVfG.

八  
九 53) Entwurf SUPGs (BT-Drucksache 15/3441), Begründung: Zu den einzelnen Artikeln, S.30.

54) Entwurf SUPGs (BT-Drucksache 15/3441), Begründung: Zu den einzelnen Artikeln, S.32.

55) なお、本条の規定は、周知対象を限定するものではない。Entwurf SUPGs (BT-Drucksache 15/3441), Begründung: Zu den einzelnen Artikeln, S.33.

理由付記も求められる（14i条2項2号）。これは、所管行政庁に対する自己統制の手段であり、計画の受容性と正当性（Akzeptanz und Legitimation）を担保しうるものである<sup>56)</sup>。

#### h) モニタリング（14m条）

計画案決定後、それを実施する段階では、その実施状況を確認するため、モニタリング（Überwachung）がおかれる。モニタリングは、早期に予見できない環境影響を調査する目的で行われ、「計画的かつ体系的に」実施されることが求められる。

モニタリングは、計画中に規定されたプロジェクトが予測された範囲内で実施されているかをチェックするものである。モニタリングにより、採用した指標を見直すことや計画の環境影響を帰納的に推理することができ、また、境界を接している建設計画など、同時進行中の複数計画間の相互関係をチェックすることもできる<sup>57)</sup>。

くわえて、モニタリング結果を新規計画策定や計画変更へ考慮する義務が定められている（14m条：Feed back）<sup>58)</sup>。

#### i) 複数審査の統合（14n条）

SUPは環境影響の調査と評価についての他の審査と統合することができる（14n条）。これは、重複審査を回避するための規定であり、環境審査の負担軽減および二重審査の回避を図る<sup>59)</sup>。例えば、SUPと個別法上の審査との統合、あるいは、複数のSUP同士の平行審査も可能となる。計画領域が地理的に重なる場合には、環境影響の記述や行政庁・公衆の参加手続を統合することができる。ただし、個別領域ごとの特性により計画手続が異なるため、導入法では、

56) Entwurf SUPGs (BT-Drucksache 15/3441), Begründung: Zu den einzelnen Artikeln, S.33.

57) Entwurf SUPGs (BT-Drucksache 15/3441), Begründung: Zu den einzelnen Artikeln, S.35.

58) BT-Drucksache 15/4540, S.6. この規定は、審議過程において委員会の改正提案により追加された。

59) Entwurf SUPGs (BT-Drucksache 15/3441), Begründung: Zu den einzelnen Artikeln, S.36. SUPと個別法上の審査との統合はEU指令の原則19で明文化されており、対象として水管理法36条、連邦自然保護法35条が挙げられる。

原則のみを定めている<sup>60)</sup>。

## II 行政計画策定におけるグリーン化の構成要素

以上、ドイツにおけるSUP導入法について概観した。次に、それを踏まえて、今回導入されたSUPに見受けられる行政計画のグリーン化要素の抽出を試みたい。近年では、ドイツにおいても、EU環境法を通じて英米法由来の手続指向的な手法が導入されてきており<sup>61)</sup>、その影響は、SUPにも色濃くうかがえる。ここでは、まず、計画策定手続面からのグリーン化要素を取り上げ（以下、(1)で述べる）、続いて、そうした仕組みから導かれる計画実体面のグリーン化に注目したい（以下、(2)で述べる）。

### (1) 計画策定手続のグリーン化

SUPの導入は、環境配慮型計画策定手続の一般制度を創設した。その手続構成要素には、手続面から行政計画に環境配慮を取り込む仕組みが見て取れる。ここでは、以下の3点を取り上げたい。

#### a) 環境配慮に特化した手続過程の挿入

ドイツの場合、SUPを計画手続の一環として取り込む制度とした。この背景には、整備された計画法上の手続があり、既存の計画手続に親和的な制度化が選択されたといえる。しかし、他面では、計画手続の一部を環境配慮に特化させたと見ることもできる。その特化した部分手続における評価結果は、最終的には本体の計画決定内容に反映されることとなり、計画の実体的なグリーン化を実現する。それゆえ、SUPのような独立した環境配慮手続過程の導入が、行政計画の手続面からのグリーン化に寄与するのである。

しかしながら、他方では、このような複合的な行政手続への要請は、近時の

60) 例えば、水管理法については、導入法第2部における改正により、州法により統合できる旨の規定が追加された（改正水管理法36条7項／導入法第2部5）。

61) このような実体指向と手続指向につき、参照、山田洋『ドイツ環境行政法と欧州』（信山社、1998年）5頁以下。

計画法の動向に逆行する側面を持つ<sup>62)</sup>。計画法領域では、計画確定手続に代表される総合的な利益衡量手続が整備される一方で、手続の長期化やそれによる負担増が問題となってきた。そのため、例えば、計画確定手続に関しては、1990年代に手続の効率化（Verfahrensbeschleunigung）のための改革がなされた<sup>63)</sup>。1991年の交通路計画促進法（Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz）、これに続く1993年の計画促進法（Planungsvereinfachungsgesetz）により、計画確定手続は大幅に修正された<sup>64)</sup>。また、計画許可の導入により、一部の計画確定手続が簡略化されることとなった<sup>65)</sup>。

こうした計画法の経緯により、手続を複雑かつ長期化させる可能性のあるSUPの導入は、その趣旨に反するとの批判もある<sup>66)</sup>。また、SUP導入にあたり、審査の重複（Doppelprüfungen）が問題とされ、その回避が要請された<sup>67)</sup>。

これに対しては、1) SUPがその必要性から負担増を覚悟の上で導入すべき制度であること、2) 事後的に環境配慮の欠如を補うのは困難な上にコストがかかりすぎること、3) 既存の計画手続に十分に統合されれば、遅延などは回避可能であることから<sup>68)</sup>、今回のSUP導入が推進された。その上で、導入法は、問題回避のための工夫を盛り込んでいる。具体的には、後続の審査を追加的あ

62) ドイツ計画法につき、参照、ヴィンフリート・ブローム／大橋洋一『都市計画法の比較研究—日独比較を中心として』（日本評論社、1995年）、山田洋『大規模施設設置手続の法構造』（信山社、1995年）、W. Brohm, Öffentliches Baurecht, 3. Aufl., 2002.

63) Vgl. W. Erbguth, Entwicklungslinien im Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung: UVP-RL-UVPÄndRL-UVP-G-SUP, UPR 2003, S.323f. 参照、マルチン・プリンガー（大橋洋一訳）「ドイツ行政手続法の現代的課題—手続促進化の要請と法治国的・民主的手続原則との適合性」自治研究68巻9号（1992年）3頁以下、山田・前掲注（62）344頁以下。

64) ブローム／大橋・前掲注（62）36頁以下。

65) Vgl. § 74 Abs. 6 VwVfG. 計画確定手続・計画許可とも集中効、法形成効、排除効が認められるが、計画許可には市民参加と正規のアセス手続が除外される。

66) Stellungnahme des Bundesrates (15/10/04) Drucksache 588/04. 松村弓彦「長期展望型社会への変革—その1 計画アセス」法律のひろば2000年9月号76頁以下参照。

67) 計画法での改革の経緯を反映して、審査の重複回避が強調されている。特に実質的な負担先となる州レベルの反応が顕著であり、そのため連邦参議院による議論でも論点の一つであった。Deutscher Bundestag Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Öffentliche Anhörung am 29. September 2004, S.1f.

68) Öffentliche Anhörung am 29. September 2004 (Fn.67), S.7.

るいは他の重大な環境影響に限定したり（審査の階層化：14f条3項）、他の手続との統合を認めること（14n条）などが規定されている。

#### b) 参加主体のグリーン化

SUPにより、計画策定過程における国内外の環境関係行政庁と公衆の参加が制度化された。これにより、従来の計画関連利害からの関与とは別に、環境配慮の観点から計画案に利害関係を有する参加主体が計画手続の中に正式に位置づけられることとなる。

こうした参加主体のグリーン化において特に注目すべきは、環境団体の参加である。導入法では、二つの異なる公衆概念が採用されており、環境団体に対しては「利害関係ある公衆 (Betroffene Öffentlichkeit)」<sup>69)</sup>と位置づけ、より手厚く意見表明の機会が保障される(14i条)。ドイツにおいては、環境団体はすでに一部の行政手続などにおける参加主体である。具体的には、連邦自然保護法における団体参加が例となるが、従来は個別法に限定されていた。そうした環境団体に対して、伝統的な計画手続の中で<sup>70)</sup>一般的な参加主体として位置づけたSUP制度は、計画の手続的グリーン化において重要な意義がある。

しかしながら、今回一定の制度化を経た改正法にもなお課題は多い。とりわけ、環境法における公衆参加には、国際レベルでは訴訟アクセスまで含めた制度が構想されており<sup>71)</sup>、国内法でもより積極的な制度整備が要請されているものの、導入法ではなお未対応の部分が残されている<sup>72)</sup>。この点については、ド

69) Entwurf SUPGs (BT-Drucksache 15/3441), Begründung: Zu den einzelnen Artikeln, S.6.

70) Vgl. § 73 Abs. 4. S.1 VwVfG.

71) 高村・前掲注(7)などを参照。オース条約の実施のために、すでに3つのEU指令が作成されている。Vgl. T. von Danwitz, Aarhus-Konvention—Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, in: Gesellschaft für Umweltrecht, Bd. 33, 2004, S. 21ff.

八五 72) これら公衆概念は、環境審査手続への参加におけるものであり、訴訟提起資格となるものではない。この点については、公衆の訴訟参加を求めるオース条約第3指令(2003/35/EG) 10a条の国内法移行を採用したものではないことが法案の理由書に示されている。Entwurf SUPGs (BT-Drucksache 15/3441), Begründung: Zu den einzelnen Artikeln, S.7.

イツは他のEU加盟国と比べて先進的とはいえず<sup>73)</sup>、EU指令に対応するため、引き続き新たな法改正が検討されているところである。その一環として、今回採用されなかった公衆参加の制度的強化については、後続の法改正に委ねられる見込みである<sup>74)</sup>。

### c) 計画決定アカウントビリティのグリーン化

前述のようなグリーン主体の参加を含め、SUPを経て計画決定がなされたときには、環境配慮が当該計画にどのように取り入れられたかにつき、環境報告書や行政庁・公衆からの意見の考慮が説明される制度となっている(14条2項)。これは、計画決定にあたり環境面からの説明責任を求めるものである<sup>75)</sup>。この仕組みは、計画決定におけるアカウントビリティのグリーン化に寄与する。

この場合の計画決定アカウントビリティは、二つの点で計画行政庁に応答義務を課す。一つは、手続に参加した行政庁や公衆に対するアカウントビリティであり、もう一つは、環境配慮に対するアカウントビリティである。そのため、計画の意思決定にあたり民主的かつ環境合理的な理由付けが要請される制度設計といえる。こうした理由説明は、行政計画の信頼性担保にもつながる<sup>76)</sup>。

以上、計画策定手続におけるグリーン化の構造を見てきた。計画への環境配

73) ドイツにおける環境団体の訴訟参加につき、参照、大久保規子「環境団体訴訟の新動向—EU法の発展とドイツの実態」環境と公害34巻4号(2005年)21頁以下、同「ドイツにおける環境団体訴権の強化—2002年連邦自然保護法改正を中心として」季刊行政管理研究105号(2004年)3頁以下、同「ドイツにおける環境団体訴訟」小早川光郎/宇賀克也編『行政法の発展と変革(下)』(有斐閣, 2001年)40頁以下。Vgl. W. Durner, Direktwirkung europäischer Verbandsklagerechte?, ZUR 2005, S. 285ff.

74) 連邦政府は、2005年2月21日付で新たな法案(Entwurf eines Gesetzes über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG: Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz)を起草している(Kabinett-Nr.151606101)。これは、公衆参加のための具体的手続過程を定めるために、UVPGの公衆参加規定(§9 UVPG)の改正などを内容とする(法案による公衆参加規定につき、本稿末の【資料2】を参照)。Vgl. L. Knopp, Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz und Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, ZUR 2005, S. 281ff.

75) 理由提示が行政計画一般にも要請される点につき、参照、大橋洋一「制度変革期における行政法の理論と体系」公法研究65号(2003年)91頁、西谷剛『実定行政計画法—プランニングと法』(有斐閣, 2003年)164頁。

76) Entwurf SUPGs (BT-Drucksache 15/3441), Begründung: Zu den einzelnen Artikeln, S.33.

慮の反映程度は、比較衡量の結果に依拠することから、こうした手続構造が、次に見るような計画内容のグリーン化を援護するものとなる。

## (2) 計画の実体的グリーン化

すでに見たように、計画手続の一部としてSUPを位置づけることにより、計画策定手続構造にグリーン化要素を組み込むことが可能となる。さらに、こうした手続面からのグリーン化は、それを通じて、計画の実体的グリーン化を導くことができる。

SUPの対象となる計画およびプログラムは、後続の計画や事業に枠組みを設定するものであるため、そうした上位の計画のグリーン化が行政運用全体に与える意義は大きい。くわえて、計画決定後もモニタリングや後続の事業アセスメントによる環境配慮のフォローアップも控えていることから、計画のグリーン化は、行政活動全体の継続的なグリーン化に結びつく。

### a) 計画決定における比較衡量要素のグリーン化

SUPを計画手続に組み込むことにより、環境利益は、計画決定において比較衡量要素として位置づけられる。これは、計画衡量要素のグリーン化を実現する。このことは、環境利益にとって二つの相反する制度的帰結を導きうる。

一つは、環境利益が他の考慮要素とともに総合的な比較衡量にさらされることである。SUPという環境に特化した配慮手続を経たにもかかわらず、環境利益は最終的には特段のアドバンテージのない地位におかれることとなる。もう一つは、従来は抽象的に一般公益に内包されていた環境利益が、他の利害と比肩する比較衡量要素としての固有の地位を獲得したことである。もちろん、比較衡量の結果として、環境利益が優先されない場面もありうるが、しかしながら、SUPの過程で理由付記を含めた考慮過程が透明化されることにより、その合理性は検証可能となる。

八三

こうした比較衡量における環境利益考慮を確保するためには、公衆参加などによる外部からの民主的コントロールの役割が看過できない。環境情報への自由なアクセスや政策決定過程への公衆参加などEUレベルで近時制度形成が進められている公衆参加制度の高度化は、とりわけ環境領域において環境民主主

義を実現・強化するものとなっている<sup>77)</sup>。公衆参加による計画民主化への制度整備が、民主主義自体の質改善に寄与し、その相乗効果として、より向上した民主主義による制度運用の充実につながる事が期待できる。

## b) 環境情報の強化

環境報告書の作成・評価という環境配慮に特化した固有の手続過程を通じて、環境配慮の前提となる情報の収集および集約が可能となる。そのもとでは、すでに見た参加主体のグリーン化が環境情報の強化にもつながる。まず、環境関連行政庁の参加により、SUP所管行政庁では把握できない情報を追加することが予定されている。例えば、スコーピングにおける関係行政庁の参加は、単なる意見表明に止まらず、参加行政庁が環境報告書にとって有益な情報を有する場合には、これを所管行政庁に送付するものとする(14f条4項4文)。これにより、情報調査の改善が期待される<sup>78)</sup>。

また、環境情報の収集においては、環境団体をはじめとする公衆参加の役割も看過できない。とりわけ、ドイツにおいては、これまでも複数の環境団体が共同意見書を作成するなど環境情報の集約・提供に関して、公衆参加は重要な機能を担うようになってきている<sup>79)</sup>。

こうして強化された環境情報資料は、最終的な計画決定に反映されることとなる(14k条)。このときには、環境利益は、開発利益などとトレードオフとなる比較衡量にさらされる。そのときに、SUPを経ることにより質的量的に強化された環境情報は、環境利益とそれへの配慮をバックアップする機能を果たす。

77) 参照、白井陽一郎「EU環境法とポスト国民国家の言説」中村民雄編『EU研究の新天地』（ミネルヴァ書房、2005年）95頁以下、和達容子「EU環境政策と市民—二者をつなぐ手続きと欧州統合に関する試論」田中俊郎／庄司克宏編『EUと市民』（慶應義塾大学出版会、2005年）119頁以下。ドイツ法における環境保護と計画の比較衡量につき、参照、山田洋『道路環境の計画法理論』（信山社、2004年）3頁以下、山下淳「都市計画と自然環境保護の交錯」小早川光郎／宇賀克也編『行政法の発展と変革（下）』（有斐閣、2001年）869頁以下。

78) Entwurf SUPGs (BT-Drucksache 15/3441), Begründung: Zu den einzelnen Artikeln, S.25; EU指令12条2項による要請の国内法化である。

79) 環境団体の高い能力につき、大久保(2005)・前掲注(73)24頁以下、卯月盛夫「ドイツの都市計画に果たす市民団体の役割に関する考察」日本建築学会計画系論文集520号(1999年)271頁以下を参照。

c) 持続的な環境配慮の反映

「計画のグリーン化」は、特定の計画に対する一回限りの環境配慮により実現するものではない。その計画の具体化にあたり実施過程全体を通じて環境利益が継続的に考慮されることが必要である。SUP制度のもとでの環境配慮は、計画決定に先立つSUPの中だけに止まらない。計画決定後のフォローアップの仕組みにより計画実施過程において環境配慮要素の反映が可能である。

まず、導入法には、計画決定後にその実施状況をチェックするためにモニタリングがおかれている(14m条)。このモニタリングにおいて新たな環境データが獲得でき、環境情報が強化される。さらに注目すべきは、その結果を新規計画策定や計画変更へ考慮する義務が定められている点である(14m条4項)。この考慮義務により、新たな環境情報や知見を計画内容にフィードバックすることが可能となり、これは、計画のフォローアップによるグリーン化を実現するものである。

また、導入法では、SUPとUVPが「環境審査」として体系的に環境影響を評価する制度として位置づけられている。事業アセスメントが一回的な環境配慮であったのに対し、計画アセスメントは、後続に計画や事業を控える上位決定を対象とする。この点に着目するならば、継続的な環境配慮を実現する多段階型の制度設計は、SUP対象計画のみならず、階層的に形成される関連計画全般のグリーン化に資する。これは、事業全体の決定考量のグリーン化といえる。

これらの仕組みは、環境配慮過程の重層化という点で、計画のみに止まらず、一連の行政考量のグリーン化を導くものである。

### Ⅲ 行政計画のグリーン化への課題と展望

八 以上、ドイツにおいて導入された戦略的環境アセスメント制度を検討してきた。ここでは、SUPを行政計画に環境配慮要素を反映させる法制度として捉えて、その構造と特色を概観した。

一方、日本では、すでに述べたように、国レベルのSEAは法制化されておらず、環境省による理論研究とガイドライン作成がなされている状況にある。近

時では、地方自治体レベルにおいて、東京都の条例を始めとして徐々に組み組みが見受けられつつあるものの、なお、制度としては構築途上である。そのため、以下では、ドイツ法の検討を踏まえて、日本法の課題と展望について言及して、本稿のまとめとしたい。

まず、環境配慮型計画策定手続の必要性を述べた後（以下、(1)で述べる）、市民参加を前提とする手続実現のための環境整備について取り上げ（以下、(2)で述べる）、最後に、環境保護を含む多様な利益を比較衡量するための手続の意義を扱う（以下、(3)で述べる）。

## (1) 環境配慮型計画策定手続の整備

### (a) SEAの法制度化

SEAについて、日本では、地方レベルで条例や要綱による先進的な制度化は散見されるものの、これまで見てきたような一連の手続要素を備える制度はまだ少ない。その点では、関係行政庁と公衆の参加やアカウンタビリティなどを備えた国際的水準を満たすフルスペックのSEA制度の構築が課題となる。現行の環境影響評価法は、制定から10年後の見直しが予定されている（附則7条）。SEA導入は、法制定当初からの課題として残されていた点であり<sup>80)</sup>、早急な制度化が求められる。

他方で、行政計画を対象とする手続整備には、行政計画の多様性に起因する統一的制度化の困難さも伴う。行政計画の多様性は、策定や考量過程にも反映されるためである。こうした困難性に対しては、個別法領域における試行を通じてコアとなる共通部分を徐々に形成していく方法も合理的である。その場合には、国際的にも比較的整備された制度像のあるSEAを題材として、環境法領域から実験的に構築することは一般的な計画策定手続形成にも有益である。

### (b) 行政計画策定の民主化によるグリーン化

SEAの制度設計においては、民主的な手続過程が重要な要素となる。ドイツでは、手続的要請の強調が行政過程の透明性（Transparenz）の向上を促した

80) 環境影響評価法案に対する付帯決議（衆議院環境委員会H9.4.25）九、環境影響評価法案に対する付帯決議（参議院環境特別委員会H9.6.6）十一。

経緯がある。とりわけ、公衆参加制度の拡大や情報公開の進展は、近時環境法領域が行政法変革の端緒となっている。例えば、情報公開については、EU法に対応するため、環境情報に限り一般的な公開制度が整備された。環境情報法（Umweltinformationsgesetz: UIG）である<sup>81)</sup>。こうした環境情報における情報公開のシステムは、計画法領域など他の分野へインパクトを与えるものとなった<sup>82)</sup>。環境分野から始まった一般的情報公開へのニーズは、現在では、連邦情報公開法（Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes: Informationsfreiheitsgesetz-IFG）へと進展を見せている<sup>83)</sup>。

このように、SEAの一般制度化は、民主的な手続要素の充実から始めることも可能である。実際に、地方自治体におけるSEAへの取り組みは、事業アセスメント制度などの既存制度に対し、早期の市民参加など手続要素を拡充するこ

- 
- 81) 近時の動向として、EU新環境情報指令（Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. 1. 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformation und zur Aufhebung der Richtlinie 1990/313/EWG des Rates: Umweltinformationsrichtlinie: ABl. L 41 S.26）に対応して、2004年12月22日に改正ドイツ環境情報法（Gesetz zur Neugestaltung des Umweltinformationsgesetzes: BGBl. I S.3704.）が成立している（2005年2月14日施行）。Vgl. B. Werres, Information und Partizipation der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten nach den Richtlinien 2003/4/EG und 2003/35/EG, DVBl. 2005, S. 611ff. なお、EU新環境情報指令の日本語訳として、中村有利子／大塚直・環境政策学会編『環境政策における参加と情報的手法』（商事法務、2003年）79頁以下がある。
- 82) 情報公開へのニーズは計画手続においても存在し、道路計画において情報公開を求める手続として環境情報法が利用される現象が見られる。参照、山田・前掲注（77）178頁以下。
- 83) Gesetz vom 5. Sep. 2005, BGBl. 2005 I, S. 2722（2006年1月1日施行）。Vgl. H. Schmitz/S. D. Jastrow, Das Informations-freiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2005, S. 984ff. 法案として、BT-Drucksache 15/4493. なお、州レベルでは先駆けて法律を整備している例があり、例えば、1999年ベルリン情報自由法（Informationsfreiheitsgesetz Berlin: IFG-Berlin）、1998年ブランデンブルグ州情報公開法（Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz: AIG）などがある。米丸恒治「ブランデンブルグ州行政情報公開法—ドイツにおける一般的な情報公開制度」季刊行政管理研究85号（1999年）3頁以下、米丸恒治「ベルリン州情報自由法」立命館法学267号（2000年）1220頁以下、藤原静雄「ドイツの情報公開制度—シュレスヴィッヒ・ホルシュタイン州情報公開法」警察政策3巻1号（2001年）190頁以下参照。Vgl. F. Schoch/M. Kloepfer, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE), 2002; F. Schoch, Informationszugangs-freiheit im Verwaltungsrecht, in: W. Krebs (Hrsg.), Liber Amicorum Hans-Uwe Erichsen, 2004, S. 247ff.

とから展開している。また、近時では、都市計画法における計画策定手続の整備や行政手続法改正による行政立法手続の導入など、他の法領域での手続整備も進んでいる。こうした取り組みと連携することにより、行政手続としてのSEA手続の構築も進展できる。そして、今後、フルスペックのSEA制度整備が進めば、その成果の反映として、例えば市民参加制度の高度化などが期待できる<sup>84)</sup>。

## (2) 環境ガバナンスに向けた基盤強化

整備された手続の運用には、その手続過程に関与する各主体のパフォーマンスが影響する。市民参加を前提とする三面型手続においては、環境所管行政庁と並び市民、とりわけ環境団体の組織強化が不可欠である。

### (a) 計画策定における社会的環境勢力の役割

ドイツSUPでは、公衆参加の主要な主体として環境団体が位置づけられており、また、国際的にも政策立案過程における環境団体の参加は重要な役割を担ってきている<sup>85)</sup>。こうした背景には、欧米を中心として環境団体の組織・活動の充実がある。

環境団体に代表される社会的環境勢力には、一方では、行政の協働パートナーとして、計画策定において環境情報や政策アイデアを提供する役割がある。SUPでは、参加主体の能動的役割を前提とする。環境団体は、環境保護に関心が高く、かつ環境情報や知見の蓄積もあることから、一般市民より、積極性や専門性が期待できる。そうした主体に手厚い意見反映手続を用意することは、費用対効果の面からも合理的な制度設計であろう。この点は、ドイツ型の二元的参加制度のメリットといえる。なお、このような参加制度は、一般公衆の参加を限定するなどデメリットもあるが、これについては、参加に期待する機能

---

84) 「市民の地位を高める仕組み」として、情報法制、手続法制、参加法制、そして評価・監視が挙げられている（大橋・前掲注（75）77頁以下）。そのような要件を備える制度としてSEAは注目できる。

85) 条約作成過程などにおける環境NGOの役割につき、山村恒年編『環境NGO—その活動・理念と課題』（信山社、1998年）、松本泰子「環境施策とNGOの役割—気候変動問題を中心に」寺西俊一／石弘光編『環境保全と公共政策』（岩波書店、2002年）179頁以下参照。

や参加手法、参加団体の資格などの検討を踏えた議論が必要である<sup>86)</sup>。

他方では、こうした社会的環境勢力は、行政判断に対する「監視者」でもある。行政判断や法の執行に疑義がある場合には、究極的には訴訟を含めて、それをチェックする機能が期待されるのである。近年、オース条約の実施に基づきEUにより進められている環境法領域における市民参加システムの充実には、こうした観点も強調されている<sup>87)</sup>。

#### (b) 市民参加活性化のための環境整備

このような役割や機能を社会勢力に求めるためには、日本ではハードとソフトの両面からこれらの基盤強化育成が不可欠である。一つは、制度面からのサポート、すなわち、市民参加手続の整備である。その上で、手続参加が容易となる工夫があわせて必要である。これについては、例えば、一般市民が理解しやすい形で資料を提示するなど、行政からの情報提供手法に改善が求められる<sup>88)</sup>。また、参加による効果を確保するためには、提出された意見に対する応答義務など行政のアカウントビリティの強化も看過できない<sup>89)</sup>。SEAなどの計画策定手続に合意形成の「場」としての機能を期待するならば、一層重要な仕組みと

86) Vgl. E. Schmidt-Aßmann, Rechtsdurchsetzung im internationalen und im nationalen Umweltrecht : Beobachtungen zur Annäherung ihrer Instrumente, in : V. Epping/H. Fischer/W. H. von Heinegg (Hrsg.), Brücken Bauen und Begehen : Festschrift für K. Ipsen, 2000, S. 315ff. 現代社会において多様化している問題関心、および必ずしも活発とはいえない日本のパブリック・コメントの実施状況を考慮するならば、団体参加は、効率的な参加制度として検討の価値はある。パブリック・コメント制度につき、参照、常岡孝好「行政立法制定における参加権（上）（下）」ジュリスト1284号（2005年）102頁以下、1285号（2005年）100頁以下。

87) EUによる法形成は加盟国の法制度みならず、限定的ながら個人の権利も構成してきたことにつき、白井・前掲注（77）80以下参照。参照、高村ゆかり「オックス条約に見る欧州の情報公開と市民参加」環境情報科学32巻2号（2003年）30頁以下。

88) 例えば、説明責任原則の一翼を担うものとして分かりやすく市民に情報提供を行うことを要請する「平易表現原則」を提示する理論もある（大橋・前掲注（75）81頁）。また、平成12年の改正により、都市計画法では、都市計画案縦覧の際に当該計画を決定しようとする理由を記載した書面を添えなければならないと規定されている（都市計画法17条1項）。

89) 参照、阿部泰隆『行政の法システム（新版）』（有斐閣、1997年）543頁、大久保規子「市民参加と環境法」大塚直／北村喜宣編『環境法学の挑戦』（日本評論社、2002年）100頁、牛嶋仁「環境行政過程における市民参加」福岡大学法学論叢47巻3・4号（2002年）373頁。市民参加の機能につき、北村喜宣『分権改革と条例』（弘文堂、2004年）281頁以下。

なる<sup>90)</sup>。

二つは、参加市民の育成に向けたソフト面からの環境整備である。これには、環境教育や環境団体への支援制度の充実が挙げられる。ドイツにおいては環境教育に早くから重点を置いてきた経緯があり、現在の環境意識の高さと環境団体の活動はそれに依存する。計画策定に環境配慮要素を反映させるためには、参加主体となる市民や団体の意識のグリーン化も重要となるのである。これに関しては、近時、日本でも取り組みが徐々に始まっている。例えば、環境教育を推進するための法律の制定（「環境の保全のための意欲の増進及び環境教育の推進に関する法律」<sup>91)</sup>）や環境省や地方自治体による市民環境活動の支援組織の整備などが挙げられる<sup>92)</sup>。また、すでにみた制度面からの参加システムの整備が同時に市民意識の向上にもつながる<sup>93)</sup>。

このような社会的環境勢力の基盤強化を含めて、なお未成熟な一般的市民参加制度モデルを模索することが、SEAなどによる行政計画のグリーン化には必要であり、かつ、それが、将来の協働型行政法システム実現へのステップとなる<sup>94)</sup>。

### (3) 複合的利益衡量手続の構築

#### (a) 利益衡量の総合化

計画内容に環境要素を反映させるために、環境利益衡量の方法論も検討する

---

90) See P. Caratti/H. Dalkmann/R. Jiliberto (eds.), *Analysing Strategic Environmental Assessment*, 2004.

91) この法律につながる背景として、参照、中央環境審議会中間答申「環境保全活動の活性化方策について」（2002年12月：<http://www.env.go.jp/policy/hosaku/>）。なお、環境教育支援のため環境省と文部科学省共同による情報提供HPが開設されている（環境教育・環境学習データベース：EE&EL：<http://www.eeel.jp/>）。

92) 地球環境パートナーシッププラザ（GEIC）は環境省と国連大学が共同で運営する環境情報センターであり、環境市民活動の支援にくわえて、環境政策に関するブリーフィングや意見交換も行っている（<http://www.geic.or.jp/geic/>）。地方自治体レベルでは、環境支援拠点（「環境プラザ」や「環境情報プラザ」など）を開設し、住民への環境情報の提供や活動支援にくわえて、環境を軸にした交流スペースとしての活用を目指している（例えば、札幌市、高松市、大阪府、新宿区、兵庫県など）。

93) 白井・前掲注（77）95頁以下。

94) 社会的環境勢力の基盤に対するハード面とソフト面の両者の充実がいわゆる環境民主主義を実現する原動力となる点につき、参照、松下和夫「協働による持続可能な都市社会の構築」都市問題研究56巻10号（2004年）63頁。

必要がある。これについては、計画自体が、多様な利害を比較衡量・調整する過程であることから、構造的に環境利益の考慮もその中の一部として位置づけられる。その点では、ドイツSUPに見られるように、SUPの結果を計画決定における比較衡量要素とする制度設計は合理的な選択肢である。

そのような計画過程に鑑みると、環境利益もまた、経済的利益や社会的利益などと同様、それと抵触する可能性のある他の利害との関係において、その保護意義が相対的に説明されうることとなる<sup>95)</sup>。そのもとでは、環境保護を反映させるために、環境利益のみを自己完結的に計画することは困難であり、都市計画などで目指す全体像を構想・設計し、その中で環境利益も「戦略的・計画的」に形成していくことが前提となる。ただし、そのためには、従来のように環境利益を一般公益に吸収したり、あるいは特殊な利益として切り離すのではなく、トレード・オフを含め、社会的利益全体の中で対等に位置づけていくことが必要となる<sup>96)</sup>。環境利益がさまざまな分野に分散・重複している状況にあっては、領域横断的観点からの衡量過程が回避である。

#### (b) 衡量過程における環境配慮の意義

他方では、現代行政において、環境利益を含めた総合的な比較衡量は実際には容易ではない<sup>97)</sup>。とりわけ、従来から反映基盤が脆弱であった環境利害は弱い立場におかれる可能性がある。しかしながら、この点に関しては手続整備が後ろ盾となる。環境利益の衡量過程が正規に手続化されるならば、すでに見たよ

95) 巨理格「公私機能分担の変容と行政法理論」公法研究65号(2002年)188頁以下。環境面の評価を経済・社会面からの評価と比較衡量することをSEAの要件として、SEAを「PIの主要手段」と位置づける見解もある。参照、原科幸彦「パブリックインボルブメントと戦略的環境アセスメント」環境科学会誌17巻6号(2004年)500頁。

96) 計画法におけるSUPをめぐる比較衡量につき、vgl. W. Hoppe, Die Abwägung im EAG Bau nach Maßgabe des § 1 VII BauGB 2004, NVwZ 2004, S. 903ff.; K. Finkelburg, Die Änderungen des Baugesetzbuchs durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau, NVwZ 2004, S. 899f.; M. Uechtritz, Umweltprüfung für Pläne und Programme – Raumordnung und Bauleitplanung, in: Gesellschaft für Umweltrecht, Bd. 35, 2005, S. 169ff. 巨理・前掲注(95)189頁以下、同「環境アセスメントと公共的合意手法」法学67巻5号(2004年)930頁以下。

97) ドイツ計画法においても、比較衡量の事項と範囲は法改正の度に増大傾向にある。参照、佐藤・前掲注(40)84頁。環境上の利益を含めた公益性の判断につき、巨理格『公益と行政裁量』(弘文堂, 2002年)を参照。

うに計画決定権者に考慮義務による自律が発生し、その過程は市民参加や情報公開などを通じて外部からのチェックを受けることとなる。そのため、計画決定における環境利益の地位の向上という観点からはSEAの制度化は大きな進展といえる。

こうした制度化による環境利益の地位向上が実現すれば、その社会的役割にも変化を及ぼしうる。従来、環境利益は、公共事業などにもつばら「ブレーキ」をかける障害と見られてきた。これに対して、今後は、対等なトレード・オフ関係、さらに、計画や事業内容を環境配慮的にコントロールする、より積極的な「ハンドル」として機能することが必要となる。この点に関しては、先進的自治体の取り組みに見られるように、SEAなど計画立案の段階において、環境関係部局を含めた行政組織内の相互調整も有効な手法である<sup>98)</sup>。持続的発展のためには、戦略環境アセスメント制度と計画策定手続の整備、そしてそのもとの多様な主体の参加による複合的な利害衡量の仕組みを構築することが課題となる。

## おわりに

以上、戦略的環境アセスメント導入に着目して、それによる行政計画のグリーン化構造を検討してきた。戦略的環境アセスメントにより計画策定に環境配慮要素を反映することができること、それを通じて、計画策定に関する手続要素、とりわけ市民参加制度や利害衡量の仕組みを進展させることができ、一般的な計画策定手続の高度化につながるが見て取れた。本稿では、環境法領域に主眼をおいたが、このような行政のグリーン化や行政手続の高度化は、近時の行政法領域における改革動向と一致する。

### (a) 行政手続・市民参加制度の高度化

すでに見てきたように、SEAは、環境情報の調査収集・整理・公表、関係行

98) 例えば、三重県環境調整システム、京都市計画段階環境影響評価（戦略的環境アセスメント）要綱6条。

政庁や市民の参加，それらを通じた環境影響の評価など，行政計画に環境要素を反映させる仕組みを備えたものである。たしかに，SEAは環境配慮に特化した手続であるが，しかしながら，その構成要素である個々の仕組みに着目すれば，現代行政に共通して要請される手続要素が見て取れる。

例えば，都市計画法における計画策定手続の整備，パブリック・インボルブメント（PI）への取り組みなどには，市民参加などSEAと共通する手続構造が見受けられる。行政手続法改正により，市民意見を反映させる「意見公募手続」が新たにおかれ，行政立法手続が導入された<sup>99)</sup>。ここでは提出された意見の考慮に対してアカウントビリティが制度化されている。この他にも，地方自治体において市民参加条例の策定が増加していることも挙げられる<sup>100)</sup>。

これら近時の取り組みとあわせて，SEAも行政手続や市民参加制度の高度化に寄与するものである。くわえて，共通する手続要素の発展にとっては，異なる分野での取り組みは，問題点の共有や手法の応用など，それぞれの進展に相乗効果が期待できる。改正行政手続法が今後の課題として行政計画手続を残す中，SEAによる個別の手続構造の充実は行政法一般理論に反映され得るポテンシャルを有する。

## (b) 行政グリーン化の進展

環境基本法に立ち返ると，「国は，環境に影響を及ぼすと認められる施策を策定し，及び実施するに当たっては，環境の保全について配慮しなければならない」（19条）と定める。すなわち，事業案や計画に止まらず，政策立案においても環境配慮が要請されるのである<sup>101)</sup>。この法趣旨が反映されるためには，

---

99) 「行政手続法の一部を改正する法律」（平成17年法律735号）が2005年6月29日に公布された。これにより，パブリック・コメント制度の意見交換の質向上を図り，「意見公募手続」（6章）が規定された。ここでは，「提出意見を考慮した結果及びその理由」をあわせて公にするアカウントビリティが法制化されている（43条1項4号）。

100) 参照，大久保規子「市民参加・協働条例の現状と課題」公共政策研究4号（2004年）24頁以下，松下啓一『協働社会をつくる条例』（ぎょうせい，2004年）。

101) 海外の政策レベルのSEAにつき，Dalal-Clayton and Sadler (Fn.1)，環境省「諸外国の政策段階における戦略的環境影響評価制度評価報告書（平成16年3月）」（2005.6.14にHP公表）参照。

環境配慮があらゆる行政活動の「標準装備」となるような行政法制度の「構造改革」が必要である。これについては、行政計画のグリーン化要素として取り上げた手法や制度設計が他の行政法分野においても応用可能な仕組みとして参考になる。

行政のグリーン化要請は、近時では環境保護目的に止まらず、徐々に領域横断的な発展キーワードになりつつある。例えば、港湾行政のグリーン化<sup>102)</sup>、経済振興のグリーン化<sup>103)</sup>などがあり、また都市再生においても環境配慮は主要なテーマとなっている<sup>104)</sup>。持続可能な発展という目標のもと、環境・経済・社会の調和による社会のグリーン化を目指すためには、行政法領域全体を視野に入れた環境配慮型行政システムの構築が求められていると考える。

---

102) 参照、国土交通省の交通政策審議会港湾分科会環境部会答申（平成17年3月29日）「今後の港湾環境政策の基本的な方向」（<http://www.mlit.go.jp/singikai/koutusin/kouwanbun/kankyoutoushin.pdf>）（国土交通省港湾局『港湾行政のグリーン化』（2005年）として公刊）、「特集／港湾行政のグリーン化」港湾82巻4号（2005年）4頁以下。

103) 参照、寺西俊一編『新しい環境経済政策—サステイナブル・エコノミーへの道』（東洋経済新報社、2003年）、北海道グリーンビジネス振興プログラム（[http://www.hkd.meti.go.jp/information/green\\_business/index.htm](http://www.hkd.meti.go.jp/information/green_business/index.htm)）。

104) 例えば、植田和弘／神野直彦／西村幸夫／間宮陽介編『都市のアメニティとエコロジー』（岩波書店、2005）、「特集／都市の再生を問う」環境と公害31巻3号（2002年）2頁以下参照。

【資料1】ドイツ 2005年改正環境適合性審査法（抜粋）\*

(Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung : UVPG)

第1章 環境審査の一般規定

第1条（目的）

本法は、一定の公的事业および私的事业ならびに特定の計画およびプログラムに際して統一的な原則に従って効果的な環境配慮を図るため、以下のことを確保することを目的とする

- 1 環境への影響が環境審査（環境適合審査および戦略的環境審査）の過程で早期かつ包括的に調査され、記述され、かつ評価されること
- 2 実施された環境審査の結果が、
  - a) 事業の許認可に関するあらゆる行政庁の決定の際に
  - b) 計画およびプログラムの策定や変更の際に可能な限り早期に考慮されること。

第2条（定義）

(1) <sup>1</sup>環境適合性審査（die Umweltverträglichkeitsprüfung）とは、事業許認可に関する決定のための行政庁の手續に組み込まれた一部分である。環境適合性審査は、以下に掲げる事項に対する事業の直接的および間接的影響の調査、記載および評価を含む

- 1 人の健康を含めた人類、動物、植物ならびに生態系の多様性
- 2 土壌、水、大気、気候および景観
- 3 文化財およびその他の財
- 4 これらの保護法益間の相互作用。

<sup>2</sup>環境適合性審査は、公衆参加のもとで実施される。<sup>3</sup>一つの事業の許認可に関する決定が複数の手續によって行われる場合には、本手續で実施される部分的な審査は、あらゆる環境影響の総合評価に統合する。

(2) 事業とは以下の各号に定めるものをいう

- 1 別表1の基準による以下の行為
  - a) 技術的施設の設置および操業
  - b) その他の施設の建設
  - c) 自然および景観を侵害するその他の措置の実施。
- 2 以下の各号に定めるものの変更（拡張を含む）
  - a) 技術的施設の立地、性状または操業
  - b) その他の施設の立地または性状
  - c) 自然および景観を侵害するその他の措置の実施。

(3) 第1項第1文にいう決定とは以下の号に定めるものをいう

- 1 届出手続を除き、行政手續の中でなされる事業の許容性に関する承認、許可、認可、計画決定およびその他の決定
- 2 第15条および第16条による先行手續における路線設定ならびに決定
- 3 別表1に定める事業の許容性の根拠となる地区詳細計画（Bebauungspläne）の策定、変更または補完に関する建設法典第10条による決定、ならびに別表1に定める事業に対

する計画確定決定に代わる地区詳細計画に関する建設法典第10条による決定。

- (4) <sup>1</sup>戦略的環境審査 (die Strategische Umweltprüfung) とは、行政庁、政府によりあるいは立法手続過程において採用される計画およびプログラムの策定あるいは変更のためになされる行政庁の手續に組み込まれた一部分である。<sup>2</sup>第1項2文および3文は、これに適用する。
- (5) <sup>1</sup>この法律における計画およびプログラム (Pläne und Programme) とは、連邦法上策定された計画およびプログラムであり、その作成、採用あるいは変更につき行政庁が法規定および行政規則により義務づけられるものである。<sup>2</sup>防衛あるいは災害救助の目的によるもの、財政ならびに予算に関する計画およびプログラムは、対象外となる。
- (6) <sup>1</sup>この法律における公衆 (Öffentlichkeit) とは、個々のあるいは複数の自然人・法人ならびにその団体である。<sup>2</sup>この法律における利害関係ある公衆 (Betroffene Öffentlichkeit) とは、第1項1文および4項による手續に参加する各主体であり、その利害関係が、第3項における決定、あるいは第5項における計画およびプログラムにより妨げられる者である；これには、自らの定款に適合した活動領域が、第3項における決定、あるいは第5項における計画およびプログラムにより妨げられる団体も該当し、ここには、環境保護促進を目的とする団体も含まれる。

### 第3条 (適用範囲)

- (1) <sup>1</sup>本法は別表1に定める事業に適用する。<sup>2</sup>連邦政府は、連邦参議院の同意を得て、以下の各号に定める事項につき法規命令により定める権限を有する
- 1 種類、規模または立地により環境に重大な影響を及ぼすおそれがある事業を別表1に追加すること
  - 2 EU理事会または委員会の法律行為に配慮した上で、既存の知見では環境への重大な影響をもたらすおそれがない事業を別表1から削除すること。
- <sup>3</sup>連邦政府が、この権限を行使する場合には、あわせて、別表1に定める一定の事業につき、権限行使に伴い必要となる本法規定上の参照事項を変更する権限を有する。<sup>4</sup>この権限に基づく法規命令には連邦参議院の同意を要する。<sup>5</sup>連邦参議院が、連邦政府による草案提出後会期中の3週間以内に同意を拒否しなかった場合には、これに同意したものとみなす。
- (1a) <sup>1</sup>本法は、以下の領域の計画およびプログラム、すなわち、景観保護、森林保護、漁業、エネルギー、鉱業を含めた工業、交通、廃棄物管理、水管理、電気通信、観光、国土整備および土地利用の領域であり、別表3に掲げられているもの、ならびに第14b条から14d条により戦略的環境審査あるいはスクリーニングが実施されるべきその他の計画あるいはプログラムに適用する。<sup>2</sup>連邦政府は、連邦参議院の同意を得て、以下の各号に定める事項につき、法規命令により定める権限を有する
1. 拘束力を伴うECの法行為の国内法移行のために、環境に重要な影響が予測される計画およびプログラムを別表3に列挙すること。
  2. 拘束力を伴うECの法行為に従い、最新の知見により、環境への重大な影響が予測されない見込みとなった計画およびプログラムを別表3から削除すること。
- (2) 国防上のやむを得ない理由により、または国家間の義務履行上必要な範囲において、連邦国防大臣は、連邦環境・自然保護・原子力安全大臣 (der Bundesminister für Umwelt,

Naturschutz und Reaktorsicherheit：以下、連邦環境大臣と訳す）と協働して定める指針に従い、国防を目的とする事業について、本法の適用を除外し、または本法上の要求事項の適用を制限することができる。この場合には、環境への重大な影響を防止するよう配慮するものとする。許認可に関するその他の法令は、本項の適用を受けない。連邦国防大臣は、本項の適用に関して、毎年、連邦環境大臣に通知する。

## 第2章 環境適合性審査 (UVP)

### 第9条 (公衆参加)

- (1) <sup>1</sup>所管行政庁は、第6条により閲覧に供された資料 (Unterlagen) に基づいて、事業案の環境影響について公衆に聴聞しなければならない。<sup>2</sup>利害関係ある公衆 (betroffenen Öffentlichkeit) は、聴聞の過程で、事業について意見表明の機会与えられる。<sup>3</sup>聴聞手続は、行政手続法第73条3項、4項から7項の要請に適合したものでなければならない。<sup>4</sup>事業者が手続進行中に第6条により必要とされる資料を変更するときには、追加的あるいはその他の重大な環境影響のおそれがない場合に限り、公衆への新たな聴聞を見合わせる事ができる。
- (2) 所管行政庁は、行政手続法第74条5項2文を準用して事業案の許可決定あるいは不許可決定を公示しなければならず、かつ、同法第74条4項2文を準用して当該決定をその理由とともに閲覧に供しなければならない。
- (3) <sup>1</sup>前2項の規定に関わらず、以下に定める事項により公衆を手続に参加させる
- 1 事業案を公開すること
  - 2 第6条により必要とされる資料を相当の期間閲覧することができること
  - 3 利害関係ある公衆に意見表明の機会を与えること
  - 4 決定について公衆に通知し、決定の内容をその理由とともに公衆に公開すること。
- <sup>2</sup>法的請求権は、公衆参加が実施されたことにより生じるものではない；後続の許可手続における訴訟の提起は、本条の適用を受けない。

## 第3章 戦略的環境審査 (SUP)

### 第1節 戦略的環境審査の要件

#### 第14a条 (戦略的環境審査義務の確定)

- (1) 所管行政庁は、第14b条から第14d条により戦略的環境審査の実施義務があるか否かにつき、早期に確定する。
- (2) <sup>1</sup>第1項による確定につき、第14b条2項あるいは第14d条による個別のスクリーニングが行われている場合には、連邦と州の規定により、公衆が環境情報にアクセスできるようにしなければならない；戦略的環境審査が行われない場合には、その旨をその本質的な理由を含めて周知されなければならない。<sup>2</sup>この確定は単独で取り消すことができない。

第14b条 (特定の計画領域およびプログラム領域あるいは個別の場合における戦略的環境審査義務)

- (1) 戦略的環境審査は、以下の計画あるいはプログラムの際に実施しなければならない。
1. 別表3の1号に掲げられているもの
  2. 別表3の2号に掲げられているもので、別表1に掲げられた事業の決定および州法により個別の場合に環境適合性審査やスクリーニングが必要とされる事業の決定について枠組みを設定するもの。
- (2) <sup>1</sup>第1項により対象とならなかった計画およびプログラムであっても、当該計画およびプログラムが、別表1に掲げられた事業あるいはその他の事業の許可決定について枠組みを設定するもので、かつ個別のスクリーニングにより第4項の意味での重大な環境影響が予測される場合には、戦略的環境審査を実施しなければならない。<sup>2</sup>建設法典第34条4項および第35条6項(EAG Bau, BRDrs. 395/04)は、本項の適用を受けない。
- (3) 計画およびプログラムは、後続の許可決定にとって重要な決定、とりわけ、事業の必要性、規模、立地、性状、操業条件および資源の利用状況についての決定を含む場合に、事業の許可決定に枠組みを設定する。
- (4) <sup>1</sup>戦略的環境審査の実施が、個別のスクリーニングに依拠する場合には、所管行政庁は、別表4に掲げられた基準による概略的審査に基づいて、当該計画あるいはプログラムが、第14k条2項による後続の策定手続で考慮されるであろう重大な環境影響の予測されるものであるかどうかを判断しなければならない。<sup>2</sup>第1文によるスクリーニングの際には、環境影響が回避措置や低減措置によりどのように取り除かれることになるかが考慮されなければならない。<sup>3</sup>第14h条に挙げられる行政庁は、第1文によるスクリーニングに参加するものとする。

第14c条 (適合性審査に基づくSUP義務)

戦略的環境審査は、連邦自然保護法第35条1文2号による適合性審査を受ける計画およびプログラムについて実施されなければならない。

第14d条 (SUP義務の例外)

- (1) <sup>1</sup>第14b条1項ならびに第14c条による計画およびプログラムが些細な変更のみに止まる場合、あるいは、計画およびプログラムが地方レベルにおける小規模地域の利用を規定する場合には、戦略的環境審査は、計画およびプログラムに重大な環境影響が予測されることが、第14b条4項の個別のスクリーニングにより明らかとなったときに限り実施されるものとする。<sup>2</sup>建設法典第13条は、本項の適用を受けない。
- (2) <sup>1</sup>水管理および国土整備の領域における計画およびプログラムの場合には、州は、第1項に規定された場合につき、計画方式およびプログラム方式の設定、個別のスクリーニングあるいはこれら手続の組み合わせにより、いかなる要件のもとで戦略的環境審査を実施すべきかを規定する。<sup>2</sup>その場合には、重大な環境影響が予測される計画およびプログラムが戦略的環境審査を課せられるよう確保されなければならない。
- (3) 第2項は、別表3の1.6号による計画およびプログラムには適用されない。

## 第2節 戦略的環境審査の手続過程

### 第14c条 (戦略的環境審査の場合における他の法規定の優先)

<sup>1</sup>第14o条および第19a条に関わらず、本節の規定は、連邦および州の法規定が戦略的環境審査を詳細に定めていないとき、あるいは、それら規定の要求が本法に対応していないときに限り適用する。<sup>2</sup>より先進的な規定がある場合には本法は適用されない。

### 第14f条 (調査範囲の確定)

- (1) 戦略的環境審査の所管行政庁は、戦略的環境審査の調査範囲につき、第14g条による環境報告書の中で取り上げられる報告事項の範囲と詳細の程度を含めて確定する。
- (2) <sup>1</sup>環境報告書の中で取り上げられる報告事項の範囲と詳細さを含めた調査範囲は、第2条1項準用した第2条4項を考慮した上で、計画およびプログラムの策定、採用あるいは変更についての決定にとって基準となる法規定により定められる。<sup>2</sup>環境報告書の報告事項は、経費面から調査要求可能なものであり、そこでは、現在の知見水準や行政庁にもたらされた公衆の意見表明、一般的に普及している審査方法、計画およびプログラムの内容ならびに詳細の程度、決定過程におけるその位置づけを考慮する。
- (3) <sup>1</sup>計画およびプログラムは、多段階にわたる計画過程および許可過程の構成要素であるから、本調査範囲の設定の際には、審査の重複を回避するために、審査過程のどの段階で特定の環境影響を重点的に審査すべきかを定めるものとする。<sup>2</sup>その場合には、環境影響の性質と範囲、部門的な必要条件、および計画およびプログラムの内容と決定状況が考慮されなければならない。<sup>3</sup>当該計画およびプログラムが範囲を設定することとなる、後続の計画およびプログラムならびに後続の事業許可の際には、環境審査は、追加的な環境影響あるいはその他の重大な環境影響ならびに審査の更新や深化が必要な場合に限定するものとする。
- (4) <sup>1</sup>環境ならびに健康に関連する任務領域が計画およびプログラムを通じて影響を受ける行政庁は、戦略的環境審査の調査範囲ならびに環境報告書の中で報告されるべき事項の範囲と詳細の程度を設定する際に参加する。<sup>2</sup>所管行政庁は、適切な情報に基づいて、参加すべき行政庁に、第1項により設定された事項について協議あるいは意見表明の機会を与える。<sup>3</sup>専門家あるいは第三者に参加を求めることができる。<sup>4</sup>参加行政庁は、環境報告書に有益な情報を保有する場合には、これを所管行政庁に送付する。

### 第14g条 (環境報告書)

- (1) <sup>1</sup>所管行政庁は、早期に環境報告書を作成する。<sup>2</sup>その場合には、計画およびプログラムの実施により予測される重大な環境影響ならびに合理的な代替案を調査し、記述し、評価する。
- (2) <sup>1</sup>第1項による環境報告書は、第14f条に定める条件により以下の事項を含むものでなければならない：
  1. 計画およびプログラムの内容の概要と主要な目標および他の関係する計画およびプログラムとの関連性の概略
  2. 当該計画およびプログラムに適用される環境保護目標、ならびにこの目標およびその他の環境考量事項を計画およびプログラムの策定の際に考慮する方法

3. 当該環境の特徴、現在の環境状態ならびに計画およびプログラムが実施されなかった場合に予測される展開
  4. 現在計画およびプログラムにとって重要な環境問題、とりわけ、別表4の2.6号による生態的に損傷しやすい領域の問題についての報告
  5. 第2条1項2文を準用する第2条4項2文により予測される環境への重大な影響の記述
  6. 計画およびプログラムの実施に基づく重大な環境への悪影響を防止し、低減し、可能な限り調整するために計画された措置
  7. 例えば、技術的な欠如、知見の不足などの、記載事項を作成する際に明らかとなった問題性の指摘
  8. 審査された代替案の選択についての理由付けの概要、ならびに当該審査がどのように実施されたかについての記述
  9. 第14m条により計画されたモニタリング措置。
- <sup>2</sup>1項による記載事項は、計画およびプログラムの形式に応じて、第三者が計画およびプログラムの環境影響により損害を被るかどうか、被るとしたらどの範囲においてかにつき、第三者自身が評価できるようにするものとする。<sup>3</sup>一般的に理解可能な技術的でない同項の報告事項の要約は、環境報告書に添付されなければならない。
- (3) 所管行政庁は、環境報告書の中で、現行法に従って、第2条1項2文を準用する第2条4項2文の効果的な環境事前配慮の点から、計画およびプログラムの環境影響を評価する。
  - (4) 他の手続や活動に由来するもので所管行政庁のもとにある報告事項は、目的に適合し、かつ十分に新しい内容であるときには、環境報告書の中に取り入れることができる。

#### 第14h条 (他の行政庁の参加)

<sup>1</sup>所管行政庁は、環境と健康に関連する自己の任務領域が当該計画およびプログラムにより影響を受ける行政庁に、計画およびプログラムの案ならびに環境報告書を送付し、これら行政庁の意見を求める。<sup>2</sup>所管行政庁は、その意見表明のために少なくとも1ヶ月の適切な期限を設定する。

#### 第14i条 (公衆の参加)

- (1) 公衆参加には、他に規定がない限り、第9条1項を準用する。
- (2) <sup>1</sup>計画およびプログラムの案、環境報告書ならびに、所管行政庁が合目的に所持しているその他資料は、早期に少なくとも1ヶ月の適切な期間に公開されなければならない。<sup>2</sup>公開場所は、計画およびプログラムの形式や内容を考慮した上で、利害関係ある公衆の効果的な参加が保障されるように、所管行政庁が定める。
- (3) <sup>1</sup>利害関係ある公衆は、計画およびプログラムの案と環境報告書について意見を述べることができる。<sup>2</sup>所管行政庁は、その意見表明のために少なくとも1ヶ月の適切な期限を設定する。<sup>3</sup>公聴会は、連邦法が特定の計画およびプログラムのために定めをおく場合に、開催されなければならない。

#### 第14j条 (国境を越えた行政庁の参加と公衆参加)

- (1) <sup>1</sup>国境を越えた行政庁の参加には、第8条を準用する。<sup>2</sup>他国の所管行政庁に通知する際、

計画およびプログラム案と環境報告書の写しを送付しなければならない。<sup>3</sup>所管行政庁は、他国の所管行政庁がそれらに意見表明の機会を有する範囲で適切な期間を設定する。<sup>4</sup>所管行政庁は、計画およびプログラムの採用の際、参加した他国に第14条2項に掲げられている情報を通知する。

- (2) <sup>1</sup>国境を越えてなされる公衆参加には、第9a条を準用する。<sup>2</sup>他国に居住する公衆は、第14条1項から3項による手続に参加することができる。
- (3) 他国の計画およびプログラムの際のドイツの行政庁と公衆の参加については、第9b条を準用する。

#### 第14k条 (最終的な評価と考慮)

- (1) <sup>1</sup>行政庁の参加と公衆参加が終了した後、所管行政庁は、第14h条から第14j条により通知された意見を考慮して、環境報告書の記述と評価を再審査する。<sup>2</sup>その再審査の際には、第14g条3項に規定する基準を適用する。
- (2) 第1項による再審査の結果は、計画およびプログラムの策定および変更のための手続において考慮されなければならない。

#### 第14l条 (計画およびプログラムの採用決定の公表)

- (1) <sup>1</sup>計画およびプログラムの採用については周知しなければならない。<sup>2</sup>計画およびプログラムの不採用については周知することができる。
- (2) 計画およびプログラムの採用の際には、以下の情報を閲覧に供さなければならない：
  1. 採用された計画およびプログラム、
  2. 環境考量が計画およびプログラムにどのように取り入れられたか、第14g条による環境報告書ならびに第14h条から第14j条による意見表明がどのように考慮されたか、そして採用された計画およびプログラムが代替案の審査による比較衡量においてどのような理由により選択されたか、についての要約説明
  3. 第14m条によるモニタリング措置の策定。

#### 第14m条 (モニタリング: Überwachung)

- (1) <sup>1</sup>計画およびプログラムの実施から生ずる重大な環境影響については、とりわけ早期に予見できない悪影響を調査するため、ならびに適切な是正措置を講ずることができるようにするために、モニタリングしなければならない。<sup>2</sup>必要なモニタリング措置は、計画およびプログラムの採用とともに、環境報告書の記載に基づいて定められなければならない。
- (2) 連邦あるいは州の法規定が抵触する権限を規定していない限り、モニタリングは、戦略的環境審査を所管する行政庁の義務である。
- (3) 他の行政庁は、第2項による所管の行政庁の要請に応じて、第1項による任務の遂行に必要となる、あらゆる環境情報の利用に協力しなければならない。
- (4) モニタリングの結果は、環境情報へのアクセスについての連邦と州の規定により公衆に、ならびに第14h条に挙げられている行政庁に利用しやすいようにしなければならない。また、計画およびプログラムの新規策定あるいは変更の際に考慮しなければならない。
- (5) 第1項による要求を満たすために、既存の監視メカニズム、統計データその他の情報リソースは、これを利用することができる。第14g条4項は、これを準用する。

#### 第14n条 (共通手続)

戦略的環境審査は、環境影響の調査と評価についての他の審査と結びつけることができる。

#### 第14o条 (州法による戦略的環境審査手続)

<sup>1</sup>第14b条から第14d条により戦略的環境審査が必要となる、水管理ならびに国土整備の領域における計画およびプログラムにつき、州は、戦略的環境審査義務の確定と戦略的環境審査の実施のための手続を規定する。<sup>2</sup>本条は、別表3の1.6号による計画およびプログラムには、適用されない。<sup>3</sup>第14j条は、本項の適用を受けない。

#### 別表3 「戦略的環境審査義務のある計画およびプログラム」リスト

以下の計画およびプログラムは、第3条1a項により本法の適用を受ける。

##### 1 第14b条1項1文による義務的な戦略的環境審査

- 1.1 連邦の交通路整備法による需要計画 (Bedarfspläne) を含めた、連邦レベルの交通路計画 (verkehrswegeplanungen)
- 1.2 航空法第8条1項および2項による決定の範囲を超えて策定あるいは変更がなされる場合における、航空法第12条1項による整備計画 (Ausbaupläne)
- 1.3 水管理法第31d条による高潮防止計画 (Hochwasserschutzpläne)
- 1.4 水管理法第36条による措置プログラム
- 1.5 国土整備法第8条および9条による国土整備計画 (Raumordnungsplannungen)
- 1.6 国土整備法第18a条によるドイツ排他的経済区域 (die deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone) における連邦の国土整備
- 1.7 湖水施設令 (Seeanlagenverordnung) 第3a条による個別の適正領域の設定
- 1.8 建設法典第6条および10条による建設管理計画
- 1.9 連邦自然保護法第15条および16条による景観計画

##### 2 14b条1項2号による枠組み設定の際の戦略的環境審査

- 2.1 連邦イミッション防止法第47d条および47e条による騒音低減計画 (Lärmmin-derungspläne)
- 2.2 連邦イミッション防止法第47条による大気清浄計画 (Luftreinhaltpläne)
- 2.3 循環経済・廃棄物法第19条5項による廃棄物管理構想 (Abfallwirtschaftskonzepte)
- 2.4 循環経済・廃棄物法 (2. Alt.) 第16条3項4文による廃棄物管理構想の更新
- 2.5 危険性廃棄物、廃電池および蓄電池あるいは包装物および包装廃棄物の処理についての個別問題あるいは個別の部分計画を含めた、循環経済・廃棄物法第29条による廃棄物管理計画 (Abfallwirtschaftspläne)

#### 別表4 戦略的環境審査の過程における個別のスクリーニングについての判断基準

以下の基準は、別表4が参照される限り、適用されなければならない。

##### 1. 計画およびプログラムの特徴、とりわけ、以下のことに関するもの

- 1.1 計画およびプログラムが枠組みを設定する範囲；

- 1.2 計画およびプログラムが他の計画およびプログラムに影響する範囲；
  - 1.3 とりわけ持続的発展の促進を考慮して、健康を含む環境に関わる考量を加えることについての計画およびプログラムの意義；
  - 1.4 計画およびプログラムに関して、健康を含む環境に関わる問題；
  - 1.5 国内環境規定およびヨーロッパ環境規定の実施にとっての計画およびプログラムの意義。
2. 起こりうる影響と予測される関連領域の特徴、とりわけ、以下のことに関するもの
- 2.1 影響の蓋然性、期間、頻度ならびに可逆性；
  - 2.2 累積的および国境を越えて及ぶ影響の特性；
  - 2.3 人間の健康を含めた環境にとってのリスク（例えば、事故）；
  - 2.4 影響の規模および空間的拡大；
  - 2.5 個別の自然的特徴、文化遺産、環境の質的基準を越えることをそれぞれ考慮した上で、領域の土地利用の集中度および限界値に基づいた、予測される関連領域の意義および感受さ；
  - 2.6 別表2の2.3号に定める領域。

---

\* 本翻訳は、環境適合性審査法（Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung: UVPG; Stand: Neugefasst durch Bek. vom 5. September 2001; BGBl. I S. 2350, zuletzt geändert durch Art. 2 der Verordnung vom 20. Juni 2005; BGBl. I S. 1687）に、戦略的環境審査の導入のための法律（Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG) vom 28. Juni 2005; BGBl. I S. 1746）による改正をくわえて条文化したものである。SUPGによる改正部分をアンダーラインで示す形で条文に反映させている。なお、ここでは、戦略的環境アセスメントに関する規定のみを抜粋している。

旧法の翻訳として、参照、外国の立法31巻6号（1992年）129-137頁（山田敏之訳）：1990. 5.1, 1990. 6. 20改正（BGBl. I 1990, S. 1080）；環境省委託「世界各国の環境法制に係る比較法調査」報告書195-213頁（松村弓彦訳）：2001年改正法（BGBl. I 2001, S. 1950）。

## 【資料 2】 公衆参加法案（抜粋）

Entwurf eines Gesetzes über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten  
nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG

(Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz : Kabinett-Nr. 151606101)

環境適合性審査法 (UVPG) \*\*

第 9 条 公衆参加 (Beteiligung der Öffentlichkeit)

- (1) 所管行政庁は、事業案の環境影響に関して公衆を参加させなければならない。利害関係のある公衆は、参加の過程で意見表明をする機会が与えられる。参加手続は、行政手続法第73条3項1文、4項から7項の要求に適應したものでなければならない。事業者が手続進行中に、第6条により必要とされる資料を変更するときには、追加的あるいは他の重大な環境影響のない場合に限り、新たな公衆参加を見合わせる事ができる。
- (1a) 第1項による参加手続の開始にあたり、所管行政庁は以下に掲げる事項を公衆に通知しなければならない：
1. 事業案の許容性、提出された計画、あるいは環境適合性審査手続の準備行為のためのその他の活動についての決定への申請
  2. 第3a条による事業案の環境適合性審査義務の確定、ならびに必要な場合に第8条および第9a条による国境を越えた参加の実施についての確定
  3. 事業案の許容性についての手続ならびに決定を所管し、追加情報が入手可能であり、所定の期間内に意見表明あるいは質問が送致される各行政庁
  4. 事業案の許容性についての決定形式のバリエーション
  5. 第6条により提供される予定の資料
  6. 第6条による資料が閲覧に供される場所と期日
  7. 公衆参加手続のその他詳細。
- (1b) <sup>1</sup>第1項による参加手続の過程において、所管行政庁は少なくとも以下に掲げる資料を公衆の閲覧に供さなければならない：
1. 第6条による資料
  2. 所管行政庁が参加手続の開始時点までに提示した事業案に関する最重要な報告書および証明書。
- <sup>2</sup>手続の許容性決定にとって重要となる可能性があり、参加手続の開始直後に所管行政庁の手元にある追加情報は、連邦並びに州の環境情報アクセス規定に従って公衆に公開されなければならない。
- (2) 所管行政庁は、行政手続法第74条5項2文を準用して事業案の許可決定あるいは不許可決定を公示しなければならない、かつ、同法第74条4項2文を準用して当該決定をその理由および法的救済に関する教示とともに閲覧に供しなければならない。
- (3) 前1項から2項までの規定に関わらず、以下に定める事項により公衆を手続に参加させる
1. 第1a項の規定に従って事業案を公開すること
  2. 第1b項により必要とされる資料を相当の期間閲覧することができること
  3. 利害関係ある公衆に意見表明の機会を与えること

4. 公衆に決定について通知し、決定の内容をその理由および法的救済に関する教示とともに公衆に公開すること。

---

\*\* 本規定は、公衆参加法案（Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz: Kabinett-Nr. 151606101 : 2005年2月21日内閣承認）が仮に修正なく成立した場合に、現行の環境適合性審査法にくわえられる改正をアンダーラインで示す形で条文化したものである。

【資料 3】 2005年改正法（UVPG）による戦略的環境審査の手続フロー

