

ドイツにおける道路行政と道路建設プロセス

山 崎 治

- ① 必要な道路の選定においては、個別の事業の評価手法を明確にし、選定プロセスの透明性、客観性を高めることが不可欠である。国土交通省は、新規の公共事業について、平成10年度から、事業採択時に費用対効果分析を含めた事業評価を行っているが、無駄な道路建設に対する批判は収まっていない。また、計画策定段階での住民参画については、平成17年9月に『構想段階における市民参画型道路計画プロセスのガイドライン』を公表しているが、適用事例は限られている。
- ② 本稿では、必要な道路に関する議論を進める際の参考に供するため、道路建設プロセスの透明化が進んでいると考えられるドイツの動向を紹介する。ドイツの連邦長距離道路の計画については、連邦交通路計画→需要計画→路線選定→計画確定というプロセスが明確に整えられている。連邦交通路計画においては、異なる交通モードのプロジェクトを同じ土俵に載せ、客観性の高い評価が行われている。住民参画の仕組みを盛り込んだ計画確定手続は、連邦長距離道路以外の道路でも広く活用されている。
- ③ ドイツの道路建設プロセスに住民との合意形成プロセスが組み込まれる一方、住民との調整の長期化や法規制の複雑化により、道路を含めた社会資本整備に関する計画確定手続等に要する時間が長期化したことは、国際競争力強化や低迷する景気への対策、雇用促進等の面からは問題があった。そこで、1991年に、行政手続の一部を簡略化する「交通路計画迅速化法」が制定された。現在は、「インフラ整備計画手続迅速化法」に引き継がれ、制度の拡張が図られている。
- ④ ドイツにおいては、連邦アウトバーン等の建設中止を求める訴訟が起こされているが、その多くは自然破壊を問題とするものである。信頼度の高いデータを利用した事業評価が客観的に行われていれば、道路自体の必要性に疑問が投げかけられるケースは減少するはずである。我が国で無駄な道路が建設されているという批判に応える方法として、諸外国の合意形成プロセスの優れた点を更に反映させるべきであるとの考えを表明している識者は少なくない。

ドイツにおける道路行政と道路建設プロセス

国土交通課 山崎 治

目 次

はじめに

I 交通インフラ整備

II 道路建設

III 連邦と地方の関係

1 連邦と州等の役割

2 道路建設の財源

IV 連邦交通路計画

1 2003年連邦交通路計画 (BVWP2003)

2 BVWP2003におけるプロジェクト評価

3 BVWP2003における道路投資

V 道路の事業化プロセス

1 需要計画

2 予備計画～路線決定手続

3 予備設計～計画確定手続

4 計画確定手続の実態

5 用地取得

6 ベルリン州の事例

VI インフラ整備計画手続迅速化法

おわりに

はじめに

第169回国会（常会）では、道路特定財源の見直しについて与野党間で激しい議論が展開された。その結果、政府により、平成21年度から道路特定財源の一般財源化を図るという方向が打ち出されたが、平成20年10月末の時点で具体的な形は明らかになっていない。一方、交通需要が減少する状況下での「真に必要な道路」については、与野党間で議論が噛み合っていない面も見られる。必要な道路に対する認識が異なっている場合は、建設的な議論を期待することはできない。今後の議論に当たっては、その乖離を縮めることも必要となるであろう。

必要な道路の選定においては、個別の事業の評価手法を明確にし、選定プロセスの透明性、客観性を高めることが不可欠である。国土交通省は、新規の公共事業について、平成10年度から、事業採択時に費用対効果分析を含めた事業評価を行っているが、無駄な道路建設に対する批判は収まっていない。また、計画策定段階での住民参画については、平成17年9月に『構想段階における市民参画型道路計画プロセスのガイドライン』⁽¹⁾が公表されているが、適用事例は限られており、適用促進に向けた議論を深めることが求められている。

ドイツの連邦長距離道路計画においては、連邦交通路計画→需要計画→路線選定→計画確定と、連邦レベルから州レベルに至る決定プロセスが明確に整えられている。連邦交通路計画においては、道路だけでなく、鉄道、内航水運といった異なる交通モードのプロジェクトを同じ土俵に載せ、客観性の高い評価が行われている。また、計画確定手続は、連邦長距離道路以外の道路でも広く活用されており、計画策定段

階における住民参画が進んでいる。

本稿は、必要な道路に関する議論を進める際の参考に供するため、道路建設プロセスの透明化を図るために様々な取り組みを行っているドイツの動向を紹介するものである。国情が異なる国の仕組みをそのまま移植するのが難しいことは確かであるが、参考になる考え方が含まれている可能性もあるように思われる。

本稿では、第I章で交通インフラの中の道路の位置付け、第II章で道路建設の状況、第III章で道路建設における連邦と地方の関係、第IV章で連邦交通路計画、第V章で道路の事業化プロセスを取り上げ、最後の第VI章でインフラの整備を促進する法律を紹介することとする。

I 交通インフラ整備

ドイツと言えば、連邦アウトバーン（高速道路）が有名であるが、交通輸送において道路が果たしている役割は大きい。貨物輸送の輸送分担率（2005年）を見ると、トラックは、トンキロベースで国際貨物輸送量の52.0%、国内貨物輸送量の69.6%を占めている。旅客輸送における人キロベースの輸送分担率（2005年）で見ても、公共道路交通（バス、地下鉄、路面電車、トロリーバス等）の7.6%と自家用車の80.6%を合わせると、88.2%に達する⁽²⁾。

連邦及び州等による交通インフラに対する投資額でも、道路・橋梁は、高い水準を維持している。2006年の投資額は約106億ユーロ（1ユーロ=150円で換算すると、約1兆5900億円）で、これは交通インフラ全体の57.4%を占めている（表1を参照）。

しかし、この状況が、ドイツでは自動車依存に対する問題意識が希薄であるということの意味しているわけではない。連邦交通建設都市開

(1) 国土交通省道路局『構想段階における市民参画型道路計画プロセスのガイドライン』2005.9.

〈<http://www.mlit.go.jp/road/pi/2guide/guide.pdf>〉(last access 2008.10.20. 以下同じ)

(2) 運輸政策研究機構『主要国運輸事情調査報告書：ドイツ連邦共和国』2008.10, pp.10-12.

〈<http://www.jterc.or.jp/koku/shyokoku/03pdf/doitu.pdf>〉

表1 交通インフラに対する投資額の推移 [単位: 百万ユーロ]

	1990年 投資額	2000年 投資額	2003年 投資額	2004年 投資額	2005年 投資額	2006年	
						投資額	割合
交通路	13,935	18,460	19,050	17,946	15,206	15,632	85.0%
鉄道	1,703	4,581	6,397	5,645	3,115	3,531	19.2%
軌道等	798	1,017	990	730	680	680	3.7%
道路・橋梁	10,888	11,967	10,790	10,710	10,530	10,560	57.4%
(うち連邦道路)	(2,577)	(3,916)	(4,507)	(5,144)	(4,975)	(5,000)	(27.2%)
内陸水路	445	716	690	680	680	670	3.6%
パイプライン	102	179	183	181	201	191	1.0%
交通拠点	2,209	2,810	2,541	1,852	2,549	2,759	15.0%
鉄道駅	450	723	836	772	1,169	1,329	7.2%
河川港	128	112	135	110	110	130	0.7%
海港	358	562	440	430	570	580	3.2%
空港	1,273	1,411	1,130	540	700	720	3.9%
合 計	12,803	21,270	21,591	19,798	17,755	18,391	100.0%

(出典) 運輸政策研究機構「主要国運輸事情調査報告書: ドイツ連邦共和国」2008.10, pp.12-13. <<http://www.jterc.or.jp/koku/shyokoku/03pdf/doitu.pdf>>

発省 (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: BMVBS) が提出し、2年間の議論を経て、2008年7月16日に閣議決定された「貨物運輸・物流マスタープラン (Masterplan Güterverkehr und Logistik)」は、2004年から2025年の間に、貨物輸送がトンキロベースで70%程度増加すると予想し、環境保全と渋滞緩和を図るため、鉄道や内陸水路の利用への転換を促すための予算の増加、混雑時間帯の連邦アウトバーンの通行料⁽³⁾の値上げ等の施策を提案している⁽⁴⁾。

II 道路建設

ドイツの道路を連邦長距離道路 (Bundesfernstraßen) とその他の地方道 (市町村道路は含まず) に分け、2007年1月1日現在の総延長距離を示

したのが表2である。総延長距離は231,359kmで、連邦長距離道路は53,242km (全体の23.0%) となっている。連邦長距離道路の内訳は、連邦アウトバーン (Bundesautobahnen) 12,531km、連邦道路 (Bundesstraßen) 40,711kmである。その他の地方道178,117kmの内訳は、州道路 (Landesstraßen) 86,587km、郡道路 (Kreisstraßen) 91,520kmと、ほぼ半々となっている。

連邦長距離道路については、交通量の増加による道路負荷の増大と施設の老朽化により、その約8% (約4,000km) に保守整備が必要とされている。そのため、土木構造物の定期検査や、路面状態の定期的調査、評価に基づき、保守管理が行われている⁽⁵⁾。2005年に道路の維持・管理に要した費用は18億ユーロで、維持・管理費は、2012年には約27億ユーロまで膨れ上がると予想されている⁽⁶⁾。

(3) 長らく無料で運営されてきたアウトバーンでは、2005年1月から、12トン以上のトラックに限り、全地球測位システム (GPS) を利用したシステムで通行料が自動徴収されている。

(4) BMVBS, "Freight Transport and Logistics Masterplan adopted by the cabinet," 2008.7.16.

<<http://www.bmvbs.de/en/,-1872.1046786/Freight-Transport-and-Logistic.htm?global.back=/en/>>

(5) 村山一弥「道路整備に関する政策と研究の新たな取り組み」日本道路協会HP

<<http://www.road.or.jp/conference/data/25panel.pdf>>

表2 道路の総延長

	道路の総延長			増減
	2006年1月1日	2007年1月1日		
	距離 (km)	距離 (km)	全体に占める割合	距離 (km)
連邦長距離道路	53,346	53,242	23.0%	-104
連邦アウトバーン	12,363	12,531	5.4%	168
連邦道路	40,983	40,711	17.6%	-272
その他の地方道	178,134	178,117	77.0%	-17
州道路	86,553	86,597	37.4%	44
郡道路	91,581	91,520	39.6%	-61

(出典) BMVBS, *Straßenbaubericht 2007*, p.13. <http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1034956/Strassenbaubericht-2007-barrierefreies-PDF-Dokument.pdf>

道路構造の決定は、道路交通研究協会(Forschungsgesellschaft für Straßen-und Verkehrswesen: FGSV)の「道路網の機能的整備・編成のための指針(Richtlinien für die Anlage von Straßen, Teil: Leitfaden für die funktionale Gliederung des Straßennetzes: RAS-N)」に定められた区分に基づき行われている。RAS-Nは、市街地と非市街地の区別を明確に行い、接続機能との組合せにより道路を区分している⁽⁷⁾。道路建設の技術規格としては、BMVBSが作成した技術規格集が用いられている。この連邦技術規格は、基本的に州や市町村の道路にも適用される。

連邦アウトバーン12,531kmのうち3,000km以上が6車線以上の車線を備えている⁽⁸⁾。その率は24%に達しており、非常に高密度なネットワーク体系が構築されている。また、かつてのドイツでは、地方部の2車線道路において、追越行動に伴う交通事故が多く発生していたが、

1980年代後半から、定期的に追越車線を設置することが望ましいとされるようになり、近年の連邦道路では、2+1車線道路⁽⁹⁾の整備が推進されている⁽¹⁰⁾。2004年時点における2+1車線道路の供用延長は約380km、区間数にして59区間である⁽¹¹⁾。

連邦長距離道路のどの部分を新設・拡張すべきか、その区間を何車線にするかは、「長距離道路整備法(Fernstraßenbaugesetz vom 30. Juni 1971 (BGBl. I S.873))」に基づき、「需要計画」という形で示される(「需要計画」については、後述する)。2004年に承認された最新の需要計画では、連邦長距離道路について、2012年までに約800億ユーロの投資を行うことになっている。優先的計画に対する投資額は、連邦アウトバーンについては、1,900kmの新設のために約150億ユーロ、2,200kmの改修のために約130億ユーロ、連邦道路については、5,500kmの新設・

(6) BMVBS, “Construction of new motorways and upgrading of the existing network.” <<http://www.bmvbs.de/en/Transport/Roads-2116/Motorway-construction-widening.htm>>

(7) 長谷川金二・保久原均「空間機能を確保した道路幾何構造」国土交通省HP <<http://www.mlit.go.jp/road/road/new5/4siryo/pdf/03-11-05.pdf>>

(8) BMVBS, “Roads.” <<http://www.bmvbs.de/en/Transport/Roads-1900.963681/Roads.htm>>

(9) 主な形態は、全線を3車線として整備し、中央の車線を交互に追越車線として利用するもの。従来の広幅員2車線道路に代わる標準横断面として、1996年に改正されたRAS-Q(道路構造設計基準—横断面の部)において規定された。

(10) 宗広一徳「諸外国における2+1車線道路～ドイツ、スウェーデン、ロシア連邦の事例～」『北の交差点』21号, 2007 Spring-Summer, p.28.

(11) 市川暢之ほか「ドイツ・スウェーデンにおける道路構造と交通運用に関する調査報告」『高速道路と自動車』48巻10号, 2005.10, p.79.

改修のために約190億ユーロ、となっている⁽¹²⁾。

III 連邦と地方の関係

ドイツは、16の州から構成される連邦制国家であり、憲法に当たる「基本法」に特段の規定がない限り、州が国の権限を行使している。本章では、連邦と地方の関係を見ていく。

1 連邦と州等の役割

「基本法」第90条第1節は、連邦が連邦長距離道路の所有者並びに建設費負担者であると明示しており、実際の業務は、連邦交通建設都市開発省 (BMVBS) が所管している。

各州は、連邦が上記の権利を行使しない限り、立法者としての働きをすることが可能で、長距離道路の建設・維持、道路料金の徴収・配分等は、州の業務となっている（「基本法」第74条⁽¹³⁾）。また、各州は、州道、郡道、市町村道、農道等に関する立法権を持ち、それぞれが独自の州道路法を施行している。連邦長距離道路については、連邦が、建設費、管理費を負担し、連邦政府の委託を受けた州が、建設・管理を行うという役割分担になっている。

連邦政府特有の業務をもう少し詳しく記すと、①連邦長距離道路網に関する需要計画の作成、②連邦長距離道路のための建設プログラムの作成、③道路建設の予算管理、④建設技術、交通技術上の規則の作成、連邦長距離道路の建設等のための一般的基準の作成、⑤道路に関する専門的研究等、となる。

州は、州道に関しては、計画、建設、管理などすべての権限を有しており、各州道路法が根拠法となる。また、郡の委託（費用は郡が負担

により、一部の郡道の建設・管理も行っている。各州には、連邦のBMVBSに相当する省があり、そこが道路に関する業務を統轄している。州は、連邦長距離道路の計画については、マスタープランの段階から関わっている。連邦は、州当局との密接な協議調整の下で路線選定を行うことになるが、実際に路線の比較検討を行っているのは、州の交通省である（最終決定権は連邦が有する）。

郡道は、郡の管轄下にあり、郡の建設局が所掌している。前述のように、郡によっては、郡道の一部の建設・管理を州政府に委託しているところもある。市町村道は、市町村の管轄下にあり、市町村の土木部が担当している。

ドイツの道路には、連邦長距離道路法、州道路法等に規定される計画確定手続に基づく決定により建設されるもの以外に、建築法による土地利用計画（地区詳細計画）によって建設されるものがある。市街地における道路建設において多用される後者では、市町村が地域の土地利用と一体のものとして道路のあり方を決定している⁽¹⁴⁾。

2 道路建設の財源

ドイツでは、鉱油税が道路建設のための財源として大きな役割を果たしてきた。鉱油税は、1930年の創設当初は、輸入鉱油に対する関税としての性格が強く（製造業者に出荷時に賦課）、一般財源として扱われていた。しかし、1950年以降、急速に進む道路整備を支えるため、自動車産業や輸送産業、自動車利用者へと課税対象が拡大されていった⁽¹⁵⁾。

1953年に、国内の道路ネットワークの整備を更に促進するため、「連邦長距離道路法 (Bundes-

(12) BMVBS, "Road infrastructure improvement - the new federal trunk road requirement plan."

(<http://www.bmvbs.de/en/Transport/Roads-2117/Requirement-plan-for-federal-t.htm>)

(13) 運輸政策研究機構 前掲注(2), p.8.

(14) 山田洋『道路環境の計画法理論』信山社出版, 2004, p.120.

(15) 以下、道路財源制度については、道路行政研究会編『道路行政 (平成19年版)』全国道路利用者会議, 2008, pp.889-890; 西村幸格・服部重敬『都市と路面公共交通』学芸出版社, 2000, p.218; 運輸政策研究機構 前掲注(2), pp.36-39等を参照。

fernstraßengesetz vom 6. August 1953 (BGBl. I S. 903))」が制定された。1955年には、「交通財政法 (Verkehrsfinanzgesetz vom 6. April 1955 (BGBl. I S.166))」によって、鉱油税の税率が引き上げられ、その増収分が、特定財源として道路整備に充てられることとなった。その後、1957年に連邦長距離道路建設計画が策定され、1958年から道路整備4箇年計画が実施されたことにより、連邦アウトバーンの建設は活発化した。それらの計画を達成するため、道路特定財源制度は不可欠であった。

1960年の「道路建設財源法 (Straßenbaufinanzierungsgesetz vom 28. März 1960. (BGBl. I S. 201))」では、鉱油税の一部を道路建設のために連邦政府の特定財源に組み入れることが規定された。1963年には、鉱油税の税率が引き上げられ、鉱油税収入の50%を道路建設の財源とする原則が確立された。

鉱油税の特定財源化により道路建設が進む一方、都市部では自動車利用の増大により、道路事情が悪化し、交通混雑により都心が衰退する都市も出始めた。そのような状況の中で、州は、連邦における道路網の改善はもともと連邦長距離道路だけでなく稠密地帯の地域の道路と一体的に行われるべきものであり、稠密地帯における公共旅客近距離輸送網の充実はこれらの地域の道路への投資を少なくてすむようにする効果があると主張し、鉱油税収入を、州または市町村の道路整備、それと補完的な関係にある近距離公共交通網の改善に使用することを要求した。この要求は政府によって受け入れられ、1967年の「地方交通財政法」により、鉱油税の税率が引き上げられた。鉱油税の増収分は、州に交付され、その60%が地方道路整備に、40%が近距離公共交通整備に充当されることになった。

地方道路整備と近距離公共交通整備の配分比率は、1971年に成立した「地域交通助成法 (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz vom 18. März 1971 (BGBl. I S.239))」により、55:45に変更された。地域交通助成法(以下「GVFG」とする。)は、

地方自治体の交通事情を改善するための連邦政府の援助指針を立法化したもので、道路特定財源であった鉱油税を公共交通に充当する根拠として、道路混雑を解消するには公共交通の拡充を図る必要があるという考え方を示している。

鉱油税は1972年にも増税され、地方道路整備と近距離公共交通整備の比率は、50:50に変更された。更に1973年にGVFGが改正され、州は、交付金の10%以内であれば、50:50の比率に捉われず、独自の判断で近距離公共交通の整備に充てることができるようになった。GVFGの改正は、1975年にも行われた。地方道路整備と近距離公共交通整備の比率は45:55に変更され、州の判断で近距離公共交通の整備に充てられる額の割合は15%に引き上げられた。

1988年のGVFG改正では、地方自治体に対する補助に上限が設けられる一方で、助成対象に路線バスの車両調達を加えられた。また、州に配分される財源のうち、州の判断で近距離公共交通の整備に充てられる額の割合が15%から30%に引き上げられた。

1990年代に入ると、「1992年租税改正法」、「1992年分権化法」等の改革法が制定された。地方自治体における地方道路と近距離公共交通の間の画一的な配分ルールは撤廃され、その配分は州の裁量に委ねられるようになった。公共交通車両の新造費用に対する連邦政府の助成も、この時期に開始されている。

1996年になると、「近距離公共旅客交通の地域化に関する法律 (Regionalisierungsgesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S.2378, 2395))」が施行され、近距離公共交通を整備する目的で、GVFGとは別に、鉱油税収入の一部を州の財源として交付することとなった。近距離公共交通の計画、運営、財政の責任は、全面的に州に移管され、州は、従来からの交付金に独自財源を合わせた形で近距離公共交通の整備ができるようになった。また、整備費だけでなく、近距離公共交通の運営費も補助の対象として認められるようになった。

現在、鉱油税の用途は、地方道路整備と公共近距離交通だけでなく、連邦交通建設都市開発省が所管する交通関係の支出にまで拡大されている。2005年に導入された連邦アウトバーンに対する課金から得られる収入の用途も、同様の扱いとなっている。

IV 連邦交通路計画

ドイツにおいて、道路を含む幹線交通インフラ整備に関する責任と権限は、一元的に国家に帰属しており、歴代政府は、一定のスパンで、中長期にわたる国家レベルの交通インフラ投資プログラムである連邦交通路計画を策定してきた。

1 2003年連邦交通路計画 (BVWP2003)

ドイツにおいては、総合的な交通政策という考え方が採られているが、これは、2000年10月に連邦政府が発表した「2000年交通白書 (Verkehrsbericht 2000)」に基づいている⁽¹⁶⁾。同白書は、2015年の交通需要が、1997年と比べ旅客で約20%、貨物で約64%増加すると予測した。そして、特段の交通政策が講じられなければ、特に自動車貨物輸送の割合が増加し、道路施設の容量は限界を超え、環境への付加も高まる等の問題点を指摘した。そのような事態を防ぐため、同白書は、各交通事業者や交通施設の能力を最大限活用すると共に、各交通手段を結び付けていく「総合的交通政策」の必要性を提唱した。

また、同白書は、交通基盤施設の整備に当たっては、計画の確実性と財源の裏付けが重要であると指摘し、計画については、新たな将来交通需要予測や費用対効果分析、個別プロジェクトの再評価等を通じた「1992年連邦交通路計画 (BVWP '92)」(1991年～2012年が計画期間)の改定、財源については、従来の連邦通常予算に

加え、高速道路料金収入の交通整備財源化措置、連邦道路プロジェクトへの民間資金の導入等、新たな財源の可能性を取り上げた。

そのような交通政策の方向に沿って改定された総合交通計画が、「2003年連邦交通路計画 (Bundesverkehrswegeplan 2003: BVWP2003)」である。「BVWP2003」は、交通体系全般の総合的な整備に向けた中長期にわたる国家レベルの交通インフラ投資プログラムで、2001年～2015年を計画対象期間とした約1,600にのぼる道路、鉄道、内航水運の事業計画である。この計画は、閣議により決定された総合計画であるが、法的効力は持っていない。個別のプロジェクトについては、事業評価を実施した上で優先順位が決められ、その結果が議会に提出され、「需要計画」が定められて初めて法的効力が生じることになっている。

2 BVWP2003におけるプロジェクト評価

BVWP2003は、次のようなプロセスを踏み、2003年7月2日に決定された⁽¹⁷⁾。BVWP2003の確定後、関連する法律が可決されている。

- ① 交通の発展に関するシナリオ作成及び予測。
- ② プロジェクト評価手法の改善 (環境リスク評価、国土整備上の評価、都市建設上の評価を中心に)。
- ③ 交通網全体の点検及びプロジェクトの申請。
- ④ プロジェクトの評価及び建設実施価値の査定。
- ⑤ 財政計画に配慮した緊急性分類。
- ⑥ 聴聞及び調整 (連邦及び州レベル、専門家による情報提供)。
- ⑦ 内閣の議決。

ドイツにおいては、「連邦財政法 (Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S.1284))」第7条第2項で、財政的な影響を及

(16) 以下、「2000年交通白書」については、運輸政策研究機構 前掲注(2), pp.13-14 を参照。

(17) 土方まりこ「ドイツにおける総合交通整備計画」『運輸と経済』64巻3号, 2004.3, pp.73-81.

ほす全ての措置について適切な形で経済性調査を行うこと、同条第3項で、適切な領域について費用と業績の計算を導入することが義務付けられている⁽¹⁸⁾。その枠組みの中に、個別分野の公共事業評価システムも位置付けられており、道路に関しては1991年に制定された「長距離道路整備法」がプロジェクト評価を規定している。プロジェクトの具体的な評価方法としては、BVWP2003に併せて出された交通投資評価の指針⁽¹⁹⁾が用いられている。

上記のプロセス④において、プロジェクトは、「経済的評価」と「非経済性評価」の2つの視点から評価される。金銭換算ができない要素を評価する「非経済性評価」は、更に「環境リスク評価」、「生息地規制評価」、「空間影響評価」に分けられる。

「経済的評価」は、プロジェクトの経済効果と投資コストとの関係を費用便益分析により評価するものである。便益項目は、(a)輸送費用の軽減、(b)輸送インフラの維持、(c)交通安全の向上、(d)アクセス性の改善、(e)空間(国土・地域)構造に対する効果、(f)環境に及ぼす影響の軽減、(g)誘発交通、(h)港湾・空港とのリンクの改善、の8項目である⁽²⁰⁾。

(g)と(h)は、前計画であるBVWP '92で用いられた費用便益分析には含まれていなかった。(g)には、鉄道や水路へのモーダルシフトといった便益の他に、道路の建設によりマイカー利用が増加した場合に公共輸送事業者が被る営業損失といったマイナスの効果も含まれている⁽²¹⁾。

(a)から(h)の便益項目を投資費用と比較して費

用便益比が算出され、費用便益比が1以上のプロジェクトが検討対象となる。BVWP '92では、費用便益比が3以上であれば、ほぼ無条件に「緊急需要あり」として高い優先順位が与えられていたが、BVWP2003では、非金銭的な価値に関する「非経済性評価」も重視されている⁽²²⁾。

「環境リスク評価」は、環境保護の側面において予め問題の発生が予想されるすべてのプロジェクトについて行われる。土地の植生や土地利用形態、環境保護の現状、地位計画上の目的、政策上重要となっている環境面の特性を考慮して4つのレベルに分類される「プロジェクトの空間的摩擦」と、主としてそのプロジェクトの規模的特性から5つのレベルに分類される「プロジェクトの強度」の2つの定性的評価が、マトリックスにより5段階に点数化される⁽²³⁾。

「生息地規制評価」は、1992年の「EU生息地指令(Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora)」等に基づいて設定された自然保護区域「Natura2000」に対する影響を定性的に評価する項目であり、評価結果は3段階に点数化される⁽²⁴⁾。

「空間影響評価」は、BVWP '92では、空間構造的効果として費用便益分析の中に内包され、地域係数を乗じる形で評価されていた。しかし、ボーナス・ポイントを単純に加算する形ではプロジェクトの独自性、特別性を考慮しにくい等の理由から、BVWP2003では、独立した定性的な評価項目とされた。

この項目は、2つの評価内容から構成され

(18) 三菱UFJリサーチ&コンサルティング『欧米先進国における社会保障制度と会計検査の現状と課題に関する調査研究(平成18年度会計検査院委託業務報告書)』2007.2, p96.

〈http://www.jbaudit.go.jp/effort/study/mag/pdf/h18_01_03.pdf〉

(19) BMVBS, *Federal Transport Infrastructure Plan 2003: Macroeconomic evaluation methodology*. 2005.

〈http://www.bmvbs.de/Anlage/original_17121/Federal-Transport-Infrastructure-Plan-2003.pdf〉

(20) BMVBS, *Federal Transport Infrastructure Plan 2003*. pp.11-13.

〈http://www.bmvbs.de/Anlage/original_17121/Federal-Transport-Infrastructure-Plan-2003.pdf〉

(21) 土方 前掲注(17), p.79.

(22) 同上

(23) 高橋ほか「ドイツの環境を考慮した道路投資評価手法」『交通工学』40巻4号, 2005.7, p.63.

(24) 同上

る。1つは、国土計画上要請される地域開発の視点に基づく評価で、「アクセシビリティ」（当該プロジェクトが実施されなかった場合の問題の有無とその問題の程度）と「地域の後進性」をそれぞれ4つのレベルに分類し、そのマトリックスから5段階評価を行うものである。もう1つは、「2015年交通量」（プロジェクト予定地域・回廊の将来交通量）を3つのレベルに、「モーダルシフトの影響度」を4つのレベルに分類し、そのマトリックスから5段階の評価を行うものである。2つのマトリックスから得られる評価値のうち、大きい方の値が「空間影響評価」の評価値となる⁽²⁵⁾。

「経済性評価」と「非経済性評価」の統合化は、三段階に分けて行われる⁽²⁶⁾。第一段階は、費用便益比が1以上のプロジェクトを、費用便益比の値が大きい順に並べ、上位のものを第一優先プロジェクト、下位のものを第二優先プロジェクトとするものである。第一優先プロジェクトと第二優先プロジェクトの区切りは、上位のプロジェクトの費用累計額がBVWP2003の予算額を超えたところで行われる。

第二段階では、空間影響評価が3以上の第一優先プロジェクトを重要プロジェクトとし、優先的に予算配分が行われる。また、第二優先プロジェクトであっても、空間影響評価が5の場合には、第一優先プロジェクトとして扱われる。

第三段階では、第一優先プロジェクトのうち、環境リスク評価が5、生息地規制評価が3の（環境に対する影響が大きい）ものについて再調査が行われる。再調査の結果、環境負荷の問題に対応できないことが判明した場合には、自然保護計画の方が優先される。

「連邦交通路計画」におけるプロジェクト評価の特徴は、連邦交通における道路、鉄道、内航水運のように異なる交通モードのプロジェクト

ト間の比較検討を行っている点にある。これは、評価項目を出来る限り揃え、各評価項目で用いる原単位や算出方法を統一することにより可能となっている（以前は、道路、鉄道、内航水運の各部門毎に、評価対象となった候補プロジェクトの優先順位を付けるというレベルにとどまっていた）。また、すべての個別プロジェクトの詳しい評価結果が、BMVBSのホームページにおいて公表されており、計画の透明性が確保されている⁽²⁷⁾。

3 BVWP2003における道路投資

BVWP2003の投資予算総額1489億ユーロは、BVWP '92の投資予算総額2319億ユーロに比べて少なくなっているが、鉄道・道路・水路の輸送モード別の予算配分状況を見ると、道路部門への配分は、46.2%から52.1%へと増加している。BVWP '92では、鉄道が47.1%で最も多かったため、BVWP2003は、時代の流れに逆行した道路部門重視の投資プログラムであるという批判が環境保護団体等から寄せられた⁽²⁸⁾。

また、新規・拡充建設投資と維持・更新投資を比較すると、維持・更新投資が投資予算総額の55.5%を占めており（表3を参照）、国内経済の競争力強化やモビリティの確保を目指す上では、既存の交通インフラの機能向上が欠かせないという考えが打ち出されている。

V 道路の事業化プロセス

ドイツの道路事業の進め方は、連邦長距離道路、連邦道路、州道路、郡道路、市町村道路等、道路のレベルによって異なっており、州による違いもある。ここでは、連邦長距離道路を中心に、道路事業の進め方と合意形成プロセスの整理を行う（後に、図1の形で示す⁽²⁹⁾）。

(25) 同上, p.64.

(26) 同上, pp.64-65 ; BMVBS, *Federal Transport Infrastructure Plan 2003*, pp.18-22.

(27) 土方 前掲注(17), p.80.

(28) 同上, pp.76-77.

表3 BVWP2003における輸送モード別の投資予算配分 [単位：億ユーロ]

	全 投 資		うち維持・更新投資	
	予 算 額	投資総額に占める割合	配 分 額	予算総額に占める割合
鉄 道	639	42.9%	384	60.1%
道 路	775	52.1%	377	48.6%
水 路	75	5.0%	66	88.0%
総 額	1,489	100.0%	827	55.5%

(注) EUからの助成金を含む。予算総額に占める割合は、各輸送モードについて、維持・更新投資に対する配分額を全投資予算額で除したものの。

(出典) BMVBS, *Federal Transport Infrastructure Plan 2003*, p.36. (http://www.bmvbs.de/Anlage/original_17121/Federal-Transport-Infrastruktur-Plan-2003.pdf)

1 需要計画

連邦長距離道路の建設は、連邦交通路計画に基づいており、個別プロジェクトの事業化プロセスは、次の4つの段階に分けられる。これらの各段階に、環境影響評価 (Um weltvertraeglichkeitspruegungen) の手続も組み込まれている。

- ① 需要計画 (Bedarfsplan)
- ② 予備計画 (Vorplanung)～路線選定手続 (Linien, bestimmungsverfahren)
- ③ 予備設計 (Vorentwurf)～計画確定手続 (Planfeststellungsverfahren)
- ④ 用地取得 (Grunderwerb)

需要計画は、全国の連邦長距離道路の各路線の必要性を検討し、国レベルの広域道路計画を策定するものであり、5年ごとに見直しが行われている (最新の需要計画は、2004年に承認されたもの。その概略については既述)。各路線の必要性は、(a)交通上の重要性和費用対効果を検討する交通需要項目、(b)自然保護地域等の環境影響を把握する環境項目、(c)国土整備計画や都市建設との整合性を検討する広域的土地利用項目等、の項目を総合的に評価し、優先的計画と次的計画の2区分の緊急度に分類する。

需要計画については、各州政府等からの意見を把握した上で、連邦議会が決定を行う。優先順位を決定するための根拠データは公開され、

誰でも意見を述べることができるようになってきているが、連邦議会には、それらの意見に回答する義務はなく、また、住民と直接的に協議を行う場も設定されていない。これは、国土全体という広域地域の計画について一部の住民の意見を聞くことは、逆に不公平になるという考え方があるためである。ただ、実際には、計画決定手続の段階で非常に多くの異議が出されており、需要計画の段階に住民参加の仕組みがないことについては、賛否両論があると考えられる。

2 予備計画～路線決定手続

州政府の道路担当部局は、需要計画において高い優先順位が付けられた路線から、予備計画を作成する。予備計画では、特定路線に関する概略の線形、構造と費用概算を検討し、複数の路線から比較が行えるよう、技術的可能性がある限り、複数路線について概略計画を作成することになっている。

路線決定手続では、予備計画に基づき、複数の比較路線から最も適切な優先路線が選ばれる。優先路線の絞込みに当たっては、環境影響評価と国土整備計画との適合性の判定も併せて行われる。比較される項目は、州により異なるが、主に次の項目について評価が行われる。

- ① 交通項目 (交通混雑緩和や利便性改善等の効果、建設コスト、管理費用など)

29) 以下、道路事業の進め方と合意形成プロセスについては、特にことわりがない限り、室田昌子「ドイツの道路事業と住民合意の仕組み」『日本不動産学会誌』19巻2号, 2005.11, pp.84-91; 山田哲也ほか「最近のドイツにおける社会資本整備に関する行政手続の動向について」『PRI review』24号, 2007 Spring, pp.27-29 を参照。

- ② 環境項目（自然保護区域、水利保護区域、景観保護区域、生態系、河川水路、地下水系、保養地など）
- ③ 国土整備項目（国土整備計画・公共計画との整合性・効果、地域構造改善、優良農地・森林地・居住地・工業団地との適合性）

路線選定手続のプロセスとしては、最初に、複数路線の比較評価をもとに、関係機関との協議や住民説明会が開催され、そこで出された意見を加えた優先路線案が作成される。次に、州の国土整備担当部局は、比較評価報告書と優先路線案、関係機関や住民の意見の議事録とそれに対する判断を記した報告書を関係機関に送付し、住民への公告縦覧を行う。この計画に対し、関係機関や住民は、一定期間内に意見書を提出することができる。道路担当部局は、提出された意見書に対して回答を行う義務を負っており、意見書とそれに対する回答も公表されることになっている。

意見書に対する回答に反対が多い場合には、更なる協議や説明会が実施される。道路担当部局は、これらすべての意見を踏まえて判断を下し、国土整備担当部局に対し、意見の取りまとめを添付した上で優先路線の提示を行う。この

段階で比較検討されるのは、広域利益と地域利益だけであり、個人の利益は対象外とされている。近年のドイツでは、早期段階から住民参加が必要であるという認識が高まっており、この段階においても、法制度に基づかない説明会の開催や意見交換が行われている。

3 予備設計～計画確定手続

予備設計は、測量に基づく詳細設計で、計画確定手続の実施に向け、1,000分の1から必要に応じて50分の1のスケールの道路設計図や横断面図を作成する。計画確定手続は、その予備設計を受けて計画を確定するための手続で、補償金額を除くすべての利害を対象とした協議と聴聞を行い、権利を拘束する効力を持っている。

計画確定手続は、連邦長距離道路だけでなく、州道路、郡道路等においても広く活用されている。計画確定手続の対象となる道路は、州の道路法によって規定されているが、州道路や郡道路の新設、変更については、多くの州で計画確定手続が導入されているようである。幾つかの州を例に採り、計画確定手続の対象となる道路をまとめたのが表4である。

計画確定手続は、計画確定資料の公告縦覧と

表4 州の道路法により計画確定手続の対象とされている道路

州名	計画確定手続の対象となる道路
ブランデンブルク	州道路、郡道路の新設、改修。 周辺地域の市町村道路、自転車道。
ヘッセン	州道路、郡道路の新設、改修。 事業者から申請された市町村道路の新設、改修。
ニーダーザクセン	州道路、郡道路の新設、改修。 環境調和試験を実施する市町村道路の新設、改修。 周辺地域の市町村道路の新設、改修。
ノルトライン・ヴェストファーレン	環境調和試験を実施する州道路、郡道路、市町村道路の新設、改修。
ザクセン	州道路の新設、改修。 特に重要な郡道路、市町村道路。
ザクセン・アンハルト	州道路の新設、改修。 事業者から申請された郡道路、市町村道路。
テューリンゲン	州道路の新設、改修。 郡道路、市町村道路、その他の公道の新設。

(出典) Brandenburgisches Straßengesetz (http://www.landesrecht.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb-bravors_01.c.15963.de) 等、各州の道路法に基づき、筆者作成。

聴聞を行う「聴聞手続」と、聴聞手続を踏まえて計画を確定する「計画確定決定」の2つのプロセスに分けられる。これは、事業用地等の測定結果を踏まえた個別具体的影響が協議され決定されるもので、日本の都市計画事業で言えば、都市計画事業認可段階に当たっている。

このプロセスでは、(a)すべての利害を比較衡量して最も不利益の少ない、または利益の大きい計画かどうか、(b)事業によって発生する不利益は、法規制の範囲内か、または勘案すべき個別の事情があるかどうか、(c)不利益に対する対策が適切に講じられているかどうか、把握した上で判断が行われる。計画確定手続では、主に次の4項目が勘案される。

- ①環境項目（騒音振動、排出ガス、土壌、地下水、動植物、自然保護区域・水利保護区域、気候、文化財・遺跡、景域⁽³⁰⁾保護などの影響と対策、事故対策）
- ②公共公益施設項目（上下水道・排水施設、電気・ガス、河川などの変更や対策）
- ③土地利用項目（農用地・森林地、漁業・水面、鉱山などへの影響や対策、F・Bプランとの適合性）
- ④交通項目（地域道路・鉄道の交差や対策、アクセス道路、地域交通への影響）

続く「聴聞手続」では、関係する公共公益機関に計画確定資料が、関係市町村に住民への公告縦覧用の計画確定資料が送付される。定められた期間内に、関係機関はそれに対する見解を、住民は異議申立を行う。州政府等の聴聞部局は、これらの見解や異議申立に対し聴聞会を開催し、道路部局側と関係機関・住民とが協議する場を設ける。その結果、計画を変更する必要がある場合は、計画確定資料を作成し直し、再度、聴聞手続を行う。

「計画確定決定」は、聴聞手続を受け、州政府の計画確定部局が決定、留保、決定の取り消しを行うもので、聴聞会で合意に至らなかった事項については、計画確定部局が裁定を行う。計画確定決定に異議がある場合は、行政裁判所に提訴することができる。

環境影響への適合性も、計画確定手続の中で集中的に検討される。例えば、騒音、排出ガス、排水、土壌影響などの測定結果や予測値に対し、各法律や要綱等に定められた基準値との適合性や、測定方法の適切性が検討される。異議がある場合は、異議申立が行われ、その内容が妥当であれば、計画の変更や対策が講じられる⁽³¹⁾。

4 計画確定手続の実態

計画確定資料は、道路の解説書、道路の設計図に関する資料（概略図、複数路線検討図、路線高低図、道路設計図、横断面図）、用地や建物資料リスト、景域保護付随計画、環境影響評価資料など膨大で、一般住民が一読して理解することは難しい。そのため、事前の説明会の開催や、個別の説明・相談など、住民に情報を徹底するための工夫が行われている。

計画確定手続に要する時間は、手続開始から計画確定決定までで2～3年を要する。説明会の開始から4年間は、計画に関連した土地の変更禁止措置が発動されるため、一般的には4年以内に終了するが、住民や関係機関から多くの異議が出され、聴聞手続を何度もやり直すため、長期化するケースも見られる。

計画確定手続においては、周辺環境に限らず、事業の必要性や路線選定についても異議申立を行うことができる。例えば、ベルリン州の連邦長距離道路「A113」⁽³²⁾に行われた異議申立の内容は、①事業の必要性、②路線の選定、③

⁽³⁰⁾ 「景観」のような視覚的概念だけでなく、風土的領域、地理的領域まで含んだ概念。

⁽³¹⁾ 道路建設における自然保護の法的問題については、山田洋「道路建設と自然環境保護—バルト海アウトバーンをめぐって—」『法学研究』33号、2000、pp.61-102に詳しい解説がある。

⁽³²⁾ ベルリン中心部のA100とA13を結び、コトブスやドレスデン方面へ、A10と結び、ライプチヒ方面やハノーバー方面へと繋ぐ連邦長距離道路。

土地利用計画に関するもの、④大気汚染、⑤騒音振動、⑥水質、⑦景域保護、⑧動植物、⑨居住環境、⑩排水、地下水、⑪土壌、⑫文化財遺跡、⑬景観、⑭安全対策、⑮公共施設との接続、⑯公示、⑰手続に関するもの、⑱用地取得・補償、と多岐に亘っている。ただし、①～③の異議申立に対する回答では、検討の正しさが協調され、異議申立は却下されることが多い。また、聴聞会で異議申立をしなかったことについて、手続終了後に異議申立することや提訴することは認められていない。

5 用地取得

一般的に、用地取得手続は、計画確定決定以降、または行政裁判所の判決が確定した以降に開始される（裁判の様子から勝訴が確信できれば、判決前に開始されることもある）。用地取得手続で協議に参加するのは、地権者などの権利関係者だけで、補償額と方法のみが協議対象となる。協議で合意に達しない場合は、収用行政局の担当となり、それでも合意に達しない場合は、収用手続が開始され、口頭弁論を経て収用行政局が収用裁決を行い、裁決の執行を行う。

6 ベルリン州の事例

次に、州における連邦長距離道路建設の具体的事例として、第4節で紹介したベルリン州の「A113」の新設道路（ベルリン南部のノイケルン地区のポイントからトレプトウ地区のブランデンブルク州との州境までを結ぶ10.085kmの道路。以下、「A113新設道路」と記す）を取り上げる⁽³³⁾。

A113新設道路の事業主体は、ベルリン州政府であり、この事業には、「交通路計画迅速化法（Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz vom 16. Dezember 1991 (BGBl I S.2174)）」が適

用されている。「交通路計画策定迅速化法」の適用事業は、聴聞手続後に計画変更を行った場合の再度の聴聞手続を短縮化することが可能で、異議申立者との再度の協議を行う必要もない。また、事業局は、異議申立期間経過後、1か月以内（通常は3か月）以内に見解を提出しなければならない。

A113新設道路の建設費用は、用地取得費が9500万ユーロ、工事費が3億9000万ユーロで、計4億8500万ユーロとなっている⁽³⁴⁾。表5は、A113新設道路の事業化プロセスを表の形にまとめたものである。路線決定手続開始から12年で一部開通を実現させており、極めて短期間で事業化が進行した例と考えられている。

A113新設道路事業に対しては、地域の地権者やその他の利害関係者だけでなく、政党（民主社会党、緑の党）、自然環境保護団体（緑の同盟、自然愛好会、ドイツ森林保護協会など）、地元住民団体なども、反対意見を表明した。その手段としては、計画確定手続の他に、レポート、新聞、ウェブページ等が使われた。

どの地域でも該当する反対理由として挙げられたのは、①高速道路建設の環境、景観への影響が大きい、②自動車交通を増加させる施策に反対、③公共交通や自転車などを有効活用する施策を推進すべき、④交通予測手法、ベルリン州の人口予測が過大、⑤手続の期間が短すぎる、という意見である。

また、対象地域の特性による反対理由としては、⑥高い防音壁で守っても、騒音問題は解決できない、⑦緑地地域の環境を破壊し、トンネルを建設しても、地下水などに影響がある、⑧多くの緑地を破壊し、緑の環境が低下する、⑨良好な住宅地の環境を低下させる、⑩豊かな運河の環境や景観を破壊する、⑪運河の水質を低下

⁽³³⁾ 以下、A113新設道路の事例については、室田昌子「ドイツの計画確定手続きの運用実態と事業化段階での異議と決定に関する制度の課題—ベルリン州道路事業を事例として—」『都市計画論文集』40巻3号、2005.10、pp.475-480を参照。

⁽³⁴⁾ Dorsch Gruppe, "PROJEKT: BAB A 113 (neu), 23. BA."

(http://www.bdc-dorsch.de/PDF/BProjektmanagement/01_BAB_A11323BA.pdf)

表5 A113新設道路の事業プロセス

1989年	連邦交通路計画で建設を決定。
1992年	路線選定手続を開始。事業として決定したT1路線に加え、01、02、03の3路線と、T1の変形であるT2路線を比較検討。 T1路線に決定した理由は、①交通上の効果や他の道路への負担軽減効果が高い、②地域の切断や分断への影響が少ない、③建設時の侵害が少ない、④シェーネフェルト空港との接続が良い等。
1994年4月	連邦政府により路線が認可。
1994年	ベルリン土地利用計画を変更（路線予定地や対策とその予定地を追加）。
1996年～1997年	予備計画を策定。
1996年頃	住民の反対運動が本格化し、反対運動のための住民組織BISS/GTが設立。
1998年6月	計画確定手続の申請を開始。
1998年7月	一般市民に1ヵ月の公告縦覧、関係機関と認定自然保護団体に3ヵ月の見解受付期間を設定。 →公開縦覧終了後14日間に、一般市民6,000人から約3,000通の異議申立。
1998年10月	聴聞会を開催（関係機関と認定自然保護団体は3日間、一般市民は14日間）。
1999年7月	計画確定決定。
1999年9月	建設着工。
2004年	一部開通。

（出典） 室田昌子「ドイツの計画確定手続の運用実態と事業化段階での異議と決定に関する制度の課題—ベルリン州道路事業を事例として—」『都市計画論文集』40巻3号, 2005.10, pp.476-477 を基に作成。

させる、⑫近くの連邦道路B179とB96を利用すれば必要ない、といった意見が挙がっていた。

VI インフラ整備計画手続迅速化法

ドイツの道路建設においては、前述の通り、計画段階から住民との合意形成プロセスが組み込まれている。しかし、住民との調整の長期化や法規制の複雑化により、道路を含めた社会資本整備に関する計画確定手続等に要する時間が長期化したことは、国際競争力強化や低迷する景気への対策、雇用促進等の面では問題があった⁽³⁵⁾。

計画手続を迅速化し、社会資本の早期整備を求める声が高まると、行政手続促進のための立法措置が採られるようになり、1991年に「交通路計画迅速化法」が制定された。「交通路計画迅速化法」で地域が限定されていた規定は、

1993年の「交通計画手続簡略化法（Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege vom 17. Dezember 1993 (BGBl I S. 2123)）」により、全ドイツに適用されるようになり、更に1996年の「許認可手続簡略化法（Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren vom 12. September 1996 (BGBl I S.1354)）」により、個別法の規定が一般法に取り込まれた。

「交通路計画迅速化法」は、当初は1995年までの時限立法であったが、延長を重ね、2006年まで効力を有することとなった。その後は、同法に取って代わった「インフラ整備計画手続迅速化法（Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben vom 9. Dezember 2006 (BGBl I S.2833)）」により制度の拡張が図られている。同法は、連邦長距離道路、鉄道、連邦水路等のインフラに関する個別法の一部を改正する法律であるが、最重要計画に最も

(35) 以下、「インフラ整備計画手続迅速化法」については、特にことわりがない限り、山田ほか 前掲注(29), pp.26-35; BMVBS, “Tiefensee: Shorter Planning Time for Faster Investment,” 2006.11.24. <http://www.bmvbs.de/en/Press/Press-releases-,1933.983085/Tiefensee-Shorter-Planning-Tim.htm?global.printview=2&global.sprache=en> を参照。

多くのプロジェクトが指定されている事業分野は連邦長距離道路である⁽³⁶⁾。連邦長距離道路の計画プロセスについては、既に詳しく記しているが、改めて図の形で整理すると、図1のようになる。

「インフラ整備計画手続迅速化法」による制度の変更は、大きく4点に分けられる。1点目は、環境保護団体等の扱いである。従来は、計画確定手続において意見表明を行える期間が、環境保護団体等については、行政機関と同じ扱いで、計画資料送付後3か月以内とされていたが、変更後は、一般市民と同じく、計画資料縦覧後2週間以内となった。この変更により、2～3か月の短縮効果が期待されている。

2点目は、聴聞部局の裁量により、計画確定手続における討議を省略することができるようになったことである。従来は、聴聞機関により正規の聴聞手続が行われ、すべての関係市民、公的利害関係機関、市町村の意見を聴聞することになっており、聴聞機関は、異議申立期間終了後3か月以内に討議を終了しなければならなかった。討議を省略した場合、聴聞管轄行政庁は、異議申立期間終了後6週間以内に自らの意見を表明しなければならない。この変更により、2～3週間の短縮効果が期待されている。

3点目は、行政裁判を一審化したことである。計画により利益を損われると考える市民、自治体は、計画確定決議について行政裁判所に提訴することができるが、そのことが計画の実施を遅延させる大きな要因となっていた。そこで

最重要計画に指定されたプロジェクトに関する計画確定手続と計画認可手続におけるすべての訴訟を、二審制（州上級行政裁判所→連邦行政裁判所）から一審制（連邦行政裁判所のみ）に変更した。この変更により、それまで2年を要していた訴訟期間の1年への短縮が見込まれている。

4点目は、計画確定の有効期間の延長である。計画の有効期間が、従来は計画確定後5年（更に5年の延長可）であったものが、10年（更に5年の延長可）に変更された。ドイツでも公共事業に充てる予算が不足しているため、計画が実施に移されるまで時間を要する状況が現れている。この変更により、予算上の制約等により計画が失効するリスクが軽減される。

BMVBSは、新法の制定により、計画確定手続までの期間が、平均して2年半ほど短縮されると見込んでいる⁽³⁷⁾。同法については、自動車業界も歓迎の意を示している⁽³⁸⁾。しかし、バーデン・ヴュルテンベルク州政府は、自治体間の調整等、計画策定自体に時間を要するため、実際にどれほどの効果があるか分からず、住民との対話も省略するわけにはいかないとしている⁽³⁹⁾。連邦行政裁判所も、事業の長期化の原因は、手続だけでなく政治や行政にもあり、民主主義の観点と問題の早期発見の必要から、行政手続の早い段階で抵抗や反発を察知し対応すべきであるとの見解を示している⁽⁴⁰⁾。

⁽³⁶⁾ 優先的計画の中でも上位に位置付けられた計画が、最重要計画に指定される。最重要計画指定の基準となる経済性については、経済効果がコストの5倍以上であることが一つの目安となっているが、それだけで決まるわけではなく、環境に対する影響や国土計画上の重要性等も考慮し、総合的に判断される。最重要計画に指定されたプロジェクトは、連邦長距離道路57件に対し、鉄道は22件、運河は6件。

⁽³⁷⁾ BMVBS, "Tiefensee: Fast and unbureaucratic planning strengthens German competitiveness in the global economy," 2006.10.27.
 <<http://www.bmvbs.de/en/Press/Press-releases-1933.981670/Tiefensee-Fast-and-unbureaucra.htm?global.printview=2&global.sprache=en>>

⁽³⁸⁾ Verband der Automobilindustrie, "Bundestag passes Infrastructure planning acceleration law," 2006.10.27.
 <<http://www.vda.de/en/meldungen/archiv/2006/10/27/1439/>>

⁽³⁹⁾ 山田ほか 前掲注⁽²⁹⁾, pp.33-34.

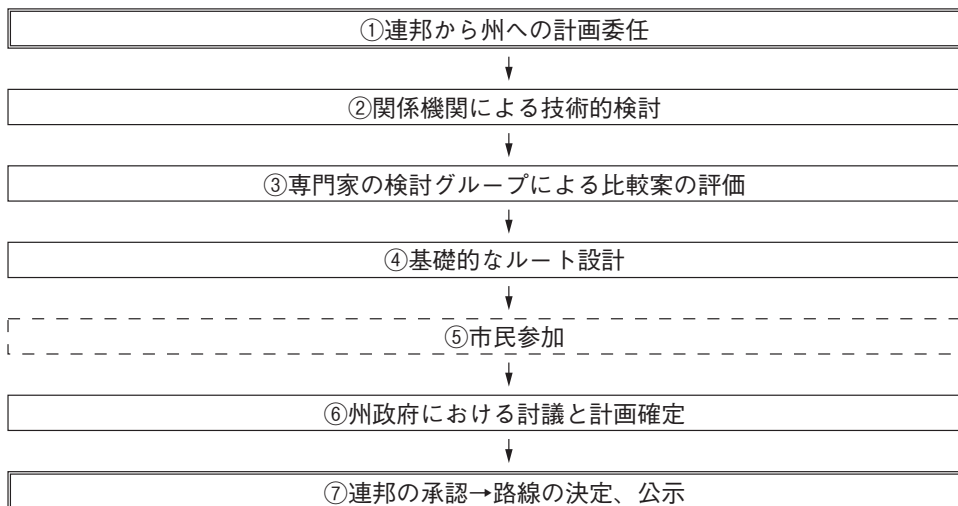
⁽⁴⁰⁾ 同上, p.34.

図1 連邦長距離道路の計画プロセス

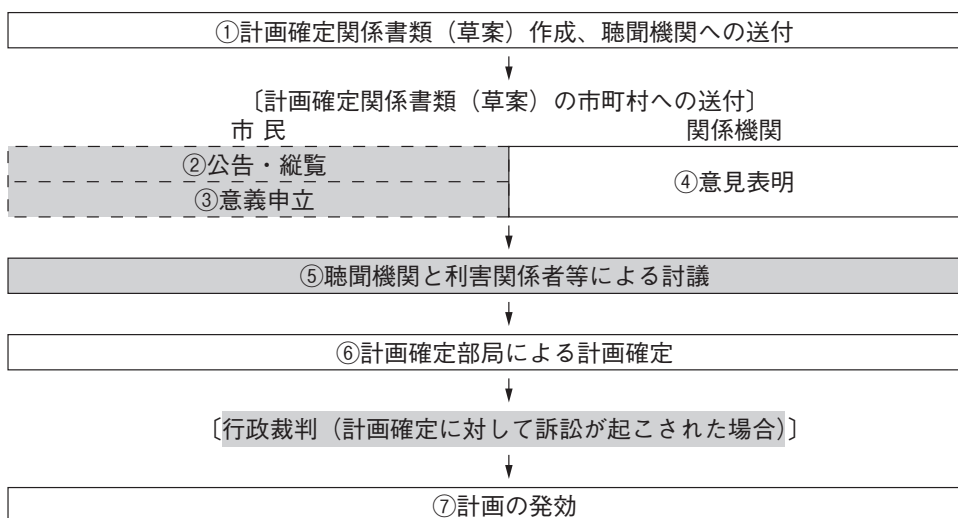
[需要計画段階] (根拠法は「長距離道路建設法」)

経済性、国土計画の観点、自然環境への影響を考慮して、優先的計画、次位的計画に区分して路線を決定

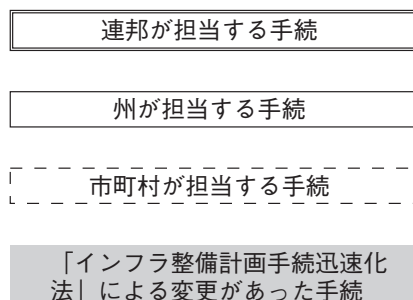
[路線選定手続段階] (根拠法は「連邦長距離道路法」第16条)



[計画確定手続段階] (根拠法は「連邦長距離道路法」第17条)



(注)



(出典) 山田哲也ほか「最近のドイツにおける社会資本整備に関する行政手続の動向について」『PRI review』24号, 2007 Spring, pp.27-28.

おわりに

ドイツでは、今後も増え続ける貨物輸送の多くが道路を使って輸送され、旅客輸送においても、引き続き自動車が重要な役割を担い続けると思込まれている。そのため、2004年に策定された需要計画は、連邦長距離道路について、2012年までに約800億ユーロの投資を行うことを定めている。

ドイツでは、道路建設が進められる一方で、計画策定段階から検討プロセスの透明性が図られ、多くの住民が必要と考える道路を効率的に建設する仕組みが整えられている。連邦アウトバーン等の建設中止を求める訴訟が起こされて

いるが、その多くは自然破壊を問題とするものである⁽⁴¹⁾。

信頼度の高いデータを利用した事業評価が客観的に行われていれば、道路自体の必要性に疑問が投げかけられるケースは減少するはずである。我が国では、現在でも、無駄な道路の指摘が行われることがあり、現行制度に改善の余地が残されていることが示唆されているように思われる。無駄な道路批判に応える方法として、諸外国の合意形成プロセスの優れた点を更に反映させるべきであるとの考えを表明している識者は少なくない⁽⁴²⁾。本稿で紹介したドイツの動向の中に、今後の見直しのヒントを見出すことも考えられよう。

(やまざき おさむ)

(41) 山田洋「道路環境と都市計画—ドイツとの比較から—」『一橋論叢』128巻1号, 2002.7, p.4.

(42) 例えば、室田 前掲注(29), pp.90-91; 石川雄章「日本の道路計画におけるパブリック・インボルブメント (PI)」『PI-Forum』1巻2号, 2005 Summer, pp.2-5. <http://www.pi-forum.org/act/journal/piforum-1-2-2_web.pdf>