

## ドイツ環境適合性審査法における

### 総合的評価と代替案審査に関する考察(一)

——「施行規則」の検討と日本法との若干の比較を通じて——

加藤 高規

はじめに

第一部 ドイツ環境適合性審査法の制度的展開

第一章 UVP指令とドイツ環境適合性審査法

第一節 UVP指令とその国内法化をめぐる諸問題

第二節 UVP指令の国内法化に伴う個別法の改正

第二章 連邦イムミシオン防止法と同法第九施行令の改正

第一節 「第三改正法」による連邦イムミシオン防止法の改正

第二節 連邦イムミシオン防止法第九施行令の改正 (以上本号)

第三章 環境適合性審査法施行規則の制定

第二部 ドイツ環境適合性審査法における総合的評価と代替案の審査

第一章 並行的手続と総合的評価の方法

第二章 事業代替案の審査について

おわりに

はじめに

1 ECCの環境影響評価指令のドイツ法への転換

ECCの環境影響評価指令（以下UVP指令という）<sup>(1)</sup>をドイツが自国法に転換したドイツ環境適合性審査法は、一九九〇年二月一二日に公布され、日本法より約九年早い同年八月一日に施行された。一般に各国で「環境影響評価法」と呼称されているこの法律を、ドイツが「環境適合性審査法」と命名したことについては、その表現のなかに、人間活動の全ての物的措置は、環境質またはその質的目標（生態学的な価値を含む）に関する科学的な基準（Kriterium）に適合すべき義務を伴うとする意味が込められており、環境政策を積極的に展開しようとする新鮮な意欲を感じさせる。<sup>(3)</sup>

ところでドイツは、環境適合性審査法の成立以前から、事業計画に対する行政上の関与手続として、計画確定（Planfeststellung）と許可（Genehmigung）という機能の異なる二種類の手続をもっていた。つまり前者は、所轄の行政庁が、航空法、鉄道法、長距離道路法等の個別事業法で定める一定の事業について、そこできかわる諸利害（環境利害を含む）を比較衡量し、計画を確定する行政手続法上の手続であり、後者は、所轄の行政庁が、右以外の事業について、大気、水、土壤等の保護を目的とする個別環境法の許可要件に適合するか否かを審査し、適合する場

合に限り許可を付与するという、個別環境法上の手続である。

ドイツの環境適合性審査法は、このように、個別事業法に基き行政手続法にしたがって実施されていた計画確定と、個別環境法に基づいて実施されていた事業許可の、それぞれの環境面における審査手続を、ECのUVP指令に適合する環境アセスメント法として整備・統合したものである。その際ドイツにおいては、従前の環境法制の仕組みを基本的に維持するため、環境適合性審査法による環境影響評価(以下UVPということもある)を行政手続法または個別環境法の枠組のなかで実施し、その結果による計画確定あるいは事業許可についても、従前と同様、行政手続法もしくは個別環境法に基づいて実施することとされた。<sup>(4)</sup>

さらに、そのためのUVP実施については、大気、水、および土壌の環境媒体(Umwelmedium)に対する影響を中心として、保護対象(環境要素)全体に対する影響についての総合的評価(Gesamtbewertung)がその目標であるとされた。<sup>(5)</sup>したがって、環境媒体のそれぞれを保護目的とする従来の個別環境法、例えば、大気保護を目的とする連邦イムミシオン防止法、水質保全を目的とする水管理法、土壌保護を目的とする廃棄物法<sup>(6)</sup>においても、UVPの対象は当該法律の保護媒体に限定されず、環境適合性審査法(一条一項一号・二号に規定されている保護対象(人間、動植物、土壌、水、大気、気候、景観およびそれらの相互作用(Wechselwirkung)、ならびに文化財とその他の財物)の全体を対象とするUVPを実施し、その総合的評価を事業の許可決定において考慮する(Berücksichtigen)という仕組に変え、また、計画確定決定においても、右の総合的評価を事業の利益衡量に含めることを明確化する必要があった。そこで、環境適合性審査法の成立と同時に、個別環境法および個別事業法の改正が行われ、後に見るように<sup>(7)</sup>そのほとんどは、環境適合性審査法に基き審査に適合することを当該個別環境法による事業許可、または行政手続法による計画確定の要件に加えることとしたのである。

なお、ドイツでは、環境影響評価の実施主体を行政庁とし、環境影響評価の方法（原則・基準・手法）については、同法施行規則に定めるとしており（同法二〇条）、また、事業者から提出された申請書その他の必要書類（Unterlagen）は、一般市民に閲覧および意見表明の機会が与えられ（同法九条三項）、さらに行政手続法七三条三項ないし七項に規定された聴聞手続（Anhörungsverfahren）<sup>(8)</sup>が実施される（九条一項）。しかし、所轄の行政庁が環境影響評価に関して作成する書面は、要約的報告書（zusammenfassende Darstellung）のみであり、しかもこれは、関係者に送付されることにはなっていない（一一条）。

## 2 連邦イムミシオン防止法の許可要件に関する問題

環境適合性審査法の制定に伴い、個別環境法および個別事業法のほとんどは、保護対象とされる全ての環境要素（大気、水、土壌等の環境媒体を含む）に対する事業影響を総合的に評価し、その結果を事業の計画確定、または許可において考慮する仕組に改正された。しかし、ドイツ環境法制のなかで重要な役割をもつ連邦イムミシオン防止法のみは、許可要件の変更について慎重であり、許可要件に関係しない同法一〇条三項および同条一〇項を改正したに止まり、事業影響の総合的評価を、同法による事業の許可において考慮するための法改正は行われなかった<sup>(9)</sup>。しかも、約三ヶ月後の第三改正法による同法の大改正の際にも、この点に関する改正は再び見送られた<sup>(10)</sup>。

その結果、大気以外の環境媒体（水、土壌）に対する評価を含む総合的評価が、大気に関する環境基準のみをその許可要件としていた当時の連邦イムミシオン防止法上の許可要件に、適合するかどうかについて、学説上の争いを生じた<sup>(11)</sup>。また、一事業の許可に複数の行政庁がかかわる並行的許可手続（parallelen Zulassungsverfahren）<sup>(12)</sup>において、各許可庁が当該事業の許可について相反する決定を下す、いわゆる「決定競合」（Konkurrenz der Entscheidung）

の場合に、それぞれの決定がいかなる範囲において効力をもち、また他の行政庁の決定を拘束(Binding)しうるかという問題についても、学説・判例上さまざまな議論が展開された。<sup>(14)</sup>さらに、環境適合性審査法の命脈を握るともいべき同法施行規則(以下「施行規則」ということもある)は、一九九五年九月まで約五年半にわたって制定されず、その間、同法は事実上執行不能状態におかれたといわれる。<sup>(15)</sup>

もつとも、一九九二年五月に公布された、連邦イムミシオン防止法第九施行令(以下「第九施行令」ということもある)の改正令によって新設された同政令の二〇条一項には、要約的報告書に基く複数の許可庁の協力により、事業影響の総合的評価を行うという、大まかな方向性が示され、<sup>(16)</sup>またその条項中に、大気以外の環境媒体の評価を含む総合的評価を、連邦イムミシオン防止法上の許可決定において考慮しなければならないという規定が設けられた。<sup>(16)</sup>その結果、すべての個別環境法は、総合的評価を事業の許可決定において考慮すべきことになったのである。<sup>(17)</sup>

### 3 環境適合性審査法施行規則の制定と総合的評価

環境適合性審査法より約五年半遅れて制定された同法施行規則は、イムミシオン防止法第九施行令に示された、調査、記述、および評価に関する概括的内容を、環境適合性審査法上の手法として採用し、具体化した。とくに個別環境法上の事業許可手続については、複数媒体の評価を含む総合的評価を、複数庁の関与する並行的手続によって実施することが明確にされ、この手続における「決定競合」を回避する方法については、各許可庁の決定の統一化を図るための調整方法が明示され、<sup>(18)</sup>アメリカと並び実施主体を行政庁とするドイツの環境アセスメントは、<sup>(19)</sup>ここにおいて、ECのUVP指令に基づく総合的評価の実施についての必要な法的整備を一応終えたものとみられた。

もつとも、行政手続法による計画確定手続においては、同法七五条一項一文による集中効 (Konzentrationswirkung) が認められており、すべての許認可がここに一本化されるので、並行的許可手続は必要ではない。つまり、複数媒体等に対するUVPは、基本的には、当該計画確定の決定庁が単独で担当し、各媒体を含む全ての環境要素に対する調査と記述がここでなされ、汚染の基準適合性を含む全環境要素にわたる評価が行われる。そして、この総合的評価は、比較衡量を伴う裁量的な判断枠組のなかで実施され、その結果も、計画確定決定の要素としての要素と比較衡量されることになる。したがって、ここでは、従来の手続に調査・記述の手続が加わった程度で、事業許可手続のように大きな変更はなかったといえる。

なお、計画確定または事業許可のいずれの手続においても、事業影響の評価には、大別すると、①環境媒体の汚染に関するものと、②事業立地による被害に関するもの、および③「公共の安全」の侵害にかかわるものの三種類の評価枠組があるといえる。①は、事業の排出する汚染物質が、大気、水、土壌の環境媒体を介して、人、動植物、生態系その他の環境要素(例えば、景観、気候、文化財、その他財物)に悪影響を及ぼすことに関するものである。環境媒体の汚染については、その法的基準に適合するかどうか審査され、通常、その結果によって、人、動植物、生態系およびその他の環境要素に対する悪影響の有無が推定される。②は、事業施設の建設、または存在そのものによって、土地および空間が占拠され、あるいは、事業活動による自然破壊、または事故の可能性等によって、人、動植物、その他の環境要素に与える被害、または悪影響に関するものである。このような事業立地による影響については、当該事業の関係地域に対する詳細な状況調査に基づく評価が必要となる。③は、一定の地域的広がりをもって発生する複合汚染による被害、および安全確保のとくに必要な事業における災害等の危険に関するものである。公共の被害および災害の危険は、確実に排除する必要があり、かかる危険を伴う事業に関する計画確定または許可につ

いては、原則として拒絶されなければならない。

#### 4 事業代替案の審査

後に述べるが、日本法によると、事業の環境保全措置についての複数案が比較検討の対象とされるが、ドイツ法では、事業代替案 (Vorhabenalternativen) が比較検討の対象とされ (環境適合性審査法六条四項三号)、当該事業とその他の考えられうる別形態事業 (Vorhabenvarianten) の各環境影響、つまりその総合的評価が比較検討されることになる。

ところで、ドイツ法による事業代替案の審査が、計画確定および事業許可の現行手続において、その実施が可能であるかどうかは、一つの重要な問題である。

まず、計画確定手続では、比較衡量を伴う裁量決定のシステムが採用されているので、原計画と代替案とを比較衡量することが比較的容易であるといえる。また、事業代替案に関する審査結果を、計画確定の要素として考慮することも可能である。判例は、環境適合性審査法の制定以前から、立地代替案の審査を欠く計画確定決定を違法とし、かかる代替案の審査義務が当該計画確定の決定庁にあることを認めていた<sup>22)</sup>。また、同法施行規則の公布を前後する頃から、判例は、計画(構想)代替案およびゼロ代替案の審査の必要性を認めるようになった。しかし、最小および技術方法に関する代替案の審査については、その実施義務を認め、その審査を欠く計画確定決定を取消した判例はない。同法施行規則332等に、最小代替案の審査は、個別法にその旨の規定が置かれている場合に限り実施すると定められたため、個別法にその旨の明確な規定のない現状では、最小代替案の審査は、この面からも閉ざされることになっているのである。なお、これらの点については、第二部の第二章において詳細に述べる予定であ

る。

他方、事業許可手続においては、事業代替案の審査に関して、次のような特別の問題がある。まず、もともと事業許可手続は、法定要件（環境基準）が充足されている限り、許可庁は許可を付与しなければならないという「羈束行為」とされているので、法定要件が充足されている原計画に対して、代替案の検討は意味がなく、ここでは、許可庁の裁量行為はありえないはずである。しかしながら、連邦イムMISSION防止法における許可手続においても、前述したように、同法第九施行令二〇条一項bによつて、複数庁による並行的審査が行われ、そこでは、大気以外の環境媒体の評価を含む総合的評価がなされ、その結果が当該事業の許可において考慮されるように、許可要件は変化している。したがつて、個別環境法上の許可手続においても、そのUVPに代替案審査を含め、その審査結果を考慮する旨の規定を設け、いわゆる「羈束性」を緩めることは、理論上不可能とまではいえないであろう。もつとも、これは立法論にかかわる問題であり、現行法規の改正がその前提となる。したがつて、現行の許可手続のもとで、代替案の審査が期待できるということではない。<sup>24)</sup>

## 5 本稿の目的

ドイツ法における以上の事情をふまえ、本稿の第一部では、第一に、ECのUVP指令をドイツが自国法に転換した環境適合性審査法について、その主要な問題点を検討し、個別環境法および個別事業法が、許可または計画確定の要件を、それぞれ環境適合性審査法の審査に適合しうるように変化させていった内容を確認する。第二に、環境適合性審査法が施行されたにもかかわらず、その「施行規則」が未制定という特殊な事情の下で、事業許可手続における環境影響の調査、記述、および評価の手法を、はじめに、概略的な形で規定した「第九施行令」の内容と



問題点を検討する。第三に、ドイツにおける環境アセスメントの制度的輪郭をようやく明確にしたといえる「施行規則」について、その概要と問題点を検討する。つまり本稿の第一部は、右の各検討を通じて、ドイツが、ECのUVP指令と従前の環境法制との間の整合性確保に苦慮しつつ、環境アセスメントの新たな法制度を確立してきた過程、つまり、ドイツ環境適合性審査法の制度的展開の状況を明らかにすることを目的とする。

次に第二部では、第一部において明らかにした環境適合性審査法の制度的展開、なかでも「施行規則」の分析をもとに、また、日本法との若干の比較を試みつつ、環境アセスメントにとって重要な意義と機能をもつとされる環境影響の総合的評価、および事業代替案の審査に関する問題について、それぞれ検討する。

このうち、環境影響の総合的評価については、事業許可における並行的許可手続、とりわけ「決定競争」を回避するための調整方法の内容、およびこの手続ないし方法によってもたらされる総合的評価の意義と特徴を明らかにする。そして、その評価結果が事業の許認可に反映されるうえで、日本法とドイツ法にはどのような差異があるかを比較する。

次に、代替案の審査については、まずドイツ法における全体的状況(つまり、関係法規の内容、判例の動向、および審査の実施上の諸問題)をそれぞれ具体的に検討し、それと比肩すべき日本法における複数案の比較検討について、その法規上の特徴と問題点を明らかにする。そのことよって、日本法における環境保全配慮の審査に関する運用に何らかの示唆となれば幸いである。

註

(1) Richtlinie 85/337/EWG des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten v. 27.6.1985.

ABL. EG. Nr. L175, S. 40. ヨーロッパ共同体は、ドイツ語の略称ではEGというべきだが、本稿ではECで通し、またヨーロッパ連合となった後もECの略称を踏襲して用いる。

(2) Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung v. 12.2.1990, BGBII S. 205.

(3) 「環境適合性審査」の概念に関する論及については、三本木健治「環境影響評価の周辺問題研究の動向」一九九四年一〇月「レファレンス」五二五号（国立国会図書館調査立法考査局）五頁以下参照。

(4) Vgl. Bundestags-Drucksache 11/3919, S. 14ff.

(5) 総合的評価 (Gesamtbewertung) の類似語に、統合的評価 (Integriertbewertung) というのがある。環境影響評価に関する文献では、むしろ統合的評価の方が使用頻度が高い。この二つの用語には、次のような差異があるといえよう。統合と総合は、いずれも個々のものを合体することをいうが、統合は、同質化を伴う一体化を、総合は、必ずしも同質化に至らない合体化をいうと考えられる。そうであれば、「統合的」評価は、個別の評価対象が同質一体化したものととして、その全体を定量的に評価しうることになる。したがって、他の「統合的」評価対象との間で、評価結果の定量的比較が容易となる。他方、「総合的」評価は、厳密に考えると、この点が曖昧ないし困難になるといえよう。なお、「第九施行令」および「施行規則」の法文には、いずれも総合的評価の語のみが用いられ、統合的評価の語は一切用いられていない。

(6) ドイツには、土壌保護を目的とする連邦土壌保護法 (Bundes Bodenschutzgesetz) が現在はあるが一九九〇年当時はまだなかった。この法律の公布は一九九八年であり、その以前には一九九六年施行の循環経済・廃棄物法 (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz) が、さらにその前は一九七二年施行の連邦廃棄物法 (Bundes Abfallgesetz) が、規則または政令によって土壌保護に関する事項を規制していた。環境適合性審査法の公布当時、土壌保護に関する規制を担っていたのは連邦廃棄物法であった。

(7) 後述の【第一部】第一章・第二節を参照。

(8) 行政手続法七三条三項〜七項に定められた聴聞手続の内容は、概ね次のとおりである。まず、事業者が所轄庁に提出した計画

について、ゲマインデは一ヶ月の準備期間の後三週間以内にその計画を閲覧に供しなければならない。閲覧期間の終了後二週間の範囲内で、所轄庁またはゲマインデは、異議期間と異議申立場所を決定し公示する。異議期間後は、原則として異議は取上げられない。異議期間終了後、適法に申立てられた異議についての、事業者、行政庁、関係者、異議申立人による討論が行われる。この討論期日は、一週間以前に公示されなければならない。この公示は、所轄庁の公報および地方紙によって行う。異議期間の終了後三ヶ月以内にこの討論は終了されなければならない。この討論には、行政手続法六七条(一項三文、二項一号・四号、三項)および六八条が適用される。この適用条文の解説は、後註(4)において行う。

(9) 環境適合性審査法一一条は、所轄の行政庁(zuständige Behörde)が要約的報告書を作成するとしているが、「施行規則」0524は、統括庁(Ledertuhende Behörde)が許可官庁等と協力して要約的報告書を作成するとしている。

(10) 環境適合性審査法を制定した際の一括法(Artikelgesetz)には、連邦イムミシオン防止法の改正法も含まれていたが、それは同法一〇条三項・一〇項を改正するのみであった。その改正内容については、後註(5)参照。

(11) 第三改正法(の正式名称は Drittes Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes v.11.5.1990 (BGBl. S.870) である。改正法の冒頭に付記されている番号は、規模の大きな、単独または主たる法律の改正法の順序を示す。連邦イムミシオン防止法は、一九七四年三月に制定された後、この第三改正法までに二三回におよぶ改正が行われたが、このなかで第一および第二の番号を付せられた大規模改正法は次の二法である。① (Bries) Gesetz zur Änderung des BImSchG. v.4.5.1976, BGBl. S.1148. ② Zweites Gesetz zur Änderung des BImSchG. v.4.10.1985, BGBl. S.1950. なお、大気汚染防止のための連邦イムミシオン防止法は、イムミシオン基準値に基づく整備された事業許可制度をもち、大気汚染公害の防止と共に、資本家の営業権をも保障する機能をもつものとして運用されてきたものであり、ドイツ国民には比較的馴染み深い法律であった。この伝統的なイムミシオン基準値に基づく事業許可を、他媒体をも含む基準による事業許可に変更するについては、立法上配慮すべき問題(つまり、環境適合性審査法施行規則が制定されていないという状況下で、事業影響の総合的評価にどのようにアプローチすべきかという問題)が

あり、その解明および処理にかなり難渋し、結局、事業許可に関する連邦イムミシオン防止法第九施行令の改正は、同法の「第三改正法」の公布から約二年遅れることにならざるをえなかったのである。

(12) 井坂正宏「環境親和性審査とドイツ行政法」—同法一二条のもたらした問題について—(自治研究七〇巻二号一九九四年)一八頁以下には、この時期のこの問題に対する学説の状況が紹介されている。とくに「羈束」行為であるイムミシオン防止法上の許可手続において、大気の保護を中心とした許可要件をそのままにして(つまり、媒体横断的な考慮の受け皿となる規定が存在しないままで)媒体横断的で統合的な評価結果を「考慮」することは到底不可能だという「考慮不能」説が強かったが、他方、「公共の安全」等の不確定概念を媒介し、広範な公益上の配慮が可能だとする「考慮可能」説も存在した、とされる。

(13) 右井坂論文の一二二頁以下には、一つの施設に複数の許可を要する場合の「決定競合」における各許可の効力範囲、および他の許可への拘束力の問題について、(a)完全拘束説、(b)専門事項拘束説、(c)分離説の三説が紹介されており、連邦行政裁判所の判例では(c)分離説が有力とされている。

(14) Vgl. Thomas Mayer, Die Umweltverträglichkeitsprüfung nach den UVP-Gesetz und UVP-Verwaltungsvorschrift, =NVwZ 1996, S.319.

(15) 「第九施行令」二〇条一項bの二文参照。この点は【第一部】第二章・第二節の二の1の(8)で具体的に述べる。

(16) 「第九施行令」二〇条一項bの三文参照。この点も前註と同箇所において述べる。

(17) 水質保全のための水管理法と土壤保護のための連邦廃棄物法は、環境適合性審査法制定と同時に一括法によって改正され、そのなかで環境適合性審査法による審査結果に従うことが明らかにされていた。この内容は、【第一部】第一章・第二節の二の1、2を参照。

(18) 「施行規則」0623を参照。この点は【第二部】第一章・第二節で述べる。

(19) 環境影響評価の実施主体を行政庁とするアクセス方式をとっている国は、極めて少なく、アメリカ、ドイツ、カナダくらいのもので、スイスが中間的である(「各国の環境アセスメント法」外国の立法 一九九三年 三一巻六号参照)。なお日本の環境影

響評価法は、環境影響評価の実施主体を事業者とし、免許等を行う行政庁がその最終的審査をすることとしている。

(20) 後註(10)を参照。

(21) 計画確定手続が比較衡量を伴う裁量決定システムであることについては、山田洋「ドイツ環境行政法と欧州」一九九八年 信  
山社 一七七頁、高橋滋「現代型訴訟と行政裁量」一九九二年弘文堂一〇三頁以下を各参照。

(22) 計画確定手続における衡量原則の適用、および代替案審査に関する判例状況については、【第二部】第二章・第二節の1  
を参照。

(23) 代替案の種類とその内容については、後註(12)～(15)を参照。

(24) 事業許可手続における「UVP」は、複数の許可庁のかかわる並行的手続として実施され、総合的評価の決定は、複数庁の全  
員一致制によるものとされている。代替案審査がこの手続のなかで行なわれる場合には、その審査および決定方法に関する手  
続規定が必要となるが、現行法規にはそのような手続規定は存在しない。

## 【第一部 ドイツ環境適合性審査法の制度的展開】

## 第一章 UVP指令とドイツ環境適合性審査法

## 第一節 UVP指令とその国内法化をめぐる諸問題

## 一 UVP指令の目的と背景

一九五八年一月一日、いわゆる「ローマ条約」の発効によって成立したヨーロッパ共同体は、一九九三年一月一日には、いわゆる「マーストリヒト条約」の発効によりヨーロッパ連合に発展した。本稿と関連するEC三指令のうち、UVP指令は、ヨーロッパ共同体の時代に採択されたが、IVU指令<sup>(30)</sup>とUVP変更指令<sup>(31)</sup>は、ヨーロッパ連合の発足後に採択されている。このなかで、UVP指令は、ドイツが環境適合性審査法を制定する根拠となったEC規範であるので、まず、その目的および背景をみておくこととする。

この指令の目的は、一条一項および二条一項一文に規定されており、環境に重大な影響をおよぼすおそれのある特定の公的および私的な事業計画について、その環境への影響を事前に評価すべきことを、加盟各国に命じることであった。そして、この指令が発せられる理由について、指令前文には、次の五点が指摘されている。

- (1) 人間の健康、生活の質への貢献および生命の根源である生態系の再生力の維持（種の多様性の維持を含む）。
- (2) 環境汚染、生活妨害に対する発生源での早期かつ事前の防止対策の徹底。
- (3) 事業者による環境影響評価に関する資料提供、およびそれに対する行政庁等の補充評価を、それぞれ容易に

するための情報基盤の確保。

(4) 環境影響をおよぼす事業の類型化と明確化。

(5) 環境対策上の類似性に基づく、加盟各国の市場競争上の公平性の確保。

右の五点は、ECの環境政策の基本であると同時に、環境問題に対する当時における重要な配慮事項を明示したものと考えられる。

## 二 環境適合性審査法の問題点

### 1 環境影響評価の実施主体

ECのUVP指令が採択される以前に、すでにアメリカ(一九七〇年)、オーストラリア(一九七四年)およびフランス(一九七八年)において、環境影響評価が法制化され施行されていた。このうちアメリカでは、事業の環境影響評価の実施主体を連邦政府または州政府の関係機関とし、評価書類(EA・EIS)もこれらの関係機関が作成することとしているが、フランスとオーストラリアでは、環境影響評価の実施主体を当該申請にかかる事業者としており、評価書類も事業者が作成し、これを行政庁が審査するという方式を採用している。この点に関し、ECのUVP指令は、加盟国に対しいずれの方式によるべきかを一切示さず、その選択は加盟国の自由<sup>27)</sup>に委ねている。すなわち、UVP指令は、その五条一項、二項および付属書Ⅲにおいて、UVPに服すべき事業計画に関する情報を事業者から提出させる措置を加盟国に命じており、かつ六条一項および三項には、当該申請にかかる事業者と行政機関との協議に関する規定をおいているが、環境影響評価のための調査、記述、および評価に関する手続については一切規定を設けず、加盟国の自由な選択を認めている。EC理事会が環境影響評価の実施主体について加盟国

の自主性に委ねることとしたのは、それぞれの方式に一長一短があり、また、最終的にはそれぞれの短所を補う措置を講じることと可能であるとの認識に基づくものであろう。<sup>28)</sup>

この点について、ドイツでは、フランスその他の国々のように、事業の環境影響評価の実施を事業者に委ねる方式をとらず、行政庁が全面的に環境影響評価を実施することとした。環境適合性審査法二条一項一文、一条および二条がこの方式の採用を定めているが、事業の許可庁がその判断の前提となる事業影響を自ら審査するのが合理的であると考えたのであろう。<sup>29)</sup> なお、二〇〇一年七月に改正された第二次環境適合性審査法においては、その第一部の表題を「行政庁の手続における環境適合性審査」と規定し、この趣旨を明確にしている。

## 2 統合的評価をめぐる問題

ECのUVP指令三条<sup>30)</sup>が、事業の環境影響について統合的もしくは総合的評価を求めるとみるかどうかに関して、ドイツでは、この三条の「相互作用」の解釈をめぐって当初議論があった。すなわち、UVP指令三条のいわゆる「相互作用」は、自然現象あるいは汚染物質の防除措置による汚染の媒体間移動（例えば大気汚染が雨水により水質汚染や土壌汚染をもたらす場合〔自然現象〕、また、工場排気の濾過装置により土壌汚染がもたらされる場合〔防除措置〕等）のことである、と狭義にとらえる立場がある一方、これを、環境媒体の「総合作用」ととらえ、この条項によって直接、環境媒体の全体的もしくは統合的評価（もちろん上記の媒体間移動を含む）が求められている、と広義に解釈する立場もあった。<sup>31)</sup> しかし、EC指令が、加盟各国に対し統合的もしくは総合的評価を要求している、と理解すること自体についての異論はみられない。<sup>32)</sup> もっともUVP指令は、環境影響の評価方法、基準、原則等について一切ふれていないため、ドイツがその国内法化を準備する過程において、統合的もしくは総合的評



価の方法をめぐる問題(例えば、統合的評価の方法論としての「星形モデル」(sternförmiges Modell)論やその反論等)がクローズアップされ、さまざまな議論を呼ぶこととなった。<sup>63)</sup>

ところで、統合的評価、とりわけ環境全体、すなわち生態系そのものに対する汚染による負荷状況(Belastungssituation)を直接評価する具体的方法論は、いまだ確立されているとはいえない。<sup>64)</sup> 環境影響の全体的状況を科学的に把握するためには、まず、個別の環境媒体に滞留する各汚染物質の質と量を正確に把握する、いわゆる分析的手法(analytische Methode)と、これによって把握された汚染状況が、環境全体あるいは生態系そのものに、いかなる負荷状況をおよぼすかを解明する、いわゆる総合的手法(gesamte Methode)とが共に用いられるべきであるが、全環境的な負荷状況の解明は、実際上きわめて困難というべきである。ただし、生態系の複合的性質、有害物質の種類とそれぞれの作用、および蓋然性に関する領域において、人智には限界があり未だ解明されていない問題があまりにも多いからである。<sup>65)</sup>

また、この負荷状況の評価は、何を基準として行うべきかが問題となる。この評価は、ここでは事業計画の許可の付与の際に役立ちうるものでなければならぬが、純自然科学的な「限界負荷表」のようなものは存在せず、あるのは、個別媒体的環境基準(たとえば「Tabelle」)等に具体化された法定要件にすぎない。したがって、各個別法上の環境基準を含む許可要件をそれぞれ考慮し、相互作用の検討を通じて全体を総合するという、通説的立場が、全環境的な負荷状況の評価方法として認められるかどうかの問題に帰着する。この方法は、環境適合性審査法二条一項四文および一四条一項、二項に、いわゆる並行的審査手続の方法として萌芽的な形態で提示されているが、この評価方法は、後述の連邦イムミシオン防止法第九施行令の一九九二年五月改正、および環境適合性審査法施行規則の制定によって、いっそう具体化されることになる。

## 3 「施行規則」制定前における論争

環境適合性審査法の制定後、同法施行規則制定までの間は、UVPの基準、原則および手法（同法二〇条参照）が明確ではないため、総合的評価の方法をめぐる、右の他にもいくつかの議論が展開された。そのなかで重要なものは、並行的許可手続における「決定競合」に関する論争、および連邦イムミシオン防止法上の許可手続において、複数媒体の評価を含む総合的評価の結果を「考慮」することが可能かどうかに関する論争であった。

まず、一つの事業の許可手続に複数の許可庁が関与する、いわゆる「並行的許可手続」において、各許可庁の審査結果が不統一となった場合には、各許可庁は、自己の審査結果に基づき、いかなる範囲におよぶ決定を下しうるか、という問題について、行政裁判所の判例の大勢は、各行政庁が自己の（個別環境法上の）所轄事項に限って決定を下しうるが、他の（個別環境法に基づく）行政庁の所轄事項にまで踏み込んで総合的評価を考慮した決定を下しえないとしていた。<sup>68)</sup>この立場は、各許可庁がそれぞれ所轄する個別媒体の領域に対する「分離」判断を實際上尊重せざるをえない、という見解を示すものである。他方、これに反対する立場は、各行政庁が独自に総合的評価に基づく決定を下しうるが、その拘束力は自己の所轄事項に限られ、自己の所轄事項に関する他の行政庁の決定については、これに反する決定を下しうるとしていた。<sup>69)</sup>

この問題は、後述するように、連邦イムミシオン防止法第九施行令二〇条一項bと、「施行規則」0623によって、手続の共同化および決定の統一化が図られ、「決定競合」が回避されることにより、一応解決されたとみられる。

次に、他媒体の評価を含む総合的評価の結果が、イムミシオン防止法の許可要件に適合するかどうかという問題は、結局、同法第九施行令に後記の「受け皿」規定が設けられたことにより、立法的に解決された。すなわち、先

に述べたとおり、連邦イムミシオン防止法は、他媒体の評価結果を含む総合的評価を、イムミシオン防止法上の事業許可において考慮するための「受け皿」となる規定を、環境適合性審査法の制定当時、もたなかった。そして約三ヶ月後の第三改正法によっても、これに関係する条項としては、一条(目的規定)における保護対象、および三条二項(イムミシオン定義)の拡大を図っただけに終り、期待された解決は示されなかった。このため、イムミシオン防止法に総合的評価の結果を考慮すべき旨の規定がおかれない限り、その考慮はできないとするいわゆる「考慮不能」説があり、また他方では、イムミシオン防止法の許可要件の不確定概念は、環境適合性審査法の広範な公益目的に照らし、総合的評価の考慮を可能にする、とくにイムミシオン防止法一条所定の目的が拡大されたことによつて、その判断はいつそう容易となったとする、いわゆる「考慮可能」説もあつた。<sup>(41)</sup> このような学説上の対立は、その後連邦イムミシオン防止法第九施行令二〇条一項b三文により、いわゆる「考慮」の「受け皿」規定が設けられた結果、立法的に解消されることとなる。

#### 4 UVP指令の措置期限に関する問題

ECは、UVP指令一二条により、加盟各国に対し、この指令に基く環境影響評価の措置期限を一九八八年七月三日と定めたが、ドイツは、この期限より約二年遅れ、一九九〇年八月一日に環境適合性審査法を施行した。そのため、UVP指令による措置期限から同法の施行日までの間に提出された事業計画についての、UVP実施義務の有無が問題となった。

ところで、同法二二条(経過規定)は、同法施行時点もしくは適用時点における未公示事業について、そのUVP手続を終了させなければならぬと規定し(一項)、また、この法律の施行以前に、建設法典の規定により手続が

開始されるか、建築ガイドプラン草案が公開され、あるいは建築計画が公示された時は、この法律は当該建築計画には適用しない(二項)と規定していた。この条項は、一九八八年七月三日以降一九九〇年八月一日までに提出された事業計画について、UVP実施義務を否定するに等しい<sup>(43)</sup>。

この問題について、欧州裁判所(ECHR)は、一九九五年八月一日、右の期間中に提出された事業計画にはUVP実施義務がある旨の決定を下した<sup>(44)</sup>。ドイツにおいては、欧州裁判所の右決定以前に、UVP指令の措置期限を徒過した環境適合性審査法の施行に関する法的問題について、まず、ミュンヘン行政裁判所が見解を発表し、そのなかで、同法に対するEC指令の上位規範性を認めるべきこと、したがって、UVP指令の措置期限以降、同法施行期日前に提出された事業計画は、UVP実施義務を免れえないことを明らかにしていた<sup>(45)</sup>。他方、ミュンスター高等行政裁判所等は、審査法二二条一項の法文に反して、未公示事業に対する同条項に基づくUVP手続の終了を認めなかった<sup>(46)</sup>。なお、連邦行政裁判所は、一九九六年一月二五日の判決において、UVP指令の個別条項は、無条件かつ十分にUVP実施義務を含んでおり、措置期限の経過後、同条項は、国際法上の直接的効力を有することを明らかにした<sup>(47)</sup>。その後、同裁判所七部は、この問題について次のとおり結論づけた。すなわち、事業計画の許可申請(計画確定申請をふくむ)が、①一九八八年七月二日以前に提出されている場合には、実施義務は存在しない。②一九八八年七月三日以降一九九〇年八月一日までの間に提出された場合には、UVP指令二条一項、三条、五条二項、六条二項および八条の直接適用によってUVPは実施されるべきである。③一九九〇年八月一日以降に提出された場合には、環境適合性審査法は当然に適用されるべきである<sup>(48)</sup>。

欧州裁判所は、一九九八年一〇月二二日、ドイツを直接当事者とする訴訟において、ドイツがUVP指令二条一項および四条二項による義務に違反し、一九八八年七月三日以降一九九〇年八月一日までの間に提出された事業計

画についてUVPを実施しなかったことを指弾する判決を下した。<sup>(49)</sup>しかし、ドイツ連邦の司法および行政実務においては、すでに上記のとおり審査法二二条の無効が確認されており、また、問題が経過規定上の限定的な期間に関することでもあったために、同判決による大きな混乱は起こらなかった。<sup>(50)</sup>

## 第二節 UVP指令の国内法化に伴う個別法の改正

### 一 環境適合性審査法と個別法との関係

前述のとおり、UVP指令の指定期限より遅れて公布されたドイツの国内転換法は、いわゆる「一括法」(Einzelgesetz)の形式をとるものであり、その第一条は環境適合性審査法の制定、第二条ないし第二二条は、いずれも関連する個別法の改正であった。<sup>(51)</sup>

ドイツは、UVP指令の国内法化において、独立した環境アセスメント法としての環境適合性審査法を制定した。<sup>(52)</sup>そのため、従前、環境アセスメント機能を部分的に担っていた連邦イムミシオン防止法、水管理法、原子力法、連邦廃棄物法およびその他の個別法(行政手続法の計画確定手続が適用される個別事業法を含む)と、環境適合性審査法との整合性が問題となった。これについて、同法に基づくUVPは、上記個別環境法の許可手続、もしくは計画確定手続の枠組内で実施され、その評価結果は、許可もしくは計画確定の決定メカニズムにおいて「考慮に入れる」(berücksichtigen)(同法二二条)という形で接合されることとなった。<sup>(53)</sup>したがって、UVP指令の国内法化にあたっては、環境適合性審査法の制定と同時に、個別法の改正が必要となったのである。

## 二 個別法改正の概要

## 1 計画確定手続によるべき事業に関する個別事業法

UVP指令の国内転換法によって改正された個別法のうち、計画確定手続によるべき事業に関する個別事業法の改正には、例外なく、「計画確定の際には、環境適合性が審査されなければならない」という条項が新たに付加された。また、原子力法あるいは水管理法のように、個別法の定める許可手続によるべき事業と、計画確定手続によるべき事業の双方が含まれている場合の後者については、例えば、「河川、湖沼、海あるいはその岸辺（外郭）等の造成、廃止または重要な改造は、環境適合性審査法の定める計画確定手続の実施を必要とする」（水管理法三一条二項一文）とか、あるいは「計画確定においては、施設の環境適合性が審査されなければならない。その環境適合性審査は、四項による審査の一部として実施する」（原子力法九条b二項）というように、計画確定手続はUVPの実施結果を尊重しなければならないことが明確に定められた。

もともと、計画確定手続にUVPの実施とその結果の考慮が必要であるということ自体は、従前と同様であり変化はないというべきであろう。なぜなら、すでにこの時期には、判例法により、建設法典一条六項の趣旨が一般化されており、計画確定手続は、全て事実上、UVPが環境利益の比較衡量として実施されるようになっていたからである。ともあれ、事業計画の確定のためには、環境適合性審査法の規定に基づく計画確定手続の実施が必要である旨、各個別法に明記されたのである。

## 2 許可手続によるべき事業に関する個別環境法

## (1) 連邦イムミシオン防止法の改正

UVP指令に基づく国内転換法のなかで、連邦イムミシオン防止法のみはUVPの総合的評価の結果に、その許可要件を適合させるための条項の改正は行われず、同法一〇条三項および一〇項が変更されたのみであった。<sup>65)</sup>

## (2) 水管理法の改正

水管理法のなかで、許可手続によるべき事業については、七条一項、九条、一八条c、一九条b三項、の四条項が改正または追加された。いずれもUVP結果と許認可との関係を規律する内容となっている。<sup>66)</sup>

## (3) 原子力法の改正

原子力法の許可手続によるべき事業については、七条二項六号、七条四項三文が追加されたのみである。このうち前者は、原子力施設の立地選択に関する規定であり、後者は、連邦イムミシオン防止法のいくつかの規定を、原子力法の許可手続を規制する原則として準用する旨を定めたものである。<sup>67)</sup>

## 註

<sup>65)</sup> Richtlinie 96/61/EG des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung v.24.9.1996, ABLEGNr. L257, S.26.

<sup>66)</sup> Richtlinie 97/11/EG des Rates zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten von 3.3.1997, ABIEGNr.L73, S.5.

<sup>67)</sup> 前注<sup>65)</sup>「各国の環境アセスメント法」五〇～六九頁参照。

<sup>68)</sup> 個人ないし組織の業績評価において、自己評価を取入れる手法が今日盛んである。これは、自己分析、自己管理、自己啓発(いわゆる教育的効果)を重視する方法である。しかし、評価目的が一定の基準に基づく選別にある場合には、外部評価を欠か

することはできない。多くの国々が環境影響評価の実施主体を事業者としているのは、事業者に対する環境教育の重視を意味するが、反面、この方式が成果を上げるためには、後見的立場にたつ行政庁の外部評価が不可欠であり、そのための聡明性が求められる。ただし、事業者の自己評価には、総合的かつ統一的な評価項目、評価指針が必要であり、また、事業者の自己評価の意義的または無意識的な不備、誤謬を発見、是正する判断力が必要となるからである。事業者の自己評価を最終審査する公的機関には、この意味での負担の増大も予想される。もちろん、これらの長所、短所は、制度的に調整することが不可能ではないと思われる。

(29) ドイツ社会の産業化がイギリスやフランスから遅れ、一八世紀末以降になって急速に進展したことはよく知られる。その結果、ドイツ社会はその時期から大気汚染等の公害に苦しみ、これに対し、当局も一定の対応を余儀なくされるにいたった。当初は、法律要件も曖昧な「一般州法」(Allg.)に、一定の工場等の制限規定が設けられ、また、その規制権限が同法により総監府に委ねられた(一八〇一年)。そしてこの「Allg」は、後にプロイセン営業法(一八四五年)に、次いでライヒ営業法(一八七一年)に発展したが、この「営業法」のなかに、環境汚染の危険事業に対する許可制度が導入された。ドイツ環境法は、このように取締行政の流れをくんでおり、この環境法制の仕組を基本的に維持しようとする限り、行政庁が環境影響評価を直接管掌することになるのは自然の流れと思われる。なお上記のドイツ環境法制史については、vgl. Michael Kloepper, Zur Geschichte des deutschen Umweltrchts, S.30ff.1994.

(30) UVP指令二条の規定は、次のとおりである。すなわち、「環境影響評価は、次に掲げる要因に関する事業計画の直接的および間接的な影響を、個々の事案を考慮し、かつ、第四条から第一一条までの規定に従って、適当な方法で特定し、記載し、そして評価する。—人間、動物および植物、—土壌、水、大気、気候、および景観、—上記の二つの要因間の相互作用、—物的資産および文化的遺産」。

(31) Vgl. Hopper/Puchel, Zur Anwendung der Art.3 und 8 EG-Richtlinie zur UVP bei der Genehmigung nach dem BImSchG. =DVBl 1988, S.6



Ff.: Rainer Wahl, Thesen zur Umsetzung der Umweltverträglichkeitsprüfung nach EG Recht in das deutsche öffentliche Recht. = DVBl 1988, S.87.

- (32) UVP指令の相互作用についての解釈と、統合的評価のあり方をめぐる議論はあったが、同指令が統合的評価を求めていること自体についての異論は見当たらない。同旨、前注(2)井坂正宏「環境親和性審査とドイツ行政法」一二五頁以下参照。
- (33) 統合的評価のありかたについての学説の一つに「星型モデル論」と呼ばれるものがある。これは、個別法が本来対象とする環境媒体を中心として、他の媒体との負荷関係を調査するというものである。この場合、中心となる環境媒体を、例えば五つとるならば、これらの連鎖関係は、星型を形成する。このように、媒体間の負荷関係を順次積算的に考察し、総合的な影響評価を実現しようとする。この「星型モデル論」を主張するのは、Hoppa/Richel, a.O. S.3ff. これに対して通説的立場は、各環境媒体をそれぞれ個別に調査し、その上で環境媒体間の相互作用を考慮し、最終的には、「全体的な考察」によって総合的評価を下すとする。この立場から「星型モデル論」に対しては、この理論は環境の全体的考察ないし評価を否定している、との批判がなされてゐる。Z.B. vgl. Erbgnth/Schink, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, Kommentar, 2. Aufl. 1996, § 2 Rn.30.
- (34) Vgl. Rainer Wahl, a.O. S.87.
- (35) 海老沢俊郎「環境影響評価における統合的審査と行政法」名城法学第五〇巻別冊、一三〇頁参照。
- (36) Vgl. Erbgnth/Schink, Die Umweltverträglichkeitsprüfung im immissionsschutzrechtlichen Zulassungsverfahren, DVBl 1991, S.416.
- (37) 並行的許可手続の「決定競合」に関する学説状況については、前註(3)を、また、複数媒体の評価を含む総合的評価結果を連邦イムミシオン防止法上の許可に考慮することの可否に関する学説状況については、前註(2)を、それぞれ参照。なお、かかる学説上の対立は、いずれにおいても、結局、環境に関する全体的考察についての観点の相違、つまり環境影響に対する「統合的評価」を重視しようとする立場と、各媒体の個別評価の状況を全体として観察し、事態に即した結論を導くことを重視する現実主義の立場との相違に由来するといえよう。

- (38) Z.B. vgl. BVerwG U. v. 10.2.1978 -4C 25/75. =DVBl 1979, S.63.
- (39) Vgl. Martin Beckmann, Umweltverträglichkeitsprüfung und das rechtssystematische Verhältnis von Planfeststellungsbeschlüssen und Genehmigungsentscheidungen. =DÖV 1987, S.953.
- (40) Vgl. Hopper / Püchel, aa.O. S.8 ff.
- (41) Vgl. Rainer Wahl, aa.O. S.88 f.; Martin Beckmann, aa.O. S.945 ff.
- (42) 「第九施行令」二〇条一項の三文の「その『考慮』の『受け皿』規定の内容については、『第一部』第二章・第二節の二〇〇(3)の③を参照。」
- (43) UVP指令の措置期限の経過後、環境適合性審査法が公布されるまでの間に、同法に基づく事業者の申請が行われることは実際には考えられず、また、同法の公布後、同法施行までの約半年間に上記の申請が行われるということも想定しにくく、この経過規定は、そのような事情のもとで、結局、UVP指令の措置期限から環境適合性審査法施行期日までの事業計画については、UVP実施義務を排除する趣旨で規定せよと考えることがあろう。
- (44) Vgl. EuGH 11.8.1995 C-431/92 (Kommission der Europäischen Gemeinschaften / Bundesrepublik Deutschland), NVwZ 1996, S.369. ; = DVBl 1996, S.424. したがって、クロムクロムトロンボングの決定 (Groszkrotzenburg Entscheidung) も違法である。
- (45) Vgl. VGH München U. v. 16.03.1993 -8A 92/40126. DVBl 1993, S.165.
- (46) Vgl. OVG Münster U. v. 10.11.1993 -23D 52/92 AK =NVwZ RR. 1995, S.10. ; OVG Lüneburg U. v. 22.10.1993 -7K 3677, 3678/91 =DVBl 1994, S.770.
- (47) Vgl. BVerwG U. v. 25.1.1996 -4C 5/95 =NVwZ 1996, S.788 =DÖV 1996, S.604.
- (48) Vgl. BVerwG Beschl. v. 21.3.1996 -7B 164/95 =NVwZ RR 1996, S.498.
- (49) Vgl. EuGH v. 22.10.1998 -C-301 / 95 (Kommission der Europäischen Gemeinschaften / Bundesrepublik Deutschland) なるものの判決に

は、環境適合性審査法の経過規定に関する問題の外、「UVP指令」付属書Ⅱ記載事業について「UVP」実施義務の免脱に関する批判も含まれていた。二〇〇一年七月二七日公布の環境適合性審査法の改正法ではこの点の是正が図られている。

(50) Vgl. Eckart Hien, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der gerichtlichen Praxis, NVwZ 1997, S.423.

(51) 環境適合性審査法の制定と同時に、一括法により改正された個別法には、廃棄物法、原子力法、連邦イムMISSION防止法、水管理法、自然保護法、連邦遠距離道路法、連邦水路法、連邦軌道法、旅客運送法、軌道誘導交通の建設運営に関する法律および航空法がある。

(52) 世界各国の環境アセスメント法制を概観すると、その大部分は、環境関係法の規則または政令をもって環境アセスメント手続を規定しており、単一の環境アセスメント法を有している国は、むしろ僅かである。前注(49)「各国のアセスメント法」参照。

(53) 環境適合性審査法一条二号は、「環境適合性審査の結果を、行政庁の許可決定において可能な限り早期に考慮すること」(が同法の目的である)と定め、また、同法二二条後段は、「この(評価)結果を、一条および二条一項二文・四文の意味での、一定の有効な環境配慮のための事業の許可に関する決定において、現行法に基づき考慮するものとする」と規定している。環境適合性審査法においては、「考慮」の実体的意義は明確には規定されていないが、個別法においては、次のとおり「考慮」の具体的内容が規定されている。例えば、水管理法七条一項二文は、「環境適合性審査法三条により環境影響評価を実施すべき事業に対する認可は、その審査手続が所定の法的要件に適合した場合に限り付与される」と規定し、原子力法七条二項六号は、「原子力施設の立地の選択に関し、十分な公共の利益、とくに環境影響の「考慮」に矛盾しない場合にのみ、許可が付与される」と規定している。また、後述の一九九二年五月二九日公布の連邦イムMISSION防止法第九施行令の二〇条一項bは、「許可庁は、評価あるいは総合評価を、有効な規則にしたがって考慮しなければならない」と規定している。なお、計画確定手続にかかわるすべての個別法は、「計画確定の際には、環境適合性審査が実施されなければならない」とのみ規定している。計画確定手続においては、利益衡量に基く裁量決定が予定されており、ここにおいて審査結果は当然「考慮」しなければならないと改めてその旨

の規定をおく必要はない。いずれにしても、UVP結果は、許可決定または計画確定決定において、単に参考とされるだけでは足りず、決定内容に影響を与えうるものでなければならぬ。この点を指摘するものとして、前注(9)井坂正宏「環境親和性審査とドイツ行政法」一一八頁上段参照。

(54) ここで「四項による審査」というのは、改正時の原子力法九条b四項を指す。同四項一文で、計画確定の付与要件として同法七条二項一号・二号・三号・五号を挙げ、その二文で、拒否要件として九条b四項一号および二号を規定していた。これらの要件存否の審査が、環境適合性審査と同次元のものであることを示したものと解される。

(55) 現行の建設法典一条六項には、「建築管理計画の策定に際しては、公的または私的な諸利益が相互に正しく衡量されなければならない」と規定されており、また、UVP指令の国内転換法(Artikel 7)による改正前の連邦長距離道路法一七条二文にも「計画確定においては、事業にかかわる公的または私的利益が衡量されなければならない」と規定されていた。その時期の前後を通じ、判例は、計画確定による各個別法上の事業について、法律に規定がなくとも上記衡量の必要性を一貫して認めるようになった。しかし他方では、その瑕疵の効果を制限する法改正があり、その是非をめぐって議論が展開された。その状況については、山田洋「大規模施設設置手続の法構造」信山社一九九五年 三〇五頁以下が詳しい。

(56) 連邦イムミシオン防止法一〇条三項は、申請書類の閲覧期間と異議申立期限を定める条項であるが、閲覧期間と異議申立期間をそれぞれ短縮する改正が行われ、また同法一〇条一〇項には、その後に予定されている同法第九施行令の改正を視野に入れた、法規命令の改正につき、連邦参議院の同意による連邦政府への授權規定が設けられた。

(57) 水管理法七条一項は、河川、湖等の水を大量に使用する施設が、環境適合性審査法三条別表に該当する場合には、その認可はUVPに適合した場合に付与されることを規定する。水管理法九条は、環境適合性審査法三条の審査を必要とする事業について、その審査結果が所定の法的要件に適合すべきことを規定する。水管理法一八条Cは、下水処理施設の設置許可は、計画確定手続ではなく、水管理法による許可手続によるべきこと、そしてこの許可は、環境適合性審査法の審査により水管理法の要件に

適合する場合に限り付与されることを規定する。

(58) 原子力法七条二項六号は、原子力施設の立地の選択に関し、環境適合性審査法によるUVP結果を「考慮」しなければならぬ旨の規定である。同法七条四項三文は、原子力法の許可手続を規制する原則として、連邦イムミッション防止法のいくつかの規定を準用することを新たに定めた。準用される同法の規定は、次のとおりである。八条(部分許可)、一〇条一項(申請書類と補正)、同条二項(営業秘密の保護)、同条三項(申請書類の公表と閲覧)、同条四項(公表における措置)、同条六項(異議)、同条七項(許可決定の通知)、同条八項(異議者、第三者との関係)、同条一〇項二文(簡易化、迅速化、部分許可、早期開始許可の各手続につき、その選択基準の政令への委任) および一八条(許可の失効)。

## 第二章 連邦イムミッション防止法と同法第九施行令の改正

### 第一節 「第三改正法」による連邦イムミッション防止法の改正

#### 一 「第三改正法」の概要

連邦イムミッション防止法第三改正法(以下「第三改正法」ということもある)は、UVP指令のドイツ国内転換法(この一括法には、連邦イムミッション防止法の一部改正法が含まれていた)の公布から約三ヶ月後の一九九〇年五月一日に公布され、同年九月一日より施行された。もちろんこの「第三改正法」も一括法であり、その冒頭は連邦イムミッション防止法の改正法で、これが一括法の大部分を占めるが、この他にも連邦廃棄物法の改正が僅かに

あり、また環境適合性審査法三条による別表（Nr 1）が一部追加された。<sup>(60)</sup>したがってここでは、連邦イムミッション防止法改正の主要内容を概観するとどめる。

「第三改正法」による連邦イムミッション防止法の改正は、本来、何よりもUVP指令に対応する法的整備（つまり、複数媒体の評価を含む「総合的評価」を、同法の許可手続において「考慮」しうる要件の改正）について、ならんかの解決策が示されるであろうと期待されていたのである。<sup>(61)</sup>しかし、ここでは、同法一条の保護対象の拡大と、三条二項のイムミッション定義の拡張が図られたにとどまり、期待されていた解決策は何ら示されず、この点の解決は、さらに二年後の同法第九施行令の改正まで待たなければならなかった。

もつとも、この「第三改正法」による連邦イムミッション防止法の改正には、EC指令の趣旨に沿った改正とみられるものも少なくない（例えば、七条四項、二七条、三四条一項一号、四四条、四七条、四七条a、および四八条a）。

## 二 「第三改正法」による主な改正内容

ここでは「第三改正法」による連法イムミッション防止法の改正のうち、UVP指令および環境適合性審査法に関連する改正に限って、その内容を概観する。

### （1） 一条、および三条二項

一条（目的規定）は次のように改正された。「この法律の目的は、人間、動植物、土壌、水質、大気、文化財およびその他の財物を、有害な環境影響から保護し、許可の必要な施設に関しては、同様に危険からも、また他の方法によりもたらされる重大な損害と苦痛から保護し、かつ、有害な環境影響の発生を未然に防止することである」

三条（概念規定）二項は次のように改正された。「この法律におけるイムミッションとは、人間、動植物、土壌、水

質、大気、文化財、およびその他の財物に対して影響をおよぼす、大気汚染、騒音、振動、光輝、熱暑、放射能、およびこれらに類する環境影響をいう」

ところで、従前の一条は「人間、動植物、あるいはその他の物」を保護対象としていたが、「その他の物」のなかには、上記の拡大された保護対象は、従来からすべて解釈上含まれていたとして、この一条の改正意義を疑問視する見解もある<sup>62)</sup>。連邦イムミシオン防止法の保護対象および同法によるイムミシオン定義の拡大により、同法の許可決定において、他媒体の評価を含む総合評価の「考慮」が可能となったかどうか、肯定、否定の両説があったことは前述した。

(2) 七条四項、および四八条 a

七条四項、および四八条 a は、いずれも特定の事項<sup>63)</sup>についての EC 指令を国内法化する必要がある場合に、連邦参議院の同意による法規命令の発布権限を連邦政府に授権する旨の規定である。

(3) 二七条

事業者のエムミシオン説明は、最新の技術水準によるべきことを定め、また、少量放出事業の右説明義務の免除、および営業秘密に関する配慮が付加された。これは、UVP 指令五条二項三号、および付属書Ⅲの一の三号に關係する。

(4) 三四条一項一号

燃料、潤滑剤、および添加物を素材によって製造・輸入した事業者に対し、その化学構造および添加物についての説明義務、およびその燃焼により発生する有害な環境影響の可能性について、詳細な報告書の作成義務を課した。これは UVP 指令五条二項三号、および付属書Ⅲの一の三号に關係する。

(5) 四四条、四七条、および四七条 a

いずれも、所轄庁の調査および措置義務を定める規定である。四四条は、法定の調査地域において、大気圏内の有害な汚染物質の質・量に関する調査を行い、その発生および伝播の状況を明らかにすべきことを定める。四七条は、イムミシオン価が法定基準を超えた場合に、調査地域における「解消プラン」(大気清浄維持計画)を策定すべきことを定め、そのプランに含めるべき内容を指定する。四七条 a は、騒音による有害な環境影響が予想される地域において、「騒音削減プラン」が策定されるべきであるとしており、その計画に含まれるべき内容を指定する。かかる調査およびプランは、いずれも州法による所轄庁が実施すべきものとしており、汚染物質等の「質」・「量」の基準は「TALUF」 「TALUEM」あるいは EC 指令の基準に基づくことになる。これらの改正は、EC 指令と関係する<sup>(64)</sup>が、環境保護の観点からも重要な条項といふべきであろう。

## 第二節 連邦イムミシオン防止法第九施行令の改正

### 一 連邦イムミシオン防止法と同法第九施行令との関係

連邦イムミシオン防止法第九施行令の改正令は、一九九二年五月二九日に公布され、翌月一日に施行された。この政令は、連邦イムミシオン防止法の許可手続の細目を定めるものであり、UVP 手続およびその結果に基づく許可手続についても規定しているので、その意味では、環境適合性審査法に密接な関連のある政令といふことができる。

ところで、連邦イムミシオン防止法の許可手続は、従来、同法第四政令の一欄 (Spalte-1) 記載の事業 (市民参加



による正規の許可手続が必要な事業) および二欄 (Spalte 2) 記載の事業(簡素化された許可手続による事業) の二種が存在したが、UVP手続が加わることによって、三種の手続を包含するものとなった<sup>66)</sup>。そして「第九施行令」の一条 a は、同施行令の手続内で取扱われるUVP手続についての保護対象を、環境適合性審査法の二条一項、および連邦イムミシオン防止法的一条と同一内容に改正した。さらに同施行令は、UVP手続と上記一欄の手続とに共通する規制、およびUVP手続にのみ必要な規制とに分け、この法システムを整備した。

なお、このなかで注目される諸規定の変更と追加状況は、以下に述べるが、なかでもとくに重要だと思われるのは、二〇条一項 a、および同項 b の新設規定である。この規定は、環境影響の総合的評価のあり方と、連邦イムミシオン防止法の許可手続におけるUVP結果の「考慮」に関する従来の議論に、一定の解決を与えるものとなった。

## 二 「第九施行令」改正の概要とその問題点

### 1 「第九施行令」改正の概要

#### (1) 一条二項および三項

改正前の「第九施行令」一条には、同法第四政令の付録の一欄および二欄に記載された前記二種の事業について、原則として「第九施行令」による許可手続が実施される旨規定されていたが、改正後はこれが一条一項にまとめられ、新たに一般的なUVPの実施に関する規定(二項)、および施設変更等におけるUVPの実施に関する規定(三項)が追加された<sup>67)</sup>。

#### (2) 一条 a

これは、保護対象に関する規定であり、環境適合性審査法二条一項およびイムミシオン防止法一条と同一の内容

に改正された。

(3) 二条二項

許可庁の協力義務が追加され、従来の助言義務の他、新たに、許可手続の時間的な流れを説明し、重要事項につき協議する義務を負担することになった。また、必要があれば、他の行政庁に助言を求めうることとされた。事業者と許可庁との間の意思疎通をはかり、手続の集中と迅速化に役立てようとしたのである。

(4) 二条 a 一項および同条二項

二条 a 一項は、UVP 実施義務のある事業に対する、前記助言および協議の内容を詳細に規定し、同条二項は、複数庁の許可を要する事業の「UVP」において、ある許可庁が統括庁となった場合の任務を規定する。<sup>(68)</sup>

(5) 四条一項、四条四項、および四条 a、四条 e

四条一項、四条四項は、事業者が提出すべき申請書類に関する原則的規定であり、四条 a、四条 e は、申請書類に必要とされる各種の記述内容に関する規定である。これらの規定の改正および追加によって、申請書類に記載されるべき内容は著しく詳細になった。<sup>(69)</sup>

(6) 一〇条および一〇条 a

一〇条は、申請書類等の閲覧に関する規定であり、閲覧場所、閲覧範囲、閲覧時間について定めている。一〇条 a は、行政庁の文書閲覧許可に関する規定であり、これには、行政手続法の規定が準用されることになる。<sup>(70)</sup>

(7) 一一条 a

追加された一一条 a は、UVP 実施義務のある事業が、隣国の保護対象（一条 a 記載）に重大な環境影響をおよぼすおそれのある場合の措置規定である。<sup>(71)</sup>

(8) 二〇条一項 a、同項 b、同条二項二文および同条三項二文

二〇条は、許可決定手続を定める条文であるが、一項 a の追加は、事業の影響の要約的報告書にかかわるものであり、一項 b の追加は、この記述に基づく事業の影響評価に関するものである。なお二項二文の改正は、書類の補正命令の期限遵守に関するもの、三項二文の追加は、拒絶決定の根拠に関するものである。このなかで重要と思われる一項 a と一項 b について、以下とくに敷衍して説明する。

i 二〇条一項 a

UVP 実施義務のある施設について、許可庁が要約的報告書のために参考にすべき情報は、第一に、添付書類に記載された四条、および四条 a ないし四条 e の内容とその検討結果、第二に、一条と一条 a による参加庁の表明意見の内容、第三に、特別の調査結果、第四に、第三者意見(異議を含む)の内容である。これらの情報に基づき、一条 a に示された保護対象に対する、協力して作成すべき事業影響の要約的報告書を、その相互作用を含めて検討し、確定する。要約的報告書の作成期限は、可能な限り協議期間の終了後一ヶ月以内とされている。事業が、複数の許可庁による許可を必要とし、ある許可庁が審査法一四条一項一文、二文による統括庁とされている場合には、事業影響の要約的報告書の作成は、その統括庁の義務とされている。<sup>70)</sup>

ii 二〇条一項 b

許可庁は、可能な限り要約的報告書の作成後一ヶ月以内に、自己のなす決定のために、法律とその施行規則の定めにより、事業影響の要約的報告書に基き、一条 a に挙げられた保護対象に対する事業の影響を評価する。事業が複数の許可庁による許可を必要とする場合には、これらの許可庁は、一項 a による要約的報告書に基き、協力し、影響の総合的評価を行わなければならない。許可庁が統括庁である場合には、その許可庁は、協力を保障しなければ

ならない。<sup>(74)</sup>許可庁は、実施した評価あるいは総合的評価を、有効な規則に基づいて、申請についての決定の際に考慮しなければならぬ、と規定している。

(9) 二一条一項五号および二一条 a

追加された二一条一項五号は、二〇条一項 a で協力して作成された要約的報告書と、二〇条一項 b での評価結果を、UVP 実施義務のある施設の許可もしくは不許可決定の理由中で述べなければならぬと規定する。また、追加された二一条 a は、もし、UVP 実施義務のある事業が必要とし、あるいは事業者がこれを要請する場合には、イムミション防止法一〇条七項、および同条八項一文に関わりなく、申請に対する決定も、その後公示しなければならず、イムミション防止法一〇条八項二文および三文は準用され、公示の際には、決定と理由を、いつ、どこで閲覧できるか通知しなければならない、と規定している。

## 2 「第九施行令」改正の問題点

(1) 自然保護庁について

「第九施行令」一条三項二文は、要許可事業の施設変更等の際、従前予見されなかつた重大な影響が保護対象におよぶ可能性がある場合には、他の行政庁の協力により「UVP」を実施すべきことを定めた。そしてこのなかで、連邦自然保護法上の行政庁に言及し、同行をこの UVP 手続に全面的に関与させることとしている。しかし、連邦自然保護法三条に規定されている自然保護のための行政庁は、自然と景観に侵害をもたらす危険のある事業について、その許認可の権限を有してはいない。<sup>(75)</sup>そのため、「第九施行令」一条三項二文に「協力して UVP を実施すべきである」と規定されていても、許可庁の要請に基いてスコーピングおよび要約的報告書作成の各手続には参加する

ことができるが、肝心の評価段階(並行的許可手続を含む)には参加することができない(「施行規則」044の四文等、同0524の一文、および、同0623の全文を参照)。評価段階においても、自然保護のための行政庁が参加し発言することは認められてもよいと思われるが、その旨の規定はない。

(2) 二〇条一項 a について

ここでは、要約的報告書が依拠すべき基本的な情報源を四つ示し、要約的報告書の作成期限を、討議終了後、可能な限り一ヶ月以内とし融通性をもたせている。また、複数の許可庁が手続に関与する、いわゆる並行的手続については、この報告書の作成は義務的であるとしている。このことは、逆にいえば、単独庁による許可手続の場合には、要約的報告書の作成は義務的ではないことになる。

(3) 二〇条一項 b について

この条項には、次の四点の問題点が含まれている。

① この条項の一文には、「許可庁は、要約的報告書をもとに、環境適合性審査法および同法施行規則に基づいて、保護対象に対する事業の影響を評価する」と規定されている。しかし、同法施行規則は、「第九施行令」の改正令が施行された一九九二年六月一日の時点には存在せず、その約三年四ヶ月後の一九九五年九月三〇日に施行された。したがって、環境適合性審査法施行規則が施行されるまでの間、連邦イムミシオン防止法に関係する事業について、正規の「UVP」の実施は、事実上不可能であった。<sup>78)</sup>

② 事業が複数の許可庁による許可を必要とする場合には、この影響評価は、共同作業による総合的評価になるとし、要するに、複数媒体におよぶ環境汚染が疑われる時には、複数庁による並行的審査手続が実施されるべきことを明確に定めた(三文)。しかし、各許可庁の判断の統一化のための調整方法については、「第九施行令」には

規定がなく、「施行規則」に委ねられることになる。<sup>(7)</sup>

③ この条項のなかに、許可庁は、評価あるいは総合的評価を、有効な規則（つまり「施行規則」）にしたがって、申請についての決定の際に考慮しなければならない、という規定が設けられ、従来の論争によりやく終止符が打たれることになった。<sup>(8)</sup> UVP結果を決定における「考慮」に接合するいわゆる「受け皿」規定が、連邦イムミシオン防止法ではなく、同法第九施行令におかれたのである。

④ 上記「受け皿」規定のなかに、「評価あるいは総合的評価」とあるこの表現は、UVPに、一媒体に関する評価と複数媒体に関する総合的評価とがありうることを示唆している。しかし、いずれにしても、有効な規則（「施行規則」）が未制定である間は、環境適合性審査法に基づくイムミシオン防止法に関する事業の評価または総合評価も、その結果の「考慮」への接合も、正規の手続としては実際上不可能であったことを示している。

(4) 連邦イムミシオン防止法一〇条一〇項による同法第九施行令に対する許可手続の授権  
連邦イムミシオン防止法一〇条一〇項一文には、「連邦政府は、連邦参議院の同意による法規命令によって、許可手続を定めることにつき授権される」旨の規定がある。この授権規定によって第九施行令は、連邦政府により一九七七年二月一八日に公布されている。したがって、媒体包括的なUVP結果を連邦イムミシオン防止法の許可決定における「考慮」に接合するいわゆる「受け皿」規定が、同法ではなく「第九施行令」に直接規定されることはありうるのである。

註

<sup>(9)</sup> Artikel-2による廃棄物法の改正は、その四条一項二文に次の内容を追加するのみのものであった。すなわち「廃棄物処理とは

- 異なる目的の施設内において、連邦イムMISSION防止法四条による市民参加の許可手続を必要とする廃棄物の利用または処理の作業が行われる場合には、その許可に関する決定は同時に行う。六条、一一条三項および一三条は準用される」
- (60) Art.63による環境適合性審査法の改正は、その三条施設のNr.1「追加目録」に、Nr.27として「廃棄物法四条一項二文による廃棄物の利用または処理の施設」を追加するものである。
- (61) Vgl. Dieter Selner, Änderungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes allgemeine und anlagebezogene Neuerungen, NVwZ 1991, S.305.
- (62) Vgl. Dieter Selner, a.a.O. S.306 ff.
- (63) 七条四項は、許可を必要とする施設の建設、操業、事業者の管理および監督等に関する事項につき、四八条 a は、イムMISSION価とエムMISSION価の調査、監視および測定に関する事項につき、いずれもEC指令の国内法化の必要がある場合には、連邦参議院の同意による法規命令の発布権限を連邦政府に授権する旨の新設規定である。
- (64) 亜硫酸ガス、浮遊微粒子に関するEC指令(一九八〇年)、および自動車排気ガスに関する第五次修正指令(一九九一年)等。
- (65) イムMISSION防止法第四政令は、同法に基づく許可の必要な事業を区分するための政令であり、簡素化手続による許可の必要な事業(Spalte 2) および市民参加による許可の必要な事業(Spalte 1) を表によって区分し列挙している。
- (66) Vgl. Manfred Rebenitsch, Die Neuerungen im Genehmigungsverfahren nach den Bundes-Immissionsschutzgesetz, NVwZ 1992, S.927. 彼はここで、簡素化手続の不同意選択を考慮に入れると四種になると主張している。
- (67) 「第九施行令」一条二項は、環境適合性審査法三条別表(Nr.1)に記載された事業について、「第九施行令」一条一項の一欄による手続のなかで、「施行規則」に基づくUVPPを実施すると定めた(もつとも、「第九施行令」(改正令)の施行時には、「施行規則」はまだ存在しない)。次に「第九施行令」一条三項は、許可の必要な事業であって、施設の立地条件または施設等を変更する場合に、従前の許可の際には予見されなかった保護対象への重大な影響が予測される時には、他の許可庁および自然保護庁の協力のもとに新たなUVPPを実施すると定めた。

(68) 「第九施行令」二条 a 一項には、許可庁はその時点の計画水準にふさわしい UVP の対象、範囲、方法を助言すること、また、その実施に関する重要事項を協議すること、そしてこのため、他の行政庁や専門家、第三者、とくに地域の専門家や第三者と相談すること、さらに、事業者に対し、UVP の調査枠組の見込、および三条から四条 e までの提出書類の見込（種類・規模）について教示し、関係情報についても、可能な限り提供し援助することが必要である、と規定している。事業者に対するサービスを充実させ、手続の迅速化を図ろうとするのであるが、その分、許可庁の業務が複雑増大化する。これを専門家および第三者との相談によってカバーしようとするのである。次に同条二項は、環境適合性審査法一四条一項一・二文に基づき、許可庁が統括庁となる場合には、その許可庁は、他の許可庁および関係する自然保護法による行政庁と協力し、一項の任務（スコーピングサービス）を引受け、この任務に従事すべき旨を規定する。後にも触れるが、ドイツでは、複数の許可庁が関与する UVP は、複数の許可庁の「協力」によって対処する方針が確定したとみられる。ここにおいて、ある許可庁が統括庁となる場合には、この許可庁は、少なくとも一定期間、一項の任務に従事せざるをえず、その分、要約的報告書の作成と総合的評価に対する指導的役割が疎かになるおそれがないとはいえない。しかし、要約的報告書の作成と総合的評価についての調整責任は、統括庁が負担しなければならないのである。この点を強調し、かつ一項の事業者との間のスコーピング手続について、連邦イムミシオン防止法の許可庁が統括庁となり、この任務につくのが効果的であると指摘するのは、z.B. vgl. Manfred Reberich, aa.O. S.927 ff.

(69) 「第九施行令」四条一項～四条四項が改正され、四条 a～四条 e が追加されることによつて、申請書類に含まれるべき内容が具体化し詳細になった。まず四条一項は、申請書類には四条 a～d に示された必要な記述を含めるべきこと、さらに UVP 実施義務ある施設については、四条 e に定める記述を含めるべきことが規定された。四条二項は、連邦イムミシオン防止法上の許可申請においても、自然保護法による自然と景観への重大な侵害の緩和、減少、回避のための措置に関する記述、または代償措置に関する記述が含まれていなければならないとしている。四条三項は、申請書類の記述については、一般的で分かりやすい文



章、簡潔な記載が要求されている。ここでは、事業についての概観とその運営ならびに一般社会と近隣に対する予想される影響等の記載が必要とされ、四条 e による UVP 実施義務ある事業における申請書類についても、簡潔な記載が必要であるとされる。また申請書添付書類の目録の提出が必要であるとされ、添付書類には、事業と経営上の秘密を含む諸特徴が示されるべきであるとされる。次に、四条 a 〓 四条 e であるが、これは、書類に記載すべき内容をそれぞれ詳細に規定している。その標目のみをあげると次のとおりである。四条 a (施設および施設運営のための記載)、四条 b (保護措置に対する記載)、四条 c (残材質の処理のための計画)、四条 d (熱利用のための記載)、四条 e (環境適合性審査のための追加記載) なお、「第九施行令」一〇条三項によれば、当該資料に企業秘密が含まれていると判断される場合と、そうでない場合とに分け、前者の場合には、その個所を被覆して閲覧に供し、後者の場合には、許可庁は決定前に申請者に対し資料閲覧に関する意見を聞くことにしている。

(70) 「第九施行令」一〇条一項では、閲覧場所は、事業所在地の近くの適当な役所 (市町村役場を含む) とされ、閲覧範囲は、申請書と近隣および一般社会への施設の影響に関する記述を含む添付書類とされており、四条 a 〓 四条 d に示された内容がすべて自由に閲覧できるわけではない。もちろん、UVP の実施のために追加添付され書類は、閲覧に供しなければならないとされる。なお、閲覧時間は、行政庁の執務時間中とされる。一〇条 a は、行政庁の閲覧許可については、行政手続法二九条一項三文、同条二項、および同条三項が準用されることを規定する。つまり、申請書類等の閲覧を希望する者は、当該書類等を保管する行政庁に対し、閲覧範囲を特定して閲覧の許可申請をしなければならず、この申請に対して、行政庁は、一定の基準に基づく裁量により閲覧許可を付与することになる。

(71) 「第九施行令」一一条 a は、次のとおり規定する。すなわち、UVP 実施義務のある事業が、隣国の保護対象に重大な環境影響をおよぼすおそれのある場合には、指定行政庁が、一一条による参加庁と同等の権限を有する他国の行政庁に対して、この旨を通知する。もし、隣国が、関与すべき行政庁を指定しない場合には、環境問題を管轄する上級の州行政庁から、隣国の環境問題を管轄する上級行政庁に対して通知するものとする。関与する相手国の行政庁に対し、審査に必要な書類の謄本の送達および

び許可手続の終期の通知を行う。但し、事業秘密の保護、および連邦・州の情報保護法については触れられていない(三項)。なお、越境環境影響評価条約(いわゆる「エスポオ条約」)が一九九七年九月一〇日に発効した結果、EC加盟または非加盟の区別はなくなり、すべて他国と呼称を統一し取扱いを同じにした。

(72) 特別の調査結果(Ergebnis eigener Ermittlung)の語は、元々環境適合性審査法一条に出ているものであるが、これが何を意味するのかが明瞭ではない。「施行規則」0513によれば、計測等を伴う現地における影響調査等をいうものなのである。

(73) 事業が複数庁の許可を必要とし、環境適合性審査法一四条一項一文・二文により許可庁が統括庁とされている場合に限り、要約的報告書の作成はその許可庁の義務である、という「第九施行令」二〇条一項a二文の規定は、次のことを同時に定めているものと解される。すなわち、要約的報告書の作成が義務的とされるのは、複数庁の許可が必要な並行的許可手続の場合に限られること。この場合、要約的報告書の作成責任は、統括庁となる許可庁が負担すること、の二つである。

(74) 統括庁が保障すべき、総合的評価のための「許可庁間の協力」が具体的に何を意味するのか、「第九施行令」の規定からは明らかではなく、また、「施行規則」0623の規定によっても明らかではない。しかし複数の許可庁が、専門外の環境分野を含む全体的(総合的)評価をそれぞれ実施しなければならない事情にあることからすると、この協力は、要するに環境分野ごとの評価基準の明確化、および環境影響の状況把握、ならびにこれらについての見落としを点検・補正するため、検討会を開催することではないかと想定される。

(75) 連邦イムミシオン防止法一〇条七項には、「許可決定は、文書で告示され、文書で理由を示され、申請者や異議申立者に送達されなければならない」と規定されており、また同条八項一文には、「異議の申立者への許可決定の送達は、公示によって代替してもよい」と規定されている。つまりこれらの規定では、許可決定は「文書による送達」が原則とされているが、「第九施行令」の新設された二一条aによって、事業者等が要請する場合には、決定は公示されなければならないことになったのである。

(76) 「連邦イムミシオン防止法一〇条八項二文および三文の準用」とは、概ね次のとおりである。すなわち、決定の一部(命令部

分と法的助言)が所轄行政庁の公報と当該地域の新聞に公示され、その公示の日から二週間、決定の謄本全部が閲覧に供される、ということである。

(77) 連邦自然保護および景観保全のための法律(略称「自然保護法」)には、この法律の目的とする法益保護のために、事業計画を許可または拒絶する手続は設けられていない。つまり、「この法律と、この法律の枠組内で、この法律に基いて公布される法規の実施義務は、法規に格別の規定がない限り、自然保護と景観保全のための所轄行政庁にある(同法三条一項)」とされるが、この所轄行政庁には事業許可の権限がなく、いわゆる「許可庁」にはなりえない。

(78) 連邦イムミシオン防止法上の許可手続において、「第九施行令」の施行後、「施行規則」の施行前に、複数庁が事実上の並行的許可手続を実施したことはあったが、この場合、「決定競合」を回避する方策がなく、各決定の効力範囲および他の許可への拘束力が深刻な問題として議論された。この点は前註(3)を参照。

(79) 連邦イムミシオン防止法による許可を必要とする事業の許可手続には、「第九施行令」の規定が、また原子力法七条による許可を必要とする事業の許可手続には、「原子力法手続政令」の規定が、それぞれ優先適用されるが、この手続政令に規定がない場合には、環境適合性審査法施行規則の規定が適用されることになる(同規則11および21参照)。

(80) 大気保護を目的とする連邦イムミシオン防止法の第九施行令に、複数媒体の保護のための「総合的評価」を事業許可において考慮する「受け皿」規定が設けられたことは、同法における許可手続の羁束性が緩められたことを意味すると考えてよいであろう。

(以下次号)