

ドイツにおける計画策定手続の展開に関する考察

——我が国の計画策定手続の充実化への応用を見据えて——

長谷川 福 造

一 序説——考察の背景

二 ドイツにおける計画策定手続の展開

三 考察と分析——我が国の計画策定手続の充実化を見据えて

一 序説——考察の背景

1 行政手続法（平成五年法律八八号）が施行されてから、既に二五年が経過した^①。この四半世紀の間、行政手続法は、行政運営における公正の確保と透明性の向上を通じて、国民の権利利益の保護に大きな役割を果たしてきた^②。その

ドイツにおける計画策定手続の展開に関する考察（長谷川）

一方で、いわゆる計画策定手続については、行政手続法の制定当初から検討課題の一つとして掲げられてきたもの^③の、現在に至るまで行政手続法には盛り込まれないままである。行政計画の理論的分析は近時でも活発に行われており、手続的統制の重要性も指摘されている^{④⑤}。

2 各種の行政計画が策定されるまでの手続について、それぞれの根拠法令がどのように定めているかについては、平成二七年時点での実状を網羅的に調査した先行研究がある^⑥。この調査によると、昭和二二年から平成二七年までに公布された法律を根拠とする計画は、合計で五一四にのぼる。これらは、空家等対策計画のように「定めることができる」とされている場合もあれば（空家等対策の推進に関する特別措置法（平成二六年法律第一二七号）六条一項）、北海道総合開発計画のように「樹立し（これに基く事業を……実施するものとする。）」と規定されたり（北海道開発法（昭和二五年法律第一二六号）二条一項）、あるいは広域計画のように「作成しなければならない」と規定されている場合もある（地方自治法（昭和二二年法律第六七号）二九一条の七第一項）。策定が義務的であるか任意であるかの相違はあるものの、法律上の根拠がある点で、これらは共通している。

他方、「計画」という名称が付されて公表される文書には、法定外の事実上の計画もある。一般的に言えば、行政計画の策定に法律の根拠が与えられていることは、法治主義の観点からみて望ましいことである。しかし、このことは、行政計画の策定に法律の根拠が不可欠であること、換言すると、法律の根拠を欠く行政計画の策定が違法であることを意味しない^⑦。事実上の計画が訴訟で具体的に問題となったものとしては、例えば、熊本地玉名支判昭和四四年四月三〇日判時五七四号六〇頁で問題となった被告である荒尾市の策定した住宅団地建設計画を挙げるこ

とができる⁽⁹⁾。法定外の計画であっても内容の変更や廃止が原因で権利・利益の侵害が発生した場合は損害賠償責任が発生しうることから、その策定・変更・廃止の手続が重要であることは事実上の計画でも同様である。ただし、策定手続の適切な統制を理論的に検証する場面では、根拠法令の趣旨目的が指標として具体的に機能する法定計画が、検討対象の主眼となろう。

筆者は、前稿において行政計画の事後的統制に焦点を絞って考察を進め、訴訟による事後審査に限界があることを明らかにした。この考察を踏まえて本稿では、ドイツにおける計画策定手続の展開を中心に分析を行う。

二 ドイツにおける計画策定手続の展開

1 ドイツ再統一 (Wiedervereinigung) に伴う計画手続の変容

一九七六年五月の行政手続法制定 (Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25. 5. 1976, BGBl. I S.1253) から一九八六年の建設法典 (Baugesetzbuch) 制定を経て今日まで、ドイツにおける計画策定手続⁽¹²⁾は、住民意思の適切な反映と手続の迅速化の狭間で変容を遂げてきた。ドイツ連邦共和国基本法⁽¹³⁾二三条に基づいて、一九九〇年一〇月三日、ドイツ民主共和国 (東ドイツ) の領域内にあった各州がドイツ連邦共和国 (西ドイツ) に編入された後、一九九一年に制定された交通網計画促進法 (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz)⁽¹⁴⁾が、その嚆矢である⁽¹⁵⁾。この法律は、ドイツ全土において可能な限り同等な生活条件を確立する義務を連邦政府が負っていることに基づいて、旧東ドイツの地域における鉄道、道路、水路及び空港等のネットワークを「ヨーロッパの標準 (der europäischen Standard)」に適合させるとともに、路

面電車などの近距離交通の状況を改善することを目的に据え、計画手続の促進を図るものであった。⁽¹⁸⁾ 例えば、一定の条件を満たした場合に計画確定手続 (Planfeststellungsverfahren) を経ることなく個別の計画に認可 (Genehmigung) を与えることができる⁽¹⁹⁾とされた(四条)。この新法は、当時通常一〇年から二〇年掛かるとされた各種交通計画の策定期間を短縮することで旧東ドイツのインフラ整備に役立つとの評価があった一方で、⁽²¹⁾ 計画確定手続の有する権利保護機能からみて、「他者の権利が侵害されていない場合には (wenn Rechte anderer nicht beeinträchtigt sind)」という要件を広く解釈することは違憲であると警鐘を鳴らす見解もあった。⁽²²⁾ また、そもそも計画確定に時間が掛かっていたのは考慮されるべき異議と態度表明の結果として計画を変更する必要があったからであり、手続の仕組みに起因したものは⁽²³⁾ないという批判や、合意形成による解決の重要性も指摘されていた。⁽²⁴⁾

2 一九九二年の連邦交通網計画と一九九三年の法改正

しかし、計画手続の促進が旧東ドイツの発展と生活環境の同質化に大きく貢献したことを踏まえ、⁽²⁵⁾ 欧州市場の完成と東ヨーロッパ諸国の開放後、ヨーロッパの中央部で最も重要な通過国として必要な条件を具備するために、東西の輸送と移動を更に整備すべきものとされた。⁽²⁶⁾ この流れを具体的に推し進めたのが一九九二年連邦交通網計画 (Bundesverkehrswegeplan 1992)⁽²⁷⁾ である。この計画は、ハンブルクやハノーファーといった旧西ドイツの主要都市とベルリンを結ぶ幹線鉄道を整備するとともに、カッセルからエアフルト及びドレスデンを経てナイセ川沿いのゲルリッツに至るアウトバーンを拡充するなどして、東西の物流と移動に関する統一的なインフラ整備を目的としていた。この新たな計画を予測可能な期間で (in einem überschaubaren Zeitraum) 実現するため、空間的範囲の限定と時限性のな

い総合的な計画促進を図るために制定されたのが、一九九三年の計画簡略化法 (Planungsvereinfachungsgesetz) ⁽²⁸⁾ である。⁽²⁹⁾ この法律によって、連邦鉄道法 (Bundesbahngesetz (BbStG)) ⁽³⁰⁾、連邦遠距離道路法 (Bundesfernstraßengesetz (FStG)) ⁽³¹⁾、連邦水路法 (Bundeswasserstraßengesetz (WaStG)) ⁽³²⁾、航空交通法 (Luftverkehrsgesetz (LuftVG)) ⁽³³⁾ 及び旅客運送法 (Personenbeförderungsgesetz (PbeG)) ⁽³⁴⁾ の計画策定の規律が改められた。これら各種の交通網整備に関する手続規定を一樣化すること (Angleichung) ⁽³⁵⁾ が大きな目標であり、更にまたコスト削減の効果も期待できるとされた。計画の確定手続に関して、例えば連邦遠距離道路法一七条において以下のように規定が設けられたが、これらは主に期限の設定による手続の促進を意図していた。⁽³⁶⁾ すなわち、計画が提出されてから一か月以内に、意見聴取機関 (Anhörungsbehörde) は、関係する官庁の意見表明 (Stellungnahme) の機会を確保し、ゲマインデにおいて当該計画を公告 (Auslegen) ⁽³⁷⁾ する措置を執らなければならない (一七条三a項)。そして、ゲマインデはその到達から三週間以内に当該計画を公告することが義務付けられ、関係官庁は意見聴取機関が設定した最長三か月の期間内に意見を表明する機会が与えられる (同条三b項)。意見聴取機関は、異議申立て期間 (Einwendungsfrist) ⁽³⁸⁾ 満了後三か月以内に審議 (Erörterung) ⁽³⁹⁾ を終了しなければならず (同条三c項一文)、審議終了から一か月以内に意見を表明するものとされた (同条項二文)。⁽⁴⁰⁾

この計画簡略化法はそれぞれの輸送交通施設の建設と計画に係る実体法を前提としており、これらについては変更が無かった。⁽⁴¹⁾ 計画の質を確保しつつ、法治国家の仕組みと行政手続及び行政裁判所における手続の公正を損なわずに計画策定と実施の時間短縮を目指したことを評価する意見がある一方で、父権主義的な行政実務には有利であるが合意を形成するための行政戦略を放棄するものであるとの批判があった。⁽⁴²⁾ また、一九九〇年に制定された環境影響評価

法（Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung（UVPG）⁽⁴¹⁾）が公衆参加（Öffentlichkeitsbeteiligung）を拡大させているにもかかわらず、期間短縮によって参加の機会を減少させることへの懸念も示されていた。⁽⁴²⁾

3 一九九六年の法改正

このように計画策定の促進化に対する疑問が呈されている中で、一九九六年に認可手続の促進のため法律（Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren）が制定された。⁽⁴³⁾ 認可手続に掛かる時間の速さが投資を巡る国際的な競争において不可欠な要素であることを前提に、進行のスピードが新規プロジェクトの成功の鍵を握っているとされた。また、認可手続が実体的に促進することは投資対象としてのドイツの魅力を高めることができると説明された。⁽⁴⁴⁾ その背景には手続の遅延に対する経済界からの不満があり、⁽⁴⁵⁾ この改正によって新規の施設や工場などへの投資環境を整えるシグナルを出すことを意図していた。⁽⁴⁶⁾

この法律は、行政手続は迅速に実施されるべきという一般的な手続原理を明示するとともに、⁽⁴⁷⁾ 手続上の又は形式上の規定に対する違反の効果を制限すること、経済的に関連する認可手続の領域に対する包括的な助言義務とより促進される手続モデルを明確に説明すること、意見聴取手続における期限と排除規定（Präklusionsregelung）を導入することによって計画確定手続を集中化（Straffung）すること、単純な事例においては負担の大きい（aufwendig）計画確定手続（Planfeststellungsverfahren）にかえて実体として簡易な計画認可手続（Plangenehmigungsverfahren）を採用すること、並びに計画確定手続及び計画認可手続における考量の瑕疵（Abwägungsmängel）の影響を軽減することを骨組みとしていた。⁽⁴⁸⁾

このような抜本的な改正に至った経緯の一つに、一九九四年一月一日のキリスト教民主同盟 (Christlich-Demokratische Union Deutschlands (CDU)) / バイエルン・キリスト教社会同盟 (Christlich-Soziale Union in Bayern e.V. (CSU)) と自由民主党 (Freie Demokratische Partei (FDP)) の連立協定を挙げることができる。この協定において連立与党は、行政手続と裁判手続 (Gerichtsverfahren) を市民と経済にとって時間的に予測可能 (überschaubar) かつ計算可能なものとすることを目標に掲げ、スリムな (schlank) 国家が個人の創意 (Initiative) と創造性 (Kreativität) に対して新たな社会生活上の自由行動の余地 (Freiräume) を開かなければならないとしていた。⁴⁹⁾ その上で、迅速かつ予測可能な計画及び認可手続を必須のものと位置づけ、「計画及び認可手続の簡略化」に関する専門委員会による提言を迅速に実施するための準備を整えるため、所管各局と会派のワーキンググループを設置した。⁵⁰⁾ このワーキンググループが一九九五年六月二九日に連邦政府へ提出した報告書が、この改正法の下地となっている。⁵²⁾

この法律によって行政手続法は大幅に改正されたが、計画手続に関する行政手続法七三条及び七四条に関する改正の概要は以下の通りである。⁵³⁾

完全な (vollständig) 計画が到達 (Zugang) してから一か月以内に、意見聴取機関は、当該起業案 (Vorhaben) に職務領域が関係する官庁に意見表明を求めなければならず、当該起業案によって影響を受けるゲマインデにおいてこの計画を公告する措置を執らなければならない (七三条二項〔条項はこの改正法における番号。以下同様〕)。第二項に定めるゲマインデは、「計画の」到達から三週間以内に一か月間これを縦覧に供さなければならない (七三条三項一文)。第二項に定める関係官庁は、意見聴取機関が設定した最長三か月の期間内に意見を表明することができる (七三条三a項)。そして、審議は異議申立て期間満了後三か月以内に終了しなければならない (七三条六項七文)。

また、七四条では、新たに六項と七項が加わった。すなわち、六項において計画認可が定められ、他者の権利が侵害されていないか、若しくは関係者 (Betroffen) が財産 (Eigentum) 若しくはその他の権利の使用 (Inanspruchnahme) を書面で同意していること (一文一号)、及び職務領域に関係する公共の利益 (öffentliche Belange) の代表者 (Träger) において了承が得られたこと (一文二号) を条件に、計画確定決定 (Planfeststellungsbeschluss) にかえて計画認可ができるものとされた。したがって、意見聴取手続を定める行政手続法七三条は、計画認可手続には適用されない。⁽⁵⁴⁾ この計画認可には、収用法上の事前効果 (Vorwirkung) を除いて計画確定の法的効果が認められる (一文)。

さらに同条七項では、その重要性が本質的でない場合 (in Fällen von unwesentlichen Bedeutung)、計画確定及び計画認可を行わないことが規定された。これは、他の公共の利益に抵触することがないか、又は必要とされる官庁の決定が存在しているその決定が当該計画と矛盾しない場合において (七項一号)、他の者の権利に影響を及ぼすことがない (nicht beeinflusst werden) とき、又は計画に関係する者によって協定 (Vereinbarung) が締結されたときに可能となる (七項二号)。このことは、計画手続が契約上の協定によって達成可能であることを意味しており、公法上の契約に関する事柄であることから行政手続法五四条以下の規律を受けることになる。⁽⁵⁵⁾

行政手続法七三条の計画手続に関する改正は、一九九三年に制定された先述の計画簡略化法の内容に沿っており、一般法である行政手続法にこの規律を組み入れるものである。このような時間制限と排除規定の導入は、意見聴取手続の合理化を果たすものとして歓迎する意見があった。⁽⁵⁶⁾ また、行政手続法七四条の新たな諸規律は、計画確定手続において相当程度の時間的コストと行政コストを低減させるものとして期待された。⁽⁵⁷⁾ 全体として、計画を促進化するという観点が必要不可欠な意義を有するという評価も見られた。⁽⁵⁸⁾

その一方、制定過程では、一九九六年五月八日の公聴会において、一部の専門家から計画認可が一九八五年六月二七日の特定の公共及び民間プロジェクト環境影響評価に関する理事会指令 (UVP-Richtlinie) に調和するものであるか疑念が表明された。環境に大きな影響を与えるプロジェクトが想定されるにもかかわらず、改正法案の七四条六項・七項によれば計画確定を実施しないことを許容していたからである。⁽⁵⁹⁾ これを受けて認可手続の促進のため法律は、二条から五条において、一定の場面で計画確定手続を確保するものとし、行政手続法七四条六項の適用を制限した。⁽⁶¹⁾ これにより、廃棄物処理場 (Deponien)、原子力最終貯蔵施設 (atomarer Endlager) 及び水域の改修 (der Ausbau von Gewässern) の許可 (Zulassung) については、ヨーロッパ及び国内の環境影響評価に関する諸準則と抵触しないこととなった。⁽⁶²⁾

4 二〇〇六年の法改正

このような計画策定の迅速性を確保する潮流は、二〇〇六年のインフラストラクチャー計画促進法 (Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz)⁽⁶³⁾ まで続くことになる。⁽⁶⁴⁾ 二〇〇四年五月一日に、キプロス共和国、チェコ共和国、エストニア共和国、ハンガリー、ラトビア共和国、リトアニア共和国、マルタ共和国、ポーランド共和国、スロバキア共和国及びスロベニア共和国の一〇か国が新たに欧州連合に加盟したが、ポーランド共和国及びチェコ共和国と国境を接するドイツはこの拡大による地理的影響を直接受けることとなり、大幅に拡大された欧州域内市場への対応を迫られた。そこで、ドイツ再統一以来進展してきた計画の促進化を更に充実させるために制定されたのが、この法律である。⁽⁶⁵⁾ この改正は、専ら各専門計画法における計画確定と計画認可に関する手続を対象としており、一般鉄道法、連邦遠距離

道路法、連邦水路法、航空交通法、磁気浮上鉄道計画法（Magnetschwebbahnplanungsgesetz）⁽⁶⁶⁾ 及びエネルギー経済法（Energiewirtschaftsgesetz）⁽⁶⁷⁾ の手続規律が改められ、連邦自然保護法（Bundesnaturschutzgesetz）⁽⁶⁸⁾ も改正された⁽⁶⁹⁾。意見聴取手続への団体等の関与が定められたのが第一の特徴である⁽⁷⁰⁾。すなわち、例えば一般鉄道法一八 a 条（条文番号及び内容は改正当時のもの。以下この項において同様）において、行政手続法七三条二項の定める所定内の通知を連邦自然保護法五九条又は同法六〇条の範囲内の州法上の規定に基づいて認定された社団（anerkannter Verein〔認定社団〕）、並びに環境問題における法的救済に関する規定に基づいて認定された団体（anerkannte Vereinigung〔認定団体〕）及びその他の団体のうち当該プロジェクトによって環境保護の目的において影響を受けるものに対して行うものとされ、意見を述べる機会が与えられた（同条二項）⁽⁷¹⁾。

他方で、討議期日（Erörterungstermin）の放棄（Verzicht）が可能となったのも特徴である⁽⁷²⁾。法案段階とは異なり裁量統制の規準（ernstgesenkende Maßgabe）を定めていないことから、意見聴取機関は討議期日を放棄するか否かを自主的に判断すべきこととなる⁽⁷³⁾。これは、手続のコストと長さを軽減させる意図を立法者が持っていた表れとされている⁽⁷⁴⁾。

一九九一年の交通網計画促進法が定めていた個別的な規律が全国的に拡大されたことで、認定された社団や団体の手続参加が明確化され、討議期日の放棄によって手続が効率化するという肯定的な評価が目立った⁽⁷⁴⁾。また、線状の広がりのある起業案（linienförmiges Vorhaben）については計画確定を主体とする一方、点状のプロジェクト（punktuelles Projekt）は認可手続を活用するという区分けができたこと、更には金融・経済危機においても計画の促進が期待されるところとして、一連の計画促進化の動きを評価する見解もあった⁽⁷⁶⁾。

5 シュトゥットガルト21 (Stuttgart 21) を巡る議論と潮流の変化

この大きな流れに一石を投じたのが、鉄道駅、鉄道網及び市街地の整備を目的とした「シュトゥットガルト21」の計画と、これを巡る様々な議論や活動である。⁽⁷⁷⁾ この計画の淵源の一つである一九八五年連邦交通網計画 (Bundesverkehrswegeplan 1985) では、鉄道交通 (Schienenverkehr) を強化するために、ニュルンベルク―ミュンヘン間、ケルン―フランクフルト間等のほか、シュトゥットガルトとアウクスブルクを結ぶ路線の拡充が掲げられていた。⁽⁷⁹⁾ 一九八八年には、シュトゥットガルト大学交通科学研究所所長であったハイメル教授 (Gerhard Heimerl) が、マンハイム―ウルム―アウスブルク間の鉄道経路について、シュトゥットガルト中央駅に高速鉄道専用の地下ホームを設置して東西の往来をスムーズにする案を提唱した。⁽⁸⁰⁾ このプランを骨組みとして、シュトゥットガルト中央駅周辺とシュトゥットガルト市の中心部の都市交通を再編させる目的で組み立てられ、一九九七年に採択されたのが、シュトゥットガルト21である。⁽⁸²⁾

この計画の枢要であるシュトゥットガルト中央駅の地下化工事は、二〇一〇年二月に着工され、同年八月には文化財として保護されている中央駅北ウイングの解体が始まった。この解体工事開始を機に抗議行動が激化し、同年九月三〇日、警官隊とデモ隊の衝突によって一〇〇名を超える負傷者が出た。⁽⁸³⁾ これを受けて、バーデン・ヴュルテンベルク州首相 (Ministerpräsident) シュテファン・マップス (Stefan Mappus) は、州議会において、一九八二年から一九八五年まで連邦青少年・家族・保健大臣 (当時) を務めたハイナー・ガイスラー (Heiner Geißler) を調停人 (Schlichter) とする調停 (Schlichtung) を実施することを提案し、調停手続が開催されることとなった。⁽⁸⁵⁾ この手続では、事業賛成派から七名、事業反対派から七名がそれぞれ参加して、同年一〇月二二日から十一月三〇日までの約一か月

間にわたり調停人の主宰のもとで合計九回の調停会談 (Schlichtungsgespräch) が開かれた⁽⁸⁶⁾。最終的に取りまとめられた勧告 (Empfehlung) において、調停人は、このような話し合いは四、五年早く開催されるべきであったとの意見を述べた上で、直接民主主義の補強 (Verstärkung) を指摘した⁽⁸⁷⁾。すなわち、第一段階は目標の定式化という局面における賛否調整 (Abstimmung)、第二段階は、選択肢のある諸計画を展開 (Entwicklung) する局面での賛否調整、そして第三段階は説明と情報提供の実現というように、場面に応じた情報提供と賛否の調整を提唱したのである⁽⁸⁹⁾。また、この勧告は、諸々の計画と選択肢を早期に情報提供する公衆参加を定める建築法典三条の規定にも言及していた⁽⁹⁰⁾。

こうした抗議行動と一連の調停手続を受けて、市民参加の早期化と充実化を推進すべきという意見が出されたが⁽⁹¹⁾、さらに特徴的なのは、行政側からも公衆参加の強化への要望があったことである。バーデン・ヴュルテンベルク州政府は、二〇一一年三月三日、連邦参議会 (Bundesrat) に対して「大規模プロジェクトにおける公衆参加の強化」の提案を送付した。同州政府はこの中で、大規模プロジェクト (Großvorhaben) において計画プロセスを成功させるには、一般公衆と利害関係者の受け入れが決定的に重要な意義を持つにもかかわらず、実際はこれを達成できていないと指摘した上で、市民たちが網羅的な情報を適切な時機に受け取り、計画が最終的に固定化していない時点で、自分たちの知見、能力、意見及び評価を提供することを望んでいるとした⁽⁹³⁾。そして、これを現実化するために、非従属的な (unabhängig) 立場にある者の主宰のもとで幅広い公衆の参加する事前討議 (Vorerörterung) を計画確定手続の開始前に実施することが適切であること、具体的には、事業主体 (Vorhabenträger) の申請に基づいて、又は事業主体が行政主体若しくは行政主体が出資する企業である場合には職権で、計画確定機関 (Planfeststellungsbehörde) が義務的裁量 (pflichtgemäßes Ermessen) に従って早期討議の実施を決定することを提案した。さらに、早期討議を導入するための

行政手続法の適合化 (Anpassung) が必要であるとしていた。⁽⁹⁴⁾

同様の提案は、連邦内務省に設置された行政手続法審議会 (Beirat Verwaltungsverfahrenrecht) から示された。その中核的なポイントは、申請前の早期の公衆参加が、事業主体の責務 (Obliegenheit) であること (ただし、行政庁や事業主体の義務 (Verpflichtung) とはしない)、及び行政庁には事業主体に対して早期の公衆参加実施を促す義務があることの二つである。その上で、当該事業の一般的な目的、実現のための手段及び予測される影響についての早期の情報提供、プロジェクトの基礎資料及び代替可能性のあるプランを閲覧する機会の保証、意見表明の機会、討議並びに当局への結果の通知を提唱した。⁽⁹⁵⁾

6 二〇一三年の法改正

これらの提案を踏まえて、二〇一二年に制定されたのが、公衆参加の改善と計画確定手続の統一のための法律 (Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinbG)) である。⁽⁹⁶⁾ この法律の最初の草案は、連邦内務省が二〇一〇年十二月にまとめたものである。⁽⁹⁷⁾ この時点では、まだ計画確定手続の統一と促進のための法律 (Gesetz zur Vereinheitlichung und Beschleunigung von Planfeststellungsverfahren) という名称であり、公衆参加の強化に関する改正というよりも、討議期日の緩和などの手続迅速化に重点を置いていた。しかし、シュトゥットガルト21を巡る議論の高まりと二〇一一年三月の我が国の福島における原子力災害を経て、早期の市民参加によって新たな社会政治上の発展に対応することが迫られた。そこで二〇一二年初頭の法案では名称が改められ、早期の市民参加に関する規定が盛り込まれることになった。⁽⁹⁸⁾

この改正法のポイントとなったのが、新しく行政手続法二五条三項として定められた早期公衆参加（frühe Öffentlichkeitsbeteiligung）である。⁽⁹⁹⁾ この制度のモデルとなるのが、公衆の参加を定める建築法典三条である。同条一項一文は、建築法典が規律対象とする計画について、「公衆は、可能な限り早期に、計画の全般的な目的及び目標、当該計画と本質的に区別され地域の再開発（Neugestaltung）又は発展のために考慮に値する解決策群、並びに当該計画から予測される影響について公開の情報を与えられなければならない、意見表明（Äußerung）と討議の機会が与えられなければならない。」と定めており、早い時期における公衆への情報提供と意見表明等の機会を確保している。⁽¹⁰⁰⁾ 新たな行政手続法二五条三項は、行政庁の努力義務として、「多数の第三者の利益に少なからざる影響を与えうる起業案（Vorhaben）の計画を実施する主体が、利害関係のある公衆（die betroffene Öffentlichkeit）に対して、当該起業案の目的を実現するための手段、及び当該起業案から予測される影響を、早期に情報提供させること」を規定し（一文、早期公衆参加）、この手続は可能な限り申請を提出する前に実施するものとされた（二文）。その上で、利害関係のある公衆が意見を表明し、事業主体と討議する機会を与えるべきとされ（三文）、申請提出よりも前に早期公衆参加が実施された場合は申請提出の際に、その他の場合は遅滞なく、その結果を利害関係のある公衆と行政庁に対して通知する旨が定められた（四文）。⁽¹⁰¹⁾ このように、公衆に対して計画やプロジェクトの目的と予測される影響に関する情報を提供し、意見表明と討議の機会を設定する責務を、事業主体に課す点で両者は共通している。⁽¹⁰²⁾

この早期公衆参加のねらいは、起こり得る紛争を回避又は低減させ、プロジェクトに対する受容（Akzeptanz）を向上させることによって、事業を迅速に実現することにあるとされた。⁽¹⁰³⁾ しかし、受容を生み出すことを過大評価すること疑問を投げ掛け、むしろ大規模プロジェクトの計画策定を最適化すること（Optimierung）や意思決定プロセスに

おける透明性 (Transparenz) に意義を見出すべきという見解もあった。⁽¹⁰⁴⁾

また、この新たな規律の目的は、事業主体の責任において、計画中のプロジェクトについて計画確定手続に先立つ広範な公衆の討議を確保させることにあるが、既に行政手続法に導入されている計画確定手続における討議期日のような公衆参加の形態に代わるものでもなく、またこれを単純に前倒しするものでもないという指摘もある。なぜなら、計画確定手続の申請前である以上、事業主体は本来自由に自らの計画を修正・変更できるのであり、早期の公衆への情報提供や討議機会の確保を事業主体に義務付けることは、民間事業者の一般的な行動の自由との関係で、憲法上の問題が生じ得るからである。⁽¹⁰⁵⁾ あくまでも行政側の努力義務にとどまり、申請前の事業主体の義務ではないとされた背景がここにある。ただ、規律によって厳格に行政を統制する特性を持つドイツにおいては、このような明文化の意義は大きいという意見も述べられている。⁽¹⁰⁶⁾ 従来から重要性が指摘されていた行政活動への公衆参加が、この法改正を経て更に発展したとの評価も見られた。⁽¹⁰⁸⁾

7 二〇一八年の法改正と小括

このように早期公衆参加の導入というかたちで市民参加への舵を切った行政手続法であったが、二〇一八年一月に交通分野における計画手続と認可手続の促進のための法律 (Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich vom 29. 11. 2018)⁽¹⁰⁹⁾ が制定され、手続の迅速性確保に向けた変容があった。

この新法の主題は、連邦遠距離道路法、一般鉄道法、及び連邦水路法の計画確定手続の改正である。⁽¹¹⁾ この改正は、計画確定手続における公衆の役割を制限するものであるという批判があるが、代表的な事項は、討議期日の放棄と計

画認可の拡大である。すなわち第一に、意見聴取機関は、行政手続法七三条六項及び環境影響評価法一八条一項の定める討議を放棄することが可能とされた（連邦遠距離道路法一七a条一項一号、一般鉄道法一八a条一号、連邦水路法一四a条一号）。EU法においては、環境影響評価が義務付けられているプロジェクトにおいて討議期日が要求されていないことから、討議期日の放棄はEU法の規律に反しないものとされる。¹¹²第二に、行政手続法六項一文三号の規定と異なる形で、環境影響評価法に従って環境影響評価を実施するものとされるプロジェクトに関して計画認可を与えることができるものとされた（連邦遠距離道路法一七b条一項一号、一般鉄道法一八b条、連邦水路法一四b条二項）。他者の権利が侵害されていないこと、及び公共の利益に関わる代表者の了承（Benehmen）が得られた場合に、この計画認可が可能となる。

この改正は、時代遅れの旧弊（alte Zöpfe）を断ち切り、計画と認可に関する法制を中核的領域に集中させる意義があるという評価がある。¹¹³しかしその反面で、公衆の参加は交通インフラプロジェクトにおける計画確定手続の長期化の決定的な要因ではなく、新法の規律は公衆参加の中心的要素である討議期日の機会を狭めるものであり権利保護を減殺させる、という厳しい批判もある。¹¹⁴

このように、再統一から現在まで、制度改正を伴いながら計画策定への市民参加について具体的な議論が行われ、その意義と重要性が顕在化しているのがドイツの現状である。¹¹⁵我が国では、一九六〇年代初頭の時点から既に、行政運営の民主化と公正化、国民の権利保護の適確化、行政の円滑化と能率化、立法の簡易明確化と教育的効果、及び行政救済制度の合理化という五つの観点から、行政手続法制定の実質的意義が強調されていた。¹¹⁶行政計画の策定手続の規律もまた、こうした観点に沿った検討が有効である。このような複層的視座とドイツでの展開を踏まえて、我が国

の計画策定手続の理論的経過を省察する。

三 考察と分析―我が国の計画策定手続の充実化を見据えて

1 我が国における理論的展開の概要

行政手続に関する分析として一九六〇年代に先鞭を付けた園部逸夫博士の分析では、計画策定手続に関する具体的な言及は必ずしも明確ではないものの、国民の能動的関与の法理に関する鋭い指摘が既にされていた。⁽¹⁷⁾ それによれば、行政手続には、行政権の発動の過程に権利紛争が存在し、行政手続における法的な意味での当事者である行政主体と行政客体（国民・住民）が互いに相争うなかで、国民の権利義務が確定され、その結果行政権が発動されるという構造が存在する。当時の官尊民卑の風潮を受けて、国民の行政に対する直接のコントロールを行政手続の場で具体的に実現することが、行政手続の法理として要請されると説明されている。行政計画策定手続にも、こうした要請は当てはまる。

その後一九八〇年代に入り、計画策定手続の整備に関する機運が高まった。⁽¹⁸⁾ そこで特に問題となったのが、聴聞手続と公聴会の意義である。⁽¹⁹⁾ 当時から「計画による行政」が行政活動の実態として前面化しつつあることを踏まえ、関係私人の権利利益の早期保護という法益に加え、計画の種類に応じて政策形成・決定的側面に法的配慮が不可欠とされていた。⁽²⁰⁾ 計画案の縦覧、書面による意見陳述の機会、意見を申し出た者の聴聞、及び理由を付した確定計画の公表という要綱案の仕組みだけでなく、利害関係人参加にとどまらない民衆参加の途を、公聴会方式の活性化などによつ

て求められるべきであるとの見解もあった。また、昭和五九年要綱（案）の予定している土地利用規制計画案の段階では、既に一定の政策的判断に基づく既成事実が先行しており、その時点で政策の当否そのものを争うことは、事実上難しい。これに対して、計画素案の段階であれば計画の成熟度は低く、住民の意見を聞いて代替案を含め再検討を行うことが可能である。さらに、住民相互間の見解の対立を明確にしつつ、当該計画素案を巡る争点を可能な限り客観的に整理していく手続を整備することが望まれるという意見が出されていた。⁽¹²¹⁾このように、行政手続法が制定される前から、計画策定手続をどのように法典化するかという議論が活発に行われていた。

また、住民参加と計画行政を巡る議論も、一九七〇年代から広がりを見せていた。住民参加の意義・定義については、当時はまだ明確化されてはいなかったものの、私人としての住民が、事務処理の当事者に対して能動的に関与する行為として把握されていた。⁽¹²²⁾計画行政と関わる一つの大きなポイントとして、個の利益と全体の利益を調整する観点から、個の意思を多数者の意思として一つに統合する手法、個と全体の利害調整システムを確立する方法を問うべきとされたのである。⁽¹²³⁾

このようななかたちで、住民参加の重要性は我が国でも三〇年以上前から指摘されており、意見聴取手続や公聴会による充実化が法理論的観点からも要請されていた。しかし公聴会制度に関しては、住民の意向が十分に反映される仕組みになっているか疑問が呈されてきた。公聴会の運営実態が極めて形式的・一方通行的であることが国民サイドから批判されているという指摘や、⁽¹²⁴⁾手続の未整備によって形骸化し必ずしも所期の効果を発揮しているとはいえないという意見が出されている。⁽¹²⁵⁾近時においても、都市計画に関する手続規定が貧弱であるという指摘がなされている。⁽¹²⁶⁾

2 ドイツにおける展開との対比と考察

(1) これに対して、ドイツでの手続整備は、社会情勢やニーズに対応して素早く展開している。第一の特徴は、プロジェクトに関する申請に先立って、事業主体が市民に対して計画の情報を提供し、意見を聴取する機会を設けている点である。既に計画が固定化した後に情報を提供されたとしても、その事業をそもそも実施すべきなのかといった議論をできないまま、謂わば追認的な意見交換しかできず実効性が乏しい。事業主体としても、申請前のオープンな状態で予めプロジェクトの問題点を第三者とともに検証することは有益である。ドイツにおける運用の実情としては、討議期日・公聴会で活発な賛否の議論や質疑が実施される例も少なくない。風土や国民性の相違も確かにあるかもしれないが、制度として早期の公衆参加を設けることは、手続の透明性確保、利害関係人の権利保護、及び行政手続の民主的運営という観点から意義が大きい。

第二の特徴は、一般法である行政手続法への集約化傾向である。ヨーロッパ大陸の中央部に位置して運輸と物流が行き交う地理的状況を踏まえて、道路交通・鉄道運輸や航空輸送の特別法上の計画について迅速な改正を行うだけでなく、実際上の効果が表れるのに合わせて行政手続法の改正も実施するというかたちで、簡明で緻密な制度設計を現実化している。計画策定の手続規律を特別法だけに委ねるのは、行政活動を法律に基づいて民主的にコントロールする上で必ずしも十分とはいえない。実際のニーズに合わせて迅速に制度を組み替えるときにも、透明性のある議論を通じて計画策定手続の意義を検証し続ける中で制度設計の整理と充実化が図られていることは、我が国で実際に仕組みを整える場面で大いに参考となる。⁽¹²⁷⁾

(2) こうした特徴にとどまらず、公衆参加の機能に関する理論的検証も進展している。例えば、建設計画

- (Bauplanung) の領域における公衆参加の意義として、以下の七つの機能が挙げられている。すなわち、決定のための妥当な根拠を保障することを通じて、計画決定の公正を担保する公正担保実現機能 (Richtigkeitsgewährleistungsfunktion)、計画に関係する当事者の間におけるバランスを調整する調整機能 (Ausgleichsfunktion)、市民が手続と計画の情報を獲得して異議 (Einwand) を述べることが可能となり、決定への到達過程において異議を考慮することによって最終的な決定結果を正当化させる正当性認定機能 (Legitimationsfunktion)、裁判所における討論 (Auseinandersetzung) を早期の対立点の認識と計画の適合化によって回避させる実効化機能 (Effektivierungsfunktion)、透明性を確立させることで市民が計画手続や決定手続を追体験し制御する可能性を保証する制御機能 (Kontrollfunktion)、計画手続と決定手続において市民が賛同する基礎を作り出し、拒絶の可能性を防止することで統合化を図る統合化機能 (Integrationsfunktion)、及び市民の考えを組み入れることによって、手続を促進させる前提条件もまた確立させる許容性確保機能 (Akzeptanzsicherungsfunktion) の七項目からなる機能群である⁽¹²⁸⁾。これらの分類は多層的・複合的に作用するものであるが、公衆参加の積極的な意義を見出す背景・視点として重要である。
- (3) また、計画の特性を踏まえると、計画決定後の運営や次の計画改訂の準備を適正化する立体的な視点も重要であろう。「Plan → Do → Check」の手順で、時間の経過とともに変容する事実状態や環境を明敏に汲み取って、行政活動の方向性・目的の枠である行政計画の中から具体的な行政作用の発動を選択する推移や来るべき計画の見直しに備えて社会情勢や行政作用の効果を分析・評価する事務を、継続的に責任を持って執り行うことが、行政計画の内在的特性から導き出せる。

早期の市民参加において出された意見や問題点は、申請予定の当該プロジェクトだけでなく、その後に対応・立

案される計画においても事業主体が活用できるのであり、目的達成のためにどのような手法を採るべきかを適正に検討する重要な資料となる。プロジェクトの事業主体、行政組織の人々、利害関係を持つ人々、そして市民や公衆がお互いに助け合い智慧を出し合って課題を解決し、各種の計画事業を将来に向けて具体化・現実化することは、今後ますます重要になるであろう。

(4) さらに、早期の公衆参加において提出された意見等を申請に際して提出する仕組みを前提とすれば、計画裁量における審査対象と審査基準の現状からみて、¹²⁹⁾行政庁が、計画策定に当たってどのような事実を根拠としたか、その事実がどのような証拠資料から構成されているか、考慮要素としてそれらの事実を選択した理由は何か、事実に対する評価の内容とその評価に関する指標が何か等を、客観化・文字化することに役立つ。¹³⁰⁾このことは、計画の是非を判断する権限を持つ行政庁や審査機関である裁判所にとって便宜であるだけでなく、主権者である国民・住民に對して意思形成に必要な情報を提供する重要な機能を持つ。土地利用に関する計画やまちづくり計画に関して、計画策定における意思形成過程の客観化・適正化を図る意義は大きい。

事業主体の法律上の義務として定めることは、確かに前述のドイツでの議論の通り抑制的に考えざるを得ない。しかし、当該計画を司る行政主体の義務として、計画申請に先立って早期の市民参加としての情報提供、意見聴取及び公聴会の実施を事業主体に促す旨を定めることは有益であろう。¹³¹⁾我が国では、二〇一〇年九月のシュトゥットガルトにおける衝突のような緊迫した事象は顕在化していないものの、計画策定手続の適正化を推進することで、こうした事態を予防する意義は大きいと考える。

人口減少と都市部への一極集中が進んでいる我が国において、土地利用とまちづくりを公的視点から計画的に遂

行していくことは喫緊の課題である。⁽¹³²⁾コンパクトシティの実現が求められている現状においては、現場で大きな問題が発生しないような土地利用規制の制度枠組みの構築が要請されている。⁽¹³³⁾国民が安全で豊かに生活していくため、行政計画の策定手続に関する議論を一層充実化させて、具体的な制度設計と運用を継続することが今後必要である。我が国における行政計画策定手続の充実化については、ドイツの実情を解析した今回の検討を土台に、引き続き考察を進めていきたい。

- (1) 行政手続法は、第一二八回臨時国会に同法案が提出され、平成五年一〇月二六日の衆議院本会議における採決（全会一致で可決）及び同年一月五日の参議院本会議における採決（全会一致で可決）を経て成立した。同月一二日に公布された行政手続法は、行政手続法の施行期日を定める政令（平成六年政令三〇二号）に基づいて、平成六年一〇月一日から施行された。
- (2) この四半世紀において行政手続法が行政法体系にもたらした功績については、大橋洋一「行政手続の課題」宇賀克也編『行政法研究第二〇号』（信山社、二〇一七年）二七頁以下を参照。
- (3) 宇賀克也「行政手続法制定後の課題」法学教室一八〇号（一九九五年）一三頁。計画策定手続については、特に一七頁以下を参照。
- (4) 近時の論説として、藤川眞行「都市計画・まちづくりに関する近年の課題・取組と行政法研究への期待」自治研究九三卷一二号（二〇一七年）五二頁、野田崇「人口減少時代の都市計画」自治研究九四卷一号（二〇一八年）三頁、濱西隆男「行政計画」私論（二）自治研究九四卷三三号（二〇一八年）七一頁、濱西隆男「行政計画」私論（二）自治研究九四卷（二〇一八年）七三頁、濱西隆男「行政計画」私論（三・完）自治研究九四卷七号（二〇一八年）九〇頁、仲野武志「行政上の計画論（一）」自治研究九五卷一号（二〇一九年）六一頁、仲野武志「行政上の計画論（二）」自治研究九五卷二号（二〇一九年）六八頁、仲野武志「行政上の計画論（三）」自治研究九五卷三三号（二〇一九年）九三頁、及び仲野武志「行政上

の計画論（四・完）」自治研究九五巻四号（二〇一九年）七二頁がある。また、都市計画に関する制度設計について、巨理格・生田長人編集代表『都市計画法制の枠組み法化―制度と理論―』（土地総合研究所、二〇一六年）がある。

この中で例えば、計画の手段総合性に対する国民の権利利益の救済に関して、処分方法に係る総合性を有する計画について意見公募手続（行政手続法第六章）を準用するという手法や、処分客体に係る総合性を有する計画において、利害関係者の意見書を採用しない旨の通知を計画に基づく処分の名宛人となるべき者に行う場合に、行政庁に理由提示義務を課す手法を、行政過程における立法論として提唱する意見がある（上掲・仲野「行政上の計画論（四・完）」七五頁）。

（5）例えば、宇賀克也『行政法概説Ⅰ 行政法総論（第六版）』（有斐閣、二〇一七年）三〇六頁、櫻井敬子・橋本博之『行政法（第六版）』（弘文堂、二〇一九年）一四九頁、稲葉馨ほか『行政法（第四版）』（有斐閣、二〇一八年）一三九頁、高橋滋『行政法（第二版）』（弘文堂、二〇一八年）一六二頁、及び大浜啓吉『行政法総論 行政法講義Ⅰ（第四版）』（岩波書店、二〇一九年）一三二頁等の体系書において、計画策定手続の重要性が指摘されている。

（6）吉田英一「法定行政計画の策定等に関する手続規定の現況」Urban Study（都市研究センター発行）六一号（二〇一五年）四五頁。

（7）芝池義一「行政計画」雄川一郎ほか編『現代行政法大系第二巻』（有斐閣、一九八四年）三四三頁。さらに進んで、専門分化した多元的な行政手段が存在する場合には、多かれ少なかれ必然的に総合化が行われ、計画という明示の行為がなくとも計画化が進展することを根拠に、具体的な施策や事業の基準化行為として当然に行われるべきであるから原則として法律の根拠を要しないという見解もある（西谷剛『実定行政計画法』（有斐閣、二〇〇三年）三二頁）。法律の根拠の要否や範囲は、法律による行政の考え方にも関わる重要な問題点であるが、本稿では詳述しない。

（8）この事件は、昭和三五年三月に被告荒尾市（熊本県）が策定した住宅団地の建設計画が昭和三六年二月に変更・廃止されたことによつて団地内での公衆浴場の営業ができなくなったとして、営業予定者が損害賠償の支払いを求めた事件である。裁判所は、被告の不法行為責任肯定し、損害賠償請求を一部認容した。本件の住宅団地の建設計画は、建設省（当時）の認可を経ているが、公営住宅法（昭和二六年法律第一九三号）五条二項は「公営住宅の整備をするときは、国土交通省令で定める基

準を参酌して事業主体が条例で定める整備基準に従い、これに併せて共同施設の整備をするように努めなければならない。」（令和二年二月二二日時点）と定めるにとどまり、事業主体の計画策定権限を明記していない。なお、この事件の評釈として、好美清光・判評一三七号（一九五八年）二九頁がある。

- (9) 稲葉ほか・前掲注(5)一三七頁、一四四頁は、法定外の事実上の計画としてこの計画を例示している。
- (10) 拙稿「行政計画の統制に関する問題点の省察」日本法学八四巻三号（二〇一八年）一四五頁以下。
- (11) 第二次世界大戦後のドイツにおける建築関連法の整備は、一九六〇年の連邦建設法（Bundesbaugesetz（BBauG） vom 23. 6. 1960, BGBl. I S.341）に遡る。その後、ゲマインデにおける都市建設に関する再開発及び発展措置に関する法律（いわゆる都市建設支援法。Gesetz über die städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden; Städtebauförderungsgesetz（StBauFG） vom 27. 7. 1971, BGBl. I S.1225）が一九七一年に制定されたが、一九八六年にこれを統合する形で制定されたのが建設法典（Baugesetzbuch（BauGB） vom 8. 12. 1986, BGBl. I S.2253）である。建設法典制定までの略史については、Hans-Joachim Koch, Reinhard Handler “Baurecht Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 6., aktualisierte und erweiterte Auflage, 2015, S.193 ff.を参照。
- (12) ドイツの行政法体系における計画の位置づけについては、Wolfgang Köck, Pläne, Grundlagen des Verwaltungsrechts Band II, 2. Auflage, 2012, S.1389; Hartmut Maurer und Christian Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht 19., überarbeitete und ergänzte Auflage, 2017, S.474を参照。また、計画策定に関する法体系については、Bernhard Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts Planung – Genehmigung – Rechtsschutz, 5. Auflage, 2015が網羅的に説明しており、計画確定手続の仕組みを詳述する著作として、Bernhard Stürer und Willi Probstfeld, Die Planfeststellung Grindlagen – Fachrecht – Rechtsschutz – Beispiele, 2. Auflage, 2016がある。
- (13) Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949, BGBl. S.1.
- (14) 正式な名称は、新たな連邦州及びベルリン州における交通網に関する計画を促進するための法律（Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin vom 16. 12. 1991, BGBl. I

S.2174) である。

(15) この法律における計画手続の促進に関する先行研究として、山田洋『大規模施設設置手続の法構造』(信山社、一九九五年) 三四頁以下がある。

(16) Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz), Bundestag Drucksache 12/1092, S.1.

(17) Bundestag Drucksache 12/1092, a. a. O. (Fn. 16), S.1.

(18) 旧東ドイツの地域における交通整備の必要性について Bundestag Drucksache 12/1092, a. a. O. (Fn. 16), S.7' 及び Michael Ronellenftsch, Der Entwurf eines zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin, DVBl. 1991, S.920 (923 f) を参照。

(19) BGBI I 1991, S.2175.

(20) 地区詳細計画 (Bebauungsplan) の作成手続に関する期間について Schäfer-Schmidt=Fichstaedt, Praktische Erfahrungen mit dem Bundesbaugesetz, Forschungsbericht 34/Konrad-Adenauer-Stiftung, 1984, S. 94を参照。

(21) Jörg Wagner, Verfahrensbeschleunigung durch das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, NVwZ 1992, S.232 (235).
また Winfried Brohm, Beschleunigung der Verwaltungsverfahren - Straftung oder konsensuales Verwaltungshandeln? Zugleich ein Beitrag zu den Voraussetzungen der "Mediation" in den USA und den strukturellen Unterschieden zwischen amerikanischem und deutschem Recht, NVwZ 1991, S.1025が旧東ドイツにおける開発状況のままだが統一後のドイツがヨーロッパ共同体 (当時) 内の市場競争において不利益をもたらす恐れがあることを指摘した上で、計画手続の迅速化の必要性があること自体は肯定している。

(22) Stefan Kliniski und Hartmut Gaßner, Das Gesetz zur Beschleunigung der Verkehrswegeplanung: Planungsrecht auf Abwegen, NVwZ 1992, S.235 (237).

(23) Herbert Zeitler, Aktuelle Probleme des Straßenrechts Zur Planfeststellung und zum Verkehrslärmschutz, NVwZ 1992,

S.830.

(24) Winfried Brohm, a. a. O. (Fn. 21), S.1029.

(25) Entwurf eines Gesetzes zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz - PIVereinfG), Bundestag Drucksache 12/4328, S.1. また、その後二〇〇四年の連邦政府の調査によれば、インフラ整備のための計画確定決定が確定力を得るまでの期間が最短で一年半にまで短縮された (Unterrichtung durch die Bundesregierung, Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, Bundestag Drucksache 15/2311 S.5, Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben, Bundestag Drucksache 16/54 S.27)。

(26) Bundestag Drucksache 12/4328, a. a. O. (Fn. 25), S.2.

(27) この計画は、一九九二年七月一五日、連邦遠距離道路の拡充に関する法律 (Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen (Fernstraßenausbaugesetz - FStrAbG) vom 30. 6.1971, BGBl. I S. 873. なお、同法は当初一九八五年までの期限法である [BGBl. I 1971 S. 873. 同法一条を参照]、当初の法令は、 “Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1971 bis 1985“ という名称であった。その後、一九八六年の改正 [BGBl. I 1986 S. 558] を経て一九九二年に至った。) の修正案とともに連邦内閣において承認された。これは、再統一されたドイツにおける最初の交通網計画であり、二〇一〇年までに国内の交通網を拡充させるための基礎とされた。Unterrichtung durch die Bundesregierung, Straßenbaubericht 1991, Bundestag Drucksache 12/4068, S.11を参照。

(28) Bundestag Drucksache 12/4328, a. a. O. (Fn. 25), S.17. 従前の交通網計画促進法は、国土整備法 (Raumordnungsgesetz vom 8. 4. 1965 (BGBl. I S.306) 。なお、現行の国土整備法は、Raumordnungsgesetz vom 18. 8. 1997 (BGBl. I S.2081 (2102)) であり、二〇〇八年の改正 [Raumordnungsgesetz vom 22. 12. 2008 (BGBl. I S. 2986)] を経て現在に至る。国土整備法の変遷の概要については、Hans-Joachim Koch, Reinhard Handler, a. a. O. (Fn. 11), S.37, 48ff. を参照。) を対象としておらず、また例えば鉄道網に関しては、法律の有効性が一九九五年二月二二日までとされていた (一条一項柱書後段、Jörg Wagner, a.

a. O. (Fn. 21), S.234)°

- (29) 正式な名称は、交通網に関する計画手続の簡略化のための法律 (Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz - PIVereinfG) vom 17. 12. 1993, BGBl. I S. 2123) である°
- (30) なお同法における計画手続の規定は、一連の鉄道システム再編に伴って、一九九三年一月二七日に一般鉄道法 (Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) vom 27. 12. 1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439)) 一七条以下に置き換えられた°

- (31) Bundesfernstraßengesetzes vom 6. 8. 1953, BGBl. I S.903.
- (32) Bundeswasserstraßengesetz vom 2. 4. 1968, BGBl. II S.173.
- (33) Personenbeförderungsgesetz vom 21. 3. 1961, BGBl. I S.241.
- (34) Bundestag Drucksache 12/4328, a. a. O. (Fn. 25), S.17.
- (35) Bundestag Drucksache 12/4328, a. a. O. (Fn. 25), S.18.
- (36) Rudolf Steinberg und Thomas Berg, Das neue Planungsvereinfachungsgesetz, NJW 1994, S.488 (489).
- (37) Bundestag Drucksache 12/4328, a. a. O. (Fn. 25), S.8.
- (38) Udo Steiner, Das Planungsvereinfachungsgesetz, NVwZ 1994, S.313 (318).
- (39) Udo Steiner, a. a. O. (Fn. 38), S.318.
- (40) Rudolf Steinberg, Fachplanung, 2. Aufl., 1993, § 1, Rdnr.86. また、従前の交通網計画促進法に関する同旨の指摘として Winfried Brohm, a. a. O. (Fn. 21), S.1028.
- (41) Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 12. 2. 1990, BGBl. I S.205.
- (42) Rudolf Steinberg, a. a. O. (Fn. 40), § 1, Rdnr.86 ff.
- (43) Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz - GenBeschlG) vom 12. 9. 1996, BGBl. I S.1354.

- (44) Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz - GenBeschlG), Bundestag Drucksache 13/3995, S.1.
- (45) Heribert Schmitz und Franz Wessendorf, Das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz - Neue Regelungen im Verwaltungsverfahrensgesetz und der Wirtschaftsstandort Deutschland, NVwZ 1996, S.955 (956).
- (46) Bundestag Plenarprotokoll 13/116, S.10346B 〇ニヤハニ典邦議全議真 Dietmar Schlee (CDU/CSU) 発言を参照。
- (47) Heribert Schmitz und Franz Wessendorf, a. a. O. (Fn. 45), S.956.
- (48) Bundestag Drucksache 13/3995, a. a. O. (Fn. 44), S.1.
- (49) Koalitionsvereinbarung für die 13. legislaturperiode des Deutsches Bundestages von CDU/CSU und FDP vom 11. 11. 1994, S.5.
- (50) Koalitionsvereinbarung (1994), a. a. O. (Fn. 49), S.6.
- (51) Empfehlungen der Arbeitsgruppe aus Vertretern der Koalitionfraktionen und der Bundesressorts zur Umsetzung der Vorschläge der unabhängigen Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmungsverfahren, Juni 1995.
- (52) Heribert Schmitz und Franz Wessendorf, a. a. O. (Fn. 45), S.956.
- (53) 行政手続法七三条及び七四条の規定については、Hans Joachim Knack und Hans-Günter Henneke, Kommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 11. Auflage, 2020; Jan Ziekow, Kommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 4., überarbeitete Auflage, 2020; Ulrich Ramsauer, Kommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 20. Auflage, 2019; Johann Bader, Michael Ronellenfisch, Beck'scher Online-Kommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 44. Edition, 2019; Paul Stelkens, Heinz Joachim Bonk und Klaus Leonhardt, Kommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage, 2018; Michael Funke-Kaiser und Klaus Obermayer, Kommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 5. Auflage, 2018 を参照した。
- (54) Heinz Joach, Strukturelle Änderungen des Verwaltungsverfahren durch das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz,

NVwZ 1997, S.320 (329).

- (5) Heinz Joach, a. a. O. (Fn. 54), S.329.
- (6) Heribert Schmitz und Franz Wessendorf, a. a. O. (Fn. 45), S.960.
- (7) Bundestag Drucksache 13/3995, a. a. O. (Fn. 44), S.10.
- (8) Heinz Joach, a. a. O. (Fn. 54), S.330.
- (9) Heribert Schmitz und Franz Wessendorf, a. a. O. (Fn. 45), S.960 f.
- (10) 対象となるのは、廃棄物対策及び処理に関する法律（Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (Abfallgesetz - AbfG) vom 27. 8. 1986, BGBl. I S.1410）循環経済の支援及び環境に適合した廃棄物処理の保全のための法律（Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz) vom 27.09.1994, BGBl. I S.2705）核エネルギーの平和的な利用その他の危険に対する保護に関する法律（Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz) vom 23.12.1959, BGBl. I S.814）及び水資源の整序のための法律（Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz - WHG) vom 27. 7. 1957, BGBl. I S.1110(1386)）である。BGBl. I 1996 S.1356参照。
- (11) BGBl. I 1996 S.1356.
- (12) Andreas Wasielewski, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren Inhalt und Bewertung der neuen Beschleunigungsgesetze unter besonderer Berücksichtigung des Immissionsschutzrechts, LKV 1997, S.77 (78). 以下同様に、
① Andreas Wasielewski は、行政手続法七四条七項の実際上の意義が広範囲に奪われていると指摘する。
(13) 正式な名称は、インフラストラクチャー起業案に関する計画手続の促進のための法律（Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben vom 9. 12. 2006, BGBl. I S.2833）である。
(14) Clemens Antweiler, Planungsbeschleunigung für Verkehrsinfrastruktur – Rückabwicklung der Lehren aus „Stuttgart 21“, NVwZ 2019, 29.

- (65) Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben, Bundestag Drucksache 16/54 S.1.
- (66) Gesetz zur Regelung des Planungsverfahrens für Magnetschwebebahnen (Magnetschwebebahnplanungs-gesetz - MBPIG) vom 23. 11. 1994, BGBl. I S. 3486.
- (67) Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz - EnWG) vom 7. 7. 2005, BGBl. I S. 1970, 3621.
- (68) Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG) vom 20. 12. 1976, BGBl. I S.3573, 3574, ber. 1977 I S.650.
- (69) ただし、旅客運送法は改正の対象となっていない (BGBl 2006 I, S.2833' 及び Christian-W. Otto, Das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz; Was ändert sich im Fachplanungsrecht? NVwZ 2007, S.379を参照)。
- (70) Christian-W. Otto, a. a. O. (Fn. 69), S.380は、この第一の特徴と後述の討議期日の放棄の二つを、意見聴取手続に関する本改正のポイントに据えている。
- (71) 連邦遠距離道路法一七 a 条二項、連邦水路法一四 a 条二項、航空交通法一〇条二項一号三文、磁気浮上鉄道計画法二条二項及びエネルギー経済法四三 a 条二項も同様に改正された。
- (72) 一般鉄道法一八 a 条五項一文、連邦遠距離道路法一七 a 条五項一文、連邦水路法一四 a 条五項一文、航空交通法一〇条二項一号六文、磁気浮上鉄道計画法二条五項一文及びエネルギー経済法四三 a 条五項一文を参照。
- (73) Christian-W. Otto, a. a. O. (Fn. 69), S.380.
- (74) Christian-W. Otto, a. a. O. (Fn. 69), S.382.
- (75) 二〇〇八年九月のいわゆるリーマン・ショックを念頭に置いたものと考えられる。
- (76) Wilfried Erbguth, Abbau des Verwaltungsrechtsschutzes, DÖV 2009, S.921 (931).
- (77) Rahmenplan Stuttgart 21 vom Gemeinderat der Landeshauptstadt Stuttgart am 24. Juli 1997 beschlossen. 一九九七年七月

二四日、シュトゥットガルト市議会 (Gemeinderat) が採択した。

(78) シュトゥットガルト21を巡る市民参加の意義について、Eckart Hien, Bürgerbeteiligung im Spannungsfeld Gewaltenteilung, DVBl. 2014, S.495を参照。

(79) 99. Kabinettsitzung am 18. September 1985; 2. Bundesverkehrswegeplan 1985 einschließlich Überprüfung des Bedarfsplanes für die Bundesfernstraßen (Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Ausbau der Bundesfernstraßen).

(80) Gerhard Heimerl: Trassenführung der DB-Schnellfahrstrecke Stuttgart - Augsburg (- München) : Anmerkungen und Überlegungen zur Dokumentation der Voruntersuchungen der ABS/NBS Plochingen - Günzburg. Stuttgart 1988. S.3 ff.

(81) このシュトゥットガルト21成立の経緯については、Frank Brettschneider und Wolfgang Schuster, “Stuttgart 21: Ein Grossprojekt zwischen Protest und Akzeptanz”, 2013に詳しい。また、シュトゥットガルト21の事業の進展については、野田崇「大規模施設設置手続と市民—シュツットガルト21を巡る議論—(1)」法と政治六五巻二二号(二〇一四年)一頁以下(特に一四頁から二〇頁まで)も参照した。

(82) Frank Brettschneider und Wolfgang Schuster, a. a. O. (Fn. 81), S.11. また、服部尚己「シュトゥットガルトの駅周辺開発計画」同志社女子大学学術研究年報六〇巻(二〇〇九年)一頁以下も参照した。

(83) Frank Brettschneider und Wolfgang Schuster, a. a. O. (Fn. 81), S.44 f.

(84) シュトゥットガルト市はバーデン・ヴュルテンベルク州の州都である。

(85) この調停手続における最終的な調停条項である“Schlichtung Stuttgart 21 PLUS”, S.1.

(86) 調停の公式ウェブサイト <http://www.schlichtung-s21.de/16.html> にある(令和二年二月二二日閲覧)。

(87) Schlichtung, a. a. O. (Fn. 85), S.3.

(88) Schlichtung, a. a. O. (Fn. 85), S.6.

(89) Schlichtung, a. a. O. (Fn. 85), S.7.

- (90) Schlichtung, a. a. O. (Fn. 85), S.6.
- (91) 例え³⁶ Alexander Schink, Öffentlichkeitsbeteiligung - Beschleunigung - Akzeptanz, DVBl 2011, S.1377. かつ中³⁷ 法的保護だけでなく共同創造 (Mitgestaltung) も、公衆参加の意義³⁸もあると述べられている (Alexander Schink, oben, S.1378)。
- (92) 初宿正典訳『ドイツ連邦共和国基本法―全訳と第62回改正までの全経過』(信山社、二〇一八年)の訳語に準拠して「連邦参議院」ではなく「連邦参議会」と訳した。
- (93) Entschließung des Bundesrates - Stärkung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großvorhaben, Bundesrat Drucksache 135/11, S.1.
- (94) Bundesrat Drucksache 135/11, a. a. O. (Fn. 93), S.1 ff.
- (95) Für mehr Transparenz und Akzeptanz - frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Genehmigungsverfahren; Beirat Verwaltungsverfahrenrecht beim Bundesministerium des Innern zur Diskussion um mehr Bürgerbeteiligung bei Großvorhaben, NVwZ 2011, S.859 (860).
- (96) Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinbG) vom 31. 5. 2013, BGBl. I S.1388.
- (97) Entwurf des Bundesministeriums des Innern für ein Gesetz zur Vereinheitlichung und Beschleunigung von Planfeststellungsverfahren (Planungsvereinheitlichungsgesetz - PIVereinbG), Bundestag Drucksache 17/9666; Gesetzentwurf des Bundesministeriums des Innern vom 06.12.2010.
- (98) Bernhard Stürer, Das Planungsvereinheitlichungsgesetz, DVBl. 2013, S.700 (701). また、Hans-Günter Henneke, Wutbürger in Verantwortung: Partizipation und direkte Demokratie in Kommunen und Ländern, DVBl 2012, S.1072を参照。この二〇一三年の法改正に関する先行研究として、野田崇「大規模施設設置手続と市民―シュットガルト21を巡る議論―(2・完)」法と政治六五巻二号 (二〇一四年) 四七頁以下 (特に七四頁から八一頁まで) がある。
- (99) その他、二〇〇六年のインフラストラクチャー計画促進法によって個別の計画法に導入された手続迅速化を図る制度を、

一般法である行政手続法に組み込むという改正の目的であった (Bundestag Drucksache 17/9666, a. a. O. (Fn. 97), S.1)°

- (101) 建設法典二二条の規定について、Wolfgang Schröder, Kommentar Baugesetzbuch, 9. Auflage, 2019° Ulrich Battis, Michael Krautzberger und Rolf-Peter Löhr, Kommentar Baugesetzbuch, 14. Auflage, 2019° Willy Spannowsky und Michael Uechritz, Kommentar Baugesetzbuch, 3. Auflage, 2018及び Holger Kröniger, Manfred Aschke und Curt M. Jeromin, Handkommentar Baugesetzbuch mit Baunutzungsverordnung, 4. Auflage, 2018を参照した°

- (101) 行政手続法二二五条の規定について、Hans Joachim Knack und Hans-Günter Henneke, Kommentar, a. a. O. (Fn. 53)° Jan Ziekow, Kommentar, a. a. O. (Fn. 53)° Ulrich Ramsauer, Kommentar, a. a. O. (Fn. 53)° Johann Bader, Michael Ronellenftsch, Beck'scher Online-Kommentar, a. a. O. (Fn. 53)° Paul Stelkens, Heinz Joachim Bonk und Klaus Leonhardt, Kommentar, a. a. O. (Fn. 53)° 及び Michael Funke-Kaiser und Klaus Obermayer, Kommentar, a. a. O. (Fn. 53) を参照した°

- (102) ドイツの公衆参加に関する全般的な分析として、この改正による価値の論議をみる° Helge Rossen-Stadfeld, Beteiligung, Partizipation und Öffentlichkeit, Grundlagen des Verwaltungsrechts Band II, 2. Auflage, 2012, S.663等を参照°

- (103) Bundestag Drucksache 17/9666, a. a. O. (Fn. 97), S.1, 13 ff.

- (104) Heribert Schmitz und Lorenz Prell, Neue Regelungen im Verwaltungsverfahrensgesetz, NVwZ 2013, S. 745(747) .

- (105) Heribert Schmitz und Lorenz Prell, a. a. O. (Fn. 104) , S.748.

- (106) Jan Ziekow, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung; Der Beginn einer neuen Verwaltungskultur, NVwZ 2013, S.754(760) .

- (107) André Lippert, Die Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei großen Infrastrukturvorhaben, ZUR 2013, S.203; Remo Klinger, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planfeststellung, ZUR 2012, S.201.

- (108) Wolfgang Köck, Die Mitwirkung der Zivilgesellschaft am Verwaltungshandeln – eine Bilanz, ZUR 2016, S.643(649) .

- (109) BGBI. I 2018, 2237.

- (110) Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich, Bundesrat Drucksache 389/18. 及び他の、連邦鉄道運輸管理に関する法律 (Gesetz über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes

(Bundes Eisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz - BEVVG) vom 27. 12 1993, BGBl. I S. 2378, 2394) についての改正もあった。

- (11) Clemens Antweiler, Planungsbeschleunigung für Verkehrsinfrastruktur - Rückabwicklung der Lehren aus „Stuttgart 21“, NVwZ 2019, S.29 (30).

- (12) Bernhard Stürer, Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich 2018, DVBl. 2019, S.351 (353).

- (13) Bernhard Stürer, a. a. O. (Fn. 112), S.352.

- (14) Clemens Antweiler, a. a. O. (Fn. 111), S.31.

- (15) 計画策定手続に関する制度設計はその後も継続しており、二〇一九年一月には、交通分野における計画手続と認可手続の更なる促進のための法律案 (Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich, Bundesrat Drucksache 582/19) が公表された。この法案は、一般鉄道法、連邦遠距離道路法及び鉄道と道路の交差に関する法律 (Gesetz über Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen (Eisenbahnkreuzungsgesetz - EKrG) vom 14. 8. 1963 (BGBl. I S.1963, 681, neu gefasst durch Bekanntmachung vom 21. 3. 1971, BGBl. I S.337)) の改正を内容としていた。この法案の基盤となるのは、二〇五〇年気候保護計画を実施するための連邦政府の二〇二〇年気候保護プログラム (Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050) と二〇一八年二月七日に締結された CDU/CSU とドイツ社会民主党 (Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)) の間における第一九議会期の連立協定 (“Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land“, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode) である。道路と鉄道における更新建設工事 (Ersatzneubau) の手続を合理化するといったことによって地方自治体 (Kommune) の財政的負担を軽減し、鉄道網への投資を促進させることを目的とした法改正案でもある (Bundesrat Drucksache 582/19, oben S.1, 8 ff.)。

- (16) 田中二郎「行政手続法の諸問題」公法研究二三号 (一九六一年) 九八頁以下。

- (17) 園部逸夫『行政手続の法理』(有斐閣、一九六九年) 一六頁(初出、一九六七年)。なお、一八頁以下の「第三節行政手続

の現状と将来の展望」では、行政立法手続、行政決定手続、行政徴収（収用・使用）手続、行政上の強制執行手続、行政即決執行手続、行政科罰手続、及び行政審判手続の七項目について詳細に分析がなされているが、行政計画については独立の項目は立てられていない。

(118) その一つの象徴が、行政手続法研究会「行政手続法研究会報告―法律案要綱（案）―ジュリスト八一〇号（一九八四年）五三頁以下である（以下、本稿ではこれを「昭和五九年要綱（案）」という）。昭和五九年要綱（案）の基本的な考え方については、雄川一郎「一般行政手続法の立法問題」公法研究四七号（一九八五年）一一六頁が詳しい。昭和五九年要綱（案）を巡っては多岐にわたる議論が展開され、計画策定手続に関する重要な視座が顕在化したことが、本稿では詳述せず今後の考察に繋げる。

(119) 真砂泰輔「土地利用計画策定手続の問題点―いわゆる Big Inquiry を中心として―」公法研究四七号（一九八五年）二〇四頁以下。

(120) 手島孝「現代の立法」としての「行政手続法」公法研究四七号（一九八五年）一五三頁。

(121) 真砂・前掲注(119)二〇六頁以下。

(122) 柳瀬良幹「住民参加」の意義」自治研究五〇巻二号（一九七四年）五一頁。

(123) 西谷剛「計画行政と住民参加」公法研究三九号（一九七七年）一三二頁。

(124) 兼子仁『行政手続法』（岩波書店、一九九四年）一〇二頁。

(125) 原田尚彦『行政法要論（全訂第七版補訂二版）』（学陽書房、二〇一二年）一二七頁。

(126) 原田保夫「現行都市計画法制の枠組み法化について」亙理格・生田長人編集代表・前掲注（4）七四頁。

(127) ドイツや諸外国の制度を参考にして計画策定手続の制度設計を行うべき旨を指摘するものとして、池村正道「行政計画と計画策定手続」政経研究四一巻四号（二〇〇五年）三頁（二六頁）。

(128) Hans-Joachim Koch, Reinhard Handler, a. a. O. (Fn. 11), S.319 ff.

(129) 最判平成一八年一月二日民集六〇巻九号三二四九頁（小田急高架訴訟（本案判決））参照。行政裁量の審理・判断に関

ドイツにおける計画策定手続の展開に関する考察（長谷川）

する検証と論説は枚挙にいとまがないが、友岡史仁「行政裁量とその統制基準」小早川光郎・青柳馨編著『論点体系判例行政法2行政訴訟』（第一法規、二〇一七年）四六一頁、及び拙稿・前掲注（10）で掲載した各参考文献を参照。

(130) さらに、行政庁や事業主体が実施した事項が何かを特定することによって、一定の時期に何をしていたのかを識別することも可能となる。行為態様、意思形成過程、及び運用の状況を事後的に点検して違法性や不当性を判断する場面で、作為と不作為の実状を把握する上で有効である。

(131) 仮に法改正を行うのであれば、行政手続の仕組みの基盤を改めるものであるから、行政手続法の改正によって制度を改めるのが本筋であろうが、現実的な立法化を見据えると、行政手続法自体を直ちに改正することは困難とも考えられる。もし改正が困難であるならば、「行政計画策定手続に関する特別法」を制定し、早期の公衆参加を明文化する方法も想定し得る。

(132) 社会の縮小化に伴う様々な問題への対応は、広く公法学全般における課題でもある（日本公法学会第八四回総会（二〇一九年）における各報告及び質疑を参照。）。

(133) 藤川・前掲注（4）六六頁。