

道路課金による交通管理の法的可能性

高 田 実 宗*

- I はじめに
- II 大気汚染対策からの模索状況
- III 道路課金の法的許容性
- IV アウトバーンにおける道路課金
- V 道路課金による交通管理
- VI おわりに

I はじめに

(1) 交通渋滞が招く環境への負荷や経済的損失は論を俟たない。とりわけ、都市部の交通渋滞は慢性的なものであり、自動車交通量の削減は喫緊の課題といえよう。もちろん、単に自動車を市街地から締め出すという方法では、その都市の活力を削いでしまうことが容易に想像つこう。したがって、自動車交通量を削減しつつも、都市の活力が維持できるように、交通を管理していくことが重要となる。具体的には、マイカーから公共交通機関あるいは自転車へと交通手段の転換を促していく交通施策が望まれよう。

このような交通管理の手段として注目されているのが、「ロードプライシング(Road pricing)」である¹⁾。すなわち、ある区域を走行する自動車に課金することで、市場原理を利用し、その区域の自動車交通量を削減しようとする施策である。諸外国の中には、これを実施している都市があり、その代表例として、シンガポール、ロンドン、ストックホルムが挙げられる²⁾。

(2) わが国でも、これら諸外国の都市を参考にロードプライシングの導入が検

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第15巻第2号2016年7月 ISSN 1347-0388

※ 一橋大学大学院法学研究科博士後期課程

討されてきた。その先駆けとして、国土交通省（旧建設省）が、有料道路を対象とした「料金調整型ロードプライシング」を提唱し、高速道路においては、すでに「環境ロードプライシング割引」が実施されている³⁾。例えば、首都高速道路においては、沿道が住宅密集地域である神奈川1号横羽線を迂回し湾岸線を通行した場合、通行料金（ETC）が割引される仕組みとなっている⁴⁾。同様に、阪神高速道路でも、3号神戸線を迂回し5号湾岸線を通行した場合、通行料金が割引される⁵⁾。

これに対して、主に市街地の一般道路を対象とした「課金型ロードプライシング」については、今のところ導入に至っていない。もっとも、その導入に向け、国レベルでは環境省が検討を進めてきた⁶⁾。さらに、自治体レベルでも積極的に検討がなされている。例えば、東京都は、2001年にロードプライシング検討委員会の報告書を公表した⁷⁾。また、鎌倉市は、「三方を山に囲まれ一方を海に面した」旧鎌倉地区を対象としたロードプライシングの導入を本格的に模索している⁸⁾。この他にも、ロードプライシングに興味を持つ自治体は枚挙に暇がない⁹⁾。

- 1) 法学的見地から分析したものとして、阿部泰隆『行政の法システム（上）[新版]』（1997年）296頁以下。中原茂樹「条例・規則の実効の確保」小早川光郎編『地方分権と自治体法務』（2000年）139頁。宇賀克也「ロードプライシング」法学教室256号（2002年）1頁。阿部泰隆『政策法学講座』（2003年）167頁以下。北村喜宣『行政法の実効性確保』（2008年）24頁以下。清水晶紀「環境保全に資するための道路法制のあり方」国際交通安全学会誌35巻2号（2010年）109頁以下。
- 2) 学際的な見地から分析したものとして、關哲雄・庭田文近編『ロードプライシング理論と実践——日本交通政策研究会研究双書23』（2006年）。
- 3) 建設省道路局道路審議会有料道路部会有料道路調査研究小委員会「沿道環境の改善を目的とした交通需要調整のための料金施策の基本的考え方及び試行的実施について」（2000年）<http://www.mlitt.go.jp/road/singi/etcenv/3-2-2.html>（最終閲覧2016年4月18日）。
- 4) 首都高速道路株式会社「環境ロードプライシング割引の実施」<http://www.shutoko.co.jp/efforts/environment/roadpricing/>（最終閲覧2016年4月18日）。
- 5) 阪神高速道路「環境ロードプライシングとは」http://www.hanshin-exp.co.jp/drivers/etc/etc_waribiki/about/（最終閲覧2016年4月18日）。
- 6) 自動車交通環境対策検討会・ロードプライシング制度の在り方に関する分科会「ロードプライシング制度の在り方に関する報告書」（2010年）<http://www.env.go.jp/press/files/jp/15386.pdf>（最終閲覧2016年4月18日）。
- 7) 東京都環境局自動車公害対策部交通量対策課「東京都ロードプライシング検討委員会報告書」（2001年）<https://www.kankyo.metro.tokyo.jp/vehicle/conference/price/report.html>（最終閲覧2016年4月18日）。

(3) ところで、昨今のドイツでは、自動車から排出 (Emission) された大気汚染物質によって市民が被るイミッション (Immission) を防止するという観点から、「市街地における道路課金 (City-Maut)」に注目が集まっている¹⁰⁾。その背景には、以下で説明を加えるとおり、環境保護に熱心な EU 法からの影響がある¹¹⁾。すなわち、「大気質指令 (Luftqualitätsrichtlinie)」と呼ばれる EU 指令¹²⁾は、各種イミッションに関する基準値である「限界値 (Grenzwert)」を定め、それを超過している場合、その解消に向けた措置を盛り込んだ「大気清浄化計画 (Luftreinhalteplan)」の策定を加盟国に義務付けている¹³⁾。

-
- 8) 鎌倉市交通計画検討委員会「鎌倉地域の地区交通計画策定に向けた中間とりまとめ」(2015年) https://www.city.kamakura.kanagawa.jp/koutsu/documents/chukan_torimatome.pdf (最終閲覧2016年4月18日)。法的分析を試みたものとして、北村喜宣「鎌倉市における自動車交通需要管理の試みと課題——ロードプライシングの可能性」都市住宅学28号(1999年)26頁以下。
- 9) 一例として、京都市議会は、2013年にロードプライシングに関する海外視察を実施した。これについては、京都市会海外行政調査団「京都市会海外行政調査(ロードプライシング)報告書」(2013年) <http://www.city.kyoto.jp/shikai/img/joho/kaigai/H24ro-dopuraisinguhoukokusho.pdf> (最終閲覧2016年4月18日)。
- 10) Meinhard Schröder, Verbesserung des Klimaschutzes durch Einführung einer City-Maut, NVwZ 2012, S. 1438 (1443); Andreas Alscher, Rechtliche Möglichkeiten einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung, 2011, S. 257f.
- 11) 大気汚染対策に関する EU 法からの影響については、山田洋『道路環境の計画法理論』(2004年)72頁以下。
- 12) Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 21. 5. 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl. Nr. L 152/1); なお、この2008年のEU指令は、大気質の枠組みについて定めた1996年のEU指令 (Luftqualitätsrahmenrichtlinie)、これに基づき各種イミッションの限界値について定めた四つのEU指令 (Tochtrichtlinien) を一本化したものであり、これら従来のEU指令として、Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27. 9. 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität (ABl. Nr. L 296/55); Richtlinie 1999/30/EG des Rates vom 22. 4. 1999 über die Grenzwerte von Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft (ABl. Nr. L 163/41); Richtlinie 2000/69/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 16. 11. 2000 über Grenzwerte für Benzol und Kohlenmonoxid in der Luft (ABl. Nr. L 313/12); Richtlinie 2003/3/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 12. 2. 2002 über den Ozongehalt der Luft (ABl. Nr. L 67/14); Richtlinie 2004/107/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 15. 12. 2004 über Arsen, Cadmium, Quecksilber, Nickel und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe in der Luft (ABl. Nr. L 23/3)。
- 13) Hans-Joachim Koch, Umweltrecht, 4. Auflage, 2014, § 4 Rn. 20ff.

ドイツでは、これが連邦イミッション防止法¹⁴⁾および施行令¹⁵⁾により国内法化されており、そのような限界値を超過している場合には、できる限り早期に (so kurz wie möglich) 限界値を達成するための措置を、大気清浄化計画に盛り込まねばならないとされている (連邦イミッション防止法 47 条 1 項 3 文)¹⁶⁾。ちなみに、イミッションの限界値について、二酸化窒素 (NO₂) の例を挙げれば、24 時間平均値が 200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ を超える日を年間 18 日以下にせねばならないとともに、年間平均値が 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ を超えてはならないとされている (第 39 施行令 3 条)。

(4) 本稿では、大気汚染対策として道路課金の導入を模索するドイツの近況について触れた上で、道路課金に関する法的議論を紹介していくこととする。すでに別稿¹⁷⁾で取り上げたとおり、交通管理の中心的な役割を果たしてきたのは交通規律であったわけであるが、これを補完する手法として注目を浴びる道路課金の法的可能性について、ドイツの議論から示唆を得たい。

II 大気汚染対策からの模索状況

(1) ドイツにおける多くの都市では、イミッションに関する限界値が遵守できていなかったため、所管行政庁 (通常は州政府機関) により、大気清浄化計画の策定が進められてきた¹⁸⁾。もちろん、都市部における大気汚染の大きな要因が自動車交通であったことから、この計画には交通に対する種々の措置も盛り込まれている。そして、従来その切札として期待されていたのが、「環境ゾーン

14) Siebtes Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 11.9.2002 (BGBl. I S. 3622); Achtes Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 31.7.2010 (BGBl. I S. 1059).

15) Zweiundzwanzigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 11.9.2002 (BGBl. I S. 3626); Neununddreißigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 2.8.2010 (BGBl. I S. 1065).

16) Koch (Fn. 13), § 4 Rn. 51.

17) 拙稿「交通規律に対する権利保護」一橋法学 14 巻 1 号 (2015 年) 239 頁以下。

18) 大気清浄化計画の策定請求訴訟については、山田洋『リスクと協働の行政法』(2013 年) 121 頁以下。

(Umweltzone)」の設置であった¹⁹⁾。すなわち、単純化して説明すれば、大気汚染物質の排気量が少ない新しい自動車にステッカーを付与し、原則として、それが貼られていない車両が市街地に進入することを禁止するという面的な (flächen-deckende) 交通規律である。

この環境ゾーンを導入する都市は、連邦政府による法整備を経て²⁰⁾、2008年1月から姿を現し始め、その数が現在では70を超えるに至っている²¹⁾。しかし、環境ゾーンの導入は、PM₁₀やPM_{2.5}といった浮遊粒子状物質 (Feinstaub) に関するイミッションの削減に一定の効果を発揮したものの、自動車の買い替えが進んだことで、その持続性に疑問があるとの指摘がなされている²²⁾。このような背景を踏まえ、昨今のドイツでは、大気汚染対策の側面から、そのような交通規律を補う手段として、市街地における道路課金が注目を浴びているのである。

(2) ドイツにおいて、市街地における道路課金の実施を本格的に模索してきたのが、人口170万人を超える第二の都市ハンブルクである。ハンザ自由都市としての地位を引き継いだ都市州 (Stadtstaat) のハンブルクでは、NO₂に関するイミッションが限界値を超過し続けてきたため、その早期解消に向けて大気清浄化計画を策定しなければならなかった。そこで、市街地における道路課金の実施を大気清浄化計画に盛り込もうと検討してきたわけである²³⁾。

ハンブルクで検討された道路課金の対象となるのは、外側環状道路 (Ring 2)

19) 詳しくは、Koch (Fn. 13), § 14 Rn. 95ff.

20) Verordnung zur Kennzeichnung der Kraftfahrzeuge mit geringem Beitrag zur Schadstoffbelastung vom 10. 10. 2006 (BGBl. I S. 2218).

21) 各都市における環境ゾーンの導入状況は、以下のウェブサイトから確認することができる。<http://www.umwelt-plakette.de/deutsche%20umweltzonen.php> (最終閲覧2016年4月18日)。

22) Jan Balbach/Peter Morfeld, Alternativlose Umweltzonen?, NVwZ 2014, S. 1499 (1500f.); 環境ゾーンを設置した都市でのイミッション削減状況については、Bestandsaufnahme und Wirksamkeit von Maßnahmen der Luftreinhaltung, 2014, S. 85ff., abrufbar unter: http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_26_2014_komplett_23.5.2014_0.pdf (最終閲覧2016年4月18日)。

23) ハンブルクの報告書として、Eignung einer City-Maut als Instrument der Verkehrs- und Umweltpolitik in der Freien und Hansestadt Hamburg, 2011, S. 227f., abrufbar unter: <http://www.hamburg.de/contentblob/2929662/data/city-maut.pdf> (最終閲覧2016年4月18日)。

が囲む約55平方キロメートルの区域、または、これに西側区域を加えた約81平方キロメートルの区域であった²⁴⁾。そして、この区域内での移動および滞在に課金することを試みている²⁵⁾。課金額については、公共交通機関の一日乗車券に合わせ、乗用車に一日あたり6.8ユーロを課し、その倍である13.6ユーロをトラックに課すことが検討されている²⁶⁾。もっとも、大気汚染物質の排出がない車両、公共交通バスなどは、課金対象から外される。ちなみに、年間を通じて課金する案の他に、経済への悪影響および政治的な実現可能性に配慮して、平日昼間に限り課金する案も検討されており、この妥協案においては、トラックも乗用車と一律で一日あたり6.8ユーロ課金されることとなっている。

(3) さて、ハンブルクでは、EU指令および国内法の改正に対応した新たな大気清浄化計画が2012年に策定され、この計画には大気汚染物質の削減を目指す合計80の措置が盛り込まれた²⁷⁾。しかし、市街地における道路課金は、課金区域内の乗用車を20パーセント削減し、多ければ $6.8 \mu\text{g}/\text{m}^3$ の NO_2 を減少できるとされたものの、この計画に盛り込まれることは見送られた。その理由は、道路課金の導入により課金区域外の交通負担が重くなるという懸念があり、また貨物輸送の需要は変わらないため貨物交通の削減効果は薄いと予測されたからであった²⁸⁾。

もっとも、ハンブルクでは、 NO_2 のイミッションについて、2011年の年間平均値が $67 \mu\text{g}/\text{m}^3$ に達した計測地点があり、そこでは、計画に盛り込まれた措置を実施しても、2026年以降でなければ限界値の達成が果たされないと予測されていた²⁹⁾。そこで、近隣住民および環境保護団体は、大気清浄化計画の変更を

24) Eignung einer City-Maut in Hamburg (Fn. 23), S. 182ff.

25) Eignung einer City-Maut in Hamburg (Fn. 23), S. 186; なお、ロンドンで実施されている「エリア方式 (Area Pricing-Modell)」が参考にされている。

26) Eignung einer City-Maut in Hamburg (Fn. 23), S. 194.

27) Luftreinhalteplan für Hamburg, 1. Fortschreibung, 2012, anrufbar unter: <http://www.hamburg.de/contentblob/3744850/data/fortschreibung-luftreinhalteplan.pdf> (最終閲覧2016年4月18日); その内訳は、移動手段に対する38の措置、水運に対する7の措置、エネルギーに対する35の措置となっており、公共交通機関の拡充や自転車専用レーンの整備、カーシェアリングの推進などが含まれている。

28) Luftreinhalteplan für Hamburg (Fn. 27), S. 73ff.

29) Luftreinhalteplan für Hamburg (Fn. 27), S. 87.

求めて、一般給付訴訟 (allgemeine Leistungsklage)³⁰⁾を提起し、道路課金を大気清浄化計画に盛り込むよう主張したのである。

ハンブルク行政裁判所は、2014年11月5日の判決で、道路課金の導入を断念したことについて、ハンブルク州の裁量権行使に瑕疵はないとしたものの、できる限り早期に限界値が達成されるための措置を盛り込んだ大気清浄化計画に変更することを義務付けた³¹⁾。ハンブルク州は、この判決により大気清浄化計画の変更を迫られるわけであるが、限界値の早期達成を果たす実効的な措置に限りがあるため、前途多難が予想されている³²⁾。

(4) ハンブルクのように、イミッションが限界値を超過している都市は、ドイツ各地に存在しており、それらの都市では大気清浄化計画の変更を求める訴訟が提起されている。ヴィースバーデン行政裁判所2011年10月10日判決も、ヴィースバーデンにおける大気清浄化計画の変更を義務付ける判決を下していた³³⁾。この判決を受けて、ヘッセン州は、当該計画を2012年11月に変更し³⁴⁾、例えば2013年2月1日よりヴィースバーデンでも環境ゾーンが導入された³⁵⁾。しかし、NO₂に関するイミッションの年間平均値は、2013年になっても55.2 µg/m³、2014年にも52.5 µg/m³に達しており、限界値を超過した状態が続いていた。

その後、当該計画の内容は未だ不十分であるとして、先の確定判決³⁶⁾を執行

30) 大気清浄化計画の策定および変更は、行政行為でなく、行政規則と類似の法的性格を持ったため、一般給付訴訟で争われる。一般給付訴訟については、Friedhelm Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 9. Auflage, 2013, S. 303ff.

31) VG Hamburg, Urt. v. 5. 11. 2014, 9 K 1280/13, Juris, Rn. 45, 49.

32) なお、ハンブルク州都市開発環境省のホームページによれば、ハンブルク州の環境大臣は、判決翌日の11月6日に、判決を不服として控訴した上で、仮に大気清浄化計画を変更するとしても、市街地における道路課金や環境ゾーンの設置といった劇的 (drastisch) な交通制限の導入には消極的である立場を改めて表明している。http://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/4400388/2014-11-06-bsu-luftreinhaltung/ (最終閲覧2016年4月18日)。

33) VG Wiesbaden, Urt. v. 10. 10. 2011, ZUR 2012, S. 113ff.

34) 1. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für den Ballungsraum Rhein-Main, Teilplan Wiesbaden, 2012, anrufbar unter: https://umweltministerium.hessen.de//sites/default/files/HMUELV/1_fortschreibung_lrp_ballungsraum_rhein-main_teilplan_wiesbaden.pdf (最終閲覧2016年4月18日)。

35) ヴィースバーデンの環境ゾーンについては、http://www.wiesbaden.de/leben-in-wiesbaden/verkehr/umweltzone/index.php (最終閲覧2016年4月18日)。

させるため、行政裁判所法 172 条に基づく強制金 (Zwangsgeld) の戒告を求める申立てがなされた。このような申立てを受け、ヴィースバーデン行政裁判所は、2016 年 1 月 11 日の決定で、9 ヶ月以内に前記確定判決が求めたような大気清浄化計画に変更しなければ、ヘッセン州環境省に対して 10,000 ユーロの強制金を課すと戒告したのである³⁷⁾。そして、具体的には、計画の変更に際して、市街地における道路課金の導入やディーゼル車の通行禁止 (Durchfahrtsverbot für Dieselfahrzeuge) を考慮すべきであると述べた³⁸⁾。

この決定を受けたヘッセン州の環境大臣は、決定翌々日の 1 月 13 日に、ヘッセン放送の取材に対して、産業界への配慮からディーゼル車の通行禁止は考えられないとした上で、市街地における道路課金の導入に向けた法整備を、連邦に要請すると応えている³⁹⁾。このように、イミッションに関する限界値の遵守が法定されているドイツでは、大気汚染対策としての交通管理に迫られており、実効性のある手段に限りがあることから、市街地における道路課金に白羽の矢が立っているのである。

もっとも、大気清浄化計画に道路課金を盛り込むに際しては、連邦法令の整備が必要であり、2009 年の連邦議会議事録によれば、連邦政府は市街地における道路課金の導入に消極的な態度をとっていた⁴⁰⁾。このことは、ハンブルクにおいて道路課金の導入が見送られた理由の一つにもなっていた⁴¹⁾が、今回のヴィースバーデン行政裁判所が下した強制金の戒告決定を踏まえ、道路課金の導入に向けた連邦法令の整備が進められるか注目されよう。

36) なお、ヘッセン州は、大気清浄化計画を変更した後、第一審判決に対する控訴を 2013 年 12 月に取り下げている。

37) VG Wiesbaden, Beschl. v. 11. 1. 2016, 4 N 1727/15. WI, Juris.

38) VG Wiesbaden, 4 N 1727/15. WI, Rn. 54.

39) hessenschau. de vom 13. 1. 2016, Land drohen Strafen wegen schlechter Luft in Städten, anrufbar unter: <http://hessenschau.de/gesellschaft/land-drohen-strafen-wegen-schlechter-luft-in-staedten.gericht-droht-mit-zwangsgeld-100.html> (最終閲覧 2016 年 4 月 18 日)。

40) BT-Drs. 16/13129.

41) Eignung einer City-Maut in Hamburg (Fn. 23), S. 231f.

Ⅲ 道路課金の法的許容性

(1) わが国の道路法は、「道路無料公開の原則」を前提にしている⁴²⁾。すなわち、社会生活に不可欠な基盤である道路は、一般財源たる税収によって整備されるべきであり、道路の通行に際して料金は徴収されないのが原則であるとされている⁴³⁾。この原則は、道路法 25 条 1 項の反対解釈から実定法的にも根拠付けることができ、これを認める判例⁴⁴⁾も存在する。わが国において、道路課金による交通管理を検討する際には、この原則との関係を考えねばならないであろう。

他方、ドイツでも、連邦遠距離道路法⁴⁵⁾7 条 1 項 4 文が、連邦道路の通行が原則として無料である旨を定め、州レベルの道路法にも、同様の規定がみられる⁴⁶⁾。そこで、以下では、そもそも道路の通行に対して金銭を賦課することが許されるのか、という問題について示唆を得るため、ドイツの議論を紹介することとしたい。

(2) 前述のとおり、ドイツの道路法は、道路の通行が無料である旨を定めているため、一般使用 (Gemeingebrauch) に供されている道路で通行料金を徴収するには、特別法の制定ないし道路法の改正が必要となる。もっとも、かつては、そのような立法が、そもそも許されるのかという問題があった。すなわち、連邦行政裁判所 1957 年 3 月 14 日判決は、市街地での駐車に料金を課した決定の取消訴訟において、短時間の駐車が一般使用に含まれ自由であるとした上で、そのような一般使用は無料 (Unentgeltlichkeit) であると判示していた⁴⁷⁾。

周知のとおり、公物法理論によれば、道路の通行は一般使用として自由でなければならぬ⁴⁸⁾が、自動車から通行料金を徴収しても、供用 (Widmung) によ

42) 道路法令研究会編著『道路法解説 [改訂 4 版]』(2007 年) 149 頁。

43) 詳しくは、遠藤貴子「道路の設置・管理と費用に関する法的考察——道路無料公開の原則と有料道路制度——」高速道路と自動車 38 巻 4 号 (1995 年) 19 頁以下。

44) 福岡地小倉支判平成 5 年 3 月 18 日判例タイムズ 826 号 263 頁。

45) Bundesfernstraßengesetz vom 6. 8. 1953 (BGBl. I S. 903)。

46) Vgl. Art. 14 II StrWG Bay; § 14 III StrG Bbg; § 14 III StrG Nds; § 14 IV StrWG NRW; § 34 IV LStrG RP; § 14 II StrG Sachs; § 14 III StrG LSA; § 14 III StrG Thür.

47) BVerwG, Urt. v. 14. 3. 1957, BVerwGE 4, S. 342 (345); 同様の判示をしたものとして、BGH, Urt. v. 18. 11. 1955, BGHZ 19, S. 85 (90)。

り許された利用を制限するものではないため、この公物法上の原則には抵触しないとされる⁴⁹⁾。このため、上記判決には批判的な学説が大勢を占めていたものの、そもそも一般使用は無料でなければならないかという議論が存在していた⁵⁰⁾。

しかし、その後、1969年の基本法改正により、この議論も終息するに至った。すなわち、基本法74条1項22号が、連邦の競合的立法権限として、自動車での公道利用 (Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen) に対する料金の徴収を列挙するようになったのである⁵¹⁾。その改正趣旨は、課税対象となっていた道路貨物交通が料金規律の下に移る余地を認め、鉄道のみならず道路も料金規律の下に置き、両者を競合させることであった⁵²⁾。この管轄に関する基本法の規定により、一般使用に供されている道路で通行料金を徴収する旨の立法が許されることが明らかとなった⁵³⁾。

(3) 通行料金の徴収に関する立法を認めた基本法の規定は、その対象路線を遠距離交通 (Fernverkehr) に供される道路に限っていないため、あらゆる公道 (jede öffentliche Straße) で通行料金を徴収する立法が許されると解されている⁵⁴⁾。すなわち、通行料金の徴収が許される道路には、アウトバーン等の高規格道路のみならず、本稿が関心を寄せる市街地における一般道路も含まれるのである。

もっとも、基本法の改正過程において、連邦参議院は、すべての自動車を通行料金の対象とし得た連邦議会の草案について、先に挙げた基本法の改正目的を超

48) 原龍之助『公物营造物法 [新版再版]』(1982年) 253頁。

49) Hans-Jürgen Papier, in: Dirk Ehlers/Michael Fehling/Hermann Pünder (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Band 2, 3. Auflage, 2013, § 43 Rn. 53.

50) Dietrich Murswiek, *Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr, Abgaben und andere Geldleistungspflichten als Mittel der Verkehrslenkung*, Band 1: *Die Innenstadtzufahrtsabgabe*, 1993, S. 50.

51) *Zweundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetz vom 12. 5. 1969* (BGBl. I S. 363).

52) BT-Drs. 5/3605, S. 4.

53) Murswiek (Fn. 50), S. 51 Papier, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Fn. 49), § 43 Rn. 59.

54) Horst Sandler, *Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Einschränkung des Individualverkehrs*, DÖV 1974, S. 217 (223).

越していることから、その対象を道路貨物交通に限定させるため、両院協議会の開催を求めている⁵⁵⁾。しかしながら、両院協議会が開催されたものの、最終的に、連邦議会の草案は、修正を施されることなく成立した⁵⁶⁾。

(4) こうした通行料金の根拠となる法律は、各州内の連邦道を除く道路が対象であるならば、州レベルでも制定することができる⁵⁷⁾。さらに、わが国の市町村に相当するゲマインデ (Gemeinde) は、公租公課 (öffentliche Abgaben) に関する独自の立法権限を有していないものの、州レベルの自治体公租公課法 (Kommunalabgabengesetzen) の委任を受ければ、連邦道を除く各ゲマインデ内の道路について、通行料金の創設を図る条令 (Satzung) を制定できる余地がある⁵⁸⁾。

例えば、ヘッセン州では、経済交通技術省がゲマインデによる通行料金の導入を検討したことがあり、その際に構想された州法案が、1993年に作成された法律意見書の中に掲載されている⁵⁹⁾。その州法案の第1条では、一定人口以上のゲマインデが、連邦道を除く道路の通行に料金を賦課する条令を制定できるとしていた。

このように、連邦道を対象から外せば、連邦法に依拠せずとも、通行料金の創設を図ることができる。ただし、市街地を貫く連邦道も存在するため、本稿の主題である道路課金による交通管理を論じる場合、連邦法に基づかない通行料金では、その機能を十分に発揮できないといった懸念が指摘されている⁶⁰⁾。

55) BT-Drs. 5/3826, S. 2f.

56) BT-Drs. 5/3896, Anlage 3, S. 12.

57) Alscher (Fn. 10), S. 221.; Gerrit Manssen, Finanzverfassungsrechtliche Aspekte der Einführung einer sog. Nahverkehrsabgabe, DÖV 1996, S. 12 (15); Murswiek (Fn. 50), S. 46ff.

58) Martin Burgi, Kommunalrecht, 5. Auflage, 2015, § 18 Rn. 9.; なお、2006年の連邦制改革により、連邦の立法権限をゲマインデに委任することが憲法上禁止されることとなった(基本法 84 条 1 項 7 文、85 条 1 項 2 文) ため、公租公課の創設を図る条令は、連邦法に依拠することができない。その趣旨は連邦法上の任務負担からゲマインデを保護するためであった。詳しくは、BT-Drs. 16/813, S. 15.; Friedrich Schoch, Verfassungswidrigkeit des bundesgesetzlichen Durchgriffs auf Kommunen, DVBl 2007, S. 261 (262f.); Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage, 2011, § 22 Rn. 11.

59) Murswiek (Fn. 50), S. 134f.

60) Schröder (Fn. 10), NVwZ 2012, S. 1438 (1440).

IV アウトバーンにおける道路課金

(1) 周知のとおり、ドイツの高速道路「アウトバーン (Autobahn)」は、世界恐慌後の失業者対策の一環としてナチス政権下で集中的に建設が進められ、その建設費は専ら税金によって賄われてきた。このため、わが国の高速道路と異なり、そもそもアウトバーンには通行料金が存在していなかった。しかし、時代を経てアウトバーンの老朽化が浮き彫りになると、その維持・管理に充てる財源を補うため、ドイツでも通行料金の徴収が検討されるようになった⁶¹⁾。

さらに、欧州統合の動きの中で域内移動の自由が保障され、ドイツ国内のアウトバーンを走行する外国籍の自動車が増しくなくなり、このことも、通行料金の導入に拍車をかけることとなった。すなわち、自動車税 (Kraftfahrzeugsteuer) はドイツ国内で登録されている自動車だけに課されているため、アウトバーンの建設・維持費を専ら税収に頼っていたドイツでは、国民 (Volk) が外国籍の自動車に対する不公平感を抱くようになった⁶²⁾。とりわけ、ドイツ企業は外国企業に対する競争力の低下を懸念していた。

(2) このような問題を是正するため、EU レベルでは、「ユーロビネット指令 (Eurovignettenrichtlinie)」と呼ばれる EU 指令⁶³⁾が1993年に出された。すなわち、加盟国間における課税体系の統一を図り、また交通事業者が負担する公正な料金徴収体系を導入し、事業者間の歪んだ競争の是正を目的とした EU 指令である。これにより、時間に応じたビネット (Vignette) 方式の通行料金を導入することが、一定の範囲内で加盟国に認められるようになった。

61) 詳しくは、中田勉「ドイツにおける将来の高速道路財源をめぐって——『80代』を迎えたアウトバーン、維持管理の財源確保に向けて——」高速道路と自動車 57巻6号 (2014年) 60頁以下。齋藤純子「ドイツの交通インフラ及び地域公共交通の財源問題——利用者負担をめぐって——」レファレンス 65巻12号 (2015年) 12頁以下。

62) Stefan Klinski, Der verfassungs- und europarechtliche Rahmen einer streckenbezogenen Schwerverkehrsabgabe, DVBl 2002, S. 221 (222f.). なお、鉱油税 (Mineralölsteuer) についても、ドイツ国内で給油しなければ徴収されないことから、国外で給油を済ませる外国の自動車は徴収対象から漏れていたと思われる。

63) Richtlinie 93/89/EWG des Rates vom 25.10.1993 über die Besteuerung bestimmter Kraftfahrzeuge zur Güterbeförderung sowie die Erhebung von Maut- und Benutzungsgebühren für bestimmte Verkehrswege durch die Mitgliedstaaten (ABl. Nr. L 279/32).

ドイツでは、このEU指令を国内法化した「高速道路使用料法 (Autobahnbenutzungsgebührengesetz)」⁶⁴⁾が1994年に制定され、これに基づき1995年1月から重量貨物車両を対象とした通行料金がアウトバーンで徴収されるようになった。その一方で、ドイツ国民の負担が増えないようにするため、これに合わせ自動車税の引き下げが図られた。

もっとも、EU指令により認められた通行料金は、大型トラックが生ぜしめる道路の補修費を賄うには、あまりにも低額であった。また、このビネット方式は、一定期間の通行を認めるステッカーをフロントガラスに張るという仕組みであり、長距離の利用でも短距離の利用でも通行料金が同じとなるため、平等原則の観点から問題を抱えた料金制度であったといえる⁶⁵⁾。

(3) その後、先のEU指令を引き継ぐ形で「道路費用指令 (Wegekostenrichtlinie)」と呼ばれるEU指令⁶⁶⁾が1999年に出され、時間に応じた通行料金 (Benutzungsgebühren) のみならず、距離に応じた通行料金 (Mautgebühren) の徴収も認められるようになった (7条1項)。すなわち、加盟国は、欧州横断道路網 (transeuropäischen Straßennetz) において、総重量12トン以上の重量貨物車両を対象に通行料金の徴収ができ (7条2項)、料金体系を時間制にするか距離制にするかは各加盟国の判断に委ねられることとなった。

通行料金の設定額については、時間に応じたものと距離に応じたもので異なる規定がなされている⁶⁷⁾。すなわち、前者の最高限度額は同指令の別表内で具体的に定められ (7条7項)、例えば一日の通行料金は全車両11ユーロが最高となり、この他にも車軸数および排気量に応じた週・月・年単位の料金額が定められている。これに対して、後者については、具体的な設定額の定めはないものの、インフラ費用に基づいて算定せねばならず、総重量が平均的な対象車両に課され

64) Gesetz zur Durchführung des Übereinkommens vom 9.2.1994 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Straßen mit schweren Nutzfahrzeugen (BGBl. II S. 1765).

65) Klinski (Fn. 62), DVBl 2002, S. 221 (223).

66) Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.6.1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge (ABl. Nr. L 187/42).

67) Klinski (Fn. 62), DVBl 2002, S. 221 (225).

る通行料金は、道路の建設ないし維持にかかる費用と対応したものでなければならないとされている（7条9項）。

(4) このようなEU法の動向を踏まえ、ドイツ国内でも、先に触れた利用券方式の通行料金が廃止され、前記EU指令を国内法化した「高速道路通行料金法（Autobahnmautgesetz）」⁶⁸⁾が2002年に制定された。そして、これに基づき、2005年1月より、走行距離に応じた通行料金が、総重量12トン以上のトラックを対象に導入されたのである（Lkw-Maut）。なお、新たな通行料金制度では、対象車に取り付けられたGPSにより走行距離を管理する方式が採られている⁶⁹⁾。

通行料金の設定額については、走行距離、車軸の数、排気量の等級に応じて算定され（3条1項）、具体的な料金額は連邦政府が「通行料金額令（Mauthöheverordnung）」⁷⁰⁾において定めることとなっている（3条2項1文）。もともと、前記EU指令を踏まえ、平均的な総重量の対象車両に課される通行料金は、道路の建設ないし維持にかかる費用と対応したものでなければならないとされている（3条2項2文）。したがって、あくまでインフラ費用の捻出を目的としており、交通渋滞や大気汚染といった外部費用を通行料金に転嫁することは認められていなかった⁷¹⁾。

ちなみに、導入当時の通行料金額令では、車軸数が3本以下のトラックと4本以上のトラックに分け、さらに排気量の等級に応じた各3つの料金を定めていた⁷²⁾。すなわち、前者については、1キロメートルあたりの通行料金が、排気量の等級に応じ、0.09ユーロ（A級）、0.11ユーロ（B級）、0.13ユーロ（C級）となっていたのに対し、後者については、0.10ユーロ（A級）、0.12ユーロ（B級）、

68) Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen vom 5. 4. 2002 (BGBl. I S. 1234).

69) ちなみに、走行距離に応じた新たな料金体系が2003年より導入される予定であったため、利用券方式はこれに合わせ廃止されたが、新料金制度の開始が技術上の問題で遅れ、これにより2003年から通行料金の徴収は一時中断を余儀なくされた。

70) Verordnung zur Festsetzung der Höhe der Autobahnmaut für schwere Nutzfahrzeuge vom 24. 6. 2003 (BGBl. I S. 1001).

71) Koch (Fn. 13), § 14 Rn. 66.

72) Dieter Neumann, Rechtsgrundlagen zur Erhebung der Maut für schwere Lkw auf den Bundesautobahnen, NVwZ 2005, S. 130 (131).

0.14 ユーロ (C 級) となっていた⁷³⁾。

V 道路課金による交通管理

(1) アウトバーンに通行料金が導入されてから、これを避けようとする運転手が相次ぐこととなった。すなわち、アウトバーンに並走する一般道は従前通り無料のままであるため、対象となるトラックが一般道に流れ込むようになった。その結果、なかには住宅街を縫うように走る一般道もあり、そこをトラックが駆け抜けたため、騒音問題を招いてしまった。

この料金逃れ対策 (Bekämpfung der Mautflucht) を図るため、道路交通令が改正され⁷⁴⁾、そのような迂回通行を禁止する交通規律が導入できることとなった (道路交通令 45 条 9 項 3 文)⁷⁵⁾。もっとも、そのような交通規律の実施は、アウトバーンの通行料金を逃れた迂回通行により、受忍限度を超える騒音が発生しているという状況を前提にしなければならない⁷⁶⁾。すなわち、交通規律は警察法に依拠しているため、交通が惹起する危険の防御 (Abwehr verkehrsbezogener Gefahren) に資するものでなければならず、単なる生活環境の改善といった目的で講じてはならないとされる⁷⁷⁾。

73) このような排気量の等級を重視した料金体系でも、高速道路通行料金法 3 条 2 項に反しないとした判決として、BVerwG, Urt. v. 4. 8. 2010, BVerwGE 137, S. 325 (334).; 解説として、Rüdiger Nolte, jurisPR-BVerwG 25/2010 Anm. 4.; Dieter Neumann, NVwZ 2013, S. 1165ff.; Dietmar Kettler, DAR 2013, S. 99.

74) Fünfzehnte. Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung vom 22. 12. 2005 (BGBl. I S. 3714).

75) 詳しくは、Kai Engelbrecht/Bad Reichenhall, Durchfahrverbote zur Bekämpfung der Mautflucht, DVBl 2011, S. 76 (77).; Adolf Rebler/Bernd Huppertz, Verkehrsrecht kompakt, 2. Auflage, 2013, S. 452f.

76) 交通騒音が少なくとも 3 デシベル上昇したこと、昼間ならば少なくとも 70 デシベル、夜間ならば少なくとも 60 デシベルの騒音が生じていること、といった受忍限度を超える状況に迫られていることが必要であるとした判決として、BVerwG, Urt. v. 13. 3. 2008, BVerwGE 130, S. 383 (393).

77) Adolf Rebler, Die Möglichkeiten der StVO zur Bekämpfung der Mautflucht, BayVBl 2007, S. 230 (234f.).; 例えば、VGH München, Beschl. v. 7. 12. 2006, BayVBl. 2007, S. 241 (244).

このように、料金逃れ対策の交通規律には限界があったため、最終的に、通行料金の対象となる路線が、アウトバーン以外の連邦道路にも拡張されたのである(高速道路通行料金法1条4項)⁷⁸⁾。そして、これに伴い、2011年には高速道路通行料金法が連邦遠距離道路通行料金法(Bundesfernstraßenmautgesetz)⁷⁹⁾へと全面改正された。いずれにせよ、拡張の範囲が一部の連邦道路に限られてはいるものの、一般道にも通行料金を課した点は注目に値しよう。

(2) さらに、EUレベルでは、2011年の改正EU指令⁸⁰⁾により、車軸数に基づく料金要素と排気量の等級に応じた料金要素を合算する算定基準により、通行料金に外部費用を盛り込むことが認められるようになった(7f条、7g条3項)⁸¹⁾。これを踏まえ、ドイツ国内でも、連邦遠距離道路通行料金法が2014年に改正され⁸²⁾、通行により生じるインフラ費用と大気汚染費用を合算して、アウトバーン等の通行料金が算定されることとなった。

具体的には、1キロメートルあたりの通行料金として、まずインフラ費用については車軸数により区分され、車軸数が2本の場合0.081ユーロ、3本の場合0.113ユーロ、4本の場合0.117ユーロ、5本以上の場合0.135ユーロとなる。そして、このインフラ費用に排気量の等級に応じた大気汚染費用、0ユーロ(A級)、0.021ユーロ(B級)、0.032ユーロ(C級)、0.063ユーロ(D級)、0.073ユーロ(E級)、0.083ユーロ(F級)が加算される。

このように、現在では、アウトバーン等で導入されている通行料金に、インフ

78) Verordnung zur Ausdehnung der Mautpflicht auf bestimmte Abschnitte von Bundesstraßen (Mautstreckenausdehnungsverordnung - MautStrAusdehnV) vom 8.12.2006 (BGBl. I S. 2858).

79) Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen vom 12.7.2011 (BGBl. I S. 1378).

80) Richtlinie 2011/76/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.9.2011 zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge (ABl. Nr. L 269/1).

81) Holger Peres/Stephen Lampert, Fortentwicklung des Rechts der Autobahnmaut durch das Erste Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes, NVwZ 2014, S. 102 (102).

82) Zweites Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes vom 23.12.2014 (BGBl. I S. 2473).

ラ費用のみならず、大気汚染に関する外部費用も転嫁されるようになっている。このような通行料金の拡大は、道路利用への金銭賦課に対して、インフラ費用の捻出を超えた役割が期待されている証と評価できよう。

(3) さて、市街地における道路課金の導入を検討する際に、このような通行料金を参照することは自然の流れであろう⁸³⁾。もっとも、伝統的な通行料金は、国家が容認した道路利用の対価として徴収される道路使用料 (Straßenbenutzungsgebühr) に該当する⁸⁴⁾ため、費用補填原則 (Kostendeckungsprinzip) による制約を受ける⁸⁵⁾。すなわち、絶対的な原則ではないものの、道路使用料は、通行によって生じる費用に対応していなければならない⁸⁶⁾。また、狭義の比例原則 (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn) を具体化した等価原則 (Äquivalenzprinzip) の制約も受け、公の給付により個人が得た利益と釣り合った料金でなければならない⁸⁷⁾。

このように、市街地における道路課金を道路使用料として整理した場合、料金原則による制限があるため、そのような制約を伴わない課金形態として考えることができないかという視点から、道路課金の法的性格が議論の対象となってきた。すなわち、ドイツでは、道路使用料⁸⁸⁾の他、租税 (Steuer)⁸⁹⁾や特別な公課 (Sonderabgabe)⁹⁰⁾として道路課金を位置づけることができるかについても検討が行

83) Murswiek (Fn. 50), S. 46.; Monika Jachmann, Die Einführung einer Nahverkehrsabgabe durch Landesgesetz, NVwZ 1992, S. 932 (936).; Manssen (Fn. 57), DÖV 1996, S. 12 (15f.).

84) Hans D. Jarass/Bodo Pieroth, Grundgesetz für Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 13. Auflage, 2014, Art. 105, Rn. 14.

85) Murswiek (Fn. 50), S. 75.

86) なお、費用補填原則は平等原則 (基本法 3 条 1 項) により導かれるとするものとして、Jarass/Pieroth (Fn. 84), Art. 3, Rn. 53.

87) Jarass/Pieroth (Fn. 84), Art. 2, Rn. 27a.

88) 市街地における道路課金も道路使用料にあたるとする見解として、Murswiek (Fn. 50), S. 46.

89) 道路課金を租税に分類する場合、反対給付 (Gegenleistung) に依存してはならないため、道路利用は税徴収の基準にすぎないと考えることになる。この見解については、Manssen (Fn. 57), DÖV 1996, S. 12 (14).; なお、そのような租税立法の権限が連邦に属すことについては、Jachmann (Fn. 83), NVwZ 1992, S. 932 (935).; Alscher (Fn. 10), S. 217f.

われている。しかし、結局のところ、その法的性格についてドイツでも決着がついておらず、また日独の財政制度は大きく異なり、わが国の参考にはなりにくいと思われるため、本稿では、この議論に立ち入ることを避けたい⁹¹⁾。

ちなみに、ドイツでは、市街地における道路課金を道路使用料に分類した場合でも、とりわけ外部費用の算定には困難を伴うことから、都心部へのアクセスという利益に着目し、公共交通機関の運賃を参考に課金額を算定できるとする見解が有力に唱えられている⁹²⁾。ただし、この見解に立っても、あくまで便宜上そのような運賃を参照するにすぎず、公共交通機関にかかる費用を道路使用料に転嫁することは認められない⁹³⁾。

VI おわりに

(1) 本稿では、昨今のドイツにおいて、都市部の大気汚染対策という側面から、自動車交通の管理に迫られており、その役割を担ってきた交通規律を補う手法として、市街地における道路課金に関心が寄せられていることを紹介した。いうまでもなく、道路課金に期待される役割は、それだけではない。本論で述べたとおり、そもそも道路利用に対する金銭賦課は、アウトバーンのインフラ費用を補填することが契機で導入されてきたわけであり、本来の機能はインフラ整備に必要な資金を調達することであった。

冒頭でも触れたとおり、都市部における交通手段の転換を図る交通政策が望まれており、その実現を図るに際しては、マイカーに代わる交通手段の利用を促進

90) 特別な公課とは、租税概念からも国家による給付の反対給付である受益負担 (Vorzugslast) 概念からも漏れた受け皿 (Auffangkategorie) であり、わが国の負担金に類似するともいえるが、財政規律を維持する観点から、連邦憲法裁判所により厳格な要件が求められている。なお、道路課金を特別な公課に位置づける見解として、Jachmann (Fn. 83), NVwZ 1992, S. 932 (937ff.); Schröder (Fn. 10), NVwZ 2012, S. 1438 (1440ff.)。

91) なお、ドイツにおける公租公課の体系については、中原茂樹「金銭賦課を手段とする誘導の法的構造および統制」本郷法政紀要3号(1994年)184頁以下。

92) Murswiek (Fn. 50), S. 90; Alscher (Fn. 10), S. 236。

93) Jachmann (Fn. 83), NVwZ 1992, S. 932 (936); Manssen (Fn. 57), DÖV 1996, S. 12 (16)。

するため、公共交通機関の拡充や自転車専用道の整備を図る必要がある。もっとも、そのようなインフラの整備・拡充にあたっては、財源の問題を避けて通ることができない。そこで、そのような資金調達に関する問題を解決する一手法として、道路課金を導入し、それにより得られる収入を、その財源に充てることが検討されるわけである⁹⁴⁾。例えば、ドイツでも、コトブスで開催された2012年の交通大臣会議 (Verkehrsministerkonferenz) において、交通インフラの財源不足が論題となり、その処方箋として道路課金を取り沙汰されている⁹⁵⁾。

このように、市街地における道路課金は、交通管理の役割を伝統的に担ってきた交通規律とは異なる機能も、持ち合わせているといえよう。いずれにせよ、都心の交通課題を改善する手法として、市街地における道路課金は効果的であると思われ、その導入に向けた更なる検討を期待したいところである。

(2) ただし、市街地における道路課金を実施するに際しては、交通利用者 (Verkehrsteilnehmer) および沿道隣地者 (Anlieger) の基本権に配慮しなければならない⁹⁶⁾。すなわち、比例原則および平等原則 (基本法14条1項) に反しない運用が必要であり、中心市街地を自動車で走行することが不可欠な者に対しては、一定の減免措置を講じることが求められよう⁹⁷⁾。また、課金システムによっては、一般的人格権 (基本法1条1項、2条1項) に基づく情報自己決定権 (Recht auf informationelle Selbstbestimmung) も問題となるため、これへの配慮が必要となる⁹⁸⁾。

94) Michael Fehling, Die Straße im Kontext des Öffentlichen Personennahverkehrs, DVBl 2015, S. 464 (468); Thomas Schröder/Christian Kullick, Auf dem Weg zur City-Maut, NZBau 2012, S. 760f.

95) Handelsblatt vom 4. 10. 2012, Länder denken über eine City-Maut nach, anrufbar unter: <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/verkehrs-investitionen-laender-denken-ueber-eine-city-maut-nach/7213690.html> (最終閲覧2016年4月18日); SPIEGEL ONLINE vom 4. 10. 2012, Minister debattieren über City-Maut, anrufbar unter: <http://www.spiegel.de/auto/aktuell/city-maut-minister-debattieren-ueber-finanzierung-des-strassenverkehrs-a-859499.html> (最終閲覧2016年4月18日)。

96) Schröder (Fn. 10), NVwZ 2012, S. 1438 (1442); 交通を抑制する措置と基本権の関係については、Guy Beaucamp, Innerstädtische Verkehrsreduzierung mit ordnungsrechtlichen und planungsrechtlichen Mitteln, 1997, S. 179ff.

97) Schröder (Fn. 10), NVwZ 2012, S. 1438 (1443)。

98) データ保護の観点から検討したものとして、Alscher (Fn. 10), S. 242ff.

さらに、これら法的課題に加え、結局のところ、その政治的課題を克服できなければ、市街地における道路課金の実現は難航すると思われる。すなわち、市街地における道路課金の導入に対しては、都市経済に致命的な打撃（Todesstoß）を与えるという懸念があり、とりわけ経済界からの反対論は根強い⁹⁹⁾。わが国でも、鎌倉市において、一部商業者からロードプライシングの導入に反対する陳情が、1999年12月市議会に提出された過去がある¹⁰⁰⁾。

このような反対論を踏まえると、市街地における道路課金の導入に際しては、公共交通機関の拡充や自転車道の整備、さらには郊外の駅に駐車場を設けるなど、人の流れが中心市街地へ出向くよう促す措置も併せて講じるといった相応の工夫が必要になろう。もちろん、道路課金をはじめとする種々の交通施策の実現を図るためには、複雑な利害関係を調整していかねばならないと思われるが、この点については今後の課題としたい。

99) 詳しくは、Schröder/Kullick (Fn. 94), NZBau 2012, S. 760 (761).; Alscher (Fn. 10), S. 196f.

100) 鎌倉市地域交通計画研究会ウェブサイト参照。https://www.city.kamakura.kanagawa.jp/koutsu/kyu-kenkyukai.html (最終閲覧 2016年4月18日)。