

## 論文要旨

### 統合的交通計画の法的可能性

博士後期課程 3 年 高田実宗

#### 序章 現代型交通政策の法的課題

道路が果たす役割は、枚挙に暇がない。その一方、それに比例するかの如く、道路に係る課題は多岐にわたる。円滑な移動、交通安全、環境保護、まちづくり、これら諸利益を踏まえた交通施策が編まれねばならない。

交通政策を支える中核的な法制度が、道路交通法に基づく交通規律(Verkehrsregel)である。道路交通法に基づく交通規律は、交通の安全および円滑のみを理由として、当初は実施されていたが、モータリゼーション化の進展に伴う道路交通法令の改正が契機となり、環境保護、さらには都市建設上の理由からも講じられるようになった。その使い勝手の良さから、道路交通法に基づく交通規律が交通政策において重宝されている。

このように、さまざまな理由に基づき交通規律が講じられるようになり、道路交通法は、危険防御(Gefahrenabwehr)を目的とする古典的な秩序法(Ordnungsrecht)としての性格を超越、計画的な要素をも含むようになったため、「危険防御計画(Gefahrenabwehrplanung)」とすら語られるようになった。しかし、道路交通法に基づく交通規律は、市民参加(Bürgerbeteiligung)の手続を経ることなく、道路交通官庁(Straßenverkehrsbehörden)の裁量に従って実施されるにとどまる。

また、現代交通が抱える高度な課題に対応するためには、道路交通法に限らず、関連する法律を横断的に駆使した複合的な措置を講じる必要がある。すなわち、道路法上の限定的供用廃止行為(Teileinziehung)、建設法典上の地区詳細計画(Bebauungsplan)、連邦イミッション防止法上の環境管理計画、旅客輸送法上の近距離交通計画(Nahverkehrsplan)などが絡む。

当然のことながら、各所轄官庁間の調整が必要であり、まちづくりと交通政策は密接に絡むことから、そうした調整の旗振り役が、住民に最も身近な市町村に期待されよう。このように、交通政策を担う法的仕組みについて、秩序法から計画法への発展が迫られていると思われる。

#### 第 1 章 交通規律と交通利用者の権利

道路から利益を享受する者として第一義的に挙げねばならないのは、交通利用者(Verkehrsteilnehmer)であろう。交通利用者が、特段の許可なく道路を自由に通行できるこ

とは、一般使用(**Gemeingebrauch**)として認められている。もっとも、交通利用者は、先に挙げた交通規律の実施により、多かれ少なかれ通行について制約を受ける。換言すれば、交通利用者は、交通規律の実施により、その権利を侵害され得よう。

交通規律は、交通標識(**Verkehrszeichen**)の設置を通じて交通利用者に告知(**Bekanntgabe**)され、その効果が生じる。道路ごとに適用される警察命令(**Polizeiverordnung**)が交通標識の設置により告知されていたという歴史的沿革に照らせば、交通標識が示す交通規律の法的性格は、法規命令(**Rechtsverordnung**)であると考えるのが自然であり、ドイツ連邦共和国成立後も、そのような見解が当初は有力であった。

しかし、現在の判例および通説によれば、交通標識に基づく交通規律の法的性格について、一般処分(**Allgemeinverfügung**)形式の行政行為(**Verwaltungsakt**)であると解することで決着をみている。すなわち、交通標識による命令は、具体的な交通状況に即したものであり、警察官による命令と同一の機能を果たし、行政行為に分類できるという。ただし、交通標識に基づく命令は、設置された場所の交通状況を継続的に規律するため、警察官による命令とは異なる側面も持ち合わせていることから、一般処分(行政手続法 35 条 2 文)として整理されている。

したがって、交通規律により権利侵害を被った交通利用者は、取消訴訟(**Anfechtungsklage**)による救済を求めることとなる。ただし、訴訟制度上、民衆訴訟(**Popularklage**)を阻止するため、権利侵害の主張がなければ取消訴訟による権利救済の途は開かれまいとされている(行政裁判所法 42 条 2 項)。

そこで、交通利用者の原告適格(**Klagebefugnis**)が問題となるわけである。交通規律の対物的側面を強調すれば、第三者の原告適格に関する問題と同じように、保護規範理論(**Schutznormtheorie**)に基づいて考えることになろう。すなわち、法的に保護された利益を有する者のみが原告適格を有し、単なる反射的利益を有するにとどまる者には原告適格が認められない。なお、道路法上の供用廃止行為(**Entwidmung**)に対する取消訴訟では、第三者の原告適格と同じく保護規範理論に従っていると思われる。

一方、交通規律の対人的側面を強調すれば、その名宛人(**Adressat**)として交通利用者を扱い、名宛人理論(**Adressatentheorie**)に基づいて交通利用者の原告適格を容易に肯定することができよう。ドイツの判例実務は、対物的側面を強調するか対人的側面を強調するかにつき変遷を辿りながらも、後者の立場を最終的に採り、広範な交通利用者に対して権利救済の門戸を開いている。

ところで、取消訴訟による権利救済は、争訟期間制度による制約を受ける。ドイツでは、不服申立て前置主義が採られており(行政裁判所法 68 条 1 項 1 文)、交通規律のような教示(**Rechtsbehelfsbelehrung**)がなされない行政行為については、その告知時点を起算点とした 1 年間の不服申立て期間が適用される(行政裁判所法 58 条 2 項、同法 70 条 2 項)。したがって、交通利用者は、この期間内に争訟の提起に踏み切らねば、司法上の権利救済を受けられないこととなる。

この点、レッカー移動に関する連邦行政裁判所の判決は、交通標識の設置が公示(öffentliche Bekanntgabe)の特別形式に該当すると明言しており、これを前提とするならば、交通標識の設置時点が争訟期間の起算点になろう。もっとも、そうすると、交通標識が設置されてから1年以上経過して初めて当該道路を通行した交通利用者にとっては、その権利救済の途が完全に閉ざされることとなるため、裁判を受ける権利(基本法 19 条 4 項)に抵触する懸念が生じるのであった。

このことを踏まえ、ドイツでは2つの解決策が検討されてきた。一方は、争訟期間の起算点を交通標識の設置時とした上で、争訟期間が経過し不可争力が生じた後に、職権取消しの義務付け請求を認めるというものであり、このような手法は、手続の再開(Wiederaufgreifen des Verfahrens)と呼ばれている(行政手続法 51 条)。もう一方は、争訟期間の起算点を交通利用者が当該交通標識に初めて直面した時点にしてしまうというものである。

昨今の連邦行政裁判所は、後者の解決策を採っており、これに今後の判例実務も従っていくと思われる。結局、交通標識に基づく交通規律は、その法的性格に関する解釈が法規命令から行政行為へと変更され、それに伴い争訟期間の制限に服す取消訴訟でなければ、交通利用者が権利救済を求められなくなってしまったわけである。そこで、争訟期間の制限に服さない確認訴訟(Feststellungsklage)等とのバランスも考慮して、ドイツでは、争訟期間の起算点を交通利用者の権利保護に資するよう解釈したものと推察される。

以上のとおり、ドイツでは、交通利用者の権利が手厚く保護されているということができよう。そして、こうした裁判上の権利を交通利用者に認めることは、合理的な交通規律の実施を担保する意味でも、重要であると思われる。

## 第2章 交通規律による環境保護の計画的要請

他方、交通規律の実施を強く求める声も存在する。道路交通が生ぜしめる弊害として、特に騒音や大気汚染といった公害を挙げることができ、それに苦しむ沿道住民は、交通規律の実施による環境改善に期待を寄せよう。こうした要請を受け、道路交通令は、1980年の改正を経て、騒音および排ガスからの住民保護を目的とした交通規律の実施を認めている(道路交通令 45 条 1 項 2 文 3 号)。

このことを踏まえ、そのような交通規律の実施を求め、公害に苦しむ沿道住民が提起する義務付け訴訟(Verpflichtungsklage)が、目につくようになった。なお、道路交通令 45 条 1 項 2 文 3 号から沿道住民の原告適格が基礎づけられている。もっとも、交通規律の実施は、専ら道路交通官庁の裁量に依拠するため、そうした裁量の瑕疵なき行使(ermessensfehlerfreie Entschließung)のみを請求し得ることとなる。

さて、裁判上の救済を経るかは別として、交通公害が受忍限度(Zumutbarkeitsgrenze)

を超えるようであれば、道路交通官庁の裁量は零に収縮し(Ermessensreduzierung auf Null)、交通規律の実施が義務付けられよう。このように、交通規律の実施には、沿道住民の環境利益が反映されることがある。ただし、いかなる場合に受忍限度を超えた公害であると認定されるかは、大きな問題といえよう。

そこで、道路公害に関する受忍限度の基準が重要となるため、それを支える法制度が整備されてきた。交通騒音に関しては、交通規律の実施が問題となる基準値(Richtwert)を定めたガイドラインが行政規則(Verwaltungsvorschrift)として存在し、住居地域の基準値を挙げておこなうならば、昼間 70 dB、夜間 60 dBとなっている。

一方、大気汚染について、市民は広域的な発生(Emission)源からイミッション(Immission)被害を受けるため、ある区間を対象とした個別の交通規律を実施するのみでは十分な環境改善が見込めない。そこで、道路交通法とは別の救済枠組みが活用されることとなり、それが環境管理計画である。

ドイツでは、統合的な環境保護(integrierter Umweltschutz)を目指す EU 法の影響を受け、計画手法による環境保護の動きが進展している。とりわけ、大気汚染に関しては、EU 指令が各種イミッションの限界値(Grenzwert)を定め、これを超過している場所では、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おり、これがドイツでも国内法化されている(連邦イミッション防止法 47 条)。

なお、NO<sub>2</sub>に関するイミッションの限界値を挙げておけば、24 時間平均値が 200 µg/m<sup>3</sup>を超える日を年間 18 日以下にせねばならず、さらに年間平均値が 40 µg/m<sup>3</sup>を超えてはならない。また、PM<sub>10</sub>のイミッションについては、24 時間平均値が 50 µg/m<sup>3</sup>を超える日を年間 35 日以下にせねばならず、これに加えて年間平均値が 40 µg/m<sup>3</sup>を超えてはならない。

しかし、多くの都市では、こうしたイミッションの限界値を上回る大気汚染が生じていたにもかかわらず、大気清浄化計画の策定が進まなかったため、大気清浄化計画の策定を求める一般給付訴訟(allgemeine Leistungsklage)が提起されるようになった。もともと、大気清浄化計画は、行政規則に似た(Verwaltungsvorschriften ähnlich)法的性格と解されているため、伝統的なドイツ法の理論によれば、そうした住民の裁判上の権利は否定されよう。ところが、EU 法の趣旨を重視した欧州司法裁判所の先決裁定により、そのような住民の裁判上の権利が認められることで決着を見るに至っている。

ところで、イミッションに関する限界値を超過している場合、大気清浄化計画を策定するか否か(Ob)の決定裁量(Entschließungsermessen)について考える余地はないものの、いかなる(Wie)措置を計画に盛り込むかといった選択裁量(Auswahlermessen)は策定主体に残る。とはいえ、大気清浄化計画の策定自体は行われたものの、これがイミッション削減に資する効果的な措置を定めないのであれば、EU 法の要請を満たすことができないため、そうした計画裁量に対する司法統制が議論の対象となってきた。

例えば、大気汚染物質の排気量が少ない自動車にステッカーを付与し、それが貼られていない車両の乗り入れを原則として禁止する「環境ゾーン(Umweltzone)」の設置は、効果

的な大気汚染の改善が見込めるものとされ、これが計画において定められることがある。一方、経済的な見地から根強い反対論があり、これを盛り込まない計画も存在し、そうした計画が策定された都市では、環境ゾーンの設置を定めた計画に変更することを求める訴訟が提起されている。

こうした大気清浄化計画の変更請求訴訟は、いくつかの都市において認容判決が確定しており、その執行(Vollstreckung)の申立てを受け、強制金(Zwangsgeld)の賦課を戒告(Androhung)した決定も散見される(行政裁判所法 172 条)。とりわけ、環境ゾーンの設置といった特定の措置につき、大気清浄化計画への挿入請求を実質的に認めた判決からは、選択裁量に及ぶ密度の濃い司法審査を読み取ることができ、注目に値しよう。なお、環境ゾーンの設置は、道路交通官庁による交通標識の設置を経て実現される。

このように、環境法分野においては、EU 法水準への適合という要請から、ドイツの行政法理論は変革期に差し掛かっていると思われる。そして、その影響は道路交通法上の交通規律にも及んでいる。すなわち、環境保護に熱心な EU 法に基づく環境管理計画上の基準が、道路交通法に流れ込み、沿道環境の改善に資するよう、交通規律に関する道路交通官庁の裁量を統制しているといえるのではなかろうか。

### 第 3 章 都市交通の計画化と法的課題

現代的な交通政策は、移動利益、交通安全、環境利益にとどまらず、まちづくりも含んだ複雑かつ多岐にわたる要素を踏まえながら編まれねばならない。そして、都市交通の改革に際しては、道路交通法に基づく交通規律のみならず、道路法上の限定的供用廃止行為や建設法典に基づく地区詳細計画も、その政策実現手段として活用されよう。

すなわち、道路法は、道路管理者(Straßenbaulastträger)が限定的供用廃止行為を実施し、特定の利用形態、特定の利用目的、特定の利用者集団、利用時間に対して制限を加えることができるとする。また、建設法典は、わが国の市町村に相当するゲマインデ(Gemeinde)が策定する地区詳細計画において、交通用地(Verkehrsfläche)の位置に加え、その用途(Zweck)をも定めることができるとする(建設法典 9 条 1 項 11 号)。

ところで、道路法と道路交通法の関係という古典的な論点が存在する。ナチス政権下において、交通の安全秩序に関する規律の統一を図るため、公物管理法から公物警察法が分離し、道路交通法の立法権限がライヒ(Reich)に与えられてからは、両者の間に横たわる壁が強く意識されるようになった。

しかし、モータリゼーション化への対応を図った 1980 年の道路交通法改正により、交通の安全秩序に限らず、環境保護や秩序ある都市建設を目的とした交通規律についても、その権限が道路交通官庁に与えられたため、道路法と道路交通法の役割分担は相対化するに至った。もともと、道路法の留保(Vorbehalt des Straßenrechts)および道路交通法の優位

(Vorrang des Straßenverkehrsrechts)という基準が存在し、両者の守備範囲は、重複する領域があるにせよ、一応の限界を互いに抱えている。

道路法上の供用廃止行為を行うに際して、道路管理者は、関係者に異議(Einwendung)申立ての機会を与えるため、そうした意思を当該道路が通る市町村において少なくとも3ヶ月前までに公示しなければならない。他方、道路交通法に基づく交通規律を実施する際には、こうした手間のかかる手続は不要である。

このように、交通規律は簡便な手続により実施できるため、交通政策において道路交通法への依存傾向が強まっていった。なかには、道路交通法に基づいて市街地から自動車を締出すといった事例も現れ、道路法の留保原則の形骸化が囁かれた。ところが、その後、道路交通法は、あくまでも危険防御を目的とした秩序法であるとして、その限界を指摘する判例が登場し、道路交通法への依存を見直す契機となっている。

そこで、道路法の活用論が唱えられたり、地区詳細計画による交通管理が論じられたりしてきたわけである。これらは、市民参加の手続を経る手法であるが、それ単体での実施には限界があり、結局のところ、道路交通法も含め、これらの手法を複合的に組み合わせた交通施策を実施しなければ、都市交通の改革は図られないと思われる。

さらに、こうした規制的手法に加え、市街地における道路課金(City-Maut)といった経済的手法も忘れてはならない。昨今のドイツでは、EU法に基づく大気汚染に関するイミッシェンの限界値を達成できていない都市が散見され、そうした都市の大気清浄化計画に盛り込む措置として、道路課金に注目が集まっている。

もっとも、その導入自体に法的な障害はないと思われるが、その法的性格とも絡んで、課金額の設定については検討を要する法的課題が存在する。そして、なによりも、環境ゾーンの設置以上に根強い反対論が予想され、そうした政治的な壁を乗り越える必要があり、それには複雑な利害調整が欠かせないといえよう。

以上のとおり、都市交通の改革にあたっては、さまざまな交通施策を複合的に組み合わせて計画的に実施していくことが肝心である。そして、こうした都市交通の計画化は、さまざまな利害が絡むことから、手続的な参加を保障し、事前の利害調整を経てこそ、その合理性および正当性が担保されよう。

#### 第4章 交通計画と自治体の役割

都市交通の改革は、先にみた種々の法律を横断的に駆使し、複合的な措置を講じなければ実現し得ないため、各所轄官庁間の調整が必要となることは論ずるまでもなからう。例えば、道路交通法に基づく交通規律は道路交通官庁が実施する一方、道路法上の限定的供用廃止行為は道路管理者が担う。さらに、まちづくりと密接に絡む都市交通の青写真は、住民に最も身近な基礎自治体により描かれるべきであり、地区詳細計画はゲマインデが策

定する。

ひとまず、沿道環境の保護に着目するならば、ドイツでは、EU法の要請を受け、環境管理計画に関する法制度が整備されてきた。そして、自動車交通が大きな要因となり、騒音被害や大気汚染被害を沿道住民に招いていることから、ほとんどの騒音行動計画(Lärmaktionsplan)や大気清浄化計画には、交通に対する種々の措置が盛り込まれている。

もちろん、このような計画が定める交通に対する措置は、道路交通官庁や道路管理者が実行に移すこととなるものの、そうした所轄官庁が計画策定主体と一致するとは限らない。そのため、ある措置が、騒音行動計画や大気清浄化計画において定められているにもかかわらず、それが道路交通官庁や道路管理者の意向に従い実施されないままとなり、環境管理計画の策定主体と道路交通官庁や道路管理者とが衝突する場面が想定されよう。なお、計画の策定主体および計画内容の水準は、補完性の原則(Subsidiaritätsprinzip)を踏まえ調整されている。

騒音問題は、地域の課題であることから、騒音行動計画の策定は、原則としてゲマインデが担っている(連邦イミッション防止法 47e 条 1 項)。また、騒音については、EU法上の限界値が設定されておらず、どの程度まで騒音を削減せねばならないかについて、一律の水準が用意されているわけでない。したがって、原則として、交通騒音の対策に関しては、ゲマインデの意思が尊重されるべきであろう。

他方、大気汚染の被害は広範囲に及ぶため、大気清浄化計画の策定主体は自治体レベルでなく、通常は州政府機関が担う。そして、大気汚染については、EU法上の限界値が設定されており、この統一的な水準を下回るように大気汚染が削減されねばならない。したがって、こうしたEU法上の要請に応えるべく強力な交通施策を実施しようとする州と、都市経済の観点から反対する都市との緊張関係が話題となっている。

環境保護の観点から国際水準への適合を優先すべきか、それとも地方自治への配慮からゲマインデの意思を重視すべきか、こうした権限主体間における利害調整も、現代的な交通政策における課題と評することができるのではなかろうか。なお、大気汚染対策について、一応はゲマインデの意思が大気清浄化計画に反映される仕組みが構築されているものの、広域的な課題であるため、ゲマインデの自治がEU法により限定されざるを得ないと思われる。

さて、まちづくりと交通政策は蜜月な関係にあることから、ゲマインデは、地区詳細計画とは別に、都市計画に収まりきれない地域の交通像を、インフォーマルな交通コンセプト(Verkehrskonzept)として用意する例がある。そして、判例によれば、都市建設上の交通コンセプトは、ゲマインデの計画高権(Planungshoheit)として法的に保護されるという。

もともと、交通規律に関する権限は、州の固有事務とされている。なお、多くは州法に基づき下級道路交通官庁となる一定のゲマインデに委任されているものの、上級道路交通官庁である州が専門監督(Fachaufsicht)権を行使することがある。他方、道路管理者は、原則としては連邦道か州道か市町村道かに拠るものの、大都市の市街地通過部分

(Ortsdurchfahrt)においては、全ての道路の管理を当該都市が一元的に担う。

したがって、そうした交通コンセプトの実現のためには、特に道路交通官庁の協力を得ることが肝心であり、いかなる交通コンセプトであれば、これに道路交通官庁が縛られるかが問題となる。学説によれば、交通コンセプトが具体化すればするほど、また、その実現のために交通規律の実施が避けて通ることができなければできないほど、より道路交通官庁の裁量は収縮し、ゲマインデの意思が交通規律の実施に反映されやすくなるという。

くり返しになるが、都市交通の改革は、各所轄官庁が力を合わせ、複合的な措置を組み合わせなければ実現することができない。もっとも、各官庁が足並みを揃え、総体として最も効果的な交通政策を打っているかといえ、不透明な感は否めない。こうした権限の分離が招く課題は、権限間の相互調整により解決されるべきであり、それを主導する役割が基礎自治体に期待されているのではなかろうか。

## 結章 統合的交通計画の法的可能性

高度化した現代社会においては、統合的な交通政策の実現が求められている。その実現に向け、ドイツでは、いくつかの提案がなされている。まず、既存の法制度を活用する手法がある。第一は、道路法の活用論である。第二は、建設法典上の地区詳細計画に自治体の交通計画を組み込む手法である。第三は、連邦イミッション防止法上の大気清浄化計画に自治体の交通計画を組み込む手法である。他方、新たに自治体交通計画の法定化を目標とする動きも存在し、そうした草案も編纂されており、興味深い。

もちろん、統合的な交通政策の実現は、わが国でも喫緊の課題といえ、2013年には交通政策基本法が成立し、その第一歩が踏み出されたところである。結局のところ、きちんとした参加手続を踏み、的確な状況分析の下、諸利益を衡量(*Abwägung*)した交通計画を自治体が策定する。管見によれば、これこそが統合的な交通計画の理想像であり、それがなければ統合的な交通政策は花咲かない。現代的な交通課題の解決には、統合的な交通政策の実施が不可欠であり、そうした理念に沿う実務が展開されることを期待したい。