

環境保全に資するための道路法制のあり方

清水晶紀*

道路法制定当時と現在とでは、社会構造が変化している。このことを重視すれば、道路法の趣旨に環境保全への配慮を読み込み、道路管理者が積極的に環境保全施策を実施していくことも可能であるが、現在の行政実務はそのような道路法解釈に消極的である。この状況を打開するには、立法裁量の限界に注意を払いつつ、道路法制のあり方を見直していくことが望まれる。具体的には、環境保全への配慮を道路法の目的に掲げた上で、道路管理者と他行政機関との役割分担を明文化し、施策実施に必要な行政手法の根拠規定を整備していく必要があろう。

The Appropriate System of Road Laws for Environmental Conservation

Akinori SHIMIZU*

Changes have been made in the social structure since the past when the Road Act was enacted. Taking these facts seriously, it is possible to add consideration of environmental conservation into the purpose of the Road Act and then have road authorities implement environmental conservation measures proactively. However, the current authorities in practice have been reluctant to interpret the Road Act in this manner. To solve this situation, we should recognize the limits of legislative discretion and start reexamining the system of road laws. Not only that we need to clearly state the consideration of environmental conservation as one of the purpose of the Road Act, we shall, under this purpose, stipulate the divided roles between road authorities and other administrative agencies, and also establish the provisions necessary to implement the measures.

1. はじめに

道路を建設すれば、自然が破壊される。道路の供用を開始すれば、大気が汚染される。このように、道路の設置管理が環境保全と本質的に相反する関係にあるということもあり、道路法をはじめとする道路の設置管理に関わる法制度(以下、道路法制)は、環境保全を目的とすることなく、交通の発達のみを目的として掲げてきた。この点を踏まえ、道路の設置管理を管轄する行政機関(以下、道路管理者)は、

環境保全に関わる自らの役割について、「補的な役割を期待されているにすぎない」と理解している¹⁾。

しかしながら、現代社会において環境問題を無視することはできない。道路の設置管理に際しても、自動車騒音につき道路管理者の責任を肯定した国道43号線訴訟最高裁判決²⁾を踏まえれば、環境保全への配慮が要請されるはずである。いうまでもなく、環境保全の実現には道路法制の枠を超えた対策が必要であるが、他方で、道路管理者としての対策を整理分析しておくことは、判例の動向に照らしても無意味ではないといえよう。

そこで、本稿では、自動車排ガスによる大気汚染問題に素材を絞った上で、道路法制の現状と課題を把握し、環境保全の観点から道路法制の見直しを検

* 福島大学行政政策学類准教授
Associate Professor, Faculty of Administration and
Social Sciences, Fukushima University
原稿受理 2010年3月1日

討する。自動車排ガスによる大気汚染問題を素材とする理由は、

- ①同問題が最大の環境問題の一つであり、道路法制としてもこれを無視できないこと
 - ②同問題への対策を担う行政機関が複数存在し、他の行政機関との関係で道路管理者の役割を考察しやすいこと
 - ③同問題に対しては経済的インセンティブを利用した行政手法（以下、経済的手法）の活用が期待されており、経済的手法と道路法制の関係を検討できること
- の三点である。

以下では、まず、自動車排ガスによる大気汚染問題の現状と現行法上の自動車排ガス対策を概観して、分析視角となる法的論点を設定する（2章）。続いて、各論点につき、現行道路法制に基づいた自動車排ガス対策の可能性とその限界を指摘する（3章）。その上で、立法論的対応にも限界があることを意識しつつ、環境保全の観点から道路法制の見直しを考えてみたい（4章）。

2. 自動車排ガス問題への実務対応

2-1 自動車排ガスによる大気汚染の現状

自動車排ガスによる大気汚染は、四大公害事件の時期にはすでに主要な大気汚染公害として認知されていたにもかかわらず、現在に至るまで深刻なままである。その原因は、日本の大気汚染対策が自動車排ガス対策としては十分に機能しなかったことにある。

日本の大気汚染対策は、1970年の公害国会を経て順次強化されてきた大気汚染物質の排出規制と、省エネルギー技術や脱硫・脱硝技術の革新とを、いわば車の両輪とするものであった。しかし、自動車排ガスの発生源は不特定多数であり、かつ移動するため、その排出規制は、モニタリングが容易な自動車製造時点において自動車構造を規制する方式（構造規制）に依存せざるをえなかった。その結果、構造規制を強化して自動車1台当たりの排ガス量を削減しても、自動車総量と走行量が増加してしまい、規制の効果は相殺されてしまったわけである³⁾。

2-2 現行法上の自動車排ガス対策

以上のような状況のもと、現行法上の自動車排ガス対策には、多種多様な行政機関が各々の専門領域からアプローチしている。

具体的な対策としては、すでに指摘した構造規制が中心となる。これは、大気汚染防止法に基づいて、

環境大臣と国土交通大臣が実施するものである。すなわち、環境行政の責任者である環境大臣は、自動車単体当たりの排ガス許容量を定めなければならない（大気汚染防止法19条1項）、自動車行政の責任者である国土交通大臣は、右の許容限度が確保されるように、道路運送車両法に基づく車両保安基準において規制基準を定めている。なお、この規制基準は、道路運送車両法に基づく自動車検査登録制度（車検）によって担保される。

ただし、既述のとおり、自動車総量や走行量が増加した場合には、構造規制の効果が半減してしまう。そのため、構造規制を補完する形で、交通状況に応じた更なる対策を行うことが必要であり、現行法上は交通規制によって自動車排ガスの総量を削減しようとしている。具体的には、都道府県公安委員会は「交通公害…を防止するために」交通規制を実施できる（道路交通法4条1項）。自動車排ガス対策としてこれを実施する場合には、大気汚染が一定程度を超えている必要があると解されており、その典型例が、大気汚染防止法21条1項や23条2項に基づく都道府県知事の要請があった場合である。ここでは、交通行政の責任者たる都道府県公安委員会が、地域空間管理行政の責任者たる都道府県知事と連携して、交通量の削減による地域空間の大気汚染防止という観点から自動車排ガス対策に当たっている。

このように、現行法上の自動車排ガス対策は、構造規制と交通規制の組み合わせを主な手段としているが、その他にも、補完的に各種の措置が実施されている。例えば、法律上の措置としては、大気汚染防止法に基づく燃料規制や、自動車NO_x・PM法に基づく使用車種規制があり、事実上の措置としては、低公害車へのシフト、モーダルシフト、エコドライブを啓発する活動や、事業者に対する自動車使用合理化指導などがある。これらの自動車排ガス対策の所轄行政機関は、環境大臣、経済産業大臣、国土交通大臣、都道府県知事、市町村長、都道府県公安委員会と多岐にわたっており、各々が独自に、または協働して、多様な施策を展開している。

2-3 道路管理者の自動車排ガス対策と法的論点

では、本稿が関心を寄せる道路法制は、自動車排ガス対策を予定しているのだろうか。この点、大気汚染防止法21条3項によれば、都道府県知事は、道路管理者に、道路構造の改善その他自動車排ガスの濃度減少に資する事項に関する意見を述べるができる。そうすると、道路管理者が自動車排ガス対

策を行うことも、現行法の前定するところであるといえよう。道路管理者が実施しうる主な自動車排ガス対策としては、以下のようなものを想定できる。

第一に、大気汚染防止法21条3項でもふれられている道路構造対策である。自動車には、ガソリン燃焼効率のよい速度があり、燃焼効率がよいほど、自動車排ガスの排出量が少なくなる。そこで、道路管理者としては、高速道路やバイパス、環状道路や立体交差の整備を行い、既存道路の渋滞を緩和することが考えられる(道路法5条以下、12条以下)。また、沿道の大気汚染が著しい道路については、道路の供用を廃止したり車線の削減を行ったりすることにより、自動車排ガス総量を強制的に削減することが考えられる(道路法10条1項)。

第二に、道路法46条によって道路管理者に認められている交通規制である。同条1項1号は、「道路の破損、欠壊その他の事由に因り交通が危険であると認められる場合」に、道路管理者が通行制限を行うことを認めている。自動車排ガスによる大気汚染が「その他の事由」に該当し、それによって「交通が危険である」といえるならば、道路管理者は交通規制を行うことができることになる。

第三に、道路管理者の立場から実施する交通需要マネジメントである。交通需要マネジメントとは、既存の交通体系を前提に自動車利用を抑制し、公共交通機関利用を促進するための施策であり、自動車走行量を削減する効果、道路渋滞を緩和する効果、その結果自動車排ガスによる大気汚染を緩和する効果が期待されている。具体的施策としては、郊外の駅やバスターミナルの近辺に駐車場を整備して公共交通機関への乗換を促すパークアンドライドや、混雑道路の利用者に対して料金を課すことで交通量を調整するロードプライシングが考えられる*1。これらの施策に必要な設備(駐車場や料金徴収施設)の設置は、道路法上、道路管理者の権限とされている(道路法2条2項6号、道路法施行令34条の3第7項)。

しかしながら、本稿の冒頭でもふれたとおり、道路法の目的規定からは環境保全の文言が抜け落ちており、道路法制は必ずしも自動車排ガス対策を想定して整備されているわけではない。また、道路法46条の交通規制については、本稿2-2でふれた都道府県公安委員会の交通規制との調整が問題になるが、両者の役割分担は現行法上規定されていない。さらに、交通需要マネジメントについては、経済的手法を利用して自動車利用者を公共交通機関へ誘導する

ことが考えられるが、現行道路法制にはそのような手法の根拠規定が存在しない。そのため、道路管理者による自動車排ガス対策は、残念ながらほとんど機能していないというのが現状である⁵⁾。

ここからは、道路管理者の自動車排ガス対策をめぐる法的論点として、以下の三点が浮かび上がる。第一に、道路法の趣旨として環境保全を位置づけることはできないのかという点である。第二に、他の行政機関との関係で、道路法制は道路管理者にどのような役割を与えているのかという点である。第三に、自動車排ガス対策のために道路管理者はどのような行政手法を用いることができるのかという点である。

そこで、次章では、各々の論点につき、現行道路法制の解釈論上の対応を探ることにしよう。

3. 現行道路法制の法的分析

3-1 道路法の趣旨と環境保全

まずは、環境保全へ配慮する趣旨が道路法にあるのかという論点である。このことが肯定されれば、従来のように道路管理者が自動車排ガス対策を軽視することはできなくなる。

道路法の趣旨を探る上で最初に検討しなければならないのは、道路法の条文であろう。道路法は、いわゆる公物管理法の一つであるが、河川法や港湾法、海岸法などは異なり、環境保全への配慮を謳う目的規定がない。このことについては、以下の二つの解釈が可能である。第一に、公物管理法の中で道路法だけが環境保全に無関心であるという解釈、第二に、あらゆる公物管理法には環境保全に配慮する趣旨があり、道路法以外の法律は確認的に目的規定を整備しているに過ぎないという解釈である。

環境保全へ配慮する趣旨が道路法にあるというためには、第二の解釈をとることが必要になるが、行政実務は第一の解釈を採用している。その背景には、「公物管理法の公法的特色はすべて実定法の特別の定めのみ由来する」という従来の通説的見解(実定法万能主義)⁶⁾が存在する。実定法万能主義に立つ限り、道路法は、他の公物管理法とは異なり、環境保全への配慮を欠いていることになる。

とはいえ、あらゆる公物管理法は、全体の法秩序

*1 実際に、日本の大都市と類似した交通状況にあるロンドンでは、すでにロードプライシングが実施されており、その法体系や課金システムは参考になる。参考文献4)参照。

の中に位置づけられねばならないのであって、公物管理法が何の根拠もなしに定められるというわけではない⁷⁾。そのため、道路法の趣旨についても、道路法の条文のみから判断することは早計であろう。

そこで次に、道路法の立法者意図を探ってみると、道路法が掲げる「交通の発達に寄与し、公共の福祉を増進すること」という目的は、安全かつ円滑な交通の確保という技術的な観点から道路の公共性を捉えたものだと言われている⁸⁾。また、道路法制の基礎を形成している公物管理法の一般理論を概観してみると、公物管理の目的は公物本来の効用を最もよく発揮させることであるとされているが⁹⁾、道路法制定当時においては、本格的な道路整備による経済・社会基盤の形成に道路行政の主眼が置かれており¹⁰⁾、道路本来の効用に環境保全が含まれるという見解は皆無であった。

そのため、立法者意図を尊重する限り、道路法の趣旨に環境保全への配慮を読み込むことは困難である。法律は必ずしも立法者意図に拘束されるわけではないが、当該法律について立法者意図とは異なる解釈を主張する以上は、合理的根拠を提示する必要がある。行政実務は、結局、そのような根拠が見当たらないという理解に基づいているのであろう。

では、第二の解釈を採用する根拠は本当に存在しないのか。この点、道路法には、道路交通騒音に関わる19条の2(平成8年改正)や、地域住民の生活環境確保に関わる17条3項(平成19年改正)など、道路法制定当時には存在しなかった環境配慮規定が存在している。このことは、時代の変化によって道路本来の効用が変化し、環境保全への配慮が道路法の趣旨に組み込まれた結果であるとも考えられよう。結局、道路法の立法者意図を重視すると第一の解釈が優勢になることは否定できないものの、時代の変化を重視すれば、第二の解釈を採用することも不可能ではないと思われる。

3-2 道路管理者の自動車排ガス対策の範囲

続いては、他の行政機関との関係で、道路法制が道路管理者にどのような自動車排ガス対策を認めているのかという論点である。道路管理者の自動車排ガス対策として想定されるもののうち、道路構造対策は、道路法の明文で道路管理者が実施するものとされているし、交通需要マネジメントも、既存の道路容量を前提とした道路の有効利用という観点からは、道路管理者の所掌事務であると考えられる。

これらの施策については、地方自治体が独自に整

備した条例に基づき、地方自治体の首長が地域空間管理者として関わることも想定される。とはいえ、憲法94条および地方自治法14条1項によれば、地方自治体が国の道路法制に反する条例を制定することはできない。そのため、道路管理者がこれらの施策を実施する場合に、他の行政機関との権限競合を懸念する必要はないといえよう。

他方で、道路法46条の交通規制については、本稿2-3でもふれたとおり、道路交通法に基づく交通規制との関係をどのように解釈するのが問題になる。というのも、道路法46条は、「交通の危険を防止するため」に道路管理者に交通規制を認めているが、自動車排ガス対策としてこれを利用できるかどうかについては沈黙しているからである。

この点につき、行政実務は、明文の仕組みの存否を重視した解釈を採用している。すなわち、自動車排ガス対策としての交通規制は道路交通法に基づいて実施されるものとし、道路法に基づく交通規制は客観的に交通の危険状態が生じている場合のみ実施されるというわけである。この解釈によれば、道路法46条の交通規制は、道路自体に物的瑕疵が生じている場合のみ実施できることになる¹¹⁾。

しかしながら、従来から、有力な学説は、実体法レベルでは両者の規制の棲み分けがされていないと指摘してきた¹²⁾。道路管理者と都道府県公安委員会とは、お互いの交通規制について相互に意見聴取することになっている(道路法95条の2第1項、道路交通法110条の2第3項)が、このような手続面での調整を除けば、理論的には、両者の規制は独立に効力を有するものである。自動車排ガス対策として道路交通法に基づく交通規制が存在することは、それだけでは道路法に基づく交通規制を否定する理由にはならないといえよう。

そこで、両者の規制を法律の趣旨に遡って比較してみると、道路交通法に基づく交通規制が公物警察作用であるのに対し、道路法に基づく交通規制は公物管理作用であるという相違点を指摘できる。前者は社会公共の秩序に対する障害除去を目的とするのに対し、後者は公物本来の効用の最大化を目的とするという性質をもつ。そのため、公物警察作用よりも公物管理作用の方が積極的な規制を実施しやすく、道路法は道路交通法よりも包括的な交通規制を実施しうる基礎を有していると解される。

ここで改めて道路交通法に基づく交通規制を眺めてみると、これを自動車排ガス対策として実施する

には、本稿2-2で掲げたような厳格な要件を満たさなければならず、大気汚染が相当深刻な場合を除いては、規制が機能しない。このように要件を絞り込んだ背景には、道路交通法の公物警察法としての性質があるのではないと思われる*2。これに対し、道路法46条の交通規制は、「交通の危険を防止するため」という以上に具体的な要件を定めているわけではない。道路法の公物管理法としての性質を重視すると、このことは、道路本来の効用を最大化するためであれば、幅広い交通規制を実施しようという趣旨を示しているのではないか。具体的には、①自動車排ガス対策が道路本来の効用を最大化するための作用であり、かつ、②自動車排ガス対策としての交通規制を道路法46条が排除していないことができれば、道路交通法に基づく交通規制の要件を充足しない場合にも、道路管理者は自動車排ガス対策として交通規制を実施できよう。

このうち、①については、すでに本稿2-1で検討したとおり、時代の変化を重視して、道路法の趣旨に環境保全への配慮が含まれると考えれば、自動車排ガス対策が道路本来の効用を最大化するための作用であると整理することも可能である。ただし、そうであるとしても、自動車排ガス対策としての交通規制を道路法が否定していれば、道路管理者は交通規制を実施できないわけであり、ここで②が問題となる。道路法46条にいう「交通の危険」について、行政実務は、既述のとおり、道路自体に物的瑕疵が生じている場合を指すという解釈を採用しており、自動車排ガスによる大気汚染がそこに入り込む余地はない。しかし、このような行政実務に対しては、「(環境基本法16条に基づく)環境基準が存在する以上は、基準の要請に応える交通規制を道路管理者が実施できるはずだ」という批判が、従来から存在していた¹⁴⁾。この批判の根拠は明確ではないが、おそらく、道路法の趣旨に環境保全への配慮が含まれるという理解を前提に「交通の危険」という文言を多義的に捉え、「自動車排ガスによる大気汚染が原因で環境基準を達成できない状態」も「交通の危険」に含まれると解釈したのであろう。そうすると、この批判が妥当であるか否かは、道路法の趣旨をどのように理解するかによって依存することになる。結果的には、①が肯定されれば、自動的に②も肯定されることになり、道路管理者は自動車排ガス対策として交通規制を実施できることになろう。

3-3 道路管理者が用いる行政手法の限界

最後に、現行道路法制の下で、自動車排ガス対策のために道路管理者がどのような行政手法を用いることができるのかという論点を検討しよう。道路管理者の自動車排ガス対策として想定されるもののうち、道路構造対策や交通規制については、道路法の明文で行政手法が規定されているため、問題が生じることは考えにくい。他方で、交通需要マネジメントについては、道路管理者が利用する行政手法を道路法制は明らかにしていないため、どのような行政手法を利用できるのかという問題が生じる。

この点につき、道路法制は、法律の明示がある場合にのみ道路管理作用としての公権力の発動を認めるという、いわゆる制限列举主義の立場を採用したと推定されている¹⁵⁾。先に検討した交通規制の場合には道路法46条という根拠規定が存在したが、交通需要マネジメントの場合には、施策実施の手掛かりとなる根拠規定が道路法制に存在しない。そのため、道路管理者が、権力的行政手法を用いて交通需要マネジメントを行うことは難しい。

加えて、法治主義の要請からは、少なくとも経済的ディスインセンティブを課す行政手法を用いるには、法律の根拠を要するはずである。道路利用者に対して料金を課すロードプライシングは、法律の根拠なしに行うことは不可能であろう。

以上の検討を踏まえると、現行道路法制の解釈論として、経済的手法を利用して交通需要マネジメントを実施することは困難である。交通需要マネジメントの中でも、パークアンドライドのように、経済的手法を用いずに、かつ現行道路法制の枠内で実施可能なものもあるが、そのようなものについても、施策の狙いを達成するためには、経済的手法を利用することが有効である。自動車利用者を公共交通機関へと誘導するためには、駐車場を整備するだけでなく、公共交通機関の運賃割引や駐車場料金の差別化を並行して実施すべきであろう。結局、交通需要マネジメントについては、利用できる行政手法に限界があり、そのことが施策実現の足枷になっていると考えられる。

4. 道路法制の見直しに向けて

本稿3章の検討を踏まえると、現行道路法制の解

*2 この点、ドイツにおいても、交通官庁による交通規制は、警察作用という性格を踏まえ、かなり危険が具体化しない限り実施できないと解される傾向にある。参考文献13)参照。

積論に基づいて道路管理者が自動車排ガス対策を実施していくことも不可能ではないが、行政実務の動向や解釈論上の限界を踏まえると、環境保全の観点からは立法論的な対応が望まれる。他方で、立法裁量にも限界があるという意味では、立法論的対応の可能性を吟味する必要がある。そこで、以下では、

- (1)環境保全への配慮は道路管理者の役割なのか
- (2)道路管理者は自動車排ガス対策においてどのような役割を求められているのか
- (3)道路管理者はどのような行政手法を利用できるのか

という観点から、道路法制の見直しへ向けた検討をしていこう。

4-1 道路法の守備範囲と環境保全

環境保全の観点から道路法制の見直しを行うにあたって、何よりもまず検討すべきは、道路管理者の果たすべき役割に環境保全への配慮が含まれるのかということである。実定法にはそれぞれ根拠となる基礎理論があり、各実定法の守備範囲や他の法律との役割分担を画定しているはずである。道路法の守備範囲に環境保全への配慮が含まれないとすれば、自動車排ガス対策に消極的な道路管理者の行政実務を覆すことは立法論的にも不可能となる。

道路法の基礎となっているのは、いうまでもなく公物管理法の一般理論であり、公物管理権の内容が公物管理法の守備範囲を画定することになる。そこで、公物管理権の根拠に関する学説の動向を検討してみると、従来の通説的見解は、「公物管理権は所有権とは別の公物に対する包括的管理権能であり…公物法(実定法又は慣行)の定めによって与えられる」と主張している¹⁶⁾。しかし、この見解は、公物管理権の根拠を実定法の規定に求め、実定法の規定が存在しない場合には慣行に求めるというだけであり、「公物管理権がなぜ実定法上認められるのか」に関わる説明としては説得力を欠く。

そこで、ある有力な学説は、行政主体が有する公物の所有権その他の権原に公物管理権の根拠を求めている(塩野説)¹⁷⁾。私有公物については、所有権に公物管理権の根拠を求めることはできないが、このような場合にも公物の利用権が行政主体には認められているはずであり、それに基づいて公物管理権が認められるというわけである。そして、公物の所有権、利用権の内容は公物の目的に拘束されるはずで

あり、公物管理権の内容はそこから導かれることになる。また、有力な学説の中には、公物管理権の究極的根拠は公物が有する本来の公共性にあるという見解もある(磯部説)¹⁸⁾。この見解によれば、行政主体の有する権原が何であれ公物は公物として存在するはずであり、私法上の権原からは区別された「公共性」が公物管理権の根拠となって、公物管理権の内容を導くことになる。

そうすると、塩野説では「道路の目的」、磯部説では「道路の公共性」が道路管理権の内容を画定し、道路法の守備範囲を決めることになる。両説では公物管理権の内容を導き出すプロセスが異なるが、「公物の目的」と「公物の公共性」の内容は重複しているため、公物管理権の内容はどちらの説を採用しても変わらない。そこで、本稿では、両説の優劣に深入りすることは避け、「道路の目的」ないし「道路の公共性」(以下、両者を総称して道路の公共性という)の内容に環境保全が包摂されるのか否かを検討することにしたい。このことが肯定されれば、道路法の守備範囲にも環境保全への配慮が含まれることができる。

それでは、道路の公共性とはどういうことなのだろうか。この点、交通経済学には、「居住空間と道路の関係は部屋と廊下の関係であり、部屋を快適にするための手段が廊下なのだから、廊下(道路)が部屋(居住空間)に負荷をかけてはならない」という発想がある¹⁹⁾。この発想を取り入れて考えれば、道路の公共性を基礎づけるのは、「道路事業により居住空間に生じる損害防止費用を行政が負担しても、なお残る社会的需要」であるということができ*³。すなわち、環境保全の観点からいえば、道路の供用によって生じる自動車排ガス被害等の外部不経済を内部化しても、なお道路が効用をもたらす場合のみ、道路の公共性を認定できるということである。そうすると、道路の公共性の内容として環境保全を包摂することは、むしろ必要不可欠になる。

裁判例の動向も、この見解を後押しする。自動車排ガス被害につき道路管理者の責任を認定した諸判決²¹⁾によれば、道路管理者は、道路建設時点で自動車排ガス被害の危険性を回避する手段を取るべきであり、かつ、それが不可能もしくは無意味であれば、走行車両数を削減するための措置を取るべきである。ここからは、道路の設置管理に際して、環境保全への配慮が法的に要請されていると理解することも可能であろう。また、道路建設の是非をめぐり、事業

* 3 同様の指摘として、参考文献20) 参照。

認定等の違法性が争われた判決によれば、道路建設に関わる道路管理者の行政裁量には限界があり、道路法に環境配慮文言がなくても、道路管理者には条理上の環境配慮義務がある²²⁾。ここからは、道路建設にあたって考慮された環境配慮レベルが、道路供用開始後に達成されていないことになれば、当然、道路管理者の責任が問われることになろう。

以上の検討を踏まえると、環境保全が道路法の守備範囲に含まれることは明白である。道路法制の見直しにあたっては、まずは、道路法の目的規定に環境保全への配慮を明記することが重要であろう。目的規定の導入によって、道路管理者の関わるあらゆる施策に環境保全への配慮が要請されることになるはずである。その結果、自動車排ガス対策についても、道路法上の規定を自動車排ガス対策として利用できる可能性があれば、道路管理者は必ず当該規定の活用を検討すべきことになろう。

4-2 道路管理者の役割

道路管理作用は道路本来の効用の最大化を目的とするという性質をもつが、本稿4-1の検討を前提にする限り、道路本来の効用は、環境保全に配慮した上での交通の発達ということになるはずである。そうすると、道路の設置管理に関わるあらゆる自動車排ガス対策は、道路管理者の役割であるとも考えられる。ただし、他の行政機関との権限競合が生じる場合には、両者の役割分担が問題になる。そこで、以下では、本稿3-2で検討した交通規制を例に、この問題に関わる立法論的対応を検討してみよう。

すでに述べたとおり、理論的には、道路法に基づく交通規制と道路交通法に基づく交通規制は、各々が独立の効力を有する。しかし、各々の観点から独立して両者の規制を実施すると、二重規制となる場面が生じてしまい、無意味な行政活動を増やすとともに国民に過重な負担を課すことになりかねない。他方で、現在の行政実務のように、自動車排ガス対策としての交通規制はもっぱら道路交通法に基づいて実施されるということになると、大気汚染が相当深刻でない限り交通規制を実施できず、環境保全への配慮という観点からは適切な道路管理を達成できないことになってしまう。

ここからは、第一に、現行法制度の枠組を踏まえて道路管理者と都道府県公安委員会の役割分担を明確にする必要がある。現行法上、自動車排ガス対策としての交通規制を明文で認めているのは、道路交通法のみである。そのため、道路交通法に基づく交

通規制の権限発動要件を充足している場面では、道路法に基づく交通規制を実施すべきではない。自動車排ガス規制としての交通規制を統一的に実施するためには、国会が都道府県公安委員会に与えた交通規制権限を尊重する必要がある、道路管理者が都道府県公安委員会に対して補充的な立場に立つことを道路法に明示すべきである。

ただし、道路交通法に基づく交通規制の権限発動要件を満たさない場面も当然出てくるはずである。そこで、第二に、道路法の趣旨を踏まえて、道路法に基づく交通規制をどのような要件の下に認めるべきかを規定しておく必要がある。道路管理作用は、環境保全に配慮した上での交通の発達を最大化するためのものであり、道路法に基づく交通規制も、そのために必要な限りで実施すべきであろう^{*4}。道路法には、具体的な権限発動要件を規定すべきであり、その候補としては、「環境保全への配慮を示す基準（環境基準など）の未達成」が考えられる。

なお、道路交通法に基づく交通規制の権限発動要件を充足するか否かが不明確な、いわゆる限界事例については、本稿3-2でふれた道路管理者と都道府県公安委員会の協議規定が活用されることになろう。また交通規制以外の場面で、道路管理者と他の行政機関との権限競合が生じる場合にも、上記の検討と同様の思考の下で、行政機関間の役割分担を明確にしておくことが望ましいものと思われる。

4-3 行政手法の整備

本稿3-3で検討したとおり、交通需要マネジメントについては、利用できる行政手法が道路法制に規定されていない。このような場合、立法論としては、必要な行政手法の根拠規定を道路法制に整備していけばよいことになるが、立法裁量には限界があり、必ずしも無条件に規定の整備が認められるとは限らない。

この点、とりわけ問題となるのが、ロードプライシングのように経済的ディスインセンティブを課す行政手法である。というのも、道路法には「道路無料公開原則」が存在するといわれており、そもそも道路利用に対して課金することは原則として認められていないとされているからである²⁴⁾。そこで、以下では、ロードプライシングを例に、根拠規定の立

*4 両者の役割分担につき、道路警察法の優位が原則化されているドイツにおいても、道路管理法に基づく交通規制を一律に禁止しているわけではなく、両者の併存を禁止しているだけである。参考文献23) 参照。

法化の適否を検討してみよう。

道路無料公開原則の基礎には、道路が一般財源を充当して整備されるべき公共財であるという考え方がある。国民の税金を利用して国民のために整備した道路は、無料で一般交通の用に供されるべきだというわけである。そうすると、ロードプライシングのように、大気汚染に対する原因者負担金という形であっても、一般財源を充当して整備された道路について道路利用者から料金を徴収することは、道路無料公開原則の趣旨に反する。

しかし、道路無料公開原則の基盤はきわめて脆弱なものであると言わざるを得ない。というのも、道路については、公共財の条件たる非排除性と非競合性が既に成立していないからである。まず、非排除性とは、道路利用者全員を捕捉して課金することが困難であることを指すが、現在では、ETCシステムなど科学技術の発達によって、容易に道路利用者を特定できる。次に、非競合性とは、道路利用者が増えても他者の便益が減らないことを指すが、現在、特に大都市圏では道路渋滞が慢性化しており、非競合性を前提とすることはできない。

そのため、一般財源を充当して整備された道路についても、道路の無料公開の結果、外部不経済が発生している場合には、原因者負担という形でそれを是正することが許容されるのではないだろうか。本稿4-1で検討したように、外部不経済を内部化してもなお残る社会的需要が道路の公共性を基礎づけているのであれば、大気汚染に対する原因者負担金という性格を持つロードプライシングは、道路法の趣旨にも合致しているといえよう。

以上の検討を踏まえると、ロードプライシングの根拠規定を道路法制に整備することも、特段問題ないものと思われる。ただし、いうまでもなく、実際に根拠規定を整備する際には、他の道路法規定との整合性、他の法制度との整合性、さらには憲法との整合性に留意する必要がある。もちろんこのことは他の行政手法の根拠規定を整備する場合にも当てはまるわけであり、それぞれの場面に応じたきめ細かい検討が必要になるといえよう。

5. 結び

本稿では、環境保全に資する道路法制の構築へ向けた一つの前提作業として、自動車排ガス対策に素材を限定して道路法制のあり方を検討してきた。ここで、本稿で得られた知見を整理しておこう。

(1)道路法制定当時と現代とで社会構造が変化していることを重視すれば、道路法の趣旨に環境保全への配慮を読み込むことは可能であるが、現在の行政実務はそのような道路法解釈に消極的である(3-1)。道路法の守備範囲に環境保全への配慮が含まれることは明白であり、道路管理者が積極的に自動車排ガス対策を実施していくためには、環境保全への配慮を道路法の目的規定に明文で位置づける必要がある(4-1)。

(2)道路管理者の権限が他の行政機関の権限と競合する場合にも、道路管理者は道路法制の観点から独自に自動車排ガス対策を実施できる(3-2)。ただし、現行法において競合する権限を調整する規定はなく、現行法制度の枠組みを踏まえて各行政機関間の役割分担を明確化し、道路法の趣旨を踏まえて道路管理者の役割を具体化する必要がある。交通規制については、道路管理者が都道府県公安委員会に対して補充的な役割に立つこと、道路交通法に基づく交通規制が実施されない場面では環境基準の未達成等を要件に道路管理者が交通規制を実施できることを、道路法に明文化するべきである(4-2)。

(3)自動車排ガス対策のために道路管理者が利用できる行政手段は、道路法制に規定がない限り、非権力的なものに限定される(3-3)。そのため、権力的行政手法を用いて新たな自動車排ガス対策を実施するためには、必要な行政手法の根拠規定を道路法制に整備する必要があるが、その際には、立法裁量の限界に注意を払う必要がある。ロードプライシングについては、道路無料公開原則との関係が問題になるが、同原則の基盤は強固なものではなく、外部不経済に対する原因者負担金として課金の性格を位置づければ、ロードプライシングは道路法の趣旨にも合致するため、根拠規定を整備することは可能である(4-3)。

こうして、本稿では、以上のような立法措置を検討すべきであるという結論が得られた。しかし、これらの立法措置がすべて実現し、道路管理者が積極的な自動車排ガス対策を実施したとしても、それだけで自動車排ガスによる大気汚染が改善されるとは限らないということを、最後に指摘しておきたい。

例えば、本稿で取り上げたいずれの施策も、自動車総量や自動車走行量を確実に削減するものではなく、施策実施地域以外の道路渋滞を悪化させる可能性がある。ある地域で大気汚染が緩和されても、他

の地域で新たな自動車排ガス被害が生じかねないというわけである。施策実施にあたっては、綿密なシミュレーションを行い、当該施策が自動車排ガス対策として有効であることを証明する必要がある。

このように、道路管理者の自動車排ガス対策を実効的なものにしていくには、道路法制に外在する障壁が依然として存在している。今後、道路法制の見直しと並行して、これらの障壁が取り除かれていくことを期待したい。

参考文献

- 1) 国土交通省道路局道路交通管理課訟務係「道路管理者の行う道路環境対策と大気汚染訴訟判決の問題点」『法律のひろば』56巻6号、P. 38、2003年
- 2) 最判平7・7・7民集49巻7号P. 1870
- 3) 立川裕隆「道路公害と環境法制」『法律のひろば』56巻6号、P. 42、2003年
- 4) 東京都環境局自動車公害対策部交通量対策課HP <http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/jidousya/kotsuryo-taisaku/london1.html> (2010年5月5日)
- 5) 前掲論文1)、pp. 37-40
- 6) 磯部力「公物管理から環境管理へー現代行政法における《管理》の概念をめぐる一考察」松田保彦他編『国際化時代の行政と法』良書普及会、P. 43、1993年
- 7) 塩野宏「国土開発」山本草二他『未来社会と法』筑摩書房P. 117以下、1976年
- 8) 小高剛「道路行政と都市環境」日本土地学会編『土地問題双書2 転機に立つ土地収用・交通公害』有斐閣、P. 149、1974年
- 9) 前掲論文6)、P. 45
- 10) 道路法令研究会編著『改訂4版 道路法解説』大成出版社、pp. 7-8、2007年
- 11) 同上書、P. 321
- 12) 大橋洋一『行政法学の構造的変革』有斐閣、P. 228、1996年
- 13) 山田洋『道路環境の計画法理論』信山社、P. 50、2004年
- 14) 前掲論文8)、P. 160
- 15) 小高剛「道路空間の機能回復と道路管理権」都市問題研究38巻4号、pp. 39-40、1986年
- 16) 原龍之助『公物・营造物法〔新版〕』有斐閣、P. 219、1974年
- 17) 塩野宏『行政法Ⅲ〔第3版〕』有斐閣、P. 333、2006年
- 18) 前掲論文6)、P. 46
- 19) 英国運輸省編『都市の自動車交通－イギリスのブキャナン・レポート』鹿島研究所出版会、pp. 41-42、1965年
- 20) 大塚直、宇賀克也「国家賠償法－民法との対話」宇賀克也他編『対話で学ぶ行政法』有斐閣、P. 190、2003年
- 21) 東京大気汚染訴訟一次第一審判決（東京地判平14・10・29判時1885号P. 23）、名古屋南部大気汚染訴訟一次第一審判決（名古屋地判平12・11・27判時1746号P. 3）、尼崎大気汚染訴訟第一審判決（神戸地判平12・1・31判時1726号P. 20）、西淀川大気汚染訴訟二次～四次第一審判決（大阪地判平7・7・5判時1538号P. 17）等
- 22) 日光太郎杉事件控訴審判決（東京高判昭48・7・13判時710号P. 23）、圏央道あきる野IC事件第一審判決（東京地判平16・4・22判時1856号P. 32）等
- 23) 前掲書12)、P. 230
- 24) 北村喜宣『行政法の実効性確保』有斐閣、P. 24、2008年