

ドイツのディーゼル走行規制と EU 法

高 田 実 宗

- I. はじめに
- II. EU 排ガス基準の強化
- III. イミッション防止の要請
- IV. 従前の交通規制と課題
- V. 新たな走行規制の検討
- VI. 環境訴訟の展開
- VII. おわりに

I. はじめに

(1) ディーゼルは死んだ。連邦行政裁判所が止めを刺した。この 2018 年 2 月 27 日の判決¹ は、ディーゼル車の走行規制 (Dieselfahrverbot) を一部容認し、その終焉を決定づけた。欧州では、一連の排ガス不正事件 (Abgasskandal) が明るみに出るまで、好燃費のディーゼル車は人気を博してきたのだが。

燃料費の節約志向、地球温暖化問題への対応から、わが国の自動車メーカーは、ハイブリッド車 (Hybridfahrzeug) の生産・販売に力を入れ、その世界市場を牽引してきた。これに対して、その国際競争に遅れをとったドイツの自動車メーカーは、ディーゼル車を前面に押し出す戦略に打って出た。すなわち、ディーゼル車は、ガソリン車に比べ、二酸化炭素の排出量

九八

1 BVerwG, Urt. v. 27. 2. 2018, NVwZ 2018, S. 883ff. ; BVerwG, Urt. v. 27. 2. 2018, NVwZ 2018, S. 890ff.

が少なく、これがクリーンディーゼル (Sauber-Diesel) という宣伝文句の所以である。

ところが、その一方、ディーゼル車は、より多くの窒素酸化物 (NOx) や浮遊粒子状物質 (PM) を排出 (Emission) するため、欧州では、それによるイミッション (Immission) が深刻な大気汚染として社会問題化した。もちろん、EU は、自動車交通に基づく大気汚染への対策として、排ガス基準 (Abgasnorm) を設け、これを段階的に厳格化してきた²。もっとも、そうした排ガス基準を満たした新型のディーゼル車のみが世に出回ることとなる一方、従前の基準しか満たしていない旧型車も依然として走り回り、なかなか思うように大気汚染に係るイミッションの改善が進まずにいたっただけである。

(2) いくら排ガス基準を厳しくし、それを満たした新型車のみが市場へ投入されるにせよ、大気汚染の元凶である旧型車の走行が規制されなければ、大気汚染の劇的な改善は見込めまい。そこで、大気汚染対策の切札として、ディーゼル車の走行規制が話題に上ってきた。周知のとおり、わが国では、首都圏の自治体を中心となり、ディーゼル車の走行規制が実施されてきた³。例えば、東京都は、2000年に「都民の健康と安全を確保する環境に関する条例」を制定し、2003年から排出基準を満たさないディーゼル車の乗り入れを禁止した⁴。

なお、いわゆる自動車 NOx・PM 法⁵は、こうした東京都の先駆的な動

2 Christin Mielke/ Eckhard Pache/ Roda Verheyen, in: Hans-Joachim Koch/ Ekkehard Hofmann/ Moritz Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 5. Auflage, 2018, § 14 Rn. 51.

3 大塚直『環境法 [第3版]』(2010年)346頁。

4 柳憲一郎「東京都の環境確保条例におけるディーゼル規制」環境法研究 27号(2002年)32頁以下。平林宣広「東京都におけるディーゼル車対策(1) — 『ディーゼル車 NO 作戦』から環境確保条例の制定へ —」資源環境対策 39巻3号(2003年)89頁以下。平林宣広「東京都におけるディーゼル車対策(2) — 『ディーゼル車 NO 作戦』から環境確保条例の制定へ —」資源環境対策 39巻5号(2003年)97頁以下。

5 自動車から排出される窒素酸化物及び粒子状物質の特定地域における総量の削

きに背中を押され、従前の自動車 NOx 法を名称も含めて改正する形で、2001 年に制定され、車種規制を講じている⁶。すなわち、同法が定める窒素酸化物と浮遊粒子状物質の排出基準を満たさない自動車は、対策地域内において、車検制度が担保となり、登録することができない⁷。もともと、流入車対策を含む走行規制について、この法律は規定しておらず、その根拠は、あくまで先に触れたような各自治体の条例に求められる。

(3) 他方、ドイツでも、すでにディーゼル車を対象とした走行規制が存在してきた。すなわち、連邦法令に基づき、所轄官庁は、排ガス基準を満たさない自動車について、市街地への乗り入れを禁止できる⁸。そして、この連邦法令を根拠として、いわゆる環境ゾーン (Umweltzone) が 2006 年から設置されており、旧式のディーゼル車は、こうした環境ゾーンに指定された市街地への乗り入れが禁じられている⁹。

ただし、本文で触れるとおり、EU の排ガス基準が段階的に厳格化されてきた一方、環境ゾーンへの乗り入れが禁止される車両は、当時の排ガス基準に従い、2006 年以降の新車登録が認められない車両のみに限られてきた。換言するならば、EU が排ガス基準を更新してきた一方、ドイツ国内法が認めるディーゼル車の走行規制は、その対象が、当時の旧基準すら満たさない車両に留まり、この新たな基準を満たさない車両には及ばなかった。

(4) とにかく、こうした当時の旧基準を満たす車両は、連邦法令に基づく走行規制に服さないという状況があった。つまり、ドイツの国内法によれば、この当時の旧基準を満たしているディーゼル車は、より厳しい新基

減等に関する特別措置法 (平成 13 年 6 月 27 日法律第 73 号)。

6 環境省・国土交通省「自動車 NOx・PM 法の車種規制について」(2005 年) <https://www.env.go.jp/air/car/pamph/all.pdf> (最終閲覧 2019 年 6 月 6 日)。

7 環境省環境管理局自動車環境対策課「自動車 NOx・PM 法に基づく車種規制について」かんきょう 27 巻 7 号 (2002 年) 31 頁以下。

8 Mielke/ Pache/ Verheyen, in: Koch/ Hofmann/ Reese (Fn. 2), § 14 Rn. 193f.

9 Adolf Rebler/ Alfred Scheidler, Ausnahmen von Fahrverboten in einer Umweltzone, NVwZ 2010, S. 98 (99).

準が EU において用意された後、その新基準を満たしていなくても、市街地に乗り入れることができた。しかし、こうした今となっては旧式のディーゼル車が、大気汚染の改善を妨げた。

冒頭において紹介した連邦行政裁判所の判決は、そのような旧基準は満たすが新基準を満たさないディーゼル車について、連邦法令の根拠を欠くなか、市街地への乗り入れ規制を認めたわけである¹⁰。以下、EU 排ガス基準が強化されていった経過を紹介し(Ⅱ.)、大気汚染に係るイミッション防止法制を概観した上で(Ⅲ.)、それに基づく従前の交通規制について触れたい(Ⅳ.)。その後、ディーゼル車に対する新たな走行規制の検討を論じ(Ⅴ.)、環境訴訟の展開を追っていくこととする(Ⅵ.)。EU 環境法がドイツ行政法に与えた影響、具体的には、権力分立構造の均衡における変化、そして、それが抱える計画法上の課題を示すこと、これが本稿の狙いである。

Ⅱ. EU 排ガス基準の強化

(1) ドイツでは、連邦イミッション防止法¹¹ 38 条が、自動車の環境性能に係る基本規定を置き、道路交通法¹² 6 条に基づく道路交通許可令¹³ 47 条ないし 48 条が、排ガス基準の充足を自動車に要求している。もっとも、この排ガス基準は、EU の排ガス基準に倣って定められている。市街地への乗り入れを禁ずる交通規制は、後で触れるとおり、この排ガス基準に則って実施されるため、以下、その展開を簡単に眺めておこう。

EU は、その前身である EC の時代から、自動車交通が招く大気汚染問

九五 10 BVerwG, NVwZ 2018, S. 883ff.; BVerwG, NVwZ 2018, S. 890ff.

11 Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz - BImSchG) vom 15. 3. 1974 (BGBl. I S. 721).

12 Straßenverkehrsgesetz (StVG) vom 5. 5. 2003 (BGBl. I S. 310).

13 Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) vom 26. 4. 2012 (BGBl. I S. 679).

題に関心を寄せ、排ガス基準を設け、これを時代が下るにつれ厳格化してきた¹⁴。その起源を辿るならば、1970年の型式認証 (Typgenehmigung) 制度を初めて導入した EC 指令¹⁵ および排ガス基準を初めて導入した EC 指令¹⁶ に遡る¹⁷。

この型式認証制度は、EU 指令¹⁸ の下でも引き継がれており、1990年代から現在に至るまで、ディーゼル乗用車については、Euro 1、Euro 2、Euro 3、Euro 4、Euro 5、Euro 6 という段階的に強められた EU レベルの排ガス基準が用意されてきた¹⁹。そして、こうした EU レベルの型式認証制度および排ガス基準は、ドイツでも、道路交通許可令 47 条ないし 48 条による国内法化を経て、その適用がなされている。なお、総重量 3.5 トン以上のトラックやバスについても、EU 指令²⁰ に基づき、Euro I、Euro II、Euro III、Euro IV、Euro V、Euro VI という同様の排ガス基準が定められている。

(2) このような排ガス基準は、型式認証制度および新車登録

14 Hans-Joachim Koch/ Ekkehard Hofmann, in: Hans-Joachim Koch/ Ekkehard Hofmann/ Moritz Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 5. Auflage, 2018, § 4 Rn. 38.

15 Richtlinie 70/156/EWG des Rates vom 6. 2. 1970 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Betriebserlaubnis für Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeuganhänger (ABl. Nr. L 42/1).

16 Richtlinie 70/220/EWG des Rates vom 20. 3. 1970 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Abgase von Kraftfahrzeugmotoren mit Fremdzündung (ABl. Nr. L 76/1).

17 Mielke/ Pache/ Verheyen, in: Koch/ Hofmann/ Reese (Fn. 2), § 14 Rn. 52.

18 Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. 9. 2007 zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge (Rahmenrichtlinie) (ABl. Nr. L 263/1).

19 Mielke/ Pache/ Verheyen, in: Koch/ Hofmann/ Reese (Fn. 2), § 14 Rn. 51.

20 Richtlinie 1999/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. 12. 1999 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Emission gasförmiger Schadstoffe und luftverunreinigender Partikel aus Selbstzündungsmotoren zum Antrieb von Fahrzeugen und die Emission gasförmiger Schadstoffe aus mit Erdgas oder Flüssiggas betriebenen Fremdzündungsmotoren zum Antrieb von Fahrzeugen und zur Änderung der Richtlinie 88/77/EWG des Rates (ABl. Nr. L 44/1).

(Erstzulassung) 制度と紐づけられ、それを満たした車両のみが世に出回る仕組みとなっている。すなわち、自動車メーカーは、1992年7月以降、Euro 1の排ガス基準を満たしたディーゼル乗用車についてしか型式認証を受けることができず、その購入者は、1993年1月以降、これを満たした車両についてしか新車登録をすることができない。

同様に、Euro 2を満たした車両でなければ、1996年1月以降は型式認証を受けられず、1997年1月以降は新車登録ができない。Euro 3についても、その排ガス基準を満たした車両でなければ、2000年1月以降は型式認証を受けられず、2001年1月以降は新車登録ができなくなった。なお、Euro 3では、PMの排ガス基準が50mg/km、NOxの排ガス基準が500mg/kmであった。

その後のEuro 4では、EU指令²¹に従い、PMの排ガス基準を25mg/km、NOxの排ガス基準を250mg/kmとして、それを満たした車両でなければ、2005年1月以降の型式認証を認めず、2006年1月以降の新車登録を認めないこととなった。詳細は後の記述に譲ることとするが、上記Euro 1、Euro 2、Euro 3、Euro 4の排ガス基準を満たさないディーゼル乗用車について、連邦法令は、市街地への乗り入れ規制を実施できるとする²²。

(3) もっとも、EUの排ガス基準は、その後も、EU規則²³に従い、段階的に厳格なものとなっていく。Euro 5では、EU規則²⁴に従って、PMの

21 Richtlinie 98/69/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. 10. 1998 über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Emissionen von Kraftfahrzeugen und zu Änderung der Richtlinie 70/220/EWG des Rates (ABl. Nr. L 350/1).

22 Rebler/ Scheidler (Fn. 9), NVwZ 2010, S. 98 (99).

九三 23 Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. 6. 2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge (ABl. Nr. L 171/1).

24 Verordnung (EG) Nr. 692/2008 der Kommission vom 18. 7. 2008 zur Durchführung und Änderung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von

排ガス基準が 5mg/km、NOx の排ガス基準が 180mg/km となり、これを満たした車両でなければ、2009 年 9 月以降は型式認証を受けられず、2011 年 1 月以降は新車登録が許されない。

さらに、Euro 6 では、EU 規則²⁵に従って、PM の排ガス基準が 4.5mg/km、NOx の排ガス基準が 80mg/km となり、これを満たした車両でなければ、2014 年 9 月以降は型式認証を受けられず、2015 年 9 月以降は新車登録ができなくなった。なお、重量貨物車についても、EU 規則²⁶に基づき、従来の Euro V よりも厳しい Euro VI の排ガス基準が用意され、これを満たした車両でなければ、2013 年 1 月以降は型式認証を受けられず、2014 年 1 月以降は新車登録ができないこととなった。

このように、EU の排ガス基準は、PM に関する厳格化が先行して、NOx に関するものが後から厳しくなっていった。すなわち、先に触れたとおり、ディーゼル乗用車について、PM の排ガス基準は、Euro 4 の段階において 25mg/km であり、Euro 5 の段階において 5mg/km であった一方、NOx の排ガス基準は、Euro 4 の段階において 250mg/km であり、Euro 5 の段階において 180mg/km であった。そして、NOx の排ガス基準は、Euro 6 の段階になって、80mg/km となっており、この Euro 5 から Euro 6 への更新に際して、とりわけ NOx の排ガス基準が、大幅に厳しくなったことに注目されたい²⁷。

leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge (ABl. Nr. L 199/1).

25 Verordnung (EU) Nr. 459/2012 der Kommission vom 29. 5. 2012 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 der Kommission hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 6) (ABl. Nr. L 142/16).

26 Verordnung (EG) Nr. 595/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. 6. 2009 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen und Motoren hinsichtlich der Emissionen von schweren Nutzfahrzeugen (Euro VI) und über den Zugang zu Fahrzeugreparatur- und -wartungsinformationen, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 und der Richtlinie 2007/46/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinien 80/1269/EWG, 2005/55/EG und 2005/78/EG (ABl. Nr. L 188/1).

(4) 以上のとおり、EU は、自動車交通に起因する大気汚染への対策として、排ガス基準を段階的に厳格化してきた。そして、自動車メーカーは、こうした EU の排ガス基準を満たした自動車を生産するため、その技術改良に努めてきた。ただし、とりわけ、NO_x に係る排ガス基準は、当時の技術水準に照らせば、相当に厳しく、それを達成できるような新型車両の開発および生産は、高度な技術を必要とし、かつ、大きなコストを伴った。

そのような背景から、排ガス測定時に不正な操作が行われ、本当は上記の排ガス基準を満たしていないにもかかわらず、それを満たしたことに書類上されたディーゼル車が、世に出回ったわけである²⁸。この排ガス不正事件を受けて、クリーンディーゼル化の限界が露わとなり、ディーゼル車からの脱却に向けて大きく舵が切られることとなった。さらに、冒頭において触れた連邦行政裁判所の判決²⁹が、このディーゼル終焉の動きに追討ちをかける。その結果、電気自動車 (Elektromobilität) へのシフトが世界的な潮流となっていく³⁰。

Ⅲ. イミッション防止の要請

(1) 自動車は、大気汚染物質を撒き散らす排出源 (emissionsbezogene Quelle) の一つであることから、先に見たとおり、その抑制を図るための排ガス基準が設けられてきた。他方、そのイミッションに着目した大気質 (immissionsbezogene Luftqualität) の改善に向けても、各種の手立てを講じる必要がある。とりわけ、都市部の道路においては、自動車交通が集中

九一 27 Anna Perchermeier, Die neuen EU-Abgasvorschriften für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge zum besseren Schutz von Umwelt und Gesundheit, ZUR 2018, S. 268 (269).

28 Kurt Faßbender, Der Dieselskandal und der Gesundheitsschutz, Zugleich ein Beitrag zur Zulässigkeit von Fahrverboten für Dieselfahrzeuge, NJW 2017, S. 1995 (1996).

29 BVerwG, NVwZ 2018, S. 883ff.; BVerwG, NVwZ 2018, S. 890ff.

30 拙稿「電気自動車の普及促進策と法的課題」一橋法学 17 巻 2 号 (山田洋先生退職記念号) (2018 年) 163 頁以下。

するため、大気汚染に係るイミッションの悪化が深刻である。

そもそも、大気汚染物質の排出源は、自動車に限らない。工場や発電所からの排煙、事業所や家庭における暖房器具の使用など、その排出源は多岐にわたり、それらが与えるイミッションへの影響は広範囲に及ぶ。したがって、ある特定の排出源のみを対象とした措置を講ずるだけでは、大気汚染に係るイミッションの改善は期待できない。

さらに、ある排出源に対して、単一の措置を講ずれば、それで足りるという単純な問題でもない。例えば、都市部の大気汚染を改善するためには、本稿が扱う交通規制の他、バイパスの建設や公共交通網の拡充といった複数の措置を組み合わせせた対策が必要であろう。そこで、こうした複合的な措置を盛り込んだイミッション防止計画を策定し、それに基づく統合的な対策を講じる必要性が叫ばれてきた。

(2) EU は、こうしたイミッション防止計画に基づく統合的な対策を実施すべく、その法整備に早くから力を入れてきた³¹。すなわち、1996 年に大気質の枠組みに関する EU 指令 (Luftqualitätsrahmenrichtlinie)³² を定め、これに基づく四つの EU 指令 (Tochtrichtlinien)³³ が、各種イミッションの「限界値 (Grenzwert)」を定める。そして、この限界値を超過した大気汚染が生じている場合には、その解消に向けた措置を盛り込んだ計画の策定が加盟国に義務付けられた。

31 Koch/ Hofmann, in: Koch/ Hofmann/ Reese (Fn. 14), § 4 Rn. 25ff.

32 Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27. 9. 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität (Abl. Nr. L 296/55).

33 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, Kadmium, Quecksilber, Nickel und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe in der Luft (ABl. Nr. L 23/3).

こうした EU 指令は、各加盟国における国内法化を経て効果が生じる。ドイツでも、2002 年の改正連邦イミッション防止法³⁴ および第 22 施行令³⁵ により、上記 EU 指令が国内法化された。そして、限界値が超過している場所において、所轄官庁(通常は州政府機関)は、限界値の達成を図る措置を盛り込んだ計画の策定をしなければならないこととなった(連邦イミッション防止法 47 条)。

その後、先に触れた大気質の枠組みに関する EU 指令およびイミッションに関する限界値を定めた四つの EU 指令は、2008 年に「大気質指令 (Luftqualitätsrichtlinie)」と呼ばれる EU 指令³⁶ へと一本化される。ドイツでも、これが 2010 年の改正連邦イミッション防止法³⁷ および第 39 施行令³⁸ によって国内法化され、できる限り早期に (so kurz wie möglich) 限界値が達成できる措置を、計画に盛り込まなければならないこととなった(連邦イミッション防止法 47 条 1 項 3 文)。そして、こうしたイミッション防止計画は、「大気清浄化計画 (Luftreinhalteplan)」という名称に統一された³⁹。

(3) この大気清浄化計画は、先に触れたとおり、イミッションが限界値を超えている場合に策定される。そして、この計画が描く各措置の実施によって、そうしたイミッションは、限界値を達成できる程度に落ち着く

34 Siebtes Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 11. 9. 2002 (BGBl. I S. 3622).

35 Zweiundzwanzigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 11. 9. 2002 (BGBl. I S. 3626).

36 Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. 5. 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl. Nr. L 152/1).

八
九 37 Achstes Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 31. 7. 2010 (BGBl. I S. 1059).

38 Neununddreißigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 2. 8. 2010 (BGBl. I S. 1065).

39 Reinhard Sparwasser/ Rüdiger Engel, Aktionspläne des Luftreinhalte- und Lärmschutzrechts im Spannungsfeld zwischen deutschem und europäischem Recht, NVwZ 2010, S. 1513 (1513).

ことが想定されていた。例えば、NO₂ のイミッションについては、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ず、さらに年間平均値が 40 $\mu\text{g} / \text{m}^3$ を超えてはならない (第 39 施行令 3 条)。また、PM₁₀ のイミッションについては、24 時間平均値が 50 $\mu\text{g} / \text{m}^3$ 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 $\mu\text{g} / \text{m}^3$ を超えてはならない (第 39 施行令 4 条)。

このように、EU 法の要請を踏まえ、ドイツでは、大気汚染のイミッションについて、野心的な (ambitioniert) 限界値が設定されており、この限界値を下回る程度に、綺麗な空気を市民が享受できる建前となっていた⁴⁰。くり返しになるが、こうした限界値を超えた大気汚染が生じている場合には、大気清浄化計画の策定が義務付けられ、できる限り早く限界値を達成するための統合的な対策が実施される運びとなる。

(4) もっとも、このような EU が設定した大気汚染に係るイミッションの限界値は、とりわけ、自動車交通が集中する都心部において、その達成への道のりが険しいものであった。さらに言えば、限界値の遵守を早急に図る効果的な措置は、交通規制をはじめ、市民に負担を強いることとなるため、そうした措置を盛り込んだ計画の策定は、政治的な合意形成が得にくく、難航を極めた⁴¹。

その結果、大気清浄化計画それ自体は策定されていても、計画に効果的な措置が盛り込まれておらず、遅々として限界値を達成できない都市の姿が露わとなり、それは相次ぐ環境訴訟の提起に象徴されよう。もちろん、そうした都市では、以下に見る環境ゾーンの設置をはじめ、さまざまな対策が講じられてはきた。しかし、そうした従前からの対応策は、PM₁₀ のイミッション削減について、ある程度の成果は上げたものの、NO₂ を含め

40 Sparwasser/ Engel (Fn. 39), NVwZ 2010, S. 1513 (1513).

41 Remo Klinger, Umweltzonen in deutschen Großstädten - Rechtsfragen der 35. Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, NVwZ 2007, S. 785 (785). ; Michael Brenner, Klagen im Zusammenhang mit Umweltzonen, DAR 2008, S. 260 (260ff.).

た総合的なイミッションの改善効果としては、上記の要請を満たすに足りるものではなかったわけである。

IV. 従前の交通規制と課題

(1) くり返しになるが、とりわけ交通が集中する都市部においては、先に触れた限界値を超過する深刻な大気汚染が生じてきた。このため、そうした都市においては、大気清浄化計画が策定され、その対策として、種々の交通施策が打たれている。ただし、さまざまな交通施策が講じられてきたものの、実際のところ、大気汚染の改善に劇的な効果をもたらす施策は限られていた。

そんな打つ手が限られている状況の下、大気汚染の改善を図る目玉として、大気清浄化計画に盛り込まれた交通施策が、いわゆる環境ゾーンの設置であった⁴²。すなわち、大気汚染物質の排出量が少ない自動車にステッカー (Plakette) を付与し、それが貼られていない車両の乗り入れを制限する面的な (flächendeckend) 交通規制である⁴³。以下、この従前から連邦法令によって認めてきた代表的な交通規制を紹介していきたい。

(2) そもそも、通常みかけるような、ある路線区間のみを対象とした (streckenbezogen) 交通規制は、警察法たる道路交通法に基づいて実施されている。他方、この環境ゾーンの設置は、そうした危険防御を超えた環境保護を目的とする面的な交通規制であることから、連邦イミッション防止法が法的根拠に据えられている。すなわち、交通規制に係る権限を有する道路交通官庁 (Straßenverkehrsbehörde) は、大気清浄化計画に盛り込まれた交通規制の実施義務を負う (連邦イミッション防止法 40 条 1 項)。

42 Thomas Schröder/ Christian Kullick, Erfolgsmodell Umweltzonen, NZBau 2012, S. 635 (636).

43 Adolf Rebler/ Alfred Scheidler, Umweltzonen als Mittel zur Feinstaubbekämpfung in Innenstädten, UPR 2009, S. 436ff. ; Alfred Scheidler, Die Feinstaub-Plakette zur Kennzeichnung schadstoffarmer Kraftfahrzeuge, NJW 2007, S. 405ff.

環境ゾーンに指定された区域では、自動車の走行が原則として規制されるものの、法規命令が認める一定の自動車については、その例外として、当該区域への乗り入れが可能となる(連邦イミッション防止法 40 条 3 項)。連邦政府は、こうした連邦イミッション防止法に基づく第 35 施行令⁴⁴を 2006 年に発し、先に見た EU の排ガス基準に倣い、当該区域への乗り入れが例外として認められる車両につき定めたわけである⁴⁵。

(3) 環境ゾーンへの乗り入れが許される車両には、乗り入れが禁じられる他の車両から区別するため、ステッカーが付与されており、当該区域への侵入に際しては、それをフロントガラスに貼る必要がある。このステッカーは、赤・黄・緑の三色の用意があり、段階的に強化された EU の排ガス基準に応じて定められている。そして、環境ゾーンの入口には、自動車の進入を禁ずる規制標識に加え、当該ステッカーが貼られた車両は例外とする旨の補助標識が設置されている⁴⁶。

ディーゼル乗用車については、Euro 2 を満たさない車両にはステッカーが付与されず、Euro 2 を満たした車両には赤色のステッカー、Euro 3 を満たした車両には黄色のステッカー、Euro 4 を満たした車両には緑色のステッカーが付与される⁴⁷。なお、PM を取り除くフィルター (Partikelminderungssystem) が装備されているディーゼル車には、1 等級上のステッカーが付与されることとなった。

(4) こうした環境ゾーンを導入する都市は、ベルリン、ケルン、ハノーファーを皮切りに 2008 年 1 月 1 日から姿を現し始め、ドイツ全土に広がっていった⁴⁸。もっとも、環境ゾーンを設置した各都市の実施状況は、画一

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

45 Mielke/ Pache/ Verheyen, in: Koch/ Hofmann/ Reese (Fn. 2), § 14 Rn. 193.

46 Rebler/ Scheidler (Fn. 9), NVwZ 2010, S. 98 (99).

47 同様に、総重量 3.5 トン以上であるディーゼルのトラックやバスについても、Euro II を満たせば赤色、Euro III を満たせば黄色、Euro IV を満たせば緑色のステッカーが付与される。

48 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

的でない。すなわち、どの色のステッカーを貼った車両まで乗り入れを許すかは、各都市の環境ゾーンによって異なる。Euro 2 を満たし赤色のステッカーが貼ってあれば乗り入れできる環境ゾーンもあった一方、Euro 4 を満たし緑色のステッカーを貼った車両でなければ乗り入れできない環境ゾーンも存在し、それは補助標識において表示される。

ただし、当初は、激変緩和措置として、赤色や黄色のステッカーが貼られた車両の進入を認めていた環境ゾーンでも、次第に緑色のステッカーを貼った車両でなければ進入が認められなくなってきており、その規制は段階的に引き上げられてきた。なお、ステッカーを貼らない車両が環境ゾーンへ進入した場合、2014 年 4 月までは 40 ユーロの過料 (Bußgeld) と反則点 (Punkt in Flensburg) 1 点が科されていたが、法令改正⁴⁹を経て、2014 年 5 月より反則点は付かなくなったものの、過料が 80 ユーロに引き上げられている⁵⁰。

このように、連邦法令が従来から認めてきた環境ゾーンと呼ばれる面的な交通規制は、Euro 4 を満たさないディーゼル車を対象としてきた。他方、先に触れたとおり、EU は、その後、より厳しい Euro 5 および Euro 6 という排ガス基準を設定してきた。しかし、この新しい排ガス基準を満たさない車両でも、連邦法令に基づく走行規制が及ばないが故に、環境ゾーンに乗り入れることは可能であり、こうした今となっては旧式のディーゼル車が、大気汚染の改善を阻んだわけである。

ことができる。https://www.umwelt-plakette.de/ (最終閲覧 2019 年 6 月 6 日)。

八五 49 Neunte Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 5. 11. 2014 (BGBl. I S. 3920).

50 Stefan Koch, Feinstaubplakette: Rechtmäßigkeit von Bußgeldern infolge fehlender Übereinstimmung von Kfz- und Plakettenkennzeichen, NZV 2014, S. 385 (386). ; Bundeseinheitlicher Tatbestandskatalog Straßenverkehrsordnungswidrigkeiten, 10. Auflage, Stand: 1. 5. 2014, S. 178/ 1.

V. 新たな走行規制の検討

(1) 前記のとおり、環境ゾーンを設置しても、連邦法令によれば、そこへの乗り入れを規制できた車両は、Euro 3 以下のディーゼル車に限られた。つまり、Euro 4 の排ガス基準を満たしたディーゼル車は、環境ゾーンに乗り入れることができ、こうした車両の走行が大気汚染の改善を妨げた。とりわけ、Euro 6 が要求する NOx の排ガス基準は、従前より大幅に厳しくされた⁵¹ものの、これを満たさない Euro 4 や Euro 5 のディーゼル車が環境ゾーンへ乗り入れることができたために、とりわけ NO₂ に関するイミッションが一向に改善しなかったわけである。

そこで、このような従前から認められてきた交通規制に頼るだけでは、大気汚染の劇的な改善が見込めない現状を踏まえ、より厳しい交通規制の実施に踏み込むことが検討されるようになった。すなわち、Euro 6 を満たさない Euro 4 や Euro 5 のディーゼル車についても、環境ゾーンへの乗り入れを規制し、なるべく早い限界値の達成を目指すという試みである。

(2) こうした新たな走行規制の実現に向けて熱心な動きを見せたのが、バーデン＝ヴュルテンベルク州である。その州都であるシュトゥットガルトの大気清浄化計画は、2006 年に策定され⁵²、その後、2010 年 2 月の第 1 次改訂⁵³、そして 2014 年 10 月の第 2 次改訂⁵⁴を経て、環境ゾーンの設

51 Perchermeier (Fn. 27), ZUR 2018, S. 268 (269).

52 Luftreinhalte-/Aktionsplan für den Regierungsbezirk Stuttgart Teilplan Landeshauptstadt Stuttgart, abrufbar unter: https://rp.baden-wuerttemberg.de/rps/Abt5/Ref541/Luftreinhalteplan/541_s_luft_stutt_massnahmenb_2005.pdf (最終閲覧 2019 年 6 月 6 日).

53 Luftreinhalte-/Aktionsplan für den Regierungsbezirk Stuttgart Teilplan Landeshauptstadt Stuttgart, Fortschreibung des Aktionsplanes zur Minderung der PM10- und NO₂-Belastungen, abrufbar unter: https://rp.baden-wuerttemberg.de/rps/Abt5/Ref541/Luftreinhalteplan/541_s_luft_stutt_aktionsplan.pdf (最終閲覧 2019 年 6 月 6 日).

54 Luftreinhalteplan für den Regierungsbezirk Stuttgart Teilplan Landeshauptstadt Stuttgart, 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplanes zur Minderung der PM10- und NO₂-Belastungen, abrufbar unter: <https://rp.baden-wuerttemberg.de/rps/Abt5/Ref541/>

置をはじめ、より効果が期待できる大気汚染対策を取り入れてきた。ところが、2015年になっても、シュトゥットガルトでは、市街地の観測点において、NO₂に関するイミッションが、限界値の2倍を超える状況にあった。

このようなシュトゥットガルトの状況を踏まえ、その大気清浄化計画に第3次となる改訂を施し、先に挙げた新たな走行規制を盛り込むことが検討されるようになった。もっとも、連邦法令によれば、環境ゾーンへの乗り入れを規制できた車両は、Euro 3以下のディーゼル車に限られていた。そこで、バーデン＝ヴュルテンベルク州政府は、その対象をEuro 4やEuro 5のディーゼル車にも拡大するべく、2016年10月19日の連邦参議院 (Bundesrat) において、連邦法令の改正案⁵⁵を提出したのであった⁵⁶。

しかしながら、この改正案は、実を結ぶに至っていない⁵⁷。さらに、連邦政府は、2016年11月3日および2017年3月10日の連邦議会において、同盟90・緑の党 (Bündnis 90/ Die Grünen) からの質疑⁵⁸に対して、次のような見解を示す。すなわち、現行の連邦法令によれば、環境ゾーンへの乗入れ規制につき、その対象をEuro 4やEuro 5のディーゼル車に拡大することはできない⁵⁹。そして、こうした現行の連邦法令について、連邦政府は、その改正を予定していない⁶⁰。

(3) ここで、環境ゾーンへの乗入れ規制につき、現行の連邦法令に基づき、それが従来どのような手法によって実施されてきたか、改めて確認してお

Luftreinhalteplan/541_s_luft_stutt_massn_2014.pdf (最終閲覧2019年6月6日)。

55 Entwurf einer ... Verordnung zur Änderung der fünfunddreißigsten Verordnung zur Durchführung des BundesImmissionsschutzgesetzes (Verordnung zur Kennzeichnung der Kraftfahrzeuge mit geringem Beitrag zur Schadstoffbelastung - 35. BImSchV).

八三 56 BR-Drs. 617/16.

57 Alfred Scheidler, Verkehrsbeschränkungen aus Gründen der Luftreinhaltung - Eine Betrachtung des § 40 BImSchG unter Einbeziehung der aktuellen Dieseldebatte -, UPR 2018, S. 241 (245).

58 BT-Drs. 18/9771. ; BT-Drs. 18/11255.

59 BT-Drs. 18/10191.

60 BT-Drs. 18/11474.

きたい。その概要を簡単に示すならば、それは補助標識とステッカーの活用である⁶¹。すなわち、くり返しになるが、環境ゾーンの入口には、自動車の進入を禁ずる規制標識に加え、特定のステッカーを貼った車両は例外とする旨の補助標識が設置されていた⁶²。

このステッカーには、三色の用意があり、Euro 2、Euro 3、Euro 4 を満たしたディーゼル車に対して、それぞれ赤色・黄色・緑色が付与されており、Euro 4 を満たしたディーゼル車は、一律に緑色のステッカーを貼ることができた。そして、緑色のステッカーを貼ったディーゼル車は、それが Euro 4 のディーゼル車であろうが、Euro 5 のディーゼル車であろうが、Euro 6 のディーゼル車であろうが、環境ゾーンへの乗入れ規制につき、その対象から外れることとなっていた。

したがって、Euro 6 を満たしたディーゼル車のみならず、環境ゾーンへの乗り入れを可能とするためには、そのようなディーゼル車のみならず、新たなステッカーを用意する必要があるであろう。そして、それを貼った車両が乗り入れ規制の対象から外れる旨の補助標識を新設しなければならないであろう。ただし、このような新たな補助標識およびステッカーの導入は、連邦法令の改正を経なければ実現できないとの考えが強かった⁶³。

だからこそ、先に触れたとおり、こうした新たな走行規制の実現に向けた連邦法令の改正が唱えられてきたわけである。しかしながら、そのような連邦法令の改正は見送られてきた。もっとも、シュトゥットガルトの大気浄化計画について、その 2017 年 5 月に公表された第 3 次改訂案⁶⁴は、

61 Rebler/ Scheidler (Fn. 9), NVwZ 2010, S. 98 (99).

62 Mielke/ Pache/ Verheyen, in: Koch/ Hofmann/ Reese (Fn. 2), § 14 Rn. 193f.

63 Christofer Lenz, Fahrverbote für Dieselfahrzeuge in Umweltzonen trotz grüner Plakette?, NVwZ 2017, S. 858 (862).

64 Luftreinhalteplan für den Regierungsbezirk Stuttgart Teilplan Landeshauptstadt Stuttgart, 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplanes zur Minderung der PM10- und NO2-Belastungen, Entwurf Mai 2017, abrufbar unter: https://rp.baden-wuerttemberg.de/rps/Abt5/Ref541/Luftreinhalteplan/541_s_luft_stutt_LRP_3_FS_Entw.pdf (最終閲覧 2019 年 6 月 6 日)。

上記のような補助標識および新たな青色ステッカー (blaue Plakette) の導入を前提として、Euro 6 未満のディーゼル車に対する走行規制を描き、その 2020 年からの実施を予定した。

(4) ところで、先のとおり、連邦政府は、現行の連邦法令を前提に、環境ゾーンへの乗入れ規制について、その対象を Euro 4 や Euro 5 のディーゼル車に拡大することはできないとの立場を採る。その一方、連邦法令の改正を経なくても、ある路線を対象とした通常の交通規制ならば、Euro 6 未満のディーゼル車を対象にする余地が残るといふ⁶⁵。このように、現行の道路交通法令に基づき、ある路線区間に限って、Euro 6 未満のディーゼル車を対象とした通行規制を講じることは、不可能でない。そして、こうした交通規制の実施を検討した都市として、ハンブルクがある。

ハンブルクでは、その 2012 年に改訂された大気清浄化計画⁶⁶が、環境ゾーンの設置をはじめ、さまざまな大気汚染対策を盛り込み、それらが実行に移されていた。しかしながら、市街地におけるイミッションが限界値を超える状態が続いたため、ハンブルクの大気清浄化計画は、さらなる改訂に迫られた⁶⁷。こうした要請に従い、その第 2 次改訂計画⁶⁸が、2017 年 6 月 30 日に策定され、ハンブルク中心街の道路 2 路線において、Euro 6 未満のディーゼル車に対する通行規制を実施するという内容が盛り込まれたのであった。

65 BT-Drs. 18/10191.

66 Luftreinhalteplan für Hamburg, 1. Fortschreibung 2012, abrufbar unter: <https://www.hamburg.de/contentblob/3744850/f3984556074bbb1e95201d67d8085d22/data/fortschreibung-luftreinhalteplan.pdf> (最終閲覧 2019 年 6 月 6 日).

67 大気清浄化計画の変更を義務付けた判決として、VG Hamburg, Urt. v. 5. 11. 2014, 9 K 1280/13, juris. そして、この確定判決の執行手続において、計画改訂の期限を 2017 年 6 月 30 日とした上で、それが果たされない場合に 5,000 ユーロの強制金を課すと戒告した決定につき、OVG Hamburg, Beschl. v. 14. 2. 2017, 1 So 63/16, juris.

68 Luftreinhalteplan für Hamburg (2. Fortschreibung), abrufbar unter: <https://www.hamburg.de/contentblob/9024022/7dde37bb04244521442fab91910fa39c/data/d-lrp-2017.pdf> (最終閲覧 2019 年 6 月 6 日).

このハンブルクにおいて検討された通行規制は、一方の約 1.6 キロメートルの区間がトラックのみを対象とし、他方の約 580 メートルの区間が乗用車も含めての実施が検討された⁶⁹。もっとも、こうした路線区間を単位としたディーゼル車の通行規制についても、それが法的に許容されるのか、連邦行政裁判所が肯定する判断を下すまで、その実施が留保されることとなった⁷⁰。その後、ハンブルクでは、そうした法的許容性を肯定した 2018 年 2 月 27 日の連邦行政裁判所判決⁷¹を踏まえ、2018 年 5 月 31 日から、上記 2 路線におけるディーゼル車の通行規制が実施されるに至っている⁷²。

VI. 環境訴訟の展開

(1) ところで、大気清浄化計画が策定されても、そこに効果的な手段が盛り込まれず、いつまで経っても環境改善という目的が果たされないのであれば、その計画は絵に描いた餅と化す。別の言い方をすれば、限界値を一向に達成することができない大気清浄化計画は、不完全であるといわざるを得ない。

こうした不完全な大気清浄化計画を持つ都市では、そのような計画の変更を求める一般給付訴訟 (*allgemeine Leistungsklage*) が提起されてきた⁷³。

69 Alfred Scheidler, Rechtsgrundlagen und Voraussetzungen für Dieselfahrverbote in Deutschland, Anmerkung zu den Urteilen des BVerwG vom 27.2.2018 - 7 C 26.16 und 7 C 30.17, UPR 2018, S. 287 (291).

70 Sigrid Wienhues, Dieselfahrverbote in deutschen Städten sind europarechtlich geboten: Zur Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Februar 2018, NordÖR 2018, S. 142 (147).

71 BVerwG, NVwZ 2018, S. 883ff.; BVerwG, NVwZ 2018, S. 890ff.

72 DIESELDURCHFARTSBESCHRÄNKUNG an Max-Brauer-Allee und Stresemannstraße, Informationsblatt, abrufbar unter: <https://www.hamburg.de/contentblob/11119068/2350005b7e80ed0f1ee8417569be94e5/data/d-flyer-diesel.pdf> (最終閲覧 2019 年 6 月 6 日).

73 なお、大気清浄化計画は、行政行為でなく、行政規則に似た (Verwaltungsvorschriften ähnlich) 法的性格を持つため、その変更は、一般給付訴訟の提起によって争われる。

そして、先に論じた新たな走行規制の検討が、このような環境訴訟に強い影響を与えたことは、容易に想像できよう。すなわち、こうした環境訴訟において、ディーゼル車に対する新たな走行規制を盛り込んだ計画への変更を求める主張が展開されるようになった。

(2) このような主張を踏まえ、デュッセルドルフ行政裁判所は、2016年9月13日に、新たな走行規制を盛り込んだ大気清浄化計画への変更請求について、これを認める初めての判決を下す⁷⁴。事件の舞台となったデュッセルドルフでは、2013年に改訂された大気清浄化計画⁷⁵に従い、環境ゾーンの設置をはじめ、さまざまな大気汚染対策が講じられていた。しかし、2015年になっても、ある観測地点において、NO₂に関するイミッションの年間平均値が 59 µg / m³に達しており、こうした限界値を超えるイミッションが生じている状況の改善を目的に、ある環境保護団体が、上記計画の変更を求めて提訴に踏み切った。

判決は、通行禁止の標識に「ディーゼル車」という補助標識を取り付け、Euro 4 や Euro 5 のディーゼル車も含めた走行規制⁷⁶を実施しても、それが連邦法によって排除されているわけではないとして、その法的許容性を説く⁷⁷。こうした補助標識は、道路交通令が認める標識カタログに存在しないものの、州の最上級官庁 (oberste Landesbehörde) が同意 (Zustimmung) するならば、その実施が認められるという理屈である⁷⁸。

もっとも、この判決に対しては、上記のような補助標識を道路交通令が

74 VG Düsseldorf, Urt. v. 13. 9. 2016, NVwZ 2017, S. 899ff.

75 Luftreinhaltplan Düsseldorf 2013 in der Fassung vom 20.12.2012, abrufbar unter: http://www.brd.nrw.de/umweltschutz/umweltzone_luftreinhaltung/pdf/2012_12_18_LRP_Duesseldorf_Endfassung_2013final.pdf (最終閲覧 2019年6月6日)。

76 Remo Klinger, Luftreinhaltplanung und Verwaltungsrechtsschutz: Rechtsanspruch, Vollstreckung, Dieselfahrverbote, ZUR 2018, S. 272 (275).

77 VG Düsseldorf, NVwZ 2017, S. 899 (900f.).

78 Jan Christoph Weise, Verkehrsverbote für Dieselmotorkraftfahrzeuge zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte für Stickstoffdioxid außerhalb von Umweltzonen, I+E 2016, S. 114 (115). ; Felix Koehl, Fahrverbote für Dieselmotorkraftfahrzeuge (zugleich Besprechung von BayVGH vom 27.2.2017 - 22 C 16.1427), ZfSch 2017, S. 424 (426).

用意していないことから、連邦法令に抵触するといった批判が加えられている⁷⁹。すなわち、デュッセルドルフ行政裁判所が示した補助標識を活用する手法は、権限法上の理由から、州や自治体による実施が叶わない⁸⁰。そして、EU 法の要請を満たす計画への変更につき、被告となった州が単独で結果責任(Ergebnisverantwortung)を負うことにつき、懸念が示されている⁸¹。このような見解によれば、Euro 4 や Euro 5 のディーゼル車に対する走行規制を実施するためには、あくまで連邦法令の改正を経ておく必要があるということになる⁸²。

(3) 他方、こうした懸念を踏まえてか、ディーゼル車に対する新たな走行規制について、消極的な司法判断も下されている。ミュンヘン高等行政裁判所の 2017 年 2 月 27 日決定⁸³ が、それであり、以下に見るような執行手続(Vollstreckungsverfahren)の事案である。すなわち、ミュンヘンでは、ミュンヘン行政裁判所が下した 2012 年 10 月 9 日の判決⁸⁴によって、大気清浄化計画の変更が義務付けられており、この判決は確定していた。しかし、その後、計画の第 5 次改訂⁸⁵ および第 6 次改訂⁸⁶を経たにもかかわらず、イミッションが限界値を超える状況が続いたため、先の確定判決

79 Lenz (Fn. 63), NVwZ 2017, S. 858 (860).

80 Michael Brenner, "Blaue Plakette" durch die Hintertür?, Anmerkungen zu einem "kreativen" Urteil des VG Düsseldorf, DAR 2018, S. 52 (54).

81 Bernhard Linnartz, Das Urteil des VG Düsseldorf vom 13.9.2016, Az. 3 K 7695/15 zum Luftreinhalteplan Düsseldorf - Analyse und kritische Auseinandersetzung, UPR 2017, S. 86 (92).

82 Michael Brenner, Einfahrverbote in Düsseldorf und Stuttgart? Einige rechtliche Klarstellungen, DAR 2018, S. 71 (72).

83 VGH München, Beschl. v. 27. 2. 2017, NVwZ 2017, S. 894ff.

84 VG München, Urt. v. 9. 10. 2012, ZUR 2012, S. 699ff. ; Anm. Remo Klinger, ZUR 2012, S. 702.

85 5. Fortschreibung des Luftreinhalteplans München 05/2014, abrufbar unter: https://www.regierung.oberbayern.bayern.de/imperia/md/content/regob/internet/dokumente/bereich5/technischerumweltschutz/lrp/5-1_fs_plan.pdf (最終閲覧 2019 年 6 月 6 日).

86 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans München 12/2015, abrufbar unter: https://www.regierung.oberbayern.bayern.de/imperia/md/content/regob/internet/dokumente/bereich5/technischerumweltschutz/lrp/6-1_fs_plan.pdf (最終閲覧 2019 年 6 月 6 日).

の執行 (Vollstreckung) を求める申し立てがなされた。

この申し立てを受け、ミュンヘン行政裁判所は、1年以内に、先の確定判決に従って、限界値の早期遵守が可能となるような計画に改訂しなければ、行政裁判所法⁸⁷ 172条に基づき、バイエルン州に対して10,000ユーロの強制金 (Zwangsgeld) を課す旨の戒告 (Androhung) をした⁸⁸。そして、抗告審であるミュンヘン高等行政裁判所の決定は、この判断に修正を加えつつ、Euro 4 や Euro 5 のディーゼル車を含めた走行規制について、その法的基盤が不確実 (Ungewissheit) であることを説いたのであった⁸⁹。

その一方、先に触れたデュッセルドルフ行政裁判所と同じく、Euro 6 未満のディーゼル車に対する新たな走行規制を盛り込んだ大気清浄化計画への変更請求につき、それを認める判決が、シュトゥットガルト行政裁判所から、2017年7月26日に下っている⁹⁰。すでに紹介したとおり、シュトゥットガルトにおける大気清浄化計画の第3次改訂案⁹¹は、新たな補助標識および青色ステッカーに支えられた走行規制を描いており⁹²、本判決は、その法的許容性を肯定したわけである⁹³。

(4) 以上のように、Euro 4 や Euro 5 のディーゼル車を含めた走行規制は、連邦法令との抵触から、その法的許容性につき、疑問を挟む余地があった⁹⁴。一方、デュッセルドルフ行政裁判所⁹⁵ およびシュトゥットガルト行

87 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) vom 21. 1. 1960 (BGBl. I S. 17).

88 VG München, Beschl. v. 21. 6. 2016, DVBl 2016, S. 1133ff.

89 VGH München, NVwZ 2017, S. 894 (896ff.).

90 VG Stuttgart, Urt. v. 26. 7. 2017, ZUR 2017, S. 620ff.

91 Luftreinhaltplan für den Regierungsbezirk Stuttgart Teilplan Landeshauptstadt Stuttgart, 3. Fortschreibung des Luftreinhaltplanes zur Minderung der PM10- und NO2-Belastungen, Entwurf Mai 2017, abrufbar unter: https://rp.baden-wuerttemberg.de/rps/Abt5/Ref541/Luftreinhaltplan/541_s_luft_stutt_LRP_3_FS_Entw.pdf (最終閲覧 2019年6月6日)。

92 Klinger (Fn. 76), ZUR 2018, S. 272 (275).

93 VG Stuttgart, ZUR 2017, S. 620 (623ff.).

94 Lenz (Fn. 63), NVwZ 2017, S. 858 (860). ; Brenner (Fn. 80), DAR 2018, S. 52 (54). ; Brenner (Fn. 82), DAR 2018, S. 71 (72).

95 VG Düsseldorf, NVwZ 2017, S. 899ff.

政裁判所⁹⁶は、これを認める判決を下していた。そして、その後、この両判決に対しては、ノルトライン＝ヴェストファーレン州政府およびバーデン＝ヴュルテンベルク州政府が、飛躍上告 (Sprungrevision) をし、連邦行政裁判所の判断を仰ぐこととなった⁹⁷。

この二つの飛躍上告を受け、連邦行政裁判所は、2018年2月27日の判決において、ディーゼル車に対する新たな走行規制を一部容認したのである⁹⁸。ただし、その理屈付けは、原審とは異なる。すなわち、同判決は、連邦法令が、こうしたディーゼル車に対する新たな走行規制を認めていなかったとしたうえで、別の理屈から、新たな走行規制の法的許容性を導く⁹⁹。

その理屈こそが、EU法適合解釈 (unionsrechtskonforme Auslegung)、そして、EU法に適合した解釈ができない国内法規 (nationales Recht) の不適用である。つまり、できる限り早期に限界値の達成を図る手段として、ディーゼル車に対する新たな走行規制が唯一の措置であって、その実施はEU法の要請であるから、それに矛盾するような国内法規は、その適用が排除されるという¹⁰⁰。したがって、新たな補助標識および青色ステッカーの導入を妨げていた連邦法令は、その適用を見ないため、ディーゼル車に対する新たな走行規制が連邦法令に抵触するといった事態は生じなくなり、その法的許容性が肯定されることとなる¹⁰¹。

(5) もっとも、新たな走行規制を一斉に (auf einen Schlag) 導入すると、比例原則 (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit) に抵触する懸念がある¹⁰² こと

96 VG Stuttgart, ZUR 2017, S. 620ff.

97 Rainer Schenk, Dieselfahrzeuge raus aus den Städten? Das Urteil des BVerwG, jM 2018, S. 202 (202).

98 BVerwG, NVwZ 2018, S. 883ff.; BVerwG, NVwZ 2018, S. 890ff.

99 Scheidler (Fn. 57), UPR 2018, S. 241 (245).

100 BVerwG, NVwZ 2018, S. 883 (885f.); BVerwG, NVwZ 2018, S. 890 (891).

101 Dennis Kümmel, Anmerkung zu einer Entscheidung des BVerwG, Urteil vom 27.02.2018 - (7 C 26/16) - Zum (beschränkten) Verkehrsverbot für (bestimmte) Dieselfahrzeuge - Luftreinhalteplan Düsseldorf, NVwZ 2018, S. 894 (894f.).

から、同判決は、その段階的な導入 (phasenweise Einführung) について述べる¹⁰³。すなわち、Euro 5 のディーゼル車については、2019 年 9 月 1 日以降でなければ、走行規制の対象に含めることができない。他方、Euro 4 のディーゼル車については、そのような移行期間 (Übergangsfrist) を設ける必要がないとする。

先に触れたとおり、新たな排ガス基準 Euro 6 の発効¹⁰⁴に伴って、Euro 5 のディーゼル車は、2014 年 9 月 1 日から型式認証されなくなっている一方、それ以前に購入した者の信頼保護 (Vertrauensschutz) を図るため、5 年間の移行期間を設けたわけである¹⁰⁵。もはや旧式となった Euro 4 のディーゼル車、そして 2019 年 9 月 1 日以降の Euro 5 のディーゼル車は、その残存価値が減少しているため、その所有者に走行規制を受忍させても、比例原則に抵触しないということであろう。

この他にも、同判決は、比例原則の観点から検討を加え、乗り入れ規制の例外とすべき者について、例えば、手工業者 (Handwerker) や居住者集団 (Anwohnergruppen) を挙げている¹⁰⁶。このように、連邦行政裁判所は、新たな走行規制の導入につき、EU 法を持ち出し、その法的許容性を認めつつ、他方、比例原則との抵触を避けるため、その実施手法に対する留保を加えたわけである。

102 Claudio Franzius, Dieselfahrverbote: Ein Lob dem 7. Senat, Zur europarechtlichen Begründung von Dieselfahrverboten: Anmerkung zu BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 (7 C 26/16 und 7 C 30/17), NuR 2018, S. 433 (435).

103 BVerwG, NVwZ 2018, S. 883 (887). ; BVerwG, NVwZ 2018, S. 890 (891).

七五 104 Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. 6. 2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge (ABl. Nr. L 171/1).

105 Alexander Schink/ Frank Fellenberg, Dieselfahrverbote zur Einhaltung der Grenzwerte für NO₂, NJW 2018, S. 2016 (2018).

106 BVerwG, NVwZ 2018, S. 883 (887f.). ; BVerwG, NVwZ 2018, S. 890 (891).

VII. おわりに

(1) くり返しになるが、連邦法令は、自動車が環境ゾーンに指定された区域へ乗り入れることを原則として禁止しつつ、EU の排ガス基準に倣った例外を設けており、Euro 4 を満たすディーゼル車は、こうした走行規制の枠外に置かれてきた¹⁰⁷。その結果、いくら環境ゾーンを設置しても、それは Euro 3 以下のディーゼル車に対象を限った乗り入れ規制であったため、なかなか大気汚染の改善が進まずにいた。そこで、本文において触れたとおり、その対象を Euro 4 や Euro 5 のディーゼル車にも拡大した走行規制の実施が検討されるようになった。

しかしながら、連邦法令の規定に従えば、あくまで、環境ゾーンへの乗り入れを規制できたディーゼル車は、Euro 3 以下の車両であって、Euro 4 を満たす車両は、そうした走行規制が対象とする枠の外にあった。このような連邦法令の根拠を欠く交通規制は、大気清浄化計画に盛り込むことができるのか。ドイツでは、こうした法的許容性の論点について、熱い議論が交わされてきた¹⁰⁸。そして、連邦行政裁判所の2018年2月27日判決¹⁰⁹が、この問題に決着を付けたわけである。

連邦行政裁判所が下した判断は、次のとおりである。すなわち、Euro 4 や Euro 5 のディーゼル車を対象に含めて、乗入れ規制の実施を図るためには、新たな補助標識および青色ステッカーの導入が必要であるものの、それを現行の連邦法令は認めていない。しかしながら、EU 法の要請に従った大気汚染の改善を図るために、こうした新たな交通規制の実施が唯一の手段である場合、それを妨げている国内法規は、その適用が排除されるという。

(2) この判決は、ドイツ環境法の欧州化 (Europäisierung) が進展したこと

107 Mielke/ Pache/ Verheyen, in: Koch/ Hofmann/ Reese (Fn. 2), § 14 Rn. 193.

108 Scheidler (Fn. 69), UPR 2018, S. 287 (287).

109 BVerwG, NVwZ 2018, S. 883ff. ; BVerwG, NVwZ 2018, S. 890ff.

の証として語られる¹¹⁰。国内立法者の不作為 (Untätigkeit) が故に、裁判所は、EU 法の要請を梯子とした理屈を持ち出し、自身に禁じられている法創造を避けながら、新たな交通規制の法的許容性を導いたと評することができよう¹¹¹。

さらに、同判決は、沿道環境の改善を狙って自治体が編む交通政策について、その実現の余地を拡大したといえるのではなからうか¹¹²。すなわち、ある交通政策の実施を自治体が検討するに際して、中央政府の法令が足枷となっている場合がある。ドイツでは、道路交通法令やイミッション防止法令の制定権限を連邦が握っており、それに抵触しないような交通施策のみが、大気清浄化計画に盛り込まれてきた¹¹³。

しかし、同判決に従えば、たとえ連邦法令が根拠を置かない交通規制であっても、それが EU 環境法の要請を実現するために不可欠であるならば、その法的許容性は認められ、計画策定主体を担う地方には、そうした交通規制を計画に盛り込む余地が残るのである。つまり、同判決は、環境保護という国際水準の要請に応じた立法を中央政府が怠る場合でも、そうしたグローバルな価値観に沿った交通政策であるならば、それを実現できる余地が自治体に生まれることを示したとも評価できよう。

(3) ところで、連邦行政裁判所は、比例原則に目を配り、乗り入れ規制の段階的な導入、さらには、その時期や対象者の限定について述べていた。こうした比例原則からの要請を踏まえるならば、その環境改善に資する効果を見極めながらも、より権利侵害の程度が弱い交通施策が選択されねばならない。例えば、その交通利用者に対する権利侵害の程度に着目するならば、環境ゾーンのような面的な交通規制よりも、ある特定の路線区間に

七三 110 Scheidler (Fn. 69), UPR 2018, S. 287 (291).

111 Frederic Mainka, Kompetenzen bei der Luftreinhalteplanung am Beispiel Diesel, UPR 2018, S. 291 (294).

112 なお、本来は、連邦法令の制定者が立法措置を講ずべきことにつき、Brenner (Fn. 82), DAR 2018, S. 71 (72).

113 Monika Böhm/ Denise Berger, Kommunen und Verkehr, NuR 2017, S. 361 (364).

限った交通規制を選択した方が妥当であるということになる¹¹⁴。

しかしながら、こうした特定の路線区間に限った交通規制は、その大気汚染の改善効果についての疑問を伴う。すなわち、ある道路において交通規制を実施しても、従前そこを走っていた自動車が、他の道路に迂回 (Umlenkung) し、そうした別の道路において、新たな大気汚染の悪化を招くという事態に陥りかねない¹¹⁵。例えば、本文で紹介したように、ハンブルクでは、2本の道路において、ディーゼル車の通行規制が導入されるに至ったが、それによる大気汚染の抜本的な改善は見込めておらず、その実施は単なる政治的な要請を踏まえたものにすぎなかったという声すら聞こえる¹¹⁶。

本来、大気汚染の改善を狙った走行規制は、他の道路へと交通が流れる影響 (Verkehrsverlagerungseffekt) にも配慮して、その実施が検討されなければなるまい。換言するならば、比例原則の審査に際して、各道路が持つ交通機能 (Verkehrsfunktion) に係る公益も取り上げられる必要があったわけであり、そうした計画的な交通規制の実施が求められていよう¹¹⁷。なお、大気汚染のイミッションが限界値を超え続けている都市においては、ある路線区間に限った交通規制を実施するとしても、結局のところ、その十分でない効果が故に、面的な走行規制へと対象範囲を拡大していかざるを得ないと思われる¹¹⁸。

(4) さて、大気清浄化計画は、EU法が要請する大気汚染の改善を目的に掲げており、その策定主体となった行政官庁は、この目的を達成するため、立法者が用意した法令に依拠しながら、その手段となる各種の措置を

114 Schink/Fellenberg (Fn. 105), NJW 2018, S. 2016 (2018).

115 Martin Will, Die Rechtsgrundlagen für Verkehrsverbote zur Einhaltung von NO₂-Grenzwerten im Licht der aktuellen Rechtsprechung des BVerwG, NZV 2018, S. 393 (404f.).

116 Michael Brenner, Durchfahrtsverbote in Hamburg – Gemach, gemach, bitte!, DAR 2018, S. 301.

117 Schink/Fellenberg (Fn. 105), NJW 2018, S. 2016 (2019).

118 Will (Fn. 115), NZV 2018, S. 393 (405).

計画に盛り込むこととなる。いかなる (Wie) 措置を計画に盛り込むかは、策定主体である行政官庁の裁量 (Ermessen) に委ねられており、さらに、各措置を支える根拠法令については、立法者が、その裁量に従って整備を進めている。

こうした行政の計画裁量 (planerisches Ermessen)、そして、立法裁量は、参加要素 (partizipatives Element) の存在により、その正統性が担保されよう¹¹⁹。すなわち、計画の策定に際しては、手続参加の機会が用意されており、他面、立法の過程では、さまざまな意見および専門的な知見を踏まえた議論が行われており、加えて、そもそも立法者たる議会は民主的な過程を通じて構成されている¹²⁰。行政府および立法府は、このような参加要素に裏付けられた裁量を有しているからこそ、それに対する司法統制の余地 (gerichtlicher Kontrollspielraum) は限定されてきたわけである¹²¹。

このような裁量統制の限界論とは裏腹に、本稿が紹介した連邦行政裁判所の 2018 年 2 月 27 日判決¹²²によれば、立法府および行政府が、EU 法の執行に係る義務を果たさない場合、裁判所は、その判決によって、そうした EU 法の執行に係る欠缺を補うことができる¹²³。しかし、立法府や行政府が担うべき役割を裁判所が果たすのであれば、それは権力分立構造に不均衡 (Unwucht im gewaltenteiligen Gefüge) を来し¹²⁴、民主政原理 (Demokratieprinzip) や法治国原理 (Rechtsstaatsprinzip) との抵触が問題となる¹²⁵。

119 Daniela Winkler/ Marc Zeccola/ Carsten Willing, Die Folgen eines legislativen und exekutiven Vakuums am Beispiel der Fahrverbots-Rechtsprechung, DVBl 2019, S. 79 (80).

120 Martin Pagenkopf, "Demobilisierung der Städte" - Frage der Grenzen für die Rechtsprechung, NVwZ 2019, S. 185 (187f).

121 Winkler/ Zeccola/ Willing (Fn. 119), DVBl 2019, S. 79 (83).

122 BVerwG, NVwZ 2018, S. 883ff. ; BVerwG, NVwZ 2018, S. 890ff.

123 Winkler/ Zeccola/ Willing (Fn. 119), DVBl 2019, S. 79 (80).

124 Will (Fn. 115), NZV 2018, S. 393 (399).

125 Pagenkopf (Fn. 120), NVwZ 2019, S. 185 (187). ; Winkler/ Zeccola/ Willing (Fn. 119), DVBl 2019, S. 79 (85).

こうした懸念は、裁判所の積極的な姿勢が、さまざまな利害を衡量 (Abwägung) しなければならない交通計画上の検討には適さないことを意味する¹²⁶。つまり、立法府および行政府の欠缺を裁判所が補うならば、それは参加要素の間引き (Ausdünnung) につながる¹²⁷。裁判所が交通計画を策定しても、その正統性は揺らぐこととなろう。あの音が街から消える。

※本稿は、JSPS 科研費（課題番号 19K13499）の助成を受けた研究成果である。

126 Klinger (Fn. 76), ZUR 2018, S. 272 (274).

127 Winkler/ Zeccola/ Willing (Fn. 119), DVBl 2019, S. 79 (80).