

[研究ノート]

信用乗車方式と不正乗車の非犯罪化

高 田 実 宗

- I. はじめに
- II. 鉄軌道法体系
- III. 割増運賃制度
- IV. 不正乗車と刑事罰
- V. 非犯罪化の議論
- VI. 公企業罰の検討
- VII. おわりに

I. はじめに

(1) 切符を拝見 (Fahrkarte bitte !)。私服姿の検札係 (Kontrolleuer) が睨みつける。なんだか口論が始まった。ドイツの列車で目にする光景である。わが国と異なり、ドイツの鉄道には、改札がない。こうした無改札の乗車方式を信用乗車方式といい、抜き打ちの検札によって不正乗車 (Schwarzfahren) が暴かれる¹。そんな仕組みを知らない外国人にも容赦がない。

わが国では、路面電車 (LRT) を起爆剤としたコンパクトシティ構想において、この信用乗車方式の導入が検討されたことがある²。すなわち、

四
四

1 宇都宮浄人「路面電車における信用乗車方式について—欧米における導入経緯を振り返って—」JREA45 巻 12 号 (2002 年) 28832 頁以下。

2 明星秀一「地域鉄道における運賃収受を考える」RRR67 巻 12 号 (2010 年) 24 頁以下。

信用乗車方式の導入は、旅客の円滑な乗降に資するため、その効果として、路面電車の定時運行および速達性の確保が期待できる。無人駅化およびワンマン運転化された路線において、改札機等の設置および運転手による検札が省かれつつ、すべてのドアからの乗降が可能となるわけである。

(2) もっとも、信用乗車方式の導入は不正乗車の問題を抱えており、その防止策が課題となってきた³。わが国では、不正乗車に対する抑止策が手薄いことも手伝って、信用乗車方式の導入が僅かな例にとどまっている。結局のところ、わが国の鉄道および軌道は、独立採算制が採られているため、その収入の根幹を支える運賃が着実に確保される必要性が高く、それを脅かしかねない信用乗車方式の導入は、敬遠されてきたように思われる⁴。

他方、信用乗車方式を採用するドイツの公共交通機関に目を転ずると、抜き打ちの検札によって不正を発見し、それなりの制裁を加えているわけであるが、その制裁手法の見直し論が話題となっている。すなわち、不正乗車が横行する信用乗車方式を維持しつつ、その刑事罰を非犯罪化(Entkriminalisierung)、秩序違反化(Ordnungswidrigkeit)するという議論が目につく。

(3) 以下では、鉄軌道法体系の沿革を概観し、鉄道および軌道の法体系が別個に存在することを確認した後(Ⅱ.)、不正乗車に対する抑止策の柱である割増運賃制度に触れ、それが抱える問題点を明らかにしたうえで(Ⅲ.)、不正乗車に対する刑事罰を紹介し(Ⅳ.)、そのドイツにおける非犯罪化の議論をみていくこととする(Ⅴ.)。

行政法学の各論領域に位置付けられてきた公企業法では、公企業および特許企業への侵害に対する制裁を公企業罰と呼んできた⁵。本稿では、自治体が創設する公企業罰に着目しながら、不正乗車に対する抑止策の一案

3 宇都宮浄人「LRTの運賃收受問題について—『富山方式』を踏まえて—」運輸と経済 67 卷 5 号(2007 年) 49 頁以下。

4 西川健「信用乗車方式と割増運賃制度について」運輸政策研究 10 卷 2 号(2007 年) 2 頁。

5 山田幸男『公企業法』(1957 年) 172 頁、192 頁。

として、そうした条例に基づく過料の検討を図りたい(VI.)。なお、本稿は、わが国における信用乗車方式の導入それ自体を語るものではなく、交通財源の確保に関する負担者の在り方に一石を投じ、公物法と公企業法の再構築を問題提起することが、その狙いである。

II. 鉄軌道法体系

(1) わが国では、後に見るとおり、不正乗車に対する抑止策が手薄く、それは明治時代からの流れを汲んだ鉄軌道法体系の複雑さに由来しているところがある⁶。そこで、不正乗車に対する割増運賃の制度および刑事罰を紹介する前に、鉄軌道法体系の沿革を辿りながら、鉄道および軌道が、それぞれ別個の法体系を形成してきたことの確認を図りたい。明治5年の新橋・横浜間の鉄道開業に先立った鉄道略則⁷および鉄道犯罪罰例⁸の公布から紐解こう。

もともと、鉄道の敷設は、すべてを国家が担う方針であったようであるが、西南戦争等に伴う国家財政の逼迫を受けて、その建設は滞りようになる。こうした状況の下、民間資本の活用が検討され、東北方面の鉄道敷設を計画した明治14年設立の日本鉄道会社を皮切りに、民間会社による鉄道建設が始まった。そして、先の鉄道略則および鉄道犯罪罰例は、鉄道に関する基本法規として、こうした私設鉄道にも適用されることとなり、明治20年には、私設鉄道に対する統制を定めた私設鉄道条例⁹が公布されている¹⁰。なお、明治33年になると、先の鉄道略則および鉄道犯罪罰例

6 鉄軌道法体系の改正に関する議論として、安富由理男「臨時鉄道法制調査会の答申について」ジュリスト322号(1965年)39頁以下、増田信雄「臨時鉄道法制調査会の答申について」時の法令537号(1965年)8頁以下。

7 明治5年太政官布告第146号。

8 明治5年太政官布告第101号。

9 明治20年勅令第12号

10 寺前秀一「鉄道・軌道法体系の再構築に関する考察」地域政策研究9巻2・3合併号(2007年)118頁以下。

に代わって、現在の鉄道営業法¹¹が公布され、私設鉄道条例は私設鉄道法¹²へと改められた。

このように、すべての鉄道を官営にするという当初の建前は崩れ、民営鉄道が発展したわけであるが、その後、軍事上および経済上の理由から、鉄道国有化が唱えられるようになる。そして、明治39年の鉄道国有法¹³によって、鉄道国有主義が確立したのであった¹⁴。もっとも、一地方の交通を目的とした私設鉄道は認められており、明治43年の軽便鉄道法¹⁵が契機となって、民営鉄道の敷設は続き、大正8年には、私設鉄道法および軽便鉄道法が廃止され、地方鉄道法¹⁶へと一本化された。こうした鉄道国有主義は、昭和62年の国鉄民営化まで続き、その終焉に伴って地方鉄道法は廃止され、現在の鉄道事業法¹⁷が成立した。

(2) ところで、以上のような鉄道とは別に、明治15年の東京馬車鉄道が先駆となって、馬車鉄道の登場があった。有料道路制度の起源となった明治4年の太政官布告¹⁸に基づき、私人が馬車鉄道を市街地に敷く例が広まっていたが、先に触れた明治20年の私設鉄道条例は、その適用が馬車鉄道には及ばないことを定めていた。そこで、馬車鉄道を念頭に置いた軌道条例¹⁹が明治23年に公布されたわけである。馬車鉄道は、次第に衰退し、電車へと置き換えられ、こうした路面電車には、私設鉄道条例ではなく、軌道条例が適用されることとなり、大正10年には、この軌道条例が現在の軌道法²⁰へと衣替えされた。

11 明治33年法律第65号。

12 明治33年法律第64号。

13 明治39年法律第17号。

14 なお、帝政時代のドイツにおいても、鉄道の国有化が図られたことにつき、岡崎勝彦「公企業の特許理論の成立—鉄道事業特許の法的性格に即して—」島
四 大法学 36 卷 4 号 (1993 年) 157 頁以下。

15 明治43年法律第57号。

16 大正8年法律第52号。

17 昭和61年法律第92号

18 明治4年太政官布告第648号。

19 明治23年法律第71号。

このような沿革を経た軌道は、道路交通の補助手段として発展を遂げており、ある都市の内部で完結する交通機関という色彩が強い。そのような背景から、軌道は、鉄道国有主義の対象から外れ、さらには鉄道営業法の適用を受けず、鉄道とは独立した法体系を持ち合わせたわけである²¹。もっとも、こうした鉄道法体系と軌道法体系が独立して存在する状況につき、縦割り行政と絡んだ陳腐性を鋭く批判し、その近代化・統一化を唱える声が聞かれて久しい²²。後に見るとおり、不正乗車に対して、鉄道営業法は刑事罰を用意する²³一方、同様の刑事罰を軌道法は備えておらず、それが信用乗車方式の導入を阻む一因となっている。

Ⅲ. 割増運賃制度

(1) さて、不正乗車の抑止を担ってきた主役が割増運賃制度である。鉄道事業者または軌道事業者は、不正乗車をした者に対して、その約款で定められた額の割増運賃を徴収することとなる。もっとも、わが国では、この割増運賃の額が低額であることから、その不正乗車に対する抑止策としては不十分であるとの指摘があり、これが信用乗車方式の導入を阻む足枷となってきた²⁴。すなわち、鉄道営業法 18 条 2 項を受けた鉄道運輸規程²⁵ 19 条および軌道法 14 条に基づく軌道運輸規程²⁶ 8 条 2 項によれば、この割増運賃の額は、本来の運賃の 2 倍以内にしなければならない。

他方、信用乗車方式が採用されているドイツの割増運賃(erhöhtes Beförderungsentgelt)は、以下に示すとおり、わが国に比べて高額である²⁷。

20 大正 10 年法律第 76 号。

21 寺前・前掲注(10) 121 頁以下。

22 細野日出男「鉄軌道規制立法の陳腐性とその近代化—鉄道営業法・地方鉄道法・軌道法を中心に—」交通学研究(1970年) 182 頁。

23 和田俊憲「注釈鉄道営業法罰則」慶應法学 40 号(2018年) 240 頁以下。

24 西川・前掲注(4) 3 頁。

25 昭和 17 年鉄道省令第 3 号。

26 大正 12 年鉄道省令第 4 号。

すなわち、鉄道交通令²⁸ 5条によれば、鉄道に不正乗車した際に徴収される割増運賃の額は、本来の運賃額の2倍であるものの、その最低額が60ユーロと規定されている。また、その他の公共交通について、市街電車等に関する一般輸送約款令²⁹の9条は、不正乗車をした者から、交通事業者が60ユーロ以下の割増運賃を徴収できるとする³⁰。

こうした法令の規定に沿って、各交通事業者は、その約款において割増運賃の額を定めており、それを不正に乗車した者から徴収するわけである。なお、ドイツでは、黙って乗車した時点で輸送契約が締結されたと捉え、交通事業者の約款が定めた違約金(Vertragsstrafe)として割増運賃を整理する見解が有力であるという³¹。他方、実損額を超える懲罰的損害賠償は、不法行為法において認められていないため、そうした法的性格として割増運賃を分類することは難しかろう。

(2) 以上のように、割増運賃それ自体は、交通事業者が不正乗車をした者から徴収する民事法上の債権(zivilrechtliche Forderung)であるものの、その額には法令からの縛りが及んでいる。わが国の割増運賃が低額であることは、このような法令の定め起因しているため、その値上げを鉄道事業者および軌道事業者が自由には判断できない状況にある。行政法学において、土地高権と結び付いた鉄道事業および軌道事業は、典型的な公企業ないし特許企業として分類され³²、こうした法令に基づく統制に服すると

27 なお、ドイツでは、一般鉄道法が規制する鉄道旅客交通(Schienenpersonenverkehr)と旅客輸送法が規制する道路旅客交通(Straßenpersonenverkehr)という区分がされていることにつき、Frederike Zufall「日独の鉄道法制における公共性と市場競争—経済行政法の視点からの基礎的考察」法律時報84巻12号(2012年)65頁。

28 Eisenbahn-Verkehrsordnung (EVO) vom 8. 9. 1938 (RGBl. II S. 663).

三九 29 Verordnung über die Allgemeinen Beförderungsbedingungen für den Straßenbahn- und Obusverkehr sowie den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen vom 27. 2. 1970 (BGBl. I S. 230).

30 なお、本来の運賃を2倍した金額が60ユーロを超える場合、割増運賃の額は、本来の運賃額の2倍まで設定することが認められる。

31 Stephan Weth, Zivilrechtliche Probleme des Schwarzfahrens in öffentlichen Verkehrsmitteln, JuS 1998, 795 (796f.).

説明されてきた³³。

とはいえ、わが国における割増運賃の額が本来の運賃の2倍以内であるということは、ともに国土交通省令である鉄道運輸規程および軌道運輸規程が定めているにすぎないから、これらの省令を改正さえすれば、その増額を果たすことが法的には可能であろう。しかしながら、省令の改正により、割増運賃額を増額するにしても、それは本来の運賃の何倍が妥当であるかという問題が、その実務上の課題として残るため、そうした省令の改正は見送られてきたわけである³⁴。民事法上の割増運賃制度に対して、行政が統制を加えていること自体に再検討の余地があるのかもしれない。

【参照条文】

【鉄道営業法 18 条 2 項】

有効ノ乗車券ヲ所持セス又ハ乗車券ノ検査ヲ拒ミ又ハ取集ノ際之ヲ渡ササル者ハ鉄道運輸規程ノ定ムル所ニ依リ割増賃金ヲ支払フヘシ

【鉄道運輸規程 19 条】

有効ノ乗車券ヲ所持セズシテ乗車シ又ハ乗車券ノ検査ヲ拒ミ若ハ取集ノ際之ヲ渡サザル者ニ対シ鉄道ハ其ノ旅客ガ乗車シタル区間ニ対スル相当運賃及其ノ二倍以内ノ増運賃ヲ請求スルコトヲ得

【軌道法 14 条】

軌道ノ建設、運輸、運転及係員ニ関スル規程ハ命令ヲ以テ之ヲ定ム

32 原田尚彦「国の企業規制と特許企業(一)」立教法学7号(1965年)67頁。

33 美濃部達吉「市街鐵道法概論(其三)」經濟學商業學國民經濟雜誌16卷5號(1914年)50頁以下。

34 西川・前掲注(4)3頁以下。そもそも、割増運賃それ自体の法的性格が定かでない、そのために割増運賃額の増額を狙った議論が停滞してきた感は否めない。

【軌道運輸規程 8 条 2 項】

無効ノ乗車券ヲ以テ乗車シ又ハ乗車券ノ検査ヲ拒ミ若ハ取集ノ際之ヲ渡サザル者ニ対シ軌道ハ相当運賃及其ノ二倍以内ノ増運賃ヲ請求スルコトヲ得

IV. 不正乗車と刑事罰

(1) 以上に述べた割増運賃は、交通事業者が徴収する民事法上の債権であったから、不正乗車をした者は、その支払いによって、刑事罰を免れるわけではない。鉄道営業法 29 条は、不正乗車をした者が 2 万円以下の罰金または料料に処せられると規定する³⁵。もともと、これは鉄道営業法 30 条の 2 により親告罪とされているため、鉄道事業者が告訴しなければ、その者は刑事罰に問われずに済む。とはいえ、鉄道事業者による告訴がなされれば、不正乗車をした者は、割増運賃を支払っていたとしても、それに加えて、刑事罰に問われる可能性があるわけであり、不正乗車に対する刑事法上の抑止策が一応は存在する。

他方、こうした不正乗車に対する罰則規定が、そもそも軌道法には置かれていない³⁶。このため、軌道においては、不正乗車した者を刑事罰に問うことが難しいといえる。なお、刑法上の詐欺罪等を適用する余地があるものの、その構成要件は厳格であり、それを適用することは容易でない。また、軽犯罪法³⁷ 1 条 32 号の適用にも議論が残ろう。とにかく、わが国の路面電車において、不正乗車をした者が刑事罰に問われることは稀であ

35 なお、鉄道営業法 29 条それ自体は、罰金額を 50 円以下としているが、罰金等臨時措置法（昭和 23 年法律第 251 号）に従い、現在では 2 万円以下の罰金に処せられることとなる。

36 ちなみに、不正乗車についてはではないが、軌道運輸規程には、かつて罰則規定が置かれていたものの、そうした罰則は、法律の委任に基づくものではなかったため、日本国憲法施行の際現に効力を有する命令の規定の効力等に関する法律（昭和 22 年法律第 72 号）1 条の規定により失効している。

37 昭和 23 年法律第 39 号。

と思われる。これに対して、ドイツでは、刑法典 265a 条が不正乗車罪の規定を設けており、1 年以下の自由刑または罰金刑が用意されているため、こうした問題は生じない。

(2) ところで、国または公共団体が自ら経営する鉄道事業および軌道事業は、行政法学上の公企業であった。公企業の安全かつ確実な経営を保障するため、その運営への侵害に対して、特別な制裁を用意する例があり、これは公企業罰と呼ばれてきた³⁸。こうした公企業罰は、行政罰の一種であるが、私人が運営する特許企業への侵害に対して用意されることもある³⁹。鉄道営業法 29 条が定める刑事罰は、そのような公企業罰であり、官営鉄道のみならず、特許企業たる民間事業者が運行する鉄道にも等しく適用される⁴⁰。

これに対して、上記のとおり、軌道法は、鉄道営業法 29 条に相当する公企業罰を用意していない。しかし、軌道事業も、それが鉄道国有主義の対象から外れていたという沿革があった⁴¹にせよ、鉄道事業と同様の公共性を有するはずである。公企業罰による事業者保護につき、軌道事業が鉄道事業とは異なるという状況は、合理的に説明することが難しいように思われる。ちなみに、道路整備特別措置法⁴² 26 条によれば、高速道路を不正に通行した者は、高速道路会社から、免れた料金の 2 倍相当の割増金を徴収され得ることに加え、同法 59 条によれば、30 万円以下の罰金に処せられる。

以上に見たとおり、軌道法の下には、不正乗車に対する罰則が用意されていない。しかし、その鉄道と同様の公共性に鑑みれば、軌道で不正乗車をした者に対して、なんらかの公企業罰が加えられても良いのではなかろうか。とりわけ、自治体による公企業罰の創設が、市街電車では検討され

38 原龍之助『公物营造物法 [新版再版]』（1982 年）381 頁。

39 山田・前掲注 (5) 192 頁。

40 美濃部達吉『日本行政法下巻』（1940 年）666 頁。

41 寺前・前掲注 (10) 121 頁以下。

42 昭和 31 年法律第 7 号。

よう。その検討に入る前に、不正乗車の非犯罪化をめぐるドイツの議論に触れておきたい。

【図 1】 鉄道営業法と軌道法

	割増運賃	刑事罰
鉄道	2 倍	2 万円以下
軌道	2 倍	なし

【参照条文】

【鉄道営業法 29 条】

鉄道係員ノ許諾ヲ受ケスシテ左ノ所為ヲ為シタル者ハ五十円以下ノ罰金又ハ科料ニ処ス

- 一 有効ノ乗車券ナクシテ乗車シタルトキ
- 二 乗車券ニ指示シタルモノヨリ優等ノ車ニ乗りタルトキ
- 三 乗車券ニ指示シタル停車場ニ於テ下車セサルトキ

【鉄道営業法 30 条の 2】

前二条ノ所為ハ鉄道ノ告訴アルニ非ザレバ公訴ヲ提起スルコトヲ得ズ

【罰金等臨時措置法 2 条 1 項】

刑法（明治四十年法律第四十五号）、暴力行為等処罰に関する法律（大正十五年法律第六十号）及び経済関係罰則の整備に関する法律（昭和十九年法律第四号）の罪以外の罪（条例の罪を除く。）につき定めた罰金については、その多額が二万円に満たないときはこれを二万円とし、その寡額が一万円に満たないときはこれを一万円とする。ただし、罰金の額が一定の金額に倍数を乗じて定められる場合は、この限りでない。

【刑法 246 条】

- 1 人を欺いて財物を交付させた者は、十年以下の懲役に処する。
- 2 前項の方法により、財産上不法の利益を得、又は他人にこれを得させた者も、同項と同様とする。

【刑法 246 条の 2】

前条に規定するもののほか、人の事務処理に使用する電子計算機に虚偽の情報若しくは不正な指令を与えて財産権の得喪若しくは変更に係る不実の電磁的記録を作り、又は財産権の得喪若しくは変更に係る虚偽の電磁的記録を人の事務処理の用に供して、財産上不法の利益を得、又は他人にこれを得させた者は、十年以下の懲役に処する。

【軽犯罪法 1 条 32 号】

左の各号の一に該当する者は、これを拘留又は科料に処する。

…略…

三十二 入ることを禁じた場所又は他人の田畑に正当な理由がなくて入った者

…略…

V. 非犯罪化の議論

(1) 先に触れたとおり、ドイツでは、刑法典 265a 条に不正乗車罪の規定が設けられており、1 年以下の自由刑または罰金刑が用意されている。不正乗車をした者は、交通事業者に割増運賃を支払っていたとしても、こうした刑事罰に問われることがあり、ドイツでは、二重処罰 (Doppelbestrafung) に等しいといった声すらあがっている⁴³。もっとも、

三四

43 Henning Lorenz, Straffreiheit für Fahren ohne Fahrschein?, jurisPR-StrafR 8/2018 Anm. 1.

この不正乗車罪は、親告罪であるため、実際に告訴されて刑事事件化している例は、割増運賃の支払いを拒んだ者や不正乗車を繰り返す者が占めているようである。

とはいえ、移民の流入や格差の拡大に伴って、乗車券の購入すらできない貧困層が不正乗車を繰り返す。不正乗車をした者が、自由刑に処せられる例は僅かであっても、罰金刑に処せられながら、その支払いが不可能であるがために、代替的自由刑 (Ersatzfreiheitsstrafe) に処せられる者、さらには、執行猶予の取消 (Bewährungswiderruf) を受けて、刑務所に収監される者が増えている⁴⁴。ある統計によれば、連邦全土において、250,000 件弱の不正乗車が把握され、そのうち 61,000 件超が立件されており、約 5,000 人が代替的自由刑に処せられているという⁴⁵。

このように、国家の側からすれば、不正乗車に対する刑事手続の執行は、警察および司法、そして国庫への負担を招く。その個々の損害額に照らせば、軽微である不正乗車の罪に対して、多額の費用が投じられているわけである。とりわけ、貧困層に対しては、そうした刑事罰の威嚇効果 (abschreckende Wirkung) に疑問が残ろう。他方で、不正乗車の罪に問われた者は、前科簿への登録から派生する種々の不利益を受けるとともに、その者が確かな在留身分を持たない外国人の場合には、強制送還に至ることがあり、それに伴う代償が大きすぎるとも思われる。

(2) 以上のような背景から、連邦議会において、左翼党 (Die Linke) は、不正乗車罪の非犯罪化を唱え⁴⁶、同盟 90・緑の党 (Bündnis 90/Die Grünen) は、その秩序違反化を提言しているわけである⁴⁷。すなわち、交通事業者に対

三三 44 Andreas Mosbacher, Sitzen fürs Schwarzfahren, Gerechte Strafe für strafwürdiges Unrecht oder kontraproduktiver Freiheitsentzug für Bagatellen?, NJW 2018, S. 1069 (1069).

45 <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-09/nrw-schwarzfahren-peter-biesenbach-justizminister> (最終閲覧 2020 年 5 月 11 日)。

46 BT-Drs. 19/1115, v. 8. 3. 2018.

47 BT-Drs. 19/1690, v. 17. 4. 2018.

して経済的損失を与える不正乗車を防止し、そうした契約義務違反に対して措置を講ずることは、本来、その交通事業者自身の責務であって、最終手段としての機能 (Ultima-Ratio-Funktion) を有する刑法の役割ではないという。換言すれば、不正乗車に対する刑事罰の用意は、交通事業者を優遇した特権付与 (Privilegierung) であり、それは正当化されないという見方がある⁴⁸。

こうした議論において参照されるのが不法駐車であり、秩序違反法 (Ordnungswidrigkeitengesetz)⁴⁹ に基づき、違反者には 15 ないし 25 ユーロの過料 (Bußgeld) が科されている。これに対して、先に触れたとおり、不正乗車には刑事罰が用意されていることに加え、その割増運賃の額が、多くの場合は 60 ユーロであった。このように、不法駐車に対する過料の額と比較しても、不正乗車に対する割増運賃の額は高いといえよう。さらに言えば、交通事業者や検札係には、私法上の自力救済権 (zivilrechtliches Selbsthilferecht) として、身元確認や短時間の身柄拘束が認められている⁵⁰。

結局のところ、交通事業者は、上記のような自身に認められた権限を行使し、その乗客を契約遵守に導くという責務を自らが負っており、その役割を国家に負わせていることへの批判から、不正乗車の非犯罪化が唱えられている⁵¹。もちろん、不正乗車の非犯罪化は、一般人の正義感に対してネガティブな影響を与えるものの、それは不正行為の合法化ではなく、秩序違反化による適切かつ実効的な制裁手段の創設によって、その克服が可能になるという⁵²。不正乗車に手を染める貧困層への対応は、司法の役割でなく、社会保障の問題であるといった思想が、こうした議論の根底には存在する。

48 Lorenz (Fn. 43), jurisPR-StrafR 8/2018 Anm. 1.

49 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) vom 24. 5. 1968 (BGBl. I S. 481).

50 Michael Schauer/ Oliver Wittig, Rechtfertigung des Fahrausweisprüfers nach § 127 I 1 StPO oder § 229 BGB?, JuS 2004, S. 107 (109f.).

51 BT-Drs. 19/1115, S. 5.

52 BT-Drs. 19/1690, S. 4.

【図2】ドイツの不正乗車と不法駐車

	割増運賃	刑事罰	秩序違反
不正乗車	60 ユーロ	自由刑・罰金刑	—
不法駐車	—	—	15～25 ユーロ

VI. 公企業罰の検討

(1) くり返しになるが、典型的な公企業である鉄道および軌道の事業者は、行政からの規制に服し、不正乗車に対する割増運賃の額を自由に設定することができない⁵³。その一方において、不正乗車に対する刑事罰が用意されており、鉄道事業者は国家による保護を受けている。このように、公企業を保護するために、その運営に対する侵害への制裁として、公企業罰が用意される例があった⁵⁴。もっとも、軌道法は、こうした不正乗車に対する公企業罰を用意していない。軌道は、鉄道国有主義の対象から外れていたものの、その鉄道と同様の公共性に照らせば、軌道事業者を保護するための公企業罰が検討されても良からう。

ところで、公企業罰は、行政罰の一種であるから、刑法総則および刑事訴訟法の適用がある行政刑罰のほか、そうした適用を受けない秩序罰に分類される。警察および司法に頼る行政刑罰の機能不全が叫ばれる⁵⁵なか、ドイツの議論を参照すれば、不正乗車に対する抑止策として、この秩序罰の活用が考えられよう。とりわけ、軌道法が適用される路面電車は、ある地域に限った運行であるため、そうした秩序罰の創設を自治体が検討しても良いのではなかろうか⁵⁶。ただし、行政刑罰の機能不全を理由に、自治体が過料を科す
 三 昨今の傾向には批判がある⁵⁷ので、若干の検討を加えておきたい。

53 西川・前掲注(4)3頁。

54 田中二郎『新版行政法下巻 [全訂第2版]』(1983年)134頁。

55 宇賀克也『行政法概説I [第7版]』(2020年)269頁。

56 宇都宮・前掲注(3)54頁。

57 須藤陽子『過料と不文の原則』(2018年)112頁。

(2) 地方自治法 14 条 3 項によれば、普通地方公共団体は、その条例において、条例に違反した者に対して、5 万円以下の過料を科す旨の規定を設けることができ、同法 15 条 2 項によれば、普通地方公共団体の長は、その規則において、同様の過料を科す旨の規定を設けることができる。さらに、同法 228 条 3 項によれば、不正手段により使用料の徴収を免れた者に対しては、条例において、免脱額の 5 倍相当の金額（それが 5 万円を超えない場合は 5 万円）以下の過料を科す規定を設けることができる。こうした過料は、普通地方公共団体の長が、警察および司法の力を借りることなく、自ら科すことが可能である。

地方自治法 14 条 3 項および 15 条 2 項の過料は、戦後に生まれた一方、地方自治法 228 条 3 項の過料は、戦前の市制 129 条・町村制 109 条からの流れを汲む。この戦前から存在した過料は、公企業に関する行政犯罪の制裁として科されており⁵⁸、戦前は財政罰と称されていた。行政刑罰に分類される罰金は、国庫に入る一方、秩序罰の中でも地方自治法上の過料は、自治体の懐に入る。つまり、地方自治法 228 条 3 項の過料は、その沿革を踏まえると、公企業の保護および自治体の収入確保という機能を備えているわけである⁵⁹。

自治体が運営する公企業への侵害に対して、こうした地方自治法 228 条 3 項に基づく過料を科し、公企業および自治体の財政を保護することは、その立法趣旨に叶うのではなかろうか。したがって、路面電車を運行する自治体においては、不正乗車の抑止策として、そのような過料の創設を図る条例の制定が検討されよう。なお、地方自治法 228 条 3 項は、公企業の使用料を免脱した者への過料を定めている。私企業が特許企業として路面電車を運行している場合には、同法 14 条 3 項の条例または同法 15 条 2 項の規則が、そうした過料を創設する際の根拠となり得るかが問われることとなる。

58 美濃部・前掲注(40)597頁以下。

59 須藤・前掲注(57)108頁。

【参照条文】

【地方自治法 14 条 3 項】

普通地方公共団体は、法令に特別の定めがあるものを除くほか、その条例中に、条例に違反した者に対し、二年以下の懲役若しくは禁錮、百万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑又は五万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができる。

【地方自治法 15 条 2 項】

普通地方公共団体の長は、法令に特別の定めがあるものを除くほか、普通地方公共団体の規則中に、規則に違反した者に対し、五万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができる。

【地方自治法 228 条 3 項】

詐欺その他不正の行為により、分担金、使用料、加入金又は手数料の徴収を免れた者については、条例でその徴収を免れた金額の五倍に相当する金額（当該五倍に相当する金額が五万円を超えないときは、五万円とする。）以下の過料を科する規定を設けることができる。

Ⅶ. おわりに

(1) 本稿では、信用乗車方式を導入する際の足枷となる不正乗車の問題について、その抑止策が手薄いことを描写してきた。すなわち、わが国では、鉄道と軌道とを分離した法体系の下、不正乗車をした者に対する割増運賃の額が、国土交通省令の規定に従い、本来の運賃の 2 倍以内に限定されていた。かつ、不正乗車に対する刑事罰を鉄道営業法 29 条が用意する一方、そうした刑事罰を軌道法は具備してこなかった。他方、ドイツにおいては、不正乗車に対する割増運賃の額が、その多くの場合は 60 ユーロであり、わが国よりも高額であることに加え、刑法典が不正乗車罪の規定

を設けてきた。

もともと、ドイツにおいては、貧困問題に伴う不正乗車の増加から、刑事手続に要する費用負担の問題が相俟って、不正乗車に対する刑事罰の非犯罪化、秩序違反化が議論されているところである⁶⁰。本稿では、こうしたドイツの議論を踏まえ、不正乗車に対する制裁として、刑事罰の定めがない軌道法の適用下にある路面電車を念頭に、自治体による公企業罰の創設を検討してきたわけである。管見によれば、自治体は、地方自治法 228 条 3 項に基づく条例を制定し、不正乗車をした者に対して、本来運賃の 5 倍（それが 5 万円を超えない場合は 5 万円）以下の過料を科すことができよう。

(2) ところで、ドイツにおいて、不正乗車の非犯罪化を唱える左翼党は、公共交通機関の無料化を訴えてきた。公共交通を租税財源で賄うという発想であり、これに非犯罪化の主張は繋がっている。当然のことながら、そうした政策変更がなされれば、そもそも不正乗車の問題は起こらない。もともと、そのような議論は脇に置くとして、本稿が問題提起として抱く疑問は下記のとおり。

なぜ、道路は無料での公開が原則となってきた⁶¹ 一方、鉄道は有料であるのか。逆に、なぜ、鉄道交通は利用者の支払う料金収入が頼みである一方、道路交通は租税財源に支えられてきたのか。かつて、アウトバーンの有料化が検討された際に、自動車貨物と鉄道貨物は競合関係にあるにもかかわらず、前者は無料で通行できる一方、後者は有料での利用であり、不公正であるといった議論が存在した⁶²。そして、現在、連邦道路においては、総重量 7.5 トン以上のトラックに限って、通行料金が徴収されており、その対象を乗用車にも拡大できるかという問題が注目を集めた⁶³。

60 BT-Drs. 19/1115. ; BT-Drs. 19/1690.

61 道路法令研究会編著『道路法解説 [改訂 5 版]』（2017 年）177 頁以下。

62 Horst Sendler, *Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Einschränkung des Individualverkehrs*, DÖV 1974, S. 217 (223f.).

わが国では、いわゆる走行税の導入により、道路の走行に課金をし、その財源を賄うという方針が話題となっている⁶⁴。交通財源を誰に負担させるのが公正かという問題が根底にあらう。さらに、マイカーから公共交通機関への乗り換えを促すという政策を進めるならば、道路課金を導入しつつ⁶⁵、公共交通機関に租税財源を投入し、その料金を減免するという誘導手法が考えられよう。道路を支えた公物法と鉄軌道を支えた公企業法を再構築する契機となるかもしれない。

※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。

二七 63 Matthias Heffinger, Die Infrastrukturabgabe, Eine Untersuchung der Verfassungsmäßigkeit und Unionsrechtskonformität der ersten Straßenbenutzungsabgabe für Personenkraftwagen in der Bundesrepublik Deutschland, 2018.

64 自由民主党・公明党「平成31年度税制改正大綱」（平成30年12月14日）122頁。

65 拙稿「道路課金による交通管理の法的可能性」一橋法学15巻2号（2016年）399頁以下。