

# 道路財源の確保と法的可能性

高 田 実 宗

- I. はじめに
- II. 道路課金の歴史的沿革
- III. 道路課金と特別立法
- IV. 道路課金と公物法理論
- V. 道路負担金と自治体
- VI. おわりに

## I. はじめに

(1) 道路財源を如何に確保するか。わが国の道路整備は、高度経済成長期に飛躍的な進歩を遂げたため、その更新期を迎えた昨今において、道路インフラの老朽化が目につくようになってきた。こうした背景から、道路の維持管理費は増大している一方、その主な財源となってきた税収は減少しつつある。燃費の良いエコカー、そして電気自動車の普及によって、ガソリン税の収入が減少の一途を辿っている。さらに、いわゆるシェアリングエコノミーの進展と相まって、自動車の保有台数は伸び悩んでおり、自動車の保有を対象とした自動車税の収入も、その落ち込みが避けられない。

このように、道路財源の捻出は、大きな課題であるといえよう。平成 31 年度税制改正大綱によれば、「自動車関係諸税については、技術革新や保有から利用への変化等の自動車を取り巻く環境変化の動向、環境負荷の低減に対する要請の高まり等を踏まえつつ、国・地方を通じた財源を安定的に確保していくことを前提に、その課税のあり方について、中長期的な視

点に立って検討を行う」という<sup>1</sup>。これを踏まえ、「保有から利用へ」をスローガンに据え、走行それ自体に対する課金の検討が始まっている。

もっとも、わが国の道路法は、「道路無料公開の原則」を前提としてきた<sup>2</sup>。すなわち、社会生活に不可欠な基盤である道路は、一般財源たる税金によって整備されるべきであり、道路利用の対価たる通行料金は徴収されないという原則である<sup>3</sup>。この道路無料公開の原則は、道路法 25 条 1 項の反対解釈から実定法上も根拠付けられ、これを認める裁判例<sup>4</sup>も存在する。とにかく、道路財源の確保を検討するに際しては、こうした法的な前提を忘れてはなるまい。

(2) 他方、わが国と同じく、ドイツにおいても、道路の老朽化に伴う維持管理費の捻出が大きな問題となっており、その財政負担を利用者に転嫁すべきであるといった主張が従来から唱えられてきた<sup>5</sup>。そして、こうした要請を受けて、道路課金 (Maut) の法制度が整備され<sup>6</sup>、それに伴う法的な議論が交わされている。そこで、本稿では、道路財源の確保について、ドイツの道路法制を参照しつつ、その法的可能性を探求していくこととしたい。

以下、道路課金の歴史的沿革を遡り、近代の道路整備が租税 (Steuer) 財源に頼ってきたという大筋を確認したうえで (II.)、連邦道路での道路課金が特別立法に基づく制度であった過程を示し、これが EU 法上の問題と絡んだため、その乗用車に対する導入が見送られたというドイツの情勢を

1 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。

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

3 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。

二五 4 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。

5 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。

6 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、渡辺富久子「乗用車のアウトバーン通行料金の導入」外国の立法 264-1 号(2015 年)10 頁以下。

紹介する(Ⅲ.)。そして、こうした道路課金が、公物法理論上、どのように位置付けられてきたかの考察を加えていきたい(Ⅳ.)。

他方、自治体の道路については、こうした特別立法に基づく道路課金の制度が存在しないものの、道路費用に充当される財源が租税の他にも用意されている。そして、この道路負担金(Straßenbeitrag)については、それを徴収していない自治体に対して、州が監督権(Aufsicht)を行使した例<sup>7</sup>が目につく一方、その廃止をめぐる動きがある<sup>8</sup>。こうした受益者負担金に関する議論は、わが国の道路財源を検討するに際しても参考になると思われるので、本稿でも触れておくこととする(Ⅴ.)。道路費用を誰に負担させるのが得策であろうか。

## Ⅱ. 道路課金の歴史的沿革

(Ⅰ) ドイツでは、19世紀以前にまで遡ると、各ラント(Land)において、道路の利用に対する課金が存在し、特定の道路を通行するに際しては、いわゆる関銭(Wege- oder Chausseegeld)が徴収されていた<sup>9</sup>。この関銭の法的性格は、道路使用料(Straßenbenutzungsgebühr)であり、目下の注目を集めた道路課金の前身であるといえよう。こうした通行料金の徴収は、その根拠に各ラントの法律が据えられるようになり、例えば、プロイセンの国道では、それが1875年まで徴収されていた。

後で触れるとおり、1922年に至るまで、各ラントの郡道や自治体道においては、このような通行料金の徴収が可能であったわけである。ちなみに、ライヒ(Reich)全域では、1906年のライヒ印紙税法改正<sup>10</sup>により、私

7 BVerwG, Urt. v. 29. 5. 2019, NVwZ 2019, S. 1528ff.

8 Hans-Joachim Driehaus, Drei Fragen zur Abschaffung des Straßenbaubeitrags, LKV 2019, S. 7 (7).

9 Matthias Heffinger, Die Infrastrukturabgabe, Eine Untersuchung der Verfassungsmäßigkeit und Unionsrechtskonformität der ersten Straßenbenutzungsabgabe für Personenkraftwagen in der Bundesrepublik Deutschland, 2018, S. 33.

有自動車に対する課金が導入されている。もっとも、この課金は、公道を自動車で行く際に必要な年間許可証 (Erlaubniskarte) の購入代金であった<sup>11</sup>。このように、歴史を遡れば、通行料金や自動車に係る通行許可証の購入代金が徴収されており、それらが道路財源に充当されてきたことが確認できよう。

(2) しかし、ワイマール共和国の時代に入ると、ワイマール共和国憲法<sup>12</sup> 11 条 3 号の下、1922 年の自動車税法<sup>13</sup> に基づき、こうした料金 (Gebühr) は徴収されなくなり、以後の道路財源は租税で賄われるようになる<sup>14</sup>。すなわち、この自動車税法 18 条 1 項 3 文は、先に挙げた関銭の徴収を原則として禁じ、加えて、同法によって、前記ライヒ印紙税法に基づく私有自動車への課金が廃止されるに至る。他方、各ラントは、1924 年以降、財政調整法 45 条 2 項に従い<sup>15</sup>、自動車税の税収について、その 2 分の 1 以上を道路財源に充当しなければならなくなった。ワイマール期の道路財源は、自動車税が柱となったわけである。

もっとも、道路財源をめぐる上記 1922 年の制度転換後、1920 年代半ばからは、アウトバーン (Autobahn) の建設費を捻出するために、道路使用料の導入を試みる議論が幾度か交わされてきた。しかし、結局、それらは 1926 年の財政調整法<sup>16</sup> 13 条 4 文によって頓挫する。そして、この財政調整法 13 条 4 文は、1927 年の改正<sup>17</sup> を経て、それまで徴収が認められていた橋銭 (Brückengeld) にも適用が及ぶこととなり、以後、通行料金の徴収は

---

10 Gesetz wegen Änderung des Reichsstempelgesetzes vom 3. 6. 1906 (RGBl. S. 695).

11 Heffinger (Fn. 9), S. 34.

12 Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. 8. 1919 (RGBl. S. 1383).

13 Deutsches Reichs-Kraftfahrzeugsteuergesetz vom 8. 4. 1922 (RGBl. I S. 335, 396).

14 Heffinger (Fn. 9), S. 34f.

15 Dritte Steuernotverordnung vom 14. 2. 1924 (RGBl. I S. 74)..

16 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz) vom 27. 4. 1926 (RGBl. I S. 203).

17 Gesetz zur Übergangsregelung des Finanzausgleichs zwischen Reich, Ländern und Gemeinden vom 9. 4. 1927 (RGBl. I S. 91).

全面的に禁じられるようになる。なお、1926年以降、自動車税法の改正<sup>18</sup>により、各ラントは、自動車税の税収すべてを道路財源に充当しなければならなくなった。

ナチス政権下の第三帝国においても、通行料金の徴収を禁じた上記1926年の財政調整法13条4文は、廃止されずに維持される。帝国アウトバーン会社の設立に関する法律<sup>19</sup>が1933年に制定され、その7条1文は、自動車専用道路たるアウトバーンの性格を踏まえ、当該会社による通行料金の徴収を認めていた。しかし、料金所の設置に伴う管理費用および交通渋滞への懸念から、アウトバーンの有料化は見送られたわけである。そして、自動車産業の振興を狙った1933年の自動車税法改正<sup>20</sup>により、自動車税は事実上の廃止に至る。ナチス期のアウトバーン建設は、鉱油税（Mineralölzoll）の引上げおよび輸送税（Beförderungsteuer）の再導入<sup>21</sup>が頼りとなった。

(3) 第2次世界大戦が終結すると、連合国管理理事会（Alliierte Kontrollrat）は、ナチス期に徴収されなくなった自動車税を復活させる<sup>22</sup>。そして、基本法が制定された後、連邦政府は、アウトバーンにおける通行料金の導入を幾度か試みるが、それらは実を結ばない状態が続く<sup>23</sup>。1953年に制定された連邦遠距離道路法<sup>24</sup>は、その7条1項4文が、道路の一般使用（Gemeingebrauch）から料金を徴収するためには、特別な法律上の規定を要すると定めており、各州の道路法も、同様の旨を規定した<sup>25</sup>。

18 Gesetz zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes vom 15. 5. 1926 (RGBl. I S. 223).

19 Gesetz über die Errichtung eines Unternehmens "Reichsautobahnen" vom 27. 6. 1933 (RGBl. II S. 509).

20 Gesetz über Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes vom 10. 4. 1933 (RGBl. I S. 192). ; Gesetz über Ablösung der Kraftfahrzeugsteuer vom 31. 5. 1933 (RGBl. I S. 315).

21 Gesetz zur Änderung des Beförderungsteuergesetzes vom 2. 7. 1936 (RGBl. I S. 531).

22 Gesetz Nr. 14, vom 11. 2. 1946, bez. der Änderung der Kraftfahrzeugsteuergesetze, Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland, Nr. 4 vom 28. 2. 1946, S. 73.

23 Heffinger (Fn. 9), S. 37f.

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

こうした道路法の規定に従えば、特別な法律を制定することによって、一般使用からの料金徴収が認められることとなる。もっとも、そのような特別立法の制定については、後で詳しく触れるとおり、公物法理論および憲法上の議論が存在していたものの、1969年の基本法改正<sup>26</sup>によって、その許容性が憲法レベルで確認された<sup>27</sup>。すなわち、基本法74条1項22号が、連邦の競合的立法管轄として、自動車での公道利用 (Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen) に対する料金または対価の徴収を列挙した。

しかしながら、こうした立法権限が実際に行使されるのは、東西ドイツ統一後の1990年になってからのことである。1990年代に至るまで、自動車税および鉱油税が戦後の道路整備を支えてきたわけである。以上のように、租税財源により道路を整備するという方針がワイマール期に確立し、これが数度にわたる法・政治体制の転換を経ても維持されたため、ドイツでは、通行料金を徴収されない状況が1990年代まで続くこととなった<sup>28</sup>。

(4) さて、以下では、通行料金の徴収を認める特別立法について紹介していくこととなるが、その前置きとして、EU加盟国たるドイツの道路事情に触れておきたい。こうした特別立法の制定は、欧州統合の動きと深く絡んでおり、それは後で示すようなEU法との抵触という問題を招く。すなわち、先のとおり、ドイツの道路財源は、ワイマール期以来、租税によって賄われてきた。そして、その担税者は基本的にドイツ国民であった。換言すれば、ドイツ国民 (Volk) の血税を以ってドイツの道路整備は進められてきたわけである。

他方、ドイツにおける道路利用者は、ドイツ国民とは限らない。とりわけ、

二 25 Hans-Jürgen Papier, in: Dirk Ehlers/ Michael Fehling/ Hermann Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band 2, 3. Auflage, 2013, § 43 Rn. 59.

26 Zweiundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetz vom 12. 5. 1969 (BGBl. I S. 363).

27 憲法理論上の問題につき、三宅雄彦「ドイツ高速料金の憲法理論—クリュガーの道路有料化批判」法律時報90巻10号(2018年)86頁以下。

28 Heffinger (Fn. 9), S. 34f.

欧州統合の動きに伴い、そうした道路財源を負担しない外国車両が、ドイツの道路を頻繁に往来するようになった。ドイツ国民は、外国車両にも道路財源を負担させよと憤ったわけである<sup>29</sup>。なお、鉱油税については、ドイツ国内で給油しなければ徴収されないことから、ドイツ国外で給油を済ませてしまう外国車両の多くは、その徴収対象から漏れていたと思われる。

こうした背景から、通行料金の徴収を認める特別立法が制定されることとなるが、それと同時に自動車税の減税措置が講じられることに注目されたい。すなわち、通行料金が徴収されるようになって、その支払額が自動車税から控除されるため、ドイツ国民の負担は実質的に増えないという仕組みが出来上がるのである<sup>30</sup>。他方、それまで道路財源を負担してこなかった外国車両にとっては、通行料金が徴収されるようになるため、純粋に負担のみが増えることとなる。このようなドイツ国内の登録車両と外国車両との不均衡があったために、ドイツの道路課金制度は、EU法との抵触が問題となるわけである。

### Ⅲ. 道路課金と特別立法

(1) 先に触れたとおり、通行料金の徴収を認める特別立法は、東西ドイツ統一後の1990年になってから制定される。すなわち、道路使用料法（Straßenbenutzungsgebührengesetz）<sup>31</sup>が1990年4月30日に制定され、この法律が、連邦遠距離道路を通行する重量貨物車両に対する課金（Lkw-Maut）を認めた。ところが、欧州司法裁判所が、1992年5月19日の判決で、ドイツのトラックを対象とした自動車税の減税が同時に実施されることを理由に、上記の法律がEC法に違反するとの判断を下す<sup>32</sup>。結局、この法律

29 Stefan Klinski, Der verfassungs- und europarechtliche Rahmen einer streckenbezogenen Schwerverkehrsabgabe, DVBl 2002, S. 221 (222f.).

30 Heffinger (Fn. 9), S. 51.

31 Gesetz über Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstraßen mit schweren Lastfahrzeugen vom 30. 4. 1990 (BGBl. I S. 826).

に基づく道路課金は導入されることなく終わったのであった。

その後、ユーロビネット指令 (Eurovignettenrichtlinie) と呼ばれる 1993 年 10 月 25 日の EC 指令<sup>33</sup> が、時間に応じたビネット (Vignette) 方式の通行料金の導入を加盟国に認めることとなる。この EC 指令の目的は、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を是正することであった。そして、1994 年 2 月 9 日には、ドイツ、デンマーク、ベルギー、オランダ、ルクセンブルクの 5 ヶ国が、共通の料金徴収システムを構築するための協定を締結する。

ドイツでは、この時間制のユーロビネット体系に沿って、1994 年に高速道路使用料法 (Autobahnbenutzungsgebührengesetz)<sup>34</sup> が制定され、同法に基づき、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。なお、ドイツ国民の負担が増えないようにするため、これに合わせて自動車税の引き下げが図られている。もともと、上記 EC 指令により徴収が認められた通行料金は、大型トラックの走行に伴う道路の維持管理費に比して低額であり、かつ、その時間制の料金体系は平等原則の観点から問題を抱えていたといえよう<sup>35</sup>。

(2) こうした料金体系の問題を踏まえ、道路費用指令 (Wegekostenrichtlinie) と呼ばれる EU 指令<sup>36</sup> が 1999 年に出され、時間に応じた通行料金

32 EuGH, Urt. v. 19. 5. 1992, NJW 1992, S. 1949f.

33 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).

九 34 Gesetz zur Durchführung des Übereinkommens vom 9. Februar 1994 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Straßen mit schweren Nutzfahrzeugen vom 30. 8. 1994 (BGBl. 1994 II S. 1765).

35 Klinski (Fn. 29), DVBl 2002, S. 221 (223).

36 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).

(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る。すなわち、加盟国は、欧州横断道路網 (transeuropäisches 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、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。

ドイツは、時間制の料金体系から距離制の料金体系に移行するため、先のユーロピネット体系からの離脱を図る。高速道路通行料金法 (Autobahnmautgesetz)<sup>37</sup> が 2002 年に制定されると、時間に応じた利用券方式の通行料金が廃止され、2005 年 1 月から、総重量 12 トン以上のトラックを対象として、走行距離に応じた通行料金がアウトバーンで導入されるに至る。なお、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が、その技術上の不具合により導入が遅れたため、2003 年から 2004 年まで通行料金の徴収は一時中断を余儀なくされた。

(3) このように、総重量 12 トン以上のトラックを対象として、アウトバーンでは通行料金が徴収されるようになった。その後、料金逃れ (Mautflucht) を目論むトラックが一般道に流れ込む事態も相俟って、2011 年の連邦遠距離道路通行料金法 (Bundesfernstraßenmautgesetz)<sup>38</sup> を経て、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、2018 年 7 月からは、すべての連邦道路が課金対象となっている。加えて、課金対象となる車両についても、総重量 7.5 トン以上のトラックへと拡大された。

さらに、課金額の設定についても、その進展がみられる<sup>39</sup>。通行料金の設定額は、走行距離、車軸の数、排気の等級に応じて算定されるものの、

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

38 Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen vom 12. 7. 2011 (BGBl. I S. 1378).

39 Christin Mielke/ Eckhard Pache/ Roda Verheyen, in: Hans-Joachim Koch/ Ekkehard Hofmann/ Moritz Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 5. Auflage, 2018, § 14 Rn. 84; Rn. 221ff.

当初は、前記の道路費用指令を踏まえ、基本的に、道路の維持管理費と対応していなければならなかった。しかし、この EU 指令の改正<sup>40</sup>が 2011 年に行われ、外部費用も通行料金の設定額に反映させることが認められるようになった<sup>41</sup>。通行料金の徴収には、インフラ費用の捻出を超えた役割が期待されているといえよう。

(4) これに対して、乗用車に対する道路課金 (Pkw-Maut) の導入も、道路の老朽化に伴う維持管理費の増加を踏まえて検討されてきたわけであるが、その歴史はトラックに対する道路課金に比べると浅い。すなわち、政治的な抵抗が予想されるため、その実現に向けた動きは見送られてきたわけであるが、2013 年の連邦議会選挙が転機となる。キリスト教民主・社会同盟 (CDU/CSU) と社会民主党 (SPD) が 2013 年に交わした連立協定 (Koalitionsvertrag)<sup>42</sup>には、乗用車に対する走行課金の導入が盛り込まれ、その根拠となるインフラ課金法 (Infrastrukturabgabengesetz)<sup>43</sup>が 2015 年 6 月 8 日に成立した。

もっとも、このインフラ課金法の制定と時を同じくして、自動車税法の改正<sup>44</sup>が行われ、自動車税の軽減措置が図られることとなる。すなわち、インフラ課金に伴う支出につき、その額を自動車税から控除することで相殺し、実質的に、ドイツ国民の負担が増えない仕組みを作り上げたのであ

40 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).

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

42 Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, S. 9, abrufbar unter: <https://www.isl-ev.de/attachments/article/1048/koalitionsvertrag-FINAL.pdf> (最終閲覧 2020 年 7 月 31 日).

43 Gesetz über die Erhebung einer zeitbezogenen Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen 8. 6. 2015 (BGBl I S. 904).

44 Zweites Gesetz zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes und des Versicherungsteuergesetzes (Zweites Verkehrsteueränderungsgesetz - 2. VerkehrStÄndG) vom 8. 6. 2015 (BGBl I S. 901).

る<sup>45</sup>。くり返しになるが、こうした仕組みが EU 法との抵触問題を招いた。

なお、この総重量 3.5 トン以下の乗用車に対する走行課金は、ステッカーを用いた時間制の料金体系であり、導入によって約 38 億ユーロの収入が予定されている。そして、その内訳は、ドイツ国内車両に対する課金額が約 30 億ユーロ、外国車両に対する課金額が約 8 億ユーロであった。これに対して、自動車税の減税幅は、約 31 億ユーロにのぼり、課金システムの導入費用が約 2 億ユーロというから、新たに約 5 億ユーロの財源が確保される見通しであったわけである。こうした財源の用途は、交通インフラの改善に限定される。

(5) 以上のとおり、インフラ課金の導入に合わせ、自動車税の減税を図り、ドイツ国民の負担を増やすことなく、道路財源を確保するという手法が編み出された。換言するならば、新たな財源は、外国車両の負担のみによって創出されるといえよう。こうした実質的な負担を外国車両のみに強いる仕組みは、EU 運営条約 18 条 1 項が禁じる国籍による差別ではないかという問題を巡り、欧州司法裁判所を舞台にした法廷闘争へと移っていく。

欧州委員会は、2015 年 6 月 18 日、ドイツを相手とした EU 運営条約 258 条に基づく条約違反手続を開始し、2016 年 9 月 29 日には、欧州司法裁判所への提訴に踏み切った。その後、ドイツの連邦交通省と欧州委員会は、交渉を経て、インフラ課金法の改正によって EU 法違反の解消を図ることで合意した。この合意を受けて、インフラ課金法が 2017 年 5 月 24 日に改正され<sup>46</sup>、走行課金の額が引き下げられることとなった<sup>47</sup>。こうして、欧州委員会とドイツとの対立が収束し、条約違反手続が中止されたため、EU 法上の懸念が解消されるかに見えた。

45 Heffinger (Fn. 9), S. 51.

46 Erstes Gesetz zur Änderung des Infrastrukturabgabengesetzes vom 18. 5. 2017 (BGBl I S. 1218).

47 例えば、10 日券が 5 ユーロから 2.5 ユーロに値下げされ、環境性能に応じた価格設定が 3 段階から 5 段階へと細分化され、Euro 6 を満たす乗用車の課金額が特に軽減された。

ところが、今度は、2017年10月12日、オーストリアが、ドイツを相手取り、EU運営条約259条に基づく条約違反手続を欧州司法裁判所へと提訴したのである。そして、欧州司法裁判所は、2019年6月18日、乗用車に対する走行課金制度が、EU運営条約18条1項の禁ずる国籍を理由とした差別にあたり、EU法に違反するとの判断を下すに至る<sup>48</sup>。この判決を受け、乗用車に対する走行課金制度の導入は、その見通しが立たなくなった。

#### IV. 道路課金と公物法理論

(1) 以上のように、連邦遠距離道路法7条1項4文が、道路の一般使用から料金を徴収するためには、特別な法律上の規定を要すると定めており、各州の道路法も、同様の旨を規定する<sup>49</sup>。そして、連邦道路においては、総重量7.5トン以上のトラックを対象とした通行料金が、そうした特別立法に基づいて徴収されている。では、通行料金の徴収は、公物法理論上、どのように考えられてきたのであろうか。

公物法理論上、道路の通行は、一般使用として、特段の許可を得なくても自由に認められる<sup>50</sup>。こうした自由が認められる一般使用は、無料での通行も含んでいるのか、これが問題の所在である<sup>51</sup>。無料での通行が一般使用の要素であるならば、通行料金の徴収を認める特別立法は、公物法理論に抵触し、そもそも許されないこととなってしまう<sup>52</sup>。一般使用からの料金徴収、つまり通行料金の徴収は、公物法の理論上、どのように位置づけられてきたかにつき、若干の考察を加えておきたい。

一五 48 EuGH, Urt. v. 18. 6. 2019, NVwZ 2019, S. 1023ff.

49 Papier, in: Ehlers/ Fehling/ Pünder (Fn. 25), § 43 Rn. 59.

50 Ernst Forstthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrecht, Band I, 10. Auflage, 1973, S. 390.

51 Hans-Jürgen Papier, Recht der öffentlichen Sachen, 3. Auflage, 1998, S. 104.

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

(2) 先に触れたとおり、19世紀以前に遡ると、特定の道路を通行するに際して、関銭の徴収が行われていた<sup>53</sup>。かつて、公物の使用は、当局が個人に対して一時的に認めた特典 (Vergünstigung) であると考えられており、当然に、そのような特別の給付に対する反対給付債権が生じ得たようである。この反対給付債権は、公法に属すると解されれば、公課 (Abgabe) たる料金 (Gebühr) として徴収され、私法に属すると解されれば、利用の対価 (Entgelt) として徴収される。

しかし、近代の法治国家では、以上のような理屈を以って、通行料金の徴収を説明することはできなからう。供用 (Widmung) された公物の一般使用は、公課の徴収が紐付き得る特別の許可 (Verstattung) に依拠することはなく、自然に認められている個人の自由そのものの発露である。ドイツ行政法学の父は、一般使用からの料金徴収が、そうした個人の自由に対する侵害であり、ある程度の類似性 (gewisse Ähnlichkeit) を租税の賦課と持つから、それには特別な法律上の権限が必要であると説いた<sup>54</sup>。

連邦行政裁判所は、1957年3月14日の判決において、一般使用は無償 (Unentgeltlichkeit) であると判示する<sup>55</sup>。ただし、この説示は、短時間の駐車につき、それが一般使用に含まれるとした上で、それに対する料金の徴収を認めた特別な法律上の権限が存在しないという理由に基づく<sup>56</sup>。一般使用が無償であることの論証は、不十分であると思われる<sup>57</sup>。とはいえ、とにかく、そもそも一般使用は無料でなければならないのかという論点につき、それを肯定するような判決が連邦行政裁判所から下された。そして、憲法レベルでも、一般使用を無料とすることが要求されているのかという議論が生じたわけである<sup>58</sup>。

53 Heffinger (Fn. 9), S. 33.

54 Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, II . Band, 3. Auflage, 1924, S. 87.

55 BVerwG, Urt. v. 14. 3. 1957, BVerwGE 4, S. 342 (345).

56 BVerwGE 4, S. 342 (346).

57 Sendler (Fn. 52), DÖV 1974, S. 217 (223).

58 Dietrich Murswiek, Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr, Abgaben

(3) その後、こうした憲法レベルの問題は、1969年の基本法改正<sup>59</sup>を経て、解消するに至る。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に対する料金または対価の徴収を列挙するようになる。つまり、通行料金の徴収を認める立法の合憲性が明らかとなった。なお、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<sup>60</sup>。

くり返しになるが、歴史を紐解けば、関銭の徴収について、その根拠が各ラントの法律に置かれるようになっていたが、次第に、その徴収それ自体が廃止されていき、道路財源は自動車税の導入によって賄われた<sup>61</sup>。財政調整法13条4文は、ドライバーに対する二重の負担を避けるため、通行料金の徴収を禁じる。

他方、連邦遠距離道路法7条1項4文および各州の道路法は、特別な法律上の規定があるならば、通行料金の徴収が可能である旨を定める<sup>62</sup>。そして、前記1957年3月14日の連邦行政裁判所判決は、仮に特別な法律上の権限が存在するならば、一般使用からの料金徴収が可能であるという論旨であった<sup>63</sup>。この論旨を前提にすると、一般使用が無償であるとした先の説示は、そもそも誤りであったということになる<sup>64</sup>。

結局のところ、ワイマール期から1990年代に至るまで、通行料金が徴収されてこなかったという事象は、単に立法政策が根拠となっていたわけである。自動車の通行から料金が徴収されても、供用された道路の通行そ

---

und andere Geldleistungspflichten als Mittel der Verkehrlenkung, Band 1: Die Innenstadtzufahrtsabgabe, 1993, S. 50.

一  
三 59 Zweiundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetz vom 12. 5. 1969 (BGBl. I S. 363).

60 Sendler (Fn. 52), DÖV 1974, S. 217 (223f).

61 Forsthoff (Fn. 50), S. 390.

62 Papier, in: Ehlers/ Fehling/ Pünder (Fn. 25), § 43 Rn. 59.

63 BVerwGE 4, S. 342 (346).

64 Sendler (Fn. 52), DÖV 1974, S. 217 (223).

れ自体は制限を受けず、市民は許可なしでの一般使用を享受できる。一般使用から料金を徴収しても、公物法上の理論には抵触しないのである<sup>65</sup>。連邦道路においては、通行料金の徴収を認める特別立法が制定され、有料となる対象が拡大してきた。一般使用を無料としたドイツ道路法の伝統が、立法政策において、破られつつあるといえよう<sup>66</sup>。

(4) 他方、連邦道路以外の道路に目を転ずれば、上記のような特別立法の制定はないため、各州の道路法に従い、通行料金が徴収されていない状況にある。つまり、立法政策上、連邦道路以外の道路では、一般使用を無料とする原則が維持されている。とはいえ、連邦道路以外の道路でも、その維持管理費は増加の一途をたどる。とりわけ、大型重量車両は、その通行が道路に与える損傷の度合いが大きい。昨今、大型重量車両の通行を特別使用 (Sondernutzung) として捉え、その通行に対して課金できないかという検討が加えられている<sup>67</sup> ので、ここで耳を傾けておこう。

ドイツでは、道路交通許可令<sup>68</sup> 34条が、車軸数および車両形態に応じ、通行が許容される総重量 (zulässiges Gesamtgewicht) を定め、道路交通令<sup>69</sup> 29条3項が、そうした基準を超過した車両につき、許可を得なければ通行できないとする。こうした重量超過車両は、道路交通官庁 (Straßenverkehrsbehörde) からの許可を得なければ通行できないため、一般使用を享受することができず、その通行は特別使用となる<sup>70</sup>。

加えて、各道路における一般使用は、それぞれの道路の状態または供用それ自体による制限を受け、上記の基準を超えない車両であっても、その

65 Peter Axer, in: Friedrich Schoch (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 2018, Kap. 6, Rn. 98.

66 Udo Steiner, in: Udo Steiner/ Ralf Brinktrine (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 9. Auflage, 2018, § 4 Rn. 122.

67 Armin von Weschpfennig, *Gebühren und Kostenersatz für den Schwerlastverkehr als Grundlage der Finanzierung der Straßensanierung*, DVBl 2019, S. 17 (17ff.).

68 *Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung* vom 26. 4. 2012 (BGBl. I S. 679).

69 *Straßenverkehrs-Ordnung* vom 6. 3. 2013 (BGBl. I S. 367).

70 Axer, in: Schoch (Fn. 65), Kap. 6, Rn. 107.

一般使用を行使できないことがある<sup>71</sup>。そもそも大型重量車両の通行を想定していないような道路では、その通行が一般使用の枠を超え、特別使用となり得よう。なお、ドイツの道路法は、わが国の公物法において語られる許可使用と特許使用との区別を知らない<sup>72</sup>。

(5) こうした一般使用を超えた特別使用につき、連邦遠距離道路法 8 条 2a 項および各州の道路法は、その通行によって生ぜしめた道路費用を利用者が負担しなければならないと定める。ただし、このような原因者負担金 (Verursachungsbeitrag) の徴収は、特別使用と道路の早すぎる損傷 (vorzeitiger Verschleiß) との間の因果関係 (Kausalität) が要件となるため、その徴収は、実務的に困難であるという<sup>73</sup>。

他方、連邦遠距離道路法 8 条 3 項および各州の道路法は、特別使用からの料金徴収を認めており、道路の占有から料金を徴収する等、特別使用料金 (Sondernutzungsgebühr) の実例は豊富である<sup>74</sup>。一般使用からの料金徴収は、特別立法の制定がなければ不可能である一方、特別使用については、そのような特別立法がなくとも、一般法たる道路法それ自身が、料金の徴収を認めていた。

この特別使用料金に着目し、道路費用を大型重量車両に転嫁する方策が提案されているわけである<sup>75</sup>。現行法の下では、連邦道路のみにおいて、特別立法に基づいた通行料金が徴収されており、それ以外の道路では、そうした特別立法の制定を欠くため、道路法が定めた原則に従い、通行料金の徴収はできない。大型重量車両の通行を特別使用として捉え、その料金を徴収するという提案は、道路財源の捻出を試みる苦肉の策であるといえよう。

---

71 von Weschpfennig (Fn. 67), DVBl 2019, S. 17 (18f.).

72 大橋洋一『行政法学の構造的変革』(1996年)210頁。

73 von Weschpfennig (Fn. 67), DVBl 2019, S. 17 (21f.).

74 Steiner, in: Steiner/ Brinktrine (Fn. 66), § 4 Rn. 127.

75 von Weschpfennig (Fn. 67), DVBl 2019, S. 17 (26).

## V. 道路負担金と自治体

(1) わが国の市町村に相当するゲマインデ (Gemeinde) の道路では、沿道の土地所有者 (Grundeigentümer) から徴収した道路負担金を道路財源の一部に充当することがある<sup>76</sup>。すなわち、一般公衆から集められた租税に加え、こうした受益者負担金によって道路の改修費用を賄う場合が存在するのである。そして、この道路負担金については、それを徴収していないゲマインデに対して、州が監督権を行使した例<sup>77</sup>が目につく一方、その廃止をめぐる動きがある<sup>78</sup>。

道路財源を誰に負担させるのが得策かといった問題が根底に存在しよう。以下では、このゲマインデが沿道の土地所有者から徴収する道路負担金に関する話題を論じたい。なお、わが国の道路法 61 条には、受益者負担金の規定が存在するものの、具体的な受益者および受益の範囲等を把握することが難しいため、それが実際に徴収される例は稀であるという<sup>79</sup>。都市計画法 75 条に基づく受益者負担金は、その徴収例が珍しくないものの、それは下水道事業に限った話であろう。

(2) ドイツでは、バーデン＝ヴュルテンベルク州を除く各州の自治体賦課金法 (Kommunalabgabengesetz) が、道路負担金の徴収をゲマインデに対して認めていた<sup>80</sup>。その起源は、1893 年に制定されたプロイセンの自治体賦課金法<sup>81</sup>であり、こうした道路負担金は、ゲマインデが管理する道路の改修 (Ausbau) 費用に投入されてきた。なお、ゲマインデは、このよ

76 詳しくは、三木義一「西ドイツ受益者負担金法制における『利益』概念—道路改修負担金をめぐる判例を素材として—」静岡大学法経研究 30 卷 1 号 (1981 年) 33 頁以下。

77 BVerwG, Urt. v. 29. 5. 2019, NVwZ 2019, S. 1528ff.

78 Driehaus (Fn. 8), LKV 2019, S. 7 (7).

79 道路法令研究会編著・前掲注 (2)『道路法解説』597 頁以下。

80 Gerd Thielmann, Sondervorteil und Artzuschlag im Erschließungs- und Straßenausbaubetragsrecht, 2016, S. 111ff.

81 Preußische Kommunalabgabengesetz vom 14. 7. 1893 (PrGS S. 152).

うな道路負担金の他に、建設法典 (Baugesetzbuch)<sup>82</sup> に基づく開発負担金 (Erschließungsbeitrag) を徴収できるが、この開発負担金は、道路の新設費用に充当される<sup>83</sup>。

道路負担金を徴収するゲマインデにおいて、その管理する道路の改修費用は、租税財源に加え、こうした沿道の土地所有者から徴収された道路負担金によって賄われる。つまり、このようなゲマインデが管理する道路の改修費用は、ゲマインデと沿道の土地所有者とが分担して負担する状況にある<sup>84</sup>。

ゲマインデは、道路負担金の徴収に関する条例 (Satzung) を制定し、道路の改修費用につき、その沿道の土地所有者とゲマインデが分担する割合を定める。この道路負担金の徴収条例では、ゲマインデの道路が、①沿道住民の交通 (Anliegerverkehr) に供される道路、②地域交通 (innerörtlicher Verkehr) に供される道路、③通過交通 (Durchgangsverkehr) に供される道路に分類される。そして、こうした道路の種別に応じて、沿道の土地所有者とゲマインデが分担する割合が定まることとなる。

もともと、そもそも、道路の改修によって沿道の土地所有者が受ける利益は、土地税 (Grundsteuer) などを通じて公共に吸収され得よう<sup>85</sup>。しかし、ドイツでは、土地税などが、そうした利益を吸収するには著しく低い。そのような税制上の事情から、多くの州において、道路負担金が徴収されてきたように思われる<sup>86</sup>。ただし、バーデン＝ヴュルテンベルク州では、当初から一貫して道路負担金の徴収が行われていない。また、ベルリンでは、2006年になって道路負担金の徴収が開始された<sup>87</sup>ものの、それが2012年

82 Baugesetzbuch (BauGB) vom 23. 6. 1960 (BGBl. I S. 341).

九 83 Stefan Haack, in: Udo Steiner/ Ralf Brinktrine (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 9. Auflage, 2018, § 1 Rn. 273.

84 Driehaus (Fn. 8), LKV 2019, S. 7 (8).

85 Thielmann (Fn. 80), S. 212.

86 三木・前掲注 (76)45 頁。

87 Straßenausbaubeitragsgesetz (StrABG) vom 16. 3. 2006 (GVBl. S. 265).

には廃止されている<sup>88</sup>。

(3) さて、その自治体賦課金法が道路負担金の徴収を定めている州では、それを徴収していないゲマインデに対して、州が監督権を行使することがある。例えば、ヘッセン州のシュリッツ市は、財政赤字に陥りながらも、2010年の予算に340,000ユーロ超の道路改修費を計上していたが、同市では、道路負担金が徴収されてこなかった<sup>89</sup>。そこで、ヘッセン州は、2010年4月以降、同市に対して、道路負担金の徴収に関する条例を制定する義務があることを指摘し、その説明を求めるようになった。

その後、翌2011年5月23日になると、ヘッセン州は、自治体監督(Kommunalaufsicht)に乗り出す。すなわち、同年9月30日までの上記条例の制定、その6月1日に遡及しての施行を指示し、それを代執行(Ersatzvornahme)すると戒告(Androhung)した。こうしたヘッセン州からの自治体監督を受け、シュリッツ市は、同年9月26日、道路負担金の徴収に関する条例を制定し、これを同年6月1日に遡って施行した。

もともと、この条例においては、ゲマインデの分担割合が、①沿道住民の交通に供される道路では50パーセント、②地域交通に供される道路では75パーセント、③通過交通に供される道路では90パーセントと定められた。このシュリッツ市が制定した条例は、市民ウケ(bürgerfreundlich)を狙い、沿道の土地所有者が分担する割合、すなわち、道路負担金の徴収額を抑えた内容であったといえよう<sup>90</sup>。

(4) これに対して、ヘッセン州は、同年10月4日、代執行によって、こうした条例を次のように改正した。すなわち、ゲマインデの分担割合につ

88 Gesetz zur Aufhebung des Straßenausbaubeitragsgesetzes vom 5. 9. 2012 (GVBl. S. 266).

89 Robert Keller, Kommunalaufsichtliche Anweisung zum Erlass einer Straßenausbaubeitragssatzung, jurisPR-BVerwG 20/2019 Anm. 1.

90 Hubert Meyer, Anmerkung zu einer Entscheidung des BVerwG, Urteil vom 29.05.2019 (10 C 1/18) - Zur Verfassungsmäßigkeit des kommunalaufsichtlichen Einschreitens zum Erlass einer Straßenbeitragssatzung, NVwZ 2019, S. 1530 (1531).

き、①沿道住民の交通に供される道路では25パーセント、②地域交通に供される道路では50パーセント、③通過交通に供される道路では75パーセントへと引き下げた。沿道の土地所有者が分担する割合、つまり、道路負担金の徴収額を増やしたわけである。このような自治体監督に対して、シュリッツ市は、その取消しを求め、訴えを提起した。

連邦行政裁判所は、2019年5月29日の判決で、自治体監督の手段として、代執行による条例制定も認められるとし、この訴えを退けた<sup>91</sup>。道路負担金の徴収に関する条例の制定をヘッセン州が代執行しても、それはシュリッツ市の財政安定化を図る自治体監督であるから、基本法28条2項が認める自治権の核心たるゲマインデの財政高権(Finanzhoheit)に抵触するものではないという。ゲマインデ議会は、その議員が直接民主的な正統性を有し、法律に類似した形式の条例を制定してきたが、今般の判決により、ゲマインデ議会の位置付けが、本来の立法者から、立法行政の一部に成り下がったと例えられている<sup>92</sup>。

(5) ところで、くり返しになるが、道路負担金の徴収は、沿道の土地所有者のみに負担を強いる。他方、道路の改修によって生ずる利益は、沿道の土地所有者のみが享受するとは限らない。沿道の土地所有者には、道路負担金の徴収に対する不満が燻っていたわけである。こうした事情に政治的な思惑が絡み、道路負担金の徴収について、その廃止を巡る動きが各州で活発となった<sup>93</sup>。例えば、バイエルン州は、2018年10月の州議会選挙を前に、道路負担金の廃止に踏み切っている<sup>94</sup>。

バイエルン州では、その自治体賦課金法<sup>95</sup>5条1項に基づき、ゲマインデによる道路負担金の徴収が行われてきたものの、その正統性に疑問を呈

七 91 BVerwG, Urt. v. 29. 5. 2019, NVwZ 2019, S. 1528 (1530).

92 Meyer (Fn. 90), NVwZ 2019, S. 1530 (1532).

93 Driehaus (Fn. 8), LKV 2019, S. 7 (7).

94 Thomas Rottenwallner, Das überraschende Ende der Straßenausbaubeiträge in Bayern und der vorhersehbare Beginn eines neuen Dramas, BayVBl 2019, S. 325ff.

95 Kommunalabgabengesetz vom 26. 3. 1974 (GVBl. S. 109).

する市民運動が盛り上がっていた。地域政党の自由な有権者 (Freie Wähler) は、2017年11月16日、道路負担金を廃止するとともに、2014年1月以降に支払われた道路負担金の返金というバラマキ (Freibier) 公約の実現に向け、法案を提出する<sup>96</sup>。この法案は、実を結ばなかったが、2018年1月22日になると、先の市民運動に自由な有権者の党員が加わり、住民請願 (Volksbegehren) の手続が開始され、同年3月19日には、集まった189,893人の署名が内務省へと提出された。

こうした動きを受け、同年4月11日、与党のキリスト教社会同盟 (CSU) は、道路負担金の廃止それ自体には応じた法案を提出し<sup>97</sup>、同年6月14日、そうした自治体賦課金法の改正がバイエルン州議会で可決され、これが同年1月1日に遡って施行されたわけである<sup>98</sup>。なお、その後、キリスト教社会同盟は、同年10月の州議会選挙で過半数の議席を失い、自由な有権者との連立政権を樹立する。そして、両党の連立協定<sup>99</sup>に基づき、2014年以降に徴収された道路負担金が返金されることとなり、その財源となる5,000万ユーロに及ぶ基金が創設されるに至っている<sup>100</sup>。

## VI. おわりに

(1) ドイツでは、連邦遠距離道路法7条1項4文および各州の道路法が、一般使用からの料金徴収には、特別な法律上の規定が必要であると定める<sup>101</sup>。ワイマール期以来、租税財源による道路整備が進められ、立法政策

96 Bayerischer Landtag, Gesetzentwurf zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes vom 16. 11. 2017 (Drs. 17/19093).

97 Bayerischer Landtag, Gesetzentwurf zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes vom 11. 4. 2018 (Drs. 17/21586).

98 Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes vom 26. 6. 2018 (GVBl. S. 449).

99 CSU/ Freie Wähler, Für ein bürgernahes Bayern, Koalitionsvertrag vom 5. 11. 2018, S. 12.

100 Thomas Rottenwallner, Der finanzielle Ausgleich für „systemische Härten“ durch die Erhebung von Straßenbaubeiträgen in Bayern, DÖV 2019, S. 781 (782ff.).

において、無料での通行が原則とされてきた<sup>102</sup>。道路の通行が無料であるとする原則は、こうした立法政策が由来であるに留まる。公物法理論上、一般使用は、許可を必要とせず自由であるとされるが、その要素に無料であることまでは含まれない<sup>103</sup>。つまり、通行料金の徴収は、公物法理論には抵触しないのである<sup>104</sup>。

連邦道路においては、総重量 7.5 トン以上のトラックを対象とした通行料金が、特別立法に基づいて徴収されている。一般使用を無料としたドイツ道路法の原則が、立法政策上、破られつつあるといえよう<sup>105</sup>。なお、乗用車を対象とした連邦道路の通行料金は、それを認める特別立法が制定されたものの、EU 法との抵触問題から、その導入が頓挫している。他方、連邦道路以外の道路に目を転ずれば、上記のような特別立法の制定がないため、各州の道路法に従い、通行料金が徴収されておらず、一般使用を無料とする道路法の原則が維持されている。

ところで、各州の自治体賦課金法に基づき、ゲマインデは、その管理する道路の沿道土地所有者から道路負担金を徴収し、道路財源の一部に充当することができた<sup>106</sup>。本論において触れたとおり、この道路負担金を徴収していないゲマインデに対して、州が監督権 (*Aufsicht*) を行使し、条例の改正を代執行した例<sup>107</sup> が目につく一方、そうした道路負担金の廃止をめぐる動きがある<sup>108</sup>。道路財源を誰に負担させるのが得策かといった問題が根底に存在しよう。大型重量車両が道路に与える損傷の大きさから、その通行を特別使用と捉え、道路費用の転嫁を試みる提案も、同様の思想に基

---

101 Papier, in: Ehlers/ Fehling/ Pünder (Fn. 25), § 43 Rn. 59.

102 Heffinger (Fn. 9), S. 34f.

五. 103 Forsthoff (Fn. 50), S. 390.

104 Papier (Fn. 51), S. 104.

105 Steiner, in: Steiner/ Brinktrine (Fn. 66), § 4 Rn. 122.

106 三木・前掲注 (76) 33 頁以下。

107 BVerwG, Ur. v. 29. 5. 2019, NVwZ 2019, 1528ff.

108 Driehaus (Fn. 8), LKV 2019, S. 7 (7).

づこう<sup>109</sup>。

(2) さて、わが国における道路課金の歴史を遡ると、近世以前に存在した関銭の徴収は脇に置くとして、明治4年の太政官布告<sup>110</sup>に至る。この太政官布告「治水修路架橋運輸ノ便ヲ與ス者ニ入費税金徴収ヲ許ス」は、運輸の便利を図った私人に対して、通行料金の徴収を認め、民間の手による道路整備を促進した。こうした有料道路制度は、大正8年の旧道路法<sup>111</sup>に引き継がれ、その26条が、道路管理者以外の者による有料の橋または渡船施設の設置を認め、その27条が、道路管理者による有料の橋または渡船施設の設置を、特別の理由がある場合に限り認めた<sup>112</sup>。

その後、昭和27年に現在の道路法が制定されると、こうした有料の橋または渡船施設は、都道府県または市町村が道路管理者となる場合、かつ、限られた条件下でのみしか認められなくなる<sup>113</sup>。この現在の道路法25条の反対解釈が、道路無料公開の原則を導く実定法上の根拠である。つまり、道路法は、道路の無料公開を原則とするようになったわけである。もっとも、同じく昭和27年に道路整備特別措置法が制定され、有料道路は拡充していく。さらに、こうした道路法の特別法とは別に、旧道路法下で許されていた私人による有料道路は、自動車の通行を前提として、昭和26年制定の道路運送法が認める。

以上のように、現在の道路法は、道路の無料公開を原則とする。もっとも、それは租税財源による道路整備という立法政策の帰結でしかなく、立法政策に基づく道路課金は可能であるといえよう。公物法理論上、道路の一般使用は、通行料金の徴収によって妨げられるわけではないのである<sup>114</sup>。なお、料金支払い義務を伴う道路利用は、普通の一般使用とは異なるから、

109 von Weschpfennig (Fn. 67), DVBl 2019, S. 17 (17ff.).

110 明治4年太政官布告第648号。

111 大正8年法律第58号。

112 道路法令研究会編著・前掲注(2)『道路法解説』178頁。

113 武藤博己『道路行政』(2008年)23頁。

114 原龍之助『公物営造物法 [新版再版]』(1982年)262頁。

契約による利用であるとか、負担付の一般使用であるとか、特別な分類が公物法理論において用意されても良いのかもしれない<sup>115</sup>。

(3) ところで、物流の効率化に伴って貨物車両が大型化しており、そうした大型重量車両の通行は、道路に与える損傷の度合いが大きい。道路法47条は、車両制限令が定める総重量の最高限度を超えた車両につき、その通行を制限するとともに、個別の道路事情に鑑み、その通行可能な車両の総重量を限定できるとする。もともと、道路法47条の2により、こうした通行制限を受ける車両は、道路管理者の許可を得れば通行が可能となっている。

かつて、旧道路法40条は、損傷者負担金の規定を置いていた。そして、現在の道路法は、田中角栄らによる議員立法であるが、その原案62条には、特別負担金という制度が存在した<sup>116</sup>。バス事業などが道路の通行によって大きな便益を得ており、かつ、道路の修繕要因を生ぜしめているから、そうした事業者には維持修繕費の一部を負担させるという趣旨である<sup>117</sup>。しかし、運輸業界からの反対論を踏まえ<sup>118</sup>、こうした特別負担金の制度は、時期尚早であるとして、道路法61条の受益者負担金と同時に考慮すべき性質のものであるという理解の下、その原案62条の規定は、衆議院において削除された<sup>119</sup>。

負担金の制度は、利害調整の機能を持ち、行政作用から特定人に生じた過剰利益を公共に吸収する役割を果たす<sup>120</sup>。大型重量車両は、道路の損傷に与える影響が大きく、かつ、その通行により事業者は便益を受ける。道路法61条の受益者負担金制度は活用されてこなかった<sup>121</sup>が、負担金の制

115 広岡隆『公物法の理論』(1991年)121頁。

116 道路法令研究会編著・前掲注(2)『道路法解説』583頁。

三 117 武藤・前掲注(113)172頁。

118 第13回国会・衆議院・建設委員会運輸委員会連合審査会・第1号(昭和27年4月23日)議事録。

119 第13回国会・衆議院・本会議・第39号(昭和27年5月8日)議事録。

120 原田尚彦『行政法要論 [全訂7版補訂2版]』(2012年)266頁。

121 道路法令研究会編著・前掲注(2)『道路法解説』597頁以下。

度に着目し、大型重量車両の通行に対して、道路費用を転嫁できないかの検討が改めて加えられても良かろう。結局のところ、道路財源の捻出に際しては、誰に道路費用を負担させるのが得策かという根本的な問いに立ち向かう必要があるのではなかろうか。道路は政治だ。

※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。