

ドイツにおける交通規制とデジタル化

戸 部 真 澄

<目次>

- 一 はじめに
- 二 連邦イミッション防止法に基づく交通規制
- 三 交通規制をめぐる近時の判例動向
- 四 連邦行政裁判所判決後の動向
- 五 交通政策の転換

一 はじめに

ドイツにおいて、自動車（特にディーゼル車）による大気汚染問題の解決が叫ばれて久しい¹⁾。ドイツは、日本と異なり、登録車に占めるディーゼル車の割合が多く（2019年1月時点でも、登録されている自家用車の約32%がディーゼル車である²⁾、ディーゼル車からのNOx・PMの排出により、多くの都市で、法令の基準値を超過する事態を招いてきた³⁾。

こうした自動車大気汚染問題に対しては、2008年頃から、連邦イミッション防止法（Bundes-Immissionsschutzgesetz; BImSchG）に基づき、「排出源を元から絶つ」というプリミティブな発想で、ディーゼル車の乗り入れを禁止する「環境ゾーン（Umweltzone）」と呼ばれる交通規制が実施されてきた。その強力な規制効果もあり、年々、基準値を超過するケースは減少傾向にあるものの、2018年時点でも、交通大気汚染測定ステーションの約42%において、二酸化窒素の基準値（年間平均値 $40\mu\text{g}/\text{m}^3$ ）を超過していた⁴⁾。

1) ドイツにおける自動車大気汚染問題のこれまでの経緯については、山田洋『道路環境の計画法理論』（信山社、2004年）44頁以下（第2章「自動車排ガス被害と権利保護」）、72頁以下（第3章「道路大気汚染訴訟のゆくえ」）、同『リスクと協働の行政法』（信山社、2013年）147頁以下（第8章「計画による都市の大気質改善」）、高田実宗「ドイツのディーゼル走行規制とEU法」駒澤法学19巻1号（2019年）1頁以下を参照。

2) Vgl. Kraftfahrt-Bundesamt, Bestand an Pkw am 1. Januar 2019 nach ausgewählten Kraftstoffarten, (https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/Umwelt/2019_b_umwelt_dusl.html?nn=663524); 以下、ウェブサイトについては全て、2020年5月最終確認。

3) 例えば、ベルリン市では、2017年時点で、二酸化窒素排出の約75%が交通由来、その内の約88%がディーゼル車由来であり、基準値超過へのディーゼル車の寄与率の高さが際立っている。Vgl. VG Berlin, Urt. v. 9.10.2018 (WzS 2018, 346; JURIS:10 K 207.16)。

4) Vgl. Umweltbundesamt, Stickstoffdioxid (NO₂) im Jahr 2018 (<https://www.umweltbundesamt.de/sites/>

そのため、近時、ある連邦行政裁判所判決をきっかけに、連邦イミッション防止法等の改正がなされ、交通規制が強化されるに至ったが、その過程には様々な紆余曲折があり、それを通して交通規制という政策の限界も露呈してきた感がある。

他方、行政分野全般に目を向ければ、近時のドイツでは、様々な分野において幅広く、「デジタル (digital)」、「デジタル化 (Digitalisierung)」といった言葉が多用されていることに気づく。連邦における「連邦交通・デジタルインフラ省 (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur; 2013年に「連邦交通・建設・都市開発省」から改組)」の設置や、各州における「デジタル化省」・「デジタル化内閣 (Digitalisierungskabinett)」等⁵⁾の設置、各種の「デジタル・アジェンダ」⁶⁾の策定等がそれである。

デジタル化とは、一言で言えば、情報通信技術 (ICT)、ビッグデータ、人工知能等の最先端デジタル技術を活用して諸政策の刷新を図るものである。交通政策についても、その例外でなく、デジタル化を通して、渋滞の解消や大気汚染物質の排出削減等、交通政策上の諸課題の解決が図られている。今述べた交通規制という古典的手法の限界に対しても、デジタル化によるブレイクスルーが期待されており、今はちょうどその端境期にある。

そこで、本稿は、これまでの環境ゾーンを中心とした交通規制の仕組みを確認した後 (下記二)、規制強化のきっかけとなった連邦行政裁判所判決 (下記三)、及びその後の連邦イミッション防止法の改正等による規制強化をめぐる経緯を跡づけ (下記四)、デジタル化を駆使した新たな交通政策の動向を確認することで、新旧政策の交錯と、ドイツにおける自動車大気汚染対策の今後を展望しようとするものである (下記五)。

二 連邦イミッション防止法に基づく交通規制

連邦イミッション防止法に基づく交通規制は、後述する連邦行政裁判所2018年2月27日判決の前後で大きく変容したが、ひとまず、これまでの経緯を確認する意味で、同判決以前の交通規制の法的仕組みを概観しておく。

EUは、EU大気質指令2008/50/ECにおいて、加盟国に対し、大気汚染物質に係る各種の基準値を定め (大気質指令13条)、大気汚染物質が基準値を超過する場合には、適切な措置を盛り込んだ大気質計画等の策定を義務付けている (同23条・24条)。

これを国内法化するため、ドイツでは、連邦イミッション防止法に基づく法規命令にお

default/files/w21ad_luftdaten/annualtabulation/PDF/no2_2018.pdf)。

5) 例えば、ノルトライン・ヴェストファーレン州の「経済・イノベーション・デジタル化・エネルギー省 (Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen)」, シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の「エネルギー転換・農業・環境・自然・デジタル化省 (Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung)」・「デジタル化内閣」の設置がそれぞれあり、16州のうち12州が、「デジタル」をその名に冠した何らかの政府機関を置いている。

6) 例えば、連邦環境省 (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit) は、2020年3月に、環境政策に特化したデジタル・アジェンダである「環境政策デジタル・アジェンダ (Umweltpolitische Digitalagenda)」を策定している。

いて、上記基準値を踏まえたイミッション値等を定めることとされ（BImSchG48a 条 1 項）、これに基づき、2010年に、第39連邦イミッション防止法施行令（39. BImSchV）が制定された（連邦イミッション防止法施行令を、以下、「施行令」という）。

第39施行令は、二酸化硫黄や NO_x, PM 等の主要な大気汚染物質の一般大気環境における基準値（イミッション値、警報値⁷⁾（Alarmschwellen）等）を定めており、大気質指令の国内法化に中心的な役割を果たしている。自動車の排気ガスに関係するところでは、二酸化窒素のイミッション値として、24時間平均値が 200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ を超える日を年間で18日以下とすること（第39施行令 3 条 1 項）、及び年間平均値 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ （同 2 項）が定められ、二酸化窒素の警報値として、一定の測定方法の下での24時間平均値 400 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ （同 3 項）が定められている。

これらは法的拘束力のある基準値であり、イミッション値を超過した地域があった場合、当該地域の所管行政庁は、超過地域、原因、状況分析、対策等をまとめた「大気清浄化計画」（Luftreinhalteplan）を策定し（BImSchG 47条 1 項、第39施行令27条・附則13等）、また、警報値を超過するおそれ（Gefahr）がある場合には、緊急に執るべき措置を定めた「緊急措置計画」（Plan für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen）を策定することが義務付けられる（BImSchG 47条 2 項、第39施行令28条）。なお、大気清浄化計画に定められる措置は、イミッション値の超過を最短で（so kurz wie möglich）解消するものでなければならない（BImSchG47条 1 項 3 文）。これは、基準値超過の期間を最小限に抑えるという意味で「最小化要請（Minimierungsgebot）」と呼ばれ、これもまた、大気質指令に基づくものである（大気質指令23条 1 項 2 文）。この最小化要請は、後の裁判で大きな意味を持つことになる。

これらの計画には、必要に応じて、道路交通に関する措置を盛り込むことができ（BImSchG 47条 4 項）、これに基づいて、道路交通行政庁が、道路交通法令に則して、交通の禁止や制限を行う（同40条 1 項 1 文）。

この交通規制には、特定の道路や一部道路区間について、車両の通行を禁止・制限する「路線式」⁸⁾と、一定の地域を指定して、当該地域内への車両の乗り入れを禁止・制限する「ゾーン式」とがあり、後者は一般に、「環境ゾーン」⁹⁾と呼ばれている。これらが、本稿の対象の中心となる、連邦イミッション防止法に基づく交通規制である。

なお、連邦イミッション防止法は、この EU 法上の基準値を達成するための交通規制の

7) 警報値とは、これを超過すると、短期的な曝露によっても、人に健康被害が生じるリスクがある値のことである。

8) 路線式の交通規制は、連邦イミッション防止法に基づくものの他に、道路交通法令（StVO45条 1 項等）に基づき、道路交通行政庁が交通安全の確保や道路工事の実施等のために行うものもあるが、本稿では取り上げない。

9) 環境ゾーンの設定状況や規制の内容等については、Umweltbundesamt, Umweltzonen in Deutschland (<https://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/luftschadstoffe/feinstaub/umweltzonen-in-deutschland#1-wie-ist-der-aktuelle-stand-der-umweltzonen>) を参照。

他にも、交通規制をする余地を認めている。即ち、連邦政府は、法規命令において、EU法に定めのない有害物質について国内独自のイミッション値¹⁰⁾を定めることができ(BImSch48a条1a項)、このイミッション値の超過が交通に由来する場合等に、道路交通行政庁は、特定の路線又は一定の地域で交通規制を行うことができる(同40条2項)。しかし、この国内独自のイミッション値を定めた法規命令は制定されていないため、これに基づく交通規制は実際には存在しない。したがって、現存する同法上の交通規制は、EU法上の基準値を達成するための仕組みということになる。この点もまた、後に重要な意味を持ってくる。

ところで、大気汚染防止のために交通規制をするとしても、大気汚染物質の排出がわずかな車両(最新のエコカー等)や救急車等の緊急車両の通行までも規制する必要はなく、また、妥当でもない。そのため、一定の車両については交通規制を免除する必要がある、連邦イミッション防止法は、許可処分による個別的な免除を認める(BImSchG 40条1項2文)他、免除の仕組み一般について、連邦政府の法規命令に委任している(同3項)。

これを受けて制定されたのが、第35施行令(35.BImSchV)であり、その内容は略、「色別ステッカーによる免除」である。まず、同令は、車両を、その環境性能に応じて、グループ1(ユーロ1適合ディーゼル乗用車等)、グループ2(ユーロ2適合ディーゼル乗用車等)、グループ3(ユーロ3適合ディーゼル乗用車等)、グループ4(ユーロ4～6適合ディーゼル乗用車、ユーロ1～6適合ガソリン乗用車、ハイブリッド車、電気自動車等)に分ける(第35施行令2条2項)。そして、グループ1はステッカーなし、グループ2は赤色のステッカーを、グループ3は黄色のステッカーを、グループ4は緑色のステッカーを、それぞれフロントガラスの内側に貼付することとしている(同3条1項・2項)。交通規制が実施されているところでも、道路標識(例えば、「緑は通行可」や「緑・黄は通行可」等)に示されたステッカーの付いた車両であれば、交通規制が免除され、通行可能となる仕組みである(同2条1項)。また、ステッカーがなくても、一定の車両(作業車、トラクター、救急車・医療用車両、障害者車両、緊急車両等)については、交通規制が免除される(同2条3項、同附則3)。

要するに、ステッカーの色(これは同時に環境性能を示す)によって、走れる車、走れない車を区別する仕組みであり、実際の運用を見てみると、どの地域でも、免除対象車両は年を追うごとに限定されていき、概ね2013年以降は、グループ4(緑色ステッカー)でないと交通規制を免除されない状況にある¹¹⁾。

さて、以上が、連邦行政裁判所判決以前の制度の概要であるが、当時の制度のポイントとして、以下の2点を指摘しておく。

一つは、色別ステッカーによる、車両の環境性能に応じた交通規制は、「環境ゾーン」においてのみ行われ、「路線式」では行われていなかったということである。大気清浄化

10) Vgl. Jarass, Bundes-Immissionsschutzgesetz Kommentar 11. Aufl. (2015), S. 841.

11) 詳しくは、Umweltbundesamt, Umweltzonen, Durchfahrtsbeschränkungen und Luftreinhaltepläne (<http://gis.uba.de/website/umweltzonen/index.php>) を参照。

計画等に定められた交通規制は、「道路交通法令に則して」行われるところ（BImSchG 40 条 1 項 1 文）、道路交通法令上、上記のステッカーに対応した交通標識は、環境ゾーンについてしか定められておらず（Straßenverkehrs-Ordnung（StVO）附則 2 第46号）、路線式の交通規制については、例えば、道路工事による通行禁止に用いるような、車両の環境性能とは無関係の「車両通行禁止」（同29号）や「3.5t 以上の車両は通行禁止」（同30号）等の交通標識しか定められていない。環境性能に応じた交通規制は、理論上は、交通規制の根拠規定である連邦イミッション防止法40条 1 項 1 文に基づいて、路線式のかたちでも可能ではあったものの、対応する交通標識がないために、路線式の交通規制はなく、実際上は、環境ゾーンによるゾーン式のかたちでしかなされていなかったのである。

もう一つは、環境ゾーンでは、最新の環境性能を持たない旧型車でも通行可能であったということである。上記の通り、2013年頃を境に、グループ 4 でなければ交通規制を免除されない運用となっただけのもの、グループ 4 は、電気自動車やユーロ 6 適合ディーゼル乗用車のような最新のエコカーだけでなく、ユーロ 4・5 適合ディーゼル乗用車等の旧型車も幅広く含んでいる。ディーゼル乗用車については、2015年からユーロ 6 規制が発効していたにもかかわらず、ユーロ 4・5 規制にしか適合していない旧型車であっても、環境ゾーンを通行することができたのである。言い換えれば、環境ゾーンの規制を受けるのは、ディーゼル乗用車については、ユーロ 3 適合車（グループ 3）までということになる。ちなみに、二酸化窒素の排出量で比較すると、ユーロ 4 規制は、ユーロ 6 規制の約 3 倍の排出量を許容しており、環境ゾーンにおける交通規制はかなり緩いものであったと言える。

三 交通規制をめぐる近時の判例動向

1 各地での提訴

以上のように、環境ゾーンにおける交通規制は、段階的に強化されてきたものの、内容的にはそれほど厳しいものではなく、そのせいもあって、2015年頃においても、特に道路沿いの地域を中心に、ドイツのかんりの地点で、基準値（特に二酸化窒素の年間平均値 $40\mu\text{g}/\text{m}^3$ ）違反の状態が続いていた。

従来の交通規制が緩いということは、裏を返せば、規制を強化する余地がまだあるということでもある。実際、交通規制の対象をユーロ 4・5 適合ディーゼル乗用車にまで拡大した場合、その他の対策の数倍から数十倍もの汚染物質削減効果があるとのシミュレーションもある¹²⁾。もちろん、その効果には地域差があろうが、少なくとも、交通規制の強化が基準値達成のための有力な選択肢となることは間違いない。

そのため、2015年11月に、ドイツ各地ではほぼ一斉に、環境救済法（Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz; UmwRG）3条に基づく認証環境保護団体が原告となって、各州を被告として、環境ゾーンを含む現行の対策では不十分であるとして、各種の基準値を達成

12) Vgl. Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Luftreinhaltplan für den Ballungsraum Rhein-Main (3. Fortschreibung), S. 79.

できるよう大気清浄化計画を改正することを求める訴え（一般給付訴訟（allgemeine Leistungsklage））が提起された。

裁判の争点は、大気清浄化計画の改正義務の存否である。行政庁には、計画にどのような措置を盛り込むかについて裁量（計画裁量）が認められるものの、すでに見たとおり、その措置は全体として、基準値の超過を最短期間で解消するものでなければならず（最小化要請）、この観点から、行政の計画裁量に対する司法的統制が行われる。即ち、裁判では、①現行の大気清浄化計画に基づく措置で基準値を達成できているか、②（できていないとして）他により早期の基準値達成を可能にするような措置はあるか、③その措置は法的にも執りうるものであるかが審査され、これらが充たされれば、大気清浄化計画の改正義務が認められる。

もっとも、現行の大気清浄化計画で基準値を達成できているのであれば、そもそも裁判にはならないわけで、實際上、①はあまり問題とならない。また、原告側から主張される、これまでの環境ゾーンによる交通規制よりも強度な交通規制（以下、「さらなる交通規制」という）の有効性（②）は、事実（シミュレーションによる予測）の問題であり、被告としても、これを否定するのは難しい。そのため、その法的な実現可能性（③）が、被告にとっての最後の砦となる。法的な実現可能性とは、(a) 現行法上、さらなる交通規制を行うための「法的根拠」はあるか、(b)（法的根拠はあるとして）それは「比例原則」に反しないか、という問題である。

さて、蓋を開けてみると、原告勝訴の判決が相次ぐこととなる¹³⁾。例えば、デュッセルドルフ行政裁判所2016年9月13日判決¹⁴⁾は、一定のディーゼル車のみを対象とした交通規制について、シュトゥットガルト行政裁判所2017年7月26日判決¹⁵⁾は、ユーロ5適合ディーゼル乗用車までを対象とするゾーン式の交通規制¹⁶⁾について、それぞれ現行法上可能であるとして、被告（州）に対し、大気清浄化計画の改正を命ずる判決を下したのである。

2 連邦行政裁判所2018年2月27日判決

上記各判決が認めたこれらの交通規制は、根拠規定以外には明確な制度的根拠のないものであるため（上記二参照）、ノルトライン・ヴェストファーレン州とバーデン・ビュルテンベルク州は、それぞれ飛躍上告し、2018年2月27日、連邦行政裁判所は、同日に2つの判決（両判決をまとめて、以下、「本判決」という）を下した¹⁷⁾。両判決の判旨はほぼ

13) 下記のものの他にも、VG Sigmaringen, Urt. v. 22.10.2014 (ZUR 2015, 111; JURIS: 1 K 154/12), VG Wiesbaden, Urt. v. 30.6.2015 (ZUR 2015, 626; JURIS: 4 K 1178/13.WI), VG München, Urt. v. 21.6.2016 (JURIS: M 1 K 15.5714) 等がある。

14) VG Düsseldorf, Urt. v. 13.9.2016 (NVwZ 2017, 899; JURIS: 3 K 7695/15).

15) VG Stuttgart, Urt. v. 26.7.2017 (ZUR 2017, 620; JURIS: 13 K 5412/15).

16) 第35施行令では、ガソリン乗用車についてはユーロ1～6適合車を全てグループ4に分類しているが、本判決が検討を命じたこの交通規制は、ディーゼル乗用車のみならず、ガソリン乗用車についても、ユーロ2適合車までを規制対象としている。

17) BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 (BVerwGE 161, 201; JURIS: 7 C 30/17 (Stuttgart)); BVerwG, Urt. v. 27.

同一であり、いずれもほぼ全面的に上告を棄却し、実質的に原告勝訴の結果となった。

本判決は、環境保護団体が提起した一連の訴訟においてリーディング・ケースとなるものであり、連邦イミッション防止法上の交通規制の制度全体にも大きなインパクトを与えるものとなった。以下、少し長くなるが、その論理をトレースする。

(1) さらに交通規制の法的根拠

連邦行政裁判所は法律審であるから、事実に関する上記の争点①と②については、事実審である行政裁判所の事実認定に拘束され、争点③（法的な実現可能性）のみが審理の対象となる。

まず、③ (a) さらに交通規制をするための「法的根拠」はあるかという点であるが、上記のように、連邦イミッション上の交通規制については、路線式であれ、ゾーン式であれ、理論上は同法40条1項1文がその法的根拠となる。本判決は、この点を確認した上で、さらに、従来の環境ゾーンの仕組みを定める第35施行令の規律の内容・性質に立ち入っている。

これには、連邦と州の立法権限の配分が関係している。大気汚染防止についての立法権限は、連邦と州の競合的立法権限（die konkurrierende Gesetzgebung）に位置づけられ（Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) 74条1項24号）、連邦がある事項について立法権限を行使し、終局的な規律（abschließende Regelung）を及ぼした場合、州は当該事項について立法権限を持たず、連邦法に拘束されることになる（同72条1項）。

すでに見たとおり、第35施行令は、連邦イミッション防止法上の交通規制からの「免除」に関する基準を定めており、同令は、車両をグループ1～4に分類し、ユーロ4～6規制に適合したディーゼル乗用車を区別することなく、また、ガソリン車かディーゼル車かという動力源の違いで車両を区別することなく、様々な車両をグループ4に包括している。仮にこれが「終局的な規律」であるならば、州はこれに拘束され、例えば、州が独自に、ユーロ4・5とユーロ6を区別し、ユーロ6適合ディーゼル乗用車だけを交通規制から免除したり、ガソリン車とディーゼル車を区別し、ガソリン車のみを免除したりといった別段の免除の基準を設定することはできないこととなる。

そして、本判決によれば、第35施行令は、制定権者の意思からも、グループ1～4の分類に対応した色別ステッカーによって連邦統一的な免除の仕組みを設けるという趣旨が明確であり、グループ1～4の区別のみを免除の基準として終局的に規律しているとする¹⁸⁾。

そうすると、原審各判決が認めたさらに交通規制（一定のディーゼル車のみを対象とした交通規制、及びユーロ5適合ディーゼル乗用車までを対象としたゾーン式の交通規制）は、連邦イミッション防止法に反し違法ということになるが、本判決は、そのような結論には至らなかった。即ち、本判決は、ユーロ4・5適合ディーゼル乗用車のような旧型車

2.2018 (NVwZ 2018, 890; JURIS: 7 C 26/16 (Düsseldorf)).

18) Vgl. BVerwG, JURIS: 7 C 30/17, Rn. 23 ff.

も含め、様々な車両を幅広くグループ4として分類する第35施行令の免除の基準では、例えば、ユーロ4適合ディーゼル乗用車までを対象とした交通規制が、速やかな基準値達成に最も有効な手段である場合でも、これが禁じられることになる等、構造的に、基準値違反を最短で解消すべく大気清浄化計画を改正するEU法上の義務（最小化要請）に違反することになるため、同令は、EU法によって不適用となるとしたのである（unangewendet bleiben）¹⁹⁾。連邦イミッション防止法上の交通規制がEU法上の義務を履行するためのものであることが、ここで効いてくるわけである（上記二参照）。

そして、これは、さらなる交通規制を実施するために必要となる「標識」についても同じである。「ゾーン式」の交通規制については、道路交通法令は、環境ゾーンの「始まり」と「終わり」を示す標識と、上記のグループ1～4の区別に対応した色別ステッカーによって免除車両を区別する補助標識（「赤・黄・緑は通行可」、「黄・緑は通行可」、「緑は通行可」）しか定められておらず（StVO 45条 1f 項、同法附則 2 第44～46号）、これ以外の標識を用いることを想定していない。しかし、グループ1～4の区別がEU法に反するのであれば、それに対応した補助標識しか定めていない上記規定も、当然、EU法違反となるため、本判決は、これらも不適用とする²⁰⁾。

他方、「路線式」については、そもそも、道路交通法令に、車両の環境性能や動力源の違いに応じて交通規制を免除するための補助標識は定められていない。そのため、そのような補助標識がないということは、路線式でその種の免除をすることはできないということだとする見解も存在したが、本判決はこれを明示的に否定し、それは単に路線式の補助標識については道路交通法令の規律が及んでいないだけであるとして、州が必要に応じて、車両の環境性能等に応じた免除をするための補助標識を新たに定めることは、国内法の解釈として、現行法上可能であるとした²¹⁾。

以上の結果、さらなる交通規制の導入を禁じているかに見えた第35施行令や道路交通規則（StVO）45条 1f 項等は不適用となり、路線式・ゾーン式を問わず一般的に交通規制を認める連邦イミッション防止法40条 1 項 1 文だけが、法的根拠として残ることになる。かくして、各州の大気清浄化計画においては、第35施行令が定めるグループ1～4の分類とは異なる分類で車両を区別し、免除の標識も既存のものにない別の補助標識を州独自に設定し、連邦イミッション防止法40条 1 項 1 文を法的根拠として、これまでなかったさらなる交通規制（例えば、ユーロ6適合ディーゼル乗用車のみ路線式の交通規制から免除する等）を行うことができることになる。結論的には、原審各判決と同じこととなるが、本判決は、EU法による第35施行令及び道路交通規則45条 1f 項等の不適用という論理²²⁾を明示

19) Vgl. BVerwG, JURIS: 7 C 30/17, Rn. 31 ff.

20) Vgl. BVerwG, JURIS: 7 C 30/17, Rn. 51 ff.

21) Vgl. BVerwG, JURIS: 7 C 26/16, Rn. 49 f.

22) 本判決は、第35施行令等の不適用が、理論的に、そのEU法適合的解釈によるものか、EU法に抵触する限りでの適用排除によるものかを決する必要はないとする。司法判断をする上で、いずれの論理構成によるにせよ、第35施行令等がさらなる交通規制をする「妨げ（Sperrre）」にならないこ

的に介在させて、さらなる交通規制の許容性を導いた点が異なる。

(2) 比例原則

次に、③ (b) さらなる交通規制は「比例原則」に反しないかという点であるが、原審デュッセルドルフ判決は、比例原則を考慮した具体的な制度形成は州の判断に委ね、そこまで踏み込んだ判断を示さなかったものの、原審シュトゥットガルト判決は、ユーロ 5 適合ディーゼル乗用車までを対象とするゾーン式の交通規制について、比例原則の三つの部分原則に即して詳細に検討し、比例原則に反しないと結論づけた²³⁾。しかも、シュトゥットガルト市は、裁判時にすでに示されていた大気清浄化計画の第 3 次改正草案において、2020 年 1 月 1 日から上記ゾーン式の交通規制を実施する予定であったが、裁判所は、これでは遅すぎるとし、直ちに新たなゾーン式の交通規制を実施したとしても比例原則に反しないとまで認定した。

これに対して、本判決は、原審各判決はいずれも比例原則の検討に一部誤りがあるとして、交通規制と比例原則との関係について、詳細に判示している²⁴⁾。

本判決はまず、規制の強度の点で、路線式とゾーン式を区別し、規制強度の低い路線式については、その実施について猶予期間を設けず、直ちに実施したとしても、比例原則に反しないとした。道路工事による通行止めのように、ある路線に交通規制がかかることは、通常よくあることであり、ドライバーは、原則としてそれを受忍すべきだからである。

これに対して、ゾーン式の場合、ゾーン内の住民に対してはもちろん、外部の者にとっても広く行動の自由の制約をもたらすものであるため、比例原則の観点から、「段階的な実施」が必要であるという。特に、ユーロ 5 適合ディーゼル乗用車については、猶予期間を設け、2019 年 9 月 1 日以降でないとゾーン式の交通規制の対象としてはならないとした。これは、仮に本判決直後にユーロ 5 適合ディーゼル乗用車を対象としたゾーン式の交通規制が実施されると、ユーロ 6 規制が発効する 2015 年 9 月 1 日の直前にユーロ 5 適合ディーゼル乗用車を購入した者の車両価値を急落させるおそれがあるため、これに対する配慮として、一定の猶予期間を設ける趣旨である。経験則上、新車購入から 3 年で車両価値は急激に落ちるため、交通規制の実施までに 4 年をみておけば十分という計算である。なお、ユーロ 4 適合ディーゼル乗用車については、判決時点ですでに旧型車となって相当な期間が経過しているため、猶予期間は不要であるという。したがって、ゾーン式の交通規制については、「まずはユーロ 4 適合車まで、2019 年 9 月 1 日以降は、ユーロ 5 適合車も対象に」というかたちになる。

ただ、路線式であれ、ゾーン式であれ、特に対象路線・ゾーン内の住民等には、他と比べて特に大きな不自由が生じることとなる。そのため、本判決は、比例原則の観点から、さらなる交通規制を実施する場合には、「免除」のあり方を検討すべきであるとしている。

とが確認できれば、それで足りるからである。Vgl. BVerwG, JURIS: 7 C 30/17, Rn. 37 und 53.

23) Vgl. VG Stuttgart, JURIS: 13 K 5412/15, Rn. 290 ff.

24) Vgl. BVerwG, JURIS: 7 C 30/17, Rn. 38 ff.; BVerwG, JURIS: 7 C 26/16, Rn. 35 ff.

その例示として、定型的に免除の対象となる人的な集団（住民、手工業者等）の検討、及びユーロ5適合ディーゼル乗用車の改造のための猶予期間の設定が挙げられている。

かくして、結論だけをまとめると、本判決により、❶従来、対応する補助標識がないため法的に不可能との声もあった、環境性能によって通行できる車両を区別する「路線式」の交通規制は、現行法上、対応する補助標識を州が独自に設定した上で実施できることが明確化され、また、❷従来、ユーロ3適合ディーゼル乗用車までしか対象にできなかった「ゾーン式」の交通規制は、ユーロ4以上適合ディーゼル乗用車についても対象とすることができるようになった。❸ただし、いずれの場合も、比例原則に違反してはならず、とりわけ「免除」のあり方は別途検討しなければならない。

3 その後の判決と各地の動向

全国各地に係属していた類似の訴訟は、上記連邦行政裁判所判決が出るまでは、審理を一時中断する等していたが、同判決後、各地の行政裁判所において、堰を切ったように判決が下されることとなった²⁵⁾。

結果は、どの判決も、上記連邦行政裁判所判決を引用しつつ、被告（州）に大気清浄化計画の改正を義務付ける原告勝訴の判決となった。

そればかりでなく、多くの判決が、大気清浄化計画の改正によって盛り込むべき具体的な措置まで特定している。例えば、ヴィースバーデン行政裁判所2018年9月5日判決²⁶⁾では、2019年2月1日から、ユーロ4適合ディーゼル乗用車までを対象として、同年9月1日からはユーロ5適合ディーゼル乗用車をも対象として、ゾーン式の交通規制を、また、ベルリン行政裁判所2018年10月9日判決²⁷⁾では、8路線を特定してユーロ5適合ディーゼル乗用車・ユーロV適合大型ディーゼル車を対象とした路線式の交通規制を、それぞれ大気清浄化計画に盛り込まなければならないとされている。大気清浄化計画にいかなる措置を定めるかについての州の計画裁量が、大幅に縮減されているわけである。

裁判所が、ここまで踏み込んだ判断をした根拠は、「最小化要請」（大気質指令23条1項2文、BImSchG 47条1項3文）にある（上記二参照）。この最小化要請について、連邦行政裁判所²⁸⁾は、行政庁の計画裁量に対する司法的統制の基準となるものであり、ある措置が迅速な基準値の達成を期待させる唯一のものであると認められる場合、計画裁量は制限され²⁹⁾、当該措置を採用していない大気清浄化計画は違法となる旨を判示している。その

25) この時期の判決としては、本文に挙げたものの他、VG Aachen, Urt. v. 8.6.2018 (ZUR 2019, 52; JURIS: 6 K 2211/15), VG Mainz, Urt. v. 24.10.2018 (ZUR 2019, 116; JURIS: 3 K 988/16.MZ), VG Köln, Urt. v. 8.11.2018 (Köln; JURIS: 13 K 6684/15), VG Köln, Urt. v. 8.11.2018 (Bonn; JURIS: 13 K 6682/15), VG Gelsenkirchen, Urt. v. 15.11.2018 (Teilplan Nord; JURIS: 8 K 5254/15), VG Gelsenkirchen, Urt. v. 15.11.2018 (Teilplan West; JURIS: 8 K 5068/15) がある。一連の判決を簡潔に整理したものととして、Will, Neues zu den sog. Diesel-Fahrverboten, NZV 2019, 17 が有益である。

26) VG Wiesbaden, Urt. v. 5.9.2018 (WzS 2018, 303; JURIS: 4 K 1613/15.WI).

27) VG Berlin, WzS 2018, 346; JURIS: 10 K 207.16.

28) Vgl. BVerwG, Urt. v. 5.9.2013 (JURIS: 7 C 21/12), Rn. 57 ff.

ため、裁判所は、当該事案の事実認定を基礎として、基準値の達成に最も有効な措置を特定できる場合には、それを特定して、当該措置を大気清浄化計画に盛り込むことまで命ずることができるわけである。

上記の一連の行政裁判所判決に対しては、一部で控訴され³⁰⁾、控訴審判決において、措置の特定のし過ぎを諫められたものもあったが³¹⁾、州の大気清浄化計画の改正義務それ自体を否定するものではなく、原告勝訴の結論が維持されている。

かくして、上記の連邦行政裁判所2018年2月27日判決をターニング・ポイントとして、各地でこれにならう判決が下され、こうした一連の司法判断が大きな推進力となって、従来、少なくとも法令上、明文では定められていなかったさらなる交通規制にゴーサインが出されることとなった。

その結果、ドイツ各州では、目下、次々とさらなる交通規制が実施に移されている。例えば、ベルリン市では、上記ベルリン行政裁判所判決が命じた通りの内容で、2019年11月末から、路線式の交通規制が実施されており（2019年7月の大気清浄化計画第2次改正）³²⁾、上記連邦行政裁判所判決の舞台となったシュトゥットガルト市では、2019年1月1日から、ユーロ4適合ディーゼル乗用車を対象とした環境ゾーンでのゾーン式の交通規制が（2018年11月の大気清浄化計画第3次改正）³³⁾、また、2020年1月1日からは、4路線でユーロ5適合ディーゼル乗用車を対象とした路線式の交通規制が実施されている（2019年11月の大気清浄化計画第4次改正）³⁴⁾³⁵⁾。

なお、裁判時には1つの争点となった「標識」の問題については、これも各判決が示した通り、連邦法に定められている既存の標識（「環境ゾーン始まり／終わり」、「車両通行禁止」）に、適宜、各州が独自に補助標識（「ユーロ5適合ディーゼル乗用車まで」、「住民

29) 下級審判決の中には、行政庁の計画裁量が「ゼロに収縮する (Reduzierung auf Null)」という表現を用いるものもある。Vgl. VG Berlin, JURIS: 10 K 207.16, Rn. 71.

30) OVG Münster, Urt. v. 31.7.2019 (JURIS: 8 A 2851/18; 上記 VG Aachen の控訴審判決); OVG Münster, Urt. v. 12.9.2019 (JURIS: 8 A 4775/18; 上記 VG Köln (Köln) の控訴審判決); VGH Kassel, Urt. v. 10.12.2019 (JURIS: 9 A 2691/18; 上記 VG Wiesbaden の控訴審判決).

31) 例えば、上記 VG Wiesbaden 判決は、基準値超過の状況に照らし、路線式の交通規制では不十分であるとして、ゾーン式の交通規制を特定して大気清浄化計画の改正を命じたが、VGH Kassel 控訴審判決は、これを一部変更し、路線式も含めて措置を検討するよう州に命じている。

32) Vgl. Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (Berlin), Luftreinhalteplan für Berlin 2. Fortschreibung, S. 153 ff.

33) Vgl. Regierungspräsidium Stuttgart, Luftreinhalteplan für den Regierungsbezirk Stuttgart Teilplan Landeshauptstadt Stuttgart 3. Fortschreibung, S. 53 ff.

34) Vgl. Regierungspräsidium Stuttgart, Luftreinhalteplan für den Regierungsbezirk Stuttgart Teilplan Landeshauptstadt Stuttgart 4. Fortschreibung, S. 33 ff.

35) 同じく上記連邦行政裁判所判決の舞台となったデュッセルドルフ市は、2019年の大気清浄化計画において、詳細な検討の上、交通規制はいずれも比例原則違反となるとして、その導入を見送った。Vgl. Bezirksregierung Düsseldorf, Luftreinhalteplan Düsseldorf 2019 (http://www.bezreg-duesseldorf.nrw.de/Umweltschutz_Luftreinhaltung/pdf/Luftreinhalteplan_Duesseldorf_2019.pdf).

は通行可」等)を追加して表示するという方式が採られている。

上記の他にも、アーヘン市、ボン市、エッセン市、フランクフルト市、ゲルゼンキルヒェン市、ハンブルク州、ケルン市、マインツ市で、さらなる交通規制が実施され、又は実施が予定されている³⁶⁾。

四 連邦行政裁判所判決後の動向

1 連邦イミッション防止法の改正

一連の行政裁判所判決によって、いわば「頭越しに」さらなる交通規制にゴーサインを出された連邦は、「意趣返し」とも言うべき内容で連邦イミッション防止法を改正することによって、これに対応する。

上記の通り、これまでの(改正前の)同法には、交通規制一般の根拠規定(BImSchG 40条1項1文)以外に、さらなる交通規制に関する具体的な定めはなかった。それでも、行政裁判所は、州に対し、これに基づいてさらなる交通規制を導入すべきか否かを検討し、導入する際は、比例原則の観点から、交通規制が免除されるべき車両等についても検討するよう命じている。判決の趣旨に従って検討を進めなければならない州にとっては、法的な手がかりのない状態で細かな制度設計をしなければならない状態である。

そこで、連邦は、さらなる交通規制とその免除に関する連邦統一的な基準を定め、法的安定性を確保するとともに、州による法の執行を容易にするという名目で³⁷⁾、連邦イミッション防止法を改正し、同法47条に4a項を追加した(2019年4月12日施行)³⁸⁾。問題は、その内容である。

まず、同項は、路線式であれ、ゾーン式であれ、ディーゼル車に対する通行禁止措置(Verbote des Kraftfahrzeugverkehrs)は、「原則として(in der Regel)」、二酸化窒素の年間平均値が $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ を超えた地域でのみ行うことができるとした(BImSchG 47条4a項1文)。二酸化窒素の年間平均値に係る基準値は $40\mu\text{g}/\text{m}^3$ であるから、基準値違反の状態であっても、それを年間平均値にして $10\mu\text{g}/\text{m}^3$ 以上超過した地域でなければ、通行禁止措置を執ることはできないこととなる。

その理由として、連邦は、(行政裁判所も指摘していたところの)「比例原則」を挙げる。即ち、この間、連邦は、自動車大気汚染対策に係る政策大綱³⁹⁾や自治体に対する大規模な補助金政策⁴⁰⁾によって、電気自動車の推進、ディーゼル車の改造、及び交通政策のデジタ

36) Vgl. Christina Finke, Politiker stellen Dieselfahrverbote infrage (<https://www.autozeitung.de/grossstaedte-diesel-fahrverbot-131634.html>).

37) Vgl. BT-Drs. 19/6335, S. 8.

38) Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 8.4.2019 (BGBl. I S. 432).

39) Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Konzept für saubere Luft und die Sicherung der individuellen Mobilität in unseren Städten (https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Luft/konzept_diesel_bf.pdf).

40) Vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Sofortprogramm Saubere Luft 2017-2020

ル化を中心とした各種の自動車大気汚染対策を打ち出している（下記五 3 参照）。年間平均値が $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ を下回る地域では、これらの対策によって、基準値の達成は可能であるというのが連邦の見立てであり、したがって、より強度な規制である通行禁止措置は、過剰規制として、比例原則違反となるというのである⁴¹⁾。

さらにその上で、同項は、通行禁止措置を執る場合であっても、低排出車を中心とした下記の車両は一律に通行禁止措置を免除されるとした（同 2 文）。具体的には、ユーロ 6 適合ディーゼル乗用車（同 1 号）、実走において窒素酸化物の排出が $270\text{mg}/\text{km}$ 未満となるユーロ 4・5 適合ディーゼル乗用車（同 2 号）、窒素酸化物の排出を低減させる所定の改造を施したバス・大型公営車両・民間廃棄物処理車両・2.8~7.5t の手工業車両・配送車両（同 3~5 号）、ユーロ VI 適合大型ディーゼル車（同項 6 号）、医療関係車両・障害者車両・軍事車両・警察車両・消防車両等（同 7 号）が挙げられている。連邦によれば、これもまた、比例原則等を考慮してのことであるという⁴²⁾。

総じて、連邦は、この改正により、行政裁判所や州・自治体の動向に逆行して、さらなる交通規制を「抑制」する方向に舵を切ったといえる。ディーゼル乗用車に限って言えば、この改正により、新たに通行禁止措置が可能となるのは、原則として、年間平均値が $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ を超える地域で、かつ、窒素酸化物の排出が $270\text{mg}/\text{km}$ 以上のユーロ 4・5 適合ディーゼル乗用車のみということになる。

2 改正に対する州（連邦参議院）の見解

このような、通行禁止措置を制限するような改正法案に対して、連邦参議院は当初、その意見表明の議決（GG 76 条 2 項）において、かなり強い調子で批判していた⁴³⁾。一連の行政裁判所判決により、基準値を達成すべく大気清浄化計画を実効的に改正する義務を課されているのは、州だからである。

即ち、同議決では、 $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ という数値に科学的根拠はなく、 $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ を下回る地域で一律に通行禁止措置を排除することには疑問があり、これによって、EU 法上の基準値の遵守（最小化要請）が果たせるのか、法的な根拠を示すべきだとされている⁴⁴⁾。また、

(https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/DG/broschuere-sofortprogramm-saubere-luft.pdf?__blob=publicationFile).

41) Vgl. BR-Drs. 575/18, S. 5 f.

42) Vgl. BR-Drs. 575/18, S. 6 f.

43) 本議決の中心的内容は、ディーゼル車の改造に係る政策の改善を求めるものとなっており、改正を拒否するまでには至っていない。連邦参議院は、これに先立つ 2018 年 10 月 19 日に、基準値達成には交通規制ではなく車両の改造が有効かつ先決であり、連邦政府は改造を進めるための条件整備を進めるべきであり、また、いわゆる「排ガス不正問題」を背景に、改造の費用負担は自動車メーカーが負うべきであるとの議決をしていた（BR-Drs. 448/18 (Beschluss)）。改正法案において、連邦政府も、 $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ を下回る地域では通行禁止措置が不要となる理由の一つとして、車両の改造の効果に言及しているため、連邦参議院は、本議決によって、車両の改造に係る政策を後押しする狙いがあったと考えられる。Vgl. BR-Drs. 575/1/18, S. 6 f.

連邦参議院全体としての採択には至らなかったものの、同院の環境・自然保護・原子力安全委員会では、一律に通行禁止措置を排除する改正法案は、各州の措置の選択に係る裁量を制約し、違憲（GG 20条3項違反）である、一部のディーゼル乗用車（ユーロ6適合ディーゼル乗用車、窒素酸化物の排出が270mg/km未満のユーロ4・5適合ディーゼル乗用車）を一律に通行禁止措置から免除している点は、原因者負担原則に反する等とも主張されていた⁴⁵⁾。

この議決がされた2018年12月14日時点では、連邦政府が、改正法案の理由書において、 $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ を下回る地域における通行禁止措置は比例原則違反（unverhältnismäßig）であるとの見解を示していたことを受け⁴⁶⁾、連邦参議院において、改正法案は基準値を実質的に変更するようなものであり、このままでは通行禁止措置が大幅に制限されることになると、改正の趣旨がかなり強い意味合いで受け止められていたことがわかる。

こうした州の懸念にもかかわらず、連邦議会は、2019年3月14日に改正法案を可決した⁴⁷⁾。これを受けて、翌日には、連邦参議院で両院協議会（Vermittlungsausschuß）の設置を申し立てるか否かの審議が行われたが（GG 77条2項）、そこでは、批判的なトーンは変わらないものの、改正法がこれまでとはかなり異なる意味合いで捉え直されている。答弁に立ったバーデン・ビュルテンベルク州とハンブルク州の代表はともに、法改正がなされても、「状況はこれまでと変わらない」ことを強調しているのである。

即ち、改正法は、 $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ を下回る地域では、“in der Regel”（原則として／通常のケースでは）通行禁止措置は比例原則違反となることを定めているに過ぎず、各都市の個別事情により、その他の措置では基準値を達成できない場合には、 $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ を下回る地域であっても通行禁止措置を採ることは許容されており、これは、従来から連邦行政裁判所等が指摘してきた比例原則からして当然の事理をいうに過ぎないというのである⁴⁸⁾。改正法の趣旨を換骨奪胎するかのような解釈である。これに釣られてか、連邦参議院に出席した連邦環境省の担当官も、改正法は基準値を何ら変更するものではなく、他の手段によって基準値の達成が期待できる場合に、通行禁止措置を採る意味はあるかと一旦立ち止まって検討させるためのものであると述べている⁴⁹⁾。

3 改正後の行政裁判所判決

連邦は、法改正によって、さらなる交通規制の実施における「法的安定性」を確保する狙いがあった。しかし、以上からは、法的安定性を確保するどころか、改正法が帰結の異なる二通りの解釈をする余地を残していることが示唆されている。この解釈上の疑義につ

44) Vgl. BR-Drs. 575/18 (Beschluss), S. 2 f.

45) Vgl. BR-Drs. 575/1/18, S. 2 ff.

46) Vgl. BR-Drs. 575/18, S. 3 und 6; BT-Drs. 19/6335, S. 7 und 9.

47) Vgl. BT-Plenarprotokoll 19/86, S.10140 ff.

48) Vgl. BR-Plenarprotokoll 975, S. 87 f.

49) Vgl. BR-Plenarprotokoll 975, S. 90.

いて明解に整理しているのが、改正法の可決後に下されたマンハイム上級行政裁判所2019年3月18日判決（以下、本節において「本判決」という）⁵⁰⁾である。

本件は、これまでの事案と同様に、環境保護団体が原告となって、州に対し、ロイトリンゲン市の大気清浄化計画の改正を求めた事案である。結論もこれまでと同様に、現行の大気清浄化計画では不十分であるとして、州に同計画の改正を義務付けるものとなっている。

本件の事案では、改正法は未施行であったものの、大気清浄化計画の改正時には施行されていることが見込まれることから、本判決は、連邦イミッション防止法47条4a項1文（以下、「本規定」という）の解釈に言及している。

本判決はまず、一つ目の解釈として、本規定は、 $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ を下回る地域では、通行禁止措置によらずとも基準値を達成できることが見込まれるため、通行禁止措置を採る必要はない旨を定めたものであるとの解釈を提示する⁵¹⁾。裏を返せば、この解釈には、各都市の個別事情により、通行禁止措置以外の措置では基準値を達成できず、最終手段として通行禁止措置しか残されていない場合には、 $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ を下回る地域でも通行禁止措置を採ることは常に許容されるということが含意されることになる（許容説）。改正法の可決後の連邦参議院において、「状況はこれまでと変わらない」と述べられていたのは、このような解釈を下敷きにしていたものと言える。

ただ、このような帰結は、比例原則を適用すれば当然に出てくるものであるため、本判決は、この解釈による限り、本規定は余分（redundant）な確認的規定となり、また、“in der Regel（原則として）”という文言の通常の用法とも、立法資料から見てとれる立法者意思とも異なるとする。

本判決が、本規定の文言や立法資料からして自然（naheliegen）とするのは、もう一つの解釈である⁵²⁾。即ち、本規定によって、 $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ を下回る地域では、ごく稀な特異事例（atypische Umstände）に当たらない限り、通行禁止措置ははじめから、採りうる措置のメニューから除外され、仮に通行禁止措置が基準値を達成しうる唯一の手段であっても、これを採用することは許されず、 $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ を超えてはじめて、通行禁止措置を採ることが許されるとの解釈である（禁止説）。この場合、本規定は、確認的規定にとどまらない、創設的な意味を持つことになる。連邦参議院が、改正法案に対する当初の意見表明の議決において前提としていたのは、このような解釈であると考えられる。

しかし、本判決は、この解釈による場合、最短での基準値達成を求める最小化要請に反することになるため、本規定はEU法違反となり、裁判所も行政庁も、本規定を「不適用」として取り扱わなければならないとする。したがって、結論的には、本規定は前者の（立法者意思に反する）「許容説」で解釈せざるを得ないことになる。

そして、このような本規定の捉え方は、改正後に下されたその他の裁判でも続々と踏襲

50) VGH Mannheim, Urt. v. 18.3.2019 (NVwZ 2019, 813; JURIS: 10 S 1977/18).

51) Vgl. VGH Mannheim, JURIS: 10 S 1977/18, Rn. 74 ff.

52) Vgl. VGH Mannheim, JURIS: 10 S 1977/18, Rn. 81 ff.

されている⁵³⁾。中には、以上に加えて、連邦イミッション防止法47条4a項2文についても、当地の基準値超過の程度・継続性等の個別事情を考慮せず、一律に一定の車両を通行禁止措置から免除することとしていることから、これもまたEU法違反となるとするものもある⁵⁴⁾。

かくして、各判決により、大気清浄化計画の改正を命じられた州は、法改正前と同様、当地の個別具体的な事情を踏まえ、 $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ を下回る地域であっても、通行禁止措置を含めて、採るべき措置を検討し、また、通行禁止措置からの免除も当地の事情に即して決定しなければならない状況にある。「状況はこれまでと変わらない」という連邦参議院の予想は、的中したわけである。

実際、法改正後に策定されたベルリン市の大気清浄化計画第2次改正では、 $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ を下回る路線でも、全てのユーロ5・V適合ディーゼル車を対象とした通行禁止措置が採られ、これを免除されるのも住民(Anlieger)のみとなっている(上記三三参照)。同計画では、「ベルリン市では、……連邦イミッション防止法47条4a項に基づく……要求に従うことはできない。……通行禁止措置以外の措置の二酸化窒素年間平均値に係る削減ポテンシャルは、明らかに $10\mu\text{g}/\text{m}^3$ を下回っているから、年間平均値が $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ を下回る場合であっても、路線式の通行禁止措置が必要である」⁵⁵⁾とされ、免除対象者も含め、改正法と異なる措置が採られている。

交通規制への比例原則の適用に関する「連邦統一的な基準」を定め、「法的安定性」を確保するという改正意図は、ほぼ無に帰したかたちである。

五 交通政策の転換

1 交通規制の問題点

以上のしだいで、近年、ドイツ各地に広がり始めたさらなる交通規制も、なお法的な不安定要因を抱えたままである。では、このように、さらなる交通規制の導入をめぐって混乱を極めた原因は、どこにあるのだろうか。

連邦には連邦で、交通規制により人々の移動・行動の自由が制約され、都市機能が低下することによって、ドイツの産業立地としての魅力が失われることへの懸念があるだろう。交通規制の拡大に後ろ向きな改正法案には、そうした本音が透けて見える。また、州には州で、判決に従って交通規制の導入を検討しなければならない事情を抱えながらも、基準値超過の責任を、なぜ州だけが負わなければならないのか、いわゆる「排ガス不正問題」を起こした自動車メーカーと連邦政府が不正ディーゼル車の改造を推し進めるのが先だと

53) Vgl. VGH Mannheim, Beschl. v. 28.6.2019 (ZUR 2019, 559; JURIS: 10 S 1429/19); VGH Mannheim, Beschl. v. 5.7.2019 (DV 2019, 202; JURIS: 10 S 1059/19); OVG Münster, Ur. v. 31.7.2019 (JURIS: 8 A 2851/18); OVG Hamburg, Ur. v. 29.11.2019 (JURIS: 1 E 23/18); VGH Mannheim, Ur. v. 29.11.2019 (JURIS: 10 S 2741/18); VGH Kassel, Ur. v. 10.12.2019 (JURIS: 9 A 2691/18).

54) Vgl. OVG Münster, JURIS: 8 A 2851/18; OVG Hamburg, JURIS: 1 E 23/18.

55) Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (Berlin), a. a. O. (Fn. 32), S. 183.

の思いがある⁵⁶⁾。こうした各政府の思惑をよそに、裁判所は、時に「裁判所が政治をしている」⁵⁷⁾と揶揄されながらも、「法の番人」として、EU法を手になんとかと大蛇を振るい、超然と法の論理を貫徹する。こうした、三者三様のベクトルの違いが、以上の混乱の一つの要因となったように思われる。

ただ、こうした外在的要因はともかく、環境政策内在的に見ても、さらなる交通規制には一つの難点がある。それは、「取締り」が十分にできないということである。上記の一連の裁判でも、州側から、現行の大気清浄化計画にさらなる交通規制を盛り込まなかった（又は、将来的にも盛り込むべきでない）理由として、しばしばこの点が主張されていた。

従来の環境ゾーンによる交通規制であれば、乗り入れ禁止地域は一定の面で広がっており、フロントガラスに貼られた赤・黄・緑の目立つステッカーによって、違反車両の取締りは、目視でもまだ容易である。さらなる交通規制を実施するに当たっても、連邦が第35施行令を改正し、連邦統一的に新たなステッカー（いわゆる「青色ステッカー（blaue Plakette）」）を導入すればよいのであるが、改正作業は難航している。ユーロ5・6適合車等の比較的近時の車両まで視野に入れると、各都市で必要とされる規制の強度は区々であるが故に、連邦統一的な線引きをするのが難しいというのが、一つの理由のようである⁵⁸⁾。かといって、各州（各都市）が独自にステッカーを用意するというのは、あまり現実的ではない。禁止地域・路線を走行する車両は当該州（都市）の車両に限られないため、各州（都市）がそれぞれ独自のステッカーを設けることになれば、フロントガラスの全面がステッカーで埋まってしまうことにもなりかねない。結局、さらなる交通規制を導入したとしても、ステッカー等の仕掛けがない限り、外から一目で違反車両か否かを見分けることはできず、車を停車させ、車検証の記載等を見ないと、それが判別できないということになる（そのため、連邦イミッション防止法の改正審議でも、特にバーデン・ビュルテンベルク州の代表は、青色ステッカーをセットで導入することを強く訴えていた⁵⁹⁾）。

加えて、このたび新たに可能となった路線式の交通規制の場合は、通行禁止の対象区間はせいぜい数百メートルと短く、違反車両であっても短時間で通り抜けできてしまうため、取締りがより一層困難となる。

さらに、各行政裁判所は、比例原則の観点から、交通規制を「免除」される車両を検討することも求めており、これも、取締りを困難にする要因となる。例えば、沿線住民は免除（ベルリン市）、一定の改造を施した車両は免除（ダルムシュタット市）等とした場合、同じ見かけの車両であっても、違反車両とそうでない車両があることになり、判別の困難性はさらに増す。

その結果、違反車両の摘発は、実際には、「無作為抽出的な（stichprobenartig）」取締りか、スピード違反等の他の違反の取締りの際に、ついで行われるかといった状況にある

56) 注43)参照。

57) Vgl. BR-Plenarprotokoll 975, S. 89.

58) Vgl. BT-Plenarprotokoll 19/86, S. 10152.

59) Vgl. BR-Plenarprotokoll 973, S. 496 f.; BR-Plenarprotokoll 975, S. 86.

という⁶⁰⁾。

裁判所は、さらなる交通規制により基準値を早期に達成できるとして、大気清浄化計画の改正を州に義務付けてきたが、それはあくまで、各州（自治体）が行ったシミュレーションという「仮説」に基づいたものである。もちろん、シミュレーションでは、あらかじめ一定の違反率（例えば、違反率20％等）が加味されているが、こうした取締りの困難性から、実際には、さらにそれを上回る違反があるのではないかと危惧されており⁶¹⁾、そうなれば結局、基準値達成も「絵に描いた餅」となる。

こうした州の懸念に対して、裁判所は一貫して、「取締りの困難性は、さらなる交通規制を導入しない理由にはならない。その対策を考えるのは、裁判所ではなく、州の責任である」として一蹴してきたのであるが⁶²⁾、このように見てみると、これまで連邦や州がさらなる交通規制の導入に二の足を踏んできたことには、交通規制の拡大に伴う政策内在的な理由も存在したのである。

2 道路交通法の改正

これまで、環境ゾーンによる交通規制は、自動車大気汚染対策の「目玉」⁶³⁾であり続けてきた。しかし、上記のように、さらなる交通規制の導入を契機として、その実効性の確保という点で、大きな壁に直面したと言える。

こうしたことは、かねて懸念されていたことでもあったため、連邦政府は、上記の連邦イミッション防止法の改正と同時に、道路交通法（Straßenverkehrsgesetz; StVG）を改正し（StVG 35条 1 項18号、36条 2i 項、及び63c 条の追加）、その解決を図った（2019年 4 月12日施行）⁶⁴⁾。

その要点は、後述する「交通政策のデジタル化」の一環として、従来、警察官が目視で行っていた取締りを、モバイル端末による自動監視によって行えるようにするというものである。その仕組みは、概ね、以下のようなものである。

所管行政庁は、連邦イミッション防止法に基づき交通規制が実施されている箇所において、モバイル端末（mobile Geräte）を使って、車両のナンバープレート、通行資格を証するステッカー類、車両とドライバーの画像、通行した場所と時間の各データを収集することができる（StVG63c 条 1 項 1 文各号）。モバイル端末は、連邦自動車庁（Kraftfahrt-Bundesamt）の中央車両登録簿（Zentrales Fahrzeugregister; ZFZR）とオンラインで接続され、端末から、撮影したナンバープレート等のデータが中央車両登録簿に送信され（同 2

60) Vgl. Dieselfahrverbot in Darmstadt (<https://www.hessenschau.de/wirtschaft/dieselfahrverbot-in-darmstadt-fragen-und-antworten,faq-diesel-darmstadt-100.html>); 立川雅和「主要都市に広がるディーゼル車走行禁止措置」(<https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/2019/25c325639a8c38c9.html>)。

61) Vgl. Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (Berlin), a. a. O. (Fn. 32), S. 154 f.

62) Vgl. BVerwG, JURIS: 7 C 30/17, Rn.61ff.; OVG Münster, JURIS: 8 A 4775/18, Rn. 399.

63) 山田・前掲注 1) (『リスクと協働の行政法』) 155頁, 高田・駒澤法学19巻 1 号12頁。

64) Neuntes Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes vom 8.4.2019 (BGBl. I S. 430).

項), 中央車両登録簿は, そのデータを検索キーとして当該車両を特定し, 取締りに必要となる当該車両の各種データ (ユーロ規制の適合状況, 環境性能等) を端末に送信する (同35条 1 項18号, 同36条 2i 項)。これによって, 警察官は, 違反の確認のため, わざわざ車両を停車させ, 車検証等のチェックをしなくても, 当該車両が違反車両か否かを瞬時に確認できるわけである。データの照合により, 違反が確認された場合には, 過料手続を所管する行政庁に各種データが送信され, 過料手続へ進むことになる (同 63c 条 3 項)。

すでに見たとおり (上記四 1 参照), 同時に改正された連邦イミッション防止法には, 二酸化窒素排出量や改造の有無等で車両を区別する複雑な免除規定が定められ (BlmSchG 40条 1 項 2 文), 免除対象車両か否かを目視で判断するのは, ほぼ不可能な状態であるが, 情報通信技術 (ICT) を活用した自動監視の導入によって, 取締りを容易にし, 交通規制の実効性確保が図られたわけである。

ところで, 道路交通法の当初の改正法案⁶⁵⁾ は, (日本のオービスのような) 固定施設による常時監視も可, 動画撮影も可, 場合によっては秘密裡のデータ収集も可とする等, かなり踏み込んだ内容となっていた。しかし, 連邦参議院から, 個人情報保護や情報自己決定権 (das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung) への侵害を理由に, 改正拒否の議決⁶⁶⁾ を受けたため, 最終的に成立した改正法では, 自動監視の方法等について, いくつかの制約⁶⁷⁾ が課されている。

まず, 自動監視の方法について, 「モバイル端末を使用した, 無作為抽出検査 (stichprobenartige Überprüfungen) の枠内で」との制約が課されている (StVG63c 条 1 項 1 文)。これは, 固定施設の使用を禁止し, かつ, 環境ゾーン全体や路線全体を対象に, 一見して最新のエコカーとわかる車両も含む全車両から網羅的にデータ収集することを禁じる趣旨である。したがって, 実際には, モバイル端末を持った警察官が, そのつど時間や場所を変えて道路脇に待機し, 違反車両か否かの判定が難しい旧型車等に目星を付けてデータ収集することになる。

また, 車両やドライバーを撮影する画像は「静止画 (das durch eine Einzelaufnahme hergestellte Bild)」とされており (同 3 号), ビデオ等による動画撮影は認められない。

改正法案では例外的に認められていた秘密裡のデータ収集も, 改正法では, 例外なく禁止されている (同 63c 条 1 項 2 文)。したがって, モバイル端末を物陰に隠したり, 警察官の懷に隠し持ったりしてデータ収集することは許されず, 警察官は, ドライバーから見てそれとわかるかたちでモバイル端末を携帯していなければならない。さらに, 取締りを行う路上の手前に「取締中」等の標識を設置しておくことが望ましいとも言われているが⁶⁸⁾, あまりにオープンにし過ぎると, 逆に, 取締りをしていない場合に, 取締りをして

65) Vgl. BR-Drs. 574/18; BT-Drs. 19/6334.

66) Vgl. BR-Drs. 574/18 (Beschluss).

67) 下記の諸制約については, Albrecht/Nentwich, Die neuen Regelungen zur elektronischen Überwachung von umweltbedingten Verkehrsverboten, NZV 2019, 380 ff. を参照。

68) Vgl. Albrecht/Nentwich, NZV 2019, 382.

いないことが容易にわかり、違反車両の通行を助長するおそれもある。この点は工夫を要するものとなっている。

その他、個人情報保護を図るため、各種データの送受信は遅滞なく行い、違反車両か否かの確認が取れた段階で遅滞なく各種のデータを消去しなければならず、また、確認が取れたか否かにかかわらず、最長でもデータ取得から2週間でデータを消去しなければならない（同2～4項）。

このように、連邦参議院の反対により、取締りの実効性という点ではやや押し戻されるかたちで改正法が成立したものの、従来の「人力」での取締りに比べれば、取締りははるかに容易になったと考えられる。連邦は、自動監視を推進するため、後述する「地域交通システムのデジタル化 (Digitalisierung kommunaler Verkehrssysteme)」補助金によって、各自治体にモバイル端末等の導入費用を助成することとしており⁶⁹⁾、今後、その導入が進めば、交通規制の実効性は相当程度向上するものと期待される。

3 交通政策のデジタル化

さて、以上のような顛末で、ようやく、取締りに至るまでのさらなる交通規制の法的枠組みが整えられたのであるが、行政裁判所が早速にも改正された連邦イミッション防止法の不適用（又はEU法適合的解釈）を宣言する等、交通規制をめぐる法状況はなお不安定要因を孕んでいる（上記四三）。また、交通規制は、大気汚染物質の削減効果だけを取り出してみれば優れた対策であるが、都市機能や市民の移動の利便等、その他の利益をも考慮に入れば、その拡大は手放しで歓迎されるものでもない。むしろ、大気汚染の防止と都市機能・市民の利便等を両立させ、「大気汚染の心配なく、誰もが自由に移動できる」ようにするのがベストである。

そのためには当然、車両、道路、交通流等の交通システム全体を視野に入れた交通政策の根本的な刷新が必要となるが、ドイツは目下、そうした方向に向けて舵を切りつつある。

そのための中心的な施策の一つに挙げられるのが、連邦政府の「大気清浄化緊急プログラム2017-2020 (Sofortprogramm Saubere Luft 2017-2020)」⁷⁰⁾である。これは、自治体を主たる対象とした、総額6.5億ユーロ（約800億円）の大規模な補助金政策である。

その主要テーマ⁷¹⁾の第一に挙げられているのは、①「交通の電化 (Elektrifizierung)」(電気自動車の開発・普及、充電インフラの整備等)である⁷²⁾。「大気汚染の心配なく、誰もが自由に移動できる」ことを実現するには、(電力需要の増大による大気汚染物質の排

69) Vgl. BT-Drs. 19/7491, S. 4.

70) Vgl. Die Bundesregierung, Sofortprogramm Saubere Luft 2017-2020 (https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/DG/broschuere-sofortprogramm-saubere-luft.pdf?__blob=publicationFile).

71) 同プログラムは、三つの主要テーマの他に、「その他」として、「物流の改善」、「自転車の推進」、「ディーゼル車の改造」、「環境ボーナス (電気自動車の購入支援)」の各補助制度を用意している。

72) ドイツにおける電気自動車政策一般については、高田実宗「電気自動車の普及促進策と法的課題」一法17巻2号（2018年）163頁以下を参照。

出増大という問題は別にあるとしても）少なくとも走行中は「ゼロ・エミッション」である電気自動車を普及させることが最も有効である。そのため、フォルクス・ワーゲン社や（メルセデス・ベンツを抱える）ダイムラー社等のドイツの自動車メーカー各社は、目下、電気自動車の開発に力を入れている。

しかし、電気自動車が一般に広く普及するにはまだ相当な時間がかかることが予想されるため、当面は、多くのディーゼル車が使用されることを前提とした対策が必要となる。そこで、同プログラムは、第二・第三の主要テーマとして、②「公共交通機関におけるディーゼルバスの改造」と③「交通のデジタル化 (Digitalisierung des Verkehrs)」を掲げている。車両の「改造」は、以前からの積み残しの課題とも言えるが、「交通のデジタル化」は、現在、ドイツで政策分野を問わず「大流行」しているデジタル化政策の一つとして（上記一参照）、新しい交通政策の軸となりうるものである⁷³⁾。

「交通のデジタル化」には、「地域交通システムのデジタル化」（連邦交通・デジタルインフラ省所管）と「気候に優しいインテリジェントな交通制御」（連邦環境省所管）の各補助制度がある。気候変動対策である後者はひとまず置くとして、前者の「地域交通システムのデジタル化」補助金⁷⁴⁾は、自動車大気汚染問題の解決を主眼として、二酸化窒素の基準値を超過した自治体等を対象とするものであり、2019年10月時点で、57の自治体において、352のプロジェクトを予定している。

先に見た、自動監視のためのモバイル端末の導入も、この補助金から助成されるものであるが、多くの自治体で中心的に進められているプロジェクトは、「交通制御のデジタル化」である。これは、信号機等にセンサーを設置し、リアルタイムに交通量、車速、車種等の情報を収集し、コンピュータで解析することにより、信号機制御等を最適化し、車が赤信号でたびたび停止し、渋滞を発生させることのないよう、交通の流れをスムーズにするというものである。

そのための法的基盤として、情報通信技術 (ICT) を活用した交通制御や自動車と交通インフラのネットワーク化等を行う「インテリジェント交通システム (Intelligente Verkehrssysteme)」を推進するための「インテリジェント交通システム法 (Intelligente Verkehrssysteme Gesetz; IVSG)」⁷⁵⁾も制定されている。

補助事業の中には、これをさらに、バスや路面電車のような公共交通機関の運行システムと連動させ、運転手に、停留所をどのタイミングで出発し、どのくらいのスピードで走行すれば、赤信号で停止しなくてすむかを通知したり（ライブツィヒ市）、より積極的に、

73) 近時策定された連邦環境省の「環境政策デジタル・アジェンダ」でも、「インテリジェントな交通制御」等の「交通のデジタル化」が、交通分野の主要施策として挙げられている。

74) 下記については、Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Digitalisierung kommunaler Verkehrssysteme (https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/digitalisierung-kommunaler-verkehrssysteme.pdf?__blob=publicationFile) を参照。

75) Gesetz über Intelligente Verkehrssysteme im Straßenverkehr und deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern (Intelligente Verkehrssysteme Gesetz – IVSG) vom 11.6.2013 (BGBl. I S. 1553).

公共交通機関の運行スケジュールに信号機制御を最適化することにより、公共交通機関を利用すればスムーズに移動できるようにし、自家用車の利用が抑制されるよう誘導したりする例も見られる（ルートヴィヒスブルク市）。

また、この補助金からの助成を受けて、交通に関するスマートフォン用アプリの開発を進めている自治体も少なくない。ユーザーが出発地と目的地を指定すれば、公共交通機関だけでなく、タクシー、カーシェアリング、ライドシェアリング等の全ての交通手段を統合し、気象条件や身体障害の状態等も加味して、目的地までの交通手段の最適な組み合わせを提示したり、決められた時刻表や走行ルートを持たず、その時々乗客の需要に応じて走行ルートを設定する小型バスを公共交通機関として用意し、その配車等を行ったりするアプリ（ライプツィヒ市の“Leipzig mobil”）や、配送のための路上駐車によって交通が遮断されるのを防ぐために、自治体が物流事業者のための停車スペースを設け、停車スペースの予約や、停車スペースの占有状況から最適な配送ルートの提案を受けられるようにする物流事業者向けのアプリ（シュトゥットガルト市）等、様々なものが開発されている。

総じて言えば、「大気清浄化緊急プログラム2017-2020」は、電気自動車の普及や既存ディーゼル車の改造によって、車両単体から排出される大気汚染物質を削減するとともに、デジタル技術を活用した様々な対策によって、公共交通機関の魅力の向上、それによる自家用車の利用抑制、信号機制御の最適化等を図り、トータルとして交通の流れをスムーズにすることで、大気汚染の防止と都市機能・市民の移動上の利便等を両立させようとするものと言える。

連邦イミッション防止法の改正に当たり、連邦政府は、二酸化窒素の年間平均値が $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ を下回る地域では、その他の措置によって基準値の達成が可能であるため、さらなる交通規制は不要であるとしていたが、「その他の措置」としてそこで念頭に置かれていたのが、この「大気清浄化緊急プログラム2017-2020」である。その意味では、連邦政府は、さらなる交通規制の拡大を回避するための単なる「方便」として、上記の論旨を展開していたのではなく、いわば「本気で」、従来の交通規制を軸とした交通政策から、都市機能の改善をも包括した新しい交通政策への転換を展望しているのかもしれない。

もしこれが奏功し、交通規制によらなくとも基準値の達成が可能であるなら、近時、新たに拡大しつつあるさらなる交通規制は、過剰規制（比例原則違反）に当たるものとして、再び退場することとなる。実際、近年の二酸化窒素排出の減少傾向も手伝ってか、連邦行政裁判所は、2020年2月27日に、そのような趣旨の判決を下したという⁷⁶⁾。

今後、さらなる交通規制の拡大によって、ディーゼルエンジン特有の「カラカラカラ

76) Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Pressemitteilung Nr. 13/2020 vom 27.2.2020 (<https://www.bverwg.de/de/pm/2020/13>). 本判決は、マンハイム上級行政裁判所2019年3月18日判決（上記四3参照）の上告審判決であり、交通規制以外の措置で間もなく（in Kürze/baldig）基準値を達成できることが、十分に確実に見込まれる場合には、交通規制は比例原則違反となると判示したという。これも、比例原則から導かれるものであり、これまでの連邦行政裁判所の立場（注17）、注28）の各判決を参照）を変えるものではないと思われるが、判決文未入手のため詳細は不明である。

……」という「あの音が街から消える」⁷⁷⁾のかどうか、それは、交通政策のデジタル化等を通した新しい交通政策の成否にかかっている。

(本稿は、戸部真澄「ドイツにおける環境管理のデジタル化の動向」『令和元年度 諸外国における環境法制に共通的に存在する基本問題の収集分析業務報告書—Part-2 デジタル化と環境管理関係／中山間地域関係—』(2020年、社団法人商事法務研究会)の一部に、大幅な加筆、修正を加えたものである。)

77) 高田・駒澤法学19巻1号29頁。本稿の執筆に当たっては、高田実宗講師(駒澤大学)から、前注の判決の存在も含め、様々な点でご教示をいただいた。この場を借りて、厚く御礼申し上げる。