

放置等物件と道路管理

荏 原 明 則

目 次

- 一 はじめに
- 二 現行法規制の内容
- 三 道路法システム運用の問題
- 四 放置等への対応策——他法令との比較——
- 五 放置自動車条例
- 六 即時強制制度と行政代執行制度
- 七 まとめ

一 は じ め に

道路法は、国民一般が利用する道路施設の維持管理を図るため、道路に関し、一定の行為、すなわち、(1)道路の損傷、汚損行為と、(2)道路への土石、竹木等の物件をたい積、その他道路の構造又は交通に支障を及ぼす虞のある行為をすることを禁止している。さらに、積載物その他、道路に放置等をなされた物件については、原因者に除去等の措置を命じ、また、原因者が不明の場合には道路管理者自らが必要な措置をとることを認めている。

しかし、実際には、道路上への不法駐車、物件のたい積・放置等は後を絶たない。営利活動として道路上に車両等を置き、道路管理者の再三の撤去、移動勧告等⁽¹⁾を無視するという悪質な例もあるし、また、商品⁽²⁾を日常的に道路に陳列し、一定時間で撤去するものの、それを毎日繰り返

すという例もしばしばみられる現象である。しかし、このような現象が問題となるのは、都心部の道路のだけでなく、交通量の少ない道路、又は現に交通の用に供していない敷地でも同様に放置車両の存在がみられ

-
- (1) 本稿は、本文で述べたような営利目的のため車両等で道路上に駐車し、移動の指導にも従わない者等を道路管理者がどのように対処することができるかを検討することを出発点とする。しかし、以下に述べるようにこの問題は営業目的だけでなく、他の目的のものに広げ、また対象についても車両だけでなく、商品・広告物等の路上での展開物を含めた「移動容易物件」についてまとめたものである。具体的には、営利目的の車両等による道路の占拠等、商店等による道路への商品の陳列等の行為、露天商等による道路上への商品の陳列行為等を含む行為であって、道路管理者等の許可を受けていないものを指す。いずれも日常的に見られる行為である。
- (2) 筆者のインタビューでは、兵庫県下の阪神、神戸付近の諸都市で問題となっているのは、本文に指摘したような営業活動によるもののほか（商店等による道路への商品の陳列等のみ出し行為、車両や屋台等による移動型の営業行為、露天商による営業行為等。なお、自動販売機によるのみ出し問題も従来は大きな問題であった。）、放置自動車、放置自転車の処理等（いわゆる放置自転車条例条例は制定され、実施されているため一時よりは放置行為が減少したが、現在も放置行為は後を絶たないようである。また放置自転車の移動については従来被害者とされてきた商店街から、過度の移動・撤去行為は、客の減少をまねくとして反対の声もあるという。）、路上への広告物の設置、放置等である。

もっとも、商店による商品陳列型の道路の不法占拠（営業時間のみ）については、道路管理者に取締をする意思を窺うことはほとんどできず、むしろ、商店街活性化のためにはそれを事実上黙認しているようにも見えた。この場合、目に余るもの、又は住民等による指摘があった場合については勧告等の処置を執るようであるが、この場合も警察との協働のもとで行われているようである。また、ある事例を黙認していることは他の事例の取締を事実上制限しており、道路法43条、44条の2の規定は行政指導基準以上のものではなく、半ば空文化(?)の現象が見られる。

さらに屋外広告物については、屋外広告物法に基づく屋外広告物条例による規制がなされているが、従来この条例制定事務が機関委任事務であって、主として都道府県が条例を定めて行ってきた経緯もあるため、同条例を定めているのは、兵庫県下では兵庫県と神戸市にすぎず、他の諸都市は県による規制待ちである。広告物であっても道路上に設置、放置された物

放置等物件と道路管理

る。こちらは、都心部の一時的放置というよりは、車庫代わり、又は投棄に近いものが多数見られることが特色である。⁽³⁾これらは分類すれば、道路を車輛や物の置き場として利用する場合（この場合は、放置でなく当事者の管理下にある）、一時的に放置する場合、投棄の場合に分けることができよう。

本稿では、これらの現象に対応する法規範としての道路法43条、44条の2等の持つ意味とその実効性について簡単に検討することとしたい。本稿では、先ず現行法の制度を簡単に紹介し、次いでその解釈論とともに、立法的解決にも視野に入れてみたい。

上記の問題に対応するため法的解決策を探るため、第一に道路法のしくみを簡単に見ておく必要がある。道路法は道路上への物件のたい積、放置等について文面上整合性のある制度を提供しているように読める。すなわち、一定の物件のたい積・放置行為等を禁止し、違反者に対して、適切な措置をとるよう命じ、又は道路管理者自らそれを代わってなすこととしている。さらに刑事罰についての規定がある。

第二に、この法制度の運用可能性・実態を検討する必要がある。すな

件は道路法による規制対象となる余地があるが、これについても規制しようとする積極的姿勢は明確には見えてこない。

何れの行為についても各道路の管理担当者は、原因者が地元商店等である場合には、規制しようとする意思よりも、経済行為優先の姿勢が見られるように感じられた。これは最近の地元商店の地位の低下と地元経済の先行き不安に対する有効策を打ち出せないまま、道路の一部占有程度は大きな問題でないということのようでもある。

- (3) 筆者の勤務する大学は、神戸市の郊外で、高速道路のインターチェンジの近くに所在するが、大学の近くでインター付近の高速道路下の道路及び沿道地は廃自動車の廃棄場所として、有名(?)であり、毎年数台の廃棄がある。神戸市の道路管理課へのインタビューでは、巡回をしているものの廃棄行為を事前に予防することは極めて困難であり、巡回又は市民からの通報により廃棄行為を確認することができるが、これは事後の確認にすぎず、また処理費用がかさむので、道路の構造上の改善を考えたいが困難であるとしている。

わち、上記の法制度の存在にも拘わらず、現実には、はじめにで挙げた例のように、現行法体制では適切な処置が執れない、又は執りにくい例も存する。上述のように、交通量の少ない道路、又は現に交通の用に供していないでも同様に放置車両の存在がみられる⁽⁴⁾。こちらは、都心部の一時的放置というよりは、車庫代わり、又は投棄に近いものが多数見られる。このような現象を対象とした場合に、現行制度で対応可能な手法の有無、さらには問題点を見てみよう。ここでは、自動車の放置が行われている場所の問題がある。すなわち、道路の敷地はもちろんのこと、未供用道路敷地、高速道路下の土地などが問題となる。また、道路敷地に隣接する土地への放置もよく見られる現象である。このように、場所についてもどのような特色があり得るか、検討が要される。

以下、第一に法制度について概観し、第二に運用可能性・実態を検討する。後者については、場所の問題について簡単に検討し、次に道路法に定める管理システムの運用可能性・実態について検討する。

二 現行法規制の内容

1 道路法43条

道路法43条は、

(4) 道路交通法は、公物警察に関する法律の一つであるが、交通量の少ない場所における駐車については、駐車禁止を解除する旨の規定を有しており、交通量の多寡が法令上、禁止規制の要件となる場合を明らかにしている。

すなわち、道路交通法45条は、第1項本文で「車両は、道路標識等により駐車が禁止されている道路の部分及び次に掲げるその他の道路の部分においては、駐車してはならない。」とし、違反に対して一定の罰則規定を置いている(同法119条の2第1項第1号、同条第2項、第119条の3第1項第1号、同条第2項)。

ところが、同条2項でも一定の駐車禁止場所について定めるが、3項は、「公安委員会が交通がひんばんでないと認めて指定した区域においては、前項本文の規定は、適用しない。」としており、ここでは交通量の多寡が規制にとって大きな意味を持つと解される。

放置等物件と道路管理

「何人も道路に関し、左に掲げる行為をしてはならない。

- 一 みだりに道路を損傷し、又は汚損すること。
- 二 みだりに道路に土石、竹木等の物件をたい積し、その他道路の構造又は交通に支障を及ぼす虞のある行為をすること。」

と定める。『道路法解説』によれば、本条は道路に対する侵害行為を禁止した規定であり、「道路は一般交通の用に供される公共の施設であるから、その効用を確保するため、不当な侵害行為に対する特別の保護が与えられなければならない。この趣旨から本条で道路に関する一定の禁止行為が定められている。⁽⁵⁾」と説明する。

従ってこの規定は「私法上の財産権保護の範囲を超えて道路の公益を保護しようとするものである。」とも説明し、違反があった場合にも私法上の手続きではなく、道路法上の手続きが優先されると説く。すなわち、「本条に規定する禁止行為の大部分は、所有権等の私権に対する侵害行為に該当し、民事上の手続きにより、被害者である権利者が救済を求めることができる性格のものである。しかしながら、道路に関してこれらの行為が行われたときは、道路管理者は私権の作用としてではなく、道路管理権に基づき、自らその侵害行為の排除を強制し、実現することができる（法71条、行政代執行法。但し、監督処分を行い相手方の義務の内容を代替的作為義務とする必要がある）。さらに、このような禁止規定の実効性を担保するため、これらの侵害に対しては罰則が適用される（法100条第3項）。このように、本条はこれらの禁止行為を道路の公益に対する侵害として特別の規制の対象とするところに意味があるといえよう。⁽⁶⁾」

この規定は道路本来の機能を維持するための規定であり、いわゆる公物管理権の行使の例と見られるものである。

(5) 道路法令研究会編著『道路法解説』（改訂版）290頁（大成出版社、1999年）。

(6) 道路法令研究会編著・注(5)290頁。

1号に定める道路の損傷行為・汚損行為の例としては、石油類の大量流出、荷崩れによる積み荷の散乱等により道路が汚損され、特別の維持行為が必要となった場合等が考えられる。この場合には、前述のように、原因者に、当該維持行為の施行命令を出し、又は自ら当該維持行為を施行して費用の負担を求めることができる（法22条及び58条）。

2号に定める道路への物件のたい積、その他道路の構造又は交通に支障を及ぼす虞のある行為の例としては、正当な権限に基づかないで工事用材料の土石等を放置したり、道路上で交通を妨げるような作業をしたりする行為があり、これらの行為がなされた場合には、道路管理者は本条違反として法71条第1項の規定に基づき原状回復を命ずることができ、また当該物件の除去等を命ずることもできる。

従って、はじめに指摘したような「営利活動として道路上に車両等を置き、道路管理者の再三の撤去、移動勧告等を無視するという悪質な例」については、その多くは容易に撤去・移動可能であり適用の可能性は低いものの、本条2号該当性が確認された場合には、速やかに71条第1項の規定による監督処分を行い、場合によっては代執行を考慮することとなることが予定されているといえよう。これは交通量の少ない道路であっても放置である場合にも、当然、監督処分の対象となりうるが、これについては周知のように道路法44条、および44条の2が規定されており、これらをまず検討する必要がある。

2 道路法44条の2

道路法44条の2は、違法放置物件に対する措置を定めるもので、平成3年の法改正（平成3年法60号）により追加されたものである。すなわち、道路法は、道路においては何人もみだりに物件を放置することを禁止する（43条）が、道路管理者としても道路を良好な状態に保つよう維持し、一般交通に支障を及ぼさないよう努める義務を有しており、本条の「違法放置物件に対する処置」もその一つである。本条は、道路法43

放置等物件と道路管理

条2号に違反して道路に放置されている物件等を可及的速やかに除去するため、法71条1項、4項の特則として法定されたもので、除去に関する規定の他、放置物件の保管、売却等に関する規定も置いている。⁽⁷⁾

44条の2第1項は、違法放置物件の処置のための簡易代執行制度⁽⁸⁾を採用したものとされるが、元来、43条の適用・運営上の問題から追加されたものであって、

① 当該物件が、「違法放置物件」であり、対象は有価物であること。すなわち、経済的価値のない不要物は廃棄物として通常の維持管理、清掃によって処理することが予定されているため、ここでは有価物が対象となる。

② 道路の構造に損害を及ぼし、又は交通に危険を及ぼしていると認められること。

③ 違法放置物件の占有者等の氏名住所等が不明。⁽⁹⁾
であることが要件であり、本条の対象は、物件であり、車両は含まない

(7) 道路法令研究会編著・註(5)292頁。

(8) この規定は「簡易代執行制度」と呼ばれるが、用語例としては若干の問題を含む。すなわち、代執行制度は、その名称のように本来的な義務者に代わって当該代替的作為義務を第三者が履行してその目的を達成しようとする制度である。このため、簡易代執行制度が代執行の要件緩和、ないしは代執行制度からは制した制度であると考えらるならば、この用語は、本条項のように本来的な義務者が存在するか否か不明である場合をも含めて包含する概念としては必ずしも適切ではなからう。

(9) 44条の2第1項は、「道路管理者は、第43条第2号の規定に違反して、道路を通行している車両から落下して道路に放置された当該車両の積載物その他の道路に放置された物件（以下この条において「違法放置物件」という。）が、道路の構造に損害を及ぼし、又は交通に危険を及ぼしていると認められる場合であって、当該違法放置物件の占有者、所有者その他当該違法放置物件について権原を有する者（以下この条において「違法放置物件の占有者等」という。）の氏名及び住所を知ることができないため、これらの者に対し、第71条第1項の規定により必要な措置をとることを命ずることができないときは、当該違法放置物件を自ら除去し、又はその命じた

と解され、本条違反の場合も、法71条による監督処分、代執行、及び罰則が予定されている。

この要件からすれば、道路法44条の2は、道路上に「違法放置物件」があり、それが「道路の構造等に損害を及ぼし、又は交通に危険を及ぼして」おり、「違法放置物件の占有者等の氏名・住所等が不明」である場合に、道路管理者による迅速な対応を可能とするものである。ここでは、道路上の物件が放置されており、これが43条1項にいう「道路を損傷し、若しくは汚損した行為」とまではいえない行為で、43条2項の「道路の構造又は交通に支障を及ぼす虞のある行為」に該当しない場合を念頭に置いたものと説明されている。⁽¹⁰⁾ 本条の特色は、違法放置物件の占有者等の氏名・住所等が不明の場合に、当該物件の除去等ができることにある。実務上は、このように道路上に放置物件があった場合には、多くの場合は放置物件が無価物であるため、通常の維持管理、清掃により可能な範囲は実務上処理がなされている。従って、44条の2の適用が予定されるのは、車両以外で当該物件が有価物である場合等である。

本条は占有者の氏名・住所等が不明である場合について、道路法43条2項、71条では処理できなかったものを対象としており、大きな意味を持つが、車両は、廃棄されていると認められるものを除き、違法放置物件には含まれないと解されているため、⁽¹¹⁾ 本稿の検討対象であるもの過半は本条の規制対象外となる。

3 道路交通法76条

道路法以外にも道路上への放置物件の処理に関する規制を行っている法令としては、⁽¹²⁾ 道路交通法76条がある。同条3項は、

者若しくは委任した者に除去させることができる。」と定める。

(10) 道路法令研究会編著・注(5)302頁。

(11) 道路法令研究会編著・注(5)312頁。

(12) 道路交通法は、道路交通の安全の確保の検知からの規制であり、本文

放置等物件と道路管理

「何人も、交通の妨害となるような方法で物件をみだりに道路に置いてはならない。」

と定め、違反者には罰則が適用されることとなっている（同法119条1項12号の5、123条）。

道路交通法は、その名称の通り、道路交通の安全を確保することを目的としており、いわゆる公物警察の発動について定めるものである。上記のように構造は直罰規定のように読めるが、実際は警察官による指導・

にあげた76条は以下のように規定する。

すなわち、「何人も、信号機若しくは道路標識等又はこれらに類似する工作物若しくは物件をみだりに設置してはならない。

2 何人も、信号機又は道路標識等の効用を妨げるような工作物又は物件を設置してはならない。

3 何人も、交通の妨害となるような方法で物件をみだりに道路に置いてはならない。

4 何人も、次の各号に掲げる行為は、してはならない。

一 道路において、酒に酔つて交通の妨害となるような程度にふらつくこと。

二 道路において、交通の妨害となるような方法で寝そべり、すわり、しやがみ、又は立ちどまっていること。

三 交通のひんぱんな道路において、球戯をし、ローラー・スケートをし、又はこれらに類する行為をすること。

四 石、ガラスびん、金属片その他道路上の人若しくは車両等を損傷するおそれのある物件を投げ、又は発射すること。

五 前号に掲げるもののほか、道路において進行中の車両等から物件を投げること。

六 道路において進行中の自動車、トロリーバス又は路面電車に飛び乗り、若しくはこれらから飛び降り、又はこれらに外からつかまること。

七 前各号に掲げるもののほか、道路又は交通の状況により、公安委員会が、道路における交通の危険を生じさせ、又は著しく交通の妨害となるおそれがあると認めて定めた行為」

本条違反については、罰則が定められている。すなわち、第1項及び第2項については第118条第1項第4号、第123条第3項については第119条第1項第12号の5、第123条第4項については第120条第1項第9号でそれぞれ定められている。

勧告・警告等が行われ、罰則が科される例は、かなり重大な妨害となるような例であり、多くはないようである。

4 自動車の駐車、停車に関する規制（道路交通法44条，45条）

道路交通法44条の停車・駐車を禁止する場所に関する規定及び同法45条の駐車を禁止する場所に関する規定は、一定の場所での停車・駐車を禁止しており、この規定に違反して駐車をしている場合には、51条1項⁽¹³⁾の移動命令をかけ、または直接移動をし（51条3項，6項，8項等）、車両を保管し（51条10項）、一定の場合には処分できる（51条11項，12項等）。

三 道路法のシステム適用の問題

1 道路法43条と監督処分

「二 道路法43条等の意義」で述べたように、道路法では交通施設としての道路維持管理の面から、極めて整った法システムを定めている。しかし、このシステムは、残念ながら、監督処分等の場面では発動、執行される例は少ない。以下、43条に該当する例を中心にその手続の流れに沿って、問題点を見ていこう。以下の部分は、法的問題というよりは、その他の事実上の問題が多いため、これらを含め検討することとしたい。

(1) 放置事実の確認

(13) 道路交通法44条1項本文は、「車両は、道路標識等により停車及び駐車が禁止されている道路の部分及び次に掲げるその他の道路の部分においては、法令の規定若しくは警察官の命令により、又は危険を防止するため一時停止する場合のほか、停車し、又は駐車してはならない。」とし、一定区域内での停車、駐車を禁止し、その実効性を担保するため、119条の2第1項第1号、同条第2項、第119条の3第1項第1号、同条第2項に罰則規定が置かれている。

また、同法45条も、第1項本文で「車両は、道路標識等により駐車が禁止されている道路の部分及び次に掲げるその他の道路の部分においては、駐車してはならない。」とし、こちらも罰則を置いている（同法119条の2第1項第1号、同条第2項、第119条の3第1項第1号、同条第2項）。

放置等物件と道路管理

まず、放置の事実の確認が要求される。この事実の確認に際しては、交通量が多く、道路維持管理行為の一環として巡回等を行っている場合は、この巡回により発見されることもあり得る。また、交通量が多ければ、道路利用者や通行人等からの通報もあり得る。しかし、交通量の少ない道路、定期的巡回があってもその間隔が長い場合には、事実の確認が困難であることは言うまでもない。ついで、放置事実の確認に際してはその行為者（放置者）の確認が重要な意味を持つ。すなわち、放置者が判明している場合には、通常の代執行手続が適用され、放置者が不明の場合は簡易代執行手続の適用が問題となるからである。また、廃棄物への該当の可否を検討する場合の所有者の判明の有無も重要な点となる。⁽¹⁴⁾

(14) 三浦教授によれば、実務上以下のような手続で所有者の確認等が行われ、監督処分の実効は困難であると指摘されている。

すなわち、「実務上の手続としては以下のようになっている。

違法駐車車両が発見された場合には、撤去警告書を当該車両に貼り付ける。その場合、民法97条の2（公示による意思表示）を準用し、2週間の期日を指定する。

上記撤去警告の期限が到来してもなお撤去しないものについては、警察署への照会および陸運局へナンバー登録の確認を行う。

所有者が判明した場合には自主撤去を依頼し、自主撤去がなされなかったときには、道路法43条2項違反に基づき口頭で勧告指導を行う。それでも応じない場合には、71条の監督処分をなし、行政代執行へ移行すると同時に、道路法43条2項違反で告発の手続を進める。

一方、所有者の確認ができないもの、ナンバー登録のないものについては、財産価値の有無の判断を道路管理者と警察署の協議によって行い、財産価値なしと判断された場合には警察立会いのもとで撤去することになるが、財産価値があると判断されたものについては、基本的に撤去処分できないものとされている。」

さらに教授は、上記のことを前提に、「財産的価値の有無」が、道路管理上大きな意味を持つ旨指摘する。すなわち、「およそ以上の手続が踏まれているのであるが、所有者不明の場合に撤去を行うにあたっては、「財産価値の有無」が判断されている点を指摘したい。普通、これには困難が伴うで

次に放置があった場合にそれが、違法と判断しうるかも問題となる。先に指摘したように道路交通法では、交通量の少ない場所のうち、一定の場所を駐車禁止の場所から除外している。すなわち、道路交通法45条3項は同条2項の通行禁止区域に関連して、「公安委員会が交通がひんばんでないと認めて指定した区域においては、前項本文の規定は、適用しない。」と定める。この規定は、交通が頻繁でない区域については、駐車行為を違法としないが、ここでは交通量の多寡によって規制内容が変わりうる余地があることを予定していると解される。

またこのような思考方法は、交通量が少ない区域における監督処分¹の発動にも影響を与えるものと考えられる。

さて、43条2項は、物件のたい積・放置等に対処することを予定しているが、この規定はまさに「たい積・放置」されて動かないものを予定していたように読める。すなわち、43条2項では違反があった場合に、道路管理者は速やかに71条1項の監督権を発動し、場合によっては代執行手続きをとることとしている。

(2) 監督処分

道路法43条違反があれば、次に監督処分（同法71条）が予定される。撤去命令（43条違反を根拠として71条1項に基づいて発する。）はいわゆる行政処分に該当するため、多くの場合はこの段階で命令に従って物件の排除等を行う。この命令を無視した場合には、行政代執行法による代執行の執行を考える必要がある。行政代執行を行うためには、当該義務が代替的作為義務であって、他の手段によってその履行を確保することが困難であり、且つその不履行を放置することが著しく公益に反すると

あろう。というのも、外観上明白にスクラップとして判断できるもの（以下、ポンコツ車とする）については判定が容易であるが、走行の機能を喪失しているという程度の場合には、各部品ごとにみれば財産価値があることも否定できない。そして、財産価値ありと判断されたものは撤去できないとされているが、これでは効果的な対策をとることはできないと考えられる。」と説明する。

放置等物件と道路管理

認められることが要求される（行政代執行法2条）。

もっとも、放置のうち道路上への車両の放置行為は、多くの場合は、道路交通法の違法駐車禁止規定違反として、同法51条等の処分の対象とされる。もちろん、道路法43条違反と考えられれば、直ちに、71条に法定された監督処分をなすことが要求される。道路法解説も「速やかに」71条1項の監督権を発動し、必要に応じ代執行手続きをとって、違法状態の排除に努めなければならないとしている⁽¹⁵⁾。しかし、事実上はこと車両の放置に関しては、道路交通法による規制が先行し、これによって問題解決が行われることとなる。

(3) 代執行手続の要件

監督処分の中心をなす行政代執行については、その要件である「その不履行を放置することが著しく公益に反すると認められるとき」に該当する⁽¹⁶⁾か否かが問われる。他の車両等の交通や道路維持管理に直接的な影響の有無が問われ、影響がない又は小さいと考えられる場合には、代執行の要件を満たさないこととなる。従って、交通量の多い都心部の道路や高速道路などは代執行の可能性を肯定できても、交通量の少ない道路では一般的に代執行は行うことは困難となる。

(4) 告発と罰則

43条の違反行為であって、それが悪質な違反行為である行為に対しては告発の措置をとることが適当であるとされている⁽¹⁷⁾。

(5) 実際の運用

以上のように手続きは完備するものの、実際的には監督処分、行政代執行を用いることはきわめて少ない⁽¹⁸⁾。

(15) 道路法令研究会・注(5)291頁（大成出版、1999年）。

(16) 行政代執行法2条参照。

(17) 道路法令研究会・注(5)291頁。

(18) 具体的に、道路法71条の適用が争われた例を見ると、移動が容易でないものが多数を占める。

① 大阪地判平成元年9月12日行裁集40巻9号1190頁，判時1345号63頁

問題は、前述のように法的枠組みではなく、その制度目的・手続と実態の乖離にもある。すなわち、第一に、撤去命令を出す場合には、それがいわゆる不利益処分該当するものと考えられると行政手続法所定の

(控訴審平成2年8月29日大阪高裁判決平元(行コ)32号)は、ゴルフ場を経営する会社が、ゴルフコース増設のため、市道に土石等をたい積し、道路を損壊しているとして、市が、道路法71条3項に定める聴聞手続を経ずに、同条1項に基づく工事中止命令を発した場合につき、市が右工事が行われていることを知ってから右工事中止命令を発するまでに1月余りの期間が経過し、右命令発令時には盛土工事はほぼ完了していたことにかんがみると、同条3項ただし書にいう「緊急やむを得ない場合」には当たらず、右工事中止命令は、同項所定の聴聞手続を怠つた点で違法であるとして、これを取り消した。

② 東京地判刑月13巻4・5号397頁、判時1004号143頁、判タ441号154頁は、道路管理者から占用許可を受けて電力会社が道路上に設置している電柱に、有線音楽放送会社が放送用電線を架設する場合における道路占用許可の要否について判断した。

③ 東京地判昭和47年8月28日判時691号40頁、判タ286号339頁は、占用許可にかかる道路占用期間が更新を予定したものであるとされたものであるが、更新を予定した道路占用許可の更新拒絶は、期間の定めのない場合の許可の取消とその実質において異ならないとし、更新を予定した道路占用権であつても更新拒絶による占用権の喪失それ自体は補償の対象たりえないとした。

④ 福岡高決行裁集10巻6号1205頁(原審昭和34年4月25日長崎地裁決定昭34(行モ)3号)は、代執行停止申立却下決定に対する抗告を認容したもので、抗告人らの本件申立は理由があると認められるので、右申立を却下した原決定を取り消し、本件申立を認容すべきものと認め、別紙目録記載の家屋に対する相手方長崎市長の昭和34年3月14日付除却命令に基く代執行の執行は停止するとした。

⑤ 青森地判昭和34年3月31日行裁集10巻3号664頁は、本稿でも問題とされた屋台の除却命令が争われたが、道路法71条3項の規定による聴聞手続は、道路占用許可の取消およびこれに基く原状回復としての屋台除却命令の各処分についての必要性について、道路占用許可の取消処分およびこれに基く原状回復としての屋台除却命令は、いずれも道路占用の許可前の原状に復せしめる一連の処分であるから、これを行う前にあらかじめ道路法71条3項による聴聞を経ている以上、個々の処分ごとにこれをくり返さな

放置等物件と道路管理

手続の履践が要求され、具体的には弁明の機会の付与等が問題となるであろう。⁽¹⁹⁾ 第二に、代執行手続を行う場合には、履行期限を定めて期限内に履行しないときには代執行をなすべき旨の戒告、代執行の通知を代執行前に行う必要がある(行政代執行法3条1項, 2項)。これらの手続は、国民の権利保護のためのものであり、履践が要求されることは当然である。問題は、このような保障はいかなる場合にあってでも例外なく要求されるかである。行政代執行法3条は前記の戒告、代執行の通知に関して、3条3項で「非常の場合又は危険切迫の場合において、当該行為の急速な実施について緊急の必要があり、前二項に規定する手続をとる暇がないときは、その手続を経ないで代執行をすることができる。」として例外があることを認めている。しかし、この規定はまさに、例外を規定したものであって安易な拡張解釈は許されないことは言うまでもない。

さらにここでの行政代執行は、当該車両等を当該場所から移動・撤去

ければならぬものではないし、道路法71条1項による屋台除却命令の無効確認を求める者がその訴訟係属中みずから当該屋台を撤去したときは、右訴の利益は失われるものと解すべきである旨判示した。

- (19) 行政手続法制定前の事例であるが、佐賀地判昭和30年4月23日行裁集6巻4号1107頁は、道路法71条1項による除却命令無効確認訴訟における市の被告適格を問題としたものであるが、判旨のなかでは、撤去すべき目的物やその範囲を明示しない道路法71条1項による工作物除却命令は、内容不明確な行政処分として無効であり、道路法71条3項本文(現在は、行政手続法の整備により、削除されている)に規定する聴聞手続を欠く同条1項の除却命令は、同条3項但書の場合に該当しないかぎり、無効である旨指摘した。

また、青森地決昭和32年11月29日行裁集8巻11号2071頁は、道路法71条1項、3項の規定により聴聞を経てした道路占用許可取消処分に基き原状回復を命ずるにつき重ねて聴聞を行うことの要否について、道路占用許可の取消に基く原状回復命令は、前者の処分の必然的帰結であるから、前者の処分を行うにつきすでに道路法71条1項、3項による聴聞を経ている以上、後者の処分につき重ねて聴聞を経る必要はないものと解すべきであるとした。

させることにあるから、代執行前に移動・撤去されれば、代執行は執行されずに終了することとなる。悪質な場合は、車両等の除去命令を受け、代執行当日まではほとんど移動せず（道路交通法上の違法駐車に該当しない程度に移動（？））、代執行当日、執行前に他に移動し、その後再度同一の場所に車両等を移動させて次の除去命令・代執行を待つということすら考えられる。

これらとともに、放置の場所と法的対応も考慮する必要がある。まず、放置場所に関連しては、第一に問題となるのは、道路法の適用の有無である。これとともに、道路交通法の適用も考慮する必要がある。都市の中央部を典型とする交通量が多い道路と郊外や田舎の交通量の少ないところとの対比は道路法、道路交通法の適用レベルで問題となる。道路法、道交法とも交通量の多寡を前提としている条項があるからである。

第二に、道路法の適用の有無が問題となる例としては、先の問題提起に挙げたもののうち、供用未開始道路、高速道路の高架下、沿道地、私道などがある。これらのうち、供用未開始道路については、道路予定地であれば、道路法上の規制がかかることが予定されている（道路予定地、道路法⁽²⁰⁾91条）が、道路予定地となっていないような場合は、道路法適用はもちろんなく、公物・公共施設として取り扱う余地がない。この場合は、民法等の諸法律の適用が問題となる。ついで、高速道路の下の敷地が問題となっているが、これは、道路用地として指定され、供用開始されているか、または、管理用通路のような全く道路管理者の私有地と同様であるかが問題となる⁽²¹⁾。最後に、沿道用地や私道は、当然のことな

(20) 荏原明則「未供用開始道路の管理」(判例地方自治105号136頁－138頁、1993年3月)。水戸地判平成4年3月3日判例地方自治97号76頁の判例批評で、供用未開始道路の設置管理瑕疵について論じた。供用未開始道路は従来の公物理論によれば、予定公物に該当するが、その法的地位については必ずしも明確ではないため、国家賠償法2条の適用の問題とともにその性格について論じた。

(21) 荏原明則『公共施設の利用と管理』169頁(日本評論社、1999年)参照。

放置等物件と道路管理

から道路法の適用はない。このため、放置等に関連しては、一般原則に戻って検討する必要がある。すなわち、民法その他諸法令の適用が問題とされる。⁽²²⁾所有権に基づく妨害排除請求権等の行使の可否が問題となるう。

いずれにせよ、道路法の適用の可否によって取扱いが変わることとなる。

四 放置への対応策——他法令との比較——

1 法の欠缺論

前節に述べたように道路法の43条以下の仕組みは、車両等を規制の主たる対象として立法したようには考えられない。むしろ、道路上の工作物設置または、移動が容易ではない大量の土砂等の物件の放置を主たる規制対象とするものと解される。従って、車両等については、① 本条を含めて道路法の趣旨・目的等から、合理的な解釈で解決可能な範囲を確定すること、② 法の欠缺として、立法策を検討すること、が要求される。またこれらと関連して、公物警察権の発動を定める道路交通法の適用による問題解決の可能性と、道路法との適用の範囲、働きの相違にも注目する必要がある。

2 他法令との比較

道路法43条以下に類似する仕組みは、広く他の法令にも見られる。

車両等に匹敵するものとして、ここではプレジャーボートの問題、及び違法駐輪の問題を考えてみよう。例としては、河川法、港湾法、海岸法および地方公共団体の条例があげられる。また、地方公共団体による

この部分は、『「管理用通路」の利用と管理』と題し、管理用通路の法的問題を検討した。

(22) 沿道地については、道路法上、所有者の権限行使が制限される場合を規定するし、また私道等についても建築基準法による規制がかかる。

いわゆる放置自動車条例についても簡単に検討を加えよう。

(1) 放置プレジャーボートへの対応

(a) 河川法等各法律の概要

河川法は、治水、利水を主たる目的とした法律であったが、平成9年の法改正により河川環境の保全が目的に加わった。河川の使用については厳しい制限を設けているが、一方で、占用許可(24条)、工作物の新築等の許可(26条)などの規定を置く他、河川の管理上支障を及ぼす行為については禁止・制限を課している(29条)。29条違反に対しては75条1項で監督処分に関する規定を置き、さらに原因者の氏名・住所等が不明な場合に関する規定(同3項)を置くとともに、これらの処分については行政代執行・簡易代執行が可能である。

さて、河川の船舶による航行は、河川の自由使用という原則から、特に規制にない限り自由であるとされてきたが、現行法では一定の許可にかからしめることを予定している(28条)。さて、船舶の係留施設に関して、また、放置艇について本稿検討の設例と同様の問題が起こりうる。すなわち、河川法24条以下の規定も工作物を主たる規制対象としているように見え、許可を受けずに係留施設を設ければ、まさに規制対象となり、監督処分、代執行等が可能である。24条に違反した係留施設に係留されている放置艇についても同様である(75条1項括弧書き参照)。放置艇がアンカーを河のなかに投入して停泊している場合にも、解釈上、同様に解することができよう。しかし、これらの場合も、監督処分、代執行は先に述べた道路上の車両と同一の理由により事実上かなり困難である。

すなわち、河川の河口付近等をはじめ波浪をうけにくい水面では、各地でプレジャーボートの放置がなされている。平成8年度の調査によれば、把握された207,602隻のプレジャーボートのうち、いわゆる放置艇(許可等正当な権限なく公共水域に係留しているもの)が、138,194隻で、このうち33.4%の46000隻余り河川区域での放置である。これらに対して行わ

れた移動や撤去は新聞記事になるほどまれでしかない。

(b) 港湾法、漁港法、海岸法の改正

港湾法は、平成12年に改正を受けたが、その目的の一つに放置艇対策があった。すなわち、従来、港湾区域内は航行のみならず、停泊もいわゆる自由使用の一種と解釈されてきたが、プレジャーボート等の小型船舶による放置によって港湾機能に障害が生ずるとともに、付近住民とのトラブル発生などの弊害が起きたため、係留禁止区域を設定するための規定を設け、放置に対しては監督処分としての撤去命令、さらに行政代執行、簡易代執行（所有者等が不明である場合に、行政代執行法を用いることを可能としたもの）、撤去・移動した船舶についての売却・廃棄等の根拠規定を整備した（37条の3、56条の4等）。

同様の法改正は、平成12年の漁港法、海岸法の法改正にもみられる（漁港法39条5項、39条の2第1項、5項、海岸法8条の2、12条1項、6項、37条の8等）。

これらの改正によって、一定の係留禁止区域の設定、繫留禁止に反した違法係留艇に対して行政代執行または簡易代執行の適用、撤去された船舶の売却・廃棄等の手続きが整備され、先の河川法とほぼ同様の法制度が整備された。

さらに、小型船舶の登録等に関する法律が成立し、従来かけていた小型船舶の登録、登録済み船舶の船舶番号の表示が実現することとなった。

(c) 河川法等による撤去・代執行の実態

河川法等による代執行等の例が少ないことは先に指摘したとおりであるが、その実態についてもここで紹介しておくべきであろう。注にあげた1996年5月の埼玉県および東京都による新芝川の例では、次のように

(23) 日本マリーナ・ビーチ協会の資料によると、1996年5月に新芝川の放置艇について、埼玉県と東京都が行政代執行法に基づく撤去を行った例、横浜市が1998年1月22日に富岡川、1999年1月16日に南台川の2回、市条例に基づく移動を行った例がある。

報告されている⁽²⁴⁾。すなわち、埼玉県は、南平大橋～花の枝橋までの648メートルの間で、河川法75条による原状回復命令を発した上でなお係留を続けている船舶48隻と栈橋17基について「戒告」を行った。ついで戒告の履行期限後も放置を続けている34隻の船舶と14基の栈橋を対象に「代執行令書による通知」を出し、それでも居残っている船舶34隻と栈橋14基を対象に代執行の実施をすることとしたが、撤去前日までにほとんどの船舶が移動を行い、最終的には、船舶2隻と栈橋6基が代執行によって撤去された。

東京都は埼玉県が行政代執行を実施した2日後に代執行をかけたが、前日までに係留艇は移動したため水没した栈橋の残骸、ドラム缶などを所有者不明の廃棄物として撤去した。これは河川管理上の維持行為として行ったものである。

この例は、代執行制度の限界を示しているように考えられる。すわなち、法的な手続きとしての戒告や代執行令書による通知等数回にわたる通知が行われ（これら以外に、事前に、事実上の移動の指導・要請があった）、多くの放置艇は「移動」することによって代執行をまぬがれている。しかも「移動」した後、当該船舶のうち一部は適法な係留を行うための場所の確保や手続きを開始し、マリーナ等に移動したものがみられるものの、そうではなく、単に現場から消えただけで、別の場所で放置を続けているにすぎないものもあるとの指摘もある。もしそうであれば、財産権を保護する規定がかえって、公共水域の占拠継続を助長する結果を招いているようにも見える。

(d) 条例による規制

先の注にあげたように横浜市では、撤去・移動を条例に基づいて行⁽²⁵⁾った。横浜市は、横浜市船舶の放置防止に関する条例（平成7年条例第26

(24) 以下の内容についてはさしあたり、桑名幸一「マリーナ不足、放置艇問題を切る！」KAZI 1996年9月号177頁以下参照。

(25) 読売新聞1998年12月22日夕刊。

放置等物件と道路管理

号)を定めて、放置艇対策を実施しており、同条例は、「公共の水面における船舶の放置を防止することにより、市民の良好な生活環境を保持するとともに、快適な都市環境の形成を図ること」を目的とする(1条)。同条例は環境面からの条例であって、いわゆる公物管理条例ではないと解されているが、これは港湾法等との衝突を避けるためと解される。

同条例では、「何人も、故なく船舶を放置し、若しくは放置させ、又はこれを放置し、若しくは放置させようとする者に協力してはならない。」(8条)として放置禁止義務を課している。9条では、

「市長は、船舶を放置し、又は放置しようとする所有者等に対し、当該船舶を係留施設等に移動するよう指導し、若しくは勧告し、又は命ずることができる。

2 市長は、前項の規定による指導若しくは勧告又は命令を行うため必要がある場合は、当該職員に放置されている船舶に立ち入り、所有者等を確認するため必要な調査をさせることができる。

3 前項の規定による立入調査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならない。」

として指導、勧告、命令の根拠を定め、さらに、10条で、

「市長は、所有者等が前条第1項の規定による指導若しくは勧告若しくは命令に従わない場合又は同条第2項の規定による調査によつても当該船舶の所有者等を確認することができない場合は、第1条の目的を達成するため必要な限度において、当該職員に、当該船舶をあらかじめ市長が定めた場所多動させることができる。」

として、移動についても規定している。これは、行政法学上では即時強制の一種と考えられる。移動・調査に際しては身分証明書の提示について定める(11条)ほか、移動した船舶については、保管するとともにその旨の告示・返還についての措置を講ずることについて定めている(12条)。なお、移動・保管にかかる費用については、その所有者に対して請求することとされている(13条)。

この条例の構造は、誤解を恐れずにいえば、放置自転車の撤去に関する各地方公共団体の条例（これについては次項で検討する。）と類似するものといえよう。

さて、この条例については先に挙げたようにいくつかの運用例があり、さらに裁判で争われたこともある。

横浜市では、この条例の施行後、市内の放置艇はおよそ3割減少したといわれたが、それでも1997年末でおよそ1500隻が放置されていた。所有者に移動を呼びかけたが、効果が少なく、老朽船舶による沈船化等による環境の悪化、早朝のエンジン音等による付近住民からの苦情等により、1998年1月22日に富岡川（強制移動21隻）、1999年1月16日には先代崎川（移動対象船舶44隻、強制移動船舶6隻）、杉田川（同11隻、3隻）、南台川（同12隻、1隻）、1999年11月18日には六浦町（同45隻、6隻）、2000年1月25日、26日には富岡川（同23隻、3隻）と旧富岡船だまり（63隻、2隻）⁽²⁶⁾でそれぞれ強制移動を行った。

(e) 代執行・簡易代執行と条例による強制撤去

上記のように、代執行に比べると条例に基づく強制撤去は回数、内容とも実績がある。原因は種々のものが考えられるが、手続き面でみれば、代執行・簡易代執行と条例に基づく強制撤去手続きは催告、指導等に関しては事実上類似しているものと推測され、また、放置艇の所有者への告知等についても相違があるものの慎重に行われているようである。従って、次に述べる違法駐輪よりも慎重な手続きが踏まれている。条例に基づく強制移動・撤去の法的性格は、一種の即時強制であると考えられるが、手続き面では実務上、慎重な手続きを実施しており、代執行との相違は事実上は少ない。むしろ相違の一つは、費用にあるように考えられる。横浜市の担当者へのインタビューでは、移動措置一回につき数十

(26) 横浜港のホームページより。平成10年12月17日付1998年横浜港ビックニュース、平成11年1月19日、平成11年11月18日、平成12年1月26日の記者発表。

放置等物件と道路管理

万円程度であるとの回答を受けたが、埼玉県の場合では、2億円との報告もある。埼玉県の場合では、当該船舶について川から陸上への陸揚げ、移動、保管にそれぞれ万全を期したため、多大の費用を要したとのことである。これに比べ横浜市では、放置場所から一時保管施設まで移動した後、保管施設に保管するのみであり多くの費用を要していないようである。

このような結果として横浜市では、放置艇が平成7年のピーク時2097隻から比べると平成11年末で1142隻となり、約46%減少した。⁽²⁷⁾

(2) 放置自転車

次に、放置自転車問題も簡単に検討してみよう。⁽²⁸⁾これも、法律上代執行が可能であるにもかかわらず、条例により別の手法を導入した例である。すなわち、道路法43条については前述のとおりであるが、さらに道路交通法44条の停車・駐車を禁止する場所に関する規定は、自転車を含む車両に対する禁止規定であり、この規定に違反して駐車をしている場合には、51条1項の移動命令をかけ、または直接移動をし(51条3項, 6項, 8項等)、車両を保管し(51条10項)、一定の場合には処分できる(51条11項, 12項等)。また、物件の放置に該当するものであれば、前記75条が問題となる。しかし、これらの規定を実際に、自転車に適用することはないようである。従って、いわゆる放置自転車問題で悩む地方公共団体は、道路交通法等の規定の有無に拘わらず、より実効性のある制度の構築を検討し、以下のように条例等による規制を導入した。なお、自転車の安全利用の促進及び自転車駐車場の整備に関する法律の平成6年の改正により、現在は、放置自転車の処分等について法律上の根拠があるが、これも概観しよう。

(27) 平成12年1月26日の記者発表。前注参照。

(28) 以下の記述は、総務庁長官官房交通安全対策室『放置自転車の処理システムに関する調査研究報告書』(平成7年)、自転車法制研究会編著『要説改正自転車法』(全国自転車問題自治体連絡協議会, 平成7年)による。

(a) 放置自転車条例

都市近郊の駅前におけるいわゆる放置自転車は、一種の社会問題として昭和50年代後半より、各地の地方公共団体が、条例等を定めてその撤去、移動、および処分を行ってきた。その原因は、増大する駐輪需要と駐輪場の整備のアンバランスにあるが、より本質的には、都市交通の中での自転車の役割について明確な位置づけがなく、有効な政策がなされてこなかったことにある。⁽²⁹⁾

(b) 移動・撤去の根拠

さて、当初は、移動、撤去の問題についてその法的根拠が問われ、一種の公法上の事務管理論または即時強制論が唱えられてきた。前者は、住民には本来適正な場所に駐輪する義務があるが、市町村長が放置自転車を移動・撤去するのは住民のあるべき意思を住民に代わって実現するものとする説であって、移動・撤去のために特に法令上の根拠を要しないとするものである。これに対し後者は、一斉撤去の態様に注目し、持ち主の意思に反しても放置場所から移動・撤去されることから、行政強制制ととらえ、しかも、除却命令等の手続きを経ずになされることから、一種の即時強制であるとして、そのための法令の根拠を要するとする見解である。昭和50年代後半には、各地で移動・撤去さらには、移動・撤去した自転車を処分することを内容とする条例が制定されたが、これは、移動・撤去が個人の意思に反して、個人の財産を移動撤去し、場合によっては廃棄等の処分がなされることに注目し、即時強制論にたつものと解される。

(29) 例えば、自転車を地方公共団体がレンタル自転車として駐輪場とともに整備し、通勤、通学、買い物等の諸行動の自転車利用時間のズレに注目して、1台の自転車を複数人が有効利用するシステムを導入し、放置を減らせた例など、注目すべき事例が見られる。これは、交通手段としての自転車の再評価をしたものといえよう。このような研究がより進化して以下の述べる対症療法的な規制をさけ、より有効な施策が確立することが望まれる。

放置等物件と道路管理

即時強制は、一般に、目前に迫った急迫不正な状態を避けるために、法的義務を課している暇がない場合、事柄の性質上命令の義務を課することが適当でない場合に、用いられる手法であるが、国民の権利に重大な影響を与えるため、法的根拠が要求されると説明される。

自転車の放置はそれ1台限りでは大きな害悪ではないが、多数のものが放置された場合に道路交通、特に歩行者に重大な支障を生じ、具体的な危険が発生する蓋然性も高い。前記のように、これを防ぐため、各地でいわゆる放置自転車条例が制定されたが、その内容はおよそ自転車の放置禁止、放置自転車の移動・撤去、移動・撤去された自転車の処分を内容とする。

(c) 保管・処分等

放置自転車の排除には、一方で放置自転車の移動・撤去等のほか、放置が多い場所に駐輪場および撤去した自転車の保管場所を整備する必要がある。前者はプレジャーボートのような保管場所ではなく、たとえば買い物に来た場合の一時的な保管場所、通学、通勤のための昼間の間の保管場所の整備である。この点では、保管場所の整備としてもその保管の内容は異なる。

さて、保管場所を整備すれば放置自転車は減少することが予想されるが、実際は、多少減少しても消滅はしない。駐輪場の使用料という経済的問題、放置しても移動されないとわかれば、面倒な駐輪場の利用は増えない等の問題が指摘されている。

放置自転車の移動・撤去は、それを保管する場所の整備状況に比例するし、また、一旦、移動保管したものを返還または処分するため場所を常時用意しておく必要がある。この点では、先に挙げた自転車の安全利用の促進及び自転車駐車場の整備に関する法律の平成6年の改正により、現在は、同法に基づいて条例で売却、廃棄等の処分を定めることが認められている（同法6条）。

(d) 運用

現在各地方公共団体により、放置自転車の移動・撤去は日常的に行われているが、その移動・撤去の際の警告、その実行については様々であるようである。広報車で警告後、一定時間の経過を待って移動・撤去をするもの、広報車で警告後一台一台に警告書を着け、その時点から一定時間後に撤去するものなどである。さらに猶予時間をもうけるところもある。

この移動・撤去については、この制度導入時には放置自転車が大幅に減少したものの、最近では、放置が消滅せず、逆に移動・撤去の方法を住民が熟知した結果、日常的な放置がかえって増加した例もみられる。また、商店街も放置を厳しく規制することが顧客離れを招くとして、規制を緩くするよう求めるところもあり、問題解決は困難である。

(3) 災害時における自動車の移動等（災害対策基本法による規制）

(a) 災害対策基本法の改正

災害対策基本法は、1995年の阪神・淡路大震災を機に、以下のように、平成7年の「災害対策基本法の一部を改正する法律」によって改正された。⁽³⁰⁾

まず、「都道府県公安委員会は、当該都道府県又はこれに隣接し若しくは近接する都道府県の地域に係る損害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、災害応急対策が的確かつ円滑に行われるようにするための緊急の必要があると認めるときは、政令で定めるところにより、道路の区間（災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場所及びこれらの周辺に地域にあつては、区域又は道路の区間）を指定して、緊急通行車両（道路交通法（昭和35年法律105号）第39条第1項の緊急自動車その他の車両で災害応急対策の的確かつ円滑な実施のためその通行を確保することが特に必要なものをいう。次条及び第76条の3において同じ。）以外の車両の道路における通行を禁止し、又は制限する事が

(30) 詳細は、荏原・注(21)229頁、防災行政研究会編『逐条解説災害対策基本法』（改訂版、ぎょうせい、1997年）。

放置等物件と道路管理

できる。」(災害対策基本法76条1項)。この条文は改正前の76条と趣旨は同一であるが、道路の区間だけでなく、区域指定が加わったことに注目したい。しかし、改正の特色はこれ以降の条文にある。

すなわち、これによって、災害発生による緊急時には道路通行に関し緊急車両以外の車両の通行が禁止されることとなるが、この場合には、都道府県公安委員会が「通行禁止等に係る区域、又は道路の区間」(通行禁止区域等)その他必要な事項を周知させる措置をとることが要求される(76条2項)。これは施行規則にあったものを法律の中に組み込んだもので、住民や関係団体への情報提供が明文で保障されることとなった。

この通行禁止区域等の設定により、第一に、運転者は、車両の移動が義務づけられた。すなわち、道路に区間に係る通行禁止等の場合には、通行禁止対象車両の運転者は速やかに、当該車両を当該道路の区間以外の場所へ移動することを義務づけられ、移動が困難な時は、左側端に沿って駐車する等緊急通行車両の通行の妨害とならない方法により駐車しなければならない(76条の2第1項)。また、区域に係る通行禁止のときもほぼ同様に、通行禁止対象車両の運転者は速やかに、当該車両を道路外の場所への移動を義務づけられ、移動が困難な時は、左側端に沿って駐車する等緊急通行車両の通行の妨害とならない方法により駐車しなければならない(76条の2第2項)。

第二は、警察官による移動その他必要な措置を命ずる権限の授権、そのための実力行使権限の授権である。すなわち、「警察官は、通行禁止区域等において、車両その他の物件が緊急通行車両の通行の妨害となることにより災害応急対策の実施に著しい支障が生ずるおそれがあると認めるときは、当該車両その他の物件の占有者、所有者又は管理者に対し、当該車両その他の物件を付近の道路外への場所へ移動することその他当該通行禁止区域等における緊急通行車両の円滑な通行を確保するため必要な措置をとることを命ずることができる。」と定めて(同法76条の3第1項)、緊急通行車両の通行に支障がある車両等の移動等を命ずる

権限を付与した。

第三は、車両の移動等に関し必要な措置をとる場合の破損行為に関する根拠規定を設けたことである。すなわち、前述の同法76条の3第1項の規定による「措置をとることを命ぜられた者が当該措置をとらないとき又はその命令の相手方が現場にいないために当該措置をとることを命ぜることができないときは、警察官は、自ら当該措置をとることができる。この場合において、警察官は当該措置をとるためやむを得ない限度において当該措置に係る車両その他を破損することができる」(同法76条の3第2項)ことが規定された(この場合には、76条1項による車両通行禁止等の規定は適用されない)。

これらにより、警察官は、現場で、移動命令を出し、当該車両の所有者等がいない場合にも当該措置をでき、その場合に一定の破損も求められることとなった。さらに警察官がその場にいない場合には、警察官以外の自衛官、消防吏員にもこのような命令と措置をとることを認めた(但し、事後の通知が要求される。同法76条の3第3項、4項、5項)。

第四は、上記の行為に際しての損失補償規定の適用である。上記の損壊に関しては一定の場合には損失補償が認められ(同法82条)、私有財産との調整を図っている。

(b) 改正の意義と評価

この改正は、阪神・淡路大震災を契機として、交通規制制度の不備を認め、それを改正したものである。この意味において、改正は震災後間もない時期になされ、それなりの評価はされるべきであろう。わが国では、雲仙・普賢岳火山災害、北海道西部沖地震等最近大きな災害がたびたび起っているが、交通規制の問題は比較的取り上げ方が少なかったし、また、現行の法体系で欠陥を指摘されながらも、改正がなされないまま処理をしてきた経緯がある。阪神・淡路大震災は、交通問題についていえば、先に述べた災害等と比べ、被災地が都市の人口の密集地であり、高速道路を始め国内の幹線道路が集中している地域で起こったため、

放置等物件と道路管理

比較できないほどの大きな問題を引き起こした。交通規制も、その一つであり、人命救助、消火活動等の災害緊急対策の諸処置が大規模、迅速かつ的確に要求されたにもかかわらず、その対応の遅さや、不的確さ指摘されることとなった。

さて、改正後の規定は、阪神・淡路大震災前から指摘されていた問題点をクリアーすることができる必ずしも明確ではないが、ここでは、本稿の主たる検討対象である移動・撤去について若干の指摘しておこう。

すなわち、前述のように、移動その他必要な措置を命令する権限について明文規定がおかれた。従来、道路交通法では、違法駐車に関して駐車方法の変更、車両の移動等の命令に関する規定、命令に従うことが困難である場合には移動をしようとの規定もある（道路交通法50条の2、51条）が、これと類似する規定である。しかし、今回の規定は道路交通法のそれよりも、規制目的がはっきりして、緊急性が高いため、手段が明確でかつ直裁的である。しかも移動に際しての破損に関する規定、及び損失補償規定も置いて、より規制を容易にしている。これにより、従来移動につき法的問題があると指摘されてきた点がクリアーされることとなった。本改正前の本稿では、まさにこの点が超法規的に許されるかが問題とすべき課題であった。この意味では立法的解決が一応なされた。問題はこの規定の整備によって実際、車両の移動等が行われうるか否かであるが、災害時に破損を気にせずに行動できるとすればその効果はあるものと思われる。しかし、この場合には補償の問題がこの規定の整備にもかかわらず、残ることとなろう。例えば、災害によって既に被害を受けている車両は補償の対象とならないが、その立証は困難であろうと予想されるし、また、移動・破壊が必要であったか否かの判断が問題とされることは当然考えられる。

六 放置自動車条例

本稿の検討事項の内の一つである放置自動車問題については、地方公

共同体でも条例等を定めその対応策を定めているところがある。いわゆる放置自動車条例はその例である。これらの条例の検討は、道路法のシステムが制度上問題があるか、または執行上問題があるために、敢えて条例による規制を導入したものである。従って、この条例のシステムの検討は、将来の法制度を検討するとすれば、その際の格好の資料となろう。

横浜市の条例が初期の例として有名であるが、平成7年頃より各地の地方公共団体で制定されており、近年でも大分市（平成12年9月施行）や愛知県春日町（平成12年6月施行）などが制定し、さらに岡山県など都道府県レベルでも制定がなされている。以下、その概略を見てみよう。

(1) 横浜市放置自動車及び沈船等の発生の防止及び適正な処理に関する条例（平成3年横浜市条例31号）

横浜市条例は、放置自動車条例としては初期の例であるとともに沈船の問題を含む全国でも珍しい例であるが、ここでは自動車放置の問題に限って紹介する。⁽³¹⁾

(31) 横浜市条例については、制定当時のものとして、杉俊宏「放置自動車等の処理及び防止に関する条例の制定について」月刊交通23巻3号72頁（1992年）。

横浜市条例は以下の通り。

「横浜市放置自動車及び沈船等の発生の防止及び適正な処理に関する条例（平成3年9月25日条例第31号）

第1章 総則

(目的)

第1条 この条例は、放置自動車及び沈船等の発生の防止及び適正な処理について必要な事項を定め、放置自動車及び沈船等により生ずる障害を除去することにより、地域の美観を保持し、良好な都市環境を形成するとともに、市民の快適な生活環境の維持を図ることを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

放置等物件と道路管理

まず、条例はその目的として地域的美観を保持し、良好な都市環境を形成することを挙げる。この目的については、これから検討する各地方の放置自動車条例ともほぼ同一で、環境の美化、美観の保全・保持であ

-
- (1) 自動車 道路運送車両法(昭和26年法律第185号)第2条第2項に規定する自動車をいう。
 - (2) 船舶 海上交通安全法(昭和47年法律第115号)第2条第2項第1号に規定する船舶をいう。ただし、第7条、次章、第3章及び第7章においては、船舶が沈没したもの及び船舶で、その機能の一部又は全部を失ったものをいう。
 - (3) 放置 自動車又は船舶が正当な権原に基づき置くことを認められた土地又は水面以外の場所に、相当の期間にわたり置かれていることをいう。
 - (4) 放置自動車 自動車で、その機能の一部又は全部を失った状態で放置されているものをいう。
 - (5) 沈船等 船舶が沈没したもの及び船舶で、その機能の一部又は全部を失った状態で放置されているものをいう。
 - (6) 事業者等 自動車又は船舶の製造、輸入又は販売を業として行っている者及びそれらの者の団体をいう。
 - (7) 所有者等 自動車又は船舶の所有権、占有権又は使用权を現に有する者又は最後に有した者及び自動車又は船舶を放置した者又は放置させた者をいう。
 - (8) 廃物 放置自動車又は沈船等で、自動車又は船舶として本来の用に供することが困難な状態にあるものをいう。
 - (9) 処分等 廃物を撤去し、及び最終処分すること並びに処理するために必要な措置をいう。

(横浜市の責務)

第3条 横浜市は、放置自動車及び沈船等の発生の防止及び適正な処理に関する総合的な施策(以下「総合施策」という。)を策定し、及び実施する責務を有する。

(事業者等の責務)

第4条 事業者等は、自動車又は船舶が放置自動車又は沈船等とならないよう回収その他の適切な措置を講ずるよう努めるとともに、横浜市が策定し、及び実施する総合施策に協力する責務を有する。

(市民の責務)

第5条 市民(市の区域内において自動車又は船舶を所有し、又は使用する者を含む。次条において同じ。)は、横浜市が策定し、及び実施する総合

る。道路法の公物管理との衝突を避けるため特に環境面からアプローチしたものである。

条例は、放置について「自動車が正当な権原に基づき置くことを認め

施策に協力する責務を有する。

(総合施策)

第6条 総合施策には、次の各号に掲げる事項を定めるものとする。

- (1) 放置自動車及び沈船等の発生の防止に関する計画
- (2) 放置自動車及び沈船等の処理に関する計画
- (3) 事業者等及び市民の協力に関する計画

2 総合施策は、告示するものとする。

(放置の禁止)

第7条 何人も、故なく自動車及び船舶を放置し、若しくは放置させ、又はこれらを放置し、若しくは放置させようとする者に協力してはならない。

第2章 通報及び調査

(通報)

第8条 放置されている自動車又は船舶を発見した者は、市長にその旨を通報するよう努めなければならない。

2 市長は、前項の通報を受けた場合において必要があると認めるときは、その内容を関係機関に通報する等適切な措置を講ずるものとする。

(調査の依頼)

第9条 土地を所有し、占有し、若しくは管理し、又は水面を管理し、若しくは占有する者(以下「土地所有者等」という。)は、その土地又は水面に自動車又は船舶が放置されていると認めるときは、市長に調査を依頼することができる。

(調査)

第10条 市長は、第8条第1項の規定による通報があったときその他必要があると認めるときは、当該職員に、当該自動車又は船舶の状況、所有者等その他の事項を調査させることができる。

2 市長は、前条の規定による依頼を受けたときは、前項に規定する調査をさせるものとする。ただし、当該自動車又は船舶が放置されたものに当たらないと認めるときは、この限りでない。

(立入調査)

第11条 市長は、前条の規定による調査を実施するため必要がある場合には、当該職員に、自動車又は船舶が放置されている土地又は水面に立ち入り、当該自動車又は船舶の調査をさせることができる。

放置等物件と道路管理

られた土地又以外の場所に、相当の期間にわたり置かれていることをいう。」と定義する。

条例は、放置禁止規定を置き、ついで放置を認定するための通報、調査、立ち入り調査等の規定を置く。放置が判明した後の処理は所有者が判明する場合と、不明の場合とに分かれる。所有者が判明する場合は、撤去等の勧告（条例12条）、土地所有者等への撤去等の勧告（同13条）、さらに、放置自動車の所有者等に対して撤去命令（条例14条）を行うことを予定している。

所有者不明の場合は、横浜市放置自動車及び廃船等の廃物判定委員会による廃物判定を経た廃物認定（同15条）があった後、処分がなされる（同20条）。処分後所有者が判明した場合は、その者に対して、処分に要した費用を請求できる（同23条）。

条例では、処分等を「廃物を撤去し、及び最終処分すること並びに処

2 前項の規定により立入調査をする職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者の請求があったときは、これを提示しなければならない。

3 第1項の規定による立入調査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならない。

第3章 勧告及び措置命令

(所有者等への勧告)

第12条 市長は、第10条第1項の規定による調査の結果、放置されている自動車又は船舶の所有者等が判明したときは、当該所有者等に対し、その自動車又は船舶を撤去するよう勧告することができる。

(土地所有者等への勧告)

第13条 市長は、土地又は水面に自動車又は船舶が放置されている場合において、当該土地所有者等が自動車又は船舶の放置を防止する措置を容易に講ずることができるにもかかわらず、その措置を講じていないと認めるときは、その土地所有者等に対し、適切な措置を講ずるよう勧告することができる。

(措置命令)

第14条 市長は、放置自動車又は沈船等の所有者等に対し、当該放置自動車又は沈船等を撤去するよう命ずることができる。」

(平7条例16・一部改正)

理するために必要な措置をいう。」(条例2条9号)と定義するが、処分の具体的流れについては明確な規定はない。

この手続に関して、放置自動車の発見段階での関係機関としての警察署長への通報等適切な措置をさだめ(条例8条2項)、また同条例施行規則では放置自動車についての撤去勧告、撤去命令を行う場合には関係機関⁽³²⁾としての警察署長との協議を規定することとしている。

(2) 廃物認定

廃物認定が手続上大きな地位を占めるがこれは、放置自動車を廃棄物として取り扱うことができるとすれば、廃棄物の処理及び清掃に関する法律の規定に従い一般廃棄物として市町村による処理が可能となるからである。もっともこの横浜市条例では、廃物を「放置自動車又は沈船等で、自動車又は船舶として本来の用に供することが困難な状態にあるものをいう。」(条例2条8号)としており、廃棄物の処理及び清掃に関する法律の定義と一致するわけではない。同法では、「この法律において「廃棄物」とは、ごみ、粗大ごみ、燃え殻、汚泥、ふん尿、廃油、廃酸、廃アルカリ、動物の死体その他の汚物又は不要物であつて、固形状又は液状のもの(放射性物質及びこれによつて汚染された物を除く。)をいう。」

(同法2条1項)と定義されており、「不要物」であることが要件とされている。ここでは、所有者の意思、すなわち、当該物件を不要とするか否かが問われており、客観的判定が事実上困難である。すなわち、多くの廃棄物の不法投棄事件では、所有者が当該物件を廃棄物と認めずに積み上げた行為等、例えばリサイクルのために一時保管している等、によ

(32) 横浜市放置自動車及び沈船等の発生の防止及び適正な処理に関する条例施行規則第7条「市長は、条例第12条の規定により勧告し、又は条例第14条の規定により措置を命じようとするときは、当該自動車又は船舶について、関係機関に、その処置方法に関する協議を行うものとする。

2 市長は、前項に規定する関係機関が警察又は海上保安機関である場合には、当該自動車又は船舶が放置されている場所を管轄する警察署長又は海上保安機関に、前項の規定による協議を行わなければならない。」

放置等物件と道路管理

って大量の廃棄物が放置されるという結果によるものである。このように所有者が当該物件をどのように判断しているかを尊重するあまり、不法投棄事件が多発することを考えれば、不法投棄事件の予防のためには、当事者の表示する意思のみを鵜呑みにする危険性には注目してよい。道路及び道路脇への自動車の放置は、各地で問題となっており、放置に起因する環境悪化、都市機能の悪化、美観の阻害等は無視しえない。また、放置自動車の存在は、他の廃棄物を呼び込み、廃棄物の不法投棄を助長することも少なくない。

条例が「放置自動車で、自動車として本来の用に供することが困難な状態にあるもの」としたのは、所有者等の意思という主観的要件を排し、客観的な要件で判断しうるものとした点で大きな意味を持つ。特に近年の廃棄物の処理及び清掃に関する法律の改正及びリサイクル関係の諸法律の整備は、一面では、不法投棄を増大させる一因ともなっていることから、実務上大きな意味を持つ。

さてこの廃物認定制度は、従来とかく「充分腐っていても、所有者が廃棄をする意思を表してはじめて廃棄物」という思考を、「本来の用途に使用できないような一定の形状となって放置されていれば所有者の意思を問わなくても廃棄物とする（または、推定する）」システムへの移行を試みたものと考えられ、重要な意味を有する。このことにより、「廃棄物でないから手が付けられない」としてきたものを「撤去、処分等」を行う途を開いたものと評価しうる。過度な財産権尊重主義からの脱却といってもよい。

廃物認定機関については、奈良市条例は、放置自動車廃物判定審査会の判定を経て市長が認定することとしている（奈良市放置自動車の発生の防止及び適正な処理に関する条例14条、21条）が、このような判定委員会等第三者機関が判定に関与するものは、千葉市条例（千葉市放置自動車の発生の防止及び適正な処理に関する条例14条、20条）、千葉県東金市条例（東金市清潔で美しいまちづくりの推進に関する条例37条、43条）

等例は多い。

(3) 岡山県快適な環境の確保に関する条例（平成13年岡山県条例74号、平成14年4月施行）

横浜市条例の後、各地の市町村でも放置自動車条例が制定されたが、ここでは、最近制定された岡山県条例を見てみよう。条例の規制内容は、既に奈良市条例（奈良市放置自動車の発生の防止及び適正な処理に関する条例、平成8年奈良市条例14号）等で見られるものと類似するが、都道府県レベルのものであることに注目したい。なお、岡山県条例は、落書き、空き缶投棄、光害に対する措置を含む⁽³³⁾ものであり、ここでは、放置自動車問題に関する部分のみを検討する。⁽³⁴⁾

(33) 岡山県快適な環境の確保に関する条例は、以下のような内容で構成されている。

第一章 総則（第一条—第六条）

第二章 快適な環境の確保の促進

第一節 落書きに対する措置（第七条—第九条）

第二節 空き缶等の投棄に対する措置（第十条—第十二条）

第三節 自動車等の放置に対する措置（第十三条—第十九条）

第四節 光害の防止に関する措置（第二十条—第二十四条）

第三章 雑則（第二十五条—第二十七条）

第四章 罰則（第二十八条・第二十九条）

附則

(34) 岡山県快適な環境の確保に関する条例の放置自動車に関する規定は以下の通りである。

「第三節 自動車等の放置に対する措置

（自動車等の放置等の禁止）

第十三条 何人も、自動車等を放置し、若しくは放置させ、又はこれを放置し、若しくは放置させようとする者に協力してはならない。

（公共の場所の管理者の義務）

第十四条 公共の場所の管理者は、その管理する土地における自動車等の放置を防止するため、必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

2 公共の場所の管理者は、その管理する土地において、放置されている自動車等（以下「放置自動車等」という。）を発見したときは、当該放置自動車等の所有者等（自動車等の所有権、占有権その他当該自動車等を使用

放置等物件と道路管理

条例は、放置を「自動車等をその使用につき正当な権原を有する場所以外の場所に正当な理由なく相当期間置くこと（道路交通法第五十一条の四に規定する放置行為を除く。）をいう。」と定義しており（2条6号）、

する権利を有する者又は自動車等を放置し、若しくは放置させた者をいう。以下同じ。）を調査し、所有者等が判明した場合には当該放置自動車等の撤去を求めよう努めなければならない。

3 知事は、公共の場所における放置自動車等により環境の美化に著しい支障が生ずるおそれがあると認めるときは、当該公共の場所の管理者に対し、当該放置自動車等の撤去その他の必要な措置を講ずるよう求めることができる。

（調査等）

第十五条 知事は、県が所有し、又は管理する土地において放置自動車等を発見したときは、当該放置自動車等の状況、所有者等その他の事項を調査するとともに、当該放置自動車等に撤去を促すための警告書をはり付けることができる。

（通知等）

第十六条 知事は、前条の規定により警告書をはり付けた放置自動車等について、同条の規定による調査において、当該放置自動車等の所有者等が判明した場合には、当該放置自動車等の所有者等に対し、次に掲げる事項を通知するものとする。

- 一 通知を行った日の翌日から起算して一月以内に当該放置自動車等を撤去すべき旨
- 二 当該放置自動車等を前号の期間内に撤去しなかった場合は、当該放置自動車等の処分の手続を開始する旨
- 三 その他規則で定める事項

2 知事は、前条の規定により警告書をはり付けた放置自動車等について、同条の規定による調査において、当該放置自動車等の所有者等が判明しない場合（所有者等の住所又は居所が判明しない場合を含む。）には、前項の通知に代えて、規則で定めるところにより、同項各号に掲げる事項を公示するものとする。

（廃物認定）

第十七条 知事は、前条第一項の規定による通知又は同条第二項の規定による公示を行った日の翌日から起算して一月を経過して、なお当該通知又は公示に係る放置自動車等が撤去されていない場合であって、当該放置自動車等が次の各号のいずれにも該当するときは、当該放置自動車等を廃物

横浜市条例等と大きな差異はない。

放置の禁止規定が置かれている。公共の場所の管理者に対しては、放置を防止するための措置を努力義務として課すとともに、放置自動車を

(放置自動車等が本来の用に供することが困難な状態にあり、かつ、不要物として認められるものをいう。次条第一項及び第二項において同じ。)と認定することができる。

一 当該放置自動車等の主要な部分が破損し、腐食し、又は取り外されていること。

二 道路運送車両法(昭和二十六年法律第百八十五号)第十一条第一項の規定により自動車登録番号標を取り付けなければならないこととされている自動車にあっては、当該自動車登録番号標が取り外されていること若しくはその表示内容が読み取れないこと又は同法第十五条第一項若しくは第三項若しくは同法第十六条第一項の規定による抹消登録がなされていること。

三 道路運送車両法第七十三条第一項の規定により車両番号標を表示しなければならないこととされている自動車にあっては、当該車両番号標が取り外されていること又はその表示内容が読み取れないこと。

四 地方税法(昭和二十五年法律第二百二十六号)第四百四十六条第三項の規定により市町村の条例で当該市町村の交付する標識を附すべきこととされている自動車及び原動機付自転車にあっては、当該標識が取り外されていること又はその表示内容が読み取れないこと。

(処分等)

第十八条 知事は、前条の規定により放置自動車等を廃物と認定したときは、当該放置自動車等を処分することができる。

2 知事は、前条の規定により廃物と認定することが困難な放置自動車等について、規則で定めるところにより、次に掲げる事項を告示するものとする。

一 種類、名称、形状及び数量

二 第十六条第一項の規定による通知又は同条第二項の規定による公示を行った日

三 放置されている場所

四 告示を行った日の翌日から起算して六月を経過した場合は、当該放置自動車等を処分する旨

五 その他規則で定める事項

3 知事は、前項の規定による告示を行った場合において、環境の美化に

放置等物件と道路管理

発見したときは、当該放置自動車の所有者等の調査、所有者等が判明した場合には、撤去を求めよう努め、放置自動車等により環境の美化に著しい支障が生ずると認めるときは撤去その他必要な措置を講ずるよう求めることができる（14条）。知事は、県が所有し、又は管理する土地において放置自動車等を発見したときは、調査を行い、当該放置自動車等に撤去を促すための警告書をはり付けることができる。

所有者等が判明した場合には、当該放置自動車等の所有者等に対し、一月以内に当該放置自動車等を撤去すべき旨、期間内に撤去しなかった場合は、当該放置自動車等の処分の手続を開始する旨等を通知する。所有者等が判明しない場合には、通知に代えて、公示する。

知事は、通知又は公示後一月を経過して、当該放置自動車等が撤去されていない場合であって、当該放置自動車等が、当該放置自動車等の主要な部分が破損し、腐食し、又は取り外されており、ナンバープレートが取り外されていること等の要件に該当するときは、当該放置自動車等を廃物（放置自動車等が本来の用に供することが困難な状態にあり、かつ、不要物として認められるものをいう）と認定できる。知事は、廃物と認定した放置自動車を処分でき、費用請求もできる。廃物認定が困難

著しい支障が生ずるおそれがあると認めるときは、自ら指定する場所に当該放置自動車等を移動し、保管することができる。

4 知事は、前項の規定により当該放置自動車等を移動し、保管したときは、規則で定めるところにより、その旨を公示するとともに、当該放置自動車等が放置されていた場所を管轄する警察署長にその旨を通知するものとする。

5 知事は、第二項の規定による告示を行った日の翌日から起算して六月を経過した日以後において、当該放置自動車等を処分することができる。（費用の請求）

第十九条 知事は、前条第三項の規定により放置自動車等を移動し、保管したとき、又は同条第一項若しくは第五項の規定により放置自動車等を処分したときは、当該放置自動車等の所有者等に対し、その移動、保管又は処分に要した費用を請求するものとする。」

な場合には放置自動車に関し、種類、名称、形状及び数量、放置されている場所、告示後6月を経過した場合は、処分する旨等を告示し、告示後環境の美化に著しい支障が生ずるおそれがあるときは、移動、保管市、さらに6月を経過後処分ができ、費用徴収もできる。

本条例は、横浜条例のような初期の例と比べるとその後の議論を踏まえ、かなり詳細な規定となっている。廃物認定については、先に検討したので、ここでは、廃物認定が困難である放置自動車について、告示手続きを経た後、移動、保管し、最終的には6月の保管期間経過後処分を可能とした点を見てみよう。この手続きは先に検討した放置自転車条例に置いて採用されている手法とほぼ同様の内容である。この手法については放置自転車条例については、自転車の安全利用の促進及び自転車駐車場の整備に関する法律の平成6年の改正により、同法に基づいて条例で売却、廃棄等の処分を定めることが認められている（同法6条）が、今回の放置自動車については同様の法律は存しないため問題となりうる。この点は放置自動車も放置自転車と問題状況は大きく変わるわけではない。環境上の害悪を除去するための手法として、告示、移動、6月というかなり長期の保管という経緯を経ていること、財産的価値が高いものであれば、所有者は当然この期間内に引き取りにくることが十分可能であるから、これを条例という手法で定めても違法とは言えないと考えられる。むしろ、地方分権化を踏まえ、地方公共団体の環境問題を当該地方公共団体に適した形で処理させることはより望ましいものと考えられる。なお6月という期間については遺失物法の規定や放置自転車条例を参考にしたものと考えられ、特に妥当性を欠くものとは考えられない。

七 即時強制制度と代執行制度

行政代執行制度は、行政法学上では、行政強制の一種として議論されるが、周知のように行政代執行法では、代執行を行うに際して事前の厳格な手続きを法定している。すなわち、戒告（文書で履行期限を明示）

放置等物件と道路管理

をし、それでも履行されない場合に代執行令書による通知（代執行の時期、責任者、費用の見積りを記載）があり、代執行に際しては執行責任者は証票を携帯し、求めがあればそれを提示する義務がある。代執行後には、代執行の費用は納付命令により義務者から徴収するが、この徴収は滞納処分の例によりされることとなっている。

このように制度化された代執行制度は、現在、その役割を十分に果たしているとは言い難い。すなわち、代執行制度の利用は、先にプレジャーボートの放置に関しては古くから河川法には規定が定められており制度があったもののその利用はきわめて少なく、利用はまれである⁽³⁵⁾。

その原因としては、行政事務量が膨大であること、代執行により生ずる摩擦を公務員が回避する傾向にあること、費用徴収が十分にできないこと等があげられている。第一の点は、大量の事務量と先に述べた事務について法律的知識や経験が必要とされることが利用を差し控える傾向をうむと指摘されている。

これ以外でも、財産権保護に厚い裁判所の判例の傾向を考えると、移動による損害・傷の発生に過度に注意を払い、また、過度とも思える保管を行うことも代執行を回避する原因である（先の災害対策基本法改正、埼玉県のプレジャーボート移動の項参照。）。阿部泰隆教授は、これらの現象を説明した後、「権力が適切に発動されることを前提とする制度の基盤が崩壊に瀕している」とさえ述べている。これは正鵠を射ているといえよう。

さて、これに代わるものとして、即時強制制度も検討対象とすべきであるが、これについては学説上、厳しい規制を求める。すなわち、即時強制は、目前急迫の必要があって義務を命ずる暇がない場合に、行政機関が義務の不履行を前提とすることなく、直接国民の身体や財産に実力

(35) 阿部泰隆『行政の法システム（下）』421頁（新版、有斐閣、1997年）、福井秀夫「行政代執行の課題」公法研究58号（1996年）206頁以下、大橋洋一『行政法』409頁（有斐閣、2001年）等。

を加え、行政上必要な状態を作り出す作用と説明されている⁽³⁶⁾。目前急迫の必要性のための認められる制度であるため、安易な導入は問題で、要件の厳格化、事前手続き強化等が議論されている。

このように考えると、放置車輛や放置艇は、代執行制度によりその解消を図るべきこととなろう。しかし、軽微ではあるが、多数の行為が累積することによって全体としての重大な違法状態が発生する場合には、即時強制の要件緩和を認めるべきとする学説もあり（この場合には、即時強制と呼ばずに、簡易な行政上の措置と命名されている。）、この多数の行為による場合の典型例は自転車の放置であると説明されている。

各地の自転車の違法駐輪・放置の現状をみると単体としての自転車の移動・撤去ではなく、多数の自転車による行為であるから、全体として、目前急迫の要件を充足するとも考える余地はある。放置自転車に過度に財産権を配慮して、結果として交通上の諸問題、すなわち、歩道通行ができなくなることによる危険の増大、車いす等の歩道からの事実上の締め出し、特に影響がいわゆる交通弱者に強く表れること等と、さらに、移動で重大な財産権侵害が発生するという議論にも論理の飛躍がありそのような点を考慮すると、このような場合は、阿部泰隆教授の提唱する「簡易な行政上の措置」という概念の導入を考えるべきであろう。

自動車は自転車と比べものにならないほどの財産価値があるため、移動そのものも制限されるべきという見解もあり得るが、公共空間としての道路の独占を一方的にかつ、適法な占拠と認めがたいものを、財産的価値を減ずることなく行い得る移動措置を導入することは、十分検討に値する。先の岡山県の放置自動車条例は環境の美化の観点からの規制であるが、先例として十分検討に値する。既に、道路交通法が、いわゆる公物管理ではなく、公物警察の観点から違法駐車車両の移動措置を定める。これらの諸規定はその趣旨・目的から見れば異なるものの、道路管

(36) 原田尚彦『行政法要論』226頁（全訂第4版増補版，学陽書房，2000年）等。

放置等物件と道路管理

理上も放置自動車の撤去、保管、処分を視野に入れた法制度を検討すべきである。

八 ま と め

以上のような議論をふまえると、営業用車両や商品陳列のための簡易な施設による道路の占拠、占有はどのような対応策を採るべきであろうか。以下、簡単な指摘をもって、まとめに代える。

(1) 道路法による監督処分の発動

まず、道路法による監督処分の発動である。これについては、監督処分としての代執行手続き発動に関する障害を取り除くことが要求されるが、その原因としては先に指摘したように、(a)行政事務量が膨大であること、(b)代執行により生ずる摩擦を公務員が回避する傾向にあること、(c)費用徴収が十分にできないこと等があげられている。

これらのうちでは、まず、移動が容易な大量の車輻や物による占拠について、その現状分析とともに、どのような対策があるかを検討しなければ、実施は困難である。ある地方都市では、半ば公然と市の中心街で道路占拠が常態化しており、筆者は市の担当者からこの現象は、市の活性化のためにはやむを得ない、ないしはむしろ必要との説明を受けた。この市では、商店街による道路の占拠が町の活力の象徴でもある。このような場合と先の問題提起の場合との相違をどのように区別するかが問われよう。この点は、道路の目的・役割についての再確認が必要である。そうでなければ、問題提起の事例等のみへの監督処分の適用は差別的適用・運用との非難を受けることとなろう。

ついで、監督処分発動のための公務員の法的、ないし実施に向けての実務的再教育の必要である。これは、担当者は、通常3年程度で他の部署に異動するから、それをふまえた対策も要求される。ジェネラリストとしての公務員ではなく、不服申立や、訴訟といった手続きの提起があることを前提として、法的、実務的ノウ・ハウの開発・継承が要求され

る。

さらに、費用徴収についても、強制徴収制度の運用は税務では比較的に行われているものの、他の部局では、なされることは少ないようである。この点からも、上記の法的・実務的ノウ・ハウの開発・継承が要求されるが、たとえば、租税行政・徴収行政経験者との職員交流等の有効な手段であろう。

(2) 一種の即時強制制度の導入の検討

先の放置自転車条例の項で検討したように、地方公共団体公共団体は道路交通法とは別個にいわゆる放置自転車条例を制定して運用している。この条例のポイントはいくつかあるが、一定の告示等により、住民に知らせた後、移動・撤去を行う点と、一定の保管期間後に処分を行うことにある。

また、横浜市の放置艇条例も、港湾法、河川法等があるにもかかわらず、別個の目的の条例として制定・運用されている。ここでも、一定の公告等の後に、移動・撤去を行い、一定の保管期間経過後には処分を行うこととしている。

これらの条例からの経験は、単体では大きな障害を生ずるものではないが、多数集積することによって大きな社会問題となる場合に、既存の法律とは異なった目的による規制を条例で行い、このことによって法治主義の原則に反せずに、害悪の除去に成功した点である。特に、代執行ではなくて、即時強制的な制度を創設し、用いていることに注目すべきである。移動される物件の所有者の財産権保護は必要な事柄ではあるが、そのみを持って多くの住民、国民への害悪発生の危険を放置することは許されるべきではない。⁽³⁸⁾この点からすれば、一種の即時強制的な制度

(37) 阿部泰隆教授は、違反の点数化により、発動をわかりやすくすること、費用については代執行後の徴収については3割増しにすべき等の提案をしている。阿部泰隆・注(18)424頁。

(38) なお、放置自動車に関して、阿部泰隆・注(18)439頁参照。

放置等物件と道路管理

の導入は検討対象とするべきであろう。

次に、交通量の少ない事例について若干のコメントを加えておきたい。供用未開始道路については、法律上は道路予定地とされている場合には、供用解された道路に適用される道路法の諸規制が適用されるため、特に取りあげて議論する課題は少ない。むしろこれまで検討でよいと考える。また全くの私有地であればこれも、民法等諸法律の適用が問題とされる。

問題は、道路法の適用がある区域であっても、交通量の多い都心部や、幹線道路の場合と、交通量が多くない郊外や農村、山間部等のような区域の道路の場合とでは、道路法の要件により、関係法条の適用の可否に差異がでる。道路法43条、44条等道路に関する禁止行為を定める法条違反に対して71条による監督処分の発動に際しては、「道路の構造又は交通に著しい支障が生じた場合」等「著しい」、「やむを得ない必要」等の文言が要件とされており、これらは、交通量の著しく多い道路では比較的容易に認定し得ても、交通量の少ない道路ではなかなかこの要件を充足することが困難である。この点は既に前節で若干の検討を加えたが、現行法を前提とする限り、自動車の放置等を有効に取り締まり、原状回復を行うことは困難といわざるを得ない。

(3) 今後の課題

さて、以上の類型に分けて検討したが、これだけでは十分に問題提起に答えているとは言い難い。特に商店街等における占拠と、交通量の少ない地域との相違は、理解できるものの、それは道路を含めた公共空間をどのように設計・構築し、それを国民に提供するかにかかっている。また、その際にどのように国民の意見をふまえた設計・構築ができるかが問われる。これらの点を含め、残された課題はおおきく、これらは今後の筆者の課題でもある。

(注記) 本稿は平成12年度、13年度の道路管理研究委員会での報告をもとに加筆修正したものである。道路環境研究所および道路管理研究委員会委員

および幹事の皆様にご書してお礼申し上げます。文中に引用した総務庁長官官房交通安全対策室『放置自転車の処理システムに関する調査研究報告書』（平成7年）、自転車法制研究会編著『要説 改正自転車法』（全国自転車問題自治体連絡協議会、平成7年）については、名古屋高速道路公社後藤課長、鈴木室長のご配慮により拝見できました。記してお礼申し上げます。