

研究

フランス道路法制史 (六)

武若時一郎

公共用工作物特許制度

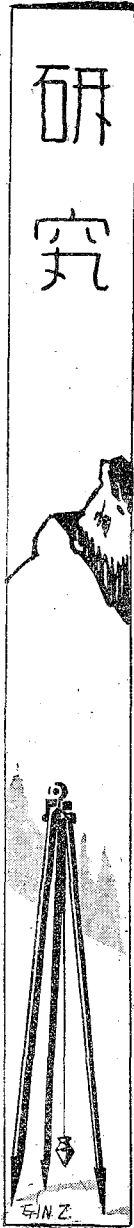
十九世紀の經濟的發展及び現代生活の要求は、道路敷地の更に甚しき侵蝕を生ぜしめざるを得なかつた。行政廳は次第に廣汎なる各種の需要のために、道路敷の利用を承認することとなつた。

昔は、沿道者はその所有地の水を道路の側溝又は街渠に排出することを禁ぜられてゐた。

漸次、都市の發展と公衆衛生の發達に伴つて、特定の都市に於いては、沿道者に對して適當なる水路に依りその

家事下水及び尿尿を道路の下水道に排泄することを認め(註七)遂にはこれを強制する迄に至つた。

註七 一九一〇年七月二十八日土木局通牒に従へば、現在、沿道者は原則として、道路に(一)その所有地より自然に流出する雨水、及び(二)家事下水その他の悪水を排出する權利を有する。これに對して、道路の沿道土地所有者は、土地の自然の情況に因つて道路より流入する雨水を承くべき義務のみを負ふ。人爲に依つてこの承水地役が加重せられた場合には、土地所有者は補償を請求することが出来る(一九〇九年一月一七日國務參事院)。



同様に道路の敷地を水道管路、瓦斯管路、電線路、電信線路及び電話線路の設定のために利用しようといふ思想が行政廳に現はれて來た。これが電車及び地方鐵道の建設に擴張されるに及んで、路面の有効面積を著しく減少せしめ、今日に於いては、自動車交通に對する恐るべき危険を構成してゐるのである。

道路公物は、その支派を最小の聚落地にまで及ぼし、住民の各戸の前に達せしめる。そこで行政廳が成るべく速かに住民に利用せしむべきこれらの公共的性質を有する現代的設備を收容することが、道路本來の任務たるかの如くに思はれた。これと同時に、私有地の徴收に依つて生ずる長期間の手續及び巨額の經費が避けられた。

特別法はこの種の占用の制度を定めた。

道路交通上の利害は、も早や公益事業の計畫の施行にとつて、超ゆるべからざる障害とは認められないこととなつた。道路關係職員は關係行政廳の代表者間の協議に於いて、採用する技術的處置について意見を述べしめられるに

すぎないことゝなつた。

然し法律に依つて各場合毎に決定權を留保された官廳は、協議に際して表明された意見に聽従することを要した。ただこれを承認し得ざるものと信じた場合にのみ上級行政廳の指揮を請ふことが出來た。

水道、瓦斯、電氣等の事業の管理が私設會社に依つて行はれる場合には、許可は當事者双方を拘束する所謂「特許契約 *contrat de concession*」なる雙務契約の締結に依つて附與されるのが普通である。特許廳は道路及び住民の利益のために、許可の特權及び事業の永久性に依つて事實上の獨占權を有する私設會社の未必需求を監督することを要する。被特許會社にとつては、特許事業が當初の設備費を償却するに足るだけの年數に互つて經營され得ることの保障を得た後でなければ、工事の施行に着手しないことは固より當然である(註八)。

註八 フランスに於ける *autorisation* (許可) と *concession*

(特許) との區別。フランスに於いて、道路に關する許可と

いふのは、行政廳の自由裁量に屬する一方的意思に依る行政行爲 un acte unilatéral, gracieux et discrétionnaire であつて、行政廳と受益者 bénéficiaire との間は契約 convention なるものは介在しない。これに反して特許の場合には、行政廳の許可のみに止まらず、公益の目的を以つて、道路の一部を排他的に使用する権利を出願する私人との間に、契約 (これを特許契約 contrat de concession といふ) が介入する。換言すればこの場合には、道路の占用は、單獨の行政行爲に基くのではなくて、雙務契約に基くのである。この場合に介在する契約の内容は、公益事業の經營方法の規定、及び私人に對する供給物の最高料金の決定等である。

特許は、公益事業の執行を伴ふ場合にのみ存し得る。私益のためにする工作物の設置の如きは、許可制度の適用を生ぜしめるのであつて、決して特許制度の適用を生ぜしめるのではない。

特許契約に於いては、必ずしも道路敷地の占用に對する許可を表示することを要しない。特許の受益者が、契約中に於いて、自己の現在又は將來の工作物の設置のため、一定の條件の下に、道路を占用する権利を留保されておなければ、特許契約と同時に占用許可があつたものとして取扱はれる (一

八九三年八月一五日土木局通牒)。

公物の占用について承認された判例に従ふと、第三者の権利は常に留保されるのである。

私用工作物と公物の一時占用制度

行政廳が從來夢想だにすることを得なかつたところの、道路敷地を交通需要のために専ら充當すべきことを定めた規定を行政廳自體が尊重しなくなつた以上、道路敷地を個人又は會社の私的需要又は營利目的のために利用せんとすることを拒否することが困難となつた。

道路の附屬物に記念碑、水道栓、洗濯場、水飼場等を設けることは、早くから公共團體に對して認められたところであつて、場合に依つては一人人にすら認められた。

十九世紀に於ける産業の發達と共に、工場の用水路、專用軌道等の如き、純然たる工業用の工作物の設置も認められる様になつた。

現在ではこの種の許可の附與に關する條件は、一八七八年八月三日の土木、大藏兩大臣の命令に依つて定められて

ゐる。

この規定は、國道及び縣道に適用されるものであるが、著しき支障なくして一時一般人の使用より除去せられ得べき場所を、排他的又は優先的に使用する目的を以つて占用することの許可を受ける可能性を、私人に對して明瞭に認めてゐるのである。

然し公物の非讓渡性及び非時効性の原則に従へば、この種の占用は本來、一時的性質のものであつて、出願者は申請書の中に、その目的と願出た許可の期間とを明瞭に表示することを要することに注意しなければならぬ。

占用料は、國道なる公物の管理者たる國のために必らず要求される。その額は技術者の提議に依り國有財産の管理廳之を定め、現金を以つて徴收される。

許可は知事が之を附與する。關係行政廳の協議調はざるときは、土木大臣が例外的に之を附與する。

許可は右と同一の官廳に依つて取消され得るが、許可を受けた者に課せられた財政上その他の各種條件の不履行の

場合には損失の補償を行はない。

第三者の權利は常に留保される。

各種許可制度の約説

一八七八年八月三日の省令は、何等の例外を豫想してゐないが、他の規定に依つて定められた道路及びその附屬物の排他的又は優先的使用の場合には、その適用がないことはいふ迄もない。

實際、極めて特別の場合たる特許制度の外に、道路行政上の許可には三種の異なつた制度が現存する。

(一)「道路免許 *permissions de voirie*」なる制度。この制度は、現在一九〇七年一月一五日の省令に依つて定められ、建築様の許可、沿道に於て建築又は修繕を爲すことの許可、固定的又は可動的突出部の設置、通路の設置等の許可の如く沿道土地のために附與される許可に適用される。

一九〇七年一月一五日の省令は、この制度の下に於いて附與し得る許可を、制限的に列擧してゐる。

許可の附與は常に、市町村に依る道路手数料 *droits d'*

voies. の徴收を生ぜしめる。この種の手數料は、その舊來の起原に従ひ、定額を以つて定められてをり、且つ免許附與のときに全額を一時に納付することを要する。この料金を納付したときは、將來、道路に關する他の類似の料金は一切課せられない。

一九二六年八月一三日法（一九二六年二月一日令）は、現在市町村が道路手數料の外に、道路に突出して設けられた露臺その他の工作物に關して、占用の面積に比例し且つ年額を以つて定められる税を徴收することを認めてゐる。

(二)「停駐又は一時藏置の免許 permis de stationnement ou de dépôt temporaire」の制度。この制度は一八八四年四月五日法（第九八條）に依つて設けられたものであつて、市街地内の道路の地表又は空間のみに關する占用について適用される。

市町村長は許可の附與について直接の權限を有してゐる。然しこの場合には、市町村のために使用料金を徴收することを要する。料金の定率については、豫め上級官廳の

認可を得なければならぬ。また許可は上級官廳が道路、交通及び取引の自由のために定めた事項を留保して附與することを要する（革命曆第七年霜月一日法第七條）。

(三) 最後に「公物の一時占用」に關する制度。これは現在、一八七八年八月三日の土木、大藏兩大臣の共同命令に依つて定められる。

この制度は一般に、以上のこの場合以外の道路の排他的又は優先的使用の場合の一切について適用される。

換言すれば、極めて特殊の且つ限定された場合たる「道路の免許」を除いて、「公物の一時占用」は市街地内に於いては、一八八四年四月五日法（第九八條）に依つて豫想されない一切の占用、即ち道路の敷地たるもまた地表乃至空間たるを問はず、一切の道路占用を包含し、市街地外に於いては、道路の地下、空間、地表の全部又はこれらの部分の一のみに關し、許可の目的となり得る一切の占用を包含する。

道路の管理團體のために料金が徴收される。この料金は

許可を受けた工作物が市街地内に於いて、道路の敷地の外に、地表又は空間に關係を有する場合と雖も、市町村のた
めに他の種の料金を一切徴收することを排斥する。

許可の一般的性質

三種の制度に於いて、許可の附與は常に行政廳の自由裁
量に屬する。

全然對人的、一時的、容假的のものであつて、公益上必
要ある場合には、補償を用ゐずして取消することが出来る。

許可には必らず占用料の徴收を伴ふことを要する。ただ
公共用工作物については、占用は無償である。

許可書に特別の定なき場合と雖も、占用の許可は、常に
第三者の權利を留保したものと解することを要する。

注 意

(一) 事實上の許可

適用すべき制度の何たるを問はず、事實上の許可 *auto-*
risation de fait は認むべからざるものであつて、既得權の
目的となり得ない道路公物の非時効性の原則と兩立し得な

いから、何等の價値を有せざるものである（一八七二年七月
四日國務參事院判決）。

(二) 小交通道路に對する許可制度の混同

國道及び縣道の所謂大交通道路以外には、斯くまで截然
たる許可制度の區別は存しない。古くより小交通道路なる
公物については、國と市町村との間には、大交通道路に對
するが如く、明確なる規定の設定を必要とする様な、權限
爭議の生じた例は存しない。従つて「道路免許」なる用語
は、國道及び縣道については舊來の慣例に従ひ、一九〇七
年一月一五日令の制度の下に附與された許可のみに特用
ゐられてゐるが、小交通道路については各種の許可を指稱
するために區別なしに使用されてゐる。

然し小交通道路については、道路の地下を目的とする占
用の許可については、市町村會の議決を必要とするが、地
表占用については、一八八四年四月五日法（第九八條）の適
用に依り、市町村長が直接の權限を有することが認めら
れる。

(三) 市町村の權利濫用

現在、市町村長が市街地内の道路、殊に自動車交通の頻繁なる國道の間道に該當する部分について、その地表又は空間の排他的又は優先的使用の許可を附與する一般的傾向の存することは憂ふべきこととされてゐる。

一九一四年までは、上級行政廳は市町村長が無定見にも、道路を障礙工作物に依る侵蝕に委ねない様にするために、干渉する様なことは殆どなかつた。然るに歐洲大戰以降は、市町村が豫算の辻褄を合せることが頗る困難になつたといふ程度の理由より濫りに道路の占用を許可せんとする市町村の主張に對して斷乎として反對せざるを得ないことになつた。

市町村が個人又は會社に對し、營利のために、街路の不用な附屬物の占用を特許したところで、誰もこれに對して苦情をいふことは出來ないであらう。然しそれが本來の目的たる交通上の利益を没却する程度に至らない様に、注意深く監視することは、上級官廳の職權に屬する。

官廳の監督權は、各種各様の目的を以つて日々設立せられ、且つ道路なる公物を商業經營の廣濶なる舞臺に轉化せしめること以外に何等の目的を有しないこれら諸會社に對して、之を行使することが特に必要であるとされる。

道路行政上の許可の附與は、原則として行政廳が全然自由裁量の權能を有するにも拘らず、法規に定められた條件を満足する場合には、これを受ける權利が私人にあるかの如くに看る傾向が、既に判例の中にも現はれて來てゐるのである。

他面に於いて、許可の容假性は料金納付の義務を有することによつても明かであるにも拘らず、その期間満了前に、殊に許可された設備が多額の工事費を必要とした場合に、又は容易に除却することを得ない場合には、許可の取消を言渡すことは事實上困難である。而も判例は許可を得たる者に對して或る既得地位の利益を認める傾向を有する。これは公物の非讓渡性及び非時効性の原則に對する重大なる侵犯を構成するものである。判例は行政廳に對して補償金

を支拂はずして許可を取消し得ることを認めない。取消の決定が公益上の必要に依ることの明かなる場合と雖も同様である。

上級官廳は、道路の完全なる侵入防止方法を有してゐる。關係道路の性質の何たるかを問はず、市町村長は事實上、上級官廳の事前的同意を得なければ、道路の占用に關する個々の許可を附與することを得ない様になつてゐる。故に上級の行政官廳に於いて、道路、交通及び取引の自由のために、また革命曆第七年霜月一日法がその嚴格なる義務としたところのもののために、道路の占用の許可は市町村の利益のために賃貸し得べき場所のみに明確に限定し、舊來の慣行、又は公益上より見て正當の事由なき設備について占用を許可し、料金を徴收せんとする場合には、斷乎として之に反對すれば足りるのである。

フランス法の根本原則に従へば、道路公物は交通需要のためだけに充當せられねばならぬ。従つて行政廳に於いては、この原則に實體を與へた法文は、之を嚴格に解釋すべ

き義務を有するのである。

第三 交通の取締

道路の使用は萬人に對して自由ならざるべからず、といふ思想は、十五世紀から十六世紀に亘る農奴の解放以來、廣く普及してゐた。然しこの思想は、絶對的専制政治の原則と背反するものであるから、王朝時代には、法令の中でこの原則を正式に認めたものは一もなかつた。しかのみならず封建は、歴代の王朝政府の努力を以つてしても、また十八世紀の哲學者の自由主義的學說を以つてしても、根本的に覆すことを得なかつた千年來の特權に基いて、依然として通行者より各種の料金を要求し、交通上空前の重き障礙をなしてゐたのである。

この状態を打破したのは、革命政府の功績であつた。新政府は、個人の自由の原則を宣言し、各人に對してその意思の命ずる所のみに従つて内國到る所に移動する權利を認めることになつたので、道路の使用に關する權利の行使を容易ならしめ、道路に對して公共性を認め、且つ何人たる

を問はず、また理由の何たるかに拘らず、通行人に料金の支拂を請求することを禁ずることに専念したのである。

この處置は、國內關稅の廢止に依つて完成され、道路を全く自由ならしめるに至つた。然しこれも束の間であつた。

數年も經つか經たないかの裡に、道路の交通は再び移民及び容疑者の逃亡を防止するために制限を加へられた。執政官政府は、道路の維持のため、従前の通行料に類似した通行稅 *droit de passage* を使用者より徵收することを命じ、

路面を損毀する惧れのある、積載量の過大な又は輪帶幅の過小な車輛の通行を嚴重に制限して、一層永續的な且つ有害なる障礙を設けた。交通自由の原則を侵害することには殆ど何等懸念するところなく、道路に數多の柵と、積荷の重量を檢査するための臺秤を設置することに躊躇しなかつた。これらの場所に配置された特別職員は、成規の條件を満足することを確認したる後に非らざれば車輛の通行を許すべからず、といふ任務を課せられた。

維持税の方は、豫期した程の收入を擧げなかつたので、

間もなく廢止されたが、臺秤の方は、猛烈な反對のあるに拘らず、半世紀以上も存置された。

十九世紀の中頃、製造工業の著しい發達に伴つて道路に現はれた夥しい交通量は、政府をして自由交通の原則の最も正しい適用に立戻ることを餘儀なからしめたに相違ない。政府は當時の積載量に耐え得るだけの強度を有する路面及び橋梁の再建に一大努力を拂ひ、遂に一八五一年五月三〇日法に依つて國道、縣道及び大交通里道を通行する車輛に對しては、重量又は輪帶幅について何等法令に依る制限を設けざることを宣言し得るに至つたのである。

この一八五一年五月三〇日法は道路交通自由の原則を確定的に規定したものである。

何事も同様であるが、絶對の自由を以つてしては便宜は得難い。通行の確實及び安全を期し、殊に使用者がその平等の權利の實行に當つて相互に妨害し合ふことを避けるためには、或る種の制限が必要である。

一八五一年五月三〇日法も、その附屬命令たる一八五二

年八月一〇日、一八五八年二月二十四日及び一八六三年八月二十九日の諸令も、車軸の長さ及び突出、車轂の突出、輪帯の釘紙、駕馬の頭數、雪解柵、車輛の追越及び駐車、積荷の幅、馬の頸環の突出、縦列の長さ、車輛の照明等について、制限乃至禁止規定を列擧してゐるのである。

十九世紀の後半に於いては、道路は、長距離の輸送については鐵道に依つてその地歩を奪はれ、も早や地方的關係以外には利用されないことになつた。道路の使用者や沿道者は、行樂の目的のために通行し、その家畜を放置し又は各種の物を藏置する習慣を作るに至つた。

然し十九世紀の末になつて、新しい形式の車輛たる自動車、嘗て經驗されなかつた程度の活力を道路に與へ、自動車の出ず大速度のために一大悶着を惹起し、他の道路使用者は、自己の安全を確保するために、未だ習熟しない紀律の遵守に懸命とならざるを得ないこととなつた。そこで自動車に對する敵意が現はれ、各縣に於いては知事に依り、次いでフランス全國について大統領に依つて、特殊制度が

設けられることになつた（一八九九年三月一〇日令及び一九〇一年九月一〇日令）。十六世紀の人々が四輪馬車に對して考へた様に、自動車の通行を禁止して終ふといふ様な過激な手段はとらなかつたにせよ、一時間三十軒の速度を越ゆべからず、といふ様な嚴重な規定を以つて制限することとなつた。然し自動車の發達は極めて急激であつて、この思想は間もなく時代後れと看做され、法規の内容は遵奉されないことになつた。自動車は事實上に於いて道路に於けるその地歩を獲得し、行政廳はそれを法律上承認せざるを得ないこととなつた。

新形式の交通を考慮に置いて、道路の使用者に課することを適當と認められる規則を一つの成文法に取り纏めた、所謂「道路法」を制定する使命を以つて、一九〇九年に土木省に特別の委員會が設置された。然し改革は農村大衆の頑強な抵抗に逢つて頓挫を來たした。農村大衆は、その不屈不撓の努力の結晶たる郊外道路に、新形態の車輛が侵入して來てその平和を擲亂してゐるのである。それにも拘ら

すこの闖入者のために、自制の義務を負はせるが如き權利

を承認させたいといふのは一體何事であるか、といふ調子で、立法理由を了解することが出来なかつたのである。斯ういふ次第で、道路法制定事業は、自動車の發達の著しいことが何人にも明瞭となるに至つて漸く進捗し、遂に一九二一年に所期の法規が實施されることとなつたのである。

然し一九二一年五月二十七日にこれが公布されるや、忽ち幾多の方面から抗議が起り、その主要なる規定の適用を見合はせ、新に研究せしめることとせざるを得なかつた。この事務は、農村地方から選出された下院議員の中から選任された農業者代表を加へた「自動車及一般交通委員會」

commission centrale des automobiles et de la circulation

générale なる機關に委囑された。漸く各種使用者の間に妥

協を見出すことを得たので、新「道路法」が公布されることになつた。これが一九二二年二月三十一日令であつて、その後、一九二五年九月二日、一九二七年四月二日、一九二八年八月二日及び一九二九年一月五日に、部分的

に改正を加へられた。

忌憚なくいへば、現在は新法規の大部分は遵奉されてゐない。フランスの現在の立憲制度に於いては、領土内の一局部に於いて、熱心な職員が各種の使用者をして法規を尊重せしめたいと思つても、必ず有力なる干渉が猛烈に起つて來て、之に抵抗するだけの權力は、必ずし執行官廳にないのである。たとひ警察官廳が道路法の頻繁なる不遵守に對して、始終眼をつむる様なことをしなかつたとしても、法文の維持は恐らく不可能であつたらう、といふことは周知の事實である。

然し政府は新法規に習熟せしめるために大童になつて努力してゐる。

一九二三年以降、違犯者に對する制裁を統一強化するために、法律案が提出されてゐる。然し道路法の適用ですら充分に行ふことが出来ないものであるから、未だ議會の討議にも上つてゐないこの法案を成立させるためには、更に一層大なる慣性の力と衝突せざるを得ないのである。然し一

九二六年八月三日法(第一條)に依つて元首に附與された例外的、暫定的權能は、右の法律案の一部の規定を實施することを可能ならしめた(一九二六年二月二八日令)。その他の規定は別の法律案として取り纏められてゐる。尙ほ高速の自動車をも有する職員に依つて、道路に對する積極的監督權を行使せんとする一種の警察組織が設置されることとなつた(註九)。然しこれらの處置は、何れも一般から轟々たる非難を浴せられてゐる。これと最も重大なる關係を有する使用者たる一般民衆は、彼等が道路に於いて日々犠牲に供せられ、而も憂慮に堪えざる割合を以て増加してゐる交通事故(註一〇)に對しては、一向に頓着してゐない様に見えるのである。

註九 憲兵がこの事務の擔任を命ぜられることとなつた(一九二六年一月二八日令、一九二八年九月三〇日令、一九二八年一月二六日令)。これに對しては、憲兵にはこの種のデリケートな職務の遂行に必要な禮度、氣轉及び手心がないから不適當だ、といふ強い非難が存する。

註一〇 自動車事故發生件數。

- (1) 一九二四年、一、五九四件、死者一、六二六人(内、運轉者及び乗客四八四人、通行者その他一、一四二人)
 - (2) 一九二五年、二、〇一九件、死者二、〇八九人(内、運轉者及び乗客六五一一人、通行者その他一、四三八人)
 - (3) 一九二六年、二、〇八九件、死者二、一六〇人(内、運轉者及び乗客六八六人、通行者その他一、四七四人)
 - (4) 一九二七年、二、二八四件、死者二、三七九人(内、運轉者及び乗客一、〇二〇人、通行者その他一、九二一人)
- 自動車事故發生原因(一九二六年の分)
- (1) 速度超過 七五二件
 - (2) 法規違犯 六七九件
 - (3) 被害者の不注意 三二四件
 - (4) その他 三三四件

然し識者は、政府がこれらの障碍を突破して、忍耐と不屈不撓の精神を以つて、その事業を遂行することを希望してゐる。然し政府の力強き行動は、他の立場よりも痛切に要望されてゐる。それは、昔は封主に依つて代表せられ、今は市町村長に依つて代表されてゐる地方公共團體が一律

に通行者を犠牲にして自己の利益を圖らんとする態度である。そぞろに旅人を掠めた有力なる封主の話が想ひ起される。殺伐な風習が緩和されるに至つて、旅行者は料金を支拂ふことに依つて、その安全の保障を獲得する様になり、料金の額は、その後漸次慣習法に依つて定められることとなつた。王朝政府はこの種の料金の濫徴に對して抗争を續け、また革命政府の第一の關心は正式にこれを禁止することに在つたのである。然し、今日に於いては、地方公共團體は古い過誤を再び繰返してゐる様に思はれる。通行中の自動車使用者が或る都市で暫く駐車すると、忽ちに職員が走せつけて來て、駐車料なる名目の下に、名は變つても實は昔と同様の年貢を請求する。

市町村中には、その意思に一律的といふ假面を冠せないものさへあつた。その議決に際して、他市町村の自動車使用者のみを對象とする露骨なやり方を敢へてするものさへあつた。更に重大なことは、斯る行爲は法律がこれを防止すべきことを主務行政廳の任務としたにも拘らず、依然と

して繼續されてゐるのである。これよりは寧ろ、政府が、嘗て封主がその領内を通過する貨物に對して課した税、而して重農主義者が十八世紀に非常な力を以つて抗争した税を行商税 *taxe sur le colportage* なる新しい形式の下に再設することを認めた方が勝つてゐる。實際、この種の税を設定し、特定の税率と方法とに従つて徴收することにして、大した不都合を生ずる様には思はれない。然し斯うすることによつて、フランスの行政組織の中に、革命に依つてのみ絶滅し得たところの、道路交通の自由を阻害する昔の遣り方が再現することを恐れざるを得ないのである。

これが何れの場合に於いても憂慮すべき先例であつて、前車の轍を履まないためには、行政部の首腦者に於いて、道路交通自由の原則こそは、革命當時の人々が宣言の必要を痛感した主要案件の一つであること、及び従つてその理由の何たるを問はず、この原則の侵害を認むるが如きは適當でないことを、忘却しないことを、識者は切望してゐるのである。(完)