

4

道路交通取締りをめぐる刑事 法的統制と行政法的統制との 交錯

川出 敏裕

❖ 1 はじめに

日本において、自動車の運転に関するルールは道路交通法（1958年制定）に定められており、その違反は、例えば、駐車違反なども含めて、その大部分が犯罪とされ、刑罰の対象となる。また、これとは別に、人の死傷を伴う場合については、刑法典の中に、自動車運転過失致死傷罪（刑法211条2項）と、危険運転致死傷罪（同208条の2）が定められている。本報告は、主として道路交通法違反を対象とし、それに対する刑事法的統制と行政法的統制との交錯という観点から、日本の道路交通取締法制を概観することを目的とするものである。

❖ 2 道路交通法違反への対応

運転免許を保有する人の数や車両の数が増加すれば、それに伴って、道路交通の取締りを定めた法規に対する違反も当然に増加する。第2次世界大戦後におけるモータリゼーションの急速な進展は世界各国に共通して見られた現象であり、日本もその例外ではなかった。検察庁による新規受理人員で見ると、戦後すぐの1946年では、道路交通法の前身にあたる自動車取締令違反による受理人員は2686人に過ぎなかったが、その5年後の1951年には41万870人となり、それが、1956年に165万1540人、1961年に291万4288人と急激

に増加し、1965年には496万5062人となって、戦後のピークを迎えた。

道路交通法違反はあくまで犯罪であるから、それは刑事事件として処理されることになるが、刑事手続に投入できる人的、物的資源には限界があるから、このような膨大な数の事件を、通常の犯罪の事件と同様に扱うことはそもそも不可能である。そこで、既に早い段階から、それに対処するための特別な制度と運用が考えられ、実施されてきたのである。それは、大きくは、刑事手続の中での簡略化と、刑事手続による事件処理自体を回避するいわゆるダイバージョンとに区別することができる。

❖ 3 刑事手続の簡略化

1 交通事件即決裁判制度

激増する交通事件に対処するため、1953年に、それを特別に扱う裁判手続を定めた交通事件即決裁判手続法が制定された。これは、道路交通法違反事件について、被告人がその手続をとることに異議のないことを条件に、即決裁判を行うことを認めるものである。この手続による場合、公訴提起と同時に、検察官から書類及び証拠物が裁判所に提出され、裁判所はそれを前提に適宜な方法で証拠調べを行うことができるため、その点で、審理が迅速化、効率化される。しかし、他方で、審理には被告人の出頭が必要であり、証拠調べも公開の法廷で行わなければならないとされているため、書面審理により判決を言い渡すことはできない。そのため、結局、激増する交通事件には対応しきれず、1962年の約40万件をピークに次第に利用されなくなり、1979年以降は全く使われていない。

2 略式手続

現在の実務では、道路交通法違反事件の裁判は、その大部分が略式手続に基づいて行われている。略式手続は、簡易・迅速な処理を目的とした手続であり、その対象となるのは、裁判所が100万円以下の罰金又は科料を言い渡

す事件である。略式手続においては、被疑者の同意がある場合に、検察官が起訴とともに略式命令の請求を行い、同時に書類や証拠物を裁判所に提出する。そのうえで、裁判所が書面審理のみで起訴事実の存否を判断して罰金又は料金を言い渡すかたちがとられる。

2006年の統計によれば、道路交通法違反事件のうち、通常の公判手続によって判決を言い渡されたものが7086件であるのに対し、略式手続で処理されたものは51万3322件となっている。略式手続でなく通常の公判手続が行われる事件の典型は、被告人が道路交通法違反を繰り返し、もはや罰金刑での処理が妥当でないような事件である。

3 運用における合理化

以上を前提に、道路交通法違反事件については、その運用において、さらなる合理化が図られている。

(1) 交通切符制

第1が、1963年に導入されたいわゆる交通切符制である（正式名称は、「道路交通法違反事件迅速処理のための共用書式」という）。交通切符は、告知票・免許証保管証、交通事件原票、徴収金原票、取締り原票、交通法令違反事件簿等の道路交通法違反の事件処理に必要な書類から構成され、それらが複写式になっている。この導入によって、違反現場における警察官の書類作成が簡略化されるとともに、それを、検察、裁判の段階でも共用できるようになった。ただ、この制度は、道路交通法違反による裁判自体を簡略化するものではない。

(2) 三者即日処理方式

1964年からは、略式手続を運用面でより合理化した三者即日処理方式と呼ばれる手続が実施されることになった。これは、道路交通法違反の被疑者の出頭を求めたうえ、警察官による取調べと事件送致、検察官による取調べと略式命令請求、裁判所による略式命令の発付と被告人への送達、罰金又は料金の仮納付という一連の手続を、1日のうちに同一場所において完了させる

ものである。そのために、同一庁舎内に警察、検察、裁判の三庁の施設と職員を備えた、いわゆる交通裁判所が各地に設置された。

例えば、東京の交通裁判所の場合、1つの建物の1階に警察の担当課、2階に検察庁、3階に裁判所が配置される。出頭してきた者は、まず警察で被疑事実を認めるかどうかを確認され、認めた場合には、2階の検察庁に書類が送られ、そこに行くようにいわれる。そこで検察官から略式命令請求に同意するかを確かめられ、同意すると、直ちに3階の裁判所に請求がなされ、そこで裁判官が書面審査を行って略式命令を発付する。被告人は、その階にある窓口で罰金を支払えば、それで手続は終わりということになる。このように、一種の流れ作業のように手続が進み、事件が処理されていくのである。

4 簡略化の限界と問題点

このように、大量の道路交通法違反事件を処理するための制度上、運用上の工夫が積み重ねられてきたわけであるが、事件が処理できるかどうかとは別に、そもそも、毎年、これだけ多数の者が、その違反の軽重を問わず刑罰を科されるということになると、刑罰が本来持つべき威嚇力、感銘力が乏しくなることは否定できない。また、刑罰の威嚇力、感銘力というのは、その内容だけでなく、それを科す手続によっても左右されるが、道路交通法違反事件の大部分は、上記の三者即日処理方式のもとで、極めて簡略化された流れ作業のような手続で罰金刑を科されるから、その手続を通じた感銘力を期待することもできない。そのため、道路交通法を所管する警察庁からも、こうした刑罰の過度な利用とそれによる感銘力の低下は、軽微な違反のみならず、悪質なものも含めて、道路交通法違反全体に対する刑罰の効果を減殺する結果となっているという指摘がなされるに至った¹⁾。

❖ 4 交通反則通告制度

1 制度の内容

こうした考慮から、1967年に、道路交通法の改正により、交通反則通告制度が導入されることとなった。これは、道路交通法違反を犯罪として維持したうえで、そのうち、悪質でなく、かつ危険性の低い行為を反則行為としたうえで、それについては特別な処理手続を定めるものである。

まず、違反現場で警察官が違反者に対し反則行為を告知した後、警察本部長が、その者に対し、法令に定める定額の反則金の納付を通告する。そして、通告を受けた者が反則金を期日までに納付した場合、あるいは、それ以前の告知から通告までの間に反則金を仮納付した場合には、当該違反行為については公訴が提起されないで手続が終了する。逆に、期日までに反則金を納付しなかったときは、刑事手続がそのまま進行し、検察官が公訴を提起すれば刑事裁判が行われることになる。上記のとおり、この制度は、悪質でなく、かつ危険性の低い行為を対象としたものであるから、道路交通法違反であっても、例えば、飲酒運転、無免許運転といった重大な違反や、交通事故を伴う違反は、初めから制度の対象外とされており、これらについては、通常どおりの刑事手続が行われることになる。

この制度の導入により、道路交通法違反に対し、違反者が任意に支払うことを条件に、裁判を経ることなく、警察かぎりの手続で一定の金銭の支払いを行わせることができるようになったわけである。そこから明らかなように、反則金は、刑罰ではなく、行政制裁金としての性格を持ったものである。そして、この制度は、反則金の支払いという一定の条件の履行を前提に犯罪事件を刑事手続から外すものであり、いわゆるダイバージョンとして位置づけられる。その導入の効果は絶大であり、1967年に約460万人であった道路交通法違反による検察庁の新規受理人員は、1968年には約286万人、1969年には約147万人と急激に減少した。

この制度に対しては、道路交通法違反が犯罪であるにもかかわらず、なぜ刑罰ではない反則金を支払うことによって公訴の提起が許されなくなるのかという理論的問題も提起され、それに対しては、反則金を納付したことは違反者による反省の徴表であり、その意味での情状面を斟酌して起訴しないという一種の法定起訴猶予であるとの考え方も示されている。しかし、日本の検察官による起訴猶予権限の行使は、被疑者に再犯のおそれがないことを基礎とするものであるから、個々の事件でのその可能性を問わず、一定額の金銭さえ支払えば起訴できないという制度を、既存の起訴猶予の延長線上で考えられるかは疑問である。反則金を納付したことは反省の徴表であるというのも実態に合わないであろう。その意味では、むしろ、この制度は、軽微な交通違反については、どういうかたちであれ、それへの制裁としての一定の金銭的負担を履行すれば、それで事件としては片をつけるという考え方を基礎としていると考えるほうが実態に即している。

2 運用の現状

2006年の統計によると、車両等の違反に関する道路交通法違反での取締件数は、約857万件であり、このうち反則事件として告知されたものは約786万件で、全体の92%を占めている。また、例年、告知がなされた事件のうち、96%から98%程度が反則金の支払いによって終了している。したがって、道路交通法違反の大部分は、反則通告制度によって処理されているというのが現状といってよい。

なお、道路交通法違反の抑止という観点からは、反則通告制度の導入により、これまで刑罰としての罰金を科されていたのが、行政制裁金としての反則金を支払うことで済んでしまうことが、運転者の心理を通じて違反の増減に影響したのかという点が、取締手法の選択の妥当性を判断するうえで問題となりうる点である。この点、道路交通法違反の取締り件数で見ると、1967年に約472万件であった取締件数は、反則通告制度が導入された翌年の1968年は約390万件とむしろ減少したが、翌1969年からは上昇に転じた。こ

の上昇傾向が一時的なものではなく、その後も一貫して続き、10年後の1977年には1247万件に達していることから見て、それは、反則通告制度の導入によるものというよりも、運転免許の保有者数や車両の保有台数が増加したことなどの影響と見るのが自然であろう。前述した反則通告制度導入以前の罰金の賦課手続の状況から考えても、それが反則金に変わったからといって抑止力が弱まったとは考えにくい。

❖ 5 点数制度と行政処分

道路交通法違反に対しては、以上のような制裁とは別の対応措置として、行政処分と結合した点数制度が設けられている。これは、自動車運転者の過去3年間の交通違反や交通事故に予め一定の点数を付し、その累積点数に応じて、運転免許の拒否、取消、停止等の行政処分を行うことを内容とするものである。

違反に対して付される点数は、その危険性と悪質性に応じて、1点から25点までに区分されている。例えば、酒酔い運転には最高の25点が付与される。また、交通事故を起こした場合は、その原因となった違反に対応する点数に加えて、事故の態様とその責任の程度に応じて、2点から20点までの点数が付される。例えば、死亡事故で、専ら運転者側に責任がある場合には、最高の20点となる。また、いわゆるひき逃げの場合には、さらに点数が付加されることになっている。

そのうえで、行政処分が課される点数は、その者の免許停止の前歴によって異なっているが、例えば、前歴がない者の場合、6点で30日間の免許停止、15点で免許取消となる。したがって、酒酔い運転などは、1回の違反で即座に免許取消しの処分がなされることになる。また、免許が取り消された場合も、その点数に応じて、再度の免許の取得ができない期間（欠格期間）が、1年から5年までと異なっている。

運転免許の停止や取消しは、危険な運転者や常習違反者を道路交通から排

除するための措置であって、交通違反に対する制裁を直接の目的としたものではない。しかしながら、運転者が被る実際上の不利益は、罰金や反則金を支払うことよりもはるかに大きい場合が少なくないため、この制度は、罰金や反則金の支払いとならんで、違反の抑止にも大きな役割をはたしている。

❖ 6 最近の動き

1 道路交通法違反の非犯罪化論

以上のとおり、道路交通法違反については、それを犯罪としつつ、それに対する制裁として、大部分の事件では反則金を、それ以外の事件では罰金を支払わせ、あわせて、点数制度に基づく行政処分を課するという仕組みがとられている。これに対しては、前者の部分につき、少なくとも反則通告制度の対象とされている軽微な道路交通法違反については、それをそもそも非犯罪化し、必要であれば、別途、行政制裁金を課すべきではないかという主張が早くからなされてきた。その根拠としては、以下の点が挙げられている。

第1は、刑法の謙抑性の観点からの主張である。すなわち、刑法は最終手段であって、真に処罰に値する行為のみを対象とすべきであるが、その観点から見ると、軽微な道路交通法違反は、それに対して実際に刑罰を科すか否か以前の問題として、そもそも犯罪としての実質をそなえていない。それにもかかわらず、それを犯罪とすることで、刑法の適用範囲があまりに広くなりすぎているというのである。

これとも関連するが、反則金の支払いをした場合に公訴を提起しないということは、裏返せば、その対象となる違反については行政制裁を課すだけで十分で、刑罰を科す必要性がそもそも認められないことを示しているのではないかという疑問もある。

第2は、対象者の権利保障という観点からのものである。つまり、反則通告制度は、対象者が任意に反則金を支払うことを前提にしたものであるから、道路交通法違反の事実を争う者は、理論上は、納付を拒否して刑事裁判で争

うことができる。しかし、そうすると、刑事裁判に伴う負担を負うことになるし、さらには、そこで主張が認められず、刑罰を科される危険性もある。そのため、反則金を支払うかどうかは任意であるといっても、事実上支払わざるをえない状況に置かれるというのである。こうした状況を避けるために、道路交通法違反を非犯罪化し、事実を争う場合の刑事手続との結合を絶つべきだというわけである。

第3に、政策的な論拠として、非犯罪化することにより、その違反の調査は捜査ではなくなるから、それを警察官以外に委ねることができ、それによって生じる警察の人的資源の余剰を重大犯罪の捜査に振り分けるべきだという指摘がなされることもある。この点は、とりわけ駐車違反を対象として論じられている。

それぞれにもっともな理由であり、一時期、警察庁内部でも非犯罪化の検討が行われたようであるが、結局、現在に至るまで実現していない。それは、非犯罪化を実現するためには、解決しなければならない数多くの問題があり、その解決の目処が未だに立っていないことによる。

まず、道路交通法違反のうちどの範囲までを非犯罪化の対象とするのかという問題がある。また、非犯罪化すると刑事訴訟法の適用が外れるため、違反があった場合の調査手続をどのように設計するかという問題、さらには、非犯罪化した後に、違反に対して反則金とは別の行政制裁金を課すとすればその手続をどうするかという問題もある。さらに、最大の問題は、反則通告制度と異なり、刑事手続との結合が絶たれることになるため、その場合に、行政制裁金の支払いをどのように担保するのかである²⁾。

2 違法駐車対策

このように、非犯罪化に向けた進展が見られない中で、駐車違反については、2004年の道路交通法改正により、その取締りに関して、新たな枠組みが創設されることになった³⁾。改正の背景には、違法駐車が都市部を中心に常態化し、交通事故や交通渋滞を引き起こすなど、国民生活に著しい弊害をも

たらしめている一方で、既存の制度のもとでは、十分な対応ができず、駐車違反を抑止できていないという現状があった。改正の内容は、放置違反金制度の導入と違法駐車取締り関係事務の民間委託からなる。

(1) 放置違反金制度の導入

駐車違反の主体は運転者であるから、その立件のためには、誰が違法駐車をしたのかを特定する必要がある。しかしながら、運転者が車両を離れている放置車両の場合には、違反行為が現認されていないため、違反者の特定に困難が生じる。警察では、こうした事例について、運転者が自ら出頭しない場合、追跡捜査を行って違反者を特定しているが、車両の使用者等に連絡を行っても、誰が運転していたか分からないなどと申し立てる事例などが増加しており、多大な労力を費やしているにもかかわらず、違反者の特定に至らない場合が少なくないとされていた。

そこで、今回の改正で、駐車違反について車両の使用者の責任を強化し、放置駐車違反について運転者が反則金の納付をしない場合に、公安委員会が、車両の使用者に対して放置違反金の納付を命ずることができることとした。その根拠は、車両の使用者は、車両を使用する権原を有し、車両の運行を支配、管理する者であり、その使用を通じて社会的便益を享受している以上、その対価として駐車違反という車両の使用による弊害が生じないようにする義務があるという点に求められている。自己が使用する車両が放置駐車されていた場合には、その義務の違反が認められるのであり、したがって、それに対する制裁として放置違反金が課されるということになる。

このように、放置違反金は、上記の意味での行政上の義務に対する違反に対して課されるものであり、犯罪である駐車違反それ自体に対するものではない。したがって、それが納付されない場合でも、使用者に対して公訴提起がなされることはなく、その意味で、放置違反金は、反則金とは異なり、刑事手続との結合が立たれた行政制裁金である。この場合、非犯罪化の議論に関して述べたとおり、その支払いをどのように担保するのかという問題が生じるが、放置違反金については、その不納付の場合には車検が拒否されるこ

とになっており、これにより納付を担保する仕組みがとられている。

(2) 違法駐車取締り関係事務の民間委託

違法駐車取締りの必要性和国民からの要望は非常に強いとはいえ、違法駐車取締りに投入できる警察の人的資源には限界がある。そこで、それに対応するため、違法駐車取締りを民間に委託する制度が設けられた。委託は、警察署ごとに、民間の指定法人に対してなされ、実際の活動は、指定法人に雇用された駐車監視員が行う。ただし、駐車監視員の活動は、放置された違法駐車車両があるという事実の確認と、事実を確認した旨を記載した標章の取付けに限定されており、反則行為の告知や通告は、これまでどおり警察官が行う。前述したように、駐車違反の非犯罪化論の1つの根拠として、それによって、駐車違反の取締りを警察以外に委ねることができるという点があったが、今回の改正では、駐車違反を犯罪として残しつつ、捜査ではなく、かつ、公権力の行使にあたらぬ部分を民間に委ねることにより、その一部を実現したことになる。

民間委託は、2006年6月1日から施行されたが、施行後1年経過後の状況を見ると、委託を行った警察署における放置車両の確認は、その約60%が駐車監視員によってなされている。また、一定地域を対象とした調査によれば、違法放置駐車台数は大幅に減少したとされており、取締りの実効性を高めたことによる効果は、少なくとも現時点までは確実に現れているといえよう⁴⁾。

❖ 7 自動車運転過失致死傷罪への対応

自動車の台数、運転者数が増えれば、当然に交通事故も増加するから、道路交通法違反事件が持つ大量性、普遍性という特色は、自動車の運転にかかる業務上過失致死傷罪（「交通関係業過」と呼称される。現在の自動車運転過失致死傷罪がこれに対応する）についても、同様に妥当する。これも、検察庁の新規受理人員で見ると、1946年に4450人であった交通関係業過による受理人員は、1956年が6万5493人、1966年が35万3605人、1976年が47万1870人、1986年が

56万6156人と年々増加した。

こうした中で、1987年に、交通関係業務について、検察庁による起訴基準の転換が行われた。傷害の程度の軽い事件で、損害の補填がなされているものについては、起訴猶予とするように運用が改められたのである。これにより、それまでおおむね70%前後であった業務上過失致死傷罪の起訴率が急激に下がった。1986年に72.8%であった起訴率は年々低下し、2006年には10.3%になっている。

検察庁がこのような方針転換をした理由としては、①国民皆免許時代である今日において、交通事故は誰もが犯す可能性のあるものであり、国民の多数に前科者の烙印を押すことになるような事態は刑罰のあり方として妥当でないこと、②保険制度が普及し、治療費や修繕費に対する保険による補償が充実したことに伴い、傷害の程度の軽微な事案にあっては、損害が填補されれば、被害者も必ずしも加害者の処罰を望まないことが多いこと、③交通事故の防止は、刑罰のみに頼るべきものではなく、行政上の規制や制裁をはじめとして、各種の総合的な対策を講ずることによって達成されるべきものであること、④この種の事件は、その多くが略式手続によって処理され、小額の罰金が課されることになるが、このように小額の罰金を科すのは、罰金の刑罰としての感銘力を低下させ、刑事司法全体を軽視する風潮を醸成することになるとともに、そのような運用により、検察庁があたかも小額罰金の徴収機関のような観を呈するに至っていること、⑤起訴猶予とすることで節約できる労力を、他の重大事件に振り分けることができる、といった点が挙げられている⁵⁾。

ここで挙げられている論拠は、道路交通法違反について反則通告制度が導入された際に指摘されたものと重なるところも多い。さらに、そのいくつかは、起訴猶予の積極的な活用にとどまらず、軽微な傷害を伴う交通事故を犯罪として処罰すること自体の当否に疑問を投げかけるものでもある。その点では、それは、危険性、悪質性の低い道路交通法違反についての非犯罪化論と共通の基盤を有しているといつてよく、この点も今後の検討課題となろう。

❖ 8 おわりに

交通事故を少なくし、道路交通の安全を確保するためには、道路交通法違反に対する取締りを行うだけでは十分でないことは当然であり、道路の整備と適切な維持管理、交通安全施設の整備、交通安全教育の徹底等の総合的な対策が必要である。そして、違反の取締りについても、いたずらに制裁を厳しくすればよいというものではなく、違反の大量性、普遍性を踏まえうえで、実効的な方法を構築していく必要がある。その場合に、刑罰に過度に依拠した手段は、弊害があるだけでなく実効性にも乏しいことを、道路交通取締りをめぐる日本の歴史は示していると思われる。これからの基本的な方向としては、違反の危険性、悪質性に応じた制度を再構築し、少なくとも軽微な違反については、非犯罪化して行政的な措置で対応するかたちにするのが望ましいと思われる。ただし、行政庁による制裁への歴史的な警戒感もあって、日本における行政制裁に関する理論的、制度的検討はなお不十分である。今後は、その検討を深めるとともに、いずれは、刑法、刑事訴訟法に対応するような、行政制裁の基本的な要件、手続を定めた法律を作り、それを道路交通取締りの分野にも適用するかたちにする必要があるであろう。

注

- 1) 警察庁「反則金通告制度について」ジュリスト369号(1967年)92頁。
- 2) 以上につき、川出敏裕「交通事件に対する制裁のあり方について」『宮澤浩一先生古稀祝賀論文集第3巻』(成文堂、2000年)237頁以下参照。
- 3) 北村博文「違法駐車対策に関する制度改正について」警察学論集57巻9号(2004年)13頁。
- 4) 警察庁交通局「新たな駐車対策法制の施行状況について」(平成19年6月)。
- 5) 法務省法務総合研究所『平成5年版犯罪白書』249頁。