

# 第10章

## 交通安全の法と政策

齋藤 誠 (東京大学大学院法学政治学研究科 教授)

城山 英明 (東京大学大学院法学政治学研究科 教授)

今井 猛嘉 (法政大学法科大学院 教授)

荻野 徹 (警察大学校 校長)

第10章では、交通安全に関する法と政策に関し、基礎的な知見を確認・共有するとともに、今後のより良き制度設計と運用に向けての課題を提示する。具体的には、第1節で、法の役割と体系を概観した上で、交通安全に関する政策の展開（第2節）、刑事法の観点から見た交通安全規制（第3節）、新しい交通安全の技術と法政策の関係（第4節）を取り上げ、第5節では、「リスク管理」という、法的議論も近時盛んになっている観点から、交通安全の法政策を展望して、章全体のまとめとする。

### 10.1 交通安全における法の役割と体系

#### 10.1.1 交通・安全の確保と法一関連法制の概観

域内における人々の安全な交通を確保することは、古今東西を問わず国家の大きな役割である。ドイツの国法学者クリューガー（Krüger, Herbert, 1905～89）は、道路を「国家存在の本質要素」とした<sup>1)</sup>。現代においては、国際的な交通の比重が飛躍的に高まっているものの、そこでの安全確保についても、条約を取り結び、さまざまな安全確保の措置を執っているのは国家である（海上における人命の安全のための国際条約〔SOLAS条約〕、国際民間航空条約〔シカゴ条約〕等参照）。

現代日本においても、高齢者等「交通弱者」の移手段の確保、自転車の危険運転への対処等々、交通とその安全の確保は国家の課題である。そして、こうした課題に応え任務を実施するには、法治国家として、その主要内容は、法律（ないし条例）によらなければならない。とりわけ、国民の権利自由を制約し、

義務を課する活動によって、任務を実施するには、必ず法律・条例に基づく必要がある。

道路における交通を例に取れば、道路交通法（1960年制定）が、「道路における危険を防止し、その他交通の安全と円滑を図り、及び道路の交通に起因する障害の防止に資すること」を目的として（同法1条）、歩行者や車両の通行方法、運転免許制度、違反行為に対する罰則・反則金等について定めている。

同法は、道路上での交通の規律に関する最重要法律であり、この法律をもとに、国の機関である国家公安委員会と警察庁、地方自治体の機関である都道府県公安委員会と都道府県警察が、道路交通安全に関する行政活動を展開している<sup>2)</sup>。

それに対して、道路網の整備や道路の構造について定めるのは、道路法であり、同法を国土交通省が所管して、国・都道府県・市町村行政の役割分担のもとで、物理的インフラとしての道路の安全性の確保が図られている。従って、老朽化したトンネルや道路高架からの落下物で事故が起きた場合、道路管理に瑕疵があったとして、この法律の実施にあたる行政の責任が、国家賠償訴訟等で問われることになる。

それに対して、信号機の設置が適切でないことに起因して交通事故が起こった場合や、パトカーによる違反車両の追跡が不必要・不相当なものであったことにより第三者に損害が生じた場合には、警察官庁の権限や作為・不作為を対象にして責任が問われることになる。

また、自動車を運転しようとする者の適性をチェックする一般的な仕組みは、道路交通法の運転免許制度であるが、バスやタクシー等、業として運転を行う者や事業者については、営業規制の法として、別途に道路運送法による安全規制の仕組みがある（トラックについては、貨物自動車運送事業法）。そこでは、事業者には、安全管理規程を定めることや、運行管理者を置くこと等が義務付けられている。

例えば、高速ツアーバス運転手の過労運転を原因とする重大事故の発生（2012年4月29日）に対しては、国土交通省が道路運送法施行規則の解釈・運用基準を改定し、走行距離の制限、交代運転手の確保等規制の強化がなされている<sup>3)</sup>。

### 10.1.2 問題の複合性と、行政権限の個別性・総合性

以上の概観からも分かるように、交通とその安全にかかわる法は、規律の対象

となる事項が、所管官庁（およびその部局）の権限ごとに分断されるという特徴を持っている。それは一面では、さまざまな行政課題の発生と深化に対応すべく、専門分化の道を行ってきた行政組織とその活動自体が要請するところではある。

しかしまた、交通安全にかかわる問題は、省庁の編成に応じて都合良く生じてくれるものばかりではなく、省庁横断的な施策が求められることも多い。例えば、いわゆる道路公害による健康被害に対しては、道路の設置管理者による植樹帯や遮音壁の設置、あるいは道路自体の地下化といった対応だけでなく、発生源としての自動車交通についての、排出ガスの規制やロード・プライシング、緊急の必要がある場合の通行止め等も求められる（道路公害に関する判例として、最判平成7年7月7日民集49巻7号1870頁〔国道43号線訴訟〕、東京地判平成14年10月29日判時1885号23頁〔東京大気汚染訴訟〕等参照<sup>4)</sup>）。

従って、各法を所管する省庁間での協議や、内閣官房・内閣府等の調整機関による調整により、総合的かつ整合的な施策を形成することが重要である。そして、「現場」に最も近く、しかも、まちづくり等地域の行政課題に対して総合的な権限を持っている市区町村も、交通安全の法政策において極めて重要なアクターである。

市区町村および都道府県という「現場」の創意工夫を生かした施策が展開できるように、第二次地方分権改革においては、道路法制、交通安全法制についても、道路構造における独自の技術基準の許容、市町村交通安全計画の義務付け廃止・努力義務化等、国による義務付け・枠付けについて一定の見直し<sup>5)</sup>がなされた<sup>5)</sup>。

交通安全に関して、地方自治体の定立する条例の果たす役割も従来よりは大きくなり、利害関係者は多様であるにせよ、まちづくりにもかかわる種々の交通安全施策についての住民の参画も、より密度の高いものになることが希求される。

## 10.2 交通安全の政策展開

本節では、交通安全確保のための政策手段として、法的規制とともに重要な役割を果たしている情報提供、品質保証や損害保険の活用を取り上げる。その上で、交通安全においても国際的視座が重要になっていることを示すために、自動車安全基準の国際的調和化についても取り上げる。

### 10.2.1 情報提供—自動車アセスメント

情報提供はさまざまな分野で重要な政策手段になりつつある。自動車アセスメントとは、自動車技術に関する性能情報を公開することによって、自動車利用者による適切な技術選択を促すとともに、自動車メーカーによる技術開発を促進するための政策手段である。

自動車アセスメントは、テクノロジーアセスメントの1つであると言える。テクノロジーアセスメントとは、技術のさまざまな影響に関する情報を提供することで、意思決定を支援するための政策手段である<sup>6)</sup>。さまざまな影響には、安全上のリスクや経済的コストだけではなく、社会的文化的影響も含まれる。その中で、自動車アセスメントは技術の安全性能に焦点を当てて評価を行う仕組みである。

自動車アセスメントは1995年に開始され、当初は衝突安全性能に関する情報提供に重点を置いていた。その後、歩行者保護機能、チャイルドシートの性能に関する情報提供に展開していった。現在では、予防安全技術に関する自動車アセスメントが進められつつある。

### 10.2.2 品質保証—運輸安全マネジメント評価

科学技術が急速に進歩し、組織的構造の中で利用される中で、明確な線引きに基づく規制だけによる安全確保が難しい場合に用いられる方策として、事業者等による自己改善努力である品質保証を埋め込む方法がある。

品質保証とは、組織内で品質改善のための継続的コミュニケーションを確保することで、組織外の顧客に対して品質を保証するという活動を指す。この活動においては、各組織の組織的、能動的、自律的活動が期待される。このような手法は、原子力安全分野、医療安全分野、食品安全分野等において、幅広く利用されてきた。

交通分野では、2005年4月のJR西日本福知山線での事故等を踏まえ、鉄道事業者を含む運輸事業者全体に対して事業者の品質保証システム全体をチェックする仕組みの導入が試みられた<sup>7)</sup>。2005年6月には、公共交通に係るヒューマンエラー事故防止対策検討委員会が設置され、8月には「中間とりまとめ」が発表された。その中では、事業者の「安全文化」や「安全風土」を形成するために、事業者自身の安全マネジメント体制の構築と継続的取り組みの重要性が指摘された。それを受けて、運輸安全一括法案において、事業者の安全マネジメント体制の構築と、行政サイドでのモード横断的な安全監視組織の設置と安全マネジ

メント評価の実施を含む運輸安全マネジメント制度が設立された。その中で、事業者には安全管理規程の作成・届出，安全統括管理者の選任・届出が義務付けられた。そして，行政の安全監視組織により，事業者の運輸安全マネジメント体制の評価が行われることとなった。そして，評価結果については，鉄道，自動車，海運，航空といった各々特性を持つ各モード等に即してまとめられ，現場へのフィードバックが試みられている。

### 10.2.3 損害保険—強制保険と任意保険

損害保険は，事故被害者に対する補償の確保や社会的な不安感の軽減に寄与しているだけでなく，加入者・加入物件の危険度に応じた保険料割引・割増制度等によって事故・損害抑止効果を確保するという予防的な機能も有している<sup>8)</sup>。

自動車事故は，多くの人々が事故の被害者になる可能性があるという点で，漏れのない補償の必要性が高い分野である。これが確保されない限り，一定の被害者を不可避的に産み出す自動車という技術を社会に導入することは困難であったと言える。

日本の自動車保険には，自動車損害賠償保障法による強制保険（自賠責保険・自賠責共済）と任意保険（自動車保険・自動車共済）の2種類がある。自賠責保険・自賠責共済を基礎として，上乗せ部分を民間の任意保険がカバーしている。さらに，無保険車等の被害者に対して政府が補償金を支払う自動車損害賠償保障事業がある。当初，確実な補償を確保するため，政府が自賠責保険の6割を再保険することとしていたが，保険会社の経営基盤が強化されたため，2002年には政府再保険制度は廃止された。

1998年からの保険自由化により，各社が独自に保険料を決定することが可能となり，安全性能の高い自動車を購入することで保険料が割引される商品が販売されるようになった。また，任意保険では，実績に応じて保険料が変わるメリット制が導入されており，料金差による事故抑止効果が期待されている。

### 10.2.4 基準の国際的調和化—自動車規則調和化世界フォーラム

自動車は貿易あるいは直接投資の重要な対象であるため，安全等に関する技術基準を国際的に調和化させるインセンティブが存在していた<sup>9)</sup>。米欧間では，1995年には相互承認等を目指す動きとしてTABD（環大西洋ビジネス対話）が

設立され、主要テーマとして自動車関連基準認証の調和化が取り上げられた。その後、日本も加えた三極グループの場において検討が進み、業界主導の調和化が進められた。

このような動きを背景に、欧州中心であった政府間委員会である国連欧州経済委員会第29作業部会が再発見され、自動車技術基準の国際的調和化に関して大きな役割を担うこととなった。そして、1999年には、第29作業部会は自動車規則調和化世界フォーラムと呼ばれるようになった。同時並行的に、1995年には自動車技術基準認証の相互承認に関する1958年協定が改正され、1998年には日米欧を含むグローバル・アグリーメントが採択され、個別的事項に関する国際的調和化が進められた。このような国際的調和化は、日本にとっては、国際的産業政策という側面も持っていた。

## 10.3 交通安全に対する刑事規制<sup>10) - 14)</sup>

### 10.3.1 刑事規制の特徴—刑罰と行政上の秩序罰の比較

交通安全を確保するために、交通関係法令に違反した者に刑事罰が科されることがある。すなわち、関係法令に違反したことが、行政上の秩序罰（過料、反則金等）の対象となるだけではなく、犯罪を構成するものとされ、行為者（犯罪者）に刑罰を科すことで、当該違反行為を法的に非難し、もって、将来の同種行為の再犯を予防するという制度が存在する。

行政上の秩序罰も、刑罰と同様に、所定の要請（交通安全の達成に資するべき一定の作為または不作為の要請）に違反したことへの法的制裁であるが、制裁の程度には質的な違いがある。いずれの制裁も、行為者（違反者）に不利益処分を加えるものだが、刑罰には、違反者に、違反をしたことにつき法的に強く非難する契機が含まれている。それ故、刑罰を科された主体（行為者）は、前科者として記録され、刑罰の程度に応じて、一定の資格制限等のさまざまな不利益を甘受せざるを得なくなる。例えば、制限速度を超過して自動車を運転した者は、違反の程度が一定の範囲内であれば（法定制限速度の30キロ毎時未満の違反）、反則金を納付することで足りる。しかし、違反の程度がこれを超える（法定制限速度の30キロ毎時以上の違反）と、刑罰としての罰金が科せられ、前科が生じる（犯罪人名簿に記載される）ことになる。

### 10.3.2 交通安全に対する刑事規制

#### (1) 関係法令

交通安全に対する刑事規制は、基本的には、道路交通法（道交法）と自動車の運転により人を死傷させる行為等の処罰に関する法律（自動車運転死傷行為処罰法）によって実現される。後者は、従来、刑法典に規定されていた危険運転致死傷罪と自動車運転過失致死傷罪を、刑法典から独立して規定するために整備された単行法である<sup>(1)</sup>。

#### (2) 道路交通法

同法の下で、その違反に刑罰が予定されている違反の主たるものは、表1の通りである。

表1 道路交通法の下でその違反に刑罰が予定されている違反の主たるもの

犯罪名	特徴(典型例等)	法定刑	根拠条文 <sup>(2)</sup>
安全運転義務違反罪	脇見運転等	3月以下の懲役又は5万円以下の罰金	70条, 119条第9号
過労運転罪	居眠り運転等	3年以下の懲役又は50万円以下の罰金	66条, 117条の2の2第7号
速度違反罪	スピード違反	6月以下の懲役又は10万円以下の罰金	22条, 118条1号
酒気帯び運転罪	ほろ酔い程度	3年以下の懲役又は50万円以下の罰金	65条1項, 117条の2の2, 3号
酒類の提供罪	酒気帯び運転をするおそれのある者への酒類の提供	2年以下の懲役又は30万円以下の罰金	65条3項, 117条の3の2, 2号
酒酔い運転罪	千鳥足程度	5年以下の懲役又は100万円以下の罰金	65条1項, 117条の2, 1号
酒類の提供罪	酒酔い運転をするおそれのある者への酒類の提供	3年以下の懲役又は50万円以下の罰金	65条3項, 117条の2の2, 5号
報告義務違反罪	事故を警察に通報しない	3月以下の懲役又は5万円以下の罰金	72条1項後段, 119条第10号
救護義務違反罪	負傷者を救護しない	10年以下の懲役又は100万円以下の罰金	72条1項前段, 117条

(1) 2012年11月成立, 2013年5月20日施行。

(2) 条数は道路交通法のそれ。

### (3)自動車運転死傷行為処罰法

同法の下で、その違反に刑罰が予定されている違反の主たるものは、表2の通りである。

表2 自動車運転死傷行為処罰法の下でその違反に処罰が予定されている違反の主たるもの

犯罪名	特徴(典型例等)	法定刑	無免許加重後の刑	根拠条文 <sup>(3)</sup>
危険運転致傷罪	正常運転困難, 致傷	15年以下の懲役	6月以上20年以下の懲役	2条
危険運転致死罪	正常運転困難, 致死	1年以上20年以下の懲役	左に同じ(加重なし)	2条
(準)危険運転致傷罪	正常運転支障生じるおそれ, 致傷	12年以下の懲役	15年以下の懲役	3条
(準)危険運転致死罪	正常運転支障生じるおそれ, 致死	15年以下の懲役	6月以上20年以下の懲役	3条
過失運転致死傷アルコール等影響発覚免脱罪	過失運転+致死傷+追いのみ等	12年以下の懲役	15年以下の懲役	4条
過失運転致死傷罪	過失運転+致死傷	7年以下の懲役若しくは禁固, 又は100万円以下の罰金	10年以下の懲役	5条
無免許運転による刑の加重	無免許運転	上記各罪の法定刑を, 右欄のように加重	加重された結果	6条

#### 10.3.3 具体的な法令の適用

10.3.2で上述した種々の罰則は、次のようにして適用される。

例えば、Aは、自家用車を運転して居酒屋に行き、飲酒した後に、当該自動車に乗って帰宅しようとした。Aは、同車に乗り込む際には、ほろ酔い状態であり、運転席に座って発進させたことをAは覚えていた（すなわち、正常運転に支障が生じるおそれはあったが、正常運転が困難な状態ではなかった）。しかし、その後、走行中に酔いが回って意識を喪失した（すなわち、正常運転が困難な状態に至った）ため、適切な運転操作が不能となり、同車を歩行者に衝突させて、同人を死亡させた。Aは、このときに意識が戻ったが、怖くなり、警察に通報することなく、所持していたペットボトルの水を大量に飲んでいたので、臨場した警察官に逮捕された。その結果、Aの自動車運転免許が失効していたことも判明した。

この場合、Aには、酒気帯び運転罪、無免許運転罪、報告義務並びに救護義務違反罪（以上、道交法上の罪）に加えて、（準）危険運転致死傷罪（自動車運

(3) 条数は自動車運転死傷行為処罰法のそれ。



転過失致死傷罪3条。これについては、同法6条による無免許加重がなされる)が成立し、水を飲むことで正確な血中アルコール濃度の確認を阻害した点については、過失運転致死傷アルコール等影響発覚免脱罪(同法4条)が成立することになる。

## 10.4 交通安全の新技术と法政策

本節では、道路交通に参加する人々が利便性増進のため種々の新技术を導入する場合に、これを交通安全に関するルールの体系にどう取り込むか、その法政策的判断のあり方について考える。いくつかの事例を挙げ検討してみよう。

まず、人力により移動する人に対しその人力を補充するタイプを考える。

例えば、電動車いすは、単独では歩行が困難な人が、「歩行者として」すなわち、自動車とは分離され、他の普通の歩行者とは混在して道路を通行できるようにするための装置である。モーターで駆動する車いすと生身の人間が同一空間に混在するため、安全の確保が課題である。これについて現行のルールの体系は、速度や形状について一定の規格を定め、これを満たすものに歩行者との混在を許容するという形でこの課題に込えている(資料1、次頁)。

また、電動車いすを操作する者についても、上記の規格を満たす装置の操作であれば、その能力や適性について自動車におけるような事前チェックは不要であるとしている<sup>(4)</sup>。

このような法政策上の判断の帰結を、現行法は、電動車いすを法律の適用上「歩行者とする」という規定により表現している<sup>(5)</sup>。現行の交通安全に関するルールの体系上、歩行者・自転車・自動車といった交通参加者の種別ごとに道路の利用方法を区別する仕組みと、自動車等の移動用機械の操作をする人についてその能力や適性について事前チェックをする仕組みが重要な構成要素である。そのいずれの局面においても、電動車いすの利用者には歩行者と同様の利便性が実現されたことになる。

---

(4) 法律の定義上、運転免許が必要な自動車や原動機付自転車には該当しないこととされている(道路交通法第2条第1項第9号及び第10号)。

(5) 道路交通法第2条第3項

## ○ 道路交通法第2条第1項第11号の3（身体障害者用車いすの定義）

身体の障害により歩行が困難な者の移動の用に供するための車いす（原動機を用いるものにあつては、内閣府令で定める基準に該当するものに限る。）をいう。

## ○ 道路交通法施行規則第1条の4第1項（原動機を用いる身体障害者用車いすの基準）

法第2条第1項第11号の3の内閣府令で定める基準は、次に掲げるとおりとする。

## 1 車体の大きさは、次に掲げる長さ、幅及び高さを超えないこと。

イ 長さ 120センチメートル

ロ 幅 70センチメートル

ハ 高さ 109センチメートル

## 2 車体の構造は、次に掲げるものであること。

イ 原動機として、電動機を用いること。

ロ 6キロメートル毎時を超える速度を出すことができないこと。

ハ 歩行者に危害を及ぼすおそれがある鋭利な突出部がないこと。

ニ 自動車又は原動機付自転車と外観を通じて明確に識別することができること。

## 資料1 いわゆる「電動車いす」の定義

電動アシスト自転車も自転車を動かす人力を補助するものであり、電動車いすと同様の思考過程を経て、一定の規格を満たすものを自転車として扱うこととしている（資料2）。これらの延長線上には、歩行支援型のロボット技術を活用したパーソナル・モビリティと呼ばれる歩行支援デバイスの実用化が、具体的な課題として登場するであろう。

次に、自動車等の運転者に対し、運転に必要な知覚能力や情報処理能力、判断力、装置を操作する技能等を補充するタイプを考える。

このような新技術により、運転者の利便性は大きく向上し、さらに、運転者のヒューマン・エラーを克服して事故のリスクを減らすことは社会的にも有意義である。これらの新技術は、既に数多くのもが自動車の機能として商品化され、また、ITS（高度道路交通システム）の取り組みの中で安全運転支援システムが実用化されつつある。それでは、これらの新技術は、交通安全に関するルールの体系にどのように取り込むべきか。

いささか古い例であるが、いわゆるAT車については、AT車に限って運転することができるという条件付きの運転免許が付与される。また、四肢に障害があるため通常の形態の自動車が運転できない人でも、その人が運転操作を的確にできるような補助装置を備えた自動車があれば、これに限り運転できるという条件付

○ 道路交通法第2条第1項第11号の2（自転車の定義）

ペダル又はハンド・クランクを用い、かつ、人の力により運転する二輪以上の車（レールにより運転する車を除く。）であって、身体障害者用車いす、歩行補助車及び小児用の車以外のもの（人の力を補うため原動機を用いるものであって、内閣府令で定める基準に該当するものを含む。）をいう。

○ 道路交通法施行規則第1条の3（人の力を補うため原動機を用いる自転車の基準）

法第2条第1項第11号の2の内閣府令で定める基準は、次に掲げるとおりとする。

1 人の力を補うために用いる原動機が次のいずれにも該当するものであること。

イ 電動機であること。

ロ 24キロメートル毎時未満の速度で自転車を走行させることとなる場合において、人の力に対する原動機を用いて人の力を補う力の比率が、(1)又は(2)に掲げる速度の区分に応じそれぞれ(1)又は(2)に定める数値以下であること。

(1) 10キロメートル毎時未満の速度 2

(2) 10キロメートル毎時以上24キロメートル毎時未満の速度 走行速度をキロメートル毎時で表した数値から10を減じて得た数値を7で除したものを2から減じた数値

ハ 24キロメートル毎時以上の速度で自転車を走行させることとなる場合において、原動機を用いて人の力を補う力が加わらないこと。

ニ イからハまでのいずれにも該当する原動機についてイからハまでのいずれかに該当しないものに改造することが容易でない構造であること。

2 原動機を用いて人の力を補う機能が円滑に働き、かつ、当該機能が働くことにより安全な運転の確保に支障が生じるおそれがないこと。

資料2 いわゆる「電動アシスト自転車」の定義

の運転免許が与えられる。これらの場合、技術的手段によって運転に必要な能力の補助を受ける人は、適法に運転できる自動車が一定範囲に限定されているものの、自動車により道路を利用する自由（どこをどのように走るか等）の面でも、道路交通の場に参加することに伴う責任（安全運転の義務等）の面でも、一般の運転者と区別はない。

このように、現行の交通安全に関するルールのは、運転者に責任を集中させており、運転者はその運転操作を誤ると刑事上または行政上の制裁を受ける。運転免許制度は、このような責任を果たすことを期待できない者を排除するための仕組みである。これは、現在実用化されている自動車が、運転者の操作により稼働するよう設計されているからであるが、同時に、道路交通における移動の自由由来するものでもある。いつ、どこからどこへ、どのように移動するかは、人の自由

であり、その手段としての自動車の運転も同様である。その反面、運転によって生じる負の結果についても、自由の享受主体が責任を持つ。さらに、道路交通の場では、多数の相互に未知の主体が危険を及ぼしあい得る関係にあり、全ての自動車運転者が均質な自由と責任の担い手であることは、道路交通の状況について予見可能性を与え、道路交通という社会機能の信頼性を高めることになる。

従って、運転者の移動の自由を前提とする限り、新技術の導入により運転者の負担が軽減されても直ちにその責任範囲を限定するわけにはいかない。いわゆる自動運転システムについても、運転者の移動の自由が認められる限り、この延長線上で議論することが法制度としては自然である。また、この枠組み自体はいわば価値中立的なものであり、これを前提に、多様な価値の調和的な実現を目指すべきであろう。

## 10.5 リスク管理の法政策

### 10.5.1 はじめに——誰も危ないとは思わなかった

交通安全を確保するためには、さまざまな危険要因を除去・制御しなければならない。そして、危険という場合に、法学・政策学の諸分野では、1980年代以降の社会システム論の動向を受け止めて、従来型の危険とは性質を異にする現代型の「リスク」にどのように対応すべきか、模索を続けている。

そこでは、経験則から想定でき、実験等による試行錯誤、経験知の蓄積によって予測と対応が可能な従来型の危険と、経験知を積みいとまもなく、結果の予測が困難で、不確実性が高い、リスク（遺伝子技術、原子力技術におけるもの等）が対比される。危険からリスクへという単線的な把握は問題も含んでいるが、1921年に起きた1つの事故は、両者の関係についての考察を促す。

ドイツBASF社のアンモニア製造工場では、1913年以来、空中窒素固定化の手法（ハーバー・ボッシュ法）で、アンモニア、そして窒素肥料を製造していた。肥料は野積みになれ、吸湿の結果固くなった部分は、ダイナマイトで崩してから出荷されていた。

1921年9月21日、この作業の実施中に肥料が大爆発を起こし、509人が死亡、160人が行方不明、1900人以上が負傷した。世に言う「オッパウ窒素工場の大爆発」（Explosion des Oppauer Stickstoffwerkes）である。

ダイナマイトによる作業は、それまで約3万回にわたり問題なく行われており、野積みという保管方法にも疑問は持たれていなかった。しかも、実験室での試料による実験では、窒素肥料はそのようには爆発しない。会社、従業員、周辺住民、専門家、誰もが事故を予測していなかったのである<sup>15), 16)</sup>。

### 10.5.2 危険・リスクへの行政による対応—古典的な手法

(予測がさほど難しくない) 危険に対応するために、近代行政法は次のような規制の考え方と仕組みを採用してきた。

そこではまず、個人の自由が起点になる。他者の権利・利益を侵害しない限度で個人は自由に活動できる。活動に起因する害悪を防止する目的で、国家は介入する。介入の限界は法律で明確に定められ、行政の裁量判断の余地は少ないほど良い。

そして立法者は、規制の必要性の強弱によって法的仕組みを振り分ける。例えば、規制対象の活動にさほどの危険性はなく、活動に関する情報のみを把握しておけば良いのであれば、届出制という仕組みを採用する。逆に活動を許容して良いかどうか、行政による専門判断が必要である場合には、抽象的な免許基準を規定する法律のもとで、行政が審査を行い、免許(許可)を付与するという免許(許可)制を用いる。そこでは、活動の継続中にも行政が主体となった監視・監督を行い、危険・害悪が顕在化した場合には、業務に関する勧告や命令を行い、改善の余地がなければ免許を取消す。

このような仕組みの基本構造とそれを支える考え方は、行政が規制する事業について、当該事業が公衆に対して持つ危険性や規制の必要性を、立法者と行政が集権的に認識して専門判断できるという時代の産物でもある。そこでは規制対象に関する情報の把握、その収集の方法についても、困難は想定されていない。

そして規制制度のこのような構造は、行政各分野を通じて今日でも維持されており(道路交通法における運転免許制度を想起されたい)、規制改革・規制緩和の試みも、極端な規制全廃論・アウトソーシング論を除けば、この中で行われている。

### 10.5.3 リスクへの対応—新たな組織と手法の必要性

しかし、遺伝子組み換え、原子力といった現代の技術が持つリスクに対しては、

従来型の規制制度の限界が顕在化する。

情報の偏在、行政側の人的・物的リソースの限界といった実務上の観点に加え、種々の不確実性に対して、リスク管理のシステムをどのように設計・運用するのか、という「法的な」観点も極めて重要である。そして、適切なリスク管理のためには、管理とは分離したリスク評価が必要であることが、さまざまな分野で、痛切な経験も踏まえて確認され、リスク評価の組織と手法のあり方が議論されてきた<sup>17), 18)</sup>。

以下、リスク評価の組織と手法という視点で、事故調査に関する運輸安全委員会の仕組みと、調査情報の利用の問題を取り上げる。交通安全にかかわる領域には、従来型の危険として捉えることのできる問題もあるものの、自動運転装置やリアモーターカーによる大規模・長距離交通システム等—交通を取り巻く「環境」の問題を含め—新たなリスク評価が求められる新領域もある。なおかつ、従来型の交通危険に対しても、従来の組織と手法でなお対応可能かどうかとも要検証事項である。

### (1) 運輸安全委員会—原因究明と再発防止

交通にかかわる事故が起こった場合に、法は、事故の原因者に制裁を科し（刑事責任につき、第3節を参照）、被害者に損害賠償請求権を認めることで（民事責任と保険につき第1節・第2節を参照）、間接的に事故の再発防止も図っているが、他方で、直接に再発防止に向けた仕組みも次第に重みを増している。すなわち、制裁や責任追及とは別途独立に、事故原因を究明し、再発防止策を提言する組織と手法である。

日本においては、航空機事故の原因調査につき、1971年の雫石全日空機・自衛隊機衝突墜落事故、東亜国内航空機の函館墜落事故を受けて、1974年に常設の航空事故調査委員会が運輸省の附属機関として設置された。

そして、1991年の信楽列車事故、2000年の地下鉄日比谷線事故、それぞれにおける被害者遺族の運動もあって、2001年同委員会は鉄道事故も調査対象とする航空・鉄道事故調査委員会に改組された。続いて、2008年、国際海事機関（IMO）が、海上事故の原因究明と懲戒機能を分離する規範（code）を海上における人命の安全のための条約（SOLAS条約）に追加する決議を行ったことで、海難審判庁（現海難審判所）から原因究明についての権限を移行する必要性が生じ、航空／鉄道／船舶事故の原因究明等を所管する運輸安全委員会が設けられることになった。

従来の事故調査委員会が、国土交通省の附属機関（国家行政組織法8条、いわゆる「審議会」）であったのに対して、運輸安全委員会は、同省の外局たる委員会であり（同法3条）、事故原因関係者への直接の勧告権（同委員会設置法5条、27条）、独自の規則制定権（同法16条）、事務局職員の人事権（国家公務員法55条）等の新たな権限を付与され、省からの独立性が強化された<sup>19)</sup>。

## (2) 事故調査と刑事制裁

再発防止に向けての、現場や物件の調査、事故原因関係者のヒアリング→事故等調査報告書の作成→勧告／建議が運輸安全委員会（以下、委員会と略記）の主な活動プロセスであるが、事故について並行して警察／検察による刑事手続きが進行することも多い。両者の適切な役割分担が必要不可欠になる。例えば、委員会における調査資料が刑事手続きで利用されると、原因関係者の萎縮を招き、必要な情報が得られないことにつながる。

委員会設置前に、この点が問題になった事案が、名古屋地判平成16年7月30日判例時報1897号144頁（業務上過失致死傷被告事件）である。

事案の概略は以下の通りである。平成9年、日本航空のMD-11型機<sup>(6)</sup>が志摩半島上空で着陸態勢に入った段階で、予定していた降下スピードを超過したところ、自動制御が働いたことが1つの要因で何度も上下に機首が揺れた。当該機首の揺れにより、客室乗務員一人が亡くなり乗客乗員にも重傷者が出て、パイロットは業務上過失致死傷罪で起訴された。一審、二審では、それが自動制御システムの問題なのか、パイロットの操作ミスによるのかが争点となった。検察側は、航空事故調査委員会が作成し公表した航空事故調査報告書を立証のために用いたが、これに対して弁護側は、報告書の刑事訴訟における利用が、シカゴ条約（国際民間航空条約）および条約付属書所定の国際標準に違反するとの主張を行った。

判決は、シカゴ条約第13付属書5.12条の内容（「事故又はインシデントがいかなる場所で発生しても、国の適切な司法当局が、記録の開示が当該調査又は将来の調査に及ぼす国内的及び国際的悪影響よりも重要であると決定した場合でなければ、調査実施国は、次の記録を事故又は重大インシデント調査以外の目的

---

(6) 判決によれば、同機は、燃費を良くするために燃料タンクを後部に移したことから、重心が後部に移動し、なおかつ水平尾翼も小さく設計しているため縦方向の安定性が弱いので、それらをコンピュータで制御する縦システムが採用されていた。

に利用してはならない」として、調査当局が調査の過程で入手した全ての口述等を列挙する<sup>(7)</sup>）について、「付属書は、条約自体ではなく、また、国際民間航空条約加盟国の合意により採択されるものでも、直接に同条約加盟国を拘束するものでもないが、同条約が、統一された手続等の実現に向けて、付属書により標準等を採択し、相違通告制度によって、付属書の定める標準に従わない別個の方式を採用する国は、その旨を明らかにすべきことを義務づけていることからすると、相違通告をしない国<sup>(8)</sup>は、採択された付属書の定める標準に従うことを表明したものと解するのが相当である。すると、刑事手続においても、裁判所は、証拠調べをするに当たり、第13付属書5.12条の制限を考慮する必要がある」とした。

しかし、判決は同条の解釈について「その文言上、同条に掲げられた記録の開示を制限する規定であると解される。また、航空事故調査委員会による航空事故調査の目的が事故の再発防止にあるとはいえ、航空事故に関する刑事手続において、すでに一般に流布している記録を利用する場合にも、当該調査又は将来の調査に及ぼす国内的及び国際的悪影響を考慮しなければならないとするのは、刑事裁判の審理に過大な制限を課すものである。したがって、同条は、その文言どおり、記録の開示の制限を定めたものであると解するのが相当である」として、本件では事故調査報告書が既に公表されているので同条の制限の対象にはならないと認定し、事故調査報告書の証拠能力を認めることができるとの前提に立って判断している。具体的には、調査報告書を刑事訴訟法321条4項の定める鑑定書に準ずるものとして証拠として採用した上で、機長には過失がなかったとして無罪とした<sup>(9)</sup>。

現代における事故調査が、刑事制裁との分離のみならず、国際的なルールとの整合性をも求められていることを示すべく、いささか長々と判決を紹介した。そしてまた、判決から、未公表・未公開の調査報告については、よりクリティカルな状況が生じ得ることも読み取ることができる。

---

(7) 同条は注で「事故又は重大インシデント調査の間に面接した者から自発的に提供されたものを含む上記の記録に含まれる情報は、その後の懲戒、民事、行政及び刑事上の処分不適切に利用される可能性がある。もしこのような情報が流布されると、それは将来、調査官に対し包み隠さず明らかにされるということなくなるかもしれない。このような情報を入手できなくなると、調査の過程に支障を来し、航空の安全に著しく影響を及ぼすことになる」と附記する。

(8) 本件当時、日本は同条について相違通告をしていなかった。

(9) なお、控訴審（名古屋高判平成19年1月9日判例タイムズ1235号136号、無罪が確定）は、5.12条の国内刑事裁判における位置付けという論点には触れていない。



#### 10.5.4 むすびー誰もが安全に交通できる社会へ

交通に関する危険・リスクはさまざまに登場し—本章でも、老朽化したトンネル、規制緩和による長時間運転、それぞれの問題に言及したが、危険（脱法）ドラッグによる無謀運転が現在耳目を集めているところでもある—安全確保への取り組みもまた、たゆまず進められている。

より安全な交通社会に向けた、法制度設計とその運用のために、リスク論に関しても、法学・政策学と他の専門分野との間で丁寧な対話を進めることが希求される。

#### 参考文献

- 1) Krüger, Herbert. 1969. *Marktwirtschaftliche Ordnung und öffentliche Vorhaltung der Verkehrswege*. Darmstadt: Hestra Verlag.
- 2) 関根謙一他編『講座警察法第3巻』「第10章道路交通の管理」立花書房, pp. 148-525, 2014年
- 3) 「特集／長時間運転と疲労」『IATSS Review』Vol. 38, No. 1, 2013年
- 4) 「特集／道路法制の新展開」『IATSS Review』Vol. 35, No. 2, 2010年
- 5) 斎藤謙「地方分権改革と道路交通行政」『IATSS Review』Vol. 35, No. 3, pp. 233-238, 2011年
- 6) 城山英明「テクノロジーアセスメントの展望と課題」『ジュリスト』No. 1409, pp. 2-6, 2010年
- 7) 大島啓太郎「運輸安全に係る新たなスキームの実現—運輸安全マネジメント評価の実施に向けて—」『運輸政策研究』Vol. 9, No. 2, pp. 62-65, 2006年
- 8) 身崎成紀, 城山英明, 廣瀬久和「社会安全確保のための損害保険の予防的機能」『社会技術研究論文集』Vol. 1, pp. 198-207, 2003年
- 9) 城山英明「安全確保のための法システム—責任追及と学習, 第三者機関の役割, 国際的調和化—」『思想』Vol. 963, pp. 140-163, 2004年
- 10) 今井猛嘉「飲酒運転対策立法の意義と課題」『ジュリスト』Vol. 1342, pp. 128-134, 2007年
- 11) 今井猛嘉「飲酒運転対策としての罰則の整備」『ジュリスト』Vol. 1330, pp. 24-31, 2007年
- 12) 今井猛嘉「交通事犯とその刑事法的規制—近時の状況を踏まえて」『IATSS Review』Vol. 30, No. 4, pp. 465-469, 2005年
- 13) 今井猛嘉「危険運転致死傷罪を巡る問題状況」『交通法研究』Vol. 42, pp. 129-175, 2014年
- 14) 今井猛嘉「交通事犯の法規制を巡る現代的課題」『犯罪と非行』No. 157, pp. 88-103, 2008年
- 15) 吉田忠雄編『化学薬品の安全』大成出版社, pp. 4-5, 1982年
- 16) 吉田忠雄編『反応性化学物質と火工品の安全』大成出版社, pp. 31-32, 1988年
- 17) 長谷部恭男編『法律からみたリスク[リスク学入門3]』岩波書店, 2007年
- 18) 城山英明, 西川洋一編『法の再構築(III)科学技術の発展と法』東京大学出版会, 2007年
- 19) 宇賀克也「運輸安全委員会の現状と課題」『ジュリスト』No. 1399, pp. 10-20, 2010年

#### 推奨文献

- 1) 野口貴公他編『安全・安心の行政法学』「第5章乗物の安全・安心」ぎょうせい, 2009年
- 2) 関根謙一他編『講座警察法第3巻』「第10章道路交通の管理」立花書房, 2014年

- 3) Beck, Ulrich. 1986. *Risikogesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag. [東廉・伊藤美登里訳, ウルリヒ・ベック『危険社会』法政大学出版局, 1998年]
- 4) Calabresi, Guido. 1985. *Ideals, Beliefs, Attitudes, and the Law*. New York: Syracuse University Press. [松浦好治・松浦以津子訳, グイド・カラブレージ『多元的社会の理想と法』木鐸社, 1989年]
- 5) 長谷部恭男編『法律からみたリスク[リスク学入門3]』岩波書店, 2007年
- 6) 城山英明, 西川洋一編『法の再構築[Ⅲ]科学技術の発展と法』東京大学出版会, 2007年

#### 参照すべき実践編プロジェクト

視覚障害者誘導用ブロック（点字ブロック）の設置ガイドラインの作成 196ページ

知的障害者のモビリティ確保のための都市公共交通の課題 200ページ

地域社会が保障すべき生活交通のサービス水準に関する研究 204ページ

交通安全と交通取締りに関する研究 208ページ

危険運転致死傷罪の学際的研究 212ページ

地元組織と行政との協働による交通まちづくりの円滑な推進 216ページ