

わが国における飲酒運転取締り・罰則の考え方と推移

保良光彦*

飲酒運転は、交通事故の危険性が高いから禁止されるのであるが、日本社会の飲酒文化型にあっては、その危険性はより高くなる。しかも、飲酒運転は、居住者の日常生活の場としての社会機能を強く有する我国の道路環境特性のゆえに、地域住民にとって、より高い心理的危険感をひきおこす。なお、飲酒運転の罪悪意識の定着化と撲滅には、地域・企業・家族ぐるみの努力と、それらを推進するリーダーやボランティアの力を必要不可欠とする。

The Concepts and History of the Control of Drunken Driving in Japan and Related Penal Regulations

Mitsuhiko YASURA*

Drunken driving is prohibited because of the great danger of traffic accidents. In such a society as Japan where people love drinking, the danger is even greater. Moreover, because of the particular features of roads in Japan, which play a role in society as part of indispensable places for people's daily lives, drunken driving tends to cause a strong mental pressure on the inhabitants of the country. In order to create a sense of guilt in drunken drivers and in order to eliminate this bad habit, it is necessary to call upon the efforts of local people, society in general, and companies, as well as to seek the cooperation of leaders and volunteers who promote the movement.

1. 飲酒運転に対する規制強化の背景

- 一盃は 人 酒をのみ
- 二盃は 酒 酒をのみ
- 三盃は 酒 人をのむ
- 酒のためにやった愚行は
- 酒の酔いがさめるとともに 身をさいなむ
- 酒のせいにするのは 酒がかわいそうだ

酒にまつわる言葉は、昔から数多く伝えられている。それだけ、人間にとって酒は切りはなせないものなのであろう。——それどころか、“猿酒”というものもあるらしいから、高等動物になるほど、酒を愛好するものようである。アフリカに、マルーガという樹の実がある。その実を猿のみならず、象やキリンその他多くの哺乳動物が好んで食べ、その実に含まれるアルコール成分によって、立って歩けない

ほどにフラフラに酔っている光景がテレビで放映された。脳を発達させた動物は、本能的に“酔い”を要求するものかも知れない。

しかしながら、酔えば正常な判断力と行動力を失っていくのだから、間違いのない正確な外界環境認知力と判断力と行動力を必要とする場面において、酔いを禁止する社会規範が強くなるのは、当然の帰結となる。まかり間違えば人の命を奪うこととなるのが、車の運転である。現に、数多くの人命の殺傷をもたらしている。それだけに、『飲酒運転』についての法的規制が強くなっていくのは、クルマが文明の利器として社会的有用性を増していけばいくほど、避け難いものとならざるを得ないであろう。

自動車の普及が進まない段階では、それによる交通事故による被害の総量も少ない。そのために、事故防止のための法的規制も、そう強くはならない。特に、自動車の普及の初期段階においては、自動車を運転するのは、職業運転手と金持ちエリート階層と軍や役所関係に限られる。これら、いわば特権階級みたいな、限られた社会的強者が使用する自動車は、そ

* 警察大学校副校長
Vice President, National Police Academy
原稿受理 昭和62年6月2日

の数が少なく、被害も少ない。そのこともあって、それらへの法的規制は、そう強くはならない。

そもそも、クルマが少なければ、道路交通の場の安全の確保とか円滑性の確保とかへの社会ニーズも少ない。だが、自動車の普及が進み、自動車の所有と運転が国民一般大衆の間にまで広がりを示す段階になれば、もはやクルマ利用をエリート階層のシンボルと見ることもなくなる。しかも、交通機関としての自動車は、その起終点を日常生活の場におく。通行地の多くは、居住生活圏の中にある。そのため、その利用上のルールは、自動車利用者側の立場だけで考えることはできなくなる。居住生活環境との調和、そして歩行者・自転車利用者等との調和ある共存が求められざるを得ないのである。クルマの利用者が、自動車をステータス・シンボルとして意識したとしても、又、エリートの特権を持ち出そうとしても、自動車の所有と運転が広く国民階層に広がるにつれて、それら特権意識の存在は許されなくなるのである。

“飲酒運転の禁止に関して、どのような法的規制をとるか”、そして“飲酒運転禁止の法規制の強行性、すなわち、飲酒運転禁止の規定に違反する者に対して、どのような厳しきで取締活動を向けるか”について、諸外国間との比較や時代の流れをみる場合、この自動車の所有と利用者の階層の広がり度とエリート意識度の差を見逃すことはできない。

道路交通の場の安全と秩序づくりのためのルールの設定にあたっては、そして、これらルール違反に対する取締りの強化にあたっては、“規制を受け、取締りを受けることとなるクルマ利用者側の利益・関心・価値意識・常識的発想を無視できないのである。現実問題として、道路交通の場における法律による規制と取締りは、これらドライバー層のホンネの部分での考え方に基づく感情的反発と悪戦苦闘することとならざるを得ない。

そして又、これら飲酒という行為は、高度に脳を発達させた人間の本性と深くかかわっているだけではない。社会的行動として、仲間集団・帰属集団との関係もかかわってくる。そこには、その民族・その社会の“飲酒文化”が深くかかわっている。それだけに、飲酒運転についての規制の強化と取締りの強化には、ドライバー側の意識のあり方とともに、その民族の飲酒文化のあり方が深くかかわり、かつ、飲酒に経済的利益を依存している人々の社会的力の強弱も関係してくることとなる。フランスにおいて、

これまで、飲酒運転禁止の強化法案が出される度に大きな反対勢力として登場したのが、ワインのブドウ栽培で生活している農民の力であったのは、広く知られている。

そして、たとえ飲酒運転禁止規定ができて、“その規定の強行性と実効性を担保するための取締りは、事実上、行なわれない”という現象すら生じ得るのである。「飲酒運転をやめるかどうかは、交通事故をひきおこす危険性を意識しての抑制力の強さによるのではない。取締りを受ける可能性があるかどうか、その取締りを受けた者への社会的非難が高いかどうかによる」とさえ言われる。事実、警察が取締らず、そして飲酒運転者への社会的非難が高くなければ、その地は、飲酒運転に平気な社会となる。こういう現象は、世界各国に、その例が数多く見られる。法律上のタテ前と、現実の取締りとは、大きく違う例が少なくないのである。

日本では、現在では、飲酒運転の禁止と取締りの強化については、社会全体がそれを無条件に受けとめる意識とモラルが育ってきていると言えよう。だが、この日本でも、決して昔からそうだった訳ではない。すなわち、この日本の地でも、飲酒運転取締りの強化に対して、観光地・歓楽街・社交業の利益を代弁しての警察への抗議・陳情・申し入れが、正規の文書の形をとって堂々となされてきたのである。そのような正規の文章の形をとらないまでも、非公式の場での、口頭による飲酒運転取締りの中止又は緩和の要望、そして取締り予告や事前通知の要望が数多く出されたのは、そう遠い昔のことではない。飲酒は、冠婚葬祭その他、もろもろの伝統的諸行事や儀礼文化と結びついているために、これらが関係しての飲酒運転に対する取締りを“常識の足りない取締り”“日本の良き伝統文化に無理解な取締り”として非難する声は、日本各地のいたるところで聞かれたのである。

我国の飲酒運転取締りも、このようなクルマ利用者側の意識や歓楽街・観光地・接客業の受け入れ度の変化を背景にしつつ、そして飲酒を伴う伝統的諸行事や習俗のあり方を含む“飲酒文化”の変化を促しつつ、今日に至っている。

ところで、日本は他国に比し、「飲酒運転の規制と取締りが厳しい国である。」との声を聞く。

確かに、そうであろう。

それは、日本の警察官が生真面目であり、野暮で

あり、飲酒運転に寛容でないからだ、という人もいる。そういう面がないとは言いきれない。だが、日本の警察をそういう風に行っているものは何か、という点についての社会的背景を知っておく必要もある。

日本での飲酒運転禁止の規制と取締りが厳しくなったのには、まず第一に、飲酒運転事故の多発があげられるの言うまでもない。

先ほども述べたように、自動車の台数も少なくして事故も少ない時代には、事故防止への関心も低く、それだけ事故防止への規制と取締り強化を促す世論も低かった。運転する人が限られた階層であり、特権階級の人々が主であった時代にあつては、規制力も取締り力も、そう厳しいことが要求された訳ではなかった。だが、そのクルマの普及が進み、交通事故の被害が多くなるにつれ、酒酔い運転への規制と取締りも、それに応じて強くなってきたのである。

そして、ここでふれておかなければならないことがある。それは、日本では、交通事故の実数以上に、道路の沿道に広がる地域住民、特に幼児・子供・年寄り・家庭の主婦等の如く一日のほとんどを地域居住区で過ごして、この道路を日常生活の場としている人々の交通事故への脅威感・恐怖感・被害感が著しく高いという点である。

このため、地域社会において、これら交通事故の被害者となりやすい人々の立場と感情を代弁する形で女性パワー・母親パワー・地域住民パワーが強くなった地域と時代にあつては、クルマ利用のあり方への規制と取締りの強化を促す社会的圧力が極めて強くなるとの側面をもっている。

“弱者へのいたわり”という心情の優位な日本の社会文化のもとでは、これらスピードへの適応能力の低い人々からの、自己防衛能力の低い人々からの被害感情は増幅されて、これら被害感情の強さに裏打ちされての社会的圧力が強くなるという面がある。このような、弱者びいきの感情論が優位になりがちな日本文化の特質も無視できない。

だが、それだけでは決してない。日本において、交通ルールと取締り強化への社会的圧力が強くなり、かつ、それら圧力が情緒的な面を強くもつには、『日本の国土のもとでの、日本の道路のもつ環境特性』が大きくかかわっている。

すなわち、日本の道路は、“そのすべてが人々の居住生活圏の中を貫通している”という一大特徴をもっている。広域交通・長距離交通のための幹線道路ですら、人々の日常生活の場としての居住区を貫通

しているのである。——そこには、スピードに適応できず、自己防衛力のまるでない幼児や年寄りを含む地域社会の人々が、日々の生活を送っているのである。しかも、自動車交通のスピードとは根本的に両立し得ないような形の横断交通・進路側方を横切る形の交通で存在しているのである。

日本の道路の最大特徴とも言えるのが、交差する道路の多さである。交差路間隔の長さである。対向交通及び横断交通の分離度の低さなのである。そして、この我国道路の特徴というのは、日本の道路はすべて、その沿道地域が居住生活区となっており、道路はそれら居住生活区の人々にとっての生活道路であることをも示しているのである。このように、我国では、長距離の通過交通ですら、都市部であると農山村地域であるとを問わず、それらが全て人々の日常生活圏の中を通るがゆえに、自動車交通への脅威感、事故の実数以上に大きなものとして沿道地域住民に受けとられるものとなっている。

交通事故も、外国のように、居住地とは関係のない原野や山地の道路で生ずるのなら、そう怖くはないであろう。土地の利用度も低く、居住家屋など見当らぬような農地が延々と広がっている中を通っている道路での交通事故なら、ドライバーの自業自得として冷やかに見ておくこともできよう。

だが、日本では、そうはいかない。交通事故の被害は、防衛能力の低い沿道居住者の人々に一方的に及ぶ、という可能性が高いのである。それゆえに、我国では、地域住民側からのクルマ利用者への風当たりが強くなるのである。

たとえ、その交通事故が単独事故の形をとるものであっても、又、クルマ利用者相互間での事故であっても、それら交通事故のすべては、沿道居住者にとっては、日常生活の場の危険となって映らざるを得ないという側面をもっている。たとえ、ドライバー側には危険のないスピードであっても、自己防衛力に欠けた幼児や年寄り・運動の機敏性に欠けた者にとっては、危険な存在と映らざるを得ないという側面をもっている。

このように、現実の交通事故の発生件数以上に心理的脅威感を与えている自動車交通の中で、それを運転しているのが酔っぱらっている人であれば、沿道地域の側にとっては、それは現実に事故をおこす危険性があるのかどうかを個別に判断すべき必要性とは関係なしに、無条件に道路交通の場から排除されるべき対象として映らざるを得ないのである。そ

れに、日本の飲酒文化は、“酔いを強要し、理性の殻をはずして酔う”のを当然視している。そういう酔いの姿を日常に見ている人々にとって、頭の中で考える飲酒運転のもつ危険のイメージは、極めて高くならざるを得ないのである。

日本では、飲酒運転と並んで、無免許運転、そしてスピード違反を交通三悪と呼んで、この三悪への取締り強化をせまる社会的圧力が高くなるのは、このような我国の道路環境の特性が大いに関係している。実際に、道路交通の場での交通規制や取締りを実施してきた者として、その感を深くする。この点は、もっと広く知られて良いように思う。「酔った人間が運転している」、「免許もとっていない、運転する資格すらない人間が運転している」ことを考えただけで、それを許している社会はケシカラヌと非難する声が、大きな世論の声となるのには、このような日本の道路環境特性が大きく影響しているのである。(スピード規制と取締りについても、同様である。日本の道路の交差路の多さとその間隔の短さ、対向交通・ヨコ交通の非分離、そして沿道が居住生活圏であることを無視して、我国での速度規制と取締りの合理性・妥当性は論じられない。)

我国においては、このように、ハンドルを握り、クルマを利用する者の側の意識や常識的考え・常識的判断と、日常生活の場の安全を要求する居住者の立場に立った時の考えとのギャップが極めて大きいのであるが、すくなくとも飲酒運転と無免許運転については、今や、無条件に悪として断罪する社会規範意識が育ってきていると言っても良いであろう。

そして、このような罪悪性意識の定着化には、「飲酒運転は国民の敵」といったようなキャッチフレーズを用いての地域ぐるみのキャンペーンや職域・地域の申し合わせ等がくり返しくり返し行なわれてきたことをつけ加えておかなければならない。

又、我国での飲酒運転禁止の規制と取締りの厳しさと、その社会的受入れ度に関与したものととして、先程も述べた我国の飲酒文化の特性を再度強調しておきたい。すなわち、日本の飲酒文化の特徴は、“皆で一緒に飲む”という形のものを中心となっている。かつ、宗教意識や共同体集団意識とも結びついて、“泥酔にいたるまで飲む”のを当然視するという特徴をもっている。

中国社会には、酒は飲んでも、乱はいけな、との規範意識がある。欧米社会にも、酒を飲んで崩れるのは恥である、の基本思想がある。だが、日本社

会では、昔から、酒は何のために飲む、酔うために飲む、のが常識なのである。そして、献盃、回し飲み、泥酔にいたるまでの酒の強要がある。「俺の出す盃を受けられないのか」、「俺の注ぐ酒は飲めないのか」と強要され、からまれるのである。

そのような“集飲”と称される集団がらみ・人間関係がらみの飲酒、さらには酔いにいたるまで強要する飲酒なるが故に、この飲酒と、クルマの運転とを切り離すには、『地域ぐるみ、企業ぐるみ、職場ぐるみ、家庭ぐるみ、仲間ぐるみでの飲酒運転追放』という形をとらない限り、実効があがらない。その人の属する集団内では、飲酒を強要するがゆえに、“警察の取締りが厳しいから、クルマを運転する時は酒を飲まない”との形を伴った強制力をより強く働かせる必要性も高くなる。冠婚葬祭、企業・地域・職域その他における各種記念行事や催し事・慰労会・懇親会等では、それらを計画し・主催し・世話する側が“飲酒と運転が結びつかないような努力”を尽さない限り、飲酒と運転が結び付く可能性が著しく高いために、これ又、参加者全員に呼びかけての飲酒運転抑止対策でないと実効があがらない。

このような努力を重ねて、我国では、我国での習俗や歴史的伝統文化を根底にしての“飲酒文化”に合わせた形での『地域ぐるみ、企業ぐるみ、職場ぐるみ、家庭ぐるみ、仲間ぐるみの飲酒運転追放のキャンペーン』をくり返しくり返し行ないつつ、飲酒運転の取締りに力をいれてきているのである。

これには、“一人の恥は、地域全体の恥・組織全体の恥・業界の恥・家の恥”という、日本社会の集団連帯責任に基づく恥意識の存在が、飲酒運転に対する抑止力強化と罪悪性意識の強化として大きく寄与している。そして、この面では、地域社会の中のさまざまな公式・非公式の組織や団体のリーダーや数多くのボランティアの献身的な努力、企業経営者層やリーダー層の人々の熱心な取り組みが長年月にわたって続けられてきたことをも記しておかなければならない。

社会の安全と秩序は、法の力のみでつくられているものではない。そこには、地縁・血縁・同業者縁・職縁・宗縁といった何かを共通にしての共同体集団による自律的秩序形成力・社会教育力・紛争解決力が大きく寄与し、歴史的伝統文化に根ざしての社会規範意識・倫理意識が大きく寄与している。道路交通の場の安全と秩序づくりでは、そして飲酒運転への抑止力・罪悪性意識の定着化においては、これら

がマイナスにも作用するが、プラス面を生かす形での諸努力が必要不可欠である点を、ここで強調しておきたい。

2. 飲酒運転に関する法制の沿革

我国の飲酒文化は、その特徴として、酔うことを強要し、酒に酔っての不法に寛大な面が強かったとは言え、酒に酔っての殺傷沙汰にまで寛容を示すのには、おのずから限度がある。

農山村共同体から離れての武家社会、町人社会、商人社会ともなれば、「飲酒にも作法がある」として、喧嘩口論、酒の強要、大酒飲み等を戒める教えが、いろいろな形で作られた。酒に酔っての殺傷沙汰にも、罰が加えられ、酔って荷車をひいて人を殺傷したら刑罰が課せられた。

明治政府になると、明治10年6月30日付の警視局通達においては、東京府下の馬車営業者に対し、「酔酩の者は、馭車たるを禁ず」との規定を設けて、飲酒を規制している。

大正8年、内務省から出された『自動車取締令』によると、自動車運転に必要な事項は地方長官が定めることとされ、これを受けて各都道府県で飲酒運転禁止の規定が設けられていた。たとえば、警視庁自動車取締令施行細則の第37条は、「(車掌・運転手は、就業中において)、酒気ヲ帯ビ又ハ喫煙スベカラザルコト」の規定を設けている。そして、昭和8年になると、全国斉一を期して『自動車取締令』の第62条において、「運転者ハ酒気ヲ帯ビテ自動車ヲ運転シ又ハ運転中喫煙スベカラズ」の規定が設けられた。昭和22年の道路交通取締法も、その第7条において、馬車又は軌道車の操縦者に無謀な操縦を禁じ、その無謀な操縦の中に「酒に酔いその他の正常な運転ができない虞があるにかかわらず、諸車又は軌道車を運転すること」をあげている。

そして、昭和35年、現在の道路交通法が制定されたが、この第65条に「何人も、酒気を帯びて車両等を運転してはならない」との規定がおかれた。しかし、この時の罰則は、酒気を帯びての運転そのものを罰する規定はおかれず、「アルコールの影響により正常な運転ができないおそれがある状態になったという、酒酔い運転」が処罰されることとされたのであった。すなわち、ドライバーが、政令に定める血液1ミリリットル中に、0.5ミリグラム又は呼気1リットルにつき0.25ミリグラムのアルコールを保有し、かつ、酔っている時のみ、罰則が適用された。酒

気を帯びて無免許運転その他の法に定める交通違反を犯した時は、処罰が加重されたが、酒気帯びそのものを処罰する規定はおかれなかったのである。

「飲酒運転はいけないうるが、酔ってない限り、それを罰するのは適当でない」という考えである。しかし、このような飲酒運転禁止規定のやり方にあっては、現実問題として、処罰の可能性のない禁止規定の実効性は、そう高くはならない。「酒を飲んでも、酔わない限り、かまわないはずだ」との考えで飲み始めるのが、ホンネに生きる人間にとっての通常な姿であるからだ。ひとたび飲み始めれば、「酔うために飲む」我国の飲酒文化のもとでは、そして集飲の形をとっての人間関係がらみの酒を強要する性格の強い飲酒文化のもとでは、酒酔い状態にならなくとも、安全運転に必要な環境認知力・判断力・操作力に正確性を欠く度合いが高まるのは、自然な結果でもある。

飲酒運転者のすべてに対し、24時間(飲酒運転は、夜だけではない。早朝、午前、午後、夕方のいつでも見られる)、すべての道路において取締りの手を及ぼすのは、現実問題として不可能である。たとえ飲酒運転の疑いであっても、飲酒検知器がなければ検挙できないし、「酒に酔い、正常な運転ができない状態にあるかどうか」の認定は簡単ではない。当然ながら、飲酒運転者は、取締りを受けての検査時には、緊張を高めて外形的には「酔った状態にある」との姿を示さない努力を尽くす。そのために、飲酒運転者の多くは、検挙されることなく、ひき続き運転を続けることとなる。だが、取締り時に「外形的には酔っていない」との形をとることができたとしても、飲酒運転の危険性そのものはなくなる。このようにして、飲酒運転そのものを罰するための直罰規定のない法制度のもとにあつて、飲酒運転事故は依然として続発した。

先に述べたように、我国では、幹線道路を含む全ての道路が居住生活圏を通っているために、交通事故の脅威感・被害感は実数以上に高くなるのであるが、現実にも飲酒運転による悲惨な事故が続発した。朝の登校時の学童の列に飛びこんで学童をなぎ倒し多くの死傷者を出した自動車事故で、その運転者が酒を飲んでいたりとか、双子の兄弟が飲酒運転者によって一瞬に失ったとか、お年寄りがひき殺されたとかの悲劇が続けば、社会に衝撃を与え、その悲劇をなくすための法的措置と取締り強化を求める世論が高まるのは、当然であった。そして又、ひき逃げ事

件の多くに、飲酒運転がある。交通事故の被害は、被害者のみならず、加害者、そして家族にまで及ぶが、一家の働き手を失った家族の嘆きの声も、それが飲酒運転によるものであれば、さらに倍加されるのである。

そのような世論と社会圧力を背景にして、昭和39年には飲酒運転の罰則がさらに強化されたのであるが、昭和45年になると、いわゆる直罰規定が新設されることとなった。すなわち、酔っていないくとも、先に示した基準以上のアルコールを身体に保有している“酒気帯び”運転に対する罰則が設けられることとなった。と同時に、飲酒運転となるおそれのある人に対する酒類提供の禁止規定、企業の安全運転管理者の酒帯び運転の下命・容認の禁止規定も設けられた。

昭和45年、運転免許行政処分点数の引き上げがあったが、昭和53年には、酒酔い運転の基礎点数が15点に引き上げられて、免許取消しの行政処分が誅されることともなった。

このように、飲酒運転に対する罰則及び免許行政処分は厳しくなり、これら法規制の強化は、飲酒運転への抑止力及び罪悪意識の強化に大いに寄与したが、いまだ飲酒運転への戦いが終わった訳ではない。今も続けられている。

ところで、我国の交通事故死者数は、昭和45年の16,765人をピークに減少に転じ、昭和54年の8,466人と半減近くとなったが、昭和55年以降は、どちらか

と言えば増加の傾向にある。当然ながら、これは自然にそうなったのではない。減らすべく努力した結果、減ったのである。減らす努力を緩めた結果、再び増加に転じているのである。論理的に考えれば、当然にそうなる。交通事故の社会現象をマクロでとらえれば、交通事故の総数は、社会全体の増加要因と抑止要因との相対的な力関係で定まるものだからである。

飲酒運転事故についても、この理は、より明確に妥当する。すなわち、飲酒運転に対する社会全体の規制力の強弱によって、飲酒運転事故の総数も増減する。日本における飲酒運転事故への抑止力としては、その法的規制と取締力の強化、そしてキャンペーンを背景にしての地域・企業ぐるみの取り組みが大いに働いているのは間違いない。

法制度としては、現在の姿でほぼ良いはずであるが、実務的には、アルコール濃度の測定器材の高度化、酒酔いの判定方法についての研究がひき続き望まれるとともに、飲酒運転追放キャンペーンの強化と合わせての“飲酒と運転とを切り離す”ためのドライバー教育の強化・飲酒に関する社会儀礼の是正を含む地域職域の飲酒運転追放運動の強化・飲酒運転の実態把握努力をふまえての取締力の効果的展開に、今後とも力をいれていく必要がある。

そこには、クルマ社会にふさわしい飲酒の社会文化とモラルの確立が欠かせないのは、言うまでもない。