「自動車行政と規制緩和」特集にあたって

森田　朗*

はじめに

現代の社会生活にとって、自動車はもはや欠くことができない存在である。それはわれわれの文明社会を成り立たせている重要な要素の一つといってよい。

自動車は、現代社会において不可欠の、ヒトとモノの大量の移動ないし運搬という行為を著しく容易にし、かつ快適なものにした。自動車がもたらす利便には計り知れないものがあるが、他面において、それは、交通事故や大気汚染等それまでになかった害悪を社会にもたらしたことも否定できない。

このように便利ではあるが、大きな危険性も秘めている自動車を、われわれの社会で可能な限り有効に利用していくためには、社会的にその利便性を最大限引き出す一方で、それがもっている危険性をできるだけ抑制することが必要である。要するに、社会における自動車の利用を適切に管理しておくことが必要なのであり、このような自動車の利用に対する社会的管理の必要性こそ、政府による規制が行われている理由である。

今日いわれている「規制緩和」とは、このような政府による規制が必要以上に行われ、それがむしろ自動車の社会における有効利用を妨げているのではないかという疑問から、規制のあり方を問い直し、国民の負担を軽減することによって、社会のより一層の活性化を図ろうとする主張にほかならない。

自動車行政

現在の日本では、許認可を中心とする規制を含め、自動車に関わる行政活動の範囲は広く、その種類も多い。

* 東京大学法学部教授
Professor, Faculty of Law,
University of Tokyo

まず第1に、自動車そのものの利便性も安全性もその性能や構造に依存していることから、自動車の性能、安全性について一定の基準が設けられており、それをクリアすることが製造段階で義務づけられている。

それはエンジンやブレーキ、ライトその他の装置を中心とした構造上の規格であり、車種ごとに定められている。国内で製造される自動車はもちろん、輸入される自動車もこれらの基準をクリアしていなければ公道を走行することができない。

第2に、当初は安全性が保証されている自動車も、使用しているうちにその性能、安全性が低下してくることから、使用中も安全性が維持されるように、定期的にチェックを行い、基準をクリアしない自動車の使用を禁止する制度が設けられている。「車検」制度である。

第3に、自動車を運転するのは人であり、運転者が安全についての充分な知識と自動車を安全に操作する技能をもちあわせていなければ、安全な走行は確保できない。

そこで、自動車の運転をしようとする者に、必要な知識と技能を身に付けさせるために一定の教習を受けることを義務づけ、さらに試験をして、それに合格した者だけに免許証を与えるという運転免許制度によって、運転者としての人的資質の管理を行っている。

第4に、多数の自動車が道路上を安全かつ円滑に走行するためには、それらの運転者はもちろん歩行者をはじめとする他の交通参加者も、一定の道路交通のルールに従うことが不可欠である。

この種の行政活動には、自動車、自転車、歩行者その他が守るべき交通ルールを制定することに加えて、信号機や標識などの必要な施設や装置の設置・管理等、適切な交通環境を整備することも含まれている。

また、環境を整備し、ルールを制定するだけでは安全な交通は確保されず、運転者のなかには、ルールを守らず、義務を履行しない者も存在することから、違反行為を取締り、ルールを遵守させる活動も重要である。このような交通警察こそ自動車に対する規制活動のなかで最も重要なものということができよう。

第5に、自動車がその上を走る道路のあり方も重要である。安全な自動車交通が実現されるように、道路および関連するさまざまな施設の設置や管理も重要な自動車行政の一分野である。

以上のような自動車交通全般に関わる規制に加えて、6番目として、業として自動車運送を行うバスやタクシー・ハイヤー、運送トラックの事業に対する規制も自動車行政の大きな部分を占めているということができる。これらの事業は、社会生活にとって不可欠の運送・運搬という機能を果たしている公共交通機関であって、それに対する要請は安全性に加えて、安く、早く、確実に運送を行うことであり、それらを確保するために、当然厳しい規制が加えられている。

この種の規制は、安全性だけではなく、良質の公共サービスの供給の確保を目的としていることから、経済的規制と呼ばれている。それに対して、主として安全性の確保を目的とする規制は社会的規制といわれている。

自動車に関する行政活動としては、これら以外にも、自動車保険、自動車税に関するものもある。さらに、これから一段と重要になる規制として、大気汚染を中心とする公害防止、環境保護のための規制があるといえよう。

規制が必要とされる理由

このように自動車に対する規制は数多い。規制とは、簡単に述べると、そのまま放置しておいたのでは社会的に危険な行為を制御したり、危険な施設や装置の設置や使用を制限することであるが、具体的には、大別して、行為者に一定の作為・不作為を義務づけたり、施設・装置が安全基準等を満たすことを義務づけ、それに対する違反行為を取締まって、罰則を適用するものと、危険な行為等を予め一律に禁止し、それを安全に実施する能力のある者だけに実施を認めるもの（許認可）がある。

従来の行政法の通説的理解では、後者もさらに二つの類型に分けられ、運転免許や車検制度のように、本来国民が自由に行える行為等を一応禁止し、一定の基準さえ満たしていればその禁止が解除され免許や許可が与えられるものと、公共的な交通事業の免許のように、政府が特定の者に事業経営等の特権を裁量的判断によって与えるものとに区分されていたが、現在では、その違いは相対的なものであって、程度の違いにすぎないと考えられている。

いずれにせよ、このような規制を社会全体に及ぼし、漏れなく危険な行為を取締まることは容易ではない。有効な規制を行うためには、当然、大規模な行政の組織的活動が必要であり、それにはコストがかかる。

このコストには、行政機関の活動に必要な直接的なコストが含まれていることはいうまでもないが、それ以外にも国民が金銭的にあるいは時間や労力によって負担する間接的なコストも含まれている。

その額は国全体としては相当大きなものになるが、それでも、経済学的な言い方をすれば、この規制に伴うコストを上回る社会的な価値が規制によって産み出されるかぎり、規制を行う意義はある。換言すれば、たとえ多くのコストがかかろうとも、それを超えるメリットが存在していることが規制が行われる前提になっている。

さらにいえば、同じ規制の効果を上げることができるのならば、コストはできる限り少ない方がよい。それだけ資源を効率的に使用することができ、節約できた資源を他のより有効な目的のために振り向けることができるからである。

ところで、このような規制のコスト計算、有効性の計算は一定の社会状態を前提にしてなされるが、そのような前提条件たる社会状態は常に一定で不変であるとは限らない。

時代が変わり、自動車の保有台数が著しく増えるとともに、交通施設は整備され、技術革新等によって安全性も向上してくると、前提とする社会状態自体も変化してくる。

そして、それに応じて、規制に要するコストと規制から得られるメリットとの相対的な関係も当然に変わってくる。しかしながら、規制という行政活動は、一定の手続きを経て制定される制度に基づいて行われることから、一度形成されると持続する傾向をもっている制度を変更することは必ずしも容易ではない。

とくに、規制によって得られる社会的なメリットを正確に把握することが困難であるため、コストと

の適切な比較評価を行うことが難しいこと、さらに規制を担当する行政機関がその組織規模の維持を図る性向をもっていることから、前提とする状況が変わっても規制の制度は簡単には変わらないのである。

結果として、規制のコストがそれによって得られるメリットを上回る事態が生じたり、あるいはメリットの方が大きいとしても、コスト対効果の関係において、より効率的な代替策があるにもかかわらず、採用されないというケースが生まれることになる。

現在の自動車に関する規制制度の多くは、戦後作られたものである。それらは、自動車がまだ数として少なく、主に公共交通機関として利用されており、また技術的にも未熟な時代を前提として作られていたといっても過言ではないだろう。しかし、その後の日本社会における自動車の有様は著しく変わった。数は飛躍的に増加したとともに、自家用車がその圧倒的多数を占めるようになった。技術的な進歩についてはいうまでもない。

前提とする状況のこのような変化に対して、今日の制度は今なおふさわしいものといえるであろうか。制度の目的を実現する上で、われわれが直接、間接に負担しているコストは適切な額であろうか。得られるメリットに対して、コストが高すぎるとともに、そのよう高負担がわれわれのさらなる技術革新や自動車のより適切な社会的利用を妨げていることはないのであろうか。

今日の規制緩和の主張の基底には、このような疑問が存在している。

規制緩和の必要性

今述べてきたような規制の問題は、何も自動車に関する規制の場合に限らず、他の行政分野においても同様に当てはまる問題である。1983年に最終答申を出した第二次臨時行政調査会およびその後の行政改革推進審議会は、増大する行政コストを抑制し、民間のもつ活力を最大限活かし、より効率的な社会制度を形成するために数多くの提言を行ってきた。自動車関係の規制緩和をめぐる議論もその過程でなされ、その一部は実現したか、あるいは実現しつつある。

自動車関係の規制の問題点として指摘されているのは、安全性の確保および安定した交通サービスの供給という目的を達成するために、国民が負担しなければならないコストが高すぎるのではないかという疑問である。そして、規制を緩和し負担を減らしたとしてもほぼ同様の効果が得られる方法があるならば、それを採用すべきであり、規制という行政活動によって、民間の富や意欲をできるだけ殺ぐべきではないという主張である。

もちろん、規制を緩和するといっても、その緩和すべき程度およびそれに代わる新たな制度のあり方は、規制の種類によって異っている。

第1に、規制手段としての許認可を行う場合、きめ細かく対象となる行為を制御しようとすれば、行為者の行動を頻繁にモニターするために、詳細な報告をさせ、細かい指示を与える必要がある。そうしたやりとりは、多くの場合書類の提出ないし配付という形で行われるが、提出書類の数が多くなるとそれを作成し提出するためのコストも決して少なくはない。

このような、いうなれば事務的な手続上のコストは、規制という活動に不可避的に伴うコストではあるが、それによって直接得られるメリットはほとんどない。それゆえに、書類の省略、簡略化等によって、そのコストを削減できるならば、可能な限り削減すべきであるということになる。そこで、これまで行政側の都合で定められていた提出書類の形式や数を、提出する側の観点に立って削減すべきであるという主張がなされているのである。

第2に、安全性や社会的活動の質の確保を目的として行われている社会的規制に関しては、その必要性をチェックして最小限必要なものにとどめ、必要な場合であっても、それに要する国民の負担をできるだけ軽減すべきことが求められている。

たとえば、車検や定期点検は、定期的に国民に多額の負担を課しているが、自動車の性能が向上した今日、使用中の自動車の安全性を確保するために、その頻度、検査項目を減らし、手続に要する費用を削減することが主張されている。

また、周知のように、最近、優良な運転者の運転免許証の更新期間が延長され、負担の軽減を図る制度改正が行われたが、この改正には、更新コストの軽減を安全運転を促すインセンティヴとして用いようすとる狙いも含まれているといえよう。

第3に、運送事業という経済活動に対する経済的規制については、交通機関の多様化、運送事業の成長、著しい技術革新等の理由から、従来のような非常に厳格な市場の細分化と市場への参入規制を中心とする規制のあり方を改め、参入の自由化と競争の推進、要するに市場原理の大幅な導入を図るべきで

あると主張されている。

とくに新規参入が容易で自然独占の傾向をもたない自動車運送事業では、数年前に貨物事業で大幅に規制が緩和され免許制が廃止されたように、規制緩和は今や不可逆的な潮流となりつつあり、旅客事業における区域を限った参入規制やタクシー料金の認可制等が批判されていることは改めて触れるまでもないであろう。

規制緩和と一口にいっても、その意義や効果は、このように規制の対象、規制の方法等によって異なる。第1に述べた提出書類等の整理合理化はいうまでもなく当然になされなければならない改革といえようが、それよりも、資源の効率的利用や民間の経済活動の活性化を図るという観点からみて、最も大きな効果が期待され、その必要性が高いと考えられるのは、第3の経済的規制の緩和であろう。

このような規制緩和の主張に基づき、1980年代の後半から、前述の貨物事業の場合のように、実際にかなりの数の規制緩和が行われ、制度改正が行われてきている。

その効果について的確な評価を行うには今少し時間を要するであろうが、印象を述べれば、これまでのところ実現した規制緩和は、改善へ向かいつつあるということは否定できないにせよ、まだ軽微な規制の撤廃や緩和、あるいは手続の合理化等による国民負担のささやかな軽減策がほとんどであり、大胆な市場原理の導入や民間の企業活動の大幅な活性化をもたらすような大規模な規制の撤廃などはまだほとんど試みられていないといっても過言ではないだろう。

その理由は、権限維持に固執する行政機関の抵抗もさることながら、規制の種類に応じた、その規制がもたらすメリットとそれに要するコストとの比較評価が充分になされないまま規制緩和のスローガンばかりが先行しているからではないだろうか。

要するに、一定の規制の目的を達成するために必要な最小限のコストはどれくらいか、また、現在の規制を緩和した場合に、どれほど危険性が増し、事故等による社会的コストがどれくらい増加するのか、といった点が充分に議論されないまま、ただ「規制緩和」という言葉ばかりが一人歩きしているのではないだろうか。

したがって、規制の緩和を主張するためにも、またそれに反対するにしても、できるだけ客観的なコストとメリットの比較評価を行うべきであり、それに基づいて、緩和の是非および現行の規制に代わる代替的方法等の望ましい規制のあり方を議論すべきであろう。もとより、完全に客観的な評価は困難であろうが、できる限りそれに近づく努力をすることが重要である。

本号の特集では、このような問題関心から、国民生活に密接に関連していると思われる社会的規制として、運転免許証および車検制度について、その問題点と進められている規制緩和のあり方を取り上げた。また、バス、タクシー等の道路運送事業に対する経済的規制の問題点と規制緩和の必要性について可能な限り客観的な比較評価を、経済学的な観点から試みている。自動車に関する規制の一部を取り上げたにすぎないが、自動車の適切な社会的利用のあり方を考える上で、これまできちんと論じられてこなかった点を掘り下げ、今後の議論に資するものであることを期待したい。