

自動車交通と規制

—チャイルドシートの法制化を素材として—

森田 朗*

自動車に関する行政の多くは規制であるが、実際に、自動車の利用についての確に規制を行うための制度を創ることは容易ではない。最近、義務づけが法制化されたチャイルドシートの場合には、ルールにおいて義務づけの内容を明確にする必要があるとともに、それを現実に守らせるための配慮も重要である。実際には、規制だけではなく、それを背景とした啓蒙や技術革新の果たす役割も大きい。

Motor Vehicle Transportation and Regulations

—Child Seat Legislation—

Akira MORITA*

Most part of government activities in respect to motor vehicles is regulations. But it is not easy to create a system for regulating the use of motor vehicles properly. In recent legislation which made the use of child seats mandatory, it was necessary to define the mandatory content within the regulations and it was also important to consider ways of enforcing compliance. In practical terms, it is not only the regulations, but also the background roleplayed by public education and technological innovation which is significant.

1. はじめに

交通は、私たちが現代の文明社会において快適な生活を送る上で、欠くことのできないものである。だが、その技術の発展がもたらす利便性の反面、航空機、鉄道車両、自動車等、高速で移動する巨大な金属製の物体である乗り物は、大きな危険性を有している。したがって、私たちの社会が発展していくためには、これらの交通手段の利便性を最大限引き出しつつ、他方において、その危険性を最小化する努力を積み重ねていかなければならない。すなわち、

交通に対する適切なコントロールを社会的に行っていかなければならないのである。

現代社会では、このような交通に対するコントロールは多岐にわたっており、その多くは政府による「規制」という形で行われている。もちろん、一口に交通に関する規制といっても、今述べてきたような高速で移動する機械としての乗り物の安全性に関する規制もあれば、航空、鉄道など初期に大規模な社会的投資を必要とする、いわゆる自然独占の傾向をもつ交通事業に対してなされる安全、確実、そして廉価なサービスの供給を確保するための規制に至るまで、その内容は多様である。

後者の経済活動をコントロールして安定した市場の形成をめざす「経済的規制」に対して、前者の専ら安全性を確保するための規制は一般に「社会的規

* 東京大学法学部教授
Professor, Faculty of Law,
University of Tokyo
原稿受理 1999年5月10日

制」と呼ばれている。近年、行政改革の一環として叫ばれている規制緩和ないし廃止の対象は、主として後者の経済的規制である。前者の社会的規制も、それを行うことによって得られる便益よりも、それが要するコストの方が著しく大きい場合には緩和が求められることになるが、国民の生命・身体の安全を守るための規制である以上、そのあり方についての検討の必要はあるにせよ、基本的に必要とされる規制である。

本稿では、このような交通に対する規制のうち、今述べた安全に関する規制、なかでも道路上で歩行者と共存しなければならない自動車に関する規制を中心として、規制とは、何のために、どのように行われ、そこにはどのような問題が存在しているのかについて述べることにしたい。その際、本号の特集テーマに即して、法令との関係に焦点を当て、最近その法制化が決定された自動車のチャイルドシートの義務化を例として用いることにしたい。

2. 自動車に対する規制

2-1 自動車に関する行政

今や私たちの生活に欠くことのできない存在となっている自動車は、道路のあるかぎり運転者の意思によってどこにでも行くことのできる利便性や運転すること自体の快適性を有している反面、それが人が歩くのと同じ道路の上を走ることから、非常に危険な存在であり、毎年交通事故によって多数の人命と財産の損害を発生させていることはいうまでもない。また、自動車の出す排気ガスによる大気汚染や騒音、振動等の公害は、私たちの健康や生活に深刻な影響を及ぼしている。

現在、自動車に関する行政は、私たちが安全で快適な生活を営むことができるように、このような便利ではあるが危険な自動車を最大限有効に利用し、それがもつ危険性を最小化することを目的として設けられている。その内容は多岐にわたるが、主要なものには、次のようなものがある*1。

第一に、道路交通のルールの制定とそれに対する違反行為の取締りがある。多数の多方面へ向かう自動車が一定の秩序の下に通行するように、道路交通のルールが設けられている。そして、ルールを守らせるために、ルール違反の取締りが行われ、違反者に対して制裁が課されている。

第二に、自動車を運転するには一定の技能や知識が必要であり、それを欠く者が運転を行うことはき

わめて危険である。そこで、人々が自動車を運転することは原則として禁止されており、運転に必要な一定の技能や知識を修得し、その能力を保持していることを証明した者だけに、免許を与え、運転を許可する制度が設けられている。

第三に、自動車そのものの安全性を確保するために、一定の構造基準が設けられ、それを満たしていない車の道路走行が禁止されるとともに、自動車は年数を経るにつれて、性能が劣化することから、一定年限毎に車検を受けて安全性を確認することが義務づけられている。

第四に、自動車交通の安全性は、自動車が走行する道路の状況によっても規定されていることから、道路に関しても一定の基準が設けられ、それに基づいて道路が造られている。

これら以外にも、自動車の出す排気ガスを抑制し、環境の保全を図るための施策や、交通事故被害者の救済を図るための保険制度、さらには種々の税制に至るまで、自動車に関する行政の種類は多く、それがカバーする事項の範囲も広い。それらには、行政機関が主体となって行う道路環境の整備や低公害車に対する補助金等の助成もあるが、やはりその中心は、前述のように、規制であろう。

2-2 規制のメカニズム

ところで、自動車の安全性確保のための規制にかぎらず、一般的に、国民の行動や状態を規制し、一定の秩序を形成、維持しようとする場合には、事故等の国民の生命や財産の侵害に結びつくような危険な行為や状態を特定し、それらの行為や状態の発生を禁止ないし制限したり、あるいは特定の行為を行うことを義務づけることが行われ、一定の作為・不作為ないしあるべき状態の基準が示される。このような義務づけは、一般に国民の自由ないし権利を制限するものであることから、その根拠および基準が法令によって明確に定められていなければならない。

このような法令によって定められた義務を周知させることによって、国民は守らなくてはならない義務の内容を知ることになる。多くの人々はそれを守るであろうが、もとより単に義務を定め、それを知らせるだけで、一定の秩序が形成されるわけではない。義務づけが、人々の欲求を制限するものである以上、それに違反して危険な行為を行う者が出てくる。したがって、規制を担当する行政機関は、そのような違反行為を監視し、違反者を取締まることに

*1 参考文献1)、第1章参照。

よって、国民に義務を守らせ、一定の秩序を維持していかなければならない。

このことは当然のことであるが、実際には、すべての違反行為を取締まることは困難であり、すべての違反者を罰することは不可能である。また、たとえそれが可能であったとしても、そうすることが規制の目的を達成するために、必要かつ合理的なことかという、必ずしもそうではない。そこから、どのように規制を行うのが最も適切であるか、という問題を検討する必要性が生まれてくる。これはいいかえれば、規制に関する適切な法制度設計をいかに行うのがよいかという問題である。

先に述べたように、自動車に関する規制にも多様なものがあり、共通点も多いが、具体例に即して論じることが理解を容易にするとと思われるので、次に、チャイルドシートの法制化を例として述べることにしよう。

3. 子どもの事故とチャイルドシートの義務化

3-1 チャイルドシートの有効性

近年、日本では、総体的に交通事故による子どもの死者数は、乗車中のものも含め、減少しつつあるが、乗車中の子どもの死傷者数は逆に増加傾向にある*²。少子化傾向が指摘されているおり、とくに身体が小さく衝撃に弱い乳幼児を事故の被害から守ることは、今日、重要な課題といわなければならない。

このような子ども、なかでも乳幼児の犠牲を減らすためには、子どもの年齢に応じたチャイルドシートの着用が有効であることは、客観的なデータからも明らかである。そのようなチャイルドシートは、既に市販されており、利用されてもいるが、わが国では、利用率はかなり低い。その理由としては、存在そのものないし有効性が十分に認識されていないこともあるが、認識されていても、価格が高いことや、着用がめんどうであり、また長時間着用することを子どもがいやがること等がしばしば挙げられている。また、チャイルドシートに座らせるよりも、

大人が抱いていた方が安全であるとか、自分が運転したり乗っている車が事故に遭うことはないという根拠のない思いこみが、利用しない理由とされていることも少なくない。これらの理由の多くは利用しないことを正当化するものではないが、価格や着用の困難等の技術的な要素は、たしかに利用を躊躇させる負のインセンティブとして働いていることは否定できない。

したがって、熱心に啓蒙することによって、ある程度の着用率の向上は期待できるとしても、それだけでは、実際に多数の子どもたちの生命を救い、事故による被害を縮減するほど自発的な利用が進むことは期待できない。そこで、チャイルドシートの着用の法的な義務づけが検討されることになるのである。

ちなみに、自動車が普及している多くの先進諸国では、チャイルドシートの義務化は既に行われている。もちろん、乗車中に事故に遭う確率が日本よりはるかに高いとか、交通手段としての自動車利用の程度が異なるとか、平均的な乗車距離や乗車時間が長い等の条件の違いはあるが、子どもの交通事故による犠牲を減らす手段としてのチャイルドシートの有効性は認められており、現実にどの程度履行されているかはともかく、利用そのものの義務づけは行われている*³。

3-2 義務化をめぐる意見

したがって、日本においても、着用を義務化することによって、大きな効果が期待できるのであるが、法的義務づけに関しては、先に述べたようなさまざまな理由もあり、提案したからといって多数の賛成が直ちに得られるとはかぎらない。義務化をめぐることは、その社会的コストの評価を含めて、多様な意見があり、それらについて慎重に検討していく必要があるといえよう。その場合、着用が望ましく、それを進めるためには法的義務づけを行うべきであるという推進派の観点からばかりではなく、社会的資源利用の効率性や義務化に伴う社会的コストをも勘案して、客観的にその是非を検討評価する必要がある。

そのような観点からみるとき、一つの見解は、少なくともそれが安全性を高めるものである以上、コストは考慮すべきではないというものである。まして、それによって救われるのが、まだ自分で危険を回避するだけの判断力をもっていない幼い子どもたちの「地球より重い生命」である以上、いかなるコストをかけても規制を行うべきであるという考え方

* 2 参考文献2)によれば、「自動車乗車中に死亡した子供の数は、近年減少している。1993年を100とした指数により比較すると1997年中の6歳未満の子供の死者数は57となっており、1993年と比較して43%低い値となっている。一方、死者と負傷者を合計した死傷者数は、1993年から1997年までの5年間で徐々に増加している。1993年を100とした指数により比較すると、1997年中の6歳未満の子供の死傷者数は145となっており、1993年に比べて45%高い値となっている。」(P. 5参照)。

* 3 参考文献2)、P. 85以下参照。

である。これは、「人命尊重論」と呼ぶことができようか。

それに対して、第二に、いかに子どもの命が大切といっても、義務化の検討は、それを救うために要するコストとの比較において考えられるべきであるという「費用対効果論」がありうる。この観点からは、実際に何人くらいの子どもたちが乗車中の交通事故で亡くなっているか、その数をチャイルドシートの義務化によってどれくらい減らすことができるか、等が検討されることになる。年間の6歳未満の子どもの交通事故による死亡が数十人であり、チャイルドシートの着用によって救済される数がそれよりもさらに少ないとすれば、子どもを乗せることができるすべての自動車に、子どもを乗せる場合に着用を義務づけること、とくにタクシー等の営業車に義務づけることは、効果に対してあまりにも多額の社会的コストを要するという見解もありうるからである。

第三に、チャイルドシートの着用が、子どもの交通事故による死傷者数の減少に貢献するとしても、それを、実際にすべての運転者に義務づけることができるかという点について、その目的達成の手段としての有効性の観点から、他の手段の可能性、それとの比較による有効性が検討されるべきであるという「有効性論」もある。手段として技術的には有効であっても、法的に義務づけ、それを確実に履行させることが困難であれば、実質的に有効とはいえない。その場合には、他の手段の検討が必要であるが、それとともに、確実な義務遵守をもたらすような制度上の工夫が必要であろう。

その他に、子どもは親の所有物であり、子どもの安全をいかに守るかは全面的に親の責任である、とか、チャイルドシートの着用の義務化は自由の制限であり認められない等、一種の「文化論」ともいべき反対論もないではない。

このようにチャイルドシートの義務化をめぐることは多様な見解がありうるし、義務化を容認する見解の中にも、厳しい罰則をもって担保すべきか、罰則の伴わない単なる義務づけ——要するに、努力規定——でよいのか、その程度についての見解もさまざまである。

現在のわが国では、チャイルドシートの義務化によって救済される子どもの生命の数はたしかにかざられているかもしれないが、それによって死亡事故を減らすだけではなく、将来に大きな後遺症を残す可能性のある重傷事故を減らす可能性が高いこと、

また、トータルの社会的なコストは大きいにせよ、それは多数の自動車の所有者ないし運転者に分散されること、さらに法的な義務化なくしては着用率の増加が期待できないこと等を勘案すれば、先進諸外国と同様に、着用義務を法制化すべきであるという主張に十分な根拠があると思われる。ただし、有効な規制を行うためには、上述のように、適切な制度を設計する必要がある。そして、それは必ずしも容易な作業ではない。種々の技術的な工夫が必要である。

そこで次に、チャイルドシートの着用を義務づける場合、法制度を設計する上で検討すべき事項について述べることにしよう。

4. チャイルドシートの法制化における論点

4-1 望ましい法制度の条件

一言で法的に義務づけるといっても、実際に法制度を設計するに当たっては、種々の問題点を解決しなければならない。第一に、それが国民の権利を制限し、義務を課するものである以上、規定の仕方は明確で妥当なものでなくてはならない。曖昧な基準や必要以上の制限は避けるべきである。しかし、現実起こりうる状況は、予測を越えて複雑、多様であることから、いかなる場合にも適用できる明確で妥当な制度は期待できない。どこまでそのような理想に接近できるかが課題となる。

このような法的規制の要件に加えて、第二に、その規制が必要であり、かつ目的を達成するために有効なものでなければならない。制度設計というとき、いかなる行為を対象として、それをどのように制御し、いかに有効な規制を行うことができるかという点、最も重要である。

この問題は、一般的にいえば、いかにすれば適切な法制度を作ることができるかという立法 (rule-making) の方法ないし法政策の問題である。この観点から、理想的な法制度とは、すべての基準が客観的に明確であって、裁量の余地なく適用でき、しかも平等原則等の法の基本原則に反することなく「機械的に自動執行」されるような法制度ということになる。

それに必要な要件としては、一般に次の五項目が考えられる*4。

第一は、規制を定めるルールの明確性ないし認知

*4 参考文献3)、Ch. 2参照。なお、Hoodは、第6の要件として法的カテゴリーの強靱性 (robust rule categories) をあげている。

可能性である。要するに、一般国民が容易にルールの内容を知ることができ、あるルールが、ルールの体系のなかでどのように位置付けられ、他のルールとどのように関連しているか、そのルールの意味するところが何であるかを、誰が読んでも容易にかつ一義的に理解できるものでなければならない。また、ルールは安定していなければならない。環境変化に応じたルールの改正はもとより必要であるが、朝令暮改は国民のルールの認知を困難にすることになる。

第二の要件は、ルールに規定されている手段が、目的を達成するために合理的なものであることである。すなわち、たとえば手段が社会的に有害な行為を的確に把握し、それを抑制するものであり、そのような手段の行使を通して確実に目的が達成できること、要するに、ルールがしっかりと社会的な因果関係に基づいて作られていることである。

第三に、複数のルールが存在するとき、ルール適用の優先順位が、事前に明確にされていることである。さもなくば、個々のルール自体はいかに体系的に構成されていたとしても、ルール相互の整合性を欠くことになり、ルールを適用して取締りを行う者の裁量の余地が拡大することになる。それは取締まれる国民の側からみれば、恣意的な法執行が行われるように見えかねないのである。

第四に、ルールは、一般に一定の条件が発生したならば——チャイルドシートを着用させないで幼児を車に乗せるならば——、一定の効果が生まれる——罰金〇〇円を支払わなければならない——というように、条件節と効果節から構成されているが、前者の条件節において、ルールが適用される時期、条件が事前に特定されていなければならないことである。これはルールの記述の仕方が必要な要素を確実に含み、かつ明瞭でなければならないということである。

第五に、ルールに組み込まれている基準は、主観的な解釈の余地を極力なくすために、可能なかぎり明確に確定できるものでなければならないことである。したがって、できれば数値でその基準が示されている——たとえば「6歳未満の幼児」——ことが望ましいが、広い解釈の余地をもつ不確定概念——たとえば「やむを得ない理由があるとき」——の使用は望ましくない。しかし、前述のように、発生する事態の完全な予測が不可能であるにもかかわらず、危険等を回避するためにルールの弾力的な適用が必要とされる場合もあり、そのためには柔軟な解釈が

可能な用語の使用を排除できないであろう。

4-2 法制度設計における問題点

以上やや抽象的なルール作成の原則について述べてきたが、それでは、このような観点からみて、チャイルドシートの法制化にはどのような論点があるであろうか。

チャイルドシートの着用を法的に義務づけるという場合、その内容は「幼児を自動車に乗車させる場合には、その幼児に適したチャイルドシートを着用させなければならない」というものである。この文は、一見明白なようにも見えるが、決してそうではない。「幼児」とは、何歳くらいまでの子どもを指すのか。幼児といっても体格等はさまざまである。年齢だけで、その範囲を決めてよいのか。そうではなく、身長も考慮すべきであるとする、それでは体重はどうなのか。等々の問題が生じてくる。これを合理的かつ明確な基準で確定しなければ、義務の範囲、換言すれば、義務違反となる場合が明確にならない。

同様の問題は、「自動車」に「乗車させる場合」とはどのような場合か。「適したチャイルドシート」とはどのようなものか。「着用させなければならない」とはどのようなことを意味するのか。そして、誰がこの義務を負うのか。などについても起こりうる。

まず第一に、「幼児」の概念についても、今述べたように、必ずしも明白ではない。諸外国、たとえばおそらく最も厳しい規制が行われているドイツでは、12歳未満で、かつ身長が150cm未満の子どもが着用の対象者とされている。このような範囲を設けるに際して考慮されたのは、まず年齢であるが、12歳未満とされたのは、12歳以上の子どもは、大人と同様、自身で自己の安全について判断できると一般に考えられていることによる。もちろん、これには個体差があるが、その差を的確に判定しうるような基準はない。また、チャイルドシートの着用が必要とされるのは、大人用に義務づけられているシートベルトが体格の小さな子どもの場合、有効ではないためである。したがって、体格が大きく、大人用のシートベルトを利用できる場合には、チャイルドシートの着用は免除されることになる。しかし、大人用のシートベルトを用いなければならないことはいうまでもない。

第二に、「自動車に乗車させる場合」というときの「自動車」とは、どのような自動車を指すのか。

道路運送車両法でいうところのすべての自動車を意味しているのか。原則的にはそうであるということが出来るが、大型バスもそれに含まれるのか。とくに、幼稚園の送迎用に使われているバスはどうか。これも対象に含まれるとすると、園児送迎用バスは、全座席にチャイルドシートを装備し、停車して園児を乗車させるごとに、それを着用させなければならないことになるが、それは現実には可能か。本当に、わが国においてその必要性はあるのか。また、タクシーの場合はどうか。

ちなみにヨーロッパ諸国の場合には、EUの定める自動車の類型で乗車人員9人以下の乗用車だけが対象とされている。その理由は、この種類の車には、大人用の3点式シートベルトの装備が義務づけられているからである。

第三に、「乗車させる場合」の意味は明らかであるが、問題はどの座席に乗車させるか、という点である。現行のわが国の道路交通法では、大人のシートベルトに関しては、運転席と助手席の者には、その着用を義務づけ、罰則で担保しているが、後部座席については、着用の努力義務を課しているだけである。チャイルドシートの場合は、子どもの身体が大人と比べて事故の衝撃に弱いことや、自己の安全を自ら管理するだけの判断力を有していないことから、全座席を対象とするのが合理的といえよう。

なお、この点に関連して、子どもを自動車に乗車させるときには、どの座席に座らせるべきかという問題もある。これはもちろん乗せる子どもの数と同乗する大人の数にもよるが、後部座席がよいのか、それとも一人の親が一人の子どもを同乗させるときには、助手席がよいのか。ただし、助手席の場合、チャイルドシートを後ろ向きに着用すると、衝突時にエアバッグの膨張によって、かえって子どもが危険に晒される場合もある。要するに、安全性のみならず、児童心理や世話をする大人の便宜も考慮して多様な場合を想定し、それぞれに適した乗せ方を決めなくてはならないであろう。

第四に、乗車させる幼児に「適したチャイルドシート」とは、子どもの体格、年齢等に応じたチャイルドシートという意味であり、たとえばEUの基準をはじめとして、国際的には、誕生から9ヶ月くらいまでの乳児用ベビーシートと、9ヶ月から4歳くらいまでの幼児用チャイルドシート（狭義のチャイルドシート）、そして4歳くらいから12歳くらいまでの学童用ジュニアシートの三つのタイプに区分さ

れている*5。したがって、親が自分の子どもを乗車させる場合には、子どもの成長に伴って、三種類のチャイルドシートを使用しなければならないことになる。その段階を卒業して、初めてシートベルトを用いることになる。

第五に、「着用させなければならない」に関しては、チャイルドシートを着用させなければならないという義務の具体的内容は何かということが問題である。これに関して、今まで述べてきたことを総合して考えるならば、着用義務を負っている者は、論理的な可能性として、自分が運転する自動車に幼児が乗車する可能性があるかぎり、運転席を除くすべての座席について、法令で定められた、乳児用ベビーシート、幼児用チャイルドシート、そして学童用ジュニアシートという三種類のチャイルドシートを装備しておき、子どもを乗せる場合には、その子どもに適したチャイルドシートを着用させなければならない、ということになる。

もちろん、これは論理的な可能性であり、現実には、子どもを運転席以外の全座席に乗せる可能性のある者は少ないであろう。しかし、子ども会や少年サッカーチームの送迎用に車を使うことのある者などは、少なくとも学童用ジュニアシートは座席分装備しておかなければならないことになる。また、自分の子どもはともかく、その友人や孫、甥、姪等に乗せる機会がある者は、その分の装備が必要となる。さらにいえば、予め子どもを乗せることがわかっている場合には、準備しておくことができるかもしれない。しかし、たまたまその必要が生じた場合などには、そうはいかない。むろん、子どもの乗車を求められたとしても、それを断ることができれば問題はない。だが、それができない場合に、義務を額面どおりに履行しなければならないとすると、一定数のチャイルドシートを、しかもどのような年齢の子どもが乗るかわからないならば、三種類のチャイルドシートのすべてを、常時、運転者を除く座席分自動車に積んでおかなければならないことになる。

しかし、現実には、そのようなことは可能なのだろうか。それが不可能である、あるいは、それを義務づけたとしても、十分に遵守される可能性が低いとすると、さらに、義務づける場合を限定していく必要がある。しかし、それを明確な基準で定めるこ

*5 EUにおけるチャイルドシートの規格は、ECE-R44によってより詳細に定められている。それについては、参考文献2）、pp.97～98参照。

とは容易なことではない。

第六に、チャイルドシートの着用義務を負う者を誰にすべきかも、論点の一つである。自動車の安全に関する規制であることから、運転者に義務づけるべきか、それとも自動車そのものの装備品の一つと考えられることから、所有者に義務づけるべきか、それともその子どもの親ないし保護者か。いずれも根拠があるとともに、問題点もある。ほぼすべての国で運転者に義務づけられているが、その場合には、たとえばレンタカーや知人の車を借りている場合はどうか。そのような場合にも、運転者に義務づけることが合理的か。それぞれ得失を有する可能性のなかからの選択であり、ベストの解はない。要するに、法制度の設計は、相対的に最も合理的なものを選択するという「決断」を行うことなのである。

4-3 例外の基準

ところで、第五の着用義務の内容について述べたところで触れたように、論理的に生じうるあらゆる場合に義務を課すことは、合理的であるとは思われないし、それを守らせることは、次章で述べるように、実際上困難であろう。また、その必要もない。したがって、この義務化に一定の例外を設けることによって、より現実的な制度を設計することが必要となる。また、その方が義務が遵守される可能性も向上するであろう。

では、いかなる場合を例外とすべきか。先に述べたように、それを明確な基準で定めることができるのか。

当然の例外として認められるのが、身体障害等の理由で、チャイルドシートを着用することが不適当な場合である。その場合、それぞれの事情に適した保護装置の着用が図られるべきである。そして、このような場合は、例外として扱う根拠が明らかであるし、専門医の認定等によって客観的な基準を設定することもできるであろう。

タクシー等の営業車については、それが不特定多数の乗客を乗せ、その中には当然子どもも含まれることから、チャイルドシートの装備を義務づけることにも、根拠がないわけではない。しかし、タクシーの場合、不特定多数の乗客を乗せる可能性があるがゆえに、全座席分のチャイルドシートを装備しておくことは、事業者に多大なコストをかけることになること、また、そのために、反対の声も強いこと、さらに、実際の事故の発生率等を検討してみると、自家用車の場合と比べて低いこと等の理由から、例

外扱いをするか、あるいは努力義務にとどめることにも、合理性があると考えられる。ちなみに、チャイルドシート規制の先進国であるドイツでは、猶予期間の後、暫定的に2座席分の装備が義務づけられ、他の席については紳士協定で装備が推奨されている。

ところで、このようにカテゴリカルに例外とするケースは、予めそれをルール化することができるが、問題となるのは、前述のように、法令の額面どおりの義務化が実際上困難であることから生じると思われる、それ以外の予め類型化し、ルール化できないような場合である。たとえば、常に二人の子どもを乗せているため、2座席分のチャイルドシートは装備しているが、たまたま子どもの友人を一人か二人乗せる必要が生じたときや、日常は子どもを乗せないが、急病の知人の子どもを病院に連れ行く必要が生じたときはどう考えるべきであろうか。

このような予め特定できないような場合であって、チャイルドシートの義務化によって得られる価値よりも、チャイルドシートなしでも乗せることによって得られる価値が明らかに優越するような、やむを得ない理由がある場合には、義務を免除する方が合理的であろう。したがって、法制化する場合には、そのような場合に適用できる何らかの一般条項を設けておくことが必要となる。そして、より具体的な例外的ケースについて、下位の規則等によって、できるだけ具体的に規定しておくことが望ましい。しかし、それでも、例外として承認できるか否かは、ケース・バイ・ケースの判断によらざるをえない。その際、そのような一般条項は、違反行為の正当化の理由として用いられる可能性が高いことから、個別ケースにおける実際の判断は、現場の取締りを担当する交通警察官の裁量に委ねられることになる。それは、法的な制度設計の領域を越えた、制度の運用の問題である。

5. 制度運用過程における諸問題

5-1 違反行為と取締り

当然のことであるが、一定の義務を定めただけでは、それは遵守されない。多くの場合、一部の者、場合によっては多数の者が義務違反をする。したがって、常に義務の遵守状態をモニターし、違反行為に対する取締りを行わなければならない。それでも、現実には、取締りの目をかいくぐって違反行為を行う者が必ずいる。

他方、取締りを行う行政機関が取締りのために利

用できるリソースには限界がある。取締りのための予算、人員、装備は有限なのであって、したがって、取締り当局に与えられた使命——この場合、交通事故の減少——を達成するためには、当然にそのかぎられたリソースをいかに有効に配分し、最も効果的に完全な目的達成に接近することができるかについての的確な判断を必要とする。当局にとって重要なことは、個々のケースについて法令を遵守させること以上に、その管轄区域内において望ましい社会状態を実現し、あるいは、既に実現されている場合には、それを維持することなのである。したがって、そのような観点から、取締りのあり方についても多様で柔軟な方法が選択され、用いられることになる。

たとえば、違反行為を発見しても、それが軽微な場合には、厄介な法的手続を踏んで罰則を適用することは決して賢明な方法ではないことも多い。そのような場合には、違反者に違反行為を行っていることを認識させ、彼（彼女）が反省するならば、いわゆる行政指導でとどめても、一定の効果は得られるであろう。手続に従って事案を処理している間により重大な違反行為を見逃す可能性があるとするれば、リソースを重大な違反行為の取締りに集中させ、反面、軽微な違反行為は黙認することが、場合によっては適切な対応方法ということができる。かぎられたリソースを無計画に用いて、厳しい取締りを行うことは、ときに国民の反発を招いて、社会状態を悪化させることもありうるのである*6。

ところで、このような取締り活動のあり方を規定している要素は、まず第一に、違反行為の発見の容易さである。そして、これは、そもそも義務を定めた法令がどのような行為を違反行為としているか、という法制度設計の問題とも関わっている。違反行為が、たとえば非常に把握しにくい場合等には、発見のためのコストが高く、摘発率は下がるであろう。もちろん、刑法上のものを含め、多くの違法行為は取締り当局が自ら監視し発見しなければならないわけではない。多くの違反行為は、それによって被害を受けた人々からの通報によって発見されるのであり、その場合の取締りの効果は、いかに通報をうまく利用できるかにかかっている。

その点とも関連して、第二の要素は、制度が定める義務が一般人の欲求ないし自然の行動とどれくらい乖離しているか、換言すれば、人々の行動をどれほど制限するものであるかということである。行動を大きく制限される場合、その義務を守ることは難

しい。他方、日常的な行動をそれほど制限しない場合には、それを遵守することはそれほど困難ではないはずである。

そして、第三の要素が、違反行為を行う者の動機である。定められている義務の性質にもよるが、今日のように、多種多様な規制が存在している時代にあつては、多くの場合、義務違反を行う者は、義務そのものの存在を知らないで、あるいは存在は知っているもその内容までは知らずして、違反行為を犯してしまうことが少なくない。これを「善意の違反者」と呼ぶならば、もちろん義務の存在とその内容を知っていて、違反行為を行う者もいる。そのうちでも、摘発される可能性は低い、つまり見つからないであろうと思って違反行為を行う者、すなわち違反行為による利益と発見され罰せられる場合のコストとを計算し、前者の方が大きいと判断して違反行為を行う「悪意の違反者」もいれば、そのような計算はせず、ただ自己の欲求に従って義務を無視する者、あるいはそのような義務の存在や制度自体を否定する「確信犯的違反者」もいる*6。

取締り当局は、第一の要素に関しては、できるかぎり違反行為発見のためのアンテナを張り巡らしておくが必要になるが、世の中には、賭博や麻薬のように、被害者なき犯罪もあれば、第一発見者が通報に値する違反行為と認識していないものも多い。

第二の要素に関しては、そもそも制度そのものに内在的な問題である以上、取締り当局の操作の余地を越えているが、運用面における配慮としては、人々の義務化に対する反発が強いものほど、それに対する強権的取締りは反発を呼ぶ。一定の効果が期待できるかぎり、口頭注意や行政指導等のソフトな対応が望ましいということになる。

そのような対応の使い分けがより必要とされるのが、第三の要素である。いうまでもなく、義務の内容を知らなかった「善意の違反者」に対しては、ソフトな対応が有効であり、それでかなりの効果を期待できるであろう。しかし「悪意の違反者」に対しては、やはり厳しく罰則を適用する必要がある。要するに、彼らの損得計算のバランスシートを、違反行為を行うことが明らかに損であるように書き換えさせなければならないからである。しかし、問題なのは、そのような「悪意の違反者」の多くは、「善意の違反者」を装うことである。これらに対して、

*6 取締りをはじめとする規制行政の執行活動のメカニズムについては、参考文献1）、第8章参照。

「確信犯」への対応は難しい。ソフトな対応は、彼らの主張を認めることになりかねないし、厳しい取締りは、一層の反発を招くことにもなりかねないからである。

以上のように、法令上は、明確に義務の内容が規定されている場合であっても、実際に取締りを行い、多くの人々に義務を遵守させ、その行政機関の使命である望ましい社会状態を実現するためには、運用における幅広い裁量の余地のなかで適切な判断・決定を行っていかねばならないのである。

5-2 チャイルドシートの場合

ところで、このような観点から、わが国におけるチャイルドシートの義務化について考察してみるならば、第一の要素に関しては、違反状態そのものは容易に視認できることから、その発見、摘発はそれほど難しい問題ではないのかもしれないが、実際問題として、多数の交通取締りの担当官が、チャイルドシートの違反ばかりを監視しているほどのリソースの余裕はないであろうから、他の取締りと合わせて取締りが行われることになろう。

第二の要素に関しては、配慮が必要であろう。チャイルドシートの義務化の場合、実質的にどのように義務を法制化するかにもよるが、国民の間に、一般的に着用の必要性についての認識はあるものの、その義務の内容が、前述のように、運転者にとって相当の負担となることが明らかになれば、やはり反発は大きいであろうし、強力な取締りへの抵抗も強くなるであろう。したがって、対応はソフトに、ということになるが、実際に、違反行為を取締まる場合には、前述した例外のケースをどのように判断し、適用するかということがポイントになると思われる。

第三の要素に関しては、義務化そのものについては、マスメディア等でかなり報道されているので、義務の存在についての「善意の違反者」が多数いる可能性は少ない。しかし、義務の内容についてまで熟知されているかということ、その点は疑問である。だが、多数がここでいう「悪意の違反者」であるとしても、今述べてきたような事情の下では、厳しい取締りは反発を招くことになろう。

結局、シートベルトの場合と同様、法的に義務づけるものの、その取締りに関しては、ソフトに行い、国民へ広く啓蒙することによって、自発的な遵守を促す方向が、現状において考えるかぎり、最も望ましいと思われる。法的に義務化しないと、着用率が向上しないことも事実であるからである。先進諸

外国においても、日本と同様の意識が国民のなかに存在していたことから、また、取締りのリソースがかぎられていることから、よほど悪質な違反以外は、実質的な取締りはそれほど行われていないようにも思われる。そのため、法令遵守の状態はまだまだ充分とはいえないのかもしれないが、取締り当局の使命に照らしていえば、一定の効果がある以上、許容される水準は達成していると判断されているのではないだろうか。ただし、ドイツでは、そのようなソフトな対応では、着用率がなかなか向上しないため、罰金を上げて取締りの強化を図っているということであった。

なお、このような対応を行う場合、繰り返しになるが、例外をどのように類型化し、個々のケースにおいて、どのように判断していくかは重要な問題である。例外を広く認めることは、義務化の目的に反することになりかねないし、逆に、例外を過度に限定することは、義務化や取締りに対する反発を招き、逆効果を生むことになりかねないからである。

6. 結語

わが国におけるチャイルドシートの義務化に関しては、それを法制化するための、道路交通法の改正が、1999年度の第145国会で行われた。

同改正法では、シートベルトについて規定している第71条の3に、新たに1項を加え、そこで「自動車の運転者は、幼児用補助装置（幼児を乗車させる際座席ベルトに代わる機能を果たさせるため座席に固定して用いる補助装置であって、道路運送車両法第三章およびこれに基づく命令の規定に適合し、かつ、幼児の発育の程度に応じた形状を有するものをいう。以下、この項において同じ）を使用しない幼児を乗車させて自動車を運転してはならない。ただし、疾病のため幼児用補助装置を使用させることが療養上適当でない幼児を乗車させるとき、その他政令で定めるやむを得ない理由があるときは、このかぎりではない」と規定された。

そして、政令においては、

- a. 座席ベルトまたは取付装置を備えていないためチャイルドシートをその座席に固定することができない自動車に幼児を乗車させるとき。
- b. 座席にチャイルドシートを人数分固定するに足りる余地がないとき。
- c. 著しく肥満していることその他の身体の状態により適切にチャイルドシートを使用させる

ことができない幼児を乗車させるとき。

- d. 授乳その他の乳児の日常生活上の世話をを行う場合であって、当該乳児にチャイルドシートを使用させたままでは当該世話をを行うことができないとき。
- e. 負傷または障害のためチャイルドシートを使用させることが療養上または健康保持上適当でない幼児を乗車させるとき。
- f. 乗合バスまたはタクシーの運転者が旅客である幼児を乗車させるとき。
- g. 医療機関へ緊急に搬送する必要がある幼児、迷子であって他の場所へ緊急に搬送する必要がある幼児その他のその生命または身体の保護のため緊急に搬送する必要がある幼児を当該搬送のために乗車させるとき。

は、チャイルドシートを使用する義務が課されないものとしている。

法律で包括的な義務化が図られており、チャイルドシートの着用が促進されるものと考えられる。また、政令においては、かなり具体的に義務が免除される例外的な場合を示している。だが、それでもまだ具体的な状態がこの例外的な場合に該当するか否かについての判断基準の適用には裁量の余地があり、したがって、問題は、実際に、具体的ケースにおいてその規定をどのように適用して取締りを行うかということである。その実際の取締りのあり方が、実質的なチャイルドシートの着用状態を決定することになろう。

この場合にかぎらず、一般に社会で実施されている規制における問題は、複数の、ときに矛盾する価値の間のバランスをいかにしてとるかということである。法制度は、特定の価値の実現、ないし目的の追求をめざして創られるが、実際の行政活動では、複数の異なる目的をもった法令が同時に適用されることもめずらしくない。したがって、そこでの法制度の運用に当たっては、現実可能な範囲において、望ましい社会状態を実現することが追求されるべきである。法令の規定に違反することはもちろん許されないが、一つの法令の字句に拘泥することは、逆に制度の有効性を損い、社会状態に歪みを作り出すことになりかねない。

チャイルドシートの義務化の場合についていえば、乗車中の交通事故から子どもの生命、身体を守るために最適の方法であるチャイルドシートをできるかぎり、運転者に着用させることが目的である。それが運転者に負担を課するものとはいえ、法的な義務づけの可否については異なる意見もあるものの、着用を進めること自体には反対論は少ないと思われる。したがって、多様な方法で着用を促すことが、それも可能な限りソフトな手法で進めることが、有効であろう。

その点で、まず進めるべきことはチャイルドシート着用の効果の啓蒙であり、それについての正確な情報の提供であろう。先に述べたことと一見矛盾するように聞こえるかもしれないが、法制化は、それが実際に罰則によって強制する方法としてではなく、それほど重要な行為であることを示し、着用への心理的圧力を作り出すという点で、必要であり、かつ有効な方法と思われる。

さらにいえば、一般論としては着用に賛成であっても、実際には着用率が低いのは、着用を妨げる要因が存在するからであり、着用を促進するためには、そのような要因を除去することが重要である。その一つが、購入に際しての価格の高さであると思われるが、それに対しては、よい廉価な製品を開発することとともに、レンタルやリサイクルの仕組みを設けることが必要であろう。また、もう一つ着用を躊躇させる要因として考えられるのが、チャイルドシートを正しく座席に装着することのめんどろさである。この点については、既に開発されているISOFIX等の新技術の普及を図ることが肝要であると考ええる。

参考文献

- 1) 森田朗『現代の行政』放送大学教育振興会、1996年
- 2) 国際交通安全学会『チャイルドシートの着用実態に関する調査研究報告書』1998年10月
- 3) Christopher c. Hood : Administrative Analysis : An Introduction to Rules, Enforcement and Organization, Wheatsheaf Books, 1986