HOKUGA 北海学園学術情報リポジトリ
学校法人北海学園
北海学園大学
北海商科大学

タイトル	道路運送車両法の成立過程と日本の規制政策への影響
著者	板垣，暁
引用	季刊北海学園大学経済論集，58(2)：15-29
発行日	2011-09-30

Hokkai-Gakuen Organization of Knowledge Ubiquitous through Gaining Archives.

《論説》

道路運送車両法の成立過程と日本の規制政策への影響

板　垣　　暁

はじめに

本稿の課題は，運輸省による自動車規制の根拠法である「道路運送車両法」の成立過程を概観するとともに，その意味を明らかにすることである。

「道路運送車両法」とは，自動車の登録と保安・整備について定めた法律である。その内容を，運輸省自身によるまとめから引用すると以下の通りとなる。すなわち，①自動車の登録制度を整備充実し，自動車の実態把握及び盗難予防の徹底を期すとともに，この制度を利用して自動車を目的とする私法（ママ）関係の安全の確保に資する，②車両の構造及び装置について，保安上必要な最低限度の技術基準を設定するとともに，車両検査制度を整備充実して，車両の保安を強化することにより，その安全性の確保に資する，③自動車使用者の自主的な車両整備に必要な体制の確立を期して，自動車整備事業を認証して，その健全な発達をはかることにより，車両検査と相まつて，自動車保安の完璧を期す，の三点である*1。

運輸省は，同法第41条に規定された「保安基準」に沿って型式指定を行った。「保安基準」を満たさない車両は型式指定を受けることが出来ず，同指定を受けなかった車両の量産は事実上不可能であった*2。この制度上の仕組みを利用して，運輸省は，安全・環境規制を実施した。安全基準，あるいは環境基準を満たさない車両の指定を認めないことで，そのような車両の流通を防いだのである。

本稿では，①この「道路運送車両法」がどのような過程で成立したのか，②その過程でどのような問題が生じたのか，③それらの結果が日本の規制政策にどのような影響を与えたのか，という点について明らかにしたい。

本稿の意義は大きく分けて2点ある。

第一点が，自動車政策の政策決定過程を部分的に明らかにすることである。

政府の政策決定プロセスを詳細に論じた研究として橋本寿朗の研究〔1997〕があげられる*3。橋本は，「石川一郎（経済団体連合会会長，造船業合理化審議会会長）が遺した，造船業合理化審議会の文書を利用して，1950年代前半の「計画造船」政策策定過程に立ち入って政策決定のプロセスを明らかに」している*4。

他方で，「政策決定に関する良質の資料は，日本では，多くの場合，公表されていない*5」。このため，橋本が指摘するように，日本経済史の分野では，復興期から高度成長期にかけての政策策定過程に立ち入って検討した研究はほとんど存在しないといってよい。本稿は，そのような研究史上の隙間を埋めるため，通商産業省通商機械局車輌部による「道路運送車両法案」に対する修正意見*6（以下，「修正意見」と略す）を分析し，「道路運送車両法」の成立プロセスを明らかにすることで，産業政策過程の一ケースを提供し

たい。

ただし，本稿における考察は，資料上の制約から，あくまでも政策プロセスの一端を論じているに過ぎない点を予め指摘しておきたい。

それは，第一に，本稿で使用する「修正意見」が，幹部折衝まで持ち込まれた案件のみを対象としている点である。すなわち，6 回にわたる運輸省・通産省の事務当局レベル折衝で決着がつかなかった案件のみを対象としており，それゆえ，下部レベルで問題となった案件については明らかに出来ない。

第二に，「修正意見」は，主に通商産業省通商機械局車輌部によって記述されたものであり，基本的に通産省側の意見のみによって構成されている点である。それゆえ，通産省の意見についてはある程度明確に出来るものの，運輸省の意見については，通産省の「フィルター」を通したものとなり，信憑性・公平性の観点から限界が生じている。

以上の点から，本研究は，あくまでも政策プロセスの一端を示しているに過ぎず，また，一面的な分析に陥る可能性も排除できない。とはいえ，前者については，例え一端であっても，政策過程を明らかにすることは，この分野における一つのケースを提供するという点で意味を有すると考えられる。また，後者については，修正前の法律案と実際に施行された法律との比較や，国会での発言などの資料補完によって，ある程度解決することは可能であろう。

本章の意義の二点目は，運輸省と通産省及び運輸省と自動車メーカーの関係性に着目しながら同法及びその成立過程を検討することにより，日本の自動車規制政策の特徴を明らかにした点にある。

戦後日本の自動車産業の発展についてはこれまで多くの分析・検討が行われてきた。その中で，論点の一つとなっているのが，政府の政策が自動車産業の発展に与えた影響についてである。この点に関してもこれまで多くの研究が進められてきた*7。この結果，産業政策の効果及び限界が相当程度明らかになった。

その一方で，これらの研究は，そのほとんどが通産省による保護・育成政策を対象としており，その他の省庁による政策については，触れられることがないか，分析の重要性が示唆される程度にとどまっているという難を残している。戦後日本の自動車産業に関連した省庁は多岐にわたった。自動車生産を管轄する通産省のみならず，例えば，安全・環境問題に関係した省庁だけでも，通産省，運輸省，建設省，警察庁，総理府，環境庁，厚生省が関連予算を申請・確保していた。この点を鑑みれば，自動車産業への政策の影響について検討する場合，より広範な政策をとりあげて検討する必要があろう*8。特に，1960 年代から 70 年代の自動車産業においては，通産省の保護・育成政策がその役割を終える一方で，環境問題・安全問題の社会問題化により，環境・安全規制政策の重要性が高まっていった。それゆえ，環境・安全規制政策を検討する一環として，その法的根拠となった「道路運送車両法」の成立過程を分析し，日本の自動車規制政策の特徴を明らかにすることは，日本の自動車産業政策の議論を深化させる点で一定の意義を有すると考えられる。

ところで政府の規制政策，特に社会的規制政策を分析する上で重要なのが，政府間関係と政府企業間関係である。

先述したように，自動車産業政策に関連する省庁は多岐にわたった。そのような場合，ある政策が別の省庁の政策に抵触する可能性が生じる。本稿で取り上げる「道路運送車両法」の成立過程でも，運輸省による安全規制が通産省の所管する自動車生産分野に抵触する可能性が生じたため，両省間の意見調整が必要となった。本稿では，同法の成立過程を検討することによって，両省間の管轄が重複

する場合，どのような意見調整が行われるのか，その一ケースを提供する。

また，運輸省と自動車メーカーとの関係も重要である。規制政策の実施に際し，規制の基準をどの程度に設定するかが重要となる。例えば，環境規制では規制物質や規制基準を，安全規制では規制対象部品や規制基準をそれぞれどのように設定するかが規制政策の成否に関わってくる。これは，技術的に達成困難な厳格な規制では規制の実施が不可能となる一方で，基準が寛容過ぎる場合は，規制政策として意味をなさないためである。

この点について結論から述べれば，日本の規制政策において政府とメーカーとの間で行われた，事前調整が重要な意味を持った。

メーカーとの事前調整は，本稿の「道路運送車両法案」作成時にも実施された。本稿ではその点を明らかにすることで，政府・企業間の事前調整の一ケースを提供したい。

そのうえで，先述の政府間及び政府・企業間関係が日本の規制政策においてどのような意味を持ったのか言及したい。

本章は，4つの節から成り立つ。第1節では，「道路運送車両法」が起案された背景を，当時の運輸大臣である山崎猛衆議院議員の発言などから明らかにする。第2節では，その結果起案された「道路運送車両法案」について，主に通産省の修正意見を中心に，自動車メーカーの意見を加えながら明らかにする。第3節では，この修正意見を踏まえ，法案がどのように変更されたのか，また変更されなかった修正意見がどのように処理されたのか，について明らかにする。最後に，「はじめに」で述べた点に沿って本稿のまとめを行う。

1．「道路運送車両法」起案の背景

先述したように自動車の環境・安全問題に関係する省庁は多岐にわたったが，その中で主要な役割を果たしたのが運輸省であった。運輸省は，「道路運送車両法」と，それに基づく「保安基準」による型式認定や「点検基準」による車両検査等によって，自動車の安全・環境について規制を行った。それでは，運輸省による各種規制の根拠法である「道路運送車両法」はどのような過程で成立したのであろうか。以下では，まず，同法の成立が図られた背景について触れてみたい。

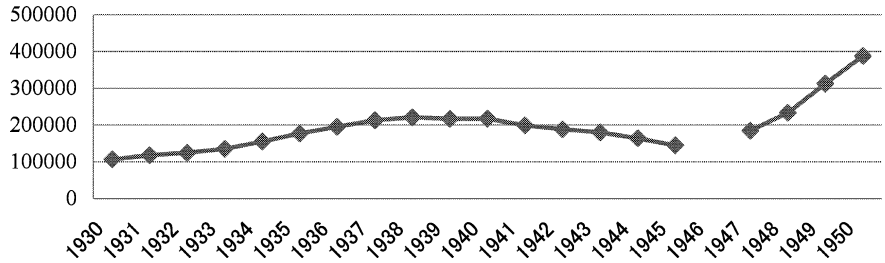
太平洋戦争終結後当初，車両の保安・安全は，1947年12月成立の「道路運送法」によって規定されていた。しかし，同法での車両保安についての規程は，第8章（車両）に3箇条が規定されていたに過ぎなかった。すなわち，車両の構造，装置，性能に関する検査の義務づけ及び検査合格車への車両検査証の交付と車両番号の指定を規定した第54条，自動車整備の義務づけと義務違反車に対する使用制限・禁止命令権限の行政官庁への付与を規定した第55条，自動車使用者の登録義務と行政官庁による登録証発行義務について規定した第56条である*9。また，道路運送法で規定された内容はあくまでも抽象的なものであり，細かい規定は，3章47条からなる「車両規則」等の省令に大部分依拠していた。そのため，内容を改正・充実させるとともに，これらについて，なるべく具体的に法律で規定することが求められていたのである*10。

その背景にあったのが，車両数の増加，性能の向上，車両の老朽化・整備の不完全等から生じる事故の増加である。

図表1からわかるとおり，自動車の車両数は1947年頃から急激に増加した。その後，車両数は，1949年には31万2828台となり，戦前の最高水準である1938年の22万1162台を凌駕した。そして，運輸省が「道路運送車両法」の成案に着手した1950年には38万7543台にまで達した*11。

この背景には，1947年2月に行われたGHQによるトラック・トレーラーの払下げや朝鮮特需を契機とする購買意欲の増大に加

図表 1　登録車両数の推移（単位：台）



出典：日本自動車会議所・日刊自動車新聞社編著『自動車年鑑』昭和 28 年版，日刊自動車新聞社，1953 年 7 月，169 頁。

え，免許制の緩和があった。免許制の緩和により，通運事業，ハイヤー，タクシー，大型貸切，積合せ，小型トラック等への新規参入が相次ぎ，それに伴い自動需要が大幅に増加したのである*12。また，終戦直後に 29％と著しく低下していた実働率も，燃料・諸物資に関する配給政策の限界を闇市場の利用によってカバーしたことで，1946 年以降は 6～7 割台に回復していた*13。このため，1946 年以降，車両数の増加に比例して交通量が増加していったのである。

また，戦時・終戦直後の生産禁止により技術水準が停滞した乗用車と異なり，トラックについてはこの時期を通じて，着実な性能の向上が見られた。例えば，1947 年及び 1948 年に自動車技術会によって実施されたガソリン貨物自動車性能試験では，試験車として使用された各社（トヨタ自工，三菱京機，ヂーゼル自工，日産重工，三菱川機）のトラックの平均車速は 1 年間で 3～12.5 km/h 上昇するとともに，同車種間のバラツキが縮小された*14。このような平均車速の向上は事故の危険性を増加させる結果をもたらした。

以上のように，流通する国産自動車が質・量ともに上昇する一方で，車両の老朽化という問題も生じていた。この点で特に問題となったのは乗用車であった。トラックの平均車令は 6.4 年であり，これは 1935 年の 3.8 年と比較すれば上昇しているものの，1945 年の 6.2 年と比較すれば，その上昇は緩やかであった。一方，1950 年時点での乗用車の平均車令は，生産禁止の影響による供給台数の不足から，12.8 年に達し，1935 年の 3.7 年，1945 年の 7.8 年と比較して大幅に上昇していた。

自動車数の増加・性能の向上と車令の上昇に比例して，自動車交通事故が増加した。1948 年を 100 とした自動車事故件数は，1949 年に 129，1950 年に 168 へと増加した*15。また，交通事故総件数に占める自動車交通事故の比率は 1949 年の 72％から，1949 年の 79％，1950 年の 78％へと増加した*16。

1950 年の事故原因を表にしたものが図表 2 である。車両装置の構造・整備が事故の原因であることを表す，制動装置不完全及び操縦装置不完全の数はそれぞれ 974 件，391 件を数える。全体に占める割合としては 4.5％，1.8％と大きくないが，両者の合計 1365 件（6.3％）は，追い越し不適当（2520 件，11.7％），操縦未熟練（2284 件，10.6％），ハンドル，手綱等操作不履行（1643 件，7.6％）に次いで多い。

また，運輸省自動車局の調査によれば，1951 年上期における事業用自動車重大事故 324 件のうち，全体の 5 分の 1 にあたる 64 件が車両の整備不良を原因とするものであった*17。ここから，自動車の構造・整備を原

図表 2　1950 年における事故原因一覧（単位：件）（国家警察本部調べ）

	乗用自動車	貨物自動車	乗合自動車	その他の自動車	合計
制動装置不完全	187	662	89	36	974
操縦装置不完全	52	260	70	9	391
燈火不完全	34	99	8	13	154
車馬狂奔	0	11	1	3	15
滑走	61	103	22	11	197
その他の車馬，電車の欠陥	23	90	15	8	136
操縦未熟練	291	1584	75	334	2284
酩酊操縦	418	705	26	107	1256
仮睡操縦	75	380	6	16	477
操縦者の心身欠陥	33	112	10	20	175
ハンドル，手綱等操作不履行	606	838	102	97	1643
最高速度制限速度	405	255	11	54	725
信号無視	80	65	4	10	159
左折不適当	90	229	35	24	378
右折不適当	213	375	39	44	671
右側通行	97	260	17	30	404
通行区分違反	125	119	12	61	317
斜め横断	11	11	1	5	28
安全地帯通過，乗り入れ	2	14	2	1	19
他車の直前直後横断	78	110	17	13	218
転回不適当	87	131	27	22	267
後退不適当	130	437	53	22	642
併進	33	44	8	3	88
連続進行	191	217	33	20	461
追い越し不適当	797	1434	166	123	2520
踏切不注意	100	538	36	54	728
優先交通違反	170	172	23	8	373
広路不注意	153	236	20	20	429
避譲不適当	183	753	96	51	1083
徐行違反	332	785	73	73	1263
車駐車不適当	194	205	43	20	462
合図不適当	194	374	64	37	669
積載不適当	4	174	3	5	186
牽引不適当	2	35	4	6	47
扉の閉鎖不適当	14	15	36	0	65
乗降未済発車	13	31	38	4	86
その他	335	977	162	141	1615
計	5813	12840	1447	1505	21605

出典：前出日本自動車会議所・日刊自動車新聞社『自動車年鑑』昭和 27 年版，1952 年 2 月，291，292 頁。

因とする事故が無視できない数にのぼっていたことがうかがえよう。

「道路運送車両法」案の国会提出理由について，山崎猛運輸大臣は，衆議院運輸委員会で，以下のように説明している。すなわち，「最近における自動車の発達は，きわめて顕著なものがありまして，自動車車両は三十八万両を越え，戦前の最高車両数をはるかに凌駕いたすとともに，その行動は，ますます長距離かつ高速度化して参つておりますが，その反面，車両の老朽化，車両整備の不完全等による車両事故が増大し，また自動車登録においても虚偽の申請が次第に増加している実情であります。現在道路運送車両の保安につきましては，道路運送法に規定されてありますが，その詳細は大部分同法に基く省令によつて規定しておりますので，行政の民主化を徹底いたしますために，省令で規定している事項を法律に規定するとともに，最近の車両事情に即応するため，諸外国の例にならい，若干内容を改正した上，単行法として「道路運送車両法案」を提出いたした次第であります*18」，と述べた。

このように「道路運送車両法」は，自動車車両数の急増・自動車使用距離の長距離化・速度の高速化が進展する一方で車両の老朽化・整備の不完全等により事故が急増している状況を鑑み，法的に自動車の保安規制を強化する目的で，成立が目指されたのである。

2．「道路運送車両法」をめぐる意見対立

対立の焦点

先述したとおり，運輸省は 1950 年初頭より，具体的な法案の検討に着手した。運輸省は，「関係各方面と折衝を繰り返し」，法案を固めていった。しかし，その過程で，意見が対立し，法案は修正を余儀なくされた。

ここで，「関係各方面」とされているのは，通産省及び自動車メーカーのことを指すと推測される。それでは，運輸省と通産省及び自動車メーカーは，同法案のどの部分で意見を対立させ，折衝を行っていたのだろうか。この折衝についての詳細な議事録は，管見の限り存在しない。ここでは，通産省側の意見が主になる，という制約に留意した上で，通産省側の資料である，通商機械局車輛部『車輛部報』を使って，この折衝の経緯を検討してみたい*19。

結論から述べれば，両者の間で最も問題となったのは，同法の成立によって運輸省による自動車生産への干渉が正当化される可能性についてであった。

通産省は，「道路運送車両法」案を検討した結果，「運輸省は道路運送車両の公共性を過度に要求するあまり，無意味に企業の自主性を抹殺し，且つ通産省の所管する生産行政に干渉する点が多」く，もしこの法案が実施されれば，「現在国際水準を目標として長足の進歩を行いつつある自動車工業の独創性及び自由健全なる発達は」「望み得られず，更に通産省の行う生産行政はその実質的意義の大半を失い全く名目上のものとなる恐れが多分にある」，として，同法の内容に懸念を示した。そして，「運輸省並びに法案に対し異議申し立て」を行ったのである。

すなわち，運輸省が自動車の装備に関し細かく法律で規定してこれを管理することによって生じる，同省の自動車生産への干渉が，通産省管轄への侵害や自動車メーカーの自主性の制限につながる，という危惧から，通産省は同法の一部について修正を求めたのである。

それでは，通産省は，具体的に同法案のどの部分に対して修正を求めていたのであろうか。以下で検討してみたい。

通産省の修正意見

通産省が問題とした箇所は，①第 27 条第 2 項，②第 40 条，第 46 条及び第 47 条，③第 43 条，④第 48 条，⑤第 77 条，についてである。（図表 3）以下，順に検討してみよ

う。

まず，①第 27 条第 2 項について。①は車台番号等の打刻についての条項である。これは，自動車の安全そのものよりは，自動車の抵当に関係した項目である。自動車を抵当権の対象とする場合，車台番号や原動機番号は自動車の同一性を担保するものとなる。しかし，これが他と類似していたり不明瞭であった場合，抵当権の対象として不都合となる。そこで，運輸省は，番号を打刻する場合，様式，番号，位置，方法について運輸大臣がそれを指定し，その指定の範囲内で打刻を行うよう規定したのである。

これに対して，通産省は，運輸大臣が細かな指定を行うのではなく，「番号の様式，番号，位置方法等は各企業の任意に委ね」，届け出制にして，メーカーごとの特色を活かすべきである，と主張した。そして，抵当権の対象となりかつ問題が生じた場合に，運輸省が番号の打刻を行うようメーカーに命じたり，自ら打刻したり出来ることを規定した，第 30 条によって解決すべきである，としたのである*20。

二番目に②第 40 条，第 41 条，第 42 条，第 46 条及び第 47 条についてである。第 40 条，第 46 条及び第 47 条は，自動車，原動機付き自転車，軽車両，それぞれについて，その備えるべき構造を規定したものである。すなわち，ここでは，ブレーキや方向指示器等，運輸省の定める「技術上の基準」に適合すべき事項が規定された*21。

これに対して，通産省が問題にしたのは，

図表 3　通産省の修正要求と修正結果

条項	条項の内容	修正要求内容	理由	結果	成立後の条項
第 27 条 2 項	車台番号の打刻について	箇所等を指定から届け出に	メーカー毎の特色を活かすべき	了解事項にて配慮	第 29 条 2 項
第 40 条，第 41 条，第 42 条，第 46 条，第 47 条	自動車の備えるべき構造を規定	「技術上の基準」を「保安上の基準」へ変更	表現が曖昧で運輸省の恣意性が生じる可能性	変更	第 40 条，第 41 条，第 42 条，第 44 条，第 45 条
第 43 条	重要保安装置について	削除	規定の重複 制度・検査の限界等	変更	廃案
第 48 条	保安基準の原則について	①「保安上の基準は最小限度のものであること」 ②「これにより自動車の生産について不当な制限を課するものであってはならないこと」 ③「第二項として『運輸大臣が前項の保安基準を定めようとするときは，あらかじめ通商産業大臣の同意を得なければならない』」 条項追加	生産行政に関わるため	一部変更 一部了解事項にて配慮	第 46 条
第 77 条	型式指定・取り消しについて	実行のために，通産大臣の同意をえる条項を追加	生産行政に関わるため	了解事項にて配慮	第 75 条

出典：「道路運送車両法案について」通商産業省通商機械局車輛部『車輛部報』第 9 号，通商産業省，1951 年 3 月，1～9 頁及び 1951 年道路運送車両法条文より作成。

「技術上の基準」という表現であった。すなわち,「技術上の基準」という表現は,「機能,型式,取付方法,取付位置について凡ゆる制限を規定し得る感があり,而も保安上の限界が明瞭を欠く」ため,この規定の運用次第では,設計について,業界の自主性を排除して,すべて運輸省が指示しうる,として,表現を「保安上の基準」へと変更するよう求めたのである。

三番目は③第 43 条についてである。第 43 条は,自動車の装置のうち,運輸省が特に重要と認める部品(「重要保安装置」)について定めた条文である。ここでは,「重要保安装置」について,①運輸大臣の行う検定に合格したものを備え付けねばならないこと,②運輸大臣は,基準に適合し,均一性を保持している場合は合格とすべきこと,③検定に合格した「重要保安装置」を譲渡する場合及び譲渡された装置を車に取り付ける場合は検定合格標識を附すこと,④「重要保安装置」が基準に適合しなくなった場合,あるいは,均一性が保持されなくなった場合,運輸大臣は検定の合格を取り消すことが出来ること,等が規定された。

本条を規定した意図は,「重要保安装置」が,「街頭取締の結果によれば」,違反が最も多い部品であるため,これらの装置に対し,「人を殺す部品の使用を禁ずる」という必要最低限度の基準を制定するというものであった。また,その際,同部品を取り換える都度再検査をすることが煩雑である,として,あらかじめ使用部品のメーカー別型式の検定を内容に盛り込んだ。

これに対して,通産省は,第 43 条そのものの削除を要求した。その理由は以下の通りである。

第一点目は,第 43 条が第 41 条の規定と実質的に重複する,と判断したためである。これは,重要部品の使用については,第 41 条で,自動車の構造上備えるべき部品としてすでに規定しているため,あえて重複した条文によって部品メーカーまで取り締まる必要はない,という主張であった。また,通産省は,生産者の取り締まりは,「通産省の所管する生産行政に重複する」と非難している。

第二点目は,この規制の実質的な対象者が少ないと判断したためである。通産省は,自身が実施してきた「優良部品認定制度により粗悪部品メーカーは凡んど淘汰されている」ため,「検定合格基準を機能的に保安上必要最小限度の線に求めるならば不合格メーカーは極めて少数のものとなる」,として,制度の実効性に疑問を呈した。

加えて,部品の耐久力についても,「現在生産される部品は殆んど一年以上の耐久力を有するものであるから」,一年ごとの車両検査を規定した第 63 条及び事故の多い場合の臨時検査制度を規定した第 65 条で十分に安全が確保できる,と主張した。

第三点目は,型式審査制度による取り締まりの実効性に懐疑的であったためである。通産省は,部品が優秀であっても,使用者の操作や部品の交換を怠ることによって,その性能が落ちる可能性を指摘し,「部品の安全性を確保するためには,運転者の教育と不良部品取り替えの励行と街頭検査の励行以外には有効な手段はないのであって型式検査の如きは全く無意味と言わねばならない」,と批判した。

また,第四点目として,技術進歩と制度変更の速度の差から,同制度の実効性に疑問を抱いたためである。通産省は,「部品の型式は急速に改良されつつあり,これをその都度運輸大臣の検定を受けしめることは煩瑣」である,と批判した。

第五点目は,特定の部品を本条に規定することの正当性に懐疑的であったためである。通産省は,「部品の指定は,生産技術の現状及び生産数量を考慮しなければ不可能であり当分の間は指定し得ないものであ」る,と主

張した。そして，この事実を運輸省が認めていることを指摘して，「当該部品が絶対的に〔傍点筆者〕人を殺すものではないことを運輸当局自ら認めている証左」，と主張した。

第六点目は，運輸省による検査の正確性とそれが確保されない場合の影響を危惧したためである。通産省は，同条により「製品の均一性を有することが合格の要素となっているが，均一性の認定は甚だ困難で検査官の自由裁量に委ねざるを得ない」，として検査能力の限界を指摘している。さらに，「自由裁量の結果，不合格となったメーカーの工場は閉鎖し，ストック部品はスクラップ化する結果とな」るうえ，「かゝる社会上，経済上の難点を解決する方策がない」，と述べた。

以上のように，通産省は，条文の重複や正当性，制度の有効性，等を理由に第 43 条の削除を要求したのである。

通産省の修正要求箇所の四番目が，④第 48 条についてである。第 48 条は，技術上の基準の原則を定めたものである。同条では，「保安基準」について，「車両の構造，装置及び性能が運行に十分堪え，操縦その他の使用のための作業に安全であるとともに，通行人その他に危害を与えないことを確保するものでなければならず，且つ，これにより使用者に対し，自動車の使用について不当な制限を課することとなるものであってはならない」，としている。

これに対して通産省は，以下の三点を条文に追加するよう要請した。すなわち，「保安上の基準は最小限度のものである」，「これにより自動車の生産について不当な制限を課するものであってはならない」，「運輸大臣が前項の保安基準を定めようとするときは，あらかじめ通商産業大臣の同意を得なければならない」，の三点である。その理由は，車両の構造・装置の基準は製造上の基準となり，生産上重要な影響を及ぼすため，運輸省が単独で規定するのではなく，事前に通産大臣の許可を得るべき，というものであった。

第五番目が⑤第 77 条についてである。第 77 条は自動車の型式指定について規定したものであり，「運輸大臣は，自動車の安全性の増進を図るため，申請により自動車をその型式について，指定する」，というものである。そのうえで，①この指定は，自動車が「保安基準」に適合し，かつ，均一性を有するものであるかどうかを判定することによって行うものであること，②申請者が指定を受けた自動車を譲受する場合は，当該自動車を検査し，「保安基準」に適合した場合は，完成検査終了証を発行し，譲受人に交付しなければならないこと，③型式指定を受けた自動車が「保安基準」に適合しなくなったり，均一性を失ったりした場合，運輸大臣はその指定を取り消すことが出来ること，が規定された。

これに対して，通産省は，新たに運輸大臣が指定あるいは取り消しを行う場合，「あらかじめ通商産業大臣の同意を得なければならない」よう，規定することを求めた。通産省がこのような要望を出したのは，自動車の指定あるいはその取消しを行う場合，「当該メーカーの技術の現状及び生産販売数量を考慮に入れる必要があるが，これは通産省の所管する所である」，という考えからであった。

以上のように，通産省は，運輸省による自動車生産への過度の干渉を警戒し，それにつながる可能性を内包した条項の削除・修正を求めたのである。

自動車メーカーの意見

一方，自動車メーカーからも「道路運送車両法」案について，反対意見が生じた。自動車メーカー側の意見がどのようなものであったか明確に知る資料は管見の限り存在しない。しかし，「道路運送車両法案」を審議した第 10 回衆議院運輸委員会公聴会における，櫻井淑雄日本小型自動車工業会専務理事の発言からある程度推測が可能である。

櫻井は,「道路運送車両法案」について以下のように述べている。すなわち,「私たちはこの手続中におきまして，運輸大臣に対しましていろいろと修正意見を述べたのでございますが,〔中略—筆者註〕ある程度の公共上のねらいから制約されることは当然でございますけれども，その公共性をあまりにも理想に走り過ぎて，生産者の自主性，独創性を失つてしまうということは，われわれがせつかく国際水準に躍進をして日本の日動車工業の技術を上げようという段階において，かなわの支障を来すおそれがありますので，この点については立案中におきまして，再三当局に対して意見を述べて，特にこの問題については，まず車両の構造装置に関する保安基準の問題並びにこの保安基準をきめる原則の問題が，われわれの一番大きな関心であつたのであります*[22]」，と。

ここから，自動車メーカーが，自動車の安全等の公共性を認めつつも，運輸省が法律によって過度に生産に関与することに対して，懸念をもっていたことがわかる。

とはいえ，自動車メーカーは，同法案の趣旨そのものには賛成であった。この点については，櫻井が,「道路運送車両法案に対する生産者としての私の意見は，これに関して全面的に賛成でございます」，と発言していることから伺える。また，櫻井は続けて以下のようにも発言している。すなわち,「法案の趣旨から行きまして，最近の自動車が戦前の両数に比べてかなり増大をし，四十万台の流通状態を来しておるという状況と同時に，交通事故がかなり多い現象を来しておるのでありまして,〔中略—筆者註〕これらを事前に防ごうという当局のお考え方で，道路運送車両に関し，保安上の問題をここに規定されることはきわめて時宜を得たわけでありまして，さらにもう一つの理由といたしましては，従来は道路運送法の中にわずかに三箇條をもつて規定されておりましたのを，その他につきましては省令あるいはその通牒によりまして，運輸大臣が生産者の生殺与奪の権限を持つておられたのが，それをさらに法律事項によつて民主化して行こうというお考え方に一歩前進をされたことについて，生産者の立場として賛意を表するのであります」，と。

ここで注目されるのは，自動車メーカーが「道路運送車両法案」に賛成した第二の理由についてである。自動車メーカーは，車両の保安について明確な法律がないことにより，運輸省の過度の干渉が起きる可能性を危惧していた。そのため，新しい法律によって，運輸省の権限が明確に規定されることを期待したのである。逆に言えば，新しい法律は，運輸省の権限を制限し，メーカーの自主性を担保するものとなりうるものであった。それゆえ,「道路運送車両法」でメーカーの自主性がどこまで担保されるか，言い換えれば，運輸省の権限をどこまで制限できるかが自動車メーカーにとって重要であった。

以上のように，自動車メーカー側は,「道路運送車両法案」それ自体には積極的に賛成しつつも，同法による運輸省の干渉をなるべく抑えるよう，要求していたのである。

3．対立の帰結と「道路運送車両法」の成立

以上のような通産省及び自動車メーカーの意見はどの程度まで法案に反映されたのであろうか。通産省の修正意見と実際の法律を比較して考察してみたい。(前出図表 3)

まず，①第 27 条第 2 項（成立後は第 29 条第 2 項）について。通産省の要求は，車台番号の打刻について，様式，番号，位置，方法を運輸省の指定からメーカーの届出に変更するよう求めるものであった。結論から言えば，通産省の要求は通らず，運輸省の当初の条文が採用された。

ただし，同条項は，翌 1952 年 4 月 28 日に改正された。改正内容は,「運輸大臣の指定を受け」の部分を「予め運輸大臣に届け出

て」に改めた点及び「運輸大臣は，前項の届出に係る自動車の車台番号又は原動機番号の様式，番号，位置及び方法が適当でないと認めるときは，その変更を命ずることができる」，という項目が追加された点である。すなわち，結果的に通産省の要望通りに変更されたのである。ただし，この改正理由について，運輸省は，手続きの簡素化のため，と説明している*23。

次に，② 第 40 条，第 41 条，第 42 条，第 46 条及び第 47 条（成立後は第 40 条，第 41 条，第 42 条，第 44 条，第 45 条）について。通産省の要求は，自動車，原動機付き自転車，軽車両の備えるべき構造について，この構造の基準が「技術上の基準」となっていること対し，これを「保安上の基準」に変更するよう求めるものであった。この通産省の要求は通り，「技術上の基準」は「保安上の基準」に変更された。

第三に③第 43 条について。通産省の要求は，条文そのものの削除であった。この件に関しては，通産省の意見が通り，第 43 条そのものが削除された。

第四に④第 48 条（成立後は第 46 条）について。通産省は，技術上の基準の原則を定めた同条について，「保安上の基準は最小限度のものである」，「これにより自動車の生産について不当な制限を課するものであってはならない」，「運輸大臣が前項の保安基準を定めようとするときは，あらかじめ通商産業大臣の同意を得なければならない」，の三点を追加するよう要求した。この要求は一部分のみ取り入れられた。すなわち，当初「これ〔「保安基準」—筆者註〕により使用者に対し，自動車の使用について不当な制限を課することとなるものであってはならない」，と規定されていた部分が，「これにより製作者又は使用者に対し，自動車の製作又は使用について不当な制限を課することとなるものであつてはならない」，へと変更された。しかし，通産省の要求していた他の二点，—「保安上の基準は最小限度のものである」，「運輸大臣が前項の保安基準を定めようとするときは，あらかじめ通商産業大臣の同意を得なければならない」—の追加は見送られた。

第五に⑤第 77 条（成立後は第 75 条）について。通産省は，自動車の型式指定について，新たに指定する場合及び指定を取り消す場合に通産大臣の同意を得るよう求めた。この要求は通らず，条文に追加されなかった。

通産省の要求通りに変更されたのは，②第 40 条，第 41 条，第 42 条，第 46 条，第 47 条，③第 43 条，④第 48 条の一部，である。これらは，法の運用が困難なもの，条文が曖昧なため運輸省の恣意的な運用が生じる可能性があるもの，メーカーの自主性を阻む可能性が生じるもの，といえよう。

一方で，修正意見が棄却されたのは，①第 27 条第 2 項，④第 48 条の一部，⑤第 77 条，についてである。①については，先述したように，1 年で法改正を行い，結果的に通産省の要求通りになった。そのため，実質的には，事前に通産大臣の許可を要求する内容の修正のみが認められなかったといえる。

ただし，この点について通産省は，法律自体に盛り込むことに失敗したものの，後述する「道路運送車両法についての了解事項」を運輸省との間で結ぶことにより，実質的に運輸省に認めさせた。

運輸省と通産省は，引き続き「修正意見」に関して折衝を続けたものの，④の一部及び⑤について，両者が譲らず，議論が膠着した状態となった。そのため，最終的にこの問題は，通産大臣と運輸大臣による政治決着となり，以下のような了解事項が確認された。

道路運送車両法施行についての了解事項*24

運輸次官

通商産業次官

一，道路運送車両法（以下）「法」という。第三章の規定による保安基準について，運輸省令を制定し又は改廃しようとするときは，運輸大臣は，予め通商産業大臣と協議して，これを行う。

これは，保安基準が，法第四十六条〔法案では第 48 条―筆者註〕に規定する原則に適合しているかどうかについての意見，又は通商産業大臣がその所管事項について法令で定める事項との関連に関して，十分な調整が得られるように行うものである。

その方針として例えば次の各号のような考慮を払うものとする。

（一）細部設計，方式，材質等について，いたずらに設計者の自由を束縛するような規定，又は国産車のみの取締となるような規定はこれを設けない。

（二）速度計，走行距離計その他の計器についての保安基準と計量法に基づく検定基準とは相互対応するように定める。

（三）特殊自動車についての保安基準は，その特殊性，すなわち一般の自動車との構造上又は用途上の相違を十分考慮して，これを定める。

二，法第七十五条〔法案では第 77 条―筆者註〕の規定による自動車の指定に関してその実施省令において，運輸大臣が自動車を指定し，又はその取消をしようとするときは，予め通商産業大臣の意見を徴して行うべき旨を規定する。

三，法第二十九条〔法案では第 27 条―筆者註〕の規定により，車台番号の打刻について，運輸大臣が指定をする場合には，自動車の制作を業とする者の意向を十分尊重して，これを行い，通商産業大臣にその旨を連絡する。

四，法第百条第一項第三号及び第四号に該当する者に対する報告徴収は，必要最低限度に止め，機密の保持等のその者の利益は十分これを尊重するように措置する。

この了解事項により，通産省の修正要求は実質的に受け入れられた。すなわち，法律の条文に取り入れられなかった④の一部及び⑤の要求事項である通産大臣への報告が，一応運輸省に義務づけられることになったのである。

一方，通産省が要求していた「通産大臣の同意」や「通産大臣の許可」という表現は，最終的に「通産大臣との協議」や「通産大臣の意見を徴して」という表現にとどまった。運輸省から見れば，必ずしも通産省の同意を得なくてもよい，と読み取れる文章となったのである。その点を考えれば，運輸省の方としても通産省から一定の譲歩を引き出したといってもよいであろう。

とはいえ，以上の法案修正及び了解事項によって，「従来運輸省が車両規則及び通牒をもって単独に制限してきた保安基準について今後通産省と十分協議を行う」仕組みが出来た。運輸省と通産省の意見対立は，最終的にやや通産省の意見に近い位置で妥協が図られたのである。

その後，運輸省によってまとめられた同法案は，1951 年 2 月 27 日に閣議決定され，同年 3 月 30 日，国会に提出された*25。

国会審議の場では，大きな反対や修正意見はなく，趣旨，内容ともに概ね賛成の意見が多数となり，質問も法案の詳細や実際の運用に関するものにとどまった。審議を経て，同法案は，1951 年 5 月 28 日に両院を通過し，6 月 1 日に公布された。

おわりに

以下，本稿のまとめと同法のもつ意義について，冒頭で述べた点に即して述べてみたい。

1950 年代に入り，自動車車両数の増大及

び性能の発達や整備不良車の増大によって自動車事故が増加した。これに対し，運輸省は法律的に自動車の保安規制を強化する目的で，「道路運送車両法」の制定を目指し，法律案をまとめていった。

これに対し，通産省は，同法案が自動車メーカーの自主性と通産省の所管を侵害する恐れがあるとして，修正を求めた。また，自動車メーカーは同法案の主旨には賛成しながらも，その一部が自動車メーカーの自主性を損なう可能性があるとして，修正を求めた。

この修正意見について，運輸省と通産省・自動車メーカーが折衝を重ねた結果，要求の一部が法案に取り込まれた。一方，「保安基準」や型式指定の変更について，通産省が通産大臣の同意を必要とするよう求めた点については，両省の折衝では決着がつかず，最終的に了解事項という形で決着がはかられた。この結果，運輸省が規制の内容について，通産大臣の同意を得る必要はなくなったものの，通産大臣と協議し，意見を徴することが決められた。

事前に問題の決着をみたことにより，国会審議では大きな議論もなく，1952 年 5 月，「道路運送車両法」が成立した。これにより，運輸省は，自動車の安全及び環境規制を強化する場合は，同法に基づく「保安基準」を改正する形で実施してゆくこととなった。

本稿では，以上のように複数の省庁の所管に関わる法律が形成される場合，その過程でどのような問題が生じ，どのようにその問題が解決されたかについて，一つのケースを提示した。「道路運送車両法」の「保安基準」のように運輸省の所管であっても，自動車の生産に深く関わる場合，その所管官庁である通産省の意向を無視することは難しい。この結果，両省の意見対立は，ともに一定程度の妥協を余儀なくされる形で決着することとなったのである。

その中で，今回のケースでは，通産省・自動車メーカーの意向がより強く反映された。特に，自動車の生産について不当な制限を加えない，という両者が最も重視した点が法律に明文化されたことは，その現れであるといえる。

このような通産省・自動車メーカーの意向を運輸省側が受け入れた理由については，運輸省側の意見に関する資料上の制約により，明らかに出来ない。ただし，単に，運輸省と通産省の所管争いという省益上の理由だけでなく，自動車メーカーの企業活動に関わる修正意見だったことが重要であると推測される。当時の運輸省自動車局長である牛島辰彌は「道路運送車両法案」の提出理由を以下のように説明している。すなわち，「国の統制的強権力を拡充強化いたすことは極力避け，きわめて合理的な法規律のもとに，民主的な行政の運営によりまして，保安の目的を達成して行きたい*26」，と。先述したように，同趣旨の説明を山崎運輸大臣も行っていることを考えれば，この考えは運輸省内で統一された見解であったといえよう。法案提出の趣旨がそのような理由であれば，メーカーに対して「国の統制的強権力」を行わない旨を法律に明文化するよう修正することは極めて自然なことであったと思われる。

次に，「道路運送車両法」が後の規制政策に与えた影響について述べてみたい。

同法の成立は，その目的だけでなく，日本の規制政策を特徴付ける上で重要な意味を持った。それは，①運輸省が「保安基準」項目を変更する場合に一定の手続きが必要となったこと，②「保安基準」項目や基準値の変更に際し，自動車メーカー及び通産省との折衝を経る仕組みが出来たこと，である。

日本における自動車規制の特徴の一つとして，運輸省が規制案を作成する際，事前に自動車メーカーや通産省との折衝を重ねたうえで，ある程度彼らに配慮した基準を設定した点があげられる。実際，後に安全規制及び環

境規制を強化する際に，運輸省は自動車メーカーと公式・非公式に意見を交換し，彼らの意見・技術水準に配慮しながら規制値を決定していった*27。

このことは，第一に，規制の主体と客体間の情報の非対称性を緩和し，適正な規制値の設定を可能にした。規制基準を設定する際に問題となるのが，規制される側であるメーカーの技術水準を，規制する側である省庁がいかに把握するか，という点である。これが正確に行われない場合，厳格な規制値の設定による規制の延期や寛容な規制値の設定による規制の意義の低下を生じさせる可能性がある。運輸省によるメーカーとの事前の意見交換は，このような問題を解消する一つの手段となったといえる*28。

第二に，このような事前調整は，規制の主体・客体間で，規制に対するコンセンサスの獲得を可能にした。このことは，規制案が作成され明文化された時点における，その実施に対する障害を除去し，スムーズな規制の実施を可能にした。

これらの結果，日本の自動車規制は，成立後に修正・延期がなされるケースは非常にまれとなった*29。このことは，達成不可能な規制の実施を妨げ，結果的に，着実に規制が強化されていく要因となった。この点は，アメリカにおいて，政府が，自動車メーカーの反対を押し切る形で，議会で可決された規制案の実施を試み，最終的に実行できず，かえって規制の実施を遅らせるケースがしばしばみられたことと対照的である*30。

もちろん，前述した橋本氏の研究や「道路運送車両法」の成立過程を鑑みれば，このような条文がなくとも，規制を実施する際，メーカーへの事前調整とそれに基づく一定の配慮が行われた可能性はある。しかし，通産省が述べているように，例えば，「道路運送車両法」及びそれに付随した了解事項によって，「保安基準」の変更に際し，従来のように「運輸省が車両規則及び通牒をもって単独に制限」することが困難になったのは事実であろう*31。

「道路運送車両法」の成立による「保安基準」の明文化及びその成立過程で生じた意見対立の結果による通産省・自動車メーカーと運輸省の折衝の明文化は，以後，運輸省にメーカー・通産省との事前協議を通じた一定の配慮を行わせる形で，日本の規制政策に影響を与えることとなった。そして，その事前協議とメーカーへの一定の配慮が，日本の自動車規制の比較的順調な実施の一つの要因となったのである。

＊1　『第 10 回国会衆議院運輸委員会議事録』第 19 号 1951 年 3 月 31 日付。

＊2　厳密に言えば，型式指定を受けない車両を量産することは可能である。しかし，指定を受けない車両が，その都度検査を受ける必要があることを考えれば，指定を受けずに量産を行うことは現実的ではないであろう。

＊3　橋本寿朗「戦略をもった調整者としての政府の役割―戦後復興期における「計画造船」と運輸省の活動・役割」東京大学社会科学研究所紀要『社会科学研究』第 48 巻第 5 号，1997 年 3 月。

＊4　前出橋本「戦略をもった調整者としての政府の役割」201～202 頁。

＊5　前出橋本「戦略をもった調整者としての政府の役割」201 頁。

＊6　「道路運送車両法案について」通商産業省通商機械局車輛部『車輛部報』第 9 号，通商産業省，1951 年 3 月，1～9 頁。

＊7　この点に関する研究は枚挙にいとまがないが，一例として，武藤博道「自動車産業」(小宮隆太郎他編『日本の産業政策』東京大学出版会，1984 年)，伊藤元重「温室の中での成長競争」(伊丹敬之他『競争と革新』東洋経済新報社，1988 年)，藤本隆宏「日韓自動車産業の形成と産業育成政策(3)」(『経済学論集』60-4，1995 年)，山崎修嗣『戦後日本の自動車産業政策』法律文化社，2003 年，などが

あげられる。

＊8　通産省以外の政策を検討する必要性については，これまでの研究でも指摘されてきた。例えば，前出武藤「自動車産業」は，建設省の道路政策や運輸省・環境庁の安全・規制政策をとりあげ，その評価を行っている。しかし，それらの研究は重要性の示唆やそれらの政策を所与のものとした評価にとどまっており，実証的な研究となっているとは言い難い。

＊9　社団法人日本自動車会議所編著『自動車年鑑』昭和25年版，日刊自動車新聞社，1949年12月，368，369頁。

＊10　交通協力会編『交通年鑑』昭和27年版，交通協力会，1952年3月，356頁。

＊11　社団法人日本自動車会議所・日刊自動車新聞社編著『自動車年鑑』昭和28年版，日刊自動車新聞社，1953年7月，169頁。

＊12　前出日本自動車会議所・日刊自動車新聞社『自動車年鑑』昭和28年版，163頁。

＊13　河村徳士「復興期日本の貨物自動車運送事業」政治経済学・経済史学会『歴史と経済』第198号，2008年1月，6頁。

＊14　前出日本自動車会議所『自動車年鑑』昭和25年版，252頁。

＊15　前出日本自動車会議所・日刊自動車新聞社『自動車年鑑』昭和28年版，385頁。

＊16　前出日本自動車会議所・日刊自動車新聞社『自動車年鑑』昭和28年版，385頁。

＊17　前出日本自動車会議所・日刊自動車新聞社『自動車年鑑』昭和27年版，294頁。

＊18　前出『第10回国会衆議院運輸委員会議事録』第19号。

＊19　以下，この項について，特に断りを入れない限り，前出「道路運送車両法案について」を参考にした。

＊20　なお，前出「道路運送車両法について」では，「職権による打刻等」を第30条と記載しているが，成立した「道路運送車両法」では，第32条に規定されている。

＊21　なお，それぞれの具体的な基準については「保安基準」で規定された。

＊22　『第10回国会衆議院運輸委員会公聴会議事録』第1号1951年5月21日付。

＊23　『第13回国会参議院運輸委員会議事録』第14号1952年4月14日付。

＊24　前出通産省通商機械局車輌部「道路運送車両法案について」8，9頁。

＊25　前出日本自動車会議所・日刊自動車新聞社『交通年鑑』昭和27年版，357頁。

＊26　『第10回国会衆議院運輸委員会議事録』第22号1951年5月15日付。

＊27　一例として，拙著「日本における自動車排出ガス規制の成立過程」『社会経済史学』72-4，2007年。

＊28　ただし，この場合，メーカーと省庁側との馴れ合いにより，必要以上に規制値が緩くなる危険性が生じる。しかし，日本の場合，自動車産業が常に競争的な構造を有していたためこの問題を回避することが出来た。例えば，本田技研工業や東洋工業に代表されるレイトカマーが，自身のシェアを高めるため，環境対策に取り組んだ結果，他のメーカーも環境対策に積極的に取り組むインセンティブが生じた。もちろん，その背景には，環境・安全を要求する世論の高まりがあった点も重要である。

＊29　例外として，日本版マスキー法といわれた1976年及び1978年の規制があげられる。当初1976年に実施する予定であった規制値が，メーカーの技術水準から実施不可能と判断され，1978年に実施が延長された。とはいえ，規制すべてが延期されたわけではなく，暫定的に基準をゆるめた形で規制は強化された。

＊30　例えば，1970年にアメリカで成立した「マスキー法」が自動車メーカーの反対に遭った結果，アメリカの排気ガス規制は，1995年になるまでマスキー法の基準に達しなかった。

＊31　前出通産省通商機械局車輌部「道路運送車両法案について」8頁。