

戦後のわが国における近代刊法史研究 (九)

内 田 博 文

目次

- 一 はじめに
- 二 戦前のわが国における近代刑法史研究(以上『神戸学院法学』八巻四号)
- 三 戦後第一期における近代刑法史研究(以上『神戸学院法学』九巻二・三号)
- 四 戦後第二期における近代刑法史研究(以上『神戸学院法学』九巻四号)
- 五 戦後第三期における刑法と法学の一般的動き
 - 一 刑法の動き
 - 二 支配的刑法学の動き
 - 三 戦後「市民刑法学」の動き(以上『神戸学院法学』一〇巻三号)
 - 四 「民主主義刑法学」の動き(以上『神戸学院法学』一二巻三号)
- 六 戦後第三期における近代刑法史研究
 - 一 支配的刑法学における近代刑法史研究

戦後のわが国における近代刑法史研究(九) 内田

- 二 「民主主義刑法学」における近代刑法史研究—その一—(以上『神戸学院法学』一四卷三号)
- 三 「民主主義刑法学」における近代刑法史研究—その二—(以上『神戸学院法学』一四卷四号)
- 四 「民主主義刑法学」における近代刑法史研究—その三—
- 五 「市民刑法学」における近代刑法史研究
- 六 その他の動き(以上『神戸学院法学』一五卷一号)
- 七 戦後第四期における刑法と刑法学の一般的動き
 - 一 刑法の動き—その一—(以上本号)
 - 二 刑法の動き—その二—
 - 三 支配的刑法学の動き
 - 四 戦後「市民刑法学」の動き
 - 五 「民主主義刑法学」の動き
- 八 戦後第四期における近代刑法史研究

七 戦後第四期における刑法と刑法学の一般的動き

一 周知のように一九五〇年代中葉から政府などによって強力に推進された「高度経済成長政策」は、一九六〇年代後半に入るとあらゆる分野にひずみ、歪みをもたらし、公害問題、物価問題、過密過疎問題、教育問題などを始めとする深刻な社会問題を数多生み出したが、このような政治的、経済的矛盾の拡大は一九七三年の「石油ショック」を契機として一気に加速し、長期的に政権を掌握してきた保守政党の政治的地盤の沈下ともあいまって、一

九七〇年代のわが国は「政治や国民生活にとっても転換期^①」と呼ばれる段階を迎えることとなった。^②『昭和四九年警察白書』や『昭和五〇年警察白書』によれば「社会事象の推移」ないし「治安情勢の展望」が次のように分析される所以である。

「近年、わが国は内外ともに多くの複雑、困難な問題に直面し、社会秩序に安定を欠く様相を次第に深めている……」^③「激動と変化の七〇年代も半ばを迎えた今日、いわば転換期に差しかかった我が国社会は、治安的観点から極めて注目すべき幾多の問題を内蔵している。すなわち、保守、革新の対立の激化、物価問題と生活不安、公害問題の深刻化、社会福祉等に対する国民の不満の増大、そして、それらを背景とする労働者、市民団体等の大衆闘争の高揚などが絡み合って社会不安が高まりかねない状況にある。」^④「政治不信の高まり、与野党の議席数の接近による政情の不安定化、エネルギー問題に端を発した高度経済成長の行き詰まり、法無視の風潮のまん延等が今後一段と進行し、社会基盤のぜい弱化、不安定化を促進するであろう。」^⑤

もっとも、このような政治的、社会的、経済的「危機」の到来は早くから予測されていたことで、支配層はその対策としてかなり長期的な見通しの上立った「統治政策の再編成」^⑥の検討を進めていたが、それはまた右の再編成された統治政策の展開を保障するための新たな治安政策の策定作業をも必然化せしめることとなった。

例えば、早くも昭和四七年六月に発表された警察庁総合対策委員会編『七〇年代の警察』などがそれである。総論部分にあたる第一部「七〇年代の展望と警察の課題」は各々「七〇年代の社会情勢」「七〇年代に対処する警察の姿勢」「七〇年代における警察の課題」と題された三章からなる。第一章では、警察（＝治安）への影響という

観点から「七〇年代の社会情勢の特徴」として、「都市化」（犯罪抑制力の減退化や犯罪捜査の困難化や種々の社会病理現象の温床化、生活環境の悪化や公害問題の深刻化や大規模事故の危険性の高まり、農村地域における過疎化の進行に伴う地域の社会生活や地域共同体そのものの維持の困難化・崩壊）、「モータリゼーションの進展と生活圏域の拡大」、「情報化」（マスコミの社会に与える影響の増大、国民の思考形態への影響）、「生活様式の変化」

（自由時間の増加に伴うレジャーの活発化、核家族化傾向）、「国民意識の変化」（規範意識の変化、連帯意識の欠如、参加意識の高まりとそれに伴う消費者運動や公害防止の住民運動など新たな形の大衆運動の発生）などが指摘される。第二章では、このような社会情勢に取り組む警察の基本姿勢が論じられ、「国民と警察との間に暖い血を流わせ、国民の関心を警察の関心とし、また警察の関心に国民の協力が得られるような緊密な関係を打ちたてることこそ、われわれの念願であらう」として、右の基本姿勢として「国民の要望に即した警察運営」（国民の要望の把握、時代に即応する柔軟な姿勢、犯罪および事故の防止機能の強化）や「国民との連けいの強化」（国民と接触する場の改善、積極的な情報提供、コミュニティ・リレーションズ活動の推進、国民に信頼される警察官）がうたがわれる。右の基本姿勢それぞれ自体は誰しも異論のないところといえるが、問題はこのような姿勢が「警察運営」や「警察管理」で正しく貫かれていくか否かである。

第三章で列挙される課題は「くるま社会への対応」（交通事故の防止、きめの細かい交通規制と技術の開発、車両についての防犯対策、車の効用の警察活動への積極的導入）、「広域的な警察活動の推進」（警察庁・管区警察局の役割の増大、通信装備の一層の充実強化、都道府県間の協力の一層の緊密化）、「初動警察体制の整備」（夜間に

における指揮体制の充実、過疎地域における初動警察体制の整備)、「大規模警察事象への対処」(警察力の総合的運用、予想される事態についての各都道府県警察、管区警察局、警察庁の各段階における計画の策定、必要な装備の充実や要員の訓練)、「国際的な警察活動の推進」(海外諸国との一層の協力、国際犯罪に対処する体制作り、捜査や鑑識等におけるわが国の高度技術等の開発途上国への援助)、「科学技術の積極的導入」(すぐれた器材の開発導入、行政技術面における科学的管理方法の警察の各般への導入、情報の効率的処理、研究開発体制の整備、民間知識の導入のための民間との協力体制)、「警察管理の近代化」(企画部門の強化、専門化の要請とこれに伴う専門家の育成、総合化の要請、警察施設等の勤務環境や勤務時間、休暇その他の勤務制度の改善、警察官の意向をくみ取る仕組みや警察官個々人の間の意思疎通を図る方策)である。そして、これらの課題について具体的対応策を提示したのが第二部「警察運営」および第三部「警察管理」である。

第二部では次のような対応策が提示される。(一)地域に密着した外勤活動の強化(管理体制の強化、派出所・駐在所機能の近代化、パトカーの効率的運用)によって的確に地域の実情を把握し、街頭活動を強化し、迅速適切な初動措置を行ない、新興住宅地域対策を推進すること。(二)犯罪の広域化・スピード化、銃器使用犯罪の増加、計画的犯罪の増加、人質や誘拐事件の増加、大規模事件・事故の増加などに対応して悪質、常習犯罪者に対する捜査を徹底し、犯罪発生に即応した捜査体制の確立(捜査員の交替制の採用、機動捜査体制の拡充、緊急配備体制の整備、犯行予測による先制捜査)や広域捜査網の展開(犯罪情報の府県本部、管区警察局および警察庁への集中とその総合的活用、追跡捜査活動の強化)や特殊犯捜査体制の整備(特殊事件捜査係の能力向上)や国際犯罪に対応しうる

体制の整備（諸外国の警察との協力関係の確保、逃亡犯罪者引渡条約の締結）によって捜査体制を強化し、科学的捜査方法を推進（鑑識活動の高度化、器材を駆使する捜査への転換、コンピュータによるデータ捜査の推進）するとともに、国民の協力による捜査（被害者、参考人の協力の確保、犯罪者との接触が予想される人々の協力の確保、公開捜査の効果的活用）を展開するなど効果的な犯罪捜査活動を推進すべきこと。(三)大規模暴力団に対する集中取締り、資金源の取締り、けん銃の摘発といった取締対策に加えて被害者等の保護の徹底、暴力排除活動の推進などの国民の協力を確保する方策を講じることによって暴力団犯罪の制圧を図るべきこと。(四)科学的な防犯対策（防犯パトロール、防犯診断、防犯資器材の開発・普及、防犯設備基準等の開発・普及）や民間防犯活動の伸張（地域防犯活動や職域防犯活動の推進、ガードマン営業の健全育成）や保護、生活相談活動等の推進によって社会の変化に対応した防犯対策を強化するとともに、風俗関係対策（風俗営業等取締法の抜本的改正を含む必要な法的規制の整備、指導取締りの推進、環境浄化対策の強化）、銃砲等の危険物および麻薬の取締り（取締体制や取締法令の整備、国際協力の推進）、公害事犯の適切な処理（関係法令の罰則の適切な運用によって各関係行政機関の行なう施策の実効を担保、公害関係苦情の懇切な受理、関係機関への連絡・指導・警告・検挙等の措置の迅速、適切化、特別捜査犯の設置）、生活侵害事犯の取締り（不動産取引、金融事犯、衛生事犯、商品取引事犯の強力な取締りの推進、社会情勢の変化に対応した重点取締の推進、事犯の未然防止のための関係法令の積極的活用、関係行政機関との連繋の緊密化）によって健全な生活環境を守る活動を強化すべきこと。(五)少年警察体制の強化（少年警察の専門化、補導、保護組織の整備）、早期発見・保護活動の強化（街頭における発見・保護活動の一層の充

実、非行態様に応じた計画的、重点的な補導活動の実施、ボランティアによる地域に密着した補導保護活動の推進、「学校警察連絡協議会」や「職場警察連絡協議会」活動の充実、婦人団体、地域団体、青少年団体等による地域の補導組織づくりの促進）、処遇の適正化（新たな非行危険性判定法の開発普及、事件処理の適正化、警察による不送致処分への制度化や年長少年についての責任主義の加味などの事件処理手続の改善、アフターケアの充実）、有害環境排除活動の推進（少年の福祉を害する犯罪の取締りの強力な推進、青少年保護育成条例の運用、薬物乱用に対する法的規制の推進、少年に有害な環境をもたらす成人犯罪の徹底した取締り、有害環境改善のための地域に対する広報活動の展開）などの施策を講じることにより青少年の保護活動を充実すべきこと。（六）総合的な交通規制の展開（都市における交通規制の基本計画の策定、幹線道路、生活道路、高速道路における交通規制、大量公共交通機関の優先確保、路上駐車への適正化、交通公害の防止のための交通規制、マイカー対策）、交通安全施設の整備（交通管制センターの整備、信号機の増設とその高度化、道路標識・道路標示の視認性の向上）、交通秩序の確保（交通指導取締りの強化、交通犯罪捜査体制の整備）、運転者の管理（運転者教育と試験制度の合理化、運転者管理センターの整備）、交通安全思想の普及徹底（地域社会における交通安全教育の推進、広報活動の推進）、研究体制の整備（交通事故原因の科学的分析、交通管理の効果的手法の研究開発）などによりモータリゼーションに対応した道路交通の安全と円滑を確保すべきこと。（七）大衆運動の多様化（政治的要素を帯びた大規模デモの外、平和、物価の問題をとらえての市民運動、その他地域に密着した問題に関連した住民運動等、新しいタイプの大衆運動の発生とその多様化）と参加人員の飛躍的増大、極左暴力集団の行動の過激化、右翼の動きの活発化などに対し

て公安を維持するために、情報収集、警備実施、事件捜査の各部門における能力向上、他の警察部門との連繋の強化、警備装備や通信資器材の開発、近代化の推進、機動隊、管区機動隊、第二機動隊などの集団警備力の充実により警備体制を強化するとともに、警備対策としてゲリラ・テロの未然防止（犯行グループの行動や拠点についての視察の徹底、強力な凶器取締りの推進）、「各種の違法行為を組織的かつ計画的に根強く積み重ねていくなどの悪質巧妙な事案」（官公労働者の争議行為）の「初期の段階から」の「厳正かつ徹底した取締り」、国民の理解と協力を求める方策を推進すべきこと。(イ)重点地域の指定とこれらモデル地域における広域警備計画の策定、警備体制の整備（関係機関との連絡体制の確立、初動体制の確立、応援体制の整備、通信手段の整備、装備の充実）、警備活動の推進（避難対策、防犯対策、交通対策、広報対策、警備要員に対する教養訓練）、特殊被害対策の推進（地下街対策、高層建築物対策、ゼロメートル地域対策）などの大災害警備対策を確立すること。

第三部では、このような警察活動を担えるような警察組織を作りあげるための対応策として次の諸点があげられる。(一)中央警察機関としての警察庁の機能強化（企画調整部門の充実、都道府県警察に対する助言サービス機能の強化や調整機能の整備）、広域調整機関としての管区警察局長の機能強化（業務監察機能の強化、広域事案の処理体制の一層の整備、広域調整のためのスタッフの強化）、警察事務処理の実施機関の指揮中枢たる都道府県警察本部の管理機能の強化（本部長の補佐体制の強化、本部事務の総合調整体制の整備、外勤警察の管理機能の強化、そのための本部組織の再編と事務の合理化）、警察本部の実働化部隊および警察署諸活動に対する支援部隊という機能を併有する本部直轄部隊（機動警ら隊、機動捜査隊、交通機動隊）の統合的運用と警察署各部門との連繋の強化、

警察活動の第一線として警察事務を処理する基本的活動単位たる警察署の体制整備（警察署のブロック的運用の推進とブロック内各警察署の有機的連繋の強化、ブロック中心署への事務の集中、警察署の適正規模化、派出所・駐在所体制の再検討）により警察の組織体制を整備すること。(二)警察官採用方法の改善（大卒者募集対策の推進、婦人警察官の活動分野の拡大、募集方法の改善）、警察官の能力開発のための総合計画の確立、人事配置の見直し（新任警察官の外勤以外への配置、専門化に対応する人事配置、一般職員の処遇の改善）など近代的な人事管理を確立するとともに、警察官の定員増を実現すること。(三)コミュニケーションの改善（部内コミュニケーションの改善、そのための管理者教育）、勤務条件・勤務環境の整備、健康管理、処遇の改善、公務災害に対する救済の改善を通じて魅力ある職場を確立すること。(四)情報の多量・大量化に対応した通信体制の整備（画像通信の整備、データ通信施設の整備、電話交換機能の強化、幹線通信系の強化）、広域的警察活動に対応した通信体制（県間連絡通信網の整備、高速道路路通信系の整備）、初動警察活動のための通信体制の整備（指令通信機能の強化、移動無線回線の充実、移動無線機器の整備）、情報の統合・一斉伝達のための通信施設の整備などを図ること。(五)警察機動力の質的向上（警察車両の更新期間短縮、特殊車両の増強整備、高性能ヘリコプターの積極的導入、警察用舟艇の質的向上）、警備装備や捜査器材などの開発整備を図ること。(六)新しい警察事象に対応しうる装備資器材の研究開発や効率的な警察活動のための研究を進めるために研究開発体制を整備し、関係各部門の連絡協調体制の強化、共同研究の積極的推進、科学警察研究所の拡充を図ること。(七)情報管理の高度化を図るために情報管理センターを創設し、捜査情報の集中管理、オンライン・リアルタイム化、一指指紋照会等の業務拡充を行うとともに、情報処理システ

ムの全面的ネットワーク化を推進し、警察情報の総合利用システムを確立すること。

以上、『七〇年代の警察』が提示した「警察運営」面における対応策と「警察管理」面における対応策とを少し詳しくみてきたが、これらをまとめると、次のように特徴づけることができようか。⁽⁸⁾すなわち、「広義治安」の立場から警察活動領域の飛躍的拡大とそのため警察的取締法規の整備拡充とをうちだしているということが特徴の第一である。ここでは、このような観点から風俗営業に対する指導取締り、銃砲等の危険物および麻薬、覚醒剤の取締り、公害事犯や生活侵害事犯の取締りなどの保安警察活動、少年警察活動、交通警察活動などが重視され、これら警察活動と各種行政機関の行政措置との有機的な結合が強調されるとともに、国民生活保護に徹するためには右の警察活動の主眼を事犯の消極的、事後的取締りではなく、何よりも積極的な未然防止に置かなければならぬとして、関係法令の積極的活用、必要な法的規制の整備と生活相談活動等の情報収集活動の強化などが説かれるのである。そして、ここで補足しておかなければならないことは、警察庁が昭和四八年八月に全国の警察に示した公害関係事案に対処する警察の基本方針のなかで、(一)公害関係事案の処理に当っては関係行政機関と緊密な連絡を保ちつつ、事案に即し指導、警告、検挙等の措置を積極的に講ずること、(二)悪質又は重大な事案については検挙の徹底を期すること、(三)公害に関する苦情を懇切に受け付けること、等に加えて、「公害をめぐる紛争事案の処理については、違法行為は放置しないという基本方針の下に、対象に応じた適正な措置を行うこと」があげられている点などである。⁽⁹⁾これによれば、『七〇年代の警察』がうちだした警察活動領域の拡大と警察的取締法規の整備拡充は、決して警察当局のいうような国民生活保護に徹したのではなく、むしろ反対に政治的、社会的、経済的矛盾

の拡大に対する国民の不満の増大を背景として発生した多種、多様な新しい形の大衆運動に対抗するという性格をもつものだということが容易に解るからである。すなわち、国民の不満や要求を的確に把握し、関係行政機関との緊密な連繫の下に国民の要求を部分的に汲み上げることによって、国民の不満の解消および民心の安定に努め、もって高揚する大衆運動の沈静化を図るとともに、大衆運動における「違法行為」についてはこれを厳正に取り締ることによって、その反体制運動への転化を防止し、体制的枠内への封じ込みを図るといふ性格がそれである。^⑩

とすれば、前に提起しておいた、『七〇年代の警察』によれば「国民の要望に即した警察運営」という基本姿勢が現実の「警察運営」において正しく貫かれているか否かという問題の答も既に明らかであろう。それでは何故、「七〇年代における警察運営」をもって「国民の要望に即した警察運営」と虚構されたのであろうか。旧警察法（昭和二年一月一七日公布、法律第一九六号）の掲げた「民主警察」「地方分権」の理念に対して、「警備」「能率」↓「わが国情に適した警察」↓警察運営の「近代化」という理念を対置してきた戦後警察の歩みを知るとき、このような疑問はより強いものがあるといえよう。そして、ここで重要な手掛りになると思われることは、既に指摘されているように、右のような警察活動領域の拡大―戦後改革により警察が手離さざるをえなかった行政警察事務（Ⅱ「広義警察」^⑪）の復活―は、旧警察法の規定した自治体警察中心の警察制度を廃し、中央集権的国家警察制度を復活した現行警察法（昭和二年六月八日公布、法律第一六二号）によっても維持された「狭義治安」という旧警察法以来の警察責務と衝突せざるをえないという点である。ただし、現行警察法第二条も「警察は、個人の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締その他公共の安全と

秩序の維持に当ることをもってその責務とする。」「警察の活動は、厳格に前項の責務の範囲内に限られるべきものであって、……」と規定し、警察の責務を限定しているからである。右の「警察責務」概念からすれば『七〇年代の警察』がうちだした警察活動領域の拡大は明らかに「逸脱」、現行警察法を実質的に改正するものといわざるをえないが、このような「逸脱」を正当化するためにもちだされたのが「国民の要望」という理念であったと解答しえようか。『七〇年代の警察』が「国民の要望に即した警察運営」をもって「七〇年代における警察運営」の基本方針として強調する真の理由もこの点に存するように思われる。

他方、特徴の第二は警備公安警察活動にかかわる。『七〇年代の警察』においては「国民の要望に即した警察運営」という基本方針が現実の「警察運営」において貫かれていく訳では必ずしもないと右に述べたが、このような乖離は警備公安警察活動の場合にはより一層のものがあるといえよう。経済・生活不安の醸成（企業倒産、雇用不安、失業、物価問題）などを背景として再び活発化した労働運動、とりわけその中核ともいえるべき官公労働者のその取締りをもって七〇年代の警備公安警察活動の柱の一つとし、既にみたようにその「初期の段階から」の「厳正かつ徹底した取締り」の必要性を強調していることから、それは明らかであろう。もっとも、それは『七〇年代の警察』にのみ特有のそれとはいえず、戦後警察活動が一貫して追求してきた課題であるが、しかし、それがもつ「特殊七〇年代的意味」をも忘れてはならないであろう。ただし、全通東京中郵事件判決（昭和四一・一〇・二六刑集二〇・八・九〇一）、安西郵便局事件判決（昭和四二・二・七刑集二一・一・一九）、東京都教組事件判決（昭和四四・四・二刑集二三・五・三〇五）、全司法仙台台事件判決（昭和四四・四・二刑集二三・五・六八

五)など、「解きほぐし」⁽¹³⁾という時代背景にもとづく「公務員の争議行為に対する刑事免責の範囲の拡大」という六〇年代最高裁判例の流れは、七〇年代に入っても維持されるかにみえ、札幌市労連事件(昭和四五・六・二三刑集二四・六・三一)や横浜中郵事件判決(昭和四五・九・一六刑集二四・一〇・一三四五)などが出されていたからである。すなわち、最高裁判例にみられるこのような「公務員の争議行為に対する刑事免責の範囲の拡大」の動きに対して危機感を深めた『七〇年代の警察』がその対抗策としてうちだしたのが官公労働者の争議行為の「初期の段階から」の「厳正かつ徹底した取締り」であったといえるからである。そして、それが、最高裁判所がその後、全農林警職法事件判決(昭和四八・四・二五刑集二七・四・五四七)や全通名古屋中郵事件判決(昭和五二・五・四判時八四八・二二)によって明示的に判例を変更し、「公務員の争議行為に対する刑事責任の強化」へと再び転換する伏線となっていくことについては、改めて詳述するまでもなからう。⁽¹⁴⁾

しかし、『七〇年代の警察』がうちだした警備公安警察活動の問題点はこれにとどまらない。七〇年代における警備公安警察活動のもう一つの柱とされる「極左暴力集団などによるゲリラ、テロなどの凶悪事案」対策においても問題点は少なくない。周知のように警察は一九六〇年代末葉、いわゆる新左翼系過激派集団が角材、鉄パイプ、火炎びん、爆弾とその闘争戦術をエスカレートさせていくのに対抗して、治安警備活動をエスカレートさせ、事前警備措置の徹底(検問・検索の強化)、犯行現場での検挙の徹底(大量逮捕、大量長期勾留)、闘争拠点のとりつぶし(大学構内への出動)、機動隊の増強、警備資器材の開発整備、騒擾罪や破防法の適用などを行った。⁽¹⁵⁾そして、その過程で一般的、大量的、組織的に発生し、大きな社会問題となったのが警察による「過剰・違法警備」で

あった。例えば過激派鎮圧活動の一環として一般市民に対して無差別に行なわれた強制的な職務質問や所持品検査(昭和四三年一月の博多駅事件や昭和四四年九月の全国全共闘連合結成大会事件など)、予防検束的色彩の強い検査(昭和四三年一月の飯田橋事件など)、毒性の催涙弾の使用(昭和四四年一月の東大事件など)がそれである。⁽¹⁶⁾ちなみに、現行法上、所持品検査を明文で認めているのは警職法二条四項による被逮捕者についての凶器検査と銃砲刀剣類所持等取締法二四条の二による銃砲刀剣類検査だけであり、これを一般的に許容する明文規定はない。そのため警察は昭和三三年に警職法を改正しようとした際、所持品検査に関する諸規定を挿入しようとしたが、これも右改正が不成立に終わったため結局、実現しなかった。もともと、前記博多駅事件に対する福岡高裁決定(昭和四五・一一・二五高集二三・四・八〇六)など所持品検査を適法とする下級審判例も既に現われ始めていたが、しかし、それとても「職務質問に際し相手方の任意の承諾を期待しながら、所持品の呈示を求めるのは、質問の実効を期するうえに極めて必要な方法であって、しかもこれがため相手方にさほどの負担を加重するものとはいえないから、かかる行為はなお職務質問の範囲内にあるものと認むべく、従って相手方が右求めに応じて任意に呈示する所持品の検査をなすことは、職務質問に通常随伴する行為として許されるものと解すべく、かく解することは警察法二条、警職法二条の法意に副う」(傍点引用者)とするにとどまっていたのである。しかし、『七〇年代の警察』によれば、右の「過剰・違法警備」が見直されるどころか、「ゲリラ、テロなどの凶悪事案」対策としてむしろその一層の強化、日常化が図られているからである。しかも、米子銀行強盗事件最高裁(第三小法廷)判決(昭和五三・六・二〇刑集三二・四・六七〇)が、「任意手段である職務質問の附随行為として許容されるものである

から、所持人の承諾を得て、その限度においてこれを行うのが原則である」としつつも、職務質問ないし所持品検査は、「犯罪の予防、鎮圧等を目的とする行政警察上の作用であって、流動する各般の警察事象に対応して迅速適正にこれを処理すべき行政警察の責務にかんがみるときは」、所持人の承諾がなくても「捜索に至らない程度の行為は、強制にわたらない限り」許容される場合がある、と判示するに及んだ結果、それはいわば「御墨付き」を与えられることとなったのである。警察は警職法の改正を待つことなく、念願の所持品検査の権限を掌中に収めることとなったが、延べ四一万二千人の警察官を動員し、一種の「戒厳令」体制を現出せしめた昭和五四年六月の東京サミット警備はまさにその「成果」を誇示する恰好の舞台であったといえよう。

以上は「警察運営」にかかわる特徴であるが、「警察管理」においても看過しえない新しい傾向が認められる。これが特徴の第三である。「外勤警察は警察の顔であり、警察の主力である。」⁽¹⁷⁾「外勤警察は最も地域と密着した警察の分野であり、……外勤警察官の勤務する派出所・駐在所は、長い伝統のもとに国民の間に定着し、地域住民の安心感のよりどころとなっている。」⁽¹⁸⁾「派出所・駐在所は、あらゆる警察活動の基盤として実情のは握および住民との連けいという二つの大きな任務の中心的役割りを果たしてきた。」⁽¹⁹⁾「近代化とやや逆行しても……長年地域住民に親しまれている派出所、駐在所というものを軽々に廃止すべきではない。むしろ国民との接点をできるだけ広く残しておいて接触の場を広げていく」ことが必要である。⁽²⁰⁾派出所や駐在所はパトローカーに代替しえない機能をもつ。このような再認識のもとに、警察部内では一貫して軽視され劣位に置かれてきた外勤警察の強化と外勤警察官の待遇改善（勤務の三交替制から四交替制への移行、巡査部長の枠を大幅に広げ、外勤警察官からの選考によって充当

することなど)をうちだしている点が、それである。警察運営の「近代化」を図る一環として外勤警察の「合理化」(派出所・駐在所の統廃合など)をおし進めた六〇年代の警察と比較すると、『七〇年代の警察』が外勤警察についての方針を大きく転換していることが明らかとなる。

「地域社会に密着した外勤活動の強化」という警察運営に対応するものといえるが、問題は、このような外勤活動⇨外勤警察の強化をもって、警察当局のいうように「国民との連けいの強化」のあらわれと評価しえるか否かである。そして、その際、重要なことは、『七〇年代の警察』における外勤警察の重視は旧警察法的な「自治体警察」の再評価を少しも意味しないという点である。むしろ反対に、強化された外勤警察を中央集権的な警察管理機構の中により一層、明確に組み込む必要性が説かれるのである。外勤警察の強化と並んで七〇年代における警察管理のうち一つの柱とされる中央集権的な警察管理の一層の強化(警察庁・管区警察局の都道府県警察に対する、また都道府県警察本部の警察署に対する管理機能の強化)は、外勤警察の部門にも及んでおり、否むしろ外勤警察こそは中央集権的な警察管理の一層の強化を図るべき主要な分野の一つとされ、外勤警察の強化といわば表裏一体をなすものとして、外勤警察に対する「管理機構の強化」とりわけ都道府県警察本部主導による管理の必要性が強調されるからである。そして、窃盗や詐欺のような「通常犯罪」の取締りなら自治体警察でもできる。しかし、「計画的な、統一的な集团的破壊的犯罪」の取締りは自治体警察では困難である。このような理由から現行警察法は旧警察法の規定した自治体警察中心の警察制度を廃し、中央集権的国家警察制度を復活した、⁽²²⁾という歴史的事実に照らしてみると、『七〇年代の警察』が強化された、そして中央集権的な警察管理機構の中により一層、明確

に組み込まれた外勤警察に担わせようとする「地域社会に密着した外勤活動」とは、もはや通常の市民警察的なそれではなく、その枠組みを大きく超えた政治警察的なそれである、と推測することは必ずしも誤りではなからう。すなわち、コミュニティ・リレーションズ活動（家庭・職場・商店連合会・町会・PTAなど地域のあらゆる生活共同体との緊密な接触を通じて、住民の警察に対する不満や要望を吸い上げるとともに、他方では警察の意図や要望事項を地元住民に知らせて協力を呼びかける活動）などを通じた警察による住民の組織化がそれである。「都市化」に伴う伝統的な生活共同体の崩壊や「国民意識の変化」（規範意識の弛緩、連帯意識の欠如、権利意識の高まり）によって伝統的な支持基盤を掘り崩されつつあった七〇年代の警察が警察活動領域の飛躍的拡大や公安維持のための活動の強化をもって「国民の要望に即した警察運営」と虚構するための、いわば新たな支持基盤作りがめざされたといえようか。

- (1) 警察庁編『昭和五〇年警察白書』（大蔵省印刷局）一二頁。
- (2) 小田中聡樹「治安政策と法の展開過程」〔昭和五七年、法律文化社〕二四二―二四三頁。
- (3) 『昭和四九年警察白書』三六頁。
- (4) 同四五頁。
- (5) 『昭和五〇年警察白書』二〇―二二頁。
- (6) 小田中聡樹「基調報告・司法の動きと国民の権利」（日本弁護士連合会『法曹養成に関する連続シンポジウム報告集』〔昭和五六年〕）五頁。
- (7) 『七〇年代の警察』二〇頁。

- (8) 渡辺治「現代警察とそのイデオロギー」〔講座現代資本主義国家2〕「昭和五五年、大月書店」二四七頁以下参照。
- (9) 『昭和四九年警察白書』四一頁参照。
- (10) 消費者運動や公害反対運動に対する警察の巧みな牽制、介入、弾圧の例としてはユーザーユニオン事件(自動車)の欠陥にもとづく損害賠償請求等の理由で複数の自動車製造・販売会社に対して強引に法外な金額を要求したとして「日本自動車ユーザーユニオン」の役員である弁護士及び自動車技術者が恐喝罪及び同未遂罪で起訴された事案で、第一審の東京地判昭和五二・八・一二は恐喝罪、同未遂罪の成立を全て認めたが、控訴審の東京高判昭和五七・六・二八はその一部について、権利行使の一場合にはかならず、しかもその行使方法は社会通念上一般に忍容すべきものと認められる程度を超えないとして恐喝罪の成立を否定した)、チッソ水俣病傷害事件(企業に対し損害の補償を求めたいわゆる自主交渉の過程で警備担当の会社従業員等に傷害を負わせたとしてチッソ水俣病患者等が傷害罪に問われた事案で、第一審の東京地判昭和五〇・一・一三)は傷害罪の成立を認めたが、控訴審の東京高判昭和五二・六・一四は、検察官の故意又は重大な過失による訴追裁量権の濫用にあたるとして公訴を棄却した)等があげられよう。
- (11) 前掲・渡辺治「現代警察とそのイデオロギー」二四九頁以下参照。
- (12) 座談会「我が警察の歩み―警察研究五〇周年を記念して―」(『警察研究』五〇巻一号〔昭和五四年〕)二五頁。
- (13) 西原春夫「刑事判例の動向と機能」(法学セミナー増刊『総合特集シリーズ4 最高裁判所』〔昭和五二年〕)一六〇頁。
- (14) 公安労働事件に関する七〇年代刑事判例の動向については、河上和雄「刑事判例の動向(上)(下)―一九七〇年代をふり返る―」(『警察研究』三三巻五号、二七頁以下及び三三巻七号六八頁以下〔昭和五五年〕)など。
- (15)(16) 前掲・小田中聡樹『治安政策と法の展開過程』二四五頁、吉川経夫・小田中聡樹『治安と人権』〔昭和四九年、法務文化社〕一一一―一四六頁など参照。
- (17)(18) 『七〇年代の警察』三七頁。

(19) 同三九頁。

(20) 座談会「『七〇年代の警察』を語る」〔警察学論集〕二五卷八号〔昭和四七年〕七一―七二頁。

(21) 「外勤警察の合理化方策について」〔警察研究〕三七卷九号〔昭和四一年〕一六一頁〕参照。

(22) 前掲・渡辺治「現代警察とそのイデオロギー」二二―三六頁参照。

それでは七〇年代の警察は以上のような提案の現実化にどの程度、成功したのであるか。これが次の問題であるが、客観的にみれば、ほとんど成功したと結論せざるをえないであろう。というのも、まず第一に、警察力は警察活動領域の拡大、公安維持活動の強化および警察による住民の組織化といった七〇年代の警察運営を担うべく人的にも物的にも、また機構的にも飛躍的に増強されたからである。例えば、警察に勤務する職員の在籍人員の推移を総理府統計局編『日本統計年鑑』でみると、一九七〇年四月一日現在、警察庁に勤務する国家公務員（国家公務員法第二条による一般職に属する職員）八〇八九名、都道府県に勤務する警察官一七二二〇四名であったのが、一年後の一九八〇年四月一日現在には、国家公安委員会（実質的には警察庁）に勤務する国家公務員八〇七六名、都道府県に勤務する警察官二一〇一一三名（但し、警察職は二三六六一名）となっており、装備面での強化、充実に著しいものが認められる。⁽²³⁾一九七二年度末に全国で警察用車両一七三六五台、警察用舟艇一七八隻、警察用航空機（ヘリコプター）一二機であったのが、一九七九年度末には一九八一九台、一九三隻、二九機となっている⁽²⁴⁾ことから、それは容易にうかがいしれよう。管理機構面の整備も目ざましいものがある。主だったものを年代順

にひろってみると、管区機動隊の編成等に関する規則制定（一九七〇年四月）。刑事警察刷新強化対策要綱制定（同一〇月）。警察庁警備局に極左暴力集団関係を担当する公安第三課を新設（一九七二年四月）。関東管区警察局公安部に高速道路管理官を新設、九州管区警察局公安部に鑑定官を新設（同五月）。警察庁交通局に参事官を新設、皇宮警察本部に護衛部を新設、九州管区警察局公安部に高速道路管理官を増設（一九七三年四月）。広域緊急配備要綱制定（一九七四年一月）。警察庁刑事局公安部に公害課を新設、関東管区警察局公安部及び近畿管区警察局公安部に公害調査官を新設、東北管区警察局公安部に高速道路管理官を新設、中部管区警察局公安部に高速道路管理官を増設（同四月）。広域重要事件捜査要綱制定、都市総合交通規制の推進方策を通過（同五月）。警察庁刑事局に国際刑事課を新設、長官官房総務課に広報室を新設、警察大学校に教官教養部を新設、科学警察研究所法学第二部に爆発研究室を新設、中部管区警察局公安部に公害調査官を新設、管区警察局所在の府県警察本部通信部に通信運用課を新設、宮城・福島・岡山・山口・長崎・熊本・鹿児島警察本部に防犯部を新設（一九七五年四月）。埼玉県警察本部に警ら部、千葉県警察本部に総務部を新設、茨木・栃木・群馬・長崎・岐阜・三重・沖縄県警察本部に防犯部を新設（一九七六年四月）。警察庁刑事局公安部に少年課を新設、警備局警備課に災害対策官を新設、通信局総務課に通信運用官を新設、皇宮警察本部警務部に監察官を新設（同五月）。警察庁交通局に高速道路管理官を新設、警備局公安第二課に警護官を新設、警察大学校に資料主幹を新設、関東管区警察局公安部に警衛官を新設（一九七七年四月）。青年警察官教養推進要綱制定（一九七八年一月）。警察庁長官官房能率管理課に情報管理センターを新設、刑事局捜査第二課に暴力団対策官を新設、警備局公安第三課に調査官を新設（同四月）。

千葉県警察本部警備部に新東京国際空港警備隊を附置（同七月）。警察庁刑事局捜査第一課に留置管理官を新設、同局保安部保安課に経済調査官を新設、警備局警備課に警備管理官を新設、中国管区警察局公安部に高速道路管理官を新設、青森・石川・愛媛県警察本部に防犯部を新設（一九七九年四月）、などとなる。

その結果、警察予算は国の予算、都道府県の予算ともに増え続け、警察庁予算は一九七一年度五〇〇億五〇〇万円→一九七二年度五六八億三六〇〇万円（前年度比一三・七％増）→一九七三年度六六九億三九〇〇万円（同一七・八％増）→一九七四年度八〇五億六〇〇万円（同一二〇・五％増）→一九七五年度九〇八億三〇〇〇万円（同一二・八％増）→一九七六年度一〇一一億七八〇〇万円（同一一・四％増）→一九七七年度一一二七億六二〇〇万円（同一一・四％増）→一九七八年度一二七二億円（同一二・八％増）→一九七九年度一四六〇億六一〇〇万円（同一四・八％増）へと。また都道府県警察予算は一九七一年度四二〇九億九八〇〇万円→一九七二年度五〇一八億七四〇〇万円（前年度比一九・二％増）→一九七三年度六〇四三億五八〇〇万円（同一二〇・四％増）→一九七四年度九四三〇億一六〇〇万円（同五六・〇％増）→一九七五年度一兆四八八億七五〇〇万円（同一一・二％増）→一九七六年度一兆一七五六億四二〇〇万円（同一二・一％増）→一九七七年度一兆三〇九三億二九〇〇万円（同一一・四％増）→一九七八年度一兆四一九二億五四〇〇万円（同八・四％増）→一九七九年度一兆五五八六億二五〇〇万円（同九・八％増）へと、極めて高い伸びを示すこととなった。一九七一年度の全警察予算（一九七一年度の警察庁予算と都道府県警察予算を単純に合算したものから、両予算に重複して計上されている国の都道府県予算に対する補助金を控除した額）四五七三億五七〇〇万円に比べると、一九七九年度のそれは実に三・六倍の一兆六四九九

億二二〇〇万円にもなっているのである。警察力の飛躍的増強を何よりも雄弁に裏づける数字といえよう。⁽²⁵⁾

他方、このように結論する理由の第二は、「関係法令の積極的な活用」にとどまらず、法改正を含む新たな立法措置を積極的に講じることによって、とりわけ警察活動領域の拡大のための法的根拠を次々と手に入れていった、という点である。

例えば、公害事犯の取締り関係では、マスコミ等によって「公害国会」と命名された一九七〇年第六四国会において一四の公害関係法案が成立している。毒物及び劇物取締法の一部を改正する法律（法律一三二号）、公害対策基本法の一部を改正する法律（同一三二号）、公害防止事業費事業者負担法（同一三三号）、大気汚染防止法の一部を改正する法律（同一三四号）、騒音規制法の一部を改正する法律（同一三五号）、海洋汚染防止法（同一三六号）、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（同一三七号）、水質汚濁防止法（同一三八号）、農用地の土壌の汚染防止等に関する法律（同一三九号）、自然公園法の一部を改正する法律（同一四〇号）、下水道法の一部を改正する法律（同一四一号）、人の健康に係る公害犯罪の処罰に関する法律（同一四二号）、道路交通法の一部を改正する法律（同一四三号）、悪臭防止法（同一九一号）がそれである。

毒物及び劇物取締法の一部改正の要点は、(一)特定毒物と同様に一般の毒物及び劇物についても運搬、貯蔵その他の取扱いの基準を政令で定めることができることとしたこと。(二)毒物又は劇物を使用する家庭用品についても政令でその成分の含量又は容器もしくは被包の基準を定め、この基準に適合しないものうち毒物又は劇物である家庭用品についてはその販売、授与を禁止し、毒物又は劇物含有する家庭用品についてはその製造業者に対して製造方法

又は使用する容器もしくは被包の改善を命じ、これに違反した者に罰則を設けたこと。(三)政令で定める基準に違反して毒物もしくは劇物又は政令で定める物を廃棄した毒物劇物営業者及び特定毒物研究者に対して都道府県知事が当該廃棄物の回収又は毒性の除去を命じることができるとしたこと、の三点である。公害防止事業費事業者負担法は、公害防止事業の範囲、費用を負担させる事業者の範囲、事業者の負担総額及び各事業者の負担金の額、事業者負担金の決定及び納付、事業者からの報告の徴収などについて規定するが、ここでも罰則が置かれており、法の定め違反して報告をせず、もしくは帳簿書類を提出せず、又は虚偽の報告をし、もしくは虚偽の帳簿書類を提出した者及びその事業主に刑罰を科している。旧ばい煙防止法(昭和三十七年法律一四六号)に代えて昭和四三年法律九七号として制定、施行された大気汚染防止法の改正の主な点をあげると左のようになる。(一)「ばい煙」の範囲を拡大し、いおう酸化物、ばいじん(旧法では「粉じん」)の外に、カドミウム・塩素・弗化水素・鉛その他の人の健康又は生活環境に係る被害を生ずるおそれがある物質で政令で定めるものをこれに含め、これらすべてについて排出基準を定めるべきものとしたこと。(二)いわゆる指定地域制を廃止し、ばい煙の排出規制を全国に適用するものとしたこと(但し、いおう酸化物の排出規制については指定地域制をなお残した)。(三)条例によるばい煙の排出基準の強化を明文で認めたこと、(四)ばい煙発生施設における事故時の措置の届出義務に関する規定を削除したこと。(五)都道府県知事は、いおう酸化物の排出を規制するために、ばい煙発生施設で主務大臣の定める燃料使用基準に適合しない燃料の使用を行っている者に対して右基準に従うべきことを命ずることができること。(六)「粉じん」について新たに一章を設け、都道府県知事は粉じん発生施設の設置者に対して省令の定める基準に従うべきこと又

は当該施設の使用の一時停止を命ずることができるとした。 (七) 都道府県知事は、自動車排ガスによる大気の汚染が総理府令、厚生省令で定める限度をこえているときは、都道府県公安委員会に対して道路交通法の規定する措置をとるべきことを要請することができること。 (八) 都道府県知事は大気の汚染の状況を常時監視しなければならず、緊急時においてはばい煙排出者に対してばい煙量又はばい煙濃度の減少、ばい煙発生施設の使用の制限その他必要な措置をとるべきことを命じることができるとした。 (九) 都道府県知事は通産大臣に対して当該ばい煙発生施設について電気事業法又はガス事業法の規定する措置をとるべきことを要請することができること、などである。省令で定める排出基準に適合しないばい煙を排出した者にも罰則を適用するなど、処罰範囲を拡大するとともに、法定刑の引き上げも行なっている。

騒音規制法の一部改正においても、規制実施地域の範囲の拡大（工場騒音を規制する地域として都道府県知事が指定すべき地域を都市的地域に、また建設騒音を規制する地域として都道府県知事が指定すべき地域を都市的地域のなかの住宅専用地域等に限定していたのを改めて、都道府県知事は住民の生活環境を保全する必要があると認められる地域を工場騒音及び建設騒音の規制地域として指定しなければならぬとした）、自動車騒音対策の新設（新たに一章を設け、運輸大臣による自動車騒音に係る許容限度の設定、都道府県知事による都道府県公安委員会に対する許容限度超過時における道路交通法上の措置の要請等を規定した）、及び電気工作物・ガス工作物に係る取扱の改善（都道府県知事は、電気工作物又はガス工作物たる特定施設を設置する工場等の騒音について通産大臣に対し電気事業法又はガス事業法上の措置をとるべきことを要請できるものとし、その範囲内でこれらの施設についても

報告を求め、又は立入り検査を行なうことができるとした）が主眼とされた。海洋汚染防止法は、「油による海水の汚濁の防止のための国際条約」の改正条約や「油濁事故に対する公海における措置に関する国際条約」（一九六九年）を批准するための国内法制の整備という意味をもち、同法の制定に伴なって旧海水油濁防止法（昭和四二年法律一二九号）が廃止された。海域における船舶又は海洋施設からの油又は廃棄物の排出は原則として禁止され、船舶内で生じた廃油の処理事業についても運輸大臣が必要な監督規制を行なうこととされた（廃油処理事業の許可又は届出制、廃油処理規程の認可又は届出制、廃油処理の引受及び運輸省令で定める基準に従った廃油処理の義務づけ、家用廃油処理施設の設置の届出制）。大量の油が排出された場合、又は油以外の廃棄物等の排出による海洋汚染につき緊急防止の必要がある場合には、海上保安庁長官は防除措置義務者に対して一定の措置をとるべきことを命じ、又は自ら所要の措置をとりとするとするなど、海洋の汚染の防除のための措置についても規定の整備が図られ、運輸大臣及び海上保安庁長官の求報告権、立入り検査権等についても根拠規定が置かれた。罰則の付される範囲は極めて広く、軽微な事項に関する届出義務違反も含めて大多数の違反行為は犯罪とされ、海域において船舶から油を排出する行為については過失犯も処罰されることになった。事業主処罰規定をもつことはその他の法律の場合と同様である。

清掃法（昭和二九年法律七二号）に代えて制定された廃棄物の処理及び清掃に関する法律の、旧法と比較した場合の特徴はおよそ三点で、第一は、旧法では「汚物」（ごみ、燃えがら、汚でい、ふん尿及び犬、ねこ、ねずみ等の死体）が処理の対象とされていたのに対して、新法では「廃棄物」（ごみ、粗大ごみ、燃えがら、汚でい、ふん尿

廃油、廃酸、廃アルカリ、動物の死体その他の汚物又は不要物であつて、固形状又は液状のもの、但し、放射性物質及びこれによつて汚染された物を除く)にそれが掲げられ、「産業廃棄物」(事業活動に伴つて生じた廃棄物のうち、燃えがら、汚でい、廃油、廃酸、廃アルカリ、廃プラスチック類その他政令で定める廃棄物)が含ましめられたのに伴つて、「一般廃棄物」(産業廃棄物以外の廃棄物)の処理に関する章の後に「産業廃棄物」の処理に関する章が新たに設けられたことである。第二は、旧法の特別清掃地域という考え方が全面的に放棄され、一般廃棄物の処理対象地域が原則として全国の市町村に拡げられた結果、全国の市町村は一般廃棄物の処理事務を行なうこととなつた点である。第三は、産業廃棄物の処理に関する規定が始めて設けられ、市町村もその事務として処理を行ないうるが、処理の責務を第一義的に負うのは事業者自身であり、次いで都道府県も広域的処理の責務を負い、処理計画を定めなければならない、また産業廃棄物の処理を事業者が自ら行なう場合、処理業者に委託する場合及び地方公共団体に委託する場合のいずれの場合においても政令で定める処理基準に従わなければならないと規定された点である。廃棄物を不法に投棄した者に対してのみならず、法の定める市町村長もしくは都道府県知事の許可命令に違反した者、又は法の定める届出・報告義務等に違反した者に対しても広く刑罰を科しており、事業主処罰規定も置いている。水質汚濁防止法も次のような特徴をもつ。(一)指定水域制を廃止し、排水規制を全国の特定施設(污水又は廃液を排出する施設で政令で定めるもの)に適用するとともに、排出基準項目を拡げ、条例による排出基準の上のせを明文で認めたこと。(二)特定施設の設置・変更の届出、計画変更命令、改善命令、立入検査など監督行政権限を主務大臣から知事に移譲したこと。(三)排出基準に適合しない排水を排出した者及び同過失犯、緊急

時の措置の命令に違反した者、特定施設の設置の届出及び特定施設の構造等の変更の届出をせず、又は虚偽の届出をした者に対して懲役刑を新設した他、罰金の最高限度額を全般的に引き上げるなど、罰則を強化したこと、などがそれである。なお同法の制定に伴って公共用水域の水質の保全に関する法律（昭和三年法律一八一号）、工場排水等の規制に関する法律（同三年法律一八二号）は廃止されることになった。

前記第六四国会では公害対策基本法第二条一項が改正され、公害の定義のなかに新たに「土壌の汚染」がつけ加えられたが、これをうけて制定されたのが、農用地の土壌の汚染防止等に関する法律である。ただし、土壌汚染の排出源の規制やその違反者の制裁などは大気汚染防止法や水質汚濁防止法などに委ねられており、同法の重点は、土壌汚染の防止というよりは、むしろ土壌汚染が起きた後の事後対策の方に置かれている。都道府県知事による汚染対策地域の指定及び汚染対策計画の策定、特別地区における指定農作物等の作付け等に関する勧告などが、それである。汚染状況の調査測定、そのための土壌、農作物等の集取を拒み、妨げ、又は忌避した者及びその事業主については罰則が置かれている。自然公園法の一部改正では、国、地方公共団体、事業者等の責務、公園区域内の清潔の保持に関しても新たに規定が設けられたが、実質的な改正点は、公園区域内の水質の汚染防止のために、一定の区域において排水設備を設けて汚水又は廃水を排出することを許可制としたことである。下水道法の一部改正の要点はおよそ六点で、(一)流域別下水道整備総合計画に関する章が新たににおこされ、公害対策基本法第九条一項の規定に基づき水質環境基準が定められた水域又は海域については、都道府県は建設大臣の承認をうけて、その水質環境基準を達成するために必要な下水道の整備に関する総合的な基本計画を定めなければならないとしたこと。(二)悪

質な下水を公共下水道に排出する工場、事業場等については、あらかじめその量又は水質を公共下水道管理者に届け出るべきこととするともに、その水質を測定し、記録を保存しておくべきことを義務づけたこと。(三)放流水の水質を政令で定める基準に適合させるために排水区域内の他人の土地又は建築物に立入り、排水設備等を検査する権限を公共下水道管理者に認めたこと。(四)終末処理場による下水処理が開始された区域内でくみ取便所の設けられた建築物を所有する者は、処理開始後三年以内にそのくみ取便所を水洗便所に改造しなければならないとしたこと、(五)流域下水道に関する章を新たにおこし、流域下水道の設置者を原則として都道府県とする等、流域下水道の設置、改造等の管理に関する規定を整備したこと。(六)これら規定の新設に伴ないその違反行為に罰則を定めるとともに、既存違反行為(みだりに公共下水道等の施設を操作し下水の排除を妨害した者、公共下水道管理者等の中止命令、変更命令、措置命令に違反した者)に対して新たに懲役刑を科すなど、罰則を強化したこと、などである。

刑法的にみて公害関連一四法案のなかでもっとも重要な法律はいうまでもなく人の健康に係る公害犯罪の処罰に関する法律である。刑事犯と行政犯の中間的犯罪としていわゆる公害罪が新設され、故意又は過失により工場・事業場における事業活動に伴って有害物質を排出し、公衆の生命又は身体に危険を生じさせる行為が処罰されることになった。有害物質の排出については、水質汚濁防止法三一条(排出基準に適合しない排出水の排出罪及び同過失罪)、大気汚染防止法三三条の二(排出基準に適合しないばい煙の排出罪)、廃棄物の処理及び清掃に関する法律二七条(廃棄物の不法廃棄罪)、毒物及び劇物取締法二四条(毒物・劇物の不法廃棄罪)など行政取締法規においても直罰主義がとりいれられているが、必ずしも十分なものとはいえない。業務上過失致死傷罪や傷害罪、傷害致

死罪等の適用も考えられない訳ではないが、しかし現実には有害物質の排出と病氣との間の因果関係の立証が困難な場合が多く、結局その適用が見送られる可能性が大きい。また刑事制裁が実害発生後に始めて適用されるのであれば公害の防止という点からみて遅きに失する。このような理由から同法は、公害罪を、実害発生以前の危険の段階で処罰が可能な「公共危険犯」として構成し、かつ因果関係に関する推定規定を設けたのである。もっとも、(一)本法によって規制される公害の種類は主として公害対策基本法にいう「大気の汚染」と「水質の汚濁」であり、いわゆる森永粉ミルク中毒事件やカネミライスオイル事件などの食品・薬品公害は除外されている。(二)構成要件が不明確で、危険の発生についての客観的かつ科学的な基準が確立され、かつ強力な公害監視体制を前提としない限りその適用は困難であるし、もし適用されれば危険である。(三)また本法は原則として四日市公害などのような限りの複合汚染には適用されず、排出基準以内の排出にも適用されない。(四)推定規定も適用範囲が限定されており、その実際上の効果も予想される程大きくはない。(五)また犯罪が成立する場合でも、大企業の経営の最高責任者の刑事責任は問えない、など、本法の公害防止に対する実効性については、制定当初より強い疑問が投げかけられていたが、⁽²⁶⁾実際にはほとんど適用されないというその後の運用によってそれは裏づけられる形になったといえよう。僅かに下級審段階で二つの、それも構造公害事件ではなく事故公害事件に対して有罪判決（日本アエロジル工場塩素ガス流失事故事件津地判昭和五四・三・七、大東鉄線工場塩素ガス噴出事故事件大阪地判昭和五四・四・一七）が生み出されたにすぎないからである。

昭和三五年に制定されて以来、実に八回目にあたる今回の道路交通法の一部改正では、交通公害の規制を目的と

して次のような改正が行なわれている。(一)同法の目的を拡げ、従来の「交通の安全と円滑を図ること」に、「道路の交通に起因する障害の防止に資すること」を加えらるとともに、「道路の交通に起因して生ずる大気の汚染、騒音及び振動のうち総理府令・厚生省令で定めるものによって、人の健康又は生活環境に係る被害が生ずることをいふ」との交通公害に関する定義規定を置いたこと。(二)従来、「交通の安全と円滑を図る」ための交通規制の権限として認められてきた信号機の設置及び管理、自動車の通行の禁止又は制限、最高速度の指定、徐行すべき場所の指定を、「交通公害の防止を図る」ための交通規制の権限としても認めるとともに、右権限の行使手続に関して新たに一条を設け、公安委員会は交通公害が発生したことを知った場合において必要があると認めるときは(大気汚染防止法や騒音規制法の一部改正により都道府県知事から要請があった場合に限られない)、右権限に属する事務を行なうとし、都道府県知事に対し当該交通公害に関する資料の提供を求めることができるとしたこと、などがそれぞれである。悪臭防止法は、工場その他の事業場における事業活動に伴って発生する悪臭物質の排出規制を目的とするが、(一)都道府県知事による規制地域の指定、排出規制基準の設定、悪臭物質を排出する事業場に対する改善勧告、改善命令、そのための求報告、立入り検査、(二)事故時の事業場設置者の応急措置義務、(三)水路等管理者の悪臭発生防止義務、(四)悪臭が生ずる物の野外での大量焼却の禁止、(五)条例による悪臭の原因となる物質の排出に関する必要な規制、などに関する規定をもち、知事の改善命令又は求報告に違反した者及びその事業主に対して罰則を定めている。

以上、第六四国会において成立をみた一四の公害関係法案を概観してきたが、そこでは一般に、(一)人の健康を保

護し、生活環境を保全するために維持されることが望ましい環境基準をまず設定し、(二)この環境基準を維持するために、規制地域を定め、規制対象を特定し、規制基準を定めて、事業者にその遵守を要請し、違反者に刑罰を科すとともに、(三)排出基準を守らない事業者に対しては当該事業設備の改善命令等を発し、その不履行を処罰する、という規制方式がとられており、このような規制方式においてもっとも重要な要素となる環境基準、規制対象、規制地域、規制基準等の決定についても政令、省令や規則へ大幅な立法の委任がなされる場合がほとんどだといえよう。そして、上記公害関係法案の問題点も実はこのような立法形式にかかわるのである。すなわち、高度の専門性、技術性を有するこの種の行政に関する立法において委任が必要であることは否定できないとしても、国会を唯一の立法機関とする日本国憲法の建前からすれば広汎な白紙的委任は違憲と解されざるをえず、明確な委任、限定された委任のための最大限の立法努力が国会に要求されるところであるが、しかし、上記公害関係法案においてはこのような立法努力は認められず、委任の限界あるいは政令等制定の基準につき法に何ら規定するところはない、という点⁽²⁷⁾がその第一である。第二は、このような白紙的委任は規制を弱体化ないし骨抜きにせしめる危険性を多分にもつ、という点である。終始、消極的対症療法もしくは産業保護政策というべきものであったわが国⁽²⁸⁾の公害行政の歴史に照らしてみると、それは杞憂にとどまらないものがあるといえよう。現にこれらの法案においては、公害防止のための国の積極的な施策に関しては国の援助、研究の推進に関する努力についての訓示規定等が置かれていただけで、公害防止にかける国の積極的な姿勢はどこにも見出しえないのである⁽²⁹⁾。第三は、被害住民と行政との関係が何ら明記されていない、という点である。政令等への白紙委任に伴なう公害規制の弱体化を阻止するために

は、被害住民が行政に対してチェック機能を確保することが是非とも必要となるが、そのための一つの有効な方法と考えられる「公害に悩む住民に、主管行政庁に対し行政措置の発動を要求する法律上の請求権を付与すること」⁽³⁰⁾などは、そこでは全く問題とされていないのである。いきおい被害住民側は行政の不作为の是正を、行政庁の公害規制権限の発動を求める義務づけ訴訟や、実害が発生した後に国の不作为を違法であるとして国に対して損害賠償を請求する等の司法手続に頼らざるをえないことになるが、被害住民側にとって煩に耐えないこの司法手続においても国側の反射的利益論や自由裁量論といった厚い壁が待ちうけているのである。公害規制を真に住民本位のものとするには、法制の上で住民の公害行政への主体的な関与の道を保障し、その声を主管行政庁に積極的に反映できる手続を整備することが要請されるといわなければならないが⁽³¹⁾、そこではこのような視角は排除されているといえよう。

問題点の第四は、罰則に関係する。すなわち上記公害関係法案においては、公害規制を実効あらしめるためという名目の下に、事業者等による義務の履行を確保する手段として刑罰が頻用されている。排出基準に適合しない排水の排出罪及び同過失罪（水質汚濁防止法三一条）、排出基準に適合しないばい煙の排出罪（大気汚染防止法三三条の二）、廃棄物の不法投棄罪（廃棄物の処理及び清掃に関する法律二七条）、毒物・劇物の不法投棄罪（毒物及び劇物取締法二四条）、船舶・海洋施設からの油・廃棄物の排出・及び過失による船舶からの油の排出罪（海洋汚染防止法五五条）などにとどまらず、それは軽微な届出義務違反行為にまで及んでいる。また、ここでは行政の段階における各種の決定が直接、罰則と結びついており、犯罪構成要件を直接又は間接に規定する因子となっている⁽³²⁾。

という点である。処罰範囲が広すぎる、あるいは処罰範囲が不明確で憲法三一条の規定する罪刑法定主義にもとるとの批判を免れえないからであり、そして、公害関係法案のように行政的規制に刑罰がストレートに結びついている場合、右の批判を回避するためには、行政的規制自体をかなりゆるやかな水準にとどめることによって処罰範囲を絞りこまざるをえなくなる、という意味において、それが逆に行政的規制の弱体化の一因になっているともいえるからである。

公害関係法の「整備」は、事態の深刻化に追隨する形でその後も続けられている。例えば、一九七二年の大気汚染防止法及び水質汚濁防止法の一部改正（法律八四号）による損害賠償に関する規定の新設。自然環境保全地域の指定、保全計画の決定、保全事業の執行、行為の制限などに関する自然環境保全法（同八五号）の制定。環境保全に関する基本計画が策定されるまでの間における環境の一層の悪化を防止するための当面の措置として、排水規制の強化や特定施設の設置の規制等に関して特別の措置を定めた七三年の瀬戸内海環境保全臨時措置法（法律一一〇号）の制定。七四年の大気汚染防止法の一部改正（法律六五号）による総量規制の導入。七六年の海洋汚染防止法の一部改正（法律四七号）による海上災害の発生及び拡大の防止のための船舶所有者その他の関係者の責務に関する規定等の新設。廃棄物の処理及び清掃に関する法律の一部改正（同六八号）による規制の強化（事業者による産業廃棄物の処理に関する規制の強化、廃棄物処理業に関する許可制度の整備、廃棄物処理施設に関する規制の強化、一定の事項の帳簿への記載の事業者への義務づけ、廃棄物の処分に対する都道府県知事等の措置命令など）と罰則の整備（改正に伴う処罰範囲の拡大、産業廃棄物の投棄禁止に違反した者に対する罰則の強化、産業廃棄物の処

理を不法に委託した者に対する罰則の適用、罰金額の全般的引上げなど。廃棄物処理施設整備緊急措置法の一部改正(同六八号)による廃棄物処理施設整備計画の策定、実施に関する規定の新設。七八年の瀬戸内海環境保全臨時措置法の一部改正(法律六八号)による瀬戸内海環境保全特別措置法の制定と、瀬戸内海の環境の保全に関する基本計画の策定、水質汚濁負荷量の総量規制、特定施設の設置の規制、富栄養化による被害の発生防止、自然海浜の保全等に関する規定の新設。水質汚濁防止法の一部改正(同六八号)による指定地域内事業場から排出される排水の汚濁負荷量の総量規制の導入など。しかし、これらも前述したような評価を大きく変えるものではなかった。

(23) 『昭和四八年版警察白書』および『昭和五五年版警察白書』参照。

(24) 金沢章夫「警察装備の現状と今後の課題」(『警察研究』五〇巻五号〔昭和五四年〕四六頁以下)参照。

(25) 以上の予算額については当該年度の『警察白書』によった。

(26) 芝原邦爾「人の健康に係る公害犯罪の処罰に関する法律」(『ジュリスト』四七一号〔昭和四六年〕五七頁以下)など。

(27) 田村浩一「公害立法における立法の委任について」(『大阪市大法学雑誌』一六巻二・三・四合併号〔昭和四五年〕二〇八頁以下)など。

(28) 宮川勝之「水質汚濁防止法―どこまで公害抑止力たりうるか」(『ジュリスト』四七一号)六六頁など。

(29) 田村浩一「大気汚染防止法の改正とその問題点」(『ジュリスト』四七一号)八五頁など。

(30) (31) 原田尚彦「公害防止条例の限界とその使命」(『ジュリスト』四六六号〔昭和四五年〕)四〇頁など。

(32) 前掲・田村浩一「公害立法における立法の委任について」(二二〇頁など)。

次に「生活侵害事犯」の取締り関係では、七三年に国民の経済生活の安定を図るための一連の経済法令が相次い

で制定されている。すなわち、国民生活安定緊急措置法（法律二二二号）及び石油需給適正化法（同一二二二号）のいわゆる石油二法に、国民生活安定緊急措置法附則三条による改正物価統制令と、生活関連物資の買占め及び売惜しみに対する緊急措置に関する法律（同四八号）を加えたいわゆる「統制四法」がそれである。政府は、これらの法律によって、石油をはじめとする生活関連物資その他の重要物資に対して価格統制や物資統制を行なうための法的根拠を得ることとなった。

生活関連物資の買占め及び売惜しみに対する緊急措置に関する法律は、その題名通り、食料、繊維、木材その他の国民生活との関連性が高い物資についての買占め、売惜しみに対する緊急措置を規定するが、同法は国民生活安定緊急措置法附則八条によりただちに一部改正され、対象物資が「国民生活との関連性が高い物資及び国民経済上重要な物資」に拡げられるとともに、より強力な措置も認められることになった。生活関連物資等の価格が異常に上昇し又は上昇するおそれがある場合において（個別物資の価格高騰のみで足り、一般的な物価高騰の事態は不要である）、当該生活関連物資等の買占め又は売惜しみが行なわれ又は行なわれるおそれがあるときは、政令で当該物資を「特別の調査を要する物資」として指定し、内閣総理大臣及び主務大臣はこの物資を多量に保有していると認められる業者に対して、必要な場合には立入検査等の強制調査を行なった上で、売渡しを指示、従わない場合には売渡しを命ずる、というものである。そして、売渡し命令違反にも罰則が定められることになった。

これに対して、国民生活安定緊急措置法の規定する内容は広範囲で、生活関連物資等の価格規制の外、生産、輸入、保管、売渡し、輸送、設備投資等に関する指示から、配給、割当て制度の導入等にまで及んでいる。価格に関

する緊急措置としては二つのものが定められている。物価が高騰し又は高騰するおそれがある場合において（買占め売惜しみ防止法の場合と異なり、一般的な物価高騰の事態が必要である）、生活関連物資等の価格が著しく上昇し又は上昇するおそれがあるときは、政令で当該物資を「特に価格の安定を図るべき物資」として指定し、主務大臣はこの「指定物資」のうち「標準品目」について「標準価格」を定め、これを告示する。そして高値で販売している業者に対して、標準価格又は標準価格を基準として妥当と認められる価格以下に引き下げて販売すべきことを指示、正当な理由なくこれに従わないときはその旨を公表する。これが第一の緊急措置である。この標準価格制度は、「個別物資の価格が高騰し始める比較的初期の段階において、業者の良識と一般消費者の監視機能を期待しつつ、価格に対する行政介入を最小限にとどめようとする緩やかな価格規制措置である」とされるが、これによっても価格の安定が困難な場合のために設けられた第二の緊急措置が課徴金制度である。標準価格制度によっても価格は安定が困難であり、かつ価格の指定が特に必要である指定物資が政令で更に指定された場合、主務大臣はこの「特定物資」のうち「特定品目」について遅滞なく「特定標準価格」を定め、これを告示する。そして、この価格を超えて特定品目の物資を販売する業者から超過額を課徴金として徴収する、という制度である。需給調整に関する緊急措置も二つに分かれる。供給面からの緊急措置としては、一般的な物価高騰の場合で、供給不足により国民生活の安定又は国民経済の円滑な運営が著しく阻害され又は阻害されるおそれがあるときは、政令で当該生活関連物資等を指定し、主務大臣は業者に対し当該物資の生産、輸入又は保管について指示し、正当な理由なくこれに従わないときはその旨を公表する、という制度が定められている。なお特殊な措置として、特定地域における供給を

緊急に増加する必要がある場合、主務大臣は業者に対し当該物資の売渡し、輸送、保管について指示し、正当な理由なくこれに従わないときはその旨を公表する、という制度が定められているが、この場合には一般的な物価高騰の事態という要件と政令による物資の指定は不要である。他方、需要面からの緊急措置としては、一般的な物価高騰の場合で、国民生活の安定又は国民経済の円滑な運営を確保するため設備投資、建築物などの需要抑制を図る必要があるときは、政令で六月以上の期間を定めて、主務大臣が建築工事計画又は設備投資計画の実施延期、規模の縮小などを指示し、正当な理由なくこれに従わないときはその旨を公表する、という制度が定められている。

しかし、本法におけるもっとも重要な規定は次の規定である。すなわち、以上のような価格規制措置や需給調整措置をもってしては対処できないような著しい物価の高騰と生活関連物資等の供給不足状態が生じ、その需給の均衡を回復することが相当期間きわめて困難であることにより、国民生活の安定又は国民経済の円滑な運営に重大な支障が生じ又は生ずるおそれがあると認められるときは、当該物資を政令で指定する。そして、この場合には、政令によって物資の割当て・配給、使用・譲渡・譲受の制限・禁止などの措置をとることができる、とする規定がそれである。というのも、米麦等については食糧管理法、電気については電気事業法などにより、また石油については新たに制定された石油需給適正化法により可能であるが、その他一般の生活関連物資等については、この規定を根拠とする政令によって超緊急事態に際し割当て又は配給制度をとることが始めて可能となったからである。しかも、前記価格規制や需給調整制度においては、罰則を裏付けとして命令という強力な措置を避け、むしろ公表による社会的制裁の効果を期待するという方法がとられているのに対して、右割当てや配給制度などにおいては強力な

制裁措置を用意しえることとなったからである。同法によれば、右制度に関する政令においては、同政令もしくはこれにもとづく命令の規定又はこれにもとづく処分違反した者を五年以下の懲役もしくは三百万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する規定、および法人等に対する両罰規定を設けることができる、とされた。物価統制面での物資統制条項に対応すると考えられるのは、物価統制令（昭和二十一年勅令一一八号）の統制額の指定及び統制額を超える契約・支払・受領の禁止（違反は一〇年以下の懲役又は五百万円以下の罰金）条項であるが、改正物価統制令によれば、右の指定の要件として「物価が著シク昂騰シ又ハ昂騰スル虞アル場合ニ於テ他ノ措置ニ依リテハ價格等ノ安定ヲ確保スルコト困難ト認ムルトキ」が新たに加えられている。物価統制令による統制額の指定は国民生活安定緊急措置法による緩やかな価格規制がまず行なわれてから、ということであろう。

その他、国民生活安定緊急措置法では、指定物資の販売業者に対する帳簿記載・保存義務、各種の指示の実施又は割当て・配給などを定める政令の実施に必要な場合の主務大臣の強制調査権、などについても規定が置かれており、右規定に違反する者に対して所要の罰則が定められている。

石油需給適正化法は、石油を対象を絞ってその需給を適正化するための規制措置を定めている。我が国への石油の供給が大幅に不足し、又は不足するおそれがあるため、国民生活の安定及び国民経済の円滑な運営に著しい支障を生じ、又は生ずるおそれがあり、この事態に対処するため本法に規定する措置を講ずる必要があると認める旨を閣議の決定を経て、内閣総理大臣が告示した場合、本法の規制措置が発動される。供給面では三つの措置が認められている。閣議の決定を経て定め、告示した石油供給目標を達成するために特に必要があると認めるときは、通産

大臣は精製業者、輸入業者、販売業者に対し、それぞれ生産、輸入、販売計画を指示し、正当な理由なくこれに従わないときはその旨を公表するというのが第一の措置である。第二は石油の保有の指示等で、国民の生命、身体もしくは財産の保護又は公共の利益の確保のために不可欠な事業又は活動に対する石油の供給に著しい支障を生じている場合において、特に必要のあるときは、通産大臣は石油販売業者に対し石油の保有と売渡しを指示し、その指示に従わないときはその旨を公表する。その後もなお正当な理由なく指示にかかる措置を行わないときは、その者に対し石油の売渡しを命ずる（命令違反者には三年以下の懲役又は百万円以下の罰金）。第三は石油の供給のあっせんの指示等で、一般消費者、中小企業者及び農林漁業者並びに鉄道事業、通信事業、医療事業その他の公益性の強い事業及び活動に対する石油の円滑な供給を確保するため必要があると認めるときは、通産大臣は石油販売業者に対し石油の供給のあっせんを指導する。他方、需要面では二つの措置が定められている。第一は石油の使用の制限で、政令で定める数量を超えた石油の使用を禁止、主務大臣はこれに違反した者があつたときはその旨を公表する。第二はガソリンの使用の節減で、通産大臣は、ガソリンの使用の節減を図るために必要があると認めるときは、ガソリン・スタンドに対し、給油量の制限、営業時間の短縮その他販売方法の制限の実施を指示し、これに従わないときはその旨を公表する。

しかし、石油需給適正化法が規定する規制措置はこれにとどまらない。国民生活安定緊急措置法の場合と同様、ここでも強力な規制措置が定められている。以上の措置をもってしては緊急事態を克服することが著しく困難であると認められる場合、政令で、石油の割当て、配給の措置又は石油の製造・使用・譲渡・譲受の制限・禁止の措置

をとることができる。そして同政令で命令違反に対する罰則を設けることもできる、とされるからである。なお、石油の精製業者、輸入業者、販売業者に対する帳簿記帳・保存義務や、各種の指示等の実施又は割当て・配給などを定める政令の実施に必要な場合の通産大臣や主務大臣の強制調査権、などに関して規定が置かれており、右規定に違反する者に所要の罰則が定められていることも、国民生活安定緊急措置法の場合と同様である。

以上をまとめると、国民生活安定緊急措置法などの特徴として次の各点を指摘することが可能であろう。まず第一は、政府によれば価格統制や物資統制の重点はいわゆる「行政指導」によるそれに置かれており、法的措置の発動によるそれにはそもそも消極的で、その結果、国民生活安定緊急措置法なども、勧告・指示・公表といった広い意味では「行政指導」の一種、少くともその発展線上に位置するものと考えられる措置を中心として構成されている、という点である。法律にもとづく「標準価格」も一種の「行政指導」であるといえよう⁽³⁴⁾。そして、これらの法的措置でさえも、通産省当局の言によれば、「価格指導については自由経済を建前としており、国民生活安定緊急措置法に基づく標準価格指定や懲役など刑事罰を伴う物価統制令を適用するのは現実的でなく、行政指導で説得により値上げ抑制などをはかっていくのが、『機動的で総合的』である⁽³⁵⁾」とされるのである。生活関連物資等の買い占め及び売惜しみに対する緊急措置に関する法律にもとづく措置としては、「特定物資」の指定が数度にわたって行なわれ、若干の調査が行なわれたが、強制調査は行なわれなかったようであり、また売渡し命令などの措置が行なわれた事例はない。国民生活安定緊急措置法についても、一般消費者が問題として採り上げたごく一部の品目について「標準価格」が設定されたにとどまる⁽³⁶⁾。なども、これによれば容易に首肯しえるところであろう。国民生活

安定緊急措置法などの措置をもって、「必要やむを得ざる場合の措置としての性格をもって」おり、「それが、経済の全面に及ぶことは考えられない」のであって、「戦時中にみられたような全面的・直接的な経済統制立法とは性格を異にする」⁽³⁷⁾との評価も、右のような「行政指導」との関連において理解することが必要であろう。

他方、特徴の第二は、これと関連するが、これら法律の発動の要件は、多くの場合、抽象的・不確定的な概念によって定められており、委任立法形式の一般的採用とあいまって、行政段階における弾力的運用を可能ならしめている⁽³⁸⁾、という点である。

特徴の第三は、国民の直接的参加にかかわる。上記のような法的措置を厳正に実施するためには多大の監視官が必要となるが、現状では種々の理由からそれだけの人員を確保することは極めて困難である⁽³⁹⁾。他方、機動的かつ適正な運用にとって的確な情報の獲得は不可欠であるが、当然のことながら政府の情報収集能力には限界がある。このように統制をすべて政府の責任のみによって行なうことはほとんど不可能である⁽⁴⁰⁾とすれば、その実施においては国民の直接的参加、すなわち国民監視下における強制という実体が確保されることが不可欠の前提となるが⁽⁴¹⁾、しかし、国民生活安定緊急措置法などにおいてはこのような視角は認められない、という点である。なるほど、国民生活安定緊急措置法や石油需給適正化法によれば、「運用の慎重を期し、国民の意見を十分反映させるため」⁽⁴²⁾、政府の国民に対する情報公開義務が定められている。学識経験者および一般消費者から成る審議会の設置も規定されている。政府は、おおむね六ヶ月に一回、法律の施行状況を国会に報告するものとする、との規定も同様の観点から位置づけることが可能であろう。法律にもとづく指示に従わない者があったときは、その旨を公表する、という

措置も一般国民の監視機能に着目した制度といえないこともない。しかし、これらの制度が現実に国民の直接的参加の手続的保障となりうるかは、多いに疑問だからである。例えば、法律では審議会は学識経験者及び一般消費者のうちから任命された委員で構成すると定められているにもかかわらず、現実には、「どなたでも皆さん消費者ですから」とか「企業の社長や何かでも、それはたとえば食品の流通についての権威として選ばれている」とかいった形で、業界代表と高級官僚OBが過半数を占めているからであり、⁽⁴⁴⁾その権限も単に意見を建議するにすぎず、それがどううけとられるかわからないからである。⁽⁴⁵⁾国民に対する情報公開制度や国会への報告制度、更には公表制度も、公開・報告・公表の方法およびその範囲次第ではいくらでも有名無実化しえることについては、多言を要しないところであろう。

消費者運動の高まりの中で「原価の公開」要求が消費者の権利主張の一大論点となってきたのを背景として、価格問題を主要な争点として繰り広げられた第七二国会では、国民生活安定緊急措置法などをめぐる論議の焦点は大企業の価格政策そのものに向けられたが、⁽⁴⁶⁾政府・与党は、価格決定機構は私企業にとって敵守すべき秘密事項であって、これを公開することは企業の自由を侵害するとして、国政調査権にもとづく証人喚問制度の適用によって価格決定機構の解明に迫ることを一貫して拒否し続けた、⁽⁴⁷⁾という事実も右の問題を考える上で重要であろう。

特徴の第四は、これと関連するが、これらの法律は形としては国が能動的に企業に対して規制を加えるという内容のものであるが、その規制実施手段が弱いために、実質上は業界側の協力や取決めに依存するという面を有しており、この側面に関する限りは、独占禁止法との調整を考えざるをえない、⁽⁴⁸⁾という点である。政府によれば

むしろ規制対象たる業界の協力によって国民生活安定緊急措置法などの運用を図ろうとしている、という点である。それは、前述したように業界代表が審議会委員に任命されていることからもうかがえるが、何よりの例証は、国民生活安定緊急措置法案において当初、用意されていた独禁法の適用除外条項を削除すると引換えに、公正取引委員会と通産省及び経企庁との間で取交された次のような覚え書であろう。すなわち、石油需給適正化法及び国民生活安定緊急措置法の実施に関し、石油の需給両業界において、主務大臣の指示監督に基づいて事業者又は事業者団体が行なう、石油の需給緩和のための協力措置、石油製品の価格を遵守するための協力措置、需給・価格の混乱防止のための制裁措置（出荷停止など）、石油緊急対策に協力するための措置は独禁法の規定に抵触しないものであることを確認する、という旨の覚え書である。

特徴の第五は、これらの法律においても権力的統制の性格をもつ売渡し命令制度、特定標準価格制度、物資の割当て、配給制度などが用意されている、という点である。右諸特徴との落差が気になるところであるが、ここで注意しなければならないことは、「経済統制的色彩を極力避けたいという政策的配慮に基づいて」、⁽⁴⁹⁾ それらをもってあくまでも第二段階の措置とされている点である。そして、第一段階の非権力的な統制を伴わない行政指導的手段の場合でさえも、前述したように行政当局はその発動に消極的だとすれば、第二段階の権力的統制手段の場合にはより一層のものがあるといえよう。しかし、とすれば、ここで一つ疑問が生ずる。それでは、政府は何故、このような「抜かざる刀」をもったのであろうか。素直に理解すれば、将来の不測の事態に備えたとうけとれないこともないが、うがった見方をすれば、「ザル法」という国民の批判をかむすためとか、より大きな権限を掌握したいと

いう官僚機構に特有の性向にもとづくものとかの説明も可能であろう。「行政の側の意識としては、いま一つ、抜かざる刀の功名といったものもあるのではないか。抜こうと思えば抜けないわけではない。そこを、がまんして抜かないで、事態を処理するところに、行政のうま味があるというわけである。このことは、裏をかえせば、経済の側に恩を売ることにもなりかねない」と解説される所以であらう。⁽⁵¹⁾

とすれば、「国民生活の安定」に対してどれ程の効果があるかは大いに疑問だとの厳しい批判が浴びせられたのも、むしろ当然のことといえよう。例えば、国民生活安定緊急措置法などにみられるような業界依存型の統制は、カルテル化の温床となり、業界（とくにそのリーダーたる大企業）に有利な統制が展開され、物資不足の一層の促進、望ましい産業構造への転換の阻害、民主的基盤（法治主義）の崩壊といった統制に伴なう危険性を一層増幅することになるとともに、統制解除後もそのカルテル的体質を産業界に定着させることになる。⁽⁵²⁾ 現代の経済行政の現実からすれば、それがたとい制度上は、「一般消費者」の、あるいは「国民の生活」利益の福祉向上を標ぼうするものであっても、多くの場合、企業あるいは産業の利益を優先し保護する制度として機能する傾向が強い。⁽⁵³⁾ などの批判がそれである。

ところで、神山教授によれば、次のように説かれる。「経済犯罪を考える場合、その中心には一般消費者の経済利益ないし消費生活を侵害する犯罪を位置づけるべきことが要請される。」そして、このような「法益を侵害し、又はその危険が生じている場合、その状態を直接排除するための……」「国家の措置の侵害は単なる行政作用や司法作用の利益を侵害するにとどまらず、具体的に経済的利益を侵害する行為として位置づけられるので、……経済

犯罪としての資格を取得するといえよう。⁽⁵⁴⁾」

このような神山教授の定義によれば、生活関連物資等の買占め及び売惜しみに対する緊急措置に関する法律が売渡し命令違反に対して三年以下の懲役又は百万円以下の罰金を用意し、また国民生活安定緊急措置法や石油需給適正化法が物資の割当て・配給等に関する命令・処分違反に対して五年以下の懲役もしくは三百万円以下の罰金を用意したことも、構成要件の不明確や政令への白地的委任といった立法形式の当否を別にすれば、一応は是認されることになる。しかし、国民生活安定緊急措置法などの基本的性格が以上にみたようなことだとすれば、これらの罰則が「一般消費者の経済生活」を保護する罰則として機能しえる現実的条件はまったくなかったというべきであらう。

- (33) 垣水孝一(当時経済企画庁物価局物価政策課長)「国民生活安定緊急措置法について―その立法の趣旨と概要―」(『ジュリスト』五五五号〔昭和四九年〕四四頁。
- (34) 正田彬「いわゆる『石油危機』と経済法制」(『法律時報』四六卷七号〔昭和四九年〕二四頁など。
- (35) 朝日新聞昭和四九年四月一六日刊。
- (36) 前掲・正田彬「いわゆる『石油危機』と経済法制」一八頁参照。
- (37) 金沢良雄「経済統制法の現代的課題」(『ジュリスト』五五五号)二二頁。
- (38) 同一九頁。
- (39) 松下満雄「経済統制法と独占禁止法」(『ジュリスト』五五五号)二九頁など。
- (40) 根岸哲「経済統制法の仕組みと問題点」(『ジュリスト』五五五号)四〇頁など。

戦後のわが国における近代刑法史研究(9) 内田

- (41) 前掲・正田彬「いわゆる『石油危機』と経済法制」二一頁など。
 - (42) 前掲・垣水孝一「国民生活安定緊急措置法について―その立法の趣旨と概要―」四六頁など。
 - (43) 「座談会 国民経済と統制立法」(『ジュリスト』五五五号) 七六頁。
 - (44) 同七四頁。
 - (45) 正田彬Ⅱ 舟田正之「統制経済と法の果たす役割」(『法学セミナー』一九七四年四月号) 三三三頁など。
 - (46) 宮坂富之助「競争体制下の統制」(『法律時報』四六卷七号) 二六頁など。
 - (47) その詳細については、森英樹「物価問題と国政調査権」(『法律時報』四六卷七号五九頁以下) など参照。
 - (48) 前掲・松下満雄「経済統制法と独占禁止法」二九頁など。
 - (49) 成田頼明「西ドイツの『エネルギー供給確保法』(一九七三年) について」(『ジュリスト』五五五号) 六七頁。
 - (50) 前掲「座談会 国民経済と統制立法」七四頁。
 - (51) 前掲・金沢良雄「経済統制法の現代的課題」二〇頁。
 - (52) 前掲・根岸哲「経済統制法の仕組みと問題点」三九―四〇頁。
 - (53) 前掲・宮坂富之助「競争体制下の統制」三〇頁。
 - (54) 神山敏雄「経済犯罪行為と秩序違反行為との限界」(『刑法雑誌』二七卷一号〔昭和六一年〕) 四七頁以下。
- これらの経済統制立法を成立せしめる原因となったいわゆる「石油危機」と呼ばれる異常な物価高騰や物資不足は、過剰流動性にもとづく超過需要の発生と企業の投機的あるいはカルテル的行動などにもとづくもので、いわば作られた危機だということが国民の前に明らかになるなかで、経済法の中核として「経済憲法」とも喩えられる独占禁止法(一九四七年法律九一号)の改正強化が政治問題として急速に浮上することになった。完全競争市場構造

の維持というその原初的機能は、二度の法改正（一九四九年改正及び五三年大改正）、また行政指導の横行と適用除外立法の累積など、寡占保護・形成を基調とする経済政策の強行により大幅な後退を余儀なくされ続けてきたからである。そして、その一部はようやく一九七七年法律六三号により実現することになった。

改正点は多岐にわたるが、第一は独占対策で、いわゆる構造規制として「独占的状态に対する措置」を新たに規定した点である。もっとも、改正前においても「私的独占の排除措置」として、公正取引委員会は事業者に対し当該行為の差止のみならず、営業の一部の譲渡その他違反行為を排除するために必要な措置を命ずることができる旨、定められており、その意味では、構造規制は今回初めて導入されたという訳では必ずしもない。しかし「私的独占の排除措置」の場合、独占禁止法に違反する行為（排除行為又は支配行為）の存在が発動要件とされ、したがって、そのような違反行為なしに独占的な状態が形成されるに至った場合には、これを排除する措置は存しなかったのである。これを補ったのが今回の改正で、「独占的状态」に該当すると認められれば当該独占的な事業者に対して営業の一部の譲渡その他競争を回復させるために必要な措置を命ずることができる、とされた点にその特徴が存する。第二は、高度寡占対策として「価格の同調的引上げの理由の報告徴収」制度が新たに設けられた点である。寡占市場における同調的価格行動を規制する方法としては、右の「独占的な状態に対する措置」規定にもとづく規制、「私的独占の排除措置」規定にもとづく規制、「不当な取引制限の排除措置」規定にもとづく規制などがむしる基本といえるが、しかし現実には種々の理由から、これらの市場構造規制や市場行動規制によつては十分な効果を期待できない。そのために、形式的な基準により同調的価格行動を外形のみをとらえて規制するという方法、それも

「価格改訂命令」といった直接的な介入は避けて間接的な介入にとどめ、かつそれでも「原価の公表」を命ずるといった厳しい方法ではなく、「値上げの理由の報告」を求めてそれを公表するといったゆるやかな方法が考え出されたのである。第三は、過渡の経済力集中を規制するために、「大規模会社の株式保有の総額規制」制度を新たに導入し「金融会社の株式保有の制限」を強化した点である。第四はカルテル対策で、従来の違反者に対する罰則の適用、被害者に対する損害賠償、公正取引委員会による違反行為の排除措置に加えて、カルテルの「やり得」を防止し、カルテル規制のための実効性のある手段を追加するという観点から、カルテルによる不当利得に対する課徴金制度が新たに設けられた点である。第五は「不公正な取引方法の排除措置」に関して、従来、右措置としては「当該行為の差止め」だけを規定していたのを、「私的独占又は不当な取引制限の排除措置」などと同様に、「当該行為を排除するために必要な措置」と拡充した点である。ただし、「私的独占又は不当な取引制限の禁止」違反などの場合と異なり、「不公正な取引方法の禁止」違反に対する直接の罰則規定はなく、排除措置に関する審決が確定した後もこれに従わない者に対してのみ罰則が定められているにすぎない点は、従前通りである。第六は、「違反行為がなくなっている場合の措置」を新たに追加した点で、「私的独占又は不当な取引制限の禁止」「事業者団体による一定の行為の禁止」「不公正な取引方法の禁止」に違反する行為が既になくなっている場合においても、特に必要があると認めるときは、公正取引委員会は本法の規定する手続に従い事業者に対し、当該行為が既になくなっている旨の周知措置その他当該行為が排除されたことを確保するために必要な措置を命ずることができる、とした点である。

第七は、手続規定の改正で、それは規制強化のために新しく設けられた規定を適用するための手続規定を新設した部分と、従来からある手続規定を改正した部分とに分かれる。前者で重要なのは、違法カルテルに対する課徴金の納付命令手続と独占の状態に対する措置に関する手続であるが、改正法は、同一の違反事実にもとづくものであるにもかかわらず、課徴金の納付命令と排除措置命令とを別個の手続として構成し、簡易な手続による課徴金の納付命令制度を設けた(但し、納付命令に不服があるものは公取委に対し審判手続の開始を請求することができ、この審判手続を開始した場合には当該納付命令は失効する。公取委は審判手続を経た後、該当の事実があると認めるときは、改めて審決をもって課徴金の納付を命ずる)。したがって、排除措置命令を経ないで課徴金の納付が命ぜられる場合もありうることになるが、しかし、排除措置が命じられた以上は、必ず引続いて納付命令手続がとられなければならない。「……に規定する事実があると認める場合には」「課徴金を国庫に納付することを命じなければならぬ」と規定されるからである。これに対して、独占の状態に対する措置の場合には、一般の違反行為に対する排除措置の手続によるとされるが、しかし、ここでは重要な特則が設けられている。独占の状態の場合には、まず一般人からの措置要求は認められない。次に、公正取引委員会は審査開始決定前にその旨を主務大臣に通知しなければならない。審査の結果、独占の状態があると認められる場合、勧告の制度は適用されず、審判手続に移行する。この場合、公正取引委員会は審判開始決定前に主務大臣と協議しなければならない。公聴会の開催も義務づけられる。審決に関しても特則があり、競争を回復させるために必要な措置を命ずる審決をするには、委員長、委員三人以上の意見の一致を必要とする。審決確定までは執行力が停止され、審決取消訴訟の出訴期間も三ヶ月に延

長されている。他方、従来からある手続規定を改正した部分では、審判手続に関して、被審人等の申出があった証拠を採用しない場合の理由開示規定や被審人等の公取委に対する直接の意見陳述機会の保障規定を新設した点、また訴訟手続に関して「新しい証拠の申出の制限」を大幅に緩和した点が注目されよう。

第八は、罰則の強化が図られた点である。「価格の同調的引上げの理由の報告徴収」規定違反の罪や「大規模事業会社の株式保有の総額規制」規定違反の罪が新設され、私的独占又は不当な取引制限の罪・国際的協定又は契約の罪・確定審判違反の罪・会社活動等に関する規定違反の罪（役員兼任制限規定違反の罪を除く）が行なわれた場合において、その違反の計画又は違反行為を知らずながら防止又は是正に必要な措置を講じなかった当該法人の代表者に対する罰則も定められることになった。事業者団体の代表者等に対する罰則も拡充され、確定審決違反の罪に関しても事業者団体の代表者等を処罰しえることとなった。私的独占又は不当な取引制限等の罪を始めとして、国際的協定・確定審決違反等の罪、会社活動等に関する規定違反の罪、届出等に関する規定違反の罪、秘密保持義務違反の罪、検査妨害等の罪、調査処分違反の罪に対する罰金の最高限度額も引き上げられた。ただし、これらの罪のなかでも「独禁法違反の実質犯」といえる私的独占又は不当な取引制限等の罪、国際的協定、確定審決違反等の罪、会社活動等に関する規定違反の罪に関する、いわゆる公正取引委員会による専属告発制は引き続き維持された。制定以来、少くとも強化という名の下に行なわれた始めての改正だということから国民の強い関心を集めることになったが、しかしながら、右改正に関しては、次のようなより根本的な批判が存することに注目しなければならない。

「六〇年以來の公取・独禁法の『再生』のうごきが、大局的には政府と独占の一貫した『高度成長』の政策体系のわくの中に封じこめられた性格のものであり、そこから生じた矛盾の一点をなす物価問題における基本的な無政策を糊塗するカクレミノの役割に結局はとどまらざるをえなかったことは否定しえない事実である。表面上は五〇年代と打って変わった感じての公取・独禁法の重視が、『もっぱら物価対策＝消費者行政の立場からであり、政府が他に有効な極め手を持たないが故の対症療法的手段として珍重されているにすぎない』……とした指摘は相変わらず正しい。物価狂乱による一層の破綻のなかでますます打つ手を見出しえないでいる現在の新局面で、とりあえず外見上は有用なカクレミノにより強く頼らざるをえないし、そのためにはかつて例のない強化改正のジェスチュアを取らせることすら辞さないという面も出てくる⁽⁵⁵⁾。」

このような批判が的を得ていることは確かであろう。「反競争的独占・寡占市場構造を有効競争の行なわれる市場構造に戻しうるような有効な規定は、改正条項の中には全く見当たらない⁽⁵⁶⁾」といえるからである。例えば、改正の中核をなし、改正の是非をめぐる議論ももっぱらこれに対して行なわれたといつてよい、構造規制規定といわれる「独占的状态に対する措置」にしても、「独占的状态」の定義中に市場構造要件（市場占有率、新規参入の著しい困難）に加えて、寡占の弊害要件（価格の上方伸縮性または下方硬直性、著しく過大な利益または著しく過大な経費）が含まれている。したがって、たとえ構造要件に該当しても弊害要件に該当しなければ「独占的状态」は存在しないということになり、この要件のために構造規制は大きく弱められ、いわゆる純粹構造規制の性格を喪失し、弊害規制の性格あるいは弊害予防的性格を強く帯びるに至っているのである。⁽⁵⁷⁾ 株式所有の総量規制や比率規制

も、株式の相互持ち合いをできなくする程、規制が厳しければ、企業集団規制として有効であろうが、改正法では緩和されたためにそのようにはなっていないのである。⁽⁵⁸⁾「独占禁止法改正試案の骨子」(一九七四年九月一八日)の「原価公表」制度に代えて導入された「価格の同調的引上げの理由の報告徴収」制度も、市場支配力の存在を一応前提とし、そこから生じる不当な値上げのみをチェックする一種の弊害規制規定とみることができよう。⁽⁵⁹⁾

今回の独占禁止法の強化改正が文字通り完全競争市場構造の維持というその原初的機能の回復を旨とするものでは決していない。反競争的独占・寡占市場構造の存在を所与の前提とした上で、もっぱら物価対策^{II}消費者行政の立場からその現象的弊害のみを規制しようとする、いわば矮少化された側面での強化改正でしかない、ということはお明らかであろう。

しかし、批判はそれだけではない。右の矮少化された側面においてさえも「強化のための改正」がなされたと積極的に評価しえるかについては異論が少なくないからである。

今後の独占禁止法の運用、あるいは、独占禁止法制全体の性格との関係で、後退的に作用する可能性も併せ含んでいる。⁽⁶⁰⁾例えば、「独占的状态に対する措置」にしても、その発動については二重、三重の歯止めが用意されており、現実には企業分割を命ずることは極めて困難となっている。⁽⁶¹⁾もっとも、公正取引委員会の運用次第では発動の余地が全くないという訳ではないが、準司法機関である公正取引委員会の職権行使の独立性を侵すものであるとの強い批判が存したにもかかわらず、改正法によれば公正取引委員会の判断に対して主務大臣の二度にわたる関与が認められ、「抜けざる宝刀」的性格が一層、強固なものとなっているからである。⁽⁶²⁾「価格の同調的引上げの理由の

報告徴収」制度の場合も同様であろう。厳密な意味での規制とはいい難く、寡占企業に値上げの理由を公表させ社会的批判にさらすことにより不当な値上げを抑制することにその狙いがある以上、報告徴収、公表の方法およびその範囲次第ではいくらかでも有名無実化しえるからである。ちなみに、改正法によれば、徴収した報告は個々の事例のたびにこれを公表するのではなく、公正取引委員会が活動状況を毎年国会に報告する年次報告書のなかでその概要を公表するのを原則とされるが、このような方法で国民のチェック機能が現実には働きうるかは大いに疑問である。違法カルテルに対する課徴金制度も、公正取引委員会に課徴金の徴収を義務づけたことが公正取引委員会によるカルテル規制の消極化をもたらす危険性もなしとしない。⁽⁶³⁾ 十分な人員および予算の増加がないかぎり、課徴金納付の事務処理に忙殺され、むしろ逆に公正取引委員会のカルテル摘発能力を減退させることになるという危険性を払拭することはできない。⁽⁶⁴⁾ 手続規定の改正も問題である。これらの規定では、総じていえば、独禁法の強化に資するといふよりは、手続規定によってそれを押え込もうとする色彩が強いもののようにみうけられる。のみならず、そこでは被審人（事業者）寄りの立場が露骨に押し出され、その角度からの改正が強行されているからである。⁽⁶⁵⁾

しかしながら、物価対策Ⅱ消費者行政の側面からみて、これらの問題にも増して重要なことは、独禁法違反行為の規制に占める消費者の地位である。改正前の独禁法によれば、個々の消費者が独禁法違反行為を規制するために積極的に参加できるのは損害賠償請求訴訟の提起だけであった。もともと、個々の消費者は独禁法に違反する事実があると思料するときは公正取引委員会にその事実を報告して適切な措置をとるべきことを求めることができる、と定められていたが、判例は、この規定は公正取引委員会による審査開始手続開始の端緒を定めたもので、適当な

措置をとる具体的な請求権を定めたものではないと解し(最判昭和四七・一一・六)、そこから公正取引委員会が事件を調査して、それを違反でないとして不問に付しても、消費者は不服を申し立てることはできない、とした。また公正取引委員会が審判手続を経た審決で事件が違反でない旨を明らかにした場合においても、消費者はその審決取消訴訟を提起しえないことになっていた。いうまでもなく、「独禁法は競争秩序の維持を通して反射的に消費者の利益を確保するにすぎない。独禁法の運用は行政機関たる公正取引委員会に委ねられており、消費者がみずから利益確保を行なうのではない」との、いわゆる「反射的利益論」によるものであった。⁽⁶⁶⁾もちろん、それは、「独禁法の究極目的が個々の消費者の利益とわかちがたい一般消費者の利益を確保することにある以上、消費者に実体法上の権利のみでなく手続法上の権利をもなるべく広く認めて、消費者主権を保障していくことが必要である」との立場からの強い批判を呼ぶことになった。例えば、「一般消費者が、独禁法に関する裁判手続上の権利を確保し、独禁法の運用に参加する権利を拡大すれば、それだけ、独禁法の民主的な運用と、一般消費者の利益を確保する道が開かれる。たとえば、消費者の公正取引委員会の不況カルテルの認可や景表法の公正競争規約の認定に対する不服申立資格の問題、審決に対する取消訴訟の原告適格の問題などが注目されるべきである」⁽⁶⁷⁾などの批判。しかるに、公正取引委員会は依然として「反射的利益論」に依拠し続け、その結果、七七年改正でも「消費者団体からの改正要望事項はただの項目も実現せず」、むしろ反対に、「独占的状态に対する措置」手続における一般人(一般消費者)からの措置要求の排除にみられるように、独禁法違反行為の規制に占める消費者の地位は後退したとさえいえるからである。ここでは、消費者の参加にもとづく物価対策Ⅱ消費者行政という視角は認められず、消費者は

あくまでも恩惠的・裁量的な消費者行政の「保護」客体にとどまるといえよう。七七年改正における物価対策Ⅱ消費者保護の強調は単なるポーズにすぎないのではないか、このような疑問さえも生じてくるのである。

それでは罰則の強化はどうであらうか。ところで、神山教授によれば、「自由経済秩序を侵害することによって、具体的に一般消費者や経済取引主体の経済的利益が害される場合にそれを犯罪とすればよいのであって、自由経済秩序の侵害自体だけを取り上げて経済法その他の法律では別としても、刑法上は余り意味はないといえよう」とされる。このような考え方によれば、七七年改正によって「価格の同調的引き上げの理由の報告徴収」規定の違反の罪が新たに追加された届出等に関する規定違反の罪などは、およそ「経済犯罪」としての実質をもちえないといふことになる。では、独禁法上の罪のなかでも「実質犯」とされる「私的独占又は不当な取引制限の禁止」規定に違反する罪、「国際的協定又は契約の禁止」規定に違反する罪、「事業者団体による競争制限等の禁止」規定に違反する罪、「株式保有・役員兼任・合併・営業の譲受等の制限」規定に違反する罪、及びこれらの違反行為・不正な取引方法の排除措置に関する確定審決に違反する罪はどうであらうか。これらも「経済犯罪」としての実質をもちえない、ということになるのであろうか。否とは直ちに断じえないであらう。今日では独占禁止法の機能として弊害規制—もつとも、単なるポーズにすぎないのではないかと—の批判が強いが—が大きな問題となっているからである。

しかし、ここで我々が注目しなければならないことは、これらの罪に関しては専属告発制が採用されているが、この公正取引委員会による告発は、一九七四年二月のいわゆる石油カルテル事件を除けば、それ以前もそれ以降も

ほとんど行なわれたことがなく、そのため右の罰則は有名無実化しているといっても過言ではない、という点である。問題は何故かということになる。『大企業本位の国の姿勢が大きな原因となっていることはたしかであるが、『公正取引委員会は、この法律に違反する犯罪があると史料するときは、検事総長に告発しなければならぬ』(七三条一項)という規定を訓示規定であるとする見解―経済学者の間では通説といえるかもしれない―が影響しなかったとはいえない⁽⁷⁰⁾。このような指摘は確かに一面の真理をついているといえよう。しかし、ここでより重要だと思われることは、公正取引委員会によればこれらの罪でさえも「経済犯罪」とするには処罰範囲が広すぎると考えられてきたことによるものではなからうか⁽⁷¹⁾、という指摘である。このように処罰範囲の広さが逆に「私的独占又は不当な取引制限の禁止」規定に違反する罪以下の有名無実化を招いているとすれば、七七年改正におけるこれらの罪に対する罰金刑の引き上げ、更には「大規模事業会社の株式保有の総額規制」規定に違反する罪や「独占的状态に対する措置」に関する確定審決違反の罪の追加などをもって、これらの罪の適正な運用に資するものとは決していえないことになるからである。むしろ、それは公正取引委員会による告発を一層、困難ならしめるものといえないこともない。そして、そのことがひいては独禁法の規定する各種の行政的規制措置の実効性を薄める結果となることについては、改めて詳述するまでもなからう。

なお、七七年改正によれば、これらの罪が行なわれた場合において、その違反の計画又は違反行為を知らながら、防止又は是正に必要な措置を講じなかった当該法人又は事業者団体の代表者等に対する罰則も整備されることになったが、「私的独占又は不当な取引制限の禁止」規定に違反する罪以下でさえも右のように有名無実化している現

状で、法人又は事業者団体の代表者等に対する罰則だけが一人、異なる道を歩むと考えるのは困難であろう。それは「価格の同調的引き上げの理由の報告徴収」規定に違反する罪の場合も同様で、かりに「経済犯罪」としての實質をもちえたとしても、事業者が報告違反に対する罰金刑と社会的批判とを比較衡量して、罰金刑を回避するために社会的批判を浴びるに至るような報告の道を選ぶという保障はどこにもないのである。

この期には、独占禁止法の補助立法として一九六二年に制定された不当景品類及び不当表示防止法の一部改正（七一年法律四四号）も行なわれている。公正取引委員会だけでは小規模な違反行為（不当な景品類の提供及び不当な表示）を十分に把握することはできない。また公正取引委員会が行なう排除命令は手続に時間を要するため、短期間しか行なわれない違反行為に対しては事後的規制となる傾向があり、一般消費者の利益の保護という面において、必ずしも十分なものといえない面があった。そこで、地域に密着した行政機関である都道府県知事に対し、手続に時間を要しない簡易な規制手段により違反行為を規制する権限を付与し、もって小規模な違反行為に至るまで迅速かつ効果的に規制しようというのが改正の目的である、とされた。⁽²⁾ 管轄区域内において現在行なわれている違反行為があると認めるときは、当該事業者に対し、その行為をとりやめるべきこと又はこれに関連する公示をすることを指示する権限が、都道府県知事に付与されることになった。もっとも、強制力がないので指示が宙に浮いてしまう可能性があること、将来における違反行為のくりかえしは防止しえないことなど、限界もあるため、このような場合、公正取引委員会に対し排除命令等の適正な措置をとるべきことを求めることができる制度も、併せて設けられた。右の指示又は請求を行なうために必要があると認めるときは、当該事業者等から報告を徴収し、又は

その職員をしてこれらの者の事務所等への立入検査等を行なわしめる権限も都道府県知事に認められ、それに従わない者を処罰する規定及び事業主処罰規定も置かれることになった。

同法は「独禁法における消費者保護的側面を、直接の課題として取り上げたもので、この意味では、狭義の消費者保護法そのものと認めてよいものと、なるに至っているのである」と高く評価される反面、消費者保護法としてみた場合の問題点も少なくなかった。例えば、不当表示の防止の面においては、一般消費者の誤認によって「不当に顧客を誘引し、公正な競争を阻害するおそれのあると認められる表示」というように、「不当表示」の範囲が限定されていること。また、一般消費者の誤認には、企業が積極的に虚偽・誇大の表示をすることによる場合と、一定の事項を表示しないことによる場合とがあるが、顧客の不正誘引というワク組みでとらえようとすると、その点が微妙に影響してきて、表示しないという不当表示（不当景品類及び不当表示防止法においても、表示義務に関する具体的規定はない）に対する規制が、実際上はいきおい弱くならざるをえないこと⁽⁷³⁾。他方、不当景品類の防止の面においても、全面的な禁止にまでは至っていないこと。もともと独占禁止法上、不公正な取引方法にされるべき行為が補助立法によって、一部適法にされたに等しい措置であるということになる⁽⁷⁴⁾。などの問題点がそれである。しかし、右一部改正によっても、これらの問題点は依然として放置され続けることになった。右一部改正の評価に際しては、このような留保が必要であろう。求報告・立入検査違反に罰則が定められたことも、都道府県知事の指示違反には罰則が置かれていないことと比較すると、バランスを失するものとの批判は免れえないであろう。

(55) 松岡正美「物価問題と公正取引委員会」〔『法律時報』四六卷七号「昭和四九年」〕五〇—五一頁。

- (56) 丹宗昭信「独禁法三〇年の歩み」〔法律時報〕四九卷一―二号〔昭和五二年〕二四頁。
- (57) 金子晃「企業分割」〔同法律時報〕四八頁。
- (58) 前掲・丹宗昭信「独禁法三〇年の歩み」二四頁。
- (59) 丹宗昭信『厚谷襄児編』新版独占禁止法の基礎〔昭和五二年、青林書院新社〕五〇頁。
- (60) 正田彬「独禁法改正の経緯と問題点」〔法律時報〕四九卷一―二号〕一一頁。
- (61) 前掲・金子晃「企業分割」四八頁。
- (62) 今村成和「手続規定の改正―その概観と検討―」〔法律時報〕四九卷一―二号〕五九頁。
- (63) 前掲・正田彬「独禁法改正の経緯と問題点」一二頁。
- (64) 根岸哲「違法カルテルに対する課徴金制度」〔法律時報〕四九卷一―二号〕五五頁。
- (65) 前掲・今村成和「手続規定の改正」参照。
- (66) 前掲・丹宗昭信『厚谷襄児』新版独占禁止法の基礎』三一頁など。
- (67) 同五頁。
- (68) 宮本康昭「独禁法と消費者―灯油裁判をめぐって―」〔法律時報〕四九卷一―二号〕七八頁。
- (69) 神山敏雄「経済犯罪行為と秩序違反行為との限界」(三・完)『刑法雑誌』二七卷一―二号〔昭和六一年〕四九頁。
- (70) 前掲・丹宗昭信『厚谷襄児編』新版独占禁止法の基礎』一二二頁。
- (71) 林幹人「独占禁止法の刑罰」〔上智法学論集〕二五卷二―三合併号〔昭和五七年〕一二三頁。
- (72) 相馬照美「景品表示法の改正について―都道府県知事に指示権限等を付与―」〔時の法令〕八〇二号〔昭和四七年〕一頁など参照。
- (73) 今村成和「消費者保護法の批判的検討」〔ジュリスト〕四七五号〔昭和四六年〕五三頁。

(74) 富山康吉「表示と消費者」〔法学セミナー〕一四一号〔昭和四二年〕四三頁以下。

(75) 正田彬「懸賞・景品付販売と消費者の利益」〔法学セミナー〕一四二号〔昭和四三年〕五三頁以下。

このようにみえてくると、「生活侵害事犯」の取締り関係の新たな立法措置のうちで適用が現実の問題となるのは、割賦販売法の一部を改正する法律（一九七二年法律七二号）、訪問販売等に関する法律（七六年法律五七号）、無限連鎖講の防止に関する法律（七八年法律一〇一号）などということになるろうか。

賦払信用の量的増大や消費者信用の多様化に伴ない消費者が不当な不利益を蒙る例が増加するとともに、消費者運動の高まりのなかで不当な割賦販売に対する消費者の追及も厳しさを増してきた。また諸外国でも割賦販売を消費者保護の見地から規制する立法が増えてきた。しかるに、昭和三六年制定当初の割賦販売法は、割賦販売につき公正な取引秩序の確立を目的とする「取引秩序法」であり、消費者保護を主たる目的とするものではなかった。わが国の法制における消費者保護の遅れが目立つようになった。このようなことから消費者保護を目的とする割賦販売法の改正強化が大きな社会問題となるなかで行なわれたのが、右一部改正であった。⁽⁷⁶⁾新設条文二二ヶ条、改正条文三一ヶ条という大幅なもので、割賦販売条件の開示の徹底、訪問販売による割賦販売についての「クーリング・オフ」制度の導入、前払式割賦販売における前受金保全措置の強化・合理化、割賦販売法の適用範囲の拡大をその骨子とするものであった。

割賦販売条件の開示の徹底は、交渉段階における相手方へのそれと、販売契約締結段階における購入者へのそれ

とからなる。前者のそれとしては、(一)旧来の「現金販売価格」「割賦販売価格」「割賦販売に係る代金の支払時期及び回数」「前払式割賦販売における商品の引渡時期」の外に、新たにいわゆる実質年率の表示を義務づけたこと。(二)右の表示は「通商産業省令で定めるところにより」行なうべきものとして、表示方法を制限したこと。(三)新たに一項をおこし、販売条件について広告をするときは通商産業省令で定めるところによりすべての事項を表示しなければならぬとして、広告についていわゆる一括表示の原則を採用したこと。また、後者のそれとしては、(一)割賦販売の契約を締結したときに購入者への交付が義務づけられる契約の内容を明らかにする書面に記載しなければならぬ事項として新たに「通商産業省令で定める事項」を追加したこと。(二)「遅滞なく」という形で右の交付時期を制限したこと。(三)「通商産業省令で定めるところにより」行なわなければならないとして、記載内容及び記載方法を制限したこと。(四)新たに一条をおこし、業者が営業所その他の通商産業省令で定める場所以外の場所において割賦販売の契約の申込みを受けたときは、直ちに、通商産業省令で定めるところにより、その契約の申込みの内容を記載した書面を申込者に交付しなければならぬとして、右の契約締結時における購入者への書面の交付とほぼ同様の形式で申込者への書面の交付を義務づけたこと。の各点が注目されよう。そして、改正法によれば、これらの「割賦販売条件の表示」規定や「書面の交付」規定をもって強行規定となし、これらの規定に違反して表示しなかった者や書面を交付しなかった者に対して新たに三万円以下の罰金を科すこととした。

「クーリング・オフ」制度が適用されるのは、「営業所等」以外の場所において割賦販売の契約の申込みをした者又は割賦販売の契約をした購入者(但し、当該契約に係る賦払金の全部の支払の義務を履行した者は除く)であ

る。もとより、この制度は訪問販売であれば現金販売についても考えてよい制度であるし、また消費者の生活に重大な影響を及ぼす取引については、それが訪問販売による取引でなくても、その採用を考えてよいものであるが、セールスマンによる割賦販売の場合にはとりわけその必要性が高いということから、まずこの分野で認めることとした、とされる。⁽⁷⁾ 右申込者等は、契約書面又は申込内容を明らかにする書面を受領した後、当該契約の申込みの撤回又は契約の解除を行なうことができる旨及びその方法について、割賦販売業者から通商産業省令で定めるところにより告知をうけた日から起算して四日間は、書面により自由に当該契約の申込みの撤回又は契約の解除を行なうことができる。この場合、割賦販売業者は当該契約の申込みの撤回又は契約の解除に伴なう損害賠償又は違約金の支払を請求することができない。ただし、割賦販売法施行規則によれば、右の告知は契約書面又は申込内容を明らかにする書面に所定の事項を記載して行なわなければならないとされるため、クーリング・オフ期間は実際には契約書面又は申込内容を明らかにする書面を受領した日から起算して四日間ということになる。その反面、割賦販売業者が右の告知をしなかったときは、契約書面又は申込内容を明らかにする書面の交付義務違反に関する罰則が適用されることとなり、また、この場合には申込者等は、当該契約に係る賦払金の全部の支払義務を履行してしまふまでは、何時でも無条件で契約の申込みを撤回し又は契約を解除することができることとなる。

購入者が予め何回かの賦払金を支払った後に商品の引渡しを受けるといふ前払式割賦販売においては、業者の倒産等により購入者が不測の損害を蒙ることのないよう予防措置を講ずる必要がある。そこで旧法（昭和四三年改正）でも前払式割賦販売については、（一）前払式割賦販売を業として営むには原則として通産大臣の許可を受けるべ

きこと。(二)許可割賦販売業者は営業保証金を供託すべきこと。(三)供託基準額が当該基準日において供託している営業保証金の額を超えるときは、その差額を営業保証金として供託すべきこと。等の規制が加えられていた。そして、(一)許可を受けずに前払式割賦販売を業として営んだ者。(二)営業保証金の供託を行なった旨を通産大臣に届け出た後でなければ前払式割賦販売の営業を開始してはならない、との規定に違反して営業を開始した許可割賦販売業者。(三)供託基準額との差額を供託した旨を通産大臣に届け出た後でなければ新たに前払式割賦販売の契約を締結してはならない、との規定に違反して新たに前払式割賦販売の契約を締結した許可割賦販売業者。等に対しても罰則が定められていた。改正法は前受金保全措置の強化として供託基準額を引き上げ、旧法では前受金の合計額の三分の一に相当する額とされていたのを二分の一に相当する額と改めた。もともと、前受金保全措置として、従来の供託基準額との差額を営業保証金(改正法では前受業務保証金)として現金又は証券で供託するという方法のほか、「前受業務保証金供託委託契約」の方法も認められることになったが、これは前受金保全措置を強化するものとは必ずしもいえない。消費者保護のため前受金保全の措置をとることは必要であるが、そのために現金等を供託させるといふのは、いかにも愚直な方法である。前受金を供託という形で凍結してしまつたのでは前払い割賦の意味はなく、運転資金のコストは商品のコスト・アップの形で消費者にはね返ってくる。といふことから認められた改正だとされる。⁽²⁸⁾

販売業者の保証の下に金融機関から融資を受けて販売業者に対する支払にあて、金融機関に対しては融資額を分割返済するという「ローン提携販売」も、割賦販売と同様の機能をもつ。また、毎月一定額の金銭を会費等の名目

で支払い、払込金相当額のサービスや商品の提供をうけるという「前払式特定取引」においても、前払式割賦販売の場合と同様、消費者保護のため前受金保全の措置を講ずる必要がある。改正法によれば、このような理由から、「ローン提携販売」と「前払式特定取引」が新たに規制対象にとりこまれることになった。すなわち、前者については販売条件の開示（開示すべき事項及びその方法は通常の割賦販売の場合と同様で、相手方に対する販売条件の表示、広告における販売条件の一括表示、契約書面の交付、訪問販売の場合における申込書の交付からなる）が新たに義務づけられ、右義務に違反して表示しなかった者や書面を交付しなかった者に対しても、通常の割賦販売の場合と同様の罰金が科されることになった。ただし、今回の改正は割賦販売の枠の中での緊急改正であり、銀行の消費者に対する与信取引を規制対象にとりこむことはできないという前提で進められたために、「ローン提携販売」については、通常の代金分割払式の割賦販売に適用される契約の解除等に関する制限規定や契約の解除に伴う損害賠償等の額の制限規定は置かれなかった。消費者保護という観点からみた場合、この点は大いに問題になるところであろう。他方、後者についても、前払式割賦販売と同様の規制が加えられることになった。そして、(一)無許可で前払式特定取引を業として営んだ者。(二)営業保証金の供託を行なった旨を通産大臣に届け出た後でなければ前払式特定取引の営業を開始してはならない、との規定に違反して営業を開始した許可業者。(三)前受金保全措置を講じた旨を通産大臣に届け出た後でなければ新たに前払式特定取引の契約を締結してはならない、との規定に違反して新たに契約を締結した許可業者。についても罰則が適用されることになった。

割賦販売法の適用領域の拡大については、「割賦購入あっせん」との関連で若干の補足が必要であろう。割賦販

売と同様の機能を果たすということから、この「割賦購入あっせん」については旧法においても、(一)業として証券(チケット)を譲り受け、又は資金の融通に関して証券の提供を受けることの禁止、(二)割賦購入あっせんは、通産省に備える登録簿に登録を受けた法人でなければ、業として営んではならない、(三)登録割賦購入あっせん業者は営業保証金を供託しなければならない、などの規制規定が置かれており、これらの規定に違反する者についても罰則が定められていた。これに対して、改正法は、「証券その他の物」という形で、「割賦購入あっせん」にはクレジット・カード等を媒体としたものも含まれることを明示するとともに、譲受や担保取得の禁止の対象をクレジット・カード等にも及ぼしたからである。

改正関係者によれば、当然のことながら、これによって割賦販売法は「わが国における消費者保護法をリードするものとなった⁽⁸⁰⁾」と評価される。しかし、他方で、残された課題も少なくないとの留保も付されるのである。

例えば、本法は、依然として「割賦販売」が「指定商品」について行なわれる場合にのみ適用されるという建前を維持している。しかし、消費者保護法として徹底するためには、立法論としては、指定商品制度を廃止し、いかなる種類の商品であれ、またサービスであれ、消費者に対する業者の一定の信用供与を伴う場合は、すべて適用対象にとりこむべきである。また、消費者保護という観点からみた場合、割賦販売だけでなく金融機関による融資を含めて、消費者に信用を供与する取引を包括的かつ統一的に規制する立法を行なうべきである。割賦販売法を発展的に解消する形で、このような総合的・統一的立法をできるかぎり早く実現する必要がある。等の留保がそれである。⁽⁸¹⁾

訪問販売等に関する法律も、同じような事情を背景とする。店舗以外の場所に向いて積極的に顧客の発掘を行なう「訪問販売」や各種の情報伝達手段を用いて遠隔地の消費者に幅広くアプローチする「通信販売」の普及に伴って、消費者の利益保護の観点から座視しえない問題も少なからず発生するに至った。のみならず、自己増殖的な販売組織を作り商品販売益以外の金銭収入の獲得を目ざすいわゆる「マルチ商法」については、自殺者の発生や刑事問題化する事件などが相次ぎ大きな社会問題となった、などの事情が背景となっている。そして、一九七四年一二月には産業構造審議会の答申（「特殊販売の適正化について」）も出されることになった。(一)多様化しつつある販売方法のうち消費者の利便の増進という観点から積極的に評価しうる「訪問販売」及び「通信販売」については、消費者の利益が合理的かつ適正に保護されつつ健全な発展が確保されるよう適切なルールを設けて交通整理を行なっていくこと。(二)「マルチ商法」については、実質的な禁止措置を講ずること。右答申をうけて立法化されたのが、訪問販売等に関する法律であった。⁽⁸²⁾

訪問販売に関しては次のような規定が置かれている。第一は定義規定で、「通商産業省令で定める場所（「営業所等」）以外の場所において……行う指定商品の販売をいう」とされた。割賦販売法と同様、ここでも問題の多い指定商品制が維持されている点が目ざれよう。第二は書面の交付で、訪問販売においても、売買契約の申込みを受け、又は売買契約を締結したときは、一定事項を記載した一定様式の書面を相手方に交付しなければならない、と規定された。売買契約を締結した際、指定商品を引渡し、かつその代金の全部を受領したときはこの限りでないが、その場合であっても、売買契約が購入者の住居においてなされたときは、一定の書面の交付が義務づけられる。

第三はクーリング・オフ制度である。契約の申込みをした者又は契約を締結した場合の購入者は、それぞれ申込み日あるいは契約日から四日以内に、その申込みの撤回あるいは契約解除を無条件で行なうことができる。この場合、販売業者は、申込みの撤回又は契約の解除に伴う損害賠償又は違約金の支払を請求することはできない。ただし、指定商品でその使用もしくは一部の消費により価額が著しく減少するおそれがある商品として政令で定めるものを使用し又はその全部もしくは一部を消費したときは、申込みの撤回又は契約の解除を行なうことができない旨を通商産業省令で定めるところにより告げられた場合において、申込者等が当該商品を使用し又はその全部もしくは一部を消費したときは、クーリング・オフは認められない。第四は、契約解除の際の損害賠償等の額の制限で、販売業者は、契約が解除されたときは損害賠償や違約金の定めがある場合であっても、一定額を超える金銭の支払を相手方に請求することはできない。以上が主な規定であるが、同法によれば書面交付義務以下の規定は、割賦販売法に規定する割賦販売又はローン提携販売で訪問販売に該当するものについては適用しない、とされるため、これらの訪問販売については依然として割賦販売法の規定によることとなった。

他方、通信販売に関しても次のような規定が置かれている。第一は定義規定で、「郵便その他の通商産業省令で定める方法により売買契約の申込みを受けて行なう指定商品の販売をいう」とされた。申込みの前提となる「広告」の如何は無関係である。そして、同法は訪問販売及び通信販売について共通の指定商品制を採用している。第二は広告で、通信販売広告には一定方式により一定事項を記載しなければならない、と規定された。いわゆる販売条件の広告についての一括表示の原則を定めたものであるが、これには例外が認められており、当該広告に、請求によ

りこれらの事項を記載した書面を遅滞なく交付する旨の表示をする場合には、販売業者は、通商産業省令で定めるところにより、これらの事項の一部を表示しないことができる。第三は、前払式通信販売における承諾等の通知である。前払式通信販売において、申込みを受け、かつ、代金の全部又は一部を受領したときは、遅滞なく、相手方に、諾否等一定事項を書面により通知するか、又は商品を送付するかしなければならぬ。前払式通信販売においては申込者が著しく不安定な立場に置かれるため、当事者間の法律関係を速やかに明確化しようというものであると趣旨説明される。ただし、右の広告に関する規定および承諾等の通知に関する規定が、割賦販売法に規定する割賦販売又はローン提携販売で通信販売に該当するものに適用されないことは、訪問販売に関する規定の場合と同様である。なお、厳密には通信販売といえないが、類似の販売方法だということから、ネガティブ・オプション（一方的に商品を送り付け、それに対して購入しない旨の明確な通知あるいは商品の返送をしない限り、勝手に購入の意思ありとみなして、代金を請求するという商法）に關しても一条が置かれている。すなわち、商品を送り付けられた者がいつまでも保管義務を負わされるのは不都合だということから、送付された日から三ヶ月もしくは引取りの請求をした日から一ヶ月を経過したときは、販売業者は商品の返還を請求することができなくなり、送り付けられた者がこれを自由に処分しうることとされた。

訪問販売に関する規定のうち書面の交付義務規定に違反して書面を交付しなかった者又は虚偽の記載のあるものを交付した者、通信販売に関する規定のうち承諾等の通知規定に違反して通知しなかった者に対しては、十万円以下の罰金が科されている。

最後は「マルチ商法」（同法の用語では「連鎖販売取引」）であるが、これについても次のような規定が置かれている。（一）統括者又は勧誘者（統括者がその統括する一連の連鎖販売取引について勧誘を行なわせる者）は、商品を店舗等によらないで販売する個人（商売上の素人）に対して連鎖販売取引について勧誘をするときは、連鎖販売業に関する重要な事項（投資をするかどうかの判断の基準となる事項）につき、故意に事実を告げず、又は不実のことを告げる行為をしてはならない（この規定に違反した場合は一年以下の懲役又は五〇万円以下の罰金）。また、主務大臣は、統括者又は勧誘者が商品を店舗等によらないで販売する個人に対して連鎖販売取引について勧誘をした場合において、その勧誘が適正を欠くものとして政令で定める基準（例えば不実・誇大な宣伝等による勧誘や、信用供与等による勧誘）に該当し、かつ、引き続き行なわれるおそれがあると認めるときは、その統括者に対し、一年以内の期間を限り、勧誘の停止又は連鎖販売取引の停止を命ずることができる（停止命令に違反した場合は、同じく一年以下の懲役又は五〇万円以下の罰金）。（二）統括者は、連鎖販売取引について広告をするときは、商品の種類、特定負担に関する事項等を表示しなければならない（違反した場合は十万円以下の罰金）。（三）連鎖販売業者は、特定負担をしようとする者（商品を店舗等によらないで販売する個人に限る）とその特定負担についての契約を締結しようとするときは、契約締結までに、その連鎖販売業の概要について記載した書面を交付しなければならぬ。また、連鎖販売業者は、商品を店舗等によらないで販売する個人と連鎖販売取引についての契約を締結したときは、商品の種類、特定負担に関する事項、契約の解除に関する事項等について、その契約の内容を明らかにする書面を交付しなければならない（これらの規定に違反した場合は十万円以下の罰金）。（四）連鎖販売業者と連鎖販

売取引についての契約を締結した者（商品を店舗等によらないで販売する個人に限る）は、契約の内容を明らかにする書面を受領した日以後において、契約の解除を行なうことができる旨等について告げられた日から起算して四日を経過したときを除き、契約の解除を行なうことができる。この場合において、連鎖販売業者は、その契約解除に伴う損害賠償又は違約金の支払を請求することはできない。

「マルチ商法」に関する規定はおよそ以上であるが、ここで問題となるのは「マルチ商法」を正面から禁止する方法を採用しなかったのは何故かという点である。関係者によれば次のように説明される。正面から禁止する方法としては、マルチ商法を定義してその禁止を罰則によって担保するという方法が考えられない訳ではない。しかし、例えばフランチャイズ・システムのように表面上はマルチに似ているけれども、社会的にみてマルチのような問題をおこしていない取引方法もある。しかるに正面から禁止して罰則で担保するということになる、これらの取引方法とマルチとを峻別する厳密な構成要件を定める必要があるが、しかし、これは立法技術的にみてかなりの困難が予想される。そこで考え出されたのが、マルチ商法の定義に当たってはこれを広くとらえ、罰則にもとづく行為規制においては適用範囲を限定し、右の行為規制によってマルチ商法を実質的に禁止するという方法である。同法第一条では「この法律は……連鎖販売取引を公正にし……を目的とする」と定められており、「公正なマルチ」というものが成り立ちうると考えているかのように読めないこともないが、そのようなことは決してないのであって、マルチに「公正」であることを求めればマルチは当然に成り立たなくなつて絶滅するはずである、という考え方もとづいているのである。マルチという病菌を「公正化」という強力な殺菌剤に浸そうとしているものというべき

であろう、と。

とすれば、同法の定める規定が「十分な殺菌力」をもつかどうかは法の解釈、運用にかかるところが大きい、ということになるが、この点は右の関係者も認めており、そこから次のような解釈論も提案されるのである。⁽⁸⁴⁾ すなわち、新しい加盟者が出てきた場合は、一二条違反（勧誘における重要事項の不告知、不実告知）があったと考えてまず間違いない。同じことは不適正勧誘が行なわれた場合の主務大臣の勧誘・連鎖販売取引の停止命令について定めている一三条の解釈についてもいえる。マルチが活動を続ける限り、一三条の停止命令の要件は常に備わっていると考えてよい。

確かに、このような解釈が許されれば、「訪販法の適用対象となる連鎖販売業については、一二条・一三条の活用によって、その絶滅は可能であると思われる」と評しえないこともなからう。しかし、刑法学的にみた場合、このような解釈が許されるかは疑問であろう。かなり無理があるように思われる。このような無理を犯さない限りその目的を達成しえないというのであれば、同法をもって「マルチ商法」の規制に成功したとは必ずしもいえないであろう。「罰則担保だけで果して本当に効果的な規制ができるかも問題である」と一応はいわれるものの、結論的にはやはり依然として罰則に「マルチ商法」規制の担保手段を大きく依存せしめようとする点に、その原因が存するようにはみうけられる。

「マルチ商法」と異なり、「ねずみ講」（Ⅱ「無限連鎖講」）に関してはこれを正面から禁止し、禁止を罰則で担保するという方法が採用されることになった。すなわち、無限連鎖講の防止に関する法律がこれである。「何人

も、無限連鎖講を開設し、若しくは運営し、無限連鎖講に加入し、若しくは加入することを勧誘し、又はこれらの行為を助長する行為をしてはならない」と定められた。そして、右の規定に違反して、無限連鎖講を開設し、又は運営した者は三年以下の懲役もしくは三〇〇万円以下の罰金に。また、業として無限連鎖講に加入することを勧誘した者は一年以下の懲役又は三〇万円以下の罰金に。更に、無限連鎖講に加入することを勧誘した者は二〇万円以下の罰金に、それぞれ処するものとされた。加入行為それ自体は処罰されていないが、加入者が自己の後順位者を勧誘した場合には（勧誘しない場合というのはほとんど考えられない）、勧誘罪で処罰されることに注意しなければならぬであろう。「マルチ商法」の規制においては、罰則担保だけでは効果的な規制ができるかは疑問で、民事的な規制と刑罰的規制とを総合的に用いることが必要だとして、民事的な規制も併用されているが、これに対して「ねずみ講」の規制においては民事的規制は存在しない。処罰的な性格が強いが、「ねずみ講」の被害者というのは「加害者になりそこねた被害者」にすぎないということによるものであろうか。とすれば、開設罪・運営罪・勧誘罪の保護法益も、被害者の経済的利益ではなく、「健全な社会生活の維持」⁽⁸⁶⁾にあるというべきであろう。

以上、割賦販売法、訪問販売等に関する法律、無限連鎖講の防止に関する法律の規定する罪を概観してきたが、問題はこれらの罪が「経済犯罪」としての実質をもちうるかといえるか否かである。「業法において、取引に関する事項、契約の内容等に関し誇大広告をしたり、不実のことを告げたり、故意に事実を告げなかったりする行為を、詐欺の既遂ないし未遂にいたらない段階で処罰の対象とする場合が多い。これらの行為は、消費者や経済取引主体の経済的・財産的利益を直接侵害するものではないので、刑罰をもって捕捉することに對しては疑問がある」⁽⁸⁷⁾。こ

のように神山教授は疑問を呈されるからである。そして右の問題を考えるうえで重要なことは、「経済関係法令違反事件」に関しては次のような取締り方針がうちだされているという点である。「経済関係法令上の罰則に依拠する刑罰権の行使には、自ら限界があり、それが万能薬でないことも忘れてはならない。……民事的制裁をもって足り、またそれが適当な場合もあるうし、また、……行政的制裁の方が違反の防止により効果的である場合もあるう。場合によっては、違反行為に対し何らの法的制裁を加えなくても社会一般からの非難の集中ということが期待できるときにはそれに任せた方がよいと考えられることもないとはいえないであらう。これらのことは、経済関係法令違反に対する刑罰権の行使にあたって考慮されなければならないのであり、その意味において、『この種事犯の抑制手段として刑罰は最終手段であることは忘れてはならない』のであって、『刑事的手段を民事的、行政的な諸手段などとの有機的な関連のもとに有効に行使することが望まれる』との指摘は、この種事犯における刑罰権の行使のあり方として正しいものを含んでいると思うのである。⁽⁸⁸⁾」現在、わが国に罰則規定のある法律は約六〇〇あると
言う。その多くは生活経済警察で扱うこととなる。これら特別な違反のすべてについて警察が積極的に取締ることは事実上不可能であるばかりでなく、適正妥当なことでもない。……生活経済警察の立場で取締りを行なうにあたっての基本方針は『国民の日常生活に直接関係の深い、反社会性の強い事犯』に重点を指向することである。ここで、反社会性が強いとは、『国民生活に著しい支障をきたすような実害の大きいもの、実害の発生危険性の高いもの、実害の及ぶ範囲の広いもの』のことであり、『被害を受けている人の苦情が著しく、社会的に強く処罰を求められるもの』こそ重点的に検挙すべき事犯と考える。⁽⁸⁹⁾」

右の取締り方針それ自体は、誰しも異論のないところであろう。しかし、ここで注意しなければならないことは右の法運用段階における刑罰抑制主義の強調は立法段階におけるそれを少しも意味しないという点である。むしろ反対に、「最近の司法抑制の傾向は著しく、次第に捜査の道を狭めている。……被害がくりかえされるのを防ぐためにも立法によって解決されるものについてはその努力をせねばならない。……公共の福祉の観点に立つて、国民の合意を得て、改善すべきものは改善していく努力を惜しんではならない」として、他方で法令の整備が強調されるからである。立法段階では細かく刑罰の網を張っておいて、運用の段階で絞りをかけようということであろうが、しかし、それではあまりにも裁量の余地が大きくなりすぎるといえよう。運用段階における絞りを考える前に、立法段階における絞りを考えることこそがまず肝要であろう。神山教授の先の疑問もこの点にかかわるように思われる。

(76) 竹内昭夫「割賦販売法と消費者保護—割賦販売法の改正と残された問題点—」(鴻常夫他編『商事法の諸問題』〔昭和四九年、有斐閣〕二八二—二八六頁など参照。

(77) 同二九一頁など。

(78) 同二九五—二九六頁など。

(79) 同三〇〇頁。

(80) 同三〇二—三〇三頁。

(81) 同三〇三頁以下など参照。

(82) 村田成二「富田真光「訪問販売等に関する法律について」(『ジュリスト』六一七号〔昭和五一年〕一〇三頁以下)、村

田成二「訪問販売等に関する法律」〔『法律のひろば』二九卷九号（昭和五十一年）五〇頁以下）など参照。

(83) 竹内昭夫「マルチとネズミ講」〔『ジュリスト』六四五号（昭和五十二年）四頁以下など参照。

(84) 同四三頁以下。

(85) 同四四頁。

(86) 馬渡暈「いわゆるネズミ講の防止」〔『時の法令』一〇三〇号（昭和五十四年）一〇頁。

(87) 神山敏雄「経済犯罪行為と秩序違反行為との限界」〔『刑法雑誌』二七卷一号（昭和六十一年）四八―四九頁。

(88) 鶴田六郎「経済取引をめぐる各種経済関係法令違反事件」〔石原一彦他編『現代刑罰法大系2 経済活動と刑罰』（昭和五十八年、日本評論社）一四二頁。

(89) 上野治男「生活経済警察の任務と課題」〔『警察学論集』三九卷四号（昭和六十一年）八一―九頁。

(90) 同一八頁。

経済事犯のうち国際経済事犯として検査されたものの中心をなすのは、いうまでもなく関税法（昭和二十九年法律六一号）違反事件や外国為替及び外国貿易管理法（昭和二十四年法律二二八号）違反事件であるが、右外為法の一部改正（一九七九年法律六五号）が行なわれていることも、この期における経済関係法令の重要な動きとして注目されなければならないであろう。外国為替につき従前の「原則禁止例外解除」の建前を「原則自由例外規制」に一八〇度、転換させたからである。しかし、もちろん、そのことは、同法の罰則規定が右の転換により大幅に減少したということも少しも意味しない。

確かに、「外国為替等の集中」に関する規定（本邦内の対外支払手段等の集中、居住者の集中義務、非居住者の保管・登録義務、集中の特例、債権の回収義務）の廃止に伴って、これらの規定に違反する罪（大蔵大臣の売却命令や保管・登録命令に違反する罪、債権の回収義務に違反する罪）は削除されている。しかし、「総則」のうち外国為替相場、通貨の指定、取引の非常停止に関する規定、「外国為替公認銀行及び両替商」に関する規定、「外国貿易」に関する規定は改正の対象外に置かれたため、これらの規定に違反する罪もそのまま存続されている。大蔵大臣の定める外国為替相場、売相場・買相場、取扱手数料によらない取引の罪。大蔵大臣の指定する通貨によらない取引の罪。大蔵大臣の取引非常停止命令に違反する罪。大蔵大臣の認可を受けないで外国為替業務を営む罪。大蔵大臣の許可を受けないで外国為替業務を営む営業所を新設する罪。営業所における外国為替業務の廃止の届出義務に違反する罪。大蔵大臣の承認を受けないで外国為替業務を行なうための取極を結ぶ罪。必要な確認を行わないで顧客と取引をする罪。大蔵大臣の外国為替業務停止・制限命令に違反する罪。大蔵大臣の許可を受けないで両替業務を営む罪。その外国為替・両替業務について必要な報告を主務大臣にしない罪。通産大臣の承認を受けないで貨物を輸出する罪。貨物代金の支払方法に関する証明義務に違反する罪。通産大臣の貨物船積非常差止命令に違反する罪。通産大臣の承認を受けないで貨物を輸入する罪。通産大臣の貨物輸出入禁止命令に違反する罪などが、それである。

外国為替の原則自由化という観点から「支払等」に関する規定も大幅に改正され、支払の制限・禁止に違反する罪が削除されたものの、(一)我が国の国際収支の均衡を維持するため特に必要があると認めるとき、この法律もしく

はこの法律に基づく命令の規定の確実な実施を図るため必要があると認めるとき、我が国が締結した条約その他の国際条約の誠実な履行のため必要があると認めるときは、当該支払等について許可を受ける義務を課することができる。(一)支払等の原因となる取引又は行為について制限(許可、承認、届出)を受ける場合にこれを果たさないで、その行為等に係る支払等をしてはならない。(二)居住者が非居住者との間の債権債務の弁済のため特殊な支払方法により支払等をするには、主務大臣の許可を受けなければならない。(三)この法律又はこの法律に基づく命令の規定の確実な実務を図るため必要があると認めるときは、支払手段・証券貴金属の輸出入について許可を受ける義務を課することができる。(四)我が国の国際収支の均衡を維持するため特に必要があると認めるときは、非居住者に対する債権を保有している居住者に対し、当該債権の放棄・免除について許可を受ける義務を課することができる、として、これらの許可を受ける義務に違反する罪も新たに定められている。

のみならず、新外為法によれば、外国為替の原則禁止という建前にもとづく旧法の債権、証券、不動産、役務に関する規定が削除され、新第四章「資本取引等」のもとに、外資に関する法律(昭和二五年法律一六三号、新外為法の成立に伴ない廃止)の対象となっていた対内直接投資および対内技術援助契約をも含めて広く資本取引(債権の発生等に係る取引、証券の取得・発行・募集、不動産もしくはこれに関する権利の取得、資金の授受)等が規制されることになった。(一)大蔵大臣による許可、大蔵大臣への届出、大蔵大臣による勧告、大蔵大臣による資本取引の内容の変更・中止命令。(二)通産大臣による許可、通産大臣への届出、通産大臣による勧告、通産大臣による資本取引の内容の変更・中止命令。(三)役務取引等についての主務大臣の許可。(四)対内直接投資等の大蔵大臣及び事業主

管大臣への届出、対内直接投資等の内容の変更・中止の勧告、命令。これらが規制方法であるが、これに伴ない右の規制に違反する数多くの罪が新設され、その結果、新外為法の規定する罪の数は旧外為法のそれを大きく上まわることになったからである。罰金の最高限度額も、三〇万円以下から一〇〇万円以下、一〇万円以下から三〇万円以下、五万円以下から二〇万円以下へそれぞれ引き上げられることになった。

しかし、これらの罪はいずれもその実質は「形式犯とよばれ、殆ど内容を伴わないもの、すなわち、立法当初からそれを執行することはあまり期待されず、専ら主務行政庁の指導や取締りにまかされ、言葉を換えれば、それぞれの行政庁の仕事をしやすくするため、念のために罰則規定を設けただけのもの」といえよう。⁽⁹²⁾「通常、経済的損害の発生しない抽象的な経済制度の侵害は、経済犯罪からはずして秩序違反行為として位置づけ、行政上のサンクションを科すことよって防止すべきであろう」と批判される所以である。⁽⁹³⁾

(91) 緒方右武「経済事犯の現状と取締上の課題」(『警察学論集』三九卷四号〔昭和六一年〕)二二頁以下など参照。

(92) 上野治男「生活経済警察の任務と課題」(右『警察学論集』)八頁。

(93) 神山敏雄「経済犯罪行為と秩序違反行為との限界」(三・完)『刑法雑誌』二七卷一号〔昭和六一年〕)四八頁。

航空機事犯の取締り関係では、日航機「よど号」の乗っ取り事件を契機として、航空機の強取等の処罰に関する法律(昭和四五年法律六八号)、航空法の一部を改正する法律(同九五号)、航空機内で行なわれた犯罪その他ある種の行為に関する条約第一三条の規定の実施に関する法律(同一二二号)が第六三回特別国会において相次いで

制定をみた。

このうち、航空機の強取等の処罰に関する法律は、全文五ヶ条からなる。暴行もしくは脅迫を用い、又はその他の方法により人を抵抗不能の状態に陥れて、航行中の航空機を強取し、又はほしのままにその運行を支配する罪およびその未遂罪。同致死罪および同予備罪。偽計又は威力を用いて、航行中の航空機の針路を変更させ、その他その正常な運航を阻害する罪、の各犯罪類型を設けたうえで、これらの罪に関しては何人を問わず国外犯も処罰するとしたものである。

もっとも、航空機の強取行為や運行支配行為については、従来の法制においても刑法の強盗罪などによって処罰することが可能であったが、しかし、強盗罪はその法定刑が五年以上の有期懲役で、併合罪加重が行なわれる場合でも二〇年どまりで、航空機の強取行為や運行支配行為に対しては刑が軽すぎることから、航空機の強取罪や運行支配罪を独立の犯罪類型として新たに設け、法定刑を無期懲役又は七年以上の有期懲役と加重したものである。なお、同法では、航空機の強取罪や運行支配罪の結果的加重犯としての致傷罪は置かれていないが、これは、航空機の強取罪や運行支配罪の法定刑が強盗致傷罪の法定刑と同じ無期懲役又は七年以上の有期懲役とされたために、別に致傷罪を設けて更に加重する必要はないと考えられたためである。⁹⁴ 航空機の強取罪や運行支配罪については、強盗罪と同様に、結果的加重犯としての致死罪と予備罪が設けられており、致死罪の法定刑は、強盗致死罪の法定刑と同じ死刑又は無期懲役であるが、航空機強取・運行支配予備罪の法定刑は強盗予備罪の法定刑（二年以下の懲役）よりも重い三年以下の懲役となっている。予備罪については自首減免規定が置かれている。「この法律は、

強盗罪について特別の規制をしている刑法以外の罰則の適用を排除する趣旨ではないので、第一条の罪を犯した者の行為が常習強盗傷人又は常習強盗強姦の罪（盗犯等ノ防止及処分ニ関スル法律第四条）にもあたる場合、あるいは、第三条の予備罪に該当する行為が同時に政治目的強盗予備罪（破壊活動防止法第三九条）にもあたるときは、いずれも観念的競合の関係に立つ数罪が成立する⁹⁵とされている点は注目されよう。

航空機の運航阻害罪も、同様に、人の反抗を抑圧するに至らない程度の暴行・脅迫を用いるほか、威力（例えば、多数の威勢を示して機長を取り囲み、執拗に迫るなど）や偽計（例えば、急病や事故を装って機長を欺くなど）を用いて、航空機を目的地以外の場所に向けて運航させたり、不必要な廻り道をさせたり、目的地への到着を遅れさせたり、航空機の高度や速度を変更させたりする行為などを広く、通常の業務妨害罪（三年以下の懲役又は二〇万円以下の罰金）より重く、一年以上一〇年以下の懲役で処罰しようとするものである。ただし、業務妨害罪の成立には、必ずしも業務妨害の結果の発生を必要とせず、業務を妨害するに足りる行為がなされればよいとされる（最判昭二八・一・三〇など）のとは異なり、本罪の成立には現実には阻害の結果が発生したことが必要である⁹⁶。未遂を罰する規定も置かれていない。「偽計又は威力」がかなり広い概念であり、それ自体としては犯罪とならないような行為を含んでいるため現実には「阻害」の結果が生じなかった場合をも処罰することになると、処罰の範囲が拡がりすぎる。阻害の結果が発生しなかった場合でも、業務の妨害となるような行為をすれば業務妨害罪が成立し、また、手段として暴行・脅迫を用いれば、暴行罪、脅迫罪、強要未遂罪などになり、その限度で処罰すれば足りることなどを考慮したためである、とされる⁹⁷。

とすれば、問題は、刑法典の一部改正という立法形式ではなく、特別の単行法という立法形式が何故、採用されたのかということになるが、次のように説明される。これらの罪は本来ならば刑法典の中に規定すべき性質のものであるが、これを刑法典各則のどこに位置づけるかについては更に慎重な検討を加える必要があるということから、緊急を要する今回の立法においてはとりあえず特別の単行法に規定することとした。また、これらの罪を航空法に規定することも検討されたが、少なくとも犯人の意図としては航空の安全を害するつもりはなく、航空法所定の航空危険罪などとはややその性質が異なることなどを考慮して、航空法の一部改正という方式はとらないこととした。⁽⁹⁸⁾

なお、既に紹介したように、同法によれば同法の罪については刑法第二条の例に従うとされるが、これは、いうまでもなく、東京条約（国際連合の専門機関の一つである国際民間航空機関 I C A O の主催により一九六三年八月から九月にかけて東京で開かれた条約採択外交会議において採択、成立した「航空機内で行なわれた犯罪その他ある種の行為に関する条約」）⁽⁹⁹⁾ のこと、わが国は永らく未批准のままであったが、一九七〇年五月にこれを批准した。およびヘーグ条約（同じく一九七〇年一月二月にオランダのヘーグで開かれた条約採択外交会議において採択、成立した「航空機の不法な奪取の防止に関する条約」）⁽⁹⁹⁾ のこと、わが国は一九七一年四月にこれを批准した。の趣旨にかんがみ、犯人の国籍、犯行の場所、被害航空機の所属国の如何にかかわらず、これを処罰することができるようにしようとするものである。

他方、「航空法の一部を改正する法律」および「航空機内で行なわれた犯罪その他ある種の行為に関する条約第

一三条の規定の実施に関する法律」の制定は、東京条約の批准に伴う国内法制の整備という性格をもつ。

すなわち、東京条約によれば次の事項が定められた。(一)各締約国は、自国において登録された航空機内で行なわれた犯罪につき、登録国として裁判権を設定するために必要な措置をとる。(二)機長は、いずれかの者が「刑法上の犯罪」「航空機若しくはその機内の人若しくは財産の安全を害し若しくは害するおそれがある行為(犯罪であるかどうかを問わない)。(三)又は航空機内の秩序及び規律を乱す行為」を航空機内で行ない又は行なおうとしていると信ずるに足りる相当な理由がある場合には、その者に対し、「当該航空機又はその機内の人若しくは財産の安全を保障する」「当該航空機内の秩序及び規律を維持する」「その者を権限のある当局に引き渡し又は降機させることができるようにする」ために必要な妥当な措置(拘束の措置を含む)をとることができる。更に、機長は、「航空機若しくはその機内の人若しくは財産の安全を害し若しくは害するおそれがある行為又は航空機内の秩序及び規律を乱す行為」を行ない又は行なおうとしていると信ずるに足りる相当な理由がある者を、当該航空機が着陸する領域内に降機させることができ、また、「航空機の登録国の刑法上重大な犯罪であると認める行為」を当該航空機内で行なつたと信ずるに足りる相当な理由がある者を、当該航空機が着陸する領域の属する締約国の権限のある当局に引き渡すことができる。(三)締約国たる着陸国は、機長が安全危害行為者等を降機させる場合、これを容認する。また、機長が引き渡す重罪容疑者を受け取り、ただちに当該事件について予備調査を行ない、状況によって正当であると認める場合には、受け取つた者の所在を確実にする(身柄を確保する)ため抑留及びその他の措置をとる。(四)飛行中の航空機内の者が暴力又は暴力による脅迫により当該航空機につき不法に干渉、奪取その他の不当な

管理を行ない又は行なおうとしている場合には、締約国は、当該航空機の管理をその適法な機長に回復させ又は維持させるために、あらゆる適当な措置をとる。この場合、航空機が着陸する締約国は、当該航空機の旅客及び乗組員ができる限りすみやかに旅行を継続することができるようにするものとし、かつ、占有権を有する者に対し当該航空機及びその貨物を返還する。

これをうけて、「航空法の一部を改正する法律」では、機長に対して新たな権限を付与する等の措置が講じられ、また、「条約第一三条の規定の実施に関する法律」では、機長が引き渡す重罪容疑者の受取り、身柄確保、予備調査という条約上の義務を、外国航空機内で公海上において外国人が殺人を犯し日本で引き渡された場合のようにわが国に裁判権がなく、引き渡された者につき逮捕、取調等の刑事訴訟手続をとりえないようなケースについても履行するために、警察官等に所要の権限が与えられた。なお東京条約によれば、機長から引き渡された者を抑留した場合における関係国への通告や予備調査の結果の報告が締約国に義務づけられたが、わざわざ法律で定める必要はないということから、「条約第一三条の規定の実施に関する法律」ではそのための手続規定等は特に設けられていない。⁽¹⁰⁾航空機の不法奪取時の締約国の義務（機長への協力義務、乗客・乗員の旅行継続の許容義務、機体・貨物の占有権者への返還義務）の場合も、それは同様である。「各締約国は、自国において登録された航空機内で行なわれた犯罪につき、登録国として裁判権を設定するために必要な措置をとる」という点に關しても、わが国においては既に刑法一条二項の規定により、日本航空機内で行なわれた犯罪についてはその航行の場所の如何を問わず刑法の適用があるので、特別の措置を必要としない、とされた。⁽¹¹⁾

航空法（昭和二十七年法律二三一号）の一部改正により機長に新たに認められたのは、「航空機内にある者が、離陸のため当該航空機のすべての乗降口が閉ざされたときから着陸の後降機のためこれらの乗降口のうちのいずれかが開かれるときまでに、当該航空機の安全を害し、当該航空機内にある他の者若しくは財産に危害を及ぼし、当該航空機内の秩序をみだし、若しくは当該航空機内の規律に違反する行為をし、又はこれらの行為をしようとしていると信ずるに足りる相当な理由があるときは、当該航空機の安全の保持、当該航空内にあるその者以外の者若しくは財産の保護又は当該航空機内の秩序若しくは規律の維持のために必要な限度で、その者に対し拘束その他これらの行為を抑止するための措置をとり、又はその者を降機させることができる」という権限である。「重罪容疑者の引渡し」権限については特に規定は設けられていない。東京条約によれば、航空機の安全阻害行為及び秩序違反行為にあたらぬような刑法上の重大犯罪（例えば通弊偽造の罪）の被疑者も引渡しの対象とされているが、我国と外国との犯罪人の引渡しについての国際司法共助体制の整備が不十分である現状に鑑み、このような者の引渡しについて規定する実益に乏しい。また、東京条約第九条の引渡しは、降機させる場合に受取り国の官憲の立会いを求め、かつ、その者が被疑者であることを明示せれば足りるものと解されるから、機長が降機させる場合にこのような措置をとれば、東京条約第九条の引渡しを行なったことになり、安全阻害行為及び秩序違反行為にあたる刑法上の重罪犯罪の容疑者についても、その引渡しのための規定を特に設ける必要はない。このように考えられたためである。⁽¹⁰⁾「拘束」「その他これらの行為を抑止するための措置」⁽¹⁰⁾（口頭で注意する、兇器を没収する、別室に監禁する等、拘束以外のあらゆる抑止のための措置が含まれる）⁽¹⁰⁾権限も、東京条約よりは狭い。東京条約第六条の定めるよ

うな、「刑法上の犯罪を航空機内で行ない又は行なおうとしていると信ずるに足りる相当な理由があるとき」の拘束・抑止措置、あるいは「当該航空機の安全を害し、当該航空機内にある他の者若しくは財産に危害を及ぼし、当該航空機内の秩序をみだし、若しくは当該航空機内の規律に違反する行為をし、又はこれらの行為をしようとしていると信ずるに足りる相当な理由があるとき」の拘束・抑止措置であつても、「引き渡し又は降機」目的のためのそれは、除外されているからである。「当該航空機の安全の保持、当該航空機内にあるその者以外の者若しくは財産の保護又は当該航空機内の秩序若しくは規律の維持のために必要な限度」をこえる拘束、降機その他の措置を機長がとつた場合には、航空法第一五一条（職権濫用罪）に該当することとなる。^(四)

航空機内の安全及び秩序維持のためには、最終的には、それを害する行為者を機外に降機させることで足りるのであり、拘束という措置は本来必要最少限度にとどめるべきものである、という観点から、機長の「拘束」権限については制限規定が置かれている。「航空機を着陸させたときは、拘束されている者が拘束されたまま引き続き搭乗することに同意する場合及びその者を降機させないことについてやむを得ない事由がある場合を除き、その者を引き続き拘束したまま当該航空機を離陸させてはならない」。最初の着陸地で行為者を降機させて拘束を解くことを原則としたものである。^(五)機長が右規定に違反して航空機を出発させたときは五万円以下の罰金に処する。

このように改正航空法によれば機長に新たな権限が認められたため、機長に事故がある場合の職務代行者及びその免責についても法律で明確にしておく必要がある、ということから、同法は「機長に代わつてその職務を行なうべきものとされている者」をもって機長代行者と定めた。機長代行者が右権限を行使した場合、機長同様、刑事上

及び民事上の責任を免れる反面、職権濫用などについては機長と同様の罰則が適用されることとなる。⁽¹⁰⁶⁾航空機内にある者も、機長の要請又は承諾に基づき、機長が拘束、降機などの措置をとることに對し必要な援助を行なうことができる。ただし、「機長は、航空機又は旅客の危難が生じた場合又は危難が生ずるおそれがあると認める場合は、航空機内にある旅客に對し、避難の方法その他安全のために必要な事項について命令をすることができ、」との規定は、機長が安全阻害行為者及び秩序違反行為者の拘束、降機などの措置をとることに對する必要な援助については、適用しないこととされた。いうまでもなく、機長は旅客に對し安全阻害行為者などの拘束のための援助を命じてはならない、との東京条約第六条第二項の規定をうけたものである。

「条約第一三条の規定の実施に関する法律」により警察官等に与えられたのは、(一)機長が東京条約第九条に基づいて引き渡す重罪容疑者の受取り、(二)東京条約第一三条第四項の規定する予備調査、(三)逃亡犯罪人引渡手続を開始するために必要な拘束、の各権限である。

重罪容疑者の受取りは、警察官又は入国警備官が行ない、入国警備官が受け取ったときは警察官に引き渡す。もちろん、東京条約の非締約国の航空機の機長が機内で犯罪を行なった者を引き渡す場合には、わが国は受取りの義務を負わない。ただし、締約国の航空機の機長が引き渡す場合は、引き渡される者が非締約国の国民あるいは未承認国の国民であったとしても、わが国は受け取る義務がある。⁽¹⁰⁷⁾警察官等は、受け取った者が当該航空機に再び乗り込むことを防止するため必要があると認められるときは、その行為を制止することができる。機長からの引渡しを担保するための措置で、警察官職務執行法第五条(犯罪の予防及び制止)によってはカバーしえないケースもある

(11)に該当する行為をしたことを疑うに足りる相当な理由があるときは、これを拘束することができる。東京条約第三條第二項の規定をうけて、逃亡犯罪人引渡法の定める手続を開始するまでのつなぎ的な措置としての「拘束」について規定したものである。(12)拘束時間は最大限七十二時間とされる。この期間内に航空機登録国等の関係国からわが国の外務大臣に対して犯罪人引渡し請求がなされたときは、逃亡犯罪人引渡法の定める手続に従って拘禁許可状又は仮拘禁許可状が發布され、同法による拘禁又は仮拘禁が開始されることになる。これに対して、拘禁又は仮拘禁が開始されることなく右期間が徒過したとき、および、七十二時間の途中であっても関係国が引渡し請求をしないことが明らかになったときは、ただちに拘束を終了して、当該容疑者を入国警備官に引き渡す。

令状主義が採用されておらず、拘束の理由の告知も要しないとされるような右拘束は憲法三一條、三三條、三四條の規定に違反するのではないか。かりに右拘束が行政上の措置であり、司法手続に関するこれら憲法の各規定が適用されないとしても、右拘束と性格を同じくすると考えられる逃亡犯罪人引渡法の拘禁又は仮拘禁に比してあまりにも手続が簡に失し、人權保障の点で欠けるところがあるのではないか、など右拘束については批判が少なくなっている。「形式的に見てこの拘束は行政上の措置であり、実質的に見て重罪容疑者は一種の現行犯人と観念することができる(13)ことが、これらの批判に対する回答である」とされるが、十分な回答になっているかは疑問であろう。

なお、東京条約第一三條第一項の規定により受け取った者についてわが国の刑法の適用がある場合、わが刑事訴訟法に基づいて刑事手続がとられることになるが、刑事手続として受取りと同時に逮捕が行なわれるときには、「条約第一三條の規定の実施に関する法律」第二條(制止)や第三條(拘束)が適用される余地はない。かりに任

意手続による場合でも、いったん刑事手続が開始された犯罪に関しては、当該容疑者を第三条によって拘束するとは許されない。東京条約第一三条第二項では同じく航空機の不法奪取の被疑者についても「抑留その他の措置」をとるべきものとしているのに、「条約第一三条の規定の実施に関する法律」第三条では拘束の対象とされていないのも、このためである。「航空機の強取等の処罰に関する法律」によって航空機の不法奪取については刑法第二条の例に従うこととなり、直ちに刑事手続がとられることになるからである。また、予備調査の結果の報告も、刑事手続を通じて得られた資料によってすれば足りることとなり、第四条の規定に基づいて別個の調査を行なう必要はないこととなる。⁽¹⁴⁾

東京条約は、広く航空機上の犯罪に関し、これを抑圧するための機長の権限の拡充とこれに対する各国の協力態勢の整備ということを直接の目的としているので、ハイジャッキング防止という観点からみると足りない点のあることは免れ難い。そこで、ハイジャッキングを条約上の犯罪と定め、これに重い刑罰を科すことを航空機の登録国のみならず着陸国にも義務づける等、ハイジャッキング防止のために不可欠な国際協力態勢を確立するための必要事項を規定したヘーグ条約が一九七〇年に成立した。わが国は、この条約の作成に先立って、既に「航空機の強取等の処罰に関する法律」を制定しており、それ以外の国内法の整備は不要であるということ等から、前述したように翌七一年にこれを直ちに批准している。ちなみに同条約第一条によれば、飛行中の航空機内における「暴力、暴行による脅迫その他の威嚇手段を用いて当該航空機を不法に奪取し又は管理する行為（未遂を含む。）」「右行為（未遂を含む。）」に加担する行為」をもって犯罪と定義される。

- (94)(95) 鈴木義男「航空機の強取等の処罰に関する法律について」『法曹時報』二二卷八号〔昭和四五年〕一五頁参照。
- (96)(97) 同三〇—三一頁。
- (98) 同三一—四頁。
- (99) 大村行雄「航空機強取等の処罰に関する法律」『法律のひろば』二三卷六号〔昭和四五年〕一五頁など参照。
- (100) 関沢正夫「東京条約第一三条実施法について」(同『法律のひろば』二〇頁。
- (101) 衛藤文一郎「ハイジャック等に関する東京条約第一三条の実施法について」『時の法令』七三〇号〔昭和四五年〕七頁。
- (102) 円藤寿穂「航空機不法奪取と機長の権限強化について—航空法の一部改正—」『法律のひろば』二三卷六号〔二五頁など参照。』
- (103)(104)(105) 范光遠「航空法の改正とハイジャック防止」『時の法令』七三〇号〔二〇頁など参照。』
- (106) 前掲・円藤寿穂「航空機不法奪取と機長の権限強化について」二四頁参照。
- (107)(108) 前掲・衛藤文一郎「ハイジャック等に関する東京条約第一三条の実施法について」一〇頁など参照。
- (109) 同一〇—一頁など参照。
- (110) 同一二頁など参照。
- (111)(112) 同一一頁など参照。
- (113) 前掲・関沢正夫「東京条約第一三条実施法について」二二頁。
- (114) 同一〇—二頁など参照。
- (115) 筒井博司「航空機犯罪に対する処罰法の整備」(『時の法令』八六八号〔昭和四九年〕三頁など参照。

一九七三年七月、アムステルダム発東京行きの日航ジャンボ機がハイジャックされ、リビアのベンガジで爆破された事件を契機として、わが国は翌七四年七月、モントリオール条約（一九七一年九月にカナダのモントリオールで作成された「民間航空の安全に対する不法な行為の防止に関する条約」）に加入した。右条約は、ハイジャック以外の航空犯罪について各締約国は重い刑罰を科することができるようにすること。いずれの締約国も、自国の領域内において行なわれた場合、自国において登録された航空機に対し又はその機内で行なわれた場合、機内で行なわれた航空機が容疑者を乗せたまま自国の領域内に着陸する場合などには、右犯罪につき自国の裁判権を設定するために必要な措置をとること、を規定したものである。そして、右条約を実施するために必要な国内法の整備として、同七四年五月に「航空の危険を生じさせる行為等の処罰に関する法律」（法律第八七号）が制定され（同法により航空法も一部改正）、モントリオール条約がわが国について効力を生ずることとなった日から施行されることになった。

一部改正前の航空法はその第一三八条ないし第一四二条で「航空の危険を生じさせる等の罪」として次の各犯罪を規定していた。すなわち、(一)飛行場の設備もしくは航空保安施設を損壊し、又はその他の方法で航空の危険を生じさせた罪（二年以上の有期懲役）。(二)航行中の航空機を墜落させ、転覆させ、覆没させ、又は破壊した罪（無期又は三年以上の懲役）。(三)これらの罪の未遂罪。(四)航空の危険を生じさせる罪を犯し、よって航行中の航空機を墜落させ、転覆させ、覆没させ、又は破壊した罪（無期又は三年以上の懲役）。(五)航空機を墜落、転覆、覆没させ、又は破壊する罪を犯し、よって人を死亡させた罪（死刑、無期、七年以上の懲役）。(六)過失により航空の危険を生

じさせ、又は航行中の航空機を墜落、転覆、覆没させ、もしくは破壊した罪（十万円以下の罰金）。(七)業務従事者によるその加重犯（三年以下の禁錮又は十万円以下の罰金）。

モントリオール条約によって重く処罰することが義務づけられた行為のうち、「飛行中の航空機内の人に対する暴力行為（当該飛行中の航空機の安全を損なうおそれがあるものに限る。）」「航空施設を破壊し若しくは損傷し、又はその運用を妨害する行為（飛行中の航空機の安全を損なうおそれがあるものに限る。）」「虚偽と知っている情報を通報し、それにより飛行中の航空機の安全を損なう行為」「これらの犯罪行為の未遂」「これらの犯罪行為（未遂を含む。）に加担する行為」については、右航空法の「航空の危険を生じさせる罪」および同未遂罪、更には刑法典総則の共犯処罰規定によって対応しえる。しかし、「業務中の航空機を破壊し、又は業務中の航空機に対してその飛行を不能にする損害若しくは飛行中のその安全を損なうおそれがある損害を与える行為」「右犯罪行為の未遂」「右犯罪行為（未遂を含む。）に加担する行為」は、航空法の「航行中の航空機を墜落させる等の罪」および同未遂罪ではカバーしえない。というのも、モントリオール条約では、「破壊」行為等の対象となる航空機を広く「業務中」（ある特定の飛行のため地上乗務員又は乗組員により当該航空機の飛行前の準備が開始された時から、着陸の後二四時間を経過する時まで。着陸後二四時間を経過しても乗降口のいずれもが降機のため開かれないときは、乗降口のうちのいずれかが開かれる時まで）のものとするのに対して、航空法ではより狭く、「航行中」（そのすべての乗降口が乗機の後に閉ざされた時からこれらの乗降口のうちのいずれかが降機のため開かれる時まで）のものに絞っているからである。したがって、モントリオール条約を実施するためには、このような罰則の不備を補

う必要がある。なおかつ、右の不備を補った上で、これらの罪については、広くわが国の裁判権を設定するために、何人を問わず国外犯を処罰する旨の規定を設ける必要がある。⁽¹¹⁶⁾問題は立法形式であるが、航空法の一部改正という形で対処することは適當ではない。航空法第一三八条ないし第一四二条はいわゆる刑事犯を規定したもので、行政犯を規定した他の航空法の罰則規定と性格を異にするということから、刑法全面「改正」作業ではその刑法典への取り込みが検討されていたぐらいいだからである。⁽¹¹⁷⁾本来ならば刑法典の一部改正という形で対処すべきであろうが、緊急を要する今回の立法においては、それでは間にあわない。

このようなことから、新たに「航空の危険を生じさせる行為等の処罰に関する法律」を制定し、航空法の第一三八条から第一四二条までの規定を削除して同法に移し替える（「その業務に従事する者が過失により、航空の危険を生じさせ、又は航行中の航空機を墜落させ、転覆させ、若しくは覆没させ、若しくは破壊した罪」については、右移し替えに際して刑を加重、三年以下の禁錮又は一〇万円以下の罰金を三年以下の禁錮又は二〇万円以下の罰金とした）とともに、新たに、(一)業務中の航空機の航行の機能を失わせ、又は業務中の航空機（航行中の航空機を除く。）を破壊した罪（一年以上一〇年以下の懲役）、(二)同未遂罪、(三)同致死罪（無期又は三年以上の懲役）、を設け、「航空の危険を生じさせる罪」「航行中の航空機を墜落させる等の罪」「業務中の航空機の破壊等の罪」および「未遂罪」については刑法第二条の例に従うとしたものである。

(116) 筒井博司「航空機犯罪に対する処罰法の整備」〔時の法令〕八六八号〔昭和四九年〕四頁など参照。

(117) 鈴木義男「航空機の強取等の処罰に関する法律について」〔法曹時報〕二二卷八号〔昭和四五年〕一四頁など参照。

一九七七年九月のダッカ空港日航機乗っ取り事件を契機として、「航空機強取等防止対策を強化するための関係法律の一部を改正する法律」(法律八二号)が同年一月、第八二回臨時国会において可決成立した。「航空機の強取等の処罰に関する法律」「航空の危険を生じさせる行為等の処罰に関する法律」および旅券法(昭和二六年法律二六七号)について、その一部をそれぞれ改正することを内容とするものであった。

航空機強取法の主要な改正点は、同法第一条に、第二項として、「暴行若しくは脅迫を用い、又はその他の方法により人を抵抗不能の状態に陥れて、航行中の航空機を強取し、又はほしいままにその運航を支配する罪」を犯した者が、当該航空機内にある者を人質にして、第三者に対し、義務のない行為をすること又は権利を行なわなことを要求したときは、無期又は十年以上の懲役に処する旨の規定を新設したことである。航空機強取等の罪の法定刑は無期又は七年以上の懲役と定められており、本罪は右強取等の罪の加重類型であるところから、法定刑の短期を引き上げ、常習強盗傷人、常習強盗強姦罪(盗犯等ノ防止及処分ニ関スル法律第四条)の例にならない、無期刑を含む法定刑としては最も重い刑を定めることとした。また、慎重な検討が必要であるので、これについては今後の検討にまつこととし、今回設けられた本罪の刑には、さしあたり死刑を規定しないこととした。法定刑が無期又は一〇年以上の懲役とされた事情が、このように説明される⁽¹⁸⁾。本罪には未遂犯処罰規定は設けられていないが、これは次の理由による。すなわち、この種事犯の実態に照せば、当該要求は例外なく直ちに当該第三者に到達して既遂に達しており(第三者が当該要求に応じたか否かは本罪の成立には関係がない)、したがって未遂罪を設ける実質的意義に乏しい。それどころか、未遂罪を設けると、本罪は、航空機強取等の罪を犯し、これが既遂となった者に

ついでの特別加重類型であるにもかかわらず、本罪の未遂犯については、未遂減輕により、航空機強取等の罪の法定刑よりも減輕し得ることになるといふ不合理が生ずる。⁽¹⁹⁾ という理由がそれである。致死罪も設けられていないが、これも、第三者に対して不法な要求をしたことのみによって人質ないしは当該第三者に死の結果を招来させることはほとんど考えられない、ということによるものである。⁽²⁰⁾ なお本罪については、航空機強取法の規定するその他の罪と同様、刑法第二条の例に従うこととされている。

これに対して、航空危険法の主要な改正点は、(一)同法第一条の「航空の危険を生じさせる罪」の刑を二年以上の有期懲役から三年以上の有期懲役に引き上げたこと。(二)同法に第四条を設け(これに伴ない旧第四条、第五条、第六条はそれぞれ新第五条、第六条、第七条とされた)、不法に業務中の航空機内に、爆発物を持ち込んだ者は三年以上の有期懲役に処し、銃砲、刀剣類又は火炎びんその他航空の危険を生じさせるおそれのある物件を持ち込んだ者は二年以上の有期懲役に処する、と規定するとともに、新第七条により本罪についても刑法第二条の例に従う、としたこと、の二点である。

ところで、モントリオール条約は、「手段のいかんを問わず、業務中の航空機に、当該業務中の航空機を破壊するような装置若しくは物質若しくは当該業務中の航空機に対してその飛行を不能にする損害若しくは飛行中の安全を損なうおそれがある損害を与えるような装置若しくは物質を置き、又はそのような装置若しくは物質が置かれるようにする行為」「右犯罪行為の未遂」「右犯罪行為(未遂を含む)に加担する行為」を条約上の犯罪の一つとし、締約国に対し右の犯罪行為について重い刑罰を科することを義務づけていた。しかし、わが国は、同条約の批

准に際して、爆発物取締法（明治一七年大政官布告三二号）第三条の「危害目的爆発物等所持罪」（三年以上一〇年以下の懲役又は禁錮）、銃砲刀剣類所持等取締法（昭和三三年法律六号）第一条の二、三、四の「銃砲刀剣類不法所持罪」（けん銃等については一〇年以下の懲役又は百万円以下の罰金、猟銃については五年以下の懲役又は五〇万円以下の罰金、その他の銃砲および刀剣類については三年以下の懲役又は三〇万円以下の罰金）、火炎びんの使用等の処罰に関する法律（昭和四七年法律一七号）第三条の「火炎びん不法所持罪」（三年以下の懲役又は一〇万円以下の罰金）、火薬類取締法（昭和二五年法律一四九号）第五九条の「火薬類不法所持罪」（一年以下の懲役又は一〇万円以下の罰金）などが既設されていたことから、右義務関係では特段の措置を講じなかった。

しかし、航空機強取事犯の防止対策としては航空機内への爆発物、銃砲、刀剣類等の航空危険物件の持ち込みを防止することが肝要で、空港における安全検査等の強化措置と相まって、これら物件を不法に航空機内に持ち込む行為に対して一般の不法所持罪よりも重い法定刑をもって臨む必要がある。⁽¹²⁾このように考えられるに至り、今一部改正によりいわゆる航空危険物持ち込み罪が新設されることになったものである。

なお、安全検査等の強化措置としては、一九七三年のベンガジ事件を契機として翌八月に、安全検査の強化、空港諸施設における警備体制の強化、出入国業務に関する対策の推進、情報収集及び連絡体制の強化、国際協力の一層の推進等を骨子とする「ハイジャック等防止対策要綱」が総理府「ハイジャック等防止対策連絡会議」によって決定され、実施に移されている。そして、国内の定期航空四社は、これら安全検査の実施について制度的裏付けを明確化するため、一九七四年三月に運送約款の改正を行ない、手荷物検査及びボディチェックを行なうこと並び

にこの検査に応じない者に対しては手荷物を持ち込みの拒否あるいは塔乗の制限をすることができると、を明示した。一九七七年九月のダッカ事件を契機として翌一〇月に内閣「ハイジャック等非人道的暴力防止対策本部」によって策定された「ハイジャック防止対策（第一次）」においても、安全検査等の徹底が再びうちだされている。⁽¹²⁾

航空危険物持ち込み罪についてはその未遂罪も処罰され、かつ、実行の着手時期をもって、旅客等が当該航空危険物件を携行する等して航空機内に持ち込もうとした場合においては金属探知等所持品検査を受けた時点とされる⁽¹³⁾ところからみると、同罪は右安全検査と表裏一体の関係に立つものといえよう。「爆発物」を持ち込んだ場合と、

「銃砲」「刀剣類」「火炎びん」「その他航空の危険を生じさせるおそれのある物件」を持ち込んだ場合とでは、刑が区別されているが、これは、爆発物は銃砲等に比してはるかに危険性が高いこと、また現行法体系の下でも爆発物の危害目的所持罪については銃砲等の不法所持罪に比べ厳しい法定刑をもって臨んでいること、等の事情が考慮されたことによる。⁽¹⁴⁾ 航空危険物持ち込み罪は「航空機の墜落、転覆、覆没といった航空機全体の危険の発生防止」という規制目的をもち、その意味で、通常の不法所持罪や、航空交通の安全を保護しようとする趣旨の行政規制に関する規定である航空法第八六条第二項（爆発物等の機内への持ち込みの禁止）違反の罪（五万円以下の罰金）とはその目的、態様等を異にとされるが、⁽¹⁵⁾ それにしても、その法定刑（三年以上の有期懲役、二年以上の有期懲役）は驚くべきものがある。「業務中の航空機の破壊等の罪」の法定刑（一年以上一〇年以下の懲役）よりもはるかに高く、「航空の危険を生じさせる罪」の法定刑にはば匹敵するからである（「航空の危険を生じさせる罪」の法定刑も今一部改正により三年以上の有期懲役となっているが、二年以上の有期懲役では「航空危険物持ち

込み罪」の法定刑と均衡を失するということから引き上げられたものである⁽¹²⁶⁾。厳しい刑を科している爆発物取締罰則第三条などによって押し上げられる形になったためといえようか。ちなみに、「航行中の航空機を墜落させる等の罪」の法定刑は無期又は三年以上の懲役で、「航空機の強取等の罪」の法定刑は無期又は七年以上の懲役である。

旅券法関係では、次の改正が行なわれている。すなわち、第一は、旅券の発給制限事由の範囲を拡大し、刑事訴追を受けている者等に対する旅券発給制限等の対象となる罪の範囲を、従来の「死刑、無期若しくは長期五年以上の刑に当たる罪」から「死刑、無期若しくは長期二年以上の刑に当たる罪」に改めたことである。過激派関係者によりしばしば犯される犯罪のなかには公務執行妨害、凶器準備集合等、法定刑の長期が五年未満のものも含まれているが、これらの罪についても旅券の発給を制限することができるようにする必要があると考えられたことによるものである、と趣旨説明される⁽¹²⁷⁾。しかし、法文上は「死刑、無期若しくは長期二年以上の刑に当たる罪」とだけしか規定されていないため、五六の刑法犯と約六〇〇の特別法犯について旅券の発給を制限することが可能となり、外務大臣等の一般旅券の発給等に関する裁量権は大幅に強化されることになった。国会の審議において国民の海外渡航の自由を不当に制限することにならないかとの批判を呼んだ所以である。そこで、外務省当局によれば、右の批判を避けるため、本条項の運用については、公務執行妨害（刑法第九五条）、住居侵入（同法第一三〇条）、凶器準備集合（同法第二〇八条ノ二）、威力業務妨害（同法第二三四条）、暴力行為等ノ処罰ニ関スル法律第一条、航空機強取法第三条、銃砲刀剣類所持等取締法第三一条の三及び四、火炎びんの使用等の処罰に関する法律第三条、

火薬類取締法第五八条等に違反する九罪種等により刑事訴追されている者等であつて、航空機強取等非人道的暴力犯罪を行なうおそれのある者を対象として旅券の発給の制限を行なう、との運用方針が表明されたが、⁽¹⁹⁾安易な立法態度との誇りはこれによつても免れえないであらう。

改正点の第二は、公示による旅券の返納命令制度を新設したことである。外務大臣又は領事官は、一般旅券の返納を命ずる旨の通知をする場合において、当該旅券の名義人の所在が知れないときその他通知をすべき書面を送付することができないやむを得ない事情があるときは、通知をすべき内容を外務大臣が官報に掲載することをもちつて通知に代えることができ、外務大臣が通知をすべき内容を官報に掲載した場合には、その掲載した日から起算して二十日を経過した日に、通知が当該旅券の名義人に到達したものとみなす。いったん出国した過激派関係者について、その外国での滞在がないし国際的移動を不可能ならしめ、外国官憲の協力の下にこれを帰国せしめるためには、その所在が判明しない場合であつても有効に旅券の返納命令をなしえることとする必要があるところ、従来、旅券法第一九条第一項の旅券返納命令は、同条第三項により書面をもつて通知することが要件となつていたため、第一三条所定に旅券返納事由が存しても、住所が不明であること等のために、有効に旅券返納命令を発し得ないことが多かった、といふこと⁽¹⁹⁾から、書面通知の原則に例外を認めたものである。なお、旅券法第二三条第一項は「旅券の返納を命ぜられた場合において、所定の期限内にこれを返納しなかつた者」および「効力を失つた旅券又は渡航書を行使した者」に対して「三年以下の懲役又は十万円以下の罰金」を科している。

改正点の第三は、旅券法違反に対する罰則が強化された点である。第二三条第一項の罪（右罪のほか、不法の行

為によって旅券・渡航書の交付を受けた罪、他人名義の旅券・渡航書を行使した罪、行使の目的をもって旅券渡航書を他人に譲り渡し・貸与した罪、行使の目的をもって他人名義の旅券・渡航書の譲渡・貸与を受けた罪が定められている)の法定刑が「一年以下の懲役又は三万円以下の罰金」から「三年以下の懲役又は一〇万円以下の罰金」に。また、同条第二項の罪(一般旅券に記載された渡航先以外の地域に渡航した罪、渡航書に帰国の経由地が指定されている場合において経由地以外の地域に渡航した罪)の法定刑が「三万円以下の罰金」から「一〇万円以下の罰金」に、それぞれ引き上げられた。第一項の懲役刑の引き上げは、虚偽申請による旅券の不正取得等が過激派関係者の不正な海外渡航の手段等として利用されることが多い実情に鑑み、罰則を強化するとともに、あわせて空港等において旅券の不正取得者等を発見した場合、これを緊急逮捕できるようにしたものである、とされる。⁽¹¹⁸⁾なお、旅券法第二四条は「前条の規定は、国外において同条の罪を犯した者にも適用する」と定めている。

(118) 池田耕平「航空機強取等防止対策を強化するための関係法律の一部を改正する法律について(上)」、『法曹時報』三〇卷二号〔昭和五三年〕三四頁など参照。

(119) 同三三―三四頁など参照。

(121) 同三七頁など参照。

(122) 筒井博司「航空機犯罪に対する処罰法の整備」、『時の法令』八六八号〔昭和四九年〕二頁など参照。

(123) (124) 飛田清弘「航空機強取等防止対策を強化するための関係法律の一部を改正する法律について」、『警察学論集』三一

卷二号〔昭和五三年〕一二三頁など参照。

(125) 同二二三―二四頁など参照。

(126) 同一二〇頁など参照。

(127) 同一二六頁など参照。

(128) 同一二六―二七頁など参照。

(129) 同一二七―二八頁など参照。

(130) 同一二八―二九頁など参照。

更に翌一九七八年には、全文四ヶ条からなる「人質による強要行為等の処罰に関する法律」(法律四八号)が公布、施行されている。その第一条において、「二人以上共同して、かつ、凶器を示して人を逮捕又は監禁した者が、これを人質にして、第三者に対し、義務のない行為をすること又は権利を行わないことを要求したときは、無期又は五年以上の懲役に処する」と規定したこと。前年一月に航空機強取法に新設された「人質による強要行為」の処罰規定を取り込んで、これを第二条に規定したこと、第三条第一項および第二項において、「第一条又は前条の罪を犯した者が、人質にされている者を殺したときは、死刑又は無期懲役に処する」および「前項の未遂罪は、罰する」と、各規定したこと。第四条において、「前三条の罪は、刑法第二条の例に従う」と規定したこと。以上が同法の内容である。

ここで注目されるのは、第一条の罪および第三条の罪が新設されたことである。このうち第一条の罪の新設については、次のように趣旨説明される。近年、過激分子による要人誘拐や在外公館占拠等、航空機強取によるもの

外の形態で行なわれる人質強要事犯が多発する傾向にあるが、逮捕監禁罪その他関係罰則によってはこの種事犯に対応するには十分とはいい難いこと、等を勘案して設けられたものである。⁽¹³⁷⁾一般の人質による強要行為のすべてについての処罰規定を設けようとするものではなく、その中から特に過激分子によって犯されることが予想される「特定の行為」のみを重く処罰しようとするものである。⁽¹³⁸⁾したがって、通常の労使交渉や学内交渉がこれに該当することはあり得ない⁽¹³⁹⁾。と。しかしながら、このように運用される法文上の保障はない。法文上は「二人以上共同して、かつ、凶器を示して人を逮捕又は監禁した者が、これを人質にして、第三者に対し、義務のない行為をすること又は権利を行わないことを要求したときは」とだけしか規定されていないからである。国会の審議の過程で、学生運動や労使交渉の弾圧の手段として用いられることを危惧する観点からの議論が行なわれた所以である。そして、「団体交渉という名の下に行われるものではあっても、その行為が、大学の学長や、会社の社長等を多数の者が取り囲み、完全に監禁したと認められる状況を作り出し、被監禁者が退去しようとする、当該ブラカードを振り上げる等し、更に退去行為に出ればその生命、身体に危険を加えることを告知し、当該被監禁者を人質とした上、これをたてにとつて、会社ないし大学当局に対し特定の要求をなし、この要求に応じなければ当該人質の生命、身体の安全を保障しかねない氣勢を示すような行為にまで至ったときは、もはやその行為は、過激分子の不法な行為と区別する余地はなく、本罪が成立するものと解する⁽¹³⁵⁾」との解釈に接するとき、右危惧を杞憂とは必ずしもいえないであろう。参議院法務委員会は、本法の可決に際して、本法の運用に当たっては、その本来の目的を逸脱し、正当な労働運動や、農民運動、市民運動などに対して乱用することのないよう万全の配慮をなすべきである、旨の附帯

決議を行なっているが、それが歯止めになりえるかは疑問であろう。本罪については、第二条の罪と同様に、未遂罪、予備罪および同致死傷罪は設けられていない。法定刑は「無期又は五年以上の懲役」となっているが、有期の懲役刑のみでは十分対処し得ない事犯も相当数予想されるということから上限が「無期懲役」と、また本罪が刑法第二三六条の強盗罪に匹敵する重大犯罪と考えられるということから下限が「五年の懲役」とされたものである。⁽¹³²⁾

他方、第三条の罪については、刑法第二四〇条が特に強盗殺人罪を設けてこれを一般の殺人罪よりも重く処罰することとしているのと同様の趣旨で、その強度の違法性を重視して、これに死刑又は無期懲役という極めて重い刑をもって臨むことにより、この種事犯の防止に資することを目的として設けたものである、と説明される。⁽¹³³⁾ ただし、刑法第二四〇条と異なり、殺意なくして人質を死に致した場合含まれず、「殺した」場合に限られている。もっとも、これは、致死の場合というのは実際にはあまり考えられないこと。かりにあったとしても、第一条の罪を犯した者のそれについては、刑法第二四〇条の強盗致死罪である程度カバーしえること。また第二条の罪を犯した者のそれについても航空機強取法第二条の航空機強取等致死罪によって擬律しえること、等から致死罪につき特別の規定を設ける必要はないと考えられたことによるものである。⁽¹³⁴⁾

(131) 飛田清弘「人質による強要行為等の処罰に関する法律について」『警察学論集』三二巻八号〔昭和五三年〕一一二頁など参照。

(132) 池田耕平「人質による強要行為等の処罰に関する法律について」(下)『法曹時報』三〇巻七号〔昭和五三年〕三七頁など参照。

- (133) 前掲・飛田「人質による強要行為等の処罰に関する法律について」一一六頁など参照。
- (134) 同一二四頁など参照。
- (135) 同一二五頁。
- (136) 同一二七―二八頁など参照。
- (137) 同一三〇頁など参照。
- (138) 同一三一頁など参照。

以上、航空事犯の取締りに関する立法の動きを概観してきたが、その特徴をまとめると次のように整理しえようか。

特徴の第一は、刑法全面「改正」作業をいわば先取りする形で右立法が行なわれているという点である。というのも、法制審議会が一九七四年五月に答申した改正刑法草案は、周知のように、その第二編第一三章「交通妨害の罪」において、「汽車・船舶・航空機の交通危険罪」及び同未遂罪、同致死罪、「汽車・船舶・航空機の破壊罪」及び同未遂罪、同致死罪、「過失による汽車・船舶・航空機の交通危険・破壊罪」及び業務上同過失罪。また、その第一四章「船舶及び航空機の強奪及び運航支配の罪」において、「船舶・航空機の強奪・運航支配の罪」及び同未遂罪、同予備罪、同致死罪、同殺人罪、「船舶・航空機の運航阻害罪」。更に、その第三章「脅迫の罪」において、「人質による強要罪」及び同未遂罪、同傷害・傷害致死罪を規定していた。そして、前記特別法によれば、これらの罪の多くが立法化されることになったからである。

特徴の第二は、そこでは、「この種犯罪の未然防止を図るとともに、犯人に対する実効ある科刑の実現に資する」という観点から徹底した嚴罰主義が採用されており、それは改正刑法草案のそれをはるかに上まわるものがあるという点である。改正刑法草案の法定刑と前記特別法の法定刑を比較すると、次のようになるからである。草案の「交通危険罪」が「一年以上の有期懲役」、同致死罪が「無期又は五年以上の懲役」に対して、航空危険法の「航空の危険を生じさせる罪」は「三年以上の有期懲役」、同墜落等致死罪は「死刑又は無期若しくは七年以上の懲役」で、航空危険罪の方がかなり高い。草案の「破壊罪」が「無期又は五年以上の懲役」、同致死罪が「無期又は七年以上の懲役」に対して、危険法の「航行中の航空機を墜落させる等の罪」は「無期又は三年以上の懲役」、同致死罪は「死刑又は無期若しくは七年以上の懲役」で、致死罪を除けば、草案の方が少し高い。草案の「過失交通危険・破壊罪」が「一年以下の禁錮又は二十万円以下の罰金」、業務上同過失罪が「三年以下の禁錮又は三十万円以下の罰金」に対して、危険法の「過失による航空危険・航空機墜落等の罪」は「十万円以下の罰金」、業務従事者による同過失罪は「三年以下の禁錮又は二十万円以下の罰金」で、これも草案の方が一応高い。草案の「強奪・運航支配の罪」が「無期又は六年以上の懲役」、同予備罪が「五年以下の懲役」、同致死罪が「無期又は十年以上の懲役」、同殺人罪が「死刑又は無期懲役」に対して、航空機強取法の「航空機強取等の罪」は「無期又は七年以上の懲役」、同予備罪は「三年以下の懲役」、同致死罪（同殺人罪も含むとされる）は「死刑又は無期懲役」で、予備罪を除けば、強取法の方がはるかに高い。草案の「運航阻害罪」と強取法の「航空機の運航阻害罪」はともに「一年以上十年以下の懲役」。草案の「人質による強要罪」は「二年以上の有期懲役」に対して、「人質による強

要行為等の処罰に関する法律」の第一条は「無期又は五年以上の懲役」で、草案では「二人以上共同して、かつ、凶器を示して」が要件となっていない点等を割り引いたとしても、なお処罰法の方がはるかに高いといえよう。死刑や無期懲役の多用も目につく。ヘーグ条約やモントリオール条約の批准に伴なう国内法制の整備ということだけでは説明しえないものがある。「航空機強取等防止対策を強化するための関係法律の一部を改正する法律」や「人質による強要行為等の処罰に関する法律」の制定等は、わが国独自の動きといえるからである。

特徴の第三は、刑事手続の面でも看過しえない制度が含まれているという点である。例えば、「条約第一三条の規定の実施に関する法律」第三条によれば、警察官は、重罪容疑者について逃亡犯罪人引渡法の規定による引渡しに係る犯罪に該当する行為をしたことを疑うに足りる相当な理由があるときは、これを拘束することができる旨が規定されたが、既に紹介したように、右拘束制度については、(一)令状主義が採用されておらず、拘束の理由の告知も要しないとされるような右拘束は、憲法三一条、三三条、三四条の各規定に違反するのではないか。(二)かりに右拘束が行政上の措置であり、司法手続に関するこれら憲法の各規定が適用されないとしても、右拘束と性格を同じくすると考えられる逃亡犯罪人引渡法の拘禁又は仮拘禁（東京高等裁判所の裁判官のあらかじめ発する拘禁許可状又は仮拘禁許可状によらなければならない）に比してあまりにも手続が簡に失し、人権保障の点で欠けるところがあるのではないか、等の批判が強いからである。ここでは、内閣に設置された「ハイジャック等非人道的暴力防止対策本部」によって一九七七年一月八日に決定された「ハイジャック等防止対策について」⁽³⁹⁾において、法律改正上の検討事項の一つとして、刑事訴訟の迅速化を図るための刑事訴訟法の一部改正があげられていることも注目さ

れよう。なお、立法上の動きとは必ずしもいえないが、ハイジャック防止対策の柱の一つとして実施に移された「安全検査（所持品検査）の強化徹底」のもつ問題点も忘れてはならないであろう。「所持品検査も、いまの法律では、令状がないかぎり強制はできないが、さしあたり、旅客の安全のための自発的協力の名のもとに、協力をこばむ者は乗取り犯人の共犯者か同調者だと言わんばかりのふんいきを背景に強行され、あるいは、その検査の対象が、コインロッカー、空港に出入りする自動車の検問と、どこまでもひろがってゆく可能性がある」との懸念が、そこでは、まさに的中することになったからである。

特徴の第四は、立案関係者によれば、前記諸立法をもって「近時における過激分子等による一連の悪質不法事犯対策の一環としての緊急立法」⁽¹⁴⁾であって、一般国民の人権や、憲法で保障された労働、農民、市民運動等に不当な制限を加えるものでは決してない旨が繰り返し説かれているにもかかわらず、法文上は必ずしもそうはなっておらず、乱用の可能性を払拭しえないという点である。旅券法の一部改正による旅券の発給制限事由の拡大に対して、国民の海外渡航の自由を不当に制限することにならないか。また、「人質による強要行為等の処罰に関する法律」第一条の罪に対して、学生運動や労働運動の弾圧の手段として用いられるおそれがあるのではないか。このような懸念が表明されていることは既に紹介したところである。もっとも、運用当局によれば、このような立法目的と法文との乖離を埋めるために適正な法運用を心掛ける旨が表明されているが、しかし、逆に、そのことは、これらの立法においては行政裁量の余地が少なくないことを物語っているといえよう。

とすれば、右立法の動きをもって、「突発事件のショックを利用して、乗取りの事前防止」のためには何をや

つてもかまわぬ、という風潮を助長し、市民的自由の大幅な制限をすすめようとする動き⁽⁴⁾と、換言すれば、過激派対策に便乗して、「過剰・違法警備」の、あるいは刑法全面「改正」作業に象徴されるような国家刑罰権の異常な拡大傾向の既成事実化をより一層、押し進めようとするものと評価することが可能であろう。

なお、「人質による強要行為等の処罰に関する法律」の公布直前の一九七八年五月一三日に「新東京国際空港の安全確保に関する緊急措置法」(法律四二号)が公布されているが、これも広い意味では、航空事犯の取締りに関する立法の動きとして位置づけることが可能であろう。「新東京国際空港及びその周辺において暴力主義的破壊活動が行われている最近の異常な事態にかんがみ、…暴力主義的破壊活動を防止するため、その活動の用に供される工作物の使用の禁止等の措置を定め、もって新東京国際空港及びその機能に関連する施設の設置及び管理の安全の確保を図るとともに、航空の安全に資することを目的とする」(同法第一条)とされるからである。

運輸大臣は、「規制区域」内に所在する建築物その他の工作物について、その工作物が、(一)多数の「暴力主義的破壊活動者」の集合の用、(二)「暴力主義的破壊活動等」に使用され、又は使用されるおそれがあると認められる爆発物、火炎びん等の物の製造又は保管の場所の用、(三)新東京国際空港又はその周辺における航空機の航行に対する「暴力主義的破壊活動者」による妨害の用、の各用に供され、又は供されるおそれがあると認めるときは、期限を付して、当該工作物をこれらの用に供することを禁止することができる。この命令の履行を確保するため、その職員をして、当該工作物に立ち入らせ、又は関係者に質問させることができる(立入りを拒み、妨げ、又は質問に対して答弁をせず、虚偽の答弁をした者は五万円以下の罰金)。使用禁止命令に違反して当該工作物を

右用に供した者は、六ヶ月以下の懲役又は十万円以下の罰金に処す。また、この場合、運輸大臣は、現場にある者を退去させて、当該工作物について封鎖その他その用に供させないために必要な措置を講じ、特に必要があると認められるときは当該工作物を除去することができる。更に、運輸大臣は、「暴力主義的破壊活動者」が「規制区域」内において所持し、又は使用する物件が右用に供され、又は供されるおそれがある場合において、特に必要があると認められるときは、当該物件を一時保管することができる。

以上が同法の主な内容であるが、これについては次のような疑問が直ちに浮かぶ。「多数の暴力主義的破壊活動者（＝同法第二条第一項の定義する暴力主義的破壊活動等を行い、又は行うおそれがあると認められる者）の集合の用」「暴力主義的破壊活動等に使用され、又は使用されるおそれがあると認められる爆発物、火炎びん等の物の製造又は保管の場所の用」「新東京国際空港又はその周辺における航空機の航行に対する暴力主義的破壊活動者による妨害の用」に「供され、又は供されるおそれがあると認めるとき」というような「おそれがあると認められる」から構成されるような——極めて曖昧で、拡張して適用される余地の多分にあるような要件の下に、「その用に供することを禁止することを命ずることができる」とするのは、憲法第二十九条に反するのではないか。のみならず、「多数の暴力主義的破壊活動者の集合の用」に「供され、又は供されるおそれがあると認めるときは、「その用に供することを禁止することを命ずることができる」とする点については、憲法第二一条にも反するのではないかとの疑問も生じる。しかるに、右禁止命令には、その実効性を担保するための罰則までも用意されるのである。可罰性の根拠は乏しいといえよう。かりに百歩譲って、用途規制命令までは許されるとしても、封鎖や

除去といった強度の財産権の侵害までもが許されるかは疑問であろう。憲法第三条との関係も問題であろう。行政処分であってもできる限り憲法第三十一条のデュー・プロセスの原則を尊重すべきであると考えられるところ、ここでは、通常の行政手続で予定されるような告知や聴問等の手続は要しないとされているからである。

しかし、「異常事態の下においての航空の安全を確保するためのやむを得ない措置」⁽¹⁴³⁾ だとして、ここでも、これらの疑問はすべて無視されることになったのである。

(139) 「ハイジャック防止対策について」の内容については、堤守生「人質による強要行為等の処罰に関する法律について」

〔警察研究〕四九巻七号〔昭和五二年〕三六頁以下などを参照。

(140) 藤木英雄『現代と刑事政策』〔昭和四五年、成文堂〕五三頁。

(141) 飛田清弘「人質による強要行為等の処罰に関する法律について」〔警察学論集〕三一巻八号〔昭和五三年〕一一八頁。

(142) 前掲・藤木英雄『現代と刑事政策』五四頁。

(143) A・T「新東京国際空港の安全確保に関する緊急措置法について」〔ジュリスト〕六六九号〔昭和五三年〕七〇頁。

道路交通事故犯の取締り関係では、引き続きこの期においても道路交通法（昭和三五年、法律一〇五号）の度重なる一部改正が行なわれている。すなわち一九七〇年法律八六号、一九七一年法律九八号、一九七二年法律五一号、一九七八年法律五三号などによる一部改正が、それである。なお、このほか、一九七〇年法律一四三号による一部改正も重要であるが、同一部改正は「交通公害の規制」を目的とするもので、その内容については既に公害事犯の取締り関係の立法の動きのところでも触れたので、ここでは割愛することとする。

ところで、一九六二年、六三年、六四年、六五年というように、制定以来ほとんど毎年のように行なわれてきた道路交通法の一部改正は、一九六七年法律一二六号によって一段落した。しかし、一九七〇年代に入ると、再び活発化することになった。その後の新しい交通情勢（自動車台数の急激な増加、これに伴う交通事故の増加、都市における交通混雑の激化、交通公害の発生など）に対処するとともに、あわせて一九六八年にウィーンで作成された新道路交通に関する条約にわが国が加入するに際しても支障がないように交通の方法に関する規定を整備する。このような観点から一九六九年に道路交通法の全面改正が企画されたのを受けたもので、一部改正という形式をとっているものの、その実質は全面改正に等しいものであった。そして、まず始めに、右全面改正の一部として、当面必要な事項について改正を行なったのが、一九七〇年法律八六号であった。

一九七〇年法律八六号による主な改正点の第一は、飲酒運転の防止の徹底である。改正前の規定では、「身体に政令で定める程度以上にアルコールを保有する状態」で運転をすることを酒気帯び運転と定めて、これを禁止していた。しかし、その違反については、酒酔い（Ⅱ「アルコールの影響により車両等の正常な運転ができない状態にある」）運転に該当する場合にだけ罰則（一年以下の懲役又は五万円以下の罰金）を設け、その他の場合には酒気帯び加重の規定の適用が過ぎなかった。これに対して、今回の改正では、アルコールの保有の程度の如何を問わず、一切の酒気帯び運転を禁止するとともに、酒気帯び運転をするおそれがある者に酒類を提供したり、飲酒をすすめたりすることをも禁止した（ただし、罰則は設けられなかった）。のみならず、酒気帯び加重の制度を廃して、身体に政令で定める程度以上にアルコールを保有する状態で運転をした場合は、それだけで処罰（三月以下

の懲役又は三万円以下の罰金)しえることとなった。酒酔い運転に対する懲役刑の長期も二年に引き上げられた。更に、これまで法律上特に規定はなく、任意の措置として行なわれてきたにすぎなかった警察官による酒気帯び運転をするおそれがある者に対する呼気検査について、明文規定を新たに設け、この検査を拒否し、又は妨げた者に対する罰則(三万円以下の罰金)も規定した。

主な改正点の第二は、運転免許の欠格期間の延長である。改正前の規定では、免許の取消しを受けた場合、又は免許の拒否もしくは事後免許の取消しを受けた場合にも、すべてその後一年を経過すれば、また免許を受けられることになっていたのである、公安委員会は政令で定める基準に従い一年以上三年をこえない範囲内で免許を受けることができない期間を指定するものとする、としたことである。

主な改正点の第三は、安全運転管理者等の責任の強化である。改正前の規定でも、安全運転管理者その他車両等の運行を直接管理する地位にある者が無免許運転、酒酔い運転、過労等の運転、大型自動車の無資格運転、積載制限違反の運転を命じたり、容認したりすることは禁止されており、その違反には罰則が設けられていたが、その罰則は、当該違反運転をした運転者に対する罰則よりも一段軽いものになっていた。しかし、今回の改正では、これが引き上げられて、運転者の罰則と同じになった。

主な改正点の第四は、交通反則通告制度の適用範囲の拡大である。さる一九六六年の一部改正(法律一二二六号)において創設され、翌六七年七月一日より成人についてのみ実施された交通反則通告制度を少年にも適用、警察本部長の通告により反則金を納付した少年は家庭裁判所の審判に付されないこととし、かつ、そのうえに、家庭裁判

所の指示による反則金制度をも新設。警察本部長より反則金納付の通告をうけ、所定の期間内に反則金を納付せず
に家庭裁判所へ送致された反則者の事件について、家庭裁判所が相当と認めるときは、審判を開始したうえ、期間
および道路交通法別表に定める反則金の金額の範囲内で相当と認める金額を別に定めて、その納付を指示すること
ができることとした。この家庭裁判所の指示によって反則金を納付した場合の効果は、警察本部長の通告によって
反則金を納付した場合と同じで、その事件はそれで終わることになる。また、「反則者」の範囲も拡大された。改
正前の規定では、「反則行為」（第一一八条第一項第三号又は第二項の罪にあたる行為（法令で定める最高速度又
は第二二条第二項若しくは第二三条の規定に基づき公安委員会が定める最高速度を二五キロメートル毎時以上こえ
る速度で運転する行為を除く）、第一一九条第一項第一号（第七条第三項に係る部分を除く）、第二号、第二号の
二、第三号の二、第五号、第九号、第九号の二若しくは第一五号又は第二項（第七条第三項に係る部分を除く）の
罪にあたる行為、第一二〇条第一項第二号から第八号まで、第九号（第七条第一号、第四号、第五号又は第六号
に係る部分に限る）、第一〇号から第一一号まで、第二二号若しくは第一四号又は第二項の罪にあたる行為、第一
二一条第一項第五号から第八号まで、第九号の二若しくは第一〇号又は第二項の罪にあたる行為）をした者であつ
ても、過去一年以内に運転免許の効力の停止等の行政処分を受けた者は「反則者」の範囲から除外し、この者につ
いては交通反則通告制度を適用しないこととしていた。これに対して、今回の改正では、過去一年以内に運転免許
の効力の停止等の行政処分を受けた者であっても、第一二〇条又は第一二一条の罪にあたる反則行為（駐停車違反、
無燈火、合図不履行、免許証不携帯など）をした場合は、反則者として交通反則通告制度が適用されることになつ

た。

主な改正点の第五は、都市交通規制等のための措置である。公安委員会に対して、(一)直進、左折及び右折車両の通行区分の指定、(二)右左折の方法の指定、(三)進路の変更の禁止及び制限、を行なう権限を新たに認めるとともに、これに伴ない、(一)公安委員会による通行区分の指定に違反して当該通行帯を通行しなかった罪及び同過失罪(三万円以下の罰金)、(二)公安委員会による右左折の方法の指定に違反して当該指定部分を通行しなかった罪(一万円以下の罰金又は科料)、(三)公安委員会による進路の変更の禁止及び制限に違反して進路を変更した罪及び同過失罪(三万円以下の罰金)、も新設されることになった。

主な改正点の第六は、交通巡視員制度の新設である。歩行者の保護、駐停車違反の取締り等を職務とする交通巡視員を都道府県警察に新たに置くこととし、(一)手信号等による交通整理を行なうこと、(二)違法に通行している歩行者に対して正しい通行方法を指示すること、(三)違法駐車がある場合にその移動を命じたり、自ら移動したりすること、(四)駐停車違反をした反則者に対して交通反則通告制度上の告知をすること、の各権限を交通巡視員に対しても認めたことである。

主な改正点の第七は、歩行者及び自転車の保護である。政令で定めるところにより停車している通園通学バスの側方を通過しようとする車両等は徐行して安全を確認しなければならない、との規定を新たに置き、罰則(三月以下の懲役又は三万円以下の罰金)をも定めたこと。また、自転車道が設けられた道路の通行区分に関する規定(自転車以外の車両は自転車道を通行してはならず、これに違反した者は三月以下の懲役又は三万円以下の罰金。自転

車はやむを得ない場合を除き自転車道を通行しなればならず、これに違反した者は一万円以下の罰金又は科料)を整備し、改正前の規定では一切禁止されていた自転車の歩道通行についても、公安委員会が指定した区間の歩道は通行できる(ただし、この場合においても、自転車は歩行者の通行を妨げないような速度と方法で通行しなければならぬ)。これに違反した者は一万円以下の罰金又は科料)こととした、がそれである。

主な改正点の第八は、自動車の運転者の資質の向上である。すなわち、指定の基準に適合しなくなった指定自動車教習所に対する公安委員会の処分として、従前の指定の解除に加えて、卒業証明書の発行の禁止および改善措置命令を新たに定めるとともに、道路交通法施行規則を改正して、これまで普通自動車とされたマイクロバス(乗員定員一人以上三〇人未満の自動車)を大型自動車に含め、大型免許でなければ運転できないこととした。

主な改正点の第九は、故障車両による交通の妨害の排除である。改正前の規定では、車両が駐車禁止場所に駐車し、又は駐車方法の規定に違反して駐車している場合において、当該車両が道路における交通の危険を生じさせ、又は著しく交通の妨害となるおそれがあるときは、警察官等は運転者等に対して駐車方法を変更し、又は移動すべきことを命ずることができ、現場に運転者等がないときに限って、駐車方法の変更や移動を直接行なうことができる、と定められていた。これに対して、今回の改正によれば、警察官等は、現場に運転者等がいる場合であっても、車両の故障その他の理由により運転者等が直ちに命令に従うことが困難であると認めるときは、駐車方法の変更や移動を直接行なうことができることになった。この警察官の移動等の費用は運転者等が負担する。また、高速自動車国道又は自動車専用道路では、燃料不足などのため停止してしまっておそれのある自動車を運転してはならぬ

いことになった。^(四)

(四) 以上の改正点については、浅野信二郎「交通事故防止と円滑化対策—道路交通法の一部改正—」(『時の法令』七二八号「昭和四五年」一頁以下)など参照。

一九七一年法律九八号による一部改正も、右の一九七〇年法律八六号に引き続く全面改正の一環として行なわれたもので、これにより、一九六九年に企画された道路交通法の全面改正の主要な目的は、一応達成されることになった。^(五)

一九七一年法律九八号による一部改正は、交通管理のための規定の整備と運転者管理のための規定の整備とに大きく分かれるが、前者は、歩行者の通行の安全の確保、都市交通対策の推進、車両等の交通方法の合理化、道路標識及び道路標示の活用、交通規制権限等の整備、道路管理者等との調整、交通方法等に関する規定の体系の整備、とからなる。

歩行者の通行の安全を確保するための改正の第一は、歩行者用道路(「歩行者の通行の安全と円滑を図るため車両の通行が禁止されていることが道路標識等により表示されている道路」)に関する規定を設けたことである。歩行者用道路又は構造上車両等が入ることができないことになっている道路においては、歩行者は、一般の通行方法(歩車道の区別のない道路では道路の右側端に寄って通行、歩車道の区別のある道路では歩道を通行、政令で定める行列は歩車道の区別のある道路でも車道をその右側端に寄って通行、横断歩道のある場所の附近においてはその

横断歩道によって道路を横断、斜めに道路を横断してはならない、なお行列等の通行に関する規定に違反した者は一万円以下の罰金又は科料)によらないで、自由に通行できることとする。警察署長が政令で定めるやむを得ない理由があると認めて許可したときは、車両は歩行者用道路を通行できることとするが、警察署長の許可を受け、又はその禁止の対象から除外されていることにより歩行者用道路を通行する車両は、歩行者に対して注意して徐行しななければならない(これに違反した車両の運転者は三月以下の懲役又は三万円以下の罰金、過失により犯した者は五万円以下の罰金)こととする。これらの規定がそれである。

その第二は、道路標示によって車道と路側帯(「歩行者の通行の用に供し、又は車道の効用を保つため、歩道の設けられていない道路又は道路の歩道の設けられていない側の路端寄りに設けられた带状の道路の部分で、道路標示によって区画されたもの」)を分離することができることとし、路側帯について規定を設けたことである。路側帯のうち歩行者の通行に十分な幅員を有するものは、歩行者の通行に関しては、歩道と同一に取り扱うこととする。車両は、歩道又は路側帯と車道の区別のある道路においては、車道を通行しなければならない(これに違反した者は三月以下の懲役又は三万円以下の罰金)こととする。軽車両は、著しく歩行者の通行を妨げることとなる場合を除き、路側帯(軽車両の通行を禁止することを表示する道路標示によって区画されたものを除く)を通行することができることとするが、路側帯を通行する軽車両は、歩行者の通行を妨げないような速度と方法で進行しなければならない(これに違反した者は一万円以下の罰金又は科料)こととする。路側帯(停車及び駐車を禁止することを表示する道路標示によって区画されたもの及び政令で定めるものを除く)が設けられている場所において車両が停

車又は駐車をするときは、その路側帯に入り、かつ、歩行者等の他の交通の妨害とならないようにしなければならない(これに違反した者は五万円以下の罰金)こととする。これらの規定がそれである。

その第三は、歩行者の側方を通過する車両及び横断歩道等に接近する車両等の注意義務について規定を整備したことである。歩行者の側方を通過する車両は、歩行者との間に安全な間隔を保たなければならず、このような間隔を保てないときは徐行しなければならない(これに違反した者は三月以下の懲役又は三万円以下の罰金)こととする。横断歩道における歩行者保護のための車両等の義務(歩行者が横断歩道を横断し、又は横断しようとしているときは、当該横断歩道の直前で一時停止し、かつ、その通行を妨げないようにしなければならない。交通規制の行なわれていない横断歩道の直前で停止している車両等がある場合において、当該停止している車両等の側方を通過してその前方に出ようとするときは、当該横断歩道の直前で一時停止しなければならない。交通整理の行なわれていない横断歩道及びその手前の側端から前に三〇メートル以内の道路の部分においては、その前方を通行している他の車両等(軽車両を除く)の側方を通過してその前方に出てはならない。これらの義務に違反した者は三月以下の懲役又は三万円以下の罰金)については、新たに過失犯をも罰する(五万円以下の罰金)こととする。横断歩道における歩行者保護のための車両等の義務として、横断歩道に接近する車両等は、横断しようとする歩行者がないことが明らかなる場合を除き、当該横断歩道の直前で停止することができるような速度で進行しなければならない(これに違反した者は三月以下の懲役又は三万円以下の罰金、過失により犯した者は五万円以下の罰金)を追加することとする。各規定がそれである。

その第四は、横断歩道付近における駐停車禁止を強化し、従来の横断歩道手前五メートル以内の部分に加えて、横断歩道先方五メートル以内の部分をも新たに駐停車を禁止する場所（これに違反した者及び過失によりこれを犯した者は五万円以下の罰金）としたことである。

その第五は、歩行者の通行方法に関する規定を合理化する（歩車道の区別のない道路においてもやむを得ないときは道路の左側端に寄って通行することができることとする、交差点において道路標識等によって認められているときは道路を斜めに横断することができることとする）とともに、自動二輪車、二輪の原動機付自転車又は二輪の自転車を押して歩いている者は道路交通法の適用については歩行者とする旨の規定を新たに置いたことである。

都市交通対策を推進するための改正の第一は、交通規制の方法等を合理化したことである。すなわち、改正前の規定では、「この法律の規定により、都道府県公安委員会が行なう禁止、制限又は指定のうち政令で定めるものは、政令で定めるところにより、道路標識等を設置して行なわなければならない。ただし、交通公害の防止を図るためやむを得ないと認めるときは、その管理に属する都道府県警察の警察官の現場における指示により行なうことができる」となっていた。これが、「緊急を要するため道路標識等を設置することができないとき、その他道路標識等による交通の規制をすることが困難であると認めるときは、都道府県公安委員会は、その管理に属する都道府県警察の警察官の現場における指示により、道路標識等の設置及び管理による交通の規制に相当する交通の規制をすることができると改められることになった。のみならず、右の都道府県公安委員会による交通規制においては、「区域、道路の区間又は場所を定めて」あるいは「対象を限定し、又は適用される日若しくは時間を限定して」行

なうこともできることになった。ただし、その反面、都道府県公安委員会に対しては、広域にわたり道路の交通に著しい影響を及ぼすおそれがある自動車の通行の禁止を行なおうとするときは、都道府県知事及び関係地方行政機関の長その他政令で定める者の意見をきかなければならない、との義務が課されることになった。

その第二は、駐車対策の推進である。都道府県公安委員会は、駐車時間が制限されている道路の部分についてパーキング・メーターを設置することができるとし、パーキング・メーターが設置されているときは、これを作動させなければ駐車してはならない（これに違反した者及び過失により犯した者は五万円以下の罰金）こととする。都道府県は、条例で定めるところにより、パーキング・メーターを作動させようとする者から手数料を徴収することができるとする。これら一連の規定が置かれた。また、改正前の規定では、違法駐車に対する措置として警察官等が現場にいる運転者等に対して当該車両の移動等を命じ、又は現場に運転者等がいなかったために直接移動等をするためには、「当該車両が道路における交通の危険を生じさせ、又は著しく交通の妨害となるおそれがある」とが必要であったが、今回の改正でそれが削除されることになった。そして違法駐車車両の移動、保管等に要した費用について定額が規定されることになった。駐車違反の罪（駐車禁止場所に駐車する罪及び同過失罪、駐車禁止場所に駐車する罪及び同過失罪、高速自動車国道又は自動車専用道路において駐車する罪、駐車の方法に関する規定に違反する罪、駐車時間の制限に関する規定に違反する罪）の罰則も強化され、三万円以下の罰金から五万円以下の罰金に引き上げられることになった。指定消防水利の標識が設けられている位置から五メートル以内の部分も、新たに、「駐車を禁止する場所」に加えられることになった。

その第三は、路線バス等優先通行帯に関する規定を設けたことである。路線バス等優先通行帯が設けられている道路においては、他の自動車は、路線バス等が後方から接近してきた場合に、交通混雑のためその路線バス等優先通行帯から出ることができないこととなるときは、その優先通行帯を通行してはならない（これに違反した者及び過失により犯した者は三万円以下の罰金）こととする。また、路線バス等優先通行帯を通行している場合において、後方から路線バス等が接近してきたときは、その正常な運行に支障を及ぼさないように、すみやかにその優先通行帯の外に出なければならぬ（これに違反した者及び過失により犯した者は三万円以下の罰金）こととする。これらの規定がそれである。このほか、今回の改正により、停留所から発進する乗合自動車が進路を変更しようとして合図をした場合には、その後方にある車両は当該乗合自動車の進路の変更を妨げてはならない（これに違反した者は三万円以下の罰金）こととされることになった。

車両等の交通方法を合理化するための改正は多岐にわたっているが、その第一は、三車線以上道路における通行方法を新たに規定したことである。車両は、車両通行帯の設けられた道路においては、道路の左側端から数えて一番目の車両通行帯を通行しなければならない（これに違反した者及び過失により犯した者は三万円以下の罰金）が、同一の方向に三以上の車両通行帯が設けられているときは、政令で定めるところにより、その速度に応じ、その最も右側の車両通行帯以外の車両通行帯を通行することができる。

その第二は、車両が道路外に出るため左折するときの方法（あらかじめその前からできる限り道路の左側端に寄り、かつ、徐行しなければならない、これに違反した者は一万円以下の罰金又は科料）を新たに規定するとともに、

左折車両についても、左折をしようとする車両が道路の左側端に寄ろうとして合図をした場合は、その後方にある車両は、合図をした車両の進路の変更を妨げてはならない（これに違反した者は三万円以下の罰金）としたことである。

その第三は、追越しに関する規制を合理化したことである。左側部分の幅員が六メートル未満の道路についても、車両が追越しのため右側部分にはみ出して通行することを、道路標識等により禁止（これに違反した者は三月以下の懲役又は三万円以下の罰金）することができるとする。右折するため道路の中央又は右側端に寄って通行している車両を追越すときは、その左側を通行しなければならない（これに違反した者は三月以下の懲役又は三万円以下の罰金）こととする。二重追越しについては、これを始めることをも禁止（これに違反した者は三月以下の懲役又は三万円以下の罰金）し、また、追越しを禁止する場所においては、追越しのため進路を変更し、又は前者の側方を通過することをも禁止（これに違反した者は三月以下の懲役又は三万円以下の罰金、過失により犯した者は五万円以下の罰金）することとする。従来禁止されていなかった横断歩道上での追越しや交差点、踏切の手前三〇メートル以内の部分での追越しをも禁止（これに違反した者は三月以下の懲役又は三万円以下の罰金、過失により犯した者は五万円以下の罰金）することとする。これらの改正がそれである。

その第四は、交差点における交通方法を合理化したことである。交差点における優先関係については、従前の、「既に交差点に入っている車両等」の優先、「既に右折している車両等」の優先の規定を廃止して、優先道路又は交差道路より幅員が明らかに広い道路を通行する車両等の優先（これに違反した者は三月以下の懲役又は三万円以

（下の罰金）、左方にある車両等の優先（これに違反した者は三万円以下の罰金）、直進車両等の優先（これに違反した者は三万円以下の罰金）等に限ることとする。交差点に入ろうとし、及び交差点内を通行する車両等の義務として、交差点の状況に応じ、交差道路を通行する車両等、反対方向から進行してきて右折する車両、交差点又はその直近で道路を横断する歩行者に特に注意し、かつ、できる限り安全な速度と方法で進行しなければならない（これに違反した者は三月以下の懲役又は三万円以下の罰金）旨を定めることとする。道路標識等により一時停止すべきことが指定されている交差点等における一時停止の方法（道路標識等による停止線の直前、又は道路標識等による停止線が設けられていない場合にあつては交差点の直前で一時停止しなければならない、これに違反した者は三月以下の懲役又は三万円以下の罰金、過失により犯した者は五万円以下の罰金）を定めるとともに、一時停止した車両等に対して、交差道路を通行する車両等の進行妨害をしてはならないとの義務（これに違反した者は三月以下の懲役又は三万円以下の罰金、過失により犯した者は五万円以下の罰金）を課すこととする。これらの改正がそれである。

その第五は、高速自動車国道等における自動車の交通方法等の特例に関して規定を整備したことである。自動車専用道路に関しても規定を整備して、自動車専用道路に入ろうとする自動車は、当該自動車専用道路を通行する自動車の進行妨害をしてはならない（これに違反した者は三万円以下の罰金）、また、自動車専用道路において当該自動車を運転することができなくなったときは、当該自動車が停止しているものであることを明りょうに表示する等の措置を講じなければならない（罰則は付されていない）こととする。本線車道（高速自動車国道又は自動車専

用道路の本線車線により構成する車道)への出入の方法についても規定を設けて、本線車道に入ろうとする場合において、加速車線が設けられているときは、その加速車線を通行しなければならない、また、本線車道から出ようとする場合は、あらかじめその前から出口に接続する車両通行帯を通行しなければならない、減速車線が設けられているときは、その減速車線を通行しなければならない(これに違反した者は一万円以下の罰金又は科料)こととする。これらの改正のほか、「高速自動車国道における最低速度」に関する規定(道路標識等により最低速度が指定されている区間にあつてはその最低速度、その他の区間にあつては政令で定める最低速度に達しない速度で運転してはならない)に罰則(三万円以下の罰金)を付けるとともに、政令で定める高速自動車国道の本線車道については右規定を適用しないこととする改正も行なわれている。

その第六は、新たに規定を設けて、危険を防止するためやむを得ない場合を除き、車両等の運転者は急ブレーキをかけてはならない(これに違反した者は三月以下の懲役又は三万円以下の罰金)、また、車両はみだりに進路を変更してはならず(罰則なし)、後方から進行してくる車両等の速度又は方向を急に変更させることとなるおそれがあるときは進路を変更してはならない(これに違反した者は三万円以下の罰金)こととしたことである。

その第七は、混雑交差点等への進入禁止を定めたことである。すなわち、車両等は、交通整理の行なわれている交差点において、前方の交通の状況によりその中に入った場合には当該交差点内で停止することとなり、交差道路における車両等の通行の妨害となるおそれがあるときは、信号が青であっても当該交差点に入つてはならない。横断歩道、踏切又は道路標示によつて区画された部分に入る場合も同様で、前方の交通の状況によりその部分で停止

することとなるおそれがあるときは、これらの部分に入ってはならない。これらの規定に違反した者及び過失により犯した者は三万円以下の罰金に処する。

その第八は、夜間、他の車両等の直後を進行する車両等についても減光等の義務（これに違反した者及び過失により犯した者は三万円以下の罰金）を課すとともに、車両の運転者が不要な合図をすることを禁止（これに違反した者及び過失により犯した者は三万円以下の罰金）したことである。

その第九は、積載物の積載の方法についても政令で制限（この制限に違反して積載をして車両を運転した者は三月以下の懲役又は三万円以下の罰金）することとしたことである。

その第一〇は、装置不良車両に関する規制及び罰則を強化したことである。改正前の規定では、「整備不良車両」（道路運送車両法第三章若しくはこれに基づく命令の規定又は軌道法第一四条若しくはこれに基づく命令により定められた装置を備えていないか、又はこれらの装置が調整されていないため交通の危険を生じさせるおそれがある車両等）と「装置不良車両」（道路運送車両法第三章若しくはこれに基づく命令の規定により定められた騒音防止装置又はばい煙等の発散防止装置を備えていないか、又はこれらの装置が調整されていないため他人に著しい迷惑を及ぼすおそれがある自動車又は原動機自転車）とは区別され、罰則も、故意又は過失により整備不良車両を運転した者は三月以下の懲役又は三万円以下の罰金、故意又は過失により装置不良車両を運転した者は三万円以下の罰金、というように区別されていた。これに対して、改正法では、両者をともに「整備不良車両」（その装置が、道路運送車両法第三章若しくはこれに基づく命令の規定又は軌道法第一四条若しくはこれに基づく命令の規定に定

めるところに適合しないため、交通の危険を生じさせ、又は他人に迷惑を及ぼすおそれがある車両等」とし、故意又は過失で整備不良車両を運転した者は三月以下の懲役又は三万円以下の罰金、とすることになった。

その第一は、運転者の遵守事項として各都道府県の公安委員会の公安委員会規則で定められている事項を、道路交通法に規定することとしたことである。車両等の運転者は、積載している物の飛散を防ぐため必要な措置を講じなければならない。また、安全を確認しないでドアを開き、又は車両等から降りないようにし、及びその車両等に乗車している他の者がこれらの行為により交通の危険を生じさせないようにするために必要な措置を講じなければならない。これらの規定（これに違反した者は三万円以下の罰金）が、それである。このほか、運転者の遵守義務として、自動車又は原動機付自転車を離れるときは、その車両の装置に応じ、その車両が他人に無断で運転されることがないようにするため必要な措置を講ずることも規定された（ただし、この義務の違反については、罰則は付さないこととされた）。

その第一二は、高速自動車国道等における座席ベルトの装着について新たに規定を設けて、高速自動車国道又は自動車専用道路においては、自動車の運転者は、座席ベルトを装着し、及び同乗者に装着させるようにつとめなければならない（罰則なし）としたことである。

道路標識及び道路標示を活用するための改正の第一は、「車両の最高速度」「追越しを禁止する場所」「停車及び駐車を禁止する場所」「駐車を禁止する場所」に関する規定などが改正されたことである。すなわち、改正前の規定では、次のようになっていた。(一)車両が道路を通行する場合の最高速度は、政令で定める。都道府県公安委員

会は、区域又は道路の区間を指定（政令で定めるところにより、道路標識等を設置して行なわなければならない）し、政令で定める最高速度と異なる最高速度を定めることができる。車両等の運転者は、法令又は都道府県公安委員会の定める最高速度をこえる速度で車両等を運転してはならない。（一）車両は、「次に掲げる道路の部分」においては、「他の車両の追越し」「停車又は駐車」「駐車」をしてはならない。これが、今回の改正では、次のように改められることになった。（一）車両は、道路標識等によりその最高速度が指定されている道路においてはその最高速度を、その他の道路においては政令で定める最高速度をこえる速度で進行してはならない。（二）車両は、「道路標識等により禁止されている道路の部分及び次に掲げるその他の道路の部分」においては、「追越しのための進路の変更又は前車の側方の通過」「停車又は駐車」「駐車」をしてはならない。その他、「高速自動車国道における最低速度」に関する規定などについても、同様の改正が行なわれている。交通の規制は、政令で定めるところにより都道府県公安委員会が設置、管理する道路標識又は道路標示によることを原則とし、道路標識等がない場合に道路交通法又は政令の規則に従うこととするという、いわゆる標識標示主義が採用されたことに伴うものである。そして、それは、交通の規制については都道府県公安委員会の規制によることを原則とするとの主義が採用されたことを意味するといえよう。

その第二は、道路標識等によって歩行者用道路、路側帯、路線バス等優先通行帯、一時停止のための停止線などを設けることができることとなったことは既に述べたが、このほか、車両が入ってはならない道路の部分（道路標示で表示することができる（表示に違反して入った車両の運転者は三月以下の懲役又は三万円以下の罰金）ことと

なつたことである。

交通規制権限等を整備するための改正の第一は、都道府県公安委員会が警察署長に委任することができる交通規制権限の範囲を拡大したことである。改正前の規定では、都道府県公安委員会は政令で定めるところにより「歩行者又は車両等の通行の禁止又は制限のうち区間又は期間の短いもの」を警察署長に行なわせることができる、となつていた。しかし、改正後の規定では、「歩行者又は車両等の通行の禁止その他の交通の規制のうち、適用期間の短いもの」を警察署長に行なわせることができる、となつたからである。これにより、最高速度の指定、追越しの禁止、徐行すべき場所の指定、駐停車の禁止等についても警察署長への委任が認められることになつた。このほか、都道府県公安委員会が信号機の設置又は管理に係る事務を政令で定める者に委任することも、今回の改正で可能となつた。

その第二は、新たに規定を設け、道路交通法の規定により警察署長の権限に属する事務のうち、高速自動車国道又は自動車専用道路に係るものは、都道府県公安委員会の定めるところにより、当該高速自動車国道又は自動車専用道路における交通警察に関する事務を処理する警視以上の警察官に行なわせることができる、としたことである。

その第三は、道路交通情報の提供について新たに規定し、都道府県公安委員会は、総理府令で定めるところにより、車両の運転者に対し、車両の通行に必要な情報を提供するようにつとめなければならない、都道府県公安委員会は、総理府令で定める者（道路交通に関する情報を提供することにより交通の安全と円滑に寄与することを目的

とする公益法人)に、この情報の提供に係る事務を委託することができる、としたことである。

道路管理者等との調整のための改正としては、新たに規定を設け、一定の交通規制等を行なおうとする都道府県公安委員会に対し、道路管理者等の意見をきき、又はこれと協議することを義務つけた点が、注目されよう。

交通管理のための規定の整備の最後は、交通方法等に関する規定の体系を整備したことである。歩行者及び運転者の遵守義務に関する規定と、都道府県公安委員会等の交通規制権限に関する規定とを分離して規定することとし、また、従来各条項に別々に規定されていた都道府県公安委員会、警察署長及び警察官等の交通規制に関する権限を、それぞれ同一の条文にまとめて規定することとした。これらの点がそれぞれである。

他方、後者の運転者管理のための規定の整備は、運転者等に対する講習、交通の方法に関する教則、運転免許試験や運転資格等の合理化、安全運転管理の強化とからなる。

運転者等に対する講習としては、従前の「免許の保留」「免許の効力の停止」「自動車等の運転の禁止」の処分を受けた者に対する講習(終了した者に対しては、都道府県公安委員会は、政令で定める範囲内で、当該処分の期間を短縮することができる)の規定に加えて、次の規定が新たに設けられることになった。自動車の使用者は安全運転管理者に講習を受けさせなければならない。指定自動車教習所の管理者は政令で定める職員に講習を受けさせなければならない。免許証の更新を受けようとする者は講習を受けるようにつとめなければならない(ただし、いずれも罰則なし)。そして、これらの講習についても、都道府県公安委員会(又はその委託した総理府令で定める者)が行なうこととされた。

交通の方法に関する教則としては、新たに次の規定が設けられることになった。国家公安委員会は、道路を通行する者が適正な交通の方法を容易に理解することができるようにするため、法令で定める道路の交通の方法、道路を通行する者が励行することが望ましい事項、自動車又は原動機付自転車の運転に必要な知識を内容とする教則を作成し、これを公表するものとする。

運転免許試験や運転資格等の合理化としては、次のような改正が行なわれている。「運転免許試験の方法」に関する規定を改正し、分かれていた「自動車等及び道路の交通に関する法令についての知識」の試験と「自動車等の構造及び取扱方法」の試験とを統合して「自動車等の運転について必要な知識」の試験とするとともに、その試験は、交通の方法に関する教則の内容の範囲内で行なうとしたこと。「運転免許試験の免除」に関する規定を改正し、「外国の行政庁が与えた自動車等の運転に関する免許を有する者」に対する運転試験の一部免除の項目等を削除したこと。「運転免許試験の受験資格」や「運転資格」に関する規定を改正し、大型免許及び第二種免許の運転免許試験の受験資格として必要な自動車の運転の経験、あるいは政令で定める大型自動車の運転資格として必要な自動車の運転の経験から、小型特殊自動車の運転の経験を除外したこと。これらの改正がそれである。

安全運転管理の強化としては、次の規定が新たに設けられることになった。安全運転管理者の処理すべき事項の範囲は、総理府令で定める。自動車の使用者は、安全運転管理者に対し、安全運転管理者が総理府令で定める事項を処理するため必要な権限を与えなければならない。

以上が、一九七一年法律九八号による一部改正の主な内容であった。⁽¹⁴⁾

(145) 小池康雄「歩行者安全対策の強化・公共輸送機関の優先措置など」(『時の法令』七七五号〔昭和四七年〕二頁。
(146) 以上の内容については、右『時の法令』など参照。

一九七二年法律五一号による一部改正も、一九六九年に企画された道路交通法の全面改正作業の一環として、初心運転者に対する教育の徹底とその資質の向上について規定の整備を図ったもので、主な改正点を列挙すると次のようになる。

その第一は、従来すべて試験場内で行っていた運転免許の技能試験のうち、普通免許の技能試験については道路で行なうこととしたのに伴ない、普通免許の運転免許試験を受けようとする者(政令で定めた者を除く)は、仮免許を現に受けている者に該当し、かつ、過去三月以内に五日以上、総理府令で定めるところにより道路において自動車の運転の練習をした者でなければならない、としたことである。

その第二は、これに関連して、従来「練習のため」の運転に限っていた仮免許による自動車の運転を拡大して、普通免許の路上技能試験や指定自動車教習所における普通自動車の運転に関する技能検定においても、仮免許で普通自動車を運転することができる、としたことである。

その第三は、仮免許による路上練習に必要な同乗指導者の要件を厳しくしたことである。改正前の規定では「当該自動車に係る第一種免許又は第二種免許を受けた者」となっていたのが、今回の改正で「当該自動車を運転することができる第一種免許を受けている者(免許の効力が停止されている者を除く)で当該免許を受けていた期間

(当該免許が停止されていた期間を除く)が通算して三年以上のもの、当該自動車を運転することができる第二種免許を受けている者(免許の効力が停止されている者を除く)、その他政令で定める者(指定自動車教習所の業務としての技能の検定に従事する場合の技能検定員)となった。そして、この規定に違反して自動車を運転した仮免許を受けた者に対する罰則を従来の三万円以下の罰金から一挙に六月以下の懲役又は五万円以下の罰金に引き上げるとともに、仮免許練習標識表示義務違反についても新たに罰則を設け、故意又は過失により右標識をつけずに練習のため自動車を運転した仮免許を受けた者は三万円以下の罰金に処する、とした。

その第四は、仮免許の種類、有効期間、欠格事由、受験資格、取消しに関する規定を新たに設けたことである。すなわち、仮免許は自動車の種類及び三月をこえない範囲内において期間を指定して与えるものとする、となつていたのが、次のように改められることになった。仮免許を分けて、大型自動車仮免許及び普通自動車仮免許の二種類とする。大型仮免許を受けた者は、練習のため大型自動車もしくは普通自動車を、又は試験等において普通自動車を運転することができる。普通仮免許を受けた者は、練習のため又は試験等において普通自動車を運転することができる。仮免許の有効期間は、当該仮免許に係る適性試験を受けた日から起算して三月(ただし、一定の第一種免許又は第二種免許を受けたときは、満了前であってもその効力を失う)とする、と。また、「免許の欠格事由」「免許の受験資格」「免許の取消し」に関する規定しか置かれていなかったため不明確であった仮免許の欠格事由、受験資格、取消しについても、免許のそれと區別して新たに規定が置かれることになった。

その第五は、自動車教習所の指定に関する規定を整備したことである。改正前の規定では政令で定めるとされて

いた指定自動車教習所の指定基準を道路交通法に定めることとして、右の指定基準として、(一)政令で定める要件を備えた当該施設を管理する者が置かれていること。(二)道路交通法の規定により選任された技能検定員が置かれていること。(三)当該施設を管理する者により選任された政令で定める要件を備えた技能指導員、学科指導員が置かれていること。(四)自動車の運転に関する技能及び知識の教習並びに技能検定のための設備が政令で定める基準に適合していること。(五)当該施設の運営が政令で定める基準に適合していること、の五つが規定されることになった。また、今回の改正で、刑法その他の罰則の適用については技能検定員を「みなし公務員」とすると規定したのでをうけて、その資格要件を厳しくするとともに、これも道路交通法に定めることとした。過去二年以内に指定自動車教習所における卒業証明書等の発行に関し不正な行為をした者、偽りその他不正の手段により免許証又は国際運転免許証の交付を受ける罪を犯し罰金以上の刑に処せられ、又は自動車等の運転に関し刑法第二十一条の罪もしくは道路交通法に規定する罪(右不正に免許証等の交付をうける罪を除く)を犯し禁錮以上の刑に処せられた者で、その執行を終わり、又は執行を受けることがなくなった日から起算して二年を経過していない者。これらの欠格事由に該当しないことや、都道府県公安委員会が行なう審査に合格した者で、検定用自動車を運転できる本免許を現に受けている二五才以上の者、がそれである。技能検定等に関する規定も設けられることになった。指定自動車教習所の管理者は、総理府令で定めるところにより自動車の運転に関する技能及び知識の教習を終了した者に限り、技能検定員による技能検定を行なわせるものとする。指定自動車教習所は、技能検定に合格した者であることを技能検定員が証明した者に限り、総理府令で定めるところにより、総理府令で定める様式の卒業証明書又は修了証明書を発行す

ことができる、など。そして、これらの改正に伴なって、指定自動車教習所に対する検査、求報告等の範囲も拡大され、都道府県公安委員会は、従来の指定基準に適合しているかどうかに加え、有資格者による教習又は技能検定が行なわれているかどうか、総理府令で定めるところにより教習を終了した者に限って技能検定が行なわれているかどうか、卒業証明書又は修了証明書の発行が適正に行なわれているかどうか、についても検査し、必要な報告又は資料の提出を求めることができることとなった。のみならず、都道府県公安委員会は、指定自動車教習所の管理者に対し、その業務について不正な行為をした技能指導員、学科指導員又は技能検定員の解任を命ずることもできることになった。

初心運転者に対する教育の徹底とその資質の向上に関する改正は以上であるが、都道府県公安委員会は従前の「免許の保留及び免許の効力の停止に関する事務」に加えて、「仮免許を与えること及び仮免許の取消しに関する事務」をも警察本部長に行なわせることができる、とされたことも、これに関連する改正といえよう。

このほか、大型免許及び第二種免許の免許試験の受験資格、政令で定める大型自動車の運転資格、免許証の有効期間についても、改正が行なわれている。すなわち、右受験資格や運転資格については、従前の「一定の自動車の運転の経験が一定期間以上のもの」を、「一定の運転免許を受けていた期間（当該免許の効力が停止されていた期間を除く）が通算して一定期間以上のもの」に改めたこと。また、免許証の有効期間については、従来の「当該免許証の交付を受けた日（免許証の有効期間が更新された場合にあっては、その更新された日）から起算して三年」を、「一定の日（新規に免許証の交付を受けた場合は当該免許試験に係る適性試験を受けた日、更新期間中に免許

証の有効期間が更新された場合は更新前の免許証の有効期間が満了した日、更新期間前に免許証の有効期間が更新された場合は当該更新に係る適性検査を受けた日）の後のその者の三回目の誕生日」に改めたこと。これらの改正がそれである。なお、今回の改正で、従来の高速自動車国道に加え、政令で指定する自動車専用道路についても、国家公安委員会は、交通の安全と円滑を図るため特に必要があると認めるときは、都道府県公安委員会に対し、当該道路におけるこの法律の実施に関する事項について指示することができることとなった点も、忘れてはならないであろう。これに伴ない、「国家公安委員会は、全国的な幹線道路における交通の規制の斉一を図るため必要があると認めるときは、政令で定めるところにより、都道府県公安委員会に対し、この法律の規定により都道府県公安委員会の権限に属する事務のうち、車両等の最高速度その他政令で定める事項に係るものの処理について指示することができる」とされる全国的な幹線道路から、従来の高速自動車国道に加え、政令で指定する自動車専用道路も除外されることになった。⁽¹⁴⁷⁾

(147) 以上の改正点については、山田晋作「道路交通法の一部改正」〔時の法令〕八二一号〔昭和四八年〕一頁以下）など参照。

増加の一端をたどった交通事故もようやく落ち着きをみせ、自動車台数や運転免許保有者数の引き続いての増加にもかかわらず、一九七〇年をピークとしてその後は年々減少することとなったが、しかし、一九七八年に至ると交通事故負傷者数が再び増加に転じ、それ以降、毎年じりじりと増加を続けることとなった。これに少し遅れて一

九八〇年には、交通事故死者数も十年ぶりに前年より増加した。そして、この一九七八年というのは、「大量交通」「国民皆免許」時代といわれる新しい車社会における道路交通問題の解決のための総合的かつ根源的対策の一環として、新しい観点から道路交通法を見直すとともに、新しい車社会における社会的責任を果しうる運転者を育成し、その責任を果すことができない運転者を道路交通の場から排除する、ということを目指して六年ぶりに道路交通法の改正が行なわれた年であった。

改正内容は、そのため、多岐にわたっており、新しい規定も多く盛り込まれているが、交通事故の防止等を図るための規定の整備（身体障害者の通行を保護するための規定の整備、自転車の通行の安全を確保するための規定の整備、自動二輪車等の運転者の遵守事項に関する規定の整備、共同危険行為等の禁止、高速自動車国道等における運転者の遵守事項に関する規定の整備）と、運転者対策の推進を図るための規定の整備（安全運転管理の強化を図るための規定の整備、運転免許制度に関する規定の整備、行政処分制度に関する規定の整備、都道府県公安委員会が行なう講習に関する規定の整備、罰則及び交通反則通告制度に関する規定の整備）とに、大きく分かれる。

身体障害者の通行を保護するための規定の整備の第一は、目が見えない者（目が見えない者に準ずる者を含む）は、道路を通行するときは、政令で定めるつえを携えていなければならない、と定めていたのを改めて、右のつえの代わりに政令で定める盲導犬を連れて道路を通行することも認めたことである。その第二は、従来の「目が見えない者、耳がきこえない者もしくはは政令で定める程度の身体の障害のある者が政令で定めるつえを携えて通行しているとき」又は「監護者が付き添わない児童もしくは幼児が歩行しているとき」に加えて、「身体障害者用車いす

が通行しているとき」又は「目が見えない者が政令で定める盲導犬を連れて通行しているとき」にも車両等の運転者は一時停止し、又は徐行してその通行又は歩行を妨げないようにしなければならない（これに違反した者は同じく三月以下の懲役又は三万円以下の罰金）としたことである。

自転車の通行の安全を確保するための規定の整備の第一は、自転車の定義規定を置くとともに、自転車の交通方法の特例について新たに一部を設けたことである。その第二は、自転車横断帯を設けることとし、自転車横断帯がある場所の付近においては右横断帯による道路の横断又は通行を自転車に義務づける（右義務違反自体には罰則なし、ただし、右横断又は通行をすべき旨の警察官等の指示があった場合においてこれに従わなかった者は一万円以下の罰金）とともに、この自転車横断帯により道路を横断又は通行している自転車については、横断歩道を通行している歩行者と同様の保護（車両等は、横断自転車がないことが明らかな場合を除き、当該自転車横断帯の直前で停止することができるような速度で進行しなればならず、また、横断し又は横断しようとする自転車があるときは、当該自転車横断帯の直前で一時停止し、かつ、その通行を妨げないようにしなればならない、これに違反した者は三月以下の懲役又は三万円以下の罰金）を図ることとしたことである。その第三は、進入禁止を表示する道路標示がある交差点においては、普通自転車は当該道路標示をこえて当該交差点に入ってはならない（この義務違反にも罰則は設けられていないが、違反運転者に対して歩道通行をすべき旨の警察官等の指示があった場合、これに従わなかった者が一万円以下の罰金に処せられることも同様である）としたことである。その第四は、二輪以外の自転車は車道を通行しなければならず、自転車道又は歩道（道路標識等により通行することができる）とされてい

る歩道)を通行することはできない(これに違反した者は三月以下の懲役又は三万円以下の罰金)とされていたのを改めて、普通自転車(車体の大きさ及び構造が総理府令で定める基準に適合する二輪又は三輪の自転車で、他の車両を牽引していないもの)は自転車道又は右の歩道を通行することができる、とするとともに、自転車の歩道通行の方法をより具体的に(従来の「歩行者の通行を妨げないような速度と方法での進行」から、「一定の場所を徐行して進行、歩行者の通行を妨げることとなるときは一時停止」に)規定したことである。その第五は、総理府令で定める基準に適合する制動装置を備えていないため交通に危険を生じさせるおそれがある自転車の運転を禁止し(故意又は過失で違反した者は三万円以下の罰金)、加えて、総理府令で定める基準に適合する反射器材を備えていない自転車の夜間運転をも禁止(但し、罰則なし)したことである。

自動二輪車等の運転者の遵守事項に関する規定の整備の第一は、自動二輪車の運転者及び同乗者の乗車用ヘルメットの着用義務を、従来の政令で定める道路を通行する場合からすべての道路を通行する場合に拡張(ただし罰則は設けられなかった)、新たに原動機付自転車の運転者にもヘルメット着用の努力義務を課すとともに、右の乗車用ヘルメットの基準は総理府令で定めるとしたことである。その第二は、従来の高速自動車国道及び道路標識等により指定された自動車専用道路における自動二輪車の二人乗りの禁止を拡張、すべての自動車専用道路においても右二人乗りを禁止するとともに、罰則(三万円以下の罰金)を新設したことである。

共同危険行為等の禁止は、全国的な拡がりや凶暴化の傾向をみせ、大きな社会問題となるに至った暴走族の集団不法行為(広がり通行、巻き込み通行、蛇行通行、交互追越し、信号無視、一定区間内の周回、渋滞時等の渦巻き

など）を取り締るための規定の整備で、「二人以上の自動車又は原動機付自転車の運転者は、道路において二台以上の自動車又は原動機付自転車を連ねて通行させ、又は並進させる場合において、共同して、著しく道路における交通の危険を生じさせ、又は著しく他人に迷惑を及ぼす行為をしてはならない」との規定を新設、この規定に違反する者を六月以下の懲役又は五万円以下の罰金に処することとしたものである。従来⁽¹⁸⁾の道路交通法の各規定が、個々の車両等の通行方法を定め、これを規制することを基本としていたのに対して、「集団という形態に着目し、その行為を集団として評価し、規制する」ところに右規定の特徴があり、これにより、例えば広がり通行があつた場合、自手犯ということから通行区分違反の罪の共同正犯に間接しえなかつた道路左側部分を通行している自動車等の運転者についても、共同危険行為等の罪で処罰しえることとなつた、と解説される⁽¹⁹⁾。

高速自動車国道等における運転者の遵守事項に関する規定の整備の第一は、高速自動車国道等において自動車を運転しようとする者に対して、「あらかじめ、燃料、冷却水若しくは原動機のオイルの量又は貨物の積載の状態を点検し、必要がある場合においては、高速自動車国道等において燃料、冷却水若しくは原動機のオイルの量の不足のため当該自動車を運転することができなくなることを又は積載している物を転落させ、若しくは飛散させることを防止するための措置を講じなければならない」との義務を新たに課したことである。これに違反して、本線車道等において当該自動車を運転することができなくなった者又は当該自動車に積載している物を当該高速自動車国道等に転落させ、若しくは飛散させた者に対しては三月以下の懲役又は三万円以下の罰金が、過失により右罪を犯した者に対しては五万円以下の罰金が定められた。その第二は、自動車が高速自動車国道等において故障等の理由によ

り停止している場合の表示方法を新たに政令で定めることとしたことである。

安全運転管理の強化を図るための規定の整備の第一は、従来の「車両等の運転者を雇用する者」の安全運転管理義務を、「車両等の使用者」の安全運転管理義務に改めるとともに、消防用自動車、救急用自動車その他の政令で定める自動車の使用者に対して、当該自動車の運転者に対する安全運転教育を義務づけたことである。その第二は、自動車の使用者に対して、安全運転管理者の業務を補助させるため、自動車の台数に応じ一名以上の副安全運転管理者を選任することを義務づける（違反した者及びその事業主は三万円以下の罰金）とともに、都道府県公安委員会が自動車の使用者に安全運転管理者の解任を命ずることができる場合を拡大したことである。従来の「車両等の運行を管理する者の義務」の規定に違反して下命・容認行為をした場合のほか、「安全運転管理者が総理府令で定める要件を備えないこととなったとき」にも解任を命ずることができることとなった。副安全運転管理者の解任の場合も同様である。その第三は、新たに規定を設け、都道府県公安委員会は自動車の使用者又は当該安全運転管理者に対し必要な報告又は資料の提出を命ずることができる、としたことである。その第四は、従来の「安全運転管理者その他車両等の運行を直接管理する地位にある者」に加え、「自動車の使用者」についても、一定の違反運転（無免許運転、酒酔い、酒気帯び運転、過労運転等、無資格運転、過積載運転）の下命又は容認を禁止（無免許運転、無資格運転又は過労運転を下命又は容認した者及びその事業主は六月以下の懲役又は五万円以下の罰金、酒酔い運転又は薬物飲用運転を下命又は容認した者及びその事業主は二年以下の懲役又は五万円以下の罰金、酒気帯び運転又は過積載運転を下命又は容認した者及びその事業主は三月以下の懲役又は三万円以下の罰金）したことであ

る。最高速度制限違反運転も、下命又は容認が禁止される違反運転に追加された（これを下命又は容認した者及びその事業主は六月以下の懲役又は五万円以下の罰金）。その結果、「最高速度に関する雇用者の義務」規定は削除されることになった。その第五は、自動車の使用者等が右禁止に違反し、当該違反により自動車の運転者が一定の違反運転をした場合、都道府県公安委員会は、政令で定める基準に従い、当該自動車の使用者に対し、六月を越えない範囲内で期間を定めて、当該違反に係る自動車を運転し、又は運転させてはならない旨を命ずることができる（この命令に従わなかった者及びその事業主は三月以下の懲役又は三万円以下の罰金）としたことである。なお、都道府県公安委員会が右命令に係る自動車にはり付けた標章を破損、汚損又は取り除いた者は一万円以下の罰金又は科料に処せられる。

運転免許制度に関する規定の整備の第一は政令で定める普通自動車及び自動二輪車の運転資格を制限し、免許を受けていた期間（当該免許の効力が停止されていた期間を除く）が通算して二年に達しない者は運転することができない（これに違反した者は六月以下の懲役又は五万円以下の罰金）としたことである。その第二は、仮免許の有効期間を三月から六月に延長したことである。その第三は、国際運転免許証を所持している者（本邦に上陸した日から起算して一年間、当該国際運転免許証で運転することができる）であっても、運転免許の行政処分を受けている者については、その処分に係る期間中は、国際運転免許証による自動車の運転を認めないこととしたことである。行政処分制度に関する規定の整備の第一は、運転免許を受けた者や運転免許試験に合格した者が道路交通法以外の法律の規定で、自動車等の運転者が遵守することが強く期待されているもの（道路運送車両法第五八条第一項自

自動車損害賠償保障法第五条、自動車の保管場所の確保等に関する法律第五条第一項もしくは第二項に違反したときは、道路交通法の規定に違反した場合と同様に、運転免許の行政処分（免許の取消し又は免許の効力の停止のほか、免許の拒否もしくは保留又は自動車等の運転禁止）ができることとしたことである。その第二は、麻薬等の影響により正常な運転ができないおそれがある状態である状態で車両等を運転した者に対する罰則の懲役刑の長期を、酒酔い運転の場合と同様の二年に引き上げるとともに、右運転をし、よって交通事故を起こして人を傷つけたときにも、警察署長による免許の効力の仮停止ができることとしたことである。無免許運転及び無資格運転をし、よって交通事故を起こして人を傷つけたときにも、右停止ができることとなった。

都道府県公安委員会が行なう講習に関する規定の整備としては、次の改正が行なわれている。副安全運転管理者に対する講習について規定したこと。車両の運転に関する技能及び知識の向上を図るための車両の運転者に対する講習を行なう努力を定めたこと、がそれである。

罰則及び交通反則通告制度に関する規定の整備としては、麻薬等の影響により正常な運転ができないおそれがある状態での運転の下命又は容認行為に対する罰則を、六月以下の懲役又は五万円以下の罰金から二年以下の懲役又は五万円以下の罰金に引き上げたほか、次の改正が行なわれている。政令で定める普通自動車及び自動二輪車の無資格運転をした者及び麻薬等の影響による無謀運転をした者を新たに非反則者に加えたこと。高速自動車国道等関係の違反行為（本線車道等において当該自動車を運転することができなくなった者もしくは当該自動車に積載している物を当該高速自動車国道等に転落、飛散させた者又はこれらの行為を過失により行なった者、自動二輪車の二

人乗り運転を行なった者、政令で定めるところにより停止していることを表示しなければならぬとの規定に違反した者)を新たに反則行為としたこと。これらの改正がそれである。⁽¹⁴⁹⁾

(148) 田中節夫「くるま社会における新しい道路交通法」(『時の法令』一〇一九号〔昭和五三年〕一一頁)。

(149) 同「道路交通法の一部改正について四」(『警察研究』五〇巻四号〔昭和五三年〕九五頁以下など)。

(150) 一九七八年改正の以上の内容については右解説など参照。

以上、この期における道路交通法の改正を概観してきたが、その特徴を整理すると次のようになるか。

交通規制の目的が「道路における危険を防止し、その他交通の安全を図ること」(昭和二三年施行の道路交通取締法)から、「交通の安全と円滑を図ること」(昭和三五年施行の道路交通法)を経て、「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」(昭和四六年施行の改正道路交通法)へと広がり、また、交通規制の考え方も「点」「線」規制から、各種の交通規制をシステムの組み合わせで一定地域全体の交通の流れ及び総量を管理するといういわば「面」規制へと展開をみせるなかで、右改正によれば交通規制が著しく強化されることになった、という点がその特徴の第一である。例えば、飲酒運転の全面禁止。免許の欠格期間の延長。運転資格の制限強化。歩行者、身体障害者及び自転車の通行の保護のための規制強化。高速自動車国道等を通行する自動車の規制強化。共同危険行為等の禁止。公共輸送機関の優先通行を確保するための規制強化。車両等の交通法の合理化のための規制強化。駐停車禁止の強化。仮免許による運転の方法に対する規制強化。都道府県公安委員会規則で定められていた運転者の遵守義務の道路交通法への取込み、などがそれである。そして、右の規制強化に

おいて見落しえないことは、高速自動車国道等における運転者・同乗者のシートベルト着用義務の新設や、自動二輪車の運転者・同乗者のヘルメット着用義務の拡大(但し、これらの義務違反には罰則なし)など、「パターンリズム」の傾向がより強まっているともいえる点である。総理府令で定める基準に適合する制動装置を備えていない自転車の運転の禁止(故意又は過失で右の自転車を運転した者は三万円以下の罰金)などにみられるように、交通弱者の保護が強調される他方で、これらの者に対する管理がより強まっている点も、同様に、見落すことができないであろう。

特徴の第二は、右の強化された交通規制においては都道府県公安委員会の裁量権が著しく拡大されることになったという点である。交通規制は道路交通法又は政令の規則によることを原則とするとの「法令主義」に代えて、交通規制は都道府県公安委員会の設置、管理する道路標識又は道路標示によることを原則とし、道路標識等がない場合に法令の規則によることとする、との「標識標示主義」が採用されたこと。それにもかかわらず、都道府県公安委員会が道路標識等によらずに警察官の現場における指示により交通の規制をすることができる場合を拡大したこと。都道府県公安委員会の交通規制は対象を限定し、又は適用される日時を限定して行なうことができるようになったこと。都道府県公安委員会は運転免許の欠格期間を指定できることになったこと。ここでは、これらの改正が重要であろう。

特徴の第三は、都道府県公安委員会の交通規制権限を警察本部長や警察署長へ委任できる場合を拡大するなど、警察本部長や警察署長の交通規制権限を強化したことである。仮免許に関する事務の警察本部長への委任、適用期

間の短い交通規制の警察署長への委任、警察署長が免許の仮停止をすることができる場合の拡大、警察署長による車両の歩行者用道路等の通行の許可など。のみならず、右改正によれば、警察署長の権限に属する事務のうち高速自動車国道等に係るものは一定の警察官に行なわせることができる、とされたことも忘れてはならないであろう。そこでは、交通規制の「脱法治化」「下位機関への順次委任」の傾向の一層の進展ぶりがうかがえるといえようか。

特徴の第四は、交通規制の強化に対応する形で、交通取締りの強化が図られているという点である。ここでは、交通巡視員制度の新設、呼気検査を強制しうる（拒否又は妨げた者は三万円以下の罰金）旨の明文規定の新設などが注目されよう。

特徴の第五は、交通規制を担保する手段として刑罰が前期にも増して重視されているという点である。交通規制の強化に伴ない、これらの交通規制に違反する罪が数多新設されている。自転車道・歩行者用道路・路側帯・自転車横断帯に関する規定に違反する罪。自転車の歩道通行の方法に違反する罪。通園通学バスの保護に関する規定に違反する罪。身体障害者用車いす等の通行の保護に関する規定に違反する罪。高速自動車国道等における自動二輪車の二人乗りの禁止に違反する罪。高速自動車国道等において積載物を転落・飛散させる等の罪。路線バス等優先通行帯に関する規定に違反する罪。乗合自動車の発進の保護に関する規定に違反する罪。混雑交差点への進入・急ブレーキ・不要進路変更・不要合図の禁止や減光等の義務に違反する罪。政令で定める積載方法に違反する罪。都道府県公安委員会による進行方向別車両の通行区分や右左折方法の指定及び進路変更の禁止・制限に違反する罪。転落・飛散防止措置等の義務に違反する罪。これらの罪がそれである。のみならず、酒酔い運転の罪。麻薬等によ

る無暴運転の罪。装置不良車両を運転する罪。駐停車違反の罪。仮免許による運転の方法に違反する罪。高速自動車国道等における自動車の交通方法等の特例に違反する罪など、既存の罪についても、その拡大や重罰化が図られている。過失犯処罰規定や両罰規定があいかわらず多用されている点も目につく。いわゆる自身犯だということから刑法典総則の共犯規定を適用できない者についても、その処罰を確保するための規定の整備が図られている。例えば、共同危険行為等の罪がそれである。

そして、ここでより重要だと思われることは、違反運転があった場合、当該運転者や共犯者を厳罰に処するだけではなく、右違反運転を防止する立場にあり、かつ現に防止できたにもかかわらず、それをしなかった一定の者をも厳罰に処することによって、自動車の運転に係る交通規制を担保せしめようとする傾向が一層強まっているという点である。違反運転を下命・容認する罪の主体が広げられるとともに、右違反運転に最高速度制限違反も付け加えられたこと、更には刑が引き上げられて違反運転者の刑と同じになったことなどからも、それは容易にうかがいしることが可能であろう。

特徴の第六は、このような罰則の強化にいわば比例する形で、交通反則通告制度の適用範囲が拡大されているという点である。過去一年以内に免許の行政処分を受けた者であっても、比較的軽微な反則行為（道路交通法第一二〇条または第一二一条の罪にあたる反則行為）をした場合には、反則者とされ、交通反則通告制度が適用されることになった。高速自動車国道等関係の違反行為（積載物を転落・飛散させる等の罪、自動二輪車の二人乗りの罪、政令で定める停止標示方法に違反する罪）も新たに反則行為に付け加えられることになった。犯罪や刑罰の「イン

フレ」が刑事裁判の形骸化（刑事手続の「簡易迅速化」や「裁判前処理」）を帰結せしめる典型例といえよう。しかし、ここでより注意しなければならないことは、交通反則通告制度が未成年者にも適用されることになったことである。交通反則通告制度は憲法第一四条や第三一条に反するのではないか、との疑問がこれにより一層強まることになったからであり、のみならず、少年法の立場からも次のような批判が加えられたからである。すなわち、少年への事実上の罰金刑の全面的適用であつて、少年法全面「改正」において問題となつて一八才以上の少年に対する検察官先議どころか、警察官先議権を与えたものといえよう。少年法全面「改正」のための「外枠はずし」という性格をもち、反則少年に対する教育の機会を奪い、反則金さえ納付すれば違反をくり返してもさしつかえないとの気風をうえつけることによつて、現行少年法の運用による刑事政策上ならびに交通安全対策上の成果を著しく後退させることにならう。⁽¹²⁾

特徴の第七は、罰則の強化にとどまらず、交通規制に従う運転者を積極的に育成するための運転者教育（「運転者管理」）の徹底も図られていふ点である。指定自動車教習所に対する都道府県公安委員会の管理の強化、国家公安委員会による教則の作成及び公表、運転免許試験の強化、都道府県公安委員会による講習の強化、安全運転管理制度の強化、などがそれである。

このようにみると、自動車優先・国民不在の交通・財政政策↓交通事故や交通公害の深刻化↓対症療法的な交通規制の強化、という悪循環が依然として続くなかで、交通規制もまたその内包する矛盾（例えば、一方における刑罰の濫用と他方におけるその回避、法的規制の拡大と他方におけるその脱法治化など）をますます増大せしめ

つつあるといえようか。そして、ここでは、国民は依然として「管理」あるいは「保護」の対象とされるにすぎず、交通規制への「国民参加」という視角は認められないのである。

(151) 森美樹「交通反則金制度の問題性」(ジュリスト増刊総合特集『現代日本の交通問題』〔昭和五〇年〕五五頁以下) など。

(152) 菊田幸一「少年法を骨抜きにした道交法の改正―反則通告制度の少年への適用―」(『判例時報』五九四号〔昭和四五年〕七頁以下) など。