

道路交通法改正にかかる意見書

2004年4月17日

日本弁護士連合会

第一 意見書の趣旨

道路交通法の一部改正によって違法駐車の確認と証拠化作業を民間法人に委託することは、刑事手続の一環としての捜査活動の一部を民間委託するものであり、刑事訴訟法に抵触するものであって、容認できない。また、走行中携帯電話を手にして使用することのみで刑事罰の対象とすることは処罰範囲が広がりすぎることとなり、刑罰の謙抑性からも問題がある。当連合会は、今回の道路交通法の一部改正法案の上記の「改正」部分には反対するものである。

なお、この際、国会において、交通法規違反の非犯罪化を図りつつ、道路交行政を警察の手から他の行政機関へと移行することも含めた検討がなされることを期待するものである。

第二 道路交通法の一部を改正する法律案の概要

道路交通法の一部改正法案(以下改正案という)が第159国会に提出され、現在、参議院先議で国会での審議が進んでいる。その概要は次のとおりである。

1 違法駐車対策(2年以内に施行)

公安委員会は、運転者の責任が追及できない場合に放置車両の使用者に対し違反金の納付を命ずることができることとする。

警察署長は、放置車両の確認及び標章の取付けの事務を一定の要件を満たす法人に委託することができることとする。

2 運転者対策(3年以内に施行)

自動車の種類として新たに中型自動車を設け、中型自動車を運転しようとする者は中型免許を受けなければならないこととする。

中型免許、大型免許、中型第二種免許の欠格事由、受験資格等に関する

規定を整備する。

3 暴走族対策（6月以内に施行）

暴走族による集団暴走行為について、迷惑を被った者や危険に遭った者がいない場合であっても、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こととなる行為は罰則の対象とする。

4 自動二輪車の二人乗り規制の見直し（1年以内に施行）

年齢20歳以上、経験3年以上の者は、高速道路において運転者以外の者を乗車させて運転することができることとする。

危険防止の措置の規定を整備するとともに、罰則を引き上げる。

5 携帯電話の使用等に関する罰則の見直し（6月以内に施行）

手で持っている携帯電話等によって通話を行い、又はその画面を注視する行為について、罰則の対象とする。

6 飲酒運転対策（6月以内に施行）

飲酒検知拒否に対する罰則を引き上げる。

第三 検討

一 違法駐車対策

1 犯罪行為である違法駐車の確認と記録化は捜査活動

今回の道路交通法改正では、駐車違反行為の確認等の事務の全部または一部を民間法人に委託することが図られている。これは、これまで道路交通法で委託されてきた指定車両移動保管事務とは質的に異なる重大な問題を孕んでいるものである。

道路交通法（以下道交法という）は、道路を駐車を認める場所とそれを禁止する場所とに仕分けし、駐車禁止場所に駐車した者（運転者）で車両を離れて直ちに運転することができない状態などにした者は、処罰することとしている（44条等、119条の2等）。すなわち駐車禁止場所での駐車（違法駐車、道交法はこうした違法駐車車両を放置車両といっている）は犯罪となる。

警察官は、上記違法の事実を確認し、内閣府令で定める標章を違法駐車車

両の見やすい箇所に取り付け、警察署長に報告し、その後運転者の責任を追及する、というのが現行道交法の仕組みとなっている。この一連の行為は、刑事訴訟法189条がいうところの「司法警察職員は、犯罪があると思料するときは、犯人及び証拠を捜査するものとする」捜査活動に他ならない。犯罪行為である違法駐車の確認は犯罪の認知に他ならない。その後の標章の取り付け、報告のための記録化、報告等は捜査活動となる。違法駐車の確認行為によって捜査が開始され、記録化による証拠の収集確保がなされていくのである。

刑事訴訟法は、捜査を行える者を一般司法警察職員、検察官、検察官の指揮を受けた検察事務官、特別司法警察職員に限定している。特別司法警察職員は労働基準監督官、麻薬取締官などであり、労働基準法、麻薬及び向精神薬取締法などにおいてその職務の範囲が定められている。刑事訴訟法がこのように捜査の主体を限定したのは、捜査権が国家の刑罰権に究極的に根拠をもち、それから派生したものであること、人権との鋭い対立関係が生じるものであることによる。そこで刑事訴訟法は、捜査主体を公務員の身分を持つ者で、しかも一定の階級にある者に厳しく限定し、そこに直接、間接に検察官や裁判所の監督が及ぶようにしたのである。これは、国家の刑罰権を抑制し、個人の権利・自由を保護する実質的人権保障原理を捜査の一局面に具現化したものといってもよい。したがって捜査は、原理的にみて、国家の刑罰権とは本来無縁の民間機関が担えるものではないし、人権保障上担ってはならないものなのである。

2 道交法改正案の「工夫」と問題性

ところで、今回の道交法改正では、放置車両の確認と標章取り付け等の事務が民間委託されようとしている。民間受託機関としては、株式会社、NPOなどの法人が考えられており、事務を受託したときは放置車両確認機関とされる。放置車両確認機関は、制服、記章を着用した駐車監視員をして放置

車両の確認等を行うとされている（改正案51条の12）。駐車監視員、放置車両確認機関は、「現場において違法駐車の実を確認し記録すること、書類の作成・整理、データの入力等の取り締まり関係事務を担う」ものとされている（警察庁に設けられた違法駐車問題検討懇談会「違法駐車問題への対処の在り方についての提言」、以下提言という）。駐車事実の確認と書類の作成等は、現行の道交法の構造のもとでは、捜査（犯罪事実の確認と証拠化作業）そのものである。したがって、今回の改正案は、司法警察職員である警察官が本来行うべき捜査の一部を民間に委託することとなり、刑事訴訟法の規定を潜脱するもので本来許されない。そこで、かかる刑事訴訟法違反を避けるために考えられたのが、駐車違反を行政制裁の対象として、放置車両確認機関等が行う上記行為を刑事捜査手続きと別個とする仕組みを作ることである。

道交法改正案は、「放置違反金」制度を創出して、運転者でなく、違法駐車と認められる場合の車両の使用者に対し、刑罰でなく、行政制裁たる放置違反金納付処分を課するとしている（改正案51条の4）。これは、刑事罰と違い、いわゆる行政制裁ということになるので、車両の使用者にとっては、犯罪行為ではないことになる。これによって、違法駐車の確認等の事務が捜査手続きではない行政手続きの一環となり、その事務の民間委託に問題は生じないというのである。

しかし、この放置車両確認機関、駐車監視員が行う違法駐車の確認、証拠化作業が犯罪捜査の側面をもつことは免れがたい。違法駐車車両の運転者にとってはそれは犯罪捜査そのものだからである。改正法案51条の4、4項は、違法駐車車両の運転者が出頭したときは、公訴提起等をされ刑事責任を追及されるとしている。運転者が刑事責任を追及されるときは、放置車両確認機関、駐車監視員がした確認や収集した証拠が犯罪事実認定に使用される。この場合民間委託機関の確認、証拠化の作業は捜査の一環だったことになる

のである。

放置車両確認機関は、違法駐車の確認等の事務を担う常設の機関であり、駐車監視員は、業務として「地域を巡回し、警告や取り締まりを行う」(提言)というのであるから、それは捜査活動の一翼を業として担っているのであって、一般の人がたまたま駐車違反を目撃して捜査に協力するのとは質的に違うことも指摘しておかなければならない。

駐車違反を刑事罰から解放して、運転者であっても、使用者であっても、行政制裁の対象のみとすることならともかく、運転者にとっては犯罪行為で、刑事罰の問題となり、捜査機関が担わなければならないものを、使用者にとってはそれは行政制裁の問題となるとして民間法人に任せることがはたしてできるか、ということは深く慎重に検討されなければならない。要は、駐車違反取り締まりの効率性とか、公平性の確保などといったことにあるのではない。道交法で犯罪とされている行為の一側面をとって同じ行為の認定から証拠化作業までも民間法人に担当させることが現行刑事訴訟法上、はたして理論的にできるのか、ということなのである。

今回の改正案は、事実上、捜査活動を民間に担わせる側面を有するものといえるので、刑事訴訟法に抵触する可能性が高い。

3 事実確認と手続の適正が担保されるか

刑事訴訟法によって捜査権限を与えられ、検察官および裁判所の司法的抑制を受ける公務員(司法警察職員等)が捜査をすることによって、事実認定と手続の一応の適正が担保される(国民の納得が得られる)というのが刑事訴訟法の仕組みであるが、民間機関がそれを行う場合、その適正が担保されるだろうか。改正案によれば、確認事務に従事する放置車両確認機関の役員または職員は、みなし公務員とされる(なお、指定車両移動保管機関の者はみなし公務員とはなっていない)。また、放置車両確認機関を公安委員会の統制下におき、駐車監視員に制服を着用させ、資格証を携帯させるとしてい

る。しかし、みなし公務員とし、制服を着用させることで、はたして適正さが担保されるであろうか疑問がある。捜査活動ではなく、単なる行政活動の補助にすぎないとされるため、捜査に加えられる検察官、裁判所の監督がなくなるからである。

4 危惧される事象

(1) 個人情報の集積と漏洩

駐車取り締まりの具体的なイメージとして上記提言は次のように述べている。長くなるがここに引用してみよう。

「受託法人の従業員たる取り締まりの従事者は、警察の監督の下、地域を巡回し、警告や取り締まりを行う。都道府県警察は地域の要望を踏まえ、幹線道路、バスレーン、交差点付近、駐車禁止場所など取り締まり場所や時間帯等地域ごとに取り締まり重点を定めたガイドラインを策定し、公表する。取り締まりはガイドラインに沿って行われる。取り締まりの従事者は、デジタルカメラ等IT技術を活用し事務の効率化を図る。警察は、基本的に違反の成立・不成立等の要否などの判断のみを行い、命令等に伴う書類の作成・整理、データ入力等の事務については、民間企業等に委託する」

上記提言によれば、放置車両確認機関は、相当広範な駐車違反に係る事務を行うことになる。IT技術を活用するというが、ここに監視カメラなどが含まれるのかも問題になる。こうした機器をも使用して収集される情報は相当なものに上ると思われる。様々な個人情報も集積されるであろう。これらの情報の警察による目的外使用や警察や民間機関を通じての個人情報の漏洩も懸念される。とりわけ、民間法人たる放置車両確認機関における情報の保持が万全になされるかは大いに危惧されるところである。

(2) 警察と受託法人の関係

受託法人の在り方も問題となろう。事柄からして警察のOBが法人を創

設することになるのではないが、その創設される法人は警察の天下り先になり、警察との癒着、なれ合いが生まれるのではないかと懸念される。

5 いくつかの疑問点

運転者が違法駐車をしたにもかかわらず、出頭せず、違反を免れようとすることに對し、その車両の使用者に刑事罰でなく行政制裁を加えようとする今回の法改正の目的は必ずしも首肯できないわけではないが、運転者と使用者の関係が希薄な場合にも使用者責任が生じるのか、この点は必ずしも分明ではない。たとえば、車両が盗難されたものであったとき、使用者が車両を人に貸していたとき、借り主がさらに人に貸していたときなど、こうしたときにも使用者から行政制裁金（放置違反金）を取るようになるのか、といったことである。

現行道交法では、警察官等は、駐車禁止違反の罪に当たる行為をした運転者に対し、反則行為となる事実の要旨等を書面で告知することになっているが、改正案では、この反則金の金額よりも、使用者が支払うことになる行政制裁たる放置違反金のほうが、額としては高くなる。運転者と使用者が事実としても一致していたときには、違法駐車をした当の本人が出頭せずに処罰を逃れようとしたのであるから、その当人である使用者により高い制裁金を支払わせるということには一理ないこともない。しかし、上述した、貸借関係などのときに、使用者に課せられる金銭的負担がより大きいというのには疑問がある。

二 携帯電話等の走行中の使用の禁止と罰則（改正案71条5号の5、120条1項11号）

道交法71条1項5号の5は、運転者の注意事項の一つとして「自動車又は原動機付自転車（以下この号において「自動車等」という）を運転する場合において、当該自動車等が停止している場合を除き、携帯電話用装置、自動車電

話用装置その他の無線通話装置（その全部又は一部を手で保持しなければ送信及び受信のいずれをも行うことができないものに限る。）を通話（傷病者の救護又は公共の安全の維持のため当該自動車等の走行中に緊急やむを得ずに行うものを除く）のために使用し、または当該自動車等に取り付けられ若しくは持ち込まれた画像表示装置（カッコ内略）に表示された画像を注視しないこと」を掲記している。そのうえで道交法は、「第71条（運転者の遵守事項）5号の5の規定に違反し、よって道路における交通の危険を生じさせた者」は「3月以下の懲役又は5万円以下の罰金」（119条1項9号の3）に処すると規定している。今回の改正では、これに加えて「第71条5号の5の規定に違反して無線通話装置を通話のために使用し、又は自動車若しくは原動機付自転車に持ち込まれた画像用装置を手で保持してこれに表示された画像を注視」すると「5万円以下の罰金に処せられる」こととなる（改正案120条）。すなわち携帯電話を手にしただけで「道路における交通の危険」が生じなくても刑罰が科せられるのである。

この「改正」によって、交通の危険の発生如何に関わらず、携帯電話を手にして通話したり、メールのために手で保持した携帯電話の画像を注視したりするだけで刑事罰の対象となり、処罰されることになる。

ところで、携帯電話と並んで事故発生の危険が高いカーナビゲーションの操作や画像注視は携帯電話とは異なって今回の改正の対象となっていない。その理由として警察庁は、片手運転となる携帯電話操作は、カーナビゲーションの注視より危険性が高い、カーナビゲーションには煩雑な操作を抑えたメーカーの自主基準があるなどと述べている。かかる理由で走行中のカーナビゲーションの操作・注視を刑罰の対象からはずし、携帯電話のみを対象とすることには説得性が見られない。

確かに走行中の携帯電話の使用は危険な行為ではあるが、携帯電話を手で保持して通話等する行為を行政制裁の対象とするのではなく、刑事罰の対象とす

ることは首肯し得ない。走行中、携帯電話を手に持って通話をしただけで犯罪者になるというのでは、多数の国民を犯罪者に仕立てることになりかねず、刑罰の謙抑性からしても好ましいものではない。

三 まとめ

当連合会は、刑事訴訟法の原則に抵触し、多くの国民を犯罪者に仕立てかねない問題点を含む道交法の上記改正部分には反対するものである。

現代社会において、道路交通の円滑化、安全化は必要である。しかし、道路等の改善など道路施策、交通施策そのものの抜本的改善を図ることなく、刑罰を背景とする禁止事項を多用して運転者や使用者を刑罰で縛り、道路交通の円滑化、安全化を図るのは上述のとおり問題である。今回の道交法改正法案は、国民を犯罪者に仕立てるものと言えなくもない。刑罰による道路交通規制ではなく、刑罰から解き放ち、科学的知見を活用した行政制裁に絞った交通規制の在り方を真剣に検討する時機にあることを今回の改正は示していると言えよう。非犯罪化を図りつつ、道路交通規制を警察の手から他の行政機関へと移行することも検討されてしかるべきである。