

《研究ノート》

「道路交通法における運転免許制度の考察」

江 崎 澄 孝

はじめに

本寄稿については、事前に準備していたものではなく、学生諸君に課されている1万文字の卒業論文を指導している中で、自らも何らかの研究を行い2万文字で寄稿すると学生に宣言したことにある。自動車による交通死亡事故の95%以上は運転者の何らかの違反によって惹起されている現状¹⁾にあり、警察においても交通事故の原因となる違反を中心として指導・取締りが行われている。また、刑法及び刑事法を担当していることから、本来であれば、交通事故発生時の法的責任、あるいは、自動運転に関する道路交通法（以下「道交法」という。）の運用・解釈等といった課題を研究すべきところ、それらの前提にある「運転免許」について考察を行うこととしたものである。多くの国民は、「交通違反」、「交通事故」についての関心は高いものの、運転免許の法的性格や免許証自体に記載されている事項についての解釈には関心が薄いように思える。ところで、「運転免許」というテーマに絞ったものの書き始めると、次々と疑問、難問が出現し、道交法や行政法規の奥深さに触れ、法を策定した先人の努力に敬意を表するとともに、自らの勉強不足を痛感している。ささやかな抵抗を試みたが不十分な内容であり、諸先

1) 警視庁統計資料では、漫然運転約17%、脇見運転約13%、運転操作不適約12%、安全不確認約11%、歩行者妨害約7%、最高速度違反約6%、通行区分違反約5%、交差点安全運行違反約5%、信号無視約4%、優先通行妨害約3%、その他とされている。

生方からお叱りを受ける点多々あると思われ、ご指摘、ご指導を賜れば幸いです。

なお、文中、意見にわたる部分は私見であることをお断りしておきたい。

第一 運転免許とは何か

1 運転免許証は「一生ものの公的資格」、「免許証は自分のもの」という考えを持つ方が多くある。右記は、現行の運転免許証の見本²⁾であるが、この中に行政法上の解釈、公安委員



会の行政的管理といったものが多数詰め込まれている。記載事項内容は、氏名、生年月日、住所、交付年月日、有効期限、免許の条件等として「優良」、「眼鏡等」、免許番号、取得した免許種別（現物では保有している車種別のみ記載）と取得年月日があり、写真の下に〇〇県公安委員会と公印が押されている。

2 見本のほぼ中央に「有効期限」が記載されている。有効期限が設定されているということから運転免許は一生ものの資格ではなく、有効期限が付いた公的資格ということである。また、高い金と多くの時間をかけ、不愉快な指導を受けて免許を取得したとしても、教習所が運転免許証を発行するのではなく、販売しているのでもない。運転技能の習得や道路交通法の理解にかかる経過と金銭には関係がないのである。

多くの場合、指定自動車教習所を卒業したのち、都道府県公安委員会に審査申請し、実技免除、学科試験に合格すると、自動車の運転について許可証明として免許証を発行、交付されるのである。そもそもが、都道府県公安委員会の許可であり、交通事故や一定期間に複数の交通違反をした場合には、公安委員会から許可が取り消され、効果が一時停止さ

2) 警察庁免許証見本

れたりするということになる。

- 3 道交法第93条第1項第4号では、免許を受けた者の本籍、住所、氏名及び生年月日を記載することとなっている。平成15年以前の免許証には本籍地の記載があったが、現行の免許証では本籍の記載がなくなっている。その理由として平成15年に個人情報保護法が制定され、本籍地のような機微な情報は免許証に記載しないこととなったものと理解されている。
- 4 また、道交法第93条の2では、「公安委員会は、前条第一項各号に掲げる事項の一部を（以下略）、免許証に電磁的方法により記録することができる。」と規定しており、IC免許化³⁾に伴い本籍地は電磁記録化されたのである。もちろん、警察において免許証確認の際に、読み取り装置（ICリーダー）を使用すれば、記載内容を確認することができる。
- 5 免許証には男女の記載はない。その理由は、運転免許は運転を許可するものであり、身分証明証としての機能を想定していないため男女といった情報を記載する必要ないからだとされている。最近、男女共同参画の意味だとか、性同一性症候群に関する配慮の意味があるのではないかとの説もあるようだが、それらとは関係はないようである。
- 6 余談であるが、IC免許の難点となるものが免許証交付の際に使用する暗証番号である。4桁暗証番号を2種類入力するのであるが、生年月日や電話番号をできる限り使用しないとすると、この情報を忘れてしまうことが多くある。

そのため、免許証裏面に書き込み、別紙に記載して免許証と一緒に提携していることもある。これでは、暗証番号としての意味はないことになるため、できる限り自分だけの暗証番号を作っておかなければならない。

3) ICカード免許証とは、氏名、本籍、顔写真及び免許種別等、運転免許証に記載されている情報を記録したICチップを運転免許証に埋め込んだものをいう。

第二 無免許運転に関する道交法の規定

- 1 道交法第 64 条第 1 項では、無免許運転等の禁止を規定し、「何人も、第 84 条第 1 項の規定による公安委員会の運転免許を受けないで（第 90 条第 5 項、第 103 条第 1 項若しくは第 4 項、第 103 条の 2 第 1 項、第 104 条の 2 の 3 第 1 項若しくは第 3 項又は同条第 5 項において準用する第 103 条第 4 項の規定により運転免許の効力が停止されている場合を含む。）、自動車又は原動機付自転車を運転してはならない。」として都道府県公安委員会の運転免許を受けないで運転する行為を無免許運転として一般的に禁止している。
- 2 同条第 2 項では、「何人も、前項の規定に違反して自動車又は原動機付自転車を運転することとなるおそれがある者に対し、自動車又は原動機付自転車を提供してはならない。」として無免許であることを知って自動車を貸与してはならないことを規定しており提供者にも罰則がある。つまり、提供者が運転免許があるかないかに関係がなく無免許運転者に自動車を貸与してはならないとしている。
- 3 同条 3 項では「何人も、自動車（道路運送法第 2 条第 3 項に規定する旅客自動車運送事業（以下単に「旅客自動車運送事業」という。）の用に供する自動車で当該業務に従事中のものその他の政令で定める自動車を除く。以下この項において同じ。）又は原動機付自転車の運転者が第 84 条第 1 項の規定による公安委員会の運転免許を受けていないこと（第 90 条第 5 項、第 103 条第 1 項若しくは第 4 項、第 103 条の 2 第 1 項、第 104 条の 2 の 3 第 1 項若しくは第 3 項又は同条第 5 項において準用する第 103 条第 4 項の規定により運転免許の効力が停止されていることを含む。）を知りながら、当該運転者に対し、当該自動車又は原動機付自転車を運転して自己を運送することを要求し、又は依頼して、当該運転者が第 1 項の規定に違反して運転する自動車又は原動機付自転車に同乗してはならない。」として、無免許運転を知っているにもかかわらず同

乗してもならないとしている。つまり、同乗者に運転免許があるかないかに関係がなく、無免許運転自動車に同乗してはならないとしている。

当然、原動機付自転車の二人乗りは禁止である。

- 4 道交法第84条では、「自動車及び原動機付自転車（以下「自動車等」という。）を運転しようとする者は、公安委員会の運転免許（以下「運転免許」という。）を受けなければならない。」として、大型自動車、普通自動車、自動二輪車、原動機付自転車など自動車種別ごと（現在、第一種免許は10種類）に、運転免許が必要であると規定している。
- 5 道交法は、運転免許を保有しないで運転することを禁止するだけでなく、免許保有者に対しても「〇〇してはならない」、「△△しなければならない」という規定、禁止規定が数多く存在している。

その理由は、運転免許が次に述べる警察許可だからである。

第三 警察許可たる運転免許の行政行為種別

- 1 行政行為は、法的効力の発生原因の違いにより、法律行為的行政行為と準法律行為的行政行為に大別され、法律行為的行政行為は、相手に対して行政庁の意思表示が必要であり、準法律行為的行政行為は法律の定めによって効果が発生するため、行政庁の意思表示が不要とされている。

- (1) 法律行為的行政行為の命令的行為と形成的行為について説明する。

ア 命令的行為とは、国民が生まれながらにして持っている自由を制限して、一定の行為をする義務を命じたり、その制限を解除したりする行為のことをいい、命令に背いた場合、一般的に強制執行や行政罰を与えられることが多いものの命令的行為に違反しても法律行為自体は有効として扱われる。

例えば、無許可で風俗営業を開店するに際して、内装業者に内装工事を発注した場合、注文者が無許可で風俗営業しているかどうか工事業者とは関係がなく、工事契約自体は有効であるということに

なる。

さらに、命令的行為は、下命・禁止（義務賦課行為）、許可・免除（義務解除行為）に分けられる。

① 義務賦課行為の下命と禁止

下命とは、国民に対して一定の作為の義務を命ずる行政行為であり、具体的には、違法建築物の除去命令、租税や負担金の賦課処分、健康診断の受診命令、予防注射の実施などがある。

禁止とは、国民に対して一定の不作为の義務を命じる行政行為であり、具体的には営業停止命令、道路通行の禁止、違法建築物の使用禁止といったものがある。

② 義務解除行為の許可と免除

許可とは、すでに法令によって定められている一般的禁止の義務を解除する行政行為であり、具体的には、今回取り上げている自動車の運転免許、医師免許、飲食店の営業許可、風俗営業の許可、火薬輸入の許可などがある。この許可については、行政庁の許可申請において必要な要件を満たしていても行政庁の判断により不許可となる場合があるという特徴がある。

免除とは、法令などによって課されている作為の義務を解除する行政行為であり、具体的には児童の就学義務免除、納税義務免除などがある。

イ 形成的行為とは、国民に対して、国民が本来持っていない特殊な権利や法的地位を与えたり、奪ったりする行為のことをいう。例えば、公共施設の利用などの特定の地位を与える行為に違反するような行為（認可を受けないで行う行為）は無効とされ、認可、特許、代理がある。

① 認可とは、国民の法行為を補充して、その法律上の効力を完成させる行為のことであり、光熱費といった公共料金や鉄道・タクシーなどの運賃の認可、農地売買契約の許可、銀行合併認可など

がある。認可については、必要な要件を満たしている場合、行政庁は必ず認可しなければならないとされており、一方、これらに違反した場合の認可は無効となる。

- ② 特許とは、国民が本来持っていない特殊な権利などを特定の人に与える行為のことであり、公務員の任命、運送事業免許などがある。
- ③ 剥奪、変更とは、特許によって与えられた権利を奪うこと、あるいは変更する行為などがあり、公務員の罷免は剥奪にあたりとされる。
- ④ 代理とは、本来国民がなすべき行為を行政機関が代わって行い、その行為は本来国民が行ったのと同じ効果を生じさせる行為のことをいう。具体的には、土地収用裁決などの当事者間の協議が整わない場合の行政庁の裁定、主務大臣による特殊法人の役員を選任は代理にあたる。

(2) 準法律行為的行政行為の確認、公証、通知、受理について説明する。

- ① 確認とは、特定の事実または法律関係が、存在しているか否かについて公に認めて外部に表示する行為であり、法律関係を確定する効力がある。

例えば、審査請求の裁決、当選人の決定、発明の特許、所得税の決定は確認にあたる。

- ② 公証とは、特定の事実または法律関係の存在を公に証明する行為であり、具体的には、選挙人名簿の登録、不動産登記証明書のようなものである。
- ③ 通知とは、特定の事実または行政庁の意思を、特定人または不特定多数人に対して表示する行為であり、具体的には、特許出願の公告、租税納付の督促、帰化の告示などがある。
- ④ 受理とは、届出・申請などの申出を適法（有効）なものとして

受け付ける行為であり、具体的には、婚姻届の受理、不服申し立ての受理などがある。

- 3 日本の法令の多くは、「その法令の定める要件に従って、行政機関が私人の権利等について決定することによって具体的に権利・義務の変動が起り、また、権利等の行使が可能になる」という仕組みがとられている。

運転免許は、道交法所定の要件を満たした者に対して都道府県公安委員会が自動車の運転資格を認める決定し、さらに免許証の交付を受けることによって、はじめて運転が許される警察許可なのである。

- 4 行政行為については、「公権力の主体たる国または公共団体が行う行為のうちその行為によって、直接国民の権利義務を形成したはその範囲を確定することが法律上認められているもの」(最判昭 39.10.29)⁴⁾と判示している。運転免許は、都道府県公安委員会の行為によって、一般的には禁止されている自動車の運転について、私人に権利や義務等を設定する行政機関の決定である行政行為であり、免許の交付を受けた者(免許保有者)は、許可された種別の自動車を運転する権利を得る。一方において道路交通法上の各種規定を遵守する義務と違反した場合には処分が課され、交通事故を発生させた場合には刑事・民事上の責任も生ずる。

- 5 行政行為の性質については、「行政機関の行為である」、「法律や条例に根拠がある」、「法的効果を生じさせる」、「個別具体的な法関係を形成する」、「対外的効果を有する行為である」、「行政庁の一方的意思表示で法的効果が生じる」とされており、運転免許は、公安委員会という行政機関が、道路交通法に基づき、自動車の運転を許可し、免許証を交付して、はじめて自動車の運転ができる行政機関としての処分なのである。具体的手続きとしては、国民からの申請に基づき都道府県公安委員会が

4) 最一小判昭和 39 年 10 月 29 日民集 18 卷 8 号 1809 頁 (II -156)

審査し、要件に合致した場合に、運転禁止を個別具体的に解除するものであるため警察許可に該当するのである。

第四 運転免許の効力発生

- 1 運転免許は審査試験に合格しただけでその効力は発せず、都道府県公安委員会が発行する運転免許証の交付を受けなければ効力が発しない。運転免許は行政行為であり、その効力は、国民に到達した時点で発生するとされている。

よって、公安委員会の審査を受けていない自動車教習所の卒業では当然に自動車の運転はできず、公安委員会による運転免許審査に合格しただけでも自動車の運転はできない。運転許可証たる運転免許証を交付(受領)しなければ効力が発効せず、無免許運転となる。また、自動車運転に際して免許証を携帯していなければ「免許証不携帯」違反となる。

- 2 行政行為には、拘束力、公定力、不可争力、不可変更力、執行力などがある。

- (1) 拘束力とは、行政行為が行われることによって生じる効果のことをいい、行政行為の内容次第で国民や行政庁を拘束する効力がある。例えば、行政機関が課税処分の告知を行えば、国民は税金を納付すべき義務が生じ、行政機関が営業停止命令の告知を行えば、営業者は営業を停止すべき義務を生ずる。

これと同様に、都道府県公安委員会が自動車の運転免許証の交付を行うことにより適法に運転できることとなるのである。

- (2) 行政行為の公定力は、行政行為がたとえ違法であっても、権限のある行政庁または裁判所が取り消すまでは、有効なものとして扱われるという効力をいう。ありえないことであるが、公安委員会が普通自動車の運転免許を交付するところを誤って大型自動車の運転免許を交付してしまった場合に、都道府県公安委員会が取り消しを行うまで、大

型自動車運転免許証は有効であると解釈されることになる。

第五 免許証記載事項の法的意味

1 公安委員会が行う各種営業許可などの警察許可については許可条件が多くの場合に存在する。例えば、免許の申請等について免許の欠格事由や免許の拒否等、免許の条件（附款）を設定している。

(1) 道交法は第 88 条第 1 項第 1 号では、それぞれの免許について年齢制限をつけ「〇〇歳に満たない者は・・免許を与えない」と欠格事由を設定している。

(2) 道交法は第 91 条で、「公安委員会は、道路における危険を防止し、その他交通の安全を図るため必要があると認めるときは、必要な限度において、免許に、その免許に係る者の身体の状態又は運転の技能に応じ、その者が運転することができる自転車等の種類を限定し、その他自転車等を運転するについて必要な条件を付し、及びこれを変更することができる。」としている。

(3) 免許証には運転を許可された者の氏名、生年月日、住所、免許交付年月日、免許の有効期限、免許条件等として「優良」、「眼鏡等」、「中型車は中型（5t）に限る」といった条件、免許番号、運転できる免許種別、取得年月日の条件（行政行為の附款）が多数付けられている。

2 附款は、行政行為（主たる意思表示）に附加された従たる意思表示、かつ、行政行為の効果を制限するものとされる。

主たる意思表示とは、権利義務を発生させるなどの行為の目的が現れた部分であり、運転免許の場合には、公道において許可された種別の自動車を運転することができるというものをいう。

3 権利義務の発生などの特別な効果の発生が制限される結果になり、条件内では効果が発生するものの、条件以外の効果は消滅するとされる。

例えば、免許条件に「中型車は中型（5t）に限る」という条件があっ

た場合 5t までの準中型車を運転できる(道交法改正による経過措置としての条件)とする条件があるため、準中型自動車の最大積載量 5t までは運転できるものの、中型自動車や大型自動車を運転すれば無免許運転、新基準の準中型 5t 以上 7.5t 未満を運転すると免許条件違反となる。

ちなみに私の免許条件は、見本免許証の最下段にある免許種別の前に記載されている最初にこの種別の免許を受けた日付が昭和時代であるから「中型車は中型(8t)に限る」とされており、準中型はもちろん中型自動車の最大積載量 8t 未満であれば運転できることになる。普段と異なる自動車を運転する場合には、それぞれ免許条件を確認していただきたい。

4 運転免許には期限が存在しており、有効期間内について自動車運転が許可されている。この期限には、「始期」と「終期」があり、免許証の場合の始期は免許を取得した年月日ではなく免許が交付された日(更新の場合も更新時講習後、免許を交付された日)である。この「始期」は行政行為の効力の発生にかかるものであり、「終期」は行政行為の効力が消滅するものである。

(1) 運転免許において特に重要なものは終期であり、終期である有効期限までに更新手続きを行い、交付を受けなければ、過去に運転免許試験に合格してしようと有効な免許として認められず、以後、無免許となる。

つまり、免許証は一生有効な公的資格ではなく、更新期日までの期限付き許可であるという証である。

(2) 運転免許を継続したい場合には、違反処分歴などに応じた講習を受講、70歳以上の場合には高齢者講習(75歳以上は認知機能検査を含む)を受講し、更新手続きによって新たな運転免許の交付を受けられることとされているので、学科や実技の再試験を受ける必要はないのである。

(3) 日本では、更新に関して年齢上限を設けていないが、デンマークや

イギリスでは70歳までしか更新を認めない国や有効期限を設けず終身有効制の国もある。

- 5 「眼鏡等」と記載された条件の場合、視力矯正のためにメガネをかけたり、コンタクトレンズを装着することを意味しているが、視力を矯正しないで運転しても、直ちに、運転免許の効力が停止するわけではない。このため、附款の種別としては「負担」と解釈される。ただし、交通違反であり、免許条件違反として取締りを受けることがあるが、これを持って直ちに運転免許が無効になるわけではない。

第六 運転免許取消や免許停止処分の解釈

- 1 行政庁の側で行った行政行為が違法、不当であるとであると行政庁自身が気づいた場合には、関係者からの主張がなくても行為の効力を否定できることになる。これを行政不服申立てなど、私人からの申立てによる取消しと区別するため職権取消しとっている。

- (1) 職権取消しの定義は、行政行為に取消原因が存在する場合、権限のある行政庁がその法律上の効力を失わせ、既往にさかのぼって初めからその行為が行われなかったと同様の状態に服させる行為をいい、職権取消しに法律根拠は不要であるとされている。
- (2) ただし、行政庁を監督する監督行政庁がある場合で、監督行政庁が「ある行為ができる」とされている場合には取消すことが認められるとされる。

民法の契約申込みに際して、申込者の側から撤回することを認めており、これに類似した行政行為をいうとされる。

- (3) 運転免許の場合、都道府県公安委員会の監督官庁は存在せず、国家公安委員会は自ら運転免許を発行することはできないのであるから、取り消しは都道府県公安委員会が行うしかない。
- (4) 行政庁による行政行為の取り消しについて、行政官は専門的知識があることから、行政庁による行政行為の取消しは、取消訴訟などに比

較して広く認められ、公定力や不可争力による制限を受けず、不当行為も取消し対象となるのである。

職権取消しの制限、授益的行政行為の取り消し制限なども存在するが、運転免許についての解釈と関係が薄いため省略する。

2 運転免許の停止や取り消しなどの処分(狭義の行政処分)については、行政行為の撤回が適用されることが普通である。

- (1) 行政行為の撤回とは、行政行為に新たな事由(義務違反、公益上の必要性等)が発生した場合に、将来にわたりその効力を失わせるためにする行政行為をいう。
- (2) 正当な運転免許証の交付を受けた後に重大な交通違反や一定期間に複数回の違反行為をした場合などに公安委員会の「免許取消」、「免許停止」処分が行われる。この「免許取消」や「免許停止」といった処分は、実務上、比較的多く行われる行為であるが、名称は「取消」や「停止」でも、行政法学上は撤回に分類される。
- (3) 撤回の特徴としては、撤回があってから将来に向かって行政行為の効力が否定されるものであり、遡及効果はない。例えば、運転免許の取消し処分に遡及効があると解釈された場合には、それまでの自動車の運転はすべて無免許運転になってしまうという不合理が出る。
- (4) 撤回を行う権限があるのは原則として処分行政庁だけである。取消し処分は、監督行政庁にも認められるという通説があるのに対して、撤回は新しい行政行為を行うことになるため監督行政庁には認められないとされている。

撤回は行政行為の効力を否定するものであり、取消しと同じように授益的行政行為については制限される場合があるとされている。授益的行政行為とは、生活保護の支給・申請に対する補助金の支給・申請に対する許可のように申請者に対して何らかの利益を与えるような行政行為のことをいう。

- (5) 附款には、この他、撤回権の留保があり、後に行政庁の撤回により

行政行為の効力を否定することがあり得るとされている。例えば、公共物の使用許可をするに当たり、公益上必要あるときは、許可を取消すことがあることを付け加えることなどとする解釈であるが、実態的な行政行為としての意味が薄い。なぜならば、現実的な行政行為は公益のために必要があれば、いつでも行政庁の裁量で撤回することが可能とされているからである。

- 3 免許効力に関する撤回について最近の具体的事件があるので紹介する。K 県 A 指定自動車教習所において、大型自動二輪車卒業検定に不合格となった甲（普通自動車及び普通二輪免許保有）は、教習所の職員乙・丙を脅し、検定試験内容を改ざんさせ、あたかも卒業検定に合格したように装って教習所に卒業証明証を作成させ、交付を受けた。

これを運転免許審査書面として K 公安委員会に提出、大型自動二輪免許を不正に得たことが発覚し、甲は虚偽有印公文書作成教唆・同行使と道交法違反（免許証不正取得）の疑いで逮捕、卒業検定内容を改ざんした乙ら教習所職員は虚偽有印公文書作成・同行使の疑いで書類送検された。

この場合、甲は普通自動車と普通自動二輪免許を公正に取得しており、当該部分に影響はないが、大型自動二輪免許は不正な手段であり、大型自動二輪免許部分が撤回されることになる。法的には「撤回」であるものの、一般的には「免許が取り消しされた」と評されることが多く報道もそのようにされていた。

もちろん、指定自動車教習所に対しても道交法上の行政処分があり、卒業証明書の発行禁止措置などが課され、その期間の教習に制限が出るという損失が生ずることになる。

第七 公安委員会が運転免許を発行する 事務に関する法的性格

- 1 運転免許証の発行主体は、道路交通法により都道府県公安委員会が行

うとされている。まず、この運転免許事務が、法定受託事務なのか、自治事務なのか、また、法定事務とすれば第一号か第二号なのか検討する。

現在では、地方分権一括法⁵⁾により、機関委任事務及びその他従来からの事務区分は廃止され、かわって地方公共団体の事務は法定受託事務と自治事務に再編成されており、私としては、運転免許制度が道交法の目的達成のための制度であること、運転免許制度の歴史や成り立ち(都道府県知事の許可)なども検討して、都道府県公安委員会が行う自治事務であるとする説を支持する。

もっとも実務家としては、法定受託事務か自治事務なのかという解釈論にはあまり意味がなく、法が機能して国民の安全に資することにこそ意味があり、それらを機能させていくことの方が重要ではないかと考えるところである。

2 簡単に法定受託事務について説明する。この事務は、地方自治法に定める地方公共団体の事務区分の一つであり、法令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国または都道府県が本来果たすべき役割に係るものであって、国または都道府県においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法令で特に定めるものをいう。

(1) 第一号法定受託事務とは、法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるものである。

例示として、国政選挙、旅券交付、生活保護、国道管理、戸籍事務、廃棄物処理法などがあり、地方自治法別表第1第1号に規定される。

5) 平成11年7月16日法律第87号

- (2) 第二号法定受託事務とは、法律又はこれに基づく政令により市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、都道府県が本来果たすべき役割に係るものであって、都道府県においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるものである。例示として、都道府県議会選挙・知事選挙に関し、市町村が処理することとされている事務であり、地方自治法別表第2第2号に規定される。
- (3) 関与の基本類型には、助言・勧告（地方自治法245条の4）、資料の提出の要求（245条の4）、是正の指示（245条の7）、代執行等（245条の8）がある。その他個別法に基づく関与処理基準（245条の9）として、各大臣は、その所管する法律又はこれに基づく政令に係る都道府県の法定受託事務の処理について、処理基準を定めることができる（1項）、各大臣は、市町村が当該第一号法定受託事務を処理するに当たりよるべき基準を定めることができる（3項）、処理基準は、その目的を達成するために必要な最小限度のものでなければならない（5項）などとされている。
- (4) 法定受託事務の創設にあたり、地方分権推進委員会が示した判断基準（メルクマール）からも法定受託事務には、国家の統治の基本に密接な関連を有する事務、根幹的部分を国が直接執行している事務などがある。

以上から、運転免許に関する事務は法定受託事務に該当しないと考えられる。

第八 公安委員会の事務を警察が行っている理由

- 1 公安委員会の事務を警察が行うことについては、都道府県公安委員会には都道府県警察の運営を管理する権限を有することとなっている。公安委員会は、警察の民主的運営と政治的中立性を確保し、警察行政の大綱方針を定め、警察行政の運営がその大綱方針に則して行われるよう警察

を事前事後に監督することである。

- 2 これまで述べてきたように運転免許は都道府県公安委員会が自治事務として行うものである。しかし、都道府県公安委員会は3人から5人の委員で構成される組織であり、また、多くの事務を行っている。中でも、膨大な運転免許事務を自ら行うことは現実として不可能である。そこで、運転免許事務について都道府県公安委員会から都道府県警察の担当部門に委任を行い、事務を執行させ、警察は都道府県公安委員会に対して事前・事後に必要な報告を行うことなどによって適切な監督が行われる制度となっている。

この他、警察では、交通規制、デモ行進の届出受理、風俗営業・古物営業・質屋営業の許可といった事務も法律により公安委員会に代わって行っている。

第九 公安委員会の運転免許審査の歴史

- 1 都道府県公安委員会による運転免許審査について

- (1) 富永誠美⁶⁾「運転免許制度の現状と問題点」によると、日本における運転免許は明治36年に愛知県や広島県で「乗合自動車の営業取締規則」が制定され、乗合自動車について「鑑札」方式、「試験に基づく許可」, 「鑑札の携帯と提示義務」などが定められたとされている。その後、各地方において独自の取締規則などが定められた。明治40年ころ一般自動車取締り規則が制定され、「運転手免許証」, 「車掌免許証」が生まれた。当時、自動車は庶民の乗り物ではなく、一部の富裕層が所有、運転手を雇用していたとされ、自家用自動車の運転の免許は不要であった。しかし、乗合自動車については、客を乗車させ安全に運行させなければならず、また、営業としての質を確保する必要から営業免許制度があり、付随して運転手と車掌にも鑑札制度が存在

6) 日本交通科学協議会会長, IATSSReviewVol10No4

したと考えられる。

大正8年1月、それまで地方ごとに定められていた規則が、全国的に「自動車取締令」として制定され、全国的な「運転手免許」が制度化された。

- (2) 敗戦後、昭和24年からの運転免許は都道府県知事の免許から、公安委員会において発行・交付するよう変更された。当時の記録によるとGHQは、内務省解体に伴って運転免許に関する担当官庁を運輸省とする意向であったが、「ヒトの振る舞いに関する行政である」として警察にとどめ、公安委員会が担当することとなったとされている。

国からの発行・交付ではないが、一の都道府県公安委員会から免許証を交付されれば、全国どこでも自動車を運転することができる。

もちろん、公安委員会（警察）の実技・学科審査に合格するだけでなく、指定自動車教習所に対して教習カリキュラムの実行が求められ、運転技能の統一の基準による教習が行われることとなったことも関係している。

- 2 自動車の運転により事故が起きれば人が死傷するおそれもあり、単純に申請、受理、書面審査ではなく厳格な審査が行われる。具体的には、免許欠格事由⁷⁾などが設定されており、自動車の種別ごとに取得時の年齢制限が設定されている。また、重大な交通違反歴や一定の病気、認知症などの欠格事由に該当せず、次の審査に合格した場合にのみ運転免許が与えられる。

- (1) 「適性試験」として視力、色彩識別力、聴力、運動能力検査が行われ、車種によっては深視力検査が追加される。
- (2) 「学科（知識）試験」では道路交通法や自動車に関する知識などの交通教則本の中から出題される。形式は択一式又は正誤式で筆記試験が行われ90点以上が合格とされる。

7) 道路交通法第88条に規定

- (3) 「技能試験」については、免許試験場の定められたコースを実際に取得しようとする自動車を運転して走行する方法によって行われ、70点以上が合格とされる。

第十 運転免許証は本人確認書面として適当か

- 1 運転免許証は、運転資格者証であって身分証明証として発行していないが、住所や生年月日、写真が貼付されていることから、本人確認のために活用される。公安委員会、警察では免許証は身分証明証であると積極的に認めていない。しかし、身分証明証のようなものを利用する側において、例示として運転免許証を利用することが慣例となっており、公安委員会、警察においても本人確認書面として利用できないと否定する理由もないことから、日常的に本人確認書面として利用されていると解される。
- 2 本来の身分証明証とは、社会生活上、人の本人性や法的資格を示すために用いられる文書のことであり、例えば法務省が発行する禁治産又は準禁治産宣告を受けていないことや後見の登記の通知を受けていないことの証明である。

例えば、公安委員会の許可においても、欠格事由に該当していない証明として風俗営業、警備業、古物営業等の申請の際に営業者から身分証明書を求めている。
- 3 国民の中には、本人にとって唯一の公的資格ともいえる免許証を大切にされる方も多くあり、高齢運転者の免許自主返納⁸⁾が進まない理由にもなっている。

8) 神奈川県警のHPでは「運転免許の自主返納制度は、加齢に伴う身体機能や認知機能の変化により、運転に不安を感じている高齢運転者や交通事故を心配する家族等周辺の方々から相談が寄せられていたこともあり、運転を継続する意思がなく、運転免許証を返納したいという方のために、自主的に運転免許取り消しの申請ができるように、道路交通法の一部を改正し、平成10年4月1日から制度化したものである」としている。

免許証を返納することは、ご本人の身分証明を捨てるように思われたり、公的資格を放棄することによって激動の日本を生きてきた、ご自身の歴史そのものも返納してしまうように感じられるからだという。

そこで、公安委員会では免許更新をせず免許を自主的に返納した際に、申請すれば、免許証と同様の内容が記載された運転経歴証明証⁹⁾を発行し、本人確認書面として活用できるようにしている。

この施策によって高齢運転者の多くが自主返納するようになっており、警察庁の発表によると、平成29年の1～7月に免許を自主返納した75歳以上の高齢運転者は14万3,261件（暫定値）、昨年1年間の16万2,341件を上回る状況になっていると発表された。

- 4 個人情報保護法の改正により、民間企業においても相当気を使って保護するようになってきている。金融機関や携帯電話の契約等において、本人確認書面¹⁰⁾として運転免許証の確認やコピーされることについて国民の関心はそれほど高いとは思えない。特に、ネット契約などでは本人確認書面として免許証のコピーやマイナンバーカードをデータ送信するよう求められるのであるが当然のように送信していないだろうか。もちろん、免許証のコピーで自動車を運転することはできないが、なりすまし契約などの危険はあるとも考えられる。

一方、身分証明証の機能もあるとされた住基ネット¹¹⁾の利用は進ま

9) 神奈川県警:「運転免許の申請による取消し(「自主返納」)をした方からの希望により交付される、自主返納前5年間の運転経歴を証明する書面であり、金融機関等における本人確認書類として、有効なものと定められている。」としている。

10) 本人確認書面は、「犯罪による収益の移転防止に関する法律(犯罪収益移転防止法)」によって、銀行などの事業者が窓口で一定の取引を行う際に客に行うことが義務づけられている確認のことであり、取引時確認によって本人確認書類が必要な取引の規定がある。また、確認時には、本人確認書類の提示に加えて、取引を行う目的、職業の申告などが必要となっている。そのための一つとして運転免許証が例示されている。

11) 住民基本台帳カードのこと

ず、マイナンバーカード¹²⁾に代わった。マイナンバーカードは身分証明証としても機能するとされ、カードに多くの機能を登載するような検印がある。ただし、マイナンバーカードと自動車運転の許可証たる運転免許証は、その目的、主旨が異なっており合体することはないとされている。

第十一 運転免許への関心の低さの要因

1 国民の多くが免許証を保有しており、自動車事故を起こせば責任が生ずる運転免許について、なぜか関心が低いようである。その理由は、次のようなことにあるのではないか。

(1) 公資格として機能している運転免許でありながら、ほとんどの免許保有者は、免許取得後、長い期間、道路交通法などの基本法について再学習の機会がない状況にある。もちろん、運転免許更新時の講習において、短時間の講習を受け、道路交通法の要点などについての講習を受けるものの、短い時間だけであり、安全運転に関する技能の習得についての再教育は行われていない状況にある。

(2) 日本では、幼稚園や小学生は交通ルールを守る教育が行われており、「手を挙げて横断歩道を渡る」が、中学生・高校生になってからは、ほとんど交通安全教育を受ける機会がなくなる。そして、18歳、20歳、大学を卒業するころに免許取得に向け自動車教習所で道交法を学習する。

一方、アメリカなどでは、社会生活に免許が必要であることから15歳になると高等学校で半年間運転や交通ルールに関する教育が行われるようである。

中には、16歳で免許が取れる国もあり、一度、免許を取得すれば

12) 住民基本台帳カードは平成28年1月以降、マイナンバーカードの交付が開始されたことに伴い機能を引き継いでいる。マイナンバーカードは、氏名、住所、生年月日、性別、個人番号、顔写真、有効期限等が記載されている。

更新もない国、更新期間が設定されていても時期更新時は書類提出だけで何らの審査も行われない国なども存在している。しかし、自己責任の原則が徹底され、また、交通事故には厳しい処分、多額の補償金が要求されることが多くあり、道路交通に関する関心は高いようである。

日本では、例えば20歳で免許を取得したとして、70歳になって高齢者講習を受講するまで、運転技能のチェックすら受けることもないことから「空白の50年問題」¹³⁾と称される課題も存在し、大人の方が交通ルールを守らず、道交法への関心は低いとも言える。

- 2) 理解が進まない要因には、道交法条文の複雑さにも一因があるのではないかと考えている。道交法の目的は「道路における危険の防止」、「交通の安全と円滑化」、「道路の交通に起因する障害の防止」という三点にあり、国民生活と非常に密接している。そのため、交通事故情勢や社会情勢に影響を受け、ほぼ半年に一回、頻繁な一部改正が行われている。全面改正ではないため、他の法律に比べて改正読み替えも多くなり、その内容を理解することが難しいとも思える。また、政令や規則といった下位法令も確認しなければ道交法全体を理解できないという課題を持っていることが原因ではないだろうかと考えるところである。

第十二 我が国の免許人口の推移と アウトソーシング政策など

- 1) 我が国は「国民皆免許」とも称される国であり、昨年の免許保有者は約8,220万人¹⁴⁾にもなる。免許人口の増加の背景には、戦後の経済復興時に、それまで列車を中心とした輸送から自動車輸送へと転換が加速

13) 「空白の50年」とは、例えば、運転免許証を20歳で取得したとして高齢者講習を受講する70歳まで、道路交通法だけではなく、運転技術のチェックを受けることはなく、常識的なルールと自己流や慣れの運転で満足してしまっている状態を意味する。

14) 警察庁統計資料

し、貨物自動車の保有台数が爆発的に増加したことがある。例えば、昭和39年に開催された前回の東京オリンピックでは新幹線や首都高速道路が整備されるなど公共工事に伴うトラックも増加し、日本全体で運転手不足も加速した。また、当時の日本では、集団就職などにより地方から首都圏などへ人々が流入し、中小企業などで働いたが、運転免許さえあれば、職には困らない状況も生まれていた。つまり、運転免許は、高学歴すら超えるような公的資格として国民のニーズが高まったのは当然である。

- 2 ところが、これを許可する公安委員会（警察）側は、免許証ニーズに対応する警察官の人員増も限界があり、相当の努力を重ねても国民ニーズに応えられなかったものと考えられる。運転免許については、運転免許制度が発生した相当古い時代から、審査の一部を民間に委任するような制度が存在していたが、昭和35年の現行法においても審査の一部を外部に委託するような制度が残され、事務は都道府県公安委員会（警察）の業務でありながら、運転実技審査は指定自動車教習所制度によりアウトソーシング¹⁵⁾が行われている。
- 3 また、国民の免許人口が増加し、車両保有台数が増加したうえ、必ずしも自動車の通行に適していない道路環境、交通事故や交通違反も増加し、交通違反などの司法的手続きが追いつかないという問題を生じさせた。そのため交通違反について交通反則制度というダイバージェン政策¹⁶⁾も取り入れられることとなった。大量時代の交通政策におけるアウ

15) 道路交通におけるアウトソーシング例には、実技審査免除制度だけではなく、道路交通法に定める講習を公益財団や民間企業に委託する制度、駐車場所の管理や駐車違反監視を民間企業に委託する制度などが取り入れられている。

16) ブリタニカ：犯罪事件について通常の刑事手続にのせて処理することを回避し、他の非刑罰的方法をとることをいう。1960年代後半からのアメリカにおいて犯罪の増加に基づく刑事司法機関の負担を軽減するため、軽微な事件や交通事件、青少年犯罪などについて試みられた方法。日本でも、道路交通法違反に対する反則金制度などはその代表例であるが、刑事手続内部における処理、たとえば微罪処分や起訴猶予処分などもダイバージェンの一態様に含まれることがある。

トソーシングや交通反則制度などのダイバージョン政策については、機会があればさらに研究を行いたいと考えている。

- 4 昨今の少子化、若者の車離れなどの影響から運転免許の新規取得者は年々減少の傾向にある。一方、今後の課題は、免許保有者層の高齢化である。団塊の世代¹⁷⁾層が70歳となり、高齢化の影響による交通事故が多発¹⁸⁾、公安委員会は、道交法により高齢者講習¹⁹⁾という制度を作った。高齢者講習については教習所等の民間企業に公安委員会の行う講習を委託するアウトソーシング政策も取られている。それでもなお、団塊の世代が高齢者講習受講層に突入し対応できないという課題も出てきている。警察庁では、有識者会議²⁰⁾において、高齢運転者に対する免許に「地域限定免許」、「運転支援自動車限定免許」、「一定の違反者には再審査（講習ではない）を義務付ける」といった施策を検討している。

17) 団塊の世代とは、作家の堺屋太一の小説題名に由来しているとされ、第一次ベビーブームが起きた時期に生まれた1947年（昭和22年）から1949年（昭和24年）の世代であり、1947年（昭和22年）生まれは267万8,792人、1948年（昭和23年）生まれは268万1,624人、1949年（昭和24年）生まれは269万6,638人と3年間の合計出生数だけでは約806万人にのぼる（厚生労働省の統計）巨大な層を指す。それ以前の出生者を焼け跡世代や戦中生まれといい、焼け跡世代を受け継ぎ文化的な面や思想的な面で共通しているともいわれる。日本経済の高度経済成長、いわゆるバブル景気を経験している世代であり、現在の課題である高齢化の中で多数を占める前期高齢者（65歳から74歳）でもある。

18) 警察庁発表の平成28年度の人身交通事故は、499,201件、死亡者は3,904人となり昭和25年より少ない。しかし、死者に占める高齢者の割合が増加の傾向にある。29年になってからは減少傾向にある。

19) 1998年（平成10年）の道交法改正により、70歳以上の高齢者が運転免許の更新時に講習の受講を義務づけられた。運転適性検査や実写指導を受けると終了証が発行され、終了証を添付して免許更新を行うことができる。75歳以上は、記憶力や判断力を調べる簡易な認知機能検査が行われる制度とした。その後、高齢運転者による交通死亡事故の多発を受け、2017年（平成29年）の改正により、75歳以上で一定の違反を行った場合、臨時認知機能検査を受検、その結果により講習を受講する義務が生ずる制度とした。

20) 高齢運転者交通事故防止対策に関する有識者会議、「高齢者の特性等に応じたきめ細かな対策の強化に向けた運転免許制度の在り方等に関する調査研究」分科会

第十三 日本の発展と道路交通上の問題を 解決する取り組み

1 道路交通は、我が国の経済発展に大きな役割を果たしている反面、交通事故により多くの人命が奪われるという安全上の課題、自然渋滞や交通事故を原因とする渋滞が経済損失になるという課題、交通騒音・振動・排気ガスによる地球温暖化など環境に及ぼす課題等、解決すべき課題が山積しており、科学技術の発展による対応、道路政策だけではなく社会政策、経済政策など多様な取り組みが行われている。

これまでの交通安全は、安全運転や環境にやさしい運転マナーに心がけようなどと人間の意識や感情に訴えかける解決方法、警察による交通違反などの指導取締りが主体であった。しかし、近い将来、科学技術の発展により、多くの課題を一気に解決してのではないかと考える。

2 具体的な動きでは、内燃エンジンから排気ガスを排出しない電気自動車への転換、シートベルトやエアバッグなど乗員保護中心の安全対策から他者と衝突しない、急発進しない、車線を維持するといったといったセンシング技術を活用した保護安全システムの開発、間違いを犯しやすい人間の行動特性をフォローする運転支援、乗り物自体が自律的に運行する全自動操縦システムの開発、さらに、輸送手段そのものの発想を大転換する技術などの開発について活発な取り組みが行われている。

中でも、全自動操縦(運転)システムは、自動車というこれまでの概念すら変えることになる。例えば、全自動運転システムでは、リアルタイムに道路や周辺環境をトレースして通行する方式である。そのためには、現状の詳細な走行環境、道路図の作成、これを正確にトレースする技術、その情報を処理する技術、突然の危険をも回避する技術など多くのセンサー、IT、AI技術が全体システムとして機能することが必要であるとされている。そこには、これまでの道路交通法や車両保安基準といったものだけではなく、サイバー攻撃にも耐えられるシステムセキュ

リティが組み合わされなければならないこととなる。現状でもサイバー犯罪については科学技術の進展に、法律や捜査手法がついていけないという問題があり、同様に交通技術革新に道交法や他の法律、捜査手法、さらにはシステム防御技術などを早期に確立していく必要があると考える。

第十四 国際的な運転免許に関する規定と 我が国の規定

- 1 自動運転に関する運転（操縦）に関する国際的交通ルールに1949年「ジュネーブ道路交通条約」²¹⁾がある。条約作成当時、日本は占領下にあつて独立国ではなかったため、国連加盟後の1964年に批准している。他に同様の規定をしているウィーン道路交通条約²²⁾もあるが、日米は批准していない。自動運転システムに関する国際ルール作りでは、ウィーン道路交通条約の方が先行して改定協議が行われていると評価されている。
- 2 ジュネーブ道路交通条約第8条第1項は、「一単位として運行されている車両、または連結車両には、それぞれ運転者がいなければいけない。」としている。同条第5項は、「運転者は、常に車両を適正に操縦し、または動物を誘導する事ができなければいけない。運転者は、他の道路所有者に接近する時は、当該他の道路使用者の安全のために、必要な注意を払わなければならない。」としており、車両の操縦方法としてハンドル、アクセル、ブレーキなどの装置があり、歩行者などを優先して通行することが規定されている。

同条約の第10条は、「車両の運転者は、常に車両の速度を制御していなければならない、また適切かつ慎重な方法で運転しなければならない。

21) 1949年にジュネーブで作成された道路交通に関する条約

22) 1968年にウィーンで作成された道路交通に関する条約であり、欧州が主体であり、日米は未加盟である。ジュネーブ条約と同様の規定がなされている。

運転者は、状況により必要とされる時、特に見通しがきかない時は徐行し、または停止しなければならない。」と規定し、自動車の運転手が状況判断して安全運転を行うことが規定されている。

- 3 我が国の道交法第70条は、ジュネーブ道路交通条約に倣っており、全自動運転システムが開発されたとしても、条約の改定、道交法の改正を行わない限り運転者が乗車し、自動車を制御、事故が起きた場合の責任は運転者が負うこととなる。
- 4 将来、条約も、法も改正したうえで、全自動自動車システムを運転者不要、免許不要とすることはあり得よう。ただし、この場合、事故責任は、開発者（製造企業）なのか、システムエンジニア（システム会社）なのか、ディーラー（販売会社）なのか、はたまた、購入・管理（システムのアップデートなどの管理）している者なのか、その場合の管理とはシステム更新などに対する責任なのかといった問題が生ずるとされており、活発な議論が行われている。

最近発生した運転支援機能が付いた自動車の交通事故では、自動車販売店の店員が運転支援機能付きの自動車に客を試乗させ、「自動停止するのでブレーキを我慢してください」と誤った説明を行った結果、センサーが作動せず信号待ちの車両に追突して二人が軽傷を負った。この事故に対して誤った説明をした販売店の店長と店員、さらには車を運転していた客を業務上過失致傷容疑で書類送検している。センサーが効かなかった理由は、雨が降っていて周囲が薄暗いなどの場合、黒色のものには反応しにくいことが説明書に書いてあったが、店員が、これを見落とし、どんな場合でも感知して停止すると誤解していたことが原因であった。この他にも、運転支援システムの誤解による事故も起きており、アメリカでは全自動システム車も事故を起こしているなど、まだ完全とはいえない状況にある。

第十五 自動車教習所に関する法的根拠

- 1 現在、免許取得者の約95%は、道交法第99条に定める指定自動車教習所の教習を受け免許を取得している。しかし、民間企業たる教習所（自動車学校）で運転免許を販売、あるいは自動的に仮免許や運転免許証を交付してくれるのではないことは説明してきた。
- 2 そもそも自動車教習所（自動車学校）は、民間資本による営利企業であり、教習所あるいは自動車学校の名称にかかわらず、道交法において公安委員会として営業すること自体になんらの規定もしていない。つまり、営業は自由なのである。
- 3 昭和35年の道交法により規定された指定自動車教習所方式は、第98条の規定により公安委員会に届出を行った自動車教習所のうち、第99条に定める設備・人的能力等の条件をクリアした自動車教習所を公安委員会が指定することにより、98条の届出教習所と差別化し、「指定自動車教習所」と称する制度である。教習所の中には、都道府県から各種学校として認定されている場合もあるが、都道府県の各種学校認定と道交法による「指定」とは何も関係がない。
- 4 指定自動車教習所の指定は、行政行為としての「許可」でも、「特許」でもなく、教習所には何らの特権も生じないとされている。ただし、指定自動車教習所において教習サービスを受けた「免許取得希望者（以下「客」という）」には、公安委員会の免許審査に際して、指定自動車教習所の卒業証明証を添付すると、卒業証明証発行から1年間は、運転免許審査のうち実技試験を免除されるという有利条件が生ずる。つまり、運転免許証を取得したいが、公安委員会の行う実技試験をいきなりクリアする（いわゆる一発試験）ことは難しいため、指定自動車教習所の教習を段階的に受け、自動車の運転知識や技術を練習してから運転免許審査に臨みたいという要求を持つ「客」が教習所に入所することになり、教習サービスの対価として受領する費用そのものが企業としての収益にな

るという反射的な利益があるものと解釈されている。

- 5 仮免許を含め、免許審査そのものは公安委員会において書面審査、学科の審査、運転能力審査などを行ったうえで、運転を許可する証明証として免許証を発行、交付する。つまり、指定自動車教習所が免許を発行するのではないし、販売しているのでもないのである。指定自動車教習所は、運転免許という公安委員会に関係する業務を行っているため、道交法に規定する諸条件に違反すると、指定の取り消し、卒業証明証の発行禁止といった行政処分を受けるのである。
- 6 一方、届出教習所は、教習所において検定試験を行っておらず、公安委員会の行う運転技能審査の免除という有利条件はないものの、運転に関する教習指導員、教習用自動車、一定の場内コースを持っていることから、技能審査などをクリアするような学科試験対策と実技審査合格に向けた教習などが行われている。

第十六 自動車学校の歴史

- 1 一般社団法人全日本指定自動車教習所協会連合会²³⁾の資料によれば、自動車教習所(練習所)の起源は、大正時代とされており法律の制定以前から営業していた実績がある。

昭和8年の自動車取締令には、「内務大臣ノ指定シタル者ノ発行スル技倆証明書ヲ有スル者」は運転免許試験の全部または一部を省略することができる」と規定されていた。この制度の起源は、陸軍において常時自動車を運転する部隊にいた者が除隊後、運転免許試験を受ける場合に「技倆証明書ヲ発行スル者」として陸軍野戦重砲連隊、高射砲連隊長などの部隊長に限られていたものが運用されたことにある。

- 2 昭和20年8月、日本の敗戦により陸軍は解体され、陸軍からの技倆

23) 全日本指定自動車教習所協会連合会は、自動車運転者教育の健全な発達をはかることによって、交通の安全と社会公共の福祉に寄与することを目的とし、全国47各都道府県指定自動車教習所協会を会員とする全国規模の業界団体

証明書規定は消滅したが、民間の自動車練習所に適用されることとなったと考えられる。現行道交法に規定するような施設の管理者、指導員などの人的基準、コース面積などの物的基準、教習時間などの運用基準はなく、都道府県警察（警視総監及び道府県知事）の裁量に委ねられていた。

- 3 昭和 22 年に制定された道路交通取締法²⁴⁾及び道路交通取締令が施行され、運転免許試験の全部または一部を省略できる者として、警視総監又は道府県知事が指定するという自動車練習所が制度化された。
- 4 昭和 23 年 3 月 7 日の警察法の施行に伴い、警視総監又は道府県知事の指定制度から、都道府県公安委員会（内閣総理大臣の指定した市町村公安委員会又は特別区公安委員会を含む）の指定に変更された。

都道府県知事から公安委員会に変更されたのは、GHQ 主導により公安委員会による民主的な警察の管理制度の導入が影響している。しかし、当時の自治体警察制度により市町村公安委員会において、警察の管理だけではなく、このような制度の運用・管理までを行うことは相当の無理が生ずるものであったと想像される。結果として、その後の警察法改正により、都道府県公安委員会（事務の委任により都道府県警察）が行うこととなった。

- 5 昭和 30 年代以降の高度成長期、国民に不可欠な公的資格として運転免許ニーズが高まったことから公安委員会（警察）の行う実技試験は

24) 道路交通取締法昭和 22 年 11 月 8 日公布、昭和 23 年 1 月 1 日施行、昭和 35 年 12 月 20 日廃止（道路交通法施行に伴い）第 9 条自動車は、都道府県知事の運転免許を受け、且つ、運転免許証を携帯している者でなければ、これを運転してはならない。都道府県知事は、定期又は臨時に運転免許証についての検査を行うことができる。都道府県知事は、運転免許を受けた者が不具廃疾者となり、又は故意過失により交通事故を起こしたときその他特別の事由の生じたときは、運転免許を取り消し若しくは停止し、又は必要な処分をすることができる。前一項の規定による運転免許及び前項の規定による運転免許の取消又は停止の効力は、全都道府県に及ぶ。運転免許を受けた者は、重ねて同種の運転免許を受けることができない。第一項の規定による運転免許に関して必要な事項は、命令でこれを定める。

オーバーフローしたものと推察され、警察に代わって運転免許の審査の一部を代替する制度が必要であることから、昭和35年に施行された道交法において指定自動車教習所制度が規定された。その前後には、運転免許国民ニーズの高まりに呼応して、利益性が高い自動車教習所が全国各地に開業したとされている。

- 6 公安委員会(実質的には警察)の行う学科試験は一回に多数人の受験が可能であるが、実技試験は、試験官(検定官)と受検者のマンツーマンで行われるため一人当たりの時間がかかることになることから、公安委員会としては国民ニーズ、公益性を考え民間企業にアウトソーシングしたのである。
- 7 指定自動車教習所に課された道交法上の条件(設備、人的・能力的条件)は厳しく、これらをクリアするため相当の投資を行っているようである。

中でも大きな投資は、土地と人件費であるが土地の評価額や土地の活用度は首都圏と地方では相当違いがある。次いで、人件費についても最低賃金²⁵⁾が全国的に異なるように教習所従業員給与も異なるのである。

ところが、道交法により規定された教習カリキュラムは全国統一化されており、提供されるサービス内容はほぼ同一である。

経済原理からすると投資資本が少なければ教習サービス料金は安くなり、投資資本が多いならば教習料金は高くなるのであり、地域によって教習料金は違って当然であるものと考えられる。しかし、現実には、全国的に同じような料金設定が行われ、支払い費目が不明確との批判も受けることとなる。

中には、競争原理を生かし、あるいは企業努力により適正・明快な価格を設定するという消費者視点での経営を行う教習所もあり、また、ひ

25) 平成29年度地域別最低賃金額は、例えば青森・秋田・岩手県は738円、沖縄県と九州(福岡県を除く)等は737円、東京都は958円、神奈川県は956円などとなっている。

たすら安価な教習サービスを提供するなど教習所もあり、差別化現象が起きている。

評価されるべきことは、教習指導員の顧客サービス教育を行って顧客満足度の高いサービス、あるいは付加価値の高いサービスである。高いサービスを提供している教習所も多くなっているようであるものの、国民からの教習所に対する評価は厳しく、依然としてネガティブイメージも多いようである。

にもかかわらず客が存在しているのは、運転免許取得が目的化されているためと考えられ、「運転免許は、金と時間をかけて取得した自分のもの」という発想になる要因ではではないだろうか。この研究は、教習所の歴史的変遷や経営研究ではないので、また、別の機会に詳しく研究したいと考えている。

おわりに

本稿は、運転免許にかかる疑問に対して、法的解釈を加えるという方法で進めた。我が国において運転免許は、厳格な審査により与えられるものでありながら、免許取得者には、警察許可を受けているという意識はほとんどない。自動車の運転は、一般的には禁止されているのであり、免許に関する規定も「無免許運転の禁止」規定があって、禁止解除条件として自動車の種別ごとの詳細な条件を設定、この条件をクリア（審査に合格）できた場合に、はじめて免許申請をすることができるのである。また、免許証を手にしたのちは、道路交通法第四章に規定する運転者及び使用者の義務を遵守しなければならない。つまり、道路交通法についての知識があるかないかという個人的事情ではなく、社会に対して交通事故の防止を怠らないよう努力を含めて、自動車運転許可を求める意思（黙示の宣言）を持って申請する形式行為が行われているのではなからうか。当然、道路交通法に反した場合には、反則金の納付義務や行政処分といったペナルティ、最悪の場合には許可の取り消しを受忍しなければならず、行政手続きとして聴聞などにより弁明や意見を述

べる機会を与えるようになっている。

国士舘大学は、警察官や公務員を希望する学生が多い。運よく、警察官となった場合には、自分が行おうとしている行政事務の目的は何か、規定解釈はどのようなものなのか、罰則や手続きはどうかと考え対応するようにしてもらいたい。学生には、5つのRが重要であることも話している。5Rとは、Rule 今回のテーマでいえば交通ルールを守ることであり、Responsibility 運転免許は義務と責任が生ずることであり、Respect others 他者を尊重して交通事故を防止するであり、Resilience 運転することに対する耐性を持つことであり、警察官や公務員となったならばReaction 受け身の行政ではなくProaction プロとして法の目的を体現するような行政を心がけるべきということである。

私自身、聖人君子ではなく、5Rが守れないことも起きうると自覚しているながら述べる。現職中、交通違反を取り締まった際に、「なぜ、このようなところで取り締まるのか」、「取り締まる前に警告すればよいのではないか」、「自分だけではなく、ほかにも違反者がたくさんいるのではないか」と抗議されることが多々あった。「事故が起きる前に、取り締まられてよかった」などと考える人は極めて少ない。せいぜい「運が悪かった」と考えるのであるかもしれないが、「今後、安全運転に心がけよう」と思っていたきかかったと対応を反省している。警察では「交通違反」の数だけを目的化しているわけではない。納得される取締りのためには、交通事故多発地点や事故につながる危険な違反を分析し、それぞれの条文の意味を理解したうえで、取り締まることは当然、警察許可の意味、運転免許制度、道路交通法の目的達成を意識することが必要である。警察官を目指す学生には、ぜひ、自分自身がその立場であったらどう対応すべきかを考えて学習をしてもらいたい。

最後に、今回は、勉強不足がゆえに不十分な内容であったと思う。本来は、行政手続法、行政不服審査法、行政事件訴訟法、国家賠償法などにも言及しなければならないところであるが、今回は、行政法の初歩の初歩としてこの程度としたい。