

道路運送車両法について

山崎真紀(弁護士)

一. はじめに

我が国の自動車保有台数は、戦後ほぼ増加の一途を辿り、平成16年末現在で7700万台を超え、以後も増加を続けている。これはアメリカに次いで世界第2位の保有台数であり、世帯毎に見れば1世帯あたり1.57台の普及台数を誇る。自動車は、我々国民にとって生活の足として必要不可欠な移動手段であるとともに、長距離かつ高速化した自動車の運行は経済を支える輸送手段となっている。しかし、その反面、便利さに伴う自動車事故の増加や交通渋滞の発生、排出ガスによる環境汚染問題等は、いわば不可避免的に生ずる病理現象であり、登録による所有権の公証や検査の実施、使用者による日々の保安点検の徹底が極めて重要になるとともに、自動車の登録及び検査の管理事務は、車両台数の増加に比例してますます膨大かつ複雑化している。

道路運送車両法は、昭和26年に当時の旧道路運送法から分化して制定され、以後50年以上に亘り自動車社会を支える基本法としての性質を有し続けてきた。昭和45年には自動車登録及び検査業務の事務手続軽減化と申請者の負担の簡素化を目的として電子情報処理組織がいち早く導入され、全国の運輸支局及び自動車検査登録事務所等と国土交通省の自動車登録管理室間がオンライン・リアルタイム方式で結ばれ、自動車の登録・検査記録が一元管理されることとなった。また、近時では年間約500万台に及ぶ使用済み自動車について、「使用済み自動車の再資源化等に関する法律」(いわゆる「自動車リサイ

クル法」)に基づき不法投棄車両の発生防止を図り、さらに輸出にかかる抹消登録制度の整備により運行停止後に輸出に回る自動車の実態を明らかにし、盗難車の海外輸出に対する防止策を講じる等、社会情勢に即した改正が重ねられている。

しかし、道路運送車両法制定当時と現在とでは、単に国内の自動車保有台数が数字的に増加したにとどまらず、自動車の所有及び使用形態そのものに変化が生じている。すなわち、かつて自動車は、あくまで個人の所有物であり、1台の自動車を1個人が所有し使用するという形態がごく一般的であった。1人の所有者が複数台の車両を所有するという形態も、さらにはそれら複数車両の使用者が所有者と異なるという形態も、同法制定当時は何ら想定されていなかった。しかし、現在では自動車保有台数の増加に伴い、1法人が多数の事業用又は自家用自動車を保有する形態が当然の如く出現し、あるいは自動車リース事業の飛躍的な発展やレンタカー事業の普及とともに、所有者と使用者とが異なる保有形態が増加している。これらは、所有者と自動車保有台数とが1対1ではない、あるいは所有者と使用者とがイコールではない、いずれも新たな保有形態であるが、同法制定当時想定されていなかったこれらの形態は、自動車社会の進展に伴い、到底無視し得ないものとなっている。

これまで時代の要請に応じ、さまざまな変遷・発展を遂げてきた道路運送車両法であるが、このような自動車保有形態の変化に即した抜本

的な改正はいまだなされていない。しかしながら、道路運送車両法制定当時想定されていた自動車の所有及び使用形態と、現代におけるそれとの間に大きな変化が生ずることによって、結果として同法の目指す安全な自動車社会の発展に支障を来し、自動車交通行政に対する国民の期待と乖離するおそれも考えられる。

そこで、以下では道路運送車両法の目的や自動車検査及び登録ならびに点検・整備等の各制度について概観した後、現代における自動車保有実態との間で生じ得る問題点を考察することとする。

二. 道路運送車両法の目的

道路運送車両法は、その第1条において「この法律は、道路運送車両に関し、所有権についての公証等を行い、並びに安全性の確保及び公害の防止その他の環境の保全並びに整備についての技術の向上を図り、併せて自動車の整備事業の健全な発達に資することにより、公共の福祉を増進することを目的とする。」と規定している。道路運送車両法の構成及び要点は、まさに同条の規定に集約される。すなわち、同法は、

(1) 所有権の存否等を公に証明する制度を設けること、(2) 安全性の確保及び公害の防止その他の環境の保全を図ること、(3) 自動車整備についての技術の向上を図ること、(4) 自動車整備事業の健全な発達に資することを目的とし、これら目的達成のための諸手続を定めた法律である。

このうち、「所有権の公証等」の「等」は、平成14年改正で追加された字句であるが、これは登録が公証する事項には、所有者の氏名・住所等の所有に関する事実のほか、車名・型式等の車両自体に関する事実もあるところ、中でも所

有権に関する事項が特に重要であるためこれを例示的に取り上げ、同法が、登録の公証制度によって公法上及び私法上の広い分野に亘り車両を特定するための基本的法律であることを確認的に追加したものである。同様に、「公害の防止」は昭和57年の改正時に、「環境の保全」は平成14年の改正時に、それぞれ社会情勢の変化に伴って追加された文言である。

このように道路運送車両法は、多数の目的を併せ持ち、民事特別法的性格(前記(1))、警察法的性格(前記(2))、事業規制法的性格(前記(3)及び(4))を複合的に併有することによって、道路運送車両の基本法としての意義を有するものであるといえる。

三. 各章の規定

1. 登録制度

(1) 民事登録と行政登録

道路運送車両法に定める自動車登録制度は、道路運送車両の使用実態把握及び車両の同一性確認という行政上の目的と、所有権の得喪変更の対抗力付与という民事上の目的とを同時に果たそうとするものであり、前者のために民事的効力が、後者のために行政的効力がそれぞれ認められている。

まず、登録制度による民事的効力について、法第5条1項は、「登録を受けた自動車の所有権の得喪は、登録を受けなければ、第三者に対抗することができない。」と定める。同様の規定は、自動車抵当法にも、その第5条において「自動車の抵当権の得喪及び変更は、道路運送車両法に規定する自動車登録ファイルに登録を受けなければ、第三者に対抗することができない。」と定められている。

民法は、所有権の第三者対抗要件につき、不

動産にあつては「登記」、動産にあつては「引渡」とそれぞれ定めているところ(民法第177条及び同第178条)、自動車は本来動産であるにもかかわらず、その所有価値及び担保価値に鑑み、一旦登録されれば、「引渡」ではなく登録が対抗要件となるとされたものである。かかる意味において、道路運送車両法は民事特別法としての性格を有する。自動車と同じく登記・登録制度が設けられているものとしては、船舶(商法第687条)、航空機(航空法第3条の3、航空機抵当法第5条)、農業用動産(農業動産信用法第13条)、建設機械(建設機械抵当法第7条)等がある。

道路運送車両法が旧道路運送法から独立し単行法として制定されるにあたり、この「所有権の公証機能」は制定目的のひとつの柱であり、自動車登録に公証機能を持たせ、これを第三者対抗要件とすることは、時代の要請に応えた画期的施策であった。道路運送車両法案及び同施行法案ならびに道路運送法案及び同施行法案と同時に提出された自動車抵当法案及び同施行法案は、自動車の担保価値に鑑み、道路運送車両法による登録を受けた自動車を自動車抵当の目的とすることにより、金融の円滑化を確保しようとしたものであり、その意味において、道路運送車両法と自動車抵当法とは密接な関連性を有し、両法相俟って、自動車を目的とする私法取引の安全を実現しようとするものであった。

自動車登録制度の目的には、このように私法的に自動車の取引の安全を確保するため第三者対抗要件を付与することの必要性に基づく「民事登録」といわれる性格のほか、その使用の実態等を把握する必要性に基づくところのいわゆる「行政登録」と呼ばれる性格がある。法第4条は「自動車(軽自動車、小型特殊自動車及び

二輪の小型自動車を除く。以下第29条から第32条までを除き本章において同じ。)は、自動車登録ファイルに登録を受けたものでなければ、これを運行の用に供してはならない。」と定め、行政面から登録を自動車運行の必須要件としている。当該規定により、運行するすべての自動車は、登録を行う必要がある(ただし、同第4条で登録が運行の要件とされているのは、自動車のうちで普通自動車、小型自動車(二輪車を除く。)及び大型特殊自動車だけである。それ以外の自動車、すなわち二輪の小型自動車及び検査対象軽自動車は第58条、第60条及び第73条の規定の適用を、検査対象外軽自動車は第97条の3の規定の適用をそれぞれ受ける。前者については第58条の検査及び第60条の車体番号の指定を受け、第73条によりこれを表示しなければ運行の用に供することはできない。後者については、第97条の3の規定により運輸支局長に届け出て車両番号の指定を受けなければ運行の用に供することはできない。

(2) 登録の種類

自動車の登録としては、新規登録(法第7条)、変更登録(法第12条)、移転登録(法第13条)、永久抹消登録(法第15条)、輸出抹消登録(法第15条の2)、一時抹消登録(法第16条)及び登録令に規定する更正登録(登録令第25条)、予告登録(登録令第34条)のほか、自動車抵当法その他法令に定めがある。

前記の通り自動車の登録が運行の要件として定められている以上、登録にあつては、当該自動車が保安基準に適合するものであることを確認すべき必要があるとともに、登録事項はすべて自動車検査証の記載事項とされているため、登録事項の変更は必ず自動車検査証の記入申請となるので、登録申請は、原則として自動車の

検査あるいは自動車検査証の記入の申請と同時にしなければならない。

また、登録の申請は登録権利者と登録義務者の共同申請を原則とする（登録令第 10 条）が、例外的に、自動車の新規登録及び永久抹消登録、判決による登録並びに相続その他の一般承継による登録（登録令第 11 条）については登録権利者の単独申請が、自動車の変更登録等は登録名義人の単独申請が（登録令第 12 条）、それぞれ認められている。

（3）前記の通り、自動車登録の制度には、所有権公証の機能が付与され、かつ運行の要件とされている結果、登録手続は車両一台ごとに書面で行われる複雑な登録手続となっており、とりわけ新規登録においては、自動車損害賠償責任保険証明書や完成検査終了証、さらには自動車保管場所証明書等を添付し、運輸支局・事務所に出頭して申請するものとされ、同時に自動車重量税や自動車税、自動車取得税等の納付手続も必要とされる。

ただし、平成 16 年 5 月には、自動車の譲渡証明書に記載すべき事項を電磁的方法により提供することができることとする等、これら手続を電子情報処理組織を使用して行う場合の所要規定の整備を行う「自動車関係手続における電子情報処理組織の活用のための道路運送車両法等の一部を改正する法律」（平成 16 年 5 月 26 日法律第 55 号）が制定され、一定の場合には、申請書への記載をもって必要書面の提出に代えることができる仕組みが整備された。改正法の施行期日は平成 17 年 12 月 26 日とされているが、これにより、譲渡証明書等を交付する民間機関は、申請者の手続の委託を受けて当該証明書に記載すべき事項を電子的に登録情報処理機関に提供することとし、国土交通大臣が登録情報処理機

関に必要な照会を行うことによってその内容を確認できる場合には、申請者は、これを提出しなくてもよいものとされたのである。（法第 7 条第 4 項及び 5 項）。これは、新規登録等における申請者の手続負担を軽減する措置であり、所有者等の利便性の向上に資するものであるといえる。

2. 道路運送車両の保安基準ならびに点検及び整備

道路運送車両を常に保安基準に適合するよう維持していくためには、平素から車両の使用者により適切かつ規則的な点検と整備が行われることが何よりも必要である。

道路運送車両法は、道路運送車両の保安基準を法第三章において定めるとともに、第四章において、保安基準適合性の確保を第一次的には使用者による自主的な点検と整備に委ねた。これによって、使用者には、点検及び整備を行うことにより自動車を保安基準に適合するよう維持しなければならない義務が明確化された。このように日常の点検整備を徹底することは、第三者に対する危害の防止となるのみならず、使用者自身にとっても、自らの生命身体の保全のため重要であるといえる。

具体的には、第 47 条（使用者の点検及び整備の義務）乃至第 49 条（点検整備記録簿）が自動車の使用者又はこれらの自動車を運行する者に対し一定の点検と整備を義務付け、続く第 50 条（整備管理者）乃至第 53 条（解任命令）が整備管理者の制度について定め、使用する台数が多い場合には、使用者の自主点検にとどまらず整備管理者を選任して点検整備に関する責任体制を強化するよう定めている。もともと、整備管理者の制度については、自動車技術の進歩及

び使用者の負担軽減に鑑み、平成14年7月に、整備管理者を選任しなければならない自動車の種類及び台数ならびに整備管理者の資格要件を緩和する方向で同2条の改正がなされている。その他、使用過程にある自動車について、部品等の劣化により保安基準に適合しなくなるおそれがある状態又は適合しない状態にあるときに、国がとるべき措置については第54条(整備命令等)及び第54条の2に、自動車整備士の技能検定制度及び車庫の技術上の基準に対する勧告の制度については、第55条(自動車整備士の技能検定)と第56条(自動車車庫に関する勧告)に、それぞれ定められている。さらに、第57条(自動車の点検及び整備に関する手引)は、自動車の点検及び整備に関する手引を国土交通大臣が作成、公表するよう定めている。

なお、保安基準の詳細は、国土交通省令で定められているが、これは保安基準の内容が極めて広範に亘り、専門的かつ細目的な技術的基準であることや、日進月歩の車両製作技術に合わせ適宜保安基準の追加訂正を行う必要があるためである。

このように第三章及び第四章は、自動車を保安基準に適合させ安全を確保すべき第一の責任を使用者又は運行する者に課するとともに、国が後見的立場から行うべき施策を定めている。

ここで、点検及び整備を行うべき「使用者」及び「運行する者」の意味について付言すると、「使用者」とは、道路運送車両法施行規則第35条の3第4項の自動車検査証に記載されている「自動車の使用者」を示し、正当な使用権限に基づき、自動車を実際に継続的に管理し、使用している者を意味する。したがって、たとえば割賦販売される自動車については、所有者として販売者が自動車の登録を行い、所有権を留保

したまま自動車を譲り渡す事例が多く見られ、この場合には、譲り受けた者が使用者となり、自動車の検査を受ける他、点検・整備を行うべき義務を負う。また、運行する者とは、使用者の管理のもとにある自動車がある時点で実際に運転している者である。たとえば、事業用バスの場合、バス会社が使用者、運転者が運行する者となる。また自家用自動車の場合、通常使用者と運行する者とは一致しているが、友人に一時的に貸し渡した場合などは、その友人が運行する者となる(国土交通省自動車交通局技術安全部監修「改訂版道路運送車両法の解説」201頁)。

3. 道路運送車両の検査等

(1) 検査制度の趣旨

道路運送車両の保安管理は、既述の通り、第一次的には使用者等の点検整備義務に委ねられているのであるが、これを補完する制度として、第五章に道路運送車両の検査制度が規定されている。検査制度は、使用者による点検整備義務が正しく果たされているか否かを国が後見的に確認するため、一定期間毎に自動車の検査を行うものである。検査の結果、保安基準に適合することが確認された自動車には、自動車検査証が交付(又は返付)される。法第58条第1項が「自動車(国土交通省令で定める軽自動車(以下「検査対象外軽自動車」という。))及び小型特殊車両を除く。以下この章において同じ。)は、この章に定めるところにより、国土交通大臣の行う検査を受け、有効な自動車検査証の交付を受けているものでなければ、これを運行の用に供してはならない。」と定める通り、国土交通大臣が行う検査を受け、有効な自動車検査証の交付を受けることは、運行の要件である。

さらに、このことを形式的要件として規定し

たのが第 66 条第 1 項(自動車検査証の備付け等)であり、自動車は、自動車検査証を備え付け、かつ国土交通省令で定めるところにより検査標章を表示しなければ、運行の用に供してはならないとされている。

ただし、前記の通り道路運送車両の保安確保のための第一次的な責任は、自動車の使用者による点検整備に課せられているので、たとえ自動車検査証の有効期間中といえども、検査の時点以降、使用者が日常の点検整備義務によって保安基準に適合した状態を維持することによってはじめて運行の要件を満たすことに留意すべきである。

(2) 検査制度の内容

法第 59 条は、登録を受けていない自動車又は登録を受けたことはあっても第 16 条の規定により抹消登録された状態による自動車等について、当該自動車の使用者による新規検査を受けるよう定めている。

検査には、新規検査のほか、予備検査、継続検査、臨時検査及び構造等変更検査等があるが、予備検査を除くすべての検査について、義務者は「使用者」とされている。

検査の具体的な実施方法及び自動車検査証に記載すべき事項については、国土交通省令に委ねられている(第 58 条の 2 第 1 項、第 2 項)。

自動車検査証の具体的な記載事項は、道路運送車両法施行規則第 35 条の 3 において、①自動車登録番号又は車両番号、②車台番号、③自動車検査証の交付年月日及び有効期間の満了する日、④使用者および所有者の氏名又は名称及び住所、⑤使用の本拠の位置、⑥車名及び型式、⑦普通自動車、小型自動車、検査対象軽自動車又は大型特殊自動車の別、⑧長さ、幅及び高さ、⑨車体の形状、⑩原動機の型式、⑪燃料の種類、

⑫原動機の総排気量又は定格出力、⑬自家用又は事業用の別、⑭用途、⑭の 2 牽引自動車にあつては牽引重量又は第五輪荷重、⑮被牽引自動車にあつては、牽引自動車の車名及び型式、⑯法第 43 条第 1 項の規定により制限を附加した自動車にあつては、その内容、⑰乗車定員又は最大積載量、⑱車両重量及び車両総重量、⑲空車状態における軸重、⑳初度登録年又は初度検査年、㉑法第 54 条第 2 項の記載により使用の方法又は経路を制限した自動車にあつては、その内容、㉒道路運送車両の保安基準第 55 条の規定により基準の緩和をした自動車にあつては、その内容、㉓タンク自動車であつて爆発性液体又は高圧ガスを運送するものにあつては、積載物品名、㉔道路運送車両の保安基準第 1 条の 3 の破壊試験を行っていない装置を備える自動車にあつてはその旨、と定められている。これらの中でも、①のうち自動車登録番号、②、④のうち所有者の氏名又は名称及び住所、⑤、⑥、⑩は同時に登録事項でもある。

ここに、「使用者」の意味は、前述した点検整備義務の主体たる「使用者」と同義であり、自己の名において自動車を運行の用に供する者を意味し、自ら実際に自動車を運行せず他人に運行させる場合も含む。検査の義務者が「所有者」ではなく「使用者」とされたことの趣旨は、自動車の登録が所有権の公証機能を持つ関係上、登録においてはあくまでも所有者のみをその申請権利者(義務者)としているのに対し、検査は、自動車の安全性確保を主体とする行政目的のみから実施されるものであるため、所有者という概念よりも実際に自動車を運行の用に供する者を対象として把握した方が合理的であるため、「使用者」という概念を設けているものである(前出「改訂版道路運送車両法の解説」250

頁)。

自動車検査を受ける際には、申請者は、自動車損害賠償責任保険を締結していることを証する書類として自動車損害賠償責任保険証明書の提示又はその写しの提出(自動車損害賠償保障法第9条第2項)、自動車重量税印紙の貼付(法第97条の4)、当該自動車の所有者が自動車税又は軽自動車税を滞納していないことを証するに足る書面の提示(法第97条の2)を、それぞれ行わなければならない。このように自動車検査制度は、使用者に課せられている他の義務とも連動しており、これら要件を充足することによって、はじめて自動車検査証の交付又は返付が受けられる。

また、自動車検査証の有効期間満了前に、記載事項に変更が生じた場合は、使用実態の的確な把握や自動車の同一性確保という行政監理の要請から、直ちに自動車検査証の記載を実態に即した内容に変更することが期待される。それゆえ、自動車の使用者は、その変更があった日から15日以内に、当該事項の変更について、国土交通大臣が行う自動車検査証の記入を受けなければならない(法第67条第1項)。申請義務者は、各種検査規定と同様、「使用者」である。

そして、その変更が、記載事項中、自動車の構造、装置に係るものである場合、国土交通大臣は、保安基準に適合しなくなるおそれがあると認めるときは、当該自動車が保安基準に適合するかどうかについて、構造等変更検査を受けるよう命じなければならない(同条第3項)。

さらに、前記の通り自動車検査証記載事項の一部は登録事項と重複していることから、自動車検査証の記載事項の変更があった場合に、当該変更事項が登録事項でもあるときは、変更登録又は移転登録の申請を、自動車検査証の記入

申請と同時にしなければならない(法第12条第2項及び第13条第3項)。これは、登録事項と自動車検査証記載の双方に係る事項について、登録の記録と検査の記録の不一致を防止するための規定である。

なお、自動車検査証記載事項の変更申請は、検査にかかる手続であるから申請義務者が「使用者」と定められているのに対し、後者は登録に関する手続であることから、申請義務者は自動車の所有者として登録されている登録名義人である。

このように、道路運送車両法においては、登録制度と検査制度が両者一体となって自動車の運行を担保すべく規定されている。

四. 道路運送車両法の制定経緯ならびに所有及び使用の概念

1. 以上見てきた通り、道路運送車両法は、自動車の安全性を確保し、その適正な運行を期するため自動車の登録と検査の制度を設けるとともに、自動車の整備及び整備事業について規定しており、道路交通法、自動車の保管場所の確保等に関する法律、自動車損害賠償保障法等他の法律の規定と相互に連動しながら、自動車社会を支える基本法としての役割を果たしている。

しかしながら、前記の通り同法が複数の性格を併有する法律であり、とりわけ主幹となる登録制度と検査制度——前者は行政上の使用実態把握機能と私法上の公証機能とを併有し、後者は車両の使用実態把握という行政上の機能と保安確保という警察法的機能を併有する——とは、道路運送車両の使用実態把握と車体の同一性確認という行政上、公法上の目的を共通にし、手続的にも密接な関連性を

有するものの、登録制度が所有権の公証機能という側面から基本的には所有者を義務者と定めるのに対し、検査制度は、現実の使用実態という側面から使用者を義務者と定めることを原則とする。このように道路運送車両法は、所有者の義務と使用者の義務とを峻別し、かつ登録及び検査の制度趣旨をそれぞれ全うするため、所有者及び使用者には、車両一台毎に詳細な手続を履践させることとして、詳細な手続規定をおいているものであるが、かかる制度内容や、登録制度と検査制度とが関連した規定の仕方を見るに、同法は、所有者と使用者との義務を峻別して定めながらも、実際には、所有者と使用者が分離する事態を想定していなかったように思われる。自動車リース等の制度が導入されていない当時では、所有者と使用者とが分離する場合があったとしても、せいぜい所有権留保売買等における一時的な分離までが想定範囲内であり、制度的・恒常的に所有者と使用者が分離する形態や、さらに進んで、1人又は1社が大量の自動車を所有または使用するという形態は想定外であつたであろうことが合理的に推測されるのである。

2. 道路運送車両法が想定している自動車の所有及び使用形態を考えるにあたっては、同法の立法経緯に立ち戻り、法の趣旨を考察することが有益であると思料する。そこで、以下では、道路運送車両法案及び同施行法案の提出時における国会の答弁等を参考までに掲げる。

① 昭和 26 年 5 月 15 日 衆議院運輸委員会における道路運送車両法及び道路運送車両法施行法案の提出理由に関する牛島辰彌運輸事務

官自動車局長の答弁

一般産業経済の復興、諸資材の緩和等に伴いまして最近における自動車交通の復興ぶりはめざましいものがございます。自動車の数におきまして、戦前最高の昭和 13 年の 21 万 7000 両に対しまして昨年 12 月末の数は 38 万 7000 両となっておりまして、毎月 1 万両近くが増加しておる状況であります。このほか連合軍関係の車両も毎年多数運行されておりましたご覧の通りの自動車交通の輻輳ぶりを呈しているのでございます。これら自動車の中には、バスにおいて最高乗車定員 90 名を越え、トラックにおいて最高積載屯数十屯を越えるようなディーゼル車やトレーラー付自動車のよう大型のものから、二輪及び三輪の自動車、スクーターのような小型のものがありますし、又最新式高速自動車に対し車齢十数年の旧式自動車や代燃車が動いているような実情であります。

車両数が増加し、各種車両が交錯し、スピードが増し、長距離に亘って行動するようになりまして勢い車両事故も増加して参るのでありまして、昭和 25 年中における事業用自動車の重大事故だけでも 870 件を数えているような状況であります。自動車登録の面におきましても、現下の社会経済事情等を反映いたしまして、虚偽の登録申請が次第に殖えて参り、遺憾ながら登録事故が漸増している現状でありまして自動車が殖えれば殖えるほど自動車の実態把握と流通の安全確保の必要性が増大して参るのであります。

以上のような実情でございますから、車両事故及び登録事故を防止して車両の安全性を確保し日進月歩する自動車の発展に即応いたしますことは極めて緊急を要するものと存じ

ます。

このため国の統制的強権力を拡充強化いたしますことは極力避け、極めて合理的な法規律のもとに民主的な行政の運営によりまして保安の目的を達成していきたいと考えるのでありまして、今回道路運送車両法案を提出致しましたのもこの趣旨でございます。

現在道路運送車両の保安に関しましては道路運送法の第54条、第55条、及び第56条、の3箇条において原則的に規定され、具体的詳細は、同法に基づく車両規制、自動車整備工場認定規則、自動車整備士技能検定規則、自動車の指定に関する省令等の諸省令に委任しているのであります。

国民の権利を制限し義務を課します事項等は極力具体的に法律に規定することが民主的でありますので、右の諸省令に規定いたしております事項を法律事項とする必要がありますのと、民主的合理的方法によります車両保安の確保のために、あとにご説明いたしますような事項を法律に規定する必要がありますので、道路運送法第八章車両関係規定の改正を要するのであります。このようにいたしますと条文が極めて膨大になりますので、海上運送法と船舶安全法との関係並びに米国における州際交通法と統一車両法との関係のように、事業監理法規と保安法規とのふたつの法体系に分離いたす方が妥当であると考えまして道路運送法の全面改正を機会に、単行法としての道路運送車両法案を提出いたしました次第でございます。

- ② 昭和26年5月26日 衆議院運輸委員会
大澤嘉平治運輸委員会理事の答弁
ただいま議題となりました道路運送法案及

び道路運送法施行法案、道路運送車両法案及び道路運送法施行法施行法案、自動車抵当法案及び自動車抵当法施行法案につき、運輸委員会における審査の経過並びに結果をご報告申し上げます。

この六法案は、いずれも去る3月30日、本委員会に付託され、翌31日、政府より提案理由の説明を聴取し、5月15日以後委員会を開くこと8回、この間21日には公聴会を開き、関係業者並びに学識経験者の意見を徴する等、特に慎重に審査いたしましたのであります。…(中略) …道路運送車両法案について申し上げます。最近、自動車の発達きわめて顕著なるものがありまして、車両数が急激に増加し、その行動がますます長距離かつ高速度化する反面、車両の老朽化、車両整備の不完全等に起因する事故が増大し、また自動車登録において虚偽の申請が増加しているのであります。現在、道路運送車両の保安については道路運送法に規定されているのでありますが、その詳細は大部分同法に基づく省令によって定められているのであります。これら道路運送車両の保安関係事項の内容に、最近の車両事情に即応するため若干の改正を加えた上、単行法を制定しようとするものであります。その骨子とするところは、第一に、自動車の登録制度を整備拡充し、自動車の実態把握及び盗難防止の徹底を期するとともに、自動車を目的とする私法関係の安全を確保したこと、第二に、車両の構造及び装置について保安上必要な最低限度の技術基準を設定するとともに、車両検査制度を整備拡充して車両の保安を強化し、その安全性の確保に資したこと、第三に、自動車使用者の自主的な車両整備に必要な態勢の確立を期し、自動車整備事業を認証

して、その健全な発達をはかることにより、車両検査と相俟って自動車保安の完璧を期したことでありまして、この法律を施行するため経過措置を規定する必要があるため、道路運送車両法施行法案をもってこれを定めたものであります。

3. このように道路運送車両法は、昭和 22 年 12 月に制定された旧道路運送法の改正にあたり、車両の整備に関する事項を抽出し、これを単行法として定めたものであり、道路運送法案及び同施行法案、道路運送車両法案及び同施行法案、自動車抵当法案及び同施行法案が同時に提出され付議された通り、道路運送車両の安全確保と発達を、行政及び私法の両面から整備しようとする関連法のひとつとしての位置づけにある。

したがって、道路運送車両法の制定の目的は、前記の通り自動車の登録制度の整備拡充により、行政的には自動車の実態把握と盗難防止の徹底を図り、私法的には取引安全を確保すること、車両の保安基準を明らかにし、使用者に整備義務を課すとともに車両検査制度を整備拡充し、自動車整備事業の認証により健全な発達を図ることによって、車両の保安と安全性の確保に努める点にあるものである。

4. 以上のように、私法関係の安全という所有権に係る規定と、自動車の使用実態把握という使用に係る規定とが併存することから、道路運送車両において、使用者と所有者の義務が峻別されていることは前記の通りである。これはもとより義務主体を明確にして、義務履行の維持徹底を図るためであるといえる。前記の通り登録関係の義務は所有者に、日常

の点検整備義務は使用者に、検査義務は予備検査を除き、使用者に、解体又は輸出にかかる届出は所有者に、それぞれ義務付けている。自動車の使用実態の正確な把握という行政目的のためには、現実に自己の名において自動車を運行の用に供する者（自ら実際に自動車を運行せず他人に運行させる場合も含む。）、すなわち使用者を義務主体とすることが望ましい。これに対し、自動車の登録が所有権の公証機能を持つ以上、登録に関する義務はあくまで所有者を申請義務者とすべき必要がある。道路運送車両法は、前記の通り民事特別法としての性格と、行政法規としての性格を併有するが故に、私法取引の安全という公証機能の側面からは所有者に対する義務を課するのが相当であり、他方、自動車の安全性確保という行政目的のみから実施される検査の場面においては、より実態に即し使用者に義務を課して使用実態を把握することが合理的であるため、かかる差異が設けられたものと考えられる。

5. また、前記の通り、道路運送車両法と同時に制定せられた改正道路運送法においては、自家用自動車について、第 79 条（旧 100 条）で共同使用を許可制とし、第 80 条 2 項（旧 101 条）で有償貸渡を許可制としている。この点について、昭和 26 年 5 月 15 日の衆議院運輸委員会において牛島辰彌運輸事務官自動車局長は、道路運送法案第七章に関し以下のような答弁を行っている。「自家用自動車は、道路運送上極めて重要な地位を占めておりまして、その健全な発達はもとより望ましいことではありますが、自家用車が事業の分野に乗り出すようなことがありとすれば、既に自家用車の意味を没却するばかりでなく、輸送の

分野を攪乱し、輸送の秩序を混乱に陥れ、ひいては道路運送の総合的な発達を阻害する結果を招くことになるのでありまして、たとえその行為によって一小部分の利益はあったといたしましても、終局的には、国民全体の利益を損なうものであります。本章はこのような趣旨から規定せられておりまして、道路運送の秩序を確立するとともに、自家用車がその本来の分野において健全に発達いたすことを期待しているのであります。」

かかる答弁内容や、当時の自動車保有台数が、現在のその約200分の1に過ぎない38万台程度であったことからして、道路運送車両法制定時において想定されていた所有及び使用形態は、自家用自動車であれば、1個人が1台の車両を単独で所有・使用し、事業用自動車であっても、事業者たる法人が、数台の車両を自ら単独で所有・使用する形態であったと考えられる。

ただし、前記衆議院運輸委員会における佐竹達二運輸技官自動車局整備部長の、自動車抵当法案に関する答弁によると、「昨年7月調査によりますと、運送事業用車両はほとんど100パーセント、自家用車両はその過半数が月賦販売によっております。現在の月賦販売制度におきましては、販売業者は、債権の担保として車両の所有権を留保しつつ、現車の使用は買主にゆだね、月賦金を完済したときに初めて所有権を買い主に譲る方法をとっているのですが、自動車は動産でありますので、所有者はそれを占有しない限り、即時取得、先取特権の効力等によりまして、その所有権を失うおそれがありますから、きわめて不安定であります。この欠陥を除去いたしますために、現在の最も進歩した担保方

法であります抵当権の設定を、自動車に対しても可能にいたしますことが強く要望されるのであります。次に車両購入資金の借入れの方法といたしまして、現在所有している自動車の使用はそのままとして、その所有権を銀行等、債権者に譲渡し、債務完済後再び所有権をとりもどす方法、いわゆる譲渡担保の形式がもちいられております。」とされており、割賦販売もしくは所有権留保の方式により、一定期間中、自動車の「所有」と「使用」が分離する事態は想定内の範囲内であったと考えられる。

五. 道路運送車両法と現代の自動車保有形態

1. 以上のように、道路運送車両法制定時の車両の所有・使用形態は、原則として1人の個人(又は法人)が1台(法人であってもせいぜい数台)の車両を所有し、みずから使用するという形態が想定されており、割賦販売や所有権留保付の売買などによって例外的に所有と使用とが分離することはあっても、あくまで1個人もしくは1法人が1台の車両を所有するという実態に変わりはありません。

しかし、現代においては、運送業や輸送業の発達、レンタカーや自動車リースの浸透によって、企業による大量保有の形態が出現している。さらに、レンタカーや自動車リースにおいては、大量保有のみならず、車両の所有者と使用者とが異なる形態、いわゆる「所有と使用の分離」が生じている。これらはいずれも、道路運送車両法制定時には、想定し得なかった自動車の保有形態であるといえる。

このような車両の保有形態は、いずれも我が国において自動車産業が戦後著しく発達し

た結果の賜物であり、たとえ道路運送車両法制定時に想定されていなかったとしても、否定されるべき形態でないことはいうまでもない。そこで、かかる現代の車両保有形態と、道路運送車両法とを整合的に理解し、さらには自動車産業の発達において道路運送車両法の趣旨を的確に実現していく方策を講ずべき必要がある。

2. 具体的な問題として提起し得るのは、まず第 1 に自動車登録制度の複雑さである。現行の道路運送車両法では、自動車の登録は運行の要件とされ、平成 16 年の法改正によって、一定の場合に、電子情報処理組織の活用による手続負担軽減の仕組みが整備されたといえども、現状においては、自動車保管場所証明書や完成検査終了証の提示等、運行に際して必要とされる諸手続がいずれも新規登録の申請と同時に要求されるとともに、国税と地方税とにわたる自動車諸税の納付を行う必要がある。このような複雑で各種行政窓口にまたがった自動車登録の手続については、自動車を大量に保有する企業において、これを一台一台行うことは極めて困難であるといえる。

第 2 点として、現行制度においては、所有者に関する事項の変更が生じた場合（例えば引越による住所変更、あるいは企業の合併等による名称変更等）、所有者は 15 日以内に変更登録（法第 12 条）または移転登録（法第 13 条）を行わなければならない。この際、自動車検査証の記載事項についても、同時に記入申請を行わねばならないとされていることは前述の通りである（法第 12 条第 2 項及び第 13 条第 3 項）。かかる手続についても、所有者が大量の車両を保有している場合には、15 日以内という法定の期間内に車両一台ごとの

申請書類を作成して変更登録等の申請を行うことが極めて困難である上、車両の所有者と使用者とが異なっている場合には、自動車検査証の記入申請と同時にこれを行うという更なる困難が生じる。また、自動車検査証は自動車に備付けるものとされていることから（法第 66 条第 1 項）、かかる登録事項の変更に伴う自動車検査証の記入申請のため自動車検査証を一時的に使用者から回収することとなると、使用者は運行をなし得なくなるという不都合が生じる。

3. このような問題を解消し、道路運送車両法の目的たる自動車運行の安全と、所有権の保護ならびに保有実態の把握という登録制度の趣旨を、現代の複雑化した車両保有形態において実現していくためには、どのような方策が講じられるべきか。

自動車を保有するために必要な諸手続——検査・登録、自動車保管場所証明の申請、自動車税の申告・納付等——は、それぞれ車両 1 台ごとに行われる煩瑣な手続であり、申請者にとって大きな手続負担となっているとともに、行政側でも、複雑かつ膨大な事務処理の負担を課されている。それで、これら多数の手続をオンラインで、しかも一括で行うことができるようにしようという施策が「自動車保有関係手続のワンストップサービス」であり、これは「e-JAPAN 重点計画-2002」による電子政府実現のための一環である。同計画においては「概ね 2005 年を目標に手続の電子化によるワンストップサービス・システムの稼働開始を目指す。このため 2003 年度を目途として、地方公共団体の財政状況等に配慮した上で、特定地域を選定し、システムの実用化に係る試験運転を行う」こととされ

ている。電子政府とは、行政と国民等との間で書類ベース・対面ベースで行われている業務をオンライン化し、情報ネットワークを通じて省庁横断的、国・地方一体的に情報を瞬時に共有・活用することを実現するものである。

現在、自動車の新規登録においては、市区町村役場において印鑑証明書を、警察署において自動車保管場所証明書を取得するなど、各行政機関窓口に出頭して登録手続に必要な各種書類を収集し、自動車損害賠償責任保険証明書、完成検査終了証などととともに提出するものとされている。申請の方法は、各運輸支局又は自動車検査登録事務所等への出頭による。また、その際には、自動車諸税（国税としての自動車重量税、地方税としての自動車税及び自動車取得税）を納める手続を行う必要がある。これら手続がすべてが終了してはじめてナンバープレートや自動車検査証が交付され、納車されることとなる。

これに対し、ワンストップサービス・システムが導入された場合には、①申請・申告の電子手続化、②本人確認、認証機能の確実化、③登録手数料、自動車諸税の電子決済化により、その手続は至って簡素化されることとなる。具体的には、市区町村において提供される公的個人認証サービスを活用して本人認証手続を行うこととなるので、予め市役所等で秘密鍵と電子証明書を取得したICカードを入手しておき、自動車売買契約締結後に、ワンストップサービス・システムのウェブサイトにて、必要事項の入力とICカード等を用いた電子署名を行うような形態が予定されている。また、税・手数料の納付はインターネットバンキングでの振り込みやデビットカー

ドによる電子決済を利用することとなり、行政機関窓口における納付手続も不要となる。さらに、新規登録のみならず変更登録などの自動車に係る手続について、幅広くワンストップサービス・システムを用いたオンライン手続が可能となる方向で検討がなされている。

このように従前は多数の行政窓口にまたがって行われていた自動車保有に関する複雑煩瑣な手続が、ワンストップサービス・システムの実現によって、まとめて申請・申告することが可能となり、申請者にとって申請のための負担が大幅に軽減されるとしている。

4. 前記の通り、道路運送車両法制定当時の我が国における自動車保有台数は、わずか38万台に過ぎず、あくまで1個人（または1法人）につき1台の車両保有を想定していたことからすれば、各車両の登録にあたり、そのような複雑な手続を課すことも合理性、許容性の範囲内であったといえる。しかし、企業による自動車の大量保有が現実化した現代社会においては、自動車一台一台につき複雑多岐に亘る登録手続を課すことは、申請者にとっては著しい手続負担を強いるものであった。このような国を挙げての取り組みは、企業による自動車の大量保有形態に即した試みであるといえる。

もともと、同システムによって簡素化される手続の対象は自動車の新規登録及び変更登録であり、前述した第2の問題点たる、自動車検査証の記載事項変更手続については手当がなされていない。現行の道路運送車両法において所有者に関する変更登録等の手続と自動車検査証記載事項の変更手続とを同時に行うとされているが、自動車の所有者と使用者とが異なる保有形態にあつては、速やかに申

請手続を行うことが困難であり、とりわけ自動車を大量保有する企業にあって、このような所有と使用の分離が生じた場合には、道路運送車両法が定める 15 日以内に、自動車検査証を提出して登録事項の変更申請を行うことは、申請者側においても、またこれを受け付ける行政側においても現実にはほぼ不可能である。そのため、実際には、自動車登録ファイルの記載事項に変更が生じているにもかかわらず、登録ファイルもしくは車検証の記載への反映が遅れるといった事態の発生が避けられない。

そもそも自動車検査証に所有者に関する事項を記載することの趣旨は、自動車検査証の記載を信頼して私法取引がなされることに鑑み、取引の安全を確保するとともに、その搭載を義務づけることによって、万一事故が発生した場合に、車両の所有者を的確に把握し、責任所在を明確にする点にあると考えられる。現在自動車検査証が、所有権についても正確な情報が記載された書面として、私法上も行政上も高度の信頼を得ていることからすれば、その信頼は保護されるべきと考えるが、一方で、車両の大量保有や所有と使用の分離が生じている現代の自動車産業において、その手続的負担や手続的制約の面から、当初法が期待した速やかかつ的確な自動車検査証の記載事項変更手続を行うことが困難であるとすれば、結果的には自動車検査証への高度の信頼が大幅に減殺されることとなる。私法上もしくは行政取締上における所有権に関する事項の的確な把握という要請と、現代の自動車保有実態に即した制度の確立というふたつの要請を整合させるためには、所有者と使用者が異なり、かつ所有者に関する事項にのみ変更

があった場合には、変更登録等の申請を車検証記載事項の変更申請とは別途に行うことを認める、あるいは、自動車検査証という書面を介さなくとも、正当な理由を有する第三者が公証された所有権の内容にアクセスできるシステムを構築するなど、法改正もしくは何らかの制度の新設を講じることを検討することが望ましい。

所有と使用の分離及び企業による車両の大量保有の実態に鑑みれば、登録と検査とを不可分一体とし、さらに自動車検査証の書面としての搭載を運行の形式的要件として使用者に義務付けることによって、所有と使用とが事実上切り離せなくなっており、現実の車両保有実態に即さない制度となっている感は否めない。既にもてきたように、道路運送車両法が道路運送の安全と自動車保有実態の的確な把握を目的としていることからして、現代の自動車保有実態に即した形式で保有実態の的確な把握がなされることこそが求められており、そのための施策は今後なお検討課題であるといえる。

5. 極めて大きな市場となった自動車リース事業や運送業の発展、企業別車両保有台数の増加に伴い、現行の道路運送車両法における諸手続の履践が困難となる事態の発生は、現代の自動車社会が直面している次なる課題であるといつてよい。戦後間もない昭和 22 年に制定された旧道路運送法から派生して、昭和 26 年に単行法として制定された道路運送車両法において、制定から 50 年の間に、当時想定していた道路運送車両の所有・使用形態と現代のそれとが大きく変化することは、経済の発展に伴う必然の事象である。

道路運送車両法においては、現行の内容に

至るまでの間、昭和45年に電子情報処理組織が導入され、その後もシステム更改が重ねられるなど、時代の要請に即した改正が重ねられてきた。したがって、前述した大量保有に伴う手続的負担の増大に関しては、今後社会情勢に即した改正が重ねられることに期待したい。

また、前記の通り、道路運送車両法の制定目的が所有権の公証と安全性確保のための使用実態の正確な把握にあるとすれば、車両使用実態は迅速かつ的確に把握され、かつ、登録の場面における把握データと検査の場面における把握データとは例外なく一致させられることが望ましいことはいうまでもない。そうであるとすれば、手続の形式にとらわれることなく、よりの確かつ迅速に使用実態の把握を為し得る方法が講じられてしかるべきであり、その際に、所有と使用が分離した実態にも対応できる手続が設けられることは、むしろ前述した法の趣旨にかなうものであると考える。

前出の「e-JAPAN 重点計画-2002」や、新規登録にあたり一定の場合に譲渡証明書等の省略を認める平成16年の法改正などは、いずれも自動車の大量保有から生ずる手続負担の軽減・簡素化という国民の要請に応えたものであるとして評価できるが、道路運送車両法が前記の通り所有者と使用者とがイコールで、かつ1人に1台という自動車保有形態をそもその前提としている以上、このような運用面、あるいは現行制度を前提とした部分的な法改正では限界があり、むしろ抜本的対策を講じないまま運用等で対応しようとすることは、時代の要請に則さないのみならず、恣意的運用等により法制度の公正な実現を遠

のかせ、現に存する大量保有等の自動車社会の実態を的確に捉え整備していくことが困難になるおそれもあると考える。

六. 結語

以上見てきた通り、道路運送車両法は、戦後自動車交通が復興する最中に、車両事故及び登録事故を防止し、車両の安全性を確保するという観点から、自動車の実態把握と流通の安全確保等を目的として制定された法律である。しかし、同法制定当時にはおよそ予想し得なかった規模とスピードで車社会は発展を続け、自動車リース、自動車の大量保有という新たな自動車の保有形態を生じるに至っている。

今後も同法が自動車運行を登録と検査という両側面から担保し、道路運送を支える基本法として自動車社会の発達に即応していくためには、自動車の新たな保有形態を見据えた具体的取組が求められており、これら保有形態を正面から肯定しこれに即した制度を導入するなど、法改正を基本とした取り組みを講じることによってこそ、使用者及び所有者に対する同法の円滑な適用と同法1条に掲げられた目的の実現が促進されると思われる。

<参考文献>

国土交通省自動車交通局技術安全部監修「改訂版 道路運送車両法の解説」(株式会社交通総合センター、2003年)

国土交通省自動車交通局技術安全部管理課監修「Q&A解説 改正道路運送車両法」(東京法令出版、2003年)

社団法人リース事業協会「リース・ハンドブック」(2004年)

平尾収監修「交通法規と規制の効率性に関する

研究 ― 交通災害研究会・第1班・昭和59年度
研究録 ― 第1集」(開発社、1985年)

警察庁交通局監修「安全運転管理事典」(大成出版社、1977年)

「自動車保有関係手続のワンストップサービス
システム要件定義の概要(平成15年4月)」(警察庁、総務省、国税庁、国土交通省)