

道路交通法の誕生

——1950年代の日本における「自由主義的統治への再編」と社会政策——

橋 口 昌 治
(立命館大学)

1 問題意識

大河内一男は、社会政策の「本質」を資本制維持のための労働力の保全・培養と規定し、労働能力を持たない人々を対象とする社会事業は社会政策を補完するものであると位置付けた。この「大河内理論」をいかに克服し、また社会政策と社会事業・社会福祉を統一的・整合的に捉えるかが、戦後の社会政策学会における大きな課題であり続けてきた。この課題に答える近年の論考として、金子良事による「日本における「社会政策」概念について」（金子 2010）がある。金子は、社会政策、社会事業に関する学説史を網羅的に論じながら、社会政策を「社会秩序の維持、ないし醸成を目的とした政策」と定義し、その本質をポリツァイ Polizei であるとした。しかし、ポリツァイの通時的な一貫性を重視するためか、「社会政策の実現と密接な関係にあった社会秩序の維持という論点がいつしか後景に退いてしまった〔傍点引用者〕」（金子 2010: 56）という記述に見られるように、戦中から戦後にかけて内務省が再編・解体され、「警察」と「社会政策」が区別されるようになった変化の重要性を見逃しているように思われる。

ポリツァイの「警察」への縮減と「社会」の出現は、ドイツやフランスでも見られた重要な現象である。それに関して、例えばミシェル・フーコーは、ポリツァイと自由主義を対比的に捉えながら、統治されざる存在であった経済人が統治可能な主体となることを射程に入れた「統治性」に関する議論を展開した（箱田 2012）。日本においても、戦後の民主化や自由主義世界に属しながらの経済復興は、戦前からの内政（ポリツァイ）・統治のあり方に大きな再編を迫った。実際、計画や統制を嫌う吉田茂が退陣した後、立てられた一連の経済計画や国土開発計画に関わった大来佐武郎は、自由放任でもなく、統制経済でもない「計画性のある自由経済」体制を推進すべきと考えていた（小野 2004: 129）。そこで求められていたことは、自由を生み出すと同時に組織化する「自由

主義的統治」（Foucault 2004 = 2008）であり、この点に戦前と戦後の統治の差異があるのではないか。戦後に形成された体制に関する先行研究は、1955年体制論（中北 2003 など）や日本型福祉レジーム論（新川 2005）など多くあるが、内務省の解体に着目し、内政に関わる体制がどのように再編されたのかに関する分析は、狭義の「警察」に注目するもの（大日方 1993 など）を除いて、十分に行われてこなかった。このような内政の変化を、道路交通法（以下、道交法）の制定に着目して明らかにすることが、本稿の課題である。

まず第2節では、ポリツァイに関する先行研究を概観した上で、フーコーの「統治性」に関する議論を整理し、自由主義的統治について説明する。そして、フーコーがドイツ新自由主義について論じる際に着目した「社会的市場経済」と「福祉国家」を掲げる岸信介の立場は近いと分類されていること（田名部 2011）、「流通空間」が内政にとって「特権的な対象」であったことを指摘し、道交法に焦点を当てて「自由主義的統治への再編」を明らかにする本稿の主題が妥当であることを論じる。第3節では、内務省の解体による内政・警察の再編、道路交通行政の再編と自動車の交通量の爆発的拡大が同時に進行し、道交法制定へと至る過程を分析することによって、そこに見られる「自由主義的統治への再編」を明らかにする。

2 ポリツァイと道交法

2-1 ポリツァイから警察へ

林田敏子の「警察の比較研究に向けて」によると、犯罪の取締りなどを行う日本語の「警察」に相当する現在のドイツ語のポリツァイ（あるいは、フランス語および英語のポリス police）の由来は、古代ギリシアの「国政」を意味する「ポリティア politia」であるという（林田 2012: 2-3）。「ポリティア」は、共同体に共通の「善」を構築することを目的とし、現在の「警察」の意味を大きく超える概念であった。それが近世ヨーロッパにおいて発展し、

例えば現在のドイツにあたる地域では、「経済統制や治安維持のみならず、身分秩序や宗教秩序の維持、風俗・モラル統制をも意図」する多数の「ポリツァイ令」が出された。またフランスにおいても、街路統制を中心とした「ポリス」が展開され、17世紀後半の改革を経て、「安全、衛生、経済統制、思想統制にかかわる広大な権限が付与された」という。それが18世紀以降、「人格および諸権利が侵害された場合のみ、これを保障すべきであるとの考え」が登場し、ポリツァイ・ポリスは現在のように「違法行為を取り締まる専門機関としての警察」へと縮小していった。

旧西ドイツの自由主義的なボン基本法のもとで、「18世紀の啓蒙絶対主義下の近世自然法的・後見主義的干渉国家」を意味する「福祉国家 Wohlfahrtsstaat」が避けられ、「社会国家 Sozialstaat」が多用された要因を分析した木村周市郎によると、ポリツァイから「後見主義的な福祉目的」が除去され、保安任務へと限定されていくのに「十九世紀一杯」を要したという（木村 2000: 16-17）。しかし一方で矢野久は、19世紀末に誕生した「予防的警察」が、「警察的な規律化措置と福祉国家的な政策とによって秩序維持をはかり、さらに刑事警察レベルで科学的に実践する」ものであり、ナチス期に過激化し、1960年代末以降に再び登場したと論じる（矢野 2012: 188）。このように、「善」あるいは「幸福」や「秩序」のために人々の生活に干渉するという意味でのポリツァイは、強靱な持続性を持っている。翻って日本ではどうなのか。本稿の内容は、その問いの一部に答えることでもある。

明治維新以降、日本も、ドイツ、フランスの警察、広くはポリツァイを参考にし、内務省が中心となって内政を発展させてきた（宮地 2011）。「役所のなかの役所」と呼ばれた内務省は、行政警察、高等警察を所掌する警保局のみならず、神社局、地方局、衛生局、土木局を擁し、宗教から身体、国土までを管理する巨大な官僚組織であった（副田 2018: 9）。一方、イギリスでは「ポリス」が「イギリス的自由」とは相容れないと否定的に捉えられ、アメリカにおいても、中央集権的なドイツ、フランスとは異なる自治体警察が発展を見せた（林田 2012）。このことは、内務省を解体するなど、GHQの日本の「警察」に対する政策に影響した。

日本の占領政策を進めたGHQは、強大な権限を有していた内務省を問題視し、解体と再編に取り組んだ。その中で警察の再編も進められ、中央集権的な国家警察から市町村の自治体警察を基本とする地方分権化、警察の民主化が行われた。いわゆる「旧警察法」（1947年12月17

日法律第196号）に基づく体制である。そこでは、ヨーロッパ大陸系の制度を取り入れ「事務の範囲がきわめて広く、行政のあらゆる分野にわたっていた」戦前の警察から、英米系の「消極的な治安事務のほかには、司法警察事務にかぎって行なう」警察への転換が図られた（大日方 1993: 220）。GHQは、「警察は、国民の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の捜査、被疑者の逮捕及び公安の維持にあたることを以て責務とする」という規定の範囲内に、警察の活動を厳密に限定しようとした。しかし占領期が終わると反動が起き、1954年に中央集権的な現行の警察法へと改定された。第3節で論じるように、このような内政・警察（ポリツァイ／ポリス）の再編と同時に、道路交通行政の再編、道交法の制定も進んだのである。

2-2 「統治性」論の大まかな構図——「社会的市場経済」と岸信介

フーコーも、ポリツァイが変容していく過程に着目し、近世以降の統治実践のあり方、いわゆる「統治性」の考察を行った。そこで注目されるのが自由主義であり、その議論は現代の福祉国家、新自由主義を念頭に置いたものとなっている。その大まかな構図をまとめた上で、道交法制定時に政権の座にあった岸とドイツ新自由主義との関係を指摘したい。

1970年代前半に、コレージュ・ド・フランスで「軍・病院・学校・監獄に関する規律」について講義をしたフーコーは、軍や病院といった「個々の制度の外に出る」、あるいは国家の外に出るといったことを試みるために、「統治するということ」の「何か特有なところ」の研究を始める（Foucault 2004 = 2007: 143-148）。フーコーにとって国家とは、権力の自律的な源泉ではなく「不断の国家化ないし不断の数々の国家化によってもたらされる効果」であり、それは「多数多様な統治性の体制によってもたらされる」ものであった。ここで念頭に置かれている議論の一つは、国家には本質があり、また国家に抵抗するものとして市民社会があるとする「国家」対「市民社会」という二元論である。このような議論を批判的に見ていたフーコーは、「常に統治が少なすぎる」という原理のもとに置かれていた近世の Polizeiwissenschaft、つまりポリス学に対して、18世紀以降台頭してきた自由主義を「統治しすぎているのではないかと常に疑わなければならないという原理」で貫かれているものとして対置した。そして統治の過剰への問いや反省が「市民社会」の名において提出されてきたという構図で、統治と自由と

市民社会の関係を捉えた。

さらにフーコーによると、自由主義的統治テクノロジーの核心には、「私はあなたが自由であるために必要なものを生産しよう」という自由の生産、運営、あるいは組織化があるという。ここでは自由が、普遍的な価値を持ち、人類の歴史を通じて段階的に達成されていくものであるといった見方はされず、ある種の統治において生産され消費されるものとして捉えられる。また自由と、「制限、管理、強制、脅迫にもとづいた義務」あるいは規律が、対立的な関係にあるとも捉えられていない¹⁾。むしろ「自由の生産と、自由を生産しながらもそれを制限し破壊するリスクを持つようなものとのあいだの、常に変化し常に動的な一つの関係が、そこに創設される」という (Foucault 2004 = 2008: 77-81)。つまり自由の生産自体に制限や規律などが必要であり、また自由の生産に伴うコストに対しても常に管理などが求められる。このようなコストを計算するための原理として、フーコーが挙げるのが「安全」であり、「自由と安全、これこそ、自由主義に固有の権力の経済と呼べるようなものに関する諸問題を、いわば内部から活性化するもの」だと位置づけられる。そして、自由主義的な統治の具体例として、市場への介入などを通じて労働の自由などの多くの自由を生産したニューディール政策などの福祉政策が挙げられる。

「統治性」論が展開される際に念頭にあったもう一つの議論は、1970年代後半のフランスにおいても見られ始めた「新自由主義」である。後に『生政治の誕生』(Foucault 2004 = 2008)として刊行される1978-1979年度講義では、福祉政策の理論的支柱となったケインズ主義を、市場の自由に介入するものと批判してきた新自由主義が分析された。そこで、ゲーリー・ベッカーなどアメリカの経済学者に先んじて検討されるのが、西ドイツの「社会的市場経済」の理論的支柱としてのフライブルク学派とオルド自由主義の経済理論である。その要点をケインズ主義との対比で述べるならば、ケインズ主義が市場に介入するものであるのに対して、ドイツの新自由主義は、市場の自由を確保し競争の条件を整備するために、社会に対して介入するものだということである。

本稿では、このようなフーコーの議論を、岸とドイツ新自由主義との関係に着目し、1950年代の日本に適用することを試みたい。1950年代の保守勢力による福祉国家論について論じた田名部は、岸の立場を「西ドイツの社会的市場経済」に近いものとして分類している (田名部 2011)。実際、長谷川隼人によると、1953年に西ドイツ

を訪れた岸は、ルートヴィヒ・エアハルトのリーダーシップに注目していたという。ただし、西ドイツにおいてもエアハルトの思想がそのまま政策に反映されたわけではないように、岸はマーシャル・プランの計画性や産業インフラの復興にも着目していた。帰国後に発表した「新保守党論」において、自由主義を基調としつつも自由放任ではない計画性を採り入れた経済政策を持つべきであり、また労働者との対立を避けるためにも社会保障を充実させるべきであると論じていた (長谷川 2015: 51-53)。前述したように、自由放任でも統制経済でもない経済体制の模索は本来などにも共通して見られたが、道交法の制定は、法や規制によって競争の条件を整備し、そのために社会に対して介入をしていく事例の一つであるというのが本稿の仮説である。

2-3 ポリツァイと「フローの自由」の管理

道交法の分析に入る前に、もう一度フーコーの議論に戻りたい。後に『安全・領土・人口』(Foucault 2004 = 2007)として刊行される1977-1978年度講義での議論によると、各国・各領邦がポリツァイ令を出した背景には、中世の神学的世界観が弱まり、ヨーロッパという競争空間で諸国家が互いに並び立っているという考えが広まったことがあるという。この競争・均衡を維持するための「新たな統治術に特徴的な大いなるテクノロジー的総体の第一」が「多国間の恒常的な外交」と「職としての軍隊の組織」であり、第二が「良い国家秩序を維持しつつ国力を増強しうる諸手段の総体」である「ポリス」、内政である (Foucault 2004 = 2007: 388-389)。「ポリス」の対象は、①「人間たちの数」、つまり人口、②人間が生きていくために必要な「生活必需品」、③人間が労働し活動し仕事をするのできる条件である「健康」、④労働できる者をすべて労働に就かせるといったことのための「見張るということ」、そして⑤「人間たちの活動から生じてくる商品・生産物の流通」の5つである。「流通」とは、街道や運河など「商品や人間たちの流通を可能にする物質的なネットワーク」だけでなく、「流通自体」、つまり「流通をさせることを可能にする統制・制約・制限 (あるいは逆に促進・奨励) からなる総体をも指す」と説明される。国力の増強が求められた各国にとって、流通の活性化による商業の発展は重要な関心事であった。それゆえ、ポリス (ポリツァイ) 論は重商主義と親和的だったのであり、「流通空間」は内政の「特権的な対象」だったのである。

一方、ポリス (ポリツァイ) 論の限界も、流通におい

て明らかになる。フーコーが字数を割いて論じているのが、18世紀半ばのフランスにおける重商主義者と重農主義者の間で論争の対象となった食糧難（飢饉）と穀物の流通への国家の対応であった。重商主義者が、穀物の作付けを制限し、価格を統制するなどの統制的な食糧政策を訴えたのに対して、重農主義者は、穀物の播種から販売に至るまで全てに政府が介入することは需給バランスを歪め、かえって過少生産による食糧難などを引き起こしてしまうと批判した。そして導入されるのが「レッセフェール」、今日において「自由放任」と呼ばれる標語と、「人口」というトータルな視点である。統制を受けずに自由に価格が変動することによって、一部で食糧難が生じて餓死をする人がいたとしても、「人口」という全体のレベルで見たときには食糧難は存在しなくなるという考えである。ここでの「自由」について、箱田徹は「このとき問題となる「自由」とはしたがって、人口が身を置く環境において諸要素が妨げられることなく行き交うこと、現代のロジスティックスの諸問題や空間の風通しのよさにまで通じるフローの自由とその確保のこと」だと整理している（箱田 2020: 15）。

フーコーによれば、これ以後、「自由」が「統治性自体に不可欠な一要素」となり、「大いなる過剰統制的な内政」が解体されたという（Foucault 2004 = 2007: 436-437）。そして、一方に経済や人口管理など「現象を誘引・調整する大いなるメカニズム」があり、一方に「いくつかの混乱が起こらないように妨害する道具」としての「近代的な意味での警察制度」があるという「二重のシステム」ができあがった。交通の「安全」と「円滑」を目的とする道交法は、この「二重のシステム」が重なるところであると理解することができるのではないだろうか。次節で検討していく。

3 「安全」と「円滑」——道交法の分析

3-1 戦後の道路交通行政の再編と「警察」の縮減

明治政府は国内の交通・通信網を整備したが、鉄道優先であり、自動車交通のための制度・道路網の整備が本格化したのは、アジア・太平洋戦争後のことである（武藤 2008: 112）。経済復興・経済成長のために求められていたことは、交通・物流の流れを生み出し、かつ管理・統制することであった。自動車交通の流れは、道路網の建設や免許制度の整備、自動車の普及などによって生み出された。それらを、交通取締りや自動車運転免許は警察庁、車両の検査・登録・整備、営業免許は運輸省、道

路建設や国土計画は建設省、道路の管理は各地方公共団体、車両の規格や自動車産業政策は通産省などが担った。戦前であれば、自動車や道路に関する行政の多くは内務省（交通警察）が管掌していたが、戦後の警察制度の変革とともに再編されたのである。

例えば占領下の1947年4月に、警察の権限を縮小させようとするGHQによって、内務省から運輸省²⁾へ「運転免許等の取締関係を除く自動車運送に関する事項、自動車整備事業に関する事項、小運搬等軽車両に関する運送行政などの権限」が移管された（運輸省編 1980: 182）³⁾。その結果、陸運行政が一元化され、道路運送についての総合法規として道路運送法が47年12月16日に公布され、翌48年1月1日から施行された。この法律の特色として、統制法規の中心となっていた自動車運送事業組合および同連合会が解散すること、自動車運送事業の経営は公正な競争によることとされ、免許基準も公示されるようになったこと、特定自動車運送事業と自家用自動車に関する規定を設け、道路運送に関する秩序の確立のための規制を強化したことなどが挙げられる。また道路運送法の制定を機に自動車取締令が廃止され、道路交通取締法が47年11月に公布され、48年1月から実施されることになった。そして51年6月には、自動車の登録制度および車両保安に関する規定を整備するために、改正道路運送法と道路運送車両法が公布された。このように、警察の権限が交通取締りや自動車運転免許などへと縮小されていくとともに、新たな陸運行政の下、統制ではなく公正な競争秩序のための規制強化が図られた。その後「自動車貨物輸送は〔…〕著しい復興を見せ」、54年の輸送量は45年の3.9倍になるとともに、「車両の大型化、長距離化が進んだ」という（運輸省編 1980: 179）。

一方、交通を支える道路網の整備は、どのような体制で進められたのであろうか。まず内務省が1947年12月31日に解体されると、翌48年1月1日に内務省土木局と戦災復興院が合体し建設院が発足した。しかし、所管行政の重要性などから総理庁の外局という位置付けが不適当であるとされ、同年7月10日に独立した建設省に昇格した（建設広報協議会編 1963: 3-4）。省設置直後の48年11月27日、日本の劣悪な道路を改善しようと連合国軍最高司令官より覚書が発せられ、「日本の道路及び街路網の維持修繕五箇年計画」を速やかに作成・提出することが日本政府に要求された。それに対応するために「道路の修繕に関する法律」が12月に制定され、総事業費2,172億円に上る5カ年計画も立てられ、戦時中に荒廃した路面も相当程度復旧し、その後の道路整備の推進力と

もなった（建設広報協議会編 1963: 119-120）。

また、全ての道路を国の営造物とする中央集権的な旧道路法（1918 年制定）は、内務省の考えを反映したものであったが、日本国憲法および地方自治法によって否定され、52 年に新道路法が制定された。新道路法の主な特徴は、道路は全て国の営造物とする観念を転換したこと、道路が一級国道、二級国道、都道府県道、市町村道の 4 種類に分けられたこと、道路の管理者や費用負担について整理されたことが挙げられる（武藤 2008: 164-173）。費用の負担に関する国と地方公共団体の責任分野が明確にされたことは「おのおのその能力を最高度に発揮して、最も合理的かつ能率的に道路の整備を促進しようとする趣旨に出たもの」であり、新道路法の最も重要な点であったとされる（建設広報協議会編 1963: 135）。

そして、道路整備の大きな制約となっていた財源の確保についても、法整備が進められた。まず、有料道路制度を規定する道路整備特別措置法が新道路法と同時に制定された。これは道路法の「無料公開の原則」の例外を認めるものである。56 年には、旧道路整備特別措置法が廃止され、新道路整備特別措置法が日本道路公団法とともに制定されたことで、日本道路公団による高速道路整備の仕組みが法的に裏付けられた（太田 2020: 33）。同じく 56 年に日本政府に提出されたワトキンス調査団「名古屋・神戸高速道路調査報告書」（ワトキンス・レポート 45 周年記念委員会編 2001）⁴⁾ によって世界銀行からの融資が得られ、財政投融資を中心とする整備資金調達も加わって、高速道路建設が推進された（太田 2020: 49）。また、道路特定財源制度を法的に裏付けた道路整備緊急措置法（53 年制定）では、道路整備五箇年計画を閣議決定することを定め、そのための財源として揮発油税収を当てることが規定された（太田 2020: 34）。戦前は実質的になかったと言える道路計画が、54 年度を初年度とする「第一次道路整備五箇年計画」によって始まり、第二次の計画規模が第一次の四倍の一兆円となるなど、道路整備は加速していった（武藤 2008: 204-205）⁵⁾。

さらに 1955 年には、通商産業省によって、戦後初めての体系的な自動車産業政策である国民車構想が打ち出された。この構想は、政府が介入して一社体制を作ることへの反発もあり、自動車業界の賛同を得られずに失敗に終わるが、これを機に国内市場の発展に目を向けた自動車メーカーによる国内向け小型車の開発生産が開始されることになった⁶⁾。「政府の介入と市場競争の共存」に着目し、「鳩山・岸路線」について論じた久米郁男は、日本の自動車産業の発展を支えた「鳩山から岸時代にかけて

の中小企業政策は〔…〕敗者なき合理化政策の特色を強く持っていた」が、「政策手段を補助金から融資へと替えることで、市場志向的な性格を同時に持った」と論じている（久米 1997: 164-166）⁷⁾。

このように、1940 年代後半から 50 年代にかけて、内務省の解体、「警察」の所管領域・権限の縮小と同時に自動車・道路交通行政の再編が進み、計画に基づく道路整備と、統制でも自由放任でもない政策によって支えられた自動車運送業や自動車産業の急速な発展が始まった。その結果、交通量の爆発的な増加を生んだが、それは「混沌、カオスの状態」であった（道路交通問題研究会編 2002a: 249）。実際、自動車の台数は 1948 年の 233,113 台から 58 年の 2,331,883 台へと約 10 倍増え、交通事故も 48 年の 21,341 件から 58 年の 168,799 件へ約 8 倍増えている。死者も 3,841 名から 8,248 名、傷者も 17,609 名から 145,432 名と急増している（警察庁 1960）。

1948 年の道路交通取締法の施行によって、短期的に交通事故死者は減ったが、すぐに取締りの能力を道路交通情勢の悪化が上回るようになった（道路交通問題研究会編 2002a: 103）。このような事態に対応するために制定されたのが、道交法である。法案作成に中心に関わった警察庁保安局交通課長の内海倫は、「取締」の限界を意識しながら、さらに道路条件の改善は短期間では不可能であり、また自動車増加の抑制も「経済社会の発展への逆行」であるとした。その上で、解決方法は「現状の混乱を前提として〔…〕道路交通に関する法規制をどのように行なって秩序を回復し、交通方法をどのように定めてその安全と円滑を図るかということに帰着する」と「道路交通法の誕生」と題する解説で述べている（道路交通問題研究会編 2002b: 244）。

3-2 取締りの限界と「交通警察のフィロソフィー」

道交法案は 1960 年 2 月 17 日に内閣より国会に提出された。同年 2 月 26 日の「第 34 回国会衆議院地方行政委員会 6 号」の議事録によると、当時の国家公安委員長の石原幹市郎（参議院議員）が、道交法案の「提案理由」を「現行の道路交通取締法及び同法施行令を廃止し、新たに道路交通法を制定しようとするもの」であること、その背景に「自動車の急激な発達、普及及び増加」などによる道路交通の変化があり、今後も大きな変化が予想されることにあると説明している。審議の期間中、60 年安保闘争があり、「国会議事堂を取り巻いたデモにより混乱事態が発生し、一時、国会の審議が中断」したが、6 月 25 日に成立する（道路交通問題研究会編 2002a: 259-260）⁸⁾。

道交法は、新安保条約の自然承認（6月19日）、岸信介首相の辞意表明（6月23日）を挟んで、審議と可決・承認が進められたのであった。

まず道交法では、道路交通取締法から「取締」が外されたが、道路交通取締法の「取締」には、戦前から戦後にかけて進んだ内政・警察（ポリツァイ／ポリス）の再編の過渡的な意味があったと考えられる。内務省が解体される前後の1946年12月から48年3月まで、警保局公安第二課や内事局第二課に所属していた今竹義一（元（財）全日本交通安全協会副会長）は、『道路交通政策史概観』「資料編」に掲載されている座談会「交通警察のあゆみ」において、道路交通取締法の「取締」に込められた意図を以下のように語っている。

「…」実は「取締法」という名前をつけたことが今いろいろな人から、警察的だと言われておるわけですが、いやまさに警察的なんです。というのは、一つは従来の法律が、自動車取締令、道路取締令、あるいは質屋取締法、古物商取締法という名前だったわけです。

実はそういうものが内務省の警察法令だということで、GHQに全部「取締り」を“CONTROL”と翻訳しまして、届け出ていたわけです。GHQは警察の権限を狭くしよう狭くしようとしているわけですから、それを道路交通法などという名前をつけていったら、それこそとんでもないということで、やはりコントロールという名前で、コントロールだから警察だということで、実は説明いたしていたわけですが、コントロールとつけざるを得ないし、また、そういう従来の法令の関係があって、「取締り」とそれを日本語で表現したわけです。（道路交通問題研究会編 2002b: 258）

占領期に制定された道路交通取締法では、警察の権限を狭めようとするGHQに対して、法律の内容が限定されていることを示すためにも「取締」を外すことができなかった。そして実際、取締の法として使われ、また警察の権限も取締に狭められた。それに対して、占領期が終了したあとに制定された道交法に「取締」の文字はない。しかし、その意味するところは、「とんでもない」という印象をGHQに与えると今竹が危惧したような、道路交通全般を管掌する戦前のような交通警察の復活ではない。前述したように、警察庁の管轄が交通取締りや免許に狭められ、ポリツァイは「警察」へと縮減していたからである。ただもちろん「取締」がなくなってしまったわけではない。道路交通の「安全」のみならず「円滑」を生

み出すために、規制や取締りは道交法においても重要な位置づけを与えられた。同時に重要なことは、取締りの限界が認識され、交通安全運動や安全教育のような市民社会への働きかけも含めた総合的な取り組みが必要であると考えられていたことである。ここに、新たな統治のあり方、つまり「自由主義的統治への再編」が見出せるのではないか。以下で詳しく論じていきたい。

道路交通取締法との違いで、もう一つ重要な点は、目的に「円滑」が加わったことである。

第一条 この法律は、道路における危険を防止し、その他交通の安全と円滑を図ることを目的とする。

警察庁の解説によると「「交通の円滑を図る」とは、交通が混雑や混乱がなくスムーズに行われるように秩序づけること」であり、「「交通の安全」という概念と矛盾対立する要素を含むもの」である（警察庁交通局交通企画課 1967: 1）。この「円滑」は、「安全」を守るために取締りや規制が強化され、交通や流通の発達が阻害されることへの懸念に対して盛り込まれた文言である。

例えば、『道路交通政策』（今野 1955: 121-123）で日本の自動車交通・道路政策の後進性・保守性を批判し「警察的取締」の限界を指摘していた今野源八郎・東京大学教授（当時）は、国会審議における参考人として、道路交通取締法に見られるような、自動車を交通上の危険物視して取り締まろうとする古い思想では、輸送力を高め、経済を成長させていくことはできないという意見を述べている。今野は、自動車を減らせば事故も減って問題が解決するという考えもあるかもしれないが、それでは経済生活が犠牲になるのであり、自動車を増やす、自動車を運転できる人を増やすということを後押しするような法律が求められているとする。それに対して道交法は「安全性と同時に交通の流れの円滑化をはかろう」としている点で賛成できるとした⁹⁾。

それでは、警察自身も矛盾していると述べた「安全」と「円滑」の両立を、道交法はどのようにして実現しようとしたのであろうか。まず道路交通の基本的なあり方を規定する法律として、基本的な規定や用語の定義が定められ、規制と取締りの適正化が図られた（道路交通問題研究会編 2002b: 247-254）。例えば道路交通取締法では、道路、自動車道、車馬、自動車、軌道車が定義されているにとどまっていたのに対して、道交法では交差点や横断歩道、道路標示（道路標識等）など多くの用語の定義が明確にされ、その場所における通行の仕方などが詳細に

規定された。道路における混雑緩和措置や違法な駐停車に対する措置、道路の利用を阻害するような行為に対する措置等も規定されている。これは、交差点において自動車と電車、荷車、歩行者が雑然と通行していた状態への対応である。そして「酒気おび運転の禁止」、あるいは、暴走する「神風タクシー」や貨物自動車など営業用の自動車の事故に対する雇用者の義務についても定められるなど、罰則や義務の整備・強化も進められた¹⁰⁾。

また、免許証の有効期間や取得年齢、欠格事項など運転免許制度の「合理化」が図られ、指定自動車教習所制度が法定化されたことも重要である。免許制度については、国会でも議論が集中した点であった。「安全」を重視すれば免許の取得は難しい方が望ましいが、それでは道路交通の流れを生み出すという「円滑」の側面が阻害されかねない¹¹⁾。また無免許運転をする者が増えれば、安全も実現できない。前出の今野は国会で、法案は「安全性にとられ過ぎ」であり、「なるべく自動車の発達を人為的に押えないということ、そうして正しく自動車の交通のあり方を教えて規制していくということが、進歩的」であるとして、「法律の内容のまる暗記」のような試験内容を改善すること、自動車教習所の増設によって免許を取りやすくすると同時に学校教育の活用によって「交通法令の普及と交通道德の確立」を進めることが必要であると述べていた。免許の取りやすさと「安全」を両立させるために重視されたのが教育であった。次に見るように、教育、あるいは「導くこと」は、取締りを補完するものとしても重要であった。

事故予防のために罰則を重くしつつも、取締りだけで交通事故の増加を抑止することは難しいと意識されていた(道路交通問題研究会編 2002a: 264-266)。『道路交通政策史概観』「論述編」では、交通取締りの困難が「厳しく行えば行うほど、その取締りをこころよしとしない者が必ず出てくるという宿命のようなものがある」と述べられている。それに対して、事故に遭わないことや違法駐車がなく道路が利用しやすいことは、取り締まられる側にとってもよいことであり、本来、取り締まる側と取り締まられる側は相対立する関係ではなく協力し合わねばならぬ関係にあると位置付けられる。そこで参考にされるのが、関東大震災直後に警視庁交通課長に任命され、戦前から交通警察の研究を行っていた藤岡長敏の「よく知らせて導く」という考え方である。藤岡は『改訂交通警察論』(藤岡 1947)において、以下のように述べている。

交通取締法規は屢々述べるが如く、円滑にして安全

なる交通の方法を公示してあるものであるから、其の規定の内容には、所謂注意規定が多分に包含せられてゐる。故に此の規定に違反したからと云つて、直に處罰を以つて之に莅むと云ふが如きことは、法規の最も優れたる執行方法ではないのであつて、「知らしめ導く」ことを主眼としなければならない。しかし乍ら導くべからざる悪質な者に對しては、飽くまで糾弾し、法の威力に依つて遵守を強制しなければならないことは、言を俟たないところである。(藤岡 1947: 118)

そして、交通する者全員を常に監視しておくことは不可能であり、また「訓練せられた軍隊を指揮することは容易であるが、訓練のない群衆を整理することは至難である」とし、「交通整理は先づ公衆の訓練より著手しなければならない」と論じられる(藤岡 1947: 119-122)。

膨大な交通量が生み出され、取締りの限界が意識されるなかで参考にされたのが、この藤岡の考えであった。その具体的な実践の一つが「市民による交通安全運動」であり、内海は、その成功体験を「交通警察についての考え方」(道路交通問題研究会編 2002b: 238)に記している。

警笛による騒音は、自動車の普及にともなう大きな問題になっていた。それに対して、交通秩序の確立は運転者の自覚と歩行者の協力が欠かせないと考えられており、また「運転者はきびしく取り締まる以外に方法はない」という諦めも生じていたという。しかし、1958年3月に大阪で実施された騒音防止運動は初日から成功し、3ヶ月ほどを経て、警笛による騒音がほとんどなくなり、事故も減少する傾向が見られた。さらに、大阪より交通量が多く交通事情も複雑な東京においても、同年5月から運動が始められ成果を挙げた。

内海はこの成功の要因について、「徹底した市民運動として、運転者の自覚を促す以外にない」と考え、大阪府による緻密な計画のもと進められた運動が、運転手たちに受け入れられたことにあったと分析している。

〔…〕大阪府でこの運動を行なうさい、府本部としても、「どこまでも協力をうるための指導の徹底」ということでのぞんだ。本庁でも「警察取締り」によって「音を押さえる」ということのないよう十分の用意を要請した。だから、はじめは「成果が大きくなるともやむをえない」ともいった。ところが実際に行的な運動が、運転手たちに受け入れられたことにあったと分析している。

なった。これこそ成功の原因であり、そして永続している重要な理由である。(道路交通問題研究会編 2002b: 241-242)

取締りの限界を乗り越え得る手段を模索するなか、内海が見出したものが、運転者の「自発的な意思による抑制」であった。それゆえ内海は、違反者のみを対象とする取締りと「すべての人を巻き込んで一つの流れにもっていく」運動を区別することが重要であると論じている。

さらに「交通警察についての考え方」には、警察庁が現場の警察官に示した「交通警察のフィロソフィー」についても書かれてある。そこでは「在来“の”権力機関としての警察」という考え方を根本的に考え直す」ことが目指された(道路交通問題研究会編 2002a: 224-228)。具体的には、「交通は日日実現している社会生活であるということ」「交通警察は『善人』をその仕事の相手としているということ」「交通法令は、生活のルールを定めたものであるということ」「交通は、国民の協力の上においてのみ、その秩序が維持されるものであるということ」「交通違反や交通事故は社会生活の中で発生する病気のようなものであるということ」という5つの考え方が示された。交通という生活そのものを任務の対象とする交通警察の特殊性について、以下のように述べられている。

犯罪のように個人的なものを対象とするのではなく、またある特定の集団を対象とするものでもなく、人として不特定多数のものを対象とし、現象としては現実に行なわれている交通そのものを対象として、しかもその人、または交通そのものを制限し規制することが任務である。(道路交通問題研究会編 2002b: 238)

道交法は、急増する自動車事故への対策として制定されたが、自動車交通の流れを生み出し加速させる役割も求められた。経済成長を支える膨大な流れを制御するために、市場の自由を確保し競争の条件を整備するために、介入の対象となったのが社会なのである。そこでは、人々が「自由」であるために必要なものを生み出しながら組織化するために、戦前のような「取締」一辺倒ではない統治のあり方、つまり、運転者の取締りに対する嫌悪や自発的な意思への配慮、緻密な働きかけ、「知らしめ導く」ことが求められた。ここに「統治されている人々の合理性にもとづいて規則づける」(Foucault 2004 = 2008: 184)こと、すなわち「自由主義的統治への再編」が見出せる。

おわりに

本稿は、社会政策の本質をめぐる金子の議論において、戦前から戦後に起こった内務省の解体とポリツァイの変容が軽視されているのではないかという問題意識を持って書かれた。そして、1940年代後半から1950年代を通して内政・警察の再編と同時に道路交通行政の再編が進行し、生み出された自動車の交通量の爆発的拡大に対応するために、道交法が制定されたことに着目した。道交法では、交通の「安全」と「円滑」を両立させるために、交通ルールの明確化とともに、運転者の合理性にもとづいて規則づけることが求められるようになった。そこに「自由主義的統治への再編」が見出せると論じた。

社会政策を「社会秩序の維持、ないし醸成を目的とした政策」と定義し、その本質をポリツァイ Polizei であるとした金子の議論は、より広い歴史的・思想的パースペクティブで社会政策を捉える視点を与えてくれた。ただし、本稿の検討を経て、秩序維持で想定している内容が主に治安行政であるように、戦前から戦後にかけての秩序観や秩序維持の方法の変化を捉え損ねていることが明らかになった。また資本制の維持について、労働力の保全・培養を中心に捉えていた大河内理論と、社会秩序や社会全階層を政策の対象として捉えていた岸など同時代の為政者の思想を、対比的に捉えうるかもしれないとの着想を得た。今後の課題としたい。

一方、社会保障よりも雇用に力点を置く経済成長路線を採用した池田勇人へと政権が移ったことにより、本稿で明らかにした自由主義的統治も、1960年代以降、さらなる変容を迫られたと考えられる。しかし、戦後日本に形成された福祉国家の特徴が、道路工事などの公共事業によって雇用を維持する「雇用レジーム」であると論じられ(宮本 2012: 6; 長谷川 2015: 34)、また「移動かつ定住という意味での二重構造」(市野川・宇城 2013: 285)という観点から戦後社会を見るべきではないかとの指摘があることなどを考えると、統治という観点から道路交通と社会政策の関係に焦点を当てた本稿には、そのような限界を超えた意義があると考えられる。

【謝辞】本稿の執筆にあたり、有益なご助言をいただいた箱田徹先生に感謝する。

注

- 1) 白水浩信は、1779年から1819年にかけてヨハン・ベーター・フランクによって書かれた『医療ポリツァイ』を検討し、「医療ポ

- リツアイは、細心の『衛生的配慮』でもって『自由』を保障しようとしたのであり、そうすることによって、国家の最たる資源としての人間からその力を最大限に引き出そうとした」と分析している（白水 2004: 244-245）。
- 2) 運輸省は、1945 年 5 月に運輸通信省から通信部門が分かれて改組された。運輸省設置法は 49 年に制定された。
 - 3) 内務省警保局に所属していた今竹義一が GHQ との折衝の過程を証言している（道路交通問題研究会編 2002b: 256）。
 - 4) ワトキンス調査団には、後に『自動車の社会的費用』を著すことになる宇沢弘文が参加していた（ワトキンス・レポート 45 周年記念委員会編 2001: 304; 佐々木 2019: 386）。
 - 5) この第二次計画の決定には、経済成長を促進するための最重要課題として道路整備を考えていた岸の強い意向が反映されている（城下 2006b）。岸は、総裁公選直前の 1956 年末に発表した包括的な経済成長の方策を論じた論文で、政策の優先順位について「第一に道路整備、第二に海外移民、第三に社会保障制度の充実」と述べていた（城下 2006a: 53）。
 - 6) 「自家用車というしくみの発生」について仲尾（2018）が分析している。
 - 7) 岸は、学生時代の保証人で内務官僚であった上山満之進からの、政治家になるなら内務省に行くべきだという強い勧めを断り、「これからの政治の実体は経済にあり」と農商務省入りを選択している（原 1995: 33-37）。
 - 8) 国会の審議では、道交法がデモの抑制・介入に用いられるのではないかという懸念が度々表明されていた。また「ちかごろジグザグデモや道路一ぱいのデモなどが多くなった。岸内閣への反感ゆえにわりあいに見のがされているが、交通道徳上では人の迷惑を顧みない無法の行為である。英国の核兵器反対デモ行進が、道の片側を遠慮深く細い列に進められたことをこそ学んでほしい」（1960 年 6 月 27 日付け朝日新聞）とあるように、道交法や「交通道徳」の普及がもたらしてきたデモや街宣への萎縮効果を考えると、道交法の生み出す「自由」とはあくまで経済的自由であり、政治的自由は「円滑」より下位に置かれてきたことが分かる。1960 年の安保闘争を前後してデモ規制とデモのあり方が大きく変容したことを論じるものとして酒井（2013）がある。
 - 9) 1960 年 5 月 6 日の「第 34 回国会衆議院地方行政委員会第 28 号」での証言。
 - 10) このような罰則つきの交通法規を課すことは自由主義的でないといえられかもしれないが、ここでは、フーコーが「新自由主義の一般原則」を理解するために引用したフランスの科学論者であるルイ・ルジエの言葉を文字通りに解釈したい。「自由主義的であるということ、それは、「マンチェスター学派」のように、自動車をあらゆる方向に向かって好き勝手に走らせておくことではない。そんなことをすれば、絶えず交通渋滞や交通事故が起こることになるだろう。それはまた、「計画主義者」のように、すべての自動車に対してその発車時刻とその道程とを定めることでもない。自由主義であること、それは、一つの交通法規を課すこと、ただし乗合馬車の時代と高速交通機関の時代とではその法規が異なるということを認めつつそれを課す

ことである。」（フーコー 2004 = 2008: 200）

この引用に続く箇所ではフーコーは「資本主義を生き延びさせるという問題」について考察している。

- 11) 運転免許の取得状況と自動車保有の関係については仲尾（2018）が分析している。

【参考文献】

- 市野川容孝・宇城輝人編 2013『社会的なもののために』ナカニシヤ出版
- 運輸省編 1980『運輸省三十年史』
- 太田和博 2020『日本の道路政策——経済学と政治学からの分析』東京大学出版会
- 大日方純夫 1993『警察の社会史』岩波新書
- 小野善邦 2004『わが志は千里に在り——評伝大来佐武郎』日本経済新聞社
- 金子良事 2010「日本における「社会政策」概念について」『社会政策』2 (2), 48-58
- 木村周市朗 2000『ドイツ福祉国家思想史』未来社
- 久米郁男 1997『鳩山・岸路線と戦後政治経済体制——市場の「政治性」への一考察』『レヴァイアサン』20 号, 151-172
- 警察庁 1960「道路交通法案についての資料」
- 警察庁交通局交通企画課監修 1967『道路交通法解説』
- 建設広報協議会編 1963『建設省十五年小史』
- 今野源八郎 1955『道路交通政策』東京大学出版会
- 酒井隆史 2013「Notes on the Snake Dance / Zigzag Demonstration」
- 天田城介・角崎洋平・櫻井悟史編『体制の歴史——時代の線を引きなおす』洛北出版, 363-430
- 佐々木実 2019『資本主義と闘った男——宇沢弘文と経済学の世界』講談社
- 城下賢一 2006a「第一次岸信介内閣の道路整備政策と財政運営(一)」『法学論叢』159 (2), 47-62
- 城下賢一 2006b「第一次岸信介内閣の道路整備政策と財政運営(二)・完」『法学論叢』159 (3), 91-106
- 白水浩信 2004『ポリスとしての教育——教育的統治のアルケオロジー』東京大学出版会
- 新川敏光 2005『日本型福祉レジームの発展と変容』ミネルヴァ書房
- 副田義也 2018『増補版 内務省の社会史』東京大学出版会
- 田名部康範 2011「日本の保守勢力における福祉国家論の諸潮流——1950 年代を中心として」『社会政策』2 (3), 67-78
- 道路交通問題研究会編 2002a『道路交通政策史概観 論述編』大化社
- 道路交通問題研究会編 2002b『道路交通政策史概観 資料編』大化社
- 仲尾謙二 2018『自動車 カーシェアリングと自動運転という未来——脱自動車保有・脱運転免許のシステムへ』生活書院
- 中北浩爾 2003「鳩山・石橋・岸内閣期の政党と政策——一九五五年体制の確立過程」北村公彦ほか編『現代日本政党史録 3 55 年体制前期の政党政治』159-196
- 箱田徹 2012「市民社会は抵抗しない——フーコー自由主義論に浮上する政治」『情況』「思想理論編」1, 223-243
- 箱田徹 2020「人口対人民——生政治と恒常的危機に抗する政治的主体の構築」『福音と世界』2020 年 10 月号, 12-17

- 長谷川隼人 2015「岸内閣期の内政・外交路線の歴史的再検討——「福祉国家」、「経済外交」という視点から」（博士論文）
- 林田敏子 2012「警察の比較研究に向けて」林田敏子・大日方純夫編『警察』ミネルヴァ書房, 2-14
- 原彬久 1995『岸信介——権勢の政治家』岩波新書
- 藤岡長敏 1947『改訂交通警察論』良書普及會
- 宮地忠彦 2011「明治・大正期の警察におけるポリツァイ的政策と秩序構想」『政治思想研究』（11）, 88-117
- 宮本太郎 2012「福祉政治の新展開——三つの言説の対抗」宮本太郎編『福祉政治』ミネルヴァ書房, 1-20
- 武藤博己 2008『道路行政』東京大学出版会
- 矢野久 2012「プロイセン警察からナチ警察へ——〈現代化〉の先取り？」林田敏子・大日方純夫編『警察』ミネルヴァ書房, 150-195
- ワトキンス・レポート 45 周年記念委員会編 2001『ワトキンス調査団名古屋・神戸高速道路調査報告書』勁草書房
- Foucault, Michel, 2004, *Sécurité, territoire, population*, Paris: Gallimard/Le Seuil. (高桑和己訳, 2007, 『安全・領土・人口』筑摩書房.)
- Foucault, Michel, 2004, *Naissance de la biopolitique*, Paris: Gallimard/Le Seuil. (慎改康之訳, 2008, 『生政治の誕生』筑摩書房.)

The Birth of Road Traffic Act: "Restructuring to the liberal governmentality" and "Shakai Seisaku" in 1950's Japan

Shoji HASHIGUCHI

In response to the argument that the essence of "Shakai Seisaku" (social policy of Japan) is Polizei, the purpose of this paper is to show that the dismantling of the Home Ministry after the Asia-Pacific War transformed Polizei and happened a restructuring to "the liberal governmentality" (Michel Foucault). First of all, we focused on the fact that from the late 1940s through the 1950s, the reorganization of road traffic administration proceeded simultaneously with the reorganization of domestic affairs and the police, and the Road Traffic Act was enacted to cope with the explosive growth of automobile traffic. In order to achieve both "safety" and "fluidity" of traffic, the Road Traffic Act required not only policing and clarification of traffic rules but also regulation based on the rationality of drivers (the governed). We argued that this is where the restructuring to "the liberal governmentality" can be found.

Keywords : liberal governmentality, Road Traffic Act, police, social order, Home Ministry

