

道路運送法の制定経緯について～貨物自動車運送事業政策の変遷（Ⅱ）

A History of Motor Freight Transportation Policy in Japan（Ⅱ）



野尻俊明：流通経済大学 法学部 教授

略 歴

昭和48年3月 流通経済大学経済学部卒業
昭和54年3月 日本大学法学研究科博士後期課程（単位取得）
昭和54年4月 (株)日通総合研究所 入社
平成元年4月 流通経済大学社会学部助教授
平成14年11月～平成20年11月 流通経済大学学長
現在 流通経済大学法学部教授

[要約] わが国における貨物自動車運送事業に関する政策を振り返り、現代的視点に立ち再検討、再評価を試みる研究のうち、本稿は第二次世界大戦終結直後から昭和22年末までの期間を対象としている。具体的には、戦時統制経済下でなされた政策である自動車交通事業法（昭和8年施行）の改正法案の挫折、GHQの強い指示による道路運送事業法案の審議をめぐる国会での論議を中心に、検討を加えた。

1. はじめに

第二次世界大戦は、わが国の社会、経済に未曾有の苦難と壊滅的な打撃をもたらして終結した。昭和20(1945)年8月の敗戦を契機に、わが国の全ての分野で復興、民主化と自立化をめざしての長い道程がはじまることとなった。貨物自動車（トラック）運送事業の分野でも、戦後復興、経済再建へ向けて新基軸の政策が次々に打ち出された。

ところで、一般的にはわが国の国民所得が戦前の水準（昭和9年から昭和11年の平均）に回復したのが昭和25（1950）年、そして鉱工業生産高が回復したのが昭和26年のことと言われている。貨物自動車運送事業についてみると、貨物自動車の輸送量、保有台数等の基礎的な数字が戦前の水準に達するの

は、昭和24～25年頃であり、この点についていえば一般的な経済指標とほぼ同一といえてよい。しかし、昭和20年代前半の貨物自動車運送事業はまだ産業の揺籃期を脱することができず、政策面でも実態面でも混乱につぐ混乱が続き、回復とはほど遠い状況であった。

この時期の特色は、占領政策の主体であるGHQの強力な指導（指示）、要請が、政策の全般にわたって極めて重要な役割を果たしていたことを忘れてはならない。

マッカーサー連合軍最高司令官は、昭和20年9月10日「降伏後ニ於ケル米國ノ初期ノ対日方針」（いわゆる「対日管理方針」）を出して占領政策の基本方針を明らかにした。この方針に基づき種々の政策、行政組織の大改革が実施されるが、それらは①戦時行政体

制の解除のための諸改革、②終戦処理体制の整備のための諸改革、及び③戦後行政体制の民主化と経済再建のための諸改革に分類できる。¹

貨物自動車運送事業を含む運輸行政も、これらの基本方針のもとに各種の大改革が急激なスピードで実施されることになる。なお、この時期は戦後の経済混乱の状況下で、物価統制令や臨時物資需給調整法など、統制経済的色彩の強い政策が実施されていた時代でもあったことも忘れてはならない。

本稿は、前稿²に続く終戦直後の混乱期及び新しい時代に向けての政策を樹立する昭和20年代前半について、特に、自動車交通事業法の廃止及び道路運送法の制定に向けての法案について検討を加えることとしたい。

2. 自動車交通事業法の改正案

2-1 戦争終結直後の状況

周知のとおり、戦争の終結によって直前までわが国を支配した戦争遂行のための社会システムは崩壊し、連合国（GHQ）による占領政策の下で全ての社会システムが民主的社会的建設にむけて再起動することになった。しかも、わが国のあらゆる局面において戦時中から引き続く「不足」がすべての現実であり、また政策立案の前提であった。

貨物自動車運送事業においても、車両、修理部品、燃料油、運転者、修理要員等の深刻な不足が起きていた。実際、戦争によって営業用貨物車 8,248 台が失われ、自動車による貨物輸送は壊滅的な状況に瀕していた。

こうした中、昭和 20 年 10 月 6 日には運輸

省令第 23 号「自動車特別使用収用規則」が発令されている。これはわが国に進駐した連合国軍兵員及び物資輸送の協力を命ぜられたものであって、その根拠はポツダム宣言の受諾にもとづく措置であった。³

なお、この頃になるとわが国の行政能力も徐々に回復の兆しを見せ始めた。前述のように、わが国の自動車に関する行政の所管は昭和 20 年 6 月に陸軍省陸運部となっていたが、戦争終結にともない同年 8 月 31 日に内閣に移管され、その後運輸省（昭和 20 年 5 月 19 日 運輸通信省の改組に伴い設置）が担当することになった。そこで、まず最初に占領軍（GHQ/SCAP:連合国軍最高司令官総司令部、以下「GHQ」）の命令による輸送という最高度の指令に応じる形で、戦後の政策が実質的にスタートすることとなった。

具体的な戦後の貨物自動車運送行政のスタートは、昭和 20 年 11 月に行われた運輸省の輸送課長会議で確認され、さらにその方針が同年 12 月 18 日付けで運輸省自動車局長から各知事あてに出された通牒「自動車交通事業ノ運営形態ニ関スル件」であるといえる。この通牒の主な内容は、占領軍の進駐にともなう軍施設工事用機材、軍用物資、戦災復興物資、民生安定のための輸送、輸入食糧品の円滑な処理のため、新規の事業免許の禁止、戦時の統合体解体及び自家用貨物自動車の抑制、であった。⁴

これ以降、わが国の貨物自動車運送事業は復興、躍進を目指して進むことになるが、ここで当時（昭和 20 年 9 月～昭和 23 年）直面したいくつかの代表的な重大課題について確

認しておきたい。

①輸送供給力の絶対的不足

昭和20年8月の終戦時の全国の貨物自動車（トラック）保有台数は、昭和15年の72%（42,269台）、実働車数でみると46%（16,923台）であった。老朽化した車両、修理能力の欠如、代替部品の不足等により、貨物自動車の輸送能力は極めて低いものであった。

しかも、戦時下にあって強い統制を受けていた貨物自動車運送業界が、その基盤を失い混乱を増幅させた。この混乱のさなか、旧陸軍等が保有していた相当数の自動車と燃料の行方が知れないという状況が発生し、混乱に拍車がかかった。実は、この行方不明車両が後々大きな問題となる自家用貨物自動車による営業類似行為の氾濫の原因の一つになる。

結局、戦後の混乱期とはいえ、営業用自動車による輸送力の供給力不足は行政による政策的対応の欠如と言わざるを得ず、さらには貨物自動車運送事業者の運賃等の不当競争の繰り返しによる輸送需要への対応の遅れも供給力不足からの立ち直りを遅らせたと言われている。⁵

なお、昭和21年10月4日には国鉄及び自動車交通の復興を目指す具体的政策の樹立にむけての「自動車復興対策」が小日山運輸大臣から閣議に提出され、閣議諒解事項として政府の方針が決定された。⁶

②自家用貨物自動車問題

少なくとも第二次世界大戦の終結まで、自動車による貨物輸送の大部分は営業用貨物自動車によってなされており、自家用貨物自動

車による運送はごく限られたものであった。しかし、戦後復興で輸送需要の旺盛な鉱業、農業等の分野では、貨物自動車運送事業者に頼ることなく自前で自動車を保有し、輸送するケースが増加してきた。

こうした需要に応じる形で旧軍関係から違法に持ち出された貨物自動車が、旧軍人等のグループによって農業会⁷等を顧客として自家用貨物自動車による営業類似行為が行われることになった。さらには、工場等でも自家用自動車の経済運用に名を借りて営業類似行為を行うようになる。

昭和21年2月時点での貨物自動車（普通車のみ）についてみると、営業用車が31,583台、自家用車が23,293台となっていた。こうした自家用車の増加は、貨物自動車運送事業に大きな影響を及ぼし、戦後に新たに現れた「特異現象」としてその後営業用—自家用間で長い抗争が続くことになる。⁸

③省営（国営）自動車問題

省営（鉄道省、運輸省）もしくは国営自動車の問題、すなわち民営会社との抗争は、戦前においてはもっぱら旅客（バス）についての問題として生起していたが、戦後においては貨物運送の分野で大きな問題となってきた。⁹

民営の貨物自動車運送事業の立ち直りのテンポが、戦後復興のテンポと乖離する状況にあって、輸送需要に応じるため省営の貨物自動車運送が本格化した。当初、旧軍払下げ車676台、その後進駐軍払下げ車1,847台を加え、普通貨物自動車4,335台で生活必需品、鉱山等の貨物の運送からスタートしたが、昭

和 21 年 4 月からは民間の貨物自動車が入ることを好まない山間僻地での運送も行った。また、一部では「機動運営」と称して決められた路線以外でも（貸切、地場運送）運送を行うなど、次第に活動の範囲を拡大して行った。この背景には当時の輸送力不足問題があるが、鉄道省が省営トラックを定路線の区間輸送の枠を超えて区域営業にも進出させ、全国に 36 の自動車区を新設して機動運営を行おうというものであった。

また、当時横行していた貨物自動車運送事業者の高額の「闇運賃」¹⁰ に対して、省営トラックは認可運賃（公定価格）の収受を行ったが、これに対して民営の貨物自動車運送事業者からは燃料、資材の高騰に見合わない低すぎる運賃への不満もあり、抗争が繰り返された。¹¹ 赤字を重ねながら安い運賃で事業を行う省営貨物自動車に対する民営の貨物自動車運送業界の反発は強く、昭和 21 年 5 月 2 日には全国貨物自動車運送事業組合連合会が事業者大会において省営自動車中止を請願する決議を行っている。

こうした反対運動に対して、運輸省は昭和 21 年 3 月 5 日に自動車交通審議会を設置し、自動車交通に関する重要事項を調査し運輸大臣の諮問に応えるとともに、鉄道局に自動車協議会を設置するなどした。¹²

この結果、昭和 22 年 3 月に運輸省は関係当局との折衝の結果、機動運営をすべて廃止し省営自動車は区域（36 の自動車区）内においてのみ営業を行うこと等の申し合わせにより、紛争も一段落した。¹³

2-2 自交法改正法案の提出

(1) 法案の概要

自動車交通事業法（以下、「自交法」という）の改正法案（正式には「自動車交通事業法の一部を改正する法律案」）が、昭和 21 年 8 月 1 日第 90 回帝国議会衆議院本会議に提出された。¹⁴

改正法案は、自交法の全般について大幅な規定の改正を含んでいるが、ここでは貨物自動車運送事業に関わりの深いと思われる条項の改正案について、簡単に確認しておくこととする。その概要は、次のとおりである。

- 1) 第 16 条の 9 に次の 1 項を加える。すなわち、第 16 条の規定は貨物自動車運送事業に属せざる貨物自動車（自家用自動車）に之を準用する
- 2) 第 16 条の 10 第 1 項を次のように改める。すなわち、旅客自動車運輸事業、旅客自動車運送事業または貨物自動車運送事業（以下、自動車運送事業という）の事業者は、各々の事業の健全なる発達を図るため自動車運送事業組合を設立することを得る。但し、特別の事情あるときには二種類以上の事業者をもって之を設立することを得る。
- 3) 第 16 条の 11 自動車運送事業組合は次に掲げる事業を行うことを得る。
 - 一 組合員の事業に必要な物の購入、共同設備の設置その他組合員の事業に関する共同施設
 - 二 組合員の事業に必要な資金の貸付または組合員の為にする
 - 三 組合員の事業に従事する者の福利厚生に

- 関する施設
- 四 組合員の事業における労務管理に関する指導、調査及び研究
- 五 前号に掲げるもののほか組合員の事業に関する指導、調査及び研究
- 六 運賃、輸送または輸送用物資の購入の統制その他組合員の事業に関する統制
- 七 組合員の事業に関する検査
- 八 前号掲げるもののほか組合の目的を達するに必要な事業
- 九 なお、前項第一号の共同施設は組合員の利用に支障なき場合に限り非組合員に命令の定めに基づき利用させ得る。
- 4) 第 16 条の 12 自動車運送事業組合を設立するときは、命令の定めに従い地区を定め地区内における組合の資格を有する者の三分の二以上の同意を得て設立総会を開き、定款その他必要な事項を定め役員を選任すること。
- 5) 第 33 条の 2 第 9 条、第 16 条 2 項等の事業施設の命令を為すときには、自動車交通事業委員会の意見を徴すること。自動車交通事業委員会に関する規程は、勅令をもって定めることとする。
- 6) 第 53 条の「又は自動車道事業」を「自家用乗用自動車もしくは自家用貨物自動車を所有しもしくは使用する者又は自動車道事業者」に改める。
- 7) 附則 この法律の施行の際現に存する自動車運送事業組合及び自動車運送事業組合連合会は、改正後の自動車交通事業法により設立したものとみなす。
- 自交法改正案は、上記のほか多くの改正規

定を包含しているが、基本的には従来の統制団体の変更、すなわち事業組合に係る規定の改正が主体であった。

このようなことから本改正案は自交法の全面改定というより当面の課題である統制団体への措置、及び当時問題となっていた自家用自動車への対応といった暫定的な改正措置と考えられる。民主化と産業復興については、当時の政府（運輸省）の暗中模索の様子を伺うことができる。また、法案を作成した当時の運輸官僚からの制度激変に対する抵抗もあったと思われる。¹⁵

上記の事項を内容とする自交法改正法案は、昭和 21 年 8 月 1 日の第 90 回帝国議会上に提出されたが、同法案の提出理由にあたり、平塚常次郎運輸大臣は衆議院本会議において「終戦後の今日、自動車行政を此の儘放置致して置きますことは、産業再建の爲にも適当ではないと考えまするし、輸送力の真の増強は、畢竟事業者に於ける企業意欲の昂揚に求められねばならぬと考へまして、今回自動車交通事業に於ける是等戦時統制的色彩の払拭と行政の民主化を図」るために法案の提出をした、と提案理由を述べている。¹⁶

改正法案を審議する改正委員会の第 1 回会議の冒頭、平塚運輸大臣は先にあげた自交法における戦時統制的色彩の払拭、行政の民主化、輸送業界の安定という目的を改めてより具体的に、次のように表明している。

第一に、自動車輸送事業組合の民主化を図り、組合員の自主的団体としてその自治力により事業を整理し、重要輸送の責任を遂行できるような機能を有することができるように

するため、次の1)～4)の措置を行う。

- 1) 組合の目的を自動車運送事業の健全なる発達を図るものとする。
- 2) 組合は事業者を中心とする任意団体とするが、自家用自動車使用者の加入を得て輸送の総合的な運営を図る途を開くものとする。
- 3) 組合の事業は組合員の共同購入、共同施設、利用のような共同事業を主とし、運賃、輸送等の事業に関する統制は従とし、これを最小限度にとどめるようにする。
- 4) 役員を選任、収支予算等の重大な事項はすべて総会の決定とし、出資制度を採用する等、事業者が組合を通じて自主的に活発な活動ができるようにする。

第二に、自動車輸送業界は終戦直後に放出された自動車及び旧軍需会社で不必要となった自動車が相当数にのぼり、これらが自家用車として民需輸送の相当部分を担当するようになり、営業車に対しても少なからぬ影響を与えているので、輸送秩序を保ち営業車による輸送分野を確立して、自動車輸送の総合調整を図るため必要な規定を新設する。

第三に、将来の輸送需要の見通しは不透明ながら、輸送の遂行はあくまでも事業者の責任を主体とするものの、万一重要な輸送が出来ないこと事態に備えて行政官庁が必要な輸送に関する命令を発することができることとする。

第四に、自動車行政を行政官庁、事業者及び利用者の協力をもって推進できるように、事業者、利用者または一般公衆に重大な影響を及ぼすような行政処分を官庁で行おうとす

るとき、委員会を設けて当該事項に関する重要事項につき意見を徴して行くこととする。

17

(2) 法案の審議の概要

同法案は、早速衆議院に設置された「自動車交通事業法の一部を改正する法律案委員会」（以下、「法案委員会」という）に付託され、同年8月6日から同委員会で審議が開始された。この委員会での審議の論点は多様であったが、多くの時間が割かれた主要な論点を挙げるとすれば、次のような諸点であった。

1) 統制団体の解散、営業権（新規参入）問題

自交法は戦時中の昭和18年の第二次改正によって戦時法制的な色彩が強く、改正法案は戦時統制的な規定の改正を大きな目的の一つとした。特に、自動車運送事業組合及び自動車運送事業組合連合会の廃止、その後の対応について論議が行われた。

統制団体としての自動車運送事業組合の解体に当たっての事後処理として、強制的に営業権を国家に買い取られた被統合会社への営業権付与問題、すなわち新規営業許可の問題が取り上げられた。¹⁸

運輸省では、前記のとおり終戦直後から新規の事業免許を一切認めないという通牒を出し新規事業者の参入抑制を図ってきたが、今後についてはわが国の貨物自動車運送事業の形態等を勘案して検討する、但し今まで官庁の方針に従い永年業界のために努力してきた既存事業者の権益についても十分考慮するという答弁をしている。¹⁹

2) 省営自動車問題

法案委員会においては、省営自動車のうち

貨物は大きな差損を抱えながらの運行であったことから、低運賃による貨物自動車運送事業者への影響、とりわけ「民業圧迫」の観点からの論議がなされた。例えば、民営貨物自動車運送事業の運賃単価がトンキロあたり2円65銭程度に対して、省営は86銭であった²⁰ことなどから、その将来像についての論議が交わされた。当時の運輸省の考え方は、僻地等への食料品等の輸送については民営の輸送力ではとうてい困難であるため当面は省営で行い、将来車両やガソリンの入手が容易になった段階で国営を廃止してすべて民営で行う、というものであった。²¹

3) 自動車交通事業委員会について

改正法案第33条の2の第二項は民主的な行政の一つとして、「官制」として自動車交通事業委員会を置くとしている。なお、これに先立ち昭和21年3月末日から運輸大臣のもとに「自動車交通審議会」がすでに設置されていた。この審議会は官制のものではなく、あくまで運輸大臣の諮問機関として位置づけられ、自動車交通問題を広範に扱うものでメンバーには自動車製造業者も入っている。

これに対して自動車交通事業委員会は、運輸大臣の監督に属し、大臣の諮問に応じて自動車交通に関する重要事項を調査審議し、積極的に運輸大臣に建議できるものとし、自交法第33条の2の第一項に掲げるもののほか、重要な自動車交通網の設定及び改廃、自動車運輸における運賃制度の改正等についても、この委員会の審議の対象にしたいとしている。²²

もっとも、自動車交通政策についての重要

事項は運輸大臣がこの委員会に諮問するものの、種々の他の法律で規定されている事項(例えば、統制令の発動等)については、そちらが優先される。また、委員会の構成については会長1名、委員39名程度、合計40名以内を想定しており、会長は運輸大臣が奏請し、委員は運輸省の官吏2名、関係官庁の官吏4名、貴族院議員3名、衆議院議員7名、学識経験者3名、その他運輸大臣が指定する団体の推薦した者21名、任期は2年で再任を妨げない、としている。

(3) 法案の廃案とGHQの意向

衆議院の法案委員会の審議は、第1回を昭和21年8月1日に開催してから同年9月28日の第13回委員会まで大変熱心な審議が行われた。しかし、第13回委員会の冒頭八坂善一郎委員長が「色々御相談したいことがありますので、是から懇談会を開きます」²³と発言した後、懇談会が5分ほど開かれ閉会となる。前回の第12回委員会(9月26日)には、日本通運の独占問題やタイヤの配給問題等広範かつ真剣な討議が行われていたにも関わらず、突然の打ち切りに唐突の感は否めない。これ以降、同委員会が再開されることはなかった。

なお、貴族院においては昭和21年9月16日の請願委員会第三分科会(運輸省、逓信省)における板谷順助委員の発言、すなわち「…自動車交通事業法案が衆議院に提案されて、そしてそれが現在頓挫して居るのは一体どう云う訳ですか、もう質問は終わったと云う話ですが、何時本院に廻って来るのですか、余程重大問題だと私は思ふのでありますが、何

時頃廻って来る予定ですか」という質問に対して、満尾政府委員が「ちょっと速記を止めて戴きたい」と発言し、²⁴ その後一切議事録に出てくることはない。²⁵

こうした事態により、自動車交通事業法改正法案は提案者である政府の意向で審議未了、廃案となる。

なぜ、提案者が自らの手で廃案としたのであろうか。この点に関しては上記したとおり、公式の場での説明は残されていない。ただ、法案の作成に深く関与した志鎌一之氏は「この時期における自動車交通行政の傾向は、物質的にはGHQの援助、民主的行政運営の基本についてもGHQの示唆によって多くが行われていたということに特色がある」²⁶と指摘している。このことは当時の実情を踏まえた極めて重要な指摘であり、国会における自交法改正論議の終焉に深い関係があるものと考えられる。

おそらくGHQは、自交法の改正法案に示された統制団体対応等、行政、政策の民主化への取組みに不十分という評価を下し、より積極的にわが国の自動車運輸行政のあり方について提案、指示等を行ったものと推測できる。²⁷

先に述べたように、戦後のわが国の行政は厳しい占領軍（GHQ）の管理のもとにおかれ、様々な形で連合国とりわけ米国流の政策が導入された。いわゆる「民主化」政策が、わが国政策の各般にわたり基本理念として導入、実施されたのであった。

実際、終戦直後の政策及び「法令の改廃制定の多くは、連合国最高司令官の直接命令に

よった。その間接の命令乃至は示唆によるものに至っては、殆んど総てがさうだといっても過言ではない」²⁸という状況であった。ただ一方で、「然し、我々はこれを不可抗的な強制として受け取るべきでなく、正に我々の内面的欲求の指示として受取るべきである」²⁹として、わが国の実情に即して政策、立法の具体化を希求する声もあったことを忘れてはならない。

いずれにしても昭和20年代前半占領下のわが国の政策は、GHQの存在を無視して何も語ることができないのは事実であり、これは自動車を含む運輸政策、行政においても当然のことながら同様である。³⁰

ところで、わが国の立法、行政の民主化を進めるGHQの意図がもっとも強く打ち出されたのは、米国の「独立行政委員会制度」方式の導入であった。いうまでもなくこの制度は、米国で1887年に「州際通商法」（Interstate Commerce Act of 1887）が制定された際に同法を所管、管轄する行政組織として創設された「州際通商委員会」（Interstate Commerce Commission: ICC）が嚆矢であり、以後米国では数多く同様の行政組織が作られている。

結局、自交法改正法案の廃案について最も大きな要因となったのは、GHQの上記方針であったといえよう。GHQはわが国の行政全般にわたりこの委員会制度を導入する意図があったが、もっとも早く直面した自交法の改正に際し、運輸行政における免許、許可や認可等の行政処分について、すべて運輸大臣の認証を得たる数人の委員より成る委員会の

責任においてこれを取り扱わせるべきであるというのが基本的な考え方であった。³¹ これに対して日本側は、自動車行政の主務大臣である運輸大臣の地位をきずつけることなく、GHQの示唆の線にそえるよう苦慮し、結局、法案廃止後の次のステップ、すなわち新規立法に向けて十数回に及ぶ論争、打ち合わせのすえ、ようやく次の点で両者の一致をみるにいたった。³²

- ①主務大臣の行政上の権限と責任とは原則として之を認める。すなわち、委員会のみに行政上の権限と責任を有せしめる ICC（州際通商委員会）の方式によることは日本の事情には必ずしも適切でないことを認める
- ②主務大臣の行政権限が従来のように法制上なんらのチェックを受けることなく、形式上は独裁し得る制度の存続は認めることができない
- ③委員会は、従来の日本の法制に例を見た諮問機関程度のものであってはならない。主務大臣の権限行使を拘束（チェック）する性格を持つものとしなければならない

なお、法案作成にあたっては GHQ からの次のような「示唆」があったとされている。³³ すなわち、新規立法を単に自動車運送に留まらず、鉄道、軌道輸送等をも含めた「陸上運送法」的な法制の樹立を求める意見が出され検討が加えられた。しかし、最終的には鉄道、軌道等を除く、道路による運送をすべて規制する法律の作成ということで合意がなされた。

さらに、新規法案の細部にわたってもこと細かに GHQ の運輸担当部門である CTS（Civil Transportation Section：民間運輸局）

から、数多くの示唆が出され熱心な論議が交わされた。CTS から出された具体的な示唆の一部は、次のとおりである。³⁴

- ①法律の規律する主な対象たるべき自動車運送事業を、従来のごとく抽象的かつ包括的に定むることを許さず、あくまで社会の現実に即応するよう明白な種類を可能な限り多数掲記して、一般公衆が法規の概念やその解釈に苦しむことなきよう特に配慮すること
- ②法律には定義に関する規定を可及的多数設けて法律専門家的解釈の必要なからしめること
- ③自動車交通事業をはじめ、小運搬業に至るまで自由公正な競争を妨げるごとき規定を一切排除するはもちろん、進んで各事業は正常な競争関係に置かるべきものであることを明白ならしめること
- ④自動車運送事業組合及び連合会の統制団体としての性格を改め、普通の事業者団体たらしめ、さらに補助金等の交付を廃止すること
- ⑤主務大臣その他の行政官が免許等の重要な行政処分をなすに当り、自由裁量の余地をきわめて少なからしむるよう、たとえば免許基準のごとき基準を設け、一般申請が拒否せらるべきかを明らかならしむるとともに、その基準に合致するものは特別の事情なき限り、その申請を認むるよう措置すること
- ⑥自動車交通事業、軽車両運送事業等の行政事務は、営業者としてのみ活動すべき国有鉄道の下部機構をして行わせてはならない。この種特別の行政事務を行うための地方機構を設け、法律の規定として一般に周知せしむべきこと

⑦純粹の地方自治体たる都、市町村は、その地方団体区域内に関する限り、その自主性を認むべきであるから当該地方自治体の区域内に限定される自動車交通事業の免許等については、道路管理者という資格とは別に当該首長の意見を十分尊重すべきである

⑧自動車の車両検査については、従来のごとく自動車の発達を抑制するとき結果をきたさざるよう特に注意し、自動車製造業者の創意工夫を充分尊重すること

以上のような GHQ/CTS の示唆を受け入れながら、新規法案の作成作業が進められた。

このような事情を考慮すると、道路運送法の立法という議論の端緒は昭和 21 年 9 月の衆院法案委員会審議の中に見受けられるが、法案としての形式、内容が整い成案となるのは昭和 22 年 7 月頃と推察される。³⁵

3. 道路運送法（旧道運法）の制定にむけて

3-1 道路運送法案の概要

GHQ の強い示唆を受け、また CTS 等との数多くの交渉を踏まえて、新規法案すなわち道路運送法（旧道路運送法）³⁶ 案は、昭和 22 年 8 月 23 日新憲法のもとではじめて開催された第 1 回の国会に提出された。そして、同年 8 月 28 日に衆議院、同年 9 月 25 日に参議院の各「運輸及び交通委員会」で政府から趣旨説明が行われ審議が開始された。

ここでは法案の概要、審議過程を通じて同法の立法の背景、理由等についてみておくこととする。

提出された法案は、全 9 章 67 条及び附則 9 条からなっていた。

法案について苦米地義三運輸大臣は、次のように提案理由を説明している。³⁷

「終戦直後の時点において、自動車及び軽車両が、陸上運送部面において極めて重大な役割を演じつつある。この運営の良否は直ちに全経済体制の運営に、又公共の福祉に影響を及ぼすことになる。政府においては昭和 6 年の自動車交通事業法を制定し自動車運送事業を免許事業とするほか、必要な監督の規定を設け、爾来事業の健全な発展を図ってきたものの、同法は自動車運送事業のみを対象としており、すでに陸上運送において重大な役割を担当する軽車両に対する規定を欠いていること、さらに目下の運送の秩序の確立を期する上から見まして必要な規定も欠いている。また最近の産業経済の要請から見て現在の法制は不十分であり、公共の福祉を確保する上からも不備な点が認められると同時に、現行の自動車交通事業法は戦争中の改正を受け、統制組合としての自動車運送事業組合を規定するなど、戦時法規としての色彩を残存いたしており、直ちに改正する必要がある。さらに、その他の点についても新事態に即応して事業運営及びこれに対する監督行政を民主化する必要が認められるといえる。本法案は、道路運送の重要性に鑑みて、単に現行法制の不備を是正補充するのみならず、更に現下の産業経済の要請を加え、又自動車及び道路運送の洋々たる前途に光明を認めつつ企画されたものである。」

次に、同法案の骨子は、以下のとおりである。³⁸

1) 本法案の対象事業として次の 4 つを挙げ

- ている。①トラック、バス等の自動車運送事業及び荷牛馬車あるいは乗合馬車等の軽車両運送事業を総括しての道路運送事業、②自動車道事業、③自家用自動車、④車両の構造、検査及び整備である。
- 2) 事業の監理について自動車運送事業及び自動車道事業については公共性が特に大きいと認められるので免許、認可等の行政監督措置を採用、但し軽車両運送業は経営の実情から届出制とし出来る限り地方で処理することとした。
 - 3) 行政の民主化について中央・地方に道路運送委員会を置き、重要な行政事項に関しその意見を徴することとした。また、免許の基準を設けて免許の適正化を期した。
 - 4) 自動車運送事業の公正合理化に関し、運送約款制度を創設し契約の定型化を図るとともに、運送義務等を明確化し公共の福祉に反する行為の取り締まり体制の確立等、事業経営の民主化に関する規定を設けた。
 - 5) 新たに自家用自動車に関する規定を設け、運送秩序確立のために自家用自動車は対価を得て運送したり、または貸渡をすることを禁じた。また、公共の福祉を確保するため必要があるときは運輸大臣が所要の措置をとれるようにした。
 - 6) 車両の構造、検査及び整備についての規定を設けた。
 - 7) 従来の統制方式である自動車運送組合を解散し、自主的団体に委ねること。併せて自動車交通事業財団制度も廃止するこ

ととした。

以上の骨子を踏まえて、法案の概要については以下のような説明がなされた。³⁹ 第1章は、「総則」が置かれ本法の目的と定義について規定されている。すなわち、第1条において本法の目的は同時に本法を通じての道路運送行政の指導理念であり、第2条以下の条項はこの目的の具体化である。

第2章は、本法の運用に関する事項つまり「監理」についての規定である。特に、第7条の車両検査官と第8条の道路運送委員会は、本法案ではじめて制度化されるものである。このうち第7条の車両検査官は、本法案第8章におかれた車両の構造検査及び整備に関する規定について、非常に技術的な知見を必要とするため一般官吏、吏員と異なる性格を持つため別途新しい制度を設けたものである。また第8条は、新設の道路運送委員会に関する規定である。自交法では事業の免許、取消、停止等はすべて行政官庁の自由裁量となっていたが、行政の民主化を図る観点から中央及び地方に道路運送委員会を置いて、本法に基づく政令、命令の制定及び改正、立案あるいは免許基準の設定、変更、事業の免許、取消等の処分を行うときは、委員会の意見を徴することとした。

第3章は、「自動車運送事業」についての規定である。まず、第10条において事業の種類を一般事業と特定事業に大別し、これをさらに乗合旅客、貸切旅客、積合せ貨物、貸切貨物に分類した。政府委員によれば「今回の立法に当りましてはアメリカの例なども参酌いたしまして、一般事業即ちコンモン・キャ

リヤー《ママ》と特定事業即ちコント・ラクト・キャリアー《ママ》という分類に倣いまして、在来に比しまして一段と分かり易い分類にいたしました」と説明している。⁴⁰ また、自動車運送事業を開始しようとする者は、第11条の規定によって事業計画を定めて主務大臣の免許を受けなければならないことになっている。しかし本法案では第12条において自動車運送事業の免許に関して妥当な基準を設けて公示しなければならないと定めて、この基準に適合する申請があったときには「申請者が法律に定めた欠格条項に該当する」とかあるいは「その事業の経営によって公共の福祉に反する結果を生ずるような競争を引き起こす虞れのある場合」を除いて「免許しなければならないこと」として免許の公正を期することとしている。

次に、第15条及び第16条において運送約款の規定を置いている。これは以前にはない規定で、事業者は運送約款を定め認可を受けたいと公示させることにより、契約の公正化、簡易化により公益事業の増進に資することとするものである。

公益事業として貨物自動車運送事業の健全な発展を図り、公共の福祉を確保する目的でいくつかの規定を置くこととした。具体的には、第18条に公共の福祉に反する行為の禁止、すなわち事業の健全な発展を阻害するような競争の禁止すること。また第19条で原則として事業者には引受義務のあること、そして第20条で事業者は申し込み順に運送を行わなければならないことを定めた。これらのほか、公共の福祉を確保するために主務大臣

は事業改善命令（第24条）、運送命令等を発すること（第26条）、事業の譲渡（第28条）、停止、免許の取消（第30条）、失効（第31条）等についての主務大臣の監理、事業者の権利、義務等については、従前通りとしている。

第25条は、独占禁止法の適用除外に関する規定であるが、これは第23条及び第24条1項に規定した他の事業者との連絡運輸協定、共同経営、運輸に関する協定を明文の規定で独占禁止法第22条に基づく指定をしたものである。ちなみに、独占禁止法第22条は特定の事業について特別の法律があり事業者がその法律又は法律に基づく命令によって行う行為を適用除外としている。⁴¹ なお、本法案における独占禁止法の適用除外はこれら二つの場合のみで、例えば第28条に規定する事業の譲渡等については主務大臣と共に公正取引委員会の認可を受けなければ効果を生じないことになっている。

第32条に特定自動車運送事業について規定しているが、これは特定事業が一般事業に比して公共性が低いものであることから、その権利義務に関し一般事業より軽減した規定を置いている。

第4章は、軽車両運送事業についての規定である。荷牛馬車等軽車両による運送は現行法では規定が置かれていないが、貨物で年間約2億トンを輸送するなど道路運送の重要な一部となっている現状を鑑み、公共の福祉を確保した事業の総合的な健全な発達を図る意味から本法案にはじめて規定した。但し、その公共性と機動性については自動車と比較して程度が低いので、これに対する監督行政

もあまり厳重とはせず、主として届出で足りるものとしている。

第5章及び第6章は、自動車道及び自動車道事業、国営自動車運送事業及び国営自動車道事業に関する規定である。

第7章は、自家用自動車に関する規定である。現状では、車両、タイヤ、ガソリン等の供給不足のなか自動車の使用効率の向上は重要な課題である。効率の点からは自家用自動車は営業用自動車に比べて落ちるものの、現実には営業用自動車のみでは賄い切れない用途もありその存在意義を認めている。自家用自動車と営業用自動車は互いに侵すことなく発展させるべきものと考え。但し、自家用自動車の遊休輸送力をそのままの性格で営業用自動車の分野に進出させることは、「輸送の分野を攪乱し、輸送の分野を混乱に陥れる」として実情に応じた制約を加えることとしている。さらに「輸送力の向上は、輸送の適正な秩序を確保して初めて期し得られる」ものとし、「自動車の使用効率の向上もおのずからこの秩序の範囲内で図らなければならない」ものとしている。

以上のような認識、考え方のもと、第52条に自家用自動車による対価を得ての、すなわち有償運送を禁止し、また同条第2項に主務大臣の許可がなければ対価を得てこれを貸渡してはならないとしている。これは営業行為の禁止ということである。第53条では、主務大臣は自家用自動車の使用がこの法律の目的に照らして適正でないと認めたときには、その使用を制限し又は禁止できると規定しているが、これも同じ趣旨である。

第8章は、従来警察で行ってきた車両の検査（第54条）、車両の整備（第55条）、車両の登録（第56条）を運輸省の所管とするものとしている。

第9章は、罰則に関する規定である。

また、附則は本法の適正な運用を図るため道路運送委員会を設置し、これに諮って必要な政令、命令を定めることになっているので、これらに関する規定を設けたものである。

3-2 審議経過

前述のとおり、旧道路運送法案は昭和22年8月23日衆議院に提出された。旧道運法は「非常に複雑な国会審議を経て」⁴²成立したが、その背景には前記したGHQのわが国行政の民主化の意向と新規の立法への国会及び業界の混迷がある。

ここでは衆議院「運輸及び交通委員会」と参議院「運輸及び交通委員会」における法案審議について、その主な論点を取り上げて検討を加えたい。

衆参両院の委員会での論議における論点は、法案の全体に及び多岐にわたり、また自交法改正論議の際の審議事項、内容との重複もかなりある。しかし、その中でも多くの時間が割かれたのは次の諸点である。⁴³

(1) 行政官庁の所管及び担当について（第4条関係）

本法案第4条では、「主務大臣の権限の一部を政令の定めるところにより下級の官庁に委任することができる」とする規定について、職権の内容、委任先下級行政庁について議論が行われた。

提案者側の説明では、自動車運送事業、自

家用自動車の使用に関する運輸大臣の権限は鉄道局長に委任し、自動車事務所長をしてその事務を取り扱わせ、また自動車道及び自動車道事業については鉄道局長及び都道府県知事に委任、さらに貨物軽車両に関する行政庁は鉄道局長とし、自動車事務所長をしてその事務を取り扱わせたい、との説明があった。

しかし、鉄道局長に道路運送に関する権限を委任することについて反対論があり、結局最終的には現存の自動車事務所を拡充整備してこれを本省の直属として道路運送行政を実施することになった。⁴⁴

所管行政庁をめぐる論議は、国有鉄道を運営する現業部門と監督部門の分離を意図した論議であったといえる。

（2）道路運送委員会（第8条関係）

行政の民主化の最大の具体的施策は、わが国行政への米国流の「独立行政委員会制度」の導入であり、旧道運法への「道路運送委員会」制度の採用であった。当然のことながら、わが国に全く馴染みのないこの制度について多くの議論が交わされている。

ア) まず、道路運送委員会の性格に関する議論がある。提出された法案では、行政官庁は重要な事項については道路運送委員会の「意見を徴してこれをしなければならない」となっているが、これでは従前通りの主務大臣の諮問機能的役割にすぎないのではないかという質問がたびたび出されている。⁴⁵ 民主的な行政の推進を担う同委員会には、より強い権限を付与し、独立性を高めるべきとの指摘である。これに対する提案者（政府）の回答は、諮問機能的委員会においては主務大臣

はあるいは行政官庁は「意見を徴することができる」と規定するのが通例であるが、本法案では上記のとおり義務付けをしており、拘束力の強さの点で従来とは大きく異なるとしている。すなわち、「今まで運輸関係では見ませんでしたまったく新しい性格の、しかも相当事務的な任務をもちました委員会を私どもは想定している」⁴⁶と説明している。ここで「事務的」としているのは、従来の委員会では1日あるいは2日の会議で一定の結論を出し処理をしていたが、道路運送委員会ではそれは許されず書面、現地調査等関係者（団体、事業者等）への調査、公聴会等を開催したうえで運輸大臣等への報告を行うことになり、委員会あるいは委員自身が種々の業務を担当することになる、ということである。また委員会委員の身分は公務員となり、「官と表裏一体となって働いていただけるというようなふうには私どもは期待している」⁴⁷、としている。但し、他の会議において委員会の性格に関する質問を受けた郷野政府委員（運輸事務官：陸運監理局長）は「中央の委員会は主務大臣であります運輸大臣の諮問に応じまして意見を述べる」⁴⁸行政機関の諮問委員会であると明言しており、従来の委員会の延長線上に道路運送委員会の性格をとらえているようにも思える。

審議の過程においては、道路運送委員会の性格については、各委員間、政府内部でまだ共通の統一的な理解が出来ていなかった、と言えよう。

イ) 次に、道路運送委員会の構成についての問題である。法案では、中央と地方にそれ

ぞれ道路運送委員会を置くとしているが、具体的な委員の人数、資格、権限等については「政令」で定めることとなっている。これに対して、こうした重要な事項については政令によらず道路運送法の本文中に規定すべきとする意見がたびたび出された。⁴⁹ これに対して、提案者側から予定される政令の概要について説明がなされ、理解を求める対応がとられた。政令については、次のような「腹案」の説明がなされている。⁵⁰ すなわち、道路運送委員会は中央と地方におき、中央道路運送委員会は運輸大臣が、また地方道路運送委員会は鉄道局長が対応する（説明の中では「お世話をする」との表現されている）。中央道路運送委員会は鉄道局の数に合わせた人数（9人）を委員とし、また地方道路運送委員会は各鉄道局にある都道府県の数（なお、北海道は別扱い）に基づき5～7名の委員を任命する。その際、委員の任命は各都道府県の知事の推薦により運輸大臣の申出によって内閣総理大臣が任命する。そして地方道路運送委員会の委員の互選により委員長を選任し、各委員長が中央道路運送委員会の委員となり、委員の互選により委員長を決定する、というものである。

この委員会の構成及び委員の人数、選出等については、法案審議の中でももっとも熱心に論議が交わされたテーマであった。その結果、衆参両院において法案への修正が行われ可決されている。すなわち、最終的には中央道路運送委員会は委員9人、地方道路運送委員会は委員若干人とし、地方道路運送委員会の委員は各都道府県知事の推薦に基づき運輸大

臣の申出により内閣総理大臣がこれを命じ、その数は都府県2人、北海道若干人、委員の任期は3年として交代制をとりまた再任を妨げない、とされた。⁵¹

ウ) また委員の資格については、一定の刑に処せられた者、禁治産者等のほか、行政の民主化を図る観点から官吏及び吏員は避けたい、との意向が示された。さらに重大な使命と権限を有する委員に対し罰則規定を設けるべきではないか、どの意見が出された。これに対して田中（源）政府委員（運輸政務次官）は、「いやしくも一県におきます人格識見、さらに知能において、経験において優秀なる人が・・・一つの事業的組織を持つ勢力によって威圧されるようなことは信じられないのであります。外部的圧力に迷わされるような方々ではないと私は思うのであります。かような人格の人に対してここに罰則をもってこれを拘束する」ことは考えられない、としている。⁵²

なお、道路運送委員会の詳細を政令に委ねるという法案の内容は、結局委員会での議論により変更され法律の本文中に規定されることになった。

（3）参入規制に関する問題（第12条関係）

法案の審議にあたって、新規事業者の参入問題が大きな問題となった。すでに述べたように、終戦直後のわが国の貨物自動車運送事業には輸送力の絶対的不足、自動車貨物自動車問題、省営自動車問題等が深刻化していたが、運輸省は前出の昭和20年12月18日付けの通牒「自動車交通事業ノ運営形態ニ関スル件」において一定の対応を行っていた。す

なわち、新規事業免許の抑制、統合体解体の抑制、省営自動車による機動輸送、自家用自動車の営業類似行為の取り締まり等である。⁵³

しかし、このような方針は輸送需要の旺盛な産業界や統合体解体を求める一部の貨物自動車運送事業者、あるいは企業活動の民間企業重視を打ち出したCTSの方針等により、強い批判にさらされていた。また、自家用車両の取り締まりは全く効果をあげることができない状況であった。

こうした批判の中、運輸省は昭和22年3月20日の自動車交通審議会答申を受けて政策の変更を図り、同年3月25日の通達において貨物自動車運送事業の一部整理、新規免許の容認を行った。なお、同通達においては、新規免許の基準として必要車両台数は大都市で普通車100両以上、中都市で同50両以上、その他同30両以上であった。⁵⁴

以上のような状況の中で、法案が提出され新規参入の方針について審議が行われた。

ア) まず、議論されたのが免許の問題である。⁵⁵ 法案の第12条は妥当な「免許の基準を定める」としているが、その内容についての質問が出されている。⁵⁶ これに対して政府委員の答弁は、次のとおりである。⁵⁷ すなわち、「免許基準」については本法案成立後に道路運送委員会に諮問し、その意見を徴して運輸大臣が告示することとしたい。法案第12条に定める欠格条件や申請者の資力、信用が不十分な場合、事業の経営によって公共の福祉に反する結果を生ずるような競争を引き起こすおそれのある場合を除いて、原則として運輸大臣は免許しなければならないこ

ととなる。ただ、新規の免許について現在は消極的な態度で来ているのでこの法律の実施とともに道路運送委員会の意見を聴き免許基準を決めることとしたい、としている。

イ) 自家用車問題

終戦直後の軍放出車両及び自動車自体の増加により、急激に増加した自家用貨物自動車への対応は、実態と法制のあり方の矛盾に苦悶した。すなわち、徐々に経済の復興の兆しが見えはじめ貨物輸送量の増加とともに、既存の貨物自動車運送事業者の輸送力の供給不足を補う有力な手段として、産業界では自家用貨物自動車の利用が行われ遊休輸送力の活用が必要が求められていた。さらに、貨物自動車運送事業者の側においても戦時統制時代と同様に官僚的な空気が残り「輸送サービスに徹する企業意欲に欠ける面があり」⁵⁸、この傾向を一層増大させており、急激かつ厳格な自家用自動車の規制には懐疑の意見も出ていた。

しかし、自家用自動車による「営業類似行為」は本法案第1条に掲げる「公正な競争を確保するとともに、道路運送に関する秩序を確立する」趣旨からも等閑に付すことは許されず、その法律上の位置づけが議論された。

運輸省においては、すでに昭和20年12月18日の通牒で「必要最小限のもののみ認める」方針を打ち出し、さらに本法案の審議と同時期の昭和22年8月14日に陸運監理局長から各鉄道局宛てに通達（「貨物自動車運送事業者に対する指導方針について」）が出され、自家用自動車の社会的存在を認めながらも、営業用貨物自動車の活用を図ることを方

針としていた。⁵⁹

法案の審議において、運輸省は基本的に上記通達に準じた答弁を行っている。少々長くなるが、郷野基秀政府委員の発言⁶⁰を以下に引用しておく。

「自家用自動車の利用の禁止につきまして、あまり極端なことをしては、かえって輸送力に大きな悪い影響を與えるおそれがあるのではないかという御注意の点でございますが、自家用自動車につきましては・・・営業用の自動車に比べまして、その数もかえって多いような状態でございます。しかもこの自家用自動車につきましては、もちろん重要な産業の生産配給の仕事に使われておるはずでございますが、たまたま一部の自家用自動車につきましては、営業類似の行為が行われておるきらいもないのであります。従いましてこの法律の実施にあたりましては・・・立法の趣旨に基きまして、自家用車の営業類似の行為を取り締まる考え方でございまして、自家用車がその本来自家用を認められました趣旨に従いまして、その機能を発揮するという面につきましては、十分に考慮を払ってまいりたいと考えております。・・・なおまた自家用車が営業類似行為をすることによりまして、全体の輸送の秩序を乱すということになりますと、公益事業といたしまして、自動車の運送事業につきまして免許制度を布いております根本が崩れてくる」としている。

以上のとおり、法案では自家用自動車による営業類似行為の取り締まりの実施については明確な意思と態度を表明している。しかし

ながら、現実には自家用自動車に対する有効な規制手段は従前通り何もなく、この問題の解決には何ら寄与するものではなかった。⁶¹

（4）独占禁止法の適用除外問題

戦後の経済民主化政策の中核の恒久立法として、独占禁止法⁶²が制定（昭和22年3月31日）され、同年7月1日から施行されている。民主的な経済社会における経済憲法的性格を有する独占禁止法は、制定当初から「事業活動一般に対して、競争制限と公共の利益との基準に照らし規正を加えようとするものである。しかしながら、事業の性質、権利の種類等によっては、それらに基づく事業活動は、その性質上またはそれらに関する特別の制度の目的からして、一般的な競争制限の基準で律しえられないものがある」⁶³と考えられ、いわゆる個別事業法との間で交錯が生じることになる。すなわち、公正競争に関する管轄権の問題及び適用除外の位置づけの問題である。

前者については、独占禁止法制定当初から「他の産業法規は、それが本法の特別法であることを理由として、本法に対して、その排他的な優先適用を主張することはできない」⁶⁴と考えられていた。しかし、本法案の審議において委員の質問に対し政府側から「企業独占の排除並びに不当な競争その他公共の利益に反する行為の禁止の・・・規定を道路運送法に取り入れまして、・・・公共の利益を維持いたしまするために、この法律によっても行為の禁止その他必要な行政の処置がとってまいれるようにいたしたい」と答弁し、⁶⁵道路運送事業に係る競争政策については、本法

での実施を強調している。これは本法の目的である「道路運送に関する秩序の確立及び事業の健全な発達」を実現するために、公共の福祉を害するような行為に対しては、主務大臣の命令により行為の差し止め等を行う（法案第18条）ことを想定していた。

なお、本法案では自動車運送事業を「公益事業」として明確に性格付けすることが提案されている。従前の自交法では定期、定路線、一般交通用の3要件を具備した事業だけに、運送引き受け義務を課したり、事業計画内容の遂行を義務付けたりしたものの、これら以外の事業について性格付けは不分明であった。そこで本法案では、事業の監理に関して道路運送事業及び自動車道事業は「公共性が特に大きい」ので、主務大臣の免許、認可等の行政監督措置をとり、⁶⁶ 運送引受義務等の義務を課している。この問題は、道路運送法の成立後も長らく大きな問題となる。

ただし、運賃及び連絡運輸協定等については明文の規定（法案第25条）によって、独占禁止法の適用除外としている。昭和22年に制定された独占禁止法は、第6章（第21条～第24条）に適用除外を規定しているが、このうち第21条は自然独占事業に対する、第22条は特定の事業法に対する、第23条は工業所有権等に対する、第24条は協同組合等に対する適用除外である。

本法案は、独占禁止法第22条に基づいた適用除外が前提となっている。すなわち、昭和22年制定の独占禁止法第22条は、「この法律の規定は、特定の事業について特別の法律がある場合において、事業者が、その法律

又はその法律に基く命令によって行う正当な行為には、これを適用しない」としている。ただし、次項において「特別の法律は、別に法律を以てこれを指定する」こととされていた。本法案第25条と独占禁止法第22条の適用範囲については、この後大きな課題となった。

4. むすびにかえて

第二次世界大戦の終結により戦時統制経済体制が終焉し、新しい時代に向けて全ての政策で見直しが急激な早さで行われた。貨物自動車運送事業の政策については、戦後の混乱期に暫定的な形で自交法の改正が企図されたが、結局はGHQの意向により行政の民主化に向けての対応が実施された。すなわち、法案審議中の自交法改正の中止と新規の立法としての道路運送法の制定に向けて一挙に突き進むことになる。

ただ、現実の陸上貨物運送市場においては鉄道輸送の果たす役割が圧倒的に大きく、それに伴って小運送業の重要性も維持されていた。わが国の貨物自動車運送事業がまだ産業としての形をなさず発展途上のこの時期に、大きな制度的改革に見舞われたことは、その後の産業としての自立へ向けての政策の迷走を助長することになった。

結局、本稿で検討したようにGHQの要請により急遽取り入れることになった米国の民主的な制度についての理解は決して十分ではなく、当時これらの政策転換に関わった人々の多くは従前のわが国の政策が思考の根底にあり、理念と具体の対応が必ずしも一致して

いたわけではなかった。この矛盾は数年を経ずして露呈し、新たな法律改正論議につながることになる。

それはともかく、本稿で検討した道路運送法案は、合計 23 回の両院委員会での審議さらには修正ののち、昭和 22（1947）年 12 月 2 日衆議院「運輸及び交通委員会」で修正案が可決、また同月 4 日の衆議院本会議で可決、同 5 日に参議院「運輸及び交通委員会」で修正案が可決、翌 6 日参議院本会議で可決され、ここに道路運送法が成立した。

注

- 1 運輸省編『運輸省三十年史』（（財）運輸経済研究センター 昭和 55 年 3 月）80 頁。
- 2 拙稿「貨物自動車運送事業政策の変遷（1）」『流経法学』第 10 巻第 2 号 2011 年 3 月。
- 3 志鎌一之『自動車交通政策の変遷』（財）運輸故資更生協会 昭和 30 年 4 月 179 頁。
なお、正式には「ポツダム宣言ノ受諾ニ伴ヒ発スル命令ニ関スル件」昭和 20 年 9 月 20 日 勅令第 542 号。
- 4 トラック業務研究会『トラック業務の基礎知識』交通日本社 昭和 58 年 9 頁。
- 5 志鎌 前掲書 197 頁。
- 6 満尾亮君「わが国自動車交通の復興をめぐる」『陸運パンフレット叢書 2』昭和 21 年 6 月 10 日 3 頁。
- 7 昭和 18 年法律第 46 号農業団体法で形成された農業団体のうちのひとつである全国農業経済会が昭和 20 年法律第 58 号により全国農業会となった。なお、昭和 22 年 12 月 15 日農業協同組合法の制定に伴い農業団体法は廃止された。全国農業会等の農業団体も昭和 23 年 8 月 15 日をもって解散し、その後農業協同組合等にかわっていく。
- 8 志鎌 前掲書 195～196 頁。
- 9 昭和 24 年 6 月に公共企業体日本国有鉄道が発足、その後省営トラックは「国鉄トラック」となる『日本トラック協会二十年史（以下、『日ト協 20 年史』）』（社）日本トラック協会 昭和 42 年 53 頁。
- 10 昭和 21 年に警視庁の一斉検問で認可運賃の 15 倍の運賃を適用していたという事例が報告されている。「あの日あの時・・・物流秘話（4）」『輸送経済新聞 昭和 63 年 4 月 23 日付』
- 11 志鎌 前掲書 198 頁。
- 12 （財）運輸調査局編『日本陸運史料[4] 日本陸運

- 十年史』クレス出版 1080 頁。
- 13 『運輸省三十年史』181 頁。
- 14 なお、改正法案については『官報』号外 昭和 21 年 8 月 2 日 第 90 回帝国議会衆議院議事速記録 第 23 号を参照。
- 15 当時の運輸官僚が「米国流の民主主義に強い抵抗を見せたため」に法案の提出、審議に難渋したとの指摘がある。「あの日あの時・・・物流秘話（1）」『輸送経済新聞』昭和 63 年 4 月 2 日付。
- 16 昭和 21 年 8 月 1 日 衆議院議事録。
- 17 衆議院 昭和 21 年 8 月 6 日 第 1 回「自動車交通事業法の一部を改正する法律案委員会」（以下、「法案委員会」）議事録。
- 18 昭和 21 年 8 月 6 日 同上法案委員会 河原田委員の質問。
- 19 昭和 21 年 8 月 10 日 同上法案委員会 満尾政府委員の答弁。
- 20 昭和 21 年 8 月 8 日 同上法案委員会 満尾政府委員答弁。
- 21 昭和 21 年 8 月 8 日 同上法案委員会 平塚国務大臣の答弁。
- 22 昭和 21 年 8 月 14 日 同上法案委員会 満尾政府委員の答弁。
- 23 昭和 21 年 9 月 28 日 同上法案委員会 議事録。
- 24 昭和 21 年 9 月 16 日 請願委員第三分科会 議事録。
- 25 なお、この後「自動車交通事業法」という法文名は昭和 21 年 10 月 6 日の貴族院本会議における「企業再建整備法」の審議に際して登場するが、これは自交法の改正に関するのではなく、単に他法令の引用として出てくるものである。昭和 21 年 10 月 6 日 貴族院第 90 議会本会議議事録。
- 26 志鎌 前掲書 222 頁。
- 27 自交法改正案は CTS（民間運輸局）の承認を得て国会に改正案を出したが、同じ GHQ の ESS（経済科学局）から「この法律案は官僚主導型で民意尊重が欠ける」と横やりが入り廃案になった、との記事がある。「あの日あの時・・・物流秘話（1）」『輸送経済新聞』昭和 63 年 4 月 2 日付。
- 28 我妻栄編『新法令の研究（1）』昭和 21 年 12 月 有斐閣 2 頁。
- 29 同上。
- 30 同時期の運輸政策については、福住美佐解説・訳『GHQ 日本占領史 5 3 陸上・航空運輸』日本図書センター刊 平成 9 年に詳しい。
- 31 志鎌 前掲書 242 頁。
- 32 同上 243～244 頁。
- 33 同上 244 頁。
- 34 同上 245～246 頁。
- 35 昭和 21 年 8 月 14 日の衆議院「自動車交通事業法の一部を改正する法律案委員会」の論議の中で、高瀬傳委員の発言に「戦時統制時代に作られていた自動車交通事業法と云うものを全部ばらして、例へば道路運送法の如きものを作って・・・」というものがある、この発言に対し

- て満尾政府委員は「・・実は私共は道路運送法と云うやうな狙いは持って居るのでありますが、陸運全般に関する画期的な法規を作りますには、それだけの準備をしなければならない、未だ其の準備が整って居らぬのであります・・・」と回答している。なお、昭和22年7月7日の衆議院「運輸及び交通委員会」の場において、貨物自動車の新規免許や自家用貨物車の問題についての委員の質問に対して、当時の苦米地国務大臣が「近く道路運送法という法律を皆様の前に提案したい」（衆院 運輸・交通委員会議事録 昭和22年7月7日）と発言しており、この頃に成案を得たものと思われる。
- 36 昭和22年に制定された道路運送法は、3年後の昭和26年に大幅な改正を受けることになる。この改正は同法の主要な内容、性格を大きく変えるものであり、本稿では昭和23年に施行され昭和26年に改正される間のものを用いて以下、「旧道路運送法」もしくは「旧道運法」と表記することとする。
- 37 昭和22年9月25日 参議院「運輸及び交通委員会」議事録、なお、法案の提案理由についてはこれに先立ち同年9月23日の衆議院「運輸及び交通委員会」において郷野政府委員からほぼ同様の説明が行われている。
- 38 昭和22年9月25日 参議院「運輸及び交通委員会」11号 同委員会議事録。
- 39 昭和22年9月23日衆議院「運輸及び交通委員会」及び昭和22年9月25日参議院「運輸及び交通委員会」における郷野政府委員の説明 同委員会議事録。
- 40 昭和22年9月25日 参議院「運輸及び交通委員会」11号 同委員会議事録。
- 41 商工省企画室編『独占禁止法の解説』時事通信社 昭和22年 45～46頁。
- 42 志鎌 前掲書 248頁。
- 43 山田三次「道路運送法はどう修正されたか」『月刊 運輸』第28巻5号（昭和22年9月10日）1頁、及び小林三郎「道路運送法はどう修正されたか」『月刊 運輸』第28巻7号（昭和22年12月10日）4～5頁参照。
- 44 昭和22年12月4日 衆議院本会議議事録（正木清議員の発言）。
- 45 例えば、昭和22年9月25日の衆議院「運輸及び交通委員会」における館俊三委員の質問。
- 46 昭和22年9月15日 衆議院「運輸及び交通委員会」における館委員に対する志鎌一之説明員（運輸事務官）の説明。
- 47 同上。
- 48 昭和22年9月29日 衆議院「運輸及び交通委員会」議事録。
- 49 例えば、昭和22年10月1日 衆議院「運輸及び交通委員会」における原（彪）委員の発言。
- 50 昭和22年9月25日 衆議院「運輸及び交通委員会」における志鎌説明員の説明。
- 51 昭和22年12月4日 衆議院本会議 議事録。
- 52 同上委員会 議事録。
- 53 昭和22年3月19日に運輸省局長会議室において、運輸省と全貨連との協議が行われ「3・19申合せ（志鎌・吉松協定）」が行われ一応打開に向けての方向性が打ち出された（『日ト協 20年史』52頁）。
- 54 『日ト協 20年史』46頁。
- 55 本法における「免許」等の用語の使用法、意味に関する質問が出されている。これに対して郷野政府委員は、本法において「免許」とは事業経営免許をいい新規に機能を付与する行政行為であり、「許可」とは禁止を解除する行政行為である。また「認可」はその認可が法律上の効果を発生させる条件になっている場合に使用している、と説明している（昭和22年10月4日衆議院「運輸及び交通委員会」議事録）。
- 56 例えば、昭和22年9月25日 衆議院「運輸及び交通委員会」における重井鹿治委員の質問。同議事録。
- 57 同上委員会における郷野政府委員の答弁 同議事録。
- 58 『日ト協 20年史』55頁。
- 59 同上 56頁。
- 60 昭和22年9月27日 衆議院「運輸及び交通委員会」における発言（同委員会議事録）。
- 61 旧道運法施行半年後の昭和23年6月には全国自家用自動車連合会から「自家用自動車余裕輸送力利用に関する法案」が議員提案として国会に出される動きが活発化、これに対して日本トラック協会の強硬な反対論が衝突する事態となった。これに対して運輸省は「営業車と自家用車との区別の撤廃は輸送秩序の破壊であり、斯くては甚しい混乱に陥り輸送力は著しく低下する」との見解を表明した。『日ト協 20年史』57頁。
- 62 正式名には「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」昭和22年 法律第54号。
- 63 商工省企画室『独占禁止法の解説』時事通信社 昭和22年 42頁。
- 64 石井良三『独占禁止法 経済力集中排除法』海口書店 昭和22年 259頁。
- 65 昭和22年9月25日衆議院「運輸及び交通委員会」における井谷委員への郷野政府委員の答弁。同議事録。
- 66 昭和22年8月28日 衆議院「運輸及び交通委員会」における田中（源）政府委員の答弁。同議事録。