

道路法に依る特別負擔の研究

東京府道路主事 高 澤 義 智

一 はしがき

近時交通用具の普及發達に伴ひて、道路改良の機運頓に促進せられ、我國交通の幹線たる東海道、山陽道等交通頻繁なる都市間を拘聯する道路、及大都市内の道路に在りては、既に改良工事に着手して銳意之が完成を期しつゝあり。其の他の地方に於ても

相次で之が計畫の樹立せらるゝもの多きに至りたるは、地方開發の爲に誠に喜ぶべしと雖、由來道路改良の事業たる鉅額の費用を要し、而かもかの公營事業の如き有形的の収益無く、現今の如き窮乏の極に陥れる地方財政を以て、相當の道路改良事業を遂行せむとするときは、自然上級團體の補助金、道路よ

り生ずる収益は勿論、租税の一部を以て其の財源の一部に充當すと雖、是等には自ら限度あるを以て、大部分は之を起債に仰がざるべからざるは、蓋し已むを得ざることを謂ふべし。而して道路法に於ては我國從來の慣例及外國の例を參酌して、道路工事業費の一部を特別負擔に需め得るの途を開きたるに拘らず、之を適用して道路工事業の財源の一部に充當し、以て幾分にも財政の窮乏を緩和せむとするの策を講ずるもの極めて少きは、畢竟特別負擔課徴の標準及方法の制定を煩雜なりとし、寧ろ起債に依るを容易なりとせるの結果なるべし。乍併特別負擔の課徴は、後に述ぶるが如く、道路工事業の執行に特別の利害關係を有する者に、其の費用の一部を負担せしむるものにして、其の課徴敢て至難に非ざるを信ずるが故に、現下喫緊の要務の一たる道路改良事業の速成を望むこと切なるものあるが爲、道路費用の一部として特別負擔の課徴の實行を促さむとす。

二 特別負擔の種類

特別負擔と稱するは、道路法第三十九條に規定せる受益者に對する負擔、及同法第四十條に規定せる

損傷事業者に對する負擔を指稱するものなり。而して同法に於ては、單に負擔を命じ得べき根據を示したるに止まり、負擔の方法標準等に關しては、何等規定する所なく一に道路管理者の決定に委ねたるを以て、之を定むるに當りては其の本質に鑑みて地方の實情に適合せしめ、正鵠を得むことを要す。

都市計畫法に於ては、都市計畫事業の執行に要する費用に充當せむが爲、其の事業に因り著しく利益を受くる者をして、其の受くる利益の限度に於て、費用の全部又は一部を負担せしむることを得しめたるが故に、都市計畫事業として執行する道路の新設、擴張又は路面舗装工事業の費用に付、受益者に負担せしむべき規定は、道路法に依り是等の場合に於て、受益者に對し負擔せしむべき規定と、其の精神に於て同一なるを以て、之を道路法に依る受益者負擔規程の制定に資すべく、彼此扞格あるべきものに非ざると信ず。而して都市計畫法に依る受益者負擔に關しては、同法第六條、同法施行令第九條、及大正九年内務省令第二十八號に大體の標準を示し、負擔せしむべき費用の金額及其の負擔方法に付ては、關係

市町村長の意見を聞き、都市計畫委員會の議を経て内務大臣之を定むることとせり、道路法に依る特別負擔は、管理者に於て監督官廳の認可を受けることを要し、例外として國に負擔せしめむとするときは六大都市内の道路に關し費用を負擔せしめむとするときは内務大臣、府縣に負擔せしめむとするときは府縣知事の認可を受くべきものとせり。而して負擔に關する規程の制定に付ては、管理者たる行政廳の統轄する公共團體の議會の決議を経又は之に諮問するの必要なし。

道路法に依り特別負擔規程を定め、内務大臣の認可を受けたるものは、宮崎縣に於ける國道府縣道及其の附屬物の新設又は改築に要する工事費負擔金徵收規則、東京市及大阪市に於ける道路鋪裝工事費負擔方法に關する規程等あるに過ぎざるも、目下主務大臣に認可申請中に屬するものは、東京市に於ける道路側溝の新設改築工事費負擔規程、京都府及大阪市に於ける道路新設擴築工事費負擔規程にして、是等は不日認可せらるべし。而して大阪都市計畫事業たる道路の新設擴築受益者負擔に關する規定は大

正十一年八月内務省令第十七號を以て、又同じく路面改良受益者負擔に關する規定は、同年内務省令第十八號を以て公布せられたり。

三 受益負擔の本質

道路法第三十九條に曰く、「道路に關する工事に因り、著しく利益を受くる者あるときは、管理者は其の者をして利益を受くる限度に於て、道路に關する工事の費用の一部を負擔せしむることを得」と。是れ受益負擔の根據にして、即ち道路管理者は、道路の新設改築又は修繕に關する工事を執行に要する費用の一部を、一定の地域内に在りて其の工事に因り著しく利益を受くる者をして、受益の程度に應じて負擔せしむることを得るものとす。更に之を詳説すれば、

(一) 一定の地域内の受益者に負擔せしむるものなり。蓋し道路工事に因り一般公衆も利益を受くるは勿論なるも、特に沿道の如き一定の地域内に土地を所有する者は、格別の利益を受くべきは疑なき所なるを以て、是等の者を受益者と定め課徴するものなり。従て受益負擔は限地的なるの點に於て手數料

と異れり。又使用料は營造物を使用する者より之を徵收し、受益負擔は營造物の新設改築等の費用に充當せむが爲に、其の工事に因る受益者に課徴するものにして、其の營造物を現實に使用すると否とを問はざる點に於て、全く其の性質を異にせり。

(二) 受益負擔の總額は費用の一部に限るを要す。蓋し一般公衆と雖其の工事に因る利益を受くるを以て、工事に因りて受くる利益如何に大なりと雖、全部の費用を負擔せしむべきものに非ずと認めたるに依る。

(三) 道路工事に因り特別の利益を受くる者に課徴するものなるが故に、特別報償の性質を有す。而して租税中の目的税に類似せるも、目的税は租税主體の負擔能力に適應して、賦課するを原則とせるを以て、受益負擔とは自ら別箇のものなり。

(四) 受益負擔に類似せるものに土地増價税あり。本税は受益者の勞費に因らずして生じたる土地の増價を課税の對象とする租税なり。されば土地増價税と受益負擔とは、孰れも受益者の勞費に因らずして、生じたる土地の増價を、其の課徴の對象とする點に

付て稍相似たりと雖、兩者の相異なるは受益者負擔は、管理者が執行する道路工事に因りて受くる利益に對して課徴するものなるに反し、土地増價税は一般社會に於ける文化の發達に因り、又は國若は公共團體の施設に因りて生じたる土地の増價に對して課税するものなるの點に在り。故に等しく道路工事に在りても、例へば出願工事に因りて生ずる利益に對しては、受益負擔を課することを得ざるべきも、土地増價税を課することは決して不穩當にあらざる。而して兩者は性質上多大の懸隔あるものに非ずと雖、受益負擔は利益に對する特別報償にして、土地増價税は單に土地の増價に對する課税なるを以て、理論上一の土地所有者に對し、之を併課するは妨げざる所なり。

(五) 特別負擔は受益負擔と損傷負擔とを問はず公用負擔の一種にして、道路費用の一部を補填せむが爲に課徴する公課なるが故に、其の本質に於て寄附金又は私經濟的收入と異れり。

四 受益負擔の決定標準

受益負擔の本質に付ては右に述べたる如くなる

が、其の負擔總額の決定、配賦方法及課徵時期等に付ては、實際の情況に鑑みて適切なるべきは勿論にして、之を茲に概括的に論ずるは、聊妥當を缺くが如しと雖も、今左に留意すべき事項の大體を述べんとす。

(一) 受益負擔は利益報償主義に基くものなるが故に、負擔額は受益の限度を超えて、課徵すべきものに非ざると同時に、費用補填主義よりして、如何に受益の大なるものありとも、費用の金額を超えて課徵すべしものに非ず。都市計畫法に於ては、費用の全部又は一部を負擔せしむることを得しめたるも、道路法に於ては費用の一部に限定したるを以て、其の負擔額を如何に定むべきかは、實際の情況を斟酌して、之を定むるの外なかるべし。或學者は交通頻繁なる都市の街路の如きは、兩側の地主のみならず一般公衆の受益大なるものあるを以て、費用の二分の一位に定むべく、又田舎の道路の如く一般公衆の受益小にして、沿道關係者の受益大なるものに在りては、或は十分の九位を負擔せしむるも可なる場合あるべく、孰れにせよ其の地方の情況に應じて、十分

の五より十分の九迄の間にて適當に之を定むるを可とす。又幅員の廣大なる道路に於て、兩側地主の受くる利益が狭小の部分に限らるゝときは、特定の受益者に關係あるものと認めたる一定の幅員を定め、其の分に對する費用の十分の四又は十分の五を、兩側地主に負擔せしむるを適當とすべきことを述べ居れり。又英米佛等に在りては、利益の二分の一を以て、負擔の最高限度と定むべしとするものあり。宮崎縣に於ては負擔總額を工事費の十分の三以内とし、且道路に關する工事の爲府縣制百十二條に依り夫役現品を賦課するときは、其の金額と道路工事費負擔金との合算額は、工事費の十分の三を超ゆることを得ざらしむ。大阪市に於ては道路の舗装工事を爲すとき、道路の片側に於ける土地所有者の負擔すべき金額は、工事費の四分一以内とせり。尙同市が都市計畫事業として、道路の新設を爲す場合の負擔額は工事費の三分一、擴築の場合は四分一とせり。東京市に於ける路面舗装工事費の負擔總額に付ては何等定むる所なし。

(二) 道路工事に因り著しく利益を受くる地域の決

定に付ては、外國に於ては道路幅員の二分の一と定むる所あり。宮崎縣に於ては市街地及之に準ずべき地域に限り、道路區域より二十間以内に於ける土地の面積に對し、之を基本として課徵することとせり。大阪市に於て都市計畫事業として、道路又は廣場の新設擴築を爲したる場合に於ては、道路の兩側に於て道路の幅員の五倍の地域とし、路面改良の場合には、當該道路の兩側に於て道路の境界線より奥行二十間の地域とせり。東京市に於ける舗装工事費を負擔せしむべき地域亦之に同じ。

(三) 課徵の客體たる利益は如何にして定むべきかと云ふに、結局經濟的利益を評價して之を標準とすべきこととなるが、實際に於ては其の評價は極めて困難なるを以て、此の經濟的利益の推定標準を求めて、之に依り課徵することとなるべし。即ち面積、間口、距離、延長、地價、賃貸價額等を探るものとす。是等は道路工事に因る眞正の利益と必ずしも一致せりと謂ふべからずと雖、取扱上の簡便より此の如きものに其の標準を求むるは、蓋し已むを得ざるべきなり。宮崎縣に於ては、國道府縣道及其の附

屬物の新設改築の場合に於ける受益負擔を分ちて、隣接地域負擔と特別受益地域負擔との二とし、前者に在りては市街地及之に準ずべき地域に於ける道路の區域より二十間以内の土地の面積に對して課し、後者に在りては隣接地域以外の土地又は竹木に對して課することとせり。大阪市に於ては道路の舗装工事に因り利益を受くる土地所有者負擔額の内、其の半額は當該道路の境界より奥行二十間の地域面積に比例して課し、同一の土地にして重複して舗装工事費を負擔すべき地域に該當する場合に在りては、土地の情況に依り面積負擔の一部を免除することを得べきこととせり。同市都市計畫事業に因る負擔額の決定に付ては、各路線を土地の狀況に依り適當に區分し、其の區分に依る區劃を一箇又は數箇の負擔區とし、此の負擔區を利益を受くる厚薄に依り一箇又は數箇の地帯とし、各路線に接する地帯内に在りては、其の地帯に配分せられたる負擔額の半額を土地の其の路線に接する部分の長に比例し、他の半額を土地の面積に比例し、其の他の地帯に在りては其の

地帯に配分せられたる負擔額を、土地の面積に比例して各受益者に配分することとせり。而して路面改良受益負擔に在りては、負擔金額の半額は路面の改良を爲すべき道路に接する土地の間口の長に比例し、他の半額は受益地域内の土地の面積に比例して負擔金額を定む。東京市に於ける路面舗装工事費受益負擔は、當該道路の平均一坪當豫算工費に一定の係數を乗じたるものを間口一間當負擔標準額と定め、之に基き沿道土地の沿道間數、坪數及地位に應じて負擔金を定む。此の場合の地位は土地の等級、街路の品位、地區の状況等を參照して之を定むるものとす。

(四) 以上一般の場合に在りては、負擔金課徴の標準を間口、面積等に求むと雖、層樓を有する近代的大建築物又は工場等に於ては、公衆の出入頻繁なるものあるを以て、更に建築物の層數等を考慮するの必要あり。即ち東京に於ては、舗装工事受益負擔金は沿道土地に存する建物の階層又は用途に依り、三倍以内の増課を爲すことあるべく、此の場合には建坪を基準とし三階に付ては五割とし、一階を加ふる毎に

標準額の二分の一に沿道土地の沿道間數を乗じたる金額と、間口一間當負擔標準額の二分の一を二十分したるものに、沿道土地の坪數を乗じたる金額との合計額に一等地百分の百乃至十五等地百分の三十の率を乗じて之を定むるものとす。

(六) 課徴は一時に行ふを可とすと雖、負擔者の能力を考慮し、數回に亘りて徴收するを妨げず。而して課徴の時期は工事の前後を問はざるも、工事着手當時の土地所有者に對して負擔せしむるは、課徴主體の異動に依る課徴手續の不便を除く點に於て整理上最も利益あるべし。

(七) 府縣市町村に於ける土地所有者は、必ずしも私人に限らず、國及公共團體なることあるべし。而して土地の所有權が其の何れに在るを問はず、其の土地の用途が國及公共團體の公用に供せらるるものあるべく、或は一般公共の用に供せらるるものあるべし。此の場合に於ても道路管理者は、理論上是等土地の所有者たる國又は公共團體若し私人に對し、受益負擔を課し得べきは勿論なり。蓋し道路工事に因り利益を受くる者は、單に私人のみに限らずし

五割を遞増し七階以上は二十五割とせり。又出入する人員又は集散する貨物の量特に多しと認むる用途に供する建物に對しては、二階以下は十割以内、三階以上は前記増課率の外尙十割以内を増課することとせり。其の他一棟の建物にして部分に依り階層を異にするものあるときは、其の構造及用途等を參酌して階層を認定し、建物の各階層の坪數が建坪面積の二分の一以内なる場合に於ては、其の階層の負擔に屬すと認むる増課率を半減することとせり。

(五) 課徴の率は累進率とすべきに非ずして、比例率とすべきなり。是れ蓋し特別報償の性質を有するが故なり。宮崎縣に於ては隣接地域を一等より十等までに等級を定め、各等級に従ひて時價百分の二十乃至百分の二を課し、特別受益地域を山林、田畑宅地、原野其他の三種類に分ち、更に各種類毎に一等より十等に區分し、山林に在りては時價百分の二十乃至百分の二まで、田畑宅地に在りては時價百分の十乃至百分の一まで、原野其他に在りては時價百分の五乃至百分の〇、五までの率を課するものとす。東京市道路舗装工事費負擔金額は、間口一間當負擔

て、其の沿道に土地を所有する國又は公共團體も等しく利益を受くる以上、其の利益に對する報償として、課徴し得べきは當然なればなり。然れども從來地方課徴の實況を見るに、宮崎縣に於ては、國府縣郡市町村其他の公共團體に於て、公用又は公共の用に供する土地、社寺敷地、墳墓地、保安林、其の知事の指定する土地に於ては、負擔金を課せざることをし、東京市及大阪市に於ては、國又は公共團體に對しては負擔せしめざることをし、神社、寺院、祠堂、佛堂の境内地、教會所、説教所の構内地、學校敷地、其の他の公共の用に供する土地の所有者又は權利者に對しては、負擔を免除することあるべきも、有料借地又は他の目的の爲使用するものは、此の限りに在らざる旨を規定せり。是等の規定は其の精神の存する所、かの市制第二百一十一條(町村制第一百一條)の規定と同じく、専ら公益上の理由に出づと爲すものなるべしと雖、此の如き取扱は聊租税と特別負擔とを混同せるものと云ふべし。

其の他負擔の減免に關しては、東京市に於ては(1) 同一の土地にして二街路以上の沿道土地たるとき(2)

附近の地形又は土地利用の状況に依り斟酌すべき必要あるとき(3)自己の費用を以て舗装工事を爲し、若しくは舗装工事を寄附したる者又は其の者より土地に關する權利を取得したる者あるとき(4)の如き場合は負擔を減免することあるべきことを定め、大阪市に於ては、道路の舗装工事を寄附したる者又は都市計畫事業たる道路の新設又は擴築に要する費用を補足する爲土地物件努力又は金錢を寄附したる者に對しては、其の寄附額の範圍内に於て負擔を減免し得ることとし、且市長が適當と認むる工法に依り工事を施行し、之を寄附したる者に對しても亦同様の取扱を爲せり。

(八) 受益者に負擔を課徴するの規定の適用は、街路工事執行の際に於て最も多しと雖、地方道路工事執行の際に於ても、亦適用し得る場合あるは勿論なり。而して此の如き場合に在りては、其の利益を受くるの方法が必ずしも街路工事の場合と同じからず。例へば新に道路を築造せる爲、之に併行せる堤防の修築を要せざるに至れるが如き場合、海岸道路の腰壁を改築したる爲、之と併行せる軌道又は鐵道

の線路が、波浪の侵蝕を免がる、が如き場合等にも、其の適用を見るを得べし。

五 損 傷 負 擔

道路法第四十條に曰く、特に道路を損傷する原因となるべき事業を爲す者ある場合に於て、管理者は之が爲に要する道路の維持又は修繕の費用の一部を其の事業者に負擔せしむることを得」と。是れ即ち損傷事業者に對する負擔の規定にして、此の課徴は英佛瑞等の各國に於て實施せられ、好果を收めつゝある制度なり。就中夙に佛國に於て最も發達せる所にして、即ち同國に於ては産業補助の制度と稱し、市町村の管理維持に係る道路にして、鑛山業、森林業其の他の事業に使用せらるゝが爲、一時又は永久に損傷を受くるときは、其の程度に應じて起業者又は所有者に、其の維持費の分擔を命ずることを得しめ、之に依る収入は専ら當該道路の修繕費に使用すべきことを規定せるが、此の分擔金を稱して産業補助金と謂ふ。産業補助金の額は毎年市町村長又は道路組合役員の請求に基き、縣參事會に於て之を裁定するものにして、縣參事會は當事者雙方より選定せ

る技術者をして、其の道路の損傷状態を調査せしめて之を決す。但し産業補助金は豫め其の年々の額を一定することを得べく、此の場合には起業者と知事との間に補助金額に付契約するものとす。其の他英國に於ても道路の使用に因り、其の修繕費著しく近傍道路の修繕費を超過するに至らしめたる者に對しては、道路管理者は裁判所の承認を得て、特別負擔金を課することを得べきことを規定し、又瑞西に於ても國有林より木材搬出の爲、若は國有土地に於ける事業又は政府事業の爲、市町村道路維持費を増加せしめたるときは、政府は相當の補償金を支給すべきことを規定せるが如き、孰れも本條の規定と其の精神を同じくせり。結局本條の規定は、道路の使用に密接の關係を有する事業の經營者に、因りて生ずる損傷回復の費用の一部を負擔せしめ、以て道路の維持修繕を完くする所以に外ならず。大正二年英國ロンドンに開催せられたる第三回萬國道路會議に於ても、此の種の負擔金を設くるは、公平の觀念に合するものなることを決議したり。

本條の損傷負擔の本質に付ては、前に述べたる受

益負擔と略同様なるを以て、茲には説かざるも二三留意すべき點を述べれば左の如し。

(一) 道路を損傷する原因となるべき事業の類は、佛獨に於ては鑛山業、石坑業、森林業其の他之に準ずべき事業を法律を以て限定せり。我道路法に於ては敢て之を限定せずと雖、通常森林業、鑛山業、採炭業、石坑業、煉瓦製造業、運送業、倉庫業、自動車業等を擧ぐべく、其の他紡績工場に棉花を搬入し、又は製品を搬出する爲に、製鐵所其の他の工場に石炭其の他工業原料を輸送するが爲に、著しく道路を損傷する場合の如きに在りては、是等の事業も亦損傷原因となるべき事業と稱することを得べし。

(二) 負擔を命ずることを得べき者は、外國に於ては市道又は町村道の管理者に限れるも、我道路法に於ては之を限定せず。

(三) 本條に所謂「事業を爲す」とは繼續的に其の事業を行ふ意味にして、營業として行ふもののみならず、原始産業に屬するものも亦之に含むものとす。尙事業は官業たると將又民業たるとを問はざるなり。

(四) 負擔金を課すべき場合は、單に原因となるべき事業を爲す事實あるのみならず、之に因りて現に道路を損傷し、又は損傷の事實あるべきことを推斷し得べき場合たるを要す。

(五) 負擔額を道路の維持修繕費の一部に限りたるは、他の一部は是等の事業者と雖、當然道路を使用するの權能を有するが故に、此の權能の行使に基き必要を生じたる普通程度の道路の維持及修繕の費用は、之を事業者に負擔せしむるの理由なければなり。大阪市道路鋪裝工事受益者負擔に關する規程中に、倉庫業者、運送業者、自動車業者其の他特に鋪裝路面を損傷せしむべき事業を爲す者に對しては、其の事業の爲必要なりと認むる區域内の修繕費の三分の二以内を負擔せしめ、負擔せしむべき者二人以上あるときは、之を分擔せしむることとせるが、此の規定は實は損傷負擔として見るを適當とすべし。又佛國に於ては一般運送事業を營む者が道路を使用し、之を損傷せしむるは當然のことなるが故に、之に損傷負擔金を課することは之を嚴禁せり。

以上に述べたる二種の特別負擔金は、道路費用を負擔すべき地方公共團體殊に都市の財政上重要な財源と爲すべく、且是等の特別負擔は正義と公平との觀念に合するものにして、かの土地所有者が課徴せられたる受益負擔の如きは、道路の新設改築工事の完成又は道路修繕の完全なるに依りて、優に之を償ひ得て餘りあるべし。歐米諸國が夙に此の制度を實行し、極めて顯著なる發達を遂げつゝあるは、洵に故ありと謂ふべし、余は我國に於ても亦各地方思を茲に致し、道路財源の調達に付萬遺憾なからむことを望まざるを得ず。

時雨とも思へぬ低氣壓とやら云ふ不氣味な暴雲のひしよ／＼と降らした雨が何と思つたかひよいとやんで十六日の午後それでも流石に七月の名を恥かじめまいと暑さに身には汗の羽にも似た羅をまとつた三十ばかりの美人が片手蛇の目をたゝんで持つて片手の白いはんげちど額の汗を拭きつゝ來たが忽ち背後に追つた寃物のやうな自動車ブーとおどかせばひよいと振り向いてはつと爪先で左へよけるその前へつと角を突き出したお磯屋車の朝鮮牛「おや」と美人は右へ踊り加減にさける横から「ハイッ」と車夫の掛聲くる／＼と二三度一ツ所を爪先で舞つて踊つて美人はほつと目のふちを上氣させながらホィ、街上のダンスと咳やいた。

十七日 路上見聞