

# 研究

## 善政中の善政

道路改良は可能か 不能か

大阪市役所都市  
計畫部總務課長

岡崎早太郎



一 宣傳は普及し改良は未だ

道路改良の緊要が唱道せられ出して以來既に六七年の春秋を經過した。然も道路の現状は都市と謂はず田舎と謂はず舊態依然として殆ど改良された痕跡だも見る事が可能ぬ。更

により以上宣傳に馬力を懸けなければ改良の彼岸に達し能はぬとは果して眞か如何か。さりとて又何たる遲緩ぞやと謂ひたき感とする。一體この宣傳は東京市の内外に於ける惡路が道路としての効果を完全に發揮し能はぬと云ふ事實に出發し市民も市外民も爲政者も被治者も實業家も虛業家も誰彼の差

別なく夫れこそ眞に萬口一聲の叫びであつた。如斯く、東京で惡路改良の必要が盛に宣傳せらるゝや、惡道路を所有する點に於て敢て東京の後に屈せざる大阪市亦之に唱和し宣傳大に努めた事實は健忘性ならざる官民の記憶に今尙ほ新なる所である。當時東西相呼應するが如き勢もて起れる時の喚聲に逸早く目醒めて之に對應すべく活動を始めた者は誰あらう政府の官人であつた。由來世人は官廳公署に衣食する徒を指して閑人と嗤笑した事實があつた。蓋し事が切迫して焦眉頭燃の域に達するまでは如何なる重大事を前にするも悠揚として落着き拂ひ恰も風馬牛の觀を常とするからであらう。

然るに平素閑人視せられたる官界の人々が此の時ばかりは可不思議にも電氣に撃たれた如く俄然緊張味と熱度を加へて奮起し來り。路政の統一を圖るやら、管理機關の刷新に手を染むるやら、果ては道路の改良に要する財源の捻出にまで努力を惜まぬと云ふ意氣込を示し夫れは夫れは並大抵の努力發奮ではなかつたのである。斯かる努力の產物として遺せるものには道路法がある、都市計畫法もある。更に道路公債法もある。而して是等の法制に依り制度と機關とは疾くの昔に完備した。然も道路の現狀にして昨と今とを比し未だ大なる改良の無なしとせば其の原因果して那邊に存する乎。之を探ね之を究め更に奮勵一番改良の彼岸まで漕ぎ付けるは誰彼と謂はず一に政府者の責任である。否之を爲さざるに於ては官人

は依然として當年の閑人に復興したと罵らるゝ亦是非なき次第ではあるまい乎。

## 二 改良計畫の不徹底

道路改良の不振は其の原因多くあるであらう。乍併吾人をして忌憚なく之を評せしむれば尙ほ其の趣旨の徹底を缺く所がある。識者の諒解を得ざる點がある。所謂宣傳に不行届が尠からずあると謂はむとする。換言すれば道路の改良が生産を助長し、消費を節省し、國力の涵養と個人の生活に最大の効果を齎すべきことを理解せる者は道路に關する事務を掌理すべき當局者のみであつて之を外にしては未だ之を理解せざる者が澤山ある。否、甚しきは此の重要な國家的事業を目して府縣や都市の當局者が物好きに行はむとする道樂仕事でもあるかの如く觀察して居る者さへありと思はれる。若し果して斯かる誤れる觀察者ありとせば改良の主唱者たる者先づ以て此の頑迷不靈の徒を陶冶し諒解せしむるは斯業の遂行に於て喫緊なる重要事項ではあるまい乎。

顧みれば道路法の制定と謂ひ、都市計畫法の施行と謂ひ、道路公債法の發布と謂ひ、其の他道路の改善に關する制度の確定。機關の整備皆悉く原内閣時代の施設であつた。吾人は敢て彼れが政治上に遺せる功罪を算へて批判評論せむとする者では無い。然も彼れの爲せる施設經營の中所謂道路の改良

に關する事項のみは都市住民の生活を改善し地方一般の産業を開發する點に於て公平の見地から善政中の善政であつたと評するに躊躇せざる者である。然れども其の善政は不仕駄羅の善政でなければ尻拔の夫れであつた。後年の爲政者が自由自在に伸縮し廢除し變更し折角の善政を滅茶苦茶に破壊し去り得る缺陷を有したからである。

所謂缺陷とは謂ふまでもなく財源の不確定が夫れだ。勿論道路法にも都市計畫法にも財源に關する一頁の條章はある。曰く國費の支出。曰く受益者の負擔。曰く特別税の新設。曰く何。曰く何と其の示す所の項は可成り多くを算へてある。然も之が實行に至ては眞に曉星の耿々たるよりも尙ほ心細き感がある。若し當年の爲政者にして眞に道路の改良に忠實ならむとする誠意ありたりとせば何故に之が財源を確定し置かざりしが。是を爲さざりし一事は所謂佛師が佛眼を忘れたと何の異なる所があらう。後年之を稱して尻拔の甚しき政治と評せらるゝも亦是非なき次第ではない乎。

### 三 實物教育に如かず

由來宣傳とか勸説とか謂へば直に民間に向て爲すべきものを聯想する。道路の改良に付ても民間に向つて宣傳を爲し勸説を爲す必要は勿論ある。乍併その宣傳若くは勸説は文書や繪畫や演説乃至講演等では其の効果は頗る輕少だ。何と

しても實物教育の効果の大なるに如かない。繪畫や文書や演説や講演や流行歌で民間の理解を求めむとするは其の景氣の賑やかな程に効果のあるものではない。之が理解を求むる方便としては先づ以て形に現はし實用に供すべく仕事を制限するのである。之に就て大阪市では現に實物教育に因り可成り大なる効果を博した活きた事實を有して居る。

前にも述べたやうに大阪は惡道路を所有する點に於て東京に劣らざる地位を占めて居る。東京が惡道路に富むが故に帝國の首都なりとせば大阪亦第二位以下に下るものではない。否、東京の道路は兎も角も幅員だけは過去三十年來行ひ來つた市區改正の賜として稍廣きを保つあるも大阪に至ては路面の不良に加ふるに路幅まで狭ひ。この點に於ては優に東京を超越した觀がある。斯かる惡路は時間と勞力を浪費し危害を招來し同時に運賃を増加し貨物を毀傷し物質的に將た精神的に著大なる損失を伴ふ事實を示し或は文書繪畫に依り或は演説講演に依り之を宣傳し之を唱道するも之に依て道路改良の必要を理解し其の先驅となつて活動する者を得ることは極めて稀有であつた。然も一たび路上の占用物を撤去し路幅を整理し、路面を鋪裝し。或は又街路を新開し若くは擴張する等の事業を執行し之が爲に生ずる便利利益を眼前に提供すれば會ては街路の改良事業に反對を唱へ之か急先鋒の役目を勤めたる徒が今は却て其の主唱者たりし如き態を粧ふは歷々事實

の示すべきものがある。事態既に斯くの如きものあれば改良道路の沿線若くは附近者は新なる路線を歓迎し之に遠き者は其の便利を羨望すると云ふ有様で今日では全市を舉げて只管自家附近道路の改良を進言して止まざる状態にあるは許らざる現況である。然も道路改良の前途には磐石の如き一大障碍が要塞して容易に斯業を進行せしめずと大手を擴けて待ち構へて居る。この磐石を碎き此の障碍を排せざれば斯業の遂行は得て期すべからざるものである。

#### 四 財源と當局の理解

道路改良の事業に累を加ふる障碍が主として財政難にあるは謂ふまでもなきこと乍ら。直接斯業の便利に浴する府縣都市及町村の住民は實物教育に因り之に反對し負擔を辭する者は無い。假りに之れありとするも夫れは何等か特種の理由ある少數者に止まり其の大多數は歓迎こそすれ反旗を翻すか如き狂態を演ずる者は全然なき筈だ。

少くも大阪級の大都市には一人の反對者なしと謂ふも敢て過言ではない。道路の改良に要する課税に關し市會議員中一人の異議を唱ふる者なきのみならず全國の都市町村が未だ試験だも爲し得ざる新制度たる。道路の改良に因り利益を受くる者をして其の改良費を負擔せしむる所謂受益者特別負擔の規定を活用し。收入最上善の成績を舉げつゝある事例に徴す

るも民間に異論者反對者のなきことを立派に證據立つることが可能なる。然れども課税には法的制限がある。負擔金にも限度に關する規定がある。無限に課税し無限に負擔せしめむとするも法的關係に於て行ふことは可能ない。然も斯業の執行に要する費用は頗る大額に上り到底斯かる課税と負擔金のみで支辨し能はざることは吾人の辯を要せずして明かなる所である。従つて其の財源は新税又は起債に待つの外はないのである。

憶ふに道道の改良にも其の効果利益が現在の住民にのみ止まるものと將來の住民と共に之に浴するものがある。路面の改良の如きは概して前者に屬し道路の新設又は擴張の如きは殆ど後者である。事業の齎す利益にして主として現在に止まるものは増税又は新税に依り現在の住民之を負擔し多大の利益を將來に遺すべきものは現在の住民と將來の住民と共に負擔を分つべく長期の公債を起して之を支辨する必ずしも理由なきことではない。濫りに公債を起して累を後世に遺すの深く慎むべきは勿論其の所ではあるが利益の確實にして償還財源に不安なきに於ては公債を起すに何の憚を要せざる筈だ。然るに都市町村の住民が甘むじて増税新税又は起債の負擔に任せむとするに拘らず財政監督の任ありと稱する官人が増税も起債も之を拒否して斯業の進行を阻止し恰も斯業の絶滅を期せむとする如き態度に出づるは甚だ諒解に苦しむ所である。

ある。須らく道路改良論者は勸説及宣傳の方向を變更し他の方面に向つて或は文書を以て或は繪畫を以て宣傳せられ努むるの必要なき乎如何。

## 五 財源の審査と事業の混同

所謂道路改良の事業は之を普通の土木工事として執行すると都市計畫事業として執行するを問はず等しく内務省所管の事務である。而して之が執行に方り内務省は道路の種類等級に依り其の工事費に對し若干の補助を與へて只管事業の速行を奨励しつゝある。就中都市計畫事業として執行するものには在りては内務大臣之が計畫、事業。及び毎年度執行すべき事業の分量に關し都市計畫委員會の議を経て之を定め内閣の認可を受くることゝ爲つて居る。而して事業地の屬する公共團體を統轄する行政廳は法令の規定に依り其の統轄する公共團體の負擔を以て之が執行の義務を負擔するのである。所謂公共團體は此の義務を遂行する爲に百方苦心焦慮し或は都市計畫特別税の外の収入繰入れ、或は都市計畫特別税その他の収入を償還財源とする起債に依る収入を以て此の費用を支辨すべく計畫を樹て法令の命する所に逢ひ主務大臣の許可を請ふことゝなる。この場合に於ける主務大臣の權限は主として

公共團體の財務監督に存するが故に其の審査事項は頗る簡單明瞭なるべき筈だ。即ち豫算の對象たる事業は果して適法の

手續に依り決定したる都市計畫事業なるか如何か。其の財源としては法令の定むる租税その他の負擔に關し更に賦課徴收の餘地なきや否や。許可を求むる財源は斯業に對し適當であるか如何等の範圍であらねばならぬ。然るに此の範圍を超越し制限を無視し内務大臣が自ら決定し國家最高の機關たる内閣の認可を受けたるのみならず國庫が補助を與へて奨励しつゝある事業の内容に立ち入り某事業は不急に非ずや、某施設は必要なきではない乎。或はこの部分は減縮すべし、彼の工事は繰延ぶるの餘地あらむ杯と主張して事業費の負擔者たる公共團體の當局者と押問答を事とし徒らに事業の執行期間を空費せしむる官人在りと謂はれて居る。

斯かる押問答に因り若し假りに公共團體の當局者が讓歩の意味を以て其の求めに應じ之が執行に要する費用の削除に同意し法令に依り執行すべき事件を執行せざるに至らむ乎。府縣知事又は其の委任を受けたる官吏々員に於て代て之を執行する羽目に陥り折角の苦心も水泡に歸するかも知れぬ。

是を要するに局に當る者が事業の素質や結果を理解せざるに基因する所以なれば此の方面に向つても大々的に宣傳の必要ありと云はねばならぬ。

## 六 道路と經濟界の關係

財務監督の立場から出發して爲す事業費財源審査の範圍を

超越して事業その物の良否を批評し其の分量の増減に迄容嘴せむと試むる徒が監督官府の一角に蟠踞する有様だから傍系に屬する部面に不理解の輩が散在するは敢て奇とするに足らない。然れど口を開けば國家の財政を云爲し國民經濟の救治を力説し四六時中斷へず經濟論を高唱し經濟以外何物の存在を税知らざるかの觀ある財務管掌の當局者が道路改良の爲にする増税新税を否認し地方公債の發行を極力拒否せむとする傾向ありと聞くに至ては驚かざらむとするも得ざる所である。勿論徒らに増税を爲し若は新税を起して國民の負擔を重課し又は公債を發行して市場の資金を吸集するは多少金融界を壓迫しなさに恐慌に瀕せる現在の經濟界を攪亂する虞ありと看る自ら一理の存在は認めなくてはなるまい。然も道路改良の資金として蒐集するものに在ては必ずしも然らずと見るべきではあるまい乎。

吾人は素より經濟財政の専門家ではない。否全くの素人なるが故に此の方面に掛けては純乎たる盲目者流たるを免れなない。然れども所謂經濟界の救済とか不景氣の恢復を期するとか云へるは要するに民力の涵養充實が其の第一義なりと確信する者の一人である。而して道路の良否と國民經濟の消長とが至緊主密の關係を有し二者の分離を許さざる緣由に鑑み一日も緩ふすべからざるものは道路の改良をを擱きて他に多くを存せずと謂はむとするのである。殊に現今の如く經濟界の

不振なる時機に於て之が救済策として道路改良の如き事業を行ふは最も時機を得たる妙案なりと主張するに躊躇しない。換言すれば道路改良事業の齎す効果としては長へに國家の生産を助長し、國民の勞力と時間と物資の消費を減省して有形無形の利益を擧げ得るのみならず、之が爲に投下せる資本の如きは十年ならずして回収し得て尙ほ餘りあることは明かに數字に依り證明することが可能。加之この事業の費用に充つる爲に吸集する資本は或は用地の補償として、或は工事作業の料金として、或は又材料勞力の代償として仕拂はれ迅速に民間に向て配給撒布するが故に所謂資本吸集の爲に著く通貨の流通を抑壓し依て經濟界を攪亂する虞ありとも看ることが可能ない。否之を一切の地方的公營事業を休廢し新税も起さず公債も發行せず單に國民の負擔輕減てふ美名の影に隠れて徒らに手を空ふし徐々に一陽來復を待たむとするに比すれば其の賢愚果して何れにあるかは吾人俄かに斷定し能はざるのである。庶幾は財政當局者たる者須く冷水三斗を浴し冷靜に克く經濟と道路との關係を三思せむことを。

### 七 道路占用物と改良事業

道路改良の前途を要塞する障礙は奮に財政經濟を楯とする關所があるのみならず其の以外尙ほ幾多の障壁あることを忘れてはならぬ。

道路を占用する施設の數々が夫れである。由來道路に關する行政は道路法の統制に基き内務大臣——地方長官——市町村長と終始一貫せる行政系統に依り司配せらるゝ關係にあれば、理に於て斯業の進捗を害すべき謂れはなき筈だ。然も事實に於て之あるは究極する所法制の不備不徹底に歸せざるを得ない。

觀よ道路行政に關する總司令者の地位に立ち全國の路政當務者に號令する内務大臣は(一)道許の占用を許可又は承認するは他に相當の餘地なく道路又は附屬物を占用する緊切の必要ある場合に限る。(二)道路又は其の附屬物の占用は路面側溝及其の上下を避け法敷其の他適當なる箇所を擇ばしむべしと命令した。所謂(一)の本旨を體し各道路管理者が之を勵行するに於ては道路占用の範圍は著く縮少せられ單に道路兩側の土地に跨り兩々聯絡して爲すべき施設の爲に道路の地上又は地下使用の必要ある場合のみに限定せらるゝこととなる。道路以外の土地を買受又は借受依て目的を達し得べき方法が存するからである。然るに道路の管理者がその號令を楯とし道路の占用を拒否せむとするに當り之を制壓すべき除外的例外規定がある。(一)國の事業に付ては當該官廳は主務大臣と協議して道路の占用を爲すことを得と云へる規定が夫れだ。(二)法令の規定に依り土地を收用又は利用することを得る所謂公共の利益となるべき事業の爲に道路を占用せむとするに

方り正當の事由なくして管理者其の許可若くは承認を拒み又は不相當なる占用料を定めたるときは主務大臣は事業者の申請に依り占用を許可若くは承認し又は占用料を定むることを得と云へる規定も夫れだ。蓋し道路のものたる交通以外他に大なる目的はなき筈だ。若し道路占用の目的が道路本來の目的たる交通を裨補し何等の障礙を加へざるに於ては管理者と雖も之を拒否すべき理由はない、反之交通と何等直接の關係なく且つ其の施設が多少にても交通の障礙となるべき施設なるに於ては道路管理者が責任上之を拒否するの當然なるを認めなくてはならぬ。然るに現に如上の規定があると共に主務大臣の直接處分を以て道路占用の許可又は承認を爲した事實が尠からずある。この許可又は承認に基き施設した工作物が道路改良事業に累を與ふるの事實は全國都市町村の道路管理者が均しく憤慨の念を禁じ得ざる所であらう。

借問す主務大臣の許可又は承認に依る道路占用が、道路改良事業に累を及ぼし各管理者が困難の極に陥れる事實とは果して何であらう。蓋し電信電話線建設の爲にする道路占用の如きは、その問題に答ふる最も好個の一例ではあるまい乎、所謂電信電話線路の建設は國の事業として其の所管官廳が内務大臣に直接協議し其の承認を得て行ふ通信上の施設の一なるも此の施設が道路の存在上是非なかるべからざる施設でないことは勿論である。否、その架空電線の爲に設くる電柱の

如きは交通上から見れば大なる妨害的工作物の一たるを免れない。既に道路に必有を要せざる工作物なる以上は道路本来の目的たる交通の機關を發揮すべく行ふ改良工事の爲に移轉又は撤去の求めありたる場合は素直に快諾するの當然なることは自ら明かなる所である。

然るに此の要求に接した通信當局は曾て道路の建設に方り一錢一厘の負擔をも爲したることなきに拘らず道路は宛も電線路の専用の敷地で、もあるかの如き態度を以て之が移轉撤去の至難を説き強て之を求むるに於ては之が費用の負擔を求め驚べき多額の移轉費を申出づるのである。而して之が移轉に方り既に長年月間使用し廢物同様に腐朽損耗したる材料を全然新調するに徴すれば道路改良の爲の移轉要求を奇貨とし火事泥的に電線路その物の改良費までも移轉費に加算せしに非ざるかの觀あらしめたる場合も多々ある。

反之若し道路管理者に於て、そが要求に應ぜざらむか、如何なる障害を改良事業に與ふるも、平然として毫も顧る所はない。

通信當局の仕振り態度の不遜は國の事業ならざる地方警察事務の爲の施設たる警察用電話線路や巡查交番所に飛火し茲

でも移轉料の補償問題が勃發する。地方費の負擔たる警察事務の施設の爲に道路を占用し之が移轉又は撤去に方り國の事業たる通信機關の夫れに準ぜむとするの理由なきは謂ふ迄もなきこと乍ら既に一方に前例あるに於ては之

に倣はむとする必すしも愚なる舉措と云ふことは可能ない。如斯のことたる畢竟主務大臣の直接處分を以て道路占用の許可又は承認を與へ得べき法令があり處分があるに是れ因るのである。

觀じ來れば改良事業の前途に横はれる障碍は一にして足らない。然もその障碍たる道路改良に要する費用を負擔し事業執行の任務を負ふ公共團體や道路管理者の側に存せずして政府—官廳の方面に在るが故に下々の無力者を以てしては悉如何ともすることが可能ない。之が打破は何としても中央當局の努力に待たねばならない。

吾人素より難を人に求むるを望む者に非すと雖も斯業の成否は實に其の障碍を根絶すると否とに因るに稽へ止まむと欲して止む能はざるに因るのである。

