

道路改良費の財源に就て (一)

幹事 土木事務官 田 中 好

幼稚の域を脱せざる我國道路を改良し、近世科學の齎した新式交通用具本來の使命を完全に果たしむることが出來たらば、國民經濟生活上受くる利益の多大なることは常に吾人の痛感する所である、之を知りつゝも尙且つ道路改良事業の

實現を觀ざるのは、道路に關する費用を負擔する公共團體の財政が著しく缺乏して之を支辨する能力を有せざること、胚胎するのである、故に財政の豊富ならざる公共團體をして、如何なる方法に依り道路改良事業を實行せしむべきやを研究することは焦眉の急務である。

政府が道路政策を樹立するに方つても、此問題に就ては隨分論議せられたものであつて、道路會議に於ては道路改修の如き産業の發展民力の涵養に至大の効果を齎し後世人をして其の利益を均霑せしむべきものゝ爲には起債に依つて起業す

るも不可なく、之が爲には道路債券の如き小額債券の發行を認め、不用官有地を拂下けて之を其の支途に供せしめ、或は地方税制に關する法律を改正して、道路改良事業の爲には制限外課税を認むる等比較的實行の容易なる手段に依つて道路改良事業の遂行を期したのであつた。

然るに其の決議は奈邊まで實現されたかを考ふるときは、轉た感慨の念に堪へないのであつて、決議は決議だけに終つたのである、折角許可された起債も大正十三年度以降は之を打切り、繼續費に屬する既定計畫事業にして未だ完成せざるものに對しても、繰延を斷行すべく、政府の地方財政に對する政策は、全く消極的の一點張に出て、諸般の事業は著しく制限されることゝなつた、固より地方の政費を節約し以て民力の涵養を圖るの急なることは吾人と雖贊成する所であるが、地方財力の狀況を地方的に考察し斟酌する所なく、一も節約二

も節約の主義を探り、事業施行の爲生すべき地方民力發展の効果を度外視した財政々策に對しては、吾人は斷じて賛成することが出来ないのである、更に不用官有地の拂下に關しても、全く其の決議は斷られず不用官有地の拂下代金は國有財産整理資金特別會計に歸入されて政府の歳入に充當さるゝとなり、地方税制限に關する法律の改正の如きに至つては、今日之を口にする者もなき、狀況に置かれ道路會議の決議は一片の決議に終つたのである。

以上述べた如く、道路會議に於て決定されたる、道路改良の財源は遂に之を得る能はざることゝなつたが、之が爲に道路を改良せしむべきでない、相當の財源を得て改良事業を實現するの必要がある、夫れに付きては先ず現代の道路法が許した範圍に於て、適當の財源を得ることが焦眉の急である、夫れに依るときは、道路法第三十九條の規定する、受益者負擔金制度と、同第四十條の規定する道路損傷者負擔金制度との二であるが、後者の道路損傷者負擔金制度の實行に依つて、多額の財源を得ることは、餘程困難であるのみならず、此制度を亂用するときは遂に道路の一般供用性を害することゝなるが故に賦課の満足性と妥當性を有するものは受益者負擔金制度である、故に道路法第三十九條に於て認めたる

道路に關する工事に因り著しく利益を受くる者に對して、其の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が最も得策である。

道路法第三十九條に規定する制度は、所謂特別賦課若は受益者負擔金と稱し、此制度を維持すべき正當の理由其の性質及特徴等に關しては、財政學者に於て論究さるゝが故に茲には之を論せず、此制度を實際に運用するに就きて起るべき問題に付論究せむとするのである。

二

第一に起るのは、如何なる種類に屬する道路工事に因つて生じたる利益を負擔せしむるを適當とすべきかの問題である、道路法に於ては廣く道路に關する工事に因り著しく利益を受くる者に對し賦課することを認めたが故に(第三十九條)負擔せしむべき工事の種類の道路に關する工事なることを要し、法律の規定する道路に關する工事は道路の新設、改築及修繕に關する工事を指すものであるが故に(第五條)道路の維持に關する費用例くば道路に撒水するに要する費用等は本條の規定に依つて賦課することが出来ないのである、道路を新に設定し又は既存の道路を改築する場合は、尠ならず工事費を要すると共に一面之に依つて國民經濟生活上受くる利

益も偉大であると同時に、特殊の地位を占むる者が特別に受くる利益も亦著しいのであつて、是等の工事費を負担せしむる事は適當であつて、何人も其の課徴を正當とするのであるが道路の修繕に關する工事の費用に對しても負擔金を賦課することは考慮を要する事件である、既に法律は之を許したが爲に今更之を論議するの必要がないと論ずる者があるが、法律解釋論としては論者の言ふ通りであるが、強制の課徴に在りては、賦課さるゝ者を以て課徴の正當なることの信念を有するものに限ることが行政の要諦である、故に我國現時の如き道路に於て現時行はれつゝあるが如き修繕工事の費用は之を負担せしむることを躊躇するのである、何となれば砂利着せ土砂道に於て砂利を撒布するが如きは事極めて單純であつて、單純なるだけ其の効果も亦著しくはない、従つて特定人が受くる利益も亦著しくないのである、併しながら砂利着せ土砂道を木塊石塊等を以て鋪裝するのは所謂路面の改築に屬し單純なる修繕工事に非ざるを以て之に要する費用を負担せしむるは適當であるが、是等物件を以て鋪裝したる路面を修繕するが如き場合の費用を負担せしむることは適當でない、或は若し破壊したる道路を其の儘に放任し鋪裝の修繕工事を施行せざるに於ては、其の道路附近に於ける土地の價格は

低下するものであるが、修繕工事を施行することに因つて其の低下を妨止することが出來て、結局沿道土地所有者が利益を受くるものであると論ずるものがあるが、路面の鋪裝を修繕する場合に於ては、新に鋪裝を爲す場合に於けるが如く、沿道土地の價格に大なる影響を與ふるものではない、唯だ失ふべかりし利益を維持するに止まる位の程度に過ぎないのである、故に受益者負擔金の制度を以て共用物に關する費用を支辨することの主義を採る米國に於てすら修繕費を賦課するものは調査都市百六十三市の内九十三市に外ならずして修繕費の賦課は考慮すべきことである。

我國都市計畫法が都市計畫事業に因り著しく利益を受けたる者に對し受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規定し(第六條)其の負擔せしむべき費用と其の金額は内務省令を以て規定して居るが(都施第十條)何れも道路の新設若は改築費に限つて居るのに徴するときは、少くとも現代の如き道路の修繕に屬するものゝ如きを負擔せしむることは時代に適應しないものと觀たからである、又更に道路費用を公共團體の負擔に屬せしめ可及的一般負擔に歸せしめとする道路法に照らして考ふるときは、普通の修繕工事に關する費用は公共團體の一般財源に因つて支辨せしめ、

團體構成員が特別負擔を命ぜらるゝも、其の命令が團體員に正當なりとの眞念を與ふるが如き修繕工事の費用に就きてのみ賦課すべきものである。

三

次は受益者決定の方法である、即ち如何なる範圍の者を以て利益を受くる者と認定すべきやの問題である、道路を新設し又は改築する場合に於て、之に因つて利益を受くる者は必ずしも沿道に住居し又は土地を所有する者に限らるるものに非ずして、是等の者は著しく利益を受けず却つて不利益を蒙

り、沿道以外に住居し又は土地物件を所有する者が利益を受くる場合が尠くない、又其の受益の範圍は街路に於けると、然らざる山間道路に於けるものと事情を異にする場合があるが、何人が一般人の受くる利益より以上に利益を受くるやは六ヶ敷問題であつて、理論的に利益を斷定することは困難であるが吾人の常識的判斷に依つて、著しく利益を受くる者と認め得べき者に對し賦課すべきである、道路工事に因つて生ずべき利益は、獨り財産的利益はかりてなく、精神的に受くる利益も亦尠くない、之も亦利益ではあるが、最も顯著なるものは、財産的利益である従つて受益財産の支配者に對して負擔金を命じ、道路新設又は改築の反映として其の財産の受

けたる利益は財産所有者の不勞所得に歸せしむべきでない、と言ふのが、本制度の正當視せらるゝ所以であるが故に受益物體を標準として賦課するのが適當である、其の受益物體も亦不動産が主なるが故に受益の不動産を標準として賦課するのが適當である、都市計畫事業として道路若は廣場の新設、擴築又は路面の改良を爲したる場合に於て、其の道路若は廣場の兩側に於て一定區劃内に在る有租地の所有者に對して、受益者負擔金を賦課することゝしたのも畢竟此理由に依るのである。

茲に考慮を要することは、道路を利用する者即ち車馬自動車等の所有者に對し道路利用上に於ける利益を用途として、賦課することの適否である、道路が一般交通の用に供され、是等の者をして道路を盛に利用せしむるのには、道路本來の目的である、然るに其の道路を改修することに因つて車馬自動車等の受くる利益を徵收するは道路の開設の目的に悖る嫌がある、是等の車輛に對しては地方稅規則（明治十三年太政官布告第一六號）に依つて府縣稅雜種稅を賦課し、下級公共團體は、その府縣稅に對し附加稅を徵收し、物件稅として相當の負擔を爲すに拘はらず、尙此車輛を道路交通に利用することに於て、道路受益者負擔金を徵收することは、道路を設定し道路の利用を隆盛

ならしむる目的と相反致することゝ爲るが故に、道路使用の程度が特別の事情にあるものゝ外賦課することは適當でない、

街路に非ざる道路に關する工事に因つて利益を受くる者は、街路に於ける場合と其の範圍を異にするのである、市街を形成する地に於ては唯た一條若は二、三條の道路に依つて

交通が行はるゝのではなく、多數の道路が存在して、之に依つて市内交通の目的が達せらるゝものである故に、其の道路の勢力範圍も亦狭小と爲るが、山間に於ける主要道路は其の數僅少であつて、其の道路の勢力の及ぶ範圍は廣汎である、又街路に於けるが如く其の道路の利益を受くる者は沿道土地の關係を全く離れ、道路の効果を受くる程度は比較的均等である、故に山間部に於ける道路に關し受益者負擔金を徴收せむとする場合に於ては、先ず第一に負擔せしめむとする道路工事費を必要としたる道路の勢力區域を決定し、此区域内に於ける山林、田畑、原野其の他の土地の時價を標準として受益者負擔金を賦課するのが最も適當な方法である、或は賦課金の算定に手数を省略するが爲に、土地の時價を標準として算定せむとする者もあるが、地價が現時の經濟生活に適應したものでないことは一般に是認せらるゝ所であるのみならず、

其の土地の上に存する立木の良否に依つて、土地の價格に著しき等差を生ずるものにして、地價主義は此點に於ても適當でない、宮崎縣又は京都府等に於て制定した、受益者負擔金徴收の標準は以上の趣旨に適合するものである、其の標準は左の通りである、

山 林		田畑宅地		原野其の他	
一等	時價百分ノ二十	時價百分ノ十	時價百分ノ五、〇		
二等	百分ノ十八	百分ノ九	百分ノ四、五		
三等	百分ノ十六	百分ノ八	百分ノ四、〇		
四等	百分ノ十四	百分ノ七	百分ノ三、五		
五等	百分ノ十二	百分ノ六	百分ノ三、〇		
六等	百分ノ十	百分ノ五	百分ノ二、五		
七等	百分ノ八	百分ノ四	百分ノ二、〇		
八等	百分ノ六	百分ノ三	百分ノ一、五		
九等	百分ノ四	百分ノ二	百分ノ一、〇		
十等	百分ノ二	百分ノ一	百分ノ五		

街路に在りては、前項に述べた山間部に於ける道路の場合と異り、受益の程度が非常に顯著であるのと、道路が四通八達して居るが爲に沿道土地の位置如何を餘程詳細に調査することを必要とするのである、沿道の土地が一定の整然たる區

劃を有する場合に在りては、其の受益區域を決定することは、左程困難なことではない例へば六十間の區劃を有する土地に在つては、一道路の效果を受くべきものは一區劃内の半分と看做し、道路境界より奥行三十間の土地が利益を受くるものと判定することが出来るが、然らずして不規則なる區劃を有するものに在りては其の判定は容易でない。大阪市長が道路の鋪装工事費を負擔せしむるに方り、鋪装すべき道路の沿道土地が大體に於て四十間の區劃内にあるを以て、道路境界線より奥行二十間の地域の面積に比例し鋪装工事費を負擔せしむることとしたのは理論的であるが、土地の形狀を異にする東京市に於て之と同様に奥行二十間の區域内に於ける土地を受益區域と定むるのには不合理である、殊に京都々市計畫事業道路新設擴張受益者負擔に關する内務省令が道路幅員を基礎とし道路境界線よりの道路其の道路幅員の十倍の地域を以て受益區域と定めたのも亦不條理である、

想ふに假令道路工事に依つて、著しく利益を受け之が爲に其の利益の一部を徵收すること、即ち特別報償の原理に依る場合の賦課に在りても、所謂課税と同一に義務を命ずるものなるが故に其の手續を鄭重ならしむることは、私權を尊重する上に於て適當であるが、之が命令を悉く内務省令の形式に

依つて制定せむとすることは、遂に實際に適合せざる結果を觀ることとなつて、負擔の公平を期することが出来ないのみならず此の如き手續に依るが故に負擔金制度の利用を阻害する嫌がないでもない、大に考慮を要する問題である、又都市計畫法施行命令第九條第四號の規定に依つて制定された大正九年内務省令第二十八號の規定に依るときは道路若は廣場の兩側に於ける土地に對してのみ負擔金を課する制度であつて負擔者が著しく制限されて、道路工事に因つて著しく利益を受くるも、令々道路又は廣場に面する地位に土地を所有せざることによつて負擔を分任する義務を負はざることとなつて不公平の嫌がある。

是を要するに、受益者を決定するに付きては、受益の物體を標準とすることを必要とするのであるが、其の受益物體の範圍を決定するに方りては、街路たると然らざる道路の場合たるとを問はず、その道路の效果の及ぶべき範圍を地理的に審査し、其の地域内に於ける不動産を以て標準とし、受益者を定むることを必要とするのである、従つて必ずしも道路に接近したる土地のみを以て受益區域なりと斷定することを得ざるは勿論道路より遠ざかりたる土地も著しく利益を受くる場合がある、之は街路に於ける場合も同一である。