

郊外道路改良の根本義

復興局書記官 菊池 慎三

要旨——街路計畫公共施設の遲滯に責任を歸する説——財政の餘裕あるを待つは百年河清を待つに等し——道路の公費支辨と受益原則——郊外道路施設に一般課税財源を充當するは不當なり——郊外發展と街路の混亂——街路並下水施設は建築の前提なり——歐米都市郊外の街路——公費を投ぜずして郊外街路を改善す——普魯西法制及實際——英國の法制及實際——道路公費施設主義と受益負擔原因負擔主義の調和——市街地建築物法に依る建築線指定權——私益擁護の思想に躊躇逡巡するの愚——街路用地の無償提供は受益者負擔に依つて目的を達す——土地區劃整理の施行及普及は前途遼遠なり

◎郊外道路の現状に對し施設改善を論ずる者専ら其の責任を街路計畫の緩漫公共施設の遲延に在りとし、財政の不如意を以て如何ともなすべからずとする、責任の衝に在る關係地方當局者亦地方財政の現状到底必要なる施設を爲すことを得ずとし、或は府縣或は國庫の補助助成を庶幾せんとして居る、題案たる地方稅制の改正に對して財源緩和を期待するものもある、府縣及國庫の財政が餘裕を來す時機も無きにしも非ずであらう、或は東京都制の制定に望を懸ける者もある、併しながら此の如くして財政の許す迄には郊外は更に急激の發展をし郊外道路は一層混亂し不體裁を極むるであらう、財政の許す時期を待つて郊外道路の改善を策すべしとせば郊外道路の改善は百年河清を待つと等しい、實は郊外道路の改善に付何等爲す無きものである、無爲無策拱手して傍觀すると何等異なる所は無い。

◎吾人の見る所を以てすれば論者の見解は根本を誤つて居る、漫然道路は公共施設である、一般交通機關である、之を一般公費を以て修築維持するは當然であるとす、其の以外の考察點を忘れて居る、地方公共の施設就中所謂物的施設は之に

依つて受くべき利益の範圍明確なるものがあるが故に専ら之に依つて利益を受くる者の負擔に待つべしとするの地方税制の根本原則がある、公共施設に依つて特に利益を受ける者は其の受ける利益の限度に於て經費を分擔すべしとする受益者負擔の原則がある、公共施設又は公費支出の原因を作る者は宜しく其の施設を自ら爲し又は公費を負擔すべき原因負擔の原則がある、共に根抵の思想は同じきものであるが、之を意味し地方行政財政の現在及將來を達觀し、之を郊外道路行政に適用すれば探るべき方策は自ら決定せられる。郊外道路改良の根本義は此の立場から出發するに在ると思ふ。

◎吾人は郊外に於ける幹線街路は別とし、一般の街路に付ては一般課税財源を以て施設すべきもので無いと思ふ、事業の性質上一般に負擔せしむべきものでは無い、一般に負擔せしむるは社會的正義の許さざる所である、幹線街路に付ても沿道土地所有者に對して十分なる負擔を爲さしめたる殘額に付てのみ一般課税を以て支辨すべきである、此の見地から進んで探るべき當面の方策は建築線指定權の活用である、次で受益者負擔である、更に土地區劃整理である、之に依つて郊外道路の改善は十分に一般公費に依らずして、従つて財政不成に制せられずして其の目的を達し得られると思ふ、右の見解は都市計畫行政に關與するに至つてから日尙淺いので尙未だ熟せざるものもあると思ふが、之を歐米の法制及實際に徴し、我現在及將來の行政財政の状態に鑑み、郊外道路の改良を企圖する上に於て探るべき唯一最善の方策なりと思はれる、仍つて細説して識者の批判を仰ぎたいと思ふ。

◎郊外道路の發展は極めて急激である、土地會社其の他一團地の住宅經營を爲す者は兎も角街路上下水の施設を爲して居る、が將來を豫想し公益上の必要を顧慮するに遺憾なきや疑はしい、個人個人が思ひ思ひに建築する所に至つては實に無茶苦茶である、唯其の營む儘に當面眼前の利益あるのみである。街路の如何や下水の有益は考慮する所が無い、無秩序亂雜な状態に日に日に建築が進む、元々農耕地で處々に村と村とを連絡する道路があるに止まる、畦畔や耕作用通路に過ぎないものに無頓着に家屋が建つ、到る處場末の氣分狹隘不潔無秩序混亂である、將來立派な住居地域となるべき土地が貧民窟化

してしまふ、他日其の改善に莫大なる費用を抛つても恐らく十分に救治し難いであらう、其の責任は一に公共團體が豫め街路を作り下水施設を爲すべきに拘らず財政不如意の爲之を放任するからであると云ふ、果してさうであらうか、果して一般公費を以て爲すべきものであらうか。

◎現に一團地の住宅經營者が其の利益の上から必要な街路施設下水施設を爲すものとすれば、土地所有者借地人が多數である場合に於ても、其の利益の爲にも其の間の共同の費用で施設すべきは當然である、元來家屋の建築に地均しの必要である等しく、郊外に於ける家屋の建築新建築敷地の造成には街路上下水の施設は其の前提條件を爲すのである、其處に作られる街路は専ら其の新建築家屋の必要に出づるのである、家屋の新築が街路を作る原因となるのである、原因を作るものは其の責に任すべきである、利益を受けるものは自ら施設すべきである、而して街路下水の施設が衛生上保安上交通上必要缺くべからずとすれば其の負擔に任すべきものは郊外家屋の建築者を措いて他に無い、既成市街の一般市民は新市街の出現郊外新建築に因つて迷惑を受けることはあらうが、之に因つて何等利益を受けるものでは無い、夫が爲に要する街路下水の施設に付て一般負擔を増加するが如きは忍び得る所でない、公正の原則の許さざる所である。

◎歐米到る處都市の郊外に整然たる街衢廣い街路餘裕をとつた前庭並木道芝生道が出来て、舊市街より遙に住心地よき住宅地域別荘地域 Villa Colony 瀟洒たる労働者の田園的住宅街を見て、感服して歸る者は更に如何にして此の如くするを得たるかを穿鑿せねばならぬ、歐木の都市は厘毛も公費を投ぜずして郊外街路の改善新市街の發展膨脹を規律して居るのである、其の必要とする保安上衛生上交通上美觀上の施設を爲したる後に非ざれば郊外新建築を許さないのである、財力豊富な歐米都市と雖郊外街路の新設下水施設點燈施設は公費支辨とし無いのである、財力貧弱なる我國公共團體が其の財力をも顧みず一切の道路を公費を以て修築維持する主義を採り、而も資力無くして無爲無策後年の患者を一日一日と増大せしめて居つて平然たるが如きは言語同斷である。

◎獨逸就中普魯西に於ては有名なる千八百七十五年の街路境界線及建築法の規定に依つて市町村は當該地方建築警察規則の要求す。街路施設下水施設の完成したる街路の兩側に非ざれば一切の建築を禁止するの條例を制定することが出来る。右條例の制定に依つて普魯西の市町村は任意に其の市街の膨脹新建築を規律することが出来る、計畫的秩序的發展郊外道路の整然たる施設は右法律及條例の力に依り厘毛の公費を要せずして出來たのである、市町村は當に道路に付き廣過ぎる幅員（即二十六米（十四間）以下の街路及夫以上の街路の二十六米の部分は沿道土地所有者の負擔に於て新設する、完全なる鋪裝、下水施設、點燈施設、最少三米（一間半）主務大臣の命令に依れば可成五米（二間七分）の幅員の前庭を存置せしめる爲道路境界線から後退して建築線を指定すること等を以て満足しない、事實に於て右の禁止權即郊外土地開發の死命を制するの權利を振りかざして、法律及條例の要求する限度を超えて土地會社土地所有者と折衝し、公園廣場は勿論小學校敷地其の他の公用地而も夫は當分は必要で無いが將來郊外の開發人口の増加に依つて必要を生ずるであらうと云ふ丈の公用地までも無償提供せしめて居る事例が頗る多いのである、（其の詳細は復興局計畫課調査資料参照）、一も公費二も公費而も財源の見込全然立たない我國のやり方とは方角が違ふ。

◎私人所有權に對しては傳統的に尊嚴視すると謂はれ國權自治權に對しても不可侵なりとする思想牢固たる英人の間でも尚郊外家屋建築及新街路に付ては市町村條例を以て規律することを得しめて居る、自治體の建築規律權は倫敦に付ては記録に徴し得ない頃から行はれて來たと云ひ、一般地方團體に對しては千八百四十八年公衆衛生所に於て新街路の設置及建築に對する廣汎なる權限を與へ、次で千八百五十八年地方行政法を以て、公衆衛生法中の規定を改正し、市町村は條例を制定して建築規律街路設置を規定すべきものとした、此の法律に基いて各市町村の制定をした條例は往々嚴格に失し、例へば一律に新街路は總て三十六呎（六間）の幅員とすべしと規定し、適當なる郊外の開發を沮害するといふ非難があるので、保健省の前身地方政務院は都市縣村及半農村の三種の標準條例を作つて之に準據せしめ様とし、更に千九百十四年建築物並街路の

新設に關する市町村條例實施の狀況調査委員會を設置して之に對する改善方策を講究せしめ千九百十八年末同委員會は報告書を提出して居る、委員會の意見に依れば政府の標準條例は間然する所が無いと云ふのであるが、之に依れば街路は之を四種に分つ、一は車馬の通行する街路で、其の沿道に接して建築する場合である、此の場合の幅員は最少三十六呎（六間）たることを要する、二は車馬の通ぜざる街路で沿道建築が街路に接する場合で、最少限二十四呎（四間）の幅員とすべきである、三は車馬を通ずる街路で、其の沿道建築は一定の距離を後退して指定した建築線に接して建築する場合である、四は車馬を通ぜざる街路で建築線を後退して指定をする場合である、三四の場合は共に建築線後退の程度地方の狀況等に從つて幅員を斟酌すべきものとして居る、其の鋪裝工事は嚴密なる條件を附し土地所有者企業者は市町村の要求する條件に適合すべき工事を爲すことを余議なくされる、條件に適合しないときは街路完全後に於ても市町村は其の維持修繕を公費支辨に移すことを拒絶する、又法律及條例違反として訴追する等、原狀回復工事を要求し委員會報告書に依れば苛酷なりと思はれる程度まで鋪裝材料工事仕法街路設計建築設計の不備缺點を責めて容赦しない、爲に土地所有者建築者が幾何の經費を負擔するやは一顧もしないと謂ふ、（詳細は復興局計畫課調査資料参照）法律の賦與する權限の當然の行使ですらも躊躇逡巡する我國行政當局者は正に鑑戒とすべきではあるまいか。

◎市街地建築物法は街路境界線を以て建築線とし、特別の事由あるときは行政官廳に建築線を指定する權限を與へて居る郊外道路の現狀陋巷の衛生保安交通の關係（美觀に付ては當分云はない）は正に所謂特別の事由ある場合に適合する、而も市街地建築物法施行以來一向郊外開發郊外新街路新建築に活用された話を聞かない、與へられた權限を行使しないのは其の職責を怠るものと謂ふべきである、既成市街既建築地で商店營業所に使用するを常とし土地價格の不廉なる商業地域ですらも最少限建築線間の距離を九尺とする規定を設けた警視廳が、郊外未建築地であり住宅建築を主として土地價格の尙比較的低廉なるものに對し、將來に於ける街路の擴張に應ずる爲相當の空地を存置せしむる如く、建築線を指定することは權衡上

當然であると思ふ、一切の郊外未建築地に於ける新建築は市街地建築物法に依り出願せしめ、必要なる空地幅員を殊存せしむる建築線指定の上で無ければ建築許可を與へないこととするのが當面の急務である、大阪市長關博士が無計畫地に對する建築の禁止若は制限の必要を唱道して居られる(住宅問題と都市計畫)のは吾人の主張と趣旨を同じくすることと思ふ。

◎或は建築線指定を以て私人の權利に關する所多きが故に慎しむべしとする、併し公益は私益を凌ぐ、況んや建築線指定に實質的に土地所有者に損害を與ふるものではない、元々住居地域として最低四割の空地をば存すべき制限を受けて居る。建築線指定は唯其の空地を家屋の前面に置かせる事である、元來關博士の謂はるゝ如く市街地建築物は地方の状況に依り敷地内に於ける空地の割合を區別すべき趣旨であるに拘らず勅令に於て都市中心地域も郊外地域も一律に四割の空地を存するを以て足れりとしたのは當を得ない(住宅問題と都市計畫)、郊外に於ては一層空地残存の割合を多くし、之を家屋の前面に置かせる公共團體が街路擴張を爲す迄の間は土地所有者は之を前庭又は廣場として利用すればよいのである、郊外新街路が連簷各戸相續いで美しく空地花園を前面に置いて整然たる并列を爲すに至らば郊外生活郊外街路は面目を一新し住心地よき愉快なる田園的郊外を出現するであらう、何が故に此の如き方向に進むべく建築線指定権を活用するに躊躇逡巡するか吾人の解し得ない所である。

◎建築線指定権の活用に依つて相當なる空地残存を強要することは當面の急務である現行法制の下に於て其の施行責任者警察當局の實行し得る所である、即時斷行するの方針決心を切望して止まない、建築線指定に依つて残存した空地は將來或時期に於て街路用地として無償提供せしめることは困難であるまい、特別都市計畫法上の共用地の爲潰される土地が總面積の一割以下なるときは補償しないとする規定の主義は今後益擴充して行くべき筋のものである、若し任意に無償提供を爲さないものがあれば公共團體は宜しく其の用地費用全部を受益者負擔として沿道土地使用者に間口に應じて賦課すべきである土地の無償提供も右に買上代金を貰つて左に受益者として同額の賦課を受ければ事實同一の結果となる、道路法の受益者負

擔徵收權を活用すれば街路擴張用地の無償提供は譯も無く斷行し得られる、郊外街路の擴張は全部其の沿道土地の利益に歸するのであるから用地費全額負擔は毫も法理上實際上無理の無い處置である。

◎更に其の地域一帯に付て土地區劃整理の計畫を定めることが出来る、都市計畫として土地區劃整理を決定すれば若し一年以内に關係土地所有者の間に組合組織が出来無ければ内務大臣は其の町村に命じて之を施行せしめる、必要なる街路公園廣場其の他の公共用地は全部無償提供せしめる、而して之に要した費用は全部土地所有者の負擔である、厘毛も公費を投ぜずして郊外道路を作るに在ることは此の規定に依つても明瞭である、當局當路者之が活用しないからいけないのである唯、都市計畫東京地方委員會は大正十年以來銳意近郊十數町村の土地區劃整理の調査を續行し、震災前に一應の基本調査を終り其の第一回協議會を開いたのであるが、震災の爲中絶して居る、世田ヶ谷の豪徳寺附近が土地區劃整理組合を組織し様として居る、或は耕地整理として建築敷地開發をやつた處もある、此の方面の行政に付ては吾人亦職責上其の進展に努めつ、あるのであるが、未だ以て直に實行すべき適當なる計畫の完成を見ないことを遺憾とする、千九百十九年住宅及都市計畫法の規定に依り人口二萬以上の都市全部をして千九百二十三年一月一日から向三年間に(其の後期間を六ヶ年延長した)都市計畫案を作つて保健省に提出するの義務を負はしめた英國ですらも、建築物の街路の新設に關する市町村條例施行の狀況調査委員(會)報告書に依れば都市計畫の方面からする郊外宅地の整理と建築に關する市町村條例を以て規律することは兩方面から進行して期する所は同じ高根の月を見ようとするのであるが、都市計畫が各方面に行き届くことは前途尙遠である、依例を以てする建築及街路新設の規律は將來尙長く繼續するであらうと云ふ、我國に於ては尙更の事都市計畫が洽なく出來上ることは近き將來に期待し難い、専ら建築線指定權其の他建築規律の方面から郊外の發展新建築新街路を規制することは當面の急務郊外道路改良の唯一最善の根本方策であると思ふのである。