

研究

◆道路工事費の財源に就て(二)

幹事 土木事務官 田 中 好



四

沿道受益者負擔金を徴収するに付、其の課徴の標準と爲るべき土地の區域の定め方は前號に説明した所であるが、土地區劃不整然たる我國の都市に在りては、之を定むることは實際困難なる問題である、現在各地に於て行はれて居る負擔區の定め方を觀るに、賦課の原因と爲るべき工事の種類に依つて同一でない、

「イ」道路の鋪装工事に因る場合 道路法の規定に依る場合と、都市計畫法の規定に依る場合とがあるが、前者に關しては内務大臣の認可を受け制定した、大阪市路面鋪装工事費受益者負擔規程と東京市及京都市の夫れと三つである、後者に關しては大阪及神戸都市計畫事業路面改良受益者負擔に關する大正十一年内務省令第一八號十二年同第二七號及十三年同第五號の規定である、兩者何れの法律に依つて工事を執行するも、受益の範圍異なるべきものに非ざるが故に、大阪

市に在りては道路兩側に於て其の境界線より奥行二十間の地域を以て負擔區域とし、東京市京都市及神戸市に於けるものも皆之と同一である、併しながら各都市の土地の状況が同一でないに拘はらず、何れも奥行二十間としたのは果して適當であらうか、固より大阪市の規定は、同市に於ける土地が大體に於て六間以上の幅員を有する道路に包圍せらる、地域が約四十間の區劃内に在るが故に此定め方を採用したのであつて、合理的であるが、東京市其の他の都市の土地も同一であるとは斷言することが出来ない、然るに各市が何れも同一の標準に依つて區域を決定したのは、實際に適合しない結果を觀ることは明かである、

之を要するに路面舗裝の場合に在りては、之に依つて受くる利益(一)、運賃ヲ低下スルコト(二)、車輛ノ保存ヲ永カラシムルコト(三)、自動車ノ泥除器ヲ不用ナラシムルコト(四)、歩行者ノ履履及衣服ニ及ボス損害ヲ輕減スルコト(五)、沿道ノ店舗及住宅ニ於ケル商品及家具ニ及ボス損害ヲ輕減スルコト(六)、消防用ポンプ車運轉ヲ利便ナラシメ其ノ防火能率ヲ増大スルコト(七)、郵便物ノ集配ヲ敏達ナラシムルコト(八)、街路ノ美觀ヲ深持スルコト(九)、砂塵泥土汚物等ヲ減少シ健康上ニ利益ヲ與フルコト(十)、各人活動能率ヲ増進スルコト)は多大であるが、沿道土地所有者が、一般人の受くる利益以上に利益を受くることを計算することは容易のことでない、併しながら道路を新設する場合は、受益の範圍が廣汎でないが故に舗裝せむと

する道路の利用區域を決定して之を定むべく、叙上の如く何等の根據なくして漫然道路奥行二十間の區域と爲すが如きは、排斥すべきである、再舗裝の場合に於て、舗裝再設の効果は當初舗裝の場合とは、沿道土地の價格に著しき影響を與へないが、之が費用を負擔せしむる場合に於ては、矢張り當初の負擔區域と同一で可いものと信ずる、

「ロ」 道路新設擴張の場合

此場合に於ける規定も亦道路法に依るものと、都市計畫法に依るものととの二種あつて、前者に依つて制定されたるものは京都市道路工事費特別負擔金徵收規定である。是に依るときは、道路の兩側に於て各道路幅員の五倍以内の地域を以て受益區域として居る、即ち幅員六間道路の場合に於ては各測の道路境界線より三十間の地域、幅員十間の場合には五十間の地域を以て受益區域とするのである、後者に關しては大阪都市計畫事業道路新設擴張受益者負擔に關する大正十一年内務省令第十七號及神戸市に關する大正十三年内務省令第六號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、東京都市計畫區劃整理事業に伴ふ道路新設擴張受益者負擔に關する大正十二年内務省令第四號に於ては幅員三間以下の地域、幅員三間を超ゆる道路に面する場合は道路境界線より兩側奥行十五間の地域を以て

受益區域とし京都市計畫事業道路新設擴張受益者負擔に關する大正十三年内務省令第七號に於ては道路の兩側に於て其の境界線より道路の幅員の十倍の地域として居る、

以上の規定を觀るに、道路工事を執行するが爲、其の依るべき法律の異なるに従つて、道路工事執行の爲に利益を受くる區域に廣狹あるべき筋合のものでない、然るに京都市に於ける規定を觀るときは、道路法に依る道路工事の場合は道路幅員の五倍以内の地域を以て受益區域と爲すに拘はらず、都市計畫事業として執行する場合には道路の幅員の十倍の地域と爲すが如きは理論上適當と言ふを得ないのである、或は前記省令第六條が、河川、溝渠並行道路其他土地の狀況に依り必要ありと認めるときは別に負擔區劃を定むることを得るものとし、大正十三年内務省令第九號を以て特定したる道路工事に限り道路の兩側に於て道路境界線より道路幅員の五倍の地域が受益區劃と爲したるが故に、實際上の運用には合理的であると言ふかも知れないが、少くとも形式上に於ては不合理であると言ふ批難を免れないのである。

其の他の多數の規定が何れも道路の幅員を基礎として受益區域を決定する方法を採つて居るが、新設又は擴張する道路の幅員は左程、受益區域の決定に影響あるべきものでな

い、想ふに受益區域の定め方と沿道區域の定め方とを混同したのではなからうかと、考へらるゝ點がある、道路法に於ては道路若は其の交通保全の爲に沿道土地所有者の作爲又は不作爲を制限する必要上、道路管理者に於て沿道の區域を定めしめ、之を定むるに方つては監督官廳の認可を必要とするのであるが、(第五十條) 其の區域が道路の各一側に於て其の路面總幅員の二倍五分以内なるとき、又は特殊の箇所で五倍以内と爲す場合に於ては、監督官廳の認可を受くることを要せざること、したが、是等の規定に於て二倍五分又は五倍としたのは道路行政監督上の便否より決定したのであつて、固より受益區域とは何等の關係がないのである、故に此規定を斟酌して受益區域を決定するが如きは大なる誤である。

各規定が何れも道路を新設する場合と、既存の道路を擴張する場合とに於ける受益區域を同一に規定したことである。

既存道路を擴張する場合に在りては、其の擴張の效果に依つて利益を受くる者は、既存道路に依つて效果を受くる土地の範圍を出てないのを通例とするも、道路を新設する場合に在りては、之に反し其の區域は想像上に出るのであるが、擴張の場合の如く一局部に制限されたものと言ふことが出来ない、従つて比較的廣汎なる區域であるが故に、新設と擴張

するや否やは大に攻究すべきことである、若し全然沿道土地と異なる場合に於ては之を除外すべきことは當然であるが、然らざる場合に於ては之を區域に編入し唯た課徴の率を低額する方法を探ることを必要とするのである、現行規程が大體に於て其の旨を定めたのは適當である。

五

次は負擔せしむべき工事費の額の問題である、即ち工事に要したる費用の全部を負擔せしむべきや一部に限らざるべきものなるやの問題であるが、受益者が利得したものは、道路工事の施行を原因として騰貴した土地の價格と道路工事施行前の價額との差額であると言ふことが出来るが、其の差額全部を徴收することは餘程考慮を要する事柄である、道路法に於ては道路に關する工事に因り著しく利益を受けた者に對しては道路に關する工事の費用の一部を負擔せしむることゝしたが(第三十條)反之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ゝし(第六條)全部を負擔せしむる場合あることを規定した、都市計畫事業は獨り道路に關する事業に止まらずして、都市生活上必要な各般の事業を包含するものであるが故に、其の事業の種類如何に依りては、費用の全部を

負擔せしむるも必ずしも酷過でない、英國等の制度に於ては増價額を基礎とし負擔金を賦課するが故に實際に要した費用以上を徴收し團體が利益を受くる場合がある併しながら、固と道路は一般公衆の自由使用に供し、之に供せらるゝ事夫れ自身が道路の使命である故に、公衆使用に對する對價は道路費用負擔者の當然に負擔すべきものである、故に假令都市計畫事業として道路に關する工事を執行する場合に在りても、其の工事に要する費用の一部は當然公共團體の一般財源を以て支辨すべき性質を有するものなるが故に費用の全額を負擔せしむべきものでない、唯だ茲に注意すべきことは、街路を新設し又は擴張する場合に於て、其の新設擴張が全く沿道以外の土地の交通の必要に出た場合に於ては、之に要する費用を沿道土地所有者に負擔せしむべきものでないと言ふ説を持する人があることである、併しながら假令道路工事を必要とする動機が何れにあるも、その工事の施行に因つて利益を受けた者がありとせば、之に對し負擔を命ずるのは、何等差支のない處で、工事施行の原因に依つて負擔せしむべきや否やを決定すべきものでないから、本説の如きは探るべきでない。

負擔額の定め方に關する各市の規程を觀るに、同一でない

ある。

更に道路の新設改築の場合に於ける規定を觀るに、大阪市の道路の新設の場合と擴張の場合とに依り、其の負擔を異にし、前者の場合は工事費の三分一、後者の場合は工事費の四分一とし、既存道路中員の三倍以上に擴張するときは、道路の新設と看做して負擔金を計算するのである、東京市は中員三間以下の道路に在りては事業費の三分二、中員三間を越ゆる道路に在りては事業費の二分一を負擔せしめ京都市に在りては舗装工事たると道路の新設擴張工事たるとを問はず總て道路法の規定に依るものは工事費の二分一を負擔せしむるのである都市計畫事業として執行するときは、道路の新設は工事費の三分一、道路の擴張は工事費の四分一を負擔せしむるのである、神戸市に於ても亦工事費の二分一を負擔せしめて居る。

以上の規定を通觀すると、道路工事費特別負擔の原則に従つて道路法の規定に依る場合は勿論、都市計畫法に依る場合と雖道路工事費の一部を負擔せしむるのは正當である、唯だ前にも述べた如く京都市が道路法に依る場合と都市計畫法に依る場合とを區別したことは確に不適當である、又道路を新設する場合と擴張する場合とに於て工事費の負擔歩合を異に

するのには前に説いた理論に合致するのであるが、道路新設の場合に於て其の負擔區域を同一ならしめて、負擔金額のみを増加せしめたのは理論に合致しないのである、

負擔せしむべき金額を、工事費の二分一とし又は三分一とすることは、道路費用を負擔する公共團體の財政の都合に依るのであつて、各市其の歩合を異にするは已むを得ざる所であるが、其の費用が沿道土地所有者の受益の限度を越せざる範圍に於て適宜決定すべきである、併しながら受益者負擔金制度が、受益の原因を與へたる工事費用に充當する制度なる以上は、假令道路工事を執行するも公共團體の費用を支出するを要せざる場合に於ては負擔金を負擔せしむる正當の理由がないのである、故に各市の規定を通觀するときは、道路に關する工事の費用を寄附したる者即ち築造負擔を爲したる者に對しては、其の寄附金額の範圍に於て受益者負擔金の負擔を減免する規程を設けて居るのは正當であるが、(大阪市路面八條大阪市道者の新設改築十二條東京市路一八條九條京都道路十一條京都々市八條)公共團體の負擔する費用に對し國庫より補助したる場合に於ける其の金額は工事費の内より控除し、控除したる金額を基礎として前項に掲けたる歩合に依り負擔金を賦課すべきやの問題を生ずるのである。

道路費に對しては、政府財政の許す範圍に於て道路費國庫補助規程(大正十年內務省令第一號)に依り補助することとし、現時に於ては、所謂六大都市の街路改良工事に對して、其の工事費の三分一(は東京市に在りては十二分五)を補助されつゝ、あるのであるが、此場合

に於ても亦此補助を考慮の外に置き前項の負擔金を徴收せしむるのは妥當でない、故に道路費國庫補助規程に於ては國庫補助の基本額の算定に付きては道路法第三十九條の規定に依つて、受益者負擔金を賦課した場合には、其の負擔金は基本額の内より控除することを以て原則とし特別の事由ありと

寄むるものに限り道路會議の諮問を経て補助基本額に加算することを認められたのである、既に私人の寄附を受け工事を執行したる場合に於て、此工事の爲に受益者負擔金を減免するところが正當なりと爲す以上は、國庫補助に付きて亦同一であると言はなければならぬ、故に特別の事由あるものと認め、受益者負擔金を補助基本額に加算せられた場合は、其の國庫補助金を工事費より控除し負擔金を決定するのが正當である、

各規程は何れも工事費を基礎として、其の何割かを負擔せしむるものと爲すも、道路の工事費に關しては、之を道路費用を負擔する公共團體の負擔に屬せしめずして、各種の例外

規定を設け、他の工事又は行爲の爲必要を生じたる道路に關する工事の費用は、他の工事又は行爲に付費用を負擔する者をして、其の全部又は一部を負擔せしむる場合(第三十條)がある、此等の場合に於ては公共團體は道路に關する費用全部を負擔せざるに拘はらず、道路に關する費用を基礎として他人より徴收することも適當でない、

近時各都市に於ける軌道は、其の市の公營事業として經營せらるゝことゝ爲り、喜ぶべき現象であるが、市長が道路の新設工事を執行する場合に於て、新設せられたる道路の上に軌道を敷設するものとして、道路計畫を實行する者が多い、此場合に於ける道路工事に要する費用も亦道路に關する費用に外ならざるが爲、沿道受益者に負擔せしむるが如きも、諸外國に於けるが如く總ての公共的施設物に對し負擔金を徴收する制度を採用すれば格別、軌道敷設の爲に特に必要とする道路工事は、道路交通上必要なるものに非ずして、軌道敷設の爲必要なるものなるが故に是等の費用は前段に述べたる所に依つて、軌道を敷設する者が負擔すべく沿道受益者に負擔せしむべきものでない、此場合に於て、受益者に負擔せしむべき道路工事費の範圍は、總道路工事費より軌道敷設の爲に要する費用を控除したるものなることを要するに拘はらず、之

に關し何等の規定なきは遺憾である。

六

沿道受益者負擔金を賦課すべき土地の區域及此區域に負擔せしむべき工事費即ち負擔金の總額は、以上述べた所に依つて定まるのであるが、其の決定した負擔金を各受益者に配分するには、如何なる方法に依るを適當とするやの問題を残すのである、之に關しては種々の方法があるが大別して、面積主義、間口主義、價格主義、折衷主義の四とすることが出来る。

一 面積主義

此主義は受益區域内に於ける土地の面積を標準として、各受益者に配分せむとするのであるが、區域内に於ける土地の受くる利益は、必ずしも均等ではない、道路に面する土地と其の土地の裏に位する土地とは随分利益の厚薄がある、又假令道路に面する箇所より後方の受益區域線に達するまでを一團の土地一筆の土地として一人が所有し支配する場合に於ても、奥行の割合に道路に沿ふことの廣い土地が利益を受け、奥行が廣くして道路に沿ふことの狭い土地が不利益を蒙ることゝ爲り公平ではない、

二 間口主義

此主義は受益區域内に於ける土地の道

路に沿ふ長さ即ち間数を標準として各受益者に配分せむとするのであるが、間口のみを標準とするのであるから此主義に於ても奥行が淺くして、間口の長きものが重き負擔を爲すに反し、道路に沿はざる土地も道路工事に因つて利益を受くるに拘はらず、何等の負擔を爲さざることゝ爲つて是亦公平でない、

三 價格主義

此主義は一定區劃内に存する土地の道路工施行前の價格を標準として賦課せむとするのであるが、道路工施行前に於ける土地の價格は、道路工の施行と否とに拘はらず、從來より諸種の原因に依つて値附けられたものであるが故に、地價の低廉な土地は道路工の施行に因つて多大の利益を受くるにも拘はらず、それに相應する利益に比例した負擔を爲さず、特殊の事情に因つて地價の高かつた土地が重い負擔を爲すことゝ爲つて是亦公平でない、

四 折衷主義

此主義は以上述べた面積主義と間口主義との短所を捨て長所を探つたものであつて、道路に面する土地が最も多く利益を受くるが、其の利益を受くるものは、道路に沿ふ土地のみでなく、一定區劃内の土地全般も亦利益を受くるものである、故に道路と土地の距離及面積を標準とし即ち、道路に近い土地程負擔を重くし遠くなるに従つて漸

次遞減して負擔額を定めむとするのであつて、米國多數の都市に於て採用せられつゝある所である其の賦課の方法は或は四、三、二、一法即ち負擔區域を四に分ち道路に面する第一位の土地が四割、其の次が三割、其の次が二割其の次が一割と言ふ割合を以て定めむとするものもある、或はデイブイス氏に依つて主張された土地の時價を標準として決定せむとする所謂デイブイス法もあるが、土地區割の不整然たる我國に於て、四、三、二、一法を採用することは、負擔方法決定のために、甚敷手数と時間とを要し賦課上適當でないのみならず、其の負擔割合たる四、三、二、一も達觀的のもので理論的でないから餘り採用するの價値に乏しい、デイブイス法にしても、土地の時價を決定することは、評價機關の備つて居る國に於ては適當であるが、否らざる我國に在りては其の實行困難である、

此點に關し我國現行制度が如何なる方法を探つたかを觀るに、道路鋪裝工事の場合と道路を新設改築する場合とに依つて異なる道路法の規定に依る東京市の鋪裝工事負擔金規程に於ては間口一間當負擔標準額(負擔セシメントスル當該街路平均モノ……)に基き沿道土地の沿道間數、坪數及地位に應じて定むることとし、一間當負擔標準額の二分一に沿道土地の沿道

間數を乗じた額と、間口一間當負擔標準額の二分一を二十分したものに沿道土地の坪數を乗じた額との合計額に一定の率を乗じて、決定するものとし折衷主義のデイブイス法の變態とでも言ふべき方法を探る、大阪市は鋪裝工事を爲すべき道路の片側に於ける土地所有者の負擔すべき金額を工事費の四分一とし、土地所有者の負擔額の内其の半額は鋪裝道路に面接する間口の長さ按比例し、他の半額は受益土地の面積に比例して負擔額を定めて居る、京都市に於ても同一の方法を探る、道路新設擴張の場合に於ても鋪裝工事の場合と同様に、負擔額の半額を道路に面する土地の間數に割當て、其の他を受益區域の坪數に應じて負擔せしめて居るものもあるが、受益區域を利益を受くる厚薄に依り道路に並行して數個の地帯に分ち其の受益區域に配分せられたる負擔額を一定の率に依り配分し路線に接する地帯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さ按比例し他の半額を面積に比例し其の他の地帯に在りては各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方法を探つて居る。

以上述べたるが如く、間口と面積に比例して負擔せしむるのは土地區域不整然なる我國に於ける賦課方法としては、假

令理論に缺くる點あるにせよ、之に満足するより外はない、唯だ間口を標準とする場合に於て、間口賦課を受くる土地の奥行の狭い場合に在りては、面積負擔を受くることが少いとするも往々過重の負擔を受くるが故に相當考慮すべき點である。

以上の負擔方法は一般的のものであるが、街角に面する土地所謂角屋敷は普通の都市に於ては、有利の位置に在るものなるが故に土地の價格も從て高い譯である、之に對しては特別の負擔を爲さしむるも敢て過酷でない、或は住宅地帯と商業地帯とに依つて異ると言ふ反對論もあるが、此區別なき我國現在都市に在つては概して有利の地位にある物と觀て差支がない、併しながら街角に位するが故に兩街路の負擔を爲すべき土地に位して居る物と言ふ事が出来る、之に對する増課を如何に定めたるやを觀るに何れも、増課の方法を探らず寧ろ負擔金減免の方法を探つて居るのは負擔の公平を期する上に於て適當でない、特別負擔増加の方法を講ずべきである、

七

負擔金は道路工事に因つて生じたる利益の歸屬者に負擔せしむるのであるが、其負擔の標準を土地に探るが故に土地の

権利者中何れの者に負擔せしむるを以て適當とするやも亦研究を要する問題である、之に關しては三の主義がある。

一 所有權者主義

土地の受ひたる利益は原則として其の所有者に歸屬するものと觀るべきが故に、土地所有者をして負擔金を負擔せしむるのが原則であると言ふのである、一應の理論ではあるが所有者が、他物權を設定した場合に於て道路工事の種類如何に依つて、利益を受くる者は他物權者のみに止る場合あるが故に所有者のみに負擔せしむるのは妥當でない、或は此場合に於ては所有者は他物權者に對し地代の増額を要求すれば其の缺點を補ふことが出来ると言ふ説もあるが、所有者が一方的に地代の増額を要求することは極めて困難なことであるのみならず、假令之を要求することが容易であつても、此負擔命令のあつたことを理由として、多額の地代増額を要求する恐もある殊に所有地を質權の目的に供する場合等に於ては前記の缺陷を補ふことが出来ない、從つて此主義は完全ではない。

二 使用權者主義

此主義は利益を受けた土地を使用する權利者より徴收せむとするのであつて、所有權者主義に於ける他物權者負擔免除に對する批難を免るゝ事が出来るが、他物權者が土地を使用するは、物權設定期間中のことで、道

路工事に因つて生じた利益は、永久的のものであるに拘はらず、此利益を一定期間中土地を使用する者に負擔せしむるものであつて、此亦適當でない。

三 折衷主義 此主義は所有者主義と使用権者主義とを折衷したものであつて、一定期間中土地を使用する者あるときには其の者に負擔金を負擔せしめ、是等の他物権者なき場合には土地所有者より徴收せむとする主義である、適當な主義ではあるが、道路工事の種類に依つて一定期間の定め方如何が、負擔の公平不公平を支配することと爲る。

道路法の規定に依つて内務大臣の認可を受けた道路の新設又は改築の場合に於ける宮崎縣の規定は、土地又は竹木の所有者に課することとして所有者主義を採用し、賦課のときより起算して、五十年を超ゆる地上権の目的たる土地に付いては、地上権者より徴收することとして居て、永小作權、賃借權等の設定ある土地に付きては所有者より徴收するものとなつて居る、京都府の規定も大體同一であるが、地上権の存続期間を二十年とし、永小作權の存する土地に付いては永小作權者より徴收することとして居る、更に道路鋪裝工事に因る負擔金に關する大阪市及東京市の負擔規程に於ては、質權の目的たる土地に付ては質權者、存続期間十年以上の地上権又

は賃借權の目的たる土地に付ては地上権者又は賃借權者其の他の土地に付いては所有者より徴收することとなつて居る。

都市計畫法施行令第九條の規定に依つて、内務大臣の指定した受益者は、道路の新設又は改築の場合たると、路面の改良に屬する鋪裝工事の場合たるとを問はず、有租地の所有者に課することを原則とし、質權の目的たる土地に付ては質權者、十年より長き期間の定ある地上権、永小作權及賃借權の目的たる土地に付ては地上権者、永小作人及賃借人より徴收すること、爲つて居る。

以上の規定を通觀するに、何れも皆折衷主義を採用するが此主義に於ても所有者主義を基礎として使用権者主義を加味するものと、使用権者主義を基礎として、所有者主義を加味するものがある、唯だ有租地の所有者に限るべき正當の理由あるやは疑はしいことである、之を法律上より觀るときは、地租條例第四條に於て地租を免除すべき土地を規定し、府縣市町村其の他の公共團體は是等の土地に租稅其の他の公課を賦することを得ざる旨を規定して居る、受益者負擔金も茲に謂ふ公課には違ひがないが、其の公課の禁止は府縣市町村其の他の公共團體に對するものであつて、道路管理者たる

行政廳に對するものでない、故に形式論よりするときは無租地の所有者に對して負擔金を賦課するも違法でない、或は公課を禁止した趣旨よりするときは、如何なる行政廳も遵守すべき規定であると言ふ説が起らないにも限らないが、受益者負擔金が租税と異り特別報償の關係を原因として賦課さるべき正當の理由あるものであるが故に、租税と同一に其の禁止規定を適用すべきものでない、又之を政策の上より觀るも、國府縣市町村其の他公共團體が、假令公用又は公共の用に供する土地も、土地其のものは一種の財産であつて、土地使用の目的が唯だ公共又は公用に供せらるゝに在るのであるが故に他の有租地と少しも異なる所がない。殊に公用地に於ては一層明かである、此の如き無租地が道路工事の施行に因つて相當の利益を受くる場合に、他の有租地が利益報償を爲すに拘はらず、無租地所有者が之を負擔せざることは公平でない、殊に無租地の内には、營利主義の下に經營を許されたる鐵道、軌道、及運河等の用に供せらるゝ用地が包含するに於ておやである、故に無租地に對し全然負擔を許さるゝる都市計畫法施行令第九條に依る命令の規程は適當でないと言はなければならぬ。

次に質權の設定してある土地に付ては、質權者より徴收す

ると言ふ規定も研究の必要がある、地租條例に於ては地租は其課税の物體たる土地に質權が設定されるときは、質權者より徴收すべきことを規定して居る、既に道路工事費受益者負擔金が租税に非ざる以上は地租條例に規定するとの理由を以て、質權者に負擔金を賦課するとの理由とはならない、固とより質權者は債權の擔保として、質權の目的たる不動産の用法に従つて其の使用及收益を爲す權利を有し、其の不動産の管理の費用を拂ひ、土地を目的として課せらるゝ所の不動産の負擔に任するのであるが、受益者負擔金等も民法に所謂不動産の負擔であるか研究を要する問題である、民法が質權者に對し不動産の負擔を義務附けた所以のものは、不動産質權者をして質物たる不動産を使用収益せしむるが故に、通常果實の取得に依つて、支拂ふべきものと認めた不動産の負擔に任せしめたのである、即ち果實取得の對價的意味に於ける負擔に限り責に任せしめたのである、然るに茲に謂ふ負擔金は通常不動産の果實を以て支拂はるべき性質のものであるか否かは疑を存する何となれば道路工事に因つて土地の價格を増加する場合等に於ては質物其のもの、價格増加であつて、質權設定期間中は、質權者も利益を享受するが、期間滿了後は、土地所有者の利益に歸着するものである、故に是等に對し

質權者をして負擔せしむるの不公平なることは明かである、若し強て負擔せしめむとするならば、地上權者等に對する負擔と同一に質權設定期間を標準として、義務者と爲すべきや否やを定むべきである。

次に地上權永小作權及賃借權の目的たる土地に付ては、其の權利の設定期間の長短に因つて受益者なるや否やを定むるものとし、或は十年或は二十年として居るのであるが、期間の定めなき地上權永小作權の存續期間は二十年以上五十年以下の範圍に於て定められ、不動産賃借權は二十年を標準として定めらるゝものなるが故に地上權永小作權者に付ては或は十年とし或は二十年とするも適當であるが少くとも、不動産賃借權者に對しては、不適當である、之を要するに此の如き他物權者に對しては、工事若干以後に於ける權利の存續期間と、道路工事の效果の存續する期間とを比較研究して權利者を定むべきであつて、路面鋪裝工事の爲にする受益者負擔金を賦課の場合に於て、其の鋪裝の存續する十年間他物權又は債權を有する者に賦課するは適當であるが、道路新設の場合に於けるが如き受益を一定時土地の支配を爲す權利者は全部負擔せしむるが如きは適當でない。

以上を要約するに道路工事の效果が一定期間存續するもの

と認むべきものなるときは、使用權者主義を基礎として定むべく、道路新設の如き永久的效果を齎すものに在りては所有權者主義を基礎とし之に使用權者主義を加味して定むるを適當とす、此二種の主義を採用した場合に於ても兩權利者の負擔歩合を定めて、双方の負擔に歸せしむるを公平とし適當とするのである、此點よりするときは工事の種類を問はず、質權たるに地上權たるを問はず、一律に夫れ等の權利者をして負擔義務者と爲したる、都市計畫法施行令第九條第四號に基き發せられた、大正九年内務省令第二十八號は適當なものでない。

八

次に賦課を免除すべき場合の問題であるが、土地の所有者が國府縣市町村其の他の公共團體なると、其の土地が公用又は公共の用に供せらるゝ場合たるを問はず負擔金を賦課し得べきことは前段既に述べた所であるが、是等のものに對し免除すべきことを當然とする理由はない、従つて國の所有に屬する森林原野に對しても當然賦課することが出来る。

此問題に付現行諸制度が如何に規定したかを觀るに、大阪

市道路舗装工事費負擔規程に於ては國府縣市町村其の他の公共團體に對しては賦課せざることを原則とし、神社寺院祠宇佛堂の境内地教會所説教所の構内地、學校敷地其の他公共の用に供する土地の所有者に對しては其の負擔を免除することあるべき旨を規定し、前者は絶對的免除なるに反し、後者は相對的免除の方法を探つた。東京市の規程も亦同一である、宮崎縣及京都府に於て制定した規則は國府縣市町村其の他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、及是等のもの以外の土地にして知事に於て指定する土地に對しては負擔金を課せざることとして居る、都市計畫法の規定に依る場合は曩に述べた如く無租地に對しては賦課しない。

賦課免除に關する規定は、人を基礎として規定するものと土地の用途を基礎として規定するものとの主義があるが、人を基礎として國又は其の他の公共團體が所有するが故に、負擔金を免除するのは何等の意義を爲さない、何となれば是等の團體と雖も一般私人と同様に、私生活的目的の爲に土地を所有する場合に於ては私人と同一に取扱つて然るべきもの、否な取扱ふべきものであるからである、土地の用途を標準として、公用又は公共の用に供するものに對し免除せむとする

のも亦餘り理屈のあることではない、何となれば公共の用に供する事業で、營利の觀念を有するものが、其の目的に供する土地は普通の非公共用地と同様であるからである、此く觀し來るときは、若し土地の用途に因つて、賦課するや否やを決定するとせば營利の觀念を容れざる事業であつて、公共の用に供せらるゝ土地に對してのみ負擔を免除するのが最も現代の生活に適應するのではないかと考へらるゝのである。唯だ此場合に於て注意すべきことは非營利的公共事業に使用せらるゝ土地を、私人が有料を以て貸付したる場合に於ては、其の私人は私的に其の土地を使用するものに外ならない故に此場合は假令前記の公共用に供せらるゝ場合と雖尙私人に賦課すべきものである、又非營利的公共事業の用地と雖も其の公共の用途を妨げざる限度に於て、他人の私的生活に供せらるゝ場合に在つては、其の土地所有者又は借受人に賦課すべきものである。

以上に依つて負擔金の賦課を免除すべき場合に於て、一定區劃に配分せられたる負擔金が、免除土地の爲に他の負擔者の負擔額を増加することは、其の負擔區劃以外の負擔者の負擔額と、均衡を保つことを得ざるが故に、免除額は他の負擔者に賦課せざることを必要とするのである。此點に關する現

行規程を觀るに大阪市路面舗装工事費規程に於ては、負擔金を免除し又は徴收せざる土地あるも、他の土地所有者の負擔額は増加せざる旨を規定し、東京市の規程に於ては負擔金算定の方法が既に増加することを得ざることを爲つて居る。京都府宮崎縣等に於ける規程も亦同一である、負擔金は道路工事に因つて利益を受けた報償として課せらるゝものなるが故に義務者が此報償に代るべき行爲を爲したるものと認むべき場合には負擔金を免除すべきものであることは、前説明した通りで、各規程が何れも此ことを規定したのは蓋し適當である。

九

次は負擔金を賦課すべき時期の問題である、之に就いても豫算主義決算主義及折衷主義の何れを探るやに依つて賦課の時期も亦異なるものである豫算主義は前に述べた負擔金を豫算額に因つて算出し、工事着手の時に於ける権利者に賦課せむとするものであるに反し、決算主義は實際工事に要したる費用の決算額に因つて負擔金を算出し工事竣功の時に於ける権利者に賦課せむとするのである。

道路工事の施行に因つて、附近土地の價格が騰貴するのは

工事着手のとき、若は工事を施行すべきことの決定したるときであつて、工事竣功後でないことは明かである、従つて工事着手若は決定のときに於ける、土地の権利者に賦課するものを以て適當とするのであるが、此場合に於ては工事の費用なるものは確定的でなくして、全く豫算額に依らなければならぬ、従つて賦課の標準と爲るべき金額が不確定である、此缺點を避けむが爲に工事竣功後に於て、工事費の決算額に依り竣功の時に於ける土地の権利者に賦課せむとするのが決算主義である、兩主義を比較するに、決算主義が負擔金を工事竣功後の決算額に依らむとするは、適當であるが、以上述べた如く土地の價格は工事着手のとき又は決定の時に騰貴するもので、その騰貴した利益は、その時の土地権利者に歸屬するが故に、其の者に賦課すべきに拘はらず、工事竣功の時の土地の権利者に賦課せむとするのは亦決算主義の缺點である、工事着手の時と竣功の時との間に、土地所有權又は其の他の権利者に移動があつた場合は、最後に權利を取得した者は真正の受益者でなく騰貴した價格に依つて、權利を取得し尙其の上に負擔金を負擔する結果と爲つて、受益の要件を缺くが爲に負擔せしむべきものでない、此兩主義の缺點を補充する爲に考案されたものが所謂折衷主義である。

之に對し現行諸規程は、如何なる主義を採用したかを觀るに道路法の規定に依る大阪市路面舗装工事費負擔規程は工事着手の日に於ける土地所有者より徴收し場合に依つて其の分納を許す事とするに反し、東京市の規定は工事竣功の日に於ける權利者より徴收し、場合に依つて相當の利子を附し五年以内分納の途を設け、此期間内に權利者に移動を生じたるときは、其の權利の取得者より殘額を徴收することとし前者は豫算主義に後者は決算主義に依る、道路新設改築の場合に於ける京都市の規程は、工事着手の日に於ける受益者より之を徴收し、工事費豫算額とに異動を生じたる場合は精算額に依り負擔金を徴收し又は還付するものと爲す、宮崎縣の規程豫算主義に依るものゝ如く、京都府の規程は、負擔すべき工事費負擔額を知事が告示したる日の現在に於ける受益者に賦課し、其の負擔金の納期を二期に分ち、第一期に於ては工事費豫算額に依る二分の一を、第二期に於ては工事費の精算額に依り其の殘額を納付せしむるものとす。

都市計畫事業として執行する道路工事費の負擔に關する、大阪市東京市及京都市の規程は何れも工事着手の日の現在に依る受益者より徴收し場合に依りては工事着手後或は二年或は五年内に分納することを得べき途を設く、唯だ京都市及大

阪市の規程は精算額に依つて追徴還付の途を設けた。

以上各種の規程を通觀するに、工事着手の日に於ける權利者に對し賦課する豫算主義を基礎とするものが最も多數を占め前述した豫算主義の缺點を補充する爲に、精算主義の加味に力めむとする傾向のあることを窺知し得るが、負擔金分納の方法を認め工事着手の日に於ける權利者に賦課することの主義を採用するときは、其の權利者が工事着手後、權利を喪失したるときは之を納付せざる恐あるを以て、大に考慮を要する點であるが、又一面負擔金を一時に納付せしむることは徴收上困難を感ずる處であるが故に、京都府が採用した規定の如く、工事着手の日に於ける權利者に豫算に依り算出したる負擔額を賦課し、第一期に於ては其の負擔額の二分の一を工事着手の節徴收し第二期に於ては工事精算額に依り算出したる負擔額より第一期納付額を控除したるものを負擔せしむるのを得策とするのではなからうか、此場合に於ても矢張り徴收危険を生ずるのであるが、此危険を免るゝが爲に東京市の規定に於けるが如く其の殘額を工事竣功の時に於ける權利者より徴收せむとするのは適當でない、何となれば、工事着手後權利を取得したるものは、多數の場合道路工事に依る受益を一部支拂つて權利を所得したものと觀るが適當である

からである。

一〇

以上述べた事項は、道路工事費受益者負擔規程を制定するに付いて攻究を要すべき點であるが、道路工事に依つて沿道土地が利益を受け、經濟上の發展を爲さむとする場合に方り此受益者負擔金を賦課するが爲、其の土地の發展を阻害する事なれば、折角の道路工事の施行も爲に、効果を擧げないこと、爲る、故に負擔せしむべき工事費額の決定に付いても亦考慮を要するのであるが、其の賦課も亦公平に行はれ、受益者をして公平に賦課されたるものと眞念を與ふることに注意することを要するのである、併しながら何れの土地が特別に利益を受けたかを鑑定するは困難なことで大達するより仕方がない又一面理論にのみ偏倚して其の賦課方法を繁雜ならしめ、又は賦課の便宜を忘れ、其の徴收に複雑な手續と多額の費用を要するが如きことも大に考慮を拂はなければならぬ點である。是等の點に付世の批難を受くることを避け受益者をして満足せしむるが爲には、其の地方の事情に精通した人士の意見を聴き、土地の状況を斟酌して負擔金額を決定することが緊要である、之が爲には道路管理者が負擔金を決定す

るに付適當の諮問機關を設くることであるが、果して道路法が之を許すや否やは疑問の存する處である、行政廳が其の事務を執行するに方つて、第三者の意見を參考として聞くことは、法令に禁止の規定ない以上は行政廳の自由である。故に受益者負擔金を定むるに方つて、審査會等の機關を設け諮問することは差支ないと言ふ説もあるが、行政官廳又は行政廳が職務を執行するに付いて他人の意見を聞くことは自由であるとしても、之が爲に特別の機關を設くることは官制又は其の他の法令に於て規定する所に依るべきもので、地方長官又は市町村長の職務執行に關し特に諮問機關を設くべきことを規定しない以上は其の職權を與へられたる者が單獨に事務を執行するを原則とするのであつて、案に其の職權を他人に移し又は諮問機關を設くることを許さないのである、然るに道路法に於ては道路管理者が受益者に對し負擔金を賦課するには、何人の意見を徴することなく、單獨に決定し命令することを得るものであつて、別に諮問機關を設けない故に京都府が制定した道路工事費受益者負擔規程に見るが如く負擔金決定に關する事項を審査せしむる爲、審査委員會を設けたるが如きは違法の府令であると言はざるを得ないのである、併しながら此の如き審査會を設け之をして負擔金に關する意

見を提出せしめ、其の意見を斟酌して道路管理者が決定することは極めて必要なことである、想ふに道路法が路線の認定に付、府縣道に付ては府縣會市道に付ては市會、町村道に付ては町村會に諮問すべきことを規定したのは、路線認定其のものが將來道路費用を要することゝ爲るが故に是等團體の議會の意見を徴した趣旨よりするときは、道路工事費中受益者に對し幾何の費用を負擔せしむべきやも亦公共團體の財政に影響すべきことであるから是等議會の意見を聞くの必要がある。況んや各受益者に對する受益の算定及之に對する賦課は前に述べたが如く衆議に依るを適當とするが故に一層其の團體に諮問する必要がある。道路法は此點に關し何等規定せざるも、公共團體に諮問することを禁止しないのであるから、行政廳は自由に其の直接に統轄する公共團體に諮問し其の意見を斟酌して決定するを適當とするのである。

都市計畫法に於ては、主務大臣が都市計畫事業に因り著しく利益を受けたる者に對し、費用を負擔せしむる場合は、費用の金額及其の負擔方法に付、關係市町村長の意見を聞き、都市計畫委員會の議を経て決定することゝしたのは、叙上の目的に近からぬとするものではあるが、其の諮問さるべき事項は抽象的内務省令案であつて、具體的のものでないが故に徹底した方法ではない、大阪市都市計畫事業道路新設擴築の場合に於ける負擔規程が、工事竣功の時期の土地増加額を決定せしむる爲に、都市計畫委員會委員名譽城市參事會員市吏員及學識經驗ある者より評價委員を任命し、評價を爲さしむることゝして居るのは、叙上の方法に合致し適當である、都市計畫の如く特別の議決機關を要するものに在りては具體的の負擔金に付其の機關の議決を経る事は民意を尊重し負擔の公平を期する所以であると信するものである。(未完)

人道橋用桁及び結構應力計算法に就て (一)

名古屋高等工業學校教授

北 澤 忠 男