

# 研究

## 市街地路政改善私議

復興局書記官 菊池慎三



大正十二年十一月二十四日首相官邸に開會せられた帝都復興審議會に於て某委員は「一説に依りますると今度は四十二線の道路を拵へるに付其の道路の面積の總坪數は何百萬坪になるか知りませぬが、假に二百萬坪として之に鋪裝工事を施して、或は石の道路になるかアスファルトの道路になるか存

じませぬけれども、アスファルトは今日一坪五六十圓致します、之を假に三百萬坪とすると非常な額である。さうして又其の道路の維持費は世上傳ふる所に依ると一坪の工事費の一割、六十圓掛つたものは六圓を要する。六圓とすれば三六の千八百萬圓の道路維持費が掛かるのであります。市稅收入が震災前千七百萬圓であつたものが震災後六百萬圓に減じたのである。六百萬圓を以てしては道路維持費にも足りない次第

であります。』と論陣を張つて後藤子の復興計畫に痛撃を加へ、山本内閣と云はず帝都復興院當局者と云はず東京市民に否國民に手に汗を握らせたのであつた。然るに某委員の右の數字を擧げての攻撃批難に對して政府側は數字を以て辯明した事はないらしい。直接東京の路政の責任者たる東京市長も又之が監督官廳も右某委員の論難に對する辯明を爲したことを見かない。當時に於ける復興計畫に對する審議會の態度の是非如何は之を輿論と後世史家の判断に任すべきであらうが假に審議會が所謂攻撃せんが爲の論難に過ぎなかつたとした所で、帝都復興の大業を審議すべき最高諮詢の機關たる審議會委員の意見には大に敬意を拂ふべきが當然である。之を路政に對する最も重大にして力強い意見として路政當局者に帝都路政の現狀及根本方針に付具體的に數字を擧げて根據ある説明を爲すべき義務があると考へる。併し一體東京の路政に根本方針があるのか基本計畫があるのか、現在道路及復興事業完成後の道路の鋪装及維持修繕に關し如何なる計數上の施設計畫があるのであらうか。

如何にも東京市内の路面改良計畫は大正十年十一月決定し

大正十二年三月變更したものがある。路線五百四十一線延長十六萬千間面積百六萬八千四百坪工費三千九百四十六萬八千圓を以て大正十年度乃至大正十六年度に執行することになつて居つた。然るに今回の震災に依つて既定計畫を變更し焼失區域内は復興事業との關係上之を切り路線百十五線延長五萬二千百五十九間面積三十四萬八千三百九十九坪工費千八百八十五萬圓を以て大正十年度乃至大正十六年度に執行することとなつて居る。此の如くして世界的名聲ある東京の悪道路も相當改善されるのであるが、併し路面鋪装の根本方針が確立し實行計畫が適當なものであるかと謂へば疑なしとしない。東京の路政に付ては特に道路評議會なる機關が設けられたが、右の鋪裝計畫と之に關する受益者負擔規程を定めたことは位で事績の見るべきものがない。一方に於て都市計畫事業として街路の新設擴築を遂行せんとし、其の街路に對する鋪裝方針が定まつて居る。元來既設街路の路面の鋪装も之を都市計畫事業とすることが適當であり、現に大阪の如きは都市計畫事業として居るが、東京に於ては明治二十一年十月十五日の東京市區改正委員會議決『市區改正費を以て支辨すべきものと他の經費を以て支辨すべきものとの區別』第一條に『道路を新設し又は其幅員を廣むるに付土地又は建物等買上移轉

其他地面を引均し普通の地盤と爲すの諸費は市區改正費を以て支辨し歩道車馬道を區別し、列樹を植ゑ石砂利其他の材料を以て路面を構造するの費用は他の經費を以て支辨すべきものとす』とある。其の上に道路評議會の如き無用重複の機關があつた爲に何か一つ位は仕事を與へる必要があつたので、之を都市計畫事業としなかつたのであらう。右既設街路面改良計畫の定まる少し前に大正十年五月總額一億百十八萬五千圓の東京都市計畫事業が決定になつて居るが、其の中に二等大路以上其の他必要な街路の路面は之を鋪装するものとすと決定してある。二等大路の第三類は幅員六間以上あるから六間以上の街路及其の他必要な街路は之を鋪装すると云ふ方針であらう。併し此の如き大規模の鋪装が幾何の經費に依り如何なる財源を以て遂行し得られるかは定まつて居らない様である。

### 三

帝都復興豫算の既定額を以てしては幅員十八間以上の街路丈けの鋪装を爲し得るに止まるとの事であるが、之に要する費用は千七百八十八萬圓の見込である。之は事業實施の成績に鑑みて尙十五間以上の街路まで鋪装し得ること、期待され

る。併し災後復興の計畫としては止むを得なければ鋪装の如きは之を後日平時の事業とし、災後直に施設することを必要とする街路の擴築新設用地を確保することに重きを置くべきは當然である。道路評議會は無用の機關であるので行政整理は依つて廢止されたのは當然であると思ふが、東京全體の路面改良の完成までには尙幾多の財政計畫と關係者の努力とを必要とする。審議會某委員の意見は其の儘として正當なものとは考へないが、路政全體に關する確固たる方針を確立するの必要があることは言を俟たない。倫敦の鋪装は一日にして成れるものではない、テルフオーデマカダム等の如き路政史上の偉人の出現は我國に於て特に切望して止まない。現在の如き路面改良の實行計畫は最後まで遂行し得られるかどうか疑なしとしない。確實なる財源は僅に五分の一の受益者負擔に過ぎない、或はアテにならぬ國庫補助に十二分の五の多きを期待して居る、或は一般財源に或は起債に依頼せんとする。受益者負擔制度を改めて受益者負擔收入を増加すべき途を講ずることが急務である。街路の性質に従ひ或ものは全額を沿道敷地に負擔せしめて毫も不條理ではない。或ものは三分の二に或るものは二分の一に増加して支障がないと考へる。我國路政が街路を以て一般公共の交通機關なり從つて公費を以

て施設するを動かすべからざる自明の原則なりとする謬見を改め路政の根本乃至路政當局者の舊思想を打破するに非ざれば我國路政の振興は期し難いと考へる。

## 四

吾輩は道路法制が、道路を以て單に交通機關なりとするを謬れりとする。(本誌大正十二年九月號「路面の改良と沿道の制限」參照)又道路は常に公○を以し施設すべしとするの主義を非なりとする。(本誌大正十二年五月號「郊外道路改良の根本義」參照)而して右二點は特に市街地に於ける道路に付て現行道路法制及行政の根本を改正する緊急の必要があると確信する。右根本義を改むるに非ざれば我市街地路政の振興進歩は之を望み難いものであると思ふ。之を別言すれば市街地に於ける私道に於ける法制を制定することであり、道路に関する私費工事乃至沿道負擔工事の原則を擴張することである。市街地の道路行政は或は都市計畫行政と無用なる主管争ひを事としたり、或は主義方針を異にしたりして無用の煩累を加へて道路其のものゝ實質的改善は一向認められない。法制自體も亦市街地に於ける道路の本質を誤れる感がある。恰かも此の機會に於て都市計畫局長として令名噴々たりし堀切

氏が新に土木局長となられた。吾輩は此の場合特に市街地路政の改善に關し堀切新局長に期待する所が多いのである。

## 五

『市街地』に於ける道路は一般社會と沿道土地所有者(接壤地主Abutter)の受益の爲に施設せられるのである。一般社會は之を交通機關として使用する(我法制は單に此の點のみを眼中に置く)。沿道土地所有者は街路に依つて光線空氣觀望を得及其の土地に對する受入を爲すことが出来る』と云ふのはウイリヤムスの街路の説明である。街路が建築線として沿道建築を制定し、街路幅員が沿道建築の高さを支配する。加之都巿は建築敷地の集合である、都市の實體たる建築敷地の形狀配置利便等は街路に依つて支配せられる。従つて近時の都市計畫家は街路計畫は之を交通系統主眼の立場から考慮するに止まらず街路に依つて開發せられ支配せられる沿道建築敷地の關係に深甚の注意を拂ふのである。街路中心主義街路自體のみを主眼とする街路萬能街路崇拜 Kulthus der Strassen は舊式都市計畫として排斥せられて、街路は建築敷地區割即土地区劃整理の街廓割の役目を主眼として考ふべきものとせらる様になつた。街路は交通が唯一の役目ではない。或は交

通が第一の役目とも云へない、保安の爲に衛生の爲に美觀の

爲に街路の盡すべき任務がある。或は交通街路住宅街路と區別するものもある。商業地域に於ては街路は或は店飾や廣告

に依つて商取引誘引の場所であり、或は更に進んで商取引の中心地である。殊に我國の小賣商店は街路に在る顧客に對して取引することを期待する。即小賣商店頭の街路は小賣商店顧客の坐席たり佇立所たる役目を有する。換言すれば街路は商取引小賣の行はるべき場所である。以上の如く交通以外に幾多の任務を有するに拘らず現行法制は之を單に交通の任務を有するに止まるかの如き思想を以て規定して居る。到底現在の市街地道路を支配するに足らないことは當然である。受益者負擔として沿道土地所有者借地人に、道路施設費を負担せしめるのは其の根據は道路の交通以外の任務に基くのである。普通には受益者負擔の根據は特に利益を受けるからであり、利益を受けるとは土地價格が増加することであると云ふ。土地價格の増加は道路が沿道建築敷地開發の任務を盡すに依るのであり、其の他道路に依る衛生保安美觀快適安易等の利益も亦勿論受益者負擔の原因とするに足りる。英國都市計畫に於ける受益者負擔は是等一切の利益を以て負擔原因として居る。

## 六

道路を以て單に交通の爲にするものと見る思想は延いて一般公共の爲にするものであるから當然公共團體が施設すべきであるとするの結論を生じた。現行法制が道路公費施設の原則を固守するが爲都市の發展に伴ふ道路施設を徒に遷延せしめ實質的に見た道路施設を掣肘し妨害し社會の要求に應ずるが我道路施設の進捗を阻礙するものは現法制であると云つてよい。一體建築敷地開發の爲にする道路は郊外建築の進行に伴つて日々施設せらるべきものであり現に施設せられつゝある。然るに是等は道路法に所謂道路に非ざるが爲に何等の法制及行政の對象とならない。私費を以て施設する道路こそ規格其他に付て大に規律する必要がある。歐米には現に之を規律して居る。公費施設の道路のみを規律する現行法制は本末輕重の顛倒である。或土地會社は北澤に八間の道路を開鑿して居る。他の土地會社は大泉に四十間道路及軌道を敷設すべき十二間道路を開鑿中である。但し之れ道路に非ずと云ふ。吾輩を以て言はすれば道路法第一條は沒常識不條理にして我文化の發展を阻害する有害拙惡其の他最大級の用語を以て痛

擊すべき不都合な規定である。

## 七

道路法第一條には本法に於て道路と稱するは一般交通の用に供する道路にして行政廳に於て第二章に依る認定を爲したものを謂ふと規定して居る。一體法制及行政が世間通用の觀念と違つて切りに人爲的の範疇を作ることを以て不都合な仕方であると思ふ。道路の如き社會民衆に關係多い公共營造物を殊更に觀念を局限し所謂『道路法の道路』なる怪物を作り上けて之を内務省土木局道路課の數人が特別なる飼育を爲すが如き狀態に在るは到底道路行政を民衆化する所以ではない。

に實行せられるので、恐らくは東京市道路局の下級史員がヒマになつた頃悠然として認定の起案をして後、始めて道路法に所謂道路となるのであらう。帝都復興事業たる道路の新設擴築は此の故に道路法の制規に依らず道路法の力を藉らず却て道路法の規定する所と異つて（例之道路管理者に拘らず國が施設する）遂行するのである。此の如き重要な道路施設が道路法の支配する範圍外に在るとすると一體道路法は尙存の必要ありや疑なしとしない。現行道路法制無用論を唱へる者が出て來ても無理とは言へない。

## 八

謬れる補助政策は却て事業の健全なる進捗を阻礙する。我國民一般は斷じて道路の名稱なりと認定せざるべき名稱、道路臺帳のみの形式名稱を附して得たる路政當局者の反省を促したのであるが、更に根源に追及すれば道路に關する根本思想を改造することを要する。北澤の八間道路大泉の十二間道路四十間道路が道路法に所謂道路でなく、何等之を規律すべき法制が存しないことは前述の通りである。帝都復興事業として數億の巨資を投じ國民否世界環視の下に實行中の大小街路も道路法に所謂道路でない、行政廳の認定は道路完成後を以て事業を遂行せしめる。抑我中央財政は既に補助政策を

持続するに堪えない、叨りに中央政府の力を測らずして不拂手形を發行した形である。補助に鉤られ必ずしも補助を要しないに拘らず中央政府が補助政策を看板とする以上地方當局者は補助をアテにするの外はない。而も行政整理財政緊縮と共に補助の打切繰延があるとすれば地方事業の頓挫は免がない。誤れる補助政策は遂に地方事業の進捗を阻害するにつた。市街地路面改良の十二分の五補助の如き元來補助率は高きに過ぎる。補助の濫費である。其の下水溝に架する橋梁費に十二分の五を補助するが如き不當の事例もある。自主獨立の本旨に反し依頼心を增長せしむる補助政策を改善し合理的なる分擔制度とする必要があると思ふ。右の思想は之を公共團體と私人との關係に押し及ぼすべきである。歩道鋪装は全額を沿道地負擔とするの原則を定むるがよい。丸の内の縦横街路の鋪装は全部沿道建築物の負擔に於て施工すべきである。其他街路の性質種類に従つて受益者負擔の割合を大に増加することは市街地路政改善上喫緊の要務である。次に又私費道路工事の原則を確立することが必要である。市街地建築物法は一切の建築には一定の間隔を要求するが、其の根據は保安と衛生の必要に在る。道路行政の立場からも郊外新建築の發展に對し要求すべき道路の規格を定めて私費を以

× × × × ×

て施設せしめる原則を立てるべきである。最近鐵道省は僅に東京驛前廣場の施設を考慮して居るが、東京市内外の驛附近に於て歩道車馬道の區別ある所は一も存しない。路政當局者は鐵道用地内は主管に非ずとするが知れないが、路政の本旨から云へば驛前廣場が鐵道の所有であり鐵道の管理に屬するにしても路政上必要な支配權は當然之に及ぼすべきである。假に現行法上路政當局者に直接權限が與へてないにした所で、帝都路上必要な施設は之を鐵道當局に又は鐵道會社に要求して毫も差支ない。法制上の權限は無くとも社會の輿論が右の如き路政當局者の要求は必ず之を支持して鐵道當局又は鐵道會社を屈服せしむるに違ひない。要之帝都の路政は缺陷歴々一大英斷を以て刷新改善すべき必要がある。道路法制亦市街地路制に關し根本方針を謬り路政の健全なる發達を阻害する。之が改善に關する卑見は尙未だ熟せざるものがあるが、歲晚匆卒の間茲に概略を錄し、其の推敲洗鍊は之を明春に期することとする。(一三、一二、一八稿)