

労働黨のかゝけたる生産的失業救済の政策は其要領を擧げれば、道路に關しては更に五百萬磅を支出して幹線の改修を行ふこと、尙已に認可せる道路千三百萬磅に達し内千四十萬磅は國庫より支出したる事を説いて居る。

其他リバープール、マンチエスター間の道路工事、グラスゴウ、エヂンバラ間の道路工事、チームルの隧道工事、ロンドン船渠に至る道路工事、テイ河の架橋工事、セバイン河の堰工事等の計畫を示して居る。

尙地方の事業としては冬期の事業として三百萬磅の事業と *one* 湖の乾拓工事を掲げて居る。

此等の失業救済手段としての生産的救済は夫々其目的の範圍内に於て、其効果を奏して居る。

我國の失業問題に對しても爲すべき種々の事があるが、上述の方策も、他山の石と爲するに足りると考へて其要領を記した。

## 街路受益者負擔に於ける 所謂利益に就いて

内務事務官 飯 沼 一 省

道路法第三十九條には「道路に關する工事に因り著し

く利益を受くる者あるときは管理者は其の者をして利益

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を得」といふ規定があり、また都市計畫法第六條第二項には「主務大臣必要と認むるときは勅令の定むる所に依り都市計畫事業に因り著しく利益を受くる者をして其の受くる利益の限度に於て前項の費用の全部又は一部を負擔せしむることを得」といふ規定がある。いづれもわが國における街路事業の爲にする受益者負擔の制度を認めたところの規定であるが、この二つの條文に共通せる根本的なる問題が二つある。即ち一は「著しき利益」とは何ぞやといふ問題であり、一は「受くる利益の限度」とは何ぞやといふ問題である。本論の目的とするところは「著しき利益」とは利益の性質に付ての問題であり、「受くる利益の限度」とは、その利益の分量の問題であることを論ぜんとするものに外ならないのである。

## 第一「著しき利益」とは何ぞや

こゝに謂ふ「著しき利益」とは果して何を意味するものであるか。おもふにいかなる街路改良事業にも、これより生ずる利益には二つの種類があることを忘れてはならぬ。即ち一は全市的性質(City at large)を有するものであり、一は局部的性質(Localism)を有するものである。いまその最も明瞭なる事例として數年前紐育シチークラブの發表したる高速度地下鐵道の場合に付て見るに紐育にはじめて高速度地下鐵道の施設せられたときに、マンハッタン北部及ブロンクスにおける鐵道沿線の土地は七年間に八〇・五〇〇・〇〇弗の増價を見た。これは當時の事情としてはまことに異常なる増價であつた。而してこの増價を見たる部分における地下鐵道工事費は一三・〇〇〇・〇〇〇弗であり、バッテリー以北全線の工事費は四三・〇〇〇・〇〇〇弗を示してゐる。いまこの二三・

〇〇〇・〇〇〇弗の工事費全部をその沿線の土地所有者に負擔せしむるとしても、なほ土地所有者は六七・五〇〇・〇〇〇弗の純益をおさめることが出来るのである。また假にバツタリー以北全線の工事費を負擔せしむるとしても、なほ三七・五〇〇・〇〇〇弗の純益を利得することが出来ぬ。高速度地下鐵道を利用することの利益は市民全般が享けることの出来ることの利益である。その利益の厚薄は殆どこれを區別することを得ない。これさきに述べたる所謂全市的利益である。しかるに局部的利益にいたつてはかくの如く土地の増價となつてあらはれ、局限せられたる一部分の市民がこれを獨占するのである。右に述べたるところは高速度鐵道についての例をひいたのであるが、いやしくも聰明に計畫せられ執行せられたる都市改良事業である以上は、かならずつねに局部的利益をとらなふ。街路しかり、公園しかり運河しかりといふことが出来る。いまこの局部的利益を一部少數

の者の壟斷するにまかせて、たとへば前述の一三・〇〇〇・〇〇〇弗といふが如き鉅額の事業費を一般市民から徴收することは正當なことであらうか。なかには地下鐵道の爲めに殆ど影響をうけざる者すらあるに拘らず重き負擔を爲さしめ、他方においてこの事業のために不勞の利得を爲したる者から特別に負擔を爲さしめざることは衡平の觀念がこれをゆるさぬ。局部的利益のあるところ必ず受益者負擔なかるべからず (Where there is local benefit, there should always be local assessment) と稱せらるゝ所以はこゝにあるのであつて、法律の所謂「著しき利益」もまた實にこの局部的利益を指したものに外ならないのである。

すべての街路改良事業にも亦その中に、全市的利益と局部的利益とを含んでゐる。法律に所謂「著しき利益」とは地價の増價となつてあらはるゝところの局部的利益をさすのである。さらに一步をすすめて然らば局部的利

益とはいかなる内容を有するものであるかといふ問題が  
 残されるセント・ルイスのハーランド・バルツロミウ氏は  
 受益地區即ち局部的利益のおよぶ範圍を決定するにあた  
 りて次のごとき原則をみとめてゐる。即ち同氏によれば  
 街路受益者負擔における所謂局部的利益とは、容量(Cap-  
 acity)による利益、安定(Stability)による利益および接  
 近(Accessibility)による利益の三者に歸することゝある  
 のである。

第一の容キャパシティー量による利益とは何ぞやといふに、これは  
 「地價は交通の強インテンシティー度と交通量ヴォリュームとに比例して増加する」と  
 といふ原則をさすものである。勿論これは原則であつて  
 例外と見るべき場合も少なくないとおもはれる。しかのみ  
 ならずこの交通量と土地評價との關係については、いろ  
 いろの説がある、クリーヴランドのザンガレー氏の如き  
 は「交通量を地價との關係については多くの連鎖チェイン商店ストアは  
 交通量をいかにも重大視してゐる。しかるに一方におい

て多くの大百貨店デパートメントストアはその附近における大交通量は多額の  
 廣告費を費してはじめて招來することを得たるものであ  
 るから、地價の増加を單に交通量にのみ歸することは不  
 當であつて、不斷の廣告費をも考慮せねばならぬと稱し  
 てゐる。兎に角本問題について考へねばならぬことは歩  
 行者の購買力如何にあらずしてその購買意志の有無であ  
 る。その證據としては電車乗換の人、自動車を待てる人  
 のごときは、心急ぐまゝに買はうといふ考へなどは毛頭  
 ない。結局交通量の問題は純粹なるその地方地方の問題  
 であつて、すべての場合に通じて適用せらるべき劃一的  
 原則を發見することを得ない」と論じてゐる。(J. A. Z.  
 Ingate: Principles of Real Estate Appraisal) しかしながら  
 大體において前面街路が賑かになればなるほどその地價  
 の増加することは日本においてもまた同様に承認するこ  
 とが出来るかと考へる。

第二の安アクセシビリティ定による利益とは「交通動脈の設定はこれ

によりて横断せらるゝ地區の地價を安定せしむる傾向を有す」といふ原則をさすのである。この原則についてはおそらく何人も疑をさしはさまないだらう。都市における不動産賣買業にとりては、都市の成長を規律し指導するところの聰明なる綜合的都市計畫より以上に重要なものがあるであらうか。安全にしてかつ慎重に考慮せられたる線に従つて計畫せられ統制せられたる都市の成長に基く地價の永久的なる確實なる増加は、成金策 (Get-rich-quick scheme) に腐心する者は知らず、いやしくも土地賣買を職業として従事する者の心を惹くにちがひない。」と論じてゐる人もあるのである。(J. B. Spilker & P. G. Cloud: Real Estate Business as a Profession P. 57)

第三に所謂接<sup>アタッチメント</sup>近の利益とは「地價はある設定せられたる焦點に對する接近の爲に影響せらるゝこと極めて大なり」といふ原則をさすものである。即ち街路改良の結果としてその附近の土地に對して、焦點たるべき

地點に容易に近付きやすからしめらるゝが爲に土地の増價を來すことは多言を要せざるところである。かくの如くわが道路法ならびに都市計畫法が「著しき利益」と稱するところのものは、或は時に誤解せらるゝが如く利用の程度の多少といふがごとき不明確なる程度問題にあらずして、局部的に土地の増價といふことに反映し來るところの前述の利益をさすものに外ならないのである。著しきといふ用語自體が比較的相對的の意義を含む嫌がないではないが、しかし上述せるが如くこれはむしろ局部的利益 local benefit または特別なる利益 special benefit の義と解せざるを得ない。

## 第二「受くる利益の限度」とは何ぞや

受益者負擔の制度はもと正義衡平の觀念にその基礎をおいてゐる。従つて受益者負擔として賦課せらるべき金額は、その事業によりてうくる利益の限度内ならざるべ

からざるはいふを俟たざるところである。而してこの利益の限度については二つの方面から考へねばならぬ。即ち一は街路事業に包含せらるゝ局部性の程度、換言すれば局部的利益如何といふ方面から、一は受益地區内における各土地におよぶ利益の厚薄の程度如何といふ方面から觀察しなければならぬ。元來受益者負擔を課せらるゝ者は街路事業中に包含せらるゝ局部性についてののみ負擔に任すべきであり、またその局部的利益は一律に受益地區全體にひろがるものにあらずして、その間自ら厚薄の程度を異にする。而して受益者負擔の輕重はこの受くる利益の輕重に比例してはじめて正當ならしめられるのである。

先づ第一に街路改良事業中に包含せらるゝ局部性について検討しなければならぬ。元來街路改良事業中に包含せらるゝ全市性と局部性とはつねに一定の率を保つてゐるものではない。ある事業は多量の全市性を帯びてその

局部性が僅少であるに反し、ある事業は僅少の全市性と多量の局部性とを包含する場合があるのである。しかればいかなる程度の事業が局部的事業であるかを判別することは街路の場合においてことに困難を感じる。あるひは工專費の金額により一定額以下のものを局部的利益を生ずるものとす者があるかも知れない。けれどもある箇所における百萬圓の工事が、他の箇所における五十萬圓の工事に比しはるかに多い局部的利益をもたらす例は少くない。あるひは街路の幅員または面積等によりて事業の局部性を決せんとする試みもないではない。然しながら通常局部的なりと考へらるゝ幅員を有するにすぎざる街路が、偶々要衝の位置を占むるの故をもつて却て全市的事业たる價值を帯びきたる例も決して乏しくない。こゝにおいてか街路事業中に包含せらるゝ局部性を見定めることは甚だ困難なる問題となつて來るのであるが、かつて紐育市の主任技師たりしネルソン・ビー・レウキス

氏はその著「現代都市計畫」中にすぐれたる原則を述べ  
てゐる。

同氏はまづ例を住宅地における街路にとつてゐる。住  
宅用街路の目的は、隣接せる住宅に對して光線、空氣お  
よび通路を供するにあるが故に、その利益たるや全然局  
部的のものである。従つてその經費は全部これを兩側の  
土地所有者に受益者負擔として賦課するを至當とする。

然しながらもし直通交通にそなふるが爲に街路がさら  
に廣い幅員をもつた場合には、その利益は住宅内街路と  
してよりも廣き幅員を有する他の街路との中間線にまで  
及び幹線街路にいたりてはその受益地區はさらに擴大せ  
られ、ブルヴァードとして施設せらるべき特に廣き幅  
員を有する街路にいたりては殆ど全市的利益のみをもた  
らすと稱することが出来る。かゝる種々の街路事業につ  
いてその局部性を認定するが爲にレウ・キスは三つの假定  
を用ひてゐる。即ち

第一 局部的街路として必要なる幅員の通常にして且

最大の限度は六〇呎なること、故に六〇呎また  
はそれ以下の街路の事業費はその全額を街路兩  
側の區廓ブロックの中央線にいたるまでの土地に負擔せ  
しむることが至當である。

第二 幅員六〇呎以上の街路については

$60R + \frac{(R-60)R}{2}$  の幅員に相當す

る街路事業費を受益者に負擔せしむること。即  
ち局部的街路としての最大幅員は六〇呎である  
然しながら街路幅員が六〇呎以上になつた場合  
においても局部的利益が全然増加せぬとはいへ  
ない。廣い街路に面する土地は狭い街路に面す  
る土地よりも價値の多いことはこれを争ふ餘地  
がない。従つて七〇呎もしくは八〇呎の街路の  
受益者負擔金額が六〇呎の街路受益者負擔金額  
と同額であることは衡平でない。然しまた一方

六〇呎が局部的街路の最大限度である以上は、六〇呎以上に幅員が増加してもそれが全部局部的利益となるものではない。即ち六〇呎以上の部分についてはその二五パーセントが局部性を帯びてゐるに過ぎないものとみなされてゐる。

### 第三

街路の幅員がある一定の限度に達すればその後においては單に幅員の増加のみによりては局部的利益は増加しない。而してその限度とは街路幅員一四〇呎に達したる場合であつて、即ち幅員八〇呎の街路に要すると同額の金額が受益者負擔を課し得る最大限度であるといふのである。

以上の原則から推して幅員六〇呎より二〇〇呎にいたるまでの街路についてその受益者負擔として課し得べき總金額の事業費に對する比率を見ると次のごとき結果があらはれる。

街路幅員

市負擔

受益者負擔

六〇呎	—	一〇〇%
七〇	一二%	八九
八〇	一九	八一
九〇	二五	七五
一〇〇	三〇	七〇
一一〇	三八	六二
一二〇	四三	五七
一四〇	四七	五三
二〇〇	六〇	四〇

右の中市負擔といふのは一般租税によるべきものをあらはしたのである。勿論これは原則を示したものであつて實際の場合に適用して幾多の例外をみとめなければならぬ事例は甚だ多いといはねばならぬ。しかのみならずこれを日本について見るに局部的街路の最大幅員を六〇呎と見ることについては大に失する嫌あるを免れぬのであつて、大いに研究を要するところであると考へる。



第二に論ずべき問題は受益地區内における利益の厚薄の問題である。前に述べたる所は受益者負擔金總額の限度であるが、こゝにさらに各受益者の利益の限度を見究める必要が生ずるのである。各受益者の負擔額は自らその利益の厚薄によりこれを限度として定められねばならぬ。この問題について前述のバルソロミウ氏は次のごとく述べてゐる。

受益地區を衡平に決定せんがために容量の利益安定の利益及接近の利益の三原則をみとめなければならぬことは前述のごとくであるが、さらに進んでこの原則を適用するが爲にはまづこの三つの利益のおよぶ範圍を決定しなければならぬ。この點については容量の増加に基く利益は新設又は擴築せられたる街路もしくはその附屬物に隣接する土地に限るものと考へられる。また安定の確保に基く利益は新設擴築せられたる街路を軸線として多少廣き面積におよんでゐる。また接近の増加に基く利

益はその創造せられたる動脈もしくはその附屬物によりて便益を供せらるゝところのさらに遠き地帯にまでおよぶものといふことが出来る。

さて三つの利益が影響をおよぼす範圍はかくの如くであるが、さらにこれらの各影響に基く利益の程度を決定しなければならぬのであるが、これはかなり困難なる問題である。しかしながら犬體において街路に隣接する土地は容量、安定、接近の三つの利益の影響を全部うけるのであつて、第一次的の受益地區をなし、従つて最も重き負擔を負ふべきである。その次に來るところの附近地は安定と接近との二要件によりて影響をうけ第二次的の負擔に任じなければならぬ。最後に最遠の地帯は所謂接近の影響のみを受くるのであつて、第三次的の負擔を課せらるべきである。而してこの負擔額はきはめて僅少であつて、場合によりては徴收費と相殺せらるゝことすらあるのである。

この問題についてはまた次の關係からも見る必要である。即ち他のすべての條件が同一なる場合においては、ある街路改良事業の平均的利益はその街路からの距離の自乗に反比例して異るといふことが出来るのである。例へばある街路から四〇〇呎の地點における利益は二〇〇呎の地點における利益の四分の一にあたるのである。勿論これについてはいろいろの例外がある。例へば特別な要衝の地點であるとか、または自然の防害物が在るとか、あるひは該街路の利益を没却する程の效用を有する平行幹線街路の新設擴築せらるゝが如き場合これであると述べてゐる。かくの如く各受益者の受益の限度なるものは街路事業に包含せらるゝ局部性を識認し、その局部的利益のおよぶ範圍と厚薄とを認定することによりてはじめてこれを決定することが出来るのである。

(Proceedings of the 16 th National Conference on City

Planning P. 166)

受益者負擔の制度が法令のかたちをとつて現はれたことはかくの如くきはめて新しい。従つて理論として研究すべき多くの問題が残されてゐる、また實際行政上の手段として考へなければならぬ事柄が少くない。ウイスコンシン大學のイリー教授はかつて次のやうなことを述べてゐる。受益者負擔の制度は土地の増價を豫見して行ふものであつて、外國においては過激なるものでもあるかのごとくに考へられてゐる。即ちこの制度によりて地價の増加の一部を回收するのであつて、フランスにおける進歩的思想家すらむしろ大膽なりと考ふところのものを敢てしてゐるのである。この結果として適當なる土地の利用が刺戟されることに農村においては土地の利用はきはめて局限されてゐるが、この結果として擴張される。しかしこれには、慎重なる注意を要する土地所有者に道路改良費を負擔させるといふことは、ある場合において地價の總額を没收するやうなことにあたる。例へばアデ

ロンダックスの州道について考へて見よ。即ち鉅額の費用をもつて改良される近代的道路が土地の増價を來さずして、交通量の増加、盜賊ことに果樹園における窃盜の危険の増加、騒音塵埃の發生等のために却て土地の減價を招くことすらあるのである。この點については、われわれは受益者負擔は地域制と併行すべきものと考へる。

而して都市において受益者負擔の原則を是認するならば深い注意をもつて進まねばならぬ。わたくしはある一人の市技師（シティー・エンジニア）を知つてゐる。かれは何うかすると恐ろしく沈鬱な顔付をして家に歸つて來ることがある。それは外でもない、かれが貧しき人々に屬する土地の價額のほとんど全部をとりあけてしまはねばならぬやうな破目に陥ることがあるからである」(R. T. Ely: The Taxation on Land p. 61)。あるひはまた受益者負擔をもつて單一體としての自治的生活の本旨に悖るものとなすものもないではない。しかしながらわれ等より見ればある者は故な

き負擔に苦しみ、あるものはこれがためにひそかに故なくして富を爲すが如き集團生活が永く榮ゆべしとは到底信ずることを得ない。まして都市における街路事業が無用の事業であるならば、論ずるのかがりでない。都市的弊害の既にあらはれてゐるところまたはまさにあらはれんとしてゐる都市にとりて緊急の事業である以上は勢ひ財源の問題とならざるを得ない。而してわれ等は受益者負擔の制度がその理論においていづれの方法に比してもすぐれたる點をもつてゐることを信ずるものである。たゞこの制度のことに困難を感じるところはその運用の點にある。こゝにおいてかわれ等は各都市における受益者負擔制度運用機關の確立を切望してやまざるものである。(終)

◇ × ————— × ◇