

道路法實施後十年を迎ふるに當り敢て所懐の一端を敍して識者の参考に資する次第である。

道路運送の職能と道路法制

大學應義塾 増井幸雄

道路運送に對し、特に其の發達助成の方面に關して近世以後の諸政府の採り來つた政策を見るに、其の間に幾多の變遷の跡が認められる。即ち外國の事例は措くとして、徳川時代以來の本邦のみを見ても、徳川時代には道路交通政策は諸般の政策の中でも最も重きを置かれたものの一つであつて、之に對しては多大の配慮が行はれた。次いで明治時代に入つてからは、始めの間こそ之に可なりの注意が拂はれたが、繼て程なく新規に誘入れたる鐵道に重きが置かれた結果として、道路交通に對する配慮は第二義に置かれ、動々もすれば閑却され勝ちとなるを免れなかつた。然るに二十世紀に入つて以來特に歐洲戰亂の當時以後に至つて自動車の發達見るべきものあるに及んで、再び道路運送の方面に多大の注意が拂はれることにより、茲に道路は鐵道と相並んで政府當路者に重んぜられることになつたのである。

然らば道路運送に對する政府の政策の上に於ける右の如き變遷は如何にして生じたかと云ふに、それは決して其の時々の政府當路者の出來心のみに基つくものとは云ふことを得ない。私は、それ合でも、政府當路者自身の爲めを計る場合でも――等しく當時の社會に於て最も重要な役割を演ずる所のものに主として力が注がれるに至るといふ、寧ろ當然の傾向の一表現に外ならないものであると見るものである。蓋し、一般交通上に於ける道路運送の重要性は、右の期間の間に政策の變動と相對應した變遷を豫じめ來して居たものであるからである。

即ち、徳川時代に於ては道路上の交通は一般交通上に於て主たる役目を演じて居たものであつて、僅かに大量貨物の長距離運送が海運に依つて行はれたことを例外として、小量貨物の運送も、旅客の往來も、信書の運搬も、一切が道路上に於て行はれて居た。明治時代から大正時代の前半にかけては、長距離でも短距離でも、大小の貨物、旅客郵便物の一切が鐵道によつて運搬されて居たのであつて、速力、費用、安全性その他一切の點から見て公衆の交通欲望を最もよく充たすことを得た鐵道が陸上運送界に於ける霸者たるの地位を占めて居たに反し、人間の膂力や牛馬の牽引力を動力として居た道路上の運送は僅かに鐵道に對する從たる補助的の役目をするに過ぎなくなつた。然るに最近に至つて自動車の發達を見るに及んで、比較的短距離に於ては自動車の鐵道に優る所あることが發見され、茲に道路上の交通は其の一たび喪失せし重要性を恢復することとなり、鐵道と相並んで一般交通界に重きを爲すこととなつたのである。之を一言にして云へば道路交通は、それが一般交通上に

於て演ずる職分の主要性の點から見れば、始めは海運に優つて主位に在り、而も陸上運送としては他に比較すべきものが存在しなかつたら唯一物として重要性を有して居たが、次いで鐵道といふ有力なる競争者の出現に會して之に従たるの地位に墮ち、最後に機械的動力の應用によつて鐵道と對立並行の地位を占めるに至つたものである。而して國家的政策の上に於て道路交通に對して行はれる配慮の程度の推移は實に右の職分の重要性に於ける變遷に追隨し並行したものに外ならないと見るものである。

之を近年の交通政策に就いて見れば、日露戰爭以後、最近數年以前に至るまで、政友會内閣の下に於て鐵道の建設が盛んに行はれたのは鐵道が陸上運送機關としての主位を占めて居た時代に相當する。歐洲戰爭の當時に憲政會の側に於て鐵道網の豫定に反対する理由として道路運送の重要且つ有利なるを擧げたのを嚆矢として、昨年政友會内閣が産業道路の改善を企て、目下民政黨内閣が一部の鐵道新設に代へるに自動車運送の開始を以てせむとしつゝあるのは、自動車運送の有利性が漸く確認され來つた時代に相當する。政策上に重きを置かれる程度は職能の重要性の變動と相呼應して居るのである。

二

現在、道路運送が一般交通上に於て演じて居る所の職能の一つは、他の交通機關に對して補助的地位に在る、といふことである。現在の交通は、未だ其の最大部分は、陸上に於ては鐵道によつて行は

れ、海上に於ては船舶によつて運ばれて居るのであるが、道路運送は實に鐵道及び海運に對する補助的職能を演じて居るのである。

今、之を鐵道との關係に就いて云へば、鐵道運送は驛と驛との間のみに限られて居るから、鐵道によりて運ばれるべきものは豫め荷主の宅から發驛まで運ばれてなければならず、又着驛に到着したものは荷受人の宅まで運ばなければならないが、是等の兩運送作業は、英國の鐵道に例を見るが如くに鐵道自身によつて行はれると、將た又荷主側に於て自ら之を行ひ又は他人をして代つて之を行はしめるとの何れたるを問はず、必ずや道路運送に依らなければならない。尤も、大規模の工場、礦山、森林等に於ては引込線の利用によつて道路運送を一部又は全部省略し得る場合もあるが、農業にあつては概ね然ることを得ない、又商業にあつては販賣方面が重要視され、従つて人口の中心地に位置を占めるから、是れ亦道路運送を省略することが出來ない。運送の殆んど全部は假令鐵道を利用する場合に於ても、鐵道利用の前後に於て道路運送に依頼しなければならぬ地位に在る。此の事は、兩者を客觀的に見れば鐵道運送と道路運送との間に於ける運送連續の點に於ける協力とも見ることが出来るが、一方を主として見れば道路運送が鐵道運送の補助として役立つて居るものとも見ることが出来る。鐵道關係者の間に於て、道路上の運送をば小運送と呼んで居るといふ慣行がある此の事實は或る程度まで這般の消息を物語つて居る。

又、道路運送が發達すれば鐵道に對しては益々多量の貨物が供給され、而も鐵道の運送する多量の貨物は、停車場に停滯することなく終局の仕向地に運搬され、鐵道は自己の職能を充分に發揮するこ

とを得るに至る。鐵道が兩側に向つて道路運送を行ふ者と協力し又は自ら之を行ふの例を見るこ
と少からざるは右の點に於ける道路運送の鐵道運送に對する補助的職能を物語つて餘りがある。

更に、費用の點から見れば、鐵道運送が長距離なるにも拘らず低廉なるに反して、道路運送は短距離
の場合でも概して高價の費用を要する。従つて鐵道運送に於ける運賃料金等の引下は假令僅少な
りとも、若し同時に道路運送の費用に引下が行はるれば、前者の引下の効果は其の數倍となつて表は
れる。否、鐵道運送に於ける運賃料金の引下が行はれなくとも、若し道路運送の費用に引下をだに來
さば、之によつて恰も運賃料金の引下が行はれたと同一の効果が表はれる。従つて、鐵道への出荷は
自然に獎勵されることになる。鐵道省の行つた運送取扱人の合同の獎勵の如きは、若し合同が適當
に行はれたとすれば確かに斯かる効果を事實上にはじた筈である。斯かる意味に於て、道路運送は
鐵道運送の補助として多大の役目を演じて居るのである。

眼を轉じて海上運送と道路運送との關係を見るも、同様道路運送が海上運送の補助としての役目
を演じて居ることが發見される。船舶の運び行く貨物、船艇の運び來りし貨物は、少くも一部は商港
都市の内部又は其の附近に於て發生し消化されるものである。蓋し、商港都市又は其の附近は奥地
と異なつて、輸出すべき加工品又は輸入されたる原料品に對する陸上運賃の負擔を全部又は一部免
かれることになるが爲めに、輸出品の製造業、特に輸入原料品の利用による加工製造業の如きは、商港
都市の内部又は其の附近に位置を定めるものが少くないからである。従つて是等の船舶貨物の一
部分は概ね道路運送の目的物とならざるを得ない。勿論一部は運河又は河川によつて運搬され、港

内を船によつて運搬されるものもあるが、水運の便宜を缺く工場や倉庫や商店との關係に於ては是非とも道路運送に頼らなければならない。此の點に於て道路運送は海運に對する補助となる。

又費用の點がら見れば海運運賃は運送距離の長大なるに拘らず頗る低廉であるが、港内に於ける積卸その他に要する港費は運搬距離の極めて短少なるにも拘らず頗る高價である。従つて、港費の引下はそれ自身が運賃引下と離れて單獨に海運關係の運送費用全額を低下せしめるに多大に貢献するのである。然るに、港費それ自身は、背面に於ける道路運送の發達の程度如何によつて、或は多大となり或は僅少となることが少くない。何となれば、背面への搬出が敏活に行はれない場合には、船舶から取卸した貨物を一時波止場に保管し數回餘分に手數を掛けるの必要を生ずるからである。

果して然らば、商港都市の内部又は附近に於ける道路運送の發達は、商港の發達に對し海運業の發達に對して多大の補助的職分を行ふものと云はなければならない。

之を要するに道路運送は、一方に於ては、鐵道運送又は海上運送の如き所謂大運送に對し、其の前後に於ける小運送を引受け行ひ、之をして安んじて其の大運送に專一なるを得しめると共に、自己の發達によつて之に益々多量の貨物を供給して、以て多大に補助的の役目を演じて居り、他方に於ては、それ自身が多大の費用を要するの關係から、此の費用に於ける僅少なる節約も大運送の費用に於ける多大の節約と同一の效果を挙げ以て大運送の發達を助けることによつても之に對して多大の補助的役割を演ずるの地位に在るのである。

三

然るに道路運送は、單に他の交通機關に對して補助的の役割を演じて居るに過ぎないものではなく、他の一面に於ては、それ自身獨立して終局的に最初の發端から最後の目的地に至るまでの運送を一貫して完了するの職分をも演じて居るものである。従つて此の點に於ては他の交通機關と肩を並べて居るのみならず場合によつては是等に代行するの立場に立つことになるのである。此の事は、陸上に於て鐵道運送との關係に於て最も顯著に觀取され得る。

思ふに鐵道が既に設けられてあり、而も水路の利用し得べきものなき場合に於ては、相當の長距離に亘る運送は鐵道によつて行はれることは勿論であるが、極めて短距離の運送に至つては此の既設の鐵道によつて行はれることが寧ろ稀である。蓋し、貨物ならば發荷主の戸口から荷受主の戸口まで、旅客ならば自宅から目的の個所までの全交通距離の中で鐵道を利用する部分が多大となるほど、鐵道は益々貨物や旅客を吸引するの力を増すものである。然るに今、鐵道による場合には、自宅から發驛までと著驛から目的の個所までとの二回の小運送を經由しなければならないが、交通距離が極めて短少なる場合には、此の小運送の部分が全交通距離中に於て占める割合は可なり多大になる。従つて、鐵道から側方に稍々多大の距離を隔てたる地點間の交通の場合には假令鐵道運送に要する費用や時間が節約されても、全體としての時間や費用は却て全部道路運送による場合よりも多大となるからである。若しそれ偏僻の地方に至つては、相當の長距離に亘る運送の場合でも、鐵道を利用

せむにも利用すべき手段なきことが存するのであつて、斯がる場合には如何にしても道路運送のみに依頼するの外はない。従つて是等兩者の場合には道路運送は、運送の發端から終局までを一貫して完了するの職分を演ずることになる。而も短距離運送の行はれる數量が、全運送數量の中で決して僅少ならぬ部分を占めて居ることは、同一の都市内で生産され消費される貨物の數量、同一都市内で商店から商店、倉庫から商店へ運搬される貨物の數量の極めて多大なることによつて推定され得るのである。

鐵道の利用し得べきものが存在する場合に於ても極めて短距離の運送は道路運送によつて行はれることは右の如くであるが、此の所謂短距離なるものは決して一定不動の距離ではないといふことを忘れてはならない。それは道路運送の設備の發達によつて増大を來し得るものである。従来人間が牽引し牛馬に牽引せしめて居た所へ新に自動車が誘入されて、道路運送が費用の點に於ても時間の點に於ても一層經濟的となるに至れば、從來よりも道路運送の行はれる距離が増大することになる。従つて從來鐵道によつて行はれて居た運送の中でも比較的に短距離なる運送は、少くも一部は一貫的道路運送の代はる所となるに至るのである。蓋し、鐵道に於ては距離の长短に拘らず一路運送に於ては概して積卸料金を別に徵することなく、又、前後二回の小運送料金を必要とせず、一回の道路運送を以て能く一貫して全部の運送行程を完了するから、短距離なる限りは、距離の割合に運送の

費用は低廉で済むからである。

道路運送は例外的の特別の場合を除くの外は、多大の長距離には達し難いものである。蓋し、其の運賃は大體に於て距離に比例的に増して行き、一日にして往復し得る距離以上の場合には更に別個の費用項目も附加されるに至るのであつて、結局は鐵道運送による場合よりも却て高價に値するからである。併しながら、一朝有事の際には、相當又は非常の長距離に亘つても道路運送が終局的の一貫的運送作業を完了することがある。既設鐵道が既に運輸能力の極度まで利用し盡して居て此の上に新なる運輸を引受けの餘力を有せざるに際して、突然に多量の新規貨客を得るに至つた場合には、爾餘の貨客を扱ふに道路上の運送例へば自動車による運送を以てすることが出来る。又、鐵道從業員の罷業により、或は水害に基づいて運送の支障を來し其の杜絶を見るに至つた場合の如きは、鐵道の行ふべかりし運送の全部に就いて道路上の運送が之に代行することが出来る、といふが如きは之である。

要するに、道路運送は、短距離運送の場合にはそれ自身に獨立的なる一個の完全なる運送方法を成して居るのであつて、此の短距離の範囲は道路上運送の設備の完成につれて益々擴大するの傾向を有して居る。加之、一朝有事の際には、長距離運送を而も終局的に完了するの掌に當り得るの能力を有して居るのである。

四

運送全般の上に於ける道路運送の地位職分が右に述べた如くであるとすれば、此の運送の行はれるべき通路となる所の道路それ自身も亦、右の二様の職分に關して同じく多大の重要性を有するのであつて、道路運送の發達あらむが爲めには、道路の發達が前提的必要條件たるの關係に至つて居る。元來、交通機關は經濟生活・社會生活の基礎たり根底たるものであり、其の發達は諸般の經濟事情に良好なる刺戟を與へて經濟生活を向上發達せしめるといふ最も普遍的の効果を生ずるものである。従つて、交通機關の一たる、而も最も普遍的に行き亘つて居る所の交通機關たる道路が充分に發達するに至らむことは、社會全體の上から見て最も望ましい所であると云はなければならぬ。

併しながら、道路の改良發達は私人の手に於ては行はれることは容易でない。蓋し、無償的利用を許すが如き、道路の改良が私人の手に於て行はれ難きは勿論であるが、假令費用を投じて改良を行つた者に對して料金徵收の權能を附與するとしても、斯かる道路の有償的利用が行はれるのは一般に道路が不良峻険なる場合のみに限られて收支の均衡を得ることが困難であるからである。元來道路の如くに各人の日常的に頗る頻繁に利用する所のものは、利用者の側に於て、一旦その利用に際して報酬を徵せられることは煩に堪えないのである。既に無償たるべきものであるとすれば、それは官營又は公營たらざるを得ない。道路の經營制度は官營又は公營とせらるべき筈のものである。

然るに、本邦に於ては、維新以後、道路は事實上既に永く官營とされ來つたにも拘らず、其の管理上の

原則が確立しなかつた爲めに、道路の發達は遲々として渉る所がなかつた。素より明治初年以來歴代の政府當路者は道路の改善に意を用ゐたとは云ふものゝ鐵道の重要に眩惑されて、道路の鐵道に對する補助的機能すらも充分に認められず僅かに鐵道の從屬的附隨的のものと認められたるに過ぎず、交通機關としての其の重要は鐵道に比して第二義的のものと考へられたに過ぎなかつたといふ有様であるから、到底その改善は充分なるを得なかつた。併しながら、明治二十一年十一月に公共道路條例が立案されてから、調査に調査を重ねること三十有餘年、遂に大正八年に至つて始めて統一的な道路法の制定公布を見るに及んで、道路は其の重要性の程度に従つて其の管理が國家又は各階級の地方自治團體の手に委ねられ、其の建設及び維持の責任者が定められることになり、茲に始めて道路公營の原則が制度として確立するに至つたのである。此の一事が道路の普及發達の根底を確立した事に外ならないのであつて、爾後に於ける發達改善の出發點を爲したものであることは疑ふべくもない。素より道路法の制定そのものは道路行政の根幹を定めたものに外ならないのであつて、道路の實際の發達は歴代内閣及び地方自治團體の道路改良計畫並びに地方的計畫に對する中央の補助等に俟つ所多大なるものあることは疑はない。而して道路が曲りなりにも今日の程度まで改良を見るに至つたことには、是等の努力が與つて力ありしことを承認しなければならない。而も是等の努力そのものは道路法の制定を俟つて始めて充分に發揮され得たものなることも是れ亦承認しなければならないのである。併しながら、道路法は時勢の進展につれて、時代の要求に應じ得ざる點を生ずるに至つた。道路法

は一般公衆用の道路の公営の原則と其の管理方法とを定めたのみであつて、特殊の交通方法のみに専用する道路を認めて居らず、又私営の道路を認めて居ない。それは一般交通用の道路、就中鐵道の補助としての道路の發達には便宜を與へて居るが、短距離鐵道の代用として並びに未發達の地方に於ける鐵道の代用としての自動車による道路運送の通路の建設には何等の便宜を與へて居ないといふこと即ち是れである。

歐洲戰爭の當時以來、道路運送は動力の點に於て革命的の進歩を來し、從來の牛馬車人車は概ね自動車の代はる所となるに至つた結果として、自己完了的なる所謂短距離運送の範圍が多大に擴大されて、今や少くも平均三十哩近くにまで達するに至つた。従つて、短距離の地方鐵道及び軌道は其の貨客を自動車に奪はれて營業成績が甚だ不振に陥るといふ有様である。此の一事だけでも既に、官私の獨立的なる短距離鐵道の新線建設に代へるに自動車運送の開始を以てするを利ありと考へしめるに充分なる理由となるのであるが、猶ほ此の外に、經濟の發達の程度が不充分であり鐵道新線の建設が未だ經濟的に是認されない地方に於ては先づ自動車運送を以て其の要求に應じて置き、交通量の増加を待つて之を鐵道に改めるの策を探るを有利とするの理由もある。自動車運送は、今や一部の鐵道運送の代用としての重要性を獲得するに至つたのである。

斯かる目的を以て自動車運送の發達を期する爲めには、先づ以て其の通路たる道路の發達あらむことを必要とすることは云ふまでもない。此の通路は之を一般道路に採ることも不可能ではない。鐵道の補助としての小運送の爲めの自動車運送の場合には特に然りとする。併し、斯かる場合には、

通路は假令行政政策上の配慮によつて多大の發達を來すとしても、將來自動車運送の頗る發達したる暁には多大の混雜を來し、且つ緩速種々の交通機關と人間との通行に妨げられて鐵道代用としての自動車運送の効果を充分に擧げることが困難となるの虞れがある。従つて、自動車運送の能率を高める爲には、自動車の爲めの専用通路を設けるの必要を生ずる。特に、それが鐵道代用の目的を以てする自動車運送の場合には一層然りとするのである。然るに、道路法に於ては、特定の交通方法の爲めのみに専用すべき公營道路は認められて居ないのである。

然らば、私營の道路は如何といふに、之も道路法に於ては認められて居ない。唯、自己の出費を以て道路を改善したる者に向つて、通行人から一定期間だけ其の通行料を徵收することを許し得る旨を定めたる明治四年の大政官布告は存在するが、素よりそれは今日の事情に適合しない。蓋し、鐵道代用としての自動車専用道路の場合には其の路線を可及的短少ならしめるの必要があるが、此の爲めには用地獲得上の障礙を排除する爲めに土地收用法の適用を許すの必要がある。然るに右の布告は之を許して居ない。又、或る程度まで其の建設に對して國家的援助を與へるの途を開いて置くことは企業者にとつても國家にとつても共に有用なことである。而して此の途は地方鐵道や軌道に對しては開かれてあるが、今や是等の鐵道に代らむとする自動車運送の通路に對しては右の布告は毫も其の途を開いて居ないのである。最近に至つて是等の缺陷を補ふ目的を以て自動車道法案が立案されるに至つたことは、是等の理由によつても首肯されるのである。

道路法によつて認められなかつた所の、新時代の要求に合する一種の道路が私營によつても容易

に創設され得るの途は今や將に開かれむとして居る。併しながら、此の事實は將來私營道路の著しき増加を來して、道路法の精神たる道路の無償公營の原則を著しく傷けるに至るものとは考へられない。蓋し、若し將來一般道路上の交通が現在の如き緩行車馬に依ることが減少するに至るとすれば、其の曉には一般公道上を走行するものは自動車が主たるものとなり、現在の公道は事實上殆んど自動車専用の道路たるに至るの可能性がある。加之假りに自動車道が私營で敷設されるとしても、若し一般自動車による其の利用が頗る増大するに至つた曉には、其の經營は最早私人の手中に委せられ置くべきものでなくなり、當然にそれは公營となるべき性質を獲得することになるからである。素より、自動車道の經營者が之を自家の自動車のみに専用する場合には、國家にして之を買收するにあらざる限り、依然として私營道路としての存在を續けるであらうが、而も此の場合は、恰かも私營の鐵道又は軌道と同様に、運送の通路と其の上で行はれる運送業とが合體したものが私營で經營されるといふことに外ならないのであつて、單純なる道路の私營ではないのである。斯くて、私營道路の存在は畢竟一時的のもの、例外的のものに過ぎないと考へられるのであつて、道路法による一般道路の重要な重要性は依然として變ることなく、否、寧ろ道路法の活用が益々重要性を増すに至るものと考へられるのである。