

以上は英國道路管理制度の沿革の大要であるが、今回の改正は一九二九年地方行政法(Local Government Act)第三十條乃至第三十二條及第三十五條等に基くものであつて、此の規定に依れば、一九三〇年四月一日以後村區(Rural Districts)に於ける總ての道路並に町區(Urban Districts)及市區(Boroughs)に於ける有級道路の管理權は之を府縣會(County Council)に移管し、爾後之を府縣道(County Road)と稱することとなつたのであるが、人口一萬を超ゆる都市

路政の研究

〔一〕

田

中

好

に在りては、申請に依り、其の區域内に於ける府縣道の維持修築權を保留することを得るのである。尙、同法は總ての區會に對し所定の道路橋梁に關する權限の委任を受けた旨の申請權を與へ、小道路に付ては原則として府縣會に右の申請に應ずる義務ある旨を定めたが、是等委任を爲したる場合に於ても財政上の義務は依然として府縣會が之を負ふのである。

道路政策は交通政策の一部門に屬するが故に夫れを研究するに就ては當然に交通政策の理論を研究するの必要がある。併し夫れは本論の目的とするところでは無い。唯だ交通政策は國民經濟の完全な發達を期するが爲に國家又は國民の爲し又は爲さなければならぬ一切の施設を以て目的とする經濟政策の一分科に屬してゐるを是認し、道路政策は

其の交通政策の一部類に屬することを肯定するに止める、而して經濟政策學は過去及現在に於ける經濟事實を綜合比較して共通の原理を發見し、將來に於ける經濟政策の進路を指示するの任務を持つてゐるから矢張り夫れを範圍として

路施設に關して國家の行ふ一切の政策と解するのが適當である。

二

本論を進めたい、然るに經濟政策の主體に關しては議論の存するところであつて、國家か又は國家及公共團體か或は私人を包含するものであるか爭がある、併しながら經濟環境變遷の事實に鑑るとときは國家萬能の時代は既に過ぎ去つてゐるから私人も亦主體たり得べき事を否認することは出來ないのである、故に私人が交通政策の主體たるを肯定し否認するのでは無いが、國民經濟は漸次國際化しつゝあるにしても現在に於ては矢張り一國家を基礎としてゐる經濟生活であつて、其の生活を支配し得るの地位に在るもの

道路政策研究の對照物である道路は、公衆交通の用に供する土地の設備を言ふのである。故に夫れを設備する主體が國家乃至は公共團體であると私人であるとを問はない、即ち土地の使用方法として公衆交通の用に供すれば夫れは道路と言ふべきである(丹羽七郎氏、現代法學全集、道路法)従つて「一般交通の用に供する道路」と言ふが如きは道路の本來の性質を言ひ表はす言葉としては至當であるが、他に一般交通の用に供せざる道路があるやうに説明するのは、夫れ自體矛盾した考察と言はねばならぬ。

道路に對立して存するものは通路である、通路は土地をふ政策も亦窮屈するところに於ては國家權力の支配を免れ得ないが故に、交通政策の主體——道路政策の主體は國家であると言つても過言ではない、従つて道路政策とは道

交通の用に供する點に於て道路と同一ではあるが特定人の交通の用に供することに於て道路と相異なるのである。我が民法に於ては、或土地が他の土地に圍繞されて公路に通せ

さるべきは其土地の所有者は公路に至る爲め圍繞地を通行することを得べき所謂隣地通行権を認め（民法第二百十條）必要ある場合に於ては通行権者は通路を開設するの権利を有するものとした（同第二百一十一条）此の如き権利を認めたのは、或土地が他の土地に圍繞せられて全く公路に通ずることが出来ないときは、其の土地は所謂袋地と爲つて天物である土地の經濟上の效用を遂げ得ないことを爲るから、公益上の見地に於て民法が認めた権利である、従つて夫れに依る通路通行権は袋地所有者と圍繞地所有者との關係であつて、夫れに依り開設された通路を第三者が通行することがあつても夫れも亦當事者間の關係である。従つて通路は道路の要件を具備しないから私の採る道路政策の見地からすれば是等は其の對照物たるを得ないものである。

三

(一) 道路開設の目的を標準として一般交通の用に供するものと特殊交通の用に供するものとに分類する、前者は總てのものゝ交通に供する道路であつて道路法に規定する道路の如きは夫れである、後者は森林經營の爲め又は鑛業經營等の爲に特に開設するもので森林法又は鑛業法等に所謂道路が夫れである、(二) 道路を使用する交通物體に依つて分類することも出来る、即ち一般の交通物體を目的とするものと特殊の物體のみを目的とするものとに分つ、前者は道路法の目的とする道路等の如きものであつて、後者は例へば自動車のみの使用に供する自動車道の如き或は人の歩行のみに供する歩道若は車輛のみの交通に供する專道（一般交通の用に供する道路に於て歩道車道を區別する）の如きは夫れである、(三) 又道路を開設する主體を標準として公道と私道とに分つことも出来る。

以上述べた範圍に於ける道路は頗る廣汎に亘つてゐて、之を各種の方面から觀て種々に類別することが出来る。
道路政策の取扱ふべき道路の範圍は以上述べるものに止る、併しながら森林法又は鑛業法等に所謂道路は道路たることに於て異なるが、夫れ等は森林政策又は鑛業政策と

して取扱ふべき性質を有するものである、蓋し道路政策に於ては公衆の交通に供する道路を對照とすべきものであつて特殊の目的を有する道路の如きは公衆の交通と直接の關係を持たないからである。故に筆者も亦夫れに従つて之を論外に措く。而して道路政策の主たる目的と爲るべき道路

は、道路政策の主體たる國家が開設する道路所謂公道であつて、而かも一般交通を許容するものである。即ち道路法の道路を首位に置かなければならぬ、併しながら國家は其の他の道路に對しても政策を實行せなければならぬ責務を有するが故に公道と相並んで爾餘の道路上就ても対策を確立するの必要がある、本論に於ては道路法の道路に關しては後述し、特殊道路よりして順次研究して見たい。

四

特殊道路を説明するに先ち公道私道の區別を明かならしむるの必要がある、此區別の標準に關しては從來諸説あるが、道路供用者の公私に依つて區別せむとするのが通説で

ある、即ち土地を道路として交通の用に供する主體に依つて區別し、行政權の主體が供用したものが公道と爲り私人が私權の主體として供用したものが私道と爲ると言ふのである（丹羽七郎）私も此説に賛成する。

公道に關しては後述するが私道に關する現行制度を見るに、明治四年に於ては彼の有名な、太政官布告第六四八號の制度があつて、水を治め路を修むるやうな運輸の利便に供する事業は國の事業とすべき根本方針を定め、夫れに依つて通行錢其の他の使用料を徵收せむとするものは國の特許を受くべきことを定めてゐるので（本誌第十一卷第五號、第六四八號論）明治七年に公布された地所名稱區別に關する太政官布告第一二〇號に於ては、土地の官民有區分を規定し官有地中に道路敷を認むると同時に、民有地にも亦第二種として公衆の用に供する道路を認め、其の地形を變換するときは管轄廳の許可を請ふべき旨を定めた、固より此布告は憲法第七十六條に依つて今も尙遵由の效力を有するものであるから此規定は我國私道の制を認めた根本法規と言ふべ

きである、而して是等道路に對しては免租政策を採用し、同年に制定され現在も尙效力を有する地租條例に於て免租の規定を設けたのみならず府縣市町村其の他の公共團體と雖、其の土地に租稅其他の公課を課することを禁止してゐる、即ち私權の主體として私人が自由に爲し得る私道の開設廢止を右布告に依つて制限し管轄廳の許可を必要とし、私道と雖其の公共性を是認して免租の特典を與えた。第六四八號布告に於ては道路の國營を期すると共に所謂有償道路の制を認めたのであるが、地所名稱區別に關する布告に依つて絕對國營の主義を緩和し無償道路に限つて私人經營を認むるの制度に變更したのである、茲に於て私道には有償のものと無償のものとを生ずるに至り、有償のものは第六四八號布告に依り規律され無償のものは地所名稱制と地租條例とに規律さるゝやうに分化したのである、而して右後段の布告は地租制度と密接の關係を有するも徵稅の目的を以てのみ制定されたもので無く全く土地政策の必要に出たものなること明かである、蓋し徵稅の必要に出でたもの

とすれば地租條例の定むる免租に關する規定に依て目的を達し得るからである、固より右兩布告制定の當初に方つては或は徵稅の必要あつたにしても、地租條例第四條を今日の如く改正した現在に於ては尠くとも徵稅說を否定せざるを得ない、従つて私道の設定改廢の許可は地方行政の一般を管理する地方長官の權限であつて徵稅官署の權限外に屬し、地方長官は土木工事取締規則又は土木起工規則等の府縣令を以て右の行爲を取締りつゝある。

以上は私道に關する現在制度の概要であるが、吾人の生活は此制度を以て満足すべきであらうかを考察せなければならぬ、現在全國に於ける私道の延長は據るべき統計が無いが爲に數字を以て示すことが出來ないが、右布告制定後各地方に於ては隨分多くの私道に對して免租されてゐる、又免租の手續を探らないで放任されてゐる私道も隨分尠くない、殊に輓近土地會社の住宅經營やら組合又は公法人の手に依つて施行される土地區劃整理事業や耕地整理事業が増加してゐるが爲に、是等事業に依つて設定さるゝ私道は

日毎に増加しつゝ在る。

私道開設の實際に就いて見ると、前に述べた現行制度は餘り徹底してゐない、私道に對して免租を受けむとする場合は格別であるが、免租の特典を放棄すれば許可を得すとも可いものと解してゐるやうな感がある、夫れは法規維持の手段を用ふることに依つて矯正さるゝであらうが、交通の見地から見ても、合理的に計畫せなければならぬ土地區劃整理や耕地整理事業に於てさえ、往々にして一團の其の事業のみに立脚して私道を計畫するが故に所謂交通網としての效果を擧げ得ないものが數くない、従つて折角整理する一團の土地が他の道路との連絡を失つて袋地的の狀態を呈してゐる、組合又は公法人の施設に於て尙此の如きであるから私人の開設する私道の放漫であることは想像するに難くは無い、殊に惡辣な土地經營者は當初私道を開設して土地を區劃し、之を多數人に賣却した後に於て私道を廢止するの暴舉に出で、私道の存在を前提として土地を買得した者を窮地に陥れ、之を原因として提起まるゝ民事々件

は頗る多數に上つてゐる状況である。

以上の如き缺陷を救済し道路政策の見地に於て私道を規律する爲には、現在の如き聊ともすれば免租の爲に許可を受けしむるかの如き嫌のある制度を廢止して、私道の改廢に付地元行政廳の許可を受けしめ更に進んで之に違反する者を處罰するの制度を必要とする、地方行政廳は道路政策の見地に於て夫れを措置し、獨り私道の改廢のみならず時には進んで其の規格構造に就ても亦干渉するを得せしめたならば公道と相俟つて其效用を擧ぐるに至るであらう、或は是等個人の自由に干渉することは間違であると主張する人もあらう、併しながら公衆の交通效用が國民の經濟生活上等閑に附することが出來ない爲に道路政策を必要とするのであるから、公衆の利益の爲に個人の自由に干渉せざるべきを得ないのである、故に私は厳格な許可主義を強調する。私道を道路政策の目的物として取扱はんとするのは、畢竟其の道路に依つて現代交通の満足を得んとするに外ならないのであるから開設後に於ける維持管理是最も必要なこ

とある、併し其の維持管理を私道經營者の義務たらしむるかは問題である、蓋し私道開設の動機が住宅を經營して利益を得を占むるに在つても亦土地區劃整理に依つて土地價格を増加せしめたにしても、開設後は兎に角公衆をして交通の爲に使用せしむるのであるから、其の費用の全部を私道經營者に負擔せしむることは加重の負擔と言はねばならぬ況んや私道を開設するや否やは私權の主體の固有の機能であつて本來ならば其の土地に家屋を建設するも又之を道路の用に供するも自由であるに不拘、唯だ夫れを道路の用に供したことによつて普通土地を利用する以上に特別の負擔を爲さしむることは不合理不權衡である、此の如き政策を探るときは私人は遂に私道を開設するに至らずして却つて私道防止策に陥るのは當然である、然れども現在に於て曲りなりにも交通の用を辨じつゝ在る多數私道の開設を防止すべきでなく之を發達助長せしむるの必要があるから防止策を探るべきではないのは言を俟たない。公共道路法案に於ては此を考慮し、私道の状況に依つては私道經營者が通行

料を徴収する制度を認めむとして之を第一種私設公道とした(法案第十三條)併しながら假令私道と雖其の交通に使用料を徴収する如きは排すべく獎勵すべきことで無い。

然らば此點に付如何なる方策を以てすべきかの問題と爲るのであるが、想ふに私人が私道開設の許可を受くることによつて公衆は、私道開設者と特に私法上に於ける交通契約を締結すること無く私道を使用し得るに至るのである、之は公道に於ける公衆の道路使用の法律關係と毫も異なる所はない、故に公衆の交通に依る私道の受くる損失は使用者に於て負擔するを公平とし使用者の負擔は私道所在地の公共團體に於て支辨するのを適當とする、蓋し公道に關する費用でさへ公共團體の負擔たらしめて居る現在に於ては、公道に反し著しく利用範囲の狹少なる私道に於ては、りと言はざるを得ない、故に吾人は私道の政策として夫れを開設した者をして維持管理を爲さしめ、公共團體は維持修繕に要する費用を負擔し、之に代るに公共團體に維持修繕の命令權を保有せしむるのが最も妥當な政策であると考

へる、或は私道の効用とその状況とに依つて私道經營者と公共團體との分擔に屬せしむるのも亦一策であらう、此くして私人の私道開設自由に對する國家干渉の非難を緩和し私道開設者と公衆との關係を調和し得るに至るであらう。

次に私道の公道化の問題である、私の提唱するやうな政策を採ることに依つて私道公營化の濃度を増すことになる併し道路のやうな無償使用を原則とするものは、國家の職分を果たす上からして國家又は公共團體が建設經營の任に方らなければならぬ、唯だ國情が之を許さないが爲に私道の制度を認めむとするのであるから公營化する、當然性を有する、私道の制を現行道路法中に收めなかつた是非を論

難する人もあるやうであるが、夫れは枝葉の問題である。現行道路法の制定前に審議された公共道路法案に於て私設道路であつて公衆交通の用に供するものを私設公道として認定しやうとしたのは、私の提案と其の趣旨を一にするものである、故に道路管理者に於て必要と認めたときは私道を公道とすべき規定を設け、私道開設年限内に於ては私道

經營者は夫れを無償にて公道に供するの義務を負はしむる制度を採つたならば、私道設定の目的に副ひ公私兩道制度の連絡を圖るに得策である。既に公共道路法案に於ても、行政廳は私人の管理に屬する私設公道を自己の管理に移す途を開き（同法案第十七條）私設公道の管理者は行政廳に申請して道路管理者の権利を抛棄して其の義務を免るゝことを得べき規定を設けた（同法案第十九條）是等は何れも私の提唱する私道の公道化を策したものであつて、私道法の制定に就ては學ばなければならぬ。

五

特殊の交通物體を目的とするものは隨分澤山に類別することが出来る、併しながら人及車輛のみの特別道路を設定することは築造技術の上に於て不得策であるから普通の場合に於ては、總ての交通物體を一道路に於て取扱はんとする、唯だ遊覽地等特別の場合に於てのみ交通物體を制限した道路の築造を見るに過ぎない。從つて交通政策の上から

言へば餘り重要視すべき道路ではないのである。

特殊道路として近時發達せむとしてゐるものは自動車道である、蓋し十九世紀の當初發明された自動車は、歐洲大戰の影響を受けて漸次發展し道路に於ける交通能力を擧げることに盡した、我國に輸入されたのは明治卅三年であつたが、其の後漸次增加して現在に於ては六萬六千臺を有するに至つた。併し之を歐米各國の事例に従ふると殆ど言ふに足らない現勢に在る、（一九三〇年の交通問題、武井群嗣氏、自動車道路參照）併し國內の中央に大山脈が貫通して小なりとは言へ國内の文化を兩分してゐる我國に於て見るやうに自動車が發達するか疑問であるが、地勢の關係上假令米國に於けるやうな發展を見ないにしても自然の地勢を征服し改良道路を築造して自動車に對し保護獎勵の政策を採つたならば現在數を倍加すること必ずしも難くはないであらう。

然るに自動車は普通道路を使用することを以て本能とし高速度で戸毎運送を爲す特質を持つてゐるにも不拘、自動車の交通に使用する公道は自動車發明以前の交通物體を標

準として築造されてゐるが爲に、其の路面構造を始めとし、幅員屈曲勾配等は到底自動車固有の機能を擧げしむることが出來ない、加之普通道路に於ては所謂一般交通を司る結果、交通速度を異にする交通物體が錯綜混亂して高速度の自動車を安全に通行せしむることが困難であつて、交通上の危険を惹起するばかりでなく自動車の固有交通價値を擧げしむることが出來ない、仍て何とかして自動車の機能を國民生活に利用せなければならぬ、夫れには専ら自動車のみの通行する道路を開設することが必要である、と言ふ理由に依つて自動車道の創始を見るに至つたのである。此ことは第五回萬國道路會議に於ても各國委員に依つて説明されたところであつて、自動車道創始の原因は普通道路の劣悪とその道路に於ける交通危險に胚胎すると言つて可い。

自動車道創始の原因と、其の發達の道程は以上述ぶる如きである、從つて公道が自動車の機能を擧げしめるやうに施設され、異種交通物體の通路が區別されて危險を除去し自動車の機能を擧げしむるに於ては特に此の如き道路を設

定するの理由と必要とを認めないのである。故に普通公道の劣悪と其の交通の不統一に基因して此道路を必要とするのであるから自動車道は普通公道の補完的作用を司るものと見ることが出来る、従つて普通公道の補完的施設とのみ見るときは、公道管理者が公衆の一般負擔に於て施設經營すべき當然性を有するやうであるが、其の道路の使用實態は、普通公道の目的とするところと違つて、國民全般の使用に供せらるゝもので無く、自動車を所有し使用する者に限つて此道路を使用するものであるから、其道路の開設に依つて直接利益を享受する者は夫等の者に外ならない、従つて國民全般の負擔に於て施設經營すべきものでないと言ふ結論に達るのである。故に現實其の道路を使用する者から使用料を徵收して經營するの制度が是認さるゝに至るのである。

我國に於ては如何なる制度の下に取扱はれてゐるかと言ふに、其の起業の輸入されたのは極めて輓近のことであつて、従つて特別の法律がある譯ではないが、其の企業の形

態からすれば前に述べた有償私道と毫も異なる所はない、故に明治四年太政官布告第六四八號の規定に依つて元資銷却他の收入で銷却し得た曉に於ては、其の交通施設は全部國家の所有に歸すると言ふ政策の下に取扱はれてゐるのである、併しながら此政策を軌道や又は地方鐵道のやうな企業經營に比較するときは彼に緩にして之に嚴なる嫌がある、故に一國交通政策としては權衡を失することゝ爲るので、特別の立法を必要とするのであるが未だ其の制定を見ない現狀に在る。

故に吾人は特別法の制定を強調する、併し大れを立法するに先ち自動車道と他の交通機關との關係を詮議せなければならぬ、今普通公道に對する關係を見ると、前に述べたやうに固と自動車は普通公道を利用するものとして創始されたのであるから、假令自動車道を開設しても其の固有の機能を捨てしむることは出來ない、従つて普通公道と自動車道とは密接不離の關係を有し、此關係あるが故に兩者は

相互發達すべき性質を有するのである、或は普通道路の改良が漸次進むに伴つて自動車道を必要としないと言ふ人もある、或は又自動車道の存する所には普通道路を必要とすると言ふ人もある、成る程自動車道發達の動機に遡つて見れば一應の理由ある説ではある、併しながら全國道路少くとも重要幹線道路を自動車の安全な交通に適應するやうに改良することは、我國の現在は勿論遠い將來に於ても不可能事と言つても過言でない位の困難事であつて、夫れを俟つと言ふ理由の下に自動車道の制度を否認する如きは架空の論と言はねばならぬ、又自動車道の存在を理由として普通道路の改良を不必要とすることは、道路の無償使用の原則を捨てゝ道路の有償使用制を採るに至るゝ爲るから之も亦賛成するに躊躇する。又自動車道と鐵道との關係に就て見ても、總ての交通機關を設定するに方つては之を必要とする社會的經濟的理由が在らなければならぬ。自動車道が他の各種交通機關と獨立の分野を有してゐる以上は、之が設定の爲に他の交通機關が多少の影響を受くるこ

とがあつても、夫れに根據して自動車道の開設を排すべきものではない、要は各交通機關の實際的價値を判断して國民の經濟生活に最も有利なものを探擇して交通慾望を達することを必要とするのである、故に筆者は鐵道又は道路が存在することのみに依つて自動車道の存否を決定すべきもので無いと信ずる。

以上述べたやうな考察を以て、内務省が立案した自動車道法の是非を以下批判して見やう。(以下次號)

