

道路に關する費用の負擔に就て

武井群嗣

はしがき

本誌一月號には、道路に關する費用の負擔に就て、斯の方面の權威者の筆に成れる論文が二つ載せられてゐる。其の一は本會理事堀切善次郎氏の「道路に關する費用の負擔に就て」と題するもので、其の二是田中廣太郎氏の「受益者負擔金に關する法規整備の要」を説かれたものである。尤も田中氏の論文は主として都市計畫法第六條第二項に依る受益者負擔の制に就て述べられたのであつて、道路法のそれを攻撃されたものではないが、所論自ら彼此相通するものがあるのみならず、屢々道路法にまで論及されてゐる點が妙くないので、之を道路に關する費用の負擔に關する論文と見るは必ずしも不當に非ざるのみならず、吾等路政に關係ある者は寧ろ斯かる見解の下に氏の論旨に啓發される所あるを待つものである。が然し、氏の所論に對する卑見は之を他日に譲り、本稿に於ては専ら堀切氏が投げられたる二つの問題に對する答案を記すこととする。而して、氏が前號に用ひられたる論題と全然同文のものを敢て拙稿のそれに襲用するのは此の意味に外ならないのである。

堀切氏が提供された問題の第一は「何故に六大城市に於ては財力他の市町村に比して優つて居るが爲めに自力を以て之に關する費用を負擔するに足ると認められたるが故であ

らうか、果して然りとすれば六大都市必ずしも著しく財源に餘裕ありとも斷言し得ざるが故に此の考は必ずしも當然であらう、と説き(一)或は察するに市部・郡部の三部經濟制が六大都市に當時存したるが爲めに、六大都市内の國道府縣道に關する費用を市費負擔とするも、郡部所在の道路を郡部負擔とすれば、結果に於ては差違を生ぜざる爲めに此の如き規定が設けられたのであるまいか、果して然りとすれば(イ)大阪・神奈川の如き三部制を廢したる府縣に於ては其の間不權衡を來すことなきか(ロ)三部制の現に施行せられつゝある府縣に於ても例へば東京府に於ては知事の執行する都市計畫事業は、皆悉く郡部の區域にのみ行はるゝに拘はらず、其の費用は市郡連帶であるから都市計畫事業として國府縣道の工事を知事が執行する場合には市の負擔は過重となる、と述べ、「三部經濟制度と道路に關する費用の關係に就ては慎重研究の要あるものゝ様に思はれる」と結んで居られる。

○

道路に關する費用の負擔に就ては法第三十三條の規定があつて、所謂軍事國道、指定國道及直轄國道の新設改築に要する費用を國庫に於て負擔するの外道路に關する費用は管理者たる行政廳の統轄する公共團體の負擔とするのが原則である。従つて、國道及府縣道に關する費用は原則として府縣の負擔であるが、法第十七條但書に依り勅令を以て指定する市即ち所謂六大都市に於ては、其の市内の國道及府縣道は市長を以て管理者とする結果、之に關する費用は總て其の市に於て負擔することとなる。然らば、何故に斯かる制度を設けたのであらうか。筆者は嘗て此の説明を爲すに當り「大都市内に於ける國道及府縣道は市道と共に街路を形成するものであるから、都市計畫上之を市長の管理に屬せしめ、統一したる道路設備を爲さしむる必要があるし、道路法施行前に於ても東京、大阪、京都、神戸等には此の制度が行はれて居たから、道路法に於ては是等の事情を參照して此の特例を認め、大正八年勅令第四百六十一號を以て以上四市の外に横濱、名古屋の兩市を加へたる所謂

「六 大都市を指定したのである」と述べたが（土木行政要義 第一編二九頁）

三 部經濟制度との關係にまで言及しなかつた。

が然し、有體に言へば、筆者の右の説明は主として土木

局所藏の「道路法資料」を根據としたものであるから、茲に

聊か重複の煩を敢てして、其の記載する所の全文を見るに

一 東京市内の國縣道は明治十二年太政官達土木費舊慣

施行の件に關する趣旨に基き慣例として全部市費を以て支辨し來り其の管理は現に市長に屬することとなり

居れり

二 京都市、大阪市、神戸市に於ても東京市と同様市内

の國道、縣道を管理することとなれり

三 前記四大都市のみならず横濱、名古屋等の如き大都

市に於て其の市内の國道及縣道は市道と共に街路を形

成するを以て都市計畫の上より之を市長の管理に屬せしめ統一したる道路の築造其の他の經營を爲さしむる必要あるを以て本條には但書を設け勅令を以て指定す

る市には國道、府縣道は凡て市道と共に市長の管理に

屬せしむること、せり

四 本條但書の市を指定するに際しては能く其の府縣及

其の市に付きて財政上の關係及交通の狀況其の他をも

調査するの必要あり

五 三部經濟を有する府縣に於ける大都市内の國縣道に

關する費用は多く市部經濟の負擔に屬せるの現狀なる

が故に之を市の經營に移す費用の點に關しては別に

大なる影響なし

とある。即ち之を正面から解釋すれば、法第十七條但書制

定の理由は筆者が前に述べたる所の如くであるが、抑々斯

かる規定を設くることが出來たのは、恐らく右六大城市の

屬於する府縣に三部經濟制度が存在するので、大都市内の國

道及府縣道の管理者を其の市の市長と定めても之に要する

費用の點に於て別に大なる影響を生じないと謂ふ實際の事
情に立脚しての事であらう。否寧ろ此の事實が有つたれば

こそ東京以外の二三都市に於ては、道路法の制定に先立ち

東京市と同様其の市内の國縣道を管理せんと希望する所あ

り、夙に當該知事より之に關する伺を提出したところ、内務大臣より承認の回答を發するに至つたとの消息すら傳へられてゐるのである。果して然らば、道路法に於て大都市内の道路管理に付斯かる特例を設けたのは、他に種々の理由もあらうが、要するにそれは堀切氏の指摘された如く「府縣の三部制の存在を前提としたるもの」であると斷言しても誤でないと信ずる。

II

道路法の此の規定が府縣の三部經濟制度を前提として設けられたものだとすれば、其の後に於て三部制を廢止したる大阪府及神奈川縣に於ては、大阪市及横濱市は其の市内に於ける國道及府縣道に關する費用を從前通り負擔するの外、新に郡部に於ける國道及府縣道に關する費用を他の市町村と同様に負擔せねばならぬと謂ふ不權衡を來せることは堀切氏の指摘された通りであるし、將に三部制の廢せられんとする京都府に於ても、此の間の不權衡を適當に補正

するに非ざれば、前者と同様の結果に陥ることは疑を容れぬ所であらう。斯くて六大城市中の三市は孰れも三部制の廢止に伴ひ、道路費に關し當初道路法の豫期せざる過重の負擔を課せられることとなつたのであるが、三部制の現に行はれてゐる他の府縣に於ても、都市計畫事業の執行に要する費用を市郡連帶の支辨と爲し、道路に關する工事を都市は三部制なき府縣の大都市と同様の結果を招來する。」此のことは堀切氏が東京の實例を擧げ、「市の區域内には絶對に行はれず區域外に於てのみ行はるゝ仕事に對して六分三厘迄負擔せしめらるゝことは果して妥當であらうか」と述べられたのも明かであるし（東京府昭和六年度の梁費中百七十六萬九千餘圓をも市郡連帶とし其の五分一厘を市部の負擔としてある）京都府に於ても嘗て其の郡部に存在する京阪國道の改築を府の都市計畫事業として執行し、從つて之に要する費用を市郡連帶の支辨と爲したるやに記憶する所の實例に徴しても疑を容れぬ所である。

固より三部制の行はれつゝある府県に於て、其の府縣費を市部と郡部とに如何なる割合を以て分擔せしむべきや、偏に其の府縣に於ける市郡部の負擔力其の他財政上の關係を考慮して決定すべき事項であつて、茲に兎角の論議を試むべき筋合ではないが、之を道路に關する費用の負擔關係から觀察するときは、三部制の存在を前提として大都市内に於ける國道及府縣道に關する費用を其の市の負擔と定めた道路法が却て三部制の存在するが爲に、大都市外に於ける國道及府縣道に關する費用までも分擔せねばならぬと謂ふ豫期せざる結果を招來するに至るのは、餘りに皮肉な現象である。

とは言ふものゝ翻つて考ふれば、此の現象こそ寧ろ社會の實際に適合するのかも知れぬ。何故かと云ふに、凡そ大

都市内の國道府縣道は其の市道と共に街路を形成することは言へ、一面其の郊外たる郡部に於ける國府縣道との間に脈絡相貫通するものがなければ完全なる效用を發揮するものでない。従つて、大都市が其の市内の國道府縣道に關する

費用の全部を負擔すると共に、之と連絡する郡部の國道府縣道に關する費用を分擔するのは、寧ろ實際の要求に合致する當然の措置であらう。果して然ならば、道路法が三部經濟制の存在を前提として其の第十七條に但書を設け、大都市内の國道及府縣道を其の市長の管理に屬せしめ之に關する費用を其の市の負擔と定めたことは、既に三部制の廢止された府縣に於ては全く其の存在の理由を失ひ、現に三部制の行はるゝ府縣に於ては、都市計畫事業等との關係に於て其の存在の意味を貫かず、剩へ其の前提に缺くる所あるを免れざるを以て、右の規定は須く之を廢止すべきであると考へる。

三

筆者は前段に於て、道路法の此の規定は三部經濟制の存在を前提として設けられたものなり、との見地に於て若干の考察を試みたのであるが、若し然らずして、右は専ら都市計畫上の理由に基けるもの、詳言すれば、大都市内に於

ける國道府縣道は市道と共に街路を形成するが故に、都市計畫上統一したる道路設備を爲さしむる必要あるを以て、之を其の市長の管理に屬せしめたのであるとするならば、それは更に新なる考察を要する事項である。

抑々市内の國道府縣道を他の國道府縣道と統一して府縣知事が管理し、従つて其の費用を府縣に於て負擔するのが適當であるか、或は他の街路と統一して之を市長が管理し従つて其の費用を市に於て負擔するのが適當であるかの問題は、偏に各都市に於ける交通の實際と財政の狀況其の他に依りて決すべき事項であるが、之を一般的に概言すれば、國道及府縣道は市域の内外を問はず府縣知事に於て之を統一管理するのが路政上望ましき原則であつて又それが實際に適すると思ふ。蓋し、道路は一般交通の用に供する設備であるが、其の種類等級を異にするに従ひ其の有する使命も亦自ら相異なるものがあるからである。詳言すれば、國道は所謂國內交通の大幹線であつて軍事上、行政上又は産業經濟上全國的に最も極要なる地區を聯絡するものである。

し、府縣道は國道に次で重要な地區を聯絡する地方交通の幹線であるから、假令大都市内を通過する是等の道路が他の重要な街路と事實上其の效用を同じうする場合があつても、市内に於ける一般交通の用に供する街路たる市道とは、其の目的又は使命を異にするものがあると見なければならぬ。果して然らば、是等交通の幹線として樞要地間を聯絡する國道及府縣道は、成るべく大なる區域に亘り管轄權を有する府縣知事をして之を管理せしむるのが道路行政の立場から見たる理想であると斷言するを憚らない。

而して此の主張は啻に理論上然るのみならず實際に於ても亦適當である。蓋し、近時異常の普及發達を見たる自動車の交通は次第に遠距離に及ぶの實況なるを以て、之が需要に應すべき道路政策も亦可及的廣範圍に亘り幹支線脈絡相貫通するものを樹立すべく、徒に一局部の交通を重視し偶々街路と其の效用を同じうするものあるの事實を捉へ、街路本位の道路政策を講ずべき地位に在る市長に國道府縣道の管理を委すべきではないからである。且、又此の主張

は英、米、獨、佛、伊等歐米諸國に於ける道路行政が、輓近次第に大なる地方團體をして道路經營の任に當らしめ、國家も亦直接管理補助監督等の方法を以て之に關與するに至れる傾向とも合致するものである。

○

然しながら、筆者の此の論旨に對しては必ずや強き反対論が起るであらう。即ち、凡そ市内の道路は其の種類の如何を問はず都市計畫の見地より之を統一して特別に築造し維持管理する必要あるを以て、右の特例は所謂六大城市に限るべきでなく、其の他の都市に於ても苟くも都市計畫法を適用する市なるに於ては其の市内の國縣道に付之と同一の制度を探るのが理想である、との主張である。成る程、都市計畫法を適用する市の都市計畫事業は市長を以て其の執行者とするのが原則であるから、筆者の主張は同法の原則的規定とも正面衝突を來すこととなる。が然し、市内の國縣道が街路と同一の效用を爲す事實あるの故を以て本來市道の管理者たる市長に其の管理をも爲さしむることは、

道路法が國道及府縣道なるものの存在を認めたる趣旨を沒却するものなること前述の如くであつて、寧ろ市長は國府縣道の存在を前提とし其の街路の效用を爲す事實を考慮に入れつゝ、自己の管理に屬する市道の築造經營を策するの舉に出づるを路政上至當の要求と爲すべきである。

然らば都市計畫法に於ては筆者の此の主張を容るゝ餘地なきやと云ふに、道路法の特別法に非ざる同法に於ては此の點を考慮し、特別の事由あるときは市長以外の行政廳を以て都市計畫事業の執行者と爲し得る旨の規定を設けてあるから、市内の道路に關する工事を都市計畫事業として執行する場合に於ては、此の規定に基き府縣知事を以て國道及府縣道に關する都市計畫事業の執行者と爲すを得べく、又斯く爲す事に依つて道路法との矛盾もなく、筆者の恐れたる都市計畫法との正面衝突も亦起らずしてすむこととなるのである。或は「斯くすれば都市計畫都市内に於ける街路の統一經營は之を期待することが困難である」との非難があるかも知れぬが、一市内に於ける都市計畫事業の執行

者が二以上存在する場合に於て、之を統制して混雜ながらしむるのは職として都市計畫委員會の爲すべき責務であり、委員會存在の理由は主として茲に存するのであるから、理論上の右の非難は當らないし、又實際に於ても、東京市の復興道路工事を國と市とで分擔施行しても、其處に何等の不統一を見ざるのみならず却て好成績を挙げたことは公知の事實なるに徴しても、筆者の主張は敢て獨斷不當に非ずと言ひ得るであらう。

四

上來筆者は項を分つて道路法の所謂六大城市に於ける國道及府縣道を其の市の負擔に於て市長をして管理せしむるの制度が（一）三部經濟制の存在を前提としたものならば（イ）既に三部制の廢された府縣に於ては最早や其の存在の理由が無くなつてゐるし（ロ）現に三部制の行はるゝ府縣に於ても都市計畫事業等との關係に於て所期の目的を達してゐないのであるから、畢竟廢止の運命に在るものと見るの

外なく、又（一）都市計畫上街路の統一經營を期する爲めにするものならば（イ）それは國道及府縣道の有する使命を輕視するものであつて輓近路政の趨勢に逆行するものである（ロ）街路經營の統制を圖るの途は他に之を求めるを至富とすべきであるから、結局此の制度は改めらるべき必要に迫られてゐる旨を述べた。従つて、筆者の答案は堀切氏が暗示されたる所に沿はざる結果となつたことを遺憾とする。

尙莫、此の問題は前にも一言せる如く、一面に於ては、各都市に於ける交通の實際と財政の狀況其の他を克く調査して各個の場合に決すべき事項であるし、他面に於ては多年の懸案となる所謂大都市制度の問題とも相關聯するので、單に路政の見地に於て又其の理論に従つてのみ早急に決し得べき問題ではない。が然し、今道路行政の立場から現在の諸制度を前提として、稍々具體的に卑見を述ぶることを許さるゝならば、筆者は法第十七條但書の規定を改め、帝都に於ける道路及道路交通の行政に付ては新に特別の制

度を設け、現行法のそれよりも一層中央集権的ならしめ、以て政府の參與を促すと共に、他の五大都市に於ける國道及府縣道の管理は他の諸都市に於けると同じく之を府縣知事の權限に移すのが現代路政の理論と實際に適する措置であると思ふ。

若し夫れ、道路法の此の規定が所謂六大都市の路政に於ける體面を保持する爲に設けられたものであるとするならば、今日に於て右六大城市が其の市域外に於ける國縣道に關する費用の一部を負擔せしめるるゝに至つたとて、それを直に過重不當の負擔なりと叫ぶにも及ばないのである。

○

依つて考ふるに、抑々軌道の効用並に目的は主として道路の公用を補充し路上の交通を補助緩和せんとするに在るので、軌道は之を道路に敷設することを要し、特別なる技術上又は經濟上の事由に依り軌道敷を別に新設する場合に在りても尙之を無償にて道路敷地と爲すことが出来る程、道路と軌道とは密接不可分の關係に在るものである。是以て、軌道敷設の特許を受けたる者は其の爲に要する道路

堀切氏が提供された第二の問題は「軌道敷及其の兩側一定の距離内に對する路面の維持修繕費を軌道負擔と爲せる」との當否」であつて、氏の説かゝる所に従へば「軌道面の道路としての効用價値は自動車の發達によりて一變したのである。寧ろ軌道面上は自動車の走行の爲めに甚しく破

の占用に付本來納付すべき占用料の徵收を全然免るゝの現状に在る代りに、軌條間の全部及其の左右各二尺を限り道路の維持及修繕を爲すの義務を負ふのである。が然し、之を軌道經營者の義務としたのは偏に既存の道路を占用して軌道を敷設する爲であるから(イ)軌道經營者の新設したる軌道敷地を無償にて道路敷地と爲したる場合に於ては道路管理者に於て専ら右の維持及修繕を爲すべく(ロ)地方長官に於て必要ありと認め道路管理者をして軌道經營者の義務に屬する維持修繕を爲さしめたる場合に於ける費用の負擔に付ては兩者の協議に依らしむることとしてゐるのである。

以上は現行軌道法に規定する所の要旨であるが、卑見に依れば、此の制度は道路と之に敷設する軌道との關係を律するものとして強ち不當であるとも思へない、蓋し、道路の維持修繕を爲すは原則として道路管理者の義務であるが、軌道は常に道路の一一定區域を占用して相當の利益を收め、而かも之を損傷すること他の一般交通物體のそれよりも甚しいのであるから、軌道經營者をして軌道の敷設及經

營の爲特に損傷すと認むべき道路の範圍を限り其の維持修繕を爲さしむるのであつて、而かも當該部分に於ける道路の構造並に維持修繕の方法たるや軌道を敷設する道路の路面と同一の構造とし軌條面と道路面と高低なからしめ竝に之を其の狀態に保持するの程度であるから、軌道敷設の爲にする道路の占用權を無償にて取得したる經營者が、此の程度に於ける道路の維持修繕義務を負擔するのは寧ろ當然であると謂はねばなるまいと考へるのである。

唯茲に問題となるのは軌道敷設の爲に既存道路の擴築等を軌道經營者が行つた場合である。此の場合に於て其の擴築したる部分の土地の所有權が軌道經營者に屬することは新設軌道敷地を道路の用に供する場合と同じであるが、其の土地は道路法の規定に依り私權の行使を禁せらるゝは勿論、該軌道經營者は軌條間の全部及其の左右一尺の道路を維持修繕するの義務を免れないであつて、此の點は堀切氏の述べらるゝ如く「甚だ酷である」と謂はねばならない。

然るに法第八條に依れば、地方長官必要ありと認め道路管

理者をして軌道工事の爲必要を生じたる道路の新設又は改築を執行せしめたる場合に於て、之に要する費用の負擔は道路管理者及軌道經營者の協議に依ることとなつてゐる。依つて、軌道經營者が道路の擴築等を執行した場合も亦此の例に倣ひ、之に要する費用の一部は道路管理者をして之を負擔せしむることとするが然らざれば新設軌道敷地を道路の用に供したる場合と同様に、軌條間及其の左右二尺内の道路の維持修繕義務を免することとするのが妥當である。尤も、之は程度問題であつて、軌道經營者が相當質範圍に亘る道路の擴築を行つた場合に限り斯かる措置に出づべきは言を俟たぬ所である。

最後に攻究を要するのは、自動車の走行に因る道路面及軌道面の損傷である。成る程「今日の如く自動車の發達せる時代となつては軌道面と雖充分に道路としての效用を發揮することとなり自動車は軌道面を走るに何等支障なきの

六

みならず場所によりては好んで軌道面上を運轉するの實情を呈する」こととなつてゐる。従つて、軌道面が自動車の

走行の爲に破壊せらるゝことは相當甚しいであらうが、然しそれは道路自體が自動車及軌道車輛の運轉の爲に破壊せらるゝ度に比すべくもないであらう。果して然らば、軌道面が道路としての效用を爲すの一事を以て、軌道經營者に對し其の範圍内に於ける道路の維持修繕義務を免れしむるの理由とはなるまい。繰返して言ふが、道路に敷設する軌道は路上に於ける一般交通の補助機關であつて、之が爲に道路の一定區域を占用するが、此の部分と雖道路の一部を成し一般交通の用に供せらるゝのが本來の性質なのである。然るに、此の點を無視して、軌道面上の一般交通を禁止し若是軌道面上の維持修繕費をも道路費の負擔と爲すに於ては、恐らく道路上に軌道を敷設することを絶対に拒絶するの結果を招來するに至るであらう。

救濟を策する所に在るが如く、此のことは氏が東京市の電車經濟を例示せらるゝ點に徴しても明かである。然るに筆者は之が答案を作るに當り、該企業主體の公私を問ふことなく、一般軌道經營者の道路に關する費用の一部負擔の問題として記したのであるから、自ら答案の役目を演じないであらう。それにも拘はらず、以上筆者の所説から結論らしいものを求むれば次の如くである。即ち、軌道經營者が原則として軌條間の全部及其の左右二尺を限り道路の維持及修繕を爲すの義務は尙ほを存置すること。而して軌道經濟が困難なる以上に困窮を告げてゐるものは道路經濟であるから、道路費の財源として車輛稅、特に道路を最も甚しく損傷すと見らるゝ自動車に對する稅收入を之に充てる事とである。

然しながら、それは本問の範圍を越ゆる事項であるし、又筆者は之に付て若干の所論を公にしたこともあるので、茲には此の問題に論及することを控へ。唯東京府市部經濟の明年度豫算に於て車稅收入合計百二十八萬七千九百五圓

(内自動車稅七一九、六八〇圓)の中八十五萬圓を東京市に對し其の道路費補助として交付する事例の如きは寔に此の趣旨に合致するものであることを指摘するに止める。若し夫れ東京市營軌道の經營難の原因に至りては、前述の道路維持修繕費を負擔することも然る事ながら、此の外尙自動車特に乗合自動車の普及發達、帝都復興道路工事の執行に伴ふ軌道の改良改築及移轉、鐵道省營循環電車の完成、從業員の雇傭及待遇制度等を數へねばなるまい。が然し、それは愈々以て本問の範圍を逸脱する事であるから茲に論及すべき限りではない。

× × ×

以上を以て掘切氏の提示されたる一問題に對する答案を終つたこととするが、顧みて行文或は敬意を失する所なきやを恐れる。若し之を見るあらば、そは全く筆者不敏の致す所、敢て他意あるに非ざるを認とせられたい。