

照らせる論究により此れ等の交通路を明らかにし以て眞實の日本歴史の編制に貢獻せしめたと思ふのである。さしづめ日向國に於ける天孫の御上陸地點が最先の研究問題であらうし夫れより以後の大和民族の文化の向上のあとが交通路の研究によつて明らかになることが望ましい。それがためには古代史の記事そのものに捉らはれずして此の方面の自由討究の氣運の今後益々盛んならんことを偏に翹望せ

道路費負擔論に就て

岡崎 早太郎

一 緒 言

府縣三部經濟制度の存在に關聯し、道路法第十七條但書の規定が論議せられる。本誌一月號及二月號に續掲された、堀切武井二家の高論である。所謂三部經濟制度の廢止が一府縣で行はれ、道路法が實施されて十年も経た今日から

ざるを得ない。蓋し古代の史實は祖國の歴史の中でも最も重要な部分であるに拘はらず論述が幼稚である。今後人種の上からも經濟の上からも生活様式の上からも種々様々に探究して以て進歩せる論究を築き上げなければならぬが、就中交通の方面からするものが最も效果的なるを信するが故である。

看ると、二家の御論はいづれ劣らぬ、妥當な見解であらう。

さり乍ら道路法第十七條但書の規定は、内務省の記録に存するか如何かは知らないが、府縣三部經濟制度の廢止から、特別市制へ進出の前程として、六大都市あたりの懇望から出現した産物で、いまさら都市側からは苦情の言へた義理

ではないと思ふ。元來市側の希望としては、所謂府縣三部經濟制度は現行府縣制中にある『特別ノ事情アル府縣ニ於テハ勅令ノ定ムル所ニ依リ市部郡部ノ經濟ヲ分別シ、市部會、郡部會、市郡參事會、郡部參事會ヲ置キ其他必要ナル事項ニ關シ別段ノ規定ヲ設クルコトヲ得』(府縣制第百四)の規定を『從來市部郡部ノ經濟ヲ分別シタル府縣ニ於テハ其ノ市部ニ屬スル經濟ヲ市ニ移ス、其ノ財産處分ニ關スル規定其ノ他必要ナル事項ハ内務大臣之ヲ定ム』と謂ふ趣旨に改め、更に府縣制第五章府縣の財務を規定する章下適當のところ、『特別ノ事情アル府縣ニ於テハ勅令ノ定ムル所ニ依リ府縣ノ費用ヲ市部郡部ニ分チテ負擔セシムルコトヲ得、其ノ分擔及收入ノ割合ハ府縣會ノ議決を經内務大臣ノ許可ヲ得テ府縣知事之ヲ定ム若シ許可スヘカラスト認ムルトキハ内務大臣之ヲ定ム』と謂ふ趣旨の一項を設け、依テ三部經濟制度を法律を以て根本から撲滅し、隠然特別市制の實現に備ふる意見であつた。

しかしして市内國道及府縣道の管理權の獲得はもとより、

苟も市の區域内に於て府縣知事の有する權能は、その名義の如何に拘らず、機會だにあれば之を剝奪するに急にして、箇々の施設に付ての負擔輕重の如きを、願慮する違なかつた結果に他ならない。要するに政略的に行はれた事項に對し、これを法律的に將經濟的に解決せむには、不道理があり、不可解の存する亦已むを得ない。したがつて筆者はこの場合に於ては、一家の論議に拘泥せず、すでに多くの年月を經過し、漸く世人の記憶から遠ざからむとしつつある、過去に行はれた所論の梗概を記述し、依て新たなる解決を期待する者である。

二 三部經濟制度廢止の議

惟ふに都市が自治體としてその完備を圖らむとせむは、須らく其の形體の完備と、財政の獨立を求めなければならぬ。しかるに我國現在の都市は、自治體の名はあるが、その實は不具畸形たるを免れない。しかしして其の原因は多々あらうけれども、前示府縣制第百四十條第二項の規定の如きは、大都市に對するその一たることを斷言して憚らな

い。蓋し府縣會の市部會及市部參事會を設くる制度は、その源を遠く明治十四年區部會郡部會規則(太改官布 告第八號)の制定に發し、延て現今にいたれる舊式の組織である。當時地方制度としては市制町村制の設けなく、從て市會及市參事會のあらう筈もない。かかる状態に於て行はれあつた所謂都市行政は、時の地方長官たる府知事縣令に依り、府縣の行政と共に兼行せられた。しかも日に月に疑駁として急展し、その進境に殆ど豫斷を許さない觀ある大都市行政のために、動もすれば郡部町村から徵收した租税を濫用して、顧みない惧が特に濃厚であつた。ここに於てこの不道理と不公平を除去し、郡部町村民の負擔を軽減し、依て彼等をして塗炭の苦より脱せしむる方法として、發見せられた制度がすなはち府縣三部經濟制度の濫觴である。

その後明治二十二年に至り市制が制定せられ、市は自治體として市會を有し、市獨立の財政を經理し、その機關を運用すべき機運に際會した。しかるに其の翌明治二十三年の制定にかゝる府縣制(法律第三十五號)は、なほ市部會及市部參

事會の存續を認め、(制第二十七條)人をして五莖十菊の感あらし

めた。さらめ同三十二年の改正府縣制又この制度を繼承し、(制第四百四十條第二項)以て今日に及ぶ。しかして内務大臣は所謂現行府縣制の命する所に從て、これが設置を東京、京都、

大阪、神奈川、兵庫、愛知及廣島の三府四縣に命令し、依然として。今尙行はれつつある。現在は大阪府及神奈川縣には行はれてゐない。蓋し實體としては疾くに其の必要が消滅したに拘らず、形骸としての存在であるから、宛として告朔の餼羊たる觀なきを得ない。しかも死物同然たるべきこの餼羊が、斷えず擡頭して——豫期しない害毒を流布し、屢々問題を製造するところに都市行政の惱がある。

或は謂はむ、都市の區域内に於て實現を要するものは、必ずしも自治體たる市の事業のみではない。國又は府縣のために、地方長官をして都市の區域内に於て、直接執行せしむる必要の夫れなしとしない。これに要する費用支辨の方法を議せしむるためには、なほ議決機關の存在を必要とすること、都市の機關として市會を要すると毫も變化がない、

これ市部會及市部參事會存續を要する所以である。蓋し一面の見方として一應道理ある議論ではあらう。しかも其の反面から觀察して、現に地方長官が大都市の区域内に於て、自ら行ひつつある事業又は施設にして、市長をして行はしめて不可なるもの果して幾何あるか。曰く交通 曰く教育、曰く勸業、曰く衛生、曰く建築、曰く救貧恤窮等の社會政策的施設等々、皆これを擧げて市長をして執行せしめて何の不可がある。否、これ等各般の施設中には、市長先づ模範的にかつ大規模に之を行ひ、次で型式ばかりの同種施設を、模倣的に地方長官が行ふ事例も尠くない。かりに司法警察權の如き、先進諸國の例に倣ひ其の全部を市長に委する能はずとするも、只單にこれがためにのみ、市部會及市部參事會を存置する必要はあるまい。現に警察官署の管掌に屬する、市町村内消防事務に要する費用を、市町村の豫算に計上し、市町村會をして議決せしめらる事實があるではないか。

觀し來れば自治體たる大都市の現狀は宛然借家住居の觀

がある。蓋し世間普通の借家にありては、その屋内の經營だけは、借家人自らこれを爲すの自由を有することを例とする。しかるに都市と言へる借家人は、一見屋内の處理は借家人の自治にあるが如くして、事實は差配人たる監督官廳……地方長官の干渉を受くること頗る夥しい。元來都市と言ふ借家人には、その差配人たる地方長官が監督官廳として同居し、家具什器の按排を始め、その些の模様替をも一一彼の指圖を待たなければならぬ。加之時としては同一の場所に、同種の家具什器を置かむとして、鉢合せを爲す奇觀を呈することさへ珍としない。これ所謂地方長官は一面都市に對しては監督官廳であり、同時に他の一面に於ては府縣と稱する自治體の管理者であるが故に、都市の区域内に於て自ら仕事をすることに大なる便宜がある。例之は彼が都市の区域内に在る一の道路を改修せむと企圖すれば、從來市長が管理せる低級な道路を任意に府縣道に組替へ、竊かに内務大臣の許可を受け、一片の府縣令を發したるまま直に其の工事を起し、その荒蕪せる舊府縣道の路格を變

更して、市長の管理に移すこと甚だ容易である。否、市長が特別の必要に由り、市の費用を以て擴張又は改良した道路に對し、その特權を濫用して其の掌裡からこれを横奪し、直に自己の管理にかゝる府縣道に編入し、市長の計畫を齟齬せしめた事實もあらう。その他港灣を修築せむか、學校を設立せむか、各種の事業を企畫せむか、その性質に於て、その規模に於て、市の經營施設するものと何等異なる所なきに拘らず、彼が自らはむととして意に決するあらば、都市の財政状態や市民の生活度合を顧みることなく、我には市部會なる代議機關あり、その市民の意志を代表すること市會と何ぞ擇ばむとなし、市部會の議決を経て之を行ふことの便益がある。これに反し市長か都市の事業を經營せむとするや、概ね地方長官の認許又は監督を被らないものはない、市長か地方長官の認許又は監督を受くるは、行政機關としての系統上議論すべき餘地はないが、自治體たる府縣と都市とは、その行政上に於て往々利害得失の見解を異にする場合がある。しかして自治體府縣の管理者が、都市

の監督官廳と相兼ねる立場からして、自己が管理する自治體府縣の事業を遂行せむとする、所謂事業欲觀念の急切なるときは、或は自治體都市を牽制抑止し、その事業を犠牲として顧みない傾きなしとしない。これ畢竟市部會及市部參事會の制度ありて、都市に屬する事件を議決し得ること、市會及市參事會と毫も異なるなきより生ずる餘弊に他ならない。要するに市部經濟に屬する府縣費と言ひ、市費と言ふもこれを負擔する義務を負ふ者は同一の市民である。一身兩頭を有し、兩頭互にその欲する所を行ふ、市民の迷惑果して奈何。自治體都市が永久に不具畸形の體軀を持し、健全なる發達を見る能はざる蓋し故なしとしない。大都市が府縣に於ける市部會と市部參事會とを全廢し延て三部經濟組織を撲滅せむとせし理由の梗概は以上述べた通りである。

三 道路管理と費用負擔の問題

大都市が前鮑に述ぶる如き議論に熱中し只管機關の到來を待つに當り、偶々道路法制定の機運が圓熟し來つた。これを好機會として都市の區域内にある全道路の管理權を獲

得すべく、期せずして暗中飛躍の大運動を興したものは誰あらう六大都市であつた。蓋し府縣と都市との間に最も多くの問題を惹起し、かつこれが管理の不統一が、都市の交通及産業に偉大なる影響を及ぼすものが、常に道路を第一位とするが故である。すなはち之を獲得したる上は、次で三部經濟の全廢に及ぼし、聽ては大都市獨立の理想境に到達せむ階梯の一段として他ならない。かくてこの暗中飛躍の大運動は誰知らぬ間に美事に奏効し、六大都市がその宿望の一とした道路管理權を贏ち得たことは、種々の點に於て落度があり手拔かりがあつたとしても、一大成功と謂ひ得べきである。

翻て二家の高論を窺ふに、所謂六大都市の區域内に在る道路のために要する費用は、その全額を都市が負擔するに拘らず、その區域外の夫れは地方長官を管理者とする關係に因り、市郡聯帶經濟の支辨とせしことに付頻りに論争せられてゐるが、これは二家に限らず一應は誰人の目にも映する不公平觀である。さり乍ら大都市の區域内に在る道路

は、それが國道たると、府縣道たると、將又市道たるとを問はず、相互に相聯絡して一體の街路網を組織し、これを綜合して都市の交通及産業機關たらしむる所以なれば、國道府縣道必ずしも貴からず、市道また蔑視すべからずだ。むしろ國道又は府縣道等の名稱なからしめ、一般的に市道若くは街路と命名すること適實でないかと思ふ。否都市の當局者は等しくその觀念の下に之が取扱に任じるのである。しかるを所謂統一論や、舊慣尊重説に囚はれこれを以て唯一の金科玉條視せる偏見者流により作られた法制が、惰力的に遺した錯覺的名稱あるを奇貨とし、街路の一線たるに過ぎない國道及府縣道のために要する費用の一部を他に求めむとするは、あまりに厚顔ましき仕宜ではあるまいか、これに反し六大都市の周圍にある市外道路（國道、府縣道及町村道）が他の田舎道に比し著しく損傷せられる事實と、それが悪化の原因が主として大都市の存在にあることは、誰しもこれを認めぬ譯には行かない、大都市商工業家に出入する華客の往來頻繁なる爲なるが故である。かゝる

事實上即して考ふるときは、都市内道路が街路たる關係に因り、その費用の全額を都市が負擔し、市外道路の一部（國道及府縣道）を街路の延長と見て、これに要する費用を市郡聯帶經濟の支辨とするに甚しき不道理ありとは思はない、否むしろ其の方に乘衡持平の觀が濃厚にある。

以上は單に普通の場合に於ける道路費負擔意見であるが、東京都市計畫事業たる環狀線及放射線道路に付ての問題は自ら別である。いまにして之を云爲するは徒に屍兒の齡を算ふる嫌あり、かつ該事業の現狀を以て成功の一として吹聴する人ある時に際して聊か忍び難き點はあるが、忌憚なく直言すれば明かに當局者の錯覺からきた產物の一である。蓋し該道路は其の名稱に於てすでに東京市の環狀線であり、放射線であるのみならず、その實質に於ても市内街路の延長線である。換言すれば東京市あればこそ開設の必要があり意義がある。もし東京市なかりせば開設の必要もなければ意義もない。この關係に於て市外に於ける市道の路線として東京市長これを認定し、管理し、これに要する

費用は東京市の負擔とする途もあり、（道路法第十五條、第十七條及第三十三條）

もし國道又は府縣道の路線なるときは、市外路線の管理者東京府知事と、市内路線の管理者東京市長とが、前叙の事情を參酌協議し一方の管理者たる東京市長を管理者と定め、

（道路法第十八條及大正八年勅令第四七二號道路管理者特別規程） その費用亦兩者の協議により分擔割合を定むべき方法もある。（道路法第三十三條） しかるに該道

路の開設は東京都市計畫施設の一として行ふ事業なれば、道路法制の規定は單にこれをその參照に止め、主として都市計畫法制に據らなければならない。しかも依據すべき法令の如何に因り、道路の實質や用途に變化を生ずべき理由なかるべければ、依然として前叙の事實を基調とし、市町村の區域如何に拘らず、東京市長をして事業を執行せしめ、（都市計畫法施行令第一條） 市の區域外に於て行ふ事業に要する費用は、受益者たる東京府又は事業地の町村をして、その全部若は一部を負擔せしむべきは、事實に鑑み將法制に照らし最善の方法であつたと思ふ。（都市計畫法第六條第二項、同法施行令第九條第二號及第三號） 想ふに同じく道路事業と言ふも、單に一般交通を目的と

して行ふものと、都市計畫の施設として行ふものとは自らその選を異にする。蓋し都市計畫は一箇の既設都市を中心とし、これを大宗とする周圍若干の町村を統合して都市計畫區域を構成し、その区域内の公益福利のために行ふ施設にして、一國若は一府縣と謂ふが如き廣汎な區域を對象とするものではない。したがつて事業執行に要する費用を特に利害關係ある場合のほか、地元市町村の負擔たらしむる原則的規定は、眞に事情に適合する制度である。しかるに如斯見易き事情と原則とを無視し、剩さへ分割執行の不利益と困難を顧みず、理由なきところに理由を附して事業を市と町村の區域毎に分割し、特に町村の区域内の事業執行者として東京府知事を指定せしは、法令が『其ノ他特別ノ事情アリト認ムルトキ』(都市計畫法施行令第三條)と、漠然たる法を用ゐたるを奇貨とし、東京府知事のために特に尨大なる機關を興へて、敢て市長に對立せしめ、その性質上市長の權限に屬する事業を割與し、依て彼れの事業慾を満足せしめたと云ふ以外に、所謂特別の事情はあるまい。これを要する

に所謂環狀線及放射線の開設は市長これを執行し、その費用は東京市、事業地たる町村(都市計畫施行令第九條第二號)と、事業に因り生じた都市計畫街路を、國道若は府縣道としての效用を兼ねしめ、又は利用する道路管理者(同條第三號)に負擔せしむべき所以なれば、偶然の出來事に原因して府知事が事業を執行したればとて、東京市としては今更所謂三部經濟制度の不都合を云爲し得べき理由は無いが、この不純行爲に依りて大なる迷惑を被る者はむしろ市民以外にある。すなはち東京都市計畫と直接關係を有しない府民、就中東京市の盛衰興亡に付些も痛痒なき伊豆七島の住民や、絶海の孤島八丈島その他の島嶼にありて、一生に一度も東京を見ることあるか、なきかの判明らない島民にまで、その費用を負擔せしむることありとせば、それを眞に言語に斷えたる不道理ではあるまいか。さり乍らそは既に過去の事實であり、永久的に繼續する負擔でもないから、謂はば創設の事業の爲にせし道普請の見舞的負擔として諦觀し、これが善後措置を他日に留保するの他あるまい。

四 管理行政と交通行政の統一が急務

所謂三部經濟制度の廢止論は六大都市が熱心に主張せしに對し、獨り廣島市のみは之に賛成しなかつた。蓋し同市にありては市内に於て縣の施行する施設は、概して市の夫れに比し數等優勝の地位を占め、もし該制度を廢止せむか却て市の外觀を低下に導く虞あるからである。これ畢竟市の財力微弱にして縣に對して獨立する素質を缺き、剩さへ市郡聯帶經濟制度の運用に依り、現に市の受けつゝある惠澤多き結果であらう。しかれども夫は同市特有の事情なれば枉げて賛成を求むることを要しないが、府縣知事が府縣政治の假面を被りて我物顔に市内で行ふ變態的市政が、市長の行ふ正系的市政を累するの煩に耐えず、六大都市は全部擧つて三部制度廢止論を高唱した。しかも所謂廢止論者は單り都市の理事者のみならず、府縣知事にも可なり多くの共鳴者がゐた。さり乍ら同じく廢止論者であつても都市側の論旨は法律たる府縣制中の當該條項を改廢し、同時に事業權及財政權を併せて都市の掌裡に收めむとする積極

論であつた。これに反し府縣側の所見は法律には手を觸れず、該制度を施行すべく命令せる内務省令からボツリボツりと府縣名を除くこととし、事業及財政に關する權限は依然として自家の樂籠中に留保し、恰も一般府縣と同じからしめむとする消極論である。しかして前者の運動が少しも奏效せざるに先ち、敏捷なる明府を有せし大阪府及神奈川縣の如きは着々その效果を收め、都市の當局者をして啞然たらしめた觀がある。顧みれば所謂三部制度は、その始めは都市經營の爲に要する費用を郡部住民に負擔せしめないかの疑問を以て現はれ、いまは郡部町村の爲に町村内に於て行ふ事業に要する費用を都市住民に負擔せしむることを前提として、漸次その影を没せむとする傾向が濃厚化せむとは、如何に町村に厚くして都市に冷酷な惡制度なりしかを歎せしむるものがある。かゝる形勢に徴し早晚これが廢止は當然の運命であるが、その實現の曉に至り都市は豫期の效果を收め得ないのみでなく、却て都市の獨立運動に對し大なる故障を與ふる結果となりはしまいか。否大都市制

度調査會に於て多くの府縣知事は現在の府縣から大都市を分離する時は、殘餘の地盤と住民と財力とでは到底一縣を構成し得ずと唱へ暗に大都市の獨立を否認し、依て府縣維持の犠牲に供すべしとの口吻を漏らしてゐるではないか。

府縣三部經濟制度の存續を要しないことは、いま尙昨と異なるところはないが、今日となりては之を廢止したればとて、曾て豫期したほどの效果の獲得はないと信ずる。蓋し朝野政界の人々がこの意義ある問題に耳を藉さず、血眼になつて他方面に狂奔してゐる間に時運は急轉歩した。而已ならず自家權限の維持と擴張のほか、他を顧みる邊なき府縣當局者の逆手にかゝり、さしにも都市の大問題としての企劃は無慘にも全然畫餅に歸した。したがつて今日の場合としては、都市はかゝる形式問題に拘泥はることなく、實質的に何物かを擲むの急を認めなければならぬ。所謂道路管理權を市長の手に收めた如き亦その一に他ならぬ、しかもこは實質的獲物には相違ないが、その内臟の存外空虚なりしには誰しも一驚を喫したであらう。道路の管

理行爲を律すべく設けられた規定は、道路法上二章十六條の多きに亘るが、その要點は一は工事執行義務を命じ、他は道路占用の許可又は承認の權能を能ふるに止まり、道路本末の使命たる交通行政に付ては何一つ與ふる所なく、依然として舊態を維持しあるのである。それからぬか道路管理者が一定の目的を以て開設若は改良した街路に對しても、これが實用に付ては府縣知事若は關係官廳が任意に處理し、管理者にしてかつ道路費を負擔する都市の理事者たる市長に意見をはさむ餘地を與へない。もし市長がその處置に對し反抗することあらむか、彼等は謂ふ道路は國家の營造物なれば、市長輩の彼是苦情を聽くべき限りでないと放言して憚らないのである。現在大都市の道路が混亂雜沓の演戲場化し、極端に交通機能を阻碍せられある蓋し必然の歸結である。換言すれば道路管理者が徒歩交通を目的として開設した道路ありと假定し、この道路の幅員が三間以上なる故を以て、自動車交通を許したりとすれば、これが爲に生ずる交通混亂の罪は、自ら交通行政當局者の責に歸

しやう、しかも彼等はこれを道路設備の不良に歸せむとする傾向がある。又路面軌道を主要交通機關たらしむべく、その經營者の負擔を以て設けた道路に對し、路面軌道の敷設及經營を許すは當然なるが、その路線の交通量に變化なきに拘らず、道路費負擔の事實なき者に乗合自動車の運轉を許して、敢て軌道經營者と競争せしめ、依て交通を混亂危険に導き、剩さへ兩經營者をして共倒の悲境に陥らしむる事實なきを保さない。これを要するに警察官憲に非ざれば、交通行政の實行できないと謂ふ迷信に累せられ、道路の製造者たる管理者に非ざる徒が、この重要事務を濫りに

助郷村の話

する結果である。しかも交通行政は劍と繩とを以て威嚇これ事とする、不動の化身染たる者に非ずとも、立派に爲し遂げ得る素質を備ふる者澤山あるであらう、筆者は必ずしも道路費の二重負擔等の研究を無用視する者ではないが、これにも優る大都市當面の急務は、道路管理に關する行政と、道路交通に關する行政とを統一調和し、所謂道路交通者を絶對的に安全ならしむるにあらむことを信するのあまり、道路行政に興味を有し若はその職に在る人々が特にこの點に注意を拂ひ、都市現在の事實に即して適當な策を樹つべく、熟慮せられむことを希望してやまない。

和田篤憲

徳川幕府が天下を取つて種々苦心を重ねた政策中に諸侯の制馭策がある。其等の中には武家法度だとか、大名の配

置だとか、土木政策だとか、結婚政策だとか、又は除封や、巡見使の派遣、さては參觀交代等がある。この參觀交代は有