

道路政策の轉向

—商業道路の提唱—

—國家の一企業としての道路改造—

檜 崎 敏 雄

一 都會の幽鬱と田園の幽鬱

都會の道路のあの眼まぐるしい混雜越すに越されぬ處の街路交通道路を無視する自動車と自轉車之れは近代都會の一つの病患だ。だが泥田の様な田舎の道路系統も何も無い廻りくねつた田園通路之れは田舎の幽鬱だ。道路政策は之を治療するところに使命を有つものと云はねばならぬ。

然し道路政策の樹立と云ふことは兎角遅れ勝ちである。換言すれば政策は概ね對象物を追つかけて追ひ付けないと云ふのが普通である。自動車は混雜して來る。其處で之を如何にして取締らうかと云ふことになる。現在の交通機關では乗客が消化し切れない。夫れで車體數や運轉系統を如何にしようかと云ふことになる。若し政策が先きに立つて居たら例へば道路を築造して之に沿

ふて建築線を認める様にしたら、又豫め自動車道路を造つて殖え來る自動車を待つことにしたら重要交叉點には地下道を調らへて交通危険を豫防したら、凡そ斯様に手廻しが良ければ社會各人の便益は大きなものであるが、此點に於て道路政策は兎角泥繩式で間が抜けて居ること夥しい。殊に我國の様に道路の改良交通の疏通と云ふことに比較的冷淡な國民の場合に於て著しい。之れは高履短袴道路なんか如何でもよいと云ふ武士的精神の現はれでもあらう。

茲に道路に就て二つの對立した觀念を指摘することが出来る。一は一般社會人の幸福と云ふ點に中心を置いた道路觀念、一は運輸經濟に基礎を置いた道路觀念である。前者は正義の表現、國防の確立などを考慮に入れて居るけれども、特定の道路使用者の利益は顧みるところで無い。後者は道路上の運輸疏通が眼目である。例へて見れば國道、府縣道其他從來の道路觀念は大體前者の範疇に容れることが出來ようが、所謂自動車道路の如きは後者の種類に屬するものと云へよう。尤も何も道路の名稱に依つて區別しようと云ふのでは無い。今後は前掲の道路であつて後者の意味合を充分含んだ場合も多からうと思はれる。

此二種の道路に就て道路政策の三方面——道路の改良、道路の建設維持費、道路の使用——から考へて見よう。即ち道路の改良は大綱細目に涉つて一般幸福を圖るを念とするか、特定の利益助長を目的とするか。道路費用として一般課税に依るか、又は特別税、手数料、通行料等の形式に於て一部の者に課するか。道路の保護の爲に車輛の速度、タイヤ輪帶幅等の制限を置くか、又は道路と車輛の關

係を更に緊密に考慮するか例へば自動車道路に於ては最高速力の限度を置かず寧ろ最低速力の限度を置くか。二種の觀念に於て凡そ斯様な區別も出て來ようと思ふのである。今後の道路政策に於て此二つの觀念の間を如何縫つて行くかは財政上並びに運輸上の大問題であると云はねばならぬ。

二 道路の職分の變遷

道路の職分は時代に依つて多少の相違を有することは否まれぬ。羅馬道路は政治上及軍事上の意味を多分に有つて居た。中世の道路は君主か封建諸侯の爲めのものだ。日本でも同じことが云へる。王朝時代の道路は統治の爲め、戰國時代は各大名の爲め、徳川時代は幕府の爲めと云ふ風である。然し近世に及んで道路の意味も變つて來た。車輛の動きも烈しくなる。荷物の流通も多くなる。従つて道路も夫れに應ぜねばならぬ。議會や政府の活動だけでは不充分だ。夫れで賃取道路も發達して來た。

英國の賃取道路は千六百六十三年に初まる。そして全部廢止になつたのは千八百九十五年だ。然し最も盛んであつたのは千七百五十年から千八百三十年の間である。一時は英國道路網の根幹を爲して居た。然し此制度は評判の良くない點もあつた。腐敗對人差別非能率などの非觀があつた。夫れでも議會は此制度を是認して居たし、又一面自由放任の時代と云ふ點もあつた。況んやアダムスミスも之を承認して次ぎの様に云つて居る『道路や橋の上を過ぎるところの車輛や通航運

河を航する輕舸が其重量や噸數に應じて通行税を支拂ふ場合は之等公物を消耗する程度に正比例して維持費を支拂ふと云ふ意味なのである。之等工作物を維持するに就てもつとも公平な方法を發見することは出来ない様に見える』と。又曰く『道路、橋、運河其他が斯様にして夫れを利用する商業に依つて作られ維持されて居る時は、即ち商業が之を要求する時従つて之を作つた方が適當だと云ふ時にのみ作られて居るんである』と (Wealth of nations, Book V, chapter I, part III, article D.) だが夫れにも係らず賃取道路は漸次衰頽した。夫れは勿論如上述べた様な此制度の缺點もあつたけれども、主として鐵道の發達によるものであつて、之に依り直通道路としての價値が無くなつたのである。換言すれば長距離輸送は鐵道に奪はれた。今は道路が鐵道を壓迫して居るのであるが、曾ては斯様に鐵道が道路を追ひ捲くつた時代もあつたのである。

米國でも賃取道路の榮えた時代があつた。此制度を目して自然的な正しいものとした時代もあつた。之はプレーン教授の著書の能く説明するところである (C. C. Plehn, Introduction to public Finance, 3rd ed., p. 55)。

十九世紀に入つて自動車が道路上に群がつて來ると、道路は益々運輸の機關であることを明瞭にして來た。先づ道路は幅員、面路線耐久力などの點で從來とは異なるものを要求して來た。地方當局は財政的にも技術的にも一寸此種道路には手が出ないと云ふこともあつた。そんな譯で又もとに歸つて多少の私道も造られ通行料を徴した場合もあつたが、一方自動車登録税、ガソリン消費税など

で道路費用を徴収する方法も考へられて來た。道路築造は行政家の手から道路技師の手に移つて來た。鐵道に取り線路が不可缺の密接な條件である様に、自動車に取つて道路は密接なものと考へられる様になつた。自動車の輻輳、長距離輸送の發達、之等の事情は道路と云ふものを社會生活から交通生活の方へ近づけたものと云へる。技術家達の言葉に曰く『道路は先づ第一に運輸の機關として考へられる様になつて來て居る』。道路と云ふものは事務的には一つの道具として、即ち一つの收入を生ずる機關として見られる様になつた。『道路改良の組織發展に關する公務と、サブヴァイス乃至商品生産に係つて居る私的又は準私的企業との間には、主義の上にて根本的の差異は無い』と。最後の言は米國道路局の前官吏マツケイ (J. G. McKay) 氏のものである (Engineering News-Record, Jan. 3, 1929, pp. 1-10)。

斯様に道路の職分の變化したことは事實上如何なる反映を示したか。

一 其目的は道路費を支辨するに在り、其徴收の根柢は道路使用に在るところの特別税の設定。例へば自動車税の如き、タイヤ税の如き、ガソリン税の如き。

二 道路改良の實際の着眼點が異なつて來た。政治上の壓迫や法律の解釋は寧ろ無用となつて、現在未來の交通の分量乃至性質が基準となつて居る。

三 道路がガソリン消費、タイヤ消耗等に及ぼす効果は經驗的に測定することが出来るから之れで道路費の保證も見當が付くわけである。

四 道路改良の程度は實業的基礎の上から換言すれば改良の結果見ることの出来る利益の限度に止めることも考へられる様になつた。

斯様にして道路の見方も變つて來た。換言すれば國家社會主義より商業主義へ。だが自動車業者などは特別税の負擔重きに過ぐる點を訴へ、競争相手の鐵道業者は寧ろ反對の意見を有つて居る。勿論今は自動車交通の過渡期であつて國家の道路行政も充分腰の坐つたものではない。國に依つても問題は違ふ。例へば我國の如き自動車發達の不充分的な國は之に種々の特別税を課することは避けねばならぬが、さりとて米國の様に發達した國でも道路改造費を悉く自動車に背負はせることは考へ物である。之は道路改良に依り利益を享くる者が何人であるかを探究すれば解る話である。即ち、

- 一 一般社會の利益即ち教育、健康、疲勞恢復、火災、豫防、國防、警察、郵便、生活費、運搬費
 - 二 特定社會の利益即ち農業、工業、勞働、鐵道、鑛業、林業、水路
 - 三 財産の享くる利益
 - 四 特別の道路使用者の享くる利益
- の受益者を算へることが出来る (The agricultural Year Book, 1924, pp. 158-9, etc.) 之は道路税の決定に就て基準を提供するものであらう。

三 社會的利益は如何に道路政策に影響するか

道路が如上述べた様な社會的の利益を與ふことは明瞭である。惡道路は人の疲勞を増し健康を害する。良道路は旅行を容易ならしめ通學を便ならしめ農村の學校の併合統一を可能ならしめ斯様にして教育上の効果を擧げる。米國の様な廣漠たる土地では若し道路が悪くては隣の家隣の村が遠くて困る。道路改良は之を救ふ。其他軍事郵便などの道路から受くる便益。斯様な事情は會々道路費用をして超經濟的のものならしめる。即ち經濟的には引き合ふものではないとの觀念である。だが近來は道路も亦經濟的性質を有すること鐵道の如からざるべからずとする。採算的に道路の築造を行はうとの説である (cf. F. W. Taussig, *Principles of Economics*, 3rd ed. revised, pp. 390—392)。

左様な次第で道路の社會的意義も大ではあるが、然し之れは道路政策が常に基調を茲に置くこと云ふことを意味しはしない。否、交通の疏通を旨とする良好道路は自ら一般の社會的幸福にも合致することが多いのである。況んや前に述べた健康教育、疲勞恢復等の點は道路の第一の使命ではない。健康保持に就ては衛生、運動、病院等の要素がより大であらうし、教育に就ては學校制度、圖書館の設備などがある譯であつて何も道路を第一のものとして翹望して居る次第では無い。勿論軍用道路、地方道路、人道、街路美化などの場合は交通の疎通乃至自動車交通を主要目的とするものではないから之等の費用を自動車業者に負擔せしむることは當を得ない。然し之れは寧ろ例外であつて原則は商業主義に依つて道路を築造し、專用路の費用は之を自動車から取り立て、一般道路の場合は一歩は自動車側から、一部は一般租稅から支辨すればよい。徵收の方法は自動車稅、タイヤ稅、ガソリン

税など各種の方法に依れば宜しく専用路の場合は或は其都度噸哩を基準として徴收することも出来よう。

道路の改良に依つて地價の値上げを見る場合は土地所有者に費用を負担せしむるも差支なしとの説がある。例へば『良い道路は其通る地方の價値を増加する。近寄り易くなつたために不動産の價値は十割乃至百割増加した』と (P. White, motor Transportation of merchandise and passengers, p. 427)。
 だが此は往々にして誇張される。鐵道の沿線や大都市郊外の電鐵沿線の地價値上りは我等も屢々經驗したところであるが道路沿線の夫れは夫れ程著しくは無く又明確では無く場合に依つては地主は道路税を償ふ程の地價高騰を喫しないかも知れない。現に米國などで擔税地主の不平の結果一揆を起したこともあると傳へられる。ミンガン州では一旦決めた税額に大改正を加へざるを得なかつた。尤も東京郊外の如きは電鐵開通乃至停車場新設に依り地價が修正されることは極めて明瞭であるから斯様な地域に於て地主に負擔を命ずることは概ね正當であると云はねばならぬ。

四 商業道路の發展

斯様に交通運輸換言すれば自動車運輸に重心を置いて道路を見ることは最も現代的な道路政策と云ふべきである。既に自動車に取り此效用ある以上其原價を彼等が負擔することは不合理な話でない。尙進んで其發展其財政其使用管理の上から商業道路を考慮して見よう。

自動車運輸は云ふまでもなく現在の運輸界に於て大きな位置を占めて居る。人の運送貨物の運

送は勿論廣く日用品の運輸に係はつて居る。此自動車の經濟を如何するかと云ふことは一國經濟界の大問題である。鐵道の經濟は既に永年の經驗を経て或る程度まで確定的なものを計算することが出来るけれども、自動車經濟の統制は未だ出来てない。假に大體の點に就て云々することが出来るものとしても、それは今後絶えず修正されねばならぬ位置にある。例へば我國に於て自動車は高價な府縣稅自動車價格、ガソリン價格などに惱まされて居るのであつて、此上自動車に關する特別稅負擔には堪えないと云はれるかも知れない。然し以上の事情は總べて修正されねばならぬものであつて、今後に於て極力自動車工業の確立を圖り、ガソリン價格の引下を策し、自動車稅の合理化を擧げ本來の健全な状態に立ち歸つて、道路費用を負擔するだけの經濟的基礎を持たねばならない。何時までも之を無能力者扱ひして保護を與へることは決して策の得たものではない。萬事は實業的な無駄の無い意味に於て考へねばならぬ。斯様にして一方自動車の發展を圖り一方道路の進展計劃を樹立實現せねばならない。

次に之等商業路の財政問題である。之に就ては一應前に述べたところでもあるが猶詳しく述べれば道路費用を供する者は道路使用者か一般の擔稅大衆かである。或者は古い時代通行料の代りに自動車稅とガソリン稅之れこそ商業路の特長だと云ふ。或者は尙個人經濟の傾向の鋭い今日に於て自動車道路を一般公衆の負擔に於て使用せしむることは不衡平だと云ふ。だが更に根本的な理由は之に依り運輸企業の經濟組織の強化を圖らねばならぬとする點にあるであらう。勿論此

問題は敢て自動車に限つたことは無く鐵道海運空運其他の運輸業も問題は同一であるが自動車も此場合課税を生産費の中に計上する必要ありと考へられるのである。尤も夫れは商用自動車に限らず私用車も同様であると云はねばならぬ。然し専用路以外の道路に於て之れが費用を全部自動車に負擔せしむることは決して合理的ではなく、此場合は尠くとも其一部を一般租税に仰がねばならぬ。

次で道路使用の方面から此問題を考へて見よう。道路の政治觀乃至社會觀は往々にして交通の發達を阻碍する様な法規を是認しないとは限らぬ。曾て英國で交通の危険防止の爲に四輪車の走行を禁じたことがあつたが之れなどは其極端な一例であらう。今日の道路政策は成るべく交通の發達を妨げる様なことがあつては不可ないと思ふのである。否進んで交通の需要に對して道路の方を適應せしめねばならぬ。尤も其反對の極端も避くべきであつて、さも無くは車輛製造者や運轉者の出來心までも放任しなければならぬことになるであらう。之れを鐵道運輸と比較して見ると、道路運輸に於ては車と道と別々の經營になつて居ると云ふことが一のハイインディキャップである。勿論自動車業者自體の所有する専用路の場合に於ては經營は合致して居るのであるが、普通の場合に於ては道路の發展と財政と使用とは之れを國家乃至公共團體の活動に任せねばならぬ。

斯様にして道路は政治又は社會の範圍より漸次經濟的な意味を有つ様になつたのである。換言すれば統治の爲めの通路乃至社會生活の爲めの道路と云ふ觀念から漸次遠のいて運輸交通用とし

ての道路と云ふことに移つて來た。歐米諸國は固より我國に於ても其傾向が無いとは云へぬ。今後の道路政策は原則として之を道路政策の基調とせねばならぬ。茲に於て經濟通路としての道路の使命を認め、道路の築造設計も中心點を此處に置かねばならぬ。道路費用は自動車税、ガソリン税、タイヤ税などの方法を講ずればよい。つまり一企業としての道路改造である。勿論又自動車工業の發展、ガソリン價格の引下其他に依つて自動車の負擔を減するがよい。拂ふべきものは拂ひ、拂ふべからざるは拂はぬがよい。之に依り自動車路及自動車運輸の健全な實業的基礎を戦ひ探るがよい。

政治的、道路、社會的、道路。夫れも勿論必要だが。然し夫れは道路の改築發展と云ふことに關聯して考へると漠然として居る。夫れよりも自動車交通疏通の爲めの道路。之れは話が解つて居る。之れこそ今後の道路政策を支配する指導原理だ。中には漸次國家社會主義的傾向の強みを加へて行く今の世に狭量な商業路などは時勢に反すると云ふかも知れぬ。大違ひだ。新らしい政治は新らしい經濟を認めて敢行するところに特長があるのである。

然し以上述べたところは原理だ。我が日本の如きに於て直ちに此方針に依ることは尙早かも知れぬ。殊に自動車に關する特別税設定に就ては。だが覺悟は茲に在らねばならぬ。之れ余輩が此問題に就て述べた所以である。尙特別税に就ては別に現狀に即し自動車課税論に於て他日詳論するであらう。

五 交通省設置の必要

茲に道路政策の確立遂行に就ては是非統一した行政機關が欲しいものである。自分は敢て道路省の設立とは云はぬ。廣く國家の大計から考へて交通各部門の行政に無駄の無い爲めに交通省の新設が望ましいのである。現在の様に鐵道省海運と空運と通信は逕信省道路と河川は内務省と云ふ風に別れて居たのでは兎ても統一した交通の進展が計れるものでは無い。暗い政治も困るが間の伸びた行政も禁物だ。或は尠大な省であると云ふかも知れぬが、夫れでもよい。否現在の官廳人員は如何も人が多過ぎはしないかと思はれるのであつて、之れは思ひ切つて有爲の人材だけを集め俸給も倍位に上げるがよい。多分役所では最も忙がしい時を標準に人を揃へて居るのかと思ふが、まあ今の半分位の人數に減らして差支えないと信ずる。由來交通は統一的に判斷して過不及なく施設すべきものなのであつて、鐵道、海運、道路などが皆獨立して居ると思ふのが大間違ひである。全く今の様な風では日本は常に歐米の一步後から後からと追つかけるだけだ。創造も無い、指導原理もない。あるものは繁雜な事務と下らない常識とのみ。そして愚にも付かぬ各省間の折衝のみ現在の官吏は素質に於て優秀であつた筈だが制度と空氣とが其の自由な進展を妨げて居る。夫れにしても運送會社も不活潑だ。現在の彼等は鐵道の走り使ひに満足してゐる。自動車の驛傳運送でも初める様にたらなければ一廉の實業とは云へないのである。之れは彼等が將來に生きる道でもあるのである。