

道路使用料問題點描

——道路使用理論の序説（つづき）——

坂口軍司

一 序 言

道路の使用はその外觀の常識性に拘らず道路法に規定せらるゝ法律制度としては甚しく非常識的であるために、實念法等の泥沼から抜け出て、在るが儘の見地に立脚するな際問題を解決するに當り幾多の難問を提出し解釋論上論争の焦點となつてゐることを述べた。然し、私は一步離れて法文の文字それ自體はとも角も、法規の合目的性に着眼して法の背後に存する社會的實體に注目し、更に具體的事實の認識を批判點として、それに就て、實定法の内容的解釋又は實際問題の直接解決案としての方策論としては勿論、

實證法規の根據及性質の證素に關し、一種の素描に過ぎないが、それが背理又は何等の根據なき幻想に非ざることを信じ先驅的提唱を以つてした。蓋し、實に吾々が一たび概念等の泥沼から抜け出て、在るが儘の見地に立脚するならば、一切の諸問題は、極めて簡単に一個の經驗的事實のうちに解消することを述べた。

道路使用問題と共に研究を要すべき特殊問題は使用料及び使用料に伴ひ起る問題である。且使用料及び使用料に伴ふ諸對象の中からも、之を克明に證素し検討して行くならば種々の興味ある議論の種が見出さるゝであらう。私は本

稿を「道路使用理論の序説」の『續き』といふ意味に於て論述する。これは前稿の尻切トンボをいくらか補完し、前稿と共に道路使用理論の序説を爲すからである。然共、使用料問題に關する徹底的研究は勿論他の機會に譲るとして茲では「各個の問題」を點描するに止む。

一)。

吾人の日常生活は吾人に道路の使用（用方上の使用）を餘儀なくせしむるものであるが故に使用料を徵收せざることを以て原則（道路法第五六條第三號）とすべきであるが、一般公物の用方上の使用に對して使用料を徵收することが潛在法に於て常に違法と認むべきではない。それは寧ろ顯現法上の問題である。従つて使用の公開を法律が要求せる場合を除く外、公物の管理者は管理權の作用に於て、使用料を徵收し又は徵收せざることを決定し得る權限を當然有するものと解すべきである。（註二）其の故如何と謂ふに、吾人の日常生活は吾人に道路の使用を餘儀なくせしむると雖も、敢て吾人の意に反し使用を直接強制するものに外ならざるを以てなり。

然り而して、道路法は此の點に關し何等の規定を設けざるが故に使用料を徵收し又は徵收せざることの決定が管理者の權限の如き感なしとせざるも、道路法は裏面より之を規定した。即ち特殊の場合使用料を徵收すること分類することが出来る。

A 狹義の使用料

道路の機能——用方——上の使用に對しては之を無償使用せしむべきであるとなす説が今日の通説である（註

を認むる（道路法第二六條第二項及軌道法第四條）反面、然らざる場合「道路ノ使用ニ對シ路錢其他ノ財物ノ交付ヲ請求シタル者」を犯罪として處罰せる（道路法第五條）點より觀察するとべき道路の使用（用方上の使用）に對しては使用料を徵収せざる精神なりと解すべく、このことたるや更に疑を挿む餘地なし。

道路の使用に對して使用料の徵収を認めたるは、前述の通り道路法第二六條及第二七條の「橋錢又は渡錢」を徵收する橋梁又は渡船場を設けたる場合が其の一であり他は軌道法第四條に依る軌道敷設の爲めにする道路の使用の場合である（註三）。

以上の使用形態は何れも用方上の使用であるが、前者は用方上の普通使用に該當する場合の使用料であり、後者は用方上の特別使用に該當する場合の使用料である。而して、橋錢又は渡錢を徵收する橋梁又は渡船場の制度は道路の費用負擔者としての公共團體の財源の關係上萬止むを得ざるものとして暫定的の制度と見るべきである

（註四）。から、將來への約束は矢張り無償使用である。之等の橋梁又は渡船場の存することは、道路交通上不利不便尠からざるのみならず、國民經濟の發達を著しく阻礙するを以て、之が整理改善の意が路政當局に在ることは寧ろ當然と謂はざるを得ない（註五、六）。

軌道敷設の爲めにする道路の使用に對して軌道法（第四條）は使用料の徵収を認むと雖も、一定路線に然る自動車企業の道路使用の場合之を徵収せざることを彼此比較するとき軌道敷設の爲めにする道路の使用に對し使用料の徵収を認むることは甚しく予盾撞着の理論であると共に、尠く其現代の交通政策の立場から到底承認し得る制度ではない。

上述の如く道路の使用に對して使用料を徵収する場合は極めて限定的であるが故に、かゝる例外法規は類推解釋によつて廣義に解すべきではない。而して、道路法は他の使用に對しては使用料を徵収せざる趣旨なることは既に述べたる所なり。

果して然りとせば、私は既に「道路使用理論の序説」に於て詳論せる如く、道路の機能は單に交通の用に供せらるゝ設備なりとなすを以て足れりとせざるが故に、且て例示せる電線路の布設、瓦斯管の埋設上下水道管の敷設の如き用方上の使用に對しては、使用的對價としての使用料を徵收することは私の立場からすれば違法たらざるを得ない結果となる。而して如斯結果の生じたるは、私の如く道路の機能を廣義に解したるに依るもので、此の點に來り通説と著しき相違を見出す。

行政法學者並路政の實務家が從來何故に此の點に關し進んで學究的工作を加へざりしか、それは外でもない、道路使用料を一つの財源と見たことも看過出來ない理由の一であるが、問題はそれよりも、道路は一般交通の用に供する設備なりと謂ふ説の迷蒙に彷徨する結果從來の觀念を無批判的に承認し、而して「誤まれる概念法學」の弊を今尙固守せるのみならず、法の合目的性に着眼して法の背後に存する社會的事實の認識を全く結果に外ならぬ。

私は、現代法學の任務は、法の背後に存する社會的事實が、文明の進歩と共に法の理論を如何に之を發展せしむべきやを論じ、社會傾向のプロシードする所を大所高所より達觀し、その指導原理を法理論に採り入れ、發展せしめ工作を加へてこそ眞の學的品位を獲得し後世に指針を垂れ得るものと信するが故に茲に興味深き問題を一つの試論として提唱し、私の蒙を啓くため御高教を得ば幸甚とするものである。

註一 A. 美濃部博士「行政法摘要下卷」一九〇頁、B. 丹羽七郎

氏「道路法(法學全集)」三六五頁、

註二 一般行政客體に對して使用を強制する營造物及一般行政客體に一般に使用せしめることを存在の本質とする營造物の普通使用の使用料は法律若くは命令を以て定められることを要する。但し必ずしも常に法律たるを要しない

(憲法第六二條第二項)渡邊教授「行政法講議總論」一〇五頁。

註三 此の場合の使用料は命令を以て之を定むこととせても未だ命令は制定されてゐないから、實際には徵收することが出來ない。

註四 佐上信一氏「道路法之概要」附錄一五頁以下

註五 大正七年六月、府縣土木主任官會議に於ける内務大臣の

指示「賃取橋、賃取渡船の整理改善に關する件」

註六 大正九年一月十七日發土第二號土木局長依命通牒「賃取

橋等整理に關する件」

B 貸 貸 料

道路の機能外の使用關係即ち道路の機能と使用との關係が歸趣を一にせざる場合——用方外——の使用關係より生ずる収益は、公法關係による公法上の使用料と觀るべきに非ずして、それは純然たる私法上の賃貸料とみるべきである(註七、八)。

従つて此の觀點よりするときは、道路に對する道路法の支配は道路の機能の限度に限ると言ふ結論を生す。換言せば、道路の機能の範圍外に於ては公物たる道路に私法が適用さるゝのではなく、私物に私法が適用さるゝのである。故に茲で之れ以上論することは適當の場所でない。

り殊に道路法第六條との關係に發展するが之を論ずることは他日に保留する。

註八 A 織田博士「行政法講義總論」一八六頁以下、B 渡邊教授「前掲書」一一〇頁、C 島村他三郎氏「行政法要論」

一八九頁以下、

三 使用料の徵收權者

通説に從へば道路より生ずる収益、例へば道路使用料の如き公法上の使用料はもとより道路賃貸料の如き私法上の収入は道路費用の通常の負擔者たる者に歸屬せしむる。

「利益は損失の歸する所に歸する」の主義を道路法は採用し、「道路ノ占用料其他道路ヨリ生スル収益ハ管理者タル行政廳ノ統轄スル公共團體ノ收入トス」(第四四條)の法意は之等の収益が公共團體に歸屬する場合に於ても、之等の収益を徵收する權限を爲す者は管理者であつて公共團體自體ではない。

註七 此の關係をよりよく説明するためには「道路管理權」と「公物の所有權」との關係を解決することが先決問題とな

と説明するのである。成る程、道路法第二七條には「管理者ハ特別ノ事由アル場合ニ限り橋錢又ハ渡錢ヲ徵收スル橋梁又ハ渡船場ヲ設クルコトヲ得」とあり又第一八條第四項には「管理者ハ道路ノ占用ニ付占用料ヲ徵收スルコトヲ得」とあるから之等の規定と第四四條の關係を文字通讀むと通説の如く、使用料を徵收するものは管理者であり、法律の規定の結果として公共團體に歸屬するに過ぎぬ様に讀める。然し法文は讀むことを主としたものでないことは私が今更謂ふまでもない。此の規定を文字通り解釋してと謂ふよりも讀んで國家機關としての管理者が使用料を徵收しそれが法律の規定で公共團體に歸屬するものと解するならばそれは餘りにも形式論理に捉はれたる遊戯論である。大政官の布告文が讀めたらと謂ふことを條件に代言人が公許された時代から一步も半歩も出てゐないと批しても敢て無理でもあるまい。

かかる法學通論的な通説の誤謬に對しては、私の最も畏敬する美濃部博士が既に指摘せらるゝ所である。博士に依

れば「凡そ租稅にもせよ手數料にせよ、料金を徵收する権利の本體を爲すものは、言ふまでもなく自己の收入として之を取得することに在る。自ら之を取得するのでなくして、しかも其の徵收の権利を爲すといふのは、その語自身に於て既に矛盾である。

道路について占用料を徵收し得る権利は、道路の經濟負擔と相對照するもので、道路の經濟を擔當するものが、それから生ずる經濟的收益をも取得すべきことは當然の條理でなければならぬから、法律は之を以て經濟負擔者たる公共團體の收入に屬すべきものとしてゐるのであつて、而して公共團體の收入に屬すといふことは、即ち公共團體がその料金を徵收する権利の主體なることを意味するものである」(法學協會雑誌第六卷九號昭和五年官營公事事業と其の法九月一日發行法律的特色)。と明快に指摘せられた——その理論構成は再吟味を假に要すとしても——博士は何を苦んでか此の意見を豹變して「市は(道路)占用料を徵收すべきや否や、又其金額を如何に定むべきかに付いて、法律上何等の權能を有しな

いもので、其の權能は一に國家機關としての市長に屬する」（國家學會雜誌第四七卷第六號昭和八年六月一日發行法律上より觀たる報償契約）。

と論じ、曩に通説の誤謬を指摘して揚々たる時より二年九月を経て遂に通説に從ふ結果となつた。博士は「それから生ずる經濟的收益をも取得すべきことは當然の條理でなければならぬ」と論ぜられた「當然の條理」がかくも早く消滅したのか——私は然らずと答へたい——それとも博士に思想的矛盾があるのか、何れにしても第二の説を發表せられたことは私の最も畏敬する博士のために惜む（註一〇）。私は道路より生ずる收益は公共團體の收益であり、其の徵收權は公共團體にあるものと解する。然ざれば、法の背後に存する社會的事實を到底満足に説明することが出來ないからである。

此の社會的事實は私が説明するまでもなく、公共團體は道路より生ずる收益は、その總額は之を公共團體の豫算に計上し、公共團體の議決機關たる地方議會の決議を經、而して、公共團體の財務機關をして現實に之を徵收せしめて

當該豫算科目に之を受け入れ、且地方議會をして決算認定せしむるものである。このことたるや、國家に收入したるものと公共團體に交付するものでもなければ、法律の規定による公共團體の歸屬でもない。通説の如き見解は、擬制的解釋かそれとも一種の詭辯にして、到底正當な見方とは思はない。と言ふのは、論者の結論は、机の上で單に頭の中から割り出されたもので、客觀世界の中で見出されたものではなく、従つて、外的現象の忠實な反映にあらざることが、——例へば、カメラにうつる物の映像の様に、場合によつては、右と左とか置き換へられたり、上と下とが倒さになつたりして、理論が逆立してゐることが——何よりもの證據である。

私の觀るところでは、權利の歸屬するところは、原則として、主張か又は拘束かの歸屬すべき主體と一致する。然るに法律は特別の必要ある場合は主張力の主體と受益の主體とを區別することがある。第三者の爲めにする契約、信託の如き即ち此の法理の一つの現はれである。例へば第三

者に或る給付を爲すべきことを約する債權に於ては、債權者（主張力の主體）と其の債權の利益を直接に享受する者（受益の主體）とは別人格であり。私は此の關係の法理と同一視し得るものであることを提倡する。

道路法が「管理者ハ道路ノ占用ニ付キ占用料ヲ徵收スルコトヲ得」と規定したのは、決して、國家機關としての管理者が徵收する權利を有することを意味する規定ではない。これは、管理者が公共團體の爲めに、道路使用者に公共團體に對し使用料の納付を下命するのみの權能を認めた規定である。管理者は、徵收するや否や及其の經濟的數量——

金錢のみに限る必要はない交換價格を有するものなれば勿論物納でもよい——を定め下命するものであるが、それは、公共團體の爲めに、するものであるから、徵收するや否やその經濟的數量の決定は公共團體の立場を標準として決定すべきもので、國家の立場を標準として決定し得べきものではない。故その下命の權能が假りに國家機關としての管理者であるとしても、實は公共團體の代表者としての府縣知事、市町村長であるからその下命すらも公共團體の代表者たる者の下命と觀るも理論はとも角事は實際的である。公共團體の代表者が假りに國家機關として活動する場合に於ても、それが公共團體と密接な關係に立つとき、公共團體の意思が反映せざる譯けがない。その反映の度合に於てもおぼろげに反映するものでなく、相當鮮明に彩どられるものである。この關係が理解出來ないとせば、自治制に対する認識不足である。かゝる見地から此の規定は立法技術としては極めて拙劣な規定である。しかし茲では立法技術の問題は之れ以上觸れまい。

要するに此の規定は管理者の下命ありたるときは、使用者と公共團體との間の法律關係として發展していく。即ち公共團體は直接第三者に請求する權利を取得するものである。

斯く實定法の內容的解釋を與へることにより収益を徵收する權利は管理者に在ると謂ふよりも、費用負擔者としての公共團體に屬するものであると理解する方が、法の精神

が相當鮮明に姿を現はし、實際論とも一致して、此の法律關係の學問的説明が與へられるものである。然も此の提唱、は通説の如く、法律の正文とは無關聯に空に構成したものではなく、遙に理路一貫せるものと信ず。

尙此の法理論は費用負擔者たる公共團體とその相手方たる費用請求權者との間に起る法律關係に於ても此の法理論は直ちに應用の出来るもので既に判例はこれを承認した

(註一、二)

註九 A丹羽七郎氏「前掲書」三九五頁、B田中好氏「土木行政」一〇七頁以下。

註一〇 摘稿「報償契約問題」都市問題第一八卷第三號に於て美濃部博士の此の狡變的態度に對する批評は、之を論じたから再論せない。

註一一 大審院民事聯合部判決(昭和二年(方)第六八七號事件)

註一二 摘稿「道路費用の負擔と訴の相手方に就て」關西大學報第八號昭和六年四月十五日發行。

四 占用規程細見

一 既往に溯つて使用料を新設、増額し得るか

かかる問題は私には餘り興味を呼ばない命題であるが、興味を呼ばない問題を占用規程の中に設けたことそれ自體が興味を呼ぶのであるから一應検討してみやう。

此の問題は争となつたサンブルがあるからサンブルを示して検討して行くならば理解するに早道である。サンブルと言ふのは即ち斯ふである。

××電燈株式會社(以下單に會社といふ)は××市長(以下單に市長といふ)の管理する道路の占用權——私がそう思はぬことは上述の通りであるが、假りにさうして置く――をもち、電纜布設のために占用料(實は賃貸料)を電纜敷一間につき一ヶ年金參圓の割で徵收せられた。ところが昭和六年三月二十六日その道路管理者たる市長は占用規程を改正して前記占用料を五圓に値上げした。そして、昭和五年四月一日以前から引續き占用せるものについては同年四月一日から、その後占用を許可せられたものはその占用のときに遡り、又昭和五年度に於て既に占用を廢止したものについては廢止の日までの期間の分の占用料の増額

を徴収する旨の告示をして、改正占用規程の通知と共に會社に納額告知書を發送した。ところが、會社は之を不服として××府知事に訴願したが容れられなかつたので會社は行政裁判所に出訴した。

原告たる會社の主張は道路法第二八條第四項は占用許可の際占用料の徴収をその條件としなくとも、その後に於て將來の占用に對し占用料を徴収し得ることを定めたるに止まり既往に遡つて一方的に占用料を増額する権利を認めたものでないといつてゐる。

被告たる知事及參加人たる市長側の主張は、占用料徴收

權と占用の許可とは全く別箇の公法上の權利であるから、「占用開始の前なると後なると問はず」何時たりとも占用料を徴収しうべく、又何時たりとも増額追徴し得るもので、既往に遡つて占用料を一時に徴収しても、以て違法の處分となすことが出來ぬ。且つ其の市の占用規程には「占用料ハ市長ニ於テ必要ト認ムルトキハ占用期間中ト雖モ之ヲ増減スルコトアルヘシ」と定めてゐるから尙更違法でな

いといつてゐる。

行政裁判所は原告の請求を排斥して「道路法第二八條第一項ノ許可ハ單ニ占用權ヲ附與スルニ止マリ同條第四項ハ占用料ヲ徴収又ハ増額セラレサル地位ヲ占用者ニ附與スルモノニ非ス。占用料ノ徴収ハ一一管理者ノ裁量ニ委シタルモノト解スヘキモノトス」との要旨を判示したるのみならず、更に「占用開始ト同時ニ之ヲ徴収スルモ、開始後ニ於テ開始當時ヨリノ分ヲ徴収スルモ、將タ從來ノ占用ニ付増額追徴スル旨ノ規定ヲ設クルモ凡ソ管理者ノ任意ナリ」と解してゐる。

私が此の問題に興味を呼ばぬと言つたのは、私の立場からすれば、電纜敷の道路使用は用方上の特別使用であるが故に使用料を徴収すること自體が既に違法ながらである。併しながら、茲では一つの假定論として、用方外の使用と見ても尙且違法であることを述べる。用方外の使用とせば之亦私の立場からすれば私法上の問題となるのであつて私法的に解決すべきものであるからかゝる問題は自然解消で

ある。然しながら假に公法關係とするも然も違法を再び繰返してゐると言はんがために、假定的假定論をするのである。

私は多くの俗流道路法の著書の中からも原告又は判例と同様の見解を見出す。例へば「道路法は（道路ノ占用ニ付占用料ヲ徵收スルコトヲ得）る旨定めたるを以て既に許可承認せられたる占用に付いても占用料を徵收し得るものである」（註一三）の如きがそれである。

失禮ながら、驚くべき無知の表白以外に、そこに何があるか？問題は極めて明白である。形式論理は「下級クラスではそれに止まざるを得ないところの」初步の理論である、全面性の要求は、斯様な、より低級な、より不完全な論理では到底妥當性を見出すことは出來ない。

若しも、之の占用權を認むるとせばそれは一種の公法上の契約である。それが契約である以上、相手方の同意を得ずに一方的に占用料を新設し増額し得る權能がどこにある。道路法第二八條第四項の中から、そんな特權を管理者に與

へたと見るべき根據は一つもない。殊に既往に遡つてまでも一方的にこの特權が認められると解するが如きは原告が主張せるが如く二重に不當である。極論するならば、遡及する期間はいかにも長くとも違法でないと言ふが如き奇觀を

今日の法律制度の上から承認し得る何にものもないではないか。餘りにも條理を無視したる條文法學の捷はれである。それはあたかも、初等數學（即ち下級クラスの數學）に於て、直線と曲線とは決して同一であり得ない。しかしながら微分學は、直線と曲線とは一定の狀態のもとでは同じであるとする。とする程の違がある。部分的な一面的な認識も一定の限度に於ては、それ相當に役立つが、全面的な妥當性を把握する爲めに、それのみを主張することは誤謬である。吾々はそれを看做して、樹を見て森を見る漠然といふのである。故に形式論理を嚴守するといふことは初等的な智識を嚴守するといふことである。

形式論理の領域に於ける足ぶみの現は我が此の問題に今一つある。それは其の市の占用規程が占用期間中と雖も増

減することあるべしと規定してゐると主張して證據に援用したのがそれである。道路法の解釋からするも、それが違法であるのに、管理者がその違法の土臺の上に築いた上層建築のみが適法となることはあり得ない。宮澤俊義氏はこの誤謬を既に指摘して「被告及參加人は占用規程を援用して既往に遡る占用料の増額が違法でないと主張してゐるが、この規定にさうした意味があるとは考へられぬのみならず、かりにさうした意味があるとしても、市長は道路法のみとめぬさうした特權を自らに與へる權能はこれをもつてゐないから、その規定は無効であるといはなくてはならぬ」(註一四)と述べられてゐることは異常に正しく且深刻な考察として、傾聽すべき説である。

總じて概念法學は此の如く、必然的に没落の運命に在る而して、自ら防衛せんがために間諜けば間諜く程益々その没落の運命を早め、自己の墓掘人を急速に育てる。

註一三 A 丹羽七郎氏「前掲書」三六六頁、B 田中好氏「前掲書」八二頁、C 武井群嗣氏「道路及道路交通」六〇頁

註一四 宮澤俊義氏「公法判例研究」國家學會雑誌第四七卷第二號
多くの占用規程に於ては、道路占用者は占用の許可を受くる場合連帶保證人と連署して占用願書を差出すべきことの規程がある(註一五)。

通説の論法を以て解すれば、占用關係は公法關係だとする。然らばその細則を定めた所の占用規程も亦公法關係を規律する規程である。其の公法關係に於ける連帶保證人制度と謂ふものが私には理解出來ない。公法上の制度としての保證制度は吾々の承認する所であるが、連帶保證制度と謂ふものは公法關係とは併立し得ない制度ではないかと考へる。又之を公法上の制度と認むるならば、道路法第五五條に立脚して國稅徵收法の準用に依り滯納處分で解決することが出來なければならない。一方では民法上の連帶保證の理論に依つて連帶保證人には催告の抗辯検索、抗辯がなからとし、他方では公法制度である滯納處分を持つべき

て連帶保證人に滞納處分をするといふことは私法理論と公法理論との混淆である。公法關係には多數當事者を合一に考へないところに私法理論と異なる領域が見出されるのではないかと思ふ。

私はこれは私法上の連帶保證ではないかとも考へて見た

が、假りに私法上の連帶保證としても、基本となる使用關係を私法的に見なければそこにも亦矛盾を見出す。すなはち、公法上の債務を私法上で保證するといふことは、茲でも、公法理論と私法理論の混淆を再び繰返すまである。

私が曩に、アリフレタ法律解釋が現實とピツタリ合はない

とすれば、アリフレタ者は今が捨て時ではないかと言つたのはそのためである。此の如き「生活から離れた」理論的遊戲、書齋的思索こそ、吾々の最も無用とするものである。だから吾々の考察の重心點は、吾々が現にそのもとに生活しつつある現代社會に向けられるところに意義があることを再び強調して「道路使用理論の序説」のつづきとしての本稿を結ぶときがきた。

註

昭和三年大阪府令第七四號道路占用規程第二條第七條
大阪市道路占用規程第二條の如きが一例であるが、これは私の手許にあるものから例を探つたのであるが總べての道路占用規程がかかる内容の條文をもつてゐる。

五 附 言

謬論惡說のために今後の道路行政の發展を阻撓し堅全なる交通政策が暗影につつまることは我國に於ける道路交通の學的研究のために最も忌むべき現象といはねばならぬ。私は此の感概の下に草した。

此の如き學研的の研究であるから引照した學説に對しては自由なる論駁を加へて來た。それのみならず、熱を以て書いたためか、読み返してみると不謙遜な語も見出しが、それを徹底には未だ熱があり過ぎる。故に卷末ではあるが、私の畏敬する諸氏に滿腔の敬意を表すると共に御寛容を乞ふ。