

道路法改正私論 (二)

田 中 好

四

現行法に於ては道路管理者に於て、道路の新設改築又は維持修繕を爲すを原則とし(第二十條第一項)特殊の關係を持つる道路又は特別の事由ある場合に限り、道路管理者以外の者に道路に關する工事を執行せしむる(第二十一條乃至第二十三條)併しながら道路行政の實際に就て見るときは此制度だけを以つてしては十分ではない、道路管理者が其の職責として當然爲すべき道路の新設改築工事でも、他の者をして執行せしむるを經濟上技術上得策とする場合が尠くない、例へば鐵道省の管理に屬する鐵道を横過して道路を新設改築する場合に於ては、鐵道省をして其の道路工事を執行せしむることは、道路の側よりすれば勿論鐵道の側よ

りしても得策である、故に斯る場合に於ては道路管理者本來の職務を他の者をして執行せしむる制度即ち道路工事委託の途を開く必要がある、反之道路に關する工事の爲必要を生じた工事(第二十五條)ではないが、道路工事と他の工事とを道路管理者が併せて之を執行するを經濟上技術上得策とする場合がある、例へば道路工事を執行すると同時に用惡水路又は河川の附替工事等を執行するを得策とする如きは夫れである、故に是等の場合に於ては、道路管理者は夫等工作物管理者の當然爲すべき工事を其の委託を受けて執行する制度即ち他の工事の受託制度を認むることは行政の實際上要求せらるゝところである。

或は道路工事委託の制度は、道路工事執行の一手段に外

ならないのであるから、道路工事執行令を改正して其の必要に應ずるの途を設くるのが當然であると、主張するもの

もあらう、併しながら鐵道省其の他の行政廳は何れも權限なくして行動することを許されないものであるから、矢張り法律を以て之を明定するの必要がある、現在に於ては鐵道省が道路管理者の計算に於て工事を執行し、道路費用を負擔する公共團體は鐵道省の證明に依つて債務を辨濟するの狀態であつて其の法律關係は頗る不明確である、又道路管理者は河川管理者若は用惡水路管理者の計算に於て河川用惡水路の工事を執行し、其の費用を河川若は用惡水路の費用を負擔する公共團體をして支辨せしめつゝある、是等の債務の履行に關しては是れ亦法上明確ではないばかりでなく工事に就ての責任の歸屬も明かではない、故に筆者は是等不明確な法律關係を確定するが爲に此事實を法律化することを主張する、固より是等の工事執行に要する費用は委託者の計算に依るのが原則ではあるが、特別の事由ある場合に於ては道路管理者に於ても分擔するの必要あること勿

論であつて費用負擔に關する現制度を改正するのは必然である。

五

道路管理者は道路を施設經營する責務を有するのであるが、道路を施設經營するの必要あるのは、其の道路を通して行はるゝ國民の生産消費等に寄與せむとするに外ならないのである、従つて道路の交通機關としての目的を達成せしむるが爲には、路上交通の整備を期し改善を圖り交通機關としての完璧を期する必要がある、故に出來得べくば路上交通としての一般運送業をも道路管理者をして經營せしむることが得策では無からうか、或は夫等のことは道路管理者たる權力關係を持する者をして執行せしむる要はない、宜敷資本家の手に任ねて交通能率を擧げしむれば足ると言ふ主張もあらう、併しながら現在に於ける經濟生活の行詰りを打開するが爲には、民衆の經濟生活に於ける苦惱を除却することが肝要であつて、之が爲に必然的に公營事業が要求せられ、又夫れが重要な意義又は價值を有するのであ

るから、唯だ權力團體は道路運送業を經營することを許されないと言ふが如き概念の下に排斥さるべきものではない、既に都市計畫法に於ては其の必要を認め、都市計畫事業を執行する行政廳をして夫等の事業を執行せしむる途を設けてゐる現代に於ては多く論議の餘地がないであらう。

或は道路費用を負擔する公共團體をして經營せしむるのが得策であると主張する者もあらう、筆者も亦夫れに反對するものではない、固より公共團體が夫等の事業を經營することは法の改正を俟つまでもなく當然なことであるが、筆者は更に道路管理者にも經營權を附與せむことを主張するのである、現在の路上運送業中最も意義あり且つ效果あるものは自動車運輸事業であるが、夫等の事業を他人が經營する場合に方つて唯だ單に交通上に於ける意見を提出するに過ぎないやうな現在制度では不十分である、故に道路管理者をして路上に於ける運送業經營の權能を附與し、道路管理者に於て其の經營權を放棄した場合に限り、他の資本家をして經營せしむる制度を採るに至つたならば路上交

通の完璧を期し得るものと確信する。

或は此の如きことを今更立法することは社會の實際に迂遠であると言ふ非難もあらう、蓋し現在多くの道路には民間の手に依つて、自動車運輸事業が經營されてゐるにも不拘、之を公營化することは困難であると言ふのであらう、併しながら此現狀を以て將來にまで進むものとすれば、國民の經濟生活に享くる不利益は永遠に亘つて挽回することは出来ない、いつまでも依然として一部資本家の搾取の下に置かれるのであつて、筆者の主張と相去ること遠い、故此制度を樹立するに方つては經過的規定を設け、一定年限内に道路管理者が經營することの意思を表示せざる場合に限り現行制度を繼承するの外ないものとするのである。

社會事情は何人も一般公衆の爲にする運送事業の公營化を非難する者はない、唯だあるとすれば一部資本家の舊夢に過ぎないのであつて、獨り道路運送と言はず民衆の生活に直接の利害關係ある事業は、擧げて之を公營化する必要あるにも不拘、公共團體監督の局に方る者は未だ公營事業

法の制定さえも考慮してゐない現在に於ては、せめては道路運送に限つても其の理想に近からむことを所望して已まなう。

六

現行法に於ては道路の用方外の使用即ち道路の占用に關する制度を認め、道路管理者をして占用の可否を決定せしむる權限を與へたが、國の事業の爲にする占用に就ては右道路管理者の權限を主務大臣の權限に屬せしめ、且つ其の占用に關しては占用料を徵收することを得ざる旨を規定した、道路法の制定に方つて此特例を認めたのは、國の事業は廣く全國に其の利害關係を持するものであつて、而かも豫算執行の關係上急施を要し、占用に付其の都度道路管理者の承認を得ることは事業執行上極めて困難であるから、事業を執行すべき當該官廳は内務大臣と協議して道路の占用を爲すことを得しめ、又占用料の徵收を許さないのは、國の事業は總て公課を免除さるゝのみならず其の事業執行區域も廣汎に亘つてゐるから、占用料を徵收さるゝときは

事業執行上差支を生ずるが故に免除すると言ふのであつた。

法は道路管理者に對して道路の施設經營は擧げて之を其の責務としたに不拘、國の事業の爲にする占用に限り道路管理者本來の權限を主務大臣の權限に屬せしめたのに對しては多くの非難を見るのである、蓋し用方外の使用は其の文字の示すがやうに道路本來の目的——交通の目的に反する使用であるから、之を認むるに方つては道路の目的即ち交通を妨げざる限度なるを要することは法の規定を俟つまでもなく當然なことである、或は菊池慎三君のやうに道路は單に人畜物資の交通運輸の機關たるに止まらない、と言ふ論者もあらうけれども、行政には一定の目的があつて其の目的を達成せしむべき手段——設備を爲すのであつて、道路は即ち一般交通の用に供する目的を以て施設さるゝ設備である、現行法の解釋上當然であるばかりでなく立法の裏面に伏在する理由も亦夫れに違はない、故に道路效用の反射的作用を觀て道路設定の目的を論議することは當らな

いのであるから、此見地に於て道路の目的を決定し占用の可否を判定すべきである、國の事業の爲にする占用の場合に於ても此判斷は矢張り同一であつて、此判斷を爲す者は常に道路管理者であらねばならぬ、然るに事業急施を要するから國の場合は主務大臣に協議すると言ふ如きは、却つて事業を澁滞せしむる結果を招來し、特例を設けた立法の精神を没却するのである、若し主務大臣が概括的に協議に應ずるものとせば、交通を妨げざる限度に於て占用を許容する法の根本精神を破ることゝ爲るのである、従つて立法

當時に於て唱道された理由は合理的のものと云ふことが出來ない、或は電信線電話線建設條例、軍用電信法、陸地測量標條例、水路測量標條例の如き、他の公共物の利用を無視した法規の適用を如何にすべきやの問題に關係して、道路法が夫等の法規に屈服したものと評せらるゝのも故なきに非ずである、従つて現制度の下に於ては種々の問題を惹起し、筆者は本誌に於て數回に亘つて現制度を非難したから（第七卷第八號及第十卷第八號參照）今再び之を茲に言はないが、國の事業の爲

にする道路占用が道路交通を妨げてゐる事實は餘りにも顯著である、故に道路法を改正するに方つては十數年の經驗を基礎とし、事の理由の存するところに稽へ、道路占用の許否は國の事業の爲にする与否とを問はず、舉げて道路管理者の權限に屬せしむることを當然とするのである。

占用料不徴收の理由として擧げらるゝものは、國の事業は常に公課を免除さるゝことゝ、占用料の納付は事業經營上不得策であると言ふ二點であるが、之に關連して考慮すべきことは、道路管理者たる行政廳の統轄する公共團體の出捐に依つて道路が築造され經營されてゐること、換言すれば公共團體の計算に於て道路が管理經營されてゐることである、此の如き物を國の事業の爲に使用するに方り當然無償であつて可いとすべき何等の理由がない、固より道路は國の營造物として規律さるゝが故に、國が其の物を使用するのは當然無償であると言ふやうな形式的理由も成り立たない譯ではないが、國の營造物として規律するに至つたのは、道路の目的が一般交通に供することに胚胎するので

あつて、其の目的以外の使用に關しては國の營造物視することを許さないのである、目的外に使用する場合に在つては公共團體が支配する一個の財物として觀察すべき性質のものである、國の事業の爲と雖財産を無償使用すべき理由がないのと同様に、公共團體の出捐に依つて成立する財産を無償使用するが如きは、權利關係の觀點からしても亦國費地方費分擔の點からしても許さるべき制度ではない、殊に國が占用料を負擔することに爲れば事業の經營が困難と爲ると言ふが如きは毫 正常的な理由を發見しないのである。

國の事業の爲にする道路の占用が如何程の程度を占むるやに就て詳細な調査はないのであるが、東京市に於ける事例に徴すると、舊市域に於けるものだけでも逓信省所管電柱六萬八千八百本、電纜五十一萬九千米、郵便ポスト千百平米、公衆電話四百三十平米、交番千百平米の多きに及び、今是等の占用物件に對し、私人より徴收してゐる占用料の標準に依つて占用料を算定すると、年額二百萬圓の多

きに達する、全國を通ずると其の金額尠少でないことを思はしむるに難くない、國家は此莫大な負擔を爲さず又之に代るべき補給金を下附せずして、公共團體をして道路費用の財源の捻出に悩ましむるが如きは不公平不條理と言はなければならぬ、世運の要求に伴ひ公共團體が國家の委任を受けて、執行する事務頓に増加し、従つて之に要する負擔輕からざるのとき、此の如き當然の負擔を國家に對し免除することは自治行政進展上悲しむべきことに屬する、或は占用料を納付することに依つて、國の事業に關する使用料は自然増嵩し夫れが又一般國民に轉嫁せらるゝと言ふ者あるも、合理的に求むべきところに求むるのが正當であるから其の説は採るべきではない。故に筆者は國の事業の爲にする道路の占用に就ても、一般占用の場合に於けると同一に占用料を徴收せしめて之を道路費の財源に充當する方策を樹立する必要ありと信ずる。

七

道路を占用する事業が、法令に依り土地を收用又は使用

することを爲る公共の利益と爲るべき事業である場合に於て、管理者が正當の事由なくして其の許可若は承認を拒み又は不相當な占用料を定めたときは、事業主は主務大臣に對し占用を許可若は承認し又は占用料を決定することを申請するの途を開き（第二十九條）公益事業の發達を期し兩公益事業の調和を圖つた、固より當然な立法ではあるが、此裁定を申請するに方つては其の前提要件として道路管理者の處分あつたことを必要とする、併しながら之をことの實際に就て見ると道路管理者に於て何等の處分を爲さないで處分を留保するものが尠くない、従つて折角法が公益事業の爲に設けた裁定の制度を利用するに由ない場合があり得る、故に之を救済するが爲には事業主が道路管理者に對し處分を申請したるに不拘、相當の期間内に處分を爲さざるときは矢張り主務大臣の裁定を申請することを得べき途を開く必要がある、或は此の如きは道路行政監督の手段に依つて其の目的を達し得るのであるが、矢張り事業保護の必要よりするときは、改正を要する點であらう。

八

道路は交通の用に供するものであるから道路管理者の責務としては、其の目的を達するに必要な手段即ち道路の新設改築維持修繕を爲せば足るのであつて、用方外の使用に關しては之を使用する者の負擔に於て交通を妨げざる限度に許容すれば足るのである、然るに現在の街路に於ける道路占用の状態は、其の量に於て多數を占め又其の種類も多岐に亘つてゐるのみならず、其の占用方法は複雑を極め、路面に於ける交通の錯雜と毫も異るところが無い狀態である、従つて都市の美觀を損し聊ともすれば交通の妨げと爲つてゐるものも尠くない、斯る狀態であるから道路管理者が道路工事を執行する場合に於ても、是等占用物移轉の爲に尠ならず悩まされ、又道路工事施行の如何に依つては占用權者に對しても、不利益を蒙らしむる場合がないではない、併し假令道路の占用が道路施設の反射的作用として許容さるべきものであるにしても、今日の如く道路を占用することを以て常態とする、電信電話を始めとし電氣瓦斯

水道下水道の施設が、都市生活者に直接の關係を持することに想倒するときは、何等かの方法に依つて是等事業が容易に經營せらるゝことゝ、道路管理權執行との關係を調和して兩者の發達を期する必要がある、蓋し道路も占用事業も共に都市生活の爲に必要なものであつて都市生活に直接の關係を有するからである、之が調和の方法として計畫さるゝものが所謂地下共同溝である。

由來地下共同溝の利害得失に就ては議論の存するところであつて、今其の利益とするところを見ると、道路の側に於ては第一に路面占用物體が共同溝に收容せらるゝ結果として道路の路面利用能率を増加すること、路面占用の爲、路面を堀鑿することに原因して生ずる交通事故を除却輕減すること、路面の堀鑿なきが爲路面の耐久性を維持すること等を擧ぐることが出来る、又之を占用權者側よりしても、本來占用權者單獨に施設せなければならぬ道路工事乃至は占用施設は、占用權者共同の負擔に於て施設することゝ爲つて、施設に要する建設費は單獨施設の場合よりも著しく

低下するのみならず、其の工作物の維持費も亦占用權者共同の負擔に屬するから著しく低下し、占用物維持修繕の作業を容易ならしむる利益等を擧ぐることが出来る。

共同溝に依る利益は叙上の通りであるが之に伴ふ不利益亦尠くない、即ち共同溝を施設する場合に在つては、將來起ることあるべき占用事業を豫定し施設することを要するが故に、之が爲に多額の經費を固定せしめ、又相異なる地下占用物を對照して共同溝新設維持に要する費用を分擔せしむることは非常な手數を要する、又共同溝に收容さるゝ各種工作物の管理者が異なるが故に維持管理に困難を生じ、又路上占用の場合よりは多額の建設費を負擔せなければならぬ不利益がある、併し共同溝施設の爲に莫大な固定資本を要するにしても、是と路上の獨占に依る交通の障害乃至は路面堀鑿より招來する交通事故の除却輕減とに比較し、更に數回に亘つて繰返さるゝ路面堀鑿に依つて失ふべき損失とに比較して稽ふるときは、國民經濟の大局から見て共同溝の設備を利益とするのである、將來起ることあるべき占用

事業を豫想することも亦困難ではあるが、一定道路の長きに亘つて占用する事業の如きは大体豫定し得べきものであつて、之を豫定すること必ずしも不可能ではない、此場合に於ては將來に於ける占用權者と協調して計畫すれば足るのである、占用料の算定に手数を要するにしても是等は一度決定すれば可いのであるから、是等の事由を以て共同溝の施設を排すべき事由とは爲らぬ、殊に共同溝の施設が道路占用權者に不利益であると言ふが如き事由は固より採るべきではない、蓋し道路を其の設定の目的に従はずして交通以外の爲に占用することは、前にも述べたやうに道路設定の反射的作用であつて、是が爲に交通を妨げしむる如きは本末を顛倒した論であるからである。

共同溝の施設の必要は右に擧げた通りであるが、前にも述べたやうに道路管理者の義務施設に屬してゐないのみならず、之を任意的にも施設する權能がないのである、蓋し現行法に於ては交通上よりして必要とする手段のみを管理者の責務とし、道路に關係なき事項を管理者に執行せしむ

る場合は法第二十五條の如く一々之を規定したことに鑑るときは、法に規定なき管理者の任意的行動を許容すべき餘地ないものと解せなければならぬ、若し之を許容するものとせば、之に要する費用は所謂道路に關する費用と爲つて、公共團體の一般負擔に屬し、占用權者の利益の爲に公共團體の一般歳入に於て負擔する如きは負擔の不公平を來すが故に採るべきではない、或は道路費用を負擔する公共團體の營造物として、施設經營せしむることを主張する者もあるが、此制度を採るにしても共同溝其のものに對して道路法上の權力性を保持せしむることは出来ない、又占用權者は公共團體に對して占用權を有し占用權者たる公共團體を通して道路を占用する事實的關係を招來し道路管理者とは法律上の關係を持しないことゝ爲つて、道路管理の完全を期することが出来ない、共同溝の施設が道路管理上又は占用事業經營上必要であるに不拘之を施設經營する責任者が法定されず之に代るべき施設方法も不十分であるとすれば、現行法を改正して共同溝施設の要求を容るゝ必要が

ある、筆者は之を道路管理者の權限に屬せしめ任意に施設せしむる方法を採つて、之を施設した場合に於ては是等工作物を道路の附屬物として道路法の規定に従はしめ、之に要する費用は占用權者に負擔せしむる制度を採つて兩者の發達に資することが必要であることを主張する。

九

法は道路管理者と占用權者との法律關係に關しては殆ど漏すところ無き程度にまで規定を設けた、蓋し道路占用權は權利者が道路管理者に對して主張し得べき權利である性質上當然であるからである、併しながら占用權者相互間の關係をも考慮せなければ其の完全を期することが出来ない、即ち既に許可承認された占用權と後に必要を生ずる占用との關係を考慮して其の妥當なる措置を必要とする、現行法に於ては既に設定された占用權を處分する場合に付規定したが（第五十一條）後に起るべき占用に付前に設定された占用權を措置するの途を缺いてゐる、固より後に起るべき占用が公益上必要ある場合に於ては法第五十一條第五號

に依り措置することが出来るのであるが、夫れが非公益事業なる場合に於ては一方的に處分することが出来ない、併し事實に方つては非公益事業の爲にも前の占用を廢止變更することを必要とする場合が尠くない、故に占用權者相互の間に於て協調を保たしむべき規定を新設することが必要であらう、即ち後に起るべき道路占用の爲には前に設定された占用權を處分するの途を設くることである。

而して之が爲に生じた損失は後に起つた占用權者と前占用權者との協議に依つて負擔せしめ、協議調はざる場合に於ては主務大臣に於て裁定する制度を採るの必要がある、又現行法制に於ては、公益上必要と認むる占用の爲に前に設定された占用權を處分し、爲に生じた損害は道路に關する工事の費用を負擔する者をして負擔せしむることゝしたが（第五十一條第二項）後に生ずる占用の爲に生じた費用を道路工事費負擔者に負擔せしむることは、負擔の公平を期する所以でないから後に生ずる占用權者に負擔せしむるを適當とする。

第四章 論

一

道路改良の必要なことは何人も之を肯定するところであるに不拘、改良事業が遅々として進行しない所以のものは道路に關する費用殊に其の費用財源に就き適當なものが得られないことに胚胎するのである、故に道路費用に關する負擔に就ての現制度を吟味し更に進むで財源に付攻究することが喫緊の要務であらう。

現制度に於ては主として軍事の目的を有する國道又は主務大臣の指定する國道及主務大臣が直轄施行する國道の新設又は改築に要する費用に限つて國庫に於て負擔し、其の他の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をして負擔せしむるのを原則とする（第三十三條）前にも述べたやうに道路效用の及ぶ範圍に立脚して道路の種類が定められたのであるから、其の範圍に基礎して費用負擔團體を決定し、團體の一般負擔に於て道路費を支辨せむ

とするのは、道路の性質又は效用上からして當然であつて現制度を非難する餘地はないが、筆者は國道國家經營論を主張し夫れが正當であることを確信する者であるから茲に國道に關する費用負擔に付攻究するの必要がある。

現制度に於ては主務大臣が必要ありと認むるときは國道を新設改築することを認め、此場合に於ける費用は管理者たる行政廳の統轄する公共團體をして其の一部を負擔せしむることとし（第三十三條第三項）總費用の二分一を負擔するを原則とし、特別の場合に限つて負擔額を變更する途を設けた、併しながら國道の性質からして國家が之を經營することを原則とする以上は、之に關する費用も亦當然に國家に於て負擔せなければならぬ、國道の改良に補助政策を採り特別の場合に限り國が之を執行する制度の下に在りては、國庫補助の場合と國が直轄する場合とに於て地方負擔を同額ならしむることは或は合理的であらうが、國營主義を採る場合に於ては必ずしも從來の方針を踏襲するの必要はない、唯だ國道と雖地方的交通に供せらるゝことを否む

べきでないから費用の一部を地方に負擔せしむるのも必ずしも不適當ではない。然らば如何なる範圍に於て負擔せしむるかの問題を生ずるのであるが、從來の如く府縣を單位にして國道所在府縣に負擔を命ずることは適當ではない、

蓋し國道は各府縣に平等に分布されてゐないのみならず、國道を利用すべき交通物體も各府縣必ずしも平等でないからである、故に公平な負擔を爲さしむる爲には、具體的に國道改良の効果の及ぶ範圍を確定し、其の區域内府縣の道路交通物體を標準として負擔せしむるのが合理的である、固より此場合に於ても國道の改良に原因し特別の利益を受けた者ある場合に於ては、所謂受益者負擔金制度の運用に依つて沿道土地所有者又は其の他の者より特別負擔金を徴收するのは當然であるから、公共團體の負擔は一般負擔に限定すべきは素より當然のことである、或は道路費用の地方負擔に關しても河川又は砂防等に於けると同じく地方財政能力を標準として決定すべきことを論ずる者もあるが、河川又は砂防工事に依る効果は道路の夫れと異り地域的制限

を受けることが濃厚であるから、工事施行地の屬する府縣の財政を斟酌して負擔額を決定するのも必ずしも咎むべきでないが、效用の相異なる道路の負擔を同一に律せむるのは根據のない説である。

國道の新設改築に要する費用の分擔は右述ぶところであるが、維持修繕に要する費用は國道の性質上よりして總て國庫に於て負擔すべきである、現行一般土木制度に表はれた國營の思想を窺知すると、土木技術の應用に原因して國營を必要とするに至つたものゝ如く、物夫れ自體の性質又は效用に鑑て國營を必要とするに至つたのではない、従つて新設改築工事の如き土木技術上著大なものに限つて國營とする思想が潜在するが爲に、維持修繕の費用を地方に負擔せしむるを常態とする、併しながら國道を國營とする理由は前にも述べたやうに技術上の要求に依るのではないから、維持修繕は當然に國庫の負擔たるべきや言を俟たない。

以上の改正に依つて政府は幾何の費用を負擔することゝ

爲るか、政府が國道を直轄する以前即ち昭和五年度に於て府縣が支出した國道の新設改築費は八百十萬圓に達し、維持修繕費は三百十八萬圓に達してゐる、今之を現行行政實例に依つて國庫が事業費の三分二を負擔するものと假定し算定するときは、年額約五百四十萬圓の國道經費を負擔することゝ爲るのである、如何なる財源に依つて之を支辨すべきかは路政の重要問題たるを失はない。

二

道路費用の財源を確定することは道路政策を樹立するときに方つて絶對的必要性を有する問題であつて之を確定せざる道路政策は假令樹立さるゝにしても空文に過ぎない、従つて大正八年に道路政策が樹立された場合に於ても之に關し審議され道路會議は一定の意見を政府に答申した、即ち國道の改修（特別の事由ある場合に於ける府縣道の改修を含む）に對して國庫より毎年度平均約七百萬圓を支出すること。國庫財政上の狀況に依り租稅收入を以て前記の支出を辨じ難き場合は公債を起して之を遂行すること。不用官有地を道路改修費を負擔す

る公共團體に下付し國庫補助に代ふるの途を開くこと。地方の財源として道路に關係ある特別税を認むること。地方税制限に關する法律第五條第三號を改正し道路改修の爲費用を要する場合に制限外課税を認むること。地方財政の狀況に依り租稅收入を以て國道改修費を辨じ難き場合は地方債の發行を認むること。前記地方債に對しては成るべく低利資金を供給すること。低利資金の供給にて十分地方債に應ずる能はざる場合は當該公共團體の小額債券の發行を認むることゝし。尙府縣道以下道路の改修費の財源としても矢張り同一のことを決議した外、府縣及大都市に限り地方債の爲小額債券の發行を認むることゝしたのである。

右道路會議の意見は如何に實行されたかを見ることは、此後に於ける道路費財源を決定するに就て多大の參考資料と爲る、毎年度平均七百萬圓を支出する意見は最初の二ヶ年間だけは嚴守された、其の後に於ては關東大震災災の影響を受けて豫定額を支出し得なかつたが、毎年度漸次遞減されて一ヶ年僅に百萬圓を支出するに過ぎない慘狀を呈

するに至つたのである、何故に斯る減額を見るに至つたかを検討すると、右計畫が繼續費でなかつた祟であることが判る、即ち財政を極度に緊縮した時代に於ても繼續費豫算に對しては既定額の幾割かを減少したに過ぎなかつたが、繼續豫算でない道路改良費は財政當局の眼には新規事業に對する豫算と看做され、著しい削減を受け折角決定した道路會議の趣旨は無殘な最後を遂げたのである、

國道の改良に補助政策を採つた時代に於ても、道路改良事業の如く數年に亘つて執行すべきものに對する補助は、其の性質上からしても當然に繼續費と爲すべきであるにも不拘繼續費豫算を編制しなかつたのは、補助事業の確定しなかつたことに基因する、即ち事業が具體的に確定しない爲に補助を受くべき公共團體と夫れに交付する補助金額とが不明確であつた爲である、併しながら今回のやうに事業が確定したものに在つては更に事業の施工順序を具體的に決定して繼續費豫算を編制するのなければ、時代の要求に即した國道改良の實を擧ぐることは出来ない、唯だ夫れ

を策することは政府の後年度に於ける歳出を拘束することゝ爲るのであるが、政府が道路改良事業に對して國費を支出しない方針ならば格別であるが、到底夫れは認容されないで一定の金額を支出するの外ないに於ては夫れを繼續費としても財政上に禍根を與ふるものと言ひ得ない、故に政府が道路改良に眞劍味を有するのであれば、此際繼續費豫算を創設することが最も肝要な手段である、

國道以下道路の改良費支辨の爲に公債を起すことの可否は今更論するまでもないことであつて、公債悲觀論者でも公債の社會化に想倒するときは、道路改良の如きに對しては其の所論の再吟味を餘儀なくさるゝ程に公債費支辨が是認さるゝ今日、こゝに筆者が再論するの要はない、夫れに大正八年樹立された道路政策に於ては公債支辨主義を採つたに不拘、其の實績を見ると昭和七年度末までに纔に五千八十三萬圓を調達したに過ぎないのであつて、道路改良事業の促進を阻害したのである、故に公債支辨主義を徹底せしむるが爲には道路公債法を改正して第二次道路改良計畫

の實行に適應せしめなければならぬ、即ち此計畫を前に言つたやうに繼續費豫算に編制し夫れに順應して各年度の起債額を法定し、玆に始めて道路改良事業の基礎を強固にすることゝ爲るのである、第二次道路改良計畫の實行に關する内務大臣の帝國議會に於ける答辯を見ると一層其の必要を痛感する、蓋し右計畫は道路の見地に於て必要とすることを調査したゞけであつて、國家の財政上の見地が考慮されてゐないと言ふが如きは、佛を造つて魂を入れないのと同様に道路改良事業の基礎的存在を危くするからである。幸にも道路公債法を立案されたのは現在の高橋大藏大臣であるから、道路改良費を公債支辨に依るや否やの理論的攻究に就て再吟味を必要としない譯である。

國庫補助に代ふる不用官有地交付制度も當時に於ては一便法であつたが、不用官有地の拂下代金は國有財産整理資金特別會計に編入されて政府の歳入に充當さるゝことゝ爲つて、現代に於ては無代交付どころか低額拂下げの制度すら許されない現状である、固より此方策は道路費の財源を

捻出するに就ての一便法に過ぎない、言はゞ不用官有地に道路改良費の財源に供せなければならぬと言ふ牽連關係を持するのではないから、今之を會議の決定通りに復活することは許されない所であらう、又制限外課税の制度にしても僅少な財源を得るだけのことであつて其の多くを之に期待することは出来ない、加之現在各地方の多くは一般經費の爲に制限外課税を爲しつゝあるのであるから之に期待することは効果が尠い、従つて從來決定された道路會議に於ける道路費用財源の獲得を今日に於て實行せむとすることは餘りにも迂遠のやうであるから結局他の方策を攻究するの要がある。

三

道路費の低下方法として普通に主張せらるゝところは道路工事自體の費用を減少ならしむる方法として、用地の取得に關する損得相殺の制度を認むることゝ路線の認定に建築線指定の効果を付與する制度とである、道路を改良する場合に於て其の敷地を取得するが爲に支拂はるべき所謂用

地代は尠くない、之を昭和七年度に於て執行された府縣道改良事業に就て見ても、總事業費千五百七十萬圓の内用地賣收代及物件其の他の補償費は三百五十萬圓を占めてゐて、事業費の二割二分に當つてゐる、比較的田舎に於て施行された府縣道改良事業で此位であるから所謂土一升金一升の都市内街路を改良する場合に於ては用地費は事業費の半額以上を占むるもの尠くない、故に是等の費用を減少し

成るべく事業費の低廉を計り道路改良事業の促進を計らむ爲するのは當然である、此考察に基き道路の用に供するがとに土地を収用する場合に於て、収用すべき土地の價格と収用殘地の價格とを相殺せむとする制度を採らむことを主張する者がある、其の理由とするところは土地収用法に依る収用は適法行爲であるから之に對しては相當の補償をすれば可い、所謂相當の補償とは収用者が土地所有者と協議折衝取引を爲す場合に於て相互の間に圓滿に協定すべき金額の謂であつて、此場合に於て土地を賣却する者は其の土地は何に使用されるか、又は其の使用 방법이殘地に對し如

何なる影響を與ふるかを考慮して打算した上で協議が成立するのであるから、其の土地収用に依つて起さるべき事業の爲に受くべき利益は當然計算の中に入るべきである、道路開設の効果として施工地附近の土地の價格が騰貴するのは當然であるから殘地の騰貴價格と収用地の補償額とを相殺することが當然であると言ふのである。

此説は一見正當のやうではあるが、公共事業の施行に因つて起工地附近の土地の價格が騰貴することのあるのは爭はれない事實である、併しながら夫れは獨り道路事業に止まらぬ、多數の公共事業施行の場合に於て見るべき事實であつて、此制度を道路事業の場合にのみ認めむとするのは、他の事業の場合に於ける夫れと均衡を失することになる、従つて一般土地収用の場合に於ける問題として攻究を要すべき事柄であるが、土地収用法に於ては、土地の一部を収用又は使用するに因つて殘地の價格を減じ其の他殘地に關し損失を生ずべきときは其の損失を補償すべき旨を定め、殘地が利益を蒙つた場合に關する補償の計算に就て何

等規定してゐない、想ふに土地收用法は右の争はれない事實あるにも不拘損得相殺の制度を何故に認めなかつたかを考察すると、そこに見逃すべからざる理由がある、夫れは起業に依つて残地の受くる利益は起業の状況に依つて變動するから確實に之を算定することは困難であると認めたのであろう、假令之を算定し得るとしても補償額と相殺することは正當ではない、蓋し公起業に依つて生ずる利益は、事業施設地方の土地所有者が一般に享受し得べきものであつて、被收用者の残地だけが利益を受くるのではない、然るに之を相殺するものとすれば被收用者は公企業の爲に土地を徴收せられ、一般土地所有者が無報酬で享受し得べき利益を享受することが出来なくなつて不公平の結果を生ずるからである。此ことは道路事業の場合に於ても同一に論すべきであるから此方策は採るべきではない。

路線の認定に建築線指定の効果を附與せむとする考察は、現在市街地建築物法が採つてゐる建築線の指定制度を擴張し路線の認定に效果付けむとするのである、即ち現行

法に於ては道路敷地の境界線を以て建築線とし、建築物の敷地は建築線に接せしむるのであるが、特別の事由ある時は行政廳は別に建築線を指定することが出来る、故に將來道路の擴張に備ふるが爲に道路境界線以外に建築線を指定し、道路と建築物との間に於ける空地を或時期に於て街路用地として無償提供せしめむとするのである、併し此制度も前段に述べたと同じやうに、道路敷地に接する土地の所有者のみが空地を道路敷地に提供せなければならぬ特別負擔を爲すことは、他の土地所有者との均衡よりして公平ではない、或は他の土地所有者に對しては他の方法に依つて負擔金を賦課するから負擔の不公平は起らないと考へられないこともないが、唯だ沿道に土地を所有するの一事を以て特別負擔を課すること即ち無償で強制徴收を行ふこと、夫れ自身は強制徴收の根本的思想に反するから採るべきではない、或は有償にて徴收するものと爲す場合に於ては將來起さるべき建築物の移轉に要する費用の負擔を節約し得る程度の利益はあるにしても、沿道土地所有者のみが土地

使用の制限を受けることは公平ではない、現在に於ても道路の新設又は變更の計畫ある場合に於て行政廳が其の計畫を告示したときは、其の計畫の道路は之を道路と見做し、前に述べた規定を適用し將來道路と爲るべき土地に於ける建築を許可するに當つて、道路改良事業施行の場合に建築物を無償で移轉すべき條件を附して處分して居るが如きは、其の適法性を疑はざるを得ないのである。故に論者の主張する制度を採るものとすれば路線の認定に依つて豫定さるべき道路敷地を決定することとし、或一定期間權利の行使を制限することとしたならば道路改築の場合に於ける物件移轉に要する補償を支出するの要がないのであるが、權利行使の制限に對する補償をせなければならぬから此制度に對しても事業費の低額の多きを望むことは出来ない。要するに以上の如き特別負擔に依つて道路改良を執行せむとする議論は利益を受ける者は自ら施設せよ。と言ふ思想に胚胎するものゝやうであるが、道路は其の性質上からして無償で使用するを原則とし、無償使用を許すが故に

國家又は公共團體の一般負擔に於て經營するの必然性を有するに至るのである、會々其の施設に依つて特定人が特別の利益を享受する場合に於ては所謂受益者負擔金の制度を運用して公平な負擔を命ずれば足るのであつて、特別負擔に於てのみ道路事業を執行せむとするが如き道路の本質を忘れた議論と言はざるを得ない。故に筆者は現行法の採用了た受益者負擔金制度を以て十分であり且つ合理的のものと信じて疑はない。併し現在の此制度に對しても改正を要するものゝあることは後に論述する通りである。

四

以上述べた特別負擔の制度を以てしては鉅額の費用を要する道路費の要求に應ずることが出来ない、そこで特別税を創設して相當財源を提供することが主張さるゝ譯であるが、特別税を創設することは結局道路改良費を特別會計的に經理せなければならぬ破目に陥れるから、全國を通して夫れを實行せしむることは不可能である、或は現在に於ても都市計畫事業の爲に必要な費用に充當する特別税が認容

されてゐるのであるから、道路事業に就ても之に似た特別税を認めても不權衡でないと主張する者がある、成る程都市計畫事業として道路事業を執行する場合がある、否な現在に於ける都市計畫事業の大部分は道路改良事業であると言つても過言でないのであるが、元來都市計畫法に規定する特別税の制度は其の存在の根據を疑はれてゐるものである、夫れが爲に法が豫定した列記税目の外勅令を以て定めむとした税目は、都市計畫法施行後十有五年を経過する今日に於いても未だ決定されない状態である、蓋し多數の地方施設があるに拘はらず獨り都市計畫事業のみが特別の財源を供與さるゝことは解することが出来ないからである、即ち地方には都市計畫事業以上に有效な事業が他にも澤山あるばかりでなく、又同一事業であつて之を都市計畫事業として執行することも出来れば、一般土木事業としても執行し得るに拘はらず、之を都市計畫事業とすれば特別財源が附與せらるゝ如きは他の事業との關係上權衡を失してゐる、固より都市計畫事業の爲には他の收入を以て財源

に充つることを禁止し、又は法に規定する特別税を以て都市計畫財源に充當し尙足らざる場合に於て他の收入を以て充當せしむる制度とすれば或は特別税を認めた理由も立たないではないが、公共團體は主務大臣の許可を受け公共團體の他の收入を以て都市計畫事業費に充つる事にしてゐるから、特別税制の存在は理由がない事と爲るのである、結局此税制が是認された所以は都市計畫法の前身である東京市區改正條例に於て特別税制を認めた關係を持する爲に繼承された特別制度と言ふの外ないのであるから、夫等の歴史を持たない我道路法に之に類似する制度を認めむとするのは頗る難事である、殊に世上要求せらるゝ税制整理の端緒さへ立たざる現在に於て一層の難事と言はねばならぬ。

併しながら特別税制は財政又は豫算統一の理想に反するとか、或は特別税收入の使途目的と課税物件との間に合理的關係理由を附すること困難な場合があるにしても、他面には學者の擧ぐるやうな長所を有するものであつて、税收入と經費との量額の調節を良くすることや、税の創設理由

が強いが爲に民衆をして理解し易からしめ、民衆の監視を厳正ならしむるの特質を持するのであるから、強ち道路改良事業の爲に特別税制の創設を否認すべきでない、併しなから夫れは都市計畫法が直接に規定した税目の外に土地増價税及間地税又は廣告税其の他道路に關係ある物件に對する新税の創設を認め之に代ふるに道路工事に依る受益者負擔金の制度を廢止し、車税、道路占用料其の他道路より生ずる收入又は右に述ぶる國庫補助金等を以て、道路事業費を支辨し前に述べた特別税創設の爲に要求せらるゝ諸制度が許容せらるゝ場合に於て始めて特別税制度を認むべきであつて、是等が許容されない以上は寧ろ現行制度を以下述ぶるやうに改正することが得策である。

以上述ぶる如く土地増價税を新設する場合に於ては格別であるが、其の制度を採らない場合に於ては現行法の規定する道路工事費受益者負擔金制度を再吟味するの必要がある、蓋し一般租税收入に依つて支辨さるゝ道路工事に因り特定人が特別の利益を受けたが爲に、受益の範圍に於て特

別の負擔を爲さしむることは社會正義の上からして當然ではあるが、現行法のやうに其の一切を擧げて道路管理者の任意に委すことは、假令夫れが報償的性質を有するにしても、他の課税制度に比して餘りにも大膽であつて、特別課徴制度に於ける缺點を暴露しつゝあるやの嫌がないではない、故に負擔金總額の最高限度を規定して、賦課が容易なるが爲に生ずべき道路管理者の専恣を抑制するの必要がある、又専恣なるに従つて生ずべき各義務者間に不公平な負擔を爲さしむべき機會を妨止するが爲に、受益者の範圍を法定して聊ともすれば理由なく有産階級の負擔を故意に重からしめむとする弊を矯める必要もある、又賦課徵收方法に對しては之を法に明定して道路管理者と義務者との間に生ずべき紛争を艾除し、負擔に關し不平不滿なからしめ特別負擔金制度の實を擧ぐることを必要とする、此ことは道路維持修繕費の財源と爲るべき道路損傷負擔金制度に就ても亦同一であることは勿論である。

道路費の財源を得るが爲に地帯收用制度を樹立すること

も考慮すべき問題である、即ち道路を新設する場合に於て沿道一定区域内に於ける土地を、道路敷地と同時に道路管理者が之を買収し、道路工事完成後に於て夫等の土地を賣却し、買収と賣却との間に於て得た利益を道路費の財源に充當せむとするのであつて、主として街路又は郊外地に於ける道路新設の場合に適用せらるゝ制度である、我が都市計畫法に於ては道路廣場河川港灣公園其の他の都市計畫用地附近の土地を建築敷地造成の爲收用する旨を規定し、不良住宅地區改良法に於ても稍や之に類似した制度を認めてゐる、故に此趣旨を容れて道路改良の爲に財源を捻出すべく道路法の改正を主張する者もあり、又夫れを財源を得る名を捨て、事業に必要なものとして收用することを力説する者もある、併しながら右兩法が土地の收用を許容したのは建築敷地造成事業又は不良住宅地區改良事業の爲必要であるからであつて、夫等事業に要する財源を取得せしむるの目的ではないことは言を俟たない、蓋し憲法の所有權保護に關する精神が之を許さないからである、或は路政當局

が夫れの改正を策してまで路政の改革に盡すべきであると責むる人もあるが、夫れは夫れとして財源を得る爲の手段として土地的關係者に對しては受益者負擔金制度の運用や土地増價税の創設と言ふが如き憲法の許容する範圍に於て其の目的を達し得るのであるから、論者の主張するやうな必要もなければ効果もない。

以上は道路管理者たる地方行政廳又は其の行政廳の統轄する公共團體の財政に就て述べたのであるが、筆者は別に政府自身が國道を管理するの責務あること、及國道以下の道路と雖國家的見地に於て必要なものは國家自身の爲に其の改良を助勢すべき責務あることを述べた、従つて政府の道路改良費の財源は、政府自ら執行するものに要するものと、補助政策の爲に必要なものとに分つて考察するの必要がある、政府自ら執行する場合に於ては法が道路管理者に許容した財源を取得すべきは固より當然ではあるが、夫等の費用のみを以てしては到底現時の國道を完全に維持改良し時代の要求に應ずることは出来ない、故に他に財源を求

むるの必要がある、夫れには矢張り公債財源に求むるの外はない、併しながら從來の公債政策に於ては公債の償還を一般財源に求めたが故に道路公債の發行を躊躇せしむるに至つたのである、故に公債の償還に適當な財源を提供することが道路改良費を容易に支出せしむるの原因を與ふることゝ爲る、之が財源として考案するものは彼のガソリン税である、蓋し我國に於て消費せらるゝガソリンの大部分は道路を使用する自動車に於て消費し、其の自動車に依る交通が道路の改良を要求するが故であるからである。

ガソリン税創設の可否に關しては議論の存するところであつて、之を否認する論者は、ガソリンを使用すべき自動車は現在各地方に於て多額の自動車税を負擔するに不拘、更に運轉の爲に必要なガソリンに課税さるゝ時は、自動車運送の爲に多額の経費を要し折角發達せむとする自動車運送を抑制するの外自動車製造工業の發達を阻害し之と關連を有する諸機械工業の發達にも不利を齎し従つて國防政策上不利であると言ふのである、併しながらガソリン税

の徴收に依つて幾分か自動車運送の發達を抑制する事があつても道路が改良され、之に依つて自動車運送の受くる利益及自動車の命數を維持し得るの利益に想倒するとき、失ふべき損失に比較し必ずしも不利益なりと斷定することが出来ない、又之が爲に製造工業乃至は諸機械工業の發達に不利益を齎すと言つても、夫れは税額の定め方如何に依る問題であつて、一概に否認することは當らないのである。

或は本税の創設に依つて自動車所有者はガソリン消費量に比例する負擔を爲すことゝ爲るから貨物自動車又は營業用乗用車に重き負擔を爲さしめ、家用自動車に輕き負擔を爲さしめ、現行自動車税制の多くが、乗用車と貨物車との間に於ては乗用車に重く、家用乗用車と營業用乗用車との間に於ては家用乗用車に重き課税方針を採りつゝあることに反するに至ると主張する者もある、併しながら後にも言ふが加く道路改良に因る利益は、之を使用することの頻繁なる者に於てより多く享受するのであるから、受益の程度からすれば道路使用の程度を表現すべきガソリン消

費量に依るのを以て寧ろ適當とするのである、唯だ社會政策的の意味に於て必要なりとする場合に於ては、貨物自動車又は營業用自動車に對する車税を一層低減せしむるのも一策であつて、假令之を行ふにしても、爲に著しく地方の財源を減少せしめないであらうが、夫等のものに對し道路使用の狀態を顧すして徹底的に負擔を輕減することは考慮すべきことであらう。或は又自動車燃料以外のものに對し課税することゝ爲ると主張する者もあるが、是等は徵稅技術上相當の方策を採れば可い問題であつて、本税創設に對する反對理由とは爲り得ない、或は本税を創設するときは官公署用自動車の運轉の爲にも課税さるゝことゝ爲つて國家の負擔を増加すと論ずる者もある、併し從來の制度に於ては地方公共團體をして道路に關する費用を負擔せしめ、國家は何等の負擔を爲すことなくして其道路を使用して來たことが不合理であつたのである、故に本税の創設に依つて其の不合理を矯正することゝ爲るのであるから、假令國家の經費が増加しても夫れを理由として本税の創設に反

對すべきではない。唯だ考慮すべきは本税の創設に依つて從來より地方に於て徵收する自動車税を如何に措置するかの問題である、現に地方の徵收する自動車税は年額八百十四萬圓に達し之に對し市町村が同額の附加税を徵收するものと假定するときは、自動車所有者は年に千六百二十八萬圓の納税を義務附けられてゐる、此上にガソリン税を賦課するとすれば其の負擔は輕くない故に本税の創設と同時に自動車税を廢止することを主張する者もある、自動車税の税質に關しては各種の觀察はあるが、道路損傷補償の爲めの分擔金と言ふ意味を濃厚に有する税であると觀るのを普通とする、従つて其の稅率は自動車の道路を損傷する程度即ち重量、運轉距離等を標準として定むるのを要するのであつて、ガソリン税の目的とする消費量も亦夫等の道路損傷程度に比例するものと言つて可い、故に兩者は道路損傷程度を標準として課税さるゝものと認められないではないが、自動車交通の能力を擧ぐる爲には、道路の損傷に反面に言へば善良な路面の維持のみに止まらないで、道路の線

形乃至は構造の如何が多大の關係を有するのであるから、夫れに要する費用を自動車、自動車の消費するガソリンに對し課税することは、假令夫れが自動車の道路を損傷することを重複して標準としても兩税を獨立したものとして課税することに何等妨ぐるところはない、故に筆者は本税を創設しても自動車税を廢止するの必要を認めない、従つて本税は國税として徴收し前に述べた政府の負擔に屬すべき道路費の財源に充當し自動車税は地方税として現狀を維持せしむることが妥當なりと斷する。

世上の傳ふるところに依れば、政府は本税を徴收し其の内より徵稅費を控除した金額を地方團體に交附し、自動車税の輕減統一に要する財源に供せしめ、尙餘剩があつたときは地方道路の補修費に充當せしむるの外、比較的負擔力に乏しい牛馬車税及荷車税乃至は自轉車税等を輕減せしむる内意があつたやうである、之も一つの考案には違ひない、實際地方に於て行はれてゐる自動車税制を見ると區々であつて、課税標準及稅率に著しい差異がある、故に狡猾な自

動車所有者は稅額の低き地方に主なる定置場を置いて、稅額高き地方の道路を主として使用する者を生ずるの狀態であるから、之を全國的に統一するの必要極めて切であるが、之を實行することは本税又は附加税を徴收する公共團體の財政に影響を來し容易のことではない、又ガソリン税を徴收して地方道路の補修費に充當せしむると言ふが、一國交通の幹線たるべき國道の大部が近代構造に改良されてゐない現代に於て、夫れの改良を差措いて地方道路の改良を策することは交通政策上不得策である、故に國道の改良を完成し地方道路中重要府縣道の改良を助成して之を完成せしめた後に於て始めて本税を地方に交付するのが適切なりと信する。

以上述べたところに依つて、政府は道路改良費に充當すべき財源を取得するが故に、之に依つて第二次道路改良計畫の實現を期すべく、道路法及道路公債法を改正するの必要がある、具體的の財政計畫に關しては後日に於て論じて見たい。(未完)