

道路行政の發展過程

坂口軍司

一 道路行政の過去

一 道路交通現象の起源は極めて古い。恐らくは、人類發生の當初からと觀る學者の見解は蓋し至當であらう。然し本稿に於ては比較的近代に於ける交通を對象とする道路行政の發展過程に一瞥を與へ多少將來の問題に論究せんとするものである。

往古、中世に於ける道路行政はしばらく別とするも、徳川時代に於ける道路行政は早くから發達してゐた。此の時代に於ける陸上交通は道路交通を以て唯一の機關とせることに起因する。當時鐵道なく、軌道なく、自動車なく、道路交通に依るに非らずして陸上交通はその目的を達すること能はざりしが爲なり。實に道路交通は徳川時代に於ける

陸上交通の唯一最根幹の機關と觀るべきである。

然らば、徳川時代に於ける道路行政は如何と謂ふに、當時道路は之を街道と稱し（もつとも、地方的道路は之を脇往還と云つた）云はゞ前時代の遺物を大體繼承したものである。

即ち我國の古道は戰國時代の争亂のために著しく壞損し、織田豊臣の時代に及んで復興の機運を醸成し、徳川時代に入つて整備されたことは既に史家の教へるところである（黒羽兵治郎氏徳川時代の街道と宿驛）。史家の教へるところに依れば、幕府は原則として新道開設不許可の方針をとつたため、此時代に開設せられた新道は全く之を見ないと云ふも過言ではない。幕府の功績は壞損せる從來の街道を

修築し、之を復興した點にある。既に慶長五年關ヶ原の一戦に勝利を得、東海道、北陸、奥羽の各地方に勢力を得るや、家康は直ちに奥羽、北越地方の道路の修築を命し之を第一に改修した。次で翌六年彦坂之正を派し東海道を巡察せしあ、同九年には、東海道、東山道、北陸道の諸街道を修理す。更に十七年には江戸近傍諸國の道路改修事業を起し之を整備す。

翌々十九年五味前九郎を御宿奉行に任じ路次驛傳の事務を管掌せしむ。四代將軍家綱の代となり、萬治二年の七月には道中奉行が設置せられ徳川時代に於ける道路行政の第一歩は着々として進んだ。然し此の時代も依然として新設街道はなく、唯修覆整備のみであつた。

斯くの如く幕府初期既に相當の道路事業が行はれたと雖も新設街道なく、單に修覆整備のみであつたが、治世と共に、諸街道の交通は著しく頻繁を加へた。「慶長見聞集」は道路修覆事業を詳細に物語つてゐる（前掲参照）

二 徳川幕府が道路行政に對して如何なる政策を持して

ゐたかは詳かでない。併し然ら、幕府が自衛の目的を根本義とし道路行政を行つたことは顯著な事實である。

抑々五街道はその最も適例である。幕府は五街道の警備によつて、外様大名の叛逆を防止し、關東を安全地帯たらしめんとする政策の下に、諸街道に大小幾多の關所を設けて、間道通りの制限乃至は禁止を計り、幕府自衛遂行の目的を期した。

之と關聯する政策は參觀交代制度である。而して諸侯が參觀交代する場合は、常に此の街道交通を要した。しかも、その街道筋の架橋は之を最少限度に止め専ら渡場を存置したことから見ても如何に幕府が自衛上、道路行政を利用したかどうかがはれる。宿驛制度亦然り。命令一下、直に交通機能を停止することは封建制度下に於ては亦止むを得ざる制度たりしなり。

如斯時代に於ては道路行政は道路機能を全幅的に發揮せしむることが目的に非ずして寧ろ道路機能を最少限度に止むることが道路行政の目的たりしなり。

三 徳川の封建を打ち破つて日本資本主義は明治に入つて劃期的活動が始つた。道路行政の分野に於ても、徳川末期まで支配した封建的生産様式を覆して、資本主義生産様式へ轉化した。従つて、封建的生産様式に固有な封建的交様式を覆し、封建的法慣習諸法制を打破し、資本主義制生産様式に適應する、資本主義制交様式を採用し、資本主義制法形態を樹立することが明治政府の進歩的意義の第一歩であつた。

明治維新の生産様式よりみたとき、その變革に劃期的意義があつたとしても、經濟關係に於ては、封建的障の強力なために不具にしか胎生できなかった資本主義的生産關係の立ちおくれのゆゑにこそ、經濟的にも、法制的にも、外國制度の模寫白地繼受を餘儀なくしたものである。

斯くして、矢つぎ早に變革した諸制度の中で、交通關係が最も早く封建制度より脱した。徳川幕府の道路機能抑壓政策は茲に一變して自由交通時代と化し道路交通を助成する陸上交通機關として、明治六年には鐵道が開通し、引續

き電車、軌道、自動車輸入せられ、今日の自由交通時代に入つた。

法制に於ても、明治以降の法制は、フランス、イギリス、ドイツに於ける資本主義的法制の急激な移入、繼受、法典編纂事業の資本主義的性質、したがつて、封建遺習の驅逐に、劃期的意義をみとめ、しかも、この繼受をして、白地繼受たらしめざるを得ざるところに日本資本主義のたちおくれがあつた。

道路行政の分野に於ても、外國法制白地繼受を必然と前提したところに今日の道路行政の行詰りの根源がひそんでゐる。

二 道路法制の過、現、未

明治初期の道路法制の第一戰を承つて生れたのは、六年八月大藏省番外達、河港道路修築規則であるが、此の規則も「古きものの反覆である」と云ふべきで、未だ以て進歩的意義を確認してゐない。法規の内容は誰だ、道路の種類を定め、工事並費用分擔所屬を明かにしたるに止まる。

自由主義と法思想の發達と共に、人權の缺如を由來して

ある封建主義を打破して、「法治」の旗を高く翻して、斷然、舊來の陋習を破り、吾人臣民が有する權利の保護を鞏固にするは、今日、急務中の一大急務なり、而して、之を遂ぐるの策如何、他なし。速かに、善良なる法律規則を實施し、以て我臣民の權利義務を支配せしめ、我日本をして、完全なる法治國たらしむること、是れなり。と云ふ法思想に影響せられ、河港道路修築規則は補充せられて行つた。

即ち同年布告第一四六號を以て道路並木保護に關する法規を制定し、同年大政官達第四一三號を以て道標建設に關する法規を制定、五年布告第三二〇號道路掃除法、九年六月大政官達第六〇號を以て道路の種類等級の制度を再び確立し、明治十一年大政官達土木費負擔所屬區分等の制度を更に明確に規律する等々明治政府の初期道路行政は斷片的にその片鱗をうかがふことが出来る。

然しながら、道路機能の本質論に至つては更に、尙進歩の跡かたを見ず、因習の久しきその餘波尙存するものであ

つた。

維新前の慣習、既に、其の後の慣習に非ず。と梅博士が提唱したることと關係があるかないかは別として、事實的論證のない内容空疎な獨斷的な半封建的官僚制の概念法學が不幸にして刻々と葬られて行くべく運命づけられて來た。

地方制度の改革を「極急劇」に繼受し、チンドン入りの宣傳の効果は古物保守主義を排撃して進歩主義が發達して來た。時運の趨勢は道路行政のみ圏外に置く道理がない。

政府は外野の刺劇によつて明治二十一年公共道路條例及街路新設條例を立案し道路に關する統一法規の制定を閣議に附議したるも決定に至らなかつた。越へて二十三年右條例を合併して道路法案を第一回帝國議會に提出せんとせし之亦提案の運びに至らなかつた。その後明治二十九年第十回帝國議會に公共道路法案を提出したるも、議會の承認するところとならなかつた。

其の後幾次の調査研究を経て大正八年第四十一回帝國議會の協賛を経て同年四月法律第五十八號を以て公布せられ

た「道路法」が今日の道路行政の根幹を爲す法規である。

現行道路法は議會政策の關係上極めてアイマイな法規を作り道路が國の營造物であるかそれとも地方公共團體の營造物であるかの點を明確にせず、専ら學說に一任する態度を示しながら、どこか知らん國の營造物主義をとつてゐるナガシメ態度である爲めに今日の道路行政が種々の立場から批難攻撃の的となつたのみではない。遂には私權の剝奪行爲にさへ及ばんとする機會を時々みせて、威嚇行政の對蹠となり、路政當局は之を利用することに依つてのみ漸く行政を遂行し得るの無能振を國民の前に露呈してゐる。近く改正されんとする機運にある改正道路法では、寧ろ進んで道路は地方公共團體の營造物主義を明確にして、道路管理者と云ふ變態的行政機關を驅逐して、費用負擔者である地方公共團體自らその管理經營の任に當るべきである。

三 道路行政の諸對蹠の變遷

道路を以て一般交通の用に供する設備なりとするの思想は最も古くからの説で今日尙此の説を奉するもの極めて尠

なからず。

しかしながら、最近の道路行政、殊に都市の街路行政は單に交通上の理想にのみ依るに非ずして更に進んで、都市生活に固有なる特種の關係を之に聯結せしむるに至れり。其の第一は實利的事業の爲めにする市街の利用制度より觀たる道路行政にして其の第二は美術的事業の爲めにする市街の利用制度より觀たる道路行政である。

第一 實利的事業の爲めにする街路の利用は、給水、排水、瓦斯、送電及街軌道、自動車運送の新興に依りて土地の表面及地下を使用するの必要より起れり。之が爲めに沿道受益者負擔の特別賦課制度と共に考慮すべきは道路使用者の使用受益者負擔の特別賦課制度が更に一大問題である。而して後者は延ひては利營の獨占事業に對する都市の關與制度を發生する。

第二 美術的事業の爲めにする街路の利用は、學者亦之を街路の美的作用（“Aesthetic function”）と謂ふ。

街路の美的作用は二箇の方面に於て活動する。第一は街

路自體の美術的保護行政であり、其の二は街路外觀の美術的保護行政即ち是である。

甲 街路自體の美術的保護行政

街路の美術的作用にして近世都市中最特異なるはパリの街路植樹である。パリに於ては之が爲めに市廳に一局を設け道路の幅員二十米以上のものには必ず其の兩側に並木を植へ培養し縁を得蔭を掬すべきあり。我國に於ても並木行政には封建の昔より相當考慮が拂はれてゐることは敬服に値する。

街路自體の美術的保護行政として特に着目すべきは、都市計畫事業として計畫され又は實施されつゝある、廣路の緣地帯と遊歩道式公園道路の新設である。これは、ひとり街路自體の美術的保護行政の立場からのみならず都市の自由空地行政の立場からも研究に値する問題である。

乙 市街外觀の美術的保護行政

市街外觀の美術的保護行政は先づ第一に家並制限主義の法制となつて現はれる。市街の美觀保護の爲にする都市家

並制限制度はローマを以て顯著なりとす。ローマの家並制限制度は家並制限令（一八八七年）は建築の姿勢、材料及高度は一切公の監督を受けざるべからざるものとし、家並制限令によれば、ローマ市一定の道路に於ける沿道の建物は其面する所の路幅の一倍半を越ゆるべからざる制限を置き、其の最低限度は十四米其最高限度は二十四米なりとす。

パリの家並制限はローマに比すれば更に一數年の以前に在りと云はれてゐる。パリの家並制限は更に進んで、家屋の階數及高度に關し一定の制限を定むるの外一般沿道の家屋は相互に其構造に於て調和と一致とを保持するの主義を採り且之を法規に顯表せり。

ベルギーのベルツセル市は一八九四年新興の勢を以て市街の美觀を添へんが爲め市内最優等の美術的建築物に對し獎勵金を與ふるの制度を採用して、その効果を擧げ得たことは人も知る所である。

且てパリの當局者がパリ市會の議員五人より成る審査委

員を選舉し、市當局者と共にパリ市中の美術的建築六箇を選定し其の道路税の一部を免除するの制を設け、市民に競争的に都市美觀の念を培養せんとする政策をとつたのもブルセル市に影響を受けたこと大である。

今はなき函館の市街建築に當り、市は防火建築に對し獎勵金を交付し之を獎勵したるも不幸にして此度の大火により烏有に歸せりと。然も燒殘の現場視察者の談をきくに防火建築とは外装のみにしてハリボテ式の建築を爲し、而も獎勵金を受けたと聞く。罪何人にありやは別とするも、吾人啞然たらざるを得ない。

家並制限制度と共に都市美觀保護行政の立場から問題となるのは街路を利用する廣告制限制度である。

廣告制限制度は歐米都市を通じ一般に行はれてゐる。パリに於ては並木に廣告を掲ぐることは國法の禁止する所である。又廣告の面積及高低は各國都市が一般に之を制限する。ニューヨークに於ては公園に於て廣告を掲ぐることは全禁せり。シカゴに於ては市内住家的區域の道路に於ては

前面の住民四分の三以上の同意を経るに非らざれば廣告を許可しない。エチンバラ^①は廣告を掲ぐべき場所と掲ぐべからざる場所とは必ず都市の指定する所に依るべきを命じてゐる。ロンドンに於ては廣告に對して賃貸價格ある財産と等しく之に課税を爲し道路財源と爲すの制度である。

是を要するに近世都市の街路は單純なる交通行政たるのみならず一變して福利的事業の爲めに利用せられ世の文明と共に再變して美術的作用を加へ街路行政は今後尙更に進んで風化行政に及ばんとしてゐる。

都市に於ける街路美觀保護行政は、市街に於ける彫刻問題に將來移る可能性を多分に持つ。アメリカの都市改良調査委員たるチャールス・ロピルソンは嘗て、此の問題にふれて、曰く。

「都市が公營の彫刻物に對して徒らに巨額の資本を費すの必要必ずしもない。須らく意匠着想の秀抜なるものなくんばあるべからず。都市の彫刻は市民の品位性格を彰し其の盛衰興亡の歴史を永遠に遺すに足れり。要するに都市の彫

刻は嘗に裝飾的作用を爲すのみに止まらず之をして既往に於ける志想と功業とを想起し最崇高なる市民生活の風を興するに足るべき不朽の美術ならしむるを要す」と。

頗る剴切沈痛の意見を發表してゐる。街路に附帶する都市の美術的經營は此の如くにして、進んで風化行政と其の嚮ふ所を一にすと謂ふべきである。

道路を以て單純に一般交通の用に供する設備なりと云ふが如き幻覺は改正道路法はも早之を採用すべきではない。かゝる狹見固陋の意見は新しい時代にまみえんとする立法は之を採用すべきではない。躍進立法は道路行政の包容する量的考察に更に一步前進すべきである。

吾人は從來の道路法を以て死法の觀ありとなす。立枯れの法律は採伐あるのみ。今や、道路法改正の議ありと聞く、識者よ姑息なる改正を許すなかれ。吾人の期待するものは内外共に躍進せる新裝の道路法である。躍進の道路法の産るゝことによつて道路行政に新味ある政策が反映するであらう。勿論人を要するが。

地方長官へ内相訓示の一節

綱紀の振張は庶政刷新の根本であります。諸君は地方の長官として益々操守を嚴にし精勵謹正公明廉潔身をもつて部下の吏僚を率ゐる相共に一意忠實奉公の誠を効されんことを望みます。云々

同 内閣總理大臣訓示の一節

近時文官身分保障制度の實施以來官吏が安んじてその職責を遂行し得らるゝやうになつた事を聞く事は欣快に堪へませんけれどもこれと共に官界の空氣が沈滞し苟くも安に耽つて官記の弛緩を來させるやの批評を聞く事あるは遺憾千萬であります。

同 法相訓示の一節

近時府縣市町村に公務員の瀆職に關する犯罪は年を逐ふて増加の傾向ある事は頗る遺憾とする所であります。云々
昨年來二三小學校の校長教員等の瀆職に關する犯罪を檢舉致しました結果を見ますに教育界の腐敗と職員の墮落せる状態とは實に驚くべきものであります。云々
と今日國民が諸大臣に望む所は如何、