

説

苑



# 都市農村の土木政策の推移 (一)

藤田宗光

## 一、道路政策

### (一) 道路史

徳川家康が天下を統一して以來明治維新まで三百年間は天下割合に泰平無事であつた家康が關ヶ原の戰に於て天下の實權を掌握するや、交通制度の充實に力を注ぎ江戸日本橋にある國里程を中心に、諸國への街道に互り一里毎に里塚を築き其の上には榎松等を植ゑ、道路の兩側に松杉の並木を列植したるが、今日に至り大いに成長し綠樹滴たる並

木の美觀を呈し、之と關連し風光明眉なる狀景が各地方に散在して居る、家光將軍となるや中央主權確立上、又地方諸侯の權限と軍事費蓄積を抑制するため、江戸へ人質として妻子を住居せしめ所謂參勤交代制度を設けた。故に各藩侯は居城と江戸との往來のため道筋が整備せられ、驛遞制度や助郷制度が完成せられ道路設備と相俟つて交通を容易ならしめた。

徳川家康は武家法度二十箇條を制定し道路驛馬を令して交通の速度を増すに努力した。然るに此の時代の道路は割

合に幼稚であり唯馬とか駕籠に依つての交通のため道路幅員も至つて狹隘であり、又道路の勾配も急であり、河川に對しても橋梁の設置なく徒渡か渡舟が利用されるに過ぎなかつた。一度洪水に遭遇せば數日間驛遞に宿泊する状態にして、江戸より鹿兒島まで數十日間を経て到着したる事を以つて明である。當時の道路政策は驛傳人馬の徵發、駄量の制度運賃の制度、驛及問屋の規程、並に渡舟の取締等を主體としたるもので、道路改良の工事として見るべきものはない。然るに明治維新以後に至り交通機關として貨物輸送に荷車が利用せられるや、急勾配の改造が行はれ地方道路の變革を來し、明治六年八月大藏省外達に依つて河川道路修築規則を制定し道路種類工事並に費用分擔所屬等の規定を設けたが、餘り道路の實現が積極的ならず大正八年道路法の制定により第一次道路改良計畫が決議せられ道路事業を實行し得る機運に到達した。

### (二) 交通機關と道路

交通機關と道路との關係を見るに明治四年横濱東京間の

鐵道開通を機會に全國に互り鐵道網が張られ遠距離輸送に一大變化を與へると共に、僻村の津々浦々に至るまで其の足跡の到らざるはなく、停車場と市街や聚落地との交通が重要せられた。電車の出現は都市交通に一大エポツイを呈し、更に高速鐵道の敷設は都市人に集中を急激ならしめ、更に高速鐵道の發達は百萬以上の東京、横濱、大阪、京都、名古屋の大都市を建設し、都市内部の大改造の機運を促進せしめた。次に輕快にして敏速なる自動車の出現は、從來の交通及び鋪裝界に大波紋を與へ短距離輸送機關として現存の何れの交通機關に勝り道路の交通は自動車を基準として幅員も決定せられるに至つた。茲に於て道路幅員の擴張屈曲勾配の改良及び永久的鐵筋コンクリート橋鋼橋の架橋となり道路政策の根本的改造となると共に道路改良の實現となつた。

### (三) 道路系統と都市農村

國土は一個の有機體である。隨つて之を人體に例ふれば個々の建築物耕作地、山林は其の細胞であり道路系統は動

脈であり緑地系統は靜脈であり而して都市聚落を統制すべき中心は脈々として波動する心臓部である。道路の重要性に鑑み道路法の制定を見るに至り之により道路行政の體系を具備し異常なる發達を促したのである。近代都市の急激なる發達と地方農村の圓滿なる協調は都市農村との相互連絡を統制し一定計畫を樹立する道路系統が必要である。我國土の道路系統は國道が都市農村の大動脈をなし之に府縣道を配在し市町村道路が足らざる、道路を補足してゐる。

我國の道路が漸進的に改良せられ國內の産業交通文化の發達に寄與せし功績は誠に顯著なるものである。國道の經過する地點は、政治、經濟、文化上の中心たる東京を起點とし伊勢神宮に到着する路線及び地方經濟政治上の中心たる各府縣廳の所在地に達する路線又は軍事上の中心地たる鎮守府或は師團司令部の所在地に至る路線である。

府縣内の連絡道路の使命を有する府縣道は、府縣廳所在地より隣接府縣廳指定樞要地指定港灣、鐵道停車場市町村を連絡する重要な路線であつて、之等の國府縣道を根幹

として都市の市街部及び町村の聚落部を連絡し、之に配せられたる枝線が末梢神經となつて國土道路系統が大體的に樹立されて居る。

#### 「都市道路」

都市道路は、市街密集地に互るを以つて市民生活に重大なる影響を與へ、地方道路と比較し交通も頻繁にして複雜性を帯びて居る。

都市人口集中に就いては、先覺者の豫想を裏切り且つ何等の都市道路の統制を考慮しなかつたため、時の政府の都合により常に變更するを以つて道路改良事業が度々繰り返されて居る。都市の有機的機能を十分に發揮せしむるには通行の快適と安全更に迅速なる交通量の消化がなくてはならぬ。都市の交通幹線は従來道路の幅員では到底交通の消化が不十分であるため、東京の昭和通四四米、大正通三八米、大阪の御堂筋四四米、名古屋、京都の重要道路十八間の如く近代理想道路が實現したるが、此の幅員でさへも十分でない現状である。最近の道路は道路幅員の擴張も必

要であるが美觀上より廣い道路には植樹帯が並列し幅員十五米以上には殆んど街路樹を植樹せしめ小さく散在せる帶狀公園としてあらゆる階級の人々を網羅して利用せしむる特點がある。又交通の輻輳箇所には交通廣場が設置されてゐる。櫻田門のロータリー廣場の新設は大都市各方面に設けられ着々として効果を認められて居る。地方の都市に於ても計畫され漸次利用される一種の流行的傾向を帯びて居る。然し此の廣場に樹木や芝生を植ゑてゐることは何となく人間を自然化する傾向がある。又市内の道路は全市街を全部舗装せんとする根本方針である。當初は舗装費は多額の經費を要たしが簡易舗装の現出に依り舗装が益々普及するに至つた。

#### 「農村道路」

郡役所廢止に依り郡道は府縣道に編入され、更に産業政策匡救對策により地方道路の實現は、急激に發達するに至つた。最近はトラック自動車輸送の便が認識せらるると共に地方道路の開發が重要になり道路の新設又は擴築等は各府

縣會、市町村會を通じての輿論である。最近の道路は自動車交通を主體とするを以つて幅員六米以上を必要とせられ更に鐵道交通なき僻村に至るまで道路さへ完備して居れば省營自動車は町村の聚落を連絡し交通便利の思想を蒙つてゐる。地方道路に於いても並木とか塚の保存を力説せられ道路の維持修繕ばかりでなく風致の啓發にまで及ぼしたのである。又最近は都市と都市との連絡する關係上其の中間に位する農村道路に於ても漸次舗装せんとする傾向にある。

#### (四) 道路政策の推移と改善

我國の道路政策を検討するに、各時代に應じ盛衰があるが明治維新大政官時代に於て、各府縣廳を連絡する道路を國道とし府縣内の主要道路を府縣道となし一國の道路系統を樹立し、經濟界の進運に迫られ更に國府縣道市町村道の増加に伴ひ益々道路の統制が必要になつた。

我國の道路に一新紀元を劃したるは、明治維新より大正年間であり更に現在の如く向上進歩したるは道路諸制定は

以來の現象である。我國最近の道路政策を要約せば次の階程に分たる。

一、産業事業（第一次道路計畫）

二、復興事業

三、産業振興事業

四、非常時對策事業（第二次道路計畫）

一、産業事業

第一次道路計畫は大正八年道路法の制定なるや、大正九年度以降三十年間に至り公債を財源として國費二億八千二百八十萬圓の巨額を投じ國道千七百七十五里、軍事の目的を有する國道七十二里、特種の事由ある府縣道約四百里、六大都市の街路の改良實現のため國庫より補助し、更に臨時職員及び土木試験所を設置し我國の道路事業に劃期的躍進を呈した。之等の事業を一定の年度割を以つて九年度より十一年度迄は計畫通實現したるが、大正十二年關東の大震災により道路事業にも蹉跌を生じ爾後の土木事業の財源は一般歳入を以て充當することになつた。

二、復興事業

彼の關東大震災は一瞬にして百億萬の巨富と十萬の生靈を犠牲に供したる悲惨事であり、我國の既成都市の改造に一大警鐘を與へたとも云へるものである。斯かる悲惨事故の發生を防ぐ爲めに、東京、横濱兩市に於ては直に復興事業に著手し僅かに七星霜の歲月を經過せる今日の都市計畫事業は殆んど完成に至り、東京市の如きは帝都として世界に輝く復興の美觀を備へたるは、國民の大なる誇りと云ふべきである。

三、産業振興事業

昭和六年濱口内閣當時經濟界の變動により世は不景氣を招來し、都市には失業難のため勞働階級の生活不安となり之等を救濟する目的を以つて失業救濟事業が勃興した。國道改良は國直轄事業となし地方執行の府縣道の改良には、事業の助成促進上國庫補助をなし、其の財源は總額二千三百五十萬圓を公債により支出し、道路改良事業として一大飛躍を呈した。更に昭和七年より三ヶ年に亘り失業救濟事

業に加ふるに産業振興農村振興對策として時局匡救土木事業の名目の下に、國道改良工事は政府の直轄事業として執行し、又府縣道、町村道の改良事業と國庫補助をなし、更に昭和十年は農村應救對策の一つとして冷害、旱害救濟のため土木工事を執行したるが如き道路改良の一大飛躍をなした。

#### 四、非常時對策事業

第一次道路計畫が大震災により挫折し、其間昭和六、七八、九、十年の五ヶ年に互り、相當の道路改良が實現したれど、近時自動車の利便が如何なる山間僻地まで普及し得る状態となり、未開發の路線に對しても自動車交通の實現を希望するに至つた。其の結果現在及將來の道路政策を樹立し一定の計畫により事業を實現する目的を以て、昭和八年の土木會議に於て決定したる道路改良計畫を改めて、新に道路改良計畫を樹立し、國道は直轄事業となし、府縣道には補助政策として其の費用六億二千六百萬圓を二十ヶ年に支出することに決定するに至つた。然るに昭和九年十年

度に互る頻繁なる災害の應急措置により折角の名案も一時中止の止むなきに至つた。

#### 五、事業執行方法の改善

國道の改良に當り國が事業執行する場合と都市が事業執行する場合に於いて補助負擔關係に於て著しき差異がある。前者に於ては事業費の三分の二は國庫負擔殘額の三分の一は府縣及市町村の負擔であつて、此の沿道者に沿ひたる土地所有者に對し何等の負擔を命じない。後者は事業費の一部に對し受益者負擔を控除した二分の一を形式的に補助する慣例であり沿道者に對しても受益者負擔を課してゐる。之は道路法によるか都市計畫法によるかに依つて異なるれど、國道改良事業の點に於ては何等差異なきにかゝわらず、不公平極まる處置であり爲政者の一考を要する。之に關しては府縣道改修による補助の點に對しても國道の場合と同じ結果となる。此の根本は内務省所管内の行政機構の缺陷に起因するものにして現在の都市計畫事業は大部分が土木事業である關係上土木局内に都市計畫課を包含し、

之を統一化し兩者の得失を取捨按配せば、幾多の複雑なる案件も平易に解決する場合尠しとしない。

都市計畫法の適用が町村に擴大されたる爲め都市及町村の密集部或は新市街地を構成せんとする部に對しては區劃整理を執行する場合が甚だ多い。區劃整理事業は路線の敷地は勿論工事費までも負擔するのが原則である。然るに區劃整理事業の可能性ある地方にかゝらず路線的に事業執行する爲め用地費を買収して沿道者に相當の受益あるにかゝらず何等の負擔を命じない道路事業遂行に相當理解あり善良なる土地所有者には何等の恩惠なく、事業困難なる地方に對しては相當の用地費を支拂ひ金錢の負擔を命じない例がある。故に道路事業を執行し受益ある地方に對しては相當の受益負擔を命じ、その方法として用地費と受益負擔金額とは土地を以つて精算し、土地にて計算出來得ざる負擔に關しては金錢にて之を行ふ方法に改め度い。鹿兒島縣下の市町村に於ても四ヶ月に約十の區劃整理が實現し其の道路總延長六〇軒にて國府縣道も相當包含して居る。故

に道路實現に對し受益ある部分に對して區劃整理の認可を得たるものに對し國庫補助の優先權を附與せば、各府縣市町村の如く買収費に對し非常なる困難を生ぜず工事も短期間で實現し得る場合が甚だ尠くないと信ずる。

## 二、港 灣 政 策

### (一) 大港灣より小港灣へ

世は陸上交通に水運に航空交通に於てスピード時代となつた。大量輸送物を如何に敏速に低廉なる經費に依つて搬出するかに就いて各列強共に意を注いで居る。豊臣秀吉時代に於ける通商貿易の状態を見るに、商船に朱印收を授與し渡海の許可を與へ海外貿易の振興を獎勵せしめた。徳川家光三代將軍となるや、國防的見地より鎖國政策を標榜し海外との交通を嚴禁したるが爲め、大船建造の如きは思ひもよらず造船術の研究すら等閑視せられ、浦賀にベルリの引卒する黒船の入港に際し國民擧つて驚愕したる一事を以つて明である。然るに内地の交通は陸は道路施設の不便と

交通機關の見るべきものなき爲め物質輸送は主として低廉なる然も安全なる船舶に依つて水運が營まれた。

斯くて河川近海は交通の樞要なる地點であつた爲め碇泊地を中心に發展し人々の集中を來したが當時の港灣設備は碇泊に不便なる爲め大風に遭遇せば帆船小舟等は天氣晴朗となる迄待機せねばならぬ憐れな状態であつた。然るに明治維新となり海外國との通商開始せられるや、從來の港灣設備では外國船を碇泊せしむることが徳川幕府三百年の鎖國政策の影響を受けたる爲め海國でありながら困難であつた。明治初年の土木政策を顧るに道路が重要視せられ、港灣の修築は大に等閑視せられたる傾向が歴然たるものがある。然るに世運の進展に伴ひ産業貿易の伸展と國家繁榮より海外交通が重要になるに隨ひ船型は年と共に増大し港灣の大擴張を必要とし、築港技術の大進歩を促進すると共に港灣の設備も益々重要性を帯びるに至つた。然るに港灣に對する一定の計畫なるものは道路政策に對し遅延し、明治十一年頃に歐米式築港の模倣となり、福井縣三國と宮城縣

の野蒜の兩港が竣工し、其後明治二十二年頃横濱港を着工し、神戸、大阪、小樽、關門海峡等の大工事を始め其の他工費五億萬圓の巨額に達して居る。港灣の利用價值と統制に關し明治四十四年港灣調査會の議に付せられ、港灣の重要性により國際交通の要衢に當り、港灣は第一種重要港灣として國が事業執行者となり各府縣に於て改修をなす第二種重要港灣に對しては國庫の補助により助成した。我國は當初國際及び内地の重要港灣の施設經營を主體とし大港集中主義に勢力を集注した。然るに此の外府縣單位として必要なる小港灣が各地方に散在し之を放任するを許さず、大正十一年非重要港灣中樞要なる港灣に對し工事施工を主務大臣監督し之を指定港灣と稱し其後三百餘港である。

昭和七年度以降産業振興並時局匡救事業の勃興に伴ひ、指定港灣の改良工事を促進するに至り從來の大港灣中心主義より小港灣分散主義となつた。