

時
論



特殊道路の通行料徴収に就て (一)

—道路政策の一轉換—

細田 徳壽

はしがき

我が國現時の道路政策が自動車交通を樞軸として展開せらるべきものであることに付ては、何人も異論がないであらう。蓋し現時に於ける道路改良事業の主たる動機が全く自動車交通を可能圓滑ならしむるに在るのは極めて明白だからである。果して然らば、單に道路の線形構造規格等の技術的事項に於てのみならず、道路費の負擔其の他道路政策の決定に際し、道路改良事業の主たる原因者たり、同時に最大の受益者たる自動車に付て特別なる考慮を拂ふことは、極めて當然のことと云は

ねばならない。しかも、一方に於て、從來に於ける道路改良事業の進捗状況を見るに、東京、大阪等の大都市に於てこそ、極めて大規模なる道路改良事業が執行せられ、近代都市構築發展の重要基礎をなして居るけれども、全國的にこれを見れば、その遅々たること恰も牛歩の如く、改良區間の總延長に對する割合は極めて小なる實情である。従つて、現下非常の時局に直面し、國家躍進の時期に際會して、我が國の道路が、克くその本然の使命を全ふして、普く生産力擴充の推進力たり、文化發展の先驅者たるの榮譽を擔ふと共に、軍事國防上の需要にも應ずることを得るや否や、到底疑なきを得ないのである。我々は、道路の本來的機能並に道路改良事業の銛後施設としての適性に鑑み、非常時局の下、益々世人の認識を昂め、輿論の支持を得て、事業の全面的進捗を熱望せざるを得ないのであるが、各般の事情を綜合考量して見ると、現行道路法の自由無償使用の原則はこれを尊重すべきも、水底隧道、登山道路等の如き、特殊の道路に對しては、寧ろ、此の際一つの例外を設け、工事費償還財源として、交通物體より一定の通行料を徵收するの途を開いて、事業の促進を圖るのも一法ではないかと考へるのである。以下、少しく、この趣旨を敷衍して見たいと思ふ。

太政官布告第六四八號の貨取道路

特殊道路通行料徵收の問題について論を進めるには、どうしても、一應明治四年太政官布告第六四八號にまで遡らなければならぬ。何となれば、この問題は、大正八年道路法の制定を見るに及んで、

一度は揚棄せられた本布告の賃取道路の制度を私人或は公共團體等の企業を認めざるの制限こそ附さんとすれ道路及び道路交通の實情に即し時代の需要に應じて復活再現せしめんとするものだからである。

蓋し、交通運輸に關する各種の事業は、國家自らの經營に獨占留保し、唯、その特許を受けたる者に限り、元資銷却主義に則り、これを施設經營するを得べき旨を宣言したる本布告は、土木關係者間に餘りにも有名なる古典的規定であるが、今、試みに、煩を厭はずその全文を引用すれば、次の如くである。

治水修路ノ儀ハ地方ノ要務ニシテ物産蕃盛庶民殷富ノ基本ニ付府縣管下ニ於テ有志ノ者共自費或ハ會社ヲ結ヒ水行ヲ疏シ嶮路ヲ開キ橋梁ヲ架スル等諸般運輸ノ便ヲ興シ候者ハ落成ノ上功費ノ多寡ニ應シ年限ヲ定メ税金取立方被差許候間地方官ニ於テ此旨相心得右等ノ儀願出候者有之節ハ其ノ地ノ民情ヲ詳察シ利害得失ヲ考ヘ入費税金ノ制限等篤ト取調大藏省——明治七年内務省ニ移管——ヘ可申出事但シ本文ノ趣管内無漏可相達事

惟ふに、この布告の趣旨が、治水修路ノ利ヲ興シ水路橋梁等運輸ノ便ヲ自在ニシ百害ヲ轉シ百利ヲ興スハ、最モ經國ノ急務であるけれども、當今用度不足ノ折柄であつて、政府自ら萬般の重要施設をなし或は十分に施設助成を講ずることは到底不可能であるから、民間有志者の企業を特許して交通運輸施設の普及發達を圖るに在ることは、改めて云ふまでもない。而して、これが、又河川法、道路法、運河

法等幾多の重要法規の母法として、黎明期の我が國土木交通事業界に重大なる貢獻をなしたのみならず、現在に於てすら、港灣行政を始め、法規の制定せられざる部門に於て、貴重なる準據であることも、顯著な事實である。

唯明治政府の土木交通事業に關する政策が、單に民間特許事業の勃興發達にのみ依頼して自ら爲すところなかつた譯でないのは勿論であつて、政府に於ては、財政の許す限り、國費を支出して直轄を以て工事を施行し、或は地方官を督勵して必要なる工事を施行せしめたのである。このことは、敢て、明治六年の河港道路修築規則を繙くまでもなく、道路法、河川法等に繼受せられた明治政府以來の土木工事執行の大原則なのであつて、港灣に於ては、野蒜、三國二築港が政府直轄を以て近代的工事の施行せられた創始であることは人の能く知るところであり、道路に於ては、山形、福島兩縣界に築造せられた栗子峠の二大隧道の如き大工事もあつて、三島縣令の名をして、斯界不朽のものたらしめて居る。

道路法の賃取橋及び賃取渡船場

然るに、大正八年道路法制定せらるゝや、道路に關する費用は國庫又は道路管理者たる行政廳の統轄する公共團體の負擔とするの原則を明定すると共に、道路法に依る道路には右太政官布告の適用を排除し、自由無償使用の原則を確立して、道路ノ使用ニ對シ路錢其ノ他ノ財物ノ交付ヲ請求シタル者を處罰するの規定を置き、唯わづかに道路附屬物たる橋梁及び渡船場に限り、道路管理者又はその

許可承認を得たる者に於て、元資銷却の趣旨に則り、賃取橋又は賃取渡船場を設置し得るの規定を置いたのである。しかも、其の當時存在した、私人ノ經營ニ係ル賃取橋等は、往々營利ノ目的ヲ以テ之ヲ經營スルモノガアリ、其ノ然ラザルモノニ在リテモ、收支ノ計算ヲ謬リ、免許年限ノ延長ヲ計ルモノアルノミナラズ、又其ノ維持修繕ヲ怠ルガ爲、交通上危険ヲ惹起スルノ虞アルモノが少くなかつたので、これが整理方針を確立し、賃取橋、賃取渡船場は、可成管理者をして經營せしめ、管理者に於てこれを經營すること能はざる事由ある場合に、地元公共團體の經營を認め、私人の經營はその何れにも依り難き場合に於て始めてこれを認むることとしたのである。爾來、賃取橋、賃取渡船場の取扱に關し、この方針を以て一貫し來れるは云ふまでもなく、新に道路管理者が巨額の工費を以て河川に大橋梁を架設したる場合に於てすら、國道府縣道市道のすべてに互り一切橋錢を徵收することなく、今日に至つて居るのである。この點に關しては、我が國の道路政策は、極めて理想主義的であり、通行料を徵收する橋梁の多いアメリカ等とは大いに趣を異にして居るのである。例へば、昨年五月竣功したサンフランシスコ、マリン郡間のゴールドンゲイトブリツヂ (Golden Gate Bridge) の如き、延長九千二百呎、堂々六車線を有する世界第一の大橋であるが、三千五百萬ドルに達する工事費の償還財源は悉くこれを四十年間に自動車及び歩行者より徵收する通行料に求めて居るのである。

然らば、以上の如き財政政策の下に於ける我が國道路改良の現狀は、果して如何であらうか。

道路改良の現状

昭和十二年三月末日現在に於ける我が國道路の延長を見るに、國道八、六〇九軒、府縣道一一、二、二九八軒、内指定府縣道二五、一七八軒である。而して、道路改良事業が本格的に進めらるゝに至つたのは、道路法の制定を見、第一次道路改良計畫の樹立せられて以來のことに屬し、今日まで、これに投ぜられた事業費は、國費二億四千六百萬圓、地方費は二億五千五百萬圓、合計五億一、百萬圓であり、これに依つて改良せられた道路延長の總延長に對する割合は、未だ僅かに國道二〇%、府縣道一〇%に過ぎない。今、國道に付て、從來の改良実績を以て、將來に於ける改良の進度を推計するに、國道改良工事直轄施行制度の確立したる昭和六年以降の実績を以てするも、尙今後約三、四十年の長年月を要するものと云はれて居る。歐米列強に比し、道路密度極めて低く、従つて緊急改良の必要極めて大なる國道に於て、尙かくの如き状態である。若しそれ近代的道路としての不可缺要件たる舗装を施せる道路延長に至つては、國道未だ千二百軒を出でず、府縣道二千六百餘軒に過ぎず、その總延長に對する割合、前者は一、二%、後者は二%と云ふ實情であつて、これを以てしては、到底現下の非常時局に處して生産力擴充の基礎的施設としての使命を完全に果すことは到底思ひも寄らないのである。

尤も、東京、大阪その他の大都市に於ては、都市計畫事業として執行せられるたる道路改良事業も相當多いのであるから、これ等の状況を日常目撃して居る人々は、我が國全土に於ける道路改良事業の

進展についても略々これに準ずるが如くに速断し勝であるが、全国的にこれを見れば、國道及府縣道等の改良實績は前述の如く、まことに貧弱なものであり、前途尙極めて遼遠であると云はねばならぬ。

道路費財源難

然らば、何故に道路改良事業の進捗が、かくまでに遅々たるものであるかと云ふ根本原因を考察してみれば、全く財源難の二字に盡きると云つても決して過言ではない。即ち、政府にせよ、公共團體にせよ、脈絡一貫の道路體系に即し、現在及び將來に於ける交通情勢を達觀して、綜合的改良計畫を有するに拘らず、常に政府並に公共團體の財政事情に拘束せられて、これを統一的に實施すること能はず、僅かに産業經濟上緊急已むを得ざる箇所を斷片的に選擇して、當面を糊塗するに過ぎざるの實情である。従つて、産業經濟上極めて緊要なる道路と雖も、工費の多額なるものは、自ら執行不可能に陥ること多きのみならず、工事箇所を選擇する場合に於ても、工費の配分上、勢ひ産業經濟的效果を第一義とせざるを得ざるが故に、時代の進運に伴ひ、各種の文化的社會的需要に應じて、普く在來道路の改良を促進助成するの必要を生ずるも、それらは、自ら放置せられざるを得ないのである。

我が國の道路法は、前にも一言したるが如く、道路に關する費用は、原則として、國庫又は道路管理者たる行政廳の統轄する公共團體の負擔とし、唯、道路に關する工事に因り著しく利益を受くる者ある

場合に於て、管理者は工事費の一部を所謂受益者負擔金として課徴し得るの制度を認めて居るのである。

惟ふに、道路が國民一般の交通の用に供せらるゝ公共的且つ永久的施設なる以上、これに關する費用を國費又は公費を以て支辨するを原則とすべきことは極めて當然である。しかしながら、均しく、路上交通物體と云つても、自動車が一般歩行者その他のものに比較して、道路の使用に依り、特段の利益を享受すると共に、道路を損傷するの程度も極めて著しいことは明かな事實である。しかも最近に於ける自動車の躍進的普及發達の原因は、固より多々あらうけれども、道路改良事業の進展が與つて力あることは何人もこれを否むことが出來まいと思ふ。然らば、自動車は現在、道路費に關し、如何なる負擔を爲して居るかと云へば、道路の維持修繕費の一部を主として自動車運輸事業より徵收する所謂道路損傷負擔金なる制度があるのであるが、これが徵收規程を有する府縣は二十七縣に過ぎず、市町村に至りては僅かに十二市一村を數ふるのみ、その徵收額も極めて少額にして、殆ど云ふに足りない實情である。更に、地方税雜種税としての自動車税が存するのであるが、これも、制度上一般歳入に繰入られるものであつて、道路費とは直接何等の關係がない。ところで、昭和十二年四月より施行せられた揮發油税は、所謂燃料國策の遂行に資する爲に創設せられたものであるけれども、揮發油の大部分が自動車の燃料として消費せられるの實情に鑑み、又自動車が道路改良事業の主なる原因者であり、最大の受益者である事實に徴するときは、少くともその收入の一部を道路費の特殊財源と

して支出するのは極めて適當であると考へるのである。我々は道路改良事業進捗の現状に鑑み、その實現の一日も速かならんことを希求せざるを得ないが、それは兎に角、一般財源の不足に悩みつゝある現在に於ては、自動車の特殊地位に別段の考慮を拂ひ、道路交通政策を再検討するの必要があるのではあるまいか。

特殊道路の通行料徴收制度の提唱

そこで我々は、この際、水底隧道の如き、工費特に巨額なるもの竝に登山道路の如く、地元公共團體に於ては、これが開設改良を希望しつゝも財源捻出上困難を伴ひ、しかも少額の通行料を徴收するも公益上格別大なる支障ありとは認められざるものに對し、道路法を改正して、自動車に限り新に通行料を徴收し得るの途を開かんことを提唱したい。例へば、府縣道改良に對する現行補助制度の如き、産業經濟的效果大なる指定府縣道しか適用を受けることが出來ないのであるが、若し登山道路として適當なる府縣道路線にして、公費負擔の趣旨は保持しつゝ、主たる工事費の財源を自動車通行料の如き特別の收入に求むることが出來たならば、事業促進上極めて大なる効果があるであらうと思ふのである。尙登山道路の外に、例へば、嶽麓周遊道路——これなどは強ひて云へば登山道路の一種と云へるかも知れないが——の如き所謂觀光道路に付ても、改修の利益が地元民に歸するよりも、主として單なる自動車利用のツーリストに歸すとの理由の下に、自動車より徴收すべき通行料を改修費の

財源に充當するの要望がかなり熾烈にある様であるが、これなどは、ルートの取り方如何に依つては間道 (shun pike) を通行して故意又は偶然にこれを遁脱するの途があることになるから、その實施については慎重に考究する必要があるであらう。

右の内、水底隧道に付ては、多くの實例を豫想して居るわけではないのであるが、工費の特に巨額なるを理由とするならば、何も水底に限らず、陸上隧道にも、擴張すべきに非ずやとの意見も出るであらう。又同じく水底隧道であつても、國道はその最上級の幹線たるの性質に鑑み、或はこれを除外すべきであるかも知れぬ。

以上の提案に對しては、反對論及び疑問があり得べきを覺悟せねばならない。

一、現行道路法に於て既に認められて居る賃取橋、賃取渡船場の制度すら、新規の大橋梁等にも、これを認めず、舊來のものも可成整理するの方針にて進み來りし從來の潔癖なる自由主義的道路政策と矛盾するのではないか。

二、水底隧道に付ては、外國に於ても、例へば英國のマーシートネルを始め數多くの實例があるから格別とするも、登山道路等にまで賃取道路を認むるは舊時代への逆行以外の何ものでもない。賃取道路は、所謂ターン・パイクロード (Turn pike Road) として、英米其の他の諸國に於て弊害續出して、消滅に歸した試験濟の舊制度ではないか。殊に登山道路と限定しても、一度道路法の自由無償使用の原則を破れば、必ず濫用せらるゝの虞あり、到るところにトールゲイト (Toll Gate) 續出して、交通

を阻害し收拾すること能はざる事態に立至りはしないか。

三、自動車の爲の賃取道路に關しては、別に、自動車交通事業法に所謂自動車道事業——一般自動車道「専ラ自動車ノ一般交通ノ用ニ供スル道路」ヲ開設シ有償又ハ無償ニテ之ヲ専ラ自動車ノ一般交通ノ用ニ供スル事業——に關する規定があり、これを利用すれば足りるではないか。

四、道路法の道路は一般交通の用に供する施設であるにも拘らず、歩行者、荷車その他の諸車を除外して、獨り自動車にのみ通行料を課するは、彼此均衡を失するではないか。

五、時局に鑑み國民保健上又質實剛健の氣風涵養上登山道路の開設を助成するは可なりとするも、元來登山道路は徒歩にて踏破するところに價値があり、殊に、靈山、神域に自動車を乗入るゝが如きは、その神聖を冒瀆するの虞があるではないか。等々

我々はこれに對しては、次の様に答へたい。

一、成程、現行法の認めて居る賃取橋、賃取渡船場の制度すら制限的態度を以て臨んで來た從來の行政方針とは矛盾する様であるが、道路の自由無償使用の原則は理想として出來得る限りこれを尊重したい。しかも、從來長くこの方針を以て進み來り、既に多額の工費を要する橋梁も、相當多數架設せられて居るのであるから、今、直ちに從來の方針を一擲することは避けたい。尙、これ等の橋梁等は、いづれも産業交通上極めて重要なものばかりであつて、その意味よりするも無償主義を維持したい。

三、私人企業の賃取道路は結局公費負擔に依る自由無償使用主義への過渡的段階的制度であつたことは、これを認めざるを得ない。又我が國に於ても、太政官布告はこの制度を認めなければ、事實上、路錢を徴收した道路は存しなかつた様である。然しながら、國家の政策は、結局、財源其他各般の事情を考慮して決せらるべき相對的な便宜の問題であり、要はこの場合本制度の弊害を防止矯正するの途なきや否やに繋るのであると思ふ。均しく、賃取道路と云ふも私人公共團體等が營利主義的に經營するを認めず、道路管理者をして、専ら公益的見地に立つて施設經營せしむるならば、ターン・パイクロードの短所は防止出來るに相違ない。

三、勿論、自動車道事業として施設するの途もあるけれども、それは交通物體の限定があるから、道路法に依る道路とはなり得ないのみならず、それと、現存の道路法上の道路體系との關係については、深甚なる考慮を拂ふ必要がある。又、企業的經營も公道に付ては極力避けねばならぬ。我々は、現在存する道路法上の道路に付き改良を加へ、歩行者等を除き、自動車のみより工事費償還の財源として通行料を徴收するの途を開かんとするのである。

四、道路の改良の主たる受益者として自動車より通行料を徴收することにしたのであるが、受益比較の問題になれば、或は牛馬車その他の諸車にも擴張する方が適當なこともあらう。從來、渡船等の存した箇所、水底隧道を築造する場合の如き、等に然りである。

五、登山道路と云つても必ずしも山頂まで自動車を乗入るゝことは技術上も困難なる場合多かるべ

く、又實際上その必要はあるまい。又靈山神域の莊嚴保持については、慎重に對策を考慮すれば十分その目的は達せられると思ふ。

むすび

大正八年道路法の制定せられた當時、我が國の自動車臺數は、僅かに三千臺を數ふるに過ぎなかつたのであるが、爾來國運の進展に應じ、産業の發達に伴ひ、急激なる普及發達を遂げて、今日の如き盛況を見るに至つた。若し、道路改良事業の進展著しきものがあれば、更に一段とその普及發達を見るべきは、毛頭疑を容れないところである。然るに、一方常に財源關係の拘束を受けて、抄しく進展せざる道路改良事業の實情を顧みるとき、茲に、何としても、財源調達に關して特別の工夫が必要となつて來る。そこで、比較的實現し易く、且つ弊害少き一方法として、以上の如き提唱をなした次第であるが、若しこれに因つて、従來已むを得ず、放置されてあつた道路が、工事費調達の便宜を得て、續々改良の歩を進むることを得ば、一般交通上の便益は勿論、自動車事業の發達に資するところも、決して少くはないであらうと思ふのである。