

土 木 行 政

正 員 兵 藤 直 吉*

土木行政は、河川・運河・港湾・道路・自動車道・軌道・上下水道・公布水面埋立等に関して、公水の管理、国または公共団体の営造物及び公衆の用に供する民間施設の建設と管理の規制、都市計画とその事業、開発計画の実施等を取扱うものであることは衆知のとおりである。

日本の行政制度が戦後大きな変貌をきたしたことは、日本国憲法の公布実施によつて当然のことであるが、土木行政部門は比較的变化少なく、内務省が総理府を経て建設省となり、土木局が道路局・河川局・都市局等に分割せられ（港湾は戦時中に運輸通信省に移管された）間口が拡張せられたが、終戦9年後の今日なお明治年間に公布せられた河川法が些少の改正を見ただけで余命を保ち得られるほど、平穩な余裕のある行政部門といえよう。現代交通の寵児である自動車運送を扱う道路運送法は主として運輸省関係であるが、戦後いちはやく旧自動車運送事業法にかわつて公布せられ、その後数年ならずして全文の改正が行われ、時勢のうつりかわりに応じているのと比較すれば、土木行政部門は無風地帯であるかのように見られる。土木法規はほとんど大部分が明治・大正年間の公布で、些少の改正があつただけで現に生きており、昭和年間の公布は道路法・土地収用法・土地区画整理法（未施行）と開発関係のものだけといえる。港湾法は昭和年間の公布であるが、運輸省関係であることはすでに述べたとおりである。

法律は技術家には苦手のようなものである。戦前の片かな書きの法律は、文字もむづかしく、言葉つかいもことさら難解にした書き方であつたが、戦後のものは平かなになり、平易に書かれているようであるが、それでもわれわれにはわかりにくく、興味のでないのが普通である。また必要があつてやむなく読むもので、見なくてすめば決して読もうとしないし、もつぱら事務官にまかせておく人が多からう。工学部で講義をしても、学生に興味がおこるわけもなく、法律の要旨だけをわかつてもらえば上等の部と考えている。

土木行政に関する法律の改正がおくれている理由は門外漢にはわからないが、河川法は官庁の繩張り根性がわがわがしているように思われる。また建設省関係の法律の改正が運輸省関係のものよりもおくれるの

は、昔のように法律の制定改正に専念する事務官がないのではなからうか。常に地方の人々の陳情攻めにあつては容易でなからうと思う。

戦後の法律は、裁量処分が依法処分に移つたことが特長のようにみられる。自由裁量による行政処分は公明正大でない処分をとまなうものであつて、情実がさしはさまれる余地がある。依法処分では一応透明ガラス張りの処分ができるように思われるが、これにもあるいは内輪の細工が可能かも知れない。依法処分は多くの場合は、審議会とか委員会とかに諮問して、その意見を尊重して行政処分をすることに改まつている。

以上が土木行政に関する戦後の変化の様相の概要であるが、これから各法律についていくらかくわしく述べてみようと思う。まず戦後制定せられた法律から始めよう。

昭和25年に制定せられた国土総合開発法は、国土の自然条件を考えて、経済・社会・文化等に関する施策の総合的見地から、国土を総合的に利用し、開発し、及び保全し、並びに産業立地の適正化を図り、あわせて社会福祉の向上に資することを目的としている。この法律でいう総合開発とは、土地・水その他の天然資源の利用、災害の防除、都市及び農村の規模及び配置の調整、産業の適正な立地、電力・運輸・通信その他の重要な公共的施設の規模及び配置、並びに文化・厚生及び観光に関する資源の保護、施設の規模及び配置に関するもので、あるいは全国の区域について、あるいは都府県の区域について、あるいは2以上の都府県の区域について、あるいは内閣総理大臣の指定する特定地域について計画を作製するものである。特定地域総合計画の実施については、政府が資金の確保を図り、国の予算に計上し、地方公共団体が行う特定地域総合計画の事業については、国が補助金を交付することにしてしている。事業は関係各省または地方公共団体がこれを行うものである。

港湾行政は運輸省関係であるが、昭和25年に制定せられた港湾法では、港湾管理者の設立による港湾の開発・利用及び管理の方法を定めている。戦前及び戦時中の港湾管理者はまちまちであつたのできわめて不便が多かつたが、この法律では、関係地方公共団体が単独または共同して、営利を目的としない公法人である港務局を設置することにしてある。港務局を設置

* 早稲田大学教授，理工学部土木教室

しない港湾については、関係地方公共団体が港湾管理者となりうるようになってきている。この法律の施行後数年経過した今日、公法人である港務局を設定して港湾の管理をしているところはきわめて少なく、地方公共団体が現に港湾を管理しているようで、この法律がねらっている港務局のできないのは、いささか意外に感ずる。

道路法は大正8年制定このかた約30年間ほとんど改正せられなかつたが、昭和27年に全文の改正をみた。従来道路は国の営造物であるという観念を通してきたが、新法ではこの観念を棄てて、国または地方公共団体の営造物としたのである。地方自治尊重のためまえから府県道・市町村道が地方公共団体の営造物にかわつた。現行法では道路の種類を改め、路線の決定方法を変更した。その結果国道は一級と二級との2種となつた。営造物の主体がかわつた結果は、道路の管理方法も変更せられた。また、道路の路線決定後道路としての施設ができるまでの間の土地その他の物件に関する権利制限について、新たな制度を設け、この制限により損失をうけた者がある場合には、道路管理者が通常受けるべき損失を補償しなければならないことを規定したことは、大きな進歩といえよう。同じ場合都市計画法では、制限はするが損害補償の道を講じていないから、民衆は大いに迷惑をうける現状である。次に道路の使用に関する調整規定を整備したことは、新法のすぐれた点であろう。旧道路法の道路占用に関する規定は、あまりにも簡易にすぎ、民衆の交通に支障をきたした実状であつたが、新法ではかなりくわしく規定している。現在のように、バスが行き違いもできないような狭い道路を走っているのを見棄てておいてはいけませんので、新法でこれを調整すべきである。また旧道路法の道路構造令が死文のままに生きていることは醜態であつて、新法にふさわしい道路構造令を案としてでなく正式に公布施行すべきである。施行した上で、改めるべきものがあつたら改正したらよろしかろう。

有料道路は外国には早くからあつたが、わが国では国の営造物という観念で従来はうけいれられなかつた。しかし道路の改良の遅々たるは衆知のとおりで、ついに昭和年代になつて有料道路を認めるに至つた。すなわち昭和27年に制定せられた道路整備特別措置法と特定道路整備事業特別会計法がそれである。

道路の整備のわるいのは、その財源が一つは貧弱であるからで、外国のようにガソリン税を道路財源にむけよという声が長くつづいた。ようやく昭和28年に道路整備費の財源等に関する臨時措置法が公布せられ

て、この目的を達したわけである。

電源開発は戦後の日本には重要な問題であるが、電源開発及び送電変電施設の整備を行うことによつて、電気の供給を増加し、産業の振興及び発展に寄与するために、電源開発促進法が昭和27年に制定せられた。電源開発基本計画は内閣総理大臣が立案し、審議会の議を経て決定するものであるが、河川法の規定による処分が電源開発の円滑なる実施に支障をおよぼすおそれがあると認めるときは、所管大臣に協議をすることのできるようにしてある。電源開発と密接な関係のある国または公共団体の河川・道路等の工事は、電源開発を行う者に委託施行する道をひらいた。

次に昭和以前制定の法律について述べよう。河川法は明治29年の制定で全く歴史的な存在であり、土木法規中で最も横暴のものであるという評はすでに久しい。河川法を適用する河川すなわち俗称本法河川は、主務（いまは建設）大臣が公共の利害に重大の関係があると認定した河川をいい、河川法の規定の一部を適用する河川を準用河川となえている。第3条の「河川の敷地若ハ流水ハ私権ノ目的トナルコトヲ得ス」という条文は有名なもので、この思想はその後道路法もうけついでいる。河川法制定の当時は各地が大水害に見舞われて、琵琶湖は氾濫してその周辺の都市を水に没したときである。従つて河川法はもつぱら治水を主としていて、利水については述べていない。であるから現代のように利水の必要な時代にはこの河川法は全く時代遅れの感のあるのは当然である。昔内務省が土木監督署を置いて直轄河川工事を施行したのは、法第8条の規定によるものであつて、その頃の内務技師は地方で殿様扱いをうけて尊敬せられ大いにもてたものであると聞いている。しかし同時に河川をわが子のように愛して、小さな曲り1本の水制に至るまでよく知つていたことなどは、いまの技術官の真似のできることはなからう。河川の区域は、地方行政庁の認定するところよることが規定せられてあるが、自分の所有地が河川の区域に入れられても、反対の立証を許さずとして人民を泣かせたのも、昔の官治行政のおもかげを残しているといえよう。河川の特別使用については、第17条ないし第18条の規定があつて、橋脚をたてるのも、水力発電用のダムや取水施設をするのも、水道用水・農業用水の取水にも、これらの条文によつて許可をうけさせている。昭和の初期頃農業用のダムが潰れて災害をおこしたことから、河川ダム規則を制定（昭和10年）して、その取締りを厳重にした。河川の自由使用については、木材流送は特別使用に類似した存在となり、水力発電工事の隆盛なりし頃、有名な

庄川のダム工事に対して法庭で永年争つたことがあつた。河川法は、河川を極端に保護しているから、河川工事が原因となつて必要を生じた他の工事でも、河川からは費用を出さなかつたが、時勢の変遷に抗し得ずようやく数年前に「工事ノ必要ヲ生シタル程度ニ於テ河川ニ関スル費用ヲ負担スル者ノ負担トス」と改正されたのである。建設省では、河川法の改正案を用意してはいるが、国会に提出する時機をうかがっているらしくみえる。新法案は利水面を多量に規定しているため、関係官庁との折衝がむづかしらしい。速やかにすつきりした新法が制定せられることを望むものである。

砂防法は明治 30 年の制定で、砂防指定地に砂防設備作業を行い、一定の行為を禁止もしくは制限することを定めたものである。

水道条例は明治 23 年の制定であつて、水道は市町村が公費で布設することを原則とし、市町村に資力のない場合に限り市町村以外の企業者に布設を許可することになっている。県営水道・組合水道はその但し書による許可の例である。水道行政はもとは内務大臣の主管であつたが、現在では建設・厚生両大臣の所管となつている。この法律も近く全文が改正せられるすう勢にある。

下水道法は、明治 33 年の制定で、下水道は市が築造することを原則として、付則で区町村で築造することができるものと定めてある。現在のように市がぞくぞく生れる時勢では、この付則は無用のものとならう。衛生の観点からは、上水道よりもまず下水道の施設をさきにするのが望ましいが、費用の点で下水道があとまわしにされてきたようにみられるが、下水道の普及こそ国の文化の程度を知る基準のひとつではあるまいか。

公有水面埋立法は大正 10 年の制定である。国の所有に属する河・海・湖・沼等の水流または水面を埋立てたり、干拓する場合に適用せられる法律で、公有水面に関して占用の許可をうけた者、漁業権者または入漁権者、法令により公有水面より引水または公有水面に排水する許可をうけた者、及び慣習により公有水面より引水または公有水面に排水する者に対し、埋立の免許をうけた者が損害の補償をすべきことを定めている。

自動車道は道路法の道路と異なり、道路運送法に準拠するものである。道路運送法は前述のとおり戦後の制定にかかり、数年ならずして昭和 26 年にその全文が改正された。自動車道のうち、一般自動車道は料金をとつて一般の自動車の通行を許すもので、有料道

路である。自動車道事業の免許をうけようとするものは、必要事項を記載した申請書を運輸・建設両大臣に提出することに定めてある。この法律では、免許基準が示してあつて、その基準に適合していると認めるときは特別の場合（これも明示してある）を除き、自動車道事業の免許をしなければならない、と規定してある。このようなガラス張りの行政は戦後の法律のすぐれた点であると思う。自動車道の工事に関する構造基準は運輸・建設省令（昭和 28 年）で定めてある。専用自動車道は、自動車運送事業者（バス業者や一定の路線を運転するトラック業者）の事業用自動車の交通につかうため築造する道で、一般の自動車の通行を許さないものである。俗に「自動車専用道路」と称するものは、専ら一般自動車道を指すものとみてよい。

軌道法は大正 10 年の制定で、「一般交通ノ用ニ供スル為敷設スル軌道ニ之ヲ適用ス」といつたわかつたようなわからないような文句が第 1 条にあつて、軌道という言葉の定義がないが、レールを敷設してその上に車を運転するものをいう。俗にいう市街電車はこの法律の支配をうける。この法律は古いから主務大臣という言葉があつてあるが、運輸大臣及び建設大臣の特許をうけなければならないことになつている。軌道は道路に敷設することを原則としているから、軌道を敷設する道路の占用は、軌道の特許を得たとき機械的に道路管理者の占用の許可または承認をうけたものとして取扱われる。また、工事施行認可をうけたときは、道路工事についても同様の取扱いをうけている。どこまでも軌道は道路の交通機関の主たるものであるという観念からきているように思われる。しかし現今の道路交通は、自動車の主たるものであることは当り前のことであり、軌道はそろそろ道路から退いてよい時代になつた。軌道あるがために道路の中央部が自動車交通に危険な舗装になつていたり、地方によつては警察取締りで自動車が軌道敷内に入ることを許さないようになつては、軒先を貸して母屋をとられたようなもので、道路としては見のがしてよいだろうか。

無軌条電車すなわちトロリーバスは、軌道法で規定するいわゆる準軌道であつて、昭和 25 年運輸・建設省令で公布せられた無軌条電車建設規則によつて築造せられる。架線とポールはあるが軌道に比べるとレールがないから、道路本来の自動車交通には支障がなく、将来軌道にかわるものであろう。

都市計画法は、旧道路法と前後して大正 8 年の制定で、都市計画ということは交通・衛生・防空（戦時中に添加された）・経済に関し永久に公共の安寧を維持しまたは福利を増進するための重要施設の計画であつ

て、市もしくは主務（建設）大臣の指定する町村の区域内において、または区域外にわたり執行すべきものであると規定している。当初は市だけに適用されたが、昭和になつて町村にも適用の範囲を拡げた。計画と事業と事業年度割との3種があり、いずれも審議会（当初は委員会）の議を経て主務大臣がこれらを決定し、内閣の認可を受けることに規定されている。都市計画と都市計画事業とは、行政庁がこれを行うと定め行政官庁はこれを行わないとなつているが、大正震災の帝都復興事業は国がこれを行つたものであつた。道路・広場・公園・緑地等の都市計画事業に必要な土地に対して権利の制限をしても（施行令11条及び11条の2）、それに対して損害の補償をしないことは現代には適しないことで、速やかに改めるべきである。

土地区画整理は、都市計画地域内の土地についての宅地としての利用を増進するために行われるものであるが、都市計画法では土地区画整理をする場合は、耕地整理法を準用すると定めてある。この法律はすでに戦後土地改良法（昭和24年）の施行とともに廃止されていたが、昭和29年に法律として土地区画整理法が公布せられた（まだ施行せられていない）。

特別都市計画法（昭和21年）も、土地区画整理法が施行せられる日に廃止される運命にある。戦災都市に関する都市計画を定めたものである。

最後に土地収用法について述べる。昭和26年に旧法の全文を改正して制定せられた法律である。公共事業は土地を必要とするが、その土地が所有者の不承諾によつて事業用に供せられないことは、事業の遂行上支障をきたすため、最後の手段として本法を適用して事業に必要な土地その他を収用または使用する手段を講ずるものである。すなわち本法の目的は、公共の事業に必要な土地等の収用または使用に関し、その要件・手続及び効果並びにこれにともなう損失の補償等について規定し、公共の利益の増進と私有財産との調整

を図り、もつて国土の適正かつ合理的な利用に寄与するにあると述べている。本法の適用を受けられる事業は第3条に第1号から第33号に至る詳細な規定があり、旧法とくらべてきわめて明瞭に示されている。またこの法律では起業者・土地所有者・関係人の3者についてさばくものであるが、関係人とはいかなる範囲の者かをくわしく述べている。土地収用法を適用する順序は、建設大臣または知事の事業の認定の処分を受けた後、知事に土地細目の公告を申請し、知事はその公告をした後、起業者は土地調査及び物件調査を作成して、土地所有者及び関係人を立ち会わせて署名押印をさせる。また土地についての権利を取得または消滅させるために、土地所有者及び関係人と協議をしなければならない。この協議の段階は旧法ではなかつたことである。協議が調わないときまたはできないときに、収用委員会に収用または使用の裁決を申請をすることができることと定めてある。収用委員会は処理した申請書の審理の途中においても、いつでも起業者・土地所有者及び関係人に和解を勧めることができることにしたのも、新法の新しい点である。収用審査会の審理は、旧法では書面によるものであつたが、新法は審査は公開しなければならないと規定して、あかるい処分のできるようにしている。これらの諸点は新憲法の本質を十分に生かしているところである。

以上述べたつたように、土木法規にはすでに全文の改正のすんだものもあるが、まだ旧態依然としてかびくさいものも多分に残されている。後者に対しては速やかに改正法案を制定して明るい土木行政のできるようにしたいものである。広い範囲の土木行政をわづかのページで述べることを余儀なくされているため、言いつくせなかつたが、各法の骨子だけ述べて多少の意見をさしはさみ、与えられた責任をはたしたいと思う。