

戦前の有料道路に関する史的研究*

A Historical Study on the Toll Road before World War II *

本田あゆこ**、森地茂***

By Ayuko HONDA**, Shigeru MORICHI***

1. はじめに

我が国の有料道路制度は一般的に昭和 27 年に成立した道路整備特別措置法により確立したと言われている。一方で、有料道路制度の原型といわれる規定は明治時代の初期に既に存在しており、その間の昭和初期から戦前にかけては有料道路に関する積極的な議論が展開されている。そこで本研究は我が国の有料道路制度確立に至る過程における、当時の人々、特に道路行政の中心となった人々の間の議論、考え方を整理し、また当時の実態を把握することにより、それらを制度確立のひとつの思想的背景として整理しようとするものである。尚、本論文においては当時の考え方を多く反映していたとみられる資料として、学術雑誌「工学会誌(明治 14～大正 10)」および道路改良会(現日本道路協会)の機関雑誌「道路の改良(大正 9～昭和 19)」を用いた。ただし雑誌からの各引用文献の掲載は紙面のスペース上、割愛することとした。その他に日本道路史、日本土木史、昭和の道路史等の史料および既存研究等も参考にし、巻末に主なもの^{1)～6)}を挙げた。尚、時代区分による流れをつかむため本文では年号表示を用い、西暦表示はカッコ内で示した。

2. 戦前における道路整備の状況

(1) 自動車台数の変化

図 1 は道路法制定の大正 8 年より戦前までの全国自動車台数の推移である。

* キーワーズ：土木史、財源制度論

** 学生員、工修、東京大学大学院工学系研究科
(〒113 東京都文京区本郷 7-3-1、

TEL03-3812-2111(ext.6129), FAX03-5689-7290)

*** 正会員、工博、東京大学大学院工学系研究科

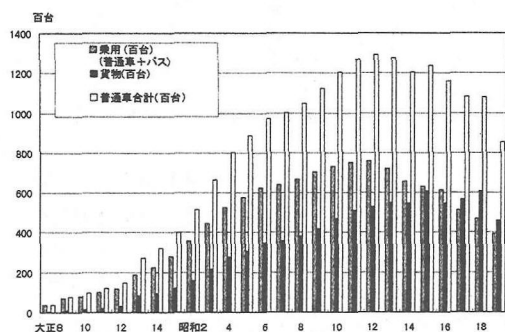


図 1：自動車台数の推移 (道路法制定(T8)～戦前(S19)

戦前の自動車台数のピークは満州事変の頃の昭和 12 年である。また、図より乗用自動車の方が貨物自動車よりも先に普及している。これは乗合バスの急速な普及によるものである。ピークである昭和 12 年(1937)の約 13 万台(全国)は普及の規模として、現在のバスの全国保有台数 24 万台(1995. 3. 31)のおよそ半分である。尚現在の自動車保有台数は約 6700 万台(1995. 3. 31)に達している。

(2) 道路整備事業費の推移

図 2 は道路法制定以降はじめて樹立された第一次道路改良計画(大正 9～30 年計画)にはじまり、国が道路事業費として決定した事業予算額を各年度ごと示したものである。図により道路予算額が短期間に大きく変動していることがわかる。これは特定財源を持たない公共事業に特有のものである。昭和 6 年度から 9 年度(1931～1934)にかけての特出する部分は、昭和 2 年(1927)の金融恐慌により失業問題、農村疲弊問題等が深刻化し、社会救済措置として道路事業に大規模な予算がついたためである。図 3 はその他の公共事業費と比較したものである。前述した昭和 6～9 年度を除き事業費は他の公共投資よりも少ない。そのために当時の道路行政においては整備財源の獲得に非常に熱心

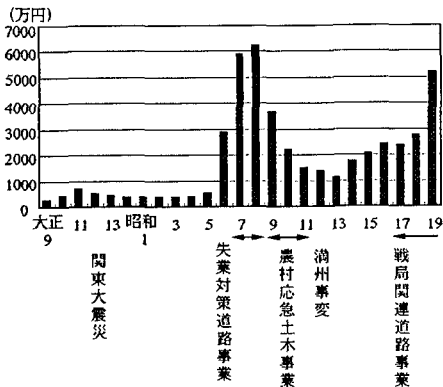


図2：大正9年度～昭和19年度 事業予算額の推移

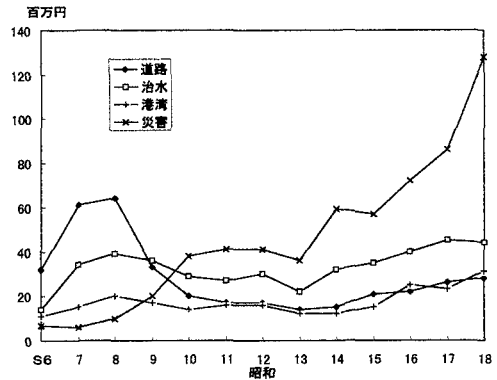


図3：主要公共事業費の推移

であった。道路法制定以降から継続的に全国的な道路改良計画は制定されていたが、それらの計画予算は大蔵省によって大幅に削減される場合が多く、内務省の道路行政側では、独自の有用な財源、例えば有料道路制度やガソリン税の創設などを模索する一方、大蔵省を説得するべく、道路改良の経済的効果を証明する研究が進んだものと考えられる。

3. 有料道路に関連する考え方

(1) 有料道路に関する規定

有料道路に関する規定は、明治4年の太政官布告第六四八号、昭和6年の自動車交通事業法、旧道路運送法から昭和26年の道路運送法に引き継がれている。太政官布告における道路有料化は国家の資金で当時まだ実行しきれない道路整備の一部に民間資金を活用するための譲歩であった。なぜならば当時の我が国においては交通機関の国家経営主義が基本姿勢であったため、公益施設に対する民間企業の進出とそれに伴う通行料金の徴収は歓迎すべきものでなかった。従ってこの布告において通行料徴収を許可された場合にも、免許満期の際の無償変換の義務づけなど比較的厳しい義務が課されていた。

(2) 公道の有償化

明治4年の太政官布告は公道の有償化を認めるものである。一方、昭和6年の自動車交通事業法では有料化は私道にのみ認められた。この動きは大正8年の道路法において、一つは公道の無償が確立されたこと、

もう一つは私道が道路法の対象外になったことと関連づけられる。この法律の制定に先駆け、当時自動車専用道路を日本に導入する際にどのような法律的な位置付けをするのかについての議論が行われた。ここでは、特に内務省の側において自動車専用道路の民営化および有料化に対する反対意見が出されたが、結果としては道路整備財源の絶対的不足、道路法による公道の無償の明示、などにより公道としての実現は困難であった。一方、私道は当時まだそれを規定する法律がなく有償化が可能であったため、自動車専用道路を規定する自動車交通事業法は私道を対象に適用されることになった。この法律は以後の道路運送法に引き継がれる。しかしながら、公道の有償化への動きはその後も存在する。昭和13年に、自動車専用道路を公道において有償化する意見があり、それは当時各地の観光地開発ブームの中で府県が整備していた観光地のドライブウェー（公道）を有償化しようとするものである。これらの道路の有償化の理由として、利用者の目的が観光という特別の目的に限られているため料金徴収の理由づけがつきやすい事が述べられている。しかしながらこの意見の主旨はいずれもっと広い範囲での公道の有償化を提案するものであり、観光地の公道はその試験的な導入段階として述べられている。つまり戦前において公道を有償化する気運は一部において既に高まっていたと考えることができる。これらの動きの背景には道路整備財源の確保の困難に対して独自の自主財源を確保しようとする積極的姿勢が感じられ、戦後間もない段階での道路公団設立と公道の有償化の実現、道路整備特別会計法の成立に関連づけられるものである。

(3) 自動車専用道路との関連性

有料道路と自動車専用道路との関連性についてはイタリアの道路政策が日本に与えた影響が考えられる。今日の有料道路はそのほとんどが、いわゆる自動車専用道路である。ただし、その起源については明確な記述が見あたらない。戦後の我が国の自動車専用道路を代表する東名・名神高速道路はドイツのアウトバーンに追随したものであるとされている。ただしアウトバーンは無償であり、これら高速道路を有料化した点については他にその起源を求めることができる。大正末期の1926年9月6日より6日間イタリアのミラン（ミラノ）において開催された第5回万国道路会議においては、欧米諸国をはじめ52カ国より2300人の代表者が出席し、大々的に成功を納めたとされている。ここで最も関心を引いたとされる議題が「自動車交通の為の特殊道路」として主催国のイタリアが紹介したミラン自動車道である。ミラン自動車道は民間が経営する観光有料道路であり、自動車専用道路である。ところで当時の有料道路に対する世界的な見解は道路整備における先進国であったイギリスアメリカにおいて否定的なものであり、他の諸国もこれに追随していた。それは18世紀におけるイギリスを中心とするターンパイク制度の失敗により同様の民間による有料道路の開設に懸念した結果である。一方イタリアは道路整備の現状から見れば当時の日本と同じく道路後進国であり、それが英米に先がけ有料道路整備を行った理由は、第一次大戦後の道路破壊、戦後の急激なモータリゼーション化、および休戦後の財政状況による道路整備財源の不足であったとされている。つまり道路整備の遅れを現状の普通道路のみの改良で対応するよりも、民間資金を利用した自動車専用道路を別に確保することにより現状の交通混雑への対応をはかり、その間に普通道路も改良していくという考え方である。イタリアにおける発想は、普通道路の改良が遅れているにもかかわらず、財政的あるいは既存の土地利用から困難な状況にある国においてこそ、民間資金を利用した有料自動車専用道路の設置が有用であるということを示したという点で、当時の日本の道路行政担当者にとって、道路整備を進める上での非常に斬新且つ有用なアイデアであった。この会議の報告を受けて以来、我が国において自動車専用道路の設置に関する多くの積極的な意見が現れる。それらを受けて成立した昭和6年の

自動車交通事業法において有料道路は一般自動車道と称される私道として位置づけられ、自動車道事業とは「一般自動車道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」（自動車交通事業法第二章 第17条より）と規定されている。また、同法の解説において通行料金の設定の考え方などイタリアの道路政策との類似点を多く指摘することができる。従ってイタリアにおける自動車専用の有料道路政策は我が国の自動車交通事業法の中での有料道路に関する事項の成立に大きく寄与したものと考えられる。

(4) 有料道路の償還

有料道路の償還についての考え方について、戦前の我が国においては公道の有償化は認められなかった。従ってすべての有料道路は民間により経営されるものであった。明治4年の太政官布告においては免許認定期間の終了後の無償提供が義務づけられている。ここでは民間が公共的な事業をおこす場合のきまりを定めたもので、その内容は積極的に民間資金を利用しようとするものではない。一方、前述した自動車専用道路のいくつかにおいて府県が民間事業者に働きかけ道路整備を行おうとする例がみられる。特に大正15年の阪神間の自動車専用道路に関する兵庫県土木課の提案は特定の有力な企業に県が働きかけ資金償却が全部終了した時点で施設を寄付させるというもので、今日発展途上国で多く見られるBOT制度に似かようなものである。BOT制度に関しては1980年のトルコ首相O. Zorにより提案されたものであるが、同様の発想は戦前の我が国においても既に実現しようとする動きがあり、昭和2年には全国的な自動車道整備の経営方法としても提案されている。

(5) 通行料金の設定

最後に通行料金の設定については、明治時代における工学会誌に掲載されたもの、及び自動車交通事業法の解説における説明を挙げるることができる。明治16年9月に杉山輯吉氏により工学会誌に報告された「碓氷峠新道開鑿工費ノ予定」においては開鑿に必要な工費を捻出する方法として、まず当該区間の交通調査を行い通過する旅人・牛馬車の計測を行っている。そして道銭つまり通行料金として新道開設による効果を旅人にとつての悪道の解消による草鞋（わらじ）一足分の

節約代金と換算し、それと同額の道銭を徴収する予定としている。さらにこの設定による工事費は10年で償却できることとなるので新道の測量は10年を見越して行うべきであるとも述べている。以上から当時においてすでに道路改良による便益と同額の通行料金の設定が考えられていたことがわかる。次に昭和6年の自動車交通事業法の解説においては普通道路の通行と比較した経費の節約額を上回らない限度としている。これはイタリアにおける通行料金の設定の考え方である費用の節約を上回らない限度とも似かようなものであり、さらに今日の有料道路制度における通行料金設定の考え方に通じるものである。

4. 有料道路の普及状況

有料道路として戦前の我が国に開設された道路は、明治時代に整備された大井川架橋、および東海道金谷日坂峠など、公道上に整備された例も若干あるが、そのほとんどは道路法制定以降に私道として整備されたものである。私道に限定された理由は、大正8年以降の公道の無償原則の確立、昭和6年の自動車交通事業法の中での一般自動車道（私道的一种）としての有料道路の位置付けによるものである。これらの有料道路の特色は、ほとんどが観光地周辺あるいはそこに至る自動車専用道路であること、認可を受けた路線延長は長いものでも30km以下であり今日に比較すれば小規模であったこと、ほとんどが遊覧自動車あるいは乗合バスの経営を兼ねていることである。有料道路の申請認可については、主管省である鉄道省と内務省両省により行われていた。最初の認可は北海道函館の旭自動車（株）による約6.4kmのもので、その後昭和初期に多くの申請が行われた。しかし東京周辺などでは私鉄など競合路線との兼ね合いにより認可を受けた例は少なく、結果として観光地の道路が多くを占めたものである。戦況が悪化する昭和19年までに認可を受けたのが全国で29社であり、路線延長の規模も考慮すれば戦前における有料道路の普及は小規模であったと考えられる。ただし、これら有料道路の中にはいくつかの興味深い例がある。昭和6年に全国で最初に供用開始した江ノ島鎌倉遊覧道路（日本自動車道（株）, 約6.9km）では当時私鉄の行っていたような、周辺土地開発も行っていた。また、翌年昭和7年に供用開始した宝塚尼

崎自動車専用道路（阪神国道自動車（株）, 11.12km）は当初私鉄を敷設する計画が財政上の問題から急遽有料道路に変更されたものであり、この種の都市近郊の自動車道は少例ながら存在する。ただし、当時の経営者の認識は乗合バスの自社専用路線としての利用が主目的であり、一般自動車道としての通行料金の徴収は補助的な事業であった。それは前述のように自動車の普及台数がごく少なく、有料道路としての採算性は低いと考えられたからである。最後に観光道路については府県が主導をとって路線を計画し、民間企業の参加を募る例が長崎県の雲仙にいたる自動車専用道路でみられる。以上により戦前の実際の有料道路はその多くが観光道路、一部都市近郊道路として旅客運輸業者により補助的な事業として営まれた。それは、当時の人々がこれらの事業を鉄道事業的に捉えていたことを示している。ただし、戦後に比較すればその普及規模は小さい。しかしながら一部には戦後の有料道路の特質につながるような動きも見られる。したがって戦前は有料道路制度の確立にとって様々なアイデアが生まれ、それらが試行錯誤された開拓的な時期であったと考えることができる。

5. おわりに

以上、有料道路制度に関連する戦前の状況について、思想的な面と実際の状況について整理した。筆者はこれら新たな制度を確立する上での開拓的な時期に焦点をあて、そこで考えられ、実行されていたことおよびその流れを明らかにすることが、有料道路制度に限らず今後新たな制度を確立する上での大きなヒントを与えるものであると考えている。しかしながら本論文においては、資料の不足などまだ不備面が多く、今後の課題は公文書資料等より広範囲な資料を参照し、比較検討していくことである。

主な参考文献

- 1) 日本道路協会編：日本道路史、（社）日本道路協会、1977
- 2) 日本土木史編集委員会編：日本土木史（大正～昭和15年）、（社）土木学会、1965
- 3) 同上：日本土木史（昭和16年～昭和40年）（社）土木学会、1965
- 4) 昭和の道路史研究会編著：昭和の道路史、全国加除法令出版、1980
- 5) 大蔵会（代表 後藤文夫）：内務省史、（財）地方財務協会、1971
- 6) 工学会：明治工業史（土木編）、工学会明治工業史発行所、1929