

戦前の道路事業 — その政策面を中心に —

A Study on the Road Works before the World War II —— in Relation to the Policy of Road Works

松浦 茂樹*

by Shigeki MATSUURA

abstract: Following on the delivery of Road Law in 1919, the First Road Improvement Program was formulated in the subsequent year. The Road Law was enacted because of the army's keen interest in the road development, which was aroused by the vital role the motor vehicle transport had played during the World War I. The budget for First Road Improvement Program was rapidly reduced in the aftermath of the Great Kanto Earthquake, but new merits of roads were attached great importance in the context of industrial infrastructure, which led to the formulation of the Second Road Improvement Program in 1933. Aiming to promote both regional and industrial development through road improvement, the Program was being implemented under erial jurisdiction. Although the Program was interrupted, due to the building war structure, the National Expressway System Program was formulated in 1943 to develop expressways nationwide. The post-war policies to associate the regional and industrial development with highway improvement had thus already originated before the World War II.

1. はじめに

戦後の枠組みであった経済の1940年体制、政治の1955年体制の全面的見直しが、今日、声高く唱えられている。その一環として、公共事業に対する風当たりも強い。硬直性のため、社会経済の発展から取り残された事業にしがみついているのではないか、58万社にもなった建設会社の利益のため発注単価が高いのではないかなど、実に厳しい指摘がなされている。それがどこまで当を得ているかは別にして、高度経済成長を支えた枠組みの再検討が必要であることは間違いないだろう。このためには、戦後求められてきたものは一体何であったのか、歴史の中での評価が絶対に必要なことである。このような認識の下、戦後、大発展をみた道路整備に焦点を当て、

戦前の道路事業について政策面を中心に考察するものである。

日本の道路整備の歴史を語るに、1956(昭和31)年来日したワトキンス世界銀行調査団の報告を抜きにすることはできない。その「調査結果と勧告」で当時の日本の道路状況をみると、次のような有名な言葉がある。

「日本の道路は信じがたい程に悪い。工業国にして、これ程完全にその道路網を無視してきた国は、日本の他にない。

日本の1級国道—この国の最も重要な道路—の77パーセントは舗装されていない。この道路網の半分以上は、かつて何らかの改良も加えられた事がない。道路網の主要部分を形成する2級国道および都道府県道は90ないし96パーセントが未舗装である。これらの道路の75ないし80パーセントが全く未改良である。

しかし、道路網の状態はこれらの統計の意味するものよりももっと悪い。なぜならば、改良済道

Keywords: 戦間期、軍部と道路、産業と道路

*正会員 工博 建設省建設大学校

(〒330 大宮市深作1丁目9-2)

路ですらも工事がまずく、維持が不十分であり、悪天候の条件の下では事実上進行不能の場合が多いからである。」

戦前に於いて、日本には道路政策はあたかもなかったかの如き指摘である。この調査団は、世界銀行からの借款による名古屋・神戸高速道路実現のために、日本政府から招かれたものである。道路政策における戦前との連続性は、どのようになっているのだろうか。高速道路を中心とする道路整備が、日本の高度成長に大きく貢献したのは周知の事実であるが、戦前と全く切り離されたところで展開していったのだろうか。

しかし日本でも、道路法が1919(大正8)年4月に公布され、道路整備が図られていた。戦前の道路政策はいかなるものであり、戦後とはどのような関連をもつのだろうか。

ここで戦前の道路史研究についてみると、社団法人日本道路協会がまとめた「日本道路史」(1978年)がほとんど唯一のものである。ここには、行政計画に限らず技術面にもわたり、律令時代から戦後の道路史に対する膨大な資料が収集されている。本論文にとっても重要な参考資料としたが、資料集としての性格が強く、社会経済との関係での分析は十分でない。本論文は、さらに(社)日本道路協会の前身で、1919年3月に設立された道路改良会の機関誌「道路の改良」を重要資料として、戦前の道路事業について政策面を中心に、社会経済状況との関連で論じるものである。

2. 1919(大正8)年の道路法の分布

道路法が1919年4月、都市計画法とともに公布され、翌年の4月、施行された。道路の整備を目的とする道路法は、1886(明治29)年12月に第10回帝国議会に公共道路法案として提出されながら廃案となつて以来、23年ぶりの成立であった。内務省にとって長年の懸案であった道路法がこの時成立した背景としては、当然のことながら自動車の登場があげられる。日本に自動車が初めて出現したのは1900年前後であったが、少しずつ増加し、その台数は1912(大正元)年の約600台から1919年には約7,000台となった。また1910年代中頃までにバス事業が本格的に営業を開始し、1921年には91業者が開業、全国的にバ

ス網の整備が広がっていった。ハイヤー、タクシー事業も1910年前後に大都市で始まり、全国の都市に次第に広がり、今後の社会経済を支える重要な交通手段として注目されていた¹⁾。一方、その当時の道路状況をみると、国道であっても渡船、賃銭橋等で河川をわたるものが60数カ所、国道の平均幅員は1間7分ぐらいで、1間に満たない、あるいは勾配5分1以上の急坂となっているのが全国至るところにあった²⁾。

それとともに、軍部が道路に注目したことが道路法成立の重要な背景として考えられる³⁾。第一次世界大戦では兵士・物資の移動にトラック輸送が大きな役割を担い、それが勝敗の帰趨に重要な影響を与えた。たとえば西部戦線で投入された自動車数はフランス軍約8万台、イギリス軍3万台、ドイツ軍6万台、その他の国を加えると20万台にも達した。特に独仏戦線最大の攻防戦であり、平均1日25万発の砲弾が交わされたベルダン戦の戦いでは、フランスは自動車用大道路を利用し、数万台のトラック輸送で軍需品と弾薬を要塞に補給し、この要衝地を死守したのである。また飛行機の登場は、戦線での迅速な軍隊の移動を要求した。それを可能にしたのが自動車である。東部戦線では、ロシアが飛行機による偵察によってドイツ軍の動きを察知しながらも、自動車輸送手段の不十分のため、惨敗を喫した。第一次大戦のこれらの経験が、軍部に自動車の保有を強く促したのである。危機感をもった陸軍の強い働きかけにより、大戦終了前の1918(大正7)年3月、民間の自動車を軍事用に供する目的をもって「軍用自動車補助法」が公布された。

この法律で陸軍は、補助金の交付により国内でのトラックの製造を図った。対象となる車は、「貨物ノ運搬ヲ目的トシ英噸以上ノ積載量ヲ有スルモノナリ。又ハ之ニ改造シ得キモノ」であった。この車を製造する者に一台につき2千円以内の製造補助金、この車を購買して使用する者に一台につき千円以内の購買補助金、この車の使用者には一台につき一年3百円以内の維持補助金を交付しようとしたのである。製造補助金を受けた車は保護自動車と称せられたが、陸軍は所有者に補償金を払って「軍用ノ為何時ニテモ保護自動車ヲ収用又ハ使用スルコトヲ得」たのである。

しかし自動車を増加させるためには、道路が良くなくては話にならない。トラック車輛の増大の観点から、軍部は道路の整備を強く要求したのである。もちろん国内での軍隊の迅速な移動にも道路整備は必要と主張した。

軍部と道路整備の関係について、「道路改良会」の会長水野鍊太郎は、1919年、次のように述べ、密接な関係があることを指摘している⁴⁾。

「欧米諸国にては平時は産業発展に資するの目的を以て、戦時には国防上に貢献せしめんが為め、交通機関の整備と道路の改善に深甚の注意を払い、以て国富民力の増進に努めて居るのである。」

また理事山田英太郎は、第一次世界大戦が軍部に与えたインパクトとして次のように述べている⁵⁾。

「世界大戦の与へたる教訓の一要目として、鉄道の整備拡張を企画せざるべからざると同時に、之にも増して焼眉の急要として、一般道路の改良発達を計画せざるべからずとは、大正七年夏秋の交より大日本国防議会の幹部に唱和せられし所にして、会の幹部中には夙く既に多少の計画をさへ用意しつゝありたり。」

一方、陸上輸送の中核をなしていた鉄道でも1919年頃、重要な決定が成されていた。その当時、国鉄の方針は「建主改従」か「改主建従」かをめぐって激しく対立した。第一次世界大戦時の日本経済の好況による旅客・貨物輸送の激増、海運の内航から外航への転換などによって、国鉄の輸送状況は逼迫した。このため、既設の幹線を広軌改築して輸送力の拡充に重点を置こうというのが、「改主建従」であった。これに対し、鉄道の通っていない地方に近代輸送機関の整備を図るのが重要だというのが、「建主改従」であった。

広軌改築策は、技術的な検討が加えられ、また鉄道院総裁後藤新平・中村是公らが熱心に支持し、実現寸前までいった。

しかし1918(大正7)年9月、地元の有力者を地盤とする政友会の原敬内閣が成立すると一変した。鉄道院総裁は床次竹二郎となり、政府の方針として広軌改築打ち切りが言明されたのである。そして「建主改従」の方針の下、1922(大正11)年4月、鉄道敷設法が公布されて、さらに鉄道によるネットワークが推進されていったのである。

この「建主改従」の決定には、陸軍の後押しがあったと言われている。陸軍は全国津々浦々からの兵隊の大量の敏速な動員を鉄道に頼り、そのネットワークの完成を要望したのである⁶⁾。さらにこの方針は、道路網整備によるトラック輸送の拡充と密接な関係があったと判断している。兵士輸送は鉄道に頼る一方、物資輸送は道路に期待したのである。つまり広軌改築による輸送力拡充を放棄した政友会内閣の政策の背景には、輸送力拡充は道路によって進めるとの判断があったと考えている。道路法を成立させた時の内務大臣は、鉄道院総裁兼任で元内務官僚の床次竹二郎であった。このことを見ても、道路と鉄道は一体的にとらえられ、道路による輸送を積極的に推進したことが理解される。

ここで簡単に道路法についてみていこう。道路法では、道路は国道、府県道、郡道、市道、町村道の5種に区分された。国道は普通国道と軍事(特殊)国道よりなる。普通国道は国内道路の大幹線であって、わが国政治・産業・経済上、全国重要地域を連絡するものであり、東京から伊勢神宮、府県庁所在地、師団指令部所在地、鎮守府所在地または枢要の開港に達する路線である。また軍事国道とは、軍事の目的を有する道路であり、軍部の非常に強い要求に基づき設置されることとなった。これらの路線は、内務大臣が認可することとなっていた。一方、国道の管理機関は原則として府県知事であった。また府県道、郡道、市道、町村道の管理全般は、それぞれ府県知事、郡長、市長、町村長であった。

費用の負担についてみると、軍事国道と、指定国道の新設または改築の費用はすべて国庫負担とし、その他の国道の新築・改築には国庫補助が規定された。府県道以下の道路の新設または改築の費用に対しても特別の事由がある場合には、その一部の国庫補助が定められた。さらに国道の管理について、東京、大阪、京都、神戸、横浜、名古屋の六大都市では、府県道も含めて市長が管理者となり、都市計画と一体となった管理が行えるようになった。都市計画との関連でみると、都市計画事業の執行による市道の新設・改築に対し国庫からの補助が受けられるようになったのである。

このように、国の関与としては直轄工事が中心となった河川改修とは異なり、道路法制定当時、道路

改良は、基本的に国庫補助により府県以下の地方公共団体によって事業は進められていったのである。だが1922(大正11)年の改正により「主務大臣必要アリト認ムルトキハ国道ノ新設又ハ改築ヲナスコトヲ得」との項目が加えられ(第二十条)、直轄工事の途が開かれた。これは埼玉・茨城県境の国道4号線に利根川大橋を架設することとなったが、2県に跨るものであり国直轄施行が必要と判断されたのである。なお国道の新築・改築が国直轄工事として本格的に行われるようになったのは、後述するように1931(昭和6)年からである。

道路法の成立と相まって、1920(大正9)年から始まる国費投資額2億8280万円の第1次道路改良計画が樹立された。その財政確保のため1920年、道路公債法が制定された。また1919年6月には、勅令でもって道路会議官制が公布された。内務大臣の諮問に依りて重要事項を審議答申する道路会議を設置するものであったが、道路法が帝国議会で審議された際の貴・衆両院の希望決議に基づいて設置されたものである。その決議とは、概ね次のようなものであった⁷⁾。

「道路の認定なり管理において内務大臣、府県知事、市町村長に非常に広範なる権限を任せている。また国道の存続などという権限を内務大臣が一手に握るということは余りにも強すぎるので、関係各省、貴・衆両院、民間の学識経験者を集めた道路会議を設置して、その会議の意見を十分に聴いた上で道路法を運用する。」

技術基準である道路構造令、街路構造令は、この道路会議で審議されて制定された。この制定のための作業中また審議の中で、軍部から強い要求があった。作業の中心となって活躍した内務技師牧彦七は「軍の希望と近代的一般交通の要求との関連性を一々検討しつつその妥協を進めていく点に並々ならぬ骨折があり、(中略)その責任感の上から謂わば心身の一大消耗戦でありました」と述べている⁸⁾。また道路会議でも参謀本部から、道路の幅員、陸橋やトンネルの高さ、橋梁の荷重等について相当強い要求があった。

3. 第一次道路改良計画と昭和初期までの道路事業

1919年に樹立された第一次道路改良計画の主な内

容は次のようであった⁹⁾。

「大正九年度以降三十箇年に亘り、専ら公債を財源として国費二億八千二百八十万円を支出し、特殊国道約七十里を改良すると共に地方をして国道約千八百里、特殊の事由ある府県道約四百里及六大都市に於ける主要街路を改良せしめて補助を為し、尚之に従事する臨時職員を設置し、また道路に関する試験を行うため道路試験所を設けんとしたものである。」

計画の具体的内容は次のとおりであった。

「一、国道に付ては、延長約二千里中道路千七百七十五里、橋梁約三十六里を府県をして改良せしめ、其の工事費の二分の一を補助し、隧道又は大橋梁等多額の工費を要するものに対しては三分の二を補助することとしたのであって、其の補助費総額は一億六千六百万四千円である。

二、特殊国道に付ては、軍事上改良の急務にあるもの七十二里を全額国庫負担の下に、六百八十万円を以て改良することとした。

三、府県道に付ては、千七百万円を以て、軍事上其他特殊の事由に依り国家的見地から改良を必要とする主要府県道四百里に対し、工事費の三分の一を補助し、隧道又は橋梁で多額の工事費を要するものに対しては二分の一を補助することとした。

四、都市に於ける街路の改良を促進する為、一定計画に基いて施行する六大都市の街路改良に対し、総額八千九百三十万円を以て工事費の三分の一を補助することとした。

五、其の他之等の工事施行を監督し及道路試験所を設置して、工事用材料等の試験、指導を為す為三百六十一万六千円を計上した。」

第一次道路改良計画は1922(大正11)年までは順調に執行されたが、1923年の関東大震災によって一変した。道路予算は圧縮され、この後、道路改良は低迷したのである。だがこの事業によって横浜と東京を結ぶ京浜国道、大阪と京都を結ぶ京阪国道、大阪と神戸を結ぶ阪神国道、また箱根峠や鈴鹿峠など古来から天下の難路と称せられた道路が整備された。なお路面は砂利面がほとんどであった¹⁰⁾。

ところで新しい陸上輸送機関として自動車は1910年代初めに本格的に登場し、1919年には7,000台とな

っていた。その後急速に普及し、1929（昭和4）年には8万台を超え、自動車のための道路改良が課題となりはじめた。それ以前の1926（大正15）年には、前年の第51回帝国議会での重要府県道改良に関する次のような建議に基づき、自動車道路助成十カ年計画が内務省により立案された。この建議の認識の下に、重要な府県道（指定府県道）として8,000kmを国庫補助によって推進しようとしたのである。

「近時自動車ノ發達著シク、地方産業ニ資補スル所尠少ナラスト雖モ、之カ交通ニ利用スヘキ道路ハ極メテ劣悪ニシテ、折角發達セムトスル新式交通機関モ為ニ、其ノ機能ヲ十分ニ發揮スルヲ得サルノ現状ニ在リ。為ニ、地方ハ文化ノ進展ニ浴スル能ハス。当然収メウヘキ經濟財貨モ、亦之ヲ消化スル得サルハ国運ノ進展上、寔ニ遺憾トスル所ナリ。」（重要府県道改良ニ関スル建議案理由書）

ここで注目すべきことは、自動車道路の整備が、このように地方の開発から課題とされたのである。地方の開発にとって、道路整備が重要であると汎く認知されるようになっていたと判断される。地方と云ったら農山村が中心であるが、因みに道路による農山村の開発は道路関係者の従来からの主張であった。例えば1924（大正13）年、時の土木局道路課長であった丹羽七郎は次のように主張している¹¹⁾。

「農村振興策の確立が目下の急務であることは朝野識者の一致する所である。之が対策如何と見るに、曰く農務省の独立、曰く自作農の創定、曰く米穀法の改正、曰く小作法の制定、曰く何、曰く何と十指を屈するも尚足りない有様であるが、其の根本策の一として道路の改良を挙ぐる者は、余輩の寡聞なるが為めか、未だ極めて稀な様に見える。然れども道路は農村生活に於ける血管である。農村に生命を送る所の機関である。之が改善を措て農村の振興を図らむとするは、血管の故障を治療せずして身体の強健ならむことを希ふと同様である。農村振興の策を論ずる者、農村の疲弊に同情するの余り救急の方策を求むるに焦慮するが為め、道路改良の如き根本策を捨てて顧みないものであるが、恐らくは斯の如き論者もあるべし。併し今日の農村疲弊は、由って来る所遠く且つ久しいのであるから、應急的即効的方策に没頭して

は、遂に其の目的を達することが出来ないであらう。或は農村振興策と称するものを、不知不識の間に所謂産業政策の範囲、或は主として農商務省主管事項に限定して考察するの結果、内務省主管たり直接産業政策の部類に属せざる道路の問題に触れざるに至るのであるが、恐らくは斯の如き論者もあるべし。併しながら遊歩道、公園道と言ふが如きもの、或は特に軍事上の必要に依るもの等を除きては、一般道路の問題は經濟問題である。國民經濟上の打算を外にしては、道路問題はない。農村經濟の振興は、道路改良の打算の一項目である。」

道路による農村の振興が強く謳われている。農村は面として広がっている。そこでの交通の整備は、道路が中心との認識が背後にあった。

次に昭和初期をみてみよう。わが国は1923（大正12）年に関東大震災に襲われたこともあり、長期にわたる不況の中で昭和を迎えた。1920年代は慢性不況の時代といわれ、1927（昭和2）年には金融恐慌が生じ、鈴木商店の閉店、多くの銀行で取付け騒ぎとなった。さらに1929年、ニューヨークウォール街での株大暴落に端を発する世界大恐慌が発生した。

この大恐慌は、1930年1月に平価で金本位体制に復帰した日本經濟を直撃し、日本經濟は大混乱に直面した。最も深刻な不況に陥った東北地方などの農村では娘の身売りなどの惨状となり、社会不安は深刻化した。軍部にも激しい動揺が生じ、1931年、満州事変の勃発となって十五年戦争の火蓋が切られ、翌年には五・一五事件などのテロ、クーデターが発生したのである。

この激しい社会經濟の変動の中で、1929年度以降10年間に国費1億9,362万円を支出しようとする産業道路改良計画が内務省土木局で樹立された¹²⁾。この計画は、従来から継続支出している国道、その他に対する補助を完済する他に、軍事国道30里、新たに国道約600里、都市計画で施行しているところの各都市の区域内の国道及び府県道を約70里、さらに地方の産業開発上必要であるところの指定府県道約1,500里を改良するという計画であった。指定府県道は地方の産業開発との関連で1,500里選定されたのであるが、この長さは当時の全指定府県道6,000里の1/4であり、その工事費1億8,000万円のうち1/3を補助し

ようとするものであった。

土木局内の計画とはいえ道路整備が、地方の産業開発との関連で10ヶ年計画として樹立されたことは大いに注目される。

1929年度は、この計画に基づき指定府県道の補助金200万円を含めて650万円の予算が成立した。だが財政の緊縮を図るため、実行は約410万円に制限された。この政府の財政緊縮方針は1930年度、31年度も続き産業道路改良計画は中止となったのである。

しかし1931(昭和6)年12月、民政党から政友党へ政権が移動したのに伴い、経済政策は大きな転換をみた。

高橋是清が大蔵大臣に就任し、金本位制からの離脱、通貨管理制度に移行し積極的な財政支出を行う方針に転換したのである。いわゆる「高橋財政」であるが、景気浮揚を図るため、この財政支出の中心は軍事費の増大とともに、1932(昭和7)年から1934年にかけて行われた時局匡救事業(農村救済、農村振興土木事業)である。これにより道路、河川、港湾事業を中心にして内務省土木事業は一挙に拡大し、3ヶ年で支出総額約297百万円、そのうち国庫負担額約184百万円が執行された。中でも道路事業が支出額で約62%と、大きなウェイトを占めていた¹³⁾。

ところで農村救済を目的としたこの時局匡救事業に先立ち、失業救済事業が六大都市を中心に地方公共団体で大正末期から行われていた。この事業に対し国庫からも補助が行われていたが、1931年度、地方公共団体による事業に加え、国の予算に新たに失業救済道路改良を設け、事業費4,800万円で失業救済土木事業が行われた。道路改良事業は、一般会計において2,300万円の公債金と地方公共団体の負担額550万円の計2,850万円で執行されたが、このうち1,750万円は国直轄で行われたのである。これは道路事業に対して利根川大橋の架設以来、初めての直轄事業であった。

なお国によるこの失業救済土木事業は、同じく内務省土木局管轄である河川・港湾事業では行われず、道路事業のみで行われた。それは全国到るところにあり、工事規模として適当の大きさに区切れる道路改良の特徴からであろうが¹⁴⁾、大戦後のイギリスで失業事業として道路改良が行われて、これが日本に紹介されていたことも一つの背景として考えられる

¹⁵⁾。イギリスでは、海外貿易の不振などによって不況に陥り、1920年の秋から冬にかけて失業者の数が非常に増加した。この対策として、失業保険法の改正などとともに、大都市では内外を連絡する道路の建設が計画され、50%の国補補助、残りは国庫からの貸付金によって事業が進められたのである。ロンドンでは、総経費の70%が労働賃金となると期待された¹⁶⁾。

1932年5月23日に召集された第62回帝国議会では、地方費も含んだ事業費5,370万円(道路改良3,250万円、河川改修1,480万円、港湾改良570万円)からなる産業振興土木事業が可決された。この土木事業は「産業振興事業の五ヶ年計画」に基づいて要求されたものであるが、この一環として事業費総額2億1千2百万円(うち国費約166百万円)からなる産業振興道路改良計画が土木局で樹立された。その内訳は表-1に示すが、ここで注目すべきことは「産業振

表-1 産業振興道路改良計画 (単位: 千円)

国道改良費	140,175	改良を要する1900里のうち政府直轄で約560里を改良、うち93,914 地方費46,264
軍事国道改良費	397	着手中の千葉県、広島県下の改良事業を継続する。
国道改良費補助	18,100	現在、補助中の国道改良工事を中心に補助する。
府県道改良費補助	50,000	地方交通上、重要な府県道(指定府県道)6000里のうち1250里を選択し、3分の1を国庫補助
街路改良費補助	2,328	東京他4部分の街路改良補助未済額548万円を10年間で完済する。その5カ年分。
道路行政監督費	1,000	
合 計	212,000	うち国費165,736、地方費46,264

興上焦眉ノ急ニ在ル普通国道ノ改良ニ付計画スルモノトス」と、普通国道の改良目的に産業振興が揚げられたことである。先の産業道路改良計画では地方道の整備が地方の産業振興と結びつけられていたが、ここに国道整備が産業振興を目的として明確に位置付けられたのである。そして国直轄で進めることが、技術上、経済上必要だとして次のように主張された¹⁷⁾。

「普通国道延長1927里（北海道ヲ除ク）中改良ヲ要スルモノ1727里ニシテ、之ヲ改良スルカ為ニハ約3億8200万円ヲ要ス。而シテ是等ノ国道ヲ改良スルニ付、従来ノ如ク政府ノ補助政策ニノミ依ルコトハ技術上経済上不得策ナルノミナラス、急ニ迫レル改良工事ヲ促進スル能ハサルヲ以テ、其ノ一部ヲ政府自ラ直轄ニテ改良シ、他ハ従来ノ政策ニ則リ地方ニ補助シテ改良ヲ助成セムトス。」

だが道路法では第20条で、「国道は地方長官之を管理し其の新設改築工事を執行するを原則とし例外として政府自ら執行するの制度を採る」と定められていて、国直轄工事は例外として位置付けられていた。このため国直轄で行う特別の条件として次の三つを掲げられた。

- (1) 工事ノ設計又ハ施行至難ナルモノ。
- (2) 改良計画区間ノ府県ニ跨ルモノ。
- (3) 現ニ政府カ直轄工事ヲ施行スル国道ニシテ継続シテ改良スルノ必要アルモノ。

このような条件があったが、しかしここに国直轄で国道改良を進めることが打ち出され、国道改良が本格的に国直轄で推進されていくことになったのである。

さて産業振興土木事業は第62議会で可決されたが、同議会ではさらに時局匡救決議も行われた。そして

同年8月に召集された第63議会（時局匡救議会と称せられた）で、農村救済のための1932年度から34年度にわたる3ヶ年の時局匡救事業の支出が決定されたのである。

時局匡救事業のうち、道路事業をみたのが表－2（産業振興土木事業による道路事業も含まれている）である。時局匡救事業で特徴的なことは、3/4の国庫補助の下に町村執行の道路改良が約53%と、執行額の過半数を占めていることである。疲弊の極にあった農村を広範囲に救済するため、市町村道を対象に人力に頼る規模の小さい市町村の事業が全国各地で行われたのである。

4. 1933年の第二次道路改良計画の策定

第二次道路改良計画が1933(昭和8)年、樹立された。第一次計画は1919(大正8)年の道路法の成立とともに策定されていたが、1919年度以降、1931年度までにおいて計画の3分の1程度を実行したに過ぎなかった。ここに新たな公式の道路計画が、内務大臣の諮問機関である土木会議¹⁸⁾によって樹立されたのである。新計画の課題は次のことであった。

「道路改良計画ニ関シテハ、既ニ大正八年、道路会議ノ議ヲ経テ決定スル所アリ。爾来其ノ方針ニ基キ全国幹線道路ノ改修ニ努メ来リタルモ、未タ以テ十全ナリト言フ能ハス。然ルニ近時、急激ニ普及発達セル自動車ノ機能ヲ十分ニ発揚セシメ、以テ産業ノ振興ニ資スルモ緊切ナルモノアリ。依テ既ニ樹立シタル道路改良計画ヲ改定シ、国道ノ改良工事ヲ国ニ於テ施行スルト共ニ、之ト相並ンテ地方重要幹線道路ノ改良ヲ促進スルノ要アリト認ム。其ノ方途如何。」

このように、「近時、急激ニ普及発達セル自動車

表－2 時局匡救土木事業のうち道路関係事業費内訳（単位：千円）

事業費総額 183,211	国庫負担額 111,746	府県負担額 47,191	町村負担額 24,274	備考
うち直轄国道改良 24,506	16,839	7,667		
うち府県執行改良 61,603	22,080	39,523		1/3補助
うち町村執行の道路改良 97,101	72,827		24,274	3/4国庫補助 (府県を通じて)

ノ機能ヲ十分ニ發揚セシメ、以テ産業ノ振興ニ資スルモ緊切ナル」ことに対処しようとした。つまり自動車輸送を基軸に置いた産業振興が求められたのである。産業振興は道路整備で進めると内務省が宣言した、と受け取ってよいであろう。なお当時の土木局長唐澤俊樹は、第一次の計画と比較しつつ新計画の特徴について次のように述べている¹⁹⁾。

「原内閣が政策を樹立した当時に於ても、矢張り三十年後に於ける自動車の発達を考慮し、之が交通上利用する道路の改良を策したには違いがない。併し当時に於ける自動車数はわずかに三千八百六十九台であって、自動車のナンバー三千と記したのを見ると人は驚異の眼を放ったものであった。それが予想し得なかった欧州大戦の影響を受けて、現在に於ては九万七千台を算するに至ったのであるから、是等自動車の利用する道路を改良するに就ても、其の対策は自ら異ならざるを得ない。即ち前計画に於ては、千八百里の国道を改良するにあったのであるが、国道が我国に於ける幹線交通を支配することに鑑るときは、先ず第一に之が全部的改良に力むるのが当然である。又前計画に於ても、道路構造令の規格に改良することを策したのであるが、路面は砂利敷を以て原則としたのである。併し現在の自動車交通よりするときは、到底右計画を以てしては交通の需要を満足する能はざるのみならず、路面維持の為に巨額の費用を要し、到底其の負担に耐ゆることが出来ないことが明確と為ったから、国道の全線に亘って近代的構造に依って舗装するの必要あるに至った。殊に自動車の増加に伴ひ道路と鉄道との平面交叉を避くることも、亦道路交通上又は経済上必要事であるから、之も亦考慮せなければならぬ。つまり原内閣時代とは事情が違って、道路施設に対し新たに要求するものが増加したのであるから、道路築造の計画方針を改むるの必要を見るに至ったのである。」

1919(大正8)年当時の想定をはるかに越えた自動車が普及しており、自動車交通に全面的に対処しようとしたのである。その技術的対応の中心は、舗装と立体交叉であった。また唐澤は産業振興との関連で次のように述べている。

「国道の改良と相並んで必要なことは、地方道

路の改良である。従来計画に於ては、軍事上其の他特殊の事由によって、国家的見地に基き其の新設改築を必要とする主要府県道四百里を改良する計画であった。併しながら軍事上の必要やら国家生活の必要、言はゞ行政上の必要に依つてのみ道路の改良を策すべきではない。故に積極政策を強調した田中内閣時代に於ては、産業発展の見地に於て府県道の改良を計画したのであって、寔に機宜に適した道路政策であったが、内閣の更迭に依つて其の実現を見ることが出来なかった。」

このように、道路整備が軍事上からではなく、産業振興の面から主張されているのである。なお田中内閣時代の府県道の改良計画とは、前述した1926(大正15)年、内務省によって立案された自動車道路助成10箇年計画である。これ以降、土木局では産業開発、地域振興との関連で道路整備が主張されたが、それが第二次道路改良計画により公式に確立されたと評価してよいだろう。

さて策定された第二次道路改良計画をみよう²⁰⁾。今後1934(昭和9)年から53年までの20ヶ年にわたり国費626,661千円、地方負担金14,958千円からなる7億7625万円の改良計画が定められた。その内訳は、次のとおりである。なお国費は、道路公債法に基づく公債を中心に公債財源によってまかなうことが決められた。

国道改良費	448,768千円
特殊国道改良費	8,400
府県改良補助費	251,534
補助費	41,008
事務費	25,540
計	776,250

(注) 国道改良費のうち299,179千円は
国費、149,589千円は地方費

それぞれの費目について簡単にみていこう。

国道改良費は、普通国道7256km(1916里)のうち「近代交通」に適應していない6903km(1760里)を国直轄で改良することとした。既存の鉄道との平面交叉はできるだけ整理し、新設する時は避けることを

原則とし、また路面はすべて舗装するものとした。つまり国道全体について、国直轄によって近代的改良をすることが計画されたのである。

府県道路改良については、府県道のうち一つの府県にその利害が止らない20422km(5200里)の指定府県道の中で未改良の17360km(4420里)、改良は終わっていると称しているが未舗装の3062km(780里)を、事業費71,886万円で改良することとした。そのうち3分の1を国庫補助とするものである。鉄道との交叉についての考え方は国道と同様であり、また路面は交通の状況に順応して舗装を行うが、交通が頻繁でないところは砂利敷とするものである。政府の原案では砂利敷が原則とされたが、審議の中で変更されたものである。

このように舗装が大幅に取り入れられたが、昭和に入って急激に増加してきた自動車交通への対処が重視されていることが分かる。また一度は改良が行われた東京・横浜間の京浜国道の将来計画、さらに関門連絡施設については、本予算とは別個に研究を継続していくこととなった。なお事業費のうち41,008千円の「補助費」とは、第一次改良計画に基づき将来国からの補助があるだろうとの期待の下に事業を行った府県の国道改良工事に対して、相当額の補助を支給しようとするものである。

さらに1934年1月に追加の議決がなされ、新国道（新京浜）の開設など「京浜間国道交通ノ緩和ニ関スル件」が議決された。また甲府市と下諏訪間、前橋市・新潟市間の道路が国道に認定された。この認定は1920(大正9)年4月、道路法施行時に38路線が国道に認定されて以来、初めてのことであった。旧来の国道は、東京から放射状的に全国と連絡するものであったが、新たに認定された道路はそれと異なり、日本列島を横断的に連絡するものであった。なお新京浜と合わせ、これらが国道と認定されたのは1934年5月である。

第二次道路改良計画によって、政府直轄の下に国道の新設改築を行うことを原則とする制度が確立された。1931(昭和6)年度の失業救済土木事業から始まった流れが、公式に政府の方針となったのである。政府直轄による国道工事について唐澤は、次のように述べている²¹⁾。

「政府直轄国道工事は、前にも言ったように昭

和六年度に於て失業救済の為に実施したのが嚆矢であって、自後今日まで継続されているが、其の成績は頗る良好であって、地方事情に拘泥せず、又忌むべき政党の策動などに禍されず、道路本来の見地に於て工事を執行することが出来る。或は地方分権論に胚胎して中央執行制度を難ずる者もあるが、夫れの可否は事業の性質上から見て判断すべきことであって、地方分権という如き空漠な議論や法律の解釈に依って遊戯的に解決し得べき問題ではない。交通事実に即して国道の改良を計るべきである。仮令政府が執行するに就ても、其の費用の一部を地方に分担せしむるのが妥当であるが、国道の利用価値より判断するときは、国道の改良に依って国道の所在する地の享受する利益は、河川等の如き公物の所在する土地の享受する利益と著しく異なっているのであるから、国庫が其の大部分を負担するのは当然であって、是等の点も再検討を要するであろう。」

このように、政府直轄工事は地方事情に拘泥されず、また政党の策動に惑わされずと利点を述べる。その背景として国家経営上、道路が重要な社会基盤施設と認識されるようになったことが重要である。さらに費用について、国がその大部分を負担するのは国道の改良から得られる利益から当然と述べているが、国道に対する国庫負担について、さらに、自動車交通が発達してくると、利益を得るのは国道が位置する府県のみではなく、府県域を越えた広域であるとして、次のように主張したのである。

「国道に関する費用の負担は、原則として地方に帰せしめ、政府は之に対し補助政策を採ったのであるが、自動車交通の経済的領域が機械の巧妙と道路改良の促進と相俟って漸次拡張され、行政区割に拘泥せずして交通する事実に鑑み、更に国内交通の幹線たる資実を持することに稽ふるときは、地方費負担の制度は更に検討を要する問題であろう。這般行われた交通情勢調査の結果に徴すると、其の事実が余りにも顕著なことを知るのである。卑近の例に徴すると、陸羽街道埼玉県地内の国道を利用する自動車の三分二は総て他府県所属の自動車であって、国道改良費を負担する埼玉県所属の自動車が交通量の三分一を占むるが如き場合に於て、埼玉県をして費用の全額を負担せし

むるが如きは負担の公平を期する所以ではない。仮令政府の補助政策に依って其の半額を補助するにしても、尚公平を期し得ないのである。況んや其の維持修繕費の全額を地方に負担せしむる現制度に於ては、尚更のことである。又国道が国内交通を支配するに不拘、之を府県単位に於て改良せしむることも、一貫して行ふはるゝ交通のためには大なる障害と言わねばならぬ。故に是等の点に於ても従来の政策を改定するの必要を認むるのである。」

このように第二次道路改良計画は、本格的に増大する自動車交通に対処しようとしたものであり、また産業開発、地域振興に道路整備が期待されたのである。

5. 昭和10年代の道路事業

第二次道路改良計画が1933(昭和8)年に策定され、翌年度から実施されることとなったが、計画通りの予算配分とはならなかった。1932年度からの産業振興道路改良5箇年計画は新計画に吸収されたが、昭和9年度は3ヶ年計画の時局匡救(農村振興)事業が実施され、予算の比重はこちらの方が高かった。農村振興事業としての府県道及町村道改良に対する補助費は1500万円であり、一般道路改良費880万円の合計2380万円が国の支出であった。またこの年そして翌年度と、風水害、旱害、冷害の災害対策として農村其他応急土木事業が行われた。このため1935年度は一般道路改良として約533万円を支出したに過ぎず、計画額3710万円に対して大きくかけ離れた。

1936(昭和11)年は、二・二六事件が勃発し、曲がりなりにも行われてきた議会政治にとどめが刺され、軍部の支配体制が確立して準戦時体制に入った年であった。この年度の国の道路改良支出額は約1330万円で、改良計画に比べて不十分であったが、この年、国道改良継続費の創設をみた。土木局管轄の河川・港湾事業は、以前から継続費制度が行われていた。だが道路事業は単年度予算で執行されていた。しかし一箇年度内に完成困難な新設工事、現道を離れて施行する改築工事及橋梁工事で、一定年度割の下に計画的に改良するのが適当な国道工事に対しては、継続費で行われることとなり、新京浜国道他6箇所で継続工事が始められた。なお新京浜国道工事の起

工式が行われたのは1936年10月14日であったが、内務省土木出張所所長辰馬鎌蔵は次のような式辞を述べている²²⁾。

「京浜国道ハ、東京横浜兩大都市ヲ連絡スル重要路線ニシテ、国運ノ進展ニ伴ヒ近時著シク交通量ヲ増加シタルニヨリ、曩ニ東京神奈川兩府県及ヒ復興局ニ於テ改良工事ヲ施行シ、以テ漸ク近代道路ニ改良セラレタリ。

然ルニ、交通量ハ其後益々激増シテ既ニ飽和状態ニ達シ、為ニ戦慄スヘキ事、事故頻出スルノ窮状ニ在リ。沿道民之カ、救治ノ策ヲ專望スル事多年ナリ。政府夙ニ之カ改良計画ノ必要ヲ認メ、昭和九年内務省ハ別ニ新京浜国道ノ路線ヲ認定シ、茲ニ今回今カ起工ヲ見ルニ至レリ。

惟フニ、産業ノ発展ハ主トシテ道路ノ整備ニ俟タサル可カラス。之ヲ以テ本工事竣工ノ曉ハ、啻ニ京浜国道ノ交通禍ヲ根絶セシムルノミナラス、重要産業ノ発達及ヒ貿易ノ伸張、期シテ待ツヘク。洵ニ邦家ノ為慶賀ニ堪ヘサル所ナリ。」

京浜間には、第一次道路改良計画に基づき近代道路が整備されていた。だが、自動車の交通量が激増したため飽和状態となり、新国道築造となったのである。この完成によって交通災害をなくすとともに重要産業の発達、貿易の伸長に貢献するだろうと述べ、経済の発展に大きく寄与することが強く主張されたのである。まさに産業開発のための道路整備と考えてよいだろう。また馬場大蔵大臣の祝辞に「之カ完成ノ曉ニ於テハ、交通上一段ノ利便ヲ加フルハ勿論、横浜港ノ整備ト相俟ッテ我国産業ノ開発ニ資補スル所蓋シ大ナルモノアルヘシ。」とあり、横浜港の整備と一体となった産業の開発が期待されたのである。

さて1937年は盧溝橋事件をきっかけに日中戦争が始まった年で、わが国は戦時体制へと移っていった。道路予算は、これ以降減少に向かい、事業は縮小していった。しかし構想・計画レベルでは、戦後につながる重要な動きがあった。このことを中心にして以下述べていく。

1937年度の予算編成にあたって、1937年度を初年度とする産業伸長5ヶ年計画が内務省土木局で策定された。第二次道路改良計画の実行策であり、全国の産業上、重要な地点を連絡する国道、そして指定

府県道の区間を一体として改良工事を行い、全国を通じて自動車運輸の便を促進するものであった。国道は、関門トンネルも含めて全線自動車運輸を可能にしようとした。政府の財政事情により実現には到らなかったが、関門トンネルには調査費が計上され、調査・研究が開始された。地質・地形を中心とした基礎調査が終わり、10ヶ年継続事業として関門トンネル工事に着手したのは、1939(昭和14)年度からである。

この1939年度からは、また国家予算に道路舗装費が計上された。さらにこの年の10月、1940年度、41年度の2ヶ年度の道路舗装計画が策定された。既に改良済みながら舗装されていない国道494km及び府県道2,602kmを対象とし、国道はコンクリート舗装、府県道は特別の事情があるものに限ってコンクリート舗装、他は簡易舗装とするものであった。

当時の道路状況は表-3のようであった。1940(昭和15)年終わりには自動車が全く通れない国道として三国峠があったが、1941年7月、起工式が行われた。因みに自動車の保有状況をみると、1936年だが、アメリカは5人か6人に1台、イギリスは25人に1台、フランスは20人に1台、日本では620人に1台という状況であった²³⁾。舗装区間は次の基準の下に選定された。なお2ヶ年としたのは政府の生産拡充5ヶ年計画が2ヶ年残っており、それに合わせたのである。

1. 自動車交通量1日平均300台以上ノモノ。
2. 特殊ノ営造物又ハ重要ナル工場、事業場ト特ニ密接ナル関連ヲ有スルモノ。
3. 重要ナル港湾、鉄道、飛行場等他ノ交通施設ト特ニ密接ナル関連ヲ有スルモノ。
4. 市街地又ハ人家連担ノモノ。

1940(昭和15)年度からは、年度あたりわずか5万円づつであったが、3ヶ年計画で重要道路整備調査が行われた。この調査で現況交通量などの交通情勢調査、都市人口、工業地帯における生産量、工場数、自動車の保有台数、港湾の位置と出入船舶トン数、その他交通発生源となる要素や鉄道軌道等の輸送関係諸表などの調査、解析が行われた。そしてこの調査結果をもとに、1943(昭和18)年、高速道路として延長5,490kmからなる全国自動車国道網計画が作成されたのである。

この計画は、前年東京で開催された大東亜道路会議で説明され、中国、タイ、ビルマ、インドを経てさらにヨーロッパとも連絡させようとする構想が示された。この調査の背景には、大陸での軍事活動があり、「日満支」を一貫とする交通体制の確立が念頭に置かれていたのである。

海外の高速自動車道路をみると、アメリカでは1920年代後半のパークウェイに始まり、1939年には近代的高速有料道路としてターンパイクが建設されていた。またドイツでは、アウトバーンの建設が進み、1940年当時、計画7,500kmのうち3,900kmが完成していた。この海外の動きにも刺激され、日本では1943年から国道建設調査費により東京・神戸間の実施調査が始まったのである。なお民間では1940年、東京～下関間幹線道路建設促進同盟が結成され、「弾丸道路」という名称で話題にされつつあった。当時の高速道路の考え方について、1943(昭和18)年5月に内務省土木局によって作成された「自動車国道説明書」で見えていこう²⁴⁾。

道路交通について「近代道路交通ハ自動車交通ヲ基調トシ、ソノ運営ニ当ッテハ鉄道トノ調整ヲ図リ、

表-3 昭和15年道路現況表(単位 km)

項目 道路別	延長	改良済	舗装済	自動車交通不能
国 道	8,740	3,323 (38%)	1,601 (18.3%)	1,428 (16.3%)
府 県 道	113,179	37,249 (33%)	3,755 (3.3%)	56,814 (50.2%)
計	121,919	40,572 (33%)	5,356 (4.4%)	58,242 (48%)

出典：吉田喜市「高速道路建設史」全国自動車国道建設協議会

陸上交通ノ総合的機能ヲ發揮セザルベカラズ。」と、鉄道との調整を図り、陸上交通の総合的機能の發揮を基本課題とする。わが国の自動車政策として、

「大東亜共栄圏ノ防衛ヲ完クシ、又文化的經濟的進展ニ処スルタメ自動車生産能力ヲ極度ニ増強シテ自動車保有量ヲ確保スルニアリ。」と認識する。このためには「道路ヲ整備シテ自動車ノ有効適切ナル活用ヲ図リ、陸上輸送力ヲ増強スルト共ニ、自動車保有量ノ飛躍的增加ヲ助長スベキデアル。」と指摘する。しかしわが国の道路の発達状況は全く遅れており、新たに自動車専用道路をもって整備せねばならないとして次のように主張するのである。

「道路ヲ整備スルニハ、現在国府県道ヲ改良スベキハ勿論ナルモ、国府県道ハ既往将来トモ所謂混合交通ニシテ、如何ニ改良スルモ自動車輸送ハ人車馬及ビ低速車ノ交通ニ障害セラレ、ソノ輸送經濟距離ノ大ナル伸長ヲ期シ難ク、所謂鉄道ノ補助的役割ヲ果スニ過ギズ、自動車輸送ノ機能ヲ充分ニ發揮セシムルコト能ハズ。自動車国道建設ハ此ノ観点ニ於テ意義ヲ有ス。即チ自動車国道ハ自動車ノ専用道路ニシテ、ソノ完全ナル構造ニ依ッテ自動車ノ性能ヲ極度ニ發揮セシメ、コレニ依リ従来ノ自動車輸送距離ヲ是正シ、又国府県トノ連絡ニ依リ、鉄道トノ運輸調整を円滑ニシ、自動車政策ノ遂行ヲ助長シ得ベシ。」

次に、自動車国道の特徴と必要性として、4つの観点から主張する。

(1)として、高速度・安全走行に堪えうる自動車道路の整備が経済的運転となり、車の寿命が延長されて（在来道路による場合と比べ30～40%延長する）自動車保有量増加の一助となる。また修繕の減少、部分品ストック量の節減となる。この節約となった資材を生産力拡充に回すことができる。

(2)として、梗塞しつつある鉄道輸送のうち、中・長距離の貨物・旅客を自動車道路で担当し、高速度輸送を可能とさせる。

(3)として、自動車道路周辺の開発に資することである。具体的には地方の工業開発、工場分散を助長し、都市人口の地方分散を容易とするとして次のように主張した。

「高速度自動車輸送ニ適スル自動車国道ノ通過ニ依リ、沿道ノ広範囲ニ亘リ土地利用条件ハ著シ

ク改良セラルベシ。特ニ工業立地上、原材料、製品等ノ輸送距離、時間ノ短縮ハ、ソノ地方ノ工業的開発ニ飛躍的良好条件ヲ具備セシメ工業ノ分散ヲ助長スルト共ニ、各地域ノ有機的結合ヲ強靱ナラシメ、同時ニ都市人口ノ地方分散ヲ容易ナラシムル効果大ナルベシ。」

第(4)として、鉄道と比較し、その有利性をいくつか主張する。当時、鉄道では、東京～下関間を9時間以内で結ぼうとする広軌道の新幹線計画、いわゆる弾丸列車計画が1940(昭和15)年度以降の継続事業として実施されていた。これとの比較で、新幹線が在来の狭軌鉄道への乗込みが不可能であること、新幹線は相当の長距離を完成した後でなければ使用開始できないこと、新幹線は停車駅が少数であるため沿線の開発効果が小さいことを述べている。

また鉄道との比較で、さらに次のことを主張する。鉄道が爆撃、水害等によって橋梁などの一部が破壊されても長期間不通となるが、自動車道路は一般道路を利用して破壊地点の迂回が可能であり、輸送力に及ぼす影響が僅少である。また自動車輸送は、長距離、高速度輸送が任意時刻に可能である。さらに鉄道と自動車国道が平行して走っても不経済でなく、相互が連結して交通輸送機能を一層發揮するとして、次のように主張する。

「鉄道輸送ノ目的ハ旅客貨物ノ大量長距離輸送ニアルベク、自動車国道ノ使命ハ中距離高速度輸送ニアリ、マタ輸送貨物ノ種類ニ於テモ經濟上各々其ノ適正輸送物資アリ、兩者ハ元来其ノ使命ヲ異ニス。」

従ッテ兩者ノ輸送配分ヲ合理化スルコトニ依リ、相互相俟ッテ完全ナル交通輸送機能ヲ發揮シ得ベク、コレニ依ッテ総合的ニ陸上輸送能力ヲ昂揚セシメ得ベシ。特ニ、平行スルコトニ依リ鉄道ハ停車駅数ヲ減ジ、速度昂上ヲ期待シ得ベシ。」

続いて高速道路設計方針を述べ、鉄道、他の道路と立体交差すること、国、府県道との連絡間隔は10～20km、と述べるが、興味ある方針として次の指摘がある。

「路線ノ選定ニハ天災時其ノ他ニ於テ、鉄道及ビ現在重要道路ト同時ニ災害ヲ受クル懼アル地点ヲ出来得ル限り避クルコト。」

災害を考慮して、鉄道、重要道路の同時の被災を

避けることを主張したのである。1995(平成7)年の阪神大震災で、新幹線、高速道路が全滅したことを考えると、実に重要な指摘であることが分かる。

「自動車国道説明書」は、最後に国土計画の見地から自動車国道網を策定したこと、最も急を要する区間は「東京・福岡間」であることを次のように主張した。

「自動車国道網並ニ計画大要国防上ノ要請並ニ国土計画的見地ニ基キ、自動車ノ高速度交通ニ適スル国内主要交通幹線網トシテ、新ニ自動車国道網計画ヲ策定シ、自動車ニ依ル中距離輸送ヲ助長シテ、他ノ国道府県道ト相俟チ、国内各ブロック相互ノ物貨交流ヲ容易ナラシムルト共ニ、全国土ノ有機的結合ヲ図ル。計画大要別紙ノ如シ。(別紙は十六頁の図-2)

本計画ハ、自動車ノ中距離輸送ヲ急速ニ助長スル要アル区間ヨリ、順次コレガ建設ニ着手スルモノトシ、「東京・福岡」間ハ最モ急施ヲ要スルモノト認ム。」

これに基づいて、1943、44(昭和18、19)年度の2ヶ年にわたり、「国道建設調査費」合計十万円で実施調査が行われた。中でも緊急区間として調査が進められたのは名古屋～神戸間で地形測量調査、ルートを選定、踏査が行われた。その結果、現在の近畿道名古屋大阪線に近い、いわゆる木津川ルートと称される路線を選定された。この結果をもとに内務省土木局は建設のための予算要求を行ったが、逼迫する戦況のため、認められることはなかった。

6. おわりに

戦前の道路事業について、その政策を中心に見てきた。1914(大正8)年の道路法の公布は自動車が増大しつつあるという社会背景の下に制定されたが、一方で軍部の強い要求があった。第一次世界大戦でトラックが重要な役割を担ったため、軍部はトラックの確保を図り、これとの関連で道路整備を求めたのである。

しかし道路は次第に産業基盤として強く注目されていった。日本は大正後半から不況に陥り、特に農山村の疲弊は深刻な社会問題となった。この農山村の振興の基盤として道路が期待されていったのである。

この後、農山村のみならず自動車輸送が産業発展の有力な基盤として重視され、その集約として第二次道路改良計画が1933(昭和8)年、策定された。この計画は、地域振興、産業開発について道路整備によって推進していこうとする内務省の方針を、正式に確立したものと考えてよい。そしてその整備を国直轄で行おうとしたのである。それは技術的課題はさておき、道路が国全体にとって重要な社会基盤施設との基本認識からであり、地方事情に左右されず国の方針の下に進めていこうという考えであった。

第二次道路改良計画は、戦時体制へ突入したこともあって挫折をみたが、産業開発・地域振興を道路でもって進めようという戦後の方針は既に確立していたのである。

戦後に引き継がれる重要な動きをみると、九州と本州をつなぐ関門トンネルの工事に着手したのは、1939(昭和14)年度である。この年度からは、道路補修費が国家予算に計上された。また1940年度からは3ヶ年計画で重要道路整備調査が行われ、この調査結果をもとに延長5,490kmからなる全国自動車国道網計画が作成された。そしてその一部、名古屋～神戸間で実施調査が行われたのである。これらが花開き実を結ぶのが戦後であることは周知の事実である。

また道路整備の財源についても、重要な動きがあった。揮発油税法が1937(昭和12)年3月、議会で提出され、4月に施行されたのである。この時の揮発油税はその使用が限定されない一般財源であったが、内務省土木局は「揮発油税ハ次ノ理由ニ依リ相当額ヲ道路改良(舗装)費ニ充当スベキモノト認ム」と、道路改良(舗装)に使用するようにとの提言を行った。その理由として、次の5つをあげている。²⁵⁾

①燃料国策上

燃料は産業の発展、国防整備の観点から重要な資源であるが、揮発油は需要量の90%を自動車の燃料として使用している。このため、道路を改良して揮発油消費量の節約を企図することが重要である。

②揮発油税の性質上

揮発油の大部分は自動車の燃料として利用されているので、揮発油税は自動車税の一態様といつてよい。一方、道路の損傷に対し、自動車は重大な責任をもっている。このため自動車に関する租税は原則として道路損傷補償分担とするのが妥当であり、揮

発油税は道路整備の目的税とすべきものである。世界的にもこの方向にあり、アメリカでは年額5億ドル以上の揮発油税を道路費に充当している。

③揮発油税の収入上

揮発油税は今後確実に増収していくが、自動車に関する現在の自動車税は早晚改廃すべき運命にあり、増加は望めない。

④地方公共団体の道路費財源上

道路の維持修繕は地方公共団体が行っているが、その増大は必然である。しかし維持修繕予算の実情をみると年々減少している。これは公共団体の一般財源が乏しい中で、新規改良工事に力を注ぐ結果致し方ないことであるが、道路改良の効果を考えるに非常に残念である。

⑤自動車所有者の保護上

自動車保有者は各種の租税を負担しているため、特に運輸事業者はその軽減を熱心に陳情している。さらに揮発油税がかかるとその負担は増大し、事業の不振に一層の拍車がかかる。しかし揮発油税の一部を道路改良（舗装）費に支出すれば、車輛の寿命が延び燃料等が節減されて自動車保有者の保護となる。

以上であるが、揮発油性を審議した衆議院委員会で「揮発油税ノ収入ヲ財源トシ、其ノ中ヨリ相当額ヲ道路改良費ニ充テ、且地方税中営業用自動車税ノ軽減ヲ図ルベシ」との附帯決議が行われた。

1939(昭和14)年度から道路舗装が国家予算に計上され、40、41年度の2ヶ年の道路舗装計画が策定されたのは、揮発油税の創設と深い関係があると考えている。戦後の1953(昭和28)年、「道路整備費の財源等に関する臨時措置法」が制定され、揮発油税が道路整備のための目的税とされたが、その推進は戦前から行われていたのである。

さて戦前の道路整備は実際にどこまで行われたのだろうか。戦後の1956(昭和31)年、先述したように、世界銀行から借款するため政府が招いたワトキンス調査団は、「日本の道路は信じがたいほど悪い。工業国として、これほど完全にその道路網を無視してきた国はない」との有名な言葉を残している。

1936(昭和11)年、自動車製造事業法が第69帝国議会で制定されたが、この審議の中で芳沢謙吉元外務大臣は、「日本の如き一等国で以て、今日の状況の

ような道路をもっている国は、外にないと私は考えている」と、戦後のワトキンス調査団と同じようなことを述べている。そして「せめて国道だけでも、国道の中でも特に北樺太より南台湾に至る国道の幹線だけでも早く舗装した法が宜しい」と希望している²⁶⁾。

1936年度以降の道路整備状況は、かんばしくなく、この年とほぼ同様であったと考えてよい。欧米諸国との比較においても、日本の道路事情の悪さは内務省内に限らず、広く認識されていたのである。

このようにみると、戦後の社会経済の高度成長を支えた道路整備の基本的考え方、また方針は戦前、既に確立されていたと評価される。工事資金、ブルトーザー、大型トラックなどの大型重機による機械施工技術を主にアメリカから導入し、戦前に確立されていた構想が昭和30年代から本格的に実施されたと評価されるのである。

注釈・引用文献

- 1) 自動車1台に対する人口数について各国比較すると、1917(大正6)年調べで次のようになっていた。アメリカ24人、イギリス80人、フランス317人、ドイツ648人、イタリア875人、オーストリア1976人、日本12,000人
岸本鹿太郎「軍事上より見たる道路」『道路の改良 第一輯』道路改良会 1919年
- 2) 水野錬太郎「道路改良の急務」『道路の改良 第一輯』道路改良会 1919年
- 3) 岸本鹿太郎「軍事上より見たる道路」『道路の改良 第一輯』道路改良会 1919年
- 4) 前掲書2)
- 5) 山田英太郎「道路改良会史前の史」『道路の改良 第5巻第3号』道路改良会1923年
- 6) 廣岡治哉編「近代日本交通史」法政大学出版会 1987年 pp.154~157
- 7) 「路政座談会 —第一回座談会」『道路の改良 第22巻第12号』道路改良会1940年
- 8) 前掲書7)
- 9) 「道路の改良と維持」『道路の改良 第22巻第12号』道路改良会1940年
- 10) 当時の道路技術の指導者牧彦七は次のように述べている。

「我邦では将来道路を如何に改良すべきか。勿論交通の状態に依って、現在通りの金の掛らぬ方法を用ひることも、確かに一の方法であります。更に一步を進めて、「ローラー」を用いて本当の砂利道を築造することも、或る程度まで適当でないかと思われます。尤も将来のことを考へますれば、重要な幹線には少なくとも「マカダム」位は用いたいのであります。」

牧彦七「欧米に於ける道路問題の内情」『道路の改良 第5巻第2号』道路改良会 1923年

11) 丹羽七郎「農村振興と道路」『道路の改良 第6巻第8号』道路改良会 1924年

12) 前掲書9)

13) 松浦茂樹「昭和前期の公共土木行政」『土木史研究 第16号』土木学会 1996年

14) 「道路の改良と維持」『道路の改良 第22巻第12号』道路改良会 1940年 次のように述べている。

「道路工事は比較的多くの労力費を要し、且普遍的に起工することが出来るので一般に失業救済事業として好適であると、自動車交通の発展を促進して産業を振興するに効果ある一石二鳥の事業であることを認めたからである。」

15) 佐上信一「英国に於ける失業者救済対策としての道路改良事業について」『道路の改良第6巻第4号』道路改良会 1924年

16) 1933年（昭和8）に政権を握ったヒットラーが、自動車専用道路建設に大量の失業者を吸収したことは周知の事実である。

17) 日本道路協会編「日本道路史」日本道路協会 1978年 pp.1353～1355

18) 1919年に勅令でもって設置された道路会議は、関東大震災の影響を受けて、1924年廃止されていた。この後、1933年土木会議が設立されたのである。この土木会議では、道路以外に河川、港湾が審議された。

19) 唐澤俊樹「道路対策改訂編」『道路の改良 第15巻第11号』道路改良会 1933年

20) 内務省土木局「土木会議の成立とその経過(3)」『水利と土木 第7巻第2号』1934年

21) 前掲書19)

22) 東京土木出張所「新京浜国道起工式に就いて」『道路の改良 第18巻第11号』道路改良会 1936年

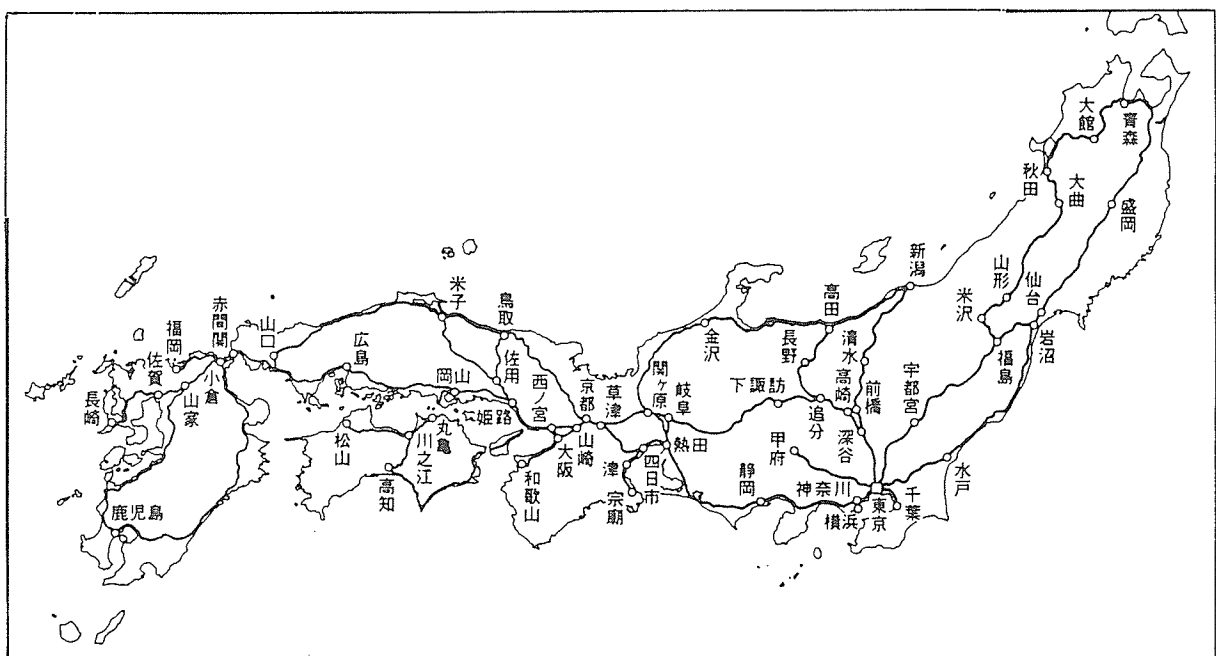
23) 「自動車製造事業法の実施と道路改良国策の樹立」『道路の改良 第18巻第7号』道路改良会 1936年

24) 吉田喜市「高速道路建設史」全国道路自動車国道建設協議会 1972年 pp.25～30

25) 前掲書17) PP.1326～1329

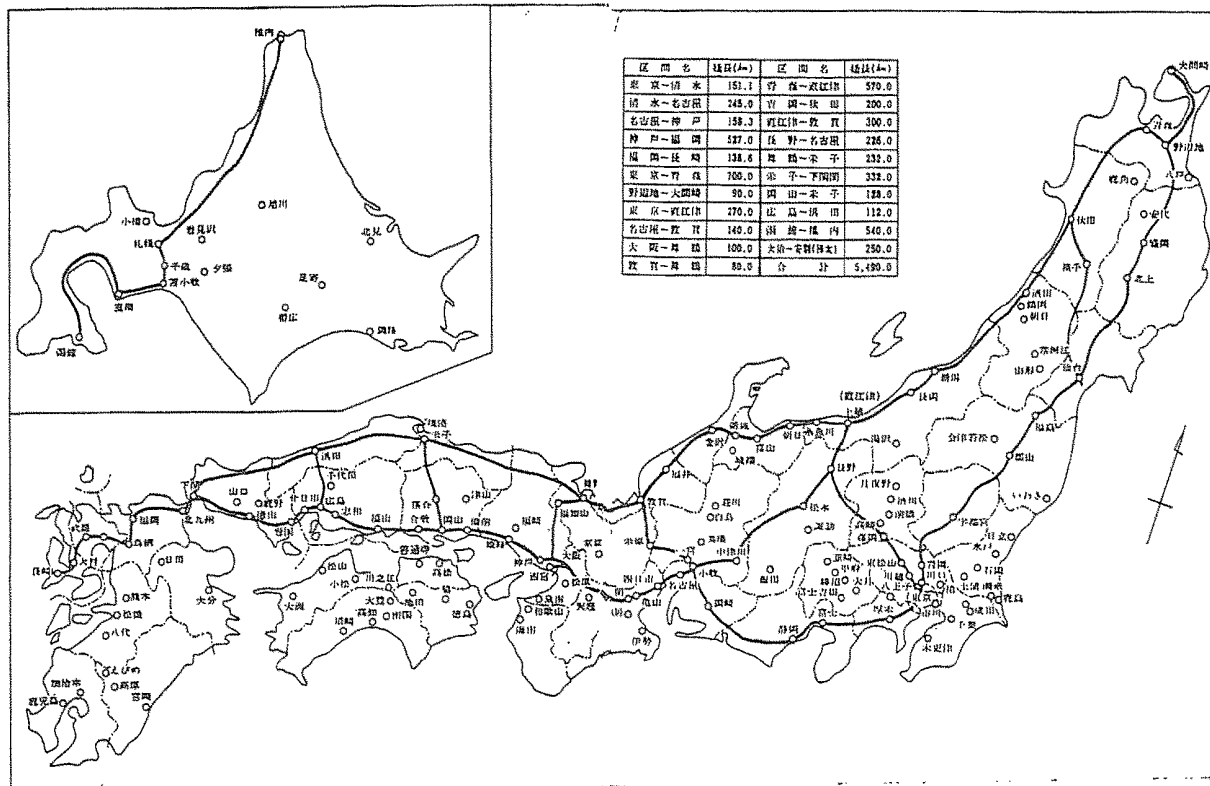
26) 前掲書23)

図 - 1 明治18年の幹線道路整備計画図



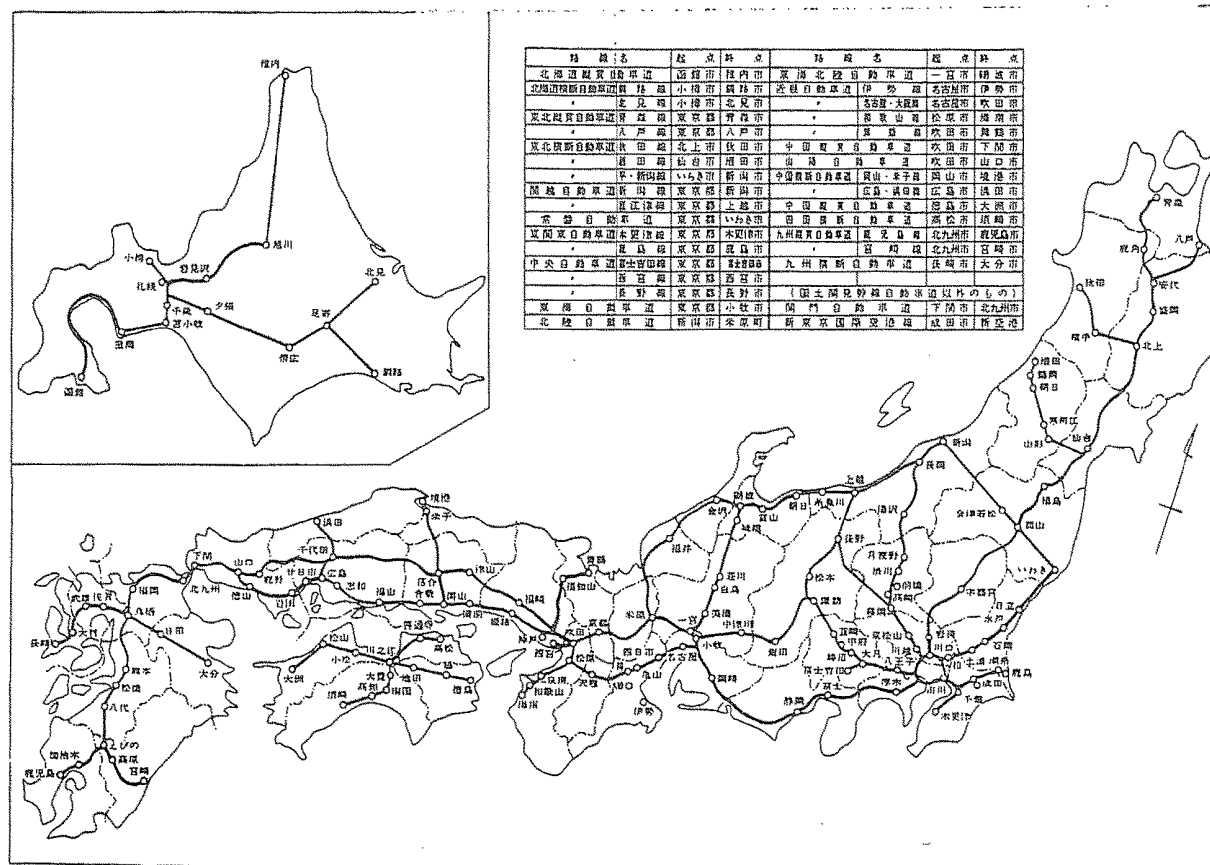
出典：高村直助編「道と川の近代」 山川出版社 1996年

図-2 戦前の全国自動車国道網計画図



出典：吉田喜市「高速道路建設史」全国自動車国道建設協議会

図-3 昭和47年当時の国土開発幹線自動車道計画図



出典：吉田喜市「高速道路建設史」全国自動車国道建設協議会