

第二回全國都市問題會議

[昭和五年・東京]

研究報告

財團法人

東京市政調查會

議會問題市都國全書 第二
昭和五年東京
研究報告

編甲料資考參・冊二第
編乙料資考參・冊三第
錄要事議・冊四第

會查調政市京東 財法團人

第二回全國都市問題會議研究報告

目次

第二回全國都市問題會議開催趣意及會議要項並議題

[illegible]

010984
010983

第一議題 都市の郊外地統制

市域の擴張と其原因………	郡山市長和田潤………
我國都市郊外人口の増加趨勢………	東京市政調査會猪間驥一………
都市の郊外地に關する行政の實情と其統制案………	東京市土木局長近新三郎………
都市の郊外地統制案………	東京府野方町會議長安藤良溫………
松山市郊外の現狀と都市計畫法に依る統制諸策………	松山市役所………
京城府郊外地の概況と之が統制問題附都市の適度維持策………	京城府………
神戸市發達の過程と其郊外地の現況より其統制論策に及ぶ………	神戸市都市計畫部工務課長兼調査課長技師奥中喜代一………
都市計畫區域内に於ける都市計畫路線に關する私權の制限緩和と都市計畫事業の國庫補助………	濱松市長中村陸平………
都市計畫の助成………	仙臺市長代理佐々太一郎………

富山市内外に亘る土地の利用計畫に就て	： 都市計畫富山地方委員會技師 赤司貫一	： 五
建築線の指定と公共事業用地の獲得	： 都市計畫大分地方委員會	： 五
土地區劃整理に依る郊外地統制	： 堺市長 森本仁平	： 五
將來の需要を按じ都市公共施設用地を経済的に獲得するの方策	： 東京市政調査會 研究員兼司書 平野眞三	： 三
大阪市域の擴張と新市域に施行したる諸般の施設	： 大阪市長 關 一	： 六
市町村の合併に就て	： 東京市政調査會 研究員 龜卦川 浩	： 六
市町村併合の條件又は協定事項履行確保方法	： 東京市政調査會 研究員 吉山眞棹	： 一〇
事務組合に就て	： 東京市政調査會 研究員 小倉庫次	： 一五
都市の適度論	： 東京市政調査會 研究員兼參事 弓家七郎	： 二三
金澤市の發達と都市の適度	： 金澤市長 吉川一太郎	： 二三
遊覽地方計畫の樹立	： 大津市長 奥野英太郎	： 二七
水戸市の發展に伴ふ郊外地都市化の概況と其將來の計畫	： 水戸市長 鈴木文次郎	： 二九

都市と郊外との關係……………大阪都市協會 小川市太郎…四
都市郊外地統制に關する研究……………早稻田大學講師 小田内通敏…四
慶應義塾大學

主 報 告

東京都市計畫區域内の居住密度に就て

前復興局建築部長 工學博士 笠原敏郎…一五

一 都市計畫區域設定の意義……………
二 東京都市計畫區域の設定と居住施設充實の現況……………
三 都市膨脹に對する全國的統制の必要と都市計畫より地方計畫への進展……………
歐米地方計畫概觀……………内務書記官 飯沼一省…一七

第一章 都市の發展と其の統制制度……………	一七
第一節 市域外の郊外地統制制度……………	一七
第二節 地方計畫制度……………	一七
第二章 歐米に於ける地方計畫……………	一七
第一節 米國に於ける地方計畫……………	一七
第二節 獨逸に於ける地方計畫……………	一七
第三節 英國に於ける地方計畫……………	一七
第三章 地方計畫理論……………	一八

都市郊外地の研究と其統制方策概論

東京市政調査會 事 池 田 宏…一八

第一節 共同都市計畫論……………	一八
第二節 大都市計畫論……………	一八
第三節 過大都市否認論……………	一八
第四章 結 語……………	一八
第一序 論……………	一八
第二 都市郊外の本質概観——都市郊外發達の要因——郊外地の體様——郊外地の特質……………	二〇
第三 郊外地の變質と所謂都市化の實相——郊外地變質の第一條件——都市化の第二條件——郊外地都市化の縮圖……………	二四
第四 畸形新都市の功過——對内關係上の考察——母市の側よりする考察——社會的考察……………	二九
第五 從來の郊外地統制方策——地方制度の運用——市町村の併合に依る市域の擴張——市町村併用の性質……………	三七
第六 都市計畫統制問題——從來の地方行政區域——都市計畫區域——都市計畫制の運用……………	三八

1

都市計畫の立場より見たる街路交通の統制……
東京市都市計畫課長主事 黒川 一治……三二六

七

第二節 特殊條件	三〇五
第三章 交通整理の方法	三〇五
第一節 街路交叉點に於ける交通整理の方法	三〇六
第二節 交叉點以外の場所に於ける整備法	三〇七
第四章 交通整理に關する設備	三〇八
第一節 交通整理上より見たる街路の設計	三〇八
第二節 交通整理に關する街路上の設備	三八六
第五章 交通整理に關する根本問題	三八六
第一節 交通取締法規	三八六
第二節 公衆の訓練	三八六

第三議題 受益者負擔金

受益者負擔金制の實施狀況	三九一
受益者負擔金制に關する研究問題	三九二
受益者負擔金の性質と其適度、特に租税との關係に就て	三九七
受益者負擔金制の現狀に就て	四〇二
無租地及都市計畫事業として完成したる營造物の維持修繕に對する受益者負擔金	四〇二
受益者負擔區組合の設立	四〇三
受益者負擔金制度の普遍化と現行制度の改善意見	四〇四
受益者負擔金制の現狀と其擴充	四〇二
受益者負擔金制の擴充	四〇二
受益者負擔金制の研究問題	四〇八

受益者負擔金制の現状と其改善諸策	………	大坂市長關	一四六二
受益者負擔金の現状と其對策	………	名古屋市長大岩勇夫	四七七

—主 報 告—

受益者負擔金賦課標準の技術的考察	………	前復興局整地部 施業課長	河北一郎	四九一
一 受益者負擔金總額	………			四九二
二 負擔區劃	………			四九三
三 負擔區劃に對する負擔金額の配分	………			四九六
四 受益者負擔金制度と土地區劃整理	………			四九七
受益者負擔金	………	前東京市長堀切善次郎	五〇八	
一 受益者負擔金制度の運用を公正ならしむるの方策	………			五〇八
イ 官用地、官公營事業用地には負擔金を課し得ざるや、 若し課し得べしとせば之に關する具體案	………			五〇九
ロ 行政廳の公共團體に對する負擔金課徴に關する具體案	………			五一〇
ハ 公用制限ある土地に對しては課徴減免の要なきや、 若し有りとせば其の具體案	………			五一三
二 受益者負擔金制の擴充	………			五一四
イ 現行法に依る受益者負擔金徵收事業概目擴張の要否	………			五一五
ロ 軌道又は鐵道等公益的私企業に負擔金課徴を認むるの可否	………			五一六

ハ 負擔金制の統一を圖り且之が準據法を一般的に規定するの要否	………	五二九
ニ 負擔金制上に於ける自由裁量處分中特に法規事項とするの要あるものなきや	………	五三〇
三 受益者負擔金制の適度	………	五三〇
イ 受益者負擔金制と税制との關係	………	五三〇
ロ 負擔金と受益限度との關係	………	五三三
四 受益者負擔金制に關する根本方策	………	五三四

第二回全國都市問題會議
開催趣意及會議要項並議題

開 催 趣 意

都市經營の適否が國運の消長に直接絶大なる影響を及ぼすことに付ては今更喋々を要せず。然るに都市の問題は其の關聯の範圍頗る廣汎多岐に互るのみならず、各地の實情に應じ特殊の考慮を必要とすること亦尠からず。従て此の問題に關し興味と經驗とを有する多くの研究者並に實際家等が相會合して、各自の研究又は經驗を發表し或は意見を交換し或は疑問を解決し並に相互の疏通親睦を圖ることは、都市に關する研究を助け都市の經營を合理的に導く上に甚大の効果を齎らす所以なるを信ず。

昭和二年五月大阪都市協會主催の下に大阪市に開催せられたる第一回全國都市問題會議は實に此の要求を充たさんとして企てられ、幸に各方面の深厚なる贊助に依り所期の効果を收むるを得たり。而して其の議決に基き第二回の會議は東京市の後援並に關係各當局の十分なる諒解の下に、今秋東京に於て別掲要項の通り開催することに定められたるものなり。

會 議 要 項

一 開催期 昭和五年十月六日(月)七日(火)八日(水)

- 二 開催場所 東京市日比谷公園内 市政講堂(財団法人東京市政調査會講堂)
- 三 主催者 財団法人東京市政調査會
- 四 議題並に主報告者

第一 都市の郊外地統制

第二 街路交通の統制

第三 受益者負擔金

前復興局建築部長 工学博士	笠原敏郎氏
内務書記官	飯沼一省氏
東京市政調査會 理事	池田宏氏
廣島縣書記官 前警視廳交通課長	藤岡長敏氏
大坂市土木部 計畫課長	内山新之助氏
前東京市長	堀切善次郎氏
前復興局整地部 施業課長	河北一郎氏

各議題の報告及討議の範圍竝に其要旨の假定左記の如し

五 會議日程

十月六日 開會の挨拶並に諸般の報告等

議題の報告及討議

十月七日 議題の報告及討議

次回の開會其の他必要事項の協議

十月八日 東京及横濱の復興狀況其の他諸施設の視察

六 會 費 一名に付金十圓(會議當日拂込)

豫備資料及會議錄其の他印刷諸費、速記料、並に會議諸費

七 參加申込期限 九月十五日迄に參加人員(參加者決定し居らば其の職氏名)御通知に預り度し但し期限後の申込と雖も會議準備に支障を來さざる限りは之を受理することに致し度きも豫備資料其の他印刷物配付の關係もあり旁々是非とも期限内に申込まれんことを希望す。

八 豫備資料 議題に關する各方面よりの研究報告又は意見並に事實の要領及主報告者の報告要旨は之を印刷の上會議前に各參加者に配付す。

會 議 議 題

第一 都市の郊外地統制

一 都市郊外の現狀

イ 既往に於ける都市發達の過程

(一) 市域擴張の沿革

(二) 人口増加の趨勢(明治二十二年市町村制實施以來の事實を調査すること)

ロ 郊外地都市化の概況

(一) 都市化の要因たる地理的條件並産業の分布狀況

(二) 市(區)町村別人口並其密度

(三) 信仰中心、教育諸機關、都市計畫及交通機關其他公共諸企業等市民生活の共同施設に依る域内市町村の相關關係

(四) 公共組合、公共團體其他市町村以外の公私諸團體の統轄關係及各種法令の特別實施區域又は行政官廳の管轄區域等種々の關係より觀たる地域的相關關係

(五) 市町村民の公共生活各種營造物の利用及市町村の財政並住民の負擔等市町村の交渉關係より觀たる域内市町村の有機的依立關係

二 都市の郊外地に關する行政の實情

イ 行政機關の分立に依る統制狀態

(一) 國又は府縣の事務又は營造物中市町村又は市町村長に委讓するを相當と認むるものの種類及範圍

(二) 特別行政官廳の權限管轄區域等變更の要否

(三) 市町村事務若は市町村長委任事務又は市町村の營造物にして國又は府縣に移管するを相當とするものの有無

(四) 國府縣及市町村の施設する事業分配の統制及之に要する經費分擔方法の適否

ロ 自治體の對立其他公共組合又は公共團體等の併存に基因する統制狀態

(一) 市町村の對立其他各種の組合團體等併存の利害得失、市町村組合又は市町村長會等の活動に依り統制の實効を擧げつつあるものあらば其實例

(二) 市町村の區域外に於ける營造物其他の施設及其所在市町村民の利用に關する實例並之が設置及管理に關する條件の適否

- (三)都市計畫、都市計畫事業等の公共施設に關し府縣及關係市町村間に於ける税源の公正なる分配方法並之に關し市町村民の自治參與に特例を認むるの可否
- ハ 各種公營事業其他一般的都市施設の實況

三 都市の郊外地統制の方法

イ 都市計畫法の運用に依る場合

- (一)都市計畫區域の適否と其地域制の本旨を完ふするの方策
- (二)建築線の指定及土地區劃整理を都市計畫の施設として最有効ならしむるの方策
- (三)交通、衛生、保安及經濟等に關する諸施設に付都市計畫法に依り強制規律するの要あるものの施設要綱

(四)都市計畫委員會の組織、權限及費用負擔方法の適否

(五)將來の需要を按じ都市公共施設用地を經濟的に獲得するの方策

ロ 市町村の合併に依る場合

(一)前掲第二項に關する市域擴張後の實績

- (二)市町村の合併を強制するの可否及市域の擴張を豫想し得らるべき市町村に對する豫備的統制方法

(三)市町村を合併したる市の行政に關し其組織其他前掲第二項の措置を適正ならしむるの方法

ハ 各種一部事務の組合制等の運用其他に依る統制方策

四 都市の適度並之が決定標準

イ 都市の大小には適度ありや、若し有りとせば其標準並之が適度を維持するの方策

ロ 地方計畫樹立の要否並其實行策

(一)地方計畫の施設要綱及其財政策

(二)地方計畫實施に關する法制案

ハ 中小都市の郊外地統制に關し特に考慮を用ゆべき要綱

(一)中小都市に於ける當該都市計畫の梗概を知るに足るべき圖書

(二)同上の實施案

- ニ 特に町村に對し都市計畫法又は市街地建築物法の全部又は一部を適用するの必要なきや、若し有りとせば其具體的理由並之が立法要旨

五 都市の郊外地統制に關する根本方策

第二 街路交通の統制

八

一 街路交通の現状

- イ 交通形態（最近交通調査を実施したることあらば其實績に依る）
- ロ 交通事故に關する統計

二 街路交通の形態を支配する各種の條件

イ 地域的關係の存否

- （一）地域地區の特性、街路の系統並其様式の相異に基因する事相の詳細なる觀察
 - （二）鐵道驛、公會堂、公園、大百貨店、劇場等公衆の特に著しく利用する諸施設又は信仰中心たる社寺其他學校、工場、屠場等街路交通に著しき影響を與ふるものの存否
- ロ 時間的影響の有無

- （一）地域地區の特性又は著大なる公私建築物の用途に基因する一定時に於ける貨客交通に著しき影響を與ふる要因の有無

- （二）土曜日の午後日曜日及祝祭日等に於ける特殊狀況

（三）夜間に於ける街路の利用狀態

ハ 街路構造關係の適否

- （一）歩車道の區別の有無及其適否
- （二）幅員、勾配、屈曲其他街路規格の適否
- （三）路面の狀態特に鋪裝の適否
- （四）交通安全施設の存否及其適否
- （五）横斷施設（踏切）の適否

ニ 交通取締の適否

- （一）避讓、追越に關する統制
- （二）諸車用燈火及音響器等の使用に關する統制
- （三）速度、構造若は運轉狀態を異にする諸車交通の統制
- （四）故意又は偶然に交通を妨害する歩行者及車馬の統制
- （五）營業用自動車の「流し」（彷徨）並一般車馬の駐停方法統制の適否
- （六）諸車乗降方法及貨物積卸方法統制の適否
- （七）街路横斷交通の統制

ホ 街路占用許可の適否

- (一)電柱、郵便函其他路上工作物類の施設位置
 - (二)看板、日除及沿道商店用陳列臺等の類の突出
 - (三)諸車其他物件の放置
 - (四)街路に關する他の工事の執行方法の統制
 - (五)地下埋設物類の點檢改修等の處置方法の統制
- へ 街路の工事及其維持施設に關する措置の適否
- (一)街路工事の執行方法
 - (二)清掃方法
 - (三)撒水方法
 - (四)除雪方法

三 交通の障害と爲るべき原因の除去救済の方策

- イ 地域的に存する原因の除去方法
- ロ 時間的に存する原因の除去方法
- ハ 街路構造令の改善
- (一)適切なる街路規格の設定

- (二)歩車道の區別に關する準則
- (三)路面狀態の改善特に鋪裝實施の要綱
- (四)軌道施設の位置

二 交通取締方法の改善

- (一)車馬操縱方法の規整
 - (二)走行速度等の關係に依り車馬の使用路線を指定するの可否及其實施方法
 - (三)交通輻輳地域に於ける車馬交通の處理要綱
 - (四)街路交通の保安及誘導に關する諸施設要綱(信號、照明の類)
 - (五)停車及駐車に關する處置要綱
 - (六)諸車乗降及貨物積卸方法の規定要綱
- ホ 街路占用許可方針の決定要綱
- へ 街路に關する工事及維持方法の改善要綱

四 交通取締規則

- イ 街路交通取締規則の全國的統一案
- ロ 街路交通取締に關する諸規則の實施計畫

- (一) 交通取締機關の構成
- (二) 交通道德の涵養及公衆訓練

五 街路交通統制の根本方策

第三 受益者負擔金

一 受益者負擔金の現状

イ 土地に對する公課其他公費負擔の現況と其負擔餘力に關する考察

ロ 受益者負擔金制の實施狀況

(一) 現行負擔金の種別

(二) 各種負擔金總額の各事業費に對する割合

(三) 各種負擔金徴收の實績

(四) 各種負擔金賦課徴收機關の構成及其費用

ハ 受益者負擔金制運用に依る土地負擔の實情

(一) 同一土地に對し種々の負擔金を重疊して課徴せる場合なきや、若し有らば其實例

(二) 事業又は施設の開設に對し負擔金を課徴したる土地に對し其維持修繕に付ても受益者負擔金を課徴しつつある實例なきや

(三) 前二號の事實が重複する場合なきや

ニ 受益者負擔金賦課標準決定の實況

(一) 受益の有無及其厚薄の算定上規準と爲しつつある方法及其適否

(二) 負擔區域の決定に關する現行準則及其適否

(三) 現行負擔金總額の決定方法及其適否

(四) 現行賦課標準の決定方法及其適否

ホ 受益者負擔金課徴方法に關する實狀

(一) 橋梁、トンネル、廣場等の施設費に關する受益者負擔金を課徴する場合に於ける受益區域の認定及受益限度の算定方法に對する現行特例及其適否

(二) 負擔金の徴收に關する前納主義及分納主義の實際と其理非得失

(三) 分納主義に依る場合に於ける權利移動に應ずる措置

(四) 受益者負擔金の減免に關する現行制度及其適否

△ 受益者負擔金制運用の結果

- (一) 負擔區域の内外に於ける土地發展狀況の異同狀態、負擔金の課徴に依り負擔區域内土地の發展を阻止し若は之に損害を蒙らしめたることあらば其實例
- (二) 負擔金を課徴して施行したる事業に因り受損したる者ありや、有りとせば其處置
- (三) 負擔金を課徴せる土地並之を目的とする權利移動の實況殊に負擔金制の運用は土地投機を抑制するの傾向なきや
- (四) 負擔金が土地の賃貸價格又は賣買價格に及ぼしたる影響

二 受益者負擔金制度の運用を公正ならしむるの方策

イ 負擔金及其賦課徴收の原則に關するもの

＜(一) 受益の有無及其厚薄の合理的算定方法

- ＜(二) 負擔區、負擔金總額及賦課標準の決定並徴收方法等に關する具體案
- (三) 負擔金重疊の場合に於ける土地負擔最高限度の決定及之が保障に關する具體案
- (四) 負擔金の賦課徴收機關の構成に關する提案

ロ 受益者負擔金負擔義務者の範圍に關するもの

- (一) 各種事業別課徴客體の決定標準

(二) 負擔區域外に在る受益者に對する受益者負擔金課徴案

- (三) 無租地に對しても負擔金を課徴するの必要ある場合なきや、若しあらば其措置
- (四) 官有地、官公營事業用地には負擔金を課し得ざるや、若し課し得べしとせば之に關する具體案

(五) 行政廳の公共團體に對する負擔金課徴に關する具體案

(六) 公用制限ある土地に對しては課徴減免の要なきや、若し有りとせば其具體案

ハ 受益者負擔金の課徴方法に關するもの

- (一) 前掲第一項ホ(一)の場合又は之に準すべき場合に於ける受益區域及受益限度算定の特例に關する適切な措置
- (二) 負擔金の徴收に付前納主義を認め得べき場合は立法に依り制限する必要なきや
- (三) 前掲第一項ホ(三)の場合に於ける適切な措置

三 受益者負擔金制の擴充

イ 現行法に依る受益者負擔金徴收事業概目擴張の要否

ロ 軌道又は鐵道等公益的私企業に負擔金課徴を認むるの可否

ハ 負擔金制の統一を圖り且之が準據法を一般的に規定するの要否

二 負擔金制上に於ける自由裁量處分中特に法規事項とするの要あるものなきや

四 受益者負擔金制の適度

イ 受益者負擔金制と税制との關係

ロ 負擔金と受益限度との關係

五 受益者負擔金制に關する根本方策

第一議題 都市の郊外地統制

市域の擴張と其原因

郡山市長 和田 潤

一 明治二十二年市町村制の實施に際し郡山村を郡山町と改稱す。當時戸數一千五百四十八戸、人口八千三十一人、町費決算額壹千六百七拾參圓なり。

二 大正十三年九月隣接町村小田原村を合併し、其區域と共に市制を施行せり。

市制施行前	戸數	人口	面積
郡山町	六、八八九	三六、六一六	〇・三六
小田原村	六四九	三、五二〇	〇・四一
市制施行後	七、五三八	四〇、一三六	〇・七七

市費決算額五拾壹萬七千餘圓なり。

三 大正十四年六月隣接町村たる桑野村(四八〇戸、二六六四人、〇・四四方里)を合併し、戸數七千九百九拾參戸四萬二千二百三十五人面積一方里二一と爲る。市費決算額七拾四萬九千八百餘圓なり。

四 昭和四年四月戸數九千四百五十三戸、人口五萬壹千九人、市費決算額八拾七萬七千三百三十八圓

貳拾錢(昭和三年度なり)

五 過去市町村制施行以來人口増加の趨勢(別冊議題參考書參看)

六 郡山市域擴張の原因

我郡山市發達の原因が地理的條件と特に鐵道の開通に依り、地方の中心地たるに至りしことに負ふ所少からずと雖も、明治初年の開拓疏水の事業に俟つこと亦著大なり。

明治五年福島縣令安場保和典事中條政恒の進言を容れ、大槻原拓地開墾の意見を大藏卿に稟申し翌明治六年より之れが着手の計畫を爲し、郡山村の有志と圖り、資財を合贖し、開成社を創立し國費の補助を得て、明治八年十二月開墾完成せり。本開拓地四百四十町四反三畝十六歩、此開墾費五萬二千七百餘圓、使用延人員三萬四千七百餘人なり。

政府は開成社規畫に係る大槻原開拓の實情に鑑み、猪苗代湖水を疏通し灌漑用水に充用し、安積平野灌漑反別五千七百七十餘町の開發を規畫し、明治九年以來諸般の調査を進め、西南戰後國內の小康を得たるを以て、明治十二年十一月前内務卿大久保利通の遺志を繼ぎ、奈良原繁を起用し本事業に着手し、國費の贖出を得て明治十五年十月工事全く完成せり。當時灌漑反別古田三千五町九反拾五歩、開墾田二千五百三十四町二反一畝八歩、御料地田百八拾町歩、合計五千七百貳拾町壹反壹畝貳拾參歩、外開墾見込反別等あり。

大槻原開墾と猪苗代湖水疏通に依る安積原野の開發に依り、當時の郡山市郊外地は急に人口増加

し、舊二本松、棚倉、高知、鳥取、岡山、愛媛、久留米、會津等の藩士等多數移殖せり。其後安積疏水の餘澤を受け、水力電氣を利用し製絲、紡績、精米、カーバイド製板等各種工業勃興し、郡山市發展の基調を爲したり。

我國都市郊外人口の増加趨勢

東京市政調査會研究員 猪 間 驥 一

都市の郊外地統制問題發生の根原たる、郊外人口の急速なる増加てふ事實が、我國に於て如何なる程度に現れてゐるか。此の問題に對する數字的解答を試みて、郊外地統制方策研究の第一歩の資料を提供したいと思ふ。然るに目下國勢調査直前に屬するが故に、本稿に使用し得る資料は、五年前のものたらざるを得ないのは、甚だ遺憾であるが、大體の趨勢は之をトするに足るものと思ふ。

一 六大都市に於ける郊外人口の増加

大正九年國勢調査以後、六大都市中、東京京都兩市を除くの外は、何れも郊外町村の併合を行つて

市域を擴張したが、今、大正九年國勢調査當時の各市の區域に於ける大正十四年迄五年間の人口増加を、この部分を除く各市都市計畫區域内人口の増加と對比すると、左の如くである。

六大都市舊市部及郊外人口増加の比較

	市 部				郊 外			
	大正十四年人口	大正九年人口	増減數	増減率%	大正十四年人口	大正九年人口	増減數	増減率%
大阪市	一、三三、六四〇	一、三五、九三三	七九、〇〇	六三	八三六、二六九	一、五三、二五五	二八五、〇四四	五五
東京市	一、九五、五七	二、二五、〇一四	二七、四四四	一四	一、八四、六八四	九六、五五三	七九、一三〇	七九
名古屋市	* 四六五、五四九	四三三、三九	三二、一六〇	七	* 三〇七、四八二	一七五、七七八	一三一、七〇三	七九
京都市	六七九、九三三	五九、三三三	八八、六〇〇	一五〇	一五七、〇八〇	二二、六三三	三三、二一七	二六七
神戸市	六四、二二	六八、六四四	四、四二二	六	二七、六七五	八三、七九	五六、一二六	四六
横濱市	四五、八八八	四三、三六八	一七、〇二〇	四〇	一〇九、一五五	七六、四四五	三二、七一〇	三七四

* 十二月末現住人口、他は國勢調査人口 △減少

即ち舊市部の人口増加率は低調である。就中東京市横濱市の如きは、震災の結果人口減少を來した程である。比較的高率を保有するのは京都市であるが、之は大正七年に近郊町村の併合を行つた計りであるから、自然此部分に人口増加の餘地が多かりし爲めと思はれる。併し、市部人口増加率六大都市中最高の京都市を以てしても、その郊外人口の増加率は之より遙かに高く、他の都市郊外に於ては

一層の隔りを以て舊市部より高い人口増加率を見るのである。

斯て六大都市に對する人口の集中は、此等諸市の擴大化を招來しつゝあるの狀況は明かである。

二 地方都市に於ける郊外人口の増加

六大都市の場合と同じく、こゝでも都市計畫區域を標準として、その内部を市部及郊外に分つて人口増加率を観察するに、(都市計畫法適用未指定地、區域未決定の都市、並に指定されたるも市域内のみが施行地で郊外地を包擁せざる都市は、暫く考察の外に置く。斯の如きもの、現在百九市中前者に於て二十八市後者に於て四市あり。こゝに問題とするのは六大都市を除く七十一市である。)

七十一市中、六大都市と同様、郊外に於ける人口増加率が市部のそれを凌駕する都市は、次に掲げる表に示す如く、十六市で、他の五十五市に於ては、依然人口増加が市部に於て高率を示してゐる。

而して十六市中増加率と増加實數と兩方面から考察して、比較的大規模の郊外發展を見た云ひ得るは、大阪神戸間に介在する尼崎及び西宮兩市である。廣島、堺、和歌山、姫路四市等之に亞ぐも、此等は六大都市郊外に於けるが如き顯著な傾向を觀取することは困難であり、其の他に至つては一層然りである。

郊外人口増加率が市部人口増加率を凌駕する諸市

市	市部		郊外		市	市部		郊外	
	増加数	増加率%	増加数	増加率%		増加数	増加率%	増加数	増加率%
廣島市	二五二	二九	九七五	二九	若松市(福岡)	五九四	二二	三九	二四
堺市	一五三	一七〇	六五〇	五三	宇治山田市	五五三	四	三三七	二五
和歌山市	一〇五	二二	九三三	二四	尼崎市	五九〇	一〇	三六三	二八
佐世保市	八三	二六	三三三	二二	高岡市	二七六	六	四六三	二八
大牟田市	三九	六	四九〇	一七	若松市(福岡)	四四三	二七	二四六	一四
富山県市	五七	九	三九四	二二	足利市	五七四	一七	三二八	一四
福井市	三〇	六	一〇三	二五	西宮市	五九八	二二	三〇八	一四
姫路市	三二	六	七四九	一八	大津市	三三六	七	三六	一三

以上の数字的検討の結論としては、郊外地に於ける人口激増の現象は、六大都市特有の現象であつて、地方都市には殆ど見受けられないと云ふてよい程である。特に尼崎西宮を阪神兩大都市の郊外地として見る時は、一層その感を深くするのである。

尤も以上の結果は、偶々現行都市計畫區域に即して觀察したるが故であつて、郊外の見方に依り、地域を今少しく縮小して觀察すれば、必ずしも此結論に到達し得るとは限らない。即試みに、大正十四年以來市域を擴張せる二十六市中擴張部分の大正九年より十四年に至る間の人口増加率が、舊市部の夫れを越ゆるものを檢するに左の十六市を掲ぐる事が出来る。

最近市域擴張地にして新市部人口増加の舊市部人口増加を凌駕する諸市

市	舊市部		新市部		市	舊市部		新市部	
	増加率%	増加数	増加率%	増加数		増加率%	増加数	増加率%	増加数
廣島市	二九	九、八五	二七	二、三三	松山市	二四	三、七六	二九	二、九四
福岡市	一八	八、四七	二五	二、三三	青森市	一〇	二、〇八	二五	二、五五
仙臺市	一〇〇	五、四七	一五	一、五五	川崎市	四六	七、四八	五九	五、九三
八幡市	二二	一、三九	一七	一、七三	小倉市	五	四、〇八	二五	二、五一
堺市	一七〇	九、五	二二	二、二二	盛岡市	一七	七、四二	二七	二、七一
和歌山市	二二	二、六八	二五	二、三三	岡崎市	一五	三、五二	二四	二、四九
佐世保市	一六	三、〇八	二四	二、四四	高岡市	六	一、二二	二四	二、四一
靜岡市	一四	二、六三	二五	二、五五	大垣市	一七	一、一〇	二四	二、一〇
大牟田市	六二	三、七〇	二六	二、三六					

○は前表と重複するもの、併合されたる新市部が町村の一部分なる時は、之を當該町村全部の人口を以て計算せり。

本表は、都市計畫區域内に包含される郊外に於ける人口増加は、六大都市以外に在りても、市に密接する部分には發達著しきものであることを語るものである。乍併何というても大體に於て、我國に於ける郊外地人口増加の急速なるは、六大都市特有の現象であると結論しても、強ち正鵠を失した言ではないであらう。

都市の郊外地に關する行政の實情と其統制案

東京市土木局長 近 新 三 郎

一 道路、河川及港灣行政の統制

道路法第十七條に據りて、東京市長は市内の道路の管理權を有するも、郊外地の道路の管理權を有せざるが故に、道路統制の實効を上ぐるを得ず。且市長に交通警察權を附與しあらざるが故に道路管理權と交通警察權とが別個に對立して行施せらるるの結果、時としては同一行為に對し、此の兩權力の作用に依る許可を受けしむる場合を生じ、不便不利尠ならずのみならず、之がため道路管理の實を上ぐるを得ざるの狀態にあり。

河川は河川法第六條に依りて、河川の管理者は府知事にして市長にあらず、而して實際上の河川の維持管理は市長之に當りて其の費用を負擔す。而して港灣は行政の實際に於ては國の營造物として取扱ひ、之が管理は地方長官の職權に屬せしめて修築負擔は市に於て爲さしむ。故に河川及び港灣は實質上の管理者と法制上の管理者とが一致せざるがために、實際の管理上に於て不便不利を來たすこと

尠ならず。尙港灣内の理立に關しても、其の地域が市に屬せざれば港灣計畫を有する市の意見を徵することなくして、地元市町村の意見のみを徵して免許せらるるが故に港灣計畫實施の上に於て支障を來すの虞なしとせざるなり。

惟ふに近代都市の發展は郊外地をも含めて實質的都市を形成するものなれば、都市生活の基調たるべき諸施設は總て行政區劃の觀念を離れて實施せらるべきものなり。然るに道路の如き一般公衆の交通は固より其の保健衛生保安等と密接の關係を有し、謂はば市民の實生活そのものと看做すべき公共施設は郊外地たると市内たるとを問はず、一律に統制完備さざるべからず。近時道路を利用する高度交通機關は急劇に普及發達し、且郊外地の膨張發展は時間的に距離の短縮を要求するに至りたれば近代的都市建設の理想を有する市に於ては道路統制の見地より、都市の密接關係を有する郊外地の道路の管理權をも市長に於て之を併有し、之が修築維持の經費は關係町村に按分して負擔せしむべきものなり。而して道路行政の完成を期するがためには交通機關と之が利用すべき道路設備とを併せて統制するを要し、單に物的設備たる道路施設のみを考慮して道路交通の統制を無視するは道路行政の完成を期する所以に非ざるなり。然るにも拘はらず市内道路の管理權は市長之を有すと雖も、道路法第四十九條に基く交通警察權を有せざるが故に道路管理權を確立するを得ざれば、交通警察權をも東京市長に附與することによりて、道路の保全を完うせしむるのみならず進んで交通保全の完きを期すべきものなりと思考す。

道路の管理権のみは現に市長に委譲せられたるに拘らず河川、港灣の管理権は府知事の掌握する所なれば實際上不便不利尠からざるのみならず、理論上之を區別するの根據を知るに苦しむ。然れば河川、港灣の管理権も等しく市長に附與すると共に、之が管理を確保するためには水上警察權をも併せて市長に委譲すべきものなりと思考す。

港灣管理權が市に移管せらるる曉に於ても、港灣内の埋立に關しては其の地域がたとへ市に屬せずと雖も、港灣は一體として始めて其の用をなすものなれば、市の意見を徴することなくして地元町村の意見のみを徴して免許せらるるは、港灣計畫に支障を來たすものなれば當然市の意見を徴して後免許せらるるべものなりと思考す。

又街路修築、下水道の改良及河川の改修等東京市の内外に亘り、密接不離の關係を有する公共施設に在ても其の事業施行者は或は東京市長たることあり、或は東京府知事又は郊外町村長たることあり、而して各自其の自治團體の財政事情並各自團體獨自の便益に依り、事業の施行順序を定むるを以て、同一河川にして上流郊外に屬する部分の改修を見るも下流の改修を爲すこと能はざるもの、或は同一都市計畫路線にして市内又は郊外町村の何れかの部分は修築成るも他は工事にも着手せざるが如き事例あり。

然るに都市と其の郊外町村とは一體となりて大都市を形成するものなれば、其の一部分のみが都市

の文化施設を完了するも其の效用を完からしむることを得ず是れを以て大都市の施設として統一實施を要するものは都市の市長を以て其の事業執行の任に當らしめ、之に要する經費は事業に依り享くる利益の程度に應じ、各市町村をして分擔せしむるの方法を講ずるを適當と認む。

二 市の區域外に施設する營造物の管理法

市内より排出する汚水を處分すべき汚水處分場又は雨水を放流する雨水吐は其性質上廣大なる用地を要し、而も放流等の關係上市内に設置し得ざる理由に依り、東京市に於ては現に砂町及三河島町に汚水處分場を設置し、又日暮里町及三河島町を通ずる雨水吐(開渠)を施設しあり。是を以て市の區域外の町村住民又は隣接町村にして、是等の下水道使用に付申請ありたる場合は諸種の事情を考慮し、大體左の範圍のものに對し使用許可を爲す方針を採りつつあり。

- 一、地勢の關係に依り流入する隣接町村一部の下水
- 二、汚水處分場所在町村の官公署學校病院よりの汚水
- 三、雨水吐經過町村沿道の雨水管取付
- 四、其他公益上必要ありと認めたる時

而して其條件としては本市内に於けるものと同様なれども、其使用料として其處分費に應ずる額を徴收す。

抑々本市の下水道は東京市下水道條例に依り管理しつゝあるも、市の區域外に亘り施設したる下水道を使用する市外町村住民に對しては公法的關係に於て之を拘束することを得ず。即ち大正三年五月八日の行政裁判所の本件に類する判例に依れば、市の設置したる營造物が市外に存する時は是等營造物の使用は公法的關係に非ずして私法的關係なりと判示せり。而して市外に於ける下水道の使用が全部權力關係を離れたる私法的關係の下に規律せらるるに於ては、其の管理上不利不便尠からざれば、今後市外に各種營造物を設置する必要愈々多きを加へつゝある現狀に鑑み、法律を以て營造物に關し法律の認めたる權力行為は市の區域外の營造物に對しても、區域内に於けると同様に適用し得らるる様現行法の改正をなすを適當なりと認む。

三 都市計畫區域の問題と都市計畫法制の運用

東京都市計畫區域は大正十一年四月二十四日内閣公告に依る東京市並八十四ヶ町村、此の面積約五億七千平方米にして、東京驛を中心とする半径十哩の區域内とす。右の内地域を指定せられたるものは東京市及六十八ヶ町村(建築物法適用區域亦同じ)にして、此の面積約四億六百萬平方米なり。而して之等の地域別百分率は、住居地域五五・二、商業地域一一・三、工業地域三一・七、未指定地一・八に當る。

東京都市計畫區域は江戸川、荒川及多摩川を境とし千葉埼玉及神奈川の三縣と接す。右は行政區劃

を規準として區域を決定せられたるものなるべきも、行政區劃に拘はらず工業地統制上南行徳村、浦安町及川口町を區域に加へ尙經濟上及都市施設上密接の關係ある川崎市を加へて地域制の本旨を全からしむるを適當なりと認む。

又東京に於ける現在建築線指定は主として、一、建築敷地に新に建築を爲すに際し前面道路に對する建築物の規準を指定して是に由らしむる場合、二、相當に廣き面積の焼失せる際焼失跡に於て街廓(ブロック)の大なるものに更に内部に建築線を設定して新建築を是に由らしむる場合、三、新建築が漸次に密集を加へつゝある郊外の新開地に於て、從來復興局が主となり地主と打合せて是に適當なる街路網を設定し、建築線を指定する場合には行はると雖も、左記三項に依るを最有效の方策なりとす。

一、建築線の指定は既に建築敷地に開發せられたる土地のみならず、未だ建築物無き土地に對して是を適用し、街廓を設定すること

二、火災による焼失地の跡に直ちに土地所有者の任意的土地區劃整理を施行すること能はざる場合には、先づ以て建築線の指定を行ひ是に由らしむること

三、前兩項に依り建築線を指定したる場合は區域及期限を定め其の區域内の土地所有者をして宅地整理を行はしむること

尙東京市内及郊外に於ける鐵道若は軌道の建設、改良及港灣の修築等は都市計畫法規に依り規律せられ居らざるが故に統制上遺憾の點あり。

抑々此等の施設は都市構成上の重要施設なるを以て其の計畫、事業等は凡て都市計畫法に依り規律するを適當と認む。

又都市公共施設用地獲得の方策としては、地帯収用に依り収用したる土地に區劃整理を施行し、整理前の土地の一定割合に相當する土地を公共施設用地に供用し、殘餘の整理済地を整理前の地主に收用費及區劃整理費の合算額を超過せざる範圍の指定代價を以て買収し得るの優先權を認むるに在り。

四 市町村の合併と其組合

東京都制を施行する爲め、法律を以て東京市と郊外町村と合併して、東京都の區域と爲すが如き場合の外、一般の場合に於て市町村の合併を強制するが如きは自治體の圓滿なる發達を企圖する所以の途にあらざるべし。而して市域の擴張を豫想し得らるべき市町村に於ては道路、下水道、上水道、病院等に當該市町村に共通の事務に付市町村組合を設け共同施設を講ずるを適當と認む。

五 都市の大きさ並に其適度及之が維持策

都市は漸次其の大きさを加ふるは一般の趨勢なるも、其の擴大の因て來る所以は主として居住者が其の都市の圈内に居住することに依り、其の圈外に居住するに比し、一層經濟的利益を獲得するに基因するものにして、右經濟的利益の有無は自ら都市の大きさを決定するの限度となるものと思料す。而して都市の適當なる大きさの標準は交通機關其他都市施設の機能に依り異なるものにして、居住者各自の經濟的判斷に待つの外都市の大きさの適度を維持するの方策なしと認む。

六 地方計畫の樹立

大都市と其附近中小都市相互の經濟的並衛生的統制を期する爲め、地方計畫樹立の要ありと認む。其施設要綱としては關係都市間の交通機關、衛生施設並地域及地區の統制を爲し、又其財政政策としては都市計畫區域外に介在する共通的交通及衛生施設の費用は各區域の負擔力に應じて分擔せしめ、而して之が實施に關する法制案としては現行法を改正して都市計畫の聯合組織を認むるに在り。

七 都市の郊外地統制に關する根本方策

東京都市計畫區域内に於ける街路計畫の根幹は既に決定せるも、上下水道、港灣、鐵道及軌道等の基本計畫の未だ確定を見ず、都市構成上必要なる諸施設の統制上缺くる所尠からず。仍て速に是等諸施設の基本計畫を確定し、各企業團體をして之に依據せしむるの必要あり。然れども一般基本計畫確

定するも、之が實施の順序時期及方法等に關し、連絡統制を缺くに於ては其の實效を擧ぐるに困難なるを以て、結局は東京市及郊外を合せて特別市制を施行し、市及市長に相當廣範圍の權限を付與するを以て最適の方策と認む。

都市の郊外地統制案

東京府野方町會議長 安 藤 良 温

- 一 將來大東京を形成すべき近郊町村には部分的の區劃整理は勞多く效果極めて僅少なり。依て都市計畫法を町村に適用し共通的施設をなすを至便とす。
- 二 從來東京市及其郊外各町村に在りては、都市計畫其他諸般の施設に對し何等系統脈絡的機關を有せず、從て市及町村の意思を疏通し之を連絡統一せしむるを得ざる憾あり。因て其缺陷を補ふ爲め市、町村の常設聯合協議會の設置を要望す。

- 三 郊外に設置する以上市の營造物に就ては所在地發展の狀況に深甚の考慮を採るの要あり。例へば現に東京市療養所は野方町大字江古田にあり、面積三萬三千坪を包容す。此地高燥にして丘陵起伏し、空氣清澄にして天與の風致に富み住宅地として好適地たり。然るに東京市は野方町に對し何等公租公課を負擔することなく、地許野方町民に對し、入院加療の特典をも與へざるのみならず、特に尤も恐るべき空氣傳染に因る病毒流布の虞あるは洵に寒心に堪へざる所なり。要するに此の如き營造物の存在は帝都に近き都市として既に人口四萬を算し、更に發展の途上にある我が野方町の進運を阻止すること甚大にして、町民の忍び難き一大苦痛なるのみならず、高級住宅地として維持するの必要ある土地の利用を妨ぐるは東京市民の爲めにも永く許すべからざる處なるべきに依り、速に相當措置を必要とすべし。

松山市郊外の現状と都市計畫法に依る統制諸策

松 山 市 役 所

一 市域擴張の沿革

明治二十一年四月二十五日市町村制の發布あり、其の翌年十二月十五日從來の百ヶ町に持田、中村、味酒、立花四字を併合して市制の實施あり、其の面積一三二一、四九二坪なり。明治四十一年四月一日市の發展に伴ひ、左記の通り市に編入さる。

温泉郡朝美村大字味酒全部大字南江戸の一部

同 郡素鷲村大字立花並に中村の一部

同 郡道後村大字一萬、道後、持田の一部

同 郡雄群村大字春日全部藤原の一部

右合併地域面積 一一三、五〇八坪

大正十二年四月一日道後村大字一萬大字持田及道後の一部を合併す。

右地域面積 一四二、〇〇〇坪

大正十五年二月十一日左記の通り市域に編入さる

温泉郡素鷲村全部 七二三、一〇〇坪

同 郡雄群村全部 一、〇三一、〇〇〇坪

同 郡朝美村全部 一、三三九、〇〇〇坪

同 郡御幸村全部

八五八、四〇〇坪

右合併總面積

三、九五一、〇〇〇坪

人口増加の趨勢は、之を縦より見るに市制實施當初に於ては人口三萬二千九百なりしが、三十五年後の大正十三年に至りて約倍加し、六萬二千を算し昭和四年現在に於ては八萬七千八百九十二の數を示せり。(別冊議題參考書參看)

二 郊外地都市化の概況

都市化の要因たる地理的條件並に産業分布狀況本市郊外の地勢並に産業の分布を見るに、先づ市を繞る北部より東部郊外に亘る一帯の土地は、土地高燥風物快適、水質良好加ふるに道後温泉を控へて、専ら住宅地として開發の天然的條件を備へ急速に市街化しつつあり。南部郊外は水量比較的豊富製紙工場、製布工場等此處に分布され、商家住宅等の建設日を追て増加す。西部準市街地は土地平坦此處に國鐵讚豫線松山驛位置し商業中樞地として逐次發展に向ひ將來の都市化は期せずして明かなり。市民生活共同施設による域内市町村の相關關係を見るに、本市郊外に於ける信仰中心地としては東に四國八十八ヶ所第五十一番の札所なる名刹石手寺あり、一般の信仰篤く賽客絶ゆるなく、附近一帯に商家軒を並べ道後湯之町とは殆んど一體をなさんとす。

準市街地と見るべき西南部には雄群神社あり、守護神として崇敬され北部千秋寺は香花常に絶えず。

次に教育諸機關の配置を見るに、郊外地としては桑原村に農業學校あり、準市街地に於ては東部持田に高等學校中學校位置し、北部方面には高等商業を始め、二三の中等學校あり。此の方面に於ける教育機關の發達最も著しく、各々其の地の發達を刺激し並に市内との交渉淺からず、尙各所在に小學校あり、夫々宅地化を助成す。

尙交通機關として私設伊豫鐵道線は南部郊外に放射し、沿線古町、立花驛等は準市街地に含まれ、人家稠密市街地化著し、軌道線は松山城山を環り道後に達し、道後松山間沿線の發達驚くべきものあり、以て交通運輸機關の便に負ふ所尠からざるべし。

惟ふに都市の外延的膨脹は自然の勢にして昨日の田園も今日は變じて市街地となるの狀況なり。かかる郊外の發達は市街地に於ける地價の昂騰並に密住生活の不健康等に依るものなれども、無限の擴充は反つて其の目的に背き、經濟上に於ても社會上に於ても其の失ふ所多くして得る所少き結果を生ず。従つて少くとも、交通機關によりて、一時間内外に於て都市中樞に到達し得る範圍に非ざれば文化の恩恵に浴し難く、之を政治の上よりするも共同的一有機體としての效果ある活動を困難ならしむべし。

三 都市郊外地の統制の方法

(一) 都市計畫區域は都市發展の將來を豫定し、其の基調たるべき諸般の施設計畫をして準據せしむ

べき地盤たるべきもとより論なしと雖も、之が決定如何は都市將來の消長に至大の關係を有し、其の適否は考究に値す。而して之を支配する要件は人口増加の趨勢、密度、交通設備、土地の形狀、行政區域等を擧げ得べしと雖も、密度に於ては各都市各々發展の要素特徴を異にせるが故に、單に人口の多寡、若くは市の中心より三十分乃至一時間の範圍を以て一律に速斷すべからず。爰に於て戸口増殖率を基礎とし、數十年後の人口を想定し、之を包容するに足るべき面積を以て標準となすべく、其の上は最早各都市の自然的地勢並に人爲的事業の普遍性、定著性等及地方特異性に俟たざる可らず。されば本市の區域に於て三津、高濱等經濟並に社會上、有機的依立關係にある地域を除外せられたるは、將來編入さるべく留保ありと雖も猶地方的狀態に缺くものあり、遺憾とす。

次に地域制は地勢に基き土地の用途に一定の目的制限を加へ都市の健全なる發達を保障せんとするにあれば、各地域の本旨を完ふせしむべきが爲には、地域の効用を増加せしむべき各特性に應じて、交通機關の配置、事業計畫の選擇をなさざる可らず。

(二) 建築線の指定は建築物の規整、街路の美觀を目的とせるが故に、其の効用を増加せしむる爲には個人に於ては權利の制限を忍従し、法規の執行者に於ては可及的損害を少くして、權利の尊重を計り、官民一致協力して、以て都市有終の美を爲すべきなり。而して事業執行者と、建築物法規執行者を異にする時は、兩者の間常に齟齬扞格なきを期すべく相諮りて、以て圓滑なる處理を計るべきなり。爰に建築線指定に付、一考を要すべきは、法規の執行者が常に受動的立場にのみあること

なく、必要ある場合は申請を俟たず、進んで積極的に指定すること其の効力の實益を全ふするものと云ふ可きなり。

次に土地區劃整理をして有効ならしむる要件は其の施設の規模をして如何なる範圍に於て、如何なる程度になすべきかにあり。而して計畫街路との連繫、土地の狀況を參酌すべく、其の施行の結果に基く經濟的地價の騰貴をして、一般に普及せしめ、充分なる確信を與へることにあり。其の範圍に付きては郊外場末及都市化の傾向著しき部分を撰ぶを適當となすべし。

(三) 都市計畫百般の施設中にありて、此處に見遁す可らざるものは塵芥の處分と共に糞尿處理の問題にして、等しく各都市の惱める所なり。是を小にしては郊外地に於ける不潔なる溜壺より大は全都市の汚物に至る迄、之が適當なる設備並に處分の方法は少くとも理想都市の構築と一般住民福祉の増進を目的とする都市計畫に於ては、是非とも解決を要すべく、都市が大なれば大なる程、益々其の感を深くするものあり。從來の如き建物が果して建築物法の規定のみによりて、尙將來に於ても清潔を維持し得るや否やは考研に値すべし。

(四) 都市計畫委員會は其の官制第一條により、調査審議の權限を有せしめられ、第二條に於て各大臣の諮問に應じ、又建議の權能を認めらる。然れども其の權限たるや、單に調査審議の結果を表示し又は諮問に應じ得るのみ。其の建議し得る權能も委員會特殊のものに非ず。所在公議會普通の權能にして其の効果は元來極めて薄きものなり。斯くて一般法規を通覽するに、其の組織權限等は自

治制の色彩極めて乏しきを見、其の機關の公定力を見出すに苦しむ、思ふに斯法の實施日尙淺く、搖籃の中にある諸般の施設に鑑み、中央機關をして指導誘掖なさしむるの主旨もとより可なれども既に都市計畫法施行都市も百近くを數へ、漸次其の緒に就きつゝあるの今日に於ては最早中央機關は専ら監督の地位に立ち、計畫並に執行より退き自治體をして、其の特性を發揮せしむるの實情に適合せるもの非ざるや。

是に於て少しく現行制度の變更を希望するものあり。

- (A) 會長は指定市の市長若は地方長官。
- (B) 附議事項中或種のものに對し會長の發案を認む。
- (C) 委員會職員中、指定市の市會議員、吏員を増し官吏の地位にある職員を少くす。
- (D) 事業執行者に必要な規則を發せしむる權能を與ふ。

四 都市の適度並に之が決定標準

都市の大いさには自ら或一定の適度あり。其以上の無限の膨脹は徒に弊害を助長し、經濟並に社會生活上幾多の損失を生じ、都市計畫の目的よりせば永久に其の目的に到達せしめざるものなりとは所謂地方計畫論者の主張する所にして、其の標準に就き或は三萬五萬と云ひ或は十萬十五萬と云ふも、要は大都市の不必要を説くにあり。然れども都市の大いさに或一定の適度あることは吾人之を否むに

非れども、單に人口面積等により絶體的標準を決定するは適當ならざるものあるべく、之が文化の程度、富力、氣候、風土、地形等により各々其の趣を異にせるものあるべし。吾人の意見を以てせば二百萬三百萬と云ふ大都市無數の出現は、之を望ましき状態とは云ひ得べからざるも、大都市には小都市に見るべからざる特殊の機能あるべく、從て或小數の大都市の存在は之を全然不必要となすには左袒し難きものあり。

地方計畫樹立の必要に就きては全然否定するものに非れども、都市計畫途上にある我々中小都市に於ては、現在に於ける都市計畫事業は之を理想都市經營の規準として精進すべく、依つて以て人口の分散、都市の散布を企畫する地方計畫理論に漸進せんとす。

中小都市郊外地統制に關し考慮すべき要綱

郊外地發達に就き考慮を要すべきは其の不整形なる畸形的發展を警むるに在り。即ち其の開發の過程に於て或地域は異狀なる擴充を見るも他の地域は舊態依然として何等の進展を見ざるが如きことあり。かゝる特異的發達の趨向は主として土地の狀況、氣候風土等自然的要件に支配さるゝもの多く、之が統制は困難なるものと雖も、尙人爲的施設計畫を以て、之が調整補足を企て、都市の圓滿なる發達を促進せしむるとともに、都市と郊外との共同利益の増進に寄與すべきものなり。

都市郊外地統制に關する根本方策

現今發展の途上にある郊外地の狀況を見るに、其の市街化は自然の儘に進み無規律に無方針に延展

し、其の土地區劃は不整形にして所有權相錯綜し、其の儘宅地となすには利用價値の發揮に缺くものあるに係はらず、不適當なる土地利用又は効果相殺ぐ建築物は隨所に濫設され、耕作上の用を辨するに過ぎざる迂曲多き蚯蚓道其の間を彌縫するあるのみにして其の交通施設は備はらず。斯くて是の儘に推移せば益々其の弊害を助長し、都市構築の理想は蹂躪され共存共榮の利益は破壊され拾收すべからざる状態を醸すに至るべし。茲に於て合理的なる土地區劃の整理を施行して宅地としての利用價値を増進し、交通政策を確立して交通系統を整備し、適切なる建築法規の運用により建築物を規正し、以て渾沌たる發達を辿りつゝある郊外地をして健全なる秩序ある開發に導かんとす。

京城府郊外地の概況と之が統制問題 附、都市の適度維持策

京 城 府

一 京城府は五百年の首府にして其の區域も時に縮少せられたる事あるも、現今の行政區域は明治四

十三年併合當時六・二五方里人口二十九萬人なりしも大正三年府制施行に依り二・三四方里に減じ、現今と同じ。昭和四年度末府内人口三十四萬二百九十人にして人口密度は一人當二二坪なり、郊外人口約十萬人にして其人口密度は一人當一二二坪とす。

人口増加の趨勢は併合以來の統計に依れば府内は平均一・八%にして、郊外は七・一%、府内は飽和し郊外は著しき増加率を示し、昭和三十年には約七十萬人に達する豫想なり。

都市化の要因たる地理的條件並に産業の分布状況を見るに、都心より一時間内に於て達する時間帯内の郊外住民の職業は農業一二%商工業其の他八八%に達するを見る。

郊外地は主として河川、山岳、行政區域、人口分布の狀態並に經濟的又は交通關係に依て現在都市の約三倍の區域を限界とせりと雖も、都市計畫區域内の住民は京城を中心として有機的に生活を營みつゝあるを以て上下水の一部、學校、衛生施設、其他警察、郵便、電話、電車、バスの相關係する處多し。

二 由來京城府は一般府政事務を府に於て取扱ひ、内地人教育を學校組合にて取扱ひ、朝鮮人教育を學校費に於て取扱ひ、三團體共に府尹之を管理し水道に付ては仁川府管理の下に仁川水道源地より京城仁川兩府へ給水し、其の維持經營費を給水量に按分比例して負擔しつゝあり。又京城府は昭和三年四月以降バス事業を公營せり(使用車臺五十臺)と雖も朝鮮には都市計畫法無きを以て郊外地の統制に付ては同法の運用による統制方法が自ら行政區域の擴張に依らざるべからず。之が實現に

付ては行政區域擴張に伴ひ、新區域内に於ける住民の負擔と其施設に對し種々困難あるべし。之が措置に關する内地の實績は最聞かとんする點なるも、之は姑らく措き現在の狀況に於ては少くとも(一)公共施設に關し税源の公正なる分配方法の一として都市計畫事業の一税源として車輛税の如きを分配増加するの要あるべく、又(二)行政上の措置として例へばバス出願の如く道路の特許使用の出願ある場合に於ては之が管理者たる又費用負擔者たる公共團體に協議するの必要あるべし。

三 一般に都市をして大に過ぎず、小に過ぎざらしめんが爲めには一定の適度を維持するの必要あり即ち現今の都市計畫の如く其の都市を主體として計畫すべきも更に一步を進めて間接的に地方計畫の實施、就中遊星都市の計畫は主要都市の大きさを適度に維持せしむるに最も必要なる方法にして、都市計畫に伴ひ地方計畫法を制定し地方と都市との永遠の發達に對し之が指導歩調を共にするの必要あり。

神戸市發達の過程と其郊外地の現況より 其統制論策に及ぶ

一 明治二十二年市制實施當時は現在の葦合區、神戸區、湊東區、湊西區の地域にして、市街地面積(山地面積を除く)約三百八十萬坪なりしが、其後今日迄接續町村を編入する事三回なり、即次の如し。

(一) 明治廿九年四月一日八部郡湊村(今の湊區)面積約四十萬坪並に林田村及び須磨町の一部たる池田村を加へ林田區とし市街地面積約百九十六萬坪を編入す。

(二) 大正九年四月須磨町編入其市街地面積約百三十七萬坪。

(三) 昭和四年四月、武庫郡西灘村六甲村、西郷町市街地面積約二百萬坪編入。

現在市街地面積合計約九百五十萬坪にして山地を合したる全市域約二千四百七十五萬坪なり。

市制實施當時の人口は十三萬四千なりしが、昭和四年末八十萬四千にして其増加の趨勢は多くの都市にありては直線的に増加せるに、神戸市に於ては、曲線的に増加せり。即明治廿二年より大正八年迄三十ヶ年の統計より次の曲線式を得たり。

$$y = 230 (x + 20)^2$$

此の式に依り昭和四年末の豫想即ち四十を代入して打算すれば八十二萬八千となる。實際數と豫想數と比較して約三パーセント大なり。是れ近年打ち續く不景氣の結果にして今後十數年間は、右の式に依り示さるゝ如く増加するものと豫想せらる。

二 神戸市の郊外は西は、垂水町を擧げ得べし、見方に依りては明石市の郊外とも見らる、近年住宅地として發展しつゝあり。東部郊外は都市計畫區域の關係上、住吉村、御影町、本庄村、本山村、

魚崎町を擧げ得べし。之より東は西の宮市の郊外と見做すを妥當とせん。實際阪神間は人家連檐一市街を形成す。従つて右記の五ヶ町村も神戸市郊外地と見做すは單に神戸市に近く、其都市計畫區域内に在るに依る。以上各町村は北に山を背ひ、南に海を控へ、土地緩傾斜し風光明眉、氣候溫和加ふるに水質良好にして住宅地に適す。又古くより海岸地には酒造業ありたるも、阪神二大都市の間において交通の便と共に、絶好の住宅地として大小富豪の別荘等の構へらるるあり、一種の競争心之を手傳ひ、現状の如く大半高級住宅地として發達を遂ぐるに到れり。従つて各町村の財政豊かにして公會堂、學校の如き其施設見るべきもの多く、寄留手続きに依り市内小學校に通學する如きものなく、却つて其の逆の現象を呈せる所さへあり。

三 由來郊外地は都市と密接不離の關係にあるを以つて、(一)特に交通、衛生の方面は、協同一致軌を一にして進むを要す。鐵道、軌道の免許、施行認可、乗合自動車の營業許可の如きは市と郊外町村を一團として其市に又は市と郊外町村との協議會の如きに諮問するを可とすべく、單に地方長官の裁量に依る現行法を改正するを要す。(二)衛生方面に於ては水道下水道の如き郊外町村の相當發達せる場合は同時に計畫施行せしむる様水道條例並に下水道法改正の要あり。又(三)特別行政官廳事務として、遞信事務は都市と郊外町村とを一團とし、有機的關係を一層敏活ならしむるを適當と認む。(四)斯く凡て一都市として處理する關係上、現在の都市計畫委員會組織も一部改正し、「關係府縣會議員」の項を「關係、町村長並に町村議員」とし、其數は適當に定むるを可とせん。又(五)

費用負擔方法は根本方針に於て國庫負擔なるも、之れは絶望なるを以て、地方負擔として其分擔方法は市と郊外町村との面積、人口、國稅額の三を基礎として按分すべく、兵庫縣の如く、五ヶ市の都市計畫ある場合には、五ヶ市に前記方法に依り按分し、更に各都市並に接續町村に同一方法に依り配分するを可とす。

四 苟も都市計畫區域を定め、各種計畫を樹立する以上其計畫の徹底と實施の圓滿を期するには區域内町村を編入して一市域となすこと最も適當とす。神戸市に於ても已に述べたる如く、三回市域の擴張せるあり。第二回目、第三回目に於ても水道の給水と市街電車の延長とが重要な編入希望條件にして第二回の須磨町編入後數年にして希望の大半が達成せられ、電話の通話區域も多年の運動の結果、市域に加へらるゝに至れり。殊に義務教育に於ては、市中央部は兒童漸減するに反し、郊外は、激増の傾向あり、町村獨力にて之に應ずる能はざる場合多く、一市域として、よく施設の充實を期せらる。

五 都市の大小には自ら適度があり、其都市存立の成因に依りて定まる。産業の興隆と文化施設の完備に依り新なる發展をなす。従つて新産業興隆の餘地あるや否や、文化施設完備に依る人口の増加等を調査して、適度に定むるを要す。而して適度に發達すれば之を人爲的に維持する方策を講ぜずとも、適當に保たるゝものなり。

所謂世の景氣、不景氣に依り産業の興隆に一進一退あるも、國民努力の結果逐次向上發展しつゝ、

あるを以て、是に備へ且つ誘導し益々國家の隆盛を期せんには都市と町村とを問はず將來に對する計畫を樹立して、其向ふ所據る所を明かにし、其實現に努力するは國家として當然爲すべき事なり而して近年文化の普及に依り、都市生活と町村生活と漸次接近しつゝあるも、尙ほ事情を異にするもの多きを以て、都市計畫を其まゝ町村計畫に適用するは少しく不適當なる故、交通、衛生、保安經濟の中、特に衛生、經濟の方面に重きを置きたる計畫を樹て、其遂行には、自治精神の發揚に力を致し、青年團、在郷軍人團、處女會等をして、自己町村の理想實現に直接間接に寄與せしめ、國家も財政的援助の一方法として町村内にある國有財産の管理を委託し、それより得る收入を充當するも可ならん。

都市計畫區域内に於ける都市計畫路線に關する私權の制限緩和と都市計畫事業の國庫補助

濱松市長 中 村 陸 平

一 都市計畫に依る道路計畫は市街地建築物法施行令第三十條に依り道路と看做さる。然るに行政官廳は之に關する建築の許可申請あるときは、施行令第二十九條の二に依り假設建築物として許可し將來其の道路が事業路線として實施せらるゝ場合は無償を以て取拂ふことの條件を附するの例なり即計畫道路上にも斯かる條件にて建築物を建築することを得るも、此の建築物事業實施のときには無償撤去すべきを條件とするが故に其の所有者の損害甚大なり。該路線に當る土地は價值に影響を及ぼし、賣買價格減少し、賃貸料亦低廉にあらざれば使用者なく、甚だしきは或銀行は之を擔保とせることを拒むに至れるの實例あり。

又一面に假設建築物の數には何等制限を設けざるにより、將來此種の建築物は相當多數に上るべく現に濱松市傳馬掛塚線に在りては、延長八百七拾五間の間目下假設建築物許可せられたるもの百軒に垂んとするの實情なり。然るに此假設建築物許可條件は建築物自體にのみ効力を有する條件なるが故に、建築物以外の他の營業權に對しても相當補助を要するものとも認むべきものあり。

此の有形無形の權利に對し、市は道路擴張及新設の所用土地のみの建築物のみを撤去せば、道路工事施行には支障なしとして執行せんか、此の場合多數となりたる假設建築物所有者は團體的に或る力を有するに至ることなきかを惧る。此時に於て所期の如く支障なく無償を以て建築物を撤去し道路工事をして完全に遂行し得るや否や、本市目下の實情に鑑み聊か不安の念を起さざるなし。依て速に之が對策を講じ、少くとも事業執行の不確實なるに拘らず、長年に亘りて土地所有者の私權

を制限し、多大の損害を及ぼすが如き制度は之を適當に緩和するの要ありと認む。

二 都市計畫事業は國家事業にして、就中國道に關する費用に對する國庫補助は財政計畫上唯一の財源とし計上したることは地方委員會に於て之を認め、其の議を経て内務大臣亦之を認め以て決定し内閣の認可を得て執行するものなり。之に對し主務省に向て再三補助申請を爲すも確答なきは甚だ遺憾とするのみならず、地方に於ける都市計畫は之が爲め一大蹉跌を來たし、事業遂行上頗る困難を極むるものなるにより、速に國庫補助制を確立するの要ありと認む。

都市計畫の助成

仙臺市長代理助役 佐々太一郎

一 都市計畫、都市計畫事業等の公共施設に關する府縣及關係市町村間に於ける税源として特別税所得税割を認むべし。

市町村民の自治參與の特例を認むることを要せず。

- 二 都市計畫委員會の費用は國庫負擔と爲すべし。
- 三 都市計畫事業に對しては國庫補助を規定して都市計畫公債法を制定するの必要あり。

富山市内外に亘る土地の利用計畫に就て

都市計畫富山地方委員會技師 赤 司 貫 一

一 計畫の概要

神通川改修の結果、河川の公用を廢したる一帯の土地約參拾萬坪の縣有廢川敷地と、附近地若干の區域とに於て、都市計畫の施設として土地區劃整理を行ふと共に、運河の開鑿と相俟ち郊外地の統制を期せむとする富山都市計畫事業は去る昭和三年三月縣執行として決定せられ、目下着々工事中のものである。

本縣多年懸案の土地たりし此の廢川敷地は元神通川本流の一部、延長約千八百間が、市の北方に於



て半環狀に迂曲せる幅員約百八十間の河川敷で、大正十年新堤防締切以來敷地の一部を畠作に利用せる外、大部分を荒地として現在に至れるものである。

而して、此の帶狀一團の土地は、その上流半分が市街地に挟まれ、下流半分は郊外地に亘つてゐる現況よりして市街化すべき地位にあるに拘らず、之を此の儘に放置する事は都市將來の發展を少からず阻害するものであつて、大正十三年本市が都市計畫法適用の指定を單獨にうけたのも、一に此の廢川敷地の利用計畫を中心とした都市計畫の必要が叫ばれた爲である。

而して、之が利用施設は實に適當なる土地區劃整理を行ふ事であるが、地區内建築敷地の造成に要する埋立用土砂、約二十萬立坪の採取場に關して大に論議せられ、種々調査の結果、運河開鑿の新事業が案出されたものである。

富山都市計畫區域内にして、古來本市と密接な關係を有する市の北方富山灣に面せる東岩瀬港と、右區劃整理地區との距離約四哩の郊外地は地勢平坦であつて、地下水の豊富なる點、本市街地に對する恒風關係の適切なる點、その他特に本縣が低廉なる電力の受給地である事から、此の地方一帯が工業地として發展するに格好の條件を具備してゐる事が窺はれるのみならず、一方裏日本と表日本とを結ぶ國有鐵道飛越線の開通も、茲數年内に豫定されてゐる事など、是等各種の地理的素地は正に本市將來の針路を指示するもので、既に本市膨脹の趨勢は主として該方面に向つてゐる。

茲に於て郊外地開發の基本として東岩瀬及富山の兩市町を聯絡する運河の開設により、沿線一帯を

して工業地域たらしめ、更にその掘鑿による不用土砂は、是を區劃整理地區内の埋立材料に充て、以て一舉兩得の方策と考へたものである。即ち兩者利用の充全を期する爲め、地區内の一隅に運河船溜を設け勝景の河岸地に公園を配し、尙地區内外に關聯せる都市計畫街路の一部を新設する等、區劃整理地區内をして商工住の三地域に定め將來の進展に備へむとする富山市内外に亘る都市計畫の綜合施設が茲に確立された次第である。

而して本事業の有利とするところは事業の内容に比し、工事費の少額なる點であつて、事業費總額四百壹萬貳千五百圓中、關係地元にて其の四分の一を負擔する殘餘の工事費金額に對しては區劃整理地區内の土地賣却代を以て、之に當てむとするものである。

蓋し以上の成案を得たるは、本縣がその可能的財源の把持者であるのと、關係地元並に本省當局の大なる援助をうけたる故に外ならぬ。

以下工事及財政の内容に就きその概要を擧げる事とする。

二 工事 の 概 要

本計畫は土地區劃整理、運河開鑿及街路新設の三種目により成立してゐるが、事業の本體は總て相關聯せる一體のもので、之等の聯絡を失はざる適當なる方法により、縣都市計畫課に於て専ら工事の進行を圖つてゐる。

一、土地區劃整理事業

富山市及隣接村、奥田村に至る帶狀の廢川敷地と附近民有地を含む地區にして、運河掘鑿による不用土砂を以て埋立て左の利用面積を得むとす。

種 目	面 積	備 考
建 築 敷 地	一八五、〇〇〇坪	事業費(區劃整理、運河及街路の三都市計畫事業)財源の目的を以て賣却するもの面積、一六〇、〇〇〇坪 縣有として保留するもの 二五、〇〇〇坪
道 路 敷 地	六〇、〇〇〇坪	區劃道路は總て幅員三間以上とし都市計畫街路用地を含む
公 園 敷 地	一八、〇〇〇坪	一六、〇〇〇坪壹ヶ所、二、〇〇〇坪壹ヶ所、何れも公園用地として富山市に交附
船 溜 敷 地	一八、六〇〇坪	整理地區内の北部(廢川地の下流)に設くる運河の終端にして荷揚場敷及上屋敷を含む
鐵 道 敷 地	一〇、〇〇〇坪	敷理地區内の中央を横斷する國有鐵道北陸本線用地及其他の引込線等
水 路 敷 地	三二、三〇〇坪	幅員三間乃至十八間とする松川尻排水路敷其の他
合 計	三二四、六〇〇坪	區劃整理施行地區總面積にして 内民有地、一四、〇〇〇坪 其の他は縣有廢川敷地

二、運河新設事業

東岩瀬港南端より富山高等學校西側を經奥田村を過ぎ、市外廢川地下流なる區劃整理地區の北部に於ける船溜に到達する延長二、五〇〇間の地に、閘門式運河を開設し、其の掘鑿土砂は之を區劃整理地區内の埋立に利用するものにして、運河沿線の郊外工場地域に於ける道路其の他の施設は、後日之を地方組合による土地區劃整理に俟つものとす。

幅員	用地幅 三十五間乃至四十五間 水面幅 二十三間半乃至三十三間半
水深	七尺
閘門	運河の中間に於て有效幅員五間以上、延長三十間以上の水開一ヶ所を設け、尙區劃整理地區内に於ける松川尻排水路と船溜との聯絡に小閘門一ヶ所を計畫す。
船溜	運河の終端にして富山驛の後方に當り區劃整理地區内北部に於て長二百五十間幅員六十間の船溜とす。

三、街路新設擴築事業

區劃整理地區内に於ける都市計畫街路及之と既設道路との連絡に必要な整理地區外に於ける都市計畫街路の一部とを左の如く施行す。

路線名	幅員	延長	備考
第一等三線類	一二間	一九五間	富山驛前線の一部

同第三線	一二	二九五	富山驛、根塚線の一部
同第四線	一二	二二〇	櫻町、太郎丸線の一部
第二等一線類	一〇、五	三〇三	牛島、窪線の一部
同第二線	一〇、五	四七七	愛宕、稻荷線の一部
同第九線	一〇、五	二二〇	磯部線の一部
同第十線	一〇、五	二五〇	牛島線の全部
計		一九五〇	

三 財政の概要

當初の總工事費四百拾萬圓、五ヶ年の繼續事業として昭和三年三月内閣の認可を得たが、その後政府の緊縮方針に基き、總工費中八萬七千五百圓を節減し、尙事業年期一ヶ年を延長し、昭和八年度に至る六ヶ年間に全工事を完了するもので、之が財源は縣債及土地賣却代によるものである。

一、事業費

事業費總額 四、〇一二、五〇〇圓

内 土地區劃整理費 一、三六一、〇〇〇圓

運河開設費 一、九〇九、四六四圓
街路新設擴築費 七四二、〇三六圓

一、事業期間

自昭和三年度
至昭和八年度 六ケ年

一、事業費財源

縣債によるもの

三、一三六、七〇〇圓

土地賣却代によるもの

八七五、八〇〇圓

(但し賣却土地總面積 一六〇、〇〇〇坪
内三一、二七九坪に對する賣却代にして二)
坪當平均貳拾八圓とす

計

四、〇一二、五〇〇圓

一、縣債借入及償還財源

土地賣却代を以て償還するもの

二、一三三、五七五圓

一般工事實に對する富山市

寄附金を以て償還するもの

七〇三、一二五圓

運河用地費とする富山市

寄附金を以て償還するもの

三〇〇、〇〇〇圓

計

三、一三六、七〇〇圓

一、事業年度制

種別	年度	昭三	昭和	昭五	昭和	昭七	昭和	昭八	計
區劃整理	年度	三	四	五	六	七	八	計	
運河	年度	〇、〇八	〇、一〇	〇、一八	〇、三〇	〇、一八	〇、二四	一、〇〇	
街路	年度	〇、〇一	〇、〇二	〇、〇二	〇、〇一	〇、〇一	〇、〇一	一、〇〇	
計	年度	〇、〇四	〇、一四	〇、一八	〇、二一	〇、二一	〇、二二	一、〇〇	

(圖面は印刷の都合上省略せり)

建築線の指定と公共事業用地の獲得

都市計畫大分地方委員會

一 都市計畫法第三條に依り都市計畫として其の區域内の街路を決定し、内閣の認可を受け公告した場合に市街地建築物法の適用なき區域と雖も、其の計畫路線に限り(又は計畫路線の兩側に於け

る一構の建築物敷地に限り、市街地建築物法適用區域と見做すの要あり。蓋都市計畫街路を決定し内閣の認可ありたる場合の告示方法に付ては都市計畫法に何等規定なきが如きも、官報登載の公告に依り、市街地建築物法施行令第三十條に依り、計畫道路は之を道路と看做しをる義と思料せらる。随つて市街地建築物法適用區域に於ては同法に依る建築物に對する拘束を受くべきは勿論なるも、都市計畫區域と市街地建築物法適用區域とは必ずしも同一區域にあらず。殆んど市の區域のみに市街地建築物法適用しをる状態にあるを以て、都市計畫區域内にあるも、市街地建築物法未適用の區域は全然同法に依る建築物に於ける何等の制限を受くるに至らざるべく、爲めに都市計畫街路の效果極めて薄く、將來各種事業の遂行に當り支障を生じ且つ財政上多大なる損害を蒙むるの結果を醸すに至るべし。

二 市街地建築物法未適用區域と雖も、都市計畫區域内に限り、市街地建築物法に依る地區の指定を都市計畫として爲し得しむるの要あり。蓋し都市計畫が之に依り永遠に市民の安寧と幸福を増進せしむることは法第一條を以て明白なりと雖も其施設として都市に於て必要缺くべからざるものは市場、教化機關、慰安機關の類の施設なり。此等は市街地建築物法適用區域内に在りては特に之が地區を指定し得べしと思料するも郊外地にして同建築物法未適用の區域と雖も、都市計畫區域内に在るものに對しては此種社會政策的見地よりの諸施設に對し豫め備ふる所あるは都市生活上必須の要項なりと認めらるゝを以て、此等公共施設の用に充つべき土地を地區制の運用に依り指定し得るの

途を開くは市及郊外地の統制上極めて有效なりと信ず。

土地區劃整理に依る郊外地統制

堺市長 森 本 仁 平

堺市は日本最古の都市たる奈良、京都と相並び歴史に富む古都市にして、舊市内は往昔の築設なるも比較的街路整然たり。之の市街地を圍繞して近時急激なる發達を見つゝある次第に付、本市としては區域の決定（區域決定大正十四年二月十二日）するや、直に幹線たるべき街路網を決定し（堺都市計畫街路大正十五年三月廿九日決定）一面之が事業を促進實施し、他面綜合的計畫を樹て、之により何れの地區より施行するも完成の曉は全區域を通じ、一貫統一せる市街地構成に備ふる處あり。尙右申請に對しては、市に於て組合設立認可申請迄の設計其他總ての手續を補助し、如斯して先づ郊外地の補助道路網を定め、之等を區劃整理組合事業として實行せしめつゝあり。然して今日迄の結果より見るに郊外地の統制として最も好結果を得つゝあるものと信ず。以下區劃整理組合の概況を述べれば左

の如し。

一、堺中央土地區劃整理組合

設立認可 大正十五年五月十五日
 地區の町名 堺市向陽町、田出井町、花田口町地内
 同 面積 約九萬一千坪
 組合員數 七十二人
 工事費 金五萬三千圓也
 工事進捗の程度 工事完了假換地終了

一、堺市湊土地區劃整理組合

設立認可 大正十五年五月十五日
 地區の町名 堺市出島町、西湊町、東湊町、元舩松村地内
 同 面積 約十五萬二千七百坪
 組合員數 百十四人
 工事進捗の程度 工事完了假換地終了
 工事費 金十三萬圓

一、堺市向陽土地區劃整理組合

設立認可 大正十五年五月十五日
 地區の町名 堺市向陽町、遠里小野町地内
 同 面積 約十二萬四千六百坪
 工事費 金八萬七千圓也
 工事進捗の程度 工事完了、假換地終了

一、堺市陵西土地區劃整理組合

設立認可 昭和二年六月二十七日
 地區の町名 堺市元舩松村、新町、翁橋町、安井町地内
 同 面積 約十八萬五千百坪
 工事費 金十一萬八千圓也
 工事進捗の程度 工事完了、假換地終了

一、堺市三國丘土地區劃整理組合

設立認可 昭和四年十月十六日
 地區の町名 堺市三國丘町、榎木町地内
 地區の面積 約八萬二千九百坪
 組合員數 百十九人

工事 費 金六萬七千五百圓
 工事進捗の程度 工事未着手

一、泉北郡旭ヶ丘土地區劃整理組合

設立認可 昭和五年一月十四日
 地區の村名 神石村地内
 同 面積 約五萬九千百坪
 組合員數 五十七人
 工事 費 金三萬八千五百圓
 工事進捗の程度 工事完了

一、大阪府濱寺土地區劃整理組合

設立認可 昭和五年五月二十日
 地區の町名 濱寺町地内
 同 面積 約十七萬七千百坪
 組合員數 百三十七人
 工事 費 金十八萬八千百圓餘

(圖面は印刷の都合に依り省略)

將來の需要を按じ都市公共施設用地を 經濟的に獲得するの方策

東京市政調査會研究員兼司書 平 野 眞 三

一 都市の土地政策は都市經營上根本政策の一つである。都市が市疆域の内外に亘り土地を公有するは其基礎を鞏固にするものであることは多言を費すまでもない。此事は既に古くより獨逸諸都市に於て立證されて居る。

然るに近代趨勢として都市に特に社會事業的公共事業の施設が、其種類に於て又數に於て、著しく増加し來ることは否めない事實で、苟も土地を基礎とせざる公共事業なしと稱しても過言でない程である。

此點から本邦都市を顧みると郊外は勿論、疆域内に於ても市有地を有すること僅少である。而も地價は法外に高く、殊に郊外に於ては逐日騰貴する有様故、事業を起す度毎に、忽ち土地の獲得に苦むの實情である。

二 今市有地を多く有する事が有利とするところを列記すれば、凡そ左の數項に要約する事が出來や

う。

- (1) 都市をして其郊外地に統一的合理的に發展せしめ得ること。
 - (2) 土地の區劃、利用開發等の健全なる發達を期するが爲め其統制に容易なること。
 - (3) 地域に對し秩序あり、統一ある開發を促し得ること。
 - (4) 都市の諸營造物の建設を容易ならしむること。
 - (5) 交通問題、保健問題、中産以下の住宅問題の解決に便宜なること。
 - (6) 地價を統制し得ること。
 - (7) 都市に土地増價の收益あらしめ、或は公共事業の一部財源たらしむるを得ること。
 - (8) 各種企業家を引寄せ、適當の工業を設立せしめ擴張せしめ得ること。
- 三 余は次に公共用地を獲得するの方策と、是を最經濟的に獲得する方法を提議したい。
- (1) 現今の本邦都市經營者には都市百年の計を謀る者は多しとしない。土地の公有、殊に是の經濟的獲得に當ては現代を超越したる高遠の理想と計畫とを持たずしては頭底是を完全に行ふことは不可能である。此意味に於て經營者に此思想の涵養を計ることが最も其基礎をなすものである。
 - (2) 買収に際して地元町村に其事業の意義の徹底的了解を得るは又一方策である。是は道學者の一片の倫理論に過ぎずと見るかも知れぬが、地方計畫の意義、共存共榮の意義に於て相互扶助の觀念の下に折衝を進むるは事ふりたれども、尙今後の都市經營者の採る可き道であらう。

(3) 超過買収

一つの營造物を施設することに依り、其附近の土地の値上りを豫期することが出来る場合、直接必要とする以上の土地を餘分に買収し、値上りを俟て不用部分を賣却し、是を必要部分の費用に充當すること。

此方策には其根本精神に於て、公共團體が營利事業を營む點に於て異論あるはまぬかれない。乍去都市が租税に於てのみ財政を確立すること益々困難である。殊に都市が市有地を所有すること稀少なる我國都市の現状に在ては此異論を鵠呑にするが如きは都市自身の施設に依て生ずる利益を放棄せしむる事にもなるではないか。

(4) 土地區劃整理に依る方法

近來内務省に於ては郊外地の區劃整理に當り、其設計中に整理全面積の三分の公園地を設定せざれば認可せざる方針であるといふが、此認可方針を善用し、公園又は運動場用地の獲得に於ては都市と地元町村と調協し、都市が事業費を負擔或は補助する等適當なる方法に依り、都市が財貨の提供により廉價を以て獲得し得ることが出来る。然し該法に依るときは公園のみに限られたるを以て其他の營造物の建設には困難である。

(5) 隣接町村編入の場合の一便法

市域擴張にあたり隣接町村を編入したる場合、町村有地の狭小なるものゝ點在して獨立しては

利用價值僅少なるものあるに於て、是等のものに可然換地を與へ一箇所に集合せしむることにより一團の公有地を得るも亦一方法である。

(6) 官公有地の拂下にあたりては都市に優先權を認むる事。

(7) 埋立地の造設

埋立地により土地を造設し得る場合は依るは又一方法たるは贅言を要しない。

四 要するに公共有地の經濟的獲得の要は都市の永遠の大計を定め、是に従て將來發展せしむ可き郊外地にあたり可及的に多くの土地を未開の時代に買收し是を以て都市の膨脹發展に備ふるより途はなく他は單なる末葉の又末葉の手段に過ぎざるものである。

大阪市域の擴張と新市域に施行したる諸般の施設

大阪市長 法學博士 關

一 大阪市域擴張の沿革

第一回の市域擴張 明治二十二年市制施行せらるるや、大阪市は從來の四區の地域を以て其儘市域としたるを以て其の面積一万里に満たず人口の稠密なること他の大都市を凌駕し、加ふるに四周の接續町村は人家櫛比して其の外觀市と異る所なく、衛生、保安、交通等の上より市域擴張の必要は市制施行後數年を出でずして痛切に感ぜられたり。殊に大阪港灣修築の事業起工の必要に迫らるるに及び海灣よりは遙か内奥に位する大阪市としては、海濱と市域との間に介在する町村編入を必要とするを以て、明治二十七年九月市參事會員の名を以て市會議員に對し接續町村編入に關する内報書を送り、同二十八年四月市會より大阪府知事に對し、町村編入の建議を爲し、同月府廳内に大阪市區域調査委員設置せられ、翌二十九年一月に調査を完了し、同年三月市會及町村會に對し諮問を發せられ、市會及町村會悉く異議なき旨答申し、同年七月十日を以て大阪府知事は二十八町村（内十三町村は全部、十五町村は一部）を大阪市に編入する旨を告示し、其の施行期日を明治三十年四月一日と定めたり。此の時編入せられたる地域の面積二方里六二、人口十七萬七千五百七十九人を算せり。

第二回の市域擴張 明治三十年の市域擴張後二十年の星霜を経過し、大正五、六年の交に至るや本邦人口大都市集中の趨勢益甚しきを加へ、當時大阪市に接近せる町村中其の外觀、實力市部と大差なきもの尠からず、其一部分の過群狀態は寧ろ市に勝るものあり。本市將來の發展上再び是等町村を市に編入すべき必要に迫らるるに至り、大正六年より本市は接近町村の面積、人口、財政其の他編入參考資料の調査を行ひ爾來毎年之を繼續せり。而して一面町村側に於ても市に編入を希望するもの少

からず、大正八年以來町村長又は町村會の名を以て大阪市に編入せられたき旨の陳情書を大阪府知事内務大臣又は大阪市長に提出するもの續出し、大正十二年十二月には大阪府會及大阪市會に於て、夫れ〱大阪市接近町村を市に編入の意見書を内務大臣及大阪府知事に（大阪市會の分は内務大臣に）提出することを議決せり。市域變更を必要とする理由として、大阪市會の舉ぐる所は近時接近町村に於ける人口激増し、其の發展著しきものと雖、大阪市と行政の區劃を異にする關係上、其の施設の完からざるもの尠しとせず。就中衛生、教育、土木、交通等の事業に至りては兩者の間相互に連絡ある施設に待つにあらざれば到底共存共榮の實を擧ぐることを得ず。而して是れが目的の達成は適當なる地域を擧げて之を大阪市に編入し、單一なる公共團體として施措經營するを要すと謂ふに在りて大阪府會の意見書の趣旨も亦是れと揆を一にせり。大阪府當局亦編入の機運既に熟せるを認め大正十三年七月關係町村長を府廳に集め、編入問題に關する意見の開陳を求め、八月二十五日大阪市域變更の件に關する内申書を知事より内務大臣に提出し、同年十一月十四日地方局長より右内申承認の旨を通牒せられ、同月二十六日大阪市境界變更、町村の廢止並財産處分に關し、關係市町村會に諮問を發し、十二月十日迄に全部の答申を得て、十二日府參事會に編入の件を附議し同會に於ては同月十九日之を議決せるを以て、府知事は直に内務大臣に許可を稟請し、翌十四年二月二十一日其の許可指令を得、四月一日より之を施行せり。這般の編入は東成、西成兩郡の全部（四十四町村）を包容し、其の面積四十二平方哩九三、人口六十萬六千人を算し、之を舊市と合すれば面積六十五平方哩七五、人口百

四十九萬七千人に達す。而して市域變更と同時に新市の區域に五箇の行政区を設置し舊市の四區は之を八區に分割したり。本市の人口に付ては別冊議題參考書の示す所に依り結論し得ること左の如し。

大阪市中心部（明治三十年以前の市域）の現在の人口は明治二十二、三年頃に比して増加せず。之を明治二十九年頃の人口に比すれば却て減少を示し、大正九年第一回國勢調査時の夫れと大正十四年第二回國勢調査時の夫れとの比較に於ても、後者の方少しく減少せるを見る。即此の地域の人口は明治二十九年頃に於て飽和點に達し、其の後漸次些ながら減少を來しつつあるものとす。此の傾向は將來に於ても或程度迄持續するものと推定して大過なかるべし（尤も茲に謂ふ人口は深夜人口を指すものにして晝間人口を指さず。後者に至りては減少を示さず、寧ろ幾分の増加を來せるものなるべし）。之に反して大阪市の中間地帯（核中部と周圍部との中間即明治三十年大阪市内に編入せられたる部分）の人口は漸次健實に増加しつつあり。但し其の増加率は周圍部（大正十四年市内に編入の地域）の夫れに比すれば著しく劣る。今上記三地帯の人口増減率を示せば左の如し。

大正九年と同十四年とを比較して人口の増減率

核 心 部	減 少	二九%
中 間 部	増 加	一一九%
周 圍 部	増 加	五一九%

二 大正十四年大阪府市域擴張後市が新市域に施行したる諸般の施設並其の成績

(一) 教育事業 大正十四年大阪府市に編入せられたる四十四ヶ町村は別項にも記せる如く、人口の増加率最大なりしを以て、小學校設備擴張の必要に迫らるること最急激にして、且舊來の校舍腐朽に傾き、是れが改築を要したるもの亦尠からざりしに依り、一、二町村を除くの外大多數の町村は編入の數年前より小學校々舎の改築、増築、新築に多額の經費を支出し、大正十三年九月末日現在に於て小學校々舎建築の爲に起したる公債の未償還額實に二、一二七、二一五圓に達せり。(小學校建築の起債に依るものが全部に非ず其の他の財源を以てすること往々あり。加之本項金額は未償還額を掲ぐるものにして此の外に尠からざる既償還額あることに注意するを要す。即小學校々舎建築に要せし費額總計は此の數字より遙に大なるも)編入の事決定するや、小學校設備改善に對する町村當局の熱心は一層其の度を増進し、大正十三年十月一日より十四年三月末日迄の間に於て小學校々舎建築の爲に起したる公債の額は五八三、〇〇〇圓に達せり。然るに建築の事たる其の準備及完成に相當の日子を要するを以て此の短期間に全部竣功を見るの筈なく、其の大部分は單に着手したる儘甚しきに至りては事業には毫も着手する暇なく、起債額全部其の儘市に引續きたるものさへ尠からざりき。されば市は是等の半成又は一部着手若くは全部未着手の小學校々舎建築事業を引續きて其の完成に精進すると同時に、設備不完全の校舍を改築、増築し尙人口の激増に對應する爲に新設備充實に力を注がざるべからざる責務を負擔せしめられたり。又大阪府市は編入の時に於て學區制を執り居りしを以て、新市域にも學區を設置するを要したる

が、學區の分割に方りては成るべく廣大に分割するを適當なりと認め、舊市域は六十四の學區に分割せられありしに反し、新市域は之を五の行政區域に依り五學區に分割することとし以て學區制の弊害短所を最小限度に局限することに努めき。斯くして大正十四年度昭和元年度の兩年度は學區の事業として前掲建築事業の完成及新設備の充實に努め依りて完成したる事業は小學校新設七校、同改築一二校、同増築六〇校、幼稚園増築二園にして此の費額二、八九四、九一二圓(大正十四年度、昭和元年度決算額)なり。

昭和二年四月一日よりは大阪府市多年の懸案たりし學區制度の廢止斷行せられ、小學校の設備は直接市の手に依りて遂行せらるるに至り、從來町村としては比較的完備に近かりしとは謂へ、舊市域即中央部の優越完璧の小學校設備に對照すれば多大の遜色あるを免れざりし新市域の小學校設備も、漸を逐ひて改善充實せられ、爾來昭和四年度迄の三年度の間に左に掲ぐる如き巨額の經費を要する事業を完成し又は施行中に在り。

		費 額 (豫算)	
小 學 校	新 設	一五校	三、〇〇一、六三〇圓
	増 築	二三校	一、三二九、八〇〇
	改 築	一三校	五九四、六八七
	校地擴張	一校	一五、〇〇〇
幼 稚 園 新 設	一園	一五、六七三	
	合 計	五三	四、九五六、七九〇
		完 成	一三
		施行中	一一
		施行中	五
		施行中	二
		完了	六
		完了	七
		完了	八
		完了	五
		完了	二
		完了	三

(二) 第二次都市計畫 大正十四年市域擴張後新市域の發達に統制あらしむべく道路、公園、運河、下水道、墓地等に關し綜合的都市計畫を確立し、昭和三年五月二十九日內閣の認可を得たり。計畫の概要左の如し。

a	街路の新設及擴張	一〇一線	延長	二九三、一九〇米
b	運河の新設及擴張	一五線	延長	四二、八六〇米
c	公園の新設及擴張	大公園 三三ヶ所 小公園 一三ヶ所 公園道 一二ヶ所	面積	一、五四〇、〇〇〇坪
d	墓地の新設	二ヶ所	面積	一一〇、〇〇〇坪
e	下水道處理區域		面積	四六、八〇〇、〇〇〇坪
	處理場	五ヶ所		
	抽水所	八ヶ所		

(三) 小街路の改良事業 都市計畫事業として施行する幹線街路の新設擴張と併行し、舊市域内に於ける小街路の改良を施行しつつありしが、其の第一期事業計畫も略完成に近付きたるを以て、斯業が新市域の統制上最急施を要するものなるに鑑み、第二期事業計畫として新舊市域に亘り、改良すべき街路網を選定し、之を昭和三年度より同九年度に至る七ヶ年に施行することとし、昭和三年三月市會の議決を経、目下工事施行中なり。其の新市域に屬するものを擧ぐれば左の如し。

路線數	幅員	延長	工事費	工事施行中のもの
四五線	三間乃至三間三	一〇、七六五	三、五六〇、〇〇〇	五

(四) 都市計畫事業として施行の道路新設擴張

A 竣功せるもの

路線名	區	間	幅員	延長	工事費
鶴橋線	自東成區東小橋町一〇七番地至同區大今里町六四七番地	一	二間	六二一・〇	一一〇、二八三
天神橋西筋線	自東淀川區天神橋筋七丁目至同區長柄小橋南詰	一	五	三六二・二八	二〇八、七四〇
梅田十三線	東淀川區中津町地内	一	五	一三一・四	一六二、五八〇
阿部野線	自稻谷牛追塚線至終點	二	二	八九七・六	三四、四八二
	自稻谷牛追塚線至南海上町線松虫停留所附近	二、四九	二、四九	六〇九・六二	四、四九八

B 工事中的のもの

長堀線	自省線城東線至東成區中道町二四五	一五間乃至一九間	一八〇・八四	概算 四八、三二四
-----	------------------	----------	--------	-----------

(五) 一般土木事業として施行のもの

A 道路工事

大正十四年度

道路、路側の改修、改築等（橋梁架設三ヶ所を含む）七ヶ所			
延長	四八四、三〇	工費	二三、七四八
道路の新設、構築	二ヶ所		
延長	一七九、	工費	三、六三一
道路、舗装	一ヶ所		
面積	七六四、七	工費	一四、七八二
下水、水路の新設、改修等	二十一ヶ所		
延長	一、七七〇、二八	工費	二二、六五五
堰板新設	二ヶ所		
延長	一七二、	工費	八八三
計	三十六ヶ所	工費	六五、六九九
昭和元年度			
道路の改修、改築	二ヶ所		
延長	四四六、五〇	工費	二、二九四
道路の新設	一ヶ所		
延長	七一六、〇〇	工費	一一、八七六
下水、土管、水路の新設改修等	三十一ヶ所		

延長	二、八六〇、三七	工費	三四、三〇一
堰板の新設	四ヶ所		
延長	五一五、九〇	工費	三、一三二
計	三十八ヶ所	工費	五一、六〇三
昭和二年度			
道路、路側の改修、改築等	三十五ヶ所		
延長	四、三二五、三九	工費	四四、四〇七
道路の新設、築造	六ヶ所		
延長	四三八、〇〇	工費	七、一八三
下水、土管、暗渠、水路の新設、改修等	三十五ヶ所		
延長	四、一四九、三〇	工費	四三、九五三
石垣、柵垣の新設	二ヶ所		
延長	六六、〇〇	工費	一、七五〇
樋門改築	一ヶ所	工費	五四〇
計	七十九ヶ所	工費	九七、八三三
昭和三年度			
道路、路側の改修、修築等	十ヶ所		

延長	七〇六、一五	工費	七六
道路の新設、築造	二ヶ所		
延長	四二八、二〇	工費	六、六〇七
橋梁の改良	一ヶ所	工費	四、四七七
街路改良	一ヶ所	工費	二、一四六
延長	一三九、二〇	工費	二、六五四
下水、暗渠、水路の新設、改修等	二十六ヶ所	工費	二五、八〇九
延長	二、四八七、五〇	工費	
堰板、石垣の改築	二ヶ所	工費	
延長	三四三、五〇	工費	一、五三〇
計	四十二ヶ所	工費	四三、二二三
昭和四年度			
路側の修築等	五ヶ所	工費	三、四七二
延長	三三九、八〇	工費	
道路の新設、築造	七ヶ所	工費	一〇、一五五
延長	四一八、〇二	工費	
下水、暗渠、水路の新設、改修等	三十五ヶ所	工費	

延長	三、七八七、七三	工費	四一、七二一
計	四十七ヶ所	工費	五五、三四八
合計			三一三、七〇七

B 橋梁工事

大正十四年度			
橋梁の改築架換	五ヶ所	工費	三八、八二九
昭和元年度			
橋梁の架設、改築、架換	三十三ヶ所	工費	九五、三四二
昭和二年度			
橋梁の改築、架換	十三ヶ所	工費	五九、五〇八
昭和三年度			
橋梁の架設、改築	五ヶ所	工費	二二、二〇〇
合計			二一五、八七九

(六) 失業救済事業として施行のもの

失業救済事業としては最多くの力を新市域の事業に注ぎたりき。其の内容を述べれば左の如し。

A 道路工事

大正十四年度

道路、路側の改修、修築 五十三ヶ所

延長 一五、三八〇、四〇

工費

六三〇、五一〇^圓

待避所設置 十一ヶ所

延長 五〇、〇〇

工費

七、九一〇

計

工費

六三八、四二〇

昭和元年度

道路、路側の改修 十一ヶ所

延長 六、〇五〇、〇〇

工費

八七、三一〇

道路の新設、擴張 十一ヶ所

延長 二、九四四、〇〇

工費

九八、七九二

計

工費

一八六、一〇二

昭和二年度

道路、路側の改修 三十四ヶ所

延長 一〇、一六五、〇〇

工費

一二四、二五六

道路の築造、擴張 七ヶ所

延長 二、一七五、〇〇

工費

五三、一四五

計

工費

一七七、四〇一

昭和三年度

道路、路側の改修 三十五ヶ所

延長 一〇、〇二二、八〇

工費

一四一、二九八

道路の築造、擴張 六ヶ所

延長 六五八、五〇

工費

三三、九二三

計

工費

一七五、二二三(四捨五入)
一、一七七、一四四

B 橋梁工事

大正十四年度

橋梁の架設架換、改修 三十一ヶ所

工費

六五、九九七

(七) 街路改修事業

大阪府知事に於て事業計畫を樹て、改修工事施行中なりし七路線(内四線一部竣功)延長一、三〇〇間(幅員三間——四間)を市域擴張と共に本市に引續ぎ、大正十四年度より昭和二年度迄に完成せり。此の工費二、三二、八八八圓を要せり。

(八) 公園設置及道路並木植栽

A 公園設置

公園名	位置	開園年	面積	施設概況	設備費
北中島公園	東淀川口町區	昭和二年	四、二三八坪	砂運動場器二六	一〇、七八五圓
平野公園	住吉區	昭和三年	三、七三〇	飲食店兼食器運動場器二一	一二、九一〇
田邊公園	住吉區	昭和三年	二八、九四二	複式運動場所器一二	一一、〇七七
今市小公園	東成區	昭和四年	三、四九二	苗圃兼用廣場	六、四七三
常盤小公園	住吉區	昭和五年	九一二	砂運動場器二一	七、一三七
清水小公園	南濱口町區	昭和五年	八九五	苗圃兼用廣場	一、九二四
西平野小公園	住吉區	昭和五年	一、二六八	苗圃兼用廣場	一、四九四
深江小公園	東成區	昭和五年	一、一七六	苗圃兼用廣場	一、五三七
董莊東小公園	東成區	昭和五年	二、一九〇	苗圃兼用廣場	一、九三六
董莊西小公園	東成區	昭和五年	八六四	苗圃兼用廣場	七〇四

B 道路並木植栽

樹種	所在	所在地	栽植年月	本數	道路延長	栽植費
ボブラ	住吉區	奈良街道	昭和二年三月	三三三	八三二	九四九、〇五
同	此花區	堀島路	昭和二年四月	四〇	六〇	一一四、〇〇
センダン	住吉區	奈良街道	昭和三年四月	一五五	三八八	二八六、七五
同	住吉區	堀島路	同	三二	六四	五九、二〇
梧桐	住吉區	平野驛前	昭和三年五月	三三	六六	六六、〇〇
ボブラ	東成區	赤川町八丁目	昭和四年四月	三二〇	八〇〇	九一二、〇〇
プラタナス	住吉區	奈良街道百濟町	昭和四年五月	三八五	九六二	一、七〇〇、〇〇
ヤナギ	住吉區	田邊町	同	四六	九二	八五、一〇
センダン	同	同	同	二九八	五九六	五九二、〇〇
イテフ	東成區	赤川町、今市町	昭和四年七月	四一七	一、〇四二	一、一八八、四五
計				二、〇五九	四、九〇三	五、九五二、五五

(九) 町名地番整理

大正十四年本市に編入せる區域に對する町名地番の整理は大正十五年度より開始し、毎年豫算に其

の費用を計上し整理を續行しつつあり。其の事績及費額左の如し。

(自昭和十四年度至)

區別	整理町數		面積	筆數	町名地番の整理に要したる調査費
	舊	新			
町名改稱をなしたるもの	一〇	五三	六二四	三、八五〇	同上區役所費 四四、七〇七、〇〇〇 一七、五二七、〇〇〇 六二、二三四、〇〇〇
地番更正をなしたるもの	一四五	一四五	八九三	四、三〇〇	
町名改稱及地番更正をなしたるもの	三四	二三六	三、五九七	二二、五二一	
小字名を廢止したるもの	四九八	四九八	三三、三〇八	一三〇、〇〇〇	
計	六八七	九三二	三八、四二二	一六〇、六七一	

(一〇) 土地區劃整理の助成

大正十四年度接續町村編入以來、連年土地區劃整理助成費を豫算に計上し、本市助成の下に施行認可を得たるもの及昭和二年度以降事業の一部を本市に於て受託施行したるもの左の如し。

A 助成したるもの

年度別	助成費	組合設立數	地區面積	以上の内道水路公園等の用地	總事業額	一坪當
大正十四年度	五九、六三二	二	二五一、三〇九	四九、五六〇	一七九、三五四	二〇
大正十五年度	一四六、〇〇〇	四	七六五、二四八	一七八、四一九	五九八、四〇二	七八
昭和二年度	一一七、〇〇〇	六	一一、二三七、八三一	三四二、一九四	一、三二七、八三九	一〇六
昭和三年度	一〇五、四六一	九	一〇、〇二一、五七二	二五二、二一〇	一、〇六八、二六六	一〇五
昭和四年度	一三八、六六七	一〇	一、四六九、四八九	四二二、三八一	一、七二一、二〇一	一、一七
昭和五年度	一〇六、七六七	三	五四七、二〇六	一二七、七二〇	五八七、四六一	一、〇七
計	六七三、五二七	三四五	二九二、六五五	一、三七二、四八四	五、四七二、五二三	一、〇三

B 右の内受託せるもの

受託承認年度別	組合數	地區面積	以上の内道水路公園等の用地	總事業額	一坪當
昭和二年度	三	九二四、二六七	二四七、一四四	八九八、〇七一	九七
昭和三年度	五	一、〇〇二、七六二	二六〇、六六八	九四四、八五六	九四
昭和四年度	六	一、〇六一、四三四	二八四、一三九	一、〇七二、九四四	一、〇一
計	一四	二、九八八、四六三	七九一、九五二	二、九一五、八七一	九八

(一一) 上水道事業

大阪市は豊富なる上水水源を有し、且一切の上水道設備を絶えざる人口の増加需要の激増に對應せしむる爲、擴張に次ぐに擴張を以てせしかば、常に綽々たる供給餘力を有し

此の餘力を割いて夙に市外町村に給水を開始せり。市より給水を受ける町村は逐年其の數を増し、市域擴張の直前には工事中のものを合して二十七町村に及べり。即編入町村の過半は市に編入前に上水道の供給を受け居たるものなり。但し市より町村の各戸に直接給水するに非ずして、町村は市より上水の卸賣を受けて之を町村内需要家に給水するものなるを以て、町村需要家の負擔する水道使用料は市民が市に納付する水道使用料に比し、著しく高率なるを免れず。(平均して約二倍)茲を以て町村内の上水道普及は未だ以て充分なりと謂ふを得ず、水管の敷設も普遍ならざりき。左れば本市は市域擴張後直に配水管の増設、改良に力を注ぎ、大正十四年四月より昭和五年三月に至る間に於て工費二、五四八、〇六三圓を支出して新市域に於て延長一四〇、二二六間に達する配水管の増設、同三〇、二〇三間に及ぶ配水管の改良を施行し、同時に同地域に給水装置を増設したる數五四、二三〇栓に達せり。

(一二) 下水道改良事業、附水路浚渫護岸修築 大正十四年以降毎年冬期に失業救済土木事業を起すを常とせるが、曩に述べたる如く下水道改良、水路浚渫に付ても、主として新市方面の事業を選び之を施行するを例とし、大正十四年十一月以降昭和五年三月に至る間に於て下水管を築造すること延長九、九七五間に及び(工費三五一、六〇九圓)水路を浚渫し、護岸を修築すること延長二一、九六七間に達し(工費七二六、四八二圓)新市域の面目を一新せり。

上に述べたる下水管築造は應急的の修補工事に止まり、根本的の改良工事には非ず。後者の完成

には巨額の經費を要するものにして、本市は十ヶ年繼續總經費一千七百萬圓を以て第二期都市計畫下水道事業を起工するに決し(其の中新市域に施行する費額一四、六七六、四七〇圓)昭和三年四月より同五年三月に至る間に於て既に新市域に於て施行したる下水道改良は延長七、三一六間に及び其の工費一、八七三、一九六圓に達せり。

(一三) 電氣軌道事業 大阪市の郊外地には夙に私設會社の經營に係る電氣軌道又は鐵道大に發達し居りしを以て、大正十四年市域擴張後現在迄市の手によりて新市域に敷設したる電氣軌道は其の線路の數比較的少くして左の如し。

線 路 名	哩 程	建 設 費	開 業 年 月 日
鶴 橋 線	〇、七二	五七六、四〇〇圓	昭和 二、三、一三
長 柄 橋 筋 線	〇、四〇	七四七、三一五	同 二、一〇、一七
都 島 守 口 線	二、四二	七五〇、〇二五	同 四、八、一七
計	三、五四	二、〇七三、七四〇	

(一四) 乗合自動車事業 本邦に於ける乗合自動車事業の發達は比較的最近の事に屬し、殊に本市の新市域には新規經營の餘地甚だ多かりしかば、本市は左記十線路に市營乗合自動車の營業を開始し、孰れも相當の成績を挙げ居れり。

營業區間	哩程	開業年月日
阿部野橋 — 平野	三、〇〇	昭和二年二月二六日
谷町三丁目 — 橋日橋	二、三三	同 二、八、一〇
阿部野橋 — 住吉神社前	三、二〇	同 三、二、二三
下味原町 — 布施	二、四九	同 三、七、二二
片町 — 蒲生	七、〇	同 三、一〇、一
同 — 森小路	二、八二	同 三、一〇、一
淨正橋 — 三茶屋	三、四五	同 三、一二、二五
大國町 — 天下茶屋	一、八二	同 三、一二、二九
西濱 — 住吉公園	三、七五	同 四、四、一一
澤上江町二 — 今市町	二、四二	同 四、八、一一
計	二五、九七	

(一五) 電燈電力事業 本市は大正十二年十月一日大阪電燈株式會社の電燈電力事業を買収し市の經營に移せり。而して同會社の供給區域は二市五郡に亘り居たるものなるが、本市は其の中大阪市及東成西成兩郡の地域内の事業を買収したるものにして、即本市は市域擴張以前より既に新市域に電燈電力事業を經營しつつありたるものなり(但し新市域の一部には他會社の供給區域ありて市の經營の手の及ばざることは大正十二年十月以來現今に至るも同様なり) 左れば市域擴張に伴ひて事業經營に著しき變化を生ぜず。固より新市域の戸口の増加に伴ひ配電線路は左の如く著々として増加せり。

區別	配電線路延長	同上延長
大正十四年三月末	五五〇、三七七 ^米	三、〇二六、一〇九 ^米
昭和五年三月末	七二二、三一一	四、三五五、一六三
比較増	一七一、九三四	一、三二九、〇五四

(一六) 塵芥掃除事業

a 臨時費を以て施設せるもの 大正十四年度には編入の際建設工事中的ものを引繼を受けたる今宮塵芥焼却場を六、六六〇圓の費額を投じて完成し、昭和元年度には塵芥陸上處分地に亞鉛板圍の施設、運漕船新造、大型塵芥運搬車建造等の爲に三四、九五六圓を支出し、昭和二年度三年度に亘り、二五五、七〇〇圓を支出して寢屋川塵芥焼却場を新設せり。(大正十四年度より昭和三年度に至る臨時費計二九七、三一六圓)

b 經常的施設 編入直後の大正十四年度には編入四十四町村の中十九町村(一部施行を含む)の地に汚物掃除を完全施行(殘餘の地域には斟酌施行)(此の掃除費額一五三、一〇三圓)昭和四年度には編入四十四町村の中四十一町村に完全施行することとなり、費額も一六九、〇四五圓を増加して三二二、一四八圓となれり。

(一七) 墓地、火葬場、禮祭場の整理改築 大正十四年度に經費二、七三六圓を支出して大道火葬場、禮祭場を改築し、同年度及同十五年度に亘り經費三二、四五六圓を支出して、田邊地方墓地火

葬場を整理し、昭和二年度には経費五、三一九圓を支出して國次墓地の擴張整理を行ひ、昭和四年度には一四、六九五圓を支出して、住吉方面の墓地、火葬場の整理を行へり。

(一八) 屠場の改善 編入以前の今宮屠場は衛生風教の點に於て遺憾の點多かりしが、市に引續ぐと共に大小修理改造を施し以て舊來の面目を一新せり。

(一九) 胞衣汚物取扱事業 新市域に於ける胞衣汚物取扱事業は從來私人の經營に屬したりしが市域擴張と同時に舊市域同様之を市の經營に移し、全市を統一して事業の改善を期すべく直に調査に着手し、昭和二年一月營業許可を受け同年六月市會の議決を経て同年九月一日より事業を開始し、之に伴ひ取扱事務所の新築並焼却消毒場の改築等を爲せり。

費 額

昭和二年度	臨時費	經常費
	九、九七八圓	六二、一八一圓
	七一、一五九圓	
昭和三年度		一二、七五五圓
昭和四年度		一六、七〇六圓

(二〇) 今宮産院 大正十四年四月元今宮町より引繼を受けたる公民病院設置計畫を變更し、本市の經營に係る天王寺産院を同所に移轉し、之を今宮産院と改稱す(創設及擴張費五六、五九四圓)

(二一) 傳染病院津守分院の臨時開設 編入町村は市に編入前單獨にて隔離病室を經營せしもの、

又は數個の町村の組合事業として傳染病院を經營せしもの二、三ありしが、是等は其の設備概ね完全ならず。加ふるに從來本市の經營せる傳染病院(桃山病院)に收容餘力ありしかば、市は津守村にありし病院を除くの外悉く之を閉鎖し、該病院は桃山病院の豫備分院として存置せしが、大正十四年度より昭和二年度に至る間は之を使用せず。昭和三年度には八月三十日より五十七日間昭和四年度には七月十六日より十月十八日に至る九十五日間津守分院に患者を收容治療せり。(桃山病院は目下改築工事中にして工事完成の上は津守分院は廢止の豫定なり)

(二二) 市設今宮集合住宅 本市の不良住宅地區は舊市域にも新市域にも存せしが、諸般の事情を考慮せし結果第一次に舊市域の不良住宅地區(天王寺區下寺町方面)を改良するに決し、改良事業施行中住民の一時收容設備として新市域の一角に建坪二三九坪九七、延坪七四九坪九七の鐵筋混凝土造三階建集合住宅を建造し(昭和三年八月起工同四年二月竣工、敷地買收費四二、七六〇圓工事費一六四、七〇〇圓計二〇七、四六〇圓を要せり)事業完了後は前掲不良住宅地區内居住者の一部を茲に移轉せしめむとするものにして現に六十世帯を收容中なり。

(二三) 市設供給住宅 本市住民中中産階級以下の者に對し、居住の安定と生活の改善を圖る爲に月賦賣の方法を以て住宅(土地の所有權を含む)を供給する計畫を立て、大正十五年二月より昭和三年二月迄の間に於て、低利資金一、二〇五、五六七圓及一時徴收金其の他を合し一、二九一、一九〇圓を以て大正十五年二月新市域住吉區阪南町に百四戸、昭和二年二月同西淀川區高見町に七十戸

同年五月同東淀川區今里町に八十八戸、昭和三年二月同住吉區抗全町に百三十六戸計三百九十八戸の小住宅を建設し全部供給を了したり。

(二四) 市立長柄共同宿泊所 市内在住の單身労働者の爲低廉にして清楚なる宿泊所を提供し、以て生活の改善と思想の向上に資する目的の下に費額二〇七、〇〇〇圓を以て、新市域東淀川區に長柄共同宿泊所を創設し(大正十五年二月竣工)宿泊設備の外食堂、娛樂室、讀書室、賣店、理髮室を附設す。尙宿泊者の就職に關し極力斡旋して生活の安定を計り、時々講演會、慰安會等を開催し、思想の善導と家族的情味を味はしむるに努むる傍、大阪市労働共濟會をして宿泊共濟に依りて疾病に對する相互扶助を爲し、共勵貯金の取扱を開始して貯蓄心の養成を計らしむる等宿泊者の教化と福祉増進に努めつつあり。設備の概要左の如し。

敷地	坪數	六二六坪五五
構	造	鐵筋混凝土造三階建
建築	坪數	延坪數 五七三坪九八
宿泊	定員	四四〇人

(二五) 市立今宮保護所 本市内公園其の他に於ける無宿者を無料收容する爲、新市域の一角に市立今宮保護所を建設せり。(昭和三年十一月起工同年一月竣工、費額三〇、一五九圓)同所に於ては宿泊者の教化慰安、職業輔導等適當なる保護事業を併せ行ふ。日々の宿泊人員約二百七十人なり。

(二六) 市營今宮質舖 本市及近接町村に在住する少額所得者に低利の金融を計る目的を以て、大

正十四年九月新市域西成區花園町に市營今宮質舖を設置せり。利用者年を逐ふて増加の狀態に在り

(二七) 融和施設事業 大正十四年四月以降新市域に於ける融和施設は東淀川區方面に於て、南宮

原町に賃貸住宅十七戸増築、日之出町及西町に託兒所各一ヶ所を創設、東成區方面に於て生江町にトラホーム診療所及共同作業場各一ヶ所、住吉區方面に於て住吉町に賃貸住宅三十三戸の建設及地區整理工事を繼續施行中にして、其の費額、住宅建設に四〇、八四三圓、託兒所創設に七、六八七圓トラホーム診療所に四九〇圓、共同作業場に四、二七二圓、地區整理に三七、九七三圓合計九一、二六五圓を要せり。

(二八) 隣保事業 教化並娛樂の施設に依り市民の福利を増進し、兼て公衆集會の用に供する爲新市域西成區辰巳通に玉出市民館を建設せり。(昭和四年十一月竣工、創設費二四、二九二圓)本館事業の概要は圖書室を設け新聞、雜誌、圖書を閲覧せしめ講演會、講習會、音樂會、演藝會等を開き、法律、醫事、身上等の相談に應じ、齒科診療、武道練習を行ひ各種の集會の用に供し、信用組合の世話を爲し貯金を取扱ふ事等なり。

(二九) 公設小賣市場 大正十四年市域擴張前一部の舊町村に於ては公設小賣市場を設置しありたるが、其の設備腐朽狹隘不完全なるもの多く、業務も振はざるもの多かりき。市は全部之を引續ぎたるが其の分布狀態甚しく均衡を失し、或る一小部分に於ては寧ろ密に過ぎ、他の大部分に於ては

著しく粗に過ぐるを以て爾來人口の密度を斟酌し、逐次適當個所を選定して十ヶ所の市場を新設し（他に目下着手中一ヶ所）且引繼市場十六ヶ所の中六ヶ所を改築擴張せり。
左に其の設備等の概要を示す。

一新設

市場名	所在地	構造	開場年月日	建坪	敷地坪數	店舗數	建設費	事業成績最近一ヶ年實上高
鶴橋	東成區猪飼野町	鐵筋コンクリート 平家建	大正十五年七月一日	三〇、三〇	四四、二二	四	六九、〇五六	九一〇、九三〇
田邊	住吉區田邊本町六丁目	同	大正十五年十二月二十日	三〇、八〇	四五、六七	七	六〇、六四〇	四八三、八七〇
十三	東淀川區今里町	同	昭和元年十月二十七日	二八、三三	四〇、三八	四	六四、三五七	九八七、七三〇
崇禪寺	東淀川區山口町	同	昭和二年七月五日	二五、八五	四四、三〇	七	五六、六八八	二七五、五二〇
平野	住吉區平野本町一丁目	同	昭和二年十二月二十六日	二六、七〇	四六、七〇	四	六六、九三七	四五、四六〇
生野	東成區林寺新町	同	昭和三年七月一日	三〇、六六	五九、五〇	四	七八、一五四	六七、五二〇
木川	東淀川區木川町	同	昭和四年七月一日	二九、三三	三八、七〇	四	六二、七四九	五六、〇三〇
粉濱	西成區粉濱東町四丁目	同	昭和四年九月一日	二八、四〇	四七、一九	四	六四、三九二	四九、八〇〇
大和田	西淀川區大和田町	同	昭和五年五月十四日竣工	二七、〇〇	五〇、〇〇	五	二九、七四六	一

放出	東成區放出町	同	昭和五年五月八日（竣工）	二二、〇〇	四九、四三	二	三五、六二二	一
小計	十ヶ所	同	昭和五年五月八日（竣工）	三八四、〇〇	四四五、五三	三五	五九七、〇四九	四、六四四、九八〇

他に目下着手中一ヶ所（墨江方面）

二改築

市場名	所在地	構造	改築年月日	建坪	敷地坪數	店舗數	改築並敷地擴張費	事業成績最近一ヶ年實上高
玉出	西成區玉出本通二丁目	鐵筋コンクリート 平家建	昭和三年三月三日	三五、〇四	四六、二四	四	八八、二〇八	九六、〇四一
中道南	東成區中道南町	同	昭和二年八月二日	二七、二二	三七、六三	四	八五、三〇三	六三、三三〇
森小路	東成區今市町	同	昭和三年四月二十四日	二九、一八	三九、一〇	四	五、六六〇	七〇、八三〇
大仁	西淀川區大仁本町三丁目	同	昭和四年二月一日	二九、一九	四九、四四	三	五九、四〇二	五三、三五〇
餘江	東成區新喜多町	同	昭和四年二月八日	二六、八三	三四、八九	四	四八、八六八	八四、六三八
海老江	西淀川區海老江上二丁目	同	昭和五年五月五日	二七、九〇	四〇、〇〇	四	六七、〇六八	三八四、八七九
小計	六ヶ所	同		一七五、三三	二二五、五三	二五	四〇、五五九	四、一四三、九三〇
合計				四、六〇、四二六	五、七二〇、〇〇	六五	一、〇〇一、五〇六	八、七九八、八〇〇

市町村の合併に就て

東京市政調査會研究員 龜 卦 川 浩

一 合併を強制するの可否

強制の可否を論ずるに當り先づ強制の意義如何を知るの必要がある。

甲 強制の態様は左の如くに觀察する事が出来る。

(1) 個々の特別法(都制、特別市制の如き)を以て強制する場合。

(イ) 關係町村の意思を無視するもの(これは觀念上想像し得らるべきに止まり、實際問題としてはあり得ないであらう)。

(ロ) 大多數の關係町村は同意なるも一部に反對の町村あるもの

(ハ) 全町村の同意を得て事實上強制の意味はなきも、手續上立法の形式をとれるもの(都制中に區域に關する規定を包含せしむるが如き)

(2) 市制町村制又は既存の合併に關する特別法の運用に依り強制する場合。

(イ) 合併を強制するための要件を規定するもの

監督官廳の自由裁量によらず、一定の事情の存在する場合は合併を強制し得るとなすもので關係町村の過半数又は一定数以上の同意を得たることを以て條件成就したるものとなすものは其一であり、市及町村の客觀的狀勢(例へば市と町村とが連絡橋比せる狀況、町村住民中目々る者の、町村内全住民に對する比率、市の營造物に對する町村住民の利用狀況)を判斷の基準とする及町村所在の市營造物の數量並意義等、要するに市町村同化融合の實情程度)を判斷の基準とするものは其二である。

(ロ) 關係市町村の意見を徴する外、合併處分の決定標準を規定せず、専ら監督官廳の自由裁量に依らしむるもの

乙 現行法上に於ける合併の取扱

市町村の合併に關しては市制第三條及町村制第三條に規定せられて居る。

即ち法文上市町村の合併を行はんとするには、一の手續として必らず關係市町村會及府縣參事會の意見を問はねばならぬことになつては居るが、答申の内容によつて毫も左右せらるゝことはなく、全く内務大臣の自由なる判斷によつて合併の可否を決し得るものであつて、たとひ關係町村間に反對の意思あるも内務大臣にして合併を可なりと考ふれば強制的に合併を行ひ得ることになつて居る。然るに實際の取扱は、通常管に關係市町村全部の同意を得ざる場合は合併を行はないのみならず、關係地方議會に於ける決議も單純なる多數決を以ては未だ充分なりとせず、全會一致の決議を要することを

本則として居る。即ち法律は強制を認むるに反し實際の取扱は毫も強制の分子なきのみか、極めて強き意味の同意を要することになつて居る。

丙 強制の可否

先づ何故に合併に反対するかを考へて見ると、個々の場合に依つて異なるであらうが、一般的理由としては、愛郷心（合併することによつて自己の郷村を他に從屬せしめられたる如く感ずること）に支配せられる事と、負擔關係の加重（これには反対の場合もあるであらう）せらるゝ事と、名譽職の地位を失ふことの三者を擧げることが出來やう。後の二者は合併條件によつて或程度迄緩和することも出来るが、第一の愛郷心に依る反対は先づ絶對的なものである。しかしこれは町村同志の合併の場合に多く見るところであつて、都市に接近したる町村にして既に事實上都市の形體を具備したるものに在りては、農村的氣風はもはや多く見るを得ざるの實情にあるべきが故に、單純なる愛郷心が合併反対の有力なる理由として顧慮せらるべき必要は殆んどないと言つてよいであらう。のみならず他面町村民は市の名を冠せらるゝことに對して、相當強き魅力を感じることも多くの場合事實であるから極めて特殊の場合を除けばさまで大なる問題ともならないであらう。只小都市にあつては大都市と聊か趣を異にするのであるが、事實合併を必要とするのは中都市以上に多いからこれ亦問題ではない尤も町村が一市を創設する場合に隣接町村を合併することもあり得るが、かくの如き場合に於ては愛郷心のための反対は殆んど稀であらう。以上の判斷にして誤なしとすれば市域擴張のための市町村合

併には町村間に於ける合併の如く大なる反対なきを常とするものと言へる。又假令一部に反対があつても、町村相互間に於ける如く、合併を強制したことが永く禍根となつて行政の圓滑を害するやうなことは、客觀的狀態が既に都市と町村と一體を成せる場合の併合に於ては萬々起る氣遣はないであらう。従つて冷靜に判斷して眞に合併の必要ありと認むる場合に於ては、多少の反対を排して合併を強行することも別段支障なしと考へる。而して方法としては、帝都の如く特別な市に對しては都制の如き特別法によつて一舉に解決を期することもよいであらうが、一般都市に對しては現行市制町村制の適用に當り個々の場合に強制の分子を加味するを以て可なりと思ふ。

元來自治體内部の議決に際して多數決主義を採ることは、それが一個の團體を形成する以上止むを得ることであるが、既に一個の團體としての存在を有するものが、自己の生命に關する向背を決するに當り、他團體多數の意思に聽從せざるべからざることは、自治體を重んずる立場から言へば頗る不合理なことである。只自治體も他面、國家の一構成分子であつて見れば、隣接都市との間に客觀的に何等特異性を主張し得ざる狀態に達したりとすれば、もはや主我的要求を固執するの資格はなくなり、自然多數の意思に従はざるを得ないのである。その場合偏狹固陋なる反対を繼續するに於ては、國は之に對して權力を行使することは至當なりと言はねばならない。只いかなる場合に強制すべきかは一に自由裁量に依つて決すべく、豫め條件を明定するは策の得たるものであるまい。（實際上反対の起るのは市に隣接して都市化せる部分でなくて、將來の發展を見越して編入を企てられた部分即ち

未だ都市化の實を擧げない部分に多いであらう。かくの如きものを強制すべきか否かは一般的に論斷することは困難であつて、一方に極力合併に對する同感を起さしめるための方法を講ずると共に、自由裁量によつて決定するといふ行政運用の妙に俟つの外ないであらう。

二 市域の擴張を豫想し得らるべき市町村に對する豫備的統制方法

これは其の必要ありと思ふが、第一に、將來市域に編入せらるべき町村が都市としての計畫を持たず、亂雑不統一なる自然の發展に委する結果は、將來自ら區劃整理等に巨額の費用を要することとなるが故に、市域編入の曉に於て根本的改變を必要とせざるか、若くは之が改善になるべく少額の勞費を以て足るが如き道路その他の外形的施設の計畫を立て、すべてそれに基いて町村行政を行はしむると共に、市の側に於ても營造物の配置等に付き將來の市域擴張を考慮に入れなければならぬ。第二に合併に當り特殊の條件を必要ならしむるが如き事情を能ふ限り除去若くは緩和するための財政上の用意を講ずることを怠つてはならない。

前者は地方計畫又は都市計畫によりてその目的を達し得るであらうが、市制町村制中に規定を設け府縣知事は必要とする毎に關係地方議會の意見を徴し、共同委員會を設けしむることを得ることにするも亦一法たるを失はぬであらう。現行法上市町村組合を強制的に設立せしむる旨の規定はあるが、これは公益上必要な時に限られ廣義の解釋を見ざるが故に、如上の目的には副はないものと言はね

ばならない。委員會の組織は大體都市計畫委員會のそれに準じ、而して議決機關としての權限を賦與すべきである。

又合併の機運を促進するの手段として市町村組合を設くるを適當と認むるものにありては、努めて之を設けしむるは勿論、電車水道公園の如き市の施設を接近町村民に利用せしむることも都市との共感を助成せしむる所以であらう。

三 市町村を合併したる市の組織其他の點に關する注意事項

凡そ左の如し

- (1) 努めて新規編入區域と從來の市との間の融合を期するための方法を講ずること、例へば大都市にありては市會議員の選舉區を設くるに當り、從來の市域に屬する部分と新に編入したる部分とを混ぜしむるが如き。
- (2) 常設委員等を設置してなるべく新に編入せられたる部分の名譽職の數を減ぜざらしむること。
- (3) 市の施設にして新規編入區域に缺けたるものは能ふ限り速に之を設くること。
- (4) 國及府縣の施設にして新規編入區域に於てその市たざりしがために、從來より市に屬したる部分と對等の域に至らざるものに就ては、なるべく速に設置せらるゝ様特別の配慮を爲すこと。

市町村併合の條件又は協定事項の 履行確保方法

東京市政調査會研究員 吉 山 眞 棹

一 併合條件又は協定事項の國法上の取扱

市域擴張に依る町村編入は當に近代的都市發達の趨勢に對應した都市經營上の一基調であると云へる。然し乍ら併合に關する行政措置並併合後の行政實績を綜觀するとき、そこに改善を要する幾多の問題が累積されてゐる。併合に際し締結せらるゝ併合條件並協定事項の措置及履行確保に關する問題の如き即ち其一である。

市域擴張に因る町村編入は國法上先づ府縣知事に於て關係市町村會の意見を徴して府縣參事會の議決を経、内務大臣の許可を得ることを要する（市制第三條第四條町村制第三條）。而して此手續以前に關係市町村間に於て併合に關する條件其他に付意見の合致あるべきを普通とする。然し之は單に併合許可の發動を促すべき前行的、豫備的行爲たるに止まり、それ自身行政處分事項ではない。次に併合

に伴ふ市町村有財産の處分に付ては關係市町村會の意見を徴し、府縣參事會の議決を経府縣知事之を定むべきものなるを以てそれが一種の行政處分事項であることは疑を容れぬ。斯く兩者は國法上の取扱を異にしてゐる。乃ち市町村併合に際し締結せらるゝ條件乃至協定事項は其財産處分の點を除きては、單に併合諮問に對する答申機關が併合意思を決定する動機緣由たる程度に止まつてゐる。これ市町村制が市町村の廢置分合、境界變更に關し、固有財産の特別處分方法以外の事項に付之を行政處分事項と爲さざりしことに基因する。

今是等の點に關する立法理由は姑らく之を措き當該併合條件乃至協定事項が假令併合處分の内容を構成せずとするも、一旦市町村間に於て成立した條件又は協定が單に併合意思決定の規準たる効果を有するに止まり、當事者一方の消滅其他に因り、將來に亘り法律上何等の拘束力を保有せざるものであるか、之が履行の強制方法と共に市町村の併合を完成し、都市の圓滿なる伸展を期せしむる上に於て此種成約の意義を明確ならしむる必要あると同時に、之に對し周密なる措置を講ずることは、他面に於て成約の履行、實現を確保し膨脹後に於ける都市經營を完うする上に於て公益上千鈞の効果を有するものなること固より論を俟たぬ。

二 併合條件又は協定事項の内容及分類

併合に際し締結せらるゝ條件又は協定事項は實際に於て、編入條件、合併條件、合併附帶條件、實

行條件、覺書、希望事項又は協定事項等種々の名目を用ひ條件又は希望事項が決定されてゐる。

今大正十三年乃至昭和三年間に市域の擴張を見た市より、特に二十二市を選び、其中無條件併合を見た三市を除きたる十九市の百八町村編入に付成立した條件乃至協定事項と認むるもの三百九十八項目を綜合彙類すると、大要次の如く行政の各部門に岐れ種々の事項が協定されてゐる。

(A) 財 産 事 項……………總 條 項 數——四八

- 一 積極(行政並財政財産を含む)並消極財産の市移轉……………一二
- 二 基本財産其他の財政財産の不移轉(任意處分)……………三
- 三 基本財産、積立金穀を各設置の目的に従ひ市に於て舊町村の爲維持……………一四
- 四 併合前の市債承繼否認……………一
- 五 部落有財産の部落保留……………四
- 六 部落有財産の市移轉又は收益の部落取得……………三
- 七 役場又は病院跡を公會堂、市出張所、巡査駐在所其他舊町村又は部落の公共事務に供用……………一〇
- 八 町村組合の脱退に依る拂戻持分の神社寄付……………一

(B) 行政並財政事務事項……………一三五

- 一 町村職員由市職員採用並既得權の承繼……………二二

- 二 舊町村區域を市會議員選舉區とし且議員定數の人口標準其他に依る一般的増加……………一六
- 三 前項市議の選出迄新市域關係事項に付市會發案前舊町村長に諮問し又は舊町村區域より交渉委員を選出市會協議會に列席せしむる事……………三
- 四 名譽職員待遇資格年限の通算……………一
- 五 市役所出張所の設置又は學區、行政區の統一實施若は税金の出張徴收又は信用組合への徴收事務取扱の委託……………一八
- 六 舊町村區域に常設若は臨時委員の設置又は選出、在來委員の任期間存置又は退任者優遇……………一一
- 七 町名設定に關し舊町村民の意見尊重……………三
- 八 合併年度豫算並繼續事業費の各原豫算尊重實行……………六
- 九 青年團、在郷軍人會、神社、教育會其他公私諸團體補助の繼續給付……………一一
- 一〇 小學校授業料額の現狀維持若は減額又は一定期間例徴收……………六
- 一一 舊町村區域内家屋稅附加稅は一定期間若は上下水道布設未完成期間市最低稅率の賦課又は等差の設定若は負擔の激増を避くる爲の特例設定……………一三
- 一二 其他市稅、手数料並使用料の一定期間現行課徵率の維持若は制限内賦課又は不均一賦課若は課徵標準決定上の斟酌……………一九
- 一三 町村解散費の給付……………二
- 一四 既存契約、訴訟、特惠約款等の受繼……………四

(C) 公共事務並公營事業事項……………一一五

- 一 小學校の現地存續若は現地移轉……………一四
- 二 小學校中等學校の新、増、改築若は設備市標準程度の擴充……………一八
- 三 上下水道、用惡水路、樋管、疏水路、運河の新設又は改修……………三三
- 四 道路、橋梁、河川、道路附屬物(多くは具體的に個所指定)の新設、擴築、改修及市道路線の認定……………四七
- 五 土地區劃整理其他都市計畫事業又は道路網計畫の確立實施、支撥若は舊町村區域よりの先著手……………一〇
- 六 市營電車の延長又は臨港鐵道の布設、水面の埋立……………一一
- 七 汚物處分場、火葬場、屠場の移轉又は將來の不設置……………一〇
- 八 市民病院、實費診療所其他衛生、社會事業施設の擴充……………七
- 九 屎尿自家處分又は土葬の許容……………三
- 一〇 消防組織の現狀維持又は設備の擴充……………一七
- 一一 市農會又は市農會分會の設置、同技術員の駐在……………一二
- 一二 公衆電話の設置、一定期間市街地建築物法の適用除外、鐵道停車場の設置、神社の昇格、刑務所の移轉、府縣立中等學校の設置又は私營電燈料金舊市部料金程度に均霑等の……………

運動並之が實現

- 一三 商品陳列所、遊園地、公園、運動場の設置……………一五
 - 一四 舊町村舊慣の尊重其他公共事務の處理方法に關する希望……………一三
- △備考 條項の檢索は大體被併合町村を單位とせるも共通せる條項は被併合町村數如何に拘はらずとして計算す。

以上の成約事項中各市町村を通じ比較的に共通せる條款と目さるべき事項は(一)財産の包括無償移轉に伴ふ管理方法の特約、(二)町村職員的身分並既得權の承繼、(三)舊町村區域並人口を標準とする市會議員選舉區の設定並議員定數の増加、(四)舊町村役場を充用する方法に依る市役所出張所の設置又は區制の實施、(五)舊町村區域を基本としたる常設又は臨時委員の設置、(六)既定公益諸團體に對する補助の承繼(七)家屋稅附加稅の現存課率維持乃至輕減、(八)其他市稅、手數料使用料等の不均一賦課又は等差的課徴、(九)小學校の現地存續又其擴充並授業料額の維持又は輕減、(十)上下水道、道路橋梁、軌道等の新設擴築又は河川水路等の改修、(十一)消防組織の現狀維持並設備の擴張、(十二)農會の繼承經營及び技術員の駐在、(十三)繫屬諸請願事項の達成運動(十四)其他公共事務の處理に關する多くの事項であつて、其前半は併合に伴ふ行政的措施に關する合意であるが、後半は一に都市的施設の擴充に關する要望で就中道路橋梁の新設擴築、上下水道の布設等に關する事項の要求が同種事務總協定事項の三七・〇%を占めつゝある事實に照し、市町村の併合が是等企業の經營上に於ける統制と

施設徹底の要望とが相結合し、市町村併合の要因が構成せられつゝある事實を窺知するに足ると思ふ。

三 併合條件又は協定事項の法律上の性質

以上の如き内容を有する條件乃至協定事項の法律上の性質は何と観るべきであるか、概観する處其一般的共通的特性は市町村又は市町村長としての權能に基き行政的生活關係（國家的生活關係）を設定したものであるから、之が公法的效果の發生如何に拘はらず多くの部分は經濟的生活關係（社會的生活關係又は民事的生活關係）の設定を目的する私法上の債權關係でなくて公法上の行爲（行政法上の行爲）と解せざるを得ない、而して其公共團體相互間に於て對立せる意思の合致に因り成立した合意事項なる點より之を省察すれば、公法上の契約なりと觀るを得るが如きも、それに就ては尠からず疑問がある。蓋し公法上の契約は觀念上其存在を認め得るが、假りに觀念上之が成立を許すべしとして現行法上如何なる範圍に於て之を認めらるゝかの問題とは嚴に區別するを要する。乃ち公法上の契約は觀念上之を認め得るとするも、現行法上一般的契約に代り公法的生活關係に付契約の成立を認めたるは單に數個の法規あるに止まる。隨て利害の交換を目的として爲さるゝ意思の合致なる外形より觀れば、公法上の契約なるが如く思惟せらるゝも、本成約を目し直に之を公法上の契約なりと斷定するは聊か妥當を缺くと思ふ。

然らば公法上の協定と觀るを得ざるか、公法上の協定は相併行する意思の合同に依り構成せらるゝ

行爲であるから、數町村の併合に因る新市創建の場合に於ては當該創立行爲の全體を通し之を公法上の協定なりと解するを得るが如きも、市域擴張に依る町村編入の場合に於ても尙等しく之を公法上の協定なりと解するを得べきかは一個の問題である。

されど數町村の併合に依る新市創建の場合なると、既存市域擴張に依る町村編入の場合なるとを問はず、當事者間には常に新市又は大都市建設なる一個の共通的主要目的を有し、此目的を具現する爲め、それに向つて各種行爲が合同的に集注せらるゝものなることは事實である。即ち併合に關する裁定機關の諮問を受ける以前に於ける當事者の協定は、諮問に對する市町村會の答申に依つて表面具體化され、それに對し併合許可の處分が行はるゝ經過より概觀すれば、併合條件乃至協定事項が公法上の協定なる所謂合同行爲を組成する一内容なりと解するを得べきが如くである。

然し乍ら之が諮問は形式上單に併合の可否並財産處分に關する事項に限定されてゐるから、他に如何なる重要事項の協定ありとは云へ、諮問對答申事項の範圍に屬せず、隨てそれに依つて行はるゝ行政行爲の内容たるべきものでない、云はゞ答申行爲それ自身の内容たるに過ぎない事項である。即ち之を換言すれば公法上の協定たる當事者一方の行政行爲中に包含せらるゝ一緣由であつて、それ自身獨立の行政行爲でなく隨て之が履行關係に就ても獨立して歸責關係を生ずるものでない。

斯の如く併合に際し締結せらるゝ併合條件並協定事項の本質頗る不明確を極め、之が拘束力亦頗る薄弱なる所以は、此種條款を行政處分事項と爲さざりし點に由來するもので、其財産處分が許可事項

の一として詮議せらるゝに比較し著しく法律上の取扱を異にせる處である。

- (1) 之を民事契約なりと解する場合に於ては、委任事務に對しては一種の擔保約束であると思ふ。即ち市又は市長が其資格に於て舊町村又は新市民若は大正十五年勅令第二百一號市制町村制施行令第三條の決算當時者に對し、或る利益（擔保利益或は狀態の發生若は繼續又は避止）を享受せしむべき結果を確保するを目的とする義務（盡力義務）が負ひ、固有事務に對しては結果の發生を目的とする點に於て請負契約に類似せる一種の無名契約であると考えらる。

- (2) 現行法上公共團體相互間に認めらるゝ公法上の契約は市制第二百二十條第二項及び町村制第百條第二項に依る大正十五年勅令第二百一號第四十條第一項。道路法第三十三條第二項。河川法第三十三條及び第五十條。大正十四年內務省令第十九條第一條以下。下水道法第十條。地方學事通則第五條等である。

四 併合條件又は協定事項の履行程度

右の如く併合條件乃至協定事項は頗る廣汎多岐に亘つてゐる。隨て是等の履行に關する實績は地方當局者諸君の精密な檢批なるに俟つを至當とするから、個別的具體的の實績に付ての討究は之を避け前掲の一部、十九市中より十七市八十六町村併合の條件並協定事項に付之が履行の狀態を概観すると、包括的に「併合條款大體履行せり」とせらるゝ二市及び「現に鋭意實行に努力を拂ひつゝあり」とせらるゝ四市を除き他の十一市に付其財産關係の履行問題を除き、行政並財政事務及公共事務並公營事業關係合意事項履踐の跡を瞥見すると大要次の如くである。

(A) 行政並財政事務事項

- | | |
|---|--------------------------------|
| 一 町村職員を市職員に採用並既得權の承繼 | 實行の程度
實行 |
| 二 舊町村區域を市會議員選舉區とし且議員定數の人口標準其他に依る一般的増加 | 大體同趣旨の實行あり
實行 |
| 三 前項市議の選出迄舊町村區域より交渉委員選出、問題を限り市會議議會に列席 | 實行せず |
| 四 名譽職員待遇資格年限の通算 | 大部分實行、區制に付ては考慮中のものあり
實行あり |
| 五 市役所出張所の設置又は區制の實施若は税金の出張徴收又は信用組合への徴收事務取扱委託 | 實際問題の發生を見ず
形式を異にするも同趣旨の實行あり |
| 六 舊町村區域に常設若は臨時委員の設置又は選出、在來委員の任期間存置又は退任者優遇 | 實行 |
| 七 町名設定其他に關し舊町村民の意見尊重 | 實行 |
| 八 併合年度豫算の原豫算尊重實行 | 大體實行 |
| 九 青年團、在郷軍人會、神社、教育會其他公私團體補助の繼續給付 | 同趣旨の實行あり |
| 一〇 小學校授業料額の現状維持若は減額又は一定期間不徴收 | 不均一賦課に付主務官廳の許可を得ざる市あるも |
| 一一 舊町村區域内家屋税附加税は一定期間若は上下水道布設未完成期間市最低率の賦課又は等差の設定若は負擔の激増を避くる爲めの特例設定 | |
| 一二 其他市税、手数料並使用料の一定期間現行課徵率の維持若は制限内賦課又は | |

は不均一賦課若は課徴標準決定上の斟酌

一三 町村解散費の給付

一四 既存契約、訴訟、特恵約款等の受繼

(B) 公共事務並公營事業事項

一 小學校の現地存續若は現地移轉

二 小學校、中等學校の新、増、改築若は設備市標準程度の擴充

三 上下水道、用器水路、樋管、疏水路、運河の新設改修

四 道路、橋梁の新設擴築、河川、道路附屬物の改修及市道路線の認定

五 土地區劃整理其他都市計畫事業又は道路網計畫の確立實施、支援若は舊町村

一一〇

大體同趣旨の實行あり

實行

實行

高等科兒童の市内移管等の事實あるも大體同趣旨の實行あるものゝ如し
既設市内小學校を標準とする設備の擴充に達せざる個所あるが如きと大體全部若は一部の實行を見つゝあり
實行若は實行準備中のものあるも起債關係に因り中止、又は未著手のものからす
實行若は實行準備中のものあるも根本的に計畫の改訂を要するものあり中止又は未著手のものからす
緊急の度合を考慮實行又は實行準備中のものあるも實施に至らざるものあるからす

區域よりの先著手

六 市營電車の延長又は臨港鐵道の布設、水面の埋立

七 汚物處分場、火葬場、屠場の移轉又は將來の不設置

八 市民病院、實費診療所其他衛生、社會事業施設の擴充

九 尿尿自家處分又は土葬の許容

一〇 消防組織の現狀維持又は設備の擴充

一一 市農會又は市農會分會の設置、同技術員の駐在

一二 公衆電話の設置、一定期間市街地建築物法の適用除外、鐵道停車場の設置神社の昇格、刑務所の移轉、府縣立中等學校の設置又は私營電燈料金舊市部程度に均霑等の運動並之が實現

一三 商品陳列所、遊園地、公園、運動場の設置

一四 舊町村舊慣の尊重其他公共事務の處理方法に關する希望

即ち一般行政並財政事務に關する方面の事項は比較的成約の趣旨に違ひ履踐せられたるが如きも、公共事務並公營事業方面に於ける施設に付ては豫期の如く實施を見たものが比較的尠ない。其主た

る原因は云ふ迄もなく財政事情の然らしむる處であらうが、中には實施計畫に當り根本的に考慮を新にせざるべからざる事情續出未だ實現を見ざるものすらありとせらる、如斯事由の發生することは歸する處併合條件其他の詮議に際し其市の都市計畫を充分に顧慮せざりし所以に起因するもので、假りに未だ其市に都市計畫の公定なき場合と雖も、既に町村編入の主たる基調が要約する處、都市計畫の理想實現に之を求めざるべからざる以上、市の財政事情が假令條件履行の任に堪ゆるものとするも都市計畫、都市計畫事業に抵觸し又は都市計畫、都市經營の大義に立脚せざる條件の協定は本末を顛倒するの甚しきもので、これ市域擴張の功勳を擧ぐるにのみ汲々として、徒らに當面を糊塗し後患を市民に與ふる協定なりと評するの外なく、應に戒愼を要すべき點であると思ふ。

斯の如く當初協定したる併合條件乃至協定事項が中道に於て停頓し若は豫期の如く履行せられざることは、條件の詮議不十分なりし點に基因すること勿論なるも、他面に於て各條件を行政處分の内容と爲さざりし結果、當事者を拘束すること極めて薄弱、専ら任意の状態に放任しつゝある自然の結果と考へらる。斯かる状態の發生することは、膨脹後に於ける都市經營の十全を庶幾する上に於て地方行政上深甚の注意を要すべき問題であると共に、比年増加せんとする市域擴張を圓滑ならしむる上に於て、亦相當の考慮を必要とする事案であると信ずる。

五 併合條件乃至協定事項の履行確保に關する措置

併合條項乃至協定事項は既に述べた如く行政處分の内容を構成せず、云はゞ極めて内面的の約束に過ぎない。而かも之が契約の性質既に述べた如く公法上に於ける一種の協定行為に屬すとは云へ其實紳士契約たるに止まる以上、市が諸般の事情に制致せられ條件乃至協定事項が完全に履行せられないとしても、進んで強制履行を求むる何等の手段があり得ない。私は此點に付尠からず不都合を感じざるを得ざると共に、忌憚なく之を評すれば現行法が併合處分に當り、單に既存財産の特別處分のみに重點を置き、之を行政處分事項と爲せしに反し他の緊要事項を處分事項若は法規事項と爲さざりし事に由來する處頗る多きを痛感する。惟ふに地方團體は公共團體の中に於て最も強き公權力を有する團體で其地域は原則として法律の保障する處であり、只纔かに市町村の廢置分合、境界變更に限り主として行政上の便宜に基き、單なる行政處分を以て之が存廢、地域の變更を認め其要件亦舊法時代に比し一般に團體の自由を認むる範圍擴大されてゐる。然し乍ら是等併合の便宜を圖るにのみ之が制度を容易ならしめ、併合後の地方行政を伸展せしむる手段に付、併合に際し加ふべき十分の監督を制度上等閑視せるやの感尠からざることは、近時に於ける市町村併合の實績に照し聊か杞憂に堪へざるものである。惟ふに接近町村が澎湃たる都市發達の實勢に制禦せられ、百年自治の疆域を棄て、都市に併吞せらるゝに際し將來の運命を託する併合條件乃至協定事項を擧げて不安定なる一片の約束に委し、採擇自由之が履行一に新市の誠意努力に待つより外、他に之を羈束する何等の手段を把持せざるが如きことは、極めて被併合町村に不利なる制規と云ふべく、而かも實際に於て緊要なる部分と認めらる

合意事項が多く履行を見ざるが如き事實に徴し、市町村併合の結果を善良に導き之が實績を擧ぐる所以でないと考へる。

或は「市町村の併合は須らく單純平明なることを要し、之が效果の發生消滅を法律上の條件に繋らしむるが如きことは、併合の本質に照し避くべきである」といふ者もあらう。然しながら茲に論ずる問題は假令條件とは云へ、斯かる意味に於ての條件でなく、單に併合に際し詮議された施政上の合意事項に過ぎざるものであるから、之を財産處分と同様行政處分の内容とし、若は負擔と爲すことに於て何等の不都合を招來するものでない、否寧ろ其財産處分の方法との間に於て既述の如き取扱を異にするを却つて不合理の制度であると評せざるを得ないのである。

斯の如くして併合條件乃至協定事項を行政處分の内容に含め、處分事項として處理することに依り始めて是等の詮議が十分適正に行はれ、新市の施政上に於ける負擔は確然明確を告げ、當面を糊塗するが如き不能の條項は一掃され、後患を市民に與ふるが如き杞憂は必然的に除却され、之が履行は行政上將來に亘り充分に確保せらるるの實益尠からざるべしと考へらるゝのである。

事務組合に就て

東京市政調査會研究員 小倉庫次

一 總 說

都市も町村も、各々一個の社會生活體を構成してゐる。そして夫れは無關係に孤立的に社會生活を営むものではない。社會生活に於ける個人相互よりも遙に密接な關係に立つてゐる。殊に、都市と其近接町村とは地理的關係に於ては勿論、行政的に、經濟的に將又社會的に緊密な聯關がある。地理的には相離れた地方公共團體間に於ても、例へば東京と横濱の如く都市とその外港との間の如きに至ては諸種の點から特に深い關係がある。

抑々行政體としての市町村は全然其目的を一にしてゐるから、相互間の聯關する度合に隨て當然共同動作をとるべきである。然るに、わが國に於ては從來この方面の活動は餘り進んでゐない。それは市町村各自の活動力が未だ充實せず、内包的活動に忙しく、對外的協力に及び得なかつた爲めだとも見られるが、各個の力が弱ければよいと協同の必要があると謂はねばならぬ。殊に近年の著しき現象ともいふべき大都市の發達に伴ふ母市と其郊外町村の如く其力に著しき差異あるものゝ間にこそ協同の必要が高まつてゐるのである。都市計畫法は都市と郊外との強制的協同方法とも見得るのであるが、從來餘り顧みられてゐなかつた市町村の協同を強調することは極めて肝要である。私は若しも、從來適宜に都市とその郊外町村との協同が行はれてきてゐたならば、今日郊外地統制の問題は起らなかつた筈と思ふ。

二 都市と郊外との協同

一般に都市生活の領域は市の境域とは一致しない。通常都市生活は市の境域を越へて遠く郊外に及んでゐる。行政の理想としては一體として都市生活を爲す地域團體そのものを區切つて一市と爲すことであらう。然し、一體として都市生活を爲す團體の範圍といふが如きは概念上の話であつて、之を如實に捉むことはできない。假りに、或る日、或る時に於て區劃し得たにしても、その日、その時が過ぎると早や既に業に夫れは正しい線ではない。都市生活は時々刻々に動き、駸々乎として進んでゐる。されば、概念論上の争をするよりは事實都市生活の統制が行政區劃の區分上から生ずる不便不利に災せらるゝ事なきを保障する方策を講ずるのが大事である。

市と郊外地との關係に於ても、各市町村限りで措辦することを便宜とする事務もあるであらう。然し、現代都市的施設には將來の發達を考へ、市と郊外地と協同して立案計畫することが必要でありその效用を發揮する所以であるものが尠くない。都市計畫法は正しく之を豫想してゐる、そして、この協同は獨り都市の施設を生かすのみならず、都市の郊外地としての町村の機能を充足する所以となるのである。從來この協同のなかつた爲めに、都市の郊外地としての機能を満足せざることは勿論、市中市を作つてゐるが如き例もある。かゝる弊害を除去し、或は之を未前に防止する爲めに交通、衛生保安、經濟等に關し市と郊外地との協同を必要とする事務に就き、協同方法の一として事務組合に依

る統制を考へることができる。

三 事務組合の意義

わが國の地方制度に市町村組合が認められてゐるのは、勿論郊外地統制に便する爲めではない。明治二十一年初めて地方制度が立てられたときには、事務組合は町村に就てのみ認められた。その主意は町村の區域を理想的に分合することは不可能であり勢ひその間に弱小町村が生ずる爲め組合制度に依つてその弱小町村を救ふことになつた。されば當時の市制町村制理由は、

「今日ニ在テハ事情已ムヲ得サルモノアリテ十全ノ合併ヲ爲スコトヲ得ヌ又ハ合併ヲ以テ不便ト爲スカ如キコトアルヘシ故ニ町村制第百十六條ニ於テ町村組合ヲ設クルノ便法ヲ存セリ」

といつてゐる。現行地方制度は事務組合を府縣制、市制及び町村制に互つて之を認め、いづれも専ら共同事務の處理の爲めに設置されることを主眼としてゐる。

この事務組合制を郊外地統制に利用して、市とその郊外町村との間に於ける要統制事項に就き組合を設立して、共同的に統一的に事務を處理せんとするのは、素より市町村組合を認めた本來の趣旨ではない、然し、その趣旨に反し又は悖るものではない。殊に市とその郊外町村とが十全の合併を爲し得ない場合に過渡的に組合制度に依つて協同の實を擧げることが正しく組合制制定の主旨を發揚するものである。

事務組合に依る郊外地統制を行つた最も顯著な事例としては一九二二年四月一日に設置された大ベルリン事務組合を擧ぐる事ができる。即ベルリン市は郊外地と共に一體として都市を構成し之を統一的法制の下に行政することは極めて適實であり、能率であるにも拘らず、各市町村が個々の條例に依つて各個に事務を處理してゐた。爲めに街路計畫、廣場設置等に統一がとれず、上下水道、瓦斯等が共同的に運営されない爲めに非經濟的で、市町村課税は、學校制度と共に不均衡と爲り、救貧病院等の負擔が公平を失ひ、交通機關の統制がとれてゐない等の不便と弊害とに堪えなくなつた。其救済策としてベルリン市が郊外町村を編入すべきことが主張された。然し、大規模の隣接町村編入は容易のことではなかつた爲めに、結局過渡的方便として大ベルリン事務組合が設置されたのである。この組合の事務は

- (一) 建築線、市區計畫、建築條例に干與すること
- (二) 森林、公園、牧場、湖水、勝區、遊樂場、競技場等の如き間地の獲得及び維持
- (三) 國有鐵道を除き市街鐵道及び高速鐵道に干渉すること

の三項目であつた。組合の目的事務がこの三項に限られてゐた爲め十分その效用を發揮することはできなかつた。一面、組合制に對する反對論も相當力強い根據を有し、殊に組合が市町村の戰時事務に關し、管轄權限を持たなかつたことは著しい弱點であつた。かくて、一九二〇年四月二十七日現行ベルリン市制が制定され、茲に今日の大ベルリン市を構成するに至つたのであるが、この大

ベルリン事務組合は大ベルリン實現への過渡的統制方法として活動したものである。

(東京市政調査會)
「大柏林問題」參照

四 一部事務組合と全部事務組合

事務組合には一部事務組合と全部事務組合とがある。わが町村制は町村に就いては兩者を認めてゐるが、市制は市町村組合として一部事務組合のみを認めてゐるから、郊外地統制の爲めに市町村組合を設置するとすれば、現行法上市町村事務の一部を共同處理することに限定されなければならない。又郊外地の町村が全部事務組合を組成し、又は一部組合の町村組合を作ること考へ得べきも、その組合と市とが一部事務組合を作るとは許されてゐない。従つて、都市郊外地統制の爲めの市町村組合は必ず一部事務の組合であつて、それは市と市との組合か市と町との組合か、市と村との組合か、市と町村との組合かである。

都市郊外地統制の爲めに必要とする共同事務は個々の限られた事項で、必ずしも市町村事務全部に就いて共同することを必要としない。従つて、この限られた事務に就いて、一部事務組合を設置して共同的に處理して行けば、現代都市的施設の統制乃至都市發達の調整的指導は達せられる。

市町村組合はその設置方法に依つて任意組合と強制組合とに分れる。言ふまでもなく、任意組合は關係市町村が協議に依り、合意の上設置される組合であり、強制組合は公益上必要がある場合に於て、

市町村の意思を問はず府縣知事に依つて設置される組合である。郊外地統制の場合に於ても原則としては組合たる性質上關係市町村の協議に依り設置さるべきものではあるが、郊外地統制といふ立場からは強制的組合の設立乃至強制的組合加入を必要とする場合が屢々生ずるであらう。例へば、介在する一二町村の不加入の爲め統制が害される様な場合には何うしても強制的に之を加入せしめなければならぬ。この意味に於て、郊外地統制の爲めの組合設置に就いては、「公益上必要ある場合」(市制一四九條二項)といふことを廣く解釋して強制組合の活用を計ることが必要であると考へられる。

五 事務組合に依る統制

前述の通り郊外地統制の方策としての事務組合は必ずしも十善の策ではない、寧ろ次善の策である又市域の外に互つて都市計畫を必要とする場合に就いては都市計畫法の運用に依つて、統制を圖つて行くこともできるが、事務組合の郊外地統制上に於ける活動の領域としては、都市計畫上の事業は勿論、その他の事務に就いても亦之を目的とすることが出来るから、都市計畫法に依る統制の外、重疊的に事務組合に依る統制の存在が許されるのである。事務組合に依る統制の長所左の如し。

- (一) 都市の郊外地であつて、殆んど都市の部分を成して居り乍ら、諸種の事情上市と併合するに未だ至らない町村と市との合併に至るまでの過渡的協同動作の手段として事務組合は頗る適してゐる。
- (二) 都市計畫法に依る統制が稍々官治的、命令的であるに比し、組合に依る統制は自治的、恣意的である。
- (三) 組合事務は制限されてゐないので、極めて廣く又は特殊の事務に就いても之を設置することが出来る。

- (四) 組合は自治的に組合規約に依つて處理される關係上各市町村の實情に即した計畫と執行とが行はれる。
 - (五) 組合はその事務の種類、範圍並に性質に應じ、極めて廣い區域、帶長の區域又は狭い區域等に就いて自由に組成され、都市計畫區域の如く都市計畫上の全般的考量から限定されるといふことがない。
 - (六) 組合に依る統制は組合市町村が自治的に共同責任、共同負擔に於て事務の執行に當るのであるから、關係市町村に十分誠意と熱意のある協力が期待され、之は延ては市町村住民の自治的協同精神涵養の糧となる。
- 其短所と思はれる點左の如し。

- (一) 組合員たる市町村が夫々各自の利益を主張し、郊外地統制の根本目的を忘れ易い傾がある。
- (二) 組合は自治體たる市町村の機能の幾分を奪ふを以て市町村の自治そのものを萎靡せしむる怖がある。
- (三) 組合事務が自治的に處理される一面には事務の進行に滯滞を生じ易い。
- (四) 組合が幾つも重疊して存在する場合には勢ひその間に衝突乃至錯雜を來し易い。

之等の短所は決して、組合制度にとつて宿命的な又致命的なものではない。人とその制度の運用宜しきを得れば之を避け得ないことはない。

六 特別立法の必要

市町村組合は郊外地統制の方策として立てられた制度ではないから、郊外地統制の手段として此制度を利用せんとすれば現行の法制では不十分である。既に交通通信機關等の發達に依り地方公共團體の領域は觀念上著しく狹められてゐる。そして、接近市町村の間には有機的な緊密な關係を生じてゐる。市町村の協力は日と共に必要度を加へつゝある。之等の間に處して協力を實現する方途として市

町村組合の活動を期待せんとすれば、當然、その職能に合致した組合制度が新しく立てられなければならない。現在の市町村組合の活動状態を見て、直ちに郊外地統制に不適又は無能力であると斷ずることは當らない。一方に都市計畫法を控へ、他方に市町村事務組合の新制を立て硬軟合せ用ひて、都市と郊外地との統制發達を圖るならば、蓋し今日の都市郊外地の問題をかなり解決することができる¹と考へられる。(本文に關しては議題參考「書普國事務組合法」參照)

都市の適度論

東京市政調査會 研究員兼參事 弓 家 七 郎

第一 都市發達の限度

都市の形態構成及び機能等は、時代により、又在るところの場所によつて必ずしも同一ではない。然れども、如何なる時代、如何なる國においても、都市は常にその社會の中心地であり、一切の文化

の源であつた。又現在に於てもさうである。都市は言はゞ人間社會の神經中樞である。而してその最小限度は、一つの共同社會が農村社會たる域を脱して、都市社會たるの性質を有するに至つたときであり、その最大限度は、少くとも實際的には殆んど際限なきが如くに見える。而してこの最小限度と最大限度との間において、都市は如何なる適度を有するか。

(一) 都市の最小限度

都市の最小限度は一の地緣的共同社會が商工業を以て立つに至つたときである。

(二) 都市の最大限度

この問題は都市發達の原因と關聯して考へられねばならぬ。都市發達の原因については、經濟的或は、社會的の種々なる理由を擧げ得るけれども、概して言へば現代大都市の發達は、主として現代の有する經濟組織の結果である。従つて將來におけるその發達は、必然的にその經濟的發達の程度に制せられる。即ち總括的に言へば、一つの時代はその時代の農業によつて養はれ得るよりも、多くの都市人口を有することは不可能であり、個別的に言へば、一つの都市の發達は、その地理的、經濟的、社會的の條件が、他の都市又は農村に比して有利なる經濟生活を保障する限りは繼續すべく、その大さが、貨物の生活にも分配にも又消費にもより以上の利益を齎さず、又社會にも何等の魅力を加へざるに至つて、始めて發達を停止するであらう。従つてその達し得べき大さは、その都市の依存する地理的、經濟的、社會的の諸條件によつて異なる。即ち都市の區域には限りがあり、その區域内に居住せ

¹ Robert E. Park: "The Urban Community as a Special Pattern and a Moral Order" in *The Urban Community*, by Park and Burgess (3-18)
M. J. Granpré Molieré: "La Cité Moderne" in *the International Town Planning Conference*, Amsterdam, 1924. (1-14)

² Walter F. Wilcox: "A Redefinition of 'City' in Terms of Density of Population, in *the Urban Community*, by Park and Burgess (115-121)
米田庄太郎, 現代人心理と現代文明 (493-524)

しめ得べき人口数にも限りありと雖も、唯上述の諸要因は文化の進歩を促して、與へられたる區域内の人口を増加することが出来るが故に、都市の達し得べき大きさには一定の限度はない。或る都市は五萬を以て最大の限度とするかも知れないが、他の都市は二千萬三千萬にして猶綽々たる餘裕を有し得べきである。その絶對的大さを具體的に豫測することは、現代科學の進歩し得べき極限を豫測することの可能ならざる限りは不可能である。嘗てヒュームやペティが都市膨脹の最大限度の豫測に失敗したのも、彼等が將來における科學の進歩、産業の發達、建築技術並に交通運輸機關の進歩等を豫見し得ざりしがためである。

要するに、將來における科學の進歩を正確に豫測し得ざる限りは、都市の膨脹し得べき具體的の限度を豫知することは出来ぬ。然れども、かくの如き趨勢にある都市は、常にその大きさに比例して人々を幸福に導き得るものであるか、又は、それは何等かの點において飽和状態に達し、それ以上の膨脹は何等の幸福を齎さざるものであるか。

第二都市の適度

都市の適度を定むる標準は、これをその存在理由の中に求めねばならぬ。而して私はこれを、都市の有する(一)經濟的價值、(二)文化的價值、(三)衛生的價値の三に求める。この三の價値がその最高限度に於て實現せらるゝ状態を以て都市の大きさの適度であると考へる。

これらの點を標準として考ふるとき、小都市には小都市としての適度存すべく、中都市には中都市としての適度あるべく、又大都市には大都市としての適度があるであらう。而して或る都市がその適度を超えて膨脹するときはその都市は自家中毒を起して機能の麻痺を生じ經濟上においては

地價は甚だしき昂騰を來して、家賃を騰貴せしめ、工場の擴張等を不可能とならしめ、交通運輸の機關は雜閑し、往來は混雜して恰も動脈硬化の如き症狀を來し、物價は自然に騰貴して、勞銀、生産費の増加を招き、産業の經營を不利ならしめる。

水道、下水道その他の施設は擴張に亞ぐに擴張を以てするも、その需要に應ずること能はず、その經營費は甚だしき大となる。

その他都市經營費は人口に比して益々大となり、市民の負擔は益々重きを加ふるに至る。文化上においては

人口の密度甚だしく大となるに至れば、市民の生活は反自然的のものとなり、その職業は益々分業的となつて、人々に全人的の活動を許さず、勞働に創造の喜びは失はれて、それは單純なる苦業となる。

生存競争は激甚となり、生活の困難は加はり、人々より靜思の餘裕と自由とを奪ひ去る。貧富の懸隔は大となり、人心は險惡となり、過激危險の思想は蔓り犯罪は多くなる。

³ Lewis Mumford: "The City" in *Civilization in the United States*, edited by H. E. Stearns (3-20)
 Clarence S. Stein: "Linosaur Cities" in the *Survey Graphic*, May, 1925
 H. Paul Douglas: *The Urban Trend* (304-310)
 Report on the High Way Traffic Problems, prepared by E. P. Goodrich and H. M. Lewis, for the Committee on Regional Plan for New York and Its Environs, 1924.
 Report of the Commissioners Appointed to Inquire into the Local Government of Greater London, 1923 (69-70); *The American City*, Nov. 1924 p. 73; J. G. Thompson: *Urbanization* (3-23); 飯沼一省, 都市計畫の理論と法則 104-129; Howard: *Garden City of Tomorrow*, 1902(16)

³ Weber: *Growth of Cities* (155-229)
 Munro: *Muni. Gov. and Adm.* I. (109-121)
 米田庄太郎, 現代人心理と現代人文明(422-431)
 Eugene Merritt: *The Agricultural Element in Population*, Publication of the Am. Statistical Ass'n, 1916.
 Theodore Drais: *The Color of Great Cities* (2-4)
 Ernest R. Grove: *The Urban Complex in Sociological Review* 1920.
⁴ Raymond Pearl and Lowell J. Reed: *Predicted Growth of Population of New York and Its Environs*.
⁵ *Regional Survey of New York and Its Environs*, vol. II. (107-130)
⁶ Hume: *Essays* (Edinburgh, 1817) I. p. 430.
⁷ Sir William Petty: *Essays on Political Arithmetics* 1755.

住居は益々不良となり空氣は濁濁し、日光は不足し、絶えざる噪音は人々の神経を傷け、傳染病は増加し、これに對して如何に多くの法規を發し、如何に多くの經費と努力とを傾注するも、その弊害を救ふことは出来ない。

等の缺陷を生ずる。而してこれらの脅威より逃れんがために、多くの人々は直ちに大都市を否定して小都市分散論を叫ぶのである。

然るに、又他方には、大都市の缺陷を或る程度までは認めて居ながらも、その獨自の長所を愛するが故に大都市の存在理由を認め、現在の大都市は未だその適度を超過して居ないと主張する多くの人々がある。彼等は大都市が現實に存在し、而して益々その膨脹を續けつゝある事實を以て、その何よりの證據であるとする。彼等は思ふ。大都市が現實に存在し、且つ益々發展膨脹せんとして居る所以のものは、人々がその特殊なる經濟的利益と統制的な機能と、その魅力とを正しく認識して居るが故である。事實、そこには大都市にあらざれば有利に經營なし能はざる多くの事業があり、大都市でなければ果すことの出來ぬ幾多の機能が、大都市を外にしては醸さるゝことの不可能な寮圍氣があり、大都市を以てせざれば育て上げることの困難な科學や藝術が存在するのである。

例へば經濟上においても大都市は幾多の利益を有する。ミネソタ大學のグラス教授は言ふ¹⁰「大産業の利益は無限ではあり得ないが頗る大である。社會は集中によつて最も多くの利益を得ることの出來

るものである。大産業の集中といふことは、大中心の集中なしには不可能である。貨物の販賣や貯藏においても、運輸においても、勞働の集散においても、資本や信用の蓄積及び利用においても、一の大中心は他の小中心に比して幾多の利益を有する」と。又大都市の生活は食糧の供給を受けるについて頗る不經濟であると言はれて居るけれども、事實に徴すれば大都市程食物について恵まれて居るところはない。大都市の住民は全世界より、その食糧の供給を受けて居る。冬期の如き大都市の住民は近傍農村の住民よりも新鮮にして豊富なる野菜を攝取して居る。農村には食糧の缺乏があつても、大都市にはそれが減多にない。但し戦争とか變災とかの場合はこれは例外である。

文化方面においては、ロンドン大學のアチヘッド教授の言を藉りれば「大都市は専門家の仕上場である。學藝において、高度の専門技術的職業において、若くはその他の職業において、深く専門化せんと欲するならば、人は大都市に行くことを必要とする。小都市においては大都市において得らるゝ如き機會を有することは出来ない。極めて専門的に分化したる娛樂にしても、收支を相償ふことの出来るのは、唯大都市においてのみである。而してこの故に多くの人々が大都市に集中するのである¹²」又大都市は人口の密度が過度であるから不衛生であると言はれて居るが、ル・ブラン氏は密度と死亡率との關係は決して大きいものではないと言つて居る¹³。而して各國の統計は概して都市における死亡率が常に農村のそれよりも小なることを教へて居る。

猶都市經營の上より大都市住民の負擔過重を云々するものもあるが、これに對しては(一)大都市に

¹¹ Pearl: The Biology of Population (146—148)

¹² Adshead: Town Planning and Town Development (46)

¹³ Le Blanc: "Density of Population and Mortality in the United States" in *American Journal of Hygiene* 1924 (501—558)

⁹ R. M. Haig: "Toward an Understanding the Metropolis" in *the Quarterly Journal of Economics*, XL. No. 2.3. 1926.
Harold Cox: The Overgrowth of Cities, in *Readings in Urban Sociology*, by Reiford (p. 60) ヲリ索引。
¹⁰ N.S.B. Gras: The Rise of Metropolitan Community in the *Urban Community*, by Burgess (183—191)

おける市民一人當りの富力は中小都市のそれよりも常に大であること、(二)大都市における都市的施設は、通常中小都市のそれよりも優れて居ること、(三)都市經營の良否は必らずしもその經費の額を以て論すべきでないことを考慮に入れて判斷せねばならぬ。

これを要するに、大都市には幾多の弊害があるにしても、その反面には亦幾多の長所がある。その脅威は大であつても、必らずしも防止することの不可能なものではない。その缺陷は小都市論者によつて餘りに誇張して考へられて居る。その缺陷を除去するには必らずしも大都市そのものの存在を否定するを要しない。具に觀察すれば、大都市の有する缺陷の多くは、その發達に何等の統制を加へずその膨脹に何等の秩序を與へざりし結果に過ぎざるものゝ如くである。計畫すること正しく、統制すること適切なを得たならば、大都市はその膨脹と共に住民に對しても幸福を齎し得べきものであるに相違ない。少くとも都市計畫の理想はこゝに存して居らねばならぬと考へる。ホイットン氏が『ニューヨークのブルックリン橋は一百の小橋を以てしても代用することは出来ぬ。それと同じく、人口二千五百の小都市を百個集めたとしても、現在の商工業組織、經濟制度の中において、人口二百五十萬を有する一個の大都市に代用せしむることは不可能である』¹⁴と言つた言葉は玩味せらるべきである。徒らに大都市の發達を咀ひ、その膨脹を抑止せんとすることは無益であり又無意義である。¹⁵大都市の膨脹を以て判斷の誤謬、認識の不足に原因すと考ふる如きは固より誤れるの甚だしきものである。畢竟するに、都市にはその發達を導くところの諸要因に制せらるゝ適度なるものが存するであらう。而し

¹⁴ Robert Whitton: "Regional Zoning", in the *Proceedings of the Fifteenth National Conference on City Planning*, 1923 (85—114)

¹⁵ Adshead: *Town Planning and Town Development* (46)

て、その適度なるものは發達の諸要因、若くはその發達を抑止するところの諸要因の値によつて定まる。しかるに、それらの諸要因の値は常に變化して定まらざるものであるが故に、或る都市の大きさには、理論的には常に適度ありとするも、實際上においては、これを測定することは頗る困難である

第三 都市の適度維持に關する都市計畫の可能性

(一) 大都市の發達を抑止することの困難

翻つて考へる。假りに都市の際限なき膨脹を好ましくらずとして、都市計畫は、都市の大きさを適度に制限するために、若くは小都市を建設するために、果して幾何の力量を有するか。多くの都市計畫家はこの點について、自己の力量を餘りに過信して居る如く見える。

元來、都市が發達し成長し得るのは、その土地が恵まれたる地理的、經濟的の諸條件を有するが故である。¹⁶都市は發生するもので建造されるものではない。或る特定の場所に大都市が發達し、又或る特定の都市が膨脹することは偶然ではない。都市の大きさはその有する經濟的領域に比例する。大なる背後地 (hinterland) を有するにあらざれば大都市にはなれぬ。又豊富にして廣大なる經濟的領域を支配し得るの要衝に位し、これを支配し得るの經濟手段を有する都市は都市計畫の有無に拘らず必然的に膨脹せざるを得ない。而してその間に多くの弊害を生ずるのであるが、都市計畫が企圖することの出来るのは唯この弊害を防止することだけである。或は建築の區域及び人口の密度等を制限するこ

¹⁶ Anderson and Lindeman: *Urban Sociology* (4—39)

とによつて、機械的に都市の大きさを制限し得べしと稱するものもあるも、これらの手段によつては都市膨脹の勢そのものを抑止することは出来ぬ。又求心的に働きつゝあるその趨勢を、遠心的に轉換し得べしとも考へられぬ。これらは單なる技術的工夫のよくし能はざる力なることを知らねばならぬ。それは例へば堰堤を築いて大河の流れを堰き止めんとするが如き企である。

(二) 小都市分散の困難

大都市集中の勢を轉換して小都市に分散せしめんとすることは、大都市發達の勢を抑止することよりも困難である。既に述べたる理由により、都市は如何なる地にでも、移し植え又は育て上げることの出来るものではない。もとより、都市の郊外に住宅地を經營したり、一二の大工場を移轉せしめたりすることは、大なる困難なくして出来得るであらう。しかれども、これらのものは却つて大都市の膨脹を助けるものであつて、その膨脹を抑止するものではない。所謂小都市の分散、即ち田園都市論者の主張する如き産業を中心とする共同社會を建設し、その大さをして社會生活の利便を完全に享有するに足る程度にまで育て上げることが、決して容易ではない。レッチワースが建設以來三十年の歲月を閲し、あらゆる經濟上の便益と精神的の援助を與へられつゝ、今猶計畫人口の半を有し能はざる所以、並に田園都市の運動が、名のみ徒らに傳へられて、都市膨脹の趨勢に殆んど何等の影響を與ふることなき所以のものは、よく／＼玩味せられねばならぬ經驗である。¹⁷ 小都市分散の理想は尊むべしとするも、われ／＼はいつまでも田園都市論者の糟粕を嘗めて居るべきではない。

¹⁷ 東京市政調査會發行、イギリスの田園都市参照。

結 論

都市の大きさには適度がある。然れどもその適度を維持することは、都市計畫の能ふところではない。都市計畫は、唯、都市の發達を合理的に導くことに努むべきである。

金澤市の發達と都市の適度

金澤市長 吉 川 一 太 郎

一 人口の増加と市域の擴張

往昔今の兼六公園の邊に山崎村あり、人民輻輳して遂に千戸許りの村落となり名をも山崎町と稱へり。文明年中本願寺主蓮兆來りて本源寺を建て本願寺の別院となせり。後堡寨を構へて防禦の備をなし、尾山城と呼び宗徒此に居りて威福を擅にしたれども、天正八年織田信長兵を此地に出し、佐久間

盛政をして攻陥せしめ盛政に與へたり。盛政在城の時南は今の廣坂通より北は今の袋町邊に至るまで市街の状態を成したれども、天正十一年盛政賤ヶ岳の役に亡び豊臣秀吉之を前田利家に與ふ。利家居城して戸口遂に増殖し、犀川、淺野川二流の内は殆んど市街に屬せり。

是より後市街の城地を中心として四方に擴大し、遂に現今の状態を成し、前田氏歴世治所を此に置き三百年間加能越三州百萬提封の雄鎮たり。明治四年廢藩の後金澤町と稱し、石川縣に屬し、九年石川縣第十六區と改稱し十一年更に金澤區と稱へ、二十二年より市制を施行して金澤市と稱ぶ。大正十三年石川郡彌生町を大正十四年石川郡野村及弓取村を併合せり。

本市人口増加の趨勢は、廢藩置縣後士族輩の下付されたる公債の消費さるゝ明治十年頃より收入の途を求むる爲め、他に轉出するものと共に増加し來りたるものにして、市制實施當時又其後尙此の傾向を續け、明治三十五年に至り漸く増加の趨勢に向ひたるものにして、其後明治三十八年の減少は日露戰役の影響を受けた結果なり。其の終るや著しき増加を來たせるも、僅かに年餘にして止み僅かの増加を續けたり。更に大正七年の増加は世界戰爭の影響を受け、商工業の發展著しく自然都市集合の趨勢を來たしたるもの、同九年に至り著しき減少を見るは第一回國勢調査の結果、戶籍公簿上不備の點あるを發見せるものにして其の後は年に依り多少の相違あるも漸く増加の傾向にあり。大正十四年の著しき増加は此の年附近村たる野、弓取の二ヶ村を併合せる結果なり。尙出生死亡の關係は出生率高調なるも死亡率又全國中高き關係上人口増加には差したる影響なきものと認めらる。

二 郊外地との關係

本市に於ける電燈、電力供給事業並瓦斯供給事業は市經營に屬し、之に關聯せる他町村と關係せるは之に對する供給區域にして其の供給狀態及區域左の如し。

1 電氣供給區域

金澤市（平栗、南安江町、北安江町、諸江町、割出町、三ツ屋町、堀川角場町の一部、セツ屋町の一部を除く）

右除外部は市經營の後市に編入せられたるものにして他會社の供給區域なり。

石川縣崎浦村、三馬村字有松、泉戸板村字向増泉、南廣岡の一部、富樫村字地黃煎の一部。

河北郡小坂村（字百坂、新保荒屋、神久、千木、今、金市新保、千田、宮保小字宮保出を除く）

2 瓦斯區域

金澤市（平栗、南安江町、北安江町、諸江町、割出町、三ツ屋町、三口町を除く）

右除外部は市經營後市に編入せられたるものにして未だ供給區域に非ず。

石川郡崎浦字上野新、笠舞、米丸村字増泉、三馬村字泉、戸板村字南廣岡。

河北郡小坂村字山の上、談議所

電燈、電力供給狀態

區	域	需用家數	火口數
金澤市	石川郡崎浦村	九、四一六	一九、九六八
同	米丸村	四	五一一
同	三馬村	六	一四
同	戶板村		
河北郡小坂村	計	九、四二六	二〇、四九三

區	域	需用家數	火口數
金澤市	石川郡崎浦村	九、四一六	一九、九六八
同	米丸村	四	五一
同	三馬村	六	一四
同	戶板村	一	一
同	河北郡小坂村	一	一
計		九、四二六	二〇、四九三

現に近く給水を開始すべき本市の水道赤犀川村に水源地を定め犀川の表面水を探ることとし、其取入口は石川郡犀川村宇津津地内犀川右岸に取入口を有する既設寺津用水を利用するものとす。

大都市の嘆美は今も尙市民並理事者の腦裡を離れず、區域の擴大を以て自治體の昇格の如く思はるる觀有れども都市の大小には自ら適度無かるべからず。

都市の大小の標準は大體次の三項に分ち得べし。

一三五

より測定し密集市街地一人當二十坪市郊外地三十坪を標準としたる面積ある市を適度とす。

二、調査資料による場合 都市歳出を調査し其の何割が文化的施設經費、其の何割が社會的事業施設經費なるや、人口五萬、十五萬、二十萬及二十萬以上の大體五種階級に制定し其のダイアグラム(調査表)を作る。是れにより社會的事業施設費が全歳出額の過半を占むる事を察知し得らるべし。其の百分率最も多き都市と最も僅少なる都市とを求め、少くとも其百分率が30%程度のもものを適度の市と認む。其理由たるや都市の大小悉くは何れも社會的施設費の皆無なるもの無し。而して都市の大なるに従ひ一般文化施設費額に對する社會事業費額の率が均等する程度に達するに至るべく、かゝる都市は社會的病根芟除にのみ汲々として、文化的施設費を投ずる費用無き故に發展即ち統制有る發達は得て望むべからず。

三、他の觀察方法による場合 都市内に河川の相當なるものありや、公園適地有りや、又其の發展餘地が地勢上許し得るや否や假令發展の餘地ありとも市街構成上、交通保安衛生經濟上果して其の餘地(例へば平野等)を利用し得るや、上下水道の完全なる經濟施設を爲し得るや、此等容量限度により標準を決定すべし。

之が適度を維持する方策を按んずるに左の如し。

一、行政制限及課税方法による間接制限 市街地建築物法其他都市計畫法の適用により市街地に設定せらるゝ各種の制限發生により自然淘汰行はるゝ、即ち建築物の腐朽のため新設の能力無きもの

に此を機會に郊外地に移轉をなすもの、又受益者負擔法により地域に合致せざる居住者の自然移動等によりて新陳代謝行はるゝこと。

二、文化施設の制限 各種文化施設の程度を一定區域即ち標準として定めたる市面積内に劃然と定め其の擴張新設を爲さざること。

三、立法による場合立法を定め行政廳が市勢の標準を破るが如き徴候ある總ての事業に對し合法執行規則等を決定し運用すること。

遊覽地方計畫の樹立

大津市長 奥野英太郎

大津市並に京都市、奈良市、伏見市は全國著名なる遊覽都市にして、各都市共名勝風致に富み、各都市の目的同一にして互に近接せる點等より遊覽者の利便、遊覽期の紹介等に關し各都市の協力を要

し、尙進んで之が計畫施設を要すること、各市關係者商工會議所其他有力者により提唱せられ、漸く四都市協議會を組織したり。然るに其目的に對し遅々として進捗せざるは一は行政上並に財政上に起因すると雖、其主たる原因は法制並に其統制に缺くる所あるに依る。之れ遊覽地方計畫樹立の要ある所以なり。

而して其實行方策は遊覽地方の計畫、施設の完備及維持を目的とする現行都市計畫法に依る都市計畫地方委員會官制と、同程度の遊覽地方計畫委員會官制を施行し、關係各都市の都市計畫地方委員及學識ある者を委員とし、前記各都市を含む地方を區域として其計畫施設の完備維持をなすものとす。

一 地方計畫の施設要項及其財政策は前記遊覽地方計畫委員會の議を経て、内務大臣之を定むること都市計畫事業の場合と同様なり。

二 地方計畫實施に關する法制案概要

都市計畫法、同施行令、市街地建築物法同施行令同施行規則等の法令を遊覽地方計畫區域内全部に其一部及全部を施行する様改案又は準用するものとす。

其の準用方法は大體耕地整理法を土地區畫整理に準用せしと同様の例によるものとす。

水戸市の發展に伴ふ郊外地都市化の概況 と其將來の計畫

水戸市長 鈴木 文次郎

水戸市は南は千波湖に臨み、北は那珂川の清流を控へ、其中央部は丘陵起伏して自然の要害地を形成し、往時之れを利用して城塞を築き、爾來城下町として漸次地形に順じて發展したるものにして、明治二十二年市制施行に當り、接續地たる常磐、細谷、濱田、吉田村の一部を併せ獨立して水戸市となり、爾來今日に至る迄市域を擴張したることなし。

現在の廣は東西一里十二町、南北十五町、總面積二百一萬二千坪を算し、之れより河川湖沼等の利用し得ざる面積を控除するときは實際に利用せらるゝ面積は百九十二萬二千坪なり。然れども現今に於ては地方の發展に伴ひ接續町村漸次都市化し、市と交通的經濟的其他密接なる關係を有し、就中常磐村の如きは合併の氣運日々に昂まり屢々相互間に於て熟議せしも未だ合併するに至らず。其の結果交通上又經濟上に於て一般村民の受くる損害大なりとす。

一 人口増加の趨勢及人口密度（別冊關係統計資料參看）

人口の増加率は市制施行當時に於ては極めて微々たりしも最近十ヶ年間の平均増加率は〇・〇一九二にして其の密度は一人三十八坪（利用し得ざる面積を除外したるもの）なり。如此最近増加率の増進せるは自然の増加に依るは勿論なれども、兵營、煙草製造の設置及高等學校の設立せられたるも亦影響する處大ならん。

二 郊外地都市化の概況

水戸市は恰も瓢の形を爲し、中央部は南北より水面の爲めに狹窄せられ、上市部面は丘陵をなし下市部面は平地にして將來發展するには東西二方面とす。而して下市部面は一般に飲用水に乏しく、現に簡易水道を布設し給水しつゝあるを以て、人口の密度上市部面より疎なり。如此下市部面は地理的に恵まれざるの結果、發展極めて遅々たるに反し、上市部面は其發展著しく常磐村の大部分の如きは近來都市化し、市としては之の方面に向て町村の合併を斷行し、一日も速に都市計畫に依り樹立したる道路網の計畫を實施するの必要を認めたり。而して市町村の合併は各自治團體の相互間の協議成立するにあらざれば、法律の力を以て斷行せしむることは不可能ならんも少なくとも隣接町村（將來市と合併すべき地域）に於ける地域に道路を新設する場合に於ては監督官廳は其の市に諮問し同意を得るにあらざれば許可せざる規程を設くるを必要と信ず。

三 産業の状況

水戸市の産業は極めて幼稚なり。其の原因は多々あらんも地理的に恵まれざることは其一因ならん

工業は刻煙草の民業當時に於ては鹿兒島泰野と共に、日本三大煙草産地として水戸雲井煙草の名全國に喧傳せられしかば、市内に大製造工場多數ありたるも、官營となりし以來他に工業として特筆すべきものなく僅に製粉及醸造とす。昭和四年度に於ける生産高左の如し。

工業	五五五、八〇〇圓
製造物	四五一、九〇〇圓
煙草製造高	一〇、七七一、八八九圓

將來水戸市として工業を發展せしむるには其の地域を必要とす。由來水戸市は上下市共に鐵道の連絡其他交通關係上適當の地域に乏しく、爲めに屢々工場設置の企圖ありしも遂に一として實現するに至らず。水戸停車場の如きは其の狹窄部に位置し爲めに南方へ發展することを阻礙す。宜しく停車場をして南方水田を埋立て此處に移轉せしめ、一面には那珂川の一部（萬代橋下流壽橋間）を改修し工業地帯として地域を造成することを最も必要とす。目下市として之の方針に基き之れが實現に努力しつつあり。

四 建築線の指定

都市計畫は何れの都市に於ても最も必要なる事業と認め近來各市競ふて之が實施に孜々たる状態にして、本市に於ても昭和三年一月一日都市計畫法適用市と指定せられ同時に市街地建築物法をも實施することゝなれり。爾來本市に於ては着々調査を進め居るも未だ道路網を決定するに至らず、四年四月

偶々市内信願寺町に火災ありて之れを機會に道路を擴張するを必要と認むるも多大の費用を要するを以て縣に於ては一時建築法により建築線を指定したれば復舊に當り家屋は後退して建築せられたり。而して其の土地は未だ道路敷にあらざるも歩行者の自由歩行に任せつゝあり。爾來一年有餘市の財政は之れが改築をなすの運に至らず地主より再々買収の陳情あるも市として如何ともすること能はず、現在市財政状態より考察するに到底來年度當初豫算にも計上すること困難なり。假令豫算に計上するも僅々百米餘の工事に三萬餘圓を投ずることは市會の通過覺束なし、就て地主側として考ふるときは國法の爲一部の私權を停止せらるは亦不得止るとするも、永く其儘放置せらるゝことは大なる苦痛ならん。將來都市計畫法を實施するに當り、如此事態の再々起ること明瞭なれば今にして之れが解決するにあらざれば、市は怨嗟の府となり延て思想上にも惡影響を及ぼすことゝならん。之れを解決するには縣の補助を増額するにあり、宜しく全國的に補助率を統一し少なくとも七割（現在は工費五千圓以上四割）位に増額するを必要と認む。

都市と郊外との關係

大阪都市協會理事 小 川 市 太 郎

一

都市は政治的單位であると同時に、社會的、經濟的單位である。しかるに發達の迅速なる都市に於ては、都市の政治的進歩は社會的經濟的進歩に遙に伴はない。而して一方經濟的社會的には、都市は行政區域などに頓着なく四方の空地を目かけて、ドシ／＼郊外とその外圍に發展して行くので、忽ちにして母市とその周圍郡とが事實上一體の大都市を現出することになる。しかるに、政治的方面では、母市を初めその周圍の町村は、依然昔の儘の地方的單位として、各自獨立の行政權を行使するので、茲に大都市行政の不統一と大混亂を誘致し、母市の財政、政治且は各種事業の施行のうへに、非常に大なる損害と障害を來たすことになる。

二

その最も著しい例は往時のベルリンである。普佛戰爭後ベルリン市の周圍部は、ベルリン市の發展の影響を受けて、人口頗る増加し、且郊外地とその外圍に在る多數の自治體は、ベルリン市と共に、經濟的社會的一團を爲し、相互の境界線なるものは外見上認め得ざるに至つたと共に、此等一體の區域は大ベルリンの名を以て通稱せらるゝに至つたのである。しかし行政上から見れば、この所謂大ベルリンなるものは、互に星峙基布せる大中小の地域團體の雜然たる集合であつて、各自の間には何等の行政的統一も聯絡もなかつた。かくしてこの時代この廣い區域内には、管理者を異にする十七箇所の上水供給所と、四十三箇所の瓦斯供給所と、十箇所の電力供給所があり、導管、接續線、電線等の

設置のために、數年の交渉を重ね、しかもその交渉が不調に終る如き場合すら稀ではなかつた。而して一方ベルリン市は大規模の住宅建築の必要に迫られ、しかも之に要する資金と材料を有しながら、建築すべき地所なきに苦しむで居るのに反し、他方郊外の町村中には、有り剩まる地所を有しながら自ら住宅を建築すべき資力なきに拘らず、相互の間に有無相通することができず、これが爲めに住宅政策に大支障を來たすことも少なくなかつた。殊に甚しきに至つては、甲の町が上水を引いてをる湖水に乙の町は下水を流込むやうな有様で、行政上の亂雜混沌は實に名狀すべからざるものがあつた。一九一一年七月、ベルリンの事業組合法が發布せらるゝに及んで、大ベルリン造成の目的が一部達せられた觀があつたけれども、それは單に市街電車、市街建築線の統一及び空地の造成に關して、一の市町村組合を組織したのに過ぎなかつた。そのうち歐洲戰爭が勃發した。そこで戰時戰後にかけて、ベルリンとその周圍部の市町村は、職業紹介、石炭の供給、住宅難の緩和、各種食料品の配給、物價の調査、失業者の救済、歸休兵の授職等の爲めに、どうしても市町村聯合を造つて、緊急事件の解決に當らざるを得ざることとなり、茲に初めて大ベルリン造成の氣運が熟し、一九二〇年四月に至つて新ベルリン構成法が發布せられ、ベルリンを中心とする八市、五十九町村、廿七私領地を合同して、行政的大ベルリンを建設するに至つた。

三

事實上の市と行政上の市が一致せざるより來る損失と不便は蓋し莫大なものである。いま東京市の

例を考へて見ても、俸給生活者の殆んど六七割は、東京市で働いて郊外で眠るものである。市としては彼等の所得に對して一文も課税することはできない大きな金持とか實業家などのうちには、郊外に邸宅を構へ、そこから社交や商賣の爲めに、東京に通つておるものが多いが亦同様である。殊に大きな製造會社などになると、大抵工場を郊外に置いて居るから、市としてはその所得及び營業收益の一部に對してのみ課税し得るに過ぎない以上の點から考へても、東京市が行政的に昔の儘の區域内に局限せられて居る結果として、被るところの財政的損失は決して少くない。

市民の衛生上から見ても、市と郊外地の町村とが分立して居る間は、決して保健の安全を望むことはできない。いかに東京市のみが、上下水道を改良し、衛生設備を完成して見たところで、一步郊外に出ると、惡臭鼻をつくおはぐろ溝から、メタン瓦斯がブク／＼吹き出し、郊外の住民が依然として井戸水を飲むでやるやうなことでは、どうして傳染病を退治することができやうか。大阪市でも接續町村の編入前に於ては防疫事務に關して市と郊外の分立の爲めに、その取扱上に困難を感じることは尠くなかつた。その當時大阪市街の眞中に西成郡役所があつて、それから西一帯は行政上西成郡だといふのから、既に一種の奇觀であつた。しかるに或る年ベストが襲つて來たので大騒となり、市では盛に鼠の買上をやつた、ところで郡部では金が掛るといふので、その儘ほつて置くものだから、折角の市の捕鼠も防疫上殆んど何の効果を見ることができなかつた事がある。此等は極めて卑近な一の例に過ぎないが、東京市などが其郊外地を現在の儘にして置くのは市民の衛生上誠に堪えないこ

とである。

政治上から見ても、東京市で働くものが、東京市内に籍を有して居らないといふことは、市政を墜落に導く一の大なる原因である。大きな財産家、有名な實業家乃至は高等職業に従事する人々が市内に事務所を置いて郊外に居住して居れば、彼等は彼等の最も重大な責任と利害關係を有するその市の政治に關して選舉權も被選舉權も有しない。その結果大都市の市政は朦朧にして移氣の多い民衆に投げ出され、投機ブローカーと職業政治家の蹂躪に委かすことになるのは自然の勢である。過般東京市會議員の選舉に際し、廓清團では多く有爲の人材を候補者に押立んとして斡旋大に努めたが、適當と思はるゝ人物は大概郊外に居住して居るので、之れが人選に少なからず苦心したといふことである。

四

以上の例によつて見ても、その附近の接續町村を大都市に編入して、事實上の市と行政上の市とを一致せしむることは、大都市に取つて急務中の急務である。幸にして大阪市等我國の大都市は、その附近町村を編入して事實上の市に近かい行政上の市を造成し得たが、ひとり東京市のみは大東京市の建設を實現するに至らない。これは無論三多摩の處分問題の如き、厄介な政治的障害があるためであらう。しかしそれにしても我が帝國の首都が附近の編入ができず、郊外の行政的寄生蟲のために、いつまでも政治的衰弱疲勞の状態に置かるゝといふことは、誠に歎しい話である。米國の如きは市が接續町村の編入を行ふ場合に、これ等町村に賛否の發言權を與ふる州が多いために、多くの大都市は附

近の編入難に悩まされて居るやうだが、我國では幸にして、府縣知事は關係町村の意見如何に拘らず内務大臣の認可を得て市の境界を變更し得ることになつてをるから、東京市當局並に市の有力者の決心如何によつては、政府當局を動かして大東京の建設を實現するは、必ずしも難事であるまい。

五

序に茲に一言して置くのは、編入に際しての郡部側の反對である。大正十四年大阪市が附近町村を編入したときにも、これには郡部側にいろいろ反對があつた。しかして反對の重なものゝ一は、編入の結果従來の町村はその歴史的存在と自治權を失ふと共に、これ等町村の名譽職は、再びその地位を得られなくなるといふことであつた。これは誠に氣の毒な次第で、これが爲めに強い反對の起るのも無理ならぬことである。次にもう一の反對は郊外の或る村の經濟は紡績工場で立つて行つてをるのにそれが市に編入せられると、大に村民の負擔を増すといふので、極めて局部的のものであつた。しかし時の大阪府知事中山望君は、一氣呵成に接續町村編入の問題を解決した爲めに、別に事なく濟んだのであつた。東京市は大阪市とは、大に四圍の事も違ふから、接續町村の編入は大阪市の場合のやうに、そう容易く行かないかも知れない。しかし意思のあるところには道がある。東京市民として堅い決心を以て事に當つたならば、大東京の建設の如き、何んではできないことがあらう。

都市郊外地統制に關する研究

早稻田大學 講師 小 田 内 通 敏
慶應義塾大學

一 都市郊外の調査方法

- (一) 市域擴張の年次並其の方向を明かにするが爲には、五年毎に擴張の地域を色別に圖示すること五年毎にするには國勢調査第一回を基準とし、其前後を五年毎に比較すること。
- (二) 人口増加の趨勢は、郊外地として地域的並地區的特質を決定する主要要因たるを以て、年次別に町村毎に之を表示すること必要なるのみならず、其の都市的集團としての特質を明かにするが爲には、點示による分布圖を作製するを要す。此の分布圖も亦五年毎に作製し之を比較するを要す、主要職業の構成率を明かにすることも亦必要なり。
- (三) 郊外地の都市化の實情を明かにするには、其の基底として農業的特質を先づ調査するを要す。此の見地よりすれば、郊外地の概況は、其の都市化の傾向を検討するに先ち、其の農業的特質とそれが都市化する傾向と、更らに農業以外の産業的特質とに分ち見るを必要とす。
- (四) 地理的條件は都市化の要因たるよりも、寧ろ郊外地の農業的特質を規定するを其本質とし、郊

外地が住宅地域として將特殊工業地域としての基底としての地理的條件は、要因としてよりも、寧ろ副因として見るべきものなり。此の見地よりすれば、郊外地の地理的條件は都市化の要因としてよりも、其の基底としての概況を明かにすべきものと思ふ。

- (五) 産業の分布狀況は、都市化の最も重要な要因なれば、此の分布狀況の精密なる分布圖を作製し、都市の大小によりまた産業の多少に準じ、其の推移を比較するが爲めの年次別資料を蒐集するを要す。

- (六) 公私建築物の分布狀況は都市化の要因として考察することを要す。

- (七) 人口増加の趨勢は行政區劃別に考察する方法以外、其の都市的人口集團の特質を明かにするが爲に、五〇人を一點として分布圖を作製すると共に、宅地を基準とする人口密度をも比較するを要す。

- (八) 社會的經濟的又は政治的規律關係等より觀たる郊外都市化の限界を規定する方法としては、郊外地の社會的現象經濟的現象又は政治的規律關係の主要現象を夫々數個を選び、是等の主要現象の分布狀況を圖示し、其の濃度を基準として限界を規定することを最良とす。是地理學上、地域の限界を規定するに因する方法にして、郊外地を地理學的地域と見做し此の方法を適用せんと主張する所以なり。

- (九) 都市と其郊外との關係を明かにすべき基礎現象は、人口の移動なり。即ち都市より郊外地に、

又郊外地より都市に移動する人口を年次別に調査するを得るに至り、しかも其の人口調査は人口を量的に更らに質的に考察するを得る資料ならば、都市と郊外地の關係の他の諸現象はこれを基底として解釋せらるべきなり。

二 都市の大小の適度の標準並維持方策

日本の都市の發達殊に明治以後に於ける日本の都市發達の傾向は、先づ地域的に並産業的に考察し之を歐米諸國の近代的都市發達の傾向に比較し、殊に島國としてイギリスのそれに比較して、日本の都市の適度の標準並維持の方策を歸納的に樹立するを要す。

三 地方計畫

地方計畫の樹立は、先づ日本の類型的地域に於て試験的に施設し、それより得たる經驗によりて、全國の郊外地に對する地方計畫の施設要綱及其財政政策並實施に關する法制案を樹立するを要す。即ち京濱の郊外地の如き類型的地域に於て之を試みては如何。其の調査方法はイギリスのケント州に於ける施設の如き、最も基準たるべきものと信ず。

四 都市の郊外地統制に關する根本方策

日本の從來の都市計畫は、主として技術的見地を基調とせる法制案に依れるが如きも、眞の郊外地統制は、郊外地として地域的實在の認識に基ける社會政策的計畫たらざるべからずと信ず。此の計畫の樹立に就きては、一方にはフランスに於けるが如き都市學の研究と、一方には多方面の學者を網羅する常設委員會の永續的討議によりて所謂根本方策が樹立さるべきものと信ず。從來の日本の都市計畫はあまりに官吏並技術家の立案に偏せる嫌あり。今後樹立さるべき國家多年の都市計畫と其郊外地統制に關する根本方策は、より豊かなる見地よりなさるべきものと信ず。此の點に就きては、殊に歐米諸國の施設を参照するを要す。自分の寡聞に於ては、イギリスの、パトリック、アバッカラムベイなどの立案の如き學ぶべきもの多きを信ず。

東京都市計畫區域内の居住密度に就て

前復興局建築部長 工學博士 笠 原 敏 郎

一 都市計畫區域内設定の意義

凡そ利功的施設の構築に當りて、其設計の基件となるものは、其施設の發揮すべき、機能の性質と能力の限度である。都市計畫は都市居住者の生活遂行の機關を構築するの計畫なるが故に、其基件となるものは如何に多くの人々が如何なる生活を爲すところの都市を計畫すべきかと云ふことである。換言すれば都市の性質と人口の豫定である。

此與へられたる基件に従つて、先づ爲さねばならぬ具體的事項は都市を構築すべき場所の選定である。前述の如く都市の性質と居住者の人數が豫定せらるれば、從て其生活遂行の機關として必要な施設の種類と數量が豫定せられねばならぬ。從て又之等の施設を包含するに必要な地積が豫定せられねばならぬ。而して其豫定せられたる地積は適當なる位置に之を選定せられねばならぬ。斯くして選定せられたる區域は即ち都市計畫區域と呼ばれるものである。

故に都市計畫區域の設定は具體的の表示方法としては、地圖の上に其區域を劃するに過ぎざれども其意味する所は區域内の各種施設の平面的並に立體的充實の程度の豫定と相伴つて計畫すべき都市の規模の豫定を表示するものである。

此計畫區域の設定は我都市計畫法の初頭に掲ぐる所であつて、同法の適用をうくる七十餘都市についても、それぞれ法定の機關によつて其區域が決定せられて來たのである。換言すれば各都市皆其豫定せられたる規模を目標として各般の施設の計畫を樹てつゝあるのである。

然し乍ら一方に於て都市の發展は現代社會の複雑なる各般の原因の競合に依つて惹起さるゝ所の現象であつて、之を都市計畫者の意志によつて適當に調制することは容易に出来る事ではない。或特殊の性質の都市に於ては可能なる場合あり得べきも、一般都市に於ては都市計畫の力によつて人口の増加状態を調節するが如きことは如何に望ましきことであつても、事實上或程度迄の範圍に止まることは、不得已事柄である。

茲に於て前記計畫法適用都市のいづれもが、今回直面せねばならぬ問題は其都市膨脹の實狀が、都市計畫の豫定の規模に對して、如何なる關係に趨りつゝあるかの觀測であり、又其間に矛盾したる結果を生ずる傾向ある場合に於て、如何に之を取扱ふべきかの問題であつて、之れ蓋し弾力性少き構築物の集合を以て放縱する人口の増殖に對應せんとする都市構築計畫なるものゝ必然的に遭遇せねばならぬ宿命であり、亦都市計畫者の免れ難き共通の悩みである。

斯の如く我邦各都市が今後直面すべき、否既に直面しつゝある此問題の實例として吾東京の事例を説明せんとすることが本篇の目的である。而して之に處する對策は如何にすべきか、素より重大なる問題であつて本篇に於て其處まで具體的に論結する積りはないのであるが、たゞ我邦七十有餘の計畫法適用都市に共通なる此問題の對策は各都市各箇の問題として、各自單獨に取扱はるゝには餘りに重大なる問題であつて、其處に何等の全國的見地よりする統制を必要とするものがあるのではないか。延いては大都市計畫より小都市計畫へ或は都市計畫より地方計畫への進展を必要とする時代の切實なる要求があるのではないかと云ふ私の臆げなる考に對して本會より何等かの指導を得たいと思ふのである。

二 東京都市計畫區域の設定と居住施設充實の現況

東京都市計畫區域は一九二二年四月決定せられたものであるが、其翌年の大震災の結果、大規模の復興計畫の實施を見たれども、計畫區域については何等の變更が行はれなかつた。換言すれば區域内の中樞部分に於ては一時凡ての施設が潰滅に歸し、新に之が構築の計畫が樹てられたが、東京都市全體としての計畫の規模の豫定は依然として承認されて居るものと見ねばならぬ。其豫定規模の具體的説明は區域設定當時、内務大臣が都市計畫委員會に附議したる原案の説明として發表せるものに依つて其要綱を摘記すれば次の如くである。(但し原案に對して極めて些小の變更ありたるを以て以下の

數字には修正に對するものを掲ぐ。

計畫區域の選定に關する考察は東京が將來包含すべく準備すべき人口の數量と、其人口が有機的に都市生活を爲すに適當なる地理的範圍の兩方面より爲されたるものであるが、結局東京驛を中心として半徑約一五・七km(四里)の圓圈を畫き之に行政の區劃、大なる河川の位置等を考慮して、東は江戸川を界とし北は埼玉縣界に沿ひ、西は北豐島、豊多摩兩郡の西邊を過り、南は多摩川を境界とせる東京府下の五郡二ヶ村を包含し、面積約五五・八〇〇、當時の市部面積の約六・八倍に相當する區域を選定せるものである。而して此區域内に包含せらるべき人口の分布狀態に關しては、全區域を

市	部	八、一七〇ha	全區域の一四・六%
近	郊	一二、九〇〇ha	同 二三・一%
外	郊	三四、七〇〇ha	同 六二・三%
の三地帯に分ちて、土地の總面積に對する居住人口の許容密度を考察するに、			
市	部	百萬坪につき	十萬人(三〇三/ha)
近	郊	同	五萬人(一五二/ha)
外	郊	同	二萬五千人(七六/ha)

と豫定すれば全區域の許容人口約七百萬人、平均許容密度一二七/haとなる。

都市人口の増加は單に出産、死亡等による自然増加に依るものに非ず、寧ろ商工業の發達、交通施

設其他百般の社會狀態の變遷による人爲的增加に依ること大なるを以て、將來の推定頗る困難なれども、假に過去十年間の平均増加數を以て、直線的増加を爲すものと假定すれば、今後約三十年にして略前記許容豫定密度を飽和することを附言して居る。

要するに東京都市計畫の目標は人口約七百萬を包含する帝國首都の構築であつて、其施設を爲すべき區域は東京驛を中心として面積約五五・八ha東京府の東半部に當り、交通施設は其周邊より約一時間にして中樞商業地區に到達し得べく、居住密度は1haにつき市内三〇三、近郊一五二、外郊七六を目途として、各般の施設の構築を爲さんとするものであつた。

前記計畫區域設定原案の作成は一九二一年であつて、立案の參考資料は其當時の諸統計により、就中人口に關しては一九二〇年の國勢調査に依つたものであるが、爾來約八箇年乃ち豫定許容人口が飽和の域に達すべしと、推定せられたる三十箇年の約四分の一を経過したる其間、大震災の衝動を経験せる今日に於て、當時の推定事項が實績に對して如何なる狀況に在るかを先づ檢閲せんとするものである。

(以下掲ぐる所の諸調査表に於て計畫區域内面積は其後再調の結果、前記設定當時發表のものとの多少の相違あり。又居住密度の豫定は素より概數に止まるものなるに依り、説明の簡明の爲め前記數字を市内三〇〇/ha近郊一五〇/ha外郊七五/haに改訂せり)

第一表

(面積はヘクタール)

	全 面 積	陸 地 面 積	豫 想 人 密	豫 想 飽 和 人 口
市 部	八、一二一	七、九二二	三〇〇	二、三七六、三〇〇
近 郊	一三、三六八	一二、七七〇	一五〇	一、九一五、五〇〇
外 郊	三五、七三〇	三四、三二一	七五	二、五七四、〇七五
郡 部	四九、〇九八	四七、〇九一	九五	四、四八九、五七五
合 計	五七、二一九	五五、〇一二	一二五	六、八六五、八七五

第二表

	一九二〇年人口	人密	一九二五年人口	人密	一九二八年人口	人密
市 部	二、一七三、二六二	二七四	一、九九五、五六七	二五二	二、二一八、四〇〇	二八〇
近 郊	九四一、六六一	七四	一、五八四、三三五	一二四	一、八七九、〇四七	一四八
外 郊	二四三、六〇七	七	五九二、二一一	一五	七六五、二四一	二二
郡 部	一、一八五、二九八	二五	二、一一三、五四六	四五	二、六四四、二八九	五八
合 計	三、三五八、四六〇	六一	四、一〇九、一一三	七五	四、八六二、六八九	八八

備考

陸地面積は荒川放水路、中川、隅田川、多摩川、江戸川を除きたる面積、一九二八年人口は一九二九年七、八月の間に於て各町村役場につき調査せたる人口、人密は陸地面積に對する人密なり。

是を全區域の人口につきて見るに、一九二〇年以後も震災直前迄の二箇年間は従前より引續き急速増加をなし、殆ど三、九〇〇、〇〇〇に達せんとしたところに、大震災の衝動をうけ一時は約七〇〇、〇〇〇の激減を見たれども、一九二四年には既に回復して四、〇〇〇、〇〇〇に垂んとし、一九

二八年には四、八六〇、〇〇〇に達し、此四箇年間の平均増加率を以て進めば、一九四〇年以前に於て既に豫定飽和人口七、〇〇〇、〇〇〇に達し、平均人密一二五/haと突破するに至るべき勢を示して居る。

是を市部につきて見れば、震災の結果一時人口激減したれども、現在に於ては既に一九二〇年のそれを超過して、人密二八〇/haに達して居り、しかも一九二五年以後は毎年略七〇、〇〇〇宛の増加を示し、此率を以て進めば兩三年にして三〇〇/haに達すべく見らる。

近郊に於ては震災による市内人口の郡部流出により益急激なる増加を爲し、人密は一九二〇年の七四より、一九二五年の一二四に躍進し、其後多少の増加率緩みたれども、現在に於て既に略豫定許容人密一五〇に達して居る。

外郊も震災後人口増加率昇騰し、交通機關の發達、區劃整理の普及と共に、一九二〇年の七は一九二五年の一五となり、其後は略安定せる率を以て進み、現在に於ては二二に達して居る。而して計畫區域の全人口が前記の如き増加率を繼續する場合、若しも市内及近郊の密度が區域設定當時の假定の如く、今後人密に於て多くの増加を許さざるものとすれば、全人口の増加は殆んど全部外郊に吸収せらるゝものと見ねばならぬ。

東京の人口が震災後、從來に比して大なる増加率を示した原因には、國、公共團體並に民間の復興事業の従業者及其家族を地方より吸集したることも一つの有力なる原因であつた。今や復興の諸事業

も一先づ落着し、其上今後も當分續くであらうと見られて居る所の不景氣時代に、果して前數年の如き増加率を繼續するか否かは疑問であり、今後の實績に待たねばならぬ事であるが、それにしても計畫區域設定當時の豫定人口七百萬に到達することは、豫想年數よりは十分に早い様に推察するものである。

人口七百萬に到達することが、豫想年數より十年乃至二十年位早いかなと云ふこと、それ自身は大東京の都市計畫としては餘り大なる問題ではないかもしれぬが、其れから先の人口の増加が果して何處迄進展するかと云ふことは、之は大に警戒を要する事柄である。何となれば近き將來に於て途方もなき人口の激増を見ることは、即ち計畫の基件たる規模の豫定を覆し、凡ての施設の目標を變更すべく餘儀なくせらるゝこととなり、再びレキス氏の所謂「誤謬の訂正」を繰返すべく餘儀なくせらるることとなるからである。

そこで吾計畫區域なるものは、果して如何なる人口の收容能力を有するか、又隨つて豫定人密が如何なる風に變曲さるゝかを吟味して見る必要が起る。其爲めには現在近郊及外郊の居住狀態即ち居住人密を調べて見る必要から、計畫區域内に於て居住の用に供し得べき土地即ち將來建築敷地として、利用し得べき土地の面積の推定を試みたものが即ち次の諸表である。

第三表

(面積はヘクタール)

	市	近郊	外郊	郡部	計
全面積(A)	八、一二一	一三、三六八	三五、七三〇	四九、〇九八	一〇六、五一七
控除面積(B)	二、九二九	一一、六四〇	一一、六四〇	一六、六二九	四二、八三八
利用面積(C)	五、一九二	二四、〇八九	二四、〇八九	三二、四六九	六三、六七九
B/A	一六・一	三〇・二	三〇・二	三三・八	三三・八
C/A	六三・九	六九・八	六九・八	六六・二	六六・二

備考 利用面積は將來建築敷地として利用し得べき面積の略なり。

第四表 (控除面積細別表)

(面積はヘクタール)

	市	近郊	外郊	計
河川上下水道用地	四五三	六一九	二、〇八五	三、一五七
鐵道軌道用地	一四二	五六二	二三一	九三五
幹線道路	一、四八二	四七一	八八五	二、八六〇
其他道路(推定)	一一四	七二	六、五〇五	七、六二一
墓園(假定)	三五八	六六八	一、七八六	二、八二二
官有地	三八〇	三一二	一四	七六七
計	二、九二九	四、九八八	一一、六四一	一九、五五八

備考 控除面積推定方法の説明は煩雜に互るが故に、茲には省略するも、大概現に存在し、又は計畫確定せるものを網羅せる積りである。唯公園は現在郡部に於て殆んど計畫確定せるものを以て、假りに

近郊は豫想飽和人口三、〇〇〇につき一ha外郊は一五、〇〇につき一haの割合を假定せるものであつて、其結果は近郊、外郊共に全陸地面積の5%に相當することとなりしものである。(詳細は拙著、「都市計畫に於ける建築施設の基本計畫に就て」建築雑誌所載を参照せらるれば幸なり)

第五表

(面積はヘクタール)

用 途	棟 數	敷地面積	建築面積	總床面積
近 郊	住 宅 類	二五〇、七六〇	一、六五九	一、〇七七
	商 店 類	八〇、二一四	八三五	四七二
	工 場 類	二一、六二八	六九四	二五六
	公 共 建 築 物	二、二三八	一三四	四二
	社 計	一、〇三七	九七	一六
	寺	三一〇、八七七	三、四一八	一、八六三
外 郊	住 宅 類	一三三、八四七	一、七七九	七五一
	商 店 類	三二、四一二	三六五	一七九
	工 場 類	二、七六六	一三一	四六
	公 共 建 築 物	七四三	一三三	二四
	社 計	一、一五九	一七一	一四
	寺	一七〇、九二九	二、五七九	一、〇一四
合 計		四八一、八〇六	五、九九七	二、八七七
				三、四三一

今、近郊に於て將來建築施設の敷地として利用し得べしと推定さるゝ面積は八、三八〇haであるが

(第三表)、現に建築物の敷地として占有さるゝものは其中三、四一八haである(第五表)。然るに近郊の現在人口は一、八七九、〇〇〇にて、殆んど豫想飽和人口に達せんとして居り、建築敷地に對する人密は五五一の高密を示して居る。假りに市部及近郊の豫定飽和人口と現人口の差一九四、〇〇〇が此密度を以て近郊に流入するとするも、建築敷地の増加は僅に三五三haに過ぎず。即ち合計三、七七一haであつて、推定利用面積の四五%に過ぎざる状態である。此の如き密度を以て進行するものとすれば近郊に於て尙二、〇〇〇、〇〇〇の人口を包容し得べき餘地を存することとなる。

現在近郊の居住状態は、大戰直後の住宅缺乏に應ずる急激なる住宅増加時代より、引續き大震災直後の市内人口の溢出に應ずる住宅急造時代まで開發計畫なき土地に無統制に濫設せられ、遂に今日の如き過密状態を惹起したるものにして、將來も同一密度を以て充實するものと斷するは早計に失すべく、又都市計畫による土地區劃整理、自由空地の設置、建築法規定の密度規の改正等によりて、現在の過密状態を匡正することは幾分可能にして且急務なれども、從來の慣勢及地價の關係等を考慮すれば計畫區域設定當時の豫定密度を保持することは到底望み難く、從て許容人口の豫定の變更は免れ難き状態に在りと見做されねばならぬ。

外郊に於ては現在人口約七六五、〇〇〇にして、豫定許容人口の三〇%に當り、現存建築敷地に對する密度は二九七を示して居る。而して現在の建築敷地面積は、將來建築敷地として利用し得べき可能性ある面積の一・一%に過ぎざるを以て(第三表、第五表)、現在の如き密度を以て區域全部を充實す

れば、豫想許容人口の約三倍、計畫區域内總豫定飽和人口に匹敵する人口を收容し得る勘定となる。然し乍ら現在尙農村状態に在る約九〇%の農耕地が將來に於て其若干部分が建築敷地に開發せらるかは全く大都市としての人口集中の大勢に依るものであつて、暫く時日の経過を俟つ外はない。又其既開發地部分の居住密度につきて考ふるも、外郊に於て現在の如き大なる密度を惹起せる原因には、近郊のそれと同様のものがあつたけれども、近郊の土地が大部分既に無統制の儘開發せられ來りしに反して、外郊に於ては近時未開發地の區劃整理漸次多きを加へ來りしを以て、將來に於ては多少居住状態の改良を期待し得べしとは云へ、現に、約三〇〇の高密を以て進行しつつあると云ふことは、豫定の計畫に對して非常なる距離を生ずるものであつて、今後充分の警戒を要するものである。

以上は東京郊外に於ける開發状態の趨勢を示すための大摺みの計算であるが、之を住宅政策的見地より住居の用に供する施設のみの密度につき、もう少し詳しく考察するに、現在郊外に於ては商店と稱するも、事實其大多數は住宅の一部を店舗とする程度のものであるを以て、以下居住密度の考察に於ては住宅類、商店類を包含して住宅として計算する。

近郊に於て住宅類及商店類の敷地面積即ち所謂住宅敷地は二、四九九haにして、全建築物の敷地面積三、四一八haの七二・九%に當る。將來も此比率を維持するものとすれば、建築施設の敷地として利用し得べき推定面積八、三八〇haに對し、住宅敷地は六、一〇〇haとなる。今計畫區域設定當時の豫想許容人口は一、九一五、五〇〇なるを以て、一世帯四・六とすれば、四一、五〇〇世帯にして、住

宅敷地に對する世帯密度は六八となる。而して一般歐米都市計畫の慣例に於ては、住宅集團地全面積に對する家族数を標準とするが故に、比較の便宜上、住宅敷地集團地内道路面積を假りに二〇%とすれば、住宅地の豫定世帯密度は五七となる(第一表、第三表、第五表参照)。

外郊に對して同様の推定を行へば、住宅地の豫定世帯密度は二二郡部合計すれば三一となる。

一九二八年巴里の萬國都市計畫會議に於ける、住居密度に關する諸代表の意見を綜合して、ジョン・ローレン氏の報告する所に依れば、結局一ヘクトール當りの世帯標準密度は、獨立住宅地に於ては二五乃至五〇、アパートメント區域に於ては五〇乃至一〇〇の間に在る。

我が東京都市計畫區域に於ては區域設定當時期待したる許容人口を基準とすれば、近郊五七、外郊二二、郡部合計二一の平均密度を保持し得べき包容力を有するものであつて、其地積に於ては充分の餘裕あるものであつて、假令將來計畫區域内人口が、多少豫定數を超過するも、居住密度が合理的に配布せらるゝならば、此點に於ては先づ心配少いものであつた。

然し乍ら過密居住の憂惧は、計畫區域全面積の問題に非ずして現在の居住状態其物に在るものであつて、前掲諸調査表(第二表、第五表)に依れば第六表の如き状態を示して居る。

東京郊外に於ける居住密度の過大なることは、周知の事實であつて、假令我邦都市附近に於ける地價の騰貴、國民經濟の狀態等に於て割引せざる可からずとするも、世界一般の標準居住密度に對比して見ても、あまりに不健全の状態にあることは明白であつて悲むべき事柄である。

第六表

近郊 外郊 通計	住居敷地に對する世帯數		敷地に對する建築面積		一人當り床面積	
	一六四/ha	七八/ha	六二%	四三%	九、八m ²	一三、一m ²
	二二〇/ah		五三%		一〇、三m ²	

歐米大都市の中で其都市の性質、計畫の規模、其他の狀況が我東京と類似するものはベルリンである。と考ふるものであるが、同市は一九二〇年市區域の大擴張により、全面積八七、八五〇haの所謂「大ベルリン」を形成し、一九二七年現在人口四、一六九、〇〇〇であるが、同市都市計畫局（アムト・ヒュ・ア・スタットプランヌング）が一九二八年發表したる大ベルリン居住狀態豫想錄に依れば、將來に於ける推定飽和人口は約九、四四〇、〇〇〇である。此數量は大ベルリン區域内の全土地につき精細なる利用狀態の調査を遂げ、將來建築敷地として利用せらるべき土地につき一九二五年の新建築條例により建築し得べき建築物の總容量より其居住人口を推定せるものであつて、我大東京の狀態と比較對照することは頗る有益にして興味ありと考へ左表を作製したのである。

第七表

第七表		(面積はヘクタール)			
東京 ベルリン	全面積	現在人口	人密	豫定飽和人口	人密
	五七、二二〇 八七、八五〇	四、八六二、〇〇〇 四、一六九、〇〇〇	八五 四八	六、八七〇、〇〇〇 九、四四〇、〇〇〇	一二〇 一〇七

（面積はヘクタール）

備考 東京は計畫區域、ベルリンは新市域の面積とす。

第八表

東京 ベルリン	市		内		市		外	
	全面積	現在人密	豫定人密	全面積	現在人密	豫定人密	全面積	現在人密
東京	八、一二〇	二八〇	三〇〇	四九、一〇〇	五六	九五		
ベルリン	六、七六〇	二九六	三八四	八一、〇九〇	二七	八五		

備考 市内はベルリンに於ては舊市域とす。

之を建築敷地に對する人密を比較するに、其全面積に對する宅地面積の比率に多大の相違がある。

第九表

東京 ベルリン	全面積		推定宅地面積		%		其他の土地面積		%	
	全面積	推定宅地面積	全面積	推定宅地面積	人密	豫定人密	全面積	推定宅地面積	人密	豫定人密
東京	五七、二二〇	三七、六六〇	六六	一九、五六〇	三四					
ベルリン	八七、八五〇	四九、九八〇	五七	三七、八七〇	四三					

斯の如く推定建築敷地面積が、東京に於て大なる比率を有するは、全くベルリンに於て多くの保存森林地を有するに比し、我東京計畫區域内に於ては自然公園として利用し得べき保存地を殆んど全く缺いて居る爲めである。

第十表

森 林 地 水 面 鐵道軌道用地 道路其他用地 合 計	東 京		%		ベ ル リ ン		%	
	全 面 積	豫 定 人 密	宅 地 比 率	其 他 の 比 率	全 面 積	豫 定 人 密	宅 地 比 率	其 他 の 比 率
	三、一五七〇	一六〇	一二、六一二	三三				
	九三五	一五	五、一一七	一三				
	一五、四六六	七九	一、〇四二	三				
	一九、五五八	一〇〇	一九、〇九八	五一				
			三七、八六九	一〇〇				

試みにベルリンの全面積より森林地を控除したるものを以て、全面積と假定して比較すれば、

第十一表

東 京 ベ ル リ ン	全 面 積		豫 定 人 密		宅 地 比 率		其 他 の 比 率	
	五七、二二〇	七五、二四〇	一二〇	一二五	六六	六六	三四	三四

斯の如きは我東京に於ては、地理的に亦經濟的に計畫區域内にベルリンのその如き自然公園として利用すべき大保存地を存在せしむること困難なるを以て、豫定人密を保持せんとすれば、自然公園的保存地は之を計畫區域外に求むることが急務なるを暗示するものである。

以上列舉し來れるところの我東京計畫區域の居住狀態の趨勢を要約すれば、

先づ計畫區域内の總人口は震災後却て大なる増加率を示して居り、此勢を以て進行を繼續すれば、區域設定當時に計畫規模の目途としたる包容人口七百萬に到達する時機は豫想の如き約三十年の後を

俟たず今後數年間に到達する情勢に在る。又假令今後は復興事業の一應の終了、一般企業界の不況等に依り、増加率は從來の如くならずとするも、尙豫想以上早く到達することは免れ得ざる所であらうと思はれる。

次に計畫區域内の居住充實狀態を見るに、區域設定當時豫定したる(と云ふよりは寧ろ希望したる)所は平均人口一haにつき近郊一五、外郊七五の程度即ち之を東京の場合に推算すれば、住宅敷地に對する平均世帯密度一haにつき、近郊六八、外郊二五と云ふ程度の健全なる居住狀態であつたので、かかる狀態に於てならば、人口七百萬にて略飽和の狀態に達すべきも、現在の充實狀態は近郊一六四、外郊七八と云ふが如き非常なる過密狀態を示して居るのである。若しも此密度を以て進行を繼續するものとせば、既記の如く近郊に於て尙二百萬、外郊に於て七百萬近くの人口を收容し得る餘地がある譯で、全區域充滿の曉には略千四百萬即ち豫定規模の二倍の人口を收容すると云ふ事になり得る譯である。

三 都市膨脹に對する全國的統制の必要と都市計畫 より地方計畫への進展

斯の如き事實は、將來の都市計畫の何を意味するものであるかについて、勿論各種の觀察が行はれ得るであらうが、茲には私として考へさせられる所について少しく述べて見たいと思ふ。

住居問題は云ふ迄もなく都市計畫の最大重要問題である。我東京殊に郊外の居住状態の不健全なることは否み難き事實であつて、茲には之を各論的に指擧する餘裕はないが、總括的に居住状態の良否の目標とせらるゝ居住密度が、前述の如き過密状態を呈して居ることは明白なる事實である。

前記ベルリンの状態を對照考察するに、先づ彼の計畫區域内には、美まじき許り多くの廣大なる自然緑地が保存地として存在するに反し、我が區域内には全然之を缺いて居ると云つても過言ではない。之は今更致し方なき事と諦めて、其自然緑地を除いたる地積に對する豫定飽和人密は、彼我大差はないのであるが、彼の豫定人口なるものは、凡ての未開發地を實査して、其處に建築法規が許し得る建築密度の限度を精細に調査して集計せる結果にして、相當に實現の可能性あるに反し、東京に於ける現在の實績は計畫區域設定當時、期待したる豫定密度を全然裏切つて居るのである。

かゝる結果を招來したことは前述の如き種々の原因に基くものであるが、然らば問題は將來かゝる過密状態を匡正し得るかと云ふことに在るのであるが、此點に關しては私は甚だ悲觀せざるを得ないものである。其理由も多くあるけれども、最主要なるものは第一に、區域内の地價が非常に高いことであつて、人口集中の勢が現今の如く繼續する間は矢張り低下することは難かしいであらう。之が過密居住の最有力なる原因であることは明白である。第二、は建築法規の此方面に對する制限が、歐米都市に比しても非常にルーズである。英國の住宅地計畫の密度制限は周知の事實であるが、前記ベルリンの一九二五年の新規定の如きは、實に此過密居住の防遏が主なる目的であると謂はれて居る。然

るに、我國では現在の空地規定すら、例の所有權の拘束と云ふ様な抗議などあつて實施上却々障害が多い現状であるから、歐米の如き程度に進むことは實際問題としては頗る困難であらうと思はれる。そうしてそれは亦一方地價の高いことが反射して居ることは言ふ迄もない。

過密居住の對策問題は暫く措くとするも、過密居住が惹起する重大なる結果は、直ちに計畫區域内の總人口の豫想以上の集積である。前述の如き推定によれば、現在の密度を以て進行すれば豫定飽和人口の約二倍の收容力を有することとなり、しかも現在の如き人口の増加率を以てすれば斯の如き豫想は多分可能性あるものと言はねばならぬ。

都市計畫の使命は所謂「誤謬の訂正」を繰返さぬことに在る。三十年の將來に於て七百萬の飽和人口を目標として計畫せられたる各般の施設の規模は、千四百萬の人口にしては當然亦「誤謬の訂正」を繰返さねばならぬことは明白である。斯の如き訂正が如何に苦痛にして高價なるものなるかは、吾々は帝都復興事業に於て餘りに深酷に體驗させられた所である。

私は大震災以來東京の都市計畫に没頭して居つたので、全國の都市發展の狀態については全く無智識であるが、他の五大都市を初め、計畫適用都市の多數についても、或は東京のそれと同様の狀態に陥りつゝあるものではないかと尙に憂ふるものである。若しも不幸にして此危惧が事實である場合に於ては、全國的の國民居住問題として取扱はるべき重大なる問題である。又將來に於て負擔すべく餘儀なくせらるべき都市構築の誤謬訂正の巨大なる費用につきて考ふるも、貧國日本に取りては堪え難

き國家的損害である。

人口の大都市集中、地價の騰貴、過密居住、都市構築計畫の錯誤、構築費の浪費此等の循環的現象に對する對策は、各都市各箇の問題として取扱はるゝ事に依つては到底解決し難きことは明であつて、其處に何等かの全國的見地よりする人口配分の國家的統制の必要とすることは明白なる事實と思はれる。而して其手段につきて考究を進むるときに辿りつく所は、結局小都市計畫より地方計畫へ進んで全國的郷土計畫の外には出ない様に思はれる。

英獨に於ける田園都市、工業都市、地方計畫の思想は改めて述ぶることを要しない程、我國に紹介せられて居り乍ら、其實行的方面に於ては遺憾乍ら何等の實現を見ないと云ふも過言ではあるまい。然し乍ら此地方小都市の健全なる發達を助長促成する外には、大都市の無暗なる人口集積と、之に伴ふ害禍を防遏する方法は有り得ない様に思はれる。而してそれが亦産業上にも經濟上にも思想、風教の上からも最健全なる社會狀態を形成する所以であるやうに思はれる。

地方計畫の問題には亦工業の地方的分散、政治、教育其他公共機關の移讓、享樂施設の普及等の廣汎なる問題を伴ふものであるが、本會議に於ては既に他の報告及討議の題目となつて提出されて居ることであるから私は前述の如き見地より本會議に對して多大なる期待を有する次第である。

歐米地方計畫概觀

内務書記官 飯 沼 一 省

第一章 都市の發展と其の統制制度

第一節 市域外の郊外地統制制度

人口集中の結果として都市が膨脹する場合に、若し都市の區域内に増加人口を收容し得べき土地の餘裕あるときは、問題は比較的簡單である。然るに都市が延び展びて遂に隣接町村に迄連續せる實例を、吾等は多くの都市に就て示されてゐる。即ち法制上認められたる都市の區域と、經濟上社會上の都市の區域との不一致といふ現象を見るに至つた。都市計畫の立場から觀れば、此の兩者の不一致は喜ばしからざる現象と謂はねばならぬ。何となれば經濟上社會上一都市と觀るべき區域に對しては、單一の都市計畫を以て之を統制すべきであるが、今若しかゝる區域が數箇の市町村の區域に跨るとしたならば、統一せられたる單一都市計畫の樹立は困難とならざるを得ないからである。是に於て或る都市は其の經濟上社會上の區域を、常に其の法制上の區域と一致せしめんとして市域擴張を行つた。

然し乍ら都市の經濟的發展は、都市の法制上の境界線の如きによりて拘束せらるゝものではない。従つて都市計畫の見地よりすれば、市域擴張は決して最後の方策たることを得ない。都市の膨脹發展に伴つて、幾度か市域擴張を繰り返さなければならぬのである。都市計畫法制は此の現象に對する一の方策として、都市に其の法制上の區域外に於ける郊外地を統制する権限を付與することを案出したのである。其の市域外統制制度が、各國都市計畫法制に於て如何に取扱はれつゝあるかを一瞥しやう。

米國に於ける都市計畫立法の變遷の跡を辿るときは、都市の中央的統制を如何なる方法によりて市域外に擴張せば、最もよく都市計畫の目的を達し得べきかを發見せんとして腐心せる状を見ることが出来る。一九〇九年のウイスコンシン州法によれば、市會は市の區域外一哩乃至一哩半の範圍内に在る土地の區劃整理を統制する権限を與へられてゐる。然るにミシガン州法に於ては、此の區劃整理を統制し得る疆域は市の區域外二哩に擴張せられてゐる。翌一九一〇年に公布せられたるオハイオ州法及ペンシルヴェニヤ州法に於ては更に此の區域を擴張して、之を市の區域外三哩に及ぼしてゐる。かくの如く市域外統制權の及ぶ區域は次第に擴張せられて行つたけれども、都市計畫法制の目的はなほ達せられなかつた。かゝる劃一的なる境界線は、都市より放射線狀に延びたる軌道若は幹線街路の沿線に於ては忽ち不合理なる限界線とならざるを得ないからである。是に於てか一九一三年のニューヨーク州法は、都市の區域外の土地と雖も之と近接し又は其の關係密接にして其の都市計畫委員會が之を圖示するを適當と認めたるものは之を計畫圖上に表示すべき旨を規定し、又一九一五年のオハイオ州法

は、市の區域外に在る土地と雖も委員會の意見により市の計畫と關係ありと認めらるゝものに付ては市が其の區劃整理を統制し得ることゝ改めたのである。

獨逸に於ける市域外統制方法に二つの種類がある。其の第一は都市が其の區域外に於て大面積の土地を購入し、所有權に基く絶對的な統制力によりて、こゝに理想的なる計畫を樹てる方法である。此の方法によりて都市は、都市の施設の結果として生じたる土地の増價を私人をして獨占せしめず、自ら回收するの利益をも併せ收めることが出来るのである。其の第二は建築法に基く都市擴張計畫による方法であつて、即ち發展の趨勢急激なる都市の都市擴張計畫は、常に其の區域内のみならず、區域外相當の範圍の土地をも計畫中に包含せしむべしとせられてゐる。

英國の都市計畫法に於ては、或る都市の都市計畫區域中に隣接市町村の區域を包含せしむることは原則として許されざる所である。然し若し隣接市町村の區域をも計畫中に包含せしめざれば、適當なる都市計畫を樹立することを得ざる場合に於ては衛生省の認可を得て之を包容することが出来るのである。

本邦に於ても都市計畫法第一條は、都市計畫を以て「市の區域内に於て又は其の區域外に亘り執行すべきものを謂ふ」となし、且又同第二條を以て都市計畫區域の制度を設け以て都市計畫が必ずしも當該都市の區域内に限局するものに非ざることを明にしてゐる。之亦一種の市域外に於ける郊外地統制制度に關する規定なりとなすことが出来る。

第二節 地方計畫制度

かくの如く都市の區域外に於ける郊外地統制制度は各國都市計畫法制の採用する所であるが、此の制度のみを以ては今日發展しつつある都市を統制し指導するに不十分であると感ぜらるゝに至つた。惟ふに近代に於ける都市發展の形態には二つの種類がある。即ち一は都市の周縁に直接して人口の添附を見る場合である。一は同一地方に於て中心城市より隔離したる他の中心に於て人口の集團を見る場合である。第一の現象は多くの都市に於て見る所のものであり、第二の現象は交通運輸の便備は工業發展の條件の具備したる地方に於て屢々見る所である。もし假に前者を求心的發展若は集中的發展と稱するならば、後者は之を遠心的發展若は分散的發展と謂ふことが出来るであらう。

前述の市域外統制制度は都市の求心的發展を指導するには極めて適當なる制度といふことが出来るけれども分散的發展の現象の見らるゝ地方に於ては、此の制度のみを以てしては到底之を完全に指導し得るものではない。元來都市が求心的發展を爲す場合に於ては、其の都市は何處迄も單一の大都市として發展する。之に反し其の分散的發展を爲す場合に於ては、一定疆域内に數多の都市が成長發展して茲に聯立的若は複合的なる都市生活が行はれるのである。而して之等の都市は或る既存の都市に人口の添付して發展するものあるべく、或は從來一聚落に過ぎざりしものに人口の集中するものあるべく、又或は農耕地上に全然新なる都市の發生を見る場合もあるであらう。市域外統制制度は之等各

都市の求心的發展は之を統制し得るのであるが、之等の都市を包容せる其の地方の全部に亘つて指導することを得ない。かゝる地方に於ては各都市の都市計畫が樹てらるゝに先ち、更に根本的な問題として其の地方全體を對象としたる一の計畫の必要が認められるのである。之即ち近來歐米都市計畫界に地方計畫の唱道せらるゝに至つた所以である。

殊に又注意すべきことは此の市域外統制制度は都市の求心的發展を是認し、其の擴張せられんとする區域に對して合理的なる計畫を樹てしめんとするものである。然るに近時過大都市の出現を見るに及んで、都市の求心的發展は果して之を無條件に是認すべきや否やに關し疑を抱く者を生じ、都市計畫家にして都市の求心的發展は成るべく之を防止して之に代ふるに之を分散的發展の形態に導くべしとなすものを見るに至つた。此の論者よりすれば、地方計畫は實に過大都市の出現を抑止して人口の分散を圖る唯一の鍵鑰であると謂はねばならぬ。

第二章 歐米に於ける地方計畫

第一節 米國に於ける地方計畫

米國に於て最も早く地方計畫の思想の發達したのは、ボストン市を中心としたる地方であると稱せられてゐる。即ち下水道に關する事業を共同處理する爲に一八八九年にボストン市、ケムブリッジ市等十八都市を包容するメトロポリタン・スウェレージ・コンミッションが成立し、公園事業を共同にする

爲に一八九三年にメトロポリタン・パークコミッションが設けられ、更に一八九五年にはメトロポリタン・ウォーター・ボールドが設けられて上水の供給を共同にすることゝなつた。然るに一九〇一年には此のメトロポリタン・スウェーレイジ・コミッションとメトロポリタン・ウォーター・ボールドとが合併し、一九一九年更にメトロポリタン・パーク・コミッションが之に併合せられて、こゝにポストン市及其附近三十七都市を統制するメトロポリタン・デストリクト・コミッションの成立を見たのである。其後一九二三年に至り此の地方の四十都市に亘る地方計畫を樹立するが爲にデイヴィジョン・オブ・メトロポリタン・プランニングが設けられ、主として道路、水路、鐵道、軌道等交通運輸に關する計畫を樹てることゝなつた。かくしてポストン地方に於てはメトロポリタン・デストリクト・コミッションとデイヴィジョン・オブ・メトロポリタン・プランニングとが相提携しては其の地方計畫の樹立及執行に努めてゐる。

太平洋岸に於てはロス・アンジェルズ市附近のロス・アンジェルズ・カウンティの地方計畫委員會が一九二三年に設置せられた。之は米國に於て公に設置せられたる地方計畫委員會の嚆矢と稱せられる此の委員會は道路其の他の交通機關、地域、公園、用水、水防、衛生に關する事業の共同計畫を樹立することを目的としてゐる。而して其の權限の及ぶ區域は僅に一郡の一部に過ぎないけれども、然し其の面積は約千二百平方哩に及び數多の大小都市を包容してゐる。

以上は公の制度として地方計畫の樹てらるゝ例であるが、米國には尙其の外に私に地方計畫の調査

研究せらるゝものが少くない。例へば市俄古に於ては一九二三年同地方に於ける地方計畫を促進する目的を以てシカゴ・プランニング・アソシエーションが設立せられた。

私設地方計畫調査機關の最も大規模なるものは、蓋し一九二二年紐育のラッセル・セージ財團によりて設立せられたる紐育地方計畫委員會であらう。此の委員會に於て調査せらるべき區域は紐育市役所を中心として五〇哩の半徑を以て劃せられたる地方であつて、其の面積五、五二八平方哩に達し、其の人口約九百萬（一九二〇年現在）を算するのである。

第二節 獨逸に於ける地方計畫

獨逸に於ける地方計畫の代表的なるものは、ルール炭礦地方に於ける地方計畫である。普魯西政府はルール地方に於ける炭礦業並に其の附隨的工業の有する意義の極めて重要なことを認め、一九二〇年五月ルール炭礦地方市町村組合法 *Verband ordnung für Stollungsverband Ruhr-Kohlenbezirk*）を發布して、同地方に於ける勞働者の爲めに住宅政策の實施に便せんとしたのである。同地方に於ては從來各市町村は夫々其の行政區域内に於ける都市計畫を決定してゐた。其の結果として各市町村間の計畫上の十分なる連絡は期せられなかつたのであるが、此の法律は此の缺陷を除かんが爲めに、同地方に於ける市町村は組合を組織して地方計畫を樹立し以て住宅、工業、農業及空地の相互の關係及道路、水路、鐵道の發展並に飛行場の留保に付き合理的なる計畫を樹て、浪費を省かんことを期したの

である。而して此の法律の適用せらるゝ區域は總面積三、八三八平方杆（一、四八二平方哩）に達し、西方和蘭の國境より東はハムに及び、北方はソツペ河を超え南方はルール河を超ゆる地域を包容してゐる。此の區域内には人口十萬以上の都市九、人口十萬未満の市町村二九七を包容し、其の總人口三、〇〇〇、〇〇〇人に達してゐる。

此のルール地方市町村組合は普魯西に於ける都市計畫法規による計畫を定むる權限をもつてゐる。就中組合として最も重要な職能は道路計畫交通系統計畫（鐵道、軌道、運河等）住宅地計畫及空地計畫の決定及執行である。組合區域内に於ては、一、三五〇杆の道路を必要とせられてゐるのであるが、其の中東西を貫通する延長一一〇杆の幹線道路及其の兩側の枝線道路は五年間に完成する豫定を以て既に一九二五年以來工事に着手せられてゐる。又一九二五年中に建築せられたる組合區域内の住宅數は八、〇〇〇戸を超え、組合成立後の建築住宅總數は五〇、〇〇〇戸に達してゐる。又空地計畫を實現せんが爲めに既に組合に於て一、四一三平方杆の土地を所有してゐる。此の面積は組合區域の總面積の三六、八％に達してゐるのである。

又現に問題となれる普魯西都市計畫法案には、地方計畫に關する規定を掲げてゐる。之に依れば地方計畫とは市町村相互間の共同の計畫である。而して其の共同計畫には市町村の任意によるものと強制的に樹立せしめらるゝものとの二種類がある。即ち市町村は必要あるときは共同して地方計畫及市街地計畫を決定することが出来る。此の共同地方計畫及共同市街地計畫は地方計畫委員會の決議に

よりて決定せられる。此の地方計畫委員會は各市町村より二名宛派遣せられたる委員を以て組織せられる此の委員會の決議は關係市町村會の同意を必要とする。若し關係市町村會に於て同意を爲さざるときは、郡參事會若は州參事會（關係市町村が人口一萬以上のとき）が之を決定することゝなつてゐる次に地方の狀勢上地方計畫を樹立するの必要極めて明瞭なるに拘らず、關係市町村に於て共同して之を樹立せんとせざるときは、郡は市町村に代りて郡參事會の決議を以て郡の全部又は一部に付地方計畫を樹立することが出来る。此の郡地域計畫は市町村を拘束する力を有し、若し市町村の市街地計畫が之に牴觸するときは、郡長は之に對し認可を拒むことが出来る。尙又土地の形狀、性質及其の經濟的利用、灌漑排水の關係、商工業の配置、現在及將來の交通關係、郷土保護其の他縣勢發展の上より考慮して、隣接市町村間に適當なる共同地域計畫又は共同市街地計畫の定められざるときは、縣知事は一定期限迄に共同計畫を提出すべきことを命ずることが出来るのである。

第三節 英國に於ける地方計畫

英國に於ける地方計畫は、各市町村の代表者を以て組織せらるゝ聯合都市計畫委員會によりて決定せられるのである。而して此の聯合都市計畫委員會を公に組織することを得るに至つたのは、一九一九年住宅及都市計畫法の改正の結果である。市町村が此の聯合委員會を組織するや否やは各市町村の任意であつて、強制せらるゝものではない。又聯合委員會の組織せられたる場合に、市町村は其の權

限を無條件にて又は一定の條件の下に此の委員會に付與することが出来るのである。

聯合委員會の成立に至る経過を見るに、最初聯合委員會の設置を必要なりと認めらるゝ地方の市町村の代表者の協議會が開かれ、此の協議會に於て聯合都市計畫委員會の設置を必要とする旨の決議が爲される。此の決議に基いて、各市町村は之に同意する旨を決議し且此の聯合委員會に出席すべき代表委員を選定するのである。かくして聯合委員會が組織せらるゝや議長、副議長、會計主任、庶務主任等の役員が選舉せられ、次で如何にして地方計畫を調査決定すべきかを定めるのである。

地方計畫の調査決定方法は聯合委員會によりて必ずしも其の軌を一にしない。或委員會に於て専門の都市計畫家に對して地方計畫を立案して之を委員會に提出すべきことを依頼する。依頼を受けたる都市計畫家は關係市町村の當局と協議を遂げつゝ地方計畫の案を立てるのである。又或委員會に於ては關係市町村の技術吏員を以て組織せらるゝ特別委員會が設けられ此の委員會に對して地方計畫の調査が依頼せられる。

聯合都市計畫委員會に於て決定せらるゝ地方計畫中には次の諸項が包含されてゐる。

- 一、地域制度
- 二、幹線道路
- 三、人口密度一英町當り戸數に關する規定及建築線及建築物の高さに關する制限
- 四、建築上、考古學上又は歴史上の徵證にして保存又は紹介の要する建築物

五、地方計畫上の空地として慰樂、休養又は食糧生産の用に充つる爲め留保するを適當とするもの

六、既存村落の中心の保存及開發

七、都心地帯として開發せらるべき場所

八、主要商店街として適當なる場所

九、下水道計畫

かくの如くにして地方計畫によりて定められたる事項中既に着手せられたるものが尠くない。即ち數線の幹線道路は交通省の援助を受けて失業救済事業として築造せられた。又或市町村に於ては聯合委員會の定めたる計畫に従ひ大面積の公園を共同して購入すべきことを協定した。又聯合委員會の定めたる道路計畫及公園計畫に従ひ各自の都市計畫中に於て之等に要する土地を既に留保したる市町村に至りては多數に上るのである。

一九二七年に於て英國に於てかくして設置せられたる聯合都市計畫委員會の數は四十に達し、關係市町村五七六、包容面積六、一八一、一六八英町、同人口一六、四六〇、六七九に上つてゐる。

第三章 地方計畫理論

第一節 共同都市計畫論

地方計畫の理論に就ては諸種の説が行はれてゐる。就中地方計畫を以て數多の市町村が共同して其の都市計畫を樹立するものとなし、又は數多の市町村の都市計畫の間の聯絡統一を圖る方策なりとなすものが蓋し尠くないと思ふ。此の種の議論は皆てジ・ビー・フォード氏によりて次の如くに發表せられてゐる。

「地方計畫といふことは一定の單一經濟疆域内に於ける數多の市町村に共通なる問題を共同して解決するをいふのである。或一市町村の事業と雖も、其の位置及其の性質が其の地方又は他の市町村に影響を及ぼすべきときは、之を地方計畫として考究しなければならぬ」

又前述したるが如く、英國の住宅及都市計畫法は「地方廳に於て都市計畫の決定又は採用に付共同行爲を欲する場合には、此の目的の爲に聯合委員會を組織することを得」と規定し、普魯西都市計畫法案も亦地方計畫を以て市町村相互間の共同計畫なる旨を明にしてゐる。

地方計畫を以て共同の都市計畫なりとし若は都市計畫の聯繫を圖るものとするに異論ある者はないであらう。然し乍ら都市計畫の聯絡を期する上に於て、如何なる觀念を以て之に臨むべきかに就ては人によりて必ずしも其の説を一にしない。予は今之を大都市計畫論と過大都市否認論とに二大別して其の論旨の概要を次に掲げることとする

第二節 大都市計畫論

地方計畫を以て大都市計畫なりとする論はアメリカのアーサー・コミー氏によりて最もよく代表せられてゐる。氏は其の地方計畫理論を左の如くに論じてゐる。

抑大都市には之を發展膨脹せしむる力が怖るべき勢力を以て作用してゐるのである。勞働者の集中及之に伴ふ勞働市場に對する資本の投下によりて都市は益其の大を加ふるのであるが、然し又一面に於て取引、運輸等に關して大都市の有する利益は、都市の混雜の爲に却て没却せられんとしてゐる。之に對しては何等か賢明なる對策がなければならぬ。然し乍ら英國に於ける田園都市論者の謂ふが如く、數多の人口が都市に向つて集中せんとして求心力の作用せる場合に、突如として遠心力を作用せしめんとするが如き不合理なる計畫を爲すことを得ない。斯くの如き逆行的努力を爲さんよりは、寧ろ此の強力なる都市の成長力の諸相を一の合成力として利用するに如かないのである。即ち孤立したる小都市を創造して大都市の資本力や執行力を分割するよりも、寧ろ大都市に集中する經濟力及其の指導力を其の儘利用する道を講ずることが利益である。故に地方計畫理論は次の二つの事項を根據としてゐる。第一には交通幹線の適當なる計畫と統制とに相應して、都市の要素を自然的に分布せんとすることである。第二には都市が成長するに従ひ此の計畫と統制とに依りて、地方都市の自然的發展を相互に連絡し且中心城市との間の聯繫を圖ること之である。

第三節 過大都市否認論

地方計畫を以て過大都市の出現を防止して人口の分散を期する計畫なりとする論は英國の田園都市論者によりて主唱せられてゐる。論者によれば田園都市には元來四つの條件の具はることが必要とせられてゐる。即ち第一には工業と衛生的なる生活との爲に計畫せられたる都市でなければならぬこととであり、第二には社會生活を充分に享受し得るに足る大さを有して而かも夫より大ならざることを要することとである。第三には永久的田園地帯を以て圍繞せられねばならぬこととであり、第四には都市の土地全部が公有なるか若は公共團體の爲に委託せらるゝことを要することとである。此の理論に従つて一九〇三年に創立に着手せられたる第一田園都市レッチウォースは未だ地方計畫的色彩を帯びてゐなかつたが、一九一九年の創設にかゝる第二田園都市ウエルキンに至りては過大都市との關係に於ける田園都市の實證を示し、衛生都市の先驅として地方計畫の指計たらんことを期したのである。

大都市の弊害を匡救せんとして提唱せられたる田園都市論の目的は、孤立したる小都市を創造することによりて達することは到底出来ない。田園都市論は地方計畫と結び付き、田園都市の理論を以て地方計畫を導くことによりて初めて其の趣旨を貫徹することが出来るのである。大都市倫敦は從來人口集中の結果として膨脹に膨脹を重ね、爲に倫敦の混雜と醜狀とは日を逐うて甚しくなりつゝある。之を匡救する方法は唯一つあるのみ。即ち倫敦の膨脹力を導いて衛生都市たる田園都市を形成せしめ各都市皆夫々に完全なる都市的機能を發揮し工業的設備を有し、一定數以上に人口の増加するを防止し、都市の周圍は永久的田園地帯を以て圍繞し、以て倫敦の市街地が延び來りて接續するに至るを防止

しなければならぬ。之が即ち倫敦地方に於ける地方計畫でなければならぬとなすのである。

第四章 結 語

本邦に於ても軌近都市發展の趨勢極めて顯著なる結果として、都市が各自に都市計畫を準備するを以て足れりとすべからざる地方を生じた。例へば東京市を中心とする武總平野一帯、横濱市を中心とする相模平野及湘南地方、名古屋市中心とする濃尾平野一帯、京都、大津、奈良、大阪、神戸等の諸都市を包容する京畿地方、殊に堺市より大阪、尼崎、西宮を経て神戸、明石に至る所謂阪神地方及北九州に於ける關門若倉の諸都市を包容する工業地方の如き之である。之等の地方に於ける諸都市は何れも都市計畫法の適用を受け都市計畫の準備も亦夫々進捗してゐるけれども、而かも尙他に何れの都市計畫區域中にも包容せられざる土地が残され、又或都市の都市計畫區域中に包容せらるゝことが極めて不自然且不合理なる土地があるのである。之等の土地に於ては貴重なる國土が不合理なる方法によりて開發せられてゐるのである。予は此の缺陷を匡救するは地方計畫によるより外に途なしと信するものである。

本邦に地方計畫の制度ありやといふ問題に對しては、場合を分けて論じなければならぬ。即ち若し地方計畫を以て大都市計畫なりとなすに於ては、本邦にも之に關する制度ありと謂ふことが出来る。都市計畫區域の制度は如上の意義に於ける地方計畫を期待せるものと考へられる。

然し乍ら若し地方計畫を以て、過大都市の出現を防止して之を衛生都市の形態に誘導せんとする計畫なりとなすに於ては、本邦に地方計畫の制度なしと謂はざるを得ない。何となれば第一に我が都市計畫法は市に適用せらるゝものであつて、之を町村に適用することは許されない。従つて一都市計畫區域内に於て二以上の都市計畫の聯繫を圖することは不可能であり、又衛生都市を計畫することも亦許されざる所である。又都市計畫法によれば、法の適用を受ける市の都市計畫區域を定むることゝなつてゐるが、今日の實狀よりいへば此の區域は將來其の市の擴張すべき區域であつて、衛生都市の發達すべき餘地を存しない。若し本邦に於て此の意味に於ける地方計畫を實施せんとするならば、都市計畫法は之を常に市のみならず町村にも亦適用し得べからしめなければならぬ。かくすれば地方計畫を必要とする地方に於ては、市と町村と相共に都市計畫法の適用を受け、地方計畫の區域も之によりて自ら定まり、こゝに幾つかの都心地帯が定まり、之を中心としたる都市計畫が夫々聯繫を圖らるべきである。地方計畫を實現する上に於て尙自由空地の留保に關する制度の設けられんことを希望してやまない。之は困難なる問題ではあるが、然しまた研究の餘地の極めて多いことをも信じて疑はないのである。自由空地を留保する權限を付與せらるゝことによりて、都市が放縱なる膨脹をなすを防止することが出來、衛生都市が中心の大都市によりて蠶食せらるゝを豫防し、かくして初めて地方計畫の眞諦を發揚することが出來るであらう。

都市郊外地の研究と其統制方策概論

東京市政調査會理事 池 田 宏

第一序 論

一 都市の郊外地統制方策に就ては、論すべき事が多い。そして夫れば、多くの謎を有つてゐる。

農業革命と、工業革命とが、相俟ちて、驚くべき力で、盛に諸國に人口の都市集中運動を行はしめた時に、思慮ある人々の眼に映じた都市と其將來に關する問題は、人文始まつて以來、世界の人類に課せられた最大きな謎であつた。そして此謎を解かんとしても、依るべき文獻も無ければ、經驗も無かつた。そこで、種々の達人が、思ひ／＼に思惟を逞くしては、種々の提議をした。併かし結局今尙當年の事を忍び得る文獻に依れば、悲觀論が多かつた。(Rousseau, Emile, Henry George, Social Problems, Nordau, Degeneration等)そして其警告する所は、「土に歸れ」といふ標語であつた。此等の聲は、施政の上にも、影響した。即法制の力を以て都市の發達を遮らむとする試も實行せられた。又都市への移住を抑へて、内地定住の便益を供し、依て以て農民向都の勢を殺がうといふ苦肉の政策を執る國さへ出來た。時は、恰も、米國の發見せられて、そこに、大なる人口を導いた際である。夫れにも拘はらず「コレラ」「ペスト」の如き惡疫の大流行や戰禍等人口奪取の慘劇に遭はざる限り、都市は人口激增の一路を急ぐのみであつた。

斯かる間に、悲觀に満ちた都市の前途に、光明を投げて呉れたものは、實に近世の科學であつた。蒸氣汽機や機械や、電氣の發明應用と、土木建築に關する技術の進歩とは夫れで、實に人生に廣大無邊の功德を與へたものであるが、それは、同時に、一面都市の人口集中運動を愈々熾烈ならしむる作用 (Centralizing) を助けつゝ他面、都市の人口を、市域の外郊に分散せしむる作用 (Centrifugal) を働きしむるに至つた。都市は之に依り哲學者の所謂 Integration と Differentiation 政治學者の所謂 Centralization と Decentralization を脅かす、其存在を主張し、其生命を永遠に傳へ得るに至つたといへる。無論此間には、統計學者の苦心もある、衛生學者の貢獻もある。經濟學者や、財政學者の寄與もあれば、社會學者や實際政治家の努力もある。そして此等各方面の調査研究と其論策に隨つて都市の構築と其發達に學生の力を捧げた公私の活動こそは、實に眼も緩であつた。乍去、此等人類社會のあらゆる活動が、都市の健全なる發達に寄與する事を得しめたる所以のものは、偏に前記科學の發達と技術の進歩に依りて導かれたといふてよい。

Marshall 教授は、其 Principles of Economics に於て、人類の歴史は、通覽すると、欲望が、富と知識の發達するに伴つて擴大せられてゐると結論し、其例として近時米國の二三都市に於て仕遂げた都市改善事績を紹介し資本を十分に投下しきへすれば、現在以上に有効に、都市生活の要求するものを供給し得べく、又其欲せざるべきものは之を除くことを得しめて、人口の大部分を都市に安住せしめて、都市生活の現在の害惡から免がれしめ得べき事を提唱し、他面其知識の進歩特に衛生醫學の進歩と保健及富の増殖に關する政策に依りて、著しく都會人口の死亡率を減じ、市民の健康を増進し、體力を強くし、生命を長からしめたる事を論じてゐる。何人も、之に異存はあるまいが、學者をして大膽に此結論を爲さしめ得るに至り得た所以のものは、何としても上述兩作用の働き得る事を前提としなければならぬ。

要するに都市文明の榮えむとした時に陥りかけた前時代に於ける都市の行詰りを展開して呉れたものは、*the centralizationsbestrebungen* であつた。此運動を推進せしめた力は、都市集中運動であつた。此兩勢力を調整して常に均衡を得しむる事こそ諸國の探つた都市政策の極致であらねばならぬ。素より民俗の相違と、國情の同じからざるに依り、此政策を國是とするに至つた時代には、自ら先後の別あるを免がれない。乍併大體に於て夙に英國の創始して組織するに至つた、此軌道の上に立つ都市政策の體系は、幾もなく獨逸諸國にも講進せられて、其民族性に依りて一層轉進する所があつた。北米合衆國亦斯界に於ては、舊大陸に遅れたりと雖も、今は、却て出藍の譽を擅にするの觀がある。そして世界大戰終局を轉機として此傾向は特に著しい。成法上の地方自治には、先鞭を着けたが都市經營上の理想に於ては、鈍感たるの嫌なしとせざりし佛國も、遂に英米獨の聲に倣ふに至つた。我國亦後れ馳乍ら、佛國と其時を同じくして、此方面に、革新の時機を作るに至つた。そして此等の目標とする所は、孰れも窮極する所、如上の理想を如實にするに外ならない。

斯の如くにして、諸國の都市政策は、世界大戰以後、期せずして同一の軌道を進みつゝある。

所謂郊外地の統制とは、即此時務中、都市の分散運動を、適正に規律して統制せしめ、都市の外郊に於ける開發を公私兩面に亘りて健全に善導せむとする一切の政策を對象として其歸趨を論定せむとするものである。

二 之を統計に徴するに、前回の國勢調査當日に於ける百一市に就て觀察すれば、(一)大正九年の第一回國勢調査當時に比較して人口の減退せるは、東京(一〇)及横濱(一〇)の兩市あるのみにして、其他の都市は多少に拘らず、人口の増加しつゝある。其増加率一割弱に止まるものは、若松(福岡縣一、二)、那覇(一、四)米澤(三、七)、尾道(四、八)、小倉(五、八)、福井(同上)、神戸(同上)、大牟田(六、一)、吳(六、五)、高岡(六、八)、佐賀(六、九)、長崎(七、一)、横須賀(七、二)、大津(七、四)、釧路(七、五)、姫路(七、六)、金澤(七、八)、上田(八、八)、高田(同上)、鳥取

(八、九)、徳島(同上)、富山(九、二)岸和田(九、四)、佐世保(九、六)及首里(九、九)の二十五市丈で、其他は孰れも一割以上の増加率を示してゐる。就中増加率一割乃至二割の間に在るもの最多く、津(二〇、)、松江(二〇、三)、室蘭(一〇、八)、弘前(同上)、戸畑(一一、六)、若松(福島縣一一、七)、和歌山(一二、四)、松山(一二、五)、明石(同上)、岡山(一二、七)、鶴岡(一二、八)、桐生(一三、〇)、函館(一三、三)、熊本(一三、六)、宇治山田(一四、一)、秋田(一四、二)、丸龜(一四、三)、静岡(一四、四)、福山(同上)、四日市(一四、九)、尼ヶ崎(一五、〇)、京都(同上)、八幡(一五、一)、長野(一五、一)、岡崎(一五、六)、福島(一五、七)、山形(同上)、高松(一五、九)、久留米(一三、六)、八王子(一六、三)、奈良(一七、〇)、足利(一七、一)、堺(同上)、下關(一七、五)、長岡(一七、六)、盛岡(一八、〇)、旭川(同上)、高知(一八、一)、新潟(一八、二)、水戸(同上)、都城(同上)、前橋(同上)、松本(一八、五)、大垣(一八、七)、福岡(同上)、宇和島(一九、三)、宇都宮(一九、四)、川越(一九、五)及大阪(一九、六)の四十九市を算し、青森(二〇、一)、仙臺(同上)、鹿兒島(二〇、九)、西宮(二二、一)、甲府(二二、五)、廣島(二二、九)、大分(二三、〇)、高崎(二四、二)、小樽(二四、四)、今治(二四、五)、宮崎(二四、七)、沼津(二四、八)、清水(二四、九)の十三市は正に二割を超え、千葉(二六、〇)、豊橋(二六、四)、名古屋(同上)、一宮(二七、四)、濱松(二七、五)、岐阜(三〇、六)、別府(三一、〇)の七市は、二割五分以上といふ驚くべき数字を示し、殊に郡山(三七、六)、札幌(四一、四)及川崎(四六、五)、の三市に至りては、我國に於ける「レコード」を作つてゐる。此等の都市中は、勿論前回調査後新に町村合併に依り新市と爲つたものもあれば、境域に著大の變更ありたるものも含むである。そして茲に示してある増加率は、大正九年の人口を擴大された地域に就て計算したものを大正十四年の調査人口と較べたものである。例へば大阪、名古屋、金澤、熊本、福岡、岡山、八幡、堺、門司、和歌山、下關、濱松、久留米、高松、長野、高知、松本、松山、姫路、川崎、大分、小倉、長岡、奈良、清水、秋田、郡山、宮崎、高岡、佐賀、宇和島、沼津、鳥取、上田、

川越諸市の如きは即夫れである。試に兩回の調査當時に於ける同名地域の確定人口を比較するならば、清水(三五六・九)、川崎(一五五・四)の如き實に驚くべき増加である。内閣統計局の調査報告第二卷全國結果表概要記述中にも、特に此點を指摘し、人口十萬以上の各都市に於ける人口の増減に付きては「東京横濱兩市を除くの外は、孰れも人口を増加し、殊に大阪、名古屋、熊本、福岡、岡山等を増加の著しきものとす、但し急激なる人口膨脹が主として隣接地域の併合に依るものに非ず、試みに今次調査の結果に依る二十市の人口を、前回調査確定人口及今次の調査に於ける市の境域に組替へたる大正九年人口に比較すれば下の如し」といふて左の一表を掲げ、「人口十萬以上を有する二十市の人口總數八百七十四萬七千四百三十七人にして總人口に對し一割四分六厘に該る。之に對する前回調査の數字は夫々十六市六百七十五萬三千五百九十八人、一割二分一厘なり」と解説し、又「市部人口の統計は、千二百八十九萬六千八百五十人にして總人口の二割一分六厘に該り」「之を前回調査に於ける總人口中市部一割八分」に對比すれば「市部人口は其の割合を大にしたり」といひ、「而して五年間に市部人口は二百八十萬、郡部人口は九十七萬の増加を示すと雖、前回調査後新に市制を布きたるもの及隣接町村を合併したる市あるを以て、今次の調査に於ける市郡の境域に依り組替へたる大正九年人口に比較すれば市部は百二十七萬、郡部は二百四十九萬の増加にして、五年間の増加割合は前者一割一分、後者五分五厘なり」と説明してゐる。

人口十萬以上の市の人口

市	大正十四年人口	大正九年人口	大正十四年の境域に 依る大正九年人口
大阪	二、一四、八〇四	一、二五二、九八三	一、七六八、二九五
東京	一、九九五、五六七	二、一七三、二〇一	二、一七三、二〇一

名古屋	七六八、五五八	四二九、九九七	六〇八、一二七
京都	六七九、九六三	五九一、三二三	五九一、三二三
神戸	六四四、二一二	六〇八、六四四	六〇八、六四四
横浜	四〇五、八八八	四二二、九三八	四二二、九三八
廣島	一九五、七三一	一六〇、五一〇	一六〇、五一〇
長崎	一八九、〇七一	一七六、五三四	一七六、五三四
函館	一六三、九七二	一四四、七四九	一四四、七四九
金澤	一四七、四二〇	一二九、二六五	一三六、七九二
熊本	一四七、一七四	七〇、三八八	一二九、五八四
福岡	一四六、〇〇五	九五、三八一	一二二、九九五
札幌	一四五、〇六五	一〇二、五八〇	一〇二、五八〇
仙台	一四二、八九四	一一八、九八四	一一八、九八四
吳	一三八、八六三	一三〇、三六二	一三〇、三六二
小樽	一三四、四六九	一〇八、一一三	一〇八、一一三
鹿児島	一二四、七四	一〇八、一八〇	一〇八、一八〇
阿山	一二四、五二一	九四、五八五	一一〇、一八〇
八幡	一一八、三七六	一〇〇、二三五	一〇二、八二八
新潟	一〇八、九四一	九二、一三〇	九二、一三〇

一九四

堺

一〇五、〇〇九

八四、九九九

八九、六七五

二「人口階級數市町村數及其の人口」の消長に就ても、同調査は、全國の市町村數は市百一、町千百三十二、村一萬三百八十六あり」之を「其人口に依り」階級別に調査するときは「市町村數は二千一人乃至五千人級以下の各階級及三萬一人乃至四萬人級に於て其の數を減じ、他の各階級に於て其の數を増し、人口は三萬一人乃至四萬人級以下の各階級に屬する人口の割合を減じて、四萬一人乃至五萬人級以上の各階級に屬する人口の割合を増加したり」と報告してゐる。

此等の數字が何を語るかに就ては、本議題の研究報告中猪岡學士の「我國都市郊外人口増加趨勢」中に要約せられてゐる。そして、各都市の現況に就ては、本議題の解説としての「一都市郊外の現況」に關し、會議の主催者側から委曲を極めて照會した調査要綱に對する關係各市町村からの詳細なる報告資料に悉してゐる。(第二冊參考資料甲)又都市の發達が其郊外地の發展を導き、兩者の間に各種の緊密なる關係を結成し、依存依立の意識せらるゝ所遂に合併に依る市域の擴張と爲るに至れる研究は吉山君の解説に詳らかである。(都市問題第十一卷第二號及第三號「都市の接近町村編入問題」)そして、此等は殆んど時を同じくして、東京市政調査會から出版する「日本都市年鑑」を併せて參稽すれば、自ら明らかになるであらう。そこで、私は茲では、我國の都市亦人口増加の趨勢顯著にして都市の境域外にも、都市化の勢を逞しくしつゝある事は疑ひもなき事實であるとして稿を進める。此事は、全國百九市中都市計畫法適用都市九十七あるが、其既定都市計畫區域内市町村を一覽するに、市域を以て直に都市計畫區域としてゐるのは、最近、近郊町村を市部に編入した沼津、久留米、上田の三市の外、市域廣潤にして昭和十六年に至らざれば、人口飽和の域に達せずとされてゐる戸畑市あるのみで、其他は凡て若干の郡部町村を包含するを原則としてゐるのを見て、結論し得る(内務省都市計畫課編纂都市計畫必携參照)。其最甚しき例は、市制

施行以來、殆んど市域の擴張を行ひたる事なき東京市の郊外である。

東京は、猪間學士も指摘する通り、又笠原博士の研究報告にもある通、市内の人口は前出の如く、前回調査に比すれば、減少したるに拘らず、其市域外に於ける都市計畫區域内には七割八分四厘といふ驚異すべき増加率を示してゐる。中に就き東京市に隣接する十八町村の増加率は四割七分一厘なるに對して、此隣接町村の外圍に隣接する十六町村の夫れは、十二割一分三厘、外郊五十町村の夫れは十一割七分七厘といふ共に空前のレコードを示してゐる。(昭和三年二月東京市役所編纂「東京市郊外に於ける交通機關の發達と人口の増加」(參照)之を大阪の例に徴すれば、關市長の研究報告に在る通り同市の核心部(明治三十年以前の市域)は明治二十九年頃に於て既に飽和點に達し、其後漸次減少の傾きに在り、之を第一回國勢調査當時に比すれば、第二回國勢調査時に於て二分九厘の減少と爲るに拘らず、中間地帯(即明治三十年大阪市内に編入せられたる部分)は、同じ期間に一割一分九厘の増加を示し、更に周圍部(大正十四年大阪市内に編入したる部分)に至りては五割一分九厘の増加を示してゐる。此等の事は、Lange's report の所謂都市人口の誘引力は、其量に比例するの原則に支配されてゐるとも見える。

三 我國の市は、市制施行當時、大體に於て明治の初年大久保内務卿が主として歐洲大陸の地方自治制を參酌して建言したるに依り定立したる地方體制に基き設置したる國の地方行政區劃たると同時に住民社會獨立の區劃(所謂自治區劃)たるの性質を有したる區制を繼續せるものにして、其市制を施行せるは、三府五港其他其當時に於て人口二萬五千以上の市街地であつた事は、舊市町村制理由前文に在る通りである。「日本都市年鑑」中にも錄取する通り(一)市制施行の當時に於ても、既に隣接町村の編入を斷行した所も無いではない、(二)市制施行以來町又は村を市と爲すに際しても、亦同様である。今試みに明治二十二年市制に依る當初の施行地に就て觀察しても、爾來隣接町村の市部編入を爲さずして今日に及べるは、甲府、福井、山形、米澤、水戸及松江の數市あるのみ、其他は

何等かの形に於て境域の變更をしてゐる。其最著しき例は、吉山君の擧げてゐる通り、大阪、名古屋、横濱、京都、熊本等である。中にも、大阪は、明治三十年及大正十四年の兩度に著大の合併を行ひ、京都は、今將に第二次の合併に依つて、面積十六方里を含む日本最大の市域ならむとしてゐる。其隣接町村の編入を行はざりし前記諸市に在つても、其都市計畫區域は、左の通隣接町村を包含せしめてゐる。(昭和五年三月末現在)

甲府	九村全部、一村一部	福井	四村全部、三村一部
山形	一村全部、二村一部	米澤	未適用
水戸	一村全部、八村一部	松江	三村全部、二村一部

此等都市及町村の存立を完くするが爲めに、設定せられた自治の疆域は、其市町村制施行當時には、孰れも市町村制前文に、所謂「地方共同の利益を發達せしめ、衆庶臣民の幸福を増進する」爲め、隣保團結の舊慣を存重して益之を擴張し、更に法律を以て都市及町村の權義を保護するの必要に應じ、市制町村制理由に所謂「自治區として財産を所有し之を授受賣買し、他人と契約を結び、權利を得義務を負ひ又其區域内は自ら獨立して之を統治する」に堪えたるものなりし事は疑ない。然るに、爾後多くの都市に於て、其依て立つ疆域の變更を見た事は、取りも直さず、一面に於ては市部に加へられたる郊外町村の發達が、母市と財政及行政を一にして市制の運用に依るに非ざれば、其國法上の權義を保全する能はざる迄に都市化したるを語るものであり、他面に於ては、此郊外地都市化の勢は、恰も市制施行當時に比すれば、全國都市は其數に於て約三倍に躍進したるが如くに、母市の力に負ふものなるを認めざるを得ぬ。尤も此間、我國の行政の實際に於ては、市制施行の一條件として人口の點に於て、加重する所あり、大體連絡して市街地を構成する區域の人口三萬以上を算するに非ざれば、市制施行地と爲すを認めざるに至つた事もあつて、市制の施行を要望するの餘り或は統計上に多少の苦心を加へ、或は強めて隣接町村の編入を企

てたるが如き地方もある。合併此等は無論大勢には影響しない。事實は、假令東京、大阪の如く特に顯著なりとはいひ得ないが、孰れの都市に於ても、戸口の増殖著しきは所謂新開地即郊外であつて、其人口増加率の舊市即母市の夫れを駕してゐるもの少きに非らざるを觀察し得る。

四 由是觀之我國に於ける都市の郊外地問題は、孰れの地方も直面せる最重大なる問題である。此問題の解決に就ては、大體、郊外地の市部編入若は獨立市の設定（伏見市、尼ヶ崎市、西宮市、戸畑市、川崎市、別府市の順）に依り自治制の運用に依らんとしつゝある方向と、都市計畫法の運用に依らむとしつゝある方向の二大潮流あるを看取する事が出来る。尤も其都市計畫法の運用に俟ちつゝあるものと雖も、漸を逐ひて、郊外地の市部編入を斷行しつゝあるの傾向顯著であるから、我國の實際は、吉山君の主張する通り、市町村の合併に依る自治制の運用を以て窮極の方針としてゐるのではないかと思ふ。本議題に對する諸家の研究報告亦、此點に於て、其所見を一にしてゐる。即小川學士は、伯林の例を擧げて、東京市長に郊外町村の市部編入に向て猛進すべきを提議し、龜井川學士は市町村の合併に付き、獨逸に於けるが如く、強制するの必要を説き、關博士は、大阪に於ける市域擴張後に於ける新市域に關する施政と其成績とを報告して、本問の措置に關する貴重なる研究資料を提供し、吉山君は、市町村の合併の條件又は協約の性質を論じて、之が履行を確保するの方策を案じ、弓家君は、都市の適度に關する得意の研究を進めて大都市論の爲めに、理想を説き、暗に我國に於ける斯界の高潮の順調なる事を切言してゐる。鈴木水戸市長も、結局は接近町村の合併を捷徑なりとしてゐる。尤も小倉學士は、獨り事務組合に依る統制の一途あるを、獨逸に於ける同法の運用を紹介して提言してゐるが、同學士の所説も、自治制の運用を完くせんとするに在るのみならず、其論議は、市町村の合併を以て窮極の方途として、立論をしてゐる。以上孰れも、傾聴して味ふべき有益の研究で、獨り實務家の參考たるのみならず、學者にも示唆する所多く、國法を護つて、自治の剛健なる策勵に寄

與するに任じつゝある當局の士にも建言する所少なぬ事と思ふ。

然らば、都市の郊外地問題は、唯自治區域の擴大に依る自治制の運用のみを以て足れりとするか。研究報告中主として都市計畫法及市街地建築物法運用の實績に顧み、理路を示して之が改善修補を提議せらるゝもの亦會々前者の報告と相如くの觀がある。即神戸の奥中技師と松山市役所は委員會の組織權限に付て注意を喚起し、近東京市土木局長は、都市計畫法の統制力を擴充すべきを論じ、安藤野方町會議長は、郊外地にも獨立して都市計畫法を適用し、市と郊外との間に於ける都市計畫施設に對し英國に見るが如き關係市町村の聯合組織を立てむ事を提議し、奥野大津市長は、地方計畫に關する提議を試み、中村濱松市長、大分都市計畫地方委員會、佐々仙臺市助役、朝鮮京城府等は前記奥中、近諸氏及松山市役所等と共に、都市計畫法上の運用に關して、極めて愷切なる注意を喚起し、種々と都市計畫の助成に關して要望してゐる。是亦孰れも緊切有意義の研究として、敬意を表せざるを得ない。

夫然り、本議題に付ては、解説を試みた時から、其研究報告は、必ず此二潮流に、分れるであらうと察せられた。依て私は關係者の一人として、本議題の主報告者は、是非共此二大潮流を代表すると思はれる權威ある方に、夫々御願致し度いと考へた。そこで先づ一面市町村自治の系統からは、主として市町村の合併を中心とする研究報告を行政課長等内務の當局に御願したいと思つて、次田地方局長に親しく、情を具して御願すると同時に、合併の實績に就き、最近合併を行ひたる市の被併合地の元町村長等の諸君に、隔意なき觀察を求め、他面都市計畫の系統に付ては、全國都市計畫區域の決定に關する權威者として、博士の稱號を荷はれた笠原博士を煩はすと共に、研究者の判斷を過つ事なからしむる爲め、歐米に於ける最近都市計畫運動の研究者として知らるゝ飯沼學士を煩はして、特に歐米に於ける地方計畫に關する研究報告を御願する事にした。私の此取計は會議の參加者諸賢は素より識者の一數に首肯される事であらうと信ずる。然るに幸にして元町村長諸君からは、續々得易からぬ有益なる報告に接し、

又笠原博士と、飯沼學士からは夫々、快諾を得たが、私の力微弱なりし爲め、地方局は目下、選舉法の改正、地方税法の改正、地方財政の監督、特別市制の調査等の爲め、寧日なく、文字通り寸暇なしとの事で、遂に地方局長の御承諾を得るに至らなかつた。是は、實に遺憾とする所である。そんな事で、俄に阪谷會長其他市政調査會の理事各位の御勧めに依り、私が止むなく、第一議題の間に合せ報告をする事になつた事は、如何にも、参加者諸賢に對して御氣の毒であり、私自身誠に氣耻しくてならない。乃此機に、此間の経緯を明かにして、私の研究報告の杜撰であり、至らぬ事に對して、各位の諒恕を仰ぐ次第である。右様の次第であるから、私も、茲に敢て若干の考察を試みましたが、それは主として諸家の研究報告と重複せぬ様に仕組み、併かも極めて要領のみに止めましたから、研究報告の名に副はぬ事と存じます。併し幸にして本議題に關する諸家の研究報告は、他の孰れの議題の夫れに比しても、二倍してゐるの盛況であるから、其要領を反覆玩味すると共に、笠原博士と飯沼學士の主報告を、眼孔紙背に徹する底に讀破參稽し、別冊關係文獻を涉獵するに於ては、何人も其要を得らるべしと信ずる。そして参加者諸君が、多年蘊蓄さるゝ所を、會議の場裡に傾盡されて、郊外地統制問題に關し、我國の學界と施政の上に貢獻する所大なるに至らしめられんことは私の最切望する所である。(元町村長諸君の報告は、便宜第二冊參考資料(甲)中に收録した)。

第二 都市郊外の本質概観

一 都市郊外發達の要因 郊外地の本體は、其發達の要因に依りて決定せられる。郊外の町村は本來、都市の周邊に位置するものゝ外、農耕本位が原則で、地方自治を營むでゐた。そして、其本質

に、重要な變革の起らない限りは、大體原狀維持で、地方自治の權義を全うすることを得るものである。併し、之は都市郊外の永久の約束ではない。其然らしむる要因は、其の職ら發展して止むことなき都市と地理的關係に於て、最相近邇し、交通機關に依る緊密の連絡關係あるに由ると申してよい。此都市と郊外との關係を、最よく説明するものは Metro-politan district の觀念であらう。今や市民は、市の郊外地に移動する明白なる傾向を示してゐる。之が爲めに、郊外の町村は、異常の發展を遂げ都市の周邊に在る小市街地は勿論、農家の點在するに過ぎざる地方迄、其地區の特質に従て、急激なる發達を見る様になつてゐる。現に其都市的發達の影響を受けて、町村本來の特性を變質しつゝある地方は、我國の都市の周圍に於て、到る處に目撃することが出来る。そして其限界は、都市の大小と分散の推進機たる交通機關の整否に依りて支配されてゐる。現に夫れは、少くとも、夫れゝの市域を超えて數哩以上に及むでゐる。

二 郊外地の體様 郊外地の體様は、郊外地が帶有する自然の地理的條件と、其位置並其發達を支配する都市の市域の廣狹と其戸口の密度並發展需要の異同等に依りて必ずしも同じくはない。其發展速度も、此等都市自身の持つ條件と共に郊外地の持つ資質に依りて遲速、大小の別あるは、いふ迄もなう。

郊外地の最も典型的なるものとしては、都市の公共的需要の爲めに設定を要する公私百般の施設の用に供せらるもの (Functional area) と、都市に於ける工場地の補充又は之が代位たり若は都市住民

のあらゆる階級の住宅地たるものと、其本來の資質を維持して、都市住民に供給する農作物、殊に園藝、蔬菜、異物類の栽培地たり若は養鶏養豚又は牛乳搾取場等の農業地たるものとを擧ぐることが出来る。此等の都心よりの距離上の分布は、種々の事情に制せられて必ずしも一定の規則に従ふものは斷じ難いが、用途並所要地積の大小と、地價との關係等に支配されて、自ら都市の公共的需要の爲めにするものは、特別の用途に供せらるゝものゝ外概ね都市の周邊に近く設定せられ、郊外町村本來の農藝用に供せらるゝものは、最外郊に分布されるの傾向に在る。

郊外地は、此等の分布状態に依りて、自ら其發達の態様形式を異にするものであつて、中には、其實質母市に匹敵する様なものも出来るが、全く勞働者階級の住宅地たるもあり、或は高級住宅地たるもあれば、或は工場地化するもあるに反して殆んど農村其儘の處もある。されば郊外地といへば、直に都市化を意味するものなりと速斷して之を一概に論ずることは出来ない。

三 郊外地の特質 郊外地は、必ずしも其體様を同じくするとはいへない。夫れでも、凡ての郊外地を通じて看取することの出来る著しい特質が窺はれる。それは、形の上からいへば、本來が農耕本位であつたが爲めに、都市の構築に堪ゆるの適格を全然缺如してゐるのみならず、各種の都市的施設概ね貧弱なるを免かれぬ事と、總じて地積が廣潤で、地價が低廉であるといふ事である。前者は、郊外地の通有する短所であるが、後者は、其共有する長所である。然かも、此長所は、郊外のみを持ち得るもので、都市は、之あるが故に、其存在を保ち得るもので、郊外地の短所は之を補ひ得て餘り

あるものといふべく、結局郊外地は、能く都市の發展を牽き入れて又よく其發展の要因たる都市の發達を助長するのである。そして其能く都市の發展需要に應じ得て、滑らかなるを得る程郊外地發達の力は、強大なるを得て、母市は又之が爲めに健全にして圓滿なる發展を遂げ得る。

此長所と、人に企業心あり、征利慾あり、神祕を好み、大自然を愛し、慰安を求むるの情あり、相俟ちて都市の存立を完うせんとするの公需と共に相結びて、郊外地に、上記の如き Suburbanization の作用を營むで、其本來の性質に變質を加へしむるのである。

郊外地に、變質の兆を見るときは、忽にして、廣潤なる農地は、原野と共に、市街宅地に準ずるの諸相を現出する。そして荒蕪地の類に至る迄、將來の見込を豫想して取引せらるゝに至る。斯くて地價は、不自然に釣上げられて、郊外地の長所は、著しく失はれる様になる。夫れにも拘はらず、由來我國の都市は、英、白等と異り、寧ろ獨佛の如くに、夙に都市内に於ける密住生活強烈を極め、舊市の内には、絶えざる人口の流入に應ずべき土地の利用面積を剩すこと少きを以て、郊外地への、土地需要は、年と共に累加する一方である。

「都市計畫必携」都市計畫區域調に依れば、六大都市以外に於て、市部の大正年間に於て人口飽和點に達せしものに、下關、堺、吳、金澤、静岡、鹿兒島、熊本、富山、大垣、小倉、八幡、高崎の十二市を算し、昭和五年迄に飽和に達すべしとするもの岐阜、豊橋、福岡、佐世保、和歌山、甲府、福井の七市、向後十年以内に飽和に達すべしと豫想さるゝもの水戸、別府、若松、横須賀、大津、足利、姫路、八王子、尾道、今治、四日市、松江、津、松

本、長岡、若松（福岡）、函館、高松、清水、長崎、濱松、仙臺、岡山の二十三日ある。都市は大體、二十五年にして人口は倍増すと統計家は、歸納してゐるが、吳、清水、高松、若松（福岡）、戸畑、和歌山、沼津、上田、今治、足利、横須賀の如きは正さに尙後二十五年内に、現在都市計畫區域内に人口飽和點に達すべしとされてゐる。

第三 郊外地の變質と所謂都市化の實相

一 郊外地變質の第一條件

上述に依り自ら明らかにし得らるるが如く、郊外地の變質は、其都市化するに足る固有適性と有限にして絶えざる人口の流動を安定せしむるに足らざる都市の一般性格との交互作用に促されて極めて、當然に起る近世都市の共通現象である。そして此現象は、都市と郊外地との間の交通便宜に比例して顯著と爲り且つ其發達は加速度を以て躍進する。其最著大なる事例は、夙に三十有餘の放射線形鐵道路線の開通と其電化並市街鐵道及「チューブ」、「バス」の開業に依り、其都度郊外の開發を促したる大倫敦と、此政策を大規模に襲用したるのみならず、自動車の普遍化に伴ひ、偶々「ユニツク」なる地の利と相俟つ事を得て遂に、倫敦をも凌ぐに至りし大紐育に於て認むる事が出来る。例を泰西の遠方に求むるまでもなく、東京は、此點に於て最典型的の範例を示してゐる。前掲東京市役所編「交通機關の發達と人口の増加」一編は、極めて丹念に、此研究を遂げてゐる。此資料と鐵道省監督局調「地方鐵道軌道一覽」を對照して考察すると、如何にも郊外地に於ける發達は、交通機關に依りて激成せられ、且其變質は、交通機關の便宜に導かれて、愈々都心より隔

離せる地に及び行くものなる事を結論し得る。

近年特に著しくなつた現象は、交通機關といへば、直ぐに鐵道、軌道の事だと想像し得る時代は既に過ぎ去つて、自動車時代が高速鐵道の發達と相俟ちて展開しつゝある事である。鐵道と軌道は、建設資金及營業路線の固定する關係と、經營上の都合等から、勢ひ、郊外に無限に、其網を張る事は出来ない。停車場、停留場の設置に就ても、自ら制限せられざるを得ない。従て鐵道及軌道に依る郊外地の發展には、自ら方向と、範圍に局限性の存することを認めざるを得ない。所謂通勤距離は大體鐵道軌道の乗降し得る場所から、四分一時間内外の距離以上に出づる事は、事實先づ例外と見てよい。されば、鐵道及軌道の時代には、假令其高速機關と爲るにつけ、通勤距離の半徑は、延長せられ、所謂都市化の領域は、之に伴て擴大するとはいへ、決して其半徑に依て描かれたる圓圈内の發展が、普遍的なるを得るとはいひ得ない。然るに苟も此種交通機關利用の便ある限り、其域内を通じて、普遍的に發展を促す所以のものは偏に道路に隨て自由に運轉し得る自動車の力に俟つものと謂はねばならぬ。我國の郊外地は、今此時代に進むのである。我國が、米國の如き、自動車國と爲ることは、近き將來に期し得べきではあるまいが、夫れでも、從來都心よりの半徑距離からいへば、近きに在るに拘はらず、所謂通勤距離の圈外に在りたるが故に、郊外地固有の耕宅地又は、原野、荒蕪地として取殘された地方も、今や自動車の利用に依りて通勤距離内に置かるゝ限りは、擧げて均しく都市化の渦中に投ぜらるゝの運命に在る。（航空機に依る交通の影響も考へねばならぬが、是は既に往の交通機關發達史に徴すれば、差當の問題でない。）

二 都市化の第二條件 郊外地の變質は、交通機關の利用に依りて著しく促進せられるが、夫のみで、直に、郊外地の都市化が成就せらるゝものではない。

凡そ郊外地の都市化を成就する條件に就ては、都市發達の條件と同じく、未だ必ずしも、學問上に於て一般の承認を得たものはない。乍併第一に一般に言へば郊外に於ける都市化の行はるゝ積極的の條件としては、公道（市町村を聯絡するもの、区内に於ける幹線及補助道路を含む）及運輸交通施設（各種鐵道、軌道、乘合自動車の類を含む）の存在する外に、其地區が地理上一定の目的の爲めに開發するに特に有利の地位に在る事（例へば土地高燥にして、自然に適し若くは土地平坦にして商業地たるに適）工場附近に自ら住宅を求めむとする多數職工を使用するし、或は水運もありて工業地たるに適するの類）

又、又必ずしも絕對的ではないが、一定の方向に於ける發達の障害の開發努力等幾多の勢力を擧ぐべく、又必ずしも絕對的ではないが、一定の方向に於ける發達の障害たるべき一應の制限的勢力としては、自然的のもの（山河湖沼の界在、土地低濕に）と、人爲的のもの（町割の不適當、道路の規格に合せざると其維持の不全、高速度鐵道との水平交叉鐵道の築堤、商業地區内に於ける公の營造物類、或場合には又大工場、大墓地、大公園、大停車場等の類の設備、土地投機、建築物關係及地域制法規の不適當、土地の處分又は利用を停止する法律關係等）とを擧げ得る。乍併此場合に特に注意を要するは、郊外地に來住する者の多くは、都市集中運動に通有するが如くに、都市的施設に缺如せる地方より都市に來住せる無煩着の者と其選を異にし、一旦都市的施設の恩惠利便に慣されたる都市住民であるといふ事である。されば、其郊外に期待する處は、唯單に、十坪の代りに百坪を領し、若は土に親しみ、自然を愛し、日光

と空氣を擅にし得るのみで満足し得るものでない。出來得れば、同時に公私各種の都市的設備と便益とが、併せ得べきか否かを土地の選定上重要な考慮に置く事を普通とする。即條件を同じくする土地の中に在りては、下水の排除住なるを選び、上水道の敷設あるを取り、市場の設備、電話の便ありて日常生活に利あるを欲し、警備、消防の施設整ひ、娛樂、慰安、運動等の機關の備はれるより、學校の設備宜しきに協ひて醫療の機會を失するが如き虞なきに赴く等の類であるが、其此等の條件の併せ満足し得られざる場合には止むなく、先づ都市に最近通せる地區に殺到するを普通の現象とする。そして其選むだ地區に對しては其環境が、毀損せらるゝ事なきは勿論、能く原狀の維持せられむことは其最望む所であらう。吾等は、此等の設備の整否が、郊外地の種類形體に影響する事多きを忘れてはならぬと同時に郊外地統制の目標亦其均勢を得しむるに在るを知るべきである。

然るに、郊外に於て此等の設備に、事缺かしめざるは素より容易ではない。殊に郊外地は、戸口稀薄にして地價の低廉なるを本來の性格とするから、其住民が、頓がて一都市を構成するに適するに至る迄は、土地課税以外に、目欲しき財源なき町村の克く施設し得る所に非ざるは多く言ふを須めぬ。されば來て開發せんとする事業主又は住宅を構へむとする者に於て、自助的に間に合せの仕事をより仕方がない。然るに、個人、個人で、思ひ／＼に郊外生活に入ると、多くの場合に既成の町割を其儘利用するを餘儀なくされるか、否らざれば、都市に於ける公費に代位する郊外生活の此犠牲は地代の低廉なると差引勘定と爲つて仕舞ふ。茲に郊外地に對する土地經營事業が成立する次第であるが

其土地利用の統制に付ては、特に公の力に俟たねばならぬ。郊外地通有の幾多の悩みは、實に此間に生ずる。

三 郊外地都市化の縮圖 斯の如き一般事情の下に、都市化しつつ行く郊外の光景と、其影響の如何に在るかとは、一々統計を以て證明する迄もあるまい。本來が、農耕地であるから、偶々地區内に國道や府縣道の貫通するあるに非ざれば、僅に隣町村に通ずる連絡道路あるのみで、其他には耕作通路あるに過ぎない。會社等土地經營者の開發する場合の外には、素より豫定市街割などの、あらう筈がない。従て下水路の事などは、何等考慮さるゝ事すらない。そこへ、周邊から始まつて、通勤距離内に在るの地に、どし／＼家が建てられるのである。一軒二軒青田の鼠に吹かれたり、林間に點在してゐる間は、外の見る眼にさへ、如何にも趣があつて佳いが、其中ちに、環境遂に舊市の場末又は周邊に近く存する貧民窟と相距る遠からざる不規則な、狹隘極まる街並みと爲り、下水は、沮塞して通ぜず、惡臭鼻をつくの陋巷と化つて仕舞ふか、知らぬ間に、飛んでもない用途に供する建築物も出來て、折角の環境を破壊するに至るのである。否らざれば、可惜好適の住宅地が、土地に就て思惑をする人達の營利心に依て、利用を阻まれてゐる。之は決して假定ではない、現に我國大都市の新舊郊外地に展開した町村の縮圖である。郊外地の統制は、最此方面に鋭敏でなければならぬ。

元來郊外の開けて行くのは、舊市の發展が、餘りに無統制、無計畫であつた爲めに、其弊に堪えざる事が、一般の意識する所と爲り、此弊より免かれむとする市民の自助精神の發露を、其大前提とする。

る。此健全なる自助精神は、之を害するゝことなき様に保護し、進むでは、之を助長育成し、自ら助くるの力なき者に對しても、必要なる手段を供給して、都市民が、十分に郊外の天籠に恵まれ得しむるに努むるが現代の要求である。そして此努力の一切が、歩調を合せて茲に始めて健全なる *Dezentraisons-bestrebungen* と爲るのである。

此歩調を合せるものは、郊外地の開發に關係ある一切の事業主及來住者と、郊外地の傳來住民とであらねばならぬ。そして其相共に、郊外地の開發が、思慮なき個人の權益飽く所を知らざる私慾に制せられて其犠牲と爲り、再び回復することを得ざる後日の悔を貽す事なきに備ふるあり、相警め、相譲り、相携へて、豫め備へられたる所に隨つて不斷の協力を献げ合はねばならぬ。此備と協力とに、最後の保障を與ふるものは、國法であり、常時之を擁護、輔導し、非違なきに備ふるは、國家の機關と、地方自治の組織である。都市計畫法系の存在は、之に善處し得るに於て是認せられる。

然るに、我國の都市郊外には、從來著しく此備と協力とが缺けてゐた。加之、之が最後の保障も有名無實に近く、常時の擁護も、決して鋭敏適實なりとはいひ得なかつた。之を一言にして盡せば過去の都市生活に於て、失敗した所を、強烈に郊外に演じ、可惜郊外の固有性に、素りに人爲的變質を試み、其形體に於て其働きに於て、舊市に似て及ばざる畸形變態の新都市を作り上げてゐるのであつた。都市計畫法實施後の今日と雖も、尙且此議を免かれ得る郊外地は、果して幾何あるであらうか。

第四 畸形新都市の功過

一 對内關係上の考察

私は、敢て畸形新都市といふが、不幸にして此畸形新都市は、内閣統計局國勢調査報告第三卷(市町村別世帯及人口)に於て知り得るが如くに、我國に在りては、人口統計上、他の獨立市町村に對して獨自の地位を占むる程、著しき人口の増加を遂げつゝあるの大勢を示してゐる。之は無意義に然るものではない。そして夫れは都市郊外地發展の常道を辿つてゐるものと、簡単に片付け得る問題ではない。此大勢の功過は、須らく之を検討して、其功德は之を擧げて用うべく、其過誤は斷じて之を艾除し、之を是正するに吝であつてはならぬ。郊外地の統制に付ては、畢竟之に關する觀察を過てはならぬのである。

其功過を考ふるには、都市の郊外を、都市の周邊に在るものと、其近郊に在るものと、其外郊に位するものとを分けて觀察する必要がある。又母市の大小、戸口密度、産業分布其他の諸相及其體様、型式を始めとして一切の地理的條件等の異同に依りて區分し、同種、同型のものに就て一々之を検討して其場合を悉す事を是非しなければならぬ。乍併之は今詳述するの暇がない。又自ら此論綱の範圍を超越するであらう。されば私は、此等に關する各都市外の綜合觀察は、既に各都市及其郊外地の關係者諸君より提供せられたる資料と向後提出せらるべき記述又は資料等に譲て、茲には、私の最著しいと思ふ點に就てのみ大體觀察の要旨だけを摘記するに止めたい。

郊外地の都市化が、郊外地に齎す所の最大なる利益は、地價の躍進である。次に大なる利益は、都市に來住して成功し、若は都市に職業を有する支拂能力ある者の來住と、之に伴て新なる職業の機會が從來の住民に出來る事である。之は、棚から牡丹餅の類で、郊外町村に對しても、其在來住民に對

しても共に有形的福音である。爲めに、一般に、勞銀迄も、都市に準じて騰がつてくる。此事情は山林や畑が、高値に賣れたり、坪單位の地代が、反當りで勘定した小作料に代はる事と、相俟て普通農業に従事する者を驅逐して行くが、夫れでも、經濟的に觀れば、好轉なりとして歡迎、禮讃されるのである。

併し、其反面に於ては、一般に、郊外地に固有してゐた農村の和風美俗は、獨得の環境と共に刻々失はれて行く、議員選舉を始めとして町村治は、新來分子との間に、事毎に種々と面倒と爲る、行政機關も名譽職制から有給吏員制に代はる。加ふるに、戸口の増殖して市街地化するに伴つて、急激に行政費を増嵩して行く一方である。夫れも、偶々大工場を包容したり、地方的商業中樞に當つたり、高級住宅地であつたりする町村は、格別であるが、否らざる町村では、地價の暴騰といふ名のみの利益を抱きて、遂に發展に止めを射されるに至る迄もなく、忽にして到底之が負擔に堪えない事になる。是は從來都市の接近町村が、市域に供せられて自治體としての存在を消滅するに至つた動因の多くは此負擔難から免かれむとするに在つた事と、現在の都市郊外町村に、多く此惱の藏されてゐる事で、十分に察せられる。事茲に至りては、郊外地の損益は、相殺せらるゝに止まらず、其運命は正さに窮するものと謂はねばならぬ。

一體斯うなる事は、郊外地の避け能はざる運命であらうか。他に方途なしとして、一圖に、母市の併合を俟つの外ないか。畸形新都市といふ郊外地の殘骸——濡手に粟で、母市の存在に依て惠まれた

る功益を擱取り放題で、新都市の構築と自治の運営に無爲無策であつた郊外の残滓——を、結局背負込まされざるを得ぬとしたなら、我國の都市程禍の大なるものは無い。又都市は、郊外發展の母にして、恩人であるのに此母の恩に酬ゆるに敵を以てしてよからうか。

二 母市の側よりする考察

現代の都市は、其發展して停止する所を知らざる自力の爲めに、其存在を維持し、其將來の運命を開拓するに窮してゐる。其自治權は、市域内に限局されてゐる。一步を出づれば、他人の領分である。國法が特に認めてゐる場合に、國法の示す所に遵ふに非ざれば、自己の存立上缺くべからざる公共の施設と雖も、之を開設維持することを得ない。夫れにも拘はらず此窮地から、都市を救て呉れるものは、郊外である。都市の經濟機能を増し其人口を垂死の裡に救ひ上げて呉れてゐるのは、郊外である。郊外は、此意味から考へると正さに都市の大恩人である。

人口集積の極に達せんとして其弊に堪えざる都市は、郊外に人口の分散を講ずるより外に、策は無い。自治の働きに屬すると否とを問はず都市の存立を維持するが爲めに緊切なる施設の用地も亦郊外に求めざるを得ざる場合が少くない。都市の存在を理由として經營せらるゝ公私百般の企業亦同様である。都市が存在する爲めに、郊外地を必要とする事は、數限りもない。そして又都市は、郊外地の開発するに伴て其存在を大にし、其價値を擴充するともいへる。都市計畫法及市街地建築物法の施行に依り、一般に土地に對する需要が、著しく昂進せしめられて以來、殊に然りである。要するに都市は全く郊外に依て生きて行くといふてもよい。

由是觀之、郊外の都市に寄與したる功益は、絶大なりといはねばならぬ。人或は、郊外の開発が、都市に於ける晝間人口の量を支配することを指摘して、其都市に於ける交通機能の障害たり、都市は之を救はんが爲めに、常に壓迫せらるゝことを強調するが、此郊外に於ける人口こそは、實は都市自ら域内に引受けて安住せしむべかりしものを忘れてはならぬ。又實際に於ても、都市内に知らぬ間に出來た過密住地域に見るが如き状態が、全市に普遍する迄、舊市に於て無統制に經過したならば今日郊外に住する人口の大半を、都市内に吸収したかも知れぬ。郊外的發展は都市が、人口飽和點に近接したるか、或は又都市に於ける戸口集積に伴ふ必然の歸結として地價の暴騰したるが故に偶々事業なり、住宅なりを郊外に選まれたるに因るものである。換言すれば、都市に、法上の領域存し、此領域には、建築法制、都市計畫法制等の統制嚴密なるが故に、偶々都市の人口統計上に載らぬ様になつた迄である。郊外に加へたるの戸口は、各種の郊外に固有せざりし事業と共に、都市の積極勢力と其統制力が之を作つたと見なければならぬ。試みに母市の存在無かりしものとして考ふれば、此理極めて明白である。果して然らば、郊外が、都市の施設を壓し、都市の機能を害ふものと見るのは、管見に過ぎない。此點からいふと、外國で、Metropolis とSib. Tochter-städte, Satellite Cities などといふのは、最もよく、都市と郊外との關係に就ての觀念を人の關心に訴へ得るものと思ふ。

唯、住宅地に對しては郊外が、都市公需に引入れられて土地の供給夥多と爲りたる結果、都市内に於ける土地の有限なりし爲め、自ら出來した獨占的地代が影響を受けたといふ事はいひ得る。併し郊

外の發達は、都心に於ける中樞的な商業地域と盛り場の發展を助け、周邊部に於ける小賣營業地區其他地方的盛り場を作つて、そこに地價の昂騰を招く動因と爲る。そして之が自ら市内の他の部分の地價にも普遍的に、好影響を與へて安定せしめて呉れるものであるから、此事は、取り立てゝいふべき筋でもない。

されば私は此場合に都市の爲めに言ひ得る事がありとするならば、夫れは、都市が、郊外地發展の母なりとする以上、恰も都市内に於ける公の施設の爲めに投じたる公費は一般に課税物件の増價に基く課税課率の増徴の形に於て若は都市施設に因り特に利益を受けたる者に對する受益限度の負擔金制の姿に於て、都市の手に回收されて來るに鑑みて、此正義公理の要求する所を、類推して都市をして郊外の發達に依りて收め得べき利益に参加せしむべしといふ事と、結局郊外町村の無計畫、無策の屏拭ひを爲さざるを得ざらしめらるゝに至る以上、寧ろ事前に於て、郊外の發展を規律して之に善處し之を善導するの措置を講ずる爲め、何等かの發言權を得しめられたいといふ事に在るのではないかと思ふ。此後の場合に就ては行政の實情を捉へて、對案を進めてゐる近君等の有益なる研究報告があるが、私は、之を社會正義の要求に訴へて、是認せらるゝ限り將來此兩者に於て郊外地統制の主力が傾注せらるゝに至らむことを庶幾ふものである。此考方は果して徹頭徹尾無理であらうか。

三 社會的考察 郊外の發展を、無限に認むる事になれば、遂に、歸着する處は望まじきか否かは別問題として、自ら過大都市を認諾しなければならぬ事と爲る。然るに過大都市に就ては、夙に幾

多の文獻あり、今回の研究報告中にも、飯沼學士と弓家君が夫々の立場から孰れも最特に明快に扱つてゐる。

自治權に踰踏する關係市町村獨自の立場を離れて、社會的に考察すると、都市は、深き意義を有する事を認識せざるを得ぬ。都市存立の意義に關する研究は、特別の取扱を要するが故に、茲には論及しないが、少くとも農村の存在は、社會の基礎條件であり、そして其存續繁榮は、都市の存續繁榮と依存の關係に在るものと謂はねばならぬ。人口の都市集中運動を繼續する以上、適者は、漸を以て毀はれて、社會は退化するのみと後世の爲めに深憂を懷いた社會學者の説も、今は過去の譚り草に過ぎざるに至り得た所以のものも、前世紀後半に於ける醫事衛生の進歩に負ふ所少からざるはいふまでもないが、郊外に新都市を造り得た爲めに、其効果を挙げ得たのには相違なしとするも都市の價値に無限の味ある事は結局忘れてはならない。

然るに都市の存續繁榮を圖るには、都市と其郊外町村とが、*Dezentralisations-bewegungen* の統制の下に、恰も一體の社會團體を構成するが如くに、規律され、組織されて其發展が、普遍的に妥當適正に導かるゝ事を要求する。そして其社會上一體を構成すと看做さるゝ地域内に在る市町村の行政と財政とが、渾然として統合されて、一單位の都府たるに至ると否とを問はず、其行政する所は恒に感なき、其導かるべき方向に順應して、其間に寸分の支吾杆格する事なきを要求する。此要求は、都市の大を加ふる程、強烈であつて、此所謂過大都市といふか *Millionenstadt* 又は *Weltstadt* となるに至

て極まるのである。

又社會正義は、分配の公平なる事を要求する。そして生産に與つた者には、其擔當した分に應じて分前に關からしめねばならぬ。同時に關係者は場合に依りては、否常に、其仕事の經營にも、事情の許す限り参加せしめねば、其仕事の圓滿なる遂行と、其效果の十全なるを期し得ないとされてゐる。都市社會にも社會正義の觀念が保障され、擁護されねばならぬ。そして社會正義に立脚する思想の流は、近代法學の上に、漸を逐ひて組織されてゐる。都市に關する法學の上にも近時此傾向が、著しく發達して來た。由來斯の如き思想は、先づ經濟社會に於て、發達を遂げたものであるが、經濟上に於ける事業經營上の經驗と、其理の啓示する所は、都市の經營上に運用せられて發達するに至た事が多分に有る。都市と郊外町村との組合制といひ、其完全なる併合論といひ、皆其著しき事例である。

都市社會に於ける社會正義は、種々の方面に、種々の事を要求するが、中にも、都市の存立を、久遠に傳へて、愈々都市生活の長所を發揮し、其過去に於て見たるが如くに、苟も其力に災せられるゝが如き事なきを保障して恒に克く其美を濟すことを得しむるが爲めには、須らく都市の作り出す力を培ひ、其力を按排利用して宜しきに從はしむべきを要求する。斯の如き要求は、今日既に都市生活に關する公私の努力が、各々其所を得て、功罪相殺がしむるが如き事ならしめむとして、私權の享有と其行使に對し各種の公用又は公共の利益の爲めに制限するの例は、警察命令、衛生規則交通命令、建築法規其他都市計畫關係に於て縷指するに遑なき程である。就中都市の構築上缺く可らざるは、此

等の制限事項を含むで、都市に於ける公私の力をして悉く成な都市の健全なる發達を圖るに、適當なる分を持たしめむ事を期する建築法規と都市計畫法制とである。そして特に、此等の法制は、之に依りて第一に、當に克く都市の作り出す力を培ふに止まらず、此力に依りて贏得たる所は、之を其限度に應じて、公けの手に還さしめ、其衆力能く都市の公需に資益するの諸施設に貢獻する所あらしむるを期してゐる。所謂受益者負擔の制は勿論土地區劃整理、地域收用其他建築線等の制度は、皆其理據を此邊の思想に出發してゐると見る事が出来る。又此制度は、都市及郊外町村の從來の領域に於ける自治活動を、其儘認めて其相依りて構成する一社會體が、統一意思に依りて規律せらるゝ處に遑て、各其分を盡さむことを期して、其關係行政廳及關係公共團體の官公職に在る人の聯合組織に依りて、當該社會體の構成に參與し、發言せしむるの仕組を採てゐる。併かも其最有勢なる分子の專恣に陷むる事なく、當該社會體全體の有機的發展の關係地域内に、其位地と特性等に應じて普遍的ならむことを保障する爲め、特に學識經驗者をして、其能を獻げしむる事に迄用意してゐる（都市計畫委員會）。然らば此法制は社會正義の要求を、遺憾なく保障してゐるであらうか。

第五 從來の郊外地統制方策

一 地方制度の運用 郊外地統制の方策として、夙に用ゐられた制度は、市町村を分ちて夫々國の行政區劃たらしむると共に自治の區域とし、町村の力を併せて郡となして市に對立せしめ、之を管

轄せしむるに國の官吏を以てして、同時に町村自治の常時輔導者たらしめ、各其域内に於ける行政の責任者たらしめ、其郡市の力及ばず若は郡市に委ねるに於ては、公共の利益を完うする所以に非ざる事項に付ては、郡市より選出する議員を以て構成する機關の議に俟つ府縣の施政に依らしめたる一般地方制度の運用であつた。郡に關する制度は、我國では實效に乏しかりしの實證と、其施設の跡に徴すれば、町村の組合制の運用に依り、自ら郡の自治に期待する所は、達せらるべしとの理由に依り夙に廢止せられて、今は其痕跡だも留めぬ様になつたが、米國では、郊外の全地域統制の一策として自治聯合の一組織として新に奨められてゐる所すらある。抑々我國に見たるが如き郡の制度は、官治より自治への完成に進む一階梯としてのみ認むる事が出来るのであらうが、自治が國の機關に依りて系統的に統制せられてゐた事は、假令郡制は廢止の運命に遭ふを免かれざりし程、無爲無策であつたにせよ、市町村の無策、無力なりし時代には、相當の統制力ありし事であらう。當時は一都市の郊外は一郡に含まれたるもあり、或は數郡に跨れるもあつた。其孰れにせよ、其地域は必ずしも、都市の發展の勢力範圍と蓋合する事なかりしは勿論、其施爲したる所も、今日より見れば、極めて幼稚にして、都市の郊外たる特性亦意識に上らざりしとはいへ、郊外町村の力及ばざる處を、共同して施設經營するの任に當り、頼て以て一には、都市の施設する所に應じ、又府縣の施設する所と相俟ちて郊外としての使命を果すに努め來りし沿革に顧み、其何程かの貢獻に就ては之を多としなければならぬ。併かも、其公平無私偏に郊外全町村の共同利益の權化たるの確信を操守して立てる郡宰の發案に對し

て共同の利害關係に立つ町村が、夫々の地域を代表して送り出したる議員を通じて參與し得たると。其之に要する費用は、町村の資力に應じて分賦せられたるの制度は、運用次第で、郊外地の統制上無限の味あり又今に訓へらるゝ事も少くない。私は、常に此制度が、自治の發展に伴て、官治の着物を脱し、地方の事情に應じて地域が變更せらるゝのみで、恰も強制組合の如きを得るから、夫れが今日の都市計畫法制の運用に俟たしめられたらと思ふにつけても、其效用を發揮せずして廢止せられた事を返へすゝも遺憾とする。

此制度は、再び活かすに途なきに上は、此制度の精神とする統制は、其廢止の際にも、期待せられた通り、小倉學士の研究報告に所謂事務組合制の活動に一縷の望を繋くるの外はないであらう。乍併夫れも現行制度の下に於けるが如き複雑にして運用するに難く、費用の負擔亦適正なる準舉を缺く以上は殆ど理論上の遊戲なるに止まらずんば僥倖である。私は現在の儘では到底期待せらるゝ如き實效を此制度の運用に期待する事は出来まいと思ふ。殊に彼の水利組合法に認むるが如くに、管理者等に關して別段の規定（水利組合法第三十三條第一項、但第四十八條、第五十一條等）を爲し得れば格別、然らざれば、郊外地管理統制の實際に迂なりと斷ぜざるを得ぬ。

乍併此制度に似たる Zweckverbandsgesetz は、現に獨逸諸國に於て斯目的の爲めに行はるゝ所で、小川、小倉兩學士の説示せらるゝ通り、十年前迄は伯林にも特に實施せられて相當の功ありし次第で、一般に彼國に於ては、之に依るを以て市町村の完全合併（Eingemeindung）に入るの道程なりと考へ

られてゐるから、特に小倉學士を煩はして、此法律の譯文を參考資料(乙)中に編込む事とした。

尙本項に附帶して、研究の結果是非するを要するは、府縣制に所謂三部經濟制である。私は此制度亦郊外地の統制方策の一として運用上の妙味あり、夙に立案者の用意に敬服する者である。そして此制度も前述の趣旨に準じて時勢の要求に適せざる點に就てのみ、相當改正を加ふるに止め、其本體は永く之を存して、其長所を、郊外地の統制に役立たしめ得る事宛かも County of London の如くあらしめ度いと思ふ事轉た切なるものがある。乍併我國では、此特例は、六大都市を含む府縣に外には、廣島市を含む地方に適用せられたるに止まり、都市の統制に關する特別立法として殆んど顧みらるゝに至らず、從て其適用範圍を擴充するに至らず、併かも此特例に依れる地方も、近時大阪、横濱の規模大なる町村合併に依りて、適用を廢されて以來、廣島、京都亦其方策を踏襲すといふ風で、是亦過去の制度たらむとするに至りつゝあるを惜しまざるを得ぬ。

二 市町村の併合に依る市域の擴張 從來窮極の統制方策として、諸國に、等しく、最多く講策せられたのは、市町村の併合政策である。此方策は、我國に在つては、吉山君の注意しておる通り大正以來殊に盛に採用せられてゐる。併し是は決して新しい試みではない。又其起源は、必ずしも、本論綱に於て研究するが如き意味の郊外地統制策として案出されたものでもない。又區域の擴大のみでは事實郊外地の統制を爲し得る程自治の機能は十分でない。

獨逸では特に、中古時代から、市の隣接町村併合の例に富む事は Fuschel, Das Anwachsen der den Städte

in der mittelalterl. Kolonialbewegung (1910), Otto Landsberg, Eingemeindungs-fragen (1912) s. 11

等に依りて窺知る事が出来る。乍併是は、獨逸諸市の發達起源が、我國諸市及市外に向て自由に其發達の勢力を及ぼし得べき情勢に置かれて構築されたるに反し、極めて狹隘なる地域に限局せられ、四周城塞を以て繞らせられたるの特別事情に基くものである。其近世に於けるが如き意味を以て盛に市町村の併合を策するに至りしは、前世紀の後半以來の事で、其人口五萬以上の都市の幾多の事例は、前掲 Landsberg に詳らかである。

英米共に、獨逸と相前後して、此方策を郊外地統制の窮極と爲せるの觀があつた。此等の事は、都市に關する一般著書に依り容易に知り得べく、既に世間熟知の事なるが故に、今茲に言及しない。

元來、久しく相依りて立つのみならず、利害を共通にし、休戚を同じくし、各種の關係に於て相結ばるゝに依り、恰かも一社會を構成するが如くに看做さるゝ地域に對しては、行政一途に出づるに如かざるは、いふまでもない。然るに郊外の發達は、小川學士も、指摘せらるゝ通り、伯林の如くに、餘りに久しきに亘れば(伯林の郊外合併論の起つたのは、一八七〇年代からの事であるが、其一部事務組合を組織するに至りしは、一九一一年で此間獨逸諸市の最勃興發達を極めた四十年を経てゐる)郊外に幾多の大都市を出現する。併かも、郊外が都市と等しく、土地の開發を統制して建築に關する制限を爲し得べき以上は、其都市に負ひ、其社會に荷ふの使命を解して、各其特性に應じて健全なる都市計畫敢行の任に當ること、伯林の郊外の如くなれば、交通の便宜、衛生の施設、將又文化經濟の生活に於て、舊市と新市との間の差は、眞に霄壤も嘗ならざるに至るは、自然の數であらう。假令國民性は、郊外生活に赴くに遲鈍なるにもせよ、母市の Attractive なるに因る爾後の繁榮發達は、殆ん

と全く郊外地に獨占せらるゝの情勢と爲らざるを得ない。そして是は柏林の實際であつた。其趨勢の一般は、前掲大柏林一部事務組合の設置直前の柏林市内人口増加率は百分一、一八といふ驚くべき低率なりしに拘らず、郊外六十七市町村の夫れは平均四〇、〇三といふ著しき高率を示してゐた事だけで、想像するに難くない。(其柏林市のみの特有現象たるに止まらず、他の多數都市の間にも、認め得るの)。(傾向なりし事に就ては Gensund, Boden-frage u. Boden-Politik s. 196ff.)

事態が、斯うなると、都市としては域内町村の合併を急ぐは、極めて自然の要求で、之以外に活きて行く方途はない。母市の側よりいへば、郊外が、市部に編入せらるゝに非ざれば、母市は、繁榮、發達、人口の激増、負擔力共に、母市に歸する郊外の發達に奪はれて、母市の大を遂げ、其戸口を増殖する能はざるの苦境に立つのであつて、其惡影響は時の進むに従て市政政の上にも顯はれざるを得ないのである。是は假令郊外の發展は、母市の商業地域の發展を促すものなりとはいへ一面に於ては、大勢は母市に新なる擔稅者を加ふる事なきに反して他面舊市に於て富を致せる者は、相踵で、郊外に移住するの風あると共に事業の經營まで、郊外に移轉するありて、其都度母市は稅源を失ひ行くものなるに搗て、加へて、此等の郊外移住者に代りて、母市に來住する者は、多くは其入都に依りて富を得むとする未だ擔稅力なきの事實に顧みて、誠に當然の歸趨なりと謂はざるを得ない。此點は、小川學士の報告中にも言及されてゐる。

地價の増價に就ても、同じ關係がある。今日の稅法では、市の歲入増加は、大部分不動産價格の増大に因るものであるが、其増價の原因は、都市の發達力に負ふ次第である。然るに、前掲の傾向は、

遂に舊市内に於ける地價の靜止狀態を惹起さすには居らない。既記の如く無論都心又は郊外の開發に依りて新に開けたる周邊に近き盛り場等に於ては地價の漸騰を見るであらうが、交通便宜にして衛生に適し、住心地宜しき郊外地に對して遜色ある舊市の住宅地は、大勢に於て郊外地に出來る新地價に壓せられざるを得ない。舊市の大部分を占むる住宅地の地價が、常に郊外地に於ける新地價の爲めに押され氣味であるならば、舊市の歲入は隨つて亦壓され氣味になるのを免かれない。そして爲に生ずることあるべき歲入缺陷は、結局郊外の市部編入に於て始めて償ふ事が出來るのであつて、斯くする事は郊外の發達原因から見ても無理とはいへぬ。そして又郊外の市部編入の事を早期に斷行しないと、郊外に生ずる地價の値上りは常に母市の出捐に於て郊外のみを利用する事と爲るのであるが、一體郊外が唯母市と隣境相接するのみの關係に在るに依りて、母市の力に依る増價の全部を獨占する事は正義衡平の觀念に適合せりとはいへるであらうか。無論郊外は、土地といふ資本の現物提供者であるには違ひないが、此現物は母市の *Dezentralisationsbestrebungen* といふ大費額の出捐と相俟つ絶大の企業に依つて價値を加ふるに至るものなる以上此企業者たる地位に在る母市の財政は、此地價の増大する爲めに出來た郊外に於ける擔稅力に依て涵養されべしとするのは、極めて當然ではないか。是も、獨逸に見た實例で、此見解からも、市町村の合併が行はれた。(Oron, Die Eingemeindung der Vorburg v. Stadtgemeinden nach Preuss. Verwaltungsrecht s. 18 ff; Petermann, Die Eingemeindungen der Kreis freien Städte des rheinisch-westfäl. Industrie-bezirke s. 122ff. 等參照)問題は、都市と郊外との間に存する斯の如き關係に對して如何に善處すべきかに在る。

以上は、必ずしも都市と其郊外との合體を是認する唯一の理由ではない。獨逸に在りては、特に之に依り域内住民の爲めにする任意又は義務に屬する各種公共事務の遂行を促し、域内に於ける行政統一の實を擧ぐるに止まらず進で域内を通じて健全なる發展を導くべき一體の有機的都市計畫の確立と併せて住民の稅負擔の輕減に資する所あらむとしてゐる。併し是は、自治の權能に期待する事厚き獨逸に於て始めて満足せらるゝ所であつて、此例あるに依り直に推して合併に依る市域の擴張が、常に孰れの國に於ても、郊外地の一般統制方策なりとは斷ずることを得ない。

抑々合併に依る市域の擴張に關しては、序論中にも一言した通り、諸家の極めて有益なる研究報告もあるが、私としても亦諸家の所説に觸れたい事もある。又議題の解説諸項目中重要な問題にして諸家の報告中漏れた點もある。乍併既に我國に於ても、夫れが切實の問題と爲つて、現に各地に實現されてゐる次第であるから、茲には、以上此問題の意義と理想とする處を、約言したるに止め、其事功を擧ぐるが爲めには、都市と郊外との間及、郊外相互の間に於ける交通政策の完備と相俟たざる可らざるものなることを指摘すると同時に、我國法の下に於ては所謂郊外地の統制方策としては、別に都市計畫關係法規の運用に俟たねばならぬ事を一言し、愈々郊外の發達を普遍、妥當、適正ならしむるが爲に、完全無缺に保障せんとするには、益々法の統制力を充實匡正するに努めなければならぬ事を切言したい。

三 市町村合併の性質

外國では、一般に自治の權能に對して都市の構成を導くに必要なる廣汎

なる權限を與へてゐる。英國に在りては Housing and Town-Planning Act, 獨逸に在りては Baufähigkeitsgesetz の如きは、其最代表的の法制といふべき。就中獨逸では Bauordnung 風に行はれ近時更に Wohnungsgesetz の制定せらるゝあり、所謂 Lex Alices の名を以て知られた土地區劃整理に關する特別法も、此法制を介して一般法と爲る様になつた。此等の法制は、我國に於ても、飯沼學士と菊池東京市助役等に依りて前後して紹介されてゐるから、私は、敢て之を説かないが、しかし此等の法制に依る統制は、偏に市町村自治の發動に俟たしめられてゐる事丈けを領會したい。是彼地に於ては、經濟及文化の上に於て一體の社會を構成する Metropolitan district に發展を遂げつゝある Metropolis (Motherstadt) と其 Tochterstädte とは、其全體としての健全なる發展を庶幾するが爲めには、前掲の如く、當該事務の組合を組織するを道程として、全地域内市町村の行政及財政の完全なる統一を策進すれば、自ら都市計畫の事は、進捗せしめ得る筋合と爲るのである。故に之と制度を同じくする諸國に在りては、等しく市町村の合併に依る市域の擴張を以て、窮極の郊外地統制方策として、是認し得るのである。

然るに、自治に關する立法事業が、歐米諸國に完成せられた時代には、恰も我國の市町村制實施當時の時勢が、市街地と否らざるものとを截然區別して前記の如き地方制度に服せしめて、毫も不思議でなかつたと同様に、社會の情勢は自ら市町村の合併に對する公需、世上に意識せらるゝに至らず、從て其創定せんとした市町村各別の存在の爲めに均等に、自治權を確保するに急にして、市町村の區

域變更に關しては、極めて制限したる公益上の理由最顯著なる場合の外、關係者の協議に繋からしめた。是を以て此法制の運用に當つては、郊外の發達未だ顯著ならざるに先ちて健全なる *Dezentralisationsbestrebungen* の前提として、都市及郊外の間で理解を得るに容易なりし地方は格別であるが、其郊外發達の勢著大なる地方に在りては郊外地の特性に基く種々の立場に制せられて、永く合併難に陥らざるを得なかつた。そして公法上に於ては之を解決するは容易でないのみならず、時に合併を進める爲めに、都市は思はぬ犠牲を拂はねばならぬ關係等から私法上に於て自然の解決を試みんとして盛に市域の外に向て市有地の獲得を企て、所謂土地の公有政策を敢行したのも少くなかつた。されども其土地には他の自治權の作用を拒む事を得ないので素より十分の効果は期待し得なかつた。又一定の超市域企業に對して、其經營を公力に依り社會統制に従はしめつゝ *Dezentralisationsbestrebungen* と照應して其効果を擧げしめむとして、其企業に参加するの試みも企てられて所謂 *Gemischte System* の發達をも促した。是も郊外地統制方策の一として何程かの貢獻があつた。乍併是とて市域を擴張して、*Sozialisierung* を行ふのには如かぬ。

斯くて郊外地の統制に缺くるは、社會上捨て置く可らざる危機を藏するの虞顯著なるに鑑み、之を救済する爲めに先づ制定せられたのは、大伯林の爲めにする *Nachverhandlungsrecht* であつた。そして此事務組合制は、同時に一般法としても制定された。此法制は無論 *Dezentralisation* を有効に助けたが、大事の財政の點に付ては、關係市町村の獨立性に累せらるゝ事を免がれなかつた。茲に於てか

此等の事情は伯林に於ては遂に小川學士の報告する大伯林市構成法の制定で、一段落と爲つた。然るに一般市町村に就ては、其合併の法理が、從來兎角議論の岐かるゝ所で夫れが合併難にも影響するを免がれやうしが故に（契約説に就ては *Brockhausen, Vereinigung u. Trennung v. Gemeinden* s. 11 協同行爲 *Br. f. adm. Pra.*）最近では、成法上に於て其國權の發動に依る行政行爲なりとせる説を採用して、臨機社會の要求する所に適從善處するを得しむるに至つた（*Preuss. G. über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts* v. 17 Dez. 1927 *Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen* (1926) S. 100 *Fg.*, *Schier-Sohn, Handb. d. kommunalen Verwaltungs.* in *Preussen* I 177 *Fg.* 市町村に對しては、違憲論を起つた。例へば *Schellen, Die Kasgültigkeit der neuen Preuss. Eingemeindungsbestimmungen in Zeitschrift f. Kommunal-wirtschaft* XVIII no. 13 v. 20 内務省の *Hardenberg* を駁した *Die Kasgültigkeit, d. gesetzl. Vorschriften über d. Neuorg. d. Eingemeindungs.* in *Preussen* in *Dase* II st. XVIII no. 16）

市町村の併合を以て、國權の行政行爲なりとするの考は、之を全然論者の所謂自治の理解ある共働作用に俟たしめた舊時代の法制の下に在つても、獨逸では、夙に司法部の維持する所であつた（*Entscheidung des Preuss. Obergerwaltungsgerichts* XXXIV 80, XXXVII 405, *Entsch. des Reichsgerichts* v. 17 Jan. 1908; *Ob. Ent. Pr. Obergerwaltungsgericht* v. 13 Nov. 1891, März, 1892, v. 4 Nov. 1893 等参照）就中上掲上級行政裁判所判決第二の如きは、併合の本質は、從來獨立したる二箇の公共團體が、原則として其間に締結せる契約の原因に基き國權の處分に依り、之が爲めに定められたる時より、唯尚一の公共團體として存立するが如くに相互の間に連合せしめらるゝの點に存すといふておる。）

要するに市町村合併の本質は、第極する處國權の行政行爲なりとする點に注目して三思するに非ざ

れば、我國の郊外地統制方策に關する制度は批判する事は出来ない。

第六 都市計畫統制問題

一 從來の地方行政區域 Cole は、最近、英國に於ける地方行政組織の崩解に就て觀察を試み、

人口分布上に於ける變化、地方税の不健全、失業の反動及道路運輸の發達の四者を擧げて、現行制度の根本改正を正當とする主要の理由なりとしてゐる。(The next 10 years in British Social) そして特

に第一理由に立脚して、提言してゐる事は、大體私の言はんと欲する事を、簡明に取扱つて居るから私は便宜其要旨を引用したい。即 Cole は、

行政區域の今日の需要に應ぜざるの點を指摘し、其合併に依る市域の擴張は、素より關係數市町村の行政廳間に於ける協議組織も不全なるを説き、都市計畫に就ても、其效力を發揮する爲めには、都市の區域より遂に廣大なる地域に亘りて、獨り中央都市のみならず、其郊外と又其外圍に在る農村地方をも含ましむべく、そして此全地域に亘りて、地方的形勢の保全たるべく且つ健全なる發達を遂げしむべく、尙其都市的發展をして正しくあるべき方向に育成すべき爲めには其全地域を通じての統制が單一機關の手に依りて一定の計畫の下に組織的に策進せられねばならぬ。そして此必要は一九二九年新地方自治制の發布に依り愈々切實と爲つた。又此必要の認識は、既に多數の聯合都市計畫諮問委員會(Joint Town-Planning Advisory Committee)を組織せしめた。其手で作製した、Do-Header 計畫の如きは、現に建設的の地方計畫の尤なるものといふてよい。しかし此等の委員會には、孰れも實力がない。折角其關係全地域の利害に應じて出來た協議計畫も、之が遵守を拒まむとする一地方行政廳あるに於ては、

其決定を制する方法がない。

要するに、現在の地方行政區域は、一八三五年及一八八八年即地方自治制發布の當時には實情に適したものであるが、爾後全然經濟及社會兩面に於て根本的に變化した今日の事情には、全く適しない。されば Regionalism の觀念が急に發達して來たのは、極めて當然である。今日の地方行政區域は、概ね動力又は運輸機能、都市化の勢に善處する住宅問題又は都市計畫、窮迫に陥る者の救済、公衆保健及教育機關の充備、此等の施設の爲に仕拂ふの要ある金錢の調達の爲めにする施設と其統制を能くするに足らぬ。其匡救策としては、「サーヴイス」を出來る丈け地方自治から、國の行政に移すが、一案であるが、此方途に出づる事は、失業に對する施設の如き特殊の場合には適當であるとしても、之を一般方策とすることは出來ない。國政は既に國家的施設の經營だけで、力一杯になつてゐる。地方的事務は如何に喫緊なるものと雖も之が管理の煩に任じて其責を完うするの餘地はない。政策の廣汎なる問題は國家的に決定せられなければならない、そして地方行政廳は其行政區域は如何にあらうとも國家政策の統制の下に其實を竭さなければならぬ。國家は其の發達の爲めにする統制ある政策に任ずるの必要益々重くして大なるを加ふべければ、之に因る中央政府の負荷を輕からしむる爲め地方社會體の共同事務の巨細なるもの、遂行に就ては、自ら出來る限り、之を地方に附託せしむるの方策を講ずる必要があるが、之を克くする爲めには、適當に構成せられた代表機關を以て統制の任に當らしむる地方政治の及ぶ領域を大きくしなければならぬ。新地域の大なるものに至りては、多數の county 以上の區域を含ましむべきものもあらう。乍併是は新地域が現在の區域に代位すべしといふのではない。現存區域は、調整せらるれば存續してよい。そして恰も曾て Metropolitan Borough council は其區域が London county council の大區域内に含まれたるに係らず、尙且施措すべき多の仕事をあつたと同じく、銘々の適當なる範圍内に於て、すべき仕事は澤山にあるのである。蓋し新地域の創

定は、敢て一切の地方行政機能を擧げて大地域を含む行政體に移せといふのではない。しかし特に「スケール」の大きい局面に於ける發達を必要とする種類の「サーヴィス」の單位とはしなければならぬ。そして「二特別なる「サーヴィス」に就て経験を積み、結局新地域に依る行政體の發達を見るであらう。

といふておる。Ogo.には、多少主義上の偏見も免がれ得ないであらう。乍併其提言する所は、大體どこの國にも通用する。どこの國でも、郊外の都市化を通じて同じ悩みに苦しめられてゐる。此悩みの裡から、種々の對策が進められた。そして孰れも、適劑たり得ずして遂に案出されたのが、Regionの觀念である。此觀念は、目下英、米、獨、佛等に於て種々の姿で、實現されてゐる。諸國に於ける幾多の経験は理論の精緻を極むると共に、遂に一般に承認せらるゝ統制方策を確立するに至るであらう。今私は經過時期に在る Regionalism の理論の綱領と實際に就て研究する必要があるも之は一切別途飯沼學士の研究報告に譲りたい。

二 都市計畫區域制 郊外地統制方策は、從來の地方自治制の依て立つ區域が Dezentralisationsbestrebungen を進むる城壁と爲つてゐる關係から、孰れも、其重點を區域の決定に置いておる。市町村の事務組合といひ、市町村の統合といひ、Joint Committee の制といひ、Region の制といひ、皆、地域を以て出發點とし、其現代都市の要求に妥當なるべき限界を以て統制の規範としてゐる。我都市計畫法亦都市計畫區域の決定を以て出發してゐる。

我國に於ける都市計畫區域に關しては之が決定に對し 規準の範を垂れたものは、東京都市計畫區

域である。然るに之に付きては別途筭原博士の研究報告あるが故に、私は之に言及しないが、全國都市計畫區域の決定せられた跡に徴すると、あまりに千篇一律なるを見て一言なきを得ない。

いふ迄もなく、都市計畫區域は、都市計畫を立て、都市の發展する方向に、土地の用途利用に關する公私一切の力を統制するに必要な區域である。換言すれば單體都市たると市町村の複合體たるとに係はらず綜合的都市計畫に包含せしめ、組織ある都市計畫制限に服せしめて系統的に健全なる都市の發展に資益すべき一體の地域である。此區域は、從て狭きに失せざるを尙ふには違ひない。さればといふて、大中小の都市を通じ、一律に都心からの科學的通勤距離を描きて之に擬せんとするが如きは、餘りに機械的なりと謂はざるを得ない。私は、斯の如き方法に依らなければならぬのは、世界の舞臺に立つ都市又は之に準すべき地位を占むる都市のみであると斷言したい。

一口に都市百年の計といふが、何人も百年後は愚か、五十年の後も豫言し得ない。今日の事態に何等かの兆候の見るべきものありて、確然將來の豫想が、平均市民 Average Citizen に出來得る場合の外、何人にも將來の事態は揣摩臆測する事を許さない。反之、假令之を假想し得る者ありとするも、夫れは唯其人の主觀丈で、一般社會の客觀とはなり得ない。唯、或人の主觀に過ぎざる無可有の想定を基礎として計畫を進むるが如きは、雷に郊外に對して無用なるのみならず、母市に對しても有害である。形容すれば、角を矯めて牛を殺すの類に非ざれば、苗を長ぜんとして之を抜くの亞流である。就中都市計畫區域の決定に依り、種々の都市計畫制限に服せしめらるゝに至る事に想到すると、事態

容易なりとはいへない。元來全然未必不定の事に對して私權を制限するが如きは、如何なる場合、如何なる時にも許すべからざる事である。曾ては上者のみ獨り認識する一般福利觀念の存在に依り何事も下民に強制する事を得たが、今は公共の爲めに緊切なる事が民衆の理解する所に確認し得て其等の法なりとして、服従を誓ひ得るに非ざれば、之を強行する事を得ない。されば苟も私權の制限を爲し、都市化を善導せんとするの立法は、萬一凡てを自然の成行に放置するに於ては、現代を害し後日に復拾收すべからざるの患を貽すべき事、何人にも過去の經驗に照らし、理性の判斷に訴へて確認し得べき程、之を強行するの必要が極めて確實性を有する場合に非ざれば適用すべきではない。我國の中小都市に於ける都市計畫區域の決定は、此考察に本づいて更改調整さるべき事が果して無いであらうか。

郊外地の發展は、母市の發展力に依りて決定せらるゝ事は、既に之を述べた。母市の大小、其地域の形態、特に密度の關係、發展の要素其他種々の體様に依りて、自ら其都市化を統制すべき郊外の區域には、夫々の領域が、定めらるべきであらう。斯くて定まり得る都市化の限界は、各都市に付て其適度を保たしむるに努むべきであつて、之を適當に維持するには健全なる都市計畫法の運用と適正なる都市計畫制限の制に俟つの外は無いと思ふ。

三 都市計畫法の運用 個人と其所有物に對する國法の規律は、整然として、公けの統制に従はしめつゝあるが如くに見える。今や孰れの國でも、個人の行動と其財産權に關する權利の行使は、種

々の場合に種々の方法に依りて此統制の保障に任ずる旨の確證を経なければならぬ。此統制は都市社會に於ける土地及使用に關して、最著しきを例としてゐる。建築に關する制限と、土地の開發使用又は其負擔に關する都市計畫上の制限は、獨り國法に依りて規正せらるゝのみならず、市町村の自治權立法に依りても規律せらるゝを例としてゐる。乍併我國に在りては、従前より警察の事は衛生、保安の名目に網羅し得る限り、舉げて國の機關に依りて專行せられて自治の分野に任かす所が無い。市域の外に互りて施設統制するを要する都市計畫の制亦都市計畫事業及私有地に關する幾多私權の制限を含む警察事項に富むと、其統制は計畫と財政とに互りて都市と郊外との間に於ける交渉緊密にして動もすれば、協調し難き虞あるのみならず、之が整否と計畫の當否とは、常に關係都市社會の利害に止まらず、國家社會の安寧福祉に影響する事少からざるを以て、之を自治の運用にのみ俟たしむる事なく國權と自治との緩衝地帯として制定せられてゐる。

此一體の法制は、實に我地方制度と法律生活上の非常の革命であつた。今は正さに此法制の實施以來滿十年の日子を經過してゐる。其初め所謂六大都市に適用せらるべき目途を以て生れた法制は、今や中小九十有餘の都市に實施せられて、將に我國都市全體の一般規準法たむとしてゐる。世論の中には此法制は、須らく更に其内容を統制事項の上に擴充すべく、又之が適用範圍を獨り都市のみに限局する事なく、町村にも獨立して之を適用するを得べからしめ適用市町村の間に協働機關を設くべしといふものもある。現に今回の研究報告中にも近君や安藤君等に依りて此聲の一端が漏されてゐる。

私も同感である。顧みれば、此法制の實施せらるゝや、或は其官僚臭くして自治の權義を凌辱するものなりといふ様な批評も耳にしたが、夫れにも拘らず大勢は此法制が時世の寵兒として迎へられつゝあるを認むるには、何人も躊躇し得ないであらう。乍併翻て想ふに、

- (一) 此法制は果して郊外地の統制方策として、十全なりや否や。
- (二) 其法制の偉力は果して公私關係機關に依りて遺憾なく發揮されつゝあるか。
- (三) 其各條項の實施運用の狀況如何。
- (四) 都市計畫の統制は、果して圓滿なるを得つゝあるか、未だ缺けたりとする點は無いか。若しありとすれば、夫れは如何なる事項に關し如何なる事由に依るのであるか。
- (五) 又此法制に基く勅令以下の命令は果して法制の正眼に適すと認め得べきや否や。
- (六) 此法制中には、今に尙死文あるが如くに見ゆるものはなきか、有りとせば其條項及其理由は如何。
- (七) 此法制中には、實施の結果改正を必要とするものは無きか、而して其要項は如何。
- (八) 以上の外此法制中には、新に追加を必要とする箇條は無いか。

凡此等の項目は、恐らく議題の解説に於て特に聞かんとした所であらう。されば、私は此論綱に稿を起すの初め主として此等の問題に觸れて、何等かの提言を試みたいと心に期してゐた。然るに今日迄の研究報告を見ると、此等の點に觸れて提言せるものは、極めて寥々たる有様であるのを見て、私は甚だ遺憾とする。之に關しては素より私にも一家の言はある。しかし、此等の問題に對しては實證

なくして素りに一家の言を挟むものではない。依て私は此際としては單に之を問題として報告するに止め、汎く之に關する参加者各位の注意を喚起したのである。庶幾くば、續々關係資料を本會に提示せられ、會議の日には特に此等の事項を主題として研究する所あらしめられたいと切に希望する次第である。斯くて始めて本會議に對して主催者側に於て自負すると共に世間の期待する程の郊果を贏得るのではないかと思ふ。即茲に敢て此の問題を提供すると共に大方各位の協力を冀望して一先づ筆を擱きたいと思ふ。

(於京都市外叡山四明嶽驛頭)

第二議題 街路交通の統制

街路交通統制問題

大阪市長 法學博士 關

一

一 路面鋪裝の適否

元來我國の都市は一般に街路の清掃不満足である。然るに鋪裝の耐久年限は路面清掃の程度如何に重大なる關係あるものなれば、かゝる清掃不完備なる地方に於ては木塊鋪裝等の高級鋪裝を使用する代りに、煉瓦を用ふることの寧ろ推賞さるべき場合が尠くない。就中街路縦斷勾配三十分の一以上の急なる個所にてはアスファルト系統の鋪裝よりも煉瓦若くは他の「ブロック」が耐久的に優秀である。近來アスファルト系鋪裝は一般に廉費にて築造し得、且つその工法進歩せるを以て都市中心部の比較的手入届き得る方面に使用してその効果大に觀るべきものがある。他の多くの簡易鋪裝は交通比較的閑散なる街路又は牛馬車等金屬輪帶諸車の交通せざる特殊の街路に使用する場合はその生命も三、四年を保ち能ふも、交通頻繁なる街路にてはその効果殆んど無く却つて工事費の點より混凝土鋪裝が近時一般に普遍せらるべき傾向を有して居る。殊に郊外方面を連絡する自動車の交通が路面電車の代役をなす街路に混凝土鋪裝を採用すれば、その効果特に良好にして且つ路面清掃の程度如何がその耐久力に及ぼす影響比較的小なる事が、路面維持修繕費の他のものに比して僅少なることを示す。従て財政上並に技術上の見地よりして將來大阪市の街路はアス

ファルト系舗装、混凝土舗装が最も廣く採用され次で木塊その他特殊の舗装も各々適所に使用さるべき機運にある。歩道に於ては混凝土板石舗装が現在に於てその結果頗る良好なるに鑑み、將來も此の種の舗装が引續き採用さるべく豫想せらる。

二 交通安全施設

現今大阪市内にありて採用しつゝある街路交通の安全施設としては、路面電車乗降場附近に設くる安全地帯と、街路交叉點に於ける自動明滅電氣交通指示燈とを挙げ得る。安全地帯は盛揚臺式 (Elevated platform) にして普通花崗石の肩石を繞らし、内部はモルタル塗とし、道路面より十五厘の高さを有し長さは十六米半 (電車二臺分の爲には三十米) 幅一・五米を標準とし街路幅員狭小なる處にては前記地帯幅を特に一・二米位迄に縮小す。安全地帯の兩端には高さ二・九米の鐵柱を樹て、百燭光の照明燈を裝置して夜間の交通安全を期してゐる。之等安全地帯は主として交通輻輳する幹線街路に設置し、昭和五年六月現在に於て六十一個所を算してゐる。

此の安全地帯は街路の幅員を局部的に縮小する結果となり、其の個所に於ては街路交通を著しく抑制するため街路の總括的能率を低下せしむることとなる。されば街路幅員十三間以上の場合にてはその影響左程大ならざるも、十三間以下の幅員を有する街路にありては、交通能率の減退を來すこと甚しく、此の場合は前記様式の安全地帯に代ふるに描線安全地帯 (Painted line zone) 若しくは標識地帯 (Signalized zone) を設置することが望ましい。横斷交通の安全を期する目的を以て十字路に描線を劃く事は屢々試みられて居るが、之は保安警察上の權限からか、府警察部の設計に據り

市は實際上何等これに關する執行計畫に參與し得ざる有様である。

近時内務省達により道路と軌道又は鐵道との平面交叉は之を避けて分離交叉をなす方針に出でゐる。現に大阪市の街路と軌道若しくは鐵道との分離交叉を行ひつゝある個所は九個所にして、勿論之等は交通頻繁なる處である。分離交叉の方法を採用すれば保安上の効果は頗る大であるが唯工事費の嵩むことは止むを得ない。

街路と軌道若しくは鐵道との十字路又は街路と街路との交叉點以外の箇所においても、百貨店劇場等の存在する附近にては往還に街路を横斷するもの頗る多數を算する。昭和四年六月二十日大阪堺筋線に於ける三越、白木屋、高島屋、松坂屋の四百貨店前に於て行ひたる街路歩行横斷者數調査の結果 (別冊參考書に掲載) に徴し堺筋歩行横斷者の安全を期する新しき試みとして、東區高麗橋二丁目 (三越前) 附近の堺筋横斷に地下道を設備せんとする計畫が爲されてゐる。堺筋線は幅員十二間にして高麗橋二丁目附近に於ける南北行平均一時間交通量は昭和五年二月上旬の交通調査によれば、三九六〇 (交通車輛の支障程度を全部乗用自動車に換算せる數) を算し、大阪市内第一の輻輳街路である。之を安全に横斷する方法として、在來路面より地下道面迄の高さ四、四米、有効幅員二間、有効高さ八尺、延長三三間の鐵筋混凝土地下横斷路を築造せんとするものである。されど之の施設に關しては竣工の曉ならではその効果如何、利用者數の多寡等を數字的に示し得ざるもその効用に至りては期して待つべきものありと思考さる。

三 追越避讓の統制

自動車取締令施行規則

(大阪府令第三五號)

第四十條第十項「郵便、消防又は

撒水用の諸車、祭葬の行列及び軍隊其の他の隊伍に行違ひたるときは其の進行に障礙を與へざる様除行、停止又は避讓すべきこと」又第十一項「濫りに進行中の乗用自動車の實車を追越すべからざること」の二項が自動車の避讓、追越に關する大阪府の特令である。その他の事柄に關しては道路取締令(内務省令第二三號)及交通取締規則(大阪府令第三八號)に據つてゐるが、之等には追越避讓の具體的方策を示してゐない。されば後續車が前驅車を追越さんとする時に音響器を鳴すとすも、その鳴し方に完全なる統制を樹てこの規定せる音響に對する前驅車の合圖(例へば腕を車外に出す等)のありたる後、始めて追越し得べきやうその具體的方法を定むべきである。現今の如く追越合圖の不統一は自動車衝突その他事故の一大原因をなしてゐる。又電車軌道併用路面にありては如何なる場合と雖も、停留所に電車の停留(乗客の乗降)する間はその電車を追越し得ざるのみならず、停留電車の後端より離れて停車すべきを主張する。電車乗降客と自動車との事故は多く此の個所に於て發生するものである。勿論この追越に關する統制は安全地帯の有無に依りて緩和方法に出づるも亦可なりと思惟さる。又道路上に於ける交通車輛の方向轉換は必ず十字路に於て行ひ街路の中間にありては例令他の交通繁雜ならざる場合と雖も、之を禁ずる方針に出づるは當を得たる策であらう。

四 交通諸車の燈火

自動車の場合に於てのみ自動車取締施行規則

(大阪府令第三五號)及其の改正

(大正九年七月)(昭和二年三月)(昭和二年九月)(昭和三年十二月)
(府令第六六號)(府令第二七號)(府令第八七號)(府令第七八號)に依る規定を適用されつゝあるも、その他の諸車に關しては明細なる記述なし。故に都市街路を通行する際には牛馬車、自轉車等によりて區別したる一定の燈火を使用せしめ、之によりて反對方向より進行し來る自動車操縦者に到達前、既に何種の車輛なるかを識別し易からしめ、之によりて摺違等の場合の用意をなさしむるに便ならしむ。

五 音響器

自動車の場合、通常二個を具備し、一は喇叭式音響器、他は電氣音響器である。之等

二種の音響器は各々その用途に區別制限を有してゐないが、若し自動車前方にある歩行者に注意を與ふる場合には、喇叭式音響器を使用し、自動車その他の車輛操縦者に合圖をなす場合には、電氣音響器を用ふることに統一すれば利便多きものである。

六 車馬の交通制限

街路幅員大にして緩速車道、高速車道の區別ある場所にては現行の方法を以

てしても何等の差支を認めざるも、交通著しく繁劇なる街路に於ては一定の時間中牛馬車、荷車等の通行を禁止し、又幅員殊の外狹小なる街路にては一方のみを許容してゐるのが大阪市の現状である。勿論之等は街路の状態、交通の状況によりて決定さるべき性質のものであつて地區的に統制さるべきものである。大阪市に於ける乗用自動車の内營業用自動車(所謂タクシー)の數は昭和五年六月現在約二八〇〇臺之等タクシーの一回乗客輸送距離は平均三哩であつて、その實車運轉哩數は約一臺平均六十五、六哩内外である。然るに一日の全走行哩數は約二百哩を算するが故に、百三

十餘哩は空車運轉換言すれば「流し」(彷徨)にしてその經濟上の損失は一日一車平均十三圓當りとなり二八〇〇臺にて三六、四〇〇圓一ヶ年約一千三百五十萬圓の浪費となるのみならず、交通混雑の最大原因を構成して都市の交通を愈々危険に瀕せしむる要素となる有様である。此の如き經濟的損失並に交通の危険を統禦する方法として、營業自動車の乗降最も繁き鐵道及郊外電車終端驛、主要街路、都市中樞部に公共駐車場を設置し、之等駐車場に於ては時間的に料金を徴収するか或は月額料金を徴収して建設費の利子に當つべきが妥當である。勿論之等駐車場は常に街路の表面に於てのみ設置することは不可能なる場合多きため、地下又は建設物として築造すべく、且つ主要街路主要停車場附近に於ては或る方向の空車走行を禁止するは言はずもがな、一般街路に於ても制定時間を超えて駐停することを禁ずるの方策を確立する必要がある。

七 街路横斷交通の取締 交通指示燈、又は交通整理員の指揮に従ひて交通流を開閉する方法を採用する場合、その開閉時間の統一を圖ることが緊要である。現今の如く、各横斷箇所毎に隨時之を開閉する方法は甚だ不満足の場合尠しとせず。こは一路線全般に亘りて交通潮流の實況を參酌して開閉時間の統制を行ひ、而かも此の時間は地方的、地理的の條件によりて按配さるべきものである。

八 街路占用許可に關する方針 大阪市も他の都市と同様に街路交通に支障を來さざる程度に於ける一時的占用か、又は街路上に設置すべき性質を多分に有するものに限りて許可する方策に出てゐるが、官廳所屬の電柱、巡查派出所、巡查立番所等は道路が國有地たるの理由より街路上に設置を

希望するもの殊に多數にして、勿論之等に關しては道路管理者の承諾を求むべき條件を具有すと雖も、國及地方官廳、その營造物を街路上に築造することを極力避くるの根本方針未だ確立さるゝなきを憾むものである。

(一) 街路上に於ける露出物、看板、日覆、其他、街路上の放置物を舉ぐれば左の如くである。

(昭和五年六月十六日現在)

所屬	本柱	支柱	線備考
大阪市電氣局	三四、五六〇	九五五	二、七八四電車ホールを含む
逓信局	四〇、一〇七	六四四	不明 市外電話及電信柱を除く
大阪府警察部	一二、九五五	不明	不明
電氣供給業者及其の他のもの	一二、八七六	三九五	不明

(二) 郵便柱函、公衆電話所、巡查派出所、其の他街路露出物數

(昭和五年六月十六日現在)

(イ) 標柱	一九二	(ロ) 燈水柱	七三三
(ハ) 公共便所	二〇三 (二六〇坪)	(ニ) 街路照明燈	二、〇九六

(ホ)	安全地帯	六一
(ト)	電車信號所	五七
(リ)	郵便柱函	一、五六三
(ル)	巡査派出所	一六六
(ワ)	火災報知器	三九一
(コ)	掲示板	五八

(ヘ)	自動車操車場	一〇
(チ)	電車休憩所	二五
(ヌ)	公衆電話所	二六七
(ナ)	巡査立番所	四〇
(カ)	電氣時計	一九
(タ)	廣告板	一六三

前記(一)(二)各種露出物の數量は所屬者が道路管理者より街路占用の許を得て設置したる物件數を示せるものであるが、實際に於ては許可を得ずして之等を設置するもの又は路傍にて商賣を営むもの等頗る多い。今一例として大阪市の一部街路について調査せる結果は左の通りである。

(昭和五年六月十六日調査)

調査箇所	看板		日除		商店用陳列臺	路傍商人	調査街路延長
	立看板	釣看板	日覆	日除			
浄正橋筋自市電停留所至天神橋南詰	六四	一三五	六八	一八九	四四	八	九五〇
松屋町筋自天神橋南詰至末吉橋東	四一	三一	日覆を含む	二一	二二	一	九〇〇
九條中通至安治川筋	五〇	一二八	一七三	九九	三四〇	三	六〇〇

心齋橋筋自本町通至難波駅前	六二	一五七	一一七	八六	一四	一、一〇〇
黒門市場内	九	一	一六三	一八〇	一四五	二二

街路上に固定さるゝ露出物に對しては調査並に取締方法比較的容易であるが、交通上最も支障を與へ且つ取締の困難なるものは街路上に於ける諸車其の他物件の放置にして、之等は時間的に數量を異にするのみならず、著しく移動性に富む爲めである。尙且つ取締人件費の嵩む事と、道路管理者に取締權限の缺如せることよりして街路交通上の害をなしてゐる。今昭和五年六月十六日に調査せる市内一部街路の放置物件を示すに

街路上諸車其の他放置物件調

(昭和五年六月十六日)

廣 路		自梅田阪急前至大江橋北詰		(區間四五〇間)	
調査時間	區別	種別		其他諸車	
		自轉車	人力車	自動車	其他物件
午前九一〇	西側	五三八	三三	一五二	六六五
一〇一二	東側	一八一	一一	一二二	六六五
一一一二	西側	六四一	二六	一二二	一七五〇
一二一二	東側	七〇一	八	一二二	二二九六
計		二二九六	二二	二二九六	二二九六

者集合協議の上、その工事の順序、時期等を決定するを常とす。一般街路工事に附随して施工される他の工事として瓦斯管、水道管、電纜等の埋設物と電柱（電話、電信、電燈）等の地上露出物があるが、之等附随工事は各所屬官公署、會社是を執行し、その工事費を負擔するを原則とするも、遞信局關係のものに限り局豫算の都合上、特に急施を要する場合に本市に於て該費を負擔することがある。現行方法に於ける缺點は各所の豫算、工事年度等を異にするため協議纏等に手数を要し、延いては工事着手、竣功の期日に延引を來たすことである。之が統制方法としては道路工事執行者に附屬工事の大體の豫算を編成し、受託工事として市に於て同時に執行し竣功の上清算を行ひて後、各所屬へ分配するの權限を附與すべきである。さすれば經濟上の利益を看るのみでなく、偶見する道路再掘の醜を除き、尙加ふるに工事竣功期日を促進せしむるの利點がある。

街路を占有する露出物並に埋設物は交通上の支障と同時に保安上の危險を惹起すこと屢々にして之に關しての考慮は道路管理者に於て相當の責任を有すべきであり、從つて之が取締の權限を具有すべき筈である。然るに現行方法に於ては各埋設物毎に人孔其他を各所屬主の點檢に委ね、而かもその點檢の回数、方法に關しては道路管理者との間に何等の協定もなく、拘束も無い。其の爲め瓦斯漏洩の結果、人孔爆發等の慘事を惹起して保安上の危險を大ならしむると共に、街路交通上に重大なる支障を來たす場合を生ずる。これが根本的改善方策として都市の主要幹線街路に共同管理溝を設置せんか、道路敷利用の上より且又埋設物管理の上より著大なる利益を享受するのみならず、埋設

物を全般に亘りて點檢し得るの便多くして、保安上頗る有意義となり、加之に埋設物の増設、改修に際しては道路面を掘鑿するの不便、損失を避け得て交通上並に經濟上甚だ得策たることは明らかである。只共同管理溝建設費用の分擔を命じ得る權限を道路管理者に附與すべきが急務である。

九 一般街路工事の執行

原則として、設計は市當局に於て行ひ、工事は指名競争入札を以てする請負工事とす。但し特殊の工事材料は本市支給とし、工事費低廉と、構造技術の確實を期す。只失業者を救済する意味に於て市直營の工事を執行することがある。本市に於ける街路工事を執行主管別に分類すれば大略左の如くである。

- 一、土木部都市計畫事業費に因る街路新設、擴築並に路面改良
- 二、土地區劃整理による街路の新設
- 三、土木部經常費臨時部による路面改良並に路幅整理
- 四、土木部經常費土木費による路面改良
- 五、港灣部臨時部改良費に係る街路改良
- 六、電氣局特別會計による街路改良

之等はその事業の目的、經費支出の財政的區分管理部局の異なるに従ひ、その主管に種別を生じて施行方法その軌を一にせざる結果である。此の内主要なる支出金額を示せば

(一) 都市計畫事業費街路新設擴築費

昭和三年度以前支出		繼續費	三一、〇三一、六五一・五五 ^四
昭和四年度支出		繰越事業費	二九、〇七六、一五四・二五
		繼續費	九、一五六、二二四・七三
		繰越事業費	三八、〇七六・〇五
計			六九、三〇二、一〇六・五六
(二) 都市計畫事業費路幅整理費			
昭和三年度以前支出		繼續費	九七六、六三七・九六 ^四
昭和四年度支出		繰越事業費	一四八七一、九九三・四五
		繼續費	七七、〇〇六・五四
計			二、九二五、六三七・九五
(三) 都市計畫事業費路面鋪裝費			
昭和三年度以前支出		繼續費	三、三五二、七六六・六九 ^四
昭和四年度支出		繰越事業費	四、九五五、六一五・六七
		繼續費	三一七、五八六・九一
計			八、六二五、九六九・二七
(四) 普通經濟街路改良費			
昭和三年度以前支出			三八五、二八二・六九 ^四

昭和四年度支出

九二三、九七三・八六

計

一、三〇九、二五六・五五

(五) 普通經濟道路新設擴築費

昭和三年度以前支出

四、三八三、一〇五・一九^四

(六) 電氣局及港灣部に關するものは不明

此の如く各々主管を異にするとは言へ、市長の認定せる上は、等しく市道として一般公共の用に供せられ現在にありて延長一、三四〇、一三二間の市道が大阪市内に敷設されてゐる。

一〇 街路の清掃並に撒水方法

(一) 砂利道並に比較的幅員狭小なる街路にては、一般に乾燥期及晴天の日には路面撒水を施してゐるが、之は自治團體たる衛生組合の手によつてなされてゐる。元來衛生組合の事業は防疫及一般保健衛生に關する事項なるを以て、街路の撒水及清掃程度については特殊の監督も受けず經費も市よりの補助金の以外は大部分はその組合員の負擔である。爲めに組合は都市に於ける相對的位置並に地形によりて防疫費に多額の支出を要するものもあり、又保健費に相當の支出を要する箇所もある關係上、街路清掃に對しては區々意の儘に施行されてゐる現況である。大阪市に於ける之等組合數は一四八を算してゐるが、之丈の組合數を以てして充分なる清掃を行ひ得るとは言ひ難い。斯の如き制度は街路清掃方法の統一と經費の算定に困難を伴ふ上に又屢々衛生上危懼の虞なしとせざるも

只市民の街路に對する清掃觀念を涵養するの利點がある。

(二) 舗装街路にありては、歩車道の區別無き狹小なる箇所は前述の衛生組合により撒水、清掃を施行されてゐるが、廣き街路の車道は市土木部の所屬に係る自動洗掃機に依りて撒水並に清掃作業を行つてゐる。現に此の自動車洗掃機四臺を使用しつゝあり。各一臺に要する經費及その能率は大體次の通りである。

一、機械種類	自動洗掃機
一、能率	一夜六時間作業にて平均二、〇〇〇坪
一、水槽容量	二、〇〇〇リットル
一、經費	一夜につき一五圓(運転手二名、使用水量五、〇〇〇リットル其他一式)

則ち洗掃路面一〇〇坪に付約七五錢の經費を支出し、一街路に對して毎週一回位の割合にて洗掃作業を施行してゐる。

(三) 街路の兩側に設けられたる側溝に堆積する泥土は市保健部によりて清掃されてゐる。降雨その他の原因にて自然に側溝に堆積する泥芥、塵埃を掻き集めて排除するもので之に對する經費及能率は左の通りである。

大阪市側溝掃除事業(昭和五年五月中)

掃除面積	九、三一・五 ^坪	掃除總面積	二六、六〇七・五 ^坪
------	---------------------	-------	-----------------------

掃除延長	三七・二四六 ^哩	掃除總延長	一〇六、四三〇 ^哩
撤出汚泥量	九二、八六二 ^{立坪}	一日平均撤出量	二、九九六 ^{立坪}
撤出汚泥容積	九八・六 ^{立坪}	一日平均撤出容積	一八九 ^{立坪}
従事總人員	二五三人	一日平均人員	八・二

側溝清掃は一人一日八時間勞務として平均一〇五坪の清掃が可能でこの經費百坪當一圓九〇錢を要す。

(四) 電車による撒水は路面電車軌道敷に採用する方法である。一日平均二十五輛の撒水車を運轉し用水は主として河川に之を仰ぎ、尙補助撒水として特殊道路にては衛生組合をして撒水を行はしめ補助金として八五の組合に約二九、九〇〇圓を支出してゐる。然し撒水程度の如何に關しては特別の契約はない。

一一 交通の障害となるべき原因の除去救済の方策

地域的に存する交通障害の原因としては街路の交通機能を阻害する所の(一)街路上固定的露出物並に建設物(二)街路上に停滯若しくは駐車する可動的障害の二つに分類することが出来る。前者に屬するものは巡查派出所、巡查立番所、郵便函電柱等を挙げ得る。勿論之等は輻輳街路上に設置さるべき性質のものに非らずして、現に大阪市に於ては電線は漸次地下埋設の方策を採つてゐるが、これに關しては自治團體に強制權を附與し、この權利の遂行によりて前記交通障害原因を除去すべきである。駐車、停車又は街路上に放置される

諸車によりて惹起さるる交通支障程度は豫想外に大を極め、殊に商業街路等交通輻輳せる街路に於て甚しきを看る。而かも單に車道上に於てのみならず、歩道上にも放置さるゝものが多い。今堺筋線に於て調査するに北濱二丁目交叉點より長堀橋に至る約一、〇〇〇間の歩道（片側一間半）上に放置しある一時間平均車輛數は約二〇〇臺に及び、交通障害を益々深刻ならしめる。之等に對する除去方策としては嚴罰方法を採るより他は無い。

時間的に交通支障の原因となるものは、夜間街路上に於ける夜店及び朝夕市場附近物貨の搬出搬入に従事する諸車の停滯駐留である。狭小街路に開かるゝ夜店の禁止はこの原因を除く一方法であり、又市場にありては諸車の駐停地の位置並に面積を規定してこの交通支障を救済すべきである。只街路の交通収容量以上に亘る朝夕の「ラッシュ」に對しては交通整理と街路の擴張及び「ラッシュ」の原因たるべき出勤退勤時刻の部々の變更（七時出勤の四時退出、八時出勤の五時退出、九時出勤の六時退出等）を各官公署、會社等によりて按配すべき様態とするの他なきことと思考する。

街路交通の基調をなすべき街路の構造に關して、大阪市は街路構造令の適用を受けてゐない。只都市計畫事業による街路の新設擴張に際して此の構造令に準據してゐるのであるが、歩道幅員の道路總幅員に對する割合、勾配の最大限度の指定等は地形、地勢に順應して決定さるべきものたるの外、その街路の交通量に對して密接不離の關係を有し、尙加之に都市計畫上の地域によりても亦自ら考慮さるべきものである。之等は都市活動の状態によりて各都市各街路について各々決定さるゝ

方妥當である。

軌道敷設の位置は原則として街路の中央部なれども、道路の片側沿ひに河川又は兵營舎等存在する場合、片側に偏して敷設し、一般車道並に歩道の交通能率を増加する方針を採用するが如き地理的要素によりて決定さるべき性質を多分に有するものである。之等を參酌して街路構造令が現行法以上に弾力性に富むものとし、少くとも大都市と中小都市との間に於て執行基準を異にし得るものたることを希望するのである。

街路交通混亂の最大原因と見做し得るものは走行速度の異なる車馬をして同一路線を交通せしむること、街路交通事故偶發も大部分是に基因する。されば高速、緩速各車道の區別なき交通繁雜なる狭小街路にありては特定の緩速車交通を禁止して、禁止路線とその區間を明確に指定することは交通整理上最良の結果を得る。これが實施方法は道路管理者及警察の協議によりて決定すべきものとす。而かも之等車輛の整理に關しては各街路の交通狀況を調査研究し（一）總べての車輛の特定時間内の通行禁止、（二）特定方向の交通のみの禁止、（三）空車交通のみの禁止、（四）特殊車輛のみの交通禁止、（五）敍上の方法の組合せによる禁止、（六）總ての車馬の交通禁止等の場合の何れかを採用すべきである。現在大阪市に於ても特殊街路にこの方法を採用しつゝあるがその實績觀るべきものが多々ある。

交通取締規則には、交通車馬を對象として書下されたかの觀があるが、街路構造令とは些かの關

聯をも有しない。交通取締と街路施設とは唇齒の關係を保持すべきもので、構造令中には街路照明燈の光度、高さ、間隔等の準則を示して可なるべく、又駐車個所、駐車方法に關しても一定の方策を樹立して然るべきである。

大阪市の街路照明に關する施設方針として大略左の方法を執行してゐる。

- (一) 特殊街路にては市に於て照明燈を施設し、その維持修繕に當る。
 - (二) 一般街路の照明燈は附近町内の街路照明組合により自發的に設置せしめその維持に當らしむ。
 - (三) 照明燈の意匠、光度、高さ等に對しては市に於て設くる街路照明委員會によりて大略決定す。
 - (四) 街路照明施設の誘導方法として設備費並に電燈料金に助成的割引をなす。
- 之等大阪市の執行にかゝる方法は不充分とは言ひながら財政の關係上他の方策を採用し難き現狀である。

一般街路の交通信號は市電氣局設置するもの、他、警察關係、又は軌道、鐵道經營者に於て特殊箇所に設くるのみである。

- 一二 街路交通統制の根本方策 街路交通の統制方策としては之を二つの見地より極めなければならぬ。第一は交通許容機關としての街路及街路附屬施設に關する根本方針であり、第二は街路上を交通する諸車並に歩行者に對する處置及處理方策である。

街路は總べての場合、凡ゆる交通に適應する幅員を保有せしむることは困難である。則ち交通量

の増大に伴ひて交通の整理を行ひ、尙且つ之を以てしても交通量がその街路に對して飽和状態を示す場合には、その街路を擴築するか或は又他の街路を新設する手段に出づるより他方法なく、之則ち都市計畫若しくは交通系統網作製の根幹をなすものであつて、今更此處に喋々の論を要せざる所である。

然しながら他方、街路それ自身の有する機能を充分に發揮し能はざるが如き施設の不整備若しくは交通處理方法の不合理の爲、未だ交通飽和點に到達せざる以前に於て、既に恐るべき幅饒を惹起するか乃至は其の原因を誘發する傾向ある時は交通取締又は交通の統制方法宜しきを得て、或る點までこの缺陷を除去し、未然にこの危險を防止することも可能である。今之等の統制方策に對して綱要を擧ぐれば、

- (一) 主要幹線、支線の別によりて交通車（自動車）の速度を異にせしめ、之に關する速度標示柱を設くること。

- (二) 幅員狭き露地にては一方方向交通のみを行ふこと。

- (三) 幅饒街にては特定時間牛馬車交通を禁止すること。

- (四) 幅饒街路特に混雜する交叉點にては右廻交通を特定時間内禁止すること。

- (五) 交通信號裝置は一定の様式のものを使用し、路線的に相關聯する電氣式のものとする。

- (六) 主要商業街にては全然駐車を禁止し之が救策として駐車場を設置すること。

- (七) 街路上に放置しある物件の取締を嚴重にすること。
- (八) 街路上の巡查派出所、巡查立番所、郵便函、公衆電話所、電柱等は主要街路より除去すること
- (九) 歩行者の横断は特定の位置に於て勵行せしめ、若し違反横断の結果惹起したる交通事故は歩行者にありてその責を負ふこと。

(六) 特に交通輻輳せる街路にては歩行横断者の爲横断安全施設(地下道又は高架道)をなすこと。
 以上の他軌道鐵道に對する道路の平面交叉を避くること其の他市内交通機關の特許、交通系統に關する配備、並に交通取締の權限を道路管理者に附與することが、一般公衆の交通道德涵養と相俟つて交通統制上最も緊要なる事に非ざる乎。

大津都市計畫區域内に於ける交通形態

都市計畫滋賀地方委員會

一 街路交通の現状

大津都市計畫街路網決定資料として行へる昭和五年四月十六、七、八の三日間に亘る都市計畫區域内第一回交通調査に依る街路交通量並に交通機關乗降客數は別冊參考書掲載の如くである。

交通調査日程の選定には都市計畫上即ち或は街路網及街路幅員決定資料として、或は又交通機關統制資料として適當なるべきは勿論、遊覽都市としてもその一般的交通形態を察知するに便なること、更らに交通量調査上經濟的なること等を全て考慮したるものである。

又調査箇所を選定に就ては現状踏査の上、交通量を最も合理的に能率良く測量せんが爲に、第一に各主要なる停車場及港等の交通中心地を中心とする放射線、第二に市街地及び郊外地各町村間の主要連絡幹線、第三に市街地及び郊外地各名所舊蹟地に於ける特殊地點を選定したるものである。

調査方法は調査地點に於る交通量を種類別、時間別、方向別として午前六時より、午後八時に亘り十四時間續行したるもので、調査には多く青年會、處女會、高等小學生等の奉仕的助力によるものであつて、一日二交代或は三交代に及んでゐる。

常に都市計畫區域内地方幹線に於ける交通量は、昭和三年十月二十六、七、八の三日間に亘る交通調査の場合と殆んど變化を認めない。然れども之に對しては兩調査間に於ける調査期日及び社會一般經濟狀態の相違あることを見逃すべきではない。

二 街路交通の形態を支配する各種の條件

イ 地域的關係

大都市計畫區域内に於ては未だ地域の決定を見ないのであるが、次に現状の地域的觀察に基いて交通形態を支配する各種の事相を述ぶるものである。即ち住宅地の特性に就ては閑靜なる市街地及町村部落内の交通量調査を以て大體を推知するに止めた。然し商業地に就ては人口四萬あれども、京都の郊外都市然たる天津市に於て最も賑かなる菱屋町通の交通形態を表示し、又交通幹線の例としては天津市内京津電車通、濱通及び石山瀬田の唐橋通を擧げて表示する。但し數量は三日間の平均値であるが、尙參考の爲め占用係數を假定して交通量密度を推知するの便宜とした（別冊參考書）。又社寺景勝地の例としては石山寺邊、疏水通、日吉神社前等である。

次に街路系統其の様式に基因する事相に就ては極めて常識的である。大都市計畫區域内は天津市を中心として琵琶湖南端を占め、地勢上湖岸に沿ふ奥行極めて狭き地形なれば、太湖に向つて傾斜急なるため一般都市に見る如き周圍に平坦地を持たぬ。且又東海道本線山手を遮斷し、更らに江若鐵道は太湖西岸を走つて天津市街に入り、湖岸を閉鎖して馬場貨物驛に連絡し、又之等に平行して京阪電鐵天津線たる石山線、阪本線あり、又濱天津に於ては京都一條より京津線が連絡して居る。

斯くの如く交通機關によつて包圍され、縱横斷さるゝを以て、さらでだに封建時代の遺物たる當市の街路系統は勿論不健全極れるもので、現代の交通に不適應なるは明かである。國道二號線に見るも彎曲のみ多くして見通し甚だ惡く、且又殆んど平行路線を持たぬ。即ち瀬田唐橋は瀬田川を渡る唯一の關門であり、石山に於ては省線東海道本線と平面交叉をなし、膳所町に於ては地獄道と稱する屈曲を爲すも、始めて平行線を見る。馬場を過ぎ天津市東部關門石場に於ては又單路線となり、貨物線及電車線と平面交叉して天津市街に入る。天津市街に於ては平行路線として濱通、中町通等あるも進んで京津線に於ても全く單路線を爲すのである。故に些少なる交通事故を豫想するも現在幅員約二間半乃至三間の此の國道に於ては、現代高速度自動車交通に對して及ばず影響は大なるものである。

此の國道に於ける各地點の交通量を圖示するは興味多いと思ふが故に、別紙グラフに圖示する所以である。尙參考として天津市街内國道平行路線の交通量をも附記する。（グラフ參照）

又街路交通に著しき影響を與ふるものは、大都市計畫區域内に於ては水陸交通機關、官公署、學校、工場、公園、公會堂、信仰中心たる社寺史蹟地等であるが、之等主要なるものを列記すれば次の如くである。

水陸交通機關に關しては省線天津、石山、馬場、省線及江若濱天津、若江三井寺、日吉各驛を始め京阪電鐵京津線札の辻濱天津、石山線島の關、石場、膳所、唐橋前、石山寺邊、阪本線三井寺下、阪本各停車場及び太湖汽船濱天津、紺屋ヶ關、石山寺邊、南郷下阪本の各港である。

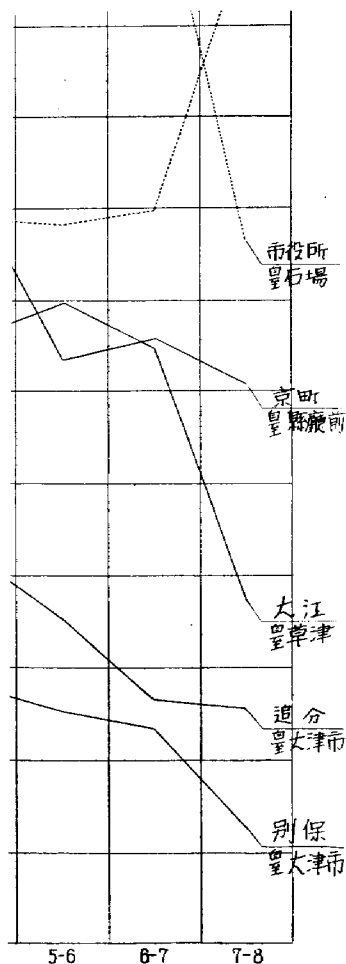
官公署學校に關しては大津市内に滋賀縣廳、市役所、女學校、女師範、各小學校等膳所町に男師範中學、小學等他の各町村に小學校、町村役場がある。

工場には大津市に帝國製麻（但休業中）共榮板紙會社等、石山に東洋レヨン、膳所に旭絹織日本ビロード、日出紡績等、下阪本に鐘ヶ淵紡績分工場がある。職工數を挙げれば東洋レヨンの二八三七人を最大とし、旭絹織二四五八人、日出紡績一〇三七人、帝國製麻六〇八人、鐘ヶ淵紡績五四八人日本ビロード一三四人、共榮板紙一一〇人である。

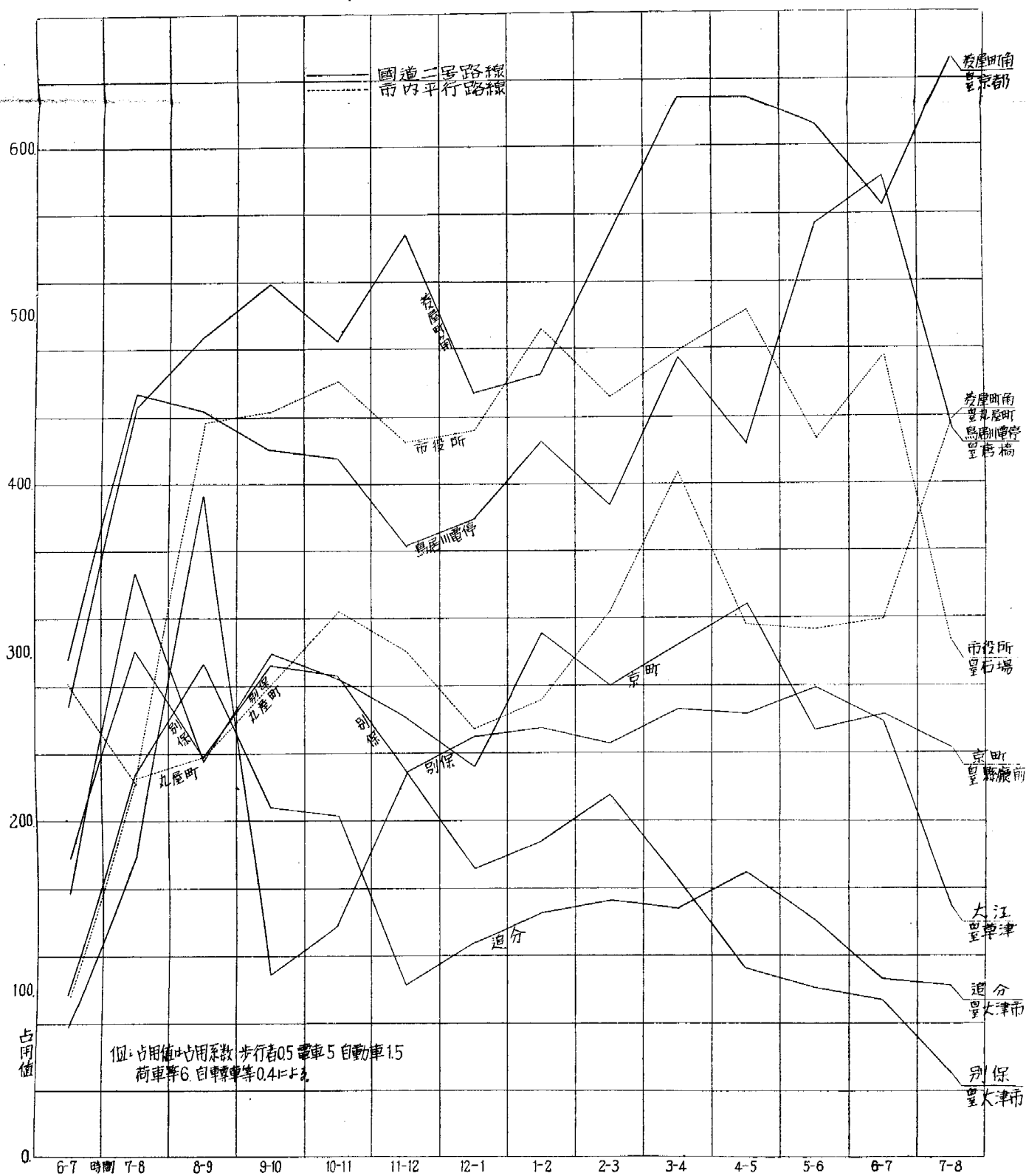
市には長等公園あり、縣公會堂は商品陳列所域内にある。又信仰中心たる社寺には叡山延暦寺、日吉神社、西教寺、來迎寺、三井寺、長等神社、蟬丸神社、石山寺、建部神社等がある。史蹟景勝地としては芭蕉翁墓、志賀大津宮址、高穴穗宮址、長等山前陵、唐崎ノ松、阪本城址、瀬田の唐橋の史蹟を點在せる叡山、長等山、逢阪山の山手一帯、湖岸一帯及び瀬田川沿岸一帯の景勝地がある。

□ 時間的影響

一般に時間別交通量は午前六時から午前九時までは急激に増加し、最初の一時間の少くとも一五〇パーセントになる。甚だしい場合は三倍ともなる。此の影響に就ては交通及商工業の中心地を離れるに従つて増大するものであつて、交通量に逆比例することは明かな事實である。更らに午前九時から正午までは一般に減少するが、正午からは又増加して二時から五時までは多少の増減はあるが、略交



(昭和五年四月十六、七、八日調査)



通量は安定する。然し五時から七時、七時以後の交通形態は交通機關關係と地域的關係とで著しく左右されるやうである。一般幹線街路に於ては五時から七時までは稍減少し、七時以後は急激に減少する。従つて交通量を時間割に示すと二つの山を爲し、午前は峻しい山を形成するが、午後はなだらかな山を形成してゐる。

然れども交通機關、公會堂、公園、大商店、劇場等公衆の著しく利用する諸施設又は信仰中心地たる社寺其他官公署、學校、工場等は街路交通に著しく影響するものである。例として菱屋町通濱通、寺通町（大津驛前通）疏水通、石山寺前、唐橋通、日吉神社前等に對する特殊な時間的影響を略述すれば次の如くである。

濱通は國道京町通と平行せる大津市街縱走幹線街路であるが、京町に比し、構造的に見て遙かに優秀であつて、市内的交通は勿論長距離的交通にも著しく利用されて居り、交通量は後者の一倍半以上である。自動車數を見るに京町通の一日平均七六臺に對し三〇〇臺である。而も午前八時から午後七時までは交通量は殆んど大差なく京津電車道と共に大津市に於ける最も重要な幹線街路である。時間的に最も交通量大なるは午後四時から五時の歩行者二五八、自動車一〇、荷車四三、自轉車二三三であつて、現在の幅員と路面狀態（砂利道）を考慮すると、略交通量飽和の狀態に近いものである。之を菱屋町通の午後七時から八時の交通量に比すればかなりの隔りを見るが、後者の交通量の九三・八一セントまでは歩行者である。

菱屋町通に於ては朝から次第に交通量を増加し、午後七時から八時に最大となり、更に増加の傾向を示す。その數量は一日一時間平均の約一・七倍である。然し十時以後は遙かに減少する。

寺町通は汽車の發着によつて、或は通勤者或は遊覽客の影響を多分に示してゐる。即ち午前七時から八時が最大であり、之より引續いて午前十一時までと午後二時から七時までの多いのである。西近江路の交通量は極めて少ないが、石場、瀬田唐橋等に於ては唯一の幹線道路を爲す故に、午前六時から午後八時まで毎時の交通量は略一定してゐる。唯唐橋に於ては最近石山、瀬田、兩町の著しい工業の發展に伴つて市街路化して居り、午後六時から七時までが最大である(別冊參考書參照)。

疏水通に於ては午前六時から次第に増加して、午後三時から四時に最大となる。その量は一日交通量の八分の一に當る。石山寺邊は地方幹線と遊覽道とを兼ねるため、地方的には小學兒童の影響著しく、遊覽的には午前十時から午後六時まで交通量が多い。一例すれば午後二時から三時までの歩行者は八七六人である。尙この地點の交通量の八〇パーセントは歩行者であり、更にその八〇パーセントは遊覽客である。日吉神社前に於ては村内交通の他叡山ケーブル、京阪電鐵阪本線、江若鐵道、太湖汽船を利用して集散する遊覽客が多く、最大は午前十一時から午後三時までである。朝夕は甚だ少い。土曜の午後、日曜日、祝祭日に於ける特殊狀況及夜間に於ける利用狀態に就ては調査不十分であるが、大體市街地中心及景勝地に於ては平日交通量に對し、土曜の午後は三割、日曜祭日は五割から十割の増加をなす。尙夜間午後十時以後は幹線街路に於ては、日中平均の三割以下となり、午前六時前

は同じく五割以下である。其の他に於ても同程度である。

街路交通統制に關する二三の提案

東京府野方町會議長 安 藤 良 温

一 官公有地の道路に面する部分の解放

野方町に存在する電信第一聯隊豊多摩刑務所其他官公有地にして道路に接續するもの多く、之れ等は凡て堤塘或は「コンクリート」塀を以て遮ぎられ、附近一帯片側町にして營業極度に不振にして、本町の發展を阻止すること甚大なり。右の理由に依り斯かる沿道接續地に對しては其一部を解放し、街路を美化し重要な商業地帶として繁榮を畫策せらるゝこと。

二 町村道の勾配屈曲

町村道は勾配急にして屈曲亦甚しく、交通安全上面白からざる状態なり。例へば野方町を縦断する西武鐵道踏切の如き、最大限の急勾配を以て施設しある故危険甚しく、從來屢々事故を惹起せしことあり。右の理由に依り町村道勾配屈曲は府縣道に準じ制定せられたし。

三 鐵道横斷踏切の設備

鐵道踏切事故は從來各所に續出し、公衆にして危虞の念を抱かしむ。特に野方町を貫通する西武鐵道の如きは横斷踏切設備極めて不完全にして、往々人畜を殺傷し往來を阻害する例尠からず。今後交通益々頻繁ならんとする本町として、斯かる施設に對し等閑に附する能はず、宜しく監督官廳の督勵に依り此種の施設を完全ならしめられん事を望む。

街路交通統制諸案

東京市土木局長 近 新 三 郎

一 街路構造關係

(一) 歩車道の區別

東京市内の街路中、幅員六間（十一米）以上のものに在りては總て歩道を設置するを原則とするも實際に於ては幾多の例外を有す。例へば、軌道を有する狭き幅員の街路、水路沿ひの街路等なり。就中復興事業に依る街路中幅員十一米のものにありては、事業費節約の爲め歩車道の區分なきもの多し。

街路にして路幅十一米（六間）未滿のもの及軌道を有する二十二米（十二間）未滿のものに在りては、兩者の高さを異にして歩車道の區分をなさず。二車線（軌道を有するものは軌道敷を加ふ）及其の外側に一米以上の餘裕あるものは路端に沿ひ準歩道を設くるを可とす。

(二) 幅員、勾配、屈曲其他街路規格

幅員、東京市内の認定道路中幅員二米七（一間半）に滿たざるもの、延長は三萬八千米を算し、同五米五（三間）に滿たざるもの、合計延長に至りては三十四萬四千米に及び、道路總延長に對し二十五%に當る。尙軌道を有する街路にして其幅員狭少なるが爲め歩車道の區分をなさざるもの少からず。

勾配 地勢起伏多き東京市に於ては幹線街路にありても、縦斷勾配十五分の一に及ぶものあり。

又隅田川以東の如き土地低く運河多き地にありては、橋梁の取付毎に二十分の一内外の急勾配の街路尠からず。

屈曲 街路の隅切は復興街路築造の規格に據りつゝあり。

人口濃密なる市街地に於ては、街路の幅員は四米五（二間半）以上、軌道を敷設する街路にありては二十五米（十三間七五）商家連檐し軌道を有するものにありては二十七米（十五間）以上とすることを要し、街路の縦斷勾配は事情の許す限り三十分の一よりも緩斜となすことを要す。

（三）路面の狀態

東京市には一千四百四十萬平方米の街路有り、内鋪裝路面は六百四十萬平方米（復興事業に依るものを考慮す）にして、其他は砂利敷路面とす。而して鋪裝の種類は木塊、石塊、混凝土等あるも車道敷に於ては瀝青混凝土最も多し。

街路の縦斷勾配二十五分の一より急なるもの、工業地域等に於て馬力に依る交通量多きものに在りては石塊を適當とし、其他は瀝青混凝土を以て適當とする場合多し。

然れども鋪裝の普及を速ならしむる爲め、瀝青塗裝に依る簡易鋪裝を以て瀝青混凝土に代ふるは最時宜に適したるものと認む。

（四）交通安全施設

路面電車の乗降客多き停留場及道路廣場には安全地帯を、徒歩者群集する箇所には横斷歩道を設

けたるもの多し。

電車停留場其他に安全地帯を普及せしむるの外、徒歩者の最も群集する箇所には横斷地下歩道を設置することを要す。

（五）横斷施設

東京市の内外には幾多の軌道及鐵道ありて、之等と街路との交會する箇所極めて多し。高架鐵道に於ては街路面上桁下空間十三尺餘に過ぎざるもの、車道内に橋脚を有するもの尠からず。甚だしきは平面交叉をなすものなり。

高架鐵道が、路面電車を有する街路を横斷する場合は路面上桁下空間を十六尺以上、其他は同十五尺以上とし、架道橋はなるべく橋脚を設けしめず。止むを得ざる場合は歩道上に設けしむることを要す。

鐵道と街路との平面交叉は之を避け、止むを得ざる場合は必らず地下道を設けしむるを要す。

二 街路の占用許可

（一）電柱郵便函其他路上工作物類の施設位置

路上工作物は電柱、街燈柱、火災報知機、ガソリンスタンド、操車塔、郵便ポスト、公衆電話、交番等約十三種にして昭和五年三月末調査により三十萬六百五十三個存在せり。而して是等は種々

なる態形に依り、道路を占用せるも何れも公益上止むを得ざる施設なるを以て、交通上の支障を最少ならしむる爲め大正十五年以來路上工作物配置標準により其の位置を定め居れり。

電柱、配電函及變壓塔は之を撤廢し送電及配電設備を地下式に改むるの必要を認む。

(二) 看板日除及沿道商店用陳列臺等の突出

是等の突出物に對しては制限内に於て之れが取締を勵行せるを以て、看板類には制限外突出のものとは殆ど之れを見ず。陳列臺の如きは交通上支障を及ぼさざる側溝上に制限せるものにして、側溝施設なき有効幅員内に突出せるものに對しては、取締りを勵行しつゝあり。日覆は歩道上に之を爲すは已むを得ざるも、低きに失するもの多きを憾とす。

日覆は道路上其の下端の高さを、歩道に於ては七尺以上、歩車道の區別なき道路に於て八尺以上路端より突出を一般的には二尺迄とし、日覆下端の高さを十尺以上となす場合は、歩道の全幅又は歩車道の區別なき道路幅の六分の一迄突出を認むるを可とす。

(三) 諸車其の他物件の放置

諸車其の他物件の放置は交通頻繁ならざる道路には最多く散見するを以て絶えず取締りつゝあり。尙問屋町其の他貨物の取扱頻繁なる稼業を営む商店前の街路には、荷物の積卸等の爲め一時的放置の行はるゝを認む。

諸車其の他物件の放置にして地先居住者稼業の必要上一時的のものは止むを得ざるも、然らざる

ものは道路管理者に警察權を附與し、徹底的取締をなすを必要と認む。

(四) 街路に關する他の工事執行方法の統制

道路を常に占用する瓦斯、水道、下水、電氣供給其の他電信、電話等の各事業者は、道路管理者統制の下に占用並に其の工事施工の連絡の爲、道路協議會を開催し、必要な協定を爲し工事の施行方法交通障害の輕減等に關し、精細なる「道路占用並工事施行に關する協定事項」(別冊參考書参照)を定め、就中毎年度始には各事業者より、主要街路に於て施行する工事の豫定工期表を提出せしめ各工事の連絡及集約を計り、工期は標準を定め各事業者をして之に準據せしむるの外、工事は重要街路には夜間施行を勵行し、大堀坑工事の如きは、速かに板張覆工を行はしめ、覆工下の作業を爲さしむる等統制的に實績を挙げつゝあり。而して街路堀鑿に依る交通障害の對策の一として、復興事業に於ては九段坂及京橋區横町並に日本橋區濱町に、是等地下埋設物の爲、共同管路の施設を試み、共同管路管理規則を定めもあり。

交通特に頻繁なる街路の堀鑿は市民に對し、著しき脅威なるを以て、是等埋設物を收容する共同管路の如き施設は速かに普及を計る要ありと認むるも、其の工費巨大にして遽かに實現するを得ざるを以て、工事の夜間施行を勵行し、混凝土の現場練及二十四時以上に亘る材料の路上假置を禁じ、堀坑には板張覆工を爲さしむるを可とす。

(五) 地下埋設物類の點檢改修等の處置方法の統制

一般街路地下埋設物類の點檢は主として其の埋設物の直接管理者をして之に當らしめ、必要に應じ道路管理者立會の上之行はしめつゝあり。瓦斯の漏洩に關するもの最多し。

共同管路は其の管理規則に基き殆んど遺憾なく統制の實を擧げつゝあり。改修は各事業者に於て必要に應じ施行するものにして、異狀を放置しつゝある場合は、道路管理者より其の改修を命ずるも其の事例稀なり。

然れども國の事業に依る占用の如きは、往々にして一般占用と其の取扱異なり統制すべき協定を不成立に終はらしむる事例あり。

大都市内に於ては國の事業に依る占用と雖、道路管理者に於て統制するの規程を設くるを必要と認む。

三 街路の工事及其の維持施設に關する措置

(一) 街路工事執行方法

街路工事執行に當り街路の交通を全く遮斷し得るものは稀にして、一般に街路を二分して片側つゝ、施行するものとし、工事施行區域の兩端及必要なる個所には標示板を樹て、道路工事施行中なることを一般交通者に知らしめ、工事施行個所には其の狀況に應じ、適宜交通警戒標並繩張又は柵を設け、沿道家屋への出入不便なる個所には必要なる施設を爲し、工事施行に依りて生ずる殘材及び廢

材は速に撤去し、夜間は赤色注意燈を點する等の方法に依て交通上の保安を期し、工事終了したる部分は其の部分毎に跡整理を爲して交通に供し、交通上の障礙を出來るだけ僅少ならしむることに努む。

交通繁なる街路にありては晝夜兼行にて工事を施行し、出來るだけ工期を短縮せしむ。

請負工事に附する場合は請負人を特に嚴選し、道路工事に經驗を有し相當信頼するに足るものをして執行せしむ。

混凝土工事には混凝土の硬化速進劑を用ひ、又は急硬「セメント」を用ひて工事施行に依る交通障礙期間を短縮し、交通特に繁劇なる街路に在りては工事を夜間作業に限定す。

(二) 清掃方法

街路の清掃方法は次の四種類に分つ。

(イ) 荒塵取法

路面に散在する石、木片、紙屑、落葉、牛馬糞其他土芥類を箒にて掃き取るものなり。

(ロ) 手刷毛掃除法

鋪裝道路の車道に適用するものにして荒塵取を終りたる後、路面に牛馬糞又は泥土が附着したるものを「ブラシ」にて擦りて除去するものなり。

(ハ) 洗滌法

舗装道路の車道に適用するものにして、次の三種類に分つ。而して街路交通の實況に依り夜間作業を行ひつゝあり。

(A) 「ブラッシュ」付掃除自動車に依る洗滌法

舗木道、煉瓦道、鋪石道等の接合舗装道に適用するものにして、掃除自動車一臺に對し撒水自動車二臺を配置し、撒水自動車によりて路面に附着せる泥土塵芥類を濕潤ならしめ、其の直後より掃除自動車を操縦し、回轉「ブラッシュ」によりて路面を擦り附着物を除去するものなり。

(B) 水壓式掃除自動車に依る洗滌法

「シートアスファルト」道、アスファルト混凝土道、アスファルトマカダム道、膠石道等の無接合舗装道に適用するものにして、自動車の前方に附屬せる二本の噴水口より四〇封度乃至六〇封度の壓力水を噴射せしめ、路面に附着せる泥土塵芥の類を除去するものなり。

(C) 手刷毛に依る洗滌法

舗装道路の車道に適用するものにして撒水手車又は撒水自動車にて路面に附着せる泥土を濕潤ならしめ、其の直後より帚又は「ブラッシュ」を用ひ路面を擦り附着物を除去するものにして「ブラッシュ」付掃除自動車による洗滌の不足を補はん爲に採用するものなり。

(三) 撒水方法

街路の撒水は路幅十一米以上のもの及特に撒水の必要を認めたる街路に施行するものとし、其の

他市の撒水施行街路以外にして特に撒水を希望する向に對し、施設の餘力の許す範圍に於て實費を徴し撒水の委託に應じつゝあり。

撒水方法としては撒水自動車、撒水馬車及撒水手車を使用する三種類あり。撒水自動車は街路幅員の廣くして急行車交通の繁きものに、撒水馬車は緩行車交通の繁きものに、撒水手車は街路幅員狭きもの又は交通錯綜する街路の交叉部に用ゆ。

撒水用水は井戸、河川、濠池に手押ポンプ又は動力ポンプを備付け揚水す。

撒水量は防塵の目的を達する最少の限度に止め、撒水回數は街路の狀況と季節を考慮し一日に二回乃至十回を施す。

(四) 除雪方法

街路の積雪二寸以上に達したる場合は、街路の幅員十一米以上のものの中、交通の狀況を考慮し急を要するものより、順次除雪作業を爲す。除雪の方法は路面搔均機械を利用するものと、人力に依る雪搔きとの二種類とし、前者は舗装道路にして除雪の急を要するものに用ひ、後者は其他一般街路に用ゆ。

四 交通の障害と爲るべき原因の除去救済の方策

(一) 街角の剪除等

(イ) 東京市内外に於ける既設街路中、都市計畫（復興事業を含む）に依る街路にありては、街角剪除せられたるもの多きも、其の他の街路に於ては必らずしも徹底せざるが爲め、街角のみの交通支障の爲め全線の利用を低下せしむるもの多し。

(ロ) 東京市に於ては復興事業實施以來路上及路下工作物の占用に付きては一定の規準に據り許可しつゝあるも、以前埋設せられたるものによりては稍亂脈のもの多し。

(ハ) 街路構造令第十一條第一項を「幅員六米以上の街路が互に交會する箇所の街角は相當之を剪除すべし」二、同第三項中「丁字街」の次に「路面電車の停留場」を加ふること。

(ニ) 路上工作物及地下埋設物占用に關する制限條項を設くることを要す。

(二) 歩車道の區別

幅員十五米以上の道路は歩車道を區分するも、幅員十米乃至十一米の街路には地先の業態を考慮し、路端に準歩道を設けたるものあり。

電車軌道を有する街路にして車體外に於ける幅員不十分なるものは準歩道を設けたり。

歩道を設けざる街路にして幅員八米以上のものは路端に接し、路幅の六分の一に相當する準歩道を區劃すること。

歩車道の區分を許さざるが如き狹幅員の街路には軌道を敷設せしめざること。

(三) 路面狀態の改善特に鋪裝實施の要綱

東京市に於ける鋪裝有無別道路面積は左の如し。

鋪裝有無別道路面積 (昭和五年三月末日現在)

	剛質鋪裝道	簡易鋪裝道	開業軌道敷	計	砂利道	合	計
平方米	五、一六九、三三三	四、五五、五九九	八、一〇、四六三	六、四四、二九五	八、〇五七、一九九	一四、四九九、四四四	
%	三三・七	二九	五・六	四・三	五五・八	一〇〇・〇	

而して鋪裝の大部分は剛質鋪裝なるも、簡易鋪裝は固結せる砂利道の表面に、其の儘又は碎石を輾布し瀝青塗裝を施すものにして、一平方米當工費四十錢乃至一圓内外に止り、路面の維持及防塵上顯著なる效果あり。本市に於ては鋪裝用瀝青乳劑の製造に關し特許を受け、自家用の乳劑を廉價に製造しつゝあり。

街路構造令に於ては主要街路は適當なる材料を以て鋪裝すべしと規定しあるも、鋪裝の效果は全市の路面を鋪裝するにあらざれば、其の全きを期する能はざるを以て、廉價なる簡易鋪裝の發達したる今日に於ては總ての街路を鋪裝することに改正を望む。

(四) 軌道施設の位置

路面電車軌道の位置は路面の中央に敷設するを原則とし、唯専用軌道と街路敷設部分との取合せ

箇所其他一小部分に多少偏寄せるものを存する状態に在り。

電車の乗降のみより考察すれば、軌道は歩道沿に一線づゝ敷設するを可とすべきも、斯くするに於ては歩道地先人家より見たる車道の利用は、自動車の乗降、貨物の積卸等に於て甚しく不便となるを以て、彼是相商量して、軌道は道路の中央に敷設するを可とす。但し中央に植樹帯を有する幅員の道路に在りては、他の交通に支障なき限り植樹帯沿に其の兩側に敷設するを可とす。

五 街路に關する工事及維持方法の改善要綱

附錄參考書所掲「道路占用並工事施行に關する協定事項」を勵行するを可とす。

自動車の駐車に關する問題

京 城 府

大銀行、大會社の入口に停車する自動車をして、適當なる方法に依り交通障害を與へしめざる方

策如何。

街路占用許可の適否

佐賀市長 野 口 能 毅

- (一) 電柱は街角より一間の距離を保ち、郵便函は可成局地内に設置を要望す。
- (二) 看板、日除及沿道商店用陳列臺等の類の突出は絶對に否。
- (三) 諸車其他物件の放置も右同斷。

交通障害原因除去策

水戸市長 鈴木 文 次 郎

一 市内道路の無断占用は、各都市に於ても相當侵害者ありて、之れが整理に苦心しつゝあることゝ想像す。本市に於ても市道は勿論、國縣道共に侵害者多く、殆んど之れが整理に苦心しつゝあり。可成修繕又改築の時其他機會ある毎に之れが整理に努力しつゝあり。侵害者中には營業の性質上何回罰金刑に處せらるゝも尙侵害する方且つ利益なりと放言するものあり。

内務省訓令第一一號第二條には「道路又は其の附屬物の占用は本令中特に規定する場合を除く外道路の側溝及び其の上下を避け法敷及び其他適當なる場合を擇ばしむべし」とあるも、市内の道路に於ては、法敷及其他適當なる場所等は極めて少なし。然れども道路の交通狀態幅員の如何によりては、側溝上を占用せしむるも交通上何等支障なき箇所あり。且つ市民の商業の種類に依りて店頭前の側溝上を占用（使用と謂ふ方可ならん）せざれば、營業をなすに極めて不便なるものあり。之等の者に向つては願出ある毎に道路の狀態を調査し、支障なき場合に限り之れを許可（但固定的の建物其他容易に移動し能はざる建物を建設するを禁ず）する方宜しからん。素より占用を許可するは變則とすれども、占用料の如きは寧ろ禁止税に等しき税金を徴收すれば漸次之れが整理ともなり亦一面に於ては市の財源ともならんも、現在にては如何ともなすこと能はず。適當なる緩和規程の發布せられんことを望む。

二 近來自動車の發達に伴ひ、道路幅員の狭き都市に於ては緩行車、歩行者の如きは之れが爲め交通を妨げらるゝこと夥しく、殊に併用電車軌道の布設しある道路に於ては最も然りとす。大都市にて

は乗合自動車の停留所は一定しあるも、小都市にありては乗客の希望に應じ、隨所に停車せしむるを以て本市の軌道併用道路にては、時々電車自動車殆んど併列して停車することあり。或は乗客の不注意等に依り他の車馬の交通を妨害すること多し。之等の取締規程は全國的に統一するを必要と認む。

三 市街地に於ける道路と鐵道との踏切は水平交叉を避くるは最も必要とす。本市内に於ける踏切は十三ヶ處あり、内一ヶ所を除き皆水平交叉なり。就中柵町地内水郡線踏切と赤沼町の常磐線踏切とは最も危険にして、且つ交通妨害となること甚だし。前者は水戸停車場を隔つること約百八十間にして貨車の入替客車通過の爲め一日午前八時より午後四時に至る八時間内に於ける遮閉時間回数及び交通量左の如し。

昭和五年三月三日調

遮閉延時間	一時十八分間
回數	四十六回
遮閉最長時間	三十秒
遮閉最長時間	六分
平均	一分四十二秒

遮閉時間中遮斷せらるゝ交通量

歩行者	五百四十一人
自轉車	七百二十三臺
牛馬車	三十四臺
荷車	四十二臺
自動車	四十八臺
人力車	三臺
オートバイ	八臺
サイドカー	四臺

以上の如く遮閉時間内に於て遮斷せらるゝ交通量は頗る多數にして、傍に跨線橋あるも渡橋するもの少なく、中には汽車の乗客にして自動車を利用し疾走し來りしも踏切遮閉の爲、徒歩者より却て乗り遅るゝの奇觀を呈することあり。

後者は水平交叉にあらずるも、橋梁の徑間十四尺二寸桁下七尺九寸にして、貨物自動車（貨物積載時）は勿論大形客用自動車通行不可能にして、危険を犯して通行し屢々事故を起し延て之の方面の發展を害すること多し。

如此踏切の存在は交通的又經濟的にも市民の受くる損害大なれば速に鐵道省に於て改善せられんことを望む。

四 本市には地域的に交通に支障を及ぼすものなきも、時間的に交通に影響を與ふるものあり。毎年九月二十四日附近下中妻村に鎮座せる有賀神社の渡御、舊六月二十三日の廿三夜尊の緣日の如きは夜間の參詣者附近村落より蟬集し、爲めに市内の雜沓し車馬の通行殆んど不可能なり。幸ひ前者は他に併行路線ありて幾分か交通を緩和することを得れども、一般交通上より見れば、他に適當なる假屋の位置を選んで變更するを適當とすれども、歴史的に一定せる場所の變更は附近商店の盛衰にも關係するを以て、容易に變更する能はず。後者は他に併行線なければ其日の夜間に於て三四時間に亘り、四五百米間は殆んど交通杜絶の狀況にして識者間には夙に交通上他に併行線を設けて交通を緩和するを得策となし、一面に於ては其地方の發展ともならんと唱ふるものあり。市としては併行線を設けることは最も必要なりと認むるも、實行容易ならず。現在市内に於て僅少の路線の變更又改築の場合に於ても沿道地主利害關係よりして實行極めて困難なり。故に之れを實施するには都市計畫に基き、耕地整理法に依り道路築造と同時に換地處分にてもなす方法を適當と認むるも、未だ附近地主に於て將來に向つて着眼せるもの少きを遺憾とす。

民衆の訓練と踏切の全國的統一標識の設定

(堺市) 柴 谷 善 次 郎

經驗に富む交通技術者等をして交通整理及交通安全に關する根本的研究を續行完了せしめ、統一ある一般的交通施設と取締法の制定が一日も早く實現せられん事を望む。

一 交通事故防止の根本策は民衆の訓練に在り

交通事故に對し取締にしても設備にしても、現在は非常に細心の注意が拂はれ、相當進歩した。然し概して言へば餘り民衆を大切に過ぎ居る。爲めに民衆としては何日迄も自發的に交通に對し訓練されない。注意が足りない。

所が事故は交通の發達に連利益増加する一方である。現在では交通事故の起る毎に官憲も輿論も先づ設備の完成を通る。經營者側も亦之に馴らされて不思議と思はない。唯だ躊躇するのは經濟の問題である。従つて事あれば止むなく設備を完成する様な傾がある。此見方は尤もな事である。然し之は同時に民衆の訓練が伴つて考へられて居ないから、交通事故防止に對して一つの妨げになつて居るの無いかと思ふ。自分は設備(保護設備)萬能論者に一考を煩し度いと思ふ事は現在起りつゝある事

故の約八割迄は民衆(自動車を含む)の不注意から起つて居るといふ事である。之は第三者として冷靜に見た結果である。現に交通界の權威者警視廳藤岡交通課長も其著「交通事故と其防止」に於て、事故の七割迄は民衆の不注意から來たる罪である事を認めて居られる。自分をして卒直に言はしむれば、交通事故防止に對し現在二つの疵がある。一つは官憲の取締方法と一つは民衆の無訓練殊に自動車運轉手の無訓練無教養である。

現在の設備は總て民衆を交通事故より保護しようと言ふ考で設けられて居る。夫で經費の都合等其他の理由により、或場所に限つて、又或時に限つて設置せられ働いて居る。或見方よりすれば此保護設備そのものが、即ち民衆の訓練と言ふ事を考慮しない、保護設備其のものが却つて禍をなして居るとも見られる。鐵道事故の九十%は番人の居ない或は番人の歸つた後の踏切の事故である事は、其一つの生きた證據である。保護されるのみで訓練されて居ない民衆は、偶々其保護が經費等何等かの理由でなされないか、又は故障の時か、又は取去られた時に皮肉にも事故を起こす事となるのである。

此事故の原因の大部分を占めて居る民衆(自動車を含む、以下斷らずとも民衆なる言葉に自動車が含まれて居る)の不注意と訓練なき事とを今後度外視して考へては、決して交通事故は防止されるものではないと自分は考へる。自分は交通事故防止の根本策として「民衆の訓練」を叫ぶものである。今問題を一轉して、現在起こりつゝある事故の種類を考へて見るに夫は踏切或は街路面の横斷に當つて生じて居るものが殆ど大部分を占めて居る。此事は統計の示す確かな事實である。車輛が改善さ

れ道路、軌道が改良された今日交通事故は即ち踏切事故であると言つても過言でない。そこで此踏切及街路面の横斷にあつて民衆が注意する様に訓練されるならば事故の大部分は防止し得る事となるのである。

二 民衆訓練の方法

以下踏切及街路面横斷に注意する様に民衆を訓練する方法に就て述べるのであるが、夫迄に一應片付けて置き度い問題が一つある。

夫は事故の大部分が起る踏切及街路面横斷の内、現在の儘の状態では到底事故の防止の出来ないのは街路面横斷の場合である。

鐵道や郊外電車の線路を踏切以外で若し勝手に民衆が横斷しては大變である。都市路面の交通も時代の勢にをされて今後より頻繁に、よりスピードを早やめてなされる交通機關の量も次第に増加する事となつて行くに相違ない。此時に當つて現在の如く路面の横斷だけは鐵道の場合と異つて、何處でなされてもよいとなると、到底事故は防止出来得るものでない。又之を取締る交通巡查も街路の全部に亘り配置し得るものでない。外國でも事故の約三分一は横斷道路以外の街路横斷によつて起つて居る。況して我國では速度の違ふ車が狭い道路に雜然と驅逐して居るから、危険率は之以上である。どうしても先づ街路面の横斷は、鐵道線路の横斷が一定の地點即ち踏切に限ぎられる様に一定地點に限

らなければならぬ。此横斷を一定地點に限る事は從來考へられて居た民衆の保護設備を充分に働かせる上より言つても、其保護設備の存在する地點丈けに限つて横斷をさせる事にしなければならないから、此事は是非必要となり、更らに私の主張する民衆の訓練と言ふ點よりするも後述の事で自ら明かとなる如く是非必要なのである。

路面の横斷を一定地點に限れば他の地點では事故は起らない事となる（勿論他の交通道德は嚴守されたものと假定して）。そこで此定められた横斷地點（以下此地點を横斷道路と稱する）と踏切に起こる事故さへ防止出来れば大部分の交通事故は解決せられる事となる。

前述の事を綜合すると横斷道路と踏切の事故を防止すれば、交通事故の大部分は防止出来る。其横斷道路と踏切の事故の防止の爲には、民衆が横斷道路と踏切に對して交通の事をよく理解して、自發的に注意する様に訓練されねばならぬ。殊に自動車運転手の注意なり訓練なり教養が最も必要であると言ふ事になる。

以下横斷道路と踏切に對して民衆が如何にすれば自發的に注意する様に訓練されるか、此方法に就て述べよう。

一體街路面の横斷が一定地點に限られ、即ち横斷道路なるものが設定されると、夫は本質的には汽車、郊外電鐵の踏切と同様である。故に以下踏切として述べる事は、其まゝ横斷道路に當てはまる。民衆が自發的に踏切に注意する様になれば、交通事故は大部分防止される事となるのである。

いくら民衆を踏切に注意する様に訓練するのだと言っても、唯喧しく踏切に注意せよ、踏切に來た時は左右を見て音を聞き通れ、など叫ぶのみでは仲々訓練は行はれない。

踏切に注意する様に民衆を訓練する爲には、又それを比較的容易に訓練する爲めには、踏切に日本全國的に統一した標識をつける事が必要である。踏切にさしかゝつた時（路面を横斷せんとする時を含む）其統一された標識に依つて注意を促され、民衆は左右を見、音を聞いて敏速に其所を通ると言ふ様になり、踏切に對して常に注意する様に容易に訓練される。

然し此標識が現在の如く、所により、會社により種々異つて居る様では、訓練は仲々容易に行はれるものでない。訓練の爲めの標識は簡單な統一されたものでなければならぬ。複雑な器械や標識は場所の關係や、周圍の事情や、交通の性質等により統一的に何處にもあてはまるものでない。之は結局不統一の基である。

現在郵便局のマークは全國的に統一されて赤色の字である。吾々は勿論幼き小學兒童も此マークを郵便局のマークと知つて居る。此様に踏切の標識も統一して、小學兒童にもよく夫と知られる様にして、始めて民衆を踏切に注意させる様に訓練する事が出来る。即ち踏切を渡る時には常に一定の統一した標識によつて踏切に氣を付ける様に促がされる事となる。産業道路の發達によつて今に大阪の自動車が東京に現れる。之は決して遠い將來ではない。此場合踏切の標識が統一されて居るならば、大阪で訓練された車は矢張東京でも訓練された車であり得る。其車は東京に於ても事故を起こさない。

又全國的に統一され訓練されるならば、山間僻地の人々も其地方の踏切の標識に訓練されて居るから東京に出て横斷歩道の標識が同じ統一した踏切標識なる故に、此場所は踏切箇所である、氣を付けてこゝを早く渡らうと言ふ事となり、現在の如く街路を右往左往する事は少くなるだらう。而して訓練が徹底的に且つ容易に行はれる爲には、是非全國的に統一した標識が必要である。

自分は此踏切標識を全國的に統一する必要を叫ぶ理由は、以上の叙述によつて明かなる如く、二つの理由がある。一つは目前の事故を緩和する爲と、もう一つは根本的に事故を絶滅すべく小學兒童からの訓練を始める爲めが必要であるからである。

鐵道省に於ても近く踏切標識を統一すると共に民間の鐵道、電鐵に對し同様の標識の設置を勧誘せんとする計畫がある。之はやがて日本全國統一標識の實現であつて、結構である。

然し同時に此標識はあらゆる全國の踏切（横斷道路を含む）に缺かさず設けられねばならない。或踏切にはあり、或踏切にはない様な標識は訓練を容易ならしめる爲には役立たない。訓練を容易ならしむる爲には全部の踏切に對し統一した標識を洩れなく設置する事が必要である。斯く全國統一的な簡單な踏切標識が全國のあらゆる踏切（横斷道路を含む）に設置されるならば、民衆は何處に於ても常に踏切を渡る時は必ず一定の標識によつて、踏切に注意する様に促されつゝ越える事となり、民衆が踏切に注意する様に、又容易に且つ徹底的に訓練される事となるだらう。事故は之によつて大部分防止し得る事となるのである。

こゝで此標識に就て一言し度い事は、此自分の言ふ統一踏切標識は踏切を標示するものであつて従來の様に電車或は汽車が近づいた時に始めて働く危険來!!を示すものでない。危険來!を示す設備は素より大切である。然し之はどちらかと言へば民衆を保護すると言ふ目的を持つて居るのである。危険なりや否やを、よく自分で注意して渡る様に訓練しようと言ふ種類の設備では無い。故に私の主張する訓練の爲の設備は踏切其のものを標示するものでなければならん。危険來を示すものでは何時迄も民衆は自發的に訓練されない。

兎に角踏切に來れば、自分で危険ありや否やをよく注意した上で、踏切を渡る様に訓練する爲めの設備なのである。いやしくも踏切を渡る以上は必らず注意して渡る様に訓練する爲めの設備なのである。

此標識は常に民衆自身の注意を促がす訓練の設備として役立つのみでなく、又其は危険來を示すものと異り費用が安く且つ構造が簡單で従つて故障を起こさない。全國に洩れなく設置する爲には費用の安いものでなければならぬ。又訓練の目的を達する爲めには故障を起こさないものでなければならぬ。危険來を示す設備が故障で働かなくなつた場合、而かも一方民衆が常々自發的に踏切に注意する様に訓練されて居なければ、如何に事故が多く起こるかは實例が示して居る。

以上自分は全國統一的な簡單なる踏切の標識を、全國のあらゆる踏切（横斷道路を含む）に洩れなく設置する事の必要な事と、夫は踏切其物を示す標識で、危険來を示すものでない事を述べた。

私は念の爲に言つて置くが危険來を示す従來の標識及其他の民衆保護の爲めの踏切設備を決して無用のものなりと主張するものでない。否現在の場合之は是非必要である。然し民衆の自發的訓練の爲め尙進んで民衆の訓練の爲の設備を併せ踏切に完成されん事を主張するのである。

三 小學時代よりの訓練其他

訓練が幼い時よりなされる事は、より徹底的になされ、より容易になされる所以である。

此點については論を待たない。故に此踏切に注意を拂ふ様にせしむる爲めの訓練も、より徹底的により効果的に行ふには小學兒童より始める可きであると思ふ。

前述した様に全國統一の踏切標識が全國の踏切に洩れなく設置されるならば、國定教科書の上に踏切標識としてあげるのは容易である。映畫の大うつしも出来る、講演の上に於ても話が容易である、小學兒童は之等を通し踏切の標識なるものを深く印象される。訓練は之に因つて徹底的に効果的に行はれる。幼い時より全國民が踏切に注意す可き事を充分訓練される時、やがて来る可き時代には自動車事故は勿論、一般交通事故は絶滅するであらう。

永い目を以て小國民より能く訓練する事が大切である。夫は最も徹底したる訓練だらうと思ふ。

又場合によつては交通事故防止の爲め、法律を以て交通違反者を罰すると共に、經營者側に對しても或種の統一せる設備を強要する事も機宜の一策である。

尙如斯踏切標識の統一など、言ふ大事な問題は、内務省、文部省、鐵道省は素より地方自治團體に於ても、相協力し所謂官民協調して一日も早く達成する必要がある。

四 標識に就ての具體案

此點に就ては、經費の點が慎重に考慮せられなければならない。私の主張する訓練の爲めの標識は然し從來の保護設備と異り、非常に經費が少くてすむ。

今回の鐵道案を見ると、一踏切に少くとも二三千圓の危険來を標示する保護設備（警報器）又は晝夜常設の番人とを以て鐵道省内丈けは統一的に設置されんとして居る様である。素より其反面には之と同時に民衆をして自發的に踏切に注意せしめんとする企てもある様である。之は鐵道省だからまだしも、民間の會社では經濟上困難であらう。又危険來を示す從來の踏切警報器も、若し發車回數が非常に増加した場合は殆ど働き詰めとなつて、唯だ踏切の存在を示す丈けで、非常に高價な設備をした本來の目的は達せられない事になる。

之に反し訓練の爲めの標識なれば、案外費用を要せず目的を達する事が出来る。以下具體的に述べて見よう（地下道を全部完成するなど夫は理想論で到底經費の關係上實現出来るものでない）

自分は△形又は×形の何れかを踏切の統一的標識としたいと思ふ。前者は形がコンパクトであり、停り、見て、聞き、通れ、踏切注意など、標語を入れるに都合がよい。後者は世界的に共通性を帶び

大變よいと思ふ。

從來鐵道省に於ては長方形の踏切注意を徹底してつけて居られる。然し民間の會社では充分に設置されず、又假りにつけてあつても、各社まち／＼である。之は是非統一する事が事故防止の爲何よりの急務である。

次に此標識は夜も晝も一樣に有効で無ければならない。然し之は何處にも實行されて居ない様である。危険は寧ろ夜間にある。従つて此標識が夜間も有効である爲めには、電燈を用ふる必要がある。現在電燈は電車路に於ては、夜間通路の照明として設置されて居ない線路は都市附近に於ては恐らく無からうと思ふ。従つて此踏切標示用の電燈設置は特別な費用を要しない。此電燈は照明用の電燈が他に多く存在するから、其と紛れない様に工夫しなければならない。即ち此電燈は是非點滅せしめ、又他の列車信號など、混同しない限りに於て、赤又は橙色のレンズ又はランプを用ふる事が有効である。

更らに此標識を有效ならしめるには、小さいベルを併せて設けるのがよい。ベルは騒しくて困る。附近の安眠妨害であるとの小言は常に耳にする現在の様では、實際安眠妨害である。然し小さな音にすればよい。之は近距離丈けに於て有効に働けばよい。

斯く目と耳との二つの感覺を通して吾々に注意を促がす標識は最も有効と思ふ。

山間僻地に於て、電源のない、人通も全然に無い箇所は異例として電燈設備を當分除外するより仕

方はあるまい。

以上は主として近距離に於て、有効な標識であるが、高速車に對しては、特別の設備を更にするがよい。即ち踏切より或距離を隔て、標識を置き、何メートル向ふに踏切ありとの標示をなす事は高速車に對し非常に有効である。此場合は線路の列車信號燈とは全然無關係の位置にある故に、大きな赤色又は橙色の點滅するランプを用ふる事が有効であらう。踏切直前で急停車して、自動車が行々線路に飛び込み、事故を起こす危険があるが、之によつて完全に救はれるであらう。之をつくるとすれば高速車の通る道には踏切前何メートルかの地點に必ず全國的に統一して、同様な設けをしなければならぬ。現在此設備のあるのは極く少數の府縣である。之も統一する必要がある。不統一は前述の如く寧ろ危険である。

尙ほ横斷道路に關して之に連絡ある問題として安全地帯の問題にふれて見よう。

私の考としては路面の横斷は徹底して言へば停留場の所に限ることとする。さうすれば路面の交通機關はずつとスピードを増加して差支なく、時代の要求に合ふ事となる。惜かうすると停留場のある地點が横斷道路となる譯であるが、此時には此地點に安全地帯は是非共設けられなければならない。そして之によつて横斷する人々を保護し、又市電を用ふる人々を保護するのである。

今後各都市に於ては、道路の擴張、改善と共に各停留場毎に此安全地帯を設ける事が必要である。此安全地帯を示す標識について一言し度い。點滅する赤色ランプを安全地帯の底部に電車の來る方向

に向けて設置し、又横斷する側の方に向つては點滅する橙色のランプをつけるとよいと思ふ。

赤のランプの方は、進行して來る路面交通機關に安全地帯の所在を示すと共に、歩行者に對しては停留場なり横斷道路の位置を標示し、横斷する者にとつては、此橙色ランプが統一的な踏切標識と共に働いて、横斷する人々に注意を促すとともに、横斷にあたつて路面交通機關を避く可き地點を示す事になる。

之を若し現在の東京市の如く無點燈の儘で安全地帯を放置すれば、晝間はよいとしても夜は不安全地帯として電車の乗客の爲めにも、自動車の爲めにも危険であり用をなさない。同時に横斷をなす人の爲、その標識となり、路面の交通機關を避ける位置を示す事ともならない。

假りに外國に於て行はれて居る反射ガラスを安全地帯の底部につけるとする。之は自動車からはヘッド・ライトの投射により反射して安全地帯が明白にわかるが、自動車の尾灯と紛ぎれる恐れがある（之は點滅せぬ赤ランプを用ひた電燈設備も同様な缺陷がある）殊に一般歩行者からは無點燈と同様で、此反射ガラスは歩行者に取つては何のガイドにもならぬ。自然横斷道路の標識として△印や×印の標識と共に働く事は不可能である。

安全地帯の底部に、點滅燈をつけて安全地帯の位置を標示せしむる事は、又停留場の標示ともなり且つ又横斷道路の標識となり頗る便利である。

尤も安全地帯の上部に、石ボヤ橙色の電燈をつける事は、裝飾の上から見ても遠方より見得る點よ

り見ても非常によい。然し街路の照明の明かるい個所では、此上部の安全地帯燈は左程目立たない、大阪などの例で明かである。

此點から言つても電車及自動車の通路に限り、街燈其他の赤色ランプを禁じ度いと思ふ。之は他の必要な信號燈を生かす爲めには是非必要な事である。

要するに日本は外國の文明を早く受入れたが、之に伴ふ訓練が十年も二十年も後れて居る。従つて訓練の出來て居る外國の例は、其まゝ日本にはあてはまらぬ、日本には日本獨特の交通整理法が要る。交通整理器と交通巡査については、吾々が日々受ける交通上の恩恵については感謝に堪えぬが、慾を言へば整理器にも巡査の交通取締法にも統一が欲しい。下手な巡査の統一のない交通整理は、却つて交通の滯滞を來たす。交通安全の外に交通運輸の事を今日以上に考へて貰ひ度い。

交通巡査や交通整理器の夜間や雨中に撤退され、平常保護設備のある個所が急に無保護地となり無標識となる事は遺憾である。之が又事故の直接間接の原因になる事もある。が交通巡査に之以上は望めない。電氣的のトラフィックサイン又は前記踏切標識の完成を望み度いと思ふ。

交通整理信號機に就て

東京市政調査會研究員

樫

木

徹

緒 言

最近大都市に於て、街路交叉點に於ける交通の整理を目的とする各種の信號機が設置せられ、殊に燈火を利用したる方式が益々普及する傾向があるが、既存の施設に就て之を觀るに其の運用が必ずしも科學的でないのを遺憾とする。此の一篇に於て筆者は斯の種施設に關する諸問題を検討し、其の構造及び運轉等につき關係當局に對し、一層の科學的研究を行はれんことを提言する。

惟ふに街路交通輻輳の緩和救済を目的とする交通巡査の任務の複雑性の増加と共に、街路交通指導に關する諸設備の完備を必要とするに至つた。其の最も普遍的のものを、交通標識及び交通整理信號機の二種とする。

交通標識が靜止的、固定的に交通を指導するに對し、交通整理信號機は動的信號を以て交通流を支

配するもので、信號機の目的とする處を分析すれば、(第一)交通輻輳地區の歩行者及び諸車の安全度を増すこと、(第二)輻輳地區に於て交通の遲滯を少くし交通の流動に便すること、(第三)交通量大なる路線に於て交通の連續的移動を行はしむること、(第四)大なる交通流を時々遮斷して交叉交通に進行の機會を與ふることを以て其の主たるものとする。

信號機使用の實際交通上に及ぼす効果は大である。全米自動車業會議所が、曾つて米國三十六市につき調査したところによれば、此の種の施設によりて交通量を増加したる都市は七十九%、又事故を減じたるは九十四%に及んで居る。

一 信號機の種類

交通整理信號機は之を構造上より分類して、(一)整理信號せらるべき交通の方向に直角に上下に動く腕を有する構造の所謂腕木式信號機(鐵道信號用に多く使用せられ居るが如きもの)、(二)支柱の頂上に水平位置に腕木又は板を取付け垂直軸の周りに廻轉し得る構造のもの、(三)圓筒又は角筒の側面四方に進行及び停止の文字又は記號を記したる構造のものを垂直軸の周りに廻轉するやり方のもの、三種とする事が出来る。

之等の信號機を使用するは、一般交通巡查の手信號によるに比し著しく有效であるが、更に之に點燈又は照明の裝置を施して夜間に於ける交通整理上絶大の價値を發揮することが出来る。

以上三種の信號機は自身上下に動き、或は垂直軸の周りに廻轉するの構造であるが、最近の趨勢は一箇又は數箇の燈火を點滅せしめて信號を行ふ構造のものが廣く採用せられんとして居る。斯の種の構造によれば、信號操作は容易にして、且つ之に自働運轉裝置を施し廣大なる地域に互り街路各部の交通狀態を連絡統制することが可能である。

二 信號方式

信號機運轉の方式を分けて次の五種となすことが出来る。

(一)單獨式——之は信號機個々に他の信號機と獨立して信號の時間を變更する方式で、小都市に於ける重要な街路又は大都市周邊部の重要街路の交叉點の如く時々刻々交通狀態に大なる變動が在る場合及び多數の信號機を一箇處より遠方制御し得ざる場合に適し、信號時間の調節は從て自在なるも特に一箇處毎に一人の信號係の存在を必要とする缺點がある。又左程重要ならざる交叉點或は全日に亘り交通狀態に大なる變動なき交叉點に於て此の方式を採用し動力設備と定時開閉器の使用により信號係の存在を不要とすることが出来る故、連絡運轉に有利なる程多數の信號機が存在せざる都市に於て適用し好結果を収めることが出来る。

(二)同期式——信號機の同期的運轉とは或る方向に於けるすべての信號が同時に同一意義を示す様なしたる方式で、換言すれば南北の方向には各交叉點共同時に「進め」の信號が示され、其の際東

西方向では、すべて「止れ」の信號が示されるやり方である。此の方式は自動運轉方式中最も簡單で信號時間の調節も廣い範圍に亘りて迅速に變更し得るの利點をもつが、一路線一齊に停止し又進行を開始するを要求せらるゝため、路面電車を運轉せる場合には電力の變動が極めて激烈である。

(三) 半果進式——此の方式は前項の同期式の缺點を幾分補ふもので、一路線上の交叉點(場合によりは隣接する數箇處の交叉點を一組として之等交叉點群)を交互に信號の意義を異ならしむる方式である。之によれば、或る速度を以て走行する車馬は必ずしも各交叉點毎に停止せしめらるゝことなく若干距離無停車にて繼續進行することが出来る。

(四) 果進式——之は方眼紙狀街路系統に於て各方向の交通を連續的に無停止に進行せしめんために案出されたる方法で次に述ぶる同格式の特別の場合に相當する。例へば距離二〇〇米毎に交叉する街路系統の各交叉點に三〇秒毎に信號を變するが如き設備をなして置けば、毎時二四杆の速度を以て進行する車馬は交叉交通により妨げらるゝことなく繼續走行を行ふことが出来る。

(五) 同格式——街路系統が不規則にして街郭に長短あり又方向によりて交通量に著しき差異變動ある場合には前述の果進式整理方式は直ちに之を適用し得ない。同格式整理方法は此の缺點を修正するもので、之が信號變化時間の長短決定には街路及び交通の實情の詳細なる分析研究を要し、又裝置には技術的優秀の設計と複雑精巧なる機構を必要とする。

三 信號の色及び音響

交通整理信號機に於ける信號板若くは燈火レンズ面に文字を以て信號を記したるものは、遠方より或は進行中に其の意義を迅速に讀取り得ざるため、現今色彩を以て信號の意義を表示せしむる方法が採られて居る。本邦に於ては一般に赤黄緑の三色が此の目的に採用せられ、之等三色に夫々停止・注意・進行の意義が附與せられては居るが左折又は右折せんとする車馬交通に對して如何なる種類の信號色が與へらるゝかに就ては明確に定められて居ない。又、既に普及せられたる今日變更するは困難であらうが、赤色燈の使用が一の問題を投げる。街路に於ける赤燈は危險物の存在を示すに用ひられて居ると同時に火災報知機や巡查派出所の存在を示すにも用ひられ、屋内に於ては非常口を示すため即ち「進め」の意味に屢々用ひられて居る。

綠色信號の後に或は之と同時に示されたる黃色信號は、交叉點に到達せざりし交通に對して交叉點外に停止し又交叉點内の交通に對して速かに交叉點を通過し終るべきを命ずるために必要であるが、之に反し赤色信號の次に黃色信號を示すは之によりて停止中の交通を直ちに進行せしむる虞ある故好ましくない。

交通信號に色を使用することには一の缺點を伴ふ。色盲者に對して信號効果を減殺し又は皆無ならしめる。色信號によらず燈配列の位置を變化して行ふ信號方式には此の缺點が無い。併し斯の種の施

設には色信號裝置に比し廣き場所を要し街路交叉點に於けるが如き四方向交通に適用するには簡単に構造し得ない。

信號機に音響器を併用することは一般に効果が無い。又之を使用するとしても殆んど間斷なき程に音響を發せしむるは、却つて本信號の效果をも低下する。

四 信號時間の調節

交通信號機の効果は、其の信號方式が交通上の要求に合致する様に調整せられ居るや否やに關係するものである。而して信號機は、(一)孰れの街郭に於ても交通の蓄積を最少にし或は皆無ならしむる様に、(二)各交叉點に於て諸方向の交通の相對的量の如何を考慮に入れて、(三)なるべく一樣の速度を以て交通移動を行ひ得る様に、(四)交通の量及び速度の時間的變動に適應せしめ得る様に又(五)諸車相互間及び諸車と歩行者の間に夫々交通流の衝突の發生すること無き様に、信號時間の長短を決定し且つ其の時間構成の内容割合を決定する必要がある。

信號機を以て整理さるゝ交叉點に流れ込む一交通流に就て考ふれば、整理信號の機能は其の流に對して進行を許し或は之を禁ずるに存する。斯く信號が、交通流に對して進行又は停止を命ずる其の時間の相對量によりて、一信號サイクルの時間構成比率が決定される。而して之が決定には、各方向の交通流量及び街路幅員(又は之を構成する交通進路數)が最も密接に關係する。

注意信號の時間の長短は一信號サイクルの構成上最も重要である。即ち一街路上の交通が他の街路上の交通と衝突せざる様、換言すれば、一方の街路の交通に對して進行信號が示さるゝ前に交叉點内の交通が交叉點外に進行し去る様に注意信號が決定せらるべきで、此の場合進行中の車馬の停止に際しての惰性、及び歩行者の歩行速度の緩慢なることに對しては充分考慮し置かなければならない。車道幅員を二十二米、歩行速度を毎秒一米五と假定すれば、此の歩行者に對する注意信號時間は約十四秒七なるべきに、或る實例に於ては之が僅々二秒を與へられたるに過ぎなかつた。

交通信號機の一完全信號サイクルの長短は諸要素を考慮して決定されなければならぬ。サイクルが長きに過ぐれば停止信號方向の交通者をして心を苛立たしめ遂に交叉交通流の渦中に侵入するの危険を冒さしむる虞がある。サイクルが短きに過ぐれば停滯したる車馬の全部が出發し得ざる中に再び停止信號の與へられる傾向がある。

五 信號機の位置

交通整理信號機中特に燈火式のものに在りては其の構造により取付位置に就て次の如き數種が考へられるが、財政の許す限度に於て最良の方法が採らるべきである。

(一) 四方向信號機を専用柱に取付け若くは腕金を以て既設電柱又は電車柱に添架し、交叉點の各街角に設置すること——諸方向より妨害されることなく、よく見える點に於て優れて居る。

- (一) 三方向、二方向又は一方向信號機を遠方の街角に設置すること。
- (二) 三方向、二方向又は一方向信號機を近くの街角に設置すること——之は其の信號機に接近せる車輛運轉者に對して有効でない。
- (三) 四方向信號機を交叉點の中央に架空懸垂すること——此の場合充分高く吊りて、高き車輛の通行に妨げなき様にするを要する。
- (四) 四方向信號機を交叉點の中央の專用柱上に取付けること——此の方法は一般交通に若干障礙となり、幅員大なる街路では兩方向の信號が混同される虞がある。
- (五) 四方向又は二方向信號機を相對する二の街角に設置すること。

結 語

現代都市は——殊に大都市は——交通問題に悩む。街路は不斷に交通輻輳を加へ事故を發生する。單なる取締規則の發布により、或は交通巡查の増員により、此の狀態は矯正することが出来なくなつた。工學的の解決策はこゝにも必要となつて来る。而して街路交叉點に於ける交通整理信號機は、街路交通の諸要求に應ずるに遺憾なき程度に發達して居る。

街路交叉點に於ける交通整理の現状を見るに、手信號により整理せらるゝ箇處に於ける交通狀態良好なるに比し信號機を採用せる箇處に於て著しく成績の良好ならざる場合が多い。殊に最近漸次其の

數を増して來た燈火信號機に於ては信號操作の容易に過ぐるためか進行・注意・停止の時間分割に就て殆んど考へられて居ない狀態である。又之等信號機が各交叉點共同一の地點より遠方制御せらるゝに非ず、交叉點個々にて充分自在に操作せしめ得る場合に於て、四圍の交通狀態を無視して信號の行はれたる場合もあつた——例へば交通流なき方向に於て進行の信號をなし、或は乗客の乗降を了り電車信號手により發車信號の與へられたる際、此の方向の交通を停止せしむるが如き信號が行はれた(勿論電車信號との連絡統一は望ましい)。之等は實に科學的研究の結果を蹂躪するものである。

幾多の先覺は街路交通の改善を一に公衆の訓練に期待する。之には何人と雖も異議はあるまい。併し筆者は遺憾にも先づ之が取締指導の任に當る警察官の訓練を要望せざるを得ないのである。科學的研究になる信號機は科學的研究による合理的使用法の採用によりてのみ始めて其の機能の全きを期することが出来、街路交通統制の實を擧ぐることが出来るのである。

交通取締の適否

京都市土木局長 高 田 景

一 避讓追越 軌道敷内は疾行車馬と雖も、なるべく走行せざること。

若し止むを得ずして軌道敷内を走行する場合には電車の進行を妨げざるは勿論、電車に優先交通權を與へること。電車の運轉中又は停車中であつても、電車を他の車馬が追越さんとするときは追越しに依つて生ずる危険は追越すものに依つて負擔せしむること。

自動車は電車を追越して前方軌道内に入らんとするときは、少くとも一車身以上の間隔をおく事而して電車を追越す場合は絶對右側よりなさざること。

車馬が乗降取扱中の電車を追越さんとするときは、其電車側面より約二間以上の間隔を保存して除行すること。安全地帯の設けある停留場に於ては、其除行を嚴守すること。安全地帯の設けなき場所では除行は勿論なるも、且つ數車連續進行して電車乗降客の妨げをなさざること。

二 諸車用燈火及音響器等の使用 自動車の燈火は光力が非常に強きため、之等と離合するときは電車運轉手の視力を減殺し、爲めに電車運轉に危険なること甚だし。依つて之等と離合する時は自動車同志の離合に際しての其れと同様、燈火の光力を減じて離合すること。

街路照明の安全なる區域に於ては自動車燈火の光力を一般に減ずること。

音響器に就ては電車、自動車、自轉車等絶對的に別々の音響なるを要す。

而して音響器は必要なる場合の外之を使用せざること。

三 速度、構造若は運轉狀態を異にする諸車の交通 特定の道路に於ける車馬の交通に關しては、

特定の種類の交通のみを許し、其他の種類の屬するものは、之を他の道路に據らしむること。例へば交通量の多い特定の道路に於ては、自動車又は電車の如き速度の速いもののみを通行せしめ、荷車の如き速度の遅きものは他の道路を通行せしむると云ふが如き方法である。例へば四條通に於ては特定の高速度の車のみを運轉せしめ、低速度の車は其の裏町に於て運行せしめるのである。

四 故意又は偶然に交通を妨害する歩行者及車馬 警察犯處罰令に依つて處罰すべきものなるも、現行は緩に過ぎる嫌がある。此等は嚴罰に處すること。

五 營業用自動車の「流し」並一般車馬の駐停方法 自動車一名「圓タク」は乗客本意で、一般交通等の考慮なく客本意に方向を轉換するため、其危険名狀すべからず。故に之等は特定の場所に非ざれば引返し運轉を許さざること。

車馬を道路上に駐めるとき交通の妨害となる場合が多い。然し營業用自動車に對しては、一定の場所に駐車して客待をすることを許せば其「流し」を減少せしむることが出来るが故に、差支なき範圍に於て許すも一方法なりと思考す。但し電車停留場標識柱より二十間以内に駐めざること。

六 諸車乗降方法及貨物積卸方法 電車より降車するときは其進行の方向に面して下車し、歩道に向つて進むに先立ち、左右兩方の交通に注意すること。

七 街路横斷交通 横斷歩道の設けある場所に於ては、其區域外に於ては車道を横斷し得ない。

車道の横斷は直角に之を爲し、横斷歩道に於て又は交通巡查の配置ある箇所在りては、其信號

を待つて之をなすこと。

街路交通統制諸策

警視廳交通課 笠 本 嘉 一

専門學校以上の郊外移轉

近來都心に集中せんとする惡風あり、爲めに郊外と都市の差非常に甚しく、之れを此儘放任せんか都心中心主義の結果都市の郊外は地方よりも甚だしく疲弊せる状態を現出するに至らん。

現に東京に於て發生せる朝夕の混雜に對する應急の措置として如何ともし難く、爲めに混雜時と緩慢時との差甚だしく都市經營者として、又都市管理者として最も苦心するところなり。都心中心に百貨店の樹立あり、銀行、會社官廳ありて交通の緩和に對して最も苦心せり。それに加へて、中學校、女學校、専門學校、大學等市都に其の位置を占むる結果、交通方面より觀察するときは混雜時に於て一層の混雜を來たし、之れに對する應急の措置さへも現在に於ては適當に出來難き現象である。

故に専門學校以上の學校は學校衛生の問題、交通緩和策より觀て之を郊外移轉が最も適當なる方法と感ぜられるのである。

若し専門學校以上の學校にして郊外移轉不可能の場合は其れ以下の學校にして改築、新築の場合は出來る丈郊外移轉の促進が必要と認めらる。

街路照明光力によつて交通機關の前照燈必要なき特例を設けること

東京市内下町方面は復興後は各町共街路照明に留意したる結果、完全なる光力を保持せる町内甚だ多きは悦ぶべき状態である。

街路照明の充實せる市街を交通機關が夜間通行する場合は前燈火の必要なき特別規定を制定し、以て必要以外の前燈を節せしむることは最も現代に適應したるものに非らずや。

街路照明の設備は單に道路を照明する丈に非らず、それによつて受くる利益を考慮したる結果なり。一面に於てこの特例を實施すれば期せずして照明不充分なる街路はその標準迄に進歩促進せしむることとも成らん。

車輛音響器

道路併行電車専用軌道の電車は既に音響器に對し一定の統一されたものあり。然るに其他の交通

機關にありては勝手の音響器を使用せる結果、都市をして一層騒音、不規則の音律によつて朝より深夜に至るも雑音を耳にするのである。之れを自動車に就て觀察するに自動車取締令にはラツバを信號すべき條文あるも、最近はその音響器區々に涉り甚だしく不愉快なり。

荷馬車の如きも掛聲其他の合圖を爲すべしと荷車取締規則にあるも、それは名のみにして、甚だしきは亂暴なる掛聲を爲すもの等あり。

人力車の如きも亦區々に涉りて不愉快の一に數へらるゝのである。

上述の如く目下の規定より之れを其儘放任せんか、交通機關の操縦者相互間及市民として之以上の不愉快なきに至らん。之れを各交通機關の音響器の種類を限定して以て不便を一掃する要あるものと考えへる。又音響の長短によつて追越、停止の如く一定するも又必要に非らざるやと考へる。

歩道の電柱、支柱、支線の撤廢

電柱、支柱、支線を歩道に建設しある個所隨所に散見するのである。之れは歩道の役をせず、且つ車道より廣からざる歩道を更に狹隘ならしむることは甚だ不便なり。此の結果歩行者が負傷せる交通事故も決して少しとしない状態である。

官廳は道路に物件を放置し置く丈でも交通妨害なりとして嚴重に取締居れり。

然るに電柱の如きを歩道中央部に其儘放任し歩行者の不便を看ざるに至つては甚だ勝手の感あり。

右の如き歩道に建立せる電柱、支柱、支線は即時撤退せしむるを希望す。

歩道上に於ける物件の撤廢

交通事故中歩行者が車道を歩行したる結果生じたるものあり。之れに對し法規より看るときは、歩行者の過失なりとして取扱居るも之を詳細調査するときは歩行者が歩道を歩み得なかつたことに基因せるもの相當あり。之れを反面より觀察するときは歩道を歩道として市民に利用せしめなかつたことを發見するであらう。交通混雜時に於ては一層此の感を深くするのである。

現在に於ける都市の歩道を完全に歩道として使用せしめ居る個所は少いのである。大抵は塵芥箱、自轉車、荷車を繋留し居るは都市美觀の點よりしても稱賛すべきことに非らず。

之等を即時整理するなり、撤廢、撤退するなりして歩道建設の主趣を全からしめんことを希望す。

掃除の時間

都市生活者の健康増進は大小公園の設置も必要なるも、清掃に關し完全なることも必要なることの一なり。

現在に於ける清掃方法は主として日中に行ふ結果、都市美の點よりしても適當と認め難し。且つ先進諸外國に於ても街路の清掃は早朝之を爲し居れる國もあり、之れは甚だ贊すべきことと考へる。

首府たる東京市は清潔美觀の點よりして將來午前六時迄に行ふを最も適當なり。

汚物運搬の如きものも彼の異様な荷車を白晝丸の内を通行したり、幹線道路を通行するが如きは
大いに研究を要すべきものなり。

幅員に依て車馬の通行制限

外國都市に於ける交通整理の進歩發達は、交通整理の相手方が自動車のみなるが故に良結果を得る
なり、單一なる交通機關に對する整理は比較的困難なるに非らず。

現在我國に於ける整理狀態を視るに整理すべき相手方たる交通機關混亂し容易に非らず、實に雜然
たる交通なり。之れを完全に、安全に交通せしむることは難事とせねばならぬ。

現在東京府下に自動車二萬二千、自轉車四十五萬其他の諸車を合算して八十萬臺の交通機關が走行
して居るのであつて、之等は大抵同一線路を通行しつゝあるのである。走行に就ては交通取締規則第
六條には疾行車馬として自動車、自動自轉車、サイドカー附自動自轉車を、緩行車馬としては足踏自
轉車、手挽荷車、人力車、荷牛馬車を指定して同一線路の交通を區別せり。昭和通り日比谷公園側道
路の如きは右の如く區別を劃然と區別し、その混雜と危險を豫防し居るも、他の車道は大抵並行し居
れる現狀なり。區別せざる道路ある爲疾行車馬が緩行車馬道に進入したり、緩行車馬が疾行車馬道に
這入る場合多く、從つて危險と混雜は實に都市交通の災難であると言ふも過言に非らず。之れをして

其儘放任せんか、益々交通事故の増加を來たし救済の方法なきに至らんと思料せらるゝのである。

緩行車馬が姿を消すか、疾行車馬が姿を消すか何れかにせざれば危險此の上なしと言ふべし。官廳
は乗合自動車に對しては一路線一營業者主義として既に許可したる乗合自動車の路線に對し如何なる
理由あるも次の願出人には決して許可せざることゝ爲り居れり。此れは先願許可者を保護せんが爲め
に行ふ方法に過ぎないのである。即ち營業の保護が主たる目的に爲つてゐることを看過することは出
來ないのである。

右は單に乗合自動車のみにて觀察したるものにして、危險防止と言ふ點より、之れを觀るときは
甚だ寒心に堪へないものが多いのであつて、之れに對する保護に付ては研究を要することゝ考へるの
である。積極的に保護し誘導することは益々複雑化する都市の交通を救済する最善なる方法と考へら
るゝのであつて、之れに對して道路幅員により交通機關の交通を制限することが適切なりと考へる。

道路幅員の廣狹によつて交通機關を制限することは、即ち十二間道路にありては疾行車馬のみの通
行を許可し、八間以下の道路にありては荷車の通行のみを許可する等又は同一方向に向つて一丁以内
に、それと同等の道路のある場合とかは適當に通行せる交通機關を制限する等も又一つの方法である
と考へる。

交通統制の根本は如何にして圓滑に交通せしむるや、爲し得るやの問題にある。即ち安全にして迅速なる交通が徹底することによつて、より以上の圓滑が生じ得るものと思料せらる。如何に官廳のみが之れに對して研究するとも、亦如何に民間に於て實施せんとすると雖も完全に遂行出来るとは言はれぬのである。理解したる交通即ち之れが第一である。理解したる交通を建設するには、先づ第一に交通の設備を必要とし、次にはそれに依つて生じたる交通事故に對する取扱に就て完全を期したいと考へるのである。

今交通事故に對する最善なる方法を述べれば次の如きことによつて實現すること容易なるべしと思考するのである。

東京府下に於ては一日平均八十件、死者一人、負傷者六十人、物件破損六百圓の交通事故を發生しつつあるのであつて、都市が膨脹するに従ひ、交通機關が増加するに従ひ正比例して發生するは寒心に堪へざるところである。

交通事故審判所の設置は消極的防止なりと雖も、之れによつて交通事故の合理的解決、合理化されたる交通指導が發生し發芽すればそれにも一部は足りたりと思料せらるゝのである。

責任者に對する處分は必要である。又過失なき者の保護も又必要のことである。前者に輕く後者に重きは最も慎むべき大切なことで、之れを適當なる措置と言ふことは出来ないものであつて、之等に對しては公平なる取扱と迅速なる取扱によつてのみ解決し得る問題である。

昭和五年四月二十三日午後四時十分東京府下若耀町大字太畑七七先道路で大塚榮次郎(當二十一年)が自轉車に乗つて進行中、丁度其の前面に遊戲中なる山本家治(當六年)に接觸して下腿部骨折八週間の負傷を負はしめたのである。此の道路は幅員二間なる爲自轉車は相當に注意を爲し、又前方に小兒が居ることを知りつゝ何等の注意をもせず進行したる爲に生じたるものである。

此の交通事故は單に説諭に止め置き處分を爲さざりしは、普通自動車運轉手に對し免許取消又は就業停止處分に相當してゐるものである。猶又昭和五年五月八日午前八時四十分西巢鴨町六一五〇先(十二間道路)で石田常造(當二十四年)が自轉車(巢)四九二二號に乘車し、進行中其の前方に歩行中の谷橋良三(當七年)に衝突し、右大腿部骨折全治七週間の負傷を生ぜしめたる交通事故に對しても相手が自轉車なる故を以て單に説諭處分として取扱ひたり。勿論治療費の支出は自轉車が爲したりと雖も、自動車運轉手に對する取扱と非常なる差があると言ふことを發見し得たのである。

免許證を有する自動車運轉手に對する場合と、免許證を有せざる自轉車乗務者との差を設けることは不公平であると考へらるゝのである。

損害賠償の如きも之れと同様に自動車運轉手自動車所有者に對し過重せるの感あり。

毎日裁判所に取扱ふ交通事故に關する事件文にても、實に二三十件を數ふると稱せり。斯くの如く專屬判檢事を必要とすることは將來益々痛切に感ずるに至るべしと考へる。

裁判の統一、特に歸責標準に就ては統一することは急務中の急務なりと考ふるのであつて、之れに

對し専門的知識あるものゝ査定を受ると同時に、交通事故に對する専門判檢事の必要をも考へる。斯くて發生せる交通事故の圓滿解決と、迅速と之れに對する歸責を明瞭ならしむることは、延て交通不安の一掃を期し且つ防止に對する消極的なるも助力あることと考へる。交通事故審判所の必要な所以も亦此の點に存するのである。

都市計畫の立場より觀たる街路交通の統制

東京市都市計畫課長 主事 黒川 一 治

一 都市計畫と街路交通問題の關係

東京都市計畫の用途は大約人口七百萬人を包容すべき面積約一億六千五百萬坪の規模を以て進められて居るのであるが、街路交通問題に在りても之を對照として交通緩和の方策を決定する必要があると思料する。

交通緩和の方策は都市計畫の施設として「交通計畫の實施」と警察取締としての「交通規則の運用」

とに俟たなければならぬが、都市計畫上の交通計畫としては街路系統の整理、街路幅員の擴張、街路の設計等時勢の進展に伴ひ、土地の狀況に鑑み夫々適當の施設を要することと思ふ。

東京に於ては大正十年、同十三年、昭和二年の三回に亘つて道路計畫が決定され大正十三年の所謂復興計畫街路は略完成し、其の他の計畫に在りても夫々工事進行中なるを以て近き將來に於て環狀放射式の街路網が實現する次第である。然し乍ら之のみに依つて東京に於ける街路交通問題の解決をなしたものとすることは甚だ早計にして尙幾多の解決を要すべき事項が残されて居るのである。

二 交通混雜の原因

東京は帝國の首都にして政治、經濟、教育共に我が國の中心たることは等しく認められて居る所であり、従つて之等に關聯する交通の程度も他の都市と異つて居ること亦一般の認むる所である。

交通狀態を觀察する爲には先づ其の原因となる事項の存否を知ることが必要である。即ち以下東京に存在する交通混雜の原因項目及其の主なるものを舉示すれば、

- (イ) 官衙、公署、兵營、(ロ) 學校、(ハ) 圖書館、(ニ) 神社、(ホ) 寺院、(ヘ) 教會堂、
- (ト) 公會堂(チ) 停車場、(リ) 市場及問屋、(ヌ) 百貨店、(ル) 大會社、(ヲ) ビルディング、
- (ワ) 取引所、(カ) 日刊新聞社、(ヨ) 工場、(タ) 屠場、(レ) 倉庫、(ツ) 車庫、(ヅ) 公園、
- (ホ) 運動競技場、(ナ) 遊園地、(ラ) 劇場、(ム) 活動寫眞館、(ウ) 寄席、(キ) 演藝場、(ノ)

ホテル、(オ) 社交俱樂部、(ク) 病院、(ヤ) 遊廓、(マ) 三業指定地、(ケ) 私娼窟、(フ) 慣行露店

を数ふることを得べく、尙之を地域的に觀察すれば、

丸の内附近官衙會社群

日本橋附近經濟中心地

西神田、三田、早稻田、本郷の學校群

銀座、新宿、淺草の盛り場

等はその代表的のものと謂ふて妨げあるまいと考へる。

次に交通混雜の原因として看落すことの出来ない事項として緣日、年中行事があるが、後者には國技館に於ける大相撲、兩國の川開、御會式、酉の市及日枝神社、神田明神、深川八幡の祭禮等は交通混雜を見ること異常なものである。

尙東京人は物見高い性質を持つて居ると云ふことも交通混雜の一の原因を爲し、輕易な事故でも起ると直に附近に雲集して交通の妨害となる事が多いのである。

三 交通の方向

東京に於ける交通の方向を觀察する爲市内電車、市營乗合自動車、會社線乗合自動車の運轉系統を

調べて見ると、大體に於て日本橋、銀座尾張町、大手町及日比谷の各交叉點を繋ぐ地域内を通過若くは終點として居ることが判明する。省線亦東京驛を始終端驛として運轉して居るのである。

而して各郊外電鐵が市の中心地との連絡を唯一若くは重要な目的として施設せられた事實から推察して、東京都市計畫區域内に於ける人の動きは其の大部分が東京驛の附近に集散するものと觀て大なる過誤なきを信ずるものである。

勿論各交通機關が前項の交通混雜の原因を爲す場所を目標として活動して居ることは明かであるが大量觀察の上から交通の大部分が丸の内、銀座、日本橋方面に往復の方向を持つて居ることは否み難い事實である。

只、貨物の運行方向に就ては水陸連絡地である芝浦、靈岸島及貨物驛たる汐留、秋葉原、兩國橋、飯田町、新宿(以上商業地附近)品川、田端、隅田川、小名木川(以上工業地附近)各驛より供給並需用關係の地に對するものであることはその當然の歸結である。

四 街路交通の内容

街路交通の内容は歩行者、乗合自動車、貨物自動車、牛馬車、人力車、電車、手荷車、自轉車、自動自轉車等にして昭和三年末に於ける東京府管内の電車を除く車輛數は五九六、四〇九である。

東京に於ける交通の特色は自轉車の非常に多數なること、及び自動車の増加率の大なることを挙げ

得る。

即ち自轉車は東京都市計畫區域内に於て四十萬輛を越え又自動車は大正八年に三千五十六臺であつたものが昭和三年に一萬六千九百四十四臺に増加し、最近に於ては二萬臺を突破して居り將に自動車交通時代に入らうとする過渡期にあることを想はせるのである。

従つて年々増加の傾向を辿つて居る交通事故も其の大部分が自動車に關係して居るものが多いのである。即ち大正八年に七千九百五十三件であつた交通事故は昭和四年には二萬五千九百九十五件に上り、此の内自動車に原因するものは實に一萬四千三十三件の多數に及んで居る。

交通事故に因る死亡者は二百五人で内百三十三人迄が自動車に關係して居るのである。尙百三十三人の自動車關係死亡者中九十二人までは歩行者との衝突である事は注目し値することである。

交通事故の遞増率は大體諸車の遞増率に比例して居るけれども只單り自動車は大正八年以降昭和三年までに車輛の増加五倍なるに關らず交通事故は實に八倍の激増振を示して居るのである。

斯の如く東京（各大都市亦然り）に於ける交通は緩行機關より疾行機關に代るに従ひ、これに因り起る事故も非常な勢を以て増加し益々多難の時代に入りつゝあるのである。

五 街路交通の緩和方策

現代の文明都市に於ては交通機關が順次緩行機關より疾行機關に代り、所謂「スピード」時代を現

出し従つて今後の交通計畫は便利、安全、迅速の三大原則に準據せなければならぬのである。以下述べやうとする卑見は何れも平凡な方法手段ではあるが、これが實行が出来れば大都市交通の危険と混雜とを匡救する上に於て多少裨益する所あるべきを信ずる。

（イ）迂回道路の築造

單なる通過交通が混雜する商業中心街を通過することは混雜、危険、速度の遲緩を益々大きくする基であるが故に一定の地域を限り、通過交通を禁止して迂回道路を通過することは相當に効果があるものと信ずる。

（ロ）平行道路の修築

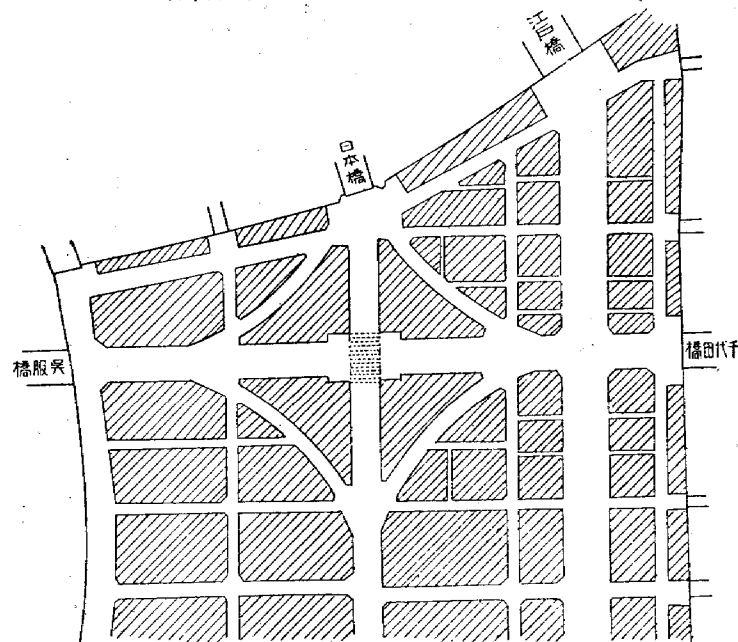
交通の特に輻輳する主要街路にありては之に平行する副路の修築を爲し空車丈でも副路を通過させることは極めて必要なことと思ふ。

昭和三年十月二十五日より三日間に亘つて東京市が自動車交通の實地調査を爲して得たところによれば、空車は實に三割から五割に達して居るのを見る。若し之を他の平行道路に收容することを得れば主要街路の交通は二分の一乃至三分の二に減することが出来るのである。

（ハ）自動車専用道路の設定

近時自動車交通が急劇に増加し「速力大なり」と云ふ特性が稍もすると滅殺される懼がある。又一面東京に於ける自動車關係の交通事故は年々増加の傾向を辿り特に死亡者は益々増加して居り、

日本橋交差点に於ける交通分離私案



遠からず交通地獄の出現を看ることは自明の理である。斯の如き時代に於て自動車専用道路設定の如きは交通緩和の方策として機宜の施設と信ずる。

(二) 各種交通の分離

速力其の他に於て種類を異にする交通を同一路線内に於て歩道の外、疾行車道と緩行車道とに區別するか或は路線別に種類を指定して通過させることは交通經濟の上から必要であるのみならず之に依つて交通事故を少くすることが出来ると信ずるのである。

(ホ) 交叉點に於ける交通の分離

東京に於ける交通事故は交叉點或は丁字路に於て殊に多いことは統計の示す所である。この緩和の方法としては廣場の設置街角の剪除若は「ビルディング」を應用したる「アーケード」等も相當の効果を擧げて居るが主要交叉點に於ける根本對策としては右圖の如き設計を以て交通分離を計る必要があると思料する。將來立體交叉に改造の場合も考へられ、賢明の策たるを失はぬ。

(ヘ) 歩行者の街路横斷施設

速力の大なる諸車の通行する、而も交通繁劇なる街路を歩行者の横斷することは極めて危険且困難なることと考へるのであるが、之が救済手段として地下若は高架の歩道を設くるより外に良策は無い様である。交通整理に依る危険信號の如きは一種の補助施設に過ぎぬ。

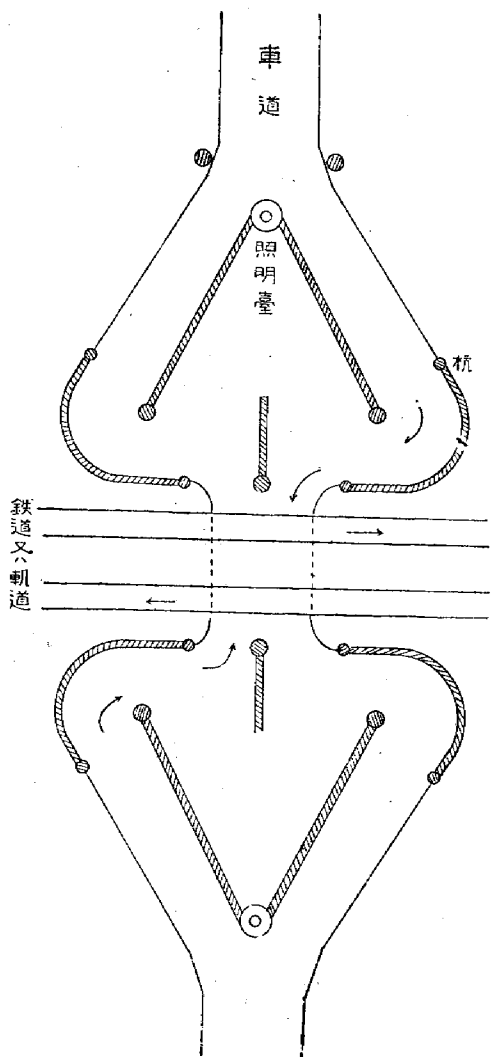
(ト) 踏切の改良

東京市附近の郊外は最近異常なる發展を遂げ之に伴ひ郊外電車と乗合自動車、圓タク等との間に猛烈な競走が現れ、「スピードアップ」の時代となり、高速度交通機關としての能力と設備無きに拘はらず事實上高速度を以て疾行しつゝある現狀である。

斯の如き状態なるが故に衝突、轢傷等の事件も一日數件を數へ而かも其の多くは平面交叉である踏切に於ての事故である。斯様に鐵道及軌道の踏切が平面交叉であることは極めて危険であり且つ時間經濟の上からも不利益である。依つて是非立體交叉に改める必要があるけれども現今の如く財政難の時代に在りては實現困難のことであるから之が應急策として左圖の如き施設をなして通行

者の注意を喚起することも事故を減少せしむる一助とならうかと考へるのである。

シカゴ市技師フィリップトリック氏考案・安全平面交叉點



(チ) 路面電車の待避線施設

現在市内電車の操車は多く街路内に於て行はれて居り諸車の交通を妨害することの甚だしい現状である。之は是非共待避線を設けて操車は車庫内若は待避線に依つて行ふ様にすべきであると思ふ。

(リ) 安全地帯及電車乗降場施設

街路交通の輻輳せる地點に於て電車を待合す、歩行者に在りては安全地帯若は乗降場の必要を切に感ずるが殊に小兒、老人、婦女子に於ては尙一層切實である。

然るに幅員狭き街路に在りては安全地帯施設が反つて著しく交通の妨害となることあり、之が設置場所に就ては周囲の環境を充分調査の上工夫を凝すべきであらうと思ふ。

(ヌ) 交通を妨害する障害物の除去

(1) 電柱 家屋連檐せる市街地の送電線路は特別高壓電線路にありては電気工作物規程第四十一條に依り、其の他に於ても電気協會の申合せに依り地中線となすを適當と認むる。

(2) 郵便函 家屋の一隅を個人より借受け之に收容するか或は街角ならざる歩道の車道側に設置するを適當と認むる。

(3) 自動電話 前項に同じ。

(4) 變壓塔 送電線路の地中線化に伴ひ地下に收容することゝなる。

(5) ガソリン販賣所 現在の街路内の販賣所は之を取消し總て「ガレーヂ」内に設置せしめること。

(6) 交番

街路計畫當時に於て敷地を道路廣場として設計するか或は橋臺地に設置

すること。

(7) 店の張出

此の中には陳列臺、日除、看板等も含むが交通の繁劇となるに従つて整理し主要街路に在りては占用を認めざること。

(8) 自轉車の臺及諸車放置

是等は總て自家若はその店舗の地下室に倉庫を作り之に收容すること。

(ル) 自動車駐車場の設置

自動車交通の發達に伴ひ益々重大性を帯び來りたるものに街路上の自動車駐車問題がある。之は駐車時間の制限とか一定場所の駐車排列方法に依つて緩和する等の方法もなきにあらざるも、根本的の方策としては積込積卸の場合を除き原則として街路上には駐車せしめざることとして左の方策を講ずることに致したい。

(1) 自動車の多數集合する性質の建築物は地下室其他を利用し駐車場を設くることに市街地建築物法を改正し強制すること。

(2) 私營の駐車場を許可し營業を認めること。

(3) 駐車場を附設すること能はざる建築物には相當の前庭を設くること。

(ヲ) 兒童遊園の設置

都會に於ては必然的に兒童の遊び場所を奪はれ、街路が遊び場所となるの免れ難い傾向を有す。之は交通問題として兒童遊園の設置が必要なる所以にして、高層建築の櫛比する將來を考ふるとき

は其の重要性が首肯さるゝのである。

帝都復興事業に於ては小學校に隣接する土地を選び五十二箇所の小公園を新設したるも、尙日本橋銀座方面の高層建築の集合したる場所には其の必要を一層大なるを認められ乍ら計畫することが出来なかつた様な事情もあり、此の事實に鑑みて必ずや將來に於てこの種の遊園の新設を痛切に要求さるゝに至るべきを信するのである。而して町内會等の活動に依り適當なる兒童遊園を計畫せしめ、當局に於ては之が助成の方法を採り普及徹底せしむるならば、交通事故を減少し、交通問題解決に相當の効果を齎らす事大なるを確信するものである。

(ウ) 地下埋設物共同溝の設置

以上の外交通妨害となるものに地下埋設物の掘鑿がある。

東京に於ける地下埋設物は送電線、電信、電話線、瓦斯管、水道管、下水管、氣送管等あり之等が交代して掘鑿を爲すため、交通妨害となること非常に大なるものがある。之を除く爲には是非地下埋設物共同溝の設置が必要であること誰人も異論なきことと信ずる。

六 結 語

都市計畫は是れを官公廳の施設すべき事項と主として民間に於ける遂行に俟つべき事項とに分つことが出来る。大ビルディング、大百貨店等の自動車駐車場の如きは當該事業者をして適當なる設備を

爲さしむべく、都市計畫事業該當地の提供や家屋の移轉等はその地住民の負荷に依るべきである。從て是等に就ては都市住民とか事業主の覺醒に俟つべきものと思はれる。

而して都市計畫の施設が今日尙理想の進展を見ることが出来ぬのは國若は公共團體の財政上の障礙の爲なるは勿論だが、都市計畫に關する市民の訓練の不足と官公廳が本施設に理解と同情とのないことが大なる因由であると考へる。尙ほ又今日の狀態から直言するならば後者のそれが前者に比し一層大なる支障を與へつゝあると思ふ。即ち街路の新設擴張に當つても最後迄頑張るのは電柱、地下埋設物等の移設とか廳舎の移轉とか或は勅令で制定されて居る國有地の無償供用を肯じないとかその例枚舉に遑ないのである。

要するに都市計畫は執行者のみの事柄と考へず各官公廳共同の責任と考へ都市住民全般の福利増進に裨益するものたることを強記し、この目的の達成に協力するならば今日の如き障礙を除去すること易々たるものと思料するものである。

街路の整備問題

大阪市土木部計畫課長 技師 内 山 新 之 助

一 總 說

都市に於て若し交通問題なきを得るならば此は都市生活上極めて望ましき事である。茲に云ふ交通とは都市の凡ての交通を意味するも、茲には只街路交通のみに付て述べんとす。彼の英國のレッチュース、ウェルウィン等の如き田園都市は何れも此理想を以て建設せられたものであつて、現在何れも大した交通問題を惹起して居らぬ。此は何れも商店工場停車場に對して各住宅が何れも交通領域内にあるからである。然るに住居地域と商業地域及工業地域が二哩乃至三哩も距たるに至つた大都市に在りては、産業の發展と郊外地の膨脹に伴ひ、其中樞地區は交通量が益々増大し、其結果大都市の交通問題は現代の科學及技術を以てしても、到底此が完全なる解決を與ふる交通施設が殆ど不可能なりと迄叫ばるゝに至つた。

此意味に於て倫敦に於ては一九二四年倫敦交通法を制定し、交通大臣の管理に屬する倫敦交通調査委員會が設置せられ、大倫敦の交通對策が講究せらるゝに至つた。又米國各都市に於ても、最近何れ

も交通調査會が設置せられ、各市の交通問題に對して其對策を練りつゝあるの現況である。

此は畢竟するに、都市が餘りに大きく成り過ぎた、即過大都市の弊害の隨一にして世界の大都市倫敦、紐育、巴里、伯林を始めとして、我國に於ても東京、大阪等に於ては最早痛切に其救済策を講ぜざる可らざる状態に立ち至りて、日々街路に展開せらるゝ交通地獄の慘狀を見て誰か之を默視する事を得可けんや。

實に交通問題は大都市に於ける共通の一大惱みである。此れ即交通問題に對して一大英斷を必要とする時機である。

然して此街路に於ける交通混雜を救済し、交通の流れを緩和するには交通の整理と街路の整備との二大方面を考究せざる可からずと思惟す。

交通を整理するといふ事は元々事故の防止が本來の目的であつた。今や交通混雜の緩和と進んで交通能率の増進即經濟上の目的をも有するに至つた。而して交通整理が如何に工合良く行はれ、交通規則の運用宜しきを得て交通混雜を或程度に迄緩和する事が出来ても、限りある街路の幅員を以て限りなき交通の需要には到底應ずる事が不可能なりとし、茲に於てか街路の擴張が企劃せられ、又新設が施行せらるゝに至る所以で、都市經營上交通問題は尤も重要な問題の一にして、各都市何れも都市計畫として街路網の設定を急務とせる所以である。

一體都市の街路は今日より之を推究すると、その建設に際して三つの様式を経て居ると思はれる。

第一は古代初期の都市に於ては交通量とか交通經濟とかに關して何等の考慮も拂はずに、只軍事上から見てその效果的な條件によりて決定したので、彼の羅馬等の廣い街路も、軍馬の通行に適當なる考慮の下に計畫されたものである。この計畫の下に設定された街路は必ずしも直線的のものを選んでは居ない。時によれば殊更に迂餘曲折ある設路を採用した傾向さへある。これは獨り歐洲の都市ばかりではなく我國に於ても所謂城下町等に此例を見るのである。

第二には商業又は工業の中心をなした地方の都市や、宗教の中心地をなした靈場にては、その當時の交通にのみ適應すればよいといふ現實主義から出發した街路で、將來交通の發展如何といふ事には考慮を拂はずに、其自然の成行きに任せて出来た街路が多く、幅員は概ね狭少である。

第三は比較的近代に至つて二三の實例を看る都市の新設である。この場合には古代都市の狭い街路に因つて嘗めた苦痛や、交通機關の進歩發展に適應する事と、都市經濟的發展、市民の福利増進且保安上の問題等をも考へて、所謂現今の都市計畫の觀念に立脚した街路系統と街路構造方法とを樹立したものである。

かく初期の構造意識が幾分異つたのではあるが、現代都市の經濟的發展が街路系統の整備と、街路構造の適否にその根幹を有して居るといふ理解から、漸次にこの街路の新設又は擴張に多大の物質的犠牲と精神的犠牲とを拂ふ様になつて來たのである。而して何れの都市に在つても、古來の因襲や權利等に關する法律上の障害、財政上の窮乏等因つて、街路整備に中々の時日を要するのである。こ

れに反して交通機關の發展、様式の變化は加速度的に進歩し、加ふるに人口の都市集中の現象は、年と共に加はり茲に街路交通の輻輳を來し、至る所に交通地獄さへ現出して、街路交通の問題は都市經營上考慮すべき重大問題と成つた次第で、全國都市問題會議に於て『街路交通の統制』と主要議題にまで掲げらるゝ不幸なる都市を我々は持つことになつた次第である。

二 街路系統樹立の根本方策

都市を新に建設する場合には地勢、氣象、廣袤等の地理的狀態と環境とを考慮して、將來都市生活及び都市經濟等の有機的活動に便なるべく、先づ住居、商業、工業等の各種用途地域を設定し、これ等に對して建築物の高度、建築敷地に對する空地の割合等の決定等容積の制限即ち人口密度の基本を決定するは勿論、都市の行政中心、教育中心、經濟中心、娛樂中心等各種の中心地を豫め定めて、然して近郊及遠郊に連絡する交通上の配備則ち交通中心地をも確定すれば、都市活動の基調たる交通系統と街路施設等に對して根幹を決定する事が出来る。これを具體的に言へば、各中心地帯を連絡するには主要幹線を以てし、商業地域には卸賣、小賣地域に順應する商業街路とそれに適應する施設を、住居地域には保健、衛生上の考慮を加味すると謂ふやうに、計畫の當初から將來の發展に對する一定の方策をも樹て、遂行したならば、無駄も少く出来るのである。彼の北米の華府、濠洲のカムベラ等はこれ等の例である。又英國のレッチウース、ウエルウィン、ボートサンライト等をも挙げ得るのであ

る。都市計畫上、街路系統の標準型式として一般に認めらるゝ方形型、環狀型、放射型、六角型等は新しく建設する都市に於て始めて徹底的に採用出来るものであつて、既成都市に在りては財政上からも其他種々の關係に於て理想的には行かない。只大火災の後とか大海嘯の爲めに、都市が全滅したとかの非常時の場合にのみ應用出来るのであつて、都市の大改造となる場合に於ても在來の交通系統を或程度迄尊重せざる可らざる場合があり、やはり交通系統上に幾分の無理があつて都市交通上完璧とは言へぬ場合が多いのである。然しこうした各種中心地を豫定し用途地域の配置並人口密度等から割出した街路系統の根本方針は、街路の幅員や施設の決定方法として優越なるものであるが、我が國都市の様に漸進的に發展した處では、郊外地附近の土地區劃整理の街路型式を決定する場合等に僅かに採用さるゝばかりであつて、都市中樞の既成部分の改造には在來街路の交通量と交通潮流の調査を以て基本として、將來の計畫を樹てゝ行くより仕方がないのである。而かも都市の財政上や地形上、因襲上の慣習から、こうした基礎の下に計畫された街路はその系統上勢ひ不整型とでも謂ふ部類に屬する事になる場合が多いのは致方なき次第である。大阪市の街路系統樹立の根本も大體この交通量、交通潮流の調査を基本とする第二の方法によつて居るが、他の多くの都市でもこの交通量を基本として居らるゝ事と思考する。則ち之等二つの方法が現今都市街路系統樹立の根本方策をなすものであると言ふ事が出来る。

三 主要街路の交通量と輻輳度

街路交通量は年に依り季節に依り又月に依り日に依りて異なるは勿論、一日中にも時間に依りて變動があつて、決して一定のものに非ざる事は言ふ迄もない。今一例として昭和五年一月三十日より二月十五日の間に於ける「大阪市内主要街路平均一時間交通量」を別表にて示す。(別冊参考資料)

此表に示す交通量はその期間の平均を示したもので、一般に季節的傾向から言へば、春秋の候に多く、又一日の内にも街路の位置によりて種々異なるも、中樞部にては午前十時から十二時迄と午後二時から四時迄の内に最大が来る。只一般歩行者や電車乗客等は午前七時から九時、午後四時から六時迄の間に所謂ラッシュが起つて居る。これ等各街路の交通を調べると、交通機關の種類が多様であつて、交通車輛の数のみ見ると、自轉車が嶄然他のものを壓倒して、築港線九條通一丁目等にては一時間二、五四輛も交通して居る。然し乍ら實際街路の輻輳程度は車輛交通の種類、速度、容積、大さ等から比較して決定さるべきもので、只單に車輛數にのみ因るもので無いと思ふのである。英國などでは交通車輛の種類、速度、容積及大さ等を斟酌して交通支障率なる係數を定め、此れを基準として街路の輻輳状態を比較する。即乗用自動車単位とし、他の凡ての交通車輛をこの自動車交通に換算して交通量の多少を比較し、且つ街路幅員を走行列の單位に換算して交通輻輳の密度を算定すると現行規程による自動車の速度一時間十六哩の範圍内では、單一走行幅員を九尺にとつて前に述べた

交通量をこの指數に換算し、輻輳度を算出し其街路の許容最大交通量に對する比率を順位に述べると別表「交通指數と許容最大交通量」(別冊参考資料)の如くなる。

この表に依つて看ると路線的には左程輻輳して居ないでも、局部的には頗る交通の輻輳を起して居る點もある。即此の個所こそは局部的に施設の改善を要する所として認められるべきである。又交通系統上からの將來の計畫としては、各一貫せる路線的に輻輳の順位を調べて置く事が重大要項である今大阪市の主要街路の路線の輻輳度の順位を述べると別表「交通指數と許容最大交通量との比」(別冊参考資料)になる。

これ等の數字が大阪市の主要街路交通の現況であるが、街路がかく路線により又個所に依つて、その交通量並に輻輳度を異にする所以のものは即ち大阪市の地域的關係、都市活動の中心地の配分及交通系統未完成等に原因するのが多いが故であらうかと思はれる。

四 主要街路の交通と地域的關係

大阪市の面積は現在七一・五〇方哩あり、而して本市の經濟的中心は舊市域に於ける核心部である。この核心部に對して市内及市外との相關的交通運輸は陸上交通としては、北に梅田、南に難波兩の方面に集散し、水上交通としては築港及安治川沿岸に集散して居るが、産業都市として東洋第一である大阪市の生産工業の中心地は淀川分派川、安治川、尻無川、木津川のいづれかに連絡を有して居てこ

の舟運の便を利用する事が比較的多いのである。それで梅田、湊町、天王寺等の陸上運輸の中心地も、その附近の極く局部的には街路の輻輳を惹き起して居るが、都市全體として大量物資の運輸に因つて生ずる街路輻輳は特に認め難い次第である。今昭和三年度に於ける出荷入荷の海運、陸運による數量を調べる。

	海 運	陸 運	海運一〇〇に 對する陸運
出 貨	四、二六一、〇二五噸	五、九四七、二四二噸	一四〇
入 貨	一〇、三七二、七三九噸	四、〇四七、四七四噸	三九
計	一四、六三三、七六四噸	九、九九四、七一七噸	六八

と言ふ様な結果になる。然る時は大阪市の一般街路の交通輻輳は貨物によると言ふよりも、一般通行者、通勤者、旅行者、市内勤務者、商用者又は市内生活者によると謂つた方がよいのである。翻つて考へるに、大阪市はその面積が大きい割合に市内に適當の住居地域が比較的尠いばかりでなく、あつても市の東部東南部即天王寺區住吉區方面に偏在して居るのである。この方面に住居を構へて居る者も、都心部に通勤する様な場合には市内電車に依るの外なく、之に反し梅田附近へ乗入ある阪神、阪急、國有鐵道の沿線やその他の郊外電車による方が反つて時間的に便利である爲に、遠く郊外電車沿線に住居するものが比較的多いことが、これ等終端驛附近及び都心部に到る街路が交通量の大きなことを示す所以である。

又工業地域内に存する大工場に通勤する労働者の多くは、その附近地に住居する故に、遠隔の地よりこの方面への通勤による街路交通はさして混雜を認むる程大ではない。

今各郊外電車及國有鐵道終端驛に於ける乗降人員調査の結果を示すと別表「大阪市内に於ける省線及郊外電車停車場並停留場の乗降人員統計數」(別冊參考資料)の如くである。

且つ郊外電車終端驛より都心部への交通は、朝夕は通勤者を以て交通を示してをるが、晝間はこの方面の商取引上の目的による交通が又大である事は、この中心部の輻輳の大を極めて居る原因であるが、その他に大阪市は特別に重大なる原因のある事は見逃す事出が來ない。それは大阪市の都心部に幹線街路の尠い爲に通過交通もこの商業街路を交通するが故である。大阪市都心部と交通中心地である梅田、難波等を連絡する南北縦貫の主要幹線は堺筋と西横堀線とで、目下工事中の廣路がある位である。勿論この外に補助路線はあるがこれ等は所謂其地方的交通として充分にその能力をあげて居るので、都市一般交通までも包容し得られない。それでこの堺筋、西横堀線、廣路の沿道は商業、銀行、商舖等一般經濟的中心を形成し、百貨店までが大部分この沿道にあるのである。然るに堺筋は有軌道街路でその總幅員十二間(歩道各一間半、車道は九間)西横堀線は總幅員十三間(歩道二間一六、車道八間六八)この南北主要幹線がこれ丈の幅員では、その地域的の關係上充分の交通を包容出來ない事は既に明かであるが、さてこそ堺筋は大阪市の第一位の輻輳路線で、平時に於てさへ許容交通量に對し六〇、七%ラッシュアワーにては八五%以上に達する次第であり、西横堀線では平時四五、三

%ラッシュアワーにては七〇%に達する有様である。東西線にては湊町驛より上本町六丁目大軌終端に連絡する高津線が第一位である事は、都市の中心部の横断線であるからである。其他榎本町線、長堀線等殆んど同じ様な程度に交通輻輳を認め得る。この東西幹線は概して兩端に特殊の中心が存在しない事にも依るが、これは一面から觀察すると、この多くの東西街路の路面状態が大差なき事にも起因するので、南北縦貫線にても谷町線等の未舗装街路に於ては、走行の困難等の關係から勢ひその附近の情勢以下の交通量を示して居る。築港方面への主要幹線築港線は幅員十八間であり、舗装整備と共に近年夥しく交通量を増加して、平時四〇%を示す有様であるが、これは大阪港の發展と港灣附近の廣漠たりし空地が漸次市街化された結果によるのである、それで都市全般的から考察すると大阪市の現在街路系統上に關して次の結論を得らるゝと思ふ。

- 一、都市中樞部、都心部の經濟的中心に主要縦貫線の缺如して居ること。
 - 二、歐米各國大都市に實行せる都市通過路線の皆無なること。
 - 三、比較的幅員の廣い街路の總てに路面軌道を敷設して、近代的高速交通能力を減退せしめ居る事
 - 四、都心部に到達する路線二、三ある場合も路面舗装その他の状態に杆格の著しきものある爲め、交通の利用普遍的ならざる事。
 - 五、住居地域の分布に地形的に支配せらるゝ缺陷ある事。
- 等が一般的に大阪市の街路交通上の輻輳の原因をなして居ると謂ふ事が出来る。

然し又街路を局部的に觀察すると、堺筋等にては北濱二丁目より日本橋三丁目迄の間に三越、白木屋、高島屋、松坂屋等の大百貨店があり、その街路交通量の大半は沿道小賣商の殷賑の一原因ともなり、地價の昂騰と共に大建築物の建設機運を促進し、近來野村ビル、山口ビル、野村銀行、山口銀行北濱ビル等幾十の大建築物が此堺筋に建築せられ、一面に於て街路輻輳の原因を構成し所謂因果關係を成して益堺筋の交通輻輳を現出した。

試に今百貨店の出入者と、これ等百貨店前の街路横斷者の數をあげると次の様な數字を示す。

百貨店前街路横斷者數(昭和五年五月廿五日調)

場所	午前		午後		同		同		同		同		計
	九—一〇	一〇—一二	一二—二	二—三	三—四	四—五	五—六	六—七	七—八	八—九	九—一〇	一〇—一二	
三越前	一、三三	一、三三	一、三三	二、三三	二、三三	一、三三	一、三三	一、三三	一、三三	一、三三	一、三三	一、三三	一、三三
高島屋前	六四八	八四九	八六〇	八六〇	九三三	一、一〇五	一、一〇五	一、一〇五	一、一〇五	一、一〇五	一、一〇五	一、一〇五	一、一〇五
白木屋前	七〇三	七九〇	八五三	八五三	八五三	八五三	八五三	八五三	八五三	八五三	八五三	八五三	八五三
松坂屋前	三三三	五三三	四六三	五三三	四六三	五三三	四六三	五三三	四六三	五三三	四六三	五三三	五三三

百貨店の入場者(昭和五年五月廿二日自午前八時半至午後六時)

三 越 一五、〇〇一人
高島屋 八、九四四人

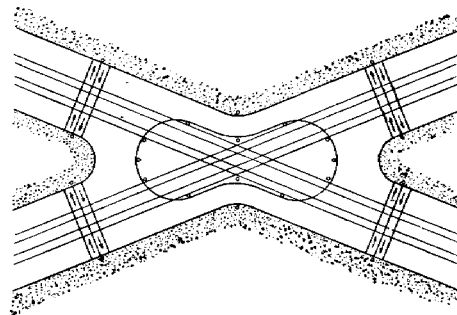
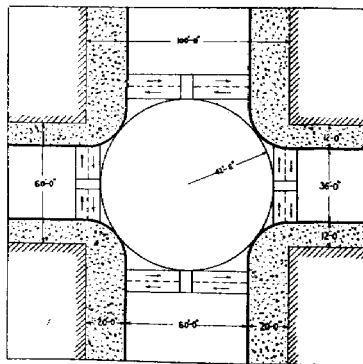
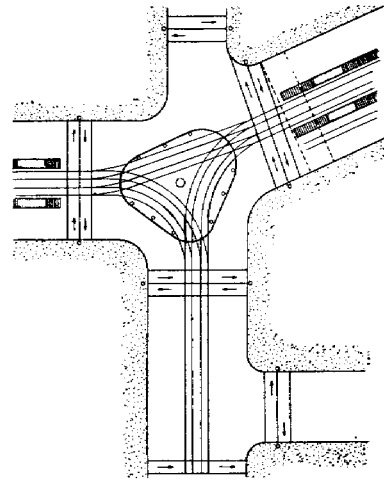
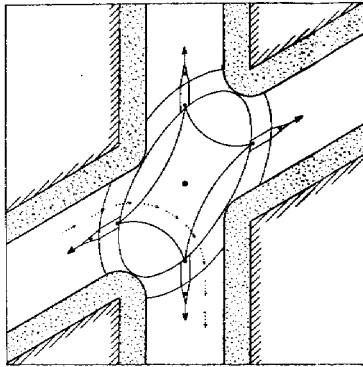
松坂屋 五、九七二人
白木屋 四、八一人

然し乍ら、交通輻輳の第一位を占むる堺筋も、夜間にては左程混雑を見ず、寧ろ娛樂中心地たる道頓堀、心齋橋、千日前一帯に輻輳の中心點は移動して居る。殊に日曜日、祝祭日等のこの附近の雑沓は實に非常なものである。これは一時的現象ではあるが、雑沓が幾分現代人の享樂氣分に叶つて居る點も認め得らるゝので、この娛樂中心地の街路幅員を特に廣くすると云ふ事は左程必要無い事と思はれる。寧ろこの附近の通過交通等には別に街路を新設した方がより効果が大きいのである。尙この娛樂中心地は都市の中心地と略一致して居る故に、交通の集中分散に際しては多數の街路を利用するの結果特殊街路を特に輻輳せしむると云ふ場合が稀である。又夜間特定街路の交通輻輳を惹き起さしむるものは、街路上の露店、夜店である。繼續的な夜店として、幹線街路に許可されたものは堺筋の一部であり、實施後日尙淺く市民の好奇心も伴ひ、相當の交通輻輳を惹き起して居るが、歩道一間半の狭い街路にかく繼續的な夜の許可は、街路交通上又幹線街路の美觀上よりも好しからざるものである。是畢竟道路管理者と交通警察とが同一ならざる行政上の統制を缺くに原因せる一事實であると云ふ事が出来る。

五 街路構造と交通輻輳緩和施設

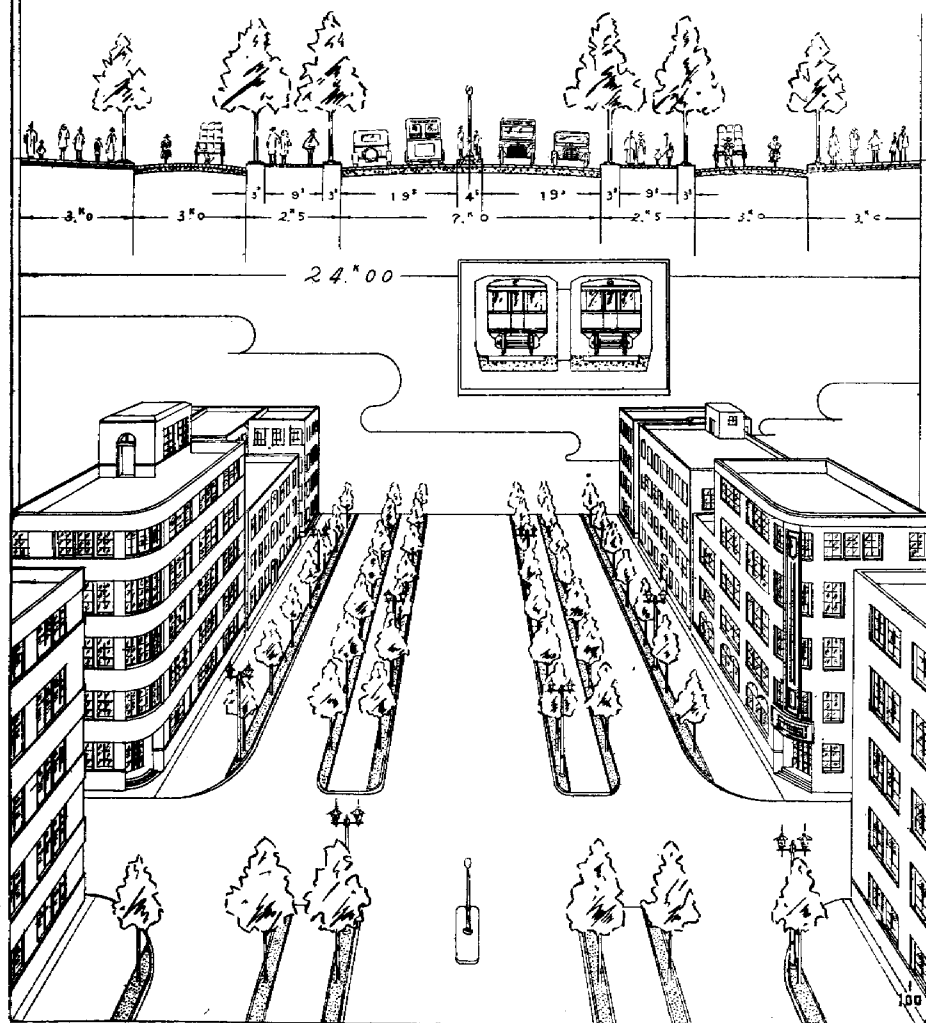


圖向傾新所個斷橫路街



賓路第一號 御堂筋線

淡路町附近 街路圖



街路の構造は街路系統によりて多少異なるべきものもあるも、總括的に構造上の基本要項としては次の如くである。

- (一) 所要交通量を完全に許容し得る事
- (二) 建設、維持、修繕容易にして且つ費用の低廉なる事
- (三) 保安及保健施設の完備さるべき事
- (四) 美觀的なる事

等であるが、これ等各項目に付いて詳細に視察するに、いづれもが深甚の考究と經驗に依らねばならぬものである。

(一) この所要交通量を完全に許容し得ると謂ふ事を手取り早く言へば街路の廣さを充分にする事か若しくは街路の分布を相當密に配置する事であるが、街路幅員が廣きに過ぎたり又街路密度も大になり過ぎた場合には建築敷地が減少して都市經營上實に不經濟となるから、これにも一定の割合があつて先づ交通量の方から云へば、許容最大交通限度に對する割合が平時四〇%内外、混雜時でも七五%以内である丈の廣さにて交通能率上尤も適當と考へられる。又走行列が片側三列(則ち街路車道有效の幅員が五十四尺乃至六十尺)以上にする時は、交通能率が頗る減少するから、かかる場合には別に街路の新設を必要とするのである。勿論苑道、廣路等にては綠樹帶等の幅をこれ以外に必要とし、有軌道街路にては軌道敷幅及安全地帶を別に加へる必要がある。こうして見れば先づ商業街路其他幹

線街路にて有軌道の場合には構造上の能率をあげ得る街路の最大幅員は、

車道	五十四尺
軌道敷	十八尺
安全地帯	十二尺
歩道	三十六尺
計	一二〇尺 (二〇間)

二〇間である。それで、二〇間以上の街路は交通をのみ主體とする場合には、寧ろ能率が下るとされて居る。若しこの幅員では交通量に對し廣過ぎる場合には車道の幅を減じていゝ譯であるから、片側二列走行とし、街路幅員は十六間となる。都市の主要幹線街路にてはこの約十五、六間幅員を以て最も能率的であるとするのが現代の思潮となつて居り、有軌道街路にてこれ以下の幅員の街路は補助路線の効果しか無いと云ふても過言で無いと信ずる。次に幅員度から觀る堺筋、北濱天満線、高津線、上本町線等は許容最大交通量の四〇%以上の幅員を極めて居る故に、既に現狀交通量から推して幅員だけの見地からしても、不満足なものである。勿論大阪市では都市計畫事業として、これ等街路の交通緩和の爲め、他の多くの路線の新築擴張を施行中である故に、漸次緩和さるゝ事と思つて居る。

次に歩車道の區別に關しては、我國都市の街路計畫者は歩道を車道程重大視して居ない様に見受けられる。これは歩道上の通行者はお互に統制し得る智能者で、交通危険を防止出来るからであるかも知れないが、狭い歩道でもある場合は格別、時には車道の爲に歩道を犠牲にされる場合もある。殊に清掃の行届かざる街路にては、雨天等に際して狭い街路の諸車の交通は歩行者の怨嗟的である。これは歩道上にまでその影響を及ぼす場合があるからで、歩道上の歩行者が、車道上の諸車交通には何等の支障を與へないのを見ても、そこに考慮の足らざる何等かの缺陷が認めらるべきである。又補助路線は地方的交通を主眼とする事から、歩行者交通第一と謂ふ主義の下に計畫さるべきである。大阪市に於ては幅員三間三分以上の街路延長は昭和五年六月現在に於て約五六九、五二二間であるが、その内歩車道の區別あるものゝ延長僅に約三六、七八〇間その面積約四七八、一二〇坪であり、その内歩道の面積は一三六、〇七一坪である。現時施行中の都市計畫事業による多くの路線は殆んどこの歩車道を區分して設定する事にして居る。

(二) 街路の建設、維持、修繕の容易にして且工費の安いもので無ければならぬと云ふ問題は、構造技術者の最も苦心を要する處で、都市街路の必須條件たる舗裝に對してもこれを吟味すると、都市の事情地方的狀況に密接なる關係を有して居つて、大阪市等にも過去十年來種々材料の選擇及び舗裝工法を實地に施して比較研究して居る。現在五二一、三〇〇坪餘りの舗裝面積が約十七八種類から成立つて居るが、その種別並に面積百分比は別表「大阪市舗裝道路面積及費用」(別冊參考資料)で示す通りである。同表に示す如く舗裝の比率は、第一に木塊、第二にシートアスファルト、第三に板石、第四にコールド(簡易舗裝)、第五が煉瓦、第六がアスファルトコンクリートと云ふ順であるが、コ

ンクリート板石の一五、四六%は重に歩道敷に用ひられて居る。その他の種類の舗装はその比率が極めて少ないのである。

而して大阪市で多く用ひられて居る木塊舗装はその建設費も相當高價であるが、これは維持修繕が比較的容易なる利點がある。然し目下の大阪の財政上にては、都市の核心部にては施工の容易で、且つ安いアスファルト系の舗装を多く採用し、周圍部にてはセメントコンクリート舗装がより有利であると考へられて居る。殊に清掃維持がこの舗装の耐久生命に非常な影響があるから、我國の街路にては木塊等よりも煉瓦セメントコンクリート等と云ふ種類のものが、より有利ではなからうかと思はれる。只靜謐を必要とする學校、病院、ホテル又は高級住居地附近にてはこの木塊舗装が效果的に斬然他のものを凌いで居る。只歩道はコンクリート板石を多く用ひて居るが、これも場所によりアスファルト・ブロック等の足觸りのよいものが近來喜ばれて來た傾向がある。簡易舗装に就ては大いに研究の餘地があるが、重量の諸車の交通しない特殊な箇所のみ採用すべきもので一般街路にてはその生命も短く又經濟上もあまり好しくない。

街路勾配に付ては、大阪市は二十五分の一位までを限度として居るが特殊の箇所では二十分の一位の箇所もある。これは勿論緩勾配がよいのは理の當然ではあるが、地形上の條件に支配される箇所が多いのと、街路そのものもその設計に關しては、沿道建築敷地の利用状態を考慮して、交通能力を左程減退させぬ程度に極めて居る。近來自動車動力の増加は十分の一位の急坂も左程苦痛とはしない

が、車馬交通の街路にては二十五分の一位を限度とするが適當であらう。

(三) の保安及保健施設の完備と云ふ事は、現代街路構造上に於て重要な位置を占めて來た。これは今迄は單に街路附屬施設であるかの様に看做されて居つたのであるが、多くの事故の發生は勿論交通道德の缺如と交通訓練の不充分ともよるが、この施設の不徹底も最大原因でなからうかと思はれる大阪市に於ける交通事故による死傷者の統計を擧ぐれば別表「大阪市内交通事故數」(別冊參考資料)の通りである。

同表によれば、事故數は自動車電車及自轉車に因るもの多く、而も自動車に因るものは年々平均一六%自轉車に因るもの〇、七%の増加を見、電車に於てはさして増減の無い状態であるが、これを事故に因る死傷者と比較すると、一事故に付平均一傷害の割合になつて居る。又事故數並に死傷數を諸車の増加率と比較して見ると、その間に一定律があるかの様な結果になつて居る。今大阪市の自動車自轉車數及電車の日平均運轉車輛數を見ると、

	大正十五年三月末	昭和二年三月末	昭和三年三月末	昭和四年三月末
自動車	二、一五八	三、一九一	三、二二四	三、六五七
自轉車	一六六、六六一	一七七、五一二	一八四、五八二	二〇四、八三六
電車	八〇七	八三一	八二八	八八三

となつて居るこれによると、死傷者の増加も諸車の増加割合よりすると、率に於て著しき増加とも思はれないが、これを歐米諸都市の割合から見ると頗る大きい率を示して居る。それでこの防止方法は街路施設の完備と充實に依らざる可らざるも、街路施設としては先づ次に列挙する如きものが考へらる。

- (1) 安全地帯の設置
 - (2) 歩行者横斷箇所設定
 - (3) 交通信號標識及標示燈
 - (4) 交通速度標識
 - (5) 街路照明施設の完備
 - (6) 街路標識
 - (7) 電車乗合自動車の停留所の配備
 - (8) 十字街路にては方向轉換方式標又交通幅輦街路にては緩高速諸車の分離走行線等の決定
 - (9) 自動車駐車場の適當なる配備等である。
- (1) 安全地帯の設置 安全地帯は其型式に描線式、標識式、盛揚臺式、及支柱式の四種の方法があり、普通は歩行者横斷用と電車乗降場を兼用する場合が多く、大阪市の路面電車の乗降場に設けたるものは、主に盛揚臺式であつて、普通路面上十五種の高さにし、長さ十六米半（電車二臺分には

三十米）幅一、五米を標準として居るが、街路の狭い所では特に一、二米位迄縮少して居る。而してこの安全地帯の兩端に高さ約三米の鐵柱を樹て、百燭光の照明燈を裝置し、夜間の交通安全に具へて居る。この安全地帯を設くる場合には其部分の街路幅員はそれだけ廣くして置かねば交通が停滯して、街路全般的に交通能力を減殺せしむる虞があるから、寧ろ狭い街路にては描線式安全地帯標識式安全地帯を採用する方が妥當ではないかと思ふ。

(2) 歩行者横斷箇所設定 一般的には描線にて區域を定めて居るが、又鋪装の色又は種類を異ならしめたるものもある。而してこの横斷箇所配置の適不適はその效果上に非常に影響を及ぼすものである。街角を剪除してある街路にては剪除した隅點を結ぶ線より外側に設けなければならぬものである。十字路が百間以上の區間に存在しない場合のほかは横斷は必ず十字路にて行ふ様にしなければならない。然し百貨店、劇場、停車場等の特殊の個所にては地下歩道の設備も亦相當效果ありと考へられる。大阪市に於ては大阪驛の改築に伴ひ、驛前附近整理計畫として數條の地下道を建設すべく計畫し、又堺筋三越百貨店附近に於ては幅員二間高八尺の地下横斷道路を築造せんとして居るが、日本人は國民性が一般に性急であるから、果して所期の效果ありや否やは完成の上ならでは判斷出来ないが相當效果あると考へて居る。

(3) 交通信號標識及標示燈 その種類が色々あるが、大阪市で多く用ひて居るのは廻轉板支柱式でこれは晝間交通巡查によりて適宜に使用されて居るものであるが、開閉時間が不統一であつて、そ

の位置の交通状況によりて隨意に取扱はれて居るものであり、全路線の交通能率には無關心の様に思はれる。且夜間交通も漸次増大して來たので、三色（赤橙青）燈式電氣指示燈を具備するものも最近使用されて來たが、之もやはり前のものと同様に取扱はれて居る。之等は路線的に聯動するもので無ければ、その効果を充分發揮する事は出来ない。故にこの信號に關しては充分の研究を要する事と思ふ。

- (4) 交通速度標識　これが設置を必要とする所以は、自動車交通速度は毎時十六哩以内と規定されて居るが、大阪府の交通取締規則によると、八間未満の街路にては、速度十三哩以下と規定してある。この速度の適否に關しては、種々論議もあるが、この規程を徹底せしむるには、街路により「時速何哩以下」と明示した標識を必要とする。これは未だ實施されて居ないが必要の事と思ふ。實際に於て交通事故又は交通障害は速度の速い時よりも緩なる時の方が、寧ろ多い様である。故に徒に速度の制限をなすは却て考物であると思ふ。

- (5) 街路照明施設の完備　街路照明施設の必要なる事は勿論にして、其間隔、高さ、光度配置等は要するに路面を平均一様に明るくすると云ふのが目的で、極端には太陽の明さと同一にするが理想であるけれども、此は不可能であるが此に關する基準を決定すべく照明學會、東京及大阪市に於て夫々考究中である。而して近來街路の美觀沿道の發展と云ふ意味が多分に含まれて來た事は注意すべき現象であると思ふ。

- (6) 街路標識　重に通過交通の爲めに必要であつて、方向別の分岐點の位置を指示するものとか、道路の勾配曲線の個所を示し、又學校、病院等の位置を標示して、通行者の注意を促す事が必要である。

- (7) 電車乗合自動車の停留所の配備　これも街路交通能力に多大の關係を有して居る。大阪市にては電車停留所と乗合自動車の停留所とが殆んど同一の個所にある。それでその部分が交通を制限する事になるから、十字路以外の個所にてはこれは寧ろ分離した方がよいと思ふ。

- (8) この外廣い街路にては緩高速の分離交通の指示線十字路の方向轉換標識等の設備が街路構造として必要なる事は勿論である。最後に

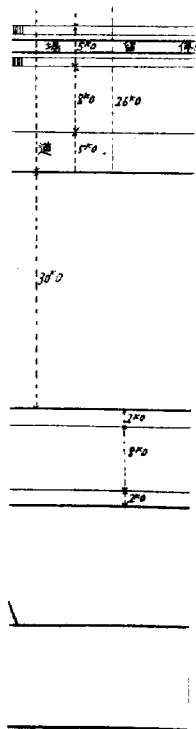
- (9) 一般自動車の駐車場の問題であるが、鐵道軌道の終端驛附近及商業中樞地區に於ては、適當なる自動車駐車場の設備は絶體的必要である。然らずんば一面街頭に朦朧自動車を行せしむる事となり、街路交通の支障となるのみならず、其等の空車が費消する「ガソリン」は實に莫大なる浪費となり、國家的に非常なる損失である。此等の空費する「ガソリン」代を以てすれば、駐車場の一つや二つは樂々と築造する事が出來ると思ふ。

六 局部的交通輻輳地區の整備方法

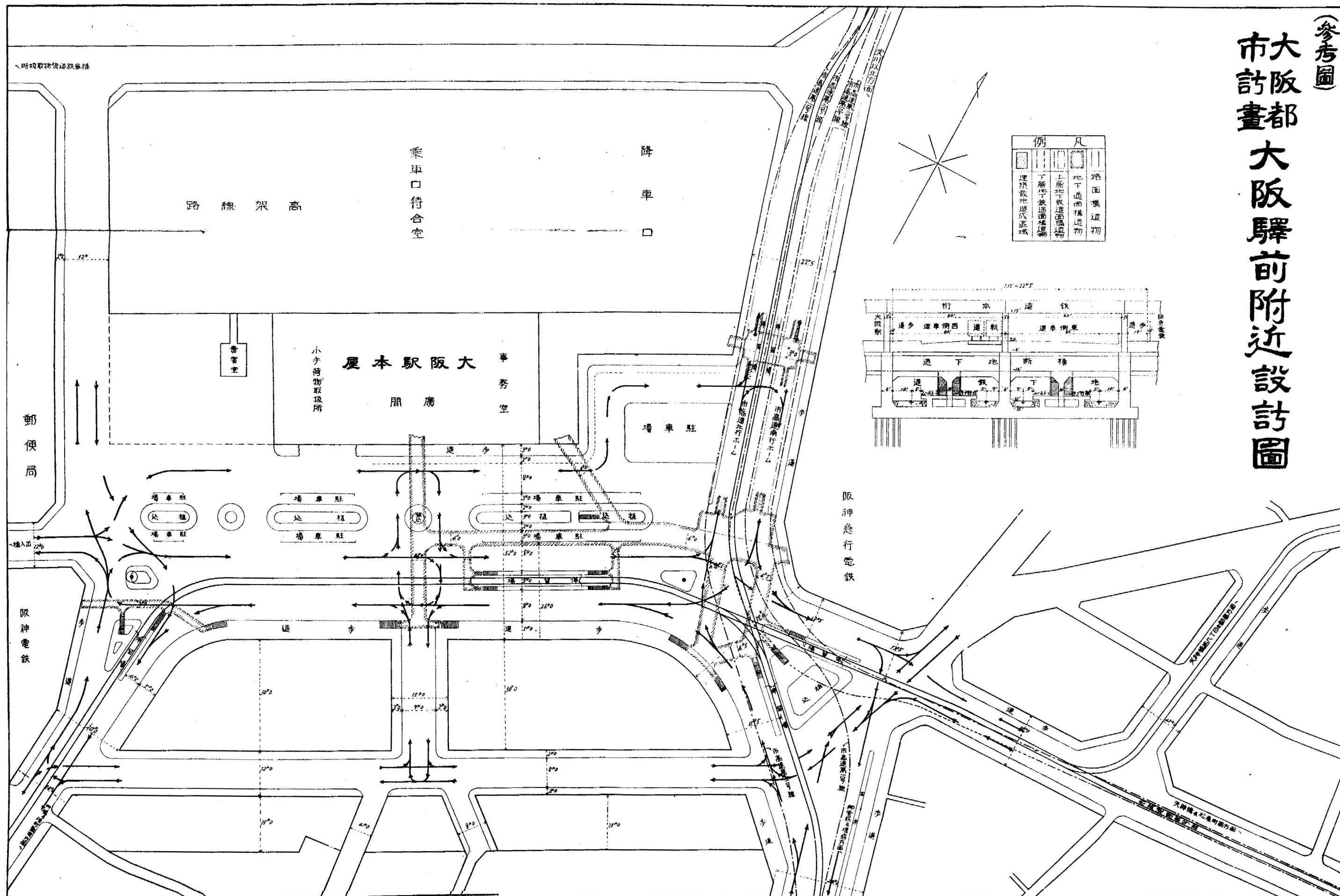
局部的に交通輻輳を來たす場所を分けて二種類とする。一は時間的なもの即ち比較的短い時間中

に輻輳する個所、例へば朝夕のラッシュアワーだけ輻輳の著しい鐵道停車場及び停留所附近、又開幕、閉場時間前後の劇場附近其他始業開始時間前後の學校、會社、工場附近等である。今一つは地域的關係に在るもの即終日輻輳する十字街路及鐵道終端驛等である。此等の輻輳による障害を根本的に除去する事は、今日の社會生活の様式を變更しない限り到底出来ない事であるが、之に對應する施設は充分に考究さるべきものである。

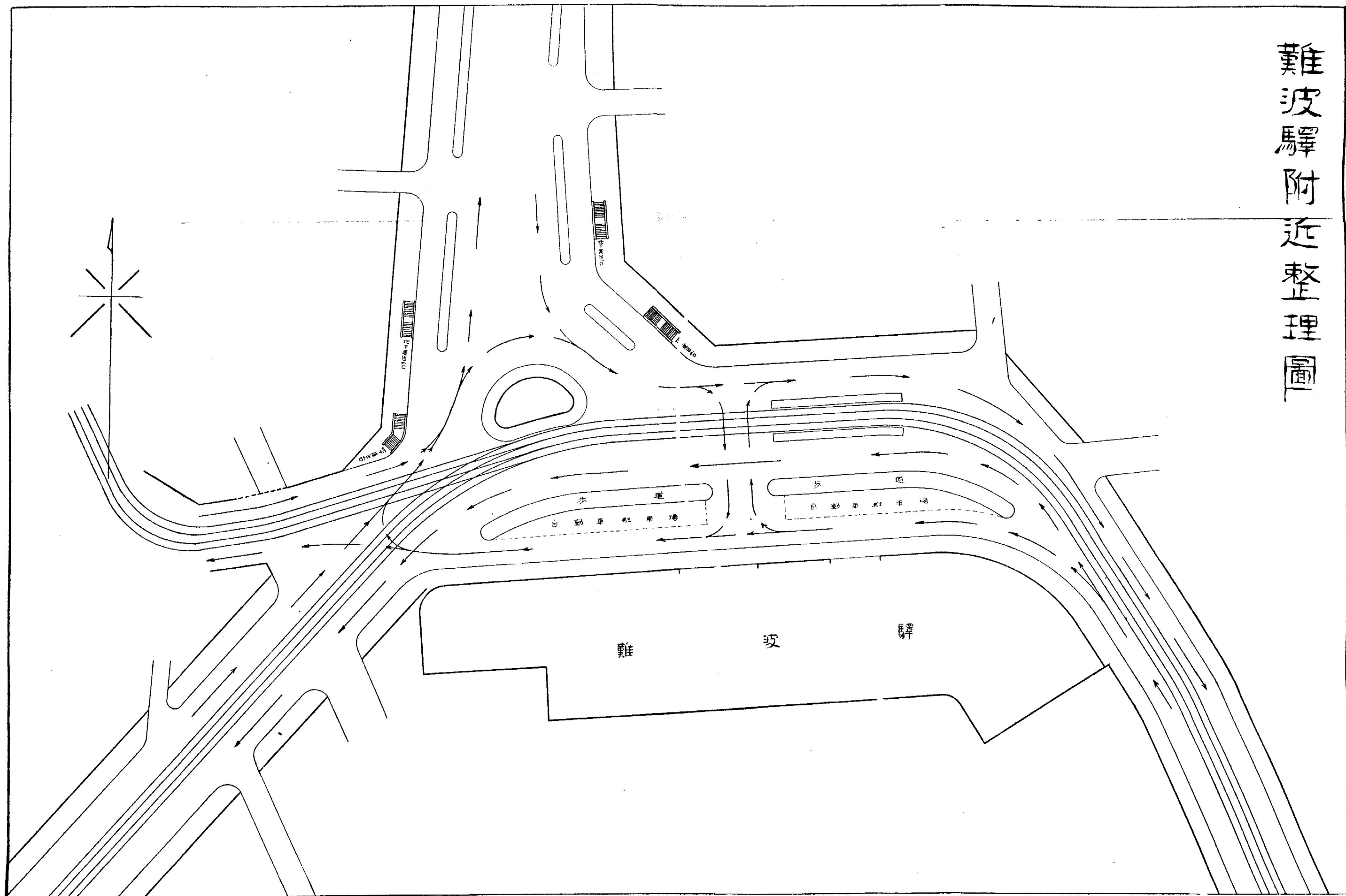
先づ一般街路に於いて輻輳地點は十字街路であるが、其處の輻輳の起るは交叉交通と、方向轉換交通の内右廻り交通に基因するものが甚だ著しい。殊に路面電車の敷設しある街路にては乗換客の街路横斷待合せ等がより輻輳を大にして居る。若し街路が五本又は六本以上交叉する非常に輻輳する個所には、充分の廣場を設置して循環交通式を採用する事が最もよい方法とされて居るが、これには少くとも半徑百三十尺位の廣場を必要とするから、これは何處へでも設くる譯には行かない。それで一般に街角剪除の方法を執り左小廻り右大廻りといった事にして整理して居る。街角剪除の幅員は交叉街路の幅員により、又軌道の互線の有無等に依り異なるも、進行中の自動車が他の交通車に支障を與へず左廻りし得る丈の半徑を必要とする。これは速度によりて勿論異なるが、十哩の速度にては現在の自動車にては三十六尺の廻轉半徑を必要とするから、この半徑を規準としたらば宜しからう。然して軌道のある所では最小半徑六十六尺以上を必要とするから、之によつて決定される。電車の交叉點附近は交通禁止地帯を設けた方が整理上よいと思はれるが、未だ認められては居ない。此處の交叉點に設



大坂驛前附近設計圖



難波驛附近整理圖



備しある電車信號と、一般交通信號とは市の電氣局と警察との連絡が頗る緩慢であつて、頗る能率を低下して居る場合が多い様である。殊に歩行横斷箇所は、街角剪除終端點以外とすべきであつて、對角線横斷や横斷區域外の横斷は最も禁止取締をなすの必要がある。右廻り所謂大曲りは何處の都市でも勵行して居るが、通行位置を描線等で明示する方がよりよいと思はれる。停車場又は終端驛附近等の特に混雜する個所にては、特殊の設計に依り適所の方法を採用しなければならぬが、大阪の梅田驛前附近及難波驛前附近の整備計畫は參考圖の示す如く設備せんと考へて居る。

かう言ふ様に輻輳個所の施設の外に劇場や春秋彼岸に際する佛閣等の前は一時的であるから、交通整理員の方策に委ねた方が効果がよいのである。然し乍らいくら整理方法や施設を充分にしても、交通發展の方が常に一步先じて居る故に公衆の交通訓練の普及が尤も緊要の事であると思ふ。

七 街路交通統制の根本方策

街路交通の統制に關する根本方策は諸有る方面から觀察しなければならぬ重大問題であつて、今日實際問題として適確に斯くあるべしと斷定せらるべき眞理は未だ決定して居ない様であるが、大體之を大別して二大方面から觀察する事が出来ると思ふ。第一は街路施設に關する根本方策、第二は交通取締に關する根本方策である。しかして第一の街路施設に關する根本方策とは、取りも直さず合理的街路系統の確立であつて、交通の安全と交通能率増進とを目的とする街路及其附屬物の施設の整備を

意味するものである。第二の交通取締に關する根本方策は從來此交通取締は只單に事故を引起さない様にすれば能事足れりとせる、所謂消極的の意味がより多く含まれて居たが、輒近都市の産業の發展から見て寧ろ積極的に如何にせば交通事故を未然に防止し、進んで交通能率の増進を圖り得る事即經濟上の見地から如何にせば交通機關及交通者に對し時間的に又は物質的に浪費を少くせしめ、以て都市經濟の發展に貢獻する事が出来るかを充分に考慮して此主意に合致すべき交通取締方法を研究し施設すべきであらうと思ふ。

而して前者は前述せる諸種の點が其重なるものであるが、要するに都市郊外電車及鐵道の市内乗入に關する方策、交通中心地の位置と其數、街路交通と水上交通との連絡方法、空中運輸の終端發着所と都市の核心部との連絡等の關係を充分考慮して、然して各都市の夫々の地勢に順應する合理的街路系統の樹立こそ、實に是れ都市經營上の根幹をなすものにして街路交通の統制は都市計畫として此意味に於て重大なる要素であるのである。

然して街路は凡ての場合諸有る交通に順應するに充分なる幅員を保有せしむることは困難である。即交通量の増大に伴ひ交通の整理を行ひ、尙且交通混雜の状態を呈し飽和狀態を來す場合は其街路を擴張するか、又は街路を新設せざるべからざる儀である。此都市計畫に於て街路新設擴張を行ふ所以のものである。

次に街路其自身の有する機能を充分發揮し能はざるが如き施設の不整備、若くは交通處理方法の不

合理の爲め未だ交通飽和點に到達せざる以前に於て既に恐るべき交通の輻輳を惹起するか乃至は其原因を誘發する傾向ある時は、交通取締又は交通の統制方法宜しきを得て、或點迄此の缺陷を除去し未然に其危險を防止することが可能である。

次に街路系統が其の都市地勢及環境に順應して合理的に計畫され實施せられたりとせば、交通統制の方策に對する綱要を擧げんに、

一、街路の路面狀態を各路線共に大體一樣にし其交通上利用價值を均等ならしむること。
二、交通信號機其他道路標識は都市内は勿論全國的に同一様式のものを採用し車馬交通に便ならしむること。

三、横斷個所及各種信號標識に關しては科學的研究に俟て路線的に連動電氣式のものを採用すること
四、主要交通路に在りては自由なる且長時間に亘る駐車を禁止し特定の個所に駐車場を設置すること
五、鐵道軌道との平面交叉を避け立體交叉とすること。

六、街路上の巡查派出所、交番所、郵便函、公衆電話、電柱等は主要街路には絶対に設置せざること
七、特に交通輻輳する街路に在りては歩行者横斷の爲横斷地下道を設置すること。

八、主要幹線及補助線の別により交通車の速度を異にせしめ之に關する速度標示器を設置すること。
九、幅員狭小なる街路及露地に在りては一方交通とすること。

一〇、交通輻輳する街路に在りては特定時間内牛馬車の通行を禁止すること。

- 一一、混雑する交叉點に於ては特定時間内右廻旋回交通を禁止すること。
 - 一二、街路上放置物件及街路上に於ける荷造を嚴重取締ること。
 - 一三、歩行者横斷道路の設定及車輛の旋回を横斷道路以外に於ては之を禁止すること。
- 上述の施設が完成し交通者の訓練が行届けば、是により交通問題も解決可能ならむも、今日到る所の街路上に展開せらるゝ交通地獄を救済するには上述の「街路交通施設の完成」と「交通に對する公衆の訓練」とが絶對的必要である。此兩者は恰も車の兩輪の如く鳥の兩翼の如くにして相合致して始めて街路交通統制の完璧を期することが可能なのである。

最後に交通問題に關する現行制度の一大缺陷のあることを見逃してはならぬ。

即交通取締に關する權限は現在警察權の發動たるに拘らず、交通施設に對する凡ての義務は道路管理者に歸屬してをる事柄である。此事は双頭にして胴體を一にする畸形兒に等しく何日迄も交通統制が完全なる域に到達せざるは其罪の一半は此邊に存するにあらずや。諸君の御一考を煩し度と思ふ。

街路交通の整理

廣島縣書記官
前警視廳交通課長

藤岡長敏

第一章 序 說

第一節 交通整理の必要

現在に於ける都市の大部分は數十年乃至數百年以前に形造られたものである。従つてその街路は今日の様な複雑な交通を豫想して計畫せられては居ない。然るに最近に至つて文化が進み、諸工業が發達し、人口が都市に集中し、商業が進歩し、物資並に人の動が繁くなつた爲、交通の量が著しく増加した。之と同時に諸種の機械が發明せられ、交通機關にも應用せられる様になつて昔の人の夢想もしなかつた電車とか自動車とか云ふ様なものが出現し、しかもその利用が益々盛になりつゝある。茲に於て現在の街路は交通の量に於て既に過重の負擔を課せられてゐるのみならず、更に交通の質に於てその收容力を失はうとしてゐる。

左に掲げてある表は警視廳管下に於て過去二十八年間に於ける交通機關の増加を示すものであつて之に依れば交通機關は逐年その數が増加するのみならず、その種類が多くなつてゐることがわかるで

過去二十八箇年間に於ける車輛數

年次	自動車	電車	自轉車	人力車	荷車	馬車	乗用車	合計
明治三十五								六、六四五
三十七								四、四七
三十八								一、八、九七五
三十九								二、一、五三
四十								一、七、五五
四十一								一、七、六四
四十二								一、七、二六
四十三								一、七、二六
四十四								一、七、二六
四十五								一、七、二六
四十六								一、七、二六
四十七								一、七、二六
四十八								一、七、二六
四十九								一、七、二六
五十								一、七、二六
大正一								一、七、二六
二								一、七、二六
三								一、七、二六
四								一、七、二六
五								一、七、二六
六								一、七、二六
七								一、七、二六
八								一、七、二六

あらう。

街路が既に交通上の要求を満し得ない状態に陥つてゐるに拘らず、その上に於ける交通の要求は年々歳々増加する一方である。従つて交通は年を逐うて混雑が甚しくなり、その結果として交通の圓滑が害せられ、安全が脅かされるに至るのである。しかし乍ら街路を新設又は擴張して混雑を緩和し新たな交通の要求に應じて行くことは種々な方面から云つて容易な業ではない。故に他に適當な方法を

年次	自動車	電車	自轉車	人力車	荷車	馬車	乗用車	合計
昭和九								六、六四五
十								四、四七
十一								一、八、九七五
十二								二、一、五三
十三								一、七、五五
十四								一、七、六四
十五								一、七、二六
十六								一、七、二六
十七								一、七、二六
十八								一、七、二六
十九								一、七、二六
二十								一、七、二六
二十一								一、七、二六
二十二								一、七、二六
二十三								一、七、二六
二十四								一、七、二六
二十五								一、七、二六
二十六								一、七、二六
二十七								一、七、二六
二十八								一、七、二六
二十九								一、七、二六
三十								一、七、二六

講じて、街路の能率を極度に高め、交通の圓滑を計り、併せて危険を防止しなければならぬ。

次頁挿入の表は警視廳管下に於ける最近二十年間の車輛數と、交通事故の數とを示すものである。

之に依れば車輛數の増加するに伴ひ、交通事故の數も亦増加することを物語つてゐると同時に、最近に至つて車輛の數と交通事故の數との割合が著しく大きくなつたことを示してゐる。而して之等の事實は將來に向つて何等かの對策を講じなければならぬことを暗示してゐると云ふべきである。

第二節 交通整理の目的

既に述べたところの如く、現在の街路は交通上飽和の状態に達しやうとしてゐるに拘らず、その上に於ける交通の要求は其の量に於て其の質に於て、際限なく増加して行く。その結果交通は益々混雑を來し、圓滑が害せられ安全が脅かされるに至るのである。依つて交通を適當に整理して街路の能率を極度に高め、交通上の危険を防止し、その圓滑を計らなければならない。之が即ち交通整理の必要

なる所以であつて、交通整理の目的もまた此の必要を満すと云ふ範圍を出でないのである。故に交通整理の目的は交通の混雑を緩和し、以つて交通の圓滑と安全とを計ることに在ると謂ふことが出来る。

交通の圓滑が害せられたときは混滞が発生し、交通の安全が破られたときは交通の危険が発生する。従つて交通整理は此の兩者に對して交通を保護することを目的とするのであつて、一般に考へられてゐるが如く交通事故を防止することのみが交通整理の目的の全部ではないのである。交通の安全を期することは交通整理の目的の重要な一面であることは云ふまでもない事柄ではあるが、吾々の交通に對して欲求してゐるところは、單にその安全なることのみではなくて、敏速であると云ふことも見逃すことの出来ない重要な事項である。しかし乍ら各種の交通を欲するがまゝに敏速に行はしめるときは、交通の安全は到底保障することが出来ない。又絶対に安全であることを欲するならば、要求するが如き敏速さを保持することが不可能である。此の相矛盾する二つの要求を調和し、最大多數の者の最大利便を計ることが交通整理の要諦であると信ずる。

第三節 交通整理の沿革

交通整理は前述の如き必要の下に發生したのであるから、比較的新しい行政事務であつて、世界中で最も早く之を實施したのはロンドンであると稱せられてゐる。ロンドンでは昔乞食が非常に多くて道行く人々は少からず惱まれたものだそうである。一八二九年四月五日のオブザーバー紙は、『議事

事故

正一〇	大正一一	大正一二	大正一三	大正一四	昭和	昭和	昭和	昭和	昭和
四、〇九七	四、八五三	四、〇九七	二、〇五八	二、三三六	二、三三六	二、三三六	二、三三六	二、三三六	二、三三六
二、〇〇〇	二、五八六	三、五五五	六、四四三	六、二二八	六、二二八	六、二二八	六、二二八	六、二二八	六、二二八
二、四	四、四	七、二	八、二	八、七	八、七	八、七	八、七	八、七	八、七
一、〇六六	一、二九九	一、二九九	三、四九六	三、二六六	三、二六六	三、二六六	三、二六六	三、二六六	三、二六六
一、八九七	二、〇四九	一、八九七	二、〇一一	一、八九七	一、八九七	一、八九七	一、八九七	一、八九七	一、八九七
二、六六七	二、五〇四	一、七〇七	二、七六七	一、八八三	一、四四五	一、五九六	二、六〇三	二、四六五	二、四六五
五、四	五、七	四、三	六、六	六、四	四、七	四、八	六、〇	四、〇	四、〇

最近二十箇年間に於ける車輛數及び交通事故

車種別	年次		自働車		電車		自轉車		人力車		荷車		乗用馬車		合計	
	車輛數	事故件數	車輛數	事故件數	車輛數	事故件數	車輛數	事故件數	車輛數	事故件數	車輛數	事故件數	車輛數	事故件數	車輛數	事故件數
明治四三	六	一	一、二二三	八五	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六
明治四四	六	一	一、二二三	八五	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六
大正一	一八八	一五	一、二二三	八五	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六
大正二	二九八	二二	一、二二三	八五	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六
大正三	四四五	三三	一、二二三	八五	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六
大正四	五七	三三	一、二二三	八五	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六
大正五	六〇	三三	一、二二三	八五	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六
大正六	一、三二	八二	一、二二三	八五	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六
大正七	一、八三	九八	一、二二三	八五	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六
大正八	二、〇五	一、〇六	一、二二三	八五	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六
大正九	二、〇五	一、〇六	一、二二三	八五	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六
大正一〇	四、〇七	二、〇〇	一、二二三	八五	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六
大正一一	四、八三	二、五八	一、二二三	八五	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六
大正一二	四、四九	二、五八	一、二二三	八五	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六
大正一三	二、〇五	一、〇六	一、二二三	八五	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六
大正一四	二、三六	一、二八	一、二二三	八五	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六
昭和一	一、六四	一、五八	一、二二三	八五	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六
昭和二	三、五八	三、七六	一、二二三	八五	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六
昭和三	三、六四	三、七六	一、二二三	八五	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六
昭和四	三、六四	三、七六	一、二二三	八五	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六	一、九三三	六六

堂からチャリング・クロスにかけて毎夜破廉恥な乞食が列を爲してゐるのは正に帝都の不面目と云ふべきである』と論じてゐる。斯くの如く乞食が多くて往來の人々を悩ますのをそのまゝに放任して置いては總て街の繁榮にもかゝはると云ふので、オックスフォード・ストリート及びボンド・ストリートの商人達は組合を組織し、「ストリート・スウィーパー街路番人」と云ふものを置いて乞食を追拂はしめ、併せて往來の人々の世話をさせたと云ふことである。一八二九年にロンドンに警視廳が創設せられ、乞食を追拂ふことは警察官の任務の一に加へられた。しかし當時はまだ交通整理に關する事項は警察官の任務として定められては居なかつた。ところが警察官は警邏に立番に、往來の人々の安全を計ることがその本然の職責である爲、自然交通を整理し監視し且つ之を指導するの任に當らなければならなくなつた。その爲一八三九年警視廳條例が改正せられ、交通を整理することも亦警察の任務の一であると云ふことが明示的に規定せられるに至つた。之がおそらく交通整理が警察官の手に依つて爲される様になつた始まりであらうと考へられてゐる。尤もボンベイの街に於ては、車の行き違ひの出来ない狭い道路に戰車の繪を描いた標識を使用して交通の方向を示し、一方交通の制度を採用してゐたと思はれる跡が發掘せられてゐるそうだし、又デリウス・シーザーは、ローマの市の若干の街路に關し、一方交通の命令を發したと云ふ文献が残つてゐるそうであつて、太古から必要に應じて多少は交通整理の方法が考案せられてゐたと思はれる。しかし現在世界各國で行つてゐる様に、警察官がその任務の一として、交通整理を行ふ様になつたのは前述の如く英國が最初であつたと推定せられるのである。因に吾が警視

廳に交通課が新設せられたのは、明治二十四年四月一日であつて、其の分掌事務として『交通警察並に田野森林河海堤防水火災流失物理藏物に關する事項』と定められてゐる。しかし當時はまだ交通機關の營業に關する警察事務を取扱つてゐただけであつて、交通整理と云ふことは深く考へられてゐなかつた。その後明治四十三年に五十八名の交通専務巡查が、市内の樞要な警察署に配置せられたが、此の頃に至つて漸く交通整理の問題が相當考慮せられる様になつたのである。

第二章 交通整理を困難ならしめる諸條件

交通整理は前述の如く比較的新しい行政事務であつて、何等の傳統も有してゐないし、經驗も積まれてはゐない。のみならずその對照とするところは、日進月歩の交通機關であるから、其の制度方法乃至施設に關しては、常に新しい改善を加へて行かなければならない。しかし乍らその改善に要する經費は、いつも不足であるのみならず、交通整理に關する行政組織は、未だ十分確立してゐないと云ふ恨がある。その上現在の吾が國の街路は既に老衰してゐて交通上の要求を滿し得ないものが少なくない。加之吾が國程多種多様な交通機關が使用せられてゐる都市は世界各國にその類例を見ないところである。こう云ふ點から交通整理は現在のところ、二重三重にハンディキャップを負はされてゐる。故に交通整理に關して、根本的方策を樹てやうとすれば、先づ第一に此の交通整理に對するハンディキャップ、即ち交通整理を困難ならしめる諸條件を除去することを考へなければならぬ。而して交通

整理を困難ならしめる條件には、一般的のものと特殊的のものがある。

第一節 一般的條件

交通整理の目的は交通の圓滑を計り、併せて交通の安全を増進することにあるのであるから、苟も交通の圓滑を害し又は交通の安全を脅かす原因がありとすれば、それは整理せられたる交通狀態に導く障害であつて、交通整理を困難ならしめる條件たるを失はない。而して交通の圓滑を害し安全を脅かす原因は、之を客觀的に見れば交通の混雜であり、之を主觀的に見れば通行者の不注意であると云ふことが出来る。

第一 混 雜

交通が混雜すると云ふことは、街路と交通との相對的關係を云ふのであつて、例へば昭和通の様な廣い街路であれば數臺の自動車と數臺の自轉車及び荷車が、同時に行き合つても差したる混雜を見ない。しかし狭い街路であれば、一臺の自動車及び一臺の自轉車を以てしても相當混雜を呈するであらう。故に混雜の原因に就て概括的に論じることが甚だ困難な事柄であるが、混雜の一般的原因として左の二の點を擧げることが出来ると思ふ。

一 交通量の増加

交通の量が増加すれば、その街路に於ける交通の混雜の度を増すと云ふことは説明するまでもなく明かな事實である。而して近時都市に於ける交通の量の増加する原因は主として左の三點に在る

と考へる

イ 人口の都市集中

吾が國の都市に於ては、人口が年々増加して行くと云ふことは、敢て統計に依らなくとも明白な事實である。人口が増加すれば其の都市の街路に於ける交通の量も亦従つて増加すると云ふことは自明の事柄であらうと信じる。

ロ 文化の發達

交通は文化の發達に必要缺くべからざる條件であり、文化が發達すれば益々交通の必要が生ずると云ふことは何人も疑はないところであらう。近時の様に商工業が發達し、甚しい分業が行はれる様になると、昔の社會組織に比し、著しく物資原料及び人の移動が繁くならざるを得ない。而して之等の移動は凡て交通の形式に依るのであるから、社會が進歩し複雑となつて來れば愈々交通の量が多くなるのである。

ハ 高層建築物の増加

高層建築物はその存在する地點に、人口の集密點を形造る。従つて之が存在してゐる附近の街路に對して、著しい交通上の壓力を加へるものである。故に今迄二階造りの木造建築が軒を並べてゐて丁度好かつた街路に面して、丸ビルの様な八階造りの鐵筋コンクリート造りの大建築が楯比する様になつたと假定すれば、その面する街路も亦四階造りにするか、さもなくば四倍の廣さ

に擴張しなければ、當然其處の交通の混雜することは免れることが出来ないものである。

高層建築物の交通に及ぼす影響として考へなければならぬ他の點は、事務所又は商店と、住宅とが分離せられる傾向を助長すると云ふ事柄である。何々ビルディングと稱せられる高層建築物は主として事務所又は商店に利用せられるのであつて、それがアパートメント・ハウスでない限りはその内に居住する者が無いのを普通とする。従つてそれ等の人々の事務所又は商店と、住宅とが同一の場所に在る場合に比較して、少くとも單にそこに往復する爲の交通が、餘分のものとして多くなつた結果になる。しかもその往復の時刻は、何人でも大低同じ頃であるから、茲に近代都市に於ける交通上の病的現象たるラッシュ・アワーが發生するのである。現に東京に於ても高層建築物の比較的多い丸の内などに於ては、夜の人口（そこに定住してゐる人の數）と、晝の人口（そこで仕事を有してゐる人の數）との間に甚しい數字上の開きがあるのであつて、昭和四年末に行はれた調査に依ると、有樂町一丁目、二丁目及び丸の内一丁目、二丁目、三丁目に於ける晝の人口は、六三、三九八であつたに對し、夜の人口は僅にその十八分の一に過ぎない三、五五一であつた。此の數字は實に丸ビル一つに晝間定席を有つてゐる人の數の約半分に過ぎないのである。此の一事を以つてしても、高層建築物が如何に都市の交通に悪い影響を與へてゐるかが判明する。之と同様大百貨店、劇場又は活動寫眞館等多衆の集合する建築物が、都市の一部に偏在する傾向のあることも、確に交通整理を困難ならしめる一條件たるを失はない。東京に於ても百

貨店は銀座又は新宿に、大劇場は築地に、活動寫眞館は淺草に集團してゐる。しかも之等の開場時間及び閉場時間は大抵同一であるから、一時的に非常な混雑を招來する。ニウヨークなどに於ては劇場地帯に於ける劇場の開演時を一時間の差を以つて早いものと遅いものとに二分し、辛じて一時的の混雑を避けやうとしてゐる。

二 交通の質の變化

文化が發達し人智が進むに従つて種々な交通機關が發明せられたが、街路に於ける交通機關として最近の發明にかゝるものゝうち其の形態の大なる點に於て、其の速度の速い點に於て、在來のものとは甚しく異つてゐるものは電車及び自動車である。而して之等のものは、其の發明が新しいに拘らず著しい發達を遂げ、現今では都市に於ける首要なる交通機關の地位を占めてゐる。然るに現在の都市に於ては電車又は自動車を豫想して造られた街路は、數多くないのであつて、之を收容することが出来ない。之を收容することが出来ないに拘らず、それを受け容れるだけの準備も了らないうちに、盛に使用せられる様になつたのであるから、交通の混雑を來すのは寧ろ當然の結果であつて、紡績機械の發明に依り、所謂産業革命が誘發せられた様に電車及び自動車の發明に依り、街路交通に革命が齎らされたと云ふべきである。

第二 通行者の不注意

毎日發生する多數の交通事故の原因を主觀的に吟味して見ると、故意又は不可抗力に依るものは殆

ど無いと云ふことを發見する。果してそうだとすると、残るところは理論上、全部過失即ち不注意に因るものであると云はなければならない。之と同時に通行者は不注意乃至無智の爲、不知不識の間に自己を危険に冒し他人の安全を脅かし、又は交通の圓滑を害してゐることが少くない。

交通事故は斯くの如く過失即ち不注意に因つて發生するのであるから、事故の防止を計らうとすれば、此の不注意を無くするより他に、根本的な方策が無いわけであつて、不注意を無くする爲には各人の注意を喚起し、お互に注意させるより他に方法がない。いづれの都市に於ても、多少の差はあるが交通巡査を街頭に立て、交通整理を行はせてゐる。しかし如何に嚴重な取締を執行しても、道路を通行する者の總てを常に監視圈内に入れて置くと云ふことは事實上不可能な事柄である。

第二節 特殊的條件

特定の場所に於て、特に交通が滯滞し、又は事故が頻發するが如きことある場合には、それは偶然ではないのであつて、必ずや何か特殊的事情があるからであるに違ひない。故に斯くの如き場合には、その原因を探究して之を除去しなければならないのであるが、しかしその特殊的事情はその場所に於ける情況に依つて定まるのであるから、茲にそれを抽象的に論ずることが出来ない。

第三章 交通整理の方法

交通整理の目的は既に述べたところの如く、交通の混雑を緩和して、其の圓滑と安全とを計ること

に在るのであるから、苟も此の目的の爲に行はれる總ての方法は、之を交通整理の方法であると稱することが出来る。故に例へば道路を新設又は擴築して交通の收容力を増大し、或は道路に改良を施して交通の能率を増進し、若くは必要な交通機關を設備して、交通上の要求に應ずるが如きことも、交通整理の一方たるを失はない。しかし之等の事項は所謂土木行政の範圍によることであるから、他の報告者の報告に委ね、茲では主として交通警察の見地より見たる交通整理の方法として、交通に一定の制限を加へ、之を統制あるものとし以つて交通の混雜を緩和する方法と施設とを論ずることに限定し度い。

扱て交通を如何に統制すべきかの問題は、個々の場所に就てその交通の状態と交通上の要求とに應じ、それ／＼最も適當なる特殊の方法を考案することに依つて決せらるべきであるが、個々の場所に關して攻究することは素より不可能な事柄であるから、茲では最も代表的な交通整理の方法を取扱ふに止める。

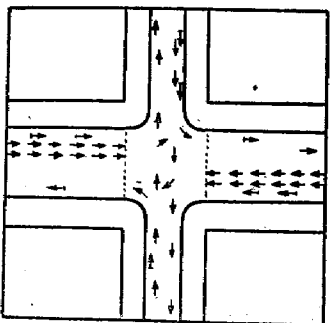
第一節 街路交叉點に於ける交通整理の方法

街路の交叉點は交通の交错する地點であつて、他の地點に比して著しく交通の錯雜する箇所である加之、車馬が進行の方向を轉換するのも、主として此の場所であり、又歩行者が車道を横斷することの最も多いのも亦此の場所である。故に交叉點は街路に於て、最も交通の混雜し易い場所であつて、従つて交通整理上最も重要な箇所は交叉點であると云ふことが出来る。而して交叉點に於ける交通整

理の方法として、最も代表的なものは、(一)斷續式整理法、(二)循環式整理法、(三)斷續式整理法と循環式整理法との併用方法、(四)右折の禁止の四種であると考へる。

第一 斷續式整理法 (Block System)

斷續式整理法と云ふのは、街路の交叉點に於て、交互に『進め』『止め』の信號を行ひ、異なる道路の交通を代る替るに通過せしむる方法である。此の整理法は英國に於ては既に六十數年前より行つてゐるものであつて、其の後佛蘭西に於て採用せられ、米國に於ても實施せられ、今では世界各國に於て行はれる様になつたのである。左圖はその代表的なものを見取圖である。



此の整理法は、(一)實施が比較的簡單であること、(二)効果が割合に確實であること、(三)如何なる狭い交叉點に於ても實行し得ること、(四)歩行者に車道横斷の機會を與へること等の長所を有してゐる。しかし(一)交通が間渴的となり、従つて道路の能率を減殺すること、(二)通行者に對して時間的損失を與へること(三)多數の街路の交會する交叉點に於ては、實施が甚だ困難であること等の缺點がある。而して此の整理法は之を行ふ信號方法に依り左の三種に區分せられる。

一 手信號法 (Hand Signal System)

斷續式整理法は元來警察官の手信號に依つて行はれたのであるが、警察官が街路に立つて手で信號するときは、或は人に依つて信號方法が異なる爲、その信號が如何なる意味のものであるか、十分判別せられなかつたり、或は信號を行ふ警察官自體が、交通の障礙になつたり、若くは警察官を四六時中立てゝ置くことが困難である等の事情があるので之を匡救すべく色々な工夫がこらされた。先づ第一に手で行ふ信號の不齊一を無くする爲、各國に於てはそれ〴〵一定の方式を定めてゐる。國際聯盟は更に之を國際的に統一しやうとして、一九二七年に標準となるべき方式を定めてゐる。しかし之は不幸にして未だ多くの國に於て採用せらるゝに至つてゐない。吾が國に於ても信號の如きそれ自體に於ては何等の意味がなく、一つの約束にすぎない様なものは、全國的に統一せられることが望ましいのであるが、一府縣内に於てさへ統一せられて居ない地方が多い。警視廳に於ては之を左の如く統一し、同時に之を一般に周知せしめる爲めその意味を告示した。

訓令甲第三十三號

保安部
警察署

交通整理ノ信號方法ニ關スル件左ノ通定ム
右訓令ス

昭和五年四月二十六日 警視總監 丸山鶴吉

交通整理ノ信號方法ニ關スル件

第一條 交通整理ノ信號方法ハ本令ノ定ムル所ニ依ル

ヘシ

第二條 手ニ依ル信號ハ左ノ方法ニ依ルヘシ

一 一方ノ交通ニ對シ一般的ニ「止レ」ノ信號ヲ爲ス場合

止メムトスル交通ニ正面シ掌ヲ前ニシ左手ヲ左方(又ハ右手ヲ右方)ニ水平ニ舉ケ

二

一方ノ交通ニ對シ一般的ニ「止レ」ノ信號ヲ爲スノ外其ノ交通中ニ在ル特定ノモノニ對シ「進メ」ノ信號ヲ爲ス場合

前號ノ信號ノ外進マシメムトスルモノニ類テ正面ニ向ケテ注目シ右手(又ハ左手)ヲ前方ニ水平ニ舉ケ掌ヲ内ニシ下膊ヲ上方ニ直角ニ曲ケ之ヲ前後ニ動カス

三

一方ノ交通ニ對シ一般的ニ「止レ」ノ信號ヲ爲スノ外右方(又ハ左方)ヨリ來ル特定ノモノニ對シ「止レ」ノ信號ヲ爲ス場合

第一號ノ信號ノ外止メムトスルモノニ類テ正面ニ向ケテ注目シ右手ヲ右方(又ハ左手ヲ左方)ニ水平ニ舉ケ掌ヲ外ニシ下膊ヲ上方ニ直角ニ曲ケ一方ノ交通ニ對シ一般的ニ「止レ」ノ信號ヲ爲スノ外右方(又ハ左方)ヨリ來ル特定ノモノニ對シ進メノ信號ヲ爲ス場合

四

第一號ノ信號ノ外進マシメムトスルモノニ類テ正面ニ向ケテ注目シ右手ヲ右方(又ハ左手ヲ左方)ニ水平ニ舉ケ掌ヲ内ニシ下膊ヲ上方ニ直角ニ曲ケ之ヲ左右ニ動カス

第三條

信號機ヲ以テ信號スル場合ニハ「進メ」「止レ」ノ中間ニ「注意」ノ信號ヲ表示スヘシ

警視廳告示第百五號

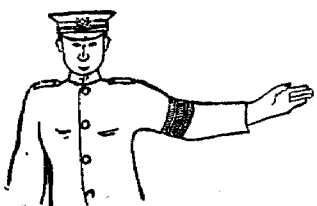
交通整理ノ信號方法ニ關スル件左ノ通定ム

昭和五年四月二十六日

警視總監 丸山 鶴吉

手ニ依ル信號ノ場合

一 左手ヲ左方(又ハ右手ヲ右方)ニ水平ニ舉ケタルトキハ警察官吏ノ前方及後方ヨリ來ル一般ノ交通ニ對シ「止レ」ヲ示ス(第一圖)ノ如シ



第一圖

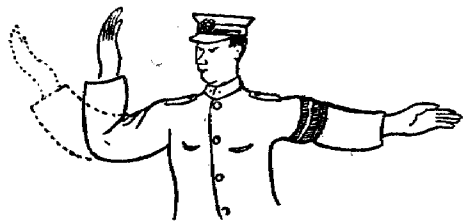
二 右手ヲ右方(又ハ左手ヲ左方)ニ水平ニ舉ケタル

ノ外目ヲ特定ノモノニ注キ左手(又ハ右手)ヲ前方ニ水平ニ舉ケ掌ヲ内ニシ下膊ヲ上方ニ直角ニ曲ケ之ヲ前後ニ動カストキハ警察官吏ノ前方及後方ヨリ來ル一般ノ交通ニ對シ「止レ」ヲ示スノ外特定ノ目ヲ注キ手應ヲ爲スモノニ對シテ進メヲ示ス(第二圖)ノ如シ

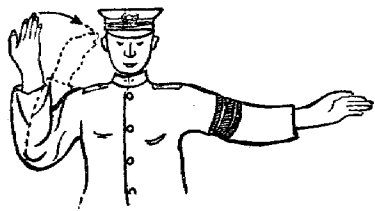
三 左手ヲ左方(又ハ右手ヲ右方)ニ水平ニ舉ケタルノ外目ヲ右方(又ハ左方)ニ在ル特定ノモノニ注キ右手ヲ

チ、停止線ナキ場所ニ在リテハ道路ノ交叉點外ニ於テ停止スヘキコトヲ示ス

二 黃色信號(注意)ハ道路ノ交叉點外ニ在ルモノニ對シテハ交叉點内ニ入ルヘカラサルコトヲ、交叉點内ニ在ルモノニ對シテハ交叉點外ニ出ツヘキコトヲ示ス
三 綠色信號「進メ」ハ進行スヘキコトヲ示ス

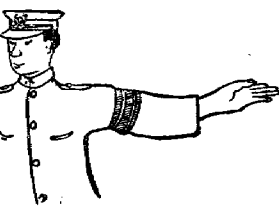


第四圖



第二圖

右方(又ハ左手ヲ左方)ニ水平ニ舉ケ掌ヲ外ニシ下膊ヲ上方ニ直角ニ舉ケタルモノニ對シテ「止」ヲ示ス(第三圖ノ如シ)



第三圖

四 左手ヲ左方(又ハ右手ヲ右方)ニ水平ニ舉ケルノ外目ヲ右方(又ハ左方)ニ在ル特定ノモノニ注キ右手ヲ右方(又ハ左手ヲ左方)ニ水平ニ舉ケ掌ヲ内ニシ下膊ヲ上方直角ニ曲ケ之ヲ左右ニ動カストキハ警察官吏ノ前方及後方ヨリ來ル一般ノ交通ニ對シテ「止」ヲ示スノ外特ニ目ヲ注キ手應ヲ爲スモノニ對シテ「進メ」ヲ示ス(第四圖ノ如シ)
信號機ニ依ル信號ノ場合
一 赤色信號(止)ハ停止線ニ於テ停止スヘキコト

二 手動信號機法 (Semaphore System)

信號の意味を判然せしめ且つ之を多くの通行者から見易くする爲に、手動信號機が考案せられた。現に使用せられてゐる手動信號機には極めて簡單なものあり又甚だ複雑なものあり、其の種類は頗る多いが、要するに「進め」と「止れ」との間に「注意」と云ふ中間信號が表はれることが必要であり且つそれで十分であると信する。其の形式構造に至つては少くとも同一都市に於て使用するものに就ては當然統一せらるべきものである。

三 自動信號法 (Automatic Signal System)

警察官の手を省略する爲機械的に信號の表はれる方法が考案せられた。此の方法は専らアメリカ合衆國に於て、使用せられて居るのであるが、其の様式に依り、次の四に區分せられる。

イ 個別的信號法 (Isolated System)

個別的信號法は、各信號機が個別的に調節せられたる一定の時間的間隔を以て、「進め」「止れ」の信號を行ふ方法である。故に自動信號設備としては、最も簡單なものであるが、單に調節せられた時間的間隔を以つて、機械的に信號を行ふのであるから、其の時の交通狀況に應じて、適切な信號を行ふと云ふ融通性を缺いてゐる。従つて例へば一方の道路に澤山な車馬が居て、他の道路に一も車馬が居ない様な場合に、車馬の居ない方の道路に「進め」の信號が表はれて、車馬の居る方の道路に「止れ」の信號が表はれると云ふ様な事例は屢々起り得る現象である。のみ

ならず隣接する信號機との間に何等の連絡もとられて居ない爲、第一の信號機は『進め』であり第二の信號機は『止れ』であり、第三の信號機は『進め』であると云ふ様な場合も發生し得る理であつて、交通の圓滑を不必要に阻害する此の不合理を救済する爲に次に述べる一齊的信號法が考案せられた。

□ 一齊的信號法 (Synchronized System)

一齊的信號法と云ふのは、一定の區域内に於ける個々の信號を一つの體系に統一して行ふ方法である。多くは一つの中央信號所に依つて行ふ信號が其の支配下にある他の信號機に連絡せられて、同時に『進め』又は『止れ』の信號が表はれる様にせられてゐるのである。こうすると一の交叉點で『進め』の信號を受けた車馬は、或る區間内に於ける交叉點に於ても『進め』の信號の表はれてゐる間に通過することが出来ると云ふ利益がある。しかし吾が國の大都市の如く路面電車の多いところに於て之を實施すれば、總ての電車も亦同時に、進め止めを行はなければならなくなる結果、電力の頂荷が甚しく加はつて、實行不可能に陥るのではないかと思はれる。現にアメリカ合衆國のクリーブランド市に於ては此の方法を採用して前述の失敗に終つたと報告せられてゐる。

ハ 進行的信號法 (Progressive System)

進行的信號法と云ふのは、一定の區間内に於ける第一の信號が『進め』になつてから、或る時

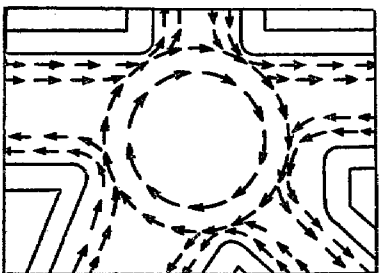
間的間隔を置いて、第二の信號が『進め』に變る。又第二の信號が『進め』に變つてから、一定の時間を経て第三の信號が『進め』に變る……と云つた様に、調節して行ふ信號法である。而して甲の信號が『進め』になつてから、乙の信號が進めになるまでの時間的間隔は、甲の信號と乙の信號との間の距離をその道路に於て許されてゐる速度を以つて通過するに要する時間に依つて決定せられるのである。であるから、第一の交叉點で『進め』の信號を受け、そこを通過した一團の交通が所定の速度を以つて第二の交叉點に來れば、その信號も『進め』に變るのであつて、一定の速度を以つて進行を續けるときは、停止せしめられることなく、その道路を通過することが出来るのである。此の方法は、ハーバート大學附屬交通整理研究所長マックリントック氏の推賞する方法であつて、ニウヨークの郊外、オーシャン・アベニュー及びウァシントンの若干の街路に於て實施せられ、相當成績を擧げてゐる。此の方法に依ると、通行者に時間的損失を與へないのみならず、無停止で通過しやうとすれば必ず許された一定の速度を保持しなければならぬ結果となり、自然に速度の制限が確保せられる効果も伴ふので通過交通の多い道路などに於ては甚だ都合の好い方法である。しかし此の整理法は、その道路上に於ける交通の速度が一定してゐることを前提とするのであるから、アメリカの様に自動車のみを對照として、交通整理計畫を樹て得るところに於ては不都合はないのであるが、吾が國の様に交通機關の種類が多く、隨つてその速度もまち／＼であるところに於ては遺憾ながら之を採用することが出来ない。

二 感應式信號法 (Electromagnetic System)

抑も交通整理の信號は、その時に於ける交通の狀況に應じて最も適切に之を行ふべきであるに拘らず、以上述べた自動式信號法は信號に應じて交通を行はしめやうとするのであるから、そこに本末を顛倒した根本的な矛盾が存在する。此の矛盾を匡正する自動信號設備として最近感應式信號法が發明せられ、ニウヘブレン、ウ・ルミントン等の諸市に於て、既に採用せられてゐる。感應式信號法は、街路交叉點の手前八十呎乃至百呎の處に或る裝置を施し、車馬がその上を通過すると、壓力に依つて調節器に感じ、その車馬が街角に來る頃、信號が自動的に『進め』に變る様に工夫せられてゐる。而して左右双方から交通が間斷なく連續して來る様な場合には、個別的信號法の機能に還元して、一定の時間的間隔に依り、信號が交替へられるのである。であるから此の方法に依ると、交通巡查が頭腦を働かせて、信號を行ふ場合に稍近い信號が自動的に行はれるのであつて、その推賞者の云つてゐる様に他の自動的信號法に比し、比較的聰明な智力を備へた機械的設備ではあるが、その交叉點に來る多くの車馬から消防車、又は救急車等交通優先權を有つた車馬を識別し、之に對して優先的の取扱をするだけの明敏さを備へてはゐない。

第二 循環式整理法 (Rotary System)

循環式整理は斷續式整理法の缺點を無くする爲め考案せられた方法であつて、左圖に示すが如く街路の交叉點の中央に車馬の通過を禁じた一定の空地を設け、此の交叉點を通過しやうとする車馬



をしてその空地を一定の方向（左側通行の原則を採用するところに於ては、時計の針と同じ方向）に環らしめる方法である。従つて此の整理法の行はれてゐる交叉點に於ては、一の方向に循環する交通が間斷なく流れてゐるのであつて、此處を通過しやうとする車馬は適當な時機を選んでその交通の流れに入り、自分の進まうとする街路のところまで來たとき、適宜その交通の流れから抜け出ればよいのである。

此の整理法は、アメリカ合衆國の交通整理研究家ウ・リアム・エノー氏の推賞する方法であつて、同氏の提唱に依り一九〇五年、ニウヨークのコンプス・サークルに於て試験的に行はれたのが世界に於ける最初の實施であると稱せられてゐる。其の後パリ、ベルリン、ロンドン等に於ても實施せられるに至つた。元來此の整理法は斷續式整理法の缺點を無くする爲、考案せられた方法であるから、大體に於て斷續式整理法の短所を補ひ得たところに、其の長所が存在してゐる。しかしそれと同時に斷續式整理法の長所とするところを失つたと云ふことが、此の整理法の大きな缺點である。即ち（一）交通を停止せしめないから、道路の能率を減殺する處がないこと、（二）通行者に時間的損失を與へないこと、（三）多數の街路が交會する交叉點に於ても完全に實施し得ること等の長所を有してゐるが（一）一定の空地を必要とするから、相當廣い交叉點に於てでなければ

實施が困難であること、(二)實施する爲には相當の設備をしなければならないこと、(三)車馬の交通が間斷なく行はれる爲、歩行者の車道横斷に安全な機會を與へないこと等がその缺點である。ニウヨークに於て此の整理法が實施せられたとき、『車馬の側から云へば非常に便利であるが、歩行者の側から云へば相當危険が多い』と報告せられてゐる。又ロンドンのパラメント・スクエヤー及びハイパーク・コーナーに於て實施せられたとき、『大きな事故は著しくその數を減じたが、小さい事故は却つて其の數を増した』と報告せられてゐる。

第三 循環式整理法と斷續式整理法との併用方法

循環式整理法を實施する交叉點に於ては、歩行者に安全な車道横斷の機會を作らないのみならず、消防車、救急車の如き車馬も一般の車馬と同様、循環交通の流れに入つて、此處を通過しなければならないと云ふ不便がある。此の不便を無くする爲循環式整理法に斷續式整理法を加味し必要に應じて一定の信號に依り、交叉點内に於ける車馬の進行及び新に交叉點に入らうとする車馬の進行を停止せしめ、歩行者の車道横斷又は消防車、救急車等の通過を便利にすることが出来る。吾が國に於ても街路の構成及び交通の狀況に依り、斷續式整理法を以つてしては、交通を整理することの不可能な箇所が少くない。斯る場所に於ては此の方法に依らざるを得ないのではないかと考へる。

第四 右折の禁止 (Elimination of Right-hand Turn)

街路の交叉點に於て車馬が右折しやうとすれば、二つの交通の流を横切らなければならない。従つ

て右折しやうとする車馬自體に於て甚しい困難を感じると同時に、他の交通を攪亂する虞が少くない。しかも特定の場所に於ける右折は、常に必ずしも之をしなければならぬのではなくて多少迂迴することを厭はなければ、之を避けて目的地に達することが出来るのである。故に交通特に頻繁な交叉點に於ては右折を禁止することに依つて、或る程度まで交通整理の目的を達することが出来る。

第二節 交叉點以外の場所に於ける整理法

同一の路面に於て雑多な交通が亂雜に行はれることは交通を混雜に陥れ圓滑を害し危險を醸成する最大原因を爲すものである。故に交通整理上最も緊要な事柄は交通を單純化する爲には種々な方法が考へ得られるが、そのうち最も普通に行はれてゐる方法は、交通をその方向に依つて單純化する方法と交通をその種類に依つて單純化する方法とである。交通を方向に依つて單純にして整理を行ふ方法を一方交通式整理法と云ひ、交通を種類に依つて單純化して整理を行ふ方法を分路式整理法と云ふ。此の兩者を併用すれば、交通を更に單純化することが出来るであらう。

第一 一方交通式整理法 (One Way Traffic System)

一方交通式整理法と云ふのは、特定の街路に於ける車馬の交通に關しては、一方向のみの通行を許し之に對向する方向の車馬の通行を禁止することに依つて行ふ整理法である。此の整理法は頗る古くから行はれたものであつて、既にボンベイに於て行はれてゐたと考へられる形跡が發掘せられてゐるしローマの英雄シーザーが、一方交通に關する命令を發したと云ふ記録が残つてゐるそうである。此の

整理法が近代都市に於て行はれたのは、一九〇七年ニューヨークの若干の街路に實施せられたのが最初であつて、一九〇九年にはパリに於て採用せられ、一九一〇年にはベノス・アイレスに於て行はれ、其の後世界各國の都市に於ても實施せられる様になつたのであると云ふことである。

道路の幅員が狭いに拘らず車馬の交通が著しく多い場合、又は一車線の幅員しか有しない街路に車馬の通行を許す様な場合には、一方交通式整理法を行ふより外に交通の混雑を緩和する方法がない。此の方法は車馬の交通整理上頗る有効であるのみならず、此の整理法の行はれてゐる街路に於ては、歩行者が車道を横斷するのに、一方のみを注意すれば好いのであるから、歩行者にとつても相當便利な方法である。しかし一方交通式整理法を採用する場合には、附近に平行街路があつて、此の整理法を實施することに依つて、禁止せらるべき方向の車馬の交通を收容し得ることを要件とする。それでないとは禁止せられた方向の車馬に對して、救済せられない迷惑をかけることになる。

一方交通式整理法は平常の交通整理の方法として採用せられること勿論であるが、特殊の儀式又は集會或は劇場の終演時等同一の場所に向つて同一の方向より、多數の車馬が一時に集散する様な場合には、臨時に又は或る時間に限つて此の方法を採用すれば非常に効果の多いことがある。

第二 分路式整理法 (Segregated Traffic System)

分路式整理法と云ふのは、特定の街路に於ける車馬の交通に關しては特定の種類のもののみを許し其の他の種類に屬するものは之を他の街路に據らしめることに依つて行ふ整理法である。

此の整理法は吾が國の様に交通機關の種類が多く、従つて其の速度のまち／＼である様なところでは最も有効な方法であると信ずる。即ち速度の異つたものをして、同一路面を通行せしむると、先に進む速度の遅い車馬は、後から來る速度の速い車馬の爲、安全が脅かされるし、後から進む速度の速い車馬は先に進む速度の遅い車馬の爲、其の圓滑が害される。依つて之等をその通路に依つて區分するときは、安全に夫れ々々獨自の機能を發揮せしめることが出来る。現に東京に於ては、大正九年九月以來、銀座と其の裏通とに於て、此の整理法を實施してゐるが、相當効果を擧げてゐると思ふ。此の方法を採用する場合も亦、一方交通式整理法の場合と同様、附近に平行街路があつて、一方に於て通行を禁止せられた種類の交通を、他の街路に收容する様にしなければならない。近時廣い街路に設けられてゐる疾行車馬と緩行車馬との通路の區分の如きは、同一街路に分路式整理法の原理が應用せられてゐるのであつて、頗る有効であると考へる。

第三 一方交通式整理法と分路式整理法との併用方法

一方交通式整理法又は分路式整理法のみを以つてしては、未だ十分その場所に於ける交通を併用し得ない様な場合がある。斯る場合には、此の兩者を併用すれば、非常に有効である。例へば甲乙丙丁の四つの街路が平行してゐると假定する。しかも各街路とも雑多な交通が頗る繁劇であつて、一方交通式整理法又は分路式整理法のみを以つてしては、所期の交通整理が出来ないとしやう。斯くの如き場合に於ては、甲及び丙を同一方向の一方交通路とし、乙及び丁を反對方向の一方交通路とし、且つ

甲及び丁を自動車其の他の所謂疾行車馬の通路とし、乙及び丙を荷車其の他の所謂緩行車馬の通路とすれば、交通整理は頗る有効となるに違ひない。先年行はせられた御大喪及び御大典のときに於ける諸儀式に参集する車馬に對し、此の方法に依つて整理を行つた経験を有してゐる。

第四章 交通整理に關する設備

第一節 交通整理上より見たる街路の設計

交通整理を必要とするに至る原因は、主として街路が交通上の要求を満し得ない點に在る。而して街路が交通上の要求を満し得なくなるのは、その街路に於ける交通の收容力が交通の増加に伴つて増加しない爲であつて、街路に於ける交通の收容力の問題は、畢竟街路の幅員に依つて決定せられるのである。故に街路の設計が交通整理に最も重大な關係を有するのは、その幅員に關してであると云ふことが出来る。交通整理上常に論議せられる街角剪除の問題及び廣場等の問題の如きも、街路の交叉點又は特殊の場所に於ける部分的の幅員を如何にすべきかの問題に他ならないと考へる。

第一幅員

街路の幅員を決定するに當つて最も肝要なる事柄は、豫めその街路に收容すべき車線の數と種類とを決定することである。收容すべき車線の數と種類とが定りさへすれば、其の豫定せられたる車線に對して所要の幅員を與へ、車道全體の幅員を決定することが出来る。車道全體の幅員が定れば、之に

適當なる幅員の歩道を配し、街路全體の幅員が自から決定せられる。然るに現在に於ては往々街路全體の幅員を定め、一定の標準の下に之を歩車道に區分すると云ふが如き設計方法を探るが爲め莫大なる經費と犠牲とを拂つて街路を擴張したに拘らず、交通上何等得るところがなかつたと云ふ様な結果に終つた實例は決して少くはない。

吾々は一車線に豫定すべき幅員として、左の數字を掲げる。

自動車	三メートル
荷車	二メートル
縦列駐車 <small>の自動車</small>	二メートル
横列駐車 <small>の自動車</small>	五メートル
電車軌道の往復線	五メートル

此の數字を確定して置けば、所要の街路の幅員を決定することは頗る容易であつて、例へば問屋の多い商業地域の街路の幅員を決定しなければならぬと假定する。諸種の點を考慮した結果、その街路には左右兩側にそれぞれ、自動車一車線、荷車一車線及び縦列駐車一車線を收容しなければならぬとする。そうすれば車道の幅員として $(3 + 2 + 2) \times 2 = 14$ 即ち十四メートルを豫定すべきであつて、之に其の兩側に於て各々全幅員の六分の一に相當する歩道を配し、合計二十一メートルが此の街路の全幅員となるのである。

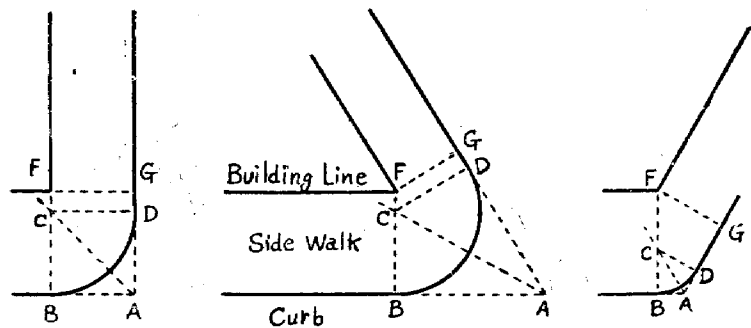
第二 街 角

車馬は街角を直線的に曲ることが出来ない。故に街角は之を剪除して一定の圓味をつけて置かなければならない。車馬の速度が増せば増すだけ、此の圓味を大きくする必要がある。此の街角剪除の曲半徑に關しても、漫然たる標準に依らずして、一定の科學的標準に依るべきである。之に關しウリアム・エノー氏は次の様に言つてゐる。

『建築線の交會點をFとし、之より縁石に二つの垂線を下し、其の交る點をB、Gとす。縁石の延長線の交る點をAとしBAG角の二等分線と、Fより縁石に下したる垂線との交る點をCとすれば、Cを中心としBC（又はGC）を半徑とする弧BD（又はGD）が求むる所の曲線である。』

第三 廣 場

廣場とは街路の一部が特に他の部分より廣くせられたる場所のことである。街路の一部が他の部分より特に交通上の要求の多い場合には、その部分の幅員を擴張して所謂廣場を作る必要がある。例へ



ば多くの街路の交會する場所、停車場、大劇場、大ホテル又は大百貨店の前などは廣場の存在を必要とする。しかし乍ら、唯單に廣いのみでは、却つて交通整理上困る場合があるから、その場所の性質と狀況とを考へ、適當なる設備を施さなければならない。東京驛前の如きは、之に關する恰好の實例であると考へる。

第二節 交通整理に關する街路上の設備

交通整理に關する街路上の設備として、種々なものが考案せられ、現に使用せられてゐる。之等のものゝ全部に就いて述べることは不可能であり且つ不必要であるから、最も一般的なものの數種に就て極く簡單に述べることに止めよう。

第一 歩車道の區別 (Sidewalk)

交通の安全を計る爲め最も必要なる事柄は、車馬と歩行者との通路を分離することである。歩車道の區別は此の必要に應じて造られたものであつて、街路構造令は幅員六間以上の街路には之を設くべきことを要求してゐる。而して歩道の幅員は特殊の箇所を除き、街路の幅員の六分の一以上とし、車道より相當高くし、車道側の境界には縁石を設け、車道と物理的に區分すべきものとせられてゐる。然し現在吾が國に於ける街路には未だ十分歩車道の區別が行き亘つてゐないのみならず、設けられてゐても要求せられてゐるが如き幅員を有してゐないものが多い。吾が國には雨が多く、しかも國民は一般に傘をさす習慣がある。加之、吾が國の街路路面占用の多いところはない狀態であるのである。

から、歩道をより一層通り好くする爲に、少くとも所定の幅員は是非有せしめて置いて貰ひ度い。假令街路が相當廣くて、六分の一の歩道では廣すぎる様な感のある箇所でも、將來車道を擴築する必要の生じた場合の緩衝地帯として、歩道を廣く取つて置くことは強ち無駄ではあるまいと考へる。

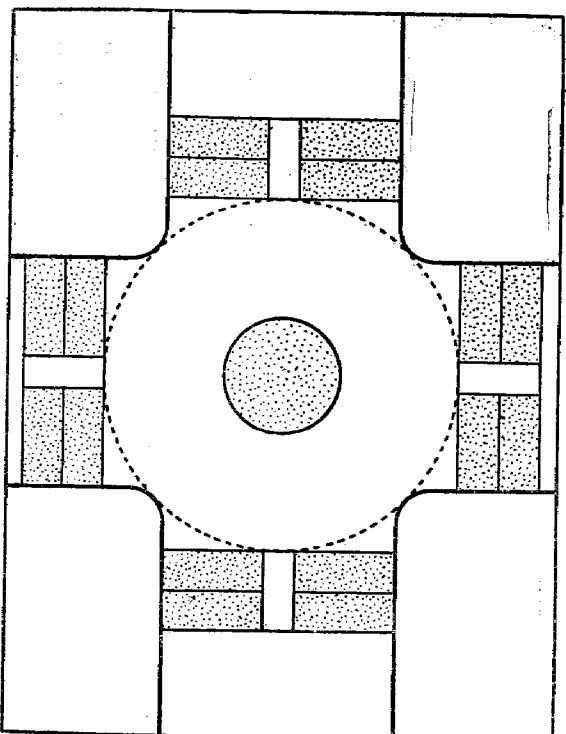
第二 安全地帯 (Safety Zone)

安全地帯は、車道上に在る歩行者を保護する爲に設けられるのであるから、歩行者が車道上に在る事の多い箇所には必ず之を設くべきである。斯る箇所は主として電車の停留場又は横斷歩道上であるから、此の兩者には必ず安全地帯の設置を提唱し度い。而して之等の安全地帯は、一跨に上るのに困難を感じない範圍内に於てなるべく高くし且つ兩端には柱を樹て、一定の照明（又は反射照明）の設備を爲すことが望ましい。

第三 横斷歩道 (Crosswalk)

歩行者が所かまはず車道を横斷することは、歩行者自身にとつて極めて危険な事柄であるのみならず、車馬の通行をも甚しく阻害するから、歩行者の車道横斷は成るべく一定の場所に限定すべきである。横斷歩道は此の目的の爲に設けられるのであるから、歩行者が車道を横斷することの多い街路交叉點には必ず之を設けて貰ひ度い。

現在設けられてゐる横斷歩道の中には、交叉點に於て歩道の延長線上に設けられてゐるものが少なくないが、交叉點に設ける各街角に内接する圓の内は、所謂交通渦淵 (Traffic Whirlpool) であつて、



車馬の方向轉換を爲すに要する面積であるから、その中に歩行者を導く様な位置に横斷歩道を設けることは宜しくない。故に歩行者に對して多少迂廻を強ふる嫌があるが、横斷歩道は、街角の内接圓に

外接する位置に設くべきであると考へる。

第四 鋪裝上の線 (Line)

路面に一定の線を描いて、交通整理上種々な目的に使用せられることがある。例へば前述の横斷歩道及び後に述べやうとする駐車場を劃する線等は即ち之である。又道路の中央に縁石と平行して線を描き、街路の左側と右側との分界線とすることも行はれてゐる。

之等の線は特殊の顔料を以つて描かれ、又は鋪裝の色を異にすることに依つて作られてゐるが顔料を以つて描くときは消え易く、鋪裝の色を異にすれば破損し易いので、金屬製の鋏を打込む方式が

多く用ひられる様になつた。此のロード・スタッドは錆びない合金で造られてゐたのであるが、費用が相當嵩むので、デトロイト市及び東京市などに於ては、眞鍮を代用する様になつたが、成績が良好であると云ふことである。

第五 標 識 (Sign)

路傍に制札を樹て、禁令等を公衆に知らしめることは、古來世界各國に於て行はれたところであつて、交通整理に關して標識を使用することも、相當古い歴史を有する様である。吾が國の都市に於ても盛に標識が使用せられてゐるが、しかも其の大きさ、色彩、形狀、文句等は同一の都市に於て同一の内容の事柄を表示する場合にさへ一定してゐないものが少くない。しかし乍ら各異つてゐると云ふことは、素より不必要のことであるのみならず、甚だ紛らはしくて宜しくない。

凡て交通整理に關する事物は、何物によらず出來得る限り統一せられてゐなければならぬ。殊に標識の如きものは、他の方面に最も注意を拂ふ必要のある街路上に在つて、通行者に對して咄嗟の判斷に訴へなければならぬものであるから、最も注意の惹き易い、且つ如何なる場所に在つても直ちにその表示する意味が判斷せられる様に、工夫せられてゐなければならぬ。それ故文句が統一せられてゐて、しかも簡潔であつて出來得ればその形狀又は色彩を見ただけで、如何なる意味のものであるかゞ分る様にして置き度い。此の點から云へば、標識に關する内務省令は非常に進んだ好き規定であるから、之に定められた所に從つて標識の設置を勵行すると共に、更に各種の標識に關して、統一

的な規定を設くべきであると考へる。

第六 駐 車 場

車馬を街路上に駐めるときは、著しく交通の妨害となる場合が少くない。と云つて全然之を禁止することは勿論不可能な事柄である。殊に自家用の車を自分で運轉する人達の爲には是非とも駐車場が無ければならぬ。のみならず營業用の車に對しても、一定の場所に駐車して客待することを許せば、客を漁る爲空車を運轉して廻る者を減少することが出来る。加之、地價の高い所に車庫を設けて之を營業所とする必要もなくなる。従つて賃金を低下せしめることも可能になつて来る。現に銀座通等に於ける夜の自動車の交通の七〇パーセント内外は、客を漁る所謂朦朧自動車であるから、客を漁る必要が無くなれば、銀座の交通の混雜は著しく緩和せられるであらう。故に駐車場の問題は交通整理上慎重なる研究を必要とする問題であつて自動車の數が激増するであらうと考へられる將來に於ては、交通整理の中心問題は自動車を如何に走らせるかと云ふ問題より、之を如何に駐むべきかと云ふ問題に移るのであらうと信じる。若し或る都市に於て使用せられる自動車の數に一定の限度がありとすれば經濟上の問題は別として、その都市内に於て駐車し得る自動車の數に依つて決定せられるのであらうと考へる。ニューヨークなどに於ては自家用の（殊に自分が運轉する）自動車は殆ど使用し得ない狀態に陥つてゐるのは、駐車の餘地のないことが最大原因である。

第五章 交通整理に關する根本問題

第一節 交通取締法規

交通整理を行ふ爲には、交通に一定の制限を加へ之を統制するものとしなければならぬと云ふことは、既に述べたところである。而して交通に制限を加へることは各人の自由を制限することになるのであるから、その制限を違法ならしめないだけの法上根據が必要である。交通取締規則は交通整理の執行に關し、法的根據を與へる點に於て必要缺くべからざるものであるが、之が交通取締法規の使命の全部ではない。

抑交通整理は交通の圓滑と安全とを目的としてゐるのであるから、交通取締法規に於て要求してゐるところも亦交通の圓滑と安全とでなければならぬ。故に交通取締法規の規定するところに従つて交通が行はれて居さへすれば、交通の圓滑が害せられ、安全が脅かされるが如きことは無い筈である。即ち交通取締法規は、圓滑にして且つ安全なる交通の方法を公示してゐるものであると云ふことが出来る。此の點が交通取締法規の重大な作用であつて、交通取締法規の使用の一半も亦茲に在るのであると考へる。従つて其の規定の内容も亦簡單であつて且つ理解せられ易くしかも合理的なものでなければならぬ。簡單でなければ一般の者から讀まれない。理解せられ易いものでなければ記憶せられない。又合理的でなければ遵守せられない。讀まれ記憶せられ而して遵守せられなければ、法規として

如何に完全なものであつても實際上の効果が無い。此の意味に於て現在の交通取締法規は甚しく不適當なものが少くない。

交通取締法規は其の規定の内容に於て既に所謂注意規定が多分に包含せられてゐるのであるから、其の執行に於ても他の刑罰法規と異り、違反者に對して必罰を以て莅むが如きことは最良の方法ではないのであつて、知らしめ導くことを主眼としなければならない。しかし乍ら如何なる輕微な條項の違反であつても、導くべからざる者に對しては飽迄糾弾し法の威力に依りて遵守を強ひ、苟も例外を認むべきではない。

第二節 公衆の訓練

交通取締法規に違反する者を匡正し、交通狀態の改善を計ることは素より警察本然の責務であるが如何に嚴重なる取締を執行しても、通行者の總てを常に監視圈内に入れて置くことは到底不可能なことであつて、殊に彼の忌むべき交通事故の如きは、殆ど全部が加害者、被害者又は双方の過失に因つて發生するのであるから、一般公衆を訓練して各自の徳義心に訴へ、注意を喚起して自己を衛り他人の迷惑を避けしめる様にするより他に、眞に根本的な交通狀態の改善方法が無い。而して公衆を訓練する方法として最も有效な手段は、被取締者たる一般民衆に取締法規を知らしめ、彼等をして交通に關する權利義務を自覺せしめることに在ると信ずる。

交通取締法規は、交通の圓滑と安全とを目標として制定せられてゐるのであるから、之を遵守せし

めることに依つて始めて交通状態の改善が期待せられるのである。取締法規を遵守せしめやうとすれば、先づ第一にその規定の内容を知らしめる必要のあることは言ふまでもない事柄である。若し交通する者の凡てが、取締法規の内容を知つてゐたとすれば、善意の市民は、警察官がそこに居ると否とに拘らず、必ず規則の要求してゐるところを守るであらう。假令惡意を以て規則を守らない者があつても、その者が規則の内容を熟知して居れば、法の威力又は社會の制裁に依つて、自から規則を守る様に遷善することは、必しも不可能ではあるまい。故にあらゆる機會を捕へ、あらゆる方法を以て交通取締規則の内容を一般民衆に知らしめることは交通整理の根本問題であると信ずる。

第三議題 受益者負擔金

受益者負擔金制の實施狀況

京都市土木局長 高 田 景

一 土地に對する公費負擔の現況

まづ第一に地租であるが、この地租の課税標準たる法定地價なるものゝ修正は明治三十一年で、その後同四十三年に更に一部の修正を見たが、現在の賣買價格に比して霄壤の差を見てゐることは、これを否定し得ない事實である。従つてこの課税標準によつて課せられてゐる地租なるものは極めて微少なるものであることは言ふまでもない。假令之れに地租附加税及び特別附加税の如きものを併算するも、一般土地に對する諸税及び負擔は、實に輕微なるものと思考される。

二 受益者負擔金制の實施狀況

一、現行負擔金の種別

種 別	根 據 法
イ、道路新設、擴築事業	都市計畫法
ロ、道路新設、擴築及路面鋪裝	道路法

- 二、各種負擔金總額の各事業費に對する割合
 - イ、都市計畫法に基くもの、事業費の三分の一（新設の場合）又は四分の一（擴築の場合）
 - ロ、道路法に基くもの、事業費の二分の一以内。例外として十分の六迄増徴の規定がある。
- 三、各種負擔金徴收の實績概して良好
- 四、各種負擔金賦課徴收機關の構成及其費用。特に負擔金賦課、徴收上の事務を處理せしむる機關を設置してゐない。

本市の取扱は、工事執行當局に於て各負擔義務者に對する賦課額の算定調査を作成し、之を一般市の収入金の徴收又は收納の取扱課に送付す、受理課は該調査により調定を爲し令書を發行す令書の配布及納付督促、處分等は各區役所をして其の取扱を爲さしめて居る。（令書とは納額告知書）

三 受益者負擔金制度運用に依る土地負擔の實情

- 一、同一土地に對し負擔金を重疊して賦課せる實例。都市計畫法に依る道路新設擴築事業と、道路法に依り執行する路面鋪裝工事に對するものと、重複したる實例がある。

都市計畫法に依り施行する道路事業と下水道事業との負擔。（目下實施計畫中のもの）、都市計畫道路事業と、公園新設事業との負擔は共に重疊賦課の事豫想せらる。

- 二、事業又は施設開設に對し負擔金を課徴したる土地に對し、其の維持修繕に付ても受益者負擔金

を課徴しつゝあるの實例なし。

四 受益者負擔金賦課標準決定の實況

- 一、受益の有無及其厚薄の算定上標準と爲しつゝある方法、所謂受けた利益なるものゝ的確なる算定は、殆んど不可能と考へてゐる。併し乍ら受益の程度は、原則的に事業施行場所との距離の長短に由り、その厚薄の在るものと認めて差支へがないと信じてゐる。依つて道路新設、擴築事業の場合に於ける受益者負擔金の賦課は、間口及面積負擔主義に依り、又面積負擔に對しては、地帯別に大體に於て奥行漸減賦課の方法である。

- 二、負擔區域の決定に關する現行準則、道路新設、擴築事業に對する負擔區域は施行道路の兩側に於て各道路幅員の五倍又十倍で、路面鋪裝の場合は奥行二十間の地域内である。

- 三、現行負擔金總額の決定方法 前掲一。

- 四、現行賦課標準の決定方法、地帯別に區分し配課するの制度を採用してゐるが、三地帯の場合五地帯の場合孰れも配分率は別紙の標準である。

理想的に考へられてゐる間口に正比し、奥行に漸減的に比例する方法はまだ採用してゐない。

負擔金の徴收に關する前納主義と分納主義。

前納は直に事業施行財源に充當し得るの他、起債附帶費を節約し得るの利はあるが、負擔者に

於て受くる利益を、直に形而上の金錢收入に見ず、又比較的負擔金も輕からぬ例であるから、分納主義と爲すの己むを得ないものと考へてゐる。

又本市に於ては出願に依り分納せしむるの方法を採用して居ないため、擔保を提供せしめ又は保證人を立てしめてゐない。故に權利移轉の場合には不都合である。受益者負擔金は人的負擔であることは勿論であるが、物的負擔とすることが事實好都合であると考へられる。實際問題として既に他都市に之を實施し種々の手數も伴なつて居るやうであるが分納主義に依るの己むを得ざる以上、義務者が權利移轉の場合に備へるには、擔保條件附分納制より物的負擔制所謂毎徴收時に於ける權利者より之を徴收する方法を適當と認めてゐる。

五 受益者負擔金の減免に關する現行制度

本市の規定中に一二不備の點あるを認めてゐるが、その點は孰れも他都市に於て規定して居る事實であるから、現行制度で可なりと認める。

受益者負擔金賦課標準の決定方法の參考

一 都市計畫法に依るもの

イ、各地帯の區劃

イ、地帯を三に分つ場合 (區域道路の五倍のとき)

第一地帯 道路境界線より道路幅員に相當する地域

第二地帯 第一地帯の境界線より道路幅員の二倍に相當する地域

第三地帯 第二地帯の境界線より道路幅員の二倍に相當する地域

ロ、地帯を五に分つ場合 (區域道路の十倍のとき)

第一地帯 道路の境界線より道路幅員に相當する地域

第二地帯 第一地帯の境界線より道路幅員の二倍に相當する地域

第三地帯 第二地帯の境界線より道路幅員の二倍に相當する地域

第四地帯 第三地帯の境界線より道路幅員の二倍に相當する地域

第五地帯 第四地帯の境界線より道路幅員の三倍に相當する地域

一、各負擔率

イ、地帯を三に分ちたる場合

第一地帯 負擔區負擔額の百分の六十

第二地帯 負擔區負擔額の百分の二十五

第三地帯 負擔區負擔額の百分の十五

ロ、地帯を五に分ちたる場合

第一地帯 負擔區負擔額の百分の五十四

第二地帯 負擔區負擔額の百分の二十二

第三地帯 負擔區負擔額の百分の十三

第四地帯 負擔區負擔額の百分の七
 第五地帯 負擔區負擔額の百分の四

受益者負擔金制に關する研究問題

京 城 府

(一) 京城府内の一部に於ては其賦課區域が殆んど抵當權の設定を見る。かゝる區域に負擔金を課する事は其地主をして土地を放賣せしめ立退きを餘儀なくせしむるが如き場合に於て、之が救済の爲めに地主組合を設け、銀行をして融資せしめ、其の土地の經濟的利益が地價に影響せしむる迄或は適當なる辨済期間を地主組合及銀行に於て負擔せしむる方法如何。

(二) 内地に於ける負擔金は道路法又は都市計畫法に基きたるものゝ如し、市町村制による特別賦課として課税せられたる所あらば其の實績。

(三) 賦課金額は工事費を基準として決定的のものに拘らず、受益限度就中地價の算定は客觀的のも

の多し、この地價の動搖に對して限度を如何に定むべきや、其の方法如何。

(四) 負擔金徴收の遡及效力に就て各地の實例如何。

(五) 負擔金制は地帯收用又は超過收用等を併用することに依り、其の効果を著しからしむるものゝ如し。例へば三角殘地の處理に就て各都市の處理實績如何。

(六) 側溝の賦課標準を沿道の長さとするべきものなるや、宅地面積を採るべきものなるや如何。

(七) 官有財産に對し負擔金を課するの可否。其の他實例如何。

(八) 軌道は公益事業として負擔金を課すべからざるものなりや如何。

受益者負擔金の性質と其適度 特に租税との關係に就て

東京市政調査會研究員 小 田 忠 夫

受益者負擔金と租税との關係を論するに當り、先づこれが性質から明にせねばならないが、此點に

ついで小川博士は次の如き定義¹をなしてゐる。

「特別課徴とは國家公共團體が公益の爲に營造物を新設し又は之に格段なる改良を行ふに際し、其の爲に要する經費を一定地區内に在つて特別の利益を受ける者をして受益の程度に應じて分擔せしむる課金を云ふ」

即ち之によれば第一に負擔金課徴の目的は、營造物の新設改良に要する費用を支辨せんが爲にするものであり、第二に負擔金課徴主體は營造物の新設改良によつて特別の利益をうくるものであり、第三にその課徴區域は一定の限られた地域にして、第四に課徴限度は新設改良に要すべき經費をその受益程度に應じて課するものであり、第五に課徴者は國家又は公共團體にして私企業者は含まないこと、これである。

我國における受益者負擔金課徴の根據を示す道路法第三十九條、都計市畫法第六條第二項の如き大體この說に照應するものである。而して、その如何なる工事費について負擔金を課すべきかについて道路法にありては同法第五條の規定により道路の新設、改築及修繕に關する費用についてのみ負擔金が課徴されうるも維持費は含まずとの解釋²が爲されてあるが、都市計畫法については附屬命令において、その課徴目的が示されてをる次第であるが、大體において維持費は包含されてゐない。

この點につき米獨の學者間互に異説があるが、小川博士は負擔金の課徴を營造物の維持費をまで含める獨逸學者に反對して、維持費の中には少くとも經常費の性質を有するものをも含む、此の如き經費は其の之を利用すべき者の支拂ふべき使用料もしくは租税の如き一般收入によつて支辨せざるべからずとなして獨逸學者の維持費支辨説を否定してゐる。

然らばかゝる性質をもつ受益者負擔金と租税とは如何なる點に於てその性質を異にするか。學者はこれを別つに前者は専ら應益原則に基いて課徴せられ、後者は應能原則によつて課徴せらるることをもつて區別の要點となす。即ち小川博士³に従へば次の如くである。

「特別課徴は特定の臨時費を支辨する事を目的とするに反して租税は一般經費を支辨する事を目的とす。然るに租税の中にありても特定の經費を支辨する事を目的とするものなきに非ず。目的税即ち是なり、然れども目的税は租税たる以上租税主體の租税力に應じて課することと原則とすべく租税主體が國家公共團體より特別利益を受くると否とを問ふべきものに非ず、之に反して特別課徴は利害關係者の受くべき特別利益に應じて之に課すべきものにして利害關係者の能力に應じて課すべきものに非ざるなり。諸國の立法令中には特別課徴に名くるに改良税の語を以てするものあれども其實租税と見るべからざるなり」

といひ、神戸博士は負擔金と最も類似せる租税たる土地増價税との比較において利益の一般性と特殊性との關係から次の如く述べてゐる。

「増價税と似て非なるものを特別課徴又は改良税とする。所謂改良税又は特別課徴は(地方)政府によつて行はれたる或種改良施設によつて土地の増價を受けたる所有者がその施設の費用を受ける所の利益に應じて分擔するものなり。故にこれは明瞭に特定の施設に歸すべき増價につきてのみ問題となるものにして、増價税の如く不勞費による總ての増價を捕提せんとするものと異なる」

¹ 小川郷太郎博士著「財政學一卷」五一二頁。

² 田中好氏著「土木行政」九六頁。

³ 小川郷太郎博士著前掲書 五二五頁。

⁴ 神戸正雄博士著「土地増價税論」一六頁。

以上の説による如く兩者は同じ公課ではあるが、負擔金は特殊利益に課する公課故そは應益原則に基いて課せらるべく、租税は特別利益の如何を問ふべからざるの故に能力原則によらざるべからずと主張し、その結果は自ら賦課の方法にも現れ、前者は比例率によらざるべからざるべく、後者は累進率の適要が理論的に證められねばならないと主張するものである。

然乍ら右の通説は必しも兩者の關係を妥當に表現するものでない。蓋し利益に比例して賦課さるべき筈の負擔金にしても、その測定されたる利益たるや常に假定的利益に過ぎず、眞實の利益に應じた賦課は實際には行はれないのである。これを論者の説に従つて見るも先づ利益を限度として定まる負擔總額の決定について絶對的標準がない有様で、小川博士はこれについて次の如く述べてゐる。

「營造物の新設改良によつて受くべき特別利益の大小によつて其の場合々々に之を定むるをうのみ、即ち其特別利益が大なれば大なる程特別課徴によつて支辨すべき割合を多くし終に前述の最高限（即ち事業費總額）に達して止むべく、之に反して其特別利益が小なれば小なる程特別課徴に依つて支辨すべき割合を少くし其極之を徴せざるに至つて止むべきものとす」

即ちその工事費に對する負擔金總額の絶對的標準額なきを認めると共に、各國共これが標準なしと稱してゐる有様であり、我國における省令その他の規程によつて見るも、或は工事費の三分一又は四分一として、その設定についても實際には、特別利益の限度によるよりは、當該都市の財政狀態如何によつて決定さるゝのが實情に近い有様である。而もこの額を各人に配賦するに當り現在用ゐられて

5 小川郷太郎博士著前掲書 五二七頁。

ある利益測定の方法たる間口主義、面積主義、評價主義、距離主義の四方法は「何れも長所と短所とを同時にもつてゐる故に、ある一方法のみを採用する事は其の短所を暴露してしまふ虞がある」ので、これらの主義の折衷主義もしくは混合主義の採用によりて各主義の缺點を緩和するを得ると云ふにある有様である。

然し乍ら、これらの缺點は受益測定方法の發達の結果或は除去され、以て眞實の利益が或程度の正確さで測定されうるかもしれないが、而もよしそれにしても現代の如き富の分配不平等なる社會關係を考慮に容れる場合には、必ずやその受益程度は富の大小によつて異なるべく、その結果は受益に比例する公平なる課徴方法を必然に無意義ならしむるであらう。従つて負擔金をもつて公平の原則に従つて課徴せんとせば勢ひ課徴主體の能力をも考慮せざるわけには行かないのである。此點は同じ公課たる租税において能力原則が理論上肯定されてゐると同様に受益者負擔金に對しても亦證められて然るべきである。租税は一般的利益に課する公課であり、負擔金は特殊利益に課する公課なるとの理由でその負擔課徴原則を異にする理由とはならないのである、寧ろバスタープ¹が適當に表現する様に負擔金と租税との間にはそれ程本質的な區別が存するものでないと云ふが妥當ではなからうか。

かくて、もし負擔金の課徴に對しても能力原則が認めらるゝならば必然にその課徴方法に於ては比例率に代り、累進率の適用が行はれて然るべく、これによつて財産のより大なる所有者が一層重き比率によつて課徴されるのが正義公平の理によつて課徴さるゝ受益者負擔金の趣旨を徹底せしむる所以

6 飯沼一省氏著「都市計畫の理論と法制」三六〇頁

7 C. E. Bastable; Public Finance, P. 167.

受益者負擔金制の現状に就て

東京市財務局收納課長 主事 萱 場 順 治

一 受益者負擔金制運用に依る土地負擔の實情

下水道受益者負擔金を課しつゝある下谷淺草兩區の大部、神田本郷兩區の一部、日本橋京橋兩區の大部麴町芝兩區の一部及本所深川兩區の土地にして道路鋪裝工事又は側溝工事の負擔金を負擔すべき土地に該當したる場合各相互の負擔金を課徴しつゝあるの實例あるも負擔金を課徴して開設したる事業又は施設の維持修繕に付、受益者負擔金を課徴しつゝある實例なし。

二 受益の有無及其の厚薄の算定上規準と爲しつゝある方法

(イ) 受益者負擔金は道路法第三十九條都市計畫法第六條第二項「利益を受ける限度に於て」賦課

せらる。

(ロ) 利益を受ける限度は道路法に依るものは道路管理者に於て主務大臣又は監督官廳の認可(道路法第五二條)を受け、都市計畫法に依るものは關係市町村長の意見を聞き都市計畫委員會の議を経て内務大臣(同施行令第十條)決定す。

(ハ) 利益を受ける限度とは受益の有無及其の厚薄の程度を指稱したるものにして、畢竟同一義なり。今之を東京市に於て施行する各規程に付て觀るに。

(1) 道路鋪裝に關する規程

利益を受ける限度は工事費を工事面積にて除したる一坪當工事費を基本とし、道路幅員に依る(六間未満は〇、五 九間未満一、〇 十二間未満一、五 十五間未満二、〇 二十間未満二、五 二十間以上三、〇) 係數を乗じて、其の二分の一を道路の間口の長他の二分の一を奥行二十間の面積に配分し、更に土地の等級、街路の品位、地區の狀況等を斟酌して定めたる一等乃至十五等の地位に依る(一等を百分の百とし以下一等を下る毎に百分の五を減じ、百分の三十に至りて止む)率を乗したる額とす。

次に個々の利益の厚薄に付ては三階以上の建物(三階五割以上一階を増す毎に五割、七階以上は二十五割に止む)又は出入人員、集散貨物特に多しと認むる用途に供する建物(二階以下十割以内三階以上は階層に依るもの、外尚十割以内)に對しては建坪を基準として負擔金の三倍以内

を増課し、又（イ）同一土地にして二街路以上の負擔金を負擔する關係に該當するとき（ロ）附近の地形又は土地の利用の狀況に依り斟酌すべき必要あるときは左の例に依り之を減免す。

（イ）の場合に於ては街路毎に面積當負擔金を計算し尠なき方のものを減額す。

（ロ）の場合に於ては土地を道路に供用し、道路法に依り認定せられたるものは免除、九尺以上の幅員を有し二線以上に連絡するものは五割、道路舗装に因り隣接土地と路端と高低差を生じたる場合は一尺以上に限り其の程度に應じて間口當負擔金一割乃至六割の範圍、道路に直接して崖岸地たる場合は四尺以上に限り、間口負擔金二割乃至八割の範圍、直接道路を利用するに不利なる土地の場合は其の迂迴程度に應じて二割以上若は免除、宅地の形狀不整にして間口の長に比し奥行淺薄なる土地の場合は奥行一間未滿に限り間口負擔金の五割若は免除するものとす。

（2）側溝に關する規程

側溝に因る利益は工事費を工事の延長にて除したる一間當精算工事費の三分の一にして、土地の間口の長に應じて定む。

次に個々の場合に於ける利益の厚薄に付ては、土地の狀況に依り特に工事費多額を要したる場合又は道路側のみを施行して、隣接地先側を施行せざる場合若は施行するも、道路側に比し側溝の厚さを減じたる場合等に於ては、其の都度を勘案して其の程度減額若は免除す。

（3）新宿燒跡地の道路新設、擴築に關する規程

受益の限度は幅員三間以下の道路に在りては事業費の三分の二、三間を超える道路に在りては事業費の二分の一とし、之を其の半額は道路の間口の長、他の半額は面積に比例したるものとす。次に二線以上の新設又は擴築に要する費用を負擔すべき關係に該當する土地の負擔金は其の最も高きものに依り賦課し、尠なきものゝ面積當負擔金を免除す。

（4）道路の新設、擴築に關する規程

利益の限度は新設に在りては事業費の三分の一、擴築に在りては事業費の四分の一とし、之を路線、幅員、事業執行年度、土地の狀況等に依り定めたる負擔區に配分するものとす。而して其の配分方法は特殊の例外を除き原則として負擔區を左の如く三地帯に區分し各其の負擔割合を定むるものとす。

第一地帯 道路の境界線より道路幅員の一倍に相當する地域とし、負擔割合は前記負擔金總額の百分の五十と定め、之を二分の一は間口の長、他の二分の一は土地の面積に比例して配分す。

第二地帯 第一地帯界より道路幅員の二倍の地域とし、負擔割合は負擔金總額の百分の三十五と定め、之を土地の面積に比例して配分す。

第三地帯 第二地帯界より道路幅員の二倍の地域とし、負擔割合は負擔金總額の百分の十五と定め、之を土地の面積に比例して配分す。

次に特殊の場合に於ける個々の利益の厚薄に付ては

1 總建坪百坪以上を使用する倉庫業者、五十人以上の職工を使用する製造業、石材、木材、鐵材業、常時三臺以上の自動車を使用する營業者に對しては其の營業用敷地の負擔金に相當する金額の三割、營業用にあらざる自動車々庫に對しては其の建築面積を基準としたる負擔金の三割、又階數三を超える建物に付ては其の超ゆる部分の延建坪に比例して負擔金額の五割の範圍に於て増課するものとし、

2 同一の土地にして同一年度内に重複して道路工事に關する負擔金を負擔する關係に該當するときは面積當負擔金を街路毎に計算し、其の尠なき額に相當する金額地形に依り斟酌を要する場合は左の例に依り之を減免す。

(イ) 道路又は下水敷に供用するときは道路法に依り認定せられたるものは免除、九尺以上の幅員を有し二線以上に連絡するものは五割、公共的要素を具備する幅員一尺以上の下水敷に在りては五割。

(ロ) 地物に阻害せられ道路を利用する爲迂迴する場合は所屬地帯平均奥行の二倍を超えたる土地に在りては、其の面積當負擔金と次位地帯の面積當負擔金との差額、次位地帯なきときは免除す。

(ハ) 道路と隣接土地と高低差ありて土地利用を制限せらるゝ場合は直接道路工事に原因する場合は二尺を超えたるときに限り、二割乃至八割、從來よりのものに付ては前段の二分の一、其の原因が重複したるものに付ては、各其の原因に依る率を適用して其の間口當負擔金を減額す。

(ニ) 道路に障害物存し、土地利用上不利なる場合は其の障害物の出幅六尺以上なるときは間口當負擔金を免除し、六尺未満なるときは五割、又材料置場等其の用途に供せらるゝ出幅五間以上なるとき亦五割、五間に満たざるときは三割を減額す。

(ホ) 宅地の形狀不整にして奥行尠なき土地に在りては、奥行三尺に満たざるときは間口當負擔金八割、六尺に満たざるときは五割を減す。

(五) 古川改修に關する規程

利益の限度に付ては之を二種に區別して説明するを便宜とす。

(一) は一般負擔とも稱し得べきものにして、事業費の百分の十三を負擔區劃内總面積に比例して賦課するものなり。其の方法は事業費を負擔區劃總面積にて除したる一坪當金額に其の區劃を細分して、三地帯とし、之が地帯の負擔割合(第一地帯千分の千二百二十九、第二地帯千分の九百八十四、第三地帯千分の七百八十七)を乗じて、各受益者の面積に應じて定むるものとす。

(二) は護岸負擔とも稱し得べきものにして、河川の境界線より奥行六間の地域に事業費の百分の十七を賦課せんとするものにして其の受益者は別に「有租地の所有者」と特定せられ、賦課方法は河川の境界線より奥行六間の地域の總面積にて除したる一坪當金額に依り、所有土地の面積に應じて定むるものとす。

次に個々の場合に於ける利益の厚薄に付ては

(イ) 同一の土地にして同一年度内に本令に依る負擔金と他の規定に依る負擔金と重複して負擔すべき關係に該當するときは其の尠なきものに相當する金額を減額し

(ロ) 土地の狀況に依り斟酌すべき必要あるとき則ち(1)土地を道路等の如く公共的用地に提供し在る場合(2)河川敷に供したる爲新に護岸に隣接するに至りたる土地の場合(4)河川に隣接する土地を距て護岸負擔金を負擔する關係に該當する土地の場合(5)負擔區劃内に於て土地の狀態に依り洪水に因る利害極めて尠なき土地の場合等に於ては相當減免の必要あるべし。

(6) 下水道に關する規程

利益の限度は事業費の三分の一とし之を其の負擔區内の總面積にて除したる一坪當金額に依り受益者の面積に應じて定むるものなりとす。

次に其の個々の利益の厚薄に付ては

(イ) 下水道に因り土地が著しく利用を増進するとき若は下水道に排除する汚水量一年三千立方米以上の事業を經營するときは負擔金額の五割以内階數三を超える建物を有するときは、二十割以内、下水道の設備にして道路としての效用を兼ねたるときは之に要したる事業費の五分の一以内に於て増課するものとし、

(ロ) 下水道又は、其の設備が道路として效用あるときは、之が利用の狀況に依り減免することあり。

三 利益の限度に關する規準

事業の效果が(1)如何なる時期に(2)如何なる限度に於て(3)何に反映するものなりやは負擔金制度の根本問題にして、容易に之を速斷すべからず。即ち受益者を確定する時期は事業著手の日可なるや、工事竣功の日適當なりや、又其の利益の程度に於ても現行規程の如き率に於て客觀的に土地又は權利の上に反映するものなりや、惟ふに之を如實に立證する爲には其の都度之を實地に確かむるの外なかるべしと雖、然も其の確かめ得たるものは或時に於ける或土地に關するものにして、他の時に於ける他の土地に關して常に必ずしも之と同一結果を期待すべからず。即ち其の時の經濟事情又は所有者、賃貸の沿革、賣買原因等に因りて支配せらるゝを原則とするのみならず、其の負擔すべき土地の態様、地勢、環境、交通狀態等亦個々に異なるものなるが故に之が利益の限度に關しては主觀的に抽象的標準に據るの外其の方法なく、又其の時期に付ても徵收上の圓滑を害せざる程度に於て定むるの外なし。此の意味に於て現行法の規定は大體に於て當を得たるものと認む。但し之が個々の適否に付ては

(1) 道路鋪裝に關するものは道路幅員に依り一定の係數を定め更に負擔力を考慮して、地位制度を採用したるは異色なるも、其の幅員係數の定め方は餘りに達觀に過ぎたる嫌あるを以て、軌道敷の有無幅員の限度と共に之を緩和する方法を必要とす。又地位制度に付ては常に其の資料不足なるに拘らず市長の裁量に依りて決せらるゝものなる爲紛議を免れざる弊あり。

- (2) 側溝に關するものは側溝に附帶して道路に所謂支壁等を施設したる場合之を課し得ざるを以て之が改正を必要とす。
- (3) 道路の新設、擴張に關するものは事業に因り、新に護岸等を地先に附加したる場合は之が増課の必要を認む。
- (4) 下水道に關するものは寧ろ規定其のものよりも事業の施設が常に一定區域を限定せず、各所に隨時に施行せらるゝ爲其の負擔區の設定に困難あり。從て最負擔金の必要を認むる(イ)土地が著しく利用を増進したるとき(ロ)道路としての效用顯著なるものあるとき之等の土地に對して特に負擔區を設定する方法なく、徒に時期を逸して後課する場合多き爲、之が負擔金を増課し得ざる弊あり、目下之が運用に付考慮中なり。

四 負擔區域の決定に關する現行準則

- (1) 道路鋪裝工事受者益負擔金
- (2) 道路敷地の境界線より奥行二十間以内の地域
- (2) 側溝工事受益者負擔金
- 側溝の道路對側縁に接する土地
- (3) 四谷區焼失跡地負擔金

α 幅員三間以下の道路に面する場合

道路境界線より兩側奥行十間

β 幅員三間を超ゆる道路に面する場合

道路境界線より兩側奥行十五間

4 都市計畫街路修築費負擔金

道路の境界線より道路の幅員の五倍の地域

但し東京市の區域外に於て土地の狀況に依り必要ありと認むるときは、内務大臣は道路の幅員の七倍迄擴張することを得。

5 都市計畫事業古川改修費負擔金

河川の境界線より其兩側に於て三十間の地域

但し改修前の洪水時に於ける浸水の狀況に依り必要ありと認むるときは、内務大臣は別に負擔區劃の限界を定むることを得。

6 下水道改良費負擔金

東京都市計畫下水道三大排水區の區分に依る。但し土地の狀況工事施行年度等に依り必要あるときは、大排水區を細分して負擔區を定むることを得

事業の種類に依り區域の決定に廣狹の差を附したるは適當なり。但し札の辻より鐵道陸橋を架し芝

浦方面に通ずる道路新設の如きは、其の沿道よりも寧ろ其の區域外の者に於て利益するものなるが故に、此の如き場合の特別規定を必要と認む。

五 現行負擔金總額の決定方法

- 1 道路舗装工事負擔金
工事費を起工豫算に依り機械器具費其の他監督雜費は議決豫算に依り工事費に按分して定む。
- 2 側溝工事負擔金
工事費精算額に依る。
- 3 新宿焼跡地道路受益者負擔金
事業費精算額に依る。
- 4 下水道受益者負擔金
前年度又は前年迄の事業費精算額に依る。
- 5 都市計畫事業道路受益者負擔金
工事費を起工額に依り機械器具費其の他は議決豫算に依り工事費に按分して定む。
- 6 古川改修受益者負擔金
前年度迄の事業費精算額に依る。

負擔金總額を決定する上に於て豫算、精算孰れの主義を可とするやに付ては豫算に依るとすれば場合に依り精算との差額大なる場合なきを保せず。而して精算に依れば徵收時期を逸し、受益者に混亂を來す虞あり。共に一利一害あるを免がれざるものと認む。

六 現行賦課標準の決定方法

- 1 道路舗装工事受益者負擔金
一坪當工費に道路幅員係數を乗じたる「間口一間當負擔標準額」に基き其の半額を間口の長他の半額を面積に比例したるものに地位に依る率を乗じたるものとす（四條、五條、六條）
- 2 側溝工事受益者負擔金
工事費を工事延長にて除したる間口當工事費の三分の一とす。（三條）
- 3 新宿焼跡地道路受益者負擔金
負擔金總額の二分の一を間口割とし他の二分の一を面積割とす。（五條）
- 4 下水道受益者負擔金
負擔金總額を受益者の土地の面積に比例す。（四條）
- 5 都市計畫事業道路受益者負擔金
負擔金總額を一定の率（第一50%第二35%第三15%）に依り地帯に配分し第一地帯に在りては其の

配分額の二分の一を間口の長、他の二分の一を面積に比例し其の他の地帯は面積に比例するものとす。但し道路幅員五倍を超えたる場合又は土地の状況に依り別に定むることを得。(五條六條)

6 古川改修受益者負擔金

事業費の百分の十三を負擔區劃内面積に比例したる一坪當金額に一定の負擔歩合(第一、千分の千二百二十九、第二、千分の九百八十四、第三、千分の七百八十七)を乗じたるものと及事業費の百分の十七に河川境界線より六間の地域の面積に比例したる一坪當金額とを決定する二種の方法あり。(四條、五條)

而して之が適否に付ては事業の及ぼす影響に依り決定すべきものなれば事業の種類に依り差別するは妥當なりと認む。

七 負擔金の前納主義と分納主義

前納主義(即納)を原則とするものに(1)道路鋪裝工事受益者負擔金(2)側溝負擔金(3)四谷區燒失跡地負擔金あり。

分納主義(均分)を採れるものに(1)下水道受益者負擔金(2)都市計畫道路受益者負擔金(3)都市計畫河川改修負擔金あり。

前納(即納)か均分かに付ては事業の種類に依り、其の財源關係及受益者の負擔力を考慮して決定

せらるべきものにして、必ずしも孰の主義を可とするや一定すべからざるものと認む。但し即納は受益者の負擔力の考慮に於て缺如し、均分は事務煩瑣にして多大の經費を伴ひ、共に一利一害あるを免れず。尙負擔金は直接事業費に充當するものなるが故に、均分を主義とする場合に於ては之が年限伸長に伴ふ利子を加算して徴收し得る様規定するの必要を認む。

分納主義に依る場合に於ける權利異動に應ずる措置としては

(1) 道路鋪裝工事負擔金 分納期間内に權利者に異動ありたるときは其の權利の取得者より殘額を徴收す。

(2) 都市計畫道路負擔金 負擔金は之を均等に十四分し、事業着手後毎年二回別に定むる期日に於ける現在の受益者より納付せしむ。

(3) 下水道負擔金 負擔金は工事竣功の日の現在に於ける受益者より之を納付せしむ。但し第八條(負擔金は十年間に均分して納付せしむ)の納付期間内に受益者に異動ありたるときは新に受益者となりたる者より殘額を納付せしむ。

以上の如く要するに權利者に異動を生じたるときは新に受益者となりたる者より納付せしむべき旨明文存するを以て、權利異動の申告に基き措置し居れり。

八 受益者負擔金の減免に關する現行制度

(1) 道路舗装工事負擔金

第九條

左の各號の一に該當する場合に於ては負擔金を減免することあるべし。

- 一、同一の土地にして二街路以上の沿道土地たるとき。
- 二、附近の地形又は土地利用の状況に依り斟酌すべき必要あるとき。
- 三、自己の費用を以て舗装工事を爲し、若は舗装工事費を寄附したる者又は其の者の第三條の權利を取得したる者あるとき。

第十條

國又は公共團體に對しては負擔金を課せず神社、寺院、祠宇、佛堂の境内地、墳墓地、教會所、説教所の構内地學校敷地、其他公共の用に供する土地の權利者に對しては負擔金を免除することあるべし。但し有料貸地に付ては此の限に在らず。

(2) 都市計畫道路負擔金

第九條

左の各號の一に該當する場合に於ては負擔金を減免することを得。但し第三號の場合に於ては寄附額を越ゆることを得ず。

- 一、同一の土地にして本令又は他の規定に依り同一年度内に重複して道路工事に關する負擔金を負

擔する關係に該當するとき。

- 二、地形に依り斟酌すべき必要あるとき。

- 三、道路の新設又は擴張に要する費用を補足する爲土地物件勞力若は金錢を寄附し又は市長の適當と認むる工法に依り工事を施行し之を寄附したるものあるとき。

(3) 下水道負擔金

第九條

左の各號の一に該當する場合に於ては負擔金を減免することを得。

- 一、下水道又は第六條第一項の設備利用の状況に依り斟酌すべき必要あるとき。
- 二、下水道事業に要する費用を補足する爲土地物件勞力若は金錢を寄附し又は東京市長が適當と認むる工法に依り工事を施行して之を寄附したるとき前項第二號の規定に依り減免する金額は其の寄附額を越ゆることを得ず。

- (4) 其他側溝費負擔金 四谷區燒失跡地負擔金及古川改修負擔金に於ても大體右と同様の規定あり。

負擔金の減免に關しては人に關するものと土地に關するものと二方面に區別するを得。而して土地にするものに付ては大體現行規定を適當と認むるも、人に關するものに付ては都市計畫法に依るものは大正九年內務省令第二十八號の規定に依り原則として有租地（他物權者を含む）を受益者とせる

結果官有寺地若は公園地の使用者又は鐵道營業者にして其の用途外に土地を利用する場合等に於て負擔金を課するを得ざるのみならず、却て公共團體等に於て有租地を賃借する場合は之が負擔金を免がれざる不合理あるを認む。

九 受益者負擔金制運用の結果

(1) 土地發展狀況の異同狀態

事業の種類又は性質に依り必ずしも一定の方面に發展するものに非ず。其の他土地の環境、態樣等に依りても異なるものにして一般的標準を決定し難きも大體に於て、

a 道路の新設又は擴張の場合に於ては其の沿道は之が建築線敷地としての顯著なる利益を受け之を商業地とし又は住宅地として異常の發展を爲すは隨處其の實例を見る所にして、

b 既成道路の鋪裝等要するに道路維持の必要上修繕的改修を爲す場合に於ては之が施設に伴ひ沿道土地の品位向上する爲之に適應すべく、從來の店舗を改築し又は住宅を店舗に改造する傾向あり、而して、

c 下水道敷設の場合に於ては之が汎濫を除去したる區域又は之を道路の用に供したる沿道土地の如きは顯著に之が利益を受け、舊來の面目を一新して發展するものなるも、排水區全部に共通しては必ずしも常に異同あるものとするを得ず。

d 河川の改修の場合に於ては、其の目的治水に在りや舟運に在りやに依りて、其の效果に差異あるものにして東京市に於ける古川改修の場合は前者に屬す。而して其の效果として附近土地に影響あるは從來の洪水汎濫防止に伴ふ居住の安定並品位の向上にして漸次其の繁榮を期せらるゝものなり。

(2) 土地發展の阻止若は損害を與へたる實例

右に付ては之を一時的と永久的とに區別することを得。即ち事業完了に至る迄の或る期間と事業完成後永久に渉る期間に區別し得るものなるも、此の場合に於ては事業施設に伴ふ效果的土地發展の阻止若は損害に局限して其の實例を擧ぐれば、

a 新設道路に並行したる舊來道路沿道の衰微

b 鐵道陸橋等施設の場合勾配を付する關係上特に著しく舊來土地の地盤に高低差を生ぜしめたる場合等の如し。

(3) 負擔金を課徴して施行したる事業に因る受損者の問題

事業の施設に因り常に受損する者ありとは想像し得ず。假令前項(一)の實例の場合に於ても其の一般的利益とする附近土地利用上の便宜並品位向上の利益は之を受くるものにして、單に一般に於ける場合よりも比較的尠なしと認むる場合なり。従て前項の事例等存する場合は之が損失又は環境の異動等を考慮して負擔金減免の理由とするを得るも之を受損者として別に負擔金に關係

なく損失補償すべき限に在らず。従て本問題に關しては其の事例なし。

(4) 負擔金を課徴せる土地並之を目的とする權利移動の實況

負擔金を課したる爲特に權利に移動を生ぜしめたる實例あるを聽かず。而して今日に於ては一般市民は都市計畫事業又は道路の鋪装工事等を執行する場合に於ては、常に受益者負擔金を伴ふものなることを知悉するが故に、若し之が思惑買を爲す場合に於ても之を經濟的に考慮する傾向があるが如し。

(5) 負擔金が土地の賃賃價格又は賣買價格に及ぼしたる影響

負擔金賦課標準と爲りたる土地乃至權利が移動する都度、轉嫁せらるゝ傾向あるは顯著なる事實にして又土地の所有者權利の沿革、時の經濟の事情等に依り、其の遲速を免れざるも、之を賃賃價格に於て還元するの傾向あることも亦事實なり。新宿燒跡地道路の新設、擴張前後に於ける地價及借地權利金に及ぼしたる影響に觀るに其の實例左の如し。

種別	上			中			下		
	地價(坪當)	借地(坪當)	權利金(坪當)	地價(坪當)	借地(坪當)	權利金(坪當)	地價(坪當)	借地(坪當)	權利金(坪當)
現在時	二二〇〇	二〇〇〇	八〇〇	一三〇〇	一〇〇〇	四〇〇	一〇〇〇	七〇〇	二〇〇
當時	二二〇〇	二〇〇〇	八〇〇	一三〇〇	一〇〇〇	四〇〇	一〇〇〇	七〇〇	二〇〇
現在時	二二〇〇	二〇〇〇	八〇〇	一三〇〇	一〇〇〇	四〇〇	一〇〇〇	七〇〇	二〇〇
當時	二二〇〇	二〇〇〇	八〇〇	一三〇〇	一〇〇〇	四〇〇	一〇〇〇	七〇〇	二〇〇

(當時 大正十四年十月)
(現在 大正十四年十月)

無租地及都市計畫事業として完成したる 營造物の維持修繕に對する受益者負擔金

東京市土木局長 近 新 三 郎

一 無 租 地 の 問 題

東京市内に於ける無租地の面積は一〇、九九九、〇〇〇坪の多きに達し、總面積二四、三二四、〇〇〇坪の約四割五分に相當す。然るに有租地に對しては都市計畫事業に屬する街路の新築、擴張及下水道の改良工事費の三分の一(街路擴張工事費は四分の一)を受益者負擔金として課するも、是れ等無租地に對しては之を課することを得ざるが故に、實際の収入額は工事費の五分の一に達せざるの現狀なり。官公用地は都市計畫事業の普及に伴ひ其の公用を廢止して他に移轉するの傾向あり。小石川砲兵工廠の如きは其の例なり。而して公用を廢止し雜種財産に編入せられたる土地は都市計畫事業遂行の結果に依りて經濟的價値を増加す。

又無租地の内には其の一部は之れを公用又は公共の用に供するも其の一部を營利の爲にする事業に

充つるものあり。東京停車場、京王電車新宿停留場等の如きは其の建物の内相當大面積をホテル、食堂、賣店等に利用し、或は高架線下を賣店に貸與し營業を営ましむる等の實例あり。是れ等土地の效果は有租地と差異なきに拘らず、受益者負擔を徴收せざるは不公平なりとの批難あり。

惟ふに現行都市計畫法に依れば、無租地に對しては受益者負擔金を課することを得ざるも受益者負擔は事業の効果が偶々其の土地に反映し因て以て所有者、關係人が不勞の利益を所得するに至りたるが爲なるを以て、無租地に對して左の通り受益者負擔金を課するを適當と認む。

一、國、府縣市町村及勅令を以て指定する公共團體に於て、公用又は公共の用に供する土地にして其の用に供せざるに至りたるときは、其の公用又は公共の用に供したる期間に於て施行せられたる都市計畫事業に要せし費用を有租地に課したると同一の割合を以て、受益者負擔金として賦課すること。

二、鐵道用地、軌道用地等の一部又は其の用地内の建物の一部を他の用途に供したるとき又は他の營業者に貸與したるときは其の部分に對しては受益者負擔金を賦課すること。

三、官舎、公舎又は社宅を建設せる土地は無租地と雖受益者負擔金を賦課すること。

二 都市計畫事業に因る營造物の維持修繕費に對する 受益者負擔金

現行都市計畫法に依れば、都市計畫事業に因り著しく利益を受くる者に對しては、都市計畫事業執行に要する費用の全部又は一部を負擔せしむることを得るも、事業完成後に於ける維持修繕の費用に就ては受益者負擔を課するの途なし。然れども都市計畫事業の執行に依り、完成したる營造物も之れが維持修繕に於て缺くる所あらば、其の效用を完からしむること能はざるべく、而して之れが維持修繕の完全を期するには、相當多額の經常的費用を要するが故に、其の財源に充當すべき經常的歳入を用意するの必要あり。

惟ふに都市計畫事業の執行に依り、著しく利益を享受する者あると同様、其の執行に依り完成したる營造物の維持修繕に依りても、利益を受くる程度著しきものあるべき理なるを以て、維持修繕費に就ても受益者負擔金の制度を設け、恒久財源を得るの方法を講ずるを適當と認む。

受益負擔區組合の設立

仙臺市長代理助役 佐々太一郎

負擔金の徴收方法につきましては負擔區に組合を組織せしめ、其の必要に應じて相當なる低利資金融通

の途を講ずるの必要を認むること。

受益者負擔金制度の普遍化と現行制度の改善意見

大阪市主事 岡崎 早太郎

大正八年新に設けられた此制度の施行以來十年にして、今日の程度の發達を示した成績が果して良であるか、否であるかは識者の判斷に一任するとして、この制度が公の施設に因る利益を不勞者不投資者等に齎斷せしめず、常に不勞利得者ならしむると言ふ點に於て時代の要求に適應し、逐次發達普及の機運に進みあることには疑を挟むべき餘地はない。しかも現に行はれる準則に付ては、なほ幾多の改むべき點が存するのではあるまい乎。

一 制度の普遍化

受益者負擔制と謂ふ以上は、そこには自ら利益の存するところ必ず負擔なかるべからずとする意義

の包含があらねばならない。しかるに制度の現状から観ると少くとも道路事業或は都市計畫の施設たることを要件とし、事業個々の素質に付ては深く考慮を要しない觀がある。これを法制に看るに都市計畫事業と言へば其の事業若は施設の種類に殆ど制限がない。現に土地を收用又は使用して行ひ得る事業だけでも道路、廣場、河川、港灣、公園、鐵道、軌道、運河、水道、下水道、土地區劃整理、運動場、一團地の住宅經營、市場、屠場、墓地、火葬場、塵埃焼却場の十八事業があり、この以外と雖も都市計畫上必要な施設を爲すに何等の禁令も制限もない。而して之等の施設が實現し、依て著しき利益を受ける者あるときは、受くる利益の厚薄に従ひ其の限度内に於て、事業に要する費用を負擔せしめ得る制度である。この制度の適用も其の當初に在りては單に道路の一業が對象であつたが、いまでは既にその中の數種にまで適用の範圍が擴張せられたのである。されば總ては法令に概目を掲げた事業は言はずもがな、苟も都市計畫の銘を打て出現する施設の全部に及ぶであらう。

しかも上記の施設たる必ずしも道路法と都市計畫法の方に專管せらるべき事業でなく、二法以外の法制に依りても施設でき得るのである。否、創設のみを目標とする都市計畫法制に依らむよりは、創設から管理、經營の終局までを律する夫々の法令に依るの便宜多き場合も尠しとしない。しかるに事業それ自體が同一であり、その周圍又は環境に及ぼす影響に格別の相違なきに拘らず、彼には其の費用を受益者に負擔せしめ得る規定ありて此には其の規定がない。すなはち同一事業に對し適用せらるべき法制の如何に因り、その結果に至大なる相違を來さしむる如きことは、道理上あり得べきことで

はなからう。否、一の法令が受益者に其の費用を負擔せしめ得べく規定せし事業は、他の法令に依りて行ふ場合にも之と同種の規定があらねばならない道理である。しかも現在ではこの道理を無視した事實がある。かゝる道理なき事實の存在は之を曲用し、全然都市計畫法制のみが有する特典とし、之を奇貨として事業の性質から見て都市計畫と爲す必要な施設までも都市計畫たらしめ、依て以て自家の門戸を張るの具に供せむとする如き者を保さない。

既に本制實施の結果絶好の好成績と禮讃し得ないとしても、最初の試みとしては可なりの成果を收めて合格したのである。以上は制度それ自體を一法一令中の一條項たるに止めず、苟も周圍又は環境をして利益に均霑せしむる公益事業の施行は、所謂受益者をして費用の一部又は全部を負擔せしめ得べく、法制の施行範圍を擴充することが適當ではあるまい乎。

二 土地所有者を第一次の受益者に

この制度を運用するに當り最も大切な事項は、何ものが如何なる時期に、如何やうな形式に於て、如何なる種類の利益を受くるかの研究である。現行都市計畫法制では、所謂受益者に付（一）事業執行者が行政官廳で、受益者が公共團體の場合（二）事業執行者が市長で、受益者が事業地の屬する町村の如き場合（三）事業執行者が地方長官で、受益者が其の管内にして且つ事業地たる市町村の場合（四）事業が二以上の用途を兼ねる營造物の造設で、受益者が一部の用途に付てのみ、其の營造物の

費用負擔者なる如き場合（五）事業が一定の用途ある營造物の造成で、受益者が其の營造物を利用する者なる場合（六）事業執行者が行政官廳、行政廳又は公共團體で、受益者が内務大臣の認定を以て指定したものである場合の六つの場合を想定してゐる（都市計畫法施行令第九條）。就中（一）乃至（五）の場合には、所謂受益者は當該營造物若は工作物の管理者若は利用者たる關係に於て、或は自ら之を執行する義務を負ひ、或は自ら之を執行しなければ其の目的を達し能はない状態に置かれるのである。しかるに夫れが偶々都市計畫事業として、自己以外の機關に依りて執行せられた爲に自己は何等の勞費を授けずして完成を告げ、その結果、事業費の支出を免れ得たといふ特に顯著な利益を受けたのである。そこで其の受益の對價として、斯業を自營する場合に支出すべかりし程度の費用を負擔せしむる事と爲る事理なれば、容易く會得のできることであるが、獨り（六）の場合に付ては研究の餘地がある。しかし乍らこの問題に對しても内務省は大正九年省令第二十八號を以て疾に解答を與へ、現に實行に努めてゐる。内務省の此解答が果して法意の正解であるか、どうか吾人に與へられた問題である。

都市計畫事業の執行は其の附近に在る土地の用途を開拓し若は其の利用を増進する。狹き街路が擴めらるれば路幅相當に建築物の高さを倍加することができ、路なき場所に路を開けば建築不能地が、建築敷地化し、水利なきところに運河が開かれた爲に附近の田畑が工業地化し、交通機關なかりし村落に軌道を敷き汽車電車を運轉すれば、忽ちにして住宅市街化する。かかる事象に鑑み其の利益の波

及する地域を測り、その地域内に在る土地の所有者又は其の土地に關し用益的占有權を有する者を受
 益者と認定せしことに何等無理ありとは思はないが、所謂受益者の順位を定むるに當り、用益的占有
 權を有する者を第一位とし、これなき場合に於てのみ所有者を受益者とせし點に無理が潜在しはしな
 いか。利益發生時期を事業着手時と想定し、その時期に於て優先的に受益する者は土地所有者でなく
 むしろ占有者ならむとの觀念から來た譯かも知れないが、所謂受益は一時的熱發的でなく漸進的であ
 り、用益的占有權は有期限なる關係に看るも、土地所有者を第一位に置き、特殊の場合に於て所有權
 以外の權利を有する者に及ぼすべきが至當ではあるまいか。而已ならず都市計畫區域内に於て上記の
 省令に謂ふ事業を行ふは言ふまでもなく土地の宅地化、郊外の市街化を目標としての施設であるに拘
 らず、單に耕作又は牧畜を爲す權利を有し、土地を宅地に變更する權能なき永小作人を驅て受益者の
 仲間に入れし如きはむしろ滑稽の沙汰ではあるまい乎。

受益者に負擔せしむべき費用の金額及その方法を定むるに當り、土地所有者と土地所有者以外の受
 益者とを同列に置き、否、むしろ土地所有者が厚き利益に浴する事實を認め、兩者同時に費用を負擔
 せしむべく定めた新例が生れた。東京都市計畫事業古川改修受益者負擔に關する件(昭和四年內務
 省令第三五號)同
 澁谷川改修受益者負擔規程(昭和五年內務
 省令第六號)が夫れである。

この省令は依然として大正九年の指定(內務省令
 第二八號)に依據した形式にはなつて居るが、一面から見
 と全然根柢から舊型を破り新な型を製造したとも看られる。即彼は實權者又は十年より長き期間の定

ある地上權者、永小作人及賃借人等有期の權利者を第一位の受益者とし、これ等のなき場合に於ての
 み土地所有者を受益者と爲す制なるに此はこの原則に基き其の順位を變更しないけれども、別に特別
 受益者制を設け所謂特別受益者を土地所有者に限定してゐる。そして普通に謂ふ受益者の負擔額は負
 擔區劃幅三十間に付百分の十三なるも、特別受益者たる土地所有者には同六間に付百分の十七を重荷
 せしむるのである。換言すれば負擔區劃を普通及特別の二種に分ち、費用總額の三千分の十三を平均
 間當負擔額とし、これを普通負擔區劃三十間の區域から徵收する。勿論負擔者は土地所有者を含む普
 通に謂ふ受益者である。さらに費用總額の三千分の八十五を特別負擔區劃内の土地に賦課し、其の土地
 の所有者から徵收するのである。もとより限られたる位置のみに關してではあるが、この區劃内に在
 る土地所有者の負擔はかなりの重課である。所謂特別負擔區劃を河の境界から六間としたことの當否
 は之を別とし、土地所有者が他の有期占有者たるの故を以て受益者と認められたものに比し、より多
 くの利益を受ける事實を公認したことだけは明瞭である。すでに土地所有者獨得の利益あることを公
 認するに於ては更に一步を進めて、都市計畫法施行令第九條第四號の規定に依る指定省令に於て、こ
 の事實を明瞭に規定せむことを希望する。

無租地に關係ある受益者に付ても改むべき點がある。有租地に關係ある受益者に付ては所有權以外
 の權利を有する者を第一位の受益者とし、これに該當する者なき場合に第二次的の夫れとして土地所

有者を指定せしが、無租地に付ては全然土地所有者を除外し地上権者、永小作人又は賃借人のみを受益者と指定した。蓋し無租地の所有者は私益の爲には全然土地を使用せずと認めた結果であらう。しかも無租地の所有者が之を公用又は公共の用に供し乍ら、その反面に於て巧妙な手段方法を以て之を私益の爲に兼用する場合がある。高架式又は地下式の鐵道若は軌道に於て其の線路の上下を倉庫若は家屋として賃貸し、或は停車場又は停留場としての建物を高層化し、階上若は地階を商店若は貸室とする如きが夫れだ。最も手近に在る見本として國有鐵道東京驛停車場の建物と、東京市内を縦横する高架鐵道を舉げることが出来る。斯の如きは畢竟利用厚生の一手段として推奨に價する善事である。しかし鐵道用地とか軌道用地とかと謂ふ大樹の影に潜むの故を以て特別の保護を加ふる必要はない。むしろ有租地で行るものよりも利潤の大なる點に鑑み、その負擔を重くするも強ち不當であるまい。

三 受益者負擔義務の移轉

『行政廳が受益者負擔を賦課するに當りては、工事着手の日若は工事竣功の日といふが如き一定時日の現在に於ける負擔義務者の何人なるかを明かにし、之に對して納額告知書を發するのである。而して納額告知書を發する當時に於て、其の負擔義務者が依然として當該土地に付權利を有するか否かは問ふ所ではないのである。負擔義務者に對し納額告知書の發せられた後に於て、右負擔義務者が其の土地に關する權利を移轉したる場合に、負擔義務は權利承繼人に當然移轉するや、若は當初の負擔義務者が依然として其の義務を負へるやの問題がある。換言すれば受益者負擔義務は人的負擔なりや、物上負擔なりやといふ問題である。吾が法制の解釋としては法第六條第二項に見るも明かなるが如く、受益者負擔は對人的負擔であつて、之を以て物上負擔なりとせる形跡を見ることを得ない。

のである。従つて土地に對する權利の移轉あるも、負擔義務者は依然として其の前者であつて、權利承繼人が當然義務者となるものではない』

と謂ふ議論がある。(飯沼一省氏著「都市計畫の理論と法制」第十一章第九) 純法理論として將又文理解釋として確かに正論であらう。更に進むでは

『事業に因る利益としては工事着手の瞬間時に土地の價格が暴騰し、惹てその瞬間に土地を所有し若は土地に關し權利を有せし者は、恰も路上の遺失物を拾ふた如く、所謂事業に因る利益即土地の増價を壟斷した。これが事業に因る受益者でなくて何であらう。従つて爾後に假りに土地價格の騰貴があつたとしても、それは時代に伴ふ自然の騰貴で斷じて事業執行の結果に因るものではない。かくて受益の原因たる事業に着手せられた以後に於て土地の賣買あらむか、事業に因る土地の増價は自ら賣主の手に歸し、買主は既に騰貴せる價格を以て買入れしものなれば、さらに受益者として事業費を負擔すべき利益はない』

と論ずる人さへある。

しかし之を實際から觀察すると必ずしも斯く斷定し得ないものがありはしないか。由來事業に因り特に著大な利益に浴する者は事業地附近に在る土地を所有し、若は土地を利用し得る權利を有する者以外にないと謂はれてゐるが、土地を所有し、若は土地に關する權利を有するのみでは利益は到來しない。利用するに因りて始めて利益の享受が出来る。而して之が利用は自ら來るべき好個の機會に投じなければならぬ。所謂その機會は工事の竣功、營造物の使用等に依り逐次に到來するものなることは過去に於ける幾多の事例が證明するところである。換言すれば工事着手より其の工事の竣功に至るまでの間は、その附近地は全然荒廢の狀態に在りて、何ら新なる利益として算ふべきものあるを見

ない。もし強て擧ぐれば工事従業員の需用を充すべく、餅屋や團子屋の出現程度に止まり、根柢ある新事業の勃興なきを例とする。むしろ過去に於て傳統的に收め來りし利益に對し、若干の損失を被むる場合あることは屢次體驗した事實である。而して事業の結果たる實益の獲得には少くも十年位の歳月を要すべしとは、幾多經驗家の告白する事實談である。この一點から看ても地上權、永小作權、賃借權等所有權以外の權利を有する關係に依り受益者たる者に、少くも十年以上の存續期間を必要とせしは、實に理由ある制度と云はねばならない。されば工事に要する費用を受益者に負擔せしむるに當り、工事着手の日の現在者を目標とせし現行數多の規定は、單に賦課の時期を一定する必要から來た便宜方法たるに止まり、その日に土地を所有し若は所有權以外の權利を有せし者のみが所謂受益者であつて、その後土地又は權利を獲得した者は受益者に非ずとした趣旨ではあるまい。其證據として近時頻發する幾多の内務省令を擧げる事が出来る。東京都市計畫王子町下水道事業受益者負擔に關する件(昭和四年省令第二〇號第二條第一項一號但書、第五條)同日黒川改修受益者負擔に關する件(同第三條第一號)同道路受益者負擔に關する件(同第三條)同古川改修受益者負擔に關する件(同第三條)横濱都市計畫事業道路受益者負擔規程(昭和五年内務省令第二號)同澁谷川改修受益者負擔規程(同第六號)が即夫れた。これ等の諸規定は舊復興局系統の夫れで、その施行區域が東京府及神奈川縣内に止まり未だ全國に對し普遍的には行はれない遺憾はあるが、すでに中央官憲中の實際智識を以て自任する舊復興局が其の範を示したからには、總ては普遍化するであらうことと信じて謳歌する者である。

さり乍らこの改善亦從來の即納主義を、義務者の希望するものと否とを問はず分納主義に變更し、僅かに徴收を易からしめたに止まり、現行制度を根本から物上負擔に改めたものでもなければ、負擔義務の移轉を認めたものでもない。しかもこの事務に付實務家の至難とする要點は、即納者が賦課を受け若は分納者が分納の許可を受けたる後その納入を了らざるに先ち、負擔の對象に供せられたる土地若は權利を喪ひ、又は無資産者となる場合に於ける徴收事務の行詰まりである。

かゝる場合に至れば所謂受益者は消滅して存在しないかと言ふに決して然らず、その土地を利用し依て引續き惠澤に浴する者は現實に存在するのである。論者動もすれば事業の實す利益は土地の増價の一點に止まり、他に何ものも存しないかの如く主張するが、所謂利益の本體は土地の増價ではなく土地の用途の開拓である。そして夫れが偶々土地の價格に反映するに過ぎない。換言すれば土地の價格は社會事物の推移と、經濟狀態の動靜に伴ひ、騰落する場合もあるが、一度開かれた土地用途の改善は天災又は人爲に因らない限り鎖されるものではない。況や土地又は權利の移轉は必ずしも賣買等有償行為のみに依り行はれるものではない。其無償名義を以て行はれる場合にも其都度その後繼者が前者と異ならない地位に立ちて利益を享受する事實を認むるに於ては、その義務の繼承に付ても何等かの途を開くが至當の順序である。しかるに現行制度の上にはこの途がないとすれば、何とか工夫を爲さねばならない。止むを得ずむば法令の改廢を敢行してともこれだけは爲すことにしたい。

四 費用負擔區劃

大正十一年大阪市の爲に始めてこの規定を制定するに當り、路面改良に付ては同市舊來の市街が方四十間の街廓より成れる事實に立脚し、一道路の路面を改良するときは、街廓の半ばが其の利益を受けるものと見て、費用負擔區劃を當該道路の境界線より左右各二十間とした。勿論街廓の廣袤に依り其の半ば迄伸縮し得べき趣旨である。而して道路の新設又は擴張に付ては、當時の既設市街（俗に謂ふ舊市）に在りては現在道路五線毎に一線を道路法に謂ふ大路格に擴張する見込を立て、その道路の費用負擔區劃を當該道路の左右各百間（擴張道路線相互間を二百間と假定し）とし、郊外に在りては三百間毎に所謂大路格の道路一線を開き、その中間に設くべき小路格の道路は土地區劃整理の施設として行はしむる豫定の下に、各大路格道路の費用負擔區劃を當該道路の左右各百五十間として立案した。しかるに之が内務省に持出さるゝや結局土地狀況に依り伸縮し得ることを條件とし、路幅五倍の地域を以て費用負擔區劃の通則とすることゝなつた。其の後の發令に係る道路新設及擴張に關する規定には東京都市計畫土地區劃整理事業に伴ふ道路新設擴張受益者負擔に關する件（大正十二年内務省令第四號）と道路管理者として大阪市長の制定した道路新設擴張受益者負擔に關する規程（大正十二年大阪市政府告示第一〇六號）の外は皆この例に倣ふたものである。

前者は東京市の四谷區に於ける火災跡地（關震前の）に限り適用され、後者は大阪市の全區域に涉りて適用されるけれども、兩者共にその目標とする道路が六間未満の幅員であり、受益地亦沿道の一宅地に限らるべき關係にあると言ふ事實に即して費用負擔區劃を規定したのであるから、最も適實な

準則と謂ひ得る。形は稍異なる觀はあるが實に於て同巧なるものに河川、（東京都市計畫事業古川改修受益者負擔に關する件大正五年省令第二號）下水道（大阪都市計畫事業の下水道受益者負擔に關する件大正十二年省令第二四號）及高度軌道建設（大阪都市計畫事業高度軌道建設受益者負擔に關する件昭和五年省令一三號）の夫れがある。

すなはち河川、運河に付ては其の沿岸地なるに因り特殊の利益を受くべき地域を、下水道に在りては其の設計の對象とせる排水區域を、高度軌道建設に於ては停車場よりの徒歩距離を、又は停車場を中心に發達若は改良せらるべき區域を目標に、所謂費用負擔區劃を定め依て其の根據を明にした點に於て、當初大阪市の道路新設又は擴張の爲に採用せむとせし趣旨と異なるところないのである。

道路を除きたる他の施設の爲にする費用負擔區劃が逐次實際的に進みつゝあるに拘らず、住民の實際生活と最も緊切な關係にある道路に付ての費用負擔の爲には、十年の長きを経て未だ事實に即した規定が得られないのは何故であらう。試に事例を擧げて見むに街路の縱横する既設市街に於て、一條二條の道路が新設又は擴張されたとして何程の利益があらう乎。假りに十間幅の道路を十三間に擴張したればとて、その利益を受け、便利に浴する者は其の路線に直面する者に止まり、數十間の遠きに在る者にまで其の惠澤が及ぶべしとは想はれないが、同じ既設市街地内でも三間幅、五間幅の道路が縱横する中で、その一線を十間十五間の幅に擴めれば其の利益は、これと同方向に走る同格の他の道路との距離の半ばまでは及ぶべきである。しかるに之等の事情を顧慮せず單に内務省令が五倍と指定すれば五倍に相當する區劃まで、十倍とすれば十倍に當る區劃まで費用負擔の義務が生ずる。これに

反し道路らしき道路なき市街の場合若は郊外地に、僅か五間幅の道路が出来てもその利益に潤ふ區域は道幅の五倍十倍に止まるものでないことは、今さら事新しく言ふまでもなく明瞭な事實である。これ等の事實に徴するも路幅の廣狭は受くる利益の厚薄に關係あるが、利益を受くる區劃の範圍に正比例すべきことに付、何等合理的關係なきことは眞に見易き事實でないか。しかも十年の體驗を積むで舊に既定の法令が改められないのみならず、今なほ同種の規則を製造することに腐心しあるとは迂闊も亦甚しい。而已ならず厚き利益に浴する者に費用を負担せしめないことは、彼等をして不勞利得を爲さしめることとなり、受益なき者に重き負擔を強ゆるは法令の趣旨に反する行爲と爲るのである。

五 受益者側から見た費用負擔制度

受益者負擔金制に關する上述の意見は、事業地の附近又は周圍に於て、一定の區劃内に在る土地を所有し若は土地に關し、或る種類の權利を有する者は、その位置相當の利益を受くるものと看ての議論である。これを費用負擔を義務附られた者の側から見て、果して負擔に價する利益があり、又負擔に耐ゆる能力ありや否やを検討しなければならぬ。

賣らなければ利益がない。負擔金徵收事務に於て徵收者側は受益ありと言ひ、被徵收者は利益を受けずと説くのが普通に行はれる意見の交換である。この場合に於て大概受益の實體としては土地増價の壟斷が擧げられ、この増價論に對する苦情の要點とも看るべきものは、事業に因り土地の價格が騰

貴したか、しないかは賣買市場に投げ出して見なければ明かでない。假りに價格の騰貴があつたとしても、増價に因る實益の獲得は之を賣却し若は新に賃貸借する場合以外には具體化しない、否賣却もせず、貸借もせず、依然として自家の使用に供せむには、短期間に大なる實益を得られないのが事實である。かかる實情なるに拘らず之が負擔を強制せらるれば、土地を賣拂ふかこれを抵當に借金でもしなければ、第一負擔金の納付ができない。それでは折角住民に利便を與ふべく行はれた事業が、財産を喪失せしめ又は借金を餘儀ならしむる結果を招き、利益を與ふる所以でないことになる。謂ふのである。これ土地の利用方法を誤れる偏見から來た點もあらうが、永續的に且つ漸進的に到來すべき利益を、事業着手の瞬間時に殺到するものと誤解し、一時に多額の負擔を課した結果とも看られるこの點に付ては舊復興局系統の法制の如く、長きに亘る漸増的受益に順應すべく、負擔金の長期年賦分納を原則とし、加ふるに繰上前納者の爲に利足相當の割引制度を、滞納者の爲に同様延滞金制度を以てするが適當でないかと思惟する。

小劃地と不整形地。負擔金は物上負擔でなく對人負擔であると謂はれてゐるが、この種の費用負擔の目標に供せられるものが土地であり、負擔金算出の基調を土地の面積と道路沿の長に置く上は、形狀と面積等土地の用方に付ても考ふところあらねばならない。土地の用方は坪數と道路沿の延長のみで左右せられず、形狀と區劃の大小に依りて其の用途を制限さる場合多く、特に建築を目的とする市街地の宅地に於て然りである。換言すれば市街地内の土地は住宅、店舗、工場、倉庫等建物を造

營し得るに於て始めて利用ができ又價值がある。もし土地が面積は廣くとも建築線なく、建築線はあ
るも奥行が短く、その他過小劃地、畸形地、不整形地等苟も他の土地と併合するに非ざれば建築不能
の土地であつたとすれば、假りに其の周圍又は附近に有益の事業が行はれたとしても、これ等の土地
は各々別々に積極的利益に浴することは能はない。しかるに費用負擔制の方ではかかる場合に於ても
斟酌可能の規定なく、千篇一律的に賦課することに爲つてゐる。土地の分合を擧げて土地所有者の自
由處分に放任する現行制度に於て止むを得ない結果ではあらうけれども、切めて費用負擔に價する程
度の實益あらしむべく企圖するところありて然るべきだ。かかる場合に處すべく都市計畫事業として
事業地附近に在る土地收用を前提として建築敷地を造成し得る途は開きあるが、大都市宅地の大多數
は小劃地であるから、關震のやうな大火災でもない限り費用の關係に於て、口で言ひ筆で書く如く容
易く行ひ得られる事業でなく、又そこまで徹底せむ希望もない。しかも極端な畸形地、過小劃地及事
業用地收用の結果に因る同種の土地だけなりとも統合して、利用し得せしむる法制を設けることは、
實に受益者負擔制の實質を擴充するのみでなく、都市の創設又は改良の上からも必要ではあるまい乎
負擔金免除を要する有租地。所謂負擔義務者を定むるに當り、無租地に付ては公用又は公共の用に
供せざる土地のみを對象としたから問題はないが、有租地に付ては特に負擔金を免除し得る規定を設
けないから屢問題が起る。公共の用に供し若は收益を目的とせざる事業の用に供する土地の爲にする
負擔金の夫れである。或は有租地は總て營利の目的に供し若は私生活を營む用にのみ供するものとの

考から來た誤りでないかと思はれる。曷ぞ知らむ無租地が有租地以上に私益を目的とする業務に用ゐ
られると等しく、有租地を公益の爲に供用せられあることの尠からない事實がある。例へば寺院、祠
宇及佛堂の境内地、教會所又は説教所の構内地、私人の經營に係る學校敷地の如き類、これ等の土地
に對し所謂負擔金を免除することとなれば、種々の方法手段を以て遁脱する奸徒が之に均霑する惧な
しとせざるも、これが防止策は別途の方法を講ずるとして、全然公益の犠牲と爲りあるものに對して
は免除すべきが當然でないか。かかる關係地に對し地稅法例は租稅を免じないけれども、その中の或
るものに對して地方稅を免除した實例はある。(市制第二二條、町村制第一) 元來税とこの種の負擔金
は其の使途を個別的に指定すると指定せざる點に於て異なる點あるも、すでに題して受益者負擔金と
謂ふ以上は、そこに特殊利益と謂ふ有形な收獲があらねばならない。しかるに其の土地も、其の建物
も其の行爲までが皆悉く營利私益の圈外にありとすれば、そこに如何に善美な施設を加へたればとて
新に算盤玉に響く利益の生ずべき理由はない。曲論を事とする徒は彼等が現在經營せる事業を廢し、
普通の土地と爲した場合に高價に賣拂得べし等と云はむかなれども、夫れは恰も折角竣功した都市計
畫等の施設が廢止となれば、受益も消滅すべしと説くのと同巧異曲で一笑にも價しない議論である。

六 餘 論

受益者負擔制の取扱法則中改善を要すべしとする點に付ての意見はほゞ上述したが、所謂法則制定

の手續に付ても簡易化する必要があらう。これを道路法制に基く夫れに看るに、その法則は道路管理者これを定め、監督官廳の認可を受ければ足るので、一見したところ至極簡單に出来そうな觀はあるしかも實際に當りては認可申請から、認可の指令を手に入れる爲には少くも一年や半歳の日月は要る現に一度認可を得た事項の變更に付數年を経て未だに解決を見ない事實もある。しかるに都市計畫法制に依るものに至ては、一から十まで内務省を煩さなければならぬ規定であるから、下級行政廳や公共團體が大臣の決判を得べく案を具して申請してから、主務の課長や事務官あたりの諒解を得るだけでも容易ならぬ手數と時間の浪費がある。かくて大臣第一次の決判を得たからとて、夫れは關係ある市町村長の意見を聞くべく諮問案や、都市計畫委員會の議定を経べき議案たるに止まり、實行力ある内務省令となるまでには更に第二次の手數が要る。そして聊かでも機に臨み變に應ずべく規定の活用を要する場合に出會せむか、長きに亘る歳月を費し、夥しき手數をかけて作りあげた規則なるに拘らず、少しも自由裁量の餘地は與へられない。これが爲には新に規定を設けた場合と同一程度の手續を繰返さなければならぬから、到底急速に手際よく事務を處理することは期待できない。觀じ來れば煩冗と億劫は官廳仕事の常態ではあるが、就中この事務は又特別に煩冗と億劫をきはめ、鄭重と謂へばまことに鄭重であり、親切と謂へばまことに親切に似た觀はあるが、其偶々無益に多大な手數を費し、貴重な歳月を浪費し、惹て事務の遲滯を招致するに過ぎざるに至つては默止する事は出来な

き。

受益者負擔金制の現状と其擴充

神戸市都市計畫部庶務課長 主事 武 井 健 作

一 受益者負擔金の現状

要するに受益者負擔制は當年に於ける創設的制度であつた。されば、これを實施し有終の美を濟すべく極度にその始めを慎まむとした事は諒すべしと雖も、慎重審議その度を超えては、遂に過ぎたるは及ばざるが如しで、時代は駭々として進展して須臾も停止しない、所務亦時代に伴ひ歩一步展開し來り、今や手續方式の微に至るまで革新を要する機會に遭遇した。體裁や形式に拘泥を容すべき時代ではない。

イ 土地の負擔餘力 神戸市に於て施行したる都市計畫事業に於て、最高額の受益者負擔金を課せられたる土地に付て調査するに、大正十三年橋通二丁目二十六番地の一筆の土地百十七坪九勺に對し、受益負擔金二千九百四十八圓九十六錢(間口負擔一間當百三十六圓 面積負擔一坪當五圓三十八錢)平均壹坪當二十五圓十八錢を

課したり。

當時其の接續附近地を市に於て一坪當二百五十圓を以て時價として買收せるものなるが、現今右負擔金を課せられたる土地は經濟界の關係上土地價格の高騰を抑制せられつゝあるも、平均坪當り三百圓を下らず。仍て先きに課せられたる受益者負擔金坪當りに對しては充分負擔能力に餘裕あるを認め、更に該土地に對する他の公課に付て見るに、一坪當りに對し地租三十二錢五厘、市附加税三十七錢六厘、都市計畫特別税として地租割三錢二厘特別地租六錢五厘合計七十九錢九厘の公課を負擔す。之を土地の收益力と比較するに、該土地の價格の四朱に該當する地代を得るとせば年十二圓の收益能力あり。此十二圓に對し七十九錢九厘の公課を負擔するは其の能力なしと云ふ能はざると同時に、此れ以上幾何の能力ありやは更に研究を要す。

而して負擔義務者たる土地所有者又は土地に關し權利を有する者は其の土地が單に價值を増したりとするも、其價值を完全に獲得する情態に在る者と然らざるものとあり。其土地の蒙むる便益關係に因つて直接經濟上利得する立場に在る者は、負擔能力に餘りありと云ふを得可きも、然らざる者は負擔金を納むるに困難なる者ある可く、其の極端なる者に至りては結局其の土地を處分せざれば納付するを得ざるが如き場合も生ず可く斯の如きは負擔金の本質に反することとなる。仍て負擔能力は單に土地を所有し、又は土地に關する權利を有する事實にのみ著眼するは正當と云ふを得ず。諸般の事情を考察するを要す。

□ 受益者負擔金制の實施狀況

(一) 本市に於ては現行負擔金は道路法に基く道路の新設擴築及補裝工事に因るものと、都市計畫法に基く道路及廣場の新設擴築並路面の改良に因るものとあり。後者に在りては負擔金總額の割合は内務省令を以て工事費の四分の一と定めらる。

然れ共橋梁費、隧道費等は負擔金の基礎となる可き工事費に含まれず。又無租地には負擔金なきを以て結局工事費の四分の一迄收入するを得ず。神戸市都市計畫事業第一期事業に付て見るも其の總工事費千三百五十二萬六千四百五十二圓五十八錢の内、橋梁隧道費百三十四萬八千七百三十一圓を除くときは、受益者負擔金の基礎となる可き工事費は千二百十七萬七千七百二十一圓五十八錢となり、其の四分の一たる三百四萬四千四百三十圓四拾錢は受益負擔として賦課し得るも、結局實際調定額二百三十一萬九千八百三十九圓八十六錢となり、其の總工事費に對する割合は1/6強となる是橋梁費隧道費の相當巨額を除きたる結果なるも通常凡1/5となる。

(二) 徴收實績 前記都市計畫第一期事業調定總額に對し、本年六月一日現在收入總額二百二萬六千九百九十六圓にして、其の收納の割合は八割七分となる。第二期事業に於ては調定總額七十四萬八千四百十三圓の内收入額六十一萬二千九百三十四圓即八割一分に當る。滯納處分完了の上は調定總額に近き額を得る見込みなり。

(三) 都市計畫受益者負擔金は本市に於ては都市計畫部に於て之を賦課徴收し、現に専ら之に従事

する者は書記三人、技手二人、雇員一人、工夫六人にして其の給與額繼續年期間五ヶ年間總額七萬三千五百十圓之に需要費凡二千五百圓を加ふるときは七萬六千十圓を要す。

右事務費總額八十二萬八千四百七十五圓に對しては一割に當らず。

ハ 受益者負擔金制運用に依る土地負擔實情

(一) 重疊負擔の實例としては本年施行の生田川埋立に依る道路の新設に當り、都市計畫受益者負擔金間口負擔一間當り十六圓七十八錢、面積負擔一坪當り一圓十三錢三厘を課したるに對し、道路法に基き鋪裝工事費の負擔金として面積負擔坪當り十三錢、間口負擔間當り二圓六十錢を課したり。

ニ 受益者負擔金賦課標準決定の實況

(一) 受益の有無に付ては特に減免の規定あるものの外賦課標準として決定の規準なく、一般的に負擔區域として内務大臣の決定したる範圍内は事實上都市計畫事業に因り著しき利益ありと看做さるゝ實況なり。

受益の厚薄の算定上の規準としては一般に行はれつゝある地帶別制を採用し居れり。

ホ 受益者負擔金課徴方法に關する實狀

(一) 當市に於ては受益者負擔金に付ては前納の外分納の制度を認めたり。是納付義務者の便宜を重じたるものなり。納付者は分納を便とするは勿論なるも分納に對しては其期間二ヶ年間利子を

徴し、且つ分納を許可するに當りては擔保を提供せしむ。

徴收上手敷を要するは言ふを俟たず。滯納の場合嚴重に其の處分を勵行するときは相當の實績舉げ得可きも、特種の事情あり滯納處分として競賣を急速に行ひ難き場合は、前納者として取扱はれたる義務者は利子を支拂ふ要なく、滯納により不當に消極的に利得せしむる場合を生じ不公平なる結果となる。

(二) 分納主義を以て負擔義務者の便宜の爲めとするときは、其の分納期間の途中に於て當該土地に關する權利の移動を生ずるも、其の分納の殘餘額を新權利者に課するは合理的ならず、實際上の取扱に於ても負擔義務者を變更せざるを可とす。負擔金分納期間中に當該土地の賣買を行はるる場合は、其當事者に於て協議し、新なる權利者が事實上負擔する結果となる實例もあり。又道路法に基く受益者負擔金は市の告示を以て新權利者に殘餘を負擔せしむる制度となし居るも、實際に適用したる場合殆んどなく、當事者の協定に基き處理し居れり。

(三) 受益者負擔金の減免に關する都市計畫法に基く現行制度としては、

- 一、同一の土地に對する重復負擔の關係を生じたる場合一部免除するを得ること。
- 二、所要費用又は土地を寄附したる者に對し減免するを得ること。
- 三、河川溝渠、並行道路其他土地の狀況に依り必要ありと認め内務大臣が別に負擔區劃及負擔金額を定めたるものとあり。

而して本市に於ては右三に基き

(イ) 路面に對し地盤の高低著しくして宅地に利用し得ざる部分は其の間口負擔の全額を免除す。

(ロ) 路面に對し一間以上地盤の高低ありて宅地に利用し得べき部分は其の間口負擔の半額を免除す。

(ハ) 後方接續地と所有者又は權利者を異にする土地にして奥行一間未滿の部分は其の間口負擔の全額を、奥行二間未滿の部分は其の四分の三を奥行三間未滿の部分は四分の二を、四間未滿の部分は其の四分の一を免除す。但し當該土地にして(ロ)に該當するものに付ては(ロ)に因る負擔額を基本として之を定む。

(ニ) 山林又は原野にして地盤の高低著しく邸宅に利用し得ざる部分は其の面積負擔の半額を免除す。

へ 受益者負擔金制運用の結果

(一) 都市計畫事業として道路の新設擴築等に因り、負擔區域の内外に亘り交通著しく便を加へ、殊に橋梁、隧道の新設に因り其の交通上の連絡、面目を一新し土地價格の如きも經濟界の不況の結果特に著しき高騰を見ざるも、右事業の施行以來十年の間に於て漸進的に高騰し、其の率平均三割を下らずと見るを得べし。

(二) 負擔金を課徴せる土地並之を目的とする權利の移動に付ては、被課土地なるの故を以て特段なる影響なしと見得べく、其の移動の場合は負擔金に相當する額は公的に土地が高騰せるものと認められ、賣買に當り之を計算に入るゝの傾向あり。又本市に於て新に都市計畫事業其他の事業の爲め買収する場合は、當然前に課せられたる負擔金額は最少限度に於て高騰せるものとして、買収價格を決定すること多し。

(三) 負擔金を課せられたる爲め土地の賃貸價格に及す影響としては、借地權者が負擔義務者なる場合は別とし、土地所有者が負擔金を納付したる後は其借地人に對して賃貸價格を増す可きを要求するを例とするも、急に實現するの傾向なく、唯永年に亘り賃貸價格の漸騰を見るは自然の勢なり。

二 受益者負擔金制の擴充

現行法に依るときは受益者負擔金を課し得べき場合は、都市計畫法及道路法に基くものに限らるるも、一般公營事業が土地に及ぼす影響を見るときは、右に限らずして學校、市場運動場其他の公共施設に因りて多くは其の附近の土地が著しく利便を増し、從て土地價格が高騰する傾向あるは明なる現象なり。

市場、運動場の如きも都市計畫事業として施行するに於ては、受益者負擔金を課し得べきも必ず

しも都市計畫事業として施行するものと認められず。同一の事業にして事業執行の形式如何に依り一は負擔し、他は負擔せざるものとし、都市計畫事業として爲し得べき以外の施設に對しては、全然負擔金を課するの途なしとするは公正と云ふを得ず。

受益者負擔金制の擴充

東京市政調査會研究員 岡野文之助

一 現行法による受益者負擔金徵收事業概目と 其準據法統一の必要

現在、受益者負擔金の徵收は、都市計畫法第六條第二項、道路法第三十九條に根據して行はれて居るのみである。

都市計畫法は、受益者負擔金制を交通、衛生、保安、經濟等に關し永久に公共の安寧を維持し、又

は福利を増進するための重要施設の計畫に對して認むるものなるを以て、可成り廣汎な範圍に亘つてこれが適用を見るべきは云ふまでもない。現に、同法による受益者負擔金徵收事業は、(一)道路廣場の新設擴張、(二)路面の改良、(三)河川運河の新設改修、(四)下水道の建設、(五)高速度鐵道等に指定せられてゐるが、今後も必要に應じて、公園、軌道、市場等に指定をみることであらう。

しかし都市計畫事業は、畢竟、交通、衛生、保安、經濟等都市の存在に必要な百般の施設をして互に脈絡相通する有機的の一體としての施設の完備を期するにあるを以て、これ等の目的外に於て、換言すれば都市計畫事業としてではなく、諸の事業が單獨に施行する場合は、それが道路であれば道路法の規定あるが故に問題ではないが、其他の事業に在りては、たとひ、その事業に因りて著しく利益を受くる者ありとも、受益者負擔金制を適用して事業費の負擔に任せしむることを得ない。

於是か、主たる目的を、その事業費の財源として、受益者負擔金收入を得んがために、都市計畫事業として施設する場合は無いであらうか、斯かる場合には都市計畫そのものと並びに都市計畫事業としてなすべき當該事業の相方に、事業計畫、施設上の無理が生ずるやうなことがないとは保證する事を得まい。

由是觀之、現行法が、受益者負擔金制の施行を、單に都市計畫法、道路法の適用にのみ委かせて居るは不備、不統一の觀ありと云はねばならず、旁々これを一般負擔者側から見ると不公平の觀あるを免れぬと云ふべきであらう。

然らば、都市計畫法、道路法以外に於て、河川、鐵道、軌道、運河、上水道、下水道、汚物掃除、市場等のための河川法、地方鐵道法、軌道法、運河法、水道條例、下水道法、汚物掃除法、市場法等個別法にもそれぞれ、その規定を必要とするであらうか。或はまた府縣制、市制、町村制のうちにも一般的規定を置くべきであらうか。それとも、受益者負擔金制の統一をはかる意圖の下に、これが準據法を一般的に規定せしむべきであらうか。

從來も、實質上の意義に於ける受益者負擔金制は、都市計畫法及び道路法により名實ともに受益者負擔金制が確立された以前に於て既に、府縣制、市制、町村制の中に存在してゐたのである。例へば市制第二百二十二條第一項及び町村制第二百二條第一項に定めて居る數人を利する市町村營造物の費用負擔、市制第二百二十二條第二項及び町村制第二百二條第二項に定めて居る市町村の一部を利する營造物の費用負擔、市制第二百二十四條、町村制第二百四條及び府縣制第一百一條に定めて居る不均一賦課の如きは、法律はこれを租税として取扱つて居るけれども、實質上は明らかに受益者負擔金たるものである。

思ふに、受益者負擔金はその實質租税とかはることなく、公共財政の見地からも、國民負擔の側より見るも、その重要なこと決して租税と異なるものではなく、より廣く事業收入を確保し、國民負擔の公平を期する意味に於て、先づこれが準據法を一般的に規定し、然る後に個々の諸法規にそれぞれ準用規定を設け、受益者負擔金制の統一をはかるは最も妥當な處置と云ふことができやう。

二 公益的私企業に因る受益者負擔金問題

軌道又は鐵道等公益的私企業の施設によりて、沿線土地所有者又は土地上の權利者は、地價の騰貴等によりて著しく利益を收むるが常である。而して都市計畫法施行令第六條により、内務大臣の特許を得て、これ等事業の施設を、都市計畫事業として執行する場合は、これ等私企業者は、受益者負擔金の課徴權者となり得るのである。同一性質の事業施設について、公共團體がその事業を施行する場合は受益者負擔金を課徴し得るに拘はらず、私企業の場合は徴收し得ないとすれば、洵に一般負擔者に對し不公平たるの觀あるを免れぬ。

従つて負擔者の公平を期する意味に於ても、かゝる場合、受益者負擔金制を施行するは合理的と云ひ得やう。この場合、受益補足の方法として、土地増價税の形式を以て徴收する方が便宜とも考へらるゝのであるが、しかし土地増價税は、その施設に因る土地の一般的増價なる利益を補足するに反しその事業施設に因る特に著しき利益を受くる者を逸するの嫌ひがある。然るに、事業施設に因り特に著しき利益を收むる者は、必らず存在するにつき、この點を考合して法規通り受益者負擔金制を採るべきである。

唯この場合問題となるは課徴の方法である。私企業者が課徴權者となるは法規上たとへてき得べきことゝしても、私企業者たる地位は、徴收の實際上種々困難に逢遇すべく、旁々私企業者自身が莫大なる利益を收むる事實も存在して不可であらう。従つて、私企業者が施設したる事業に因り受くる利

益に對し行政廳が受益者負擔金の課徴權者となるは、多少の無理が存するとも思はるゝのであるが、彼は考合して、行政廳課徴權者となりて受益者負擔金を沿道受益者及び私企業者より徴收する方法を認むべきであらう。而してこの場合、私企業者にも負擔金收入の一部を分配するは、受益者負擔金の課徴が、實に私企業者の開設せる事業を原因とするものであり、旁々事業の發達助長の意味に於て妥當とするところであらう。

三 受益者の範圍擴充

(イ) 現行法によれば、一定の事業又は施設に因りて著しき利益を受くる者にして且つ土地所有者及び同土地に對する權利者を以て、受益者負擔金負擔者となして居るが、果してこれのみに受益者の範圍を限るは合理的と云ひ得べきであらうか。

負擔金額の決定標準を土地に求め、その土地の受益を限度としての負擔能力が賦課の標準となつてゐる現行制度に於ては、なるほど第一次に受益者と目すべきは右の如き土地所有者並に同土地上の權利者ならむ。しかしこれ以外に於て、該事業又は施設に因る受益者としては、その施設を利用する一般市民又は就中特にその利用の甚だしき特定の市民を數ふことができるのである。例へば道路の新設擴築に因りて受益する者は沿道の土地所有者、權利者ばかりではない。實にその道路を日夜往來する市民、車馬等が數へらるるのである。この場合、事業費負擔として一般市民に對しては租税を課するが合理的であり且つこれが實現を見つゝあるのであるが、本道路を往來する輸送機關としての自動

車の如き、特に直接經濟的利益を受けつゝある者に對しては、課税又は道路損傷の原因負擔を分つ義務の外に、公費の一部を負擔せしむるは合理的ではないだらうか。それは運河港灣の新設擴築の場合船舶についても云ひ得ることであると思ふ。

(ロ) また一定事業又は施設に因り著しき利益をうくる土地所有者及び土地上の權利者以外に於て單に受益區域に於て借家居住し居る者にて、該事業又は施設に因り著しき利益を受け居る者にも受益者負擔金を課徴すべきではあるまいか。例へば、商業街の道路の新設、擴張に因り從來よりも借家人たる商家が著しく商業上の利益を收め得るやうになりたる場合に適用し得べきではあるまいか。かゝる受益の實例は、都市に於ては到るところに發見すべき事象である。而してこれ等受益の事實とともに受益者負擔金に對する負擔能力も受益の著しきに因りて保證せらるべく、これが課徴は、課徴方法よろしきを得ば、合理的にして且つ相當可能性あるものと云ふべきであらう。

四 受益者負擔金制の發達を期するため、受益者負擔金課徴者と同負擔者間の了解を進むる新制度設定の必要

受益者負擔金制の實施が、同制度に對する一般の理解によつて圓滑となることは云ふまでもない。現在本邦に於ける負擔金課徴に對する不平、これに關する訴訟等の可成り多きは、一面、該制度が實施以來日猶ほ淺きこと、實施以後に於ける經濟界の不況等に原因を有するものであらうが、一は主として、該制が一部吏員間のみの理解する規定として止まつて居り、一般市民に該知識が普及されて

居らざることに原因するのと思ふ。

現行法は、都市計畫法施行令第十條に於て「都市計畫法第六條第二項ノ規定ニ依リ負擔セシムル費用ノ金額及其ノ負擔方法ニ付テハ關係市町村長ノ意見ヲ聞キ都市計畫委員會ノ議ヲ經テ内務大臣之ヲ定ム」と規定し、また道路法第三十九條に於ては「道路ニ關スル工事ニ因リ著シク利益ヲ受クル者アルトキハ管理者ハ其ノ者ヲシテ利益ヲ受クル限度ニ於テ道路ニ關スル工事ノ費用ノ一部ヲ負擔セシムルコトヲ得」と規定するのみにて、實際、受益者負擔金が課徴せらるゝ場合を見るも、甚だ唐突的、官僚的で、負擔者たる市民に同情あるものとは云ひ難い。従つてまた實施の圓滑を期する所以でもなし。

これが對策としては、實施前、講演會その他の方法を以て、實際上該制度に對する市民の理解を高めることは必要のことであるが、該制度が元々市民の負擔に歸する以上、その課徴に際しては、他の租税に見る如き負擔者たる市民側を介入せる委員會様のものを設置して、負擔者側に該制度の内容を詳悉せしめ、且つ合議せしむる機會を與ふべく法定すべきであると思ふ。

受益者負擔金制の研究問題

松 山 市 役 所

受益者負擔金制の實施狀況

本市に於ては現在道路法に依る負擔金の實施あるのみなるも、其徴收實績は相當なる成績を挙げ徴收の不納未納は多からず。

本市には異種の負擔金の重疊は無けれども、土地の性質上重複賦課若くは短期分に重ねて徴收せらるべき關係にあるときは減免さる。

(一) 受益の有無厚薄算定の規準 事業施設により特定人が一般人以上に特に著しき利益を受けたるや否やの判斷は頗る困難なる問題にして、各場合の認定に屬すべきものなり。而して其の利益たるや物質的精神的兩面を包含せるものにして、精密なる計算は不可能に屬するものあれば一般社會通念に基き、其の施設工事の勢力範圍に於ける土地所有者及其の土地を主として利用するものに於て、特に著しき利益を享受するものと認むべく、其の施設工事の原因として利益の發生ありたることを要す。其の受益の厚薄に就きては施設工事との距離交通機關の配置、開發の傾向等土地の狀況により其

の増加率を基準とすべし。

(二) 負擔區域の決定に關する現行準則 道路兩側に於て境界線より道路幅員の五倍に達する奥行の地域、但し十五間を超ゆるときは十五間に止む。並行道路の一方が新設擴張道路と同等以上の効力ありと認めらるゝ場合に於て、其の奥行の二倍に達せざるときは其の間隔の二分の一を沿道土地區域の限界とす。

(三) 現行負擔金總額の決定方法 道路の片側に於て負擔すべき金額は工事費の四分の一とす。但し幅員五間を超ゆる道路にありては幅員五間分に相當する工事費の四分の一とす。

(四) 現行賦課標準の決定方法 賦課徴收の標準は受けたる利益の限度を超過する能はずと雖も其の利益は精神的物質的兩方面を包含し、之が精密なる計算は不可能に屬せるを以て經濟的利益を算定し、其の沿道土地所有者又は他の權利者に對し課し、夫等の所有者は支配する土地價格の事業に依る騰貴價格及利用狀況を土地の現實價格より推定し間口、面積に分賦す。

(五) 廣場及橋梁、トンネル等に就きては受益財産、事業に依る増加額を標準として距離の遠近に應じ、其の一般普遍性を幾分加味すべきものならん。

(六) 本市に於ける實狀は前納に非るも、一時拂を原則とし特別なる理由あるときは二年以内に於て分納を許可す。前納は便宜の點に於て勝れたる處あれども、又受益者側に於て相當なる苦痛たるを免れず。而して分納に於ける場合には利子を付加して前納者との對照上衡平を期す。

分納主義に於ては權利移動の場合、未納負擔金承繼の問題を生ず。本市に於ては之等の點に鑑み、負擔金完納以前に於て土地權利の移轉ありたる時は次の權利者よりも負擔金の一部又は全部を徴收する事を得となす。(規程第十六條即ち負擔義務の後繼者に移轉する事を認めたるものと解すべし。然るに此の場合に於て第一權利者及其の承繼者の兩方何れかよりも徴收なし得るが如きは便宜の點はいざ知らず、其の規定の趣旨に於て甚だ不徹底にして理論の統一を缺くの憾なきや。

(七) 同一土地が二以上の新設又は擴張道路の沿道區域なるとき、(二)沿道土地の地形地質其他特種の事由ありて決定上特に斟酌の必要ありと認めたる時、(三)道路に接し幅員四尺以上の公有水面ある時の三場合に負擔を減額若くは免除す。

其の土地の減免額は各場合の認定問題とす。

受益負擔金制運用の結果

(一) 負擔區域の内部及是に近き地域の實際を見るに、夙に開發され次第に建築物稀比し及地價の増加著し。

(二) 沿道に於て利用の方法を缺くが如き不整形の殘地及建築物を生じたる場合に於て、負擔金の賦課なきは勿論事情に依り時價を以て收用す。

(三) 負擔金課徴の土地及之を目的とせる權利の移轉は事業執行前後を問はず尠からざるものあり

是公課の負擔あるも尙其の増加額は餘剩あるものとなすべきか。次に負擔金制運用は以て土地投機の抑制に預る傾向ありと雖も、地價の増加率は之を超ゆるものあり、投機の目的たり得る可能性は猶存するものと云ふべきか。

受益負擔金制運用を公正ならしむる方策

(一) 受益の有無及厚薄の決定をして合理的ならしむるが爲には、課税の評価機關を設け正確なる地價圖を製定し、或年度毎に地價の更正、修補をなし、是に基き事業の結果に依る増加額を根據あらしむ。其の原簿算定に關しては事業の性質事業との距離並に之が利用程度の如何を參酌するの必要を見るべし。

(二) 先づ負擔すべき地域を土地の狀況により數等に區分し、猶數個の地帯に區分し一定率により分賦す。土地等級の決定に就きては從來の開発の傾向及都心部との關係等土地利用價值を標準となす負擔金總額は該事業によりて受けたる物質的精神的受益を經濟的に算定し、其の受益の範圍内に於て賦課すべく、之を面積並に間口に配分し、尙其土地の全時價をも決定に參酌す。斯くて賦課額の決定を見たる上は告知書に依り一時に完納せしむるも特別に分納を許す場合に於て權利移轉の際は新舊權利者連署の上負擔の歸屬を明かにせしむ。

(三) 負擔金重疊の場合に於て彼之受益の程度を考慮し、比較按配の上減額し之が保障に關しては

寧ろ其の大なるものを選び負擔額に究つるの便宜を採る。

(四) 負擔金賦課の調査並に徴收の特別機關を設定し、土地價格の正確なる評價並に増加額の算定をして公正ならしめ斯道に技能と經驗を有する人の公平なる判斷により、賦課の範圍並に標準を決定し、其の徴收をして確實且有利ならしめ以て科學的進化を計る。

(五) 道路の新設擴張に對しては賦課の客體として質權者永小作權者十年以上の地上權賃借權者及所有者を擧ぐることを得、所有權者、地上權賃借權者に對し負擔を課するの事實に就きては適當と認めらるべきも、質權者に就ては聊か趣を異にせるものあり。従つて本市に於ても質權者並に所有權者各切半して負擔の規定をなせども、不徹底の感なき能はず。永小作權を客體となすの如何は相當亦考研に値すべく、永小作權は耕作又牧畜の使用を目的とせるが故に、其の土地利用増進の方法に於て自ら異なる所あるべく賦課の適否に付疑なき能はず。

(六) 無租地に於て土地所有者は性質上一般に負擔金を課せられずと雖も、其の用益物權者賃借權者は直接利益を享受せるが故に賦課せらるべきや論なし。

(七) 計畫事業執行者たる行政廳が其の統轄せる公共團體都市以外の公共團體をして、事業の性質上費用を負擔せしむるべくして而も其の費用の支出を免れたる利益ある場合に、其の支出を免れたる利益の代償として、事業地公共團體をして其の受益の限度内に於ける負擔を課すことは、極めて當然の事に屬す。而して上級公共團體が其の法定支出を免れたる場合に於ても又相當なる負擔額を課し得

べきものなるべし。

(八) 負擔金徴收に前納主義を認め得べき場合は主として其の事業が短期間に行はるべき性質の事業ならざるべからず。思ふに都市計畫の事業たるや長日月を要するもの多く従つて事業の結果たる實益を享受するは工事の竣工營造物の供用に始まりて、逐次到來し一時に得らるべきものに非ず。故に其の負擔をして適切ならしむるが爲には其の前納主義を許すべき場合は公益上法規的制限を必要となすべきか。

(九) 分納主義により未納負擔金ある場合土地に關する權利の移動を生じたる時は、新舊權利者をして連署せしめたる上負擔金の承繼を認む、

受益者負擔金制の擴充

(一) 都市計畫事業として施設する鐵、軌道、港灣設備、運動場等に對しては現行法を擴充し、負擔金の徴收を認めらるべきならん。

(二) 鐵道軌道等の公益的私企業に於ても猶負擔金の課徴を認めて可ならずや。

(三) 各都市は各々其の狀況により、經濟的並に社會的事情を異にせるが故に、負擔金制の如きものに付統一的準據法を設くる事は聊か其の弾力性を失はしめ、應變の妙を缺き反つて不公正なる結果を導くに非るやを疑ふ。

受益負擔金制の適度

(一) 抑々都市計畫事業は都市の發展を期し、住民全般の福利を増進する公共的改善施設なる以上は、須く全住民を擧げて其の資力に應じ適當なる費用の負擔に任すべきは自明の理なれども、事業の種類に依り、苟も局部的利益を認め得る場合には、其の享くる利益に對當し、所要經費の負擔に任せしむるに非れば、負擔の公平と云ふ觀念に一致せざるのみならず、特定人をして不勞所得をなさしめ不當の利益を得しむるものと云ふべく、從て其の事業の一般的重要なる意義を有し、且利益の普遍的なるものに於ては特別稅其他一般的課稅に求め、受益關係の局部的に著しき時は、より以外に特別負擔金を爲さしむるを妥當とすべく、而して事業の種類特質に應じ其の特別稅並に負擔金の合理的調整を顧慮せざる可らず。

(二) 負擔金は特定人が特に著しき利益を得たる場合に賦課せらるべく、事業の施行と其の受益の發生とは因果關係を有することの要件とすべきは勿論、其の負擔は享受せる利益の範圍を以て限度となさざるべからず。然れども、其の利益たるや、物心兩方面を包含せるが故に客觀的標準に基き經濟的價值批判に俟たざる可らず。

(三) 抑々負擔金なる觀念は事業の執行と云ふ偶成的事實に基く經濟的價值の増進に對し、享受せる利益を範圍とせる負擔なるが故に、一般社會通念に照らし最も衡平且機宜を得たる制度にして、其

の運用の宜しきを得れば、受益者に於ても、苦痛比較的少くして確定的なる財源と云ふべし。然れども現實の状況を見るに、其の事業は比較的長期に亘るもの多く其の間賦課客體は轉々し負擔義務者の判明を缺き、徴收の實効に缺くるもの漸く多く、折角の妙味を發揮するに由なし。是に於てか、受益負擔金制を活用するの一方として、其の事業執行に當り、用地の買収其の他資金の途出を要すべきものに於ては、其の最初に於て、相殺計算に基き、所要敷地を収用するの便宜にして確實なるに如かず、然れども之唯土地所有權者に對するものなれば、他の利益權者又は賃借權に對しては、他の取扱法を考研の要あり。

受益者負擔金制の現状と其改善諸策

大阪市長 法學博士 關

一 受益者負擔金制の現状

(一) 土地に對し受益者負擔金の負擔餘力ありや否やの問題は議論の餘地あるべきも、受益者負擔金は他の公課又は公費負擔と對照して、餘力の有無を考察すべき性質のものに在らざるべし。何者租税は納税者の擔税力に基礎を置くべきものなるも此受益者負擔金は公課に相違なきも租税に非らず、所謂負擔金にして都市の改良事業が施行せらるれば、其影響を受ける土地は常に直接に利益を享受し、此利益は一般に土地の市價を昂騰せしむる事實に徴し其の利益の一部を關係土地所有者に課し、以て改良事業の經費の一部に充當するが衡平の觀念に合するものなりとする理論に出發して、創設せられたるものなるを以て、本負擔金は國の事業に因り自己の享受する利益の一部を事業費として提供するものにして、直に以て他の公租公課又は公費の負擔と對照して負擔餘力の有無を考察すべき性質のものにあらざるべし。

(二) 大阪市に於て現在負擔金を重複して課徴する場合三あり。即都市計畫街路新設擴張事業と路面鋪裝事業との負擔重複、都市計畫街路新設擴張事業並路面改良事業と下水道事業との負擔金重複及都市計畫路面鋪裝事業と道路法に依る街路新設改良事業との負擔金重複の場合なり。此等の場合に現行制度中負擔金減免の途なし。元來之等は異種の事業に因り、相方より利益を享受するを以て其の負擔の如きも其金額を課するは理論上不可なきも、都市計畫街路新設擴張事業相互、又路面鋪裝事業相互の負擔關係が重複の場合には其一部減免の途を規定せらるゝあり。是蓋し相當多額の負擔金を同時に若くは短期間に重ねて負擔を強制することは、負擔者の苦痛甚大なるを以て、之を救済するの精神に

出發するものなるを以て前記の負擔重複の場合にも當然其の一部を減免すべきものなるべし。

(三) 負擔金を課徴して開設したる事業又は施設の維持修繕に對する受益者負擔金 舗裝の耐久力が消耗して更に改修を施す場合は、其の費用の一部を負擔せしむべきも、大阪市に於ける路面舗裝は未だ大改修を要するものなし。常例の小修繕維持費に於ては負擔を課せず。

下水道事業に就ても維持修繕費を課したることなく又之を課する豫定なし。唯下水道處理事業完成の曉に於て下水道使用料を徴すべく目下考案中。

二 受益者負擔金の賦課現狀に就て

(一) 負擔金算定基礎 負擔金の賦課に付ては、都市計畫街路新設擴張事業の内務省令第十七號第四條第三號、路面改良事業の内務省令第十八號第四條、下水道事業の内務省令第二十四號第四條の各條項に據るも、孰れも負擔金算定の基礎に付ては「其の路線に接する部分の長」又「土地の面積に比例」に關し、何等定義するなし、間口の長は自然實測間數に依る外なかるべしと雖も、土地の面積に至りては土地臺帳あり登記簿あり、共に其の土地の面積登錄せらるゝに依り之に依るが是か又實測面積に依るべきかと云ふ問題を生ず。理論上負擔金は受益の現實負擔なるを以て、實測面積に依るが當然なりとするも、實際問題としては相當宏大なる負擔區劃内の土地を全部測量して面積を算定することとは不可能事にあらずとするも、之に關聯して種々の紛糾を惹起し、到底實行出來得るものにあらず

仍て大阪市に於ては總て土地臺帳登錄面積に依りて算定することに取扱へり。他の都市も大體同様なるべし。然るに理論は前記の如く兩様あるを以て適當の方法にて關係内務省令中に「土地の面積は土地臺帳登錄面積に依る」の一句を挿入して右の疑問を除去すべきものなるべし。

(二) 受益有無の決定 此規定は負擔義務の有無を支配するものにして、極めて重大なり。現行法令は其指定を内務大臣に委任し、内務大臣は大阪市長の執行する大阪都市計畫街路新設擴張事業に對しては、其街路幅員の五倍、路面改良事業に對しては兩側に於て奥行二十間又下水道事業に對しては其排水區の地域内に在る有租地の所有者、質權者、又十年より長き權利を有する地上權者、永小作人及賃借人と指定せり。此負擔區劃の廣狹に對する意見は別に述べしと雖も、其地域内に在る土地は利益を受けるものなりと認定せられたることは適當なり。又區劃内に於ても街路との遠近其他の狀況に依り受益に厚薄あるに對し、適當なる地帶を設定して負擔を公平ならしむる方法を定められたるは、當然にして適當なりといふべく、且此外に良法なかるべし。

(三) 負擔區劃問題 現在執行中の街路の新設擴張及路面の改良事業は、共に人家稠密にして市街を構成する大阪舊市域を主としたるものにして、其の負擔區劃としては適當なり。乍併相當宏大なる負擔區劃内には河川、鐵道、並行道路等種々なる地物に依り土地の狀況を區分せられ、甚しきは其地物の背面に何等利益を及ぼさざる場合多々あり。現行制度は此場合に處し、内務大臣別の負擔區劃を定むべきものとするも、實際に於ては多種多様に亘る區劃の變更を一々内務大臣の決定に俟つが如きは

到底出來得るものにあらず。仍て之は當然「内務大臣に於て」とあるを「大阪市長に於て」と改むべきものなりと信ず。尙大阪市長に於て執行する大阪市周圍部（即大正十四年市域に編入區域）を主としたる所謂第二次都市計畫とも稱すべき街路、廣場、公園、運河の事業に對する負擔區劃に付ては直に現行省令を適用することは不適當なるを以て適當に追加變更を要す。

（四）現行負擔金額の適否 元來負擔金額の決定は一定の根據に因て生じたものにあらず。只法に命ぜられたる「利益を受ける限度」に於て、都市に於ける財政上必要なる處の最小限度の資源を本負擔金に求めたるに外ならざるべしと雖も、現行負擔額と實際受益の程度とを對比して受益限度を脱せざるやを調査するの必要あり。然るに法律に利益を受くるとあるは、現實に受けたる利益のみを指すものにあらず。將來永遠に受くる利益の全部を包括するものなるを以て、事業竣成後少くとも十ヶ年位を経過して、眞に其事業價值を發揮したる後に在らざれば之は對比するを得ざるべし。試に既往施行したる路線の二三につき其沿道地價の變動を調査し、實際賦課したる率と對比するに大體左表の如し。爾來數年間財界に大變動あり、不況の絶頂時代とも稱すべき今日に於て、其地價に及ぼす影響亦甚大なるものあること勿論なるも、尙地價の昂上額は實際の賦課率を遙かに凌駕す。即現行負擔額は利益を受くる限度内に在ることを證するものにして適當なりとす。

事業路線	施行年度	場所	用地買収工事竣成後 當時の單價の見込單價	比較 昂上額	割合 坪當平均負擔金賦課額
御堂筋線	大正十五年度	梅田新道 赤十字病院附近	一、〇〇〇	一、七〇〇	七〇〇
鶴橋線	大正十三年度	赤十字病院附近	一五〇	二八〇	一三〇
天神橋西筋線	大正十五年度	天神橋筋 九丁目附近	一七〇	二五〇	八〇
北野線	大正十五年度	大藏寺附近	二九〇	三五〇	六〇
泉尾縦貫線	大正十五年度	泉尾梅之町 附近	一三〇	一七一	四一
					三・三一
					一三

尙現行負擔金額を増額する餘地ありや否やは一般財界の狀態、負擔能力其他種々なる點につき充分に考慮を要すること勿論なるも、此負擔金が事業の爲め享受する處の不勞所得の一部を關係者をして社會に奉仕することを強制するものなるの一事より見て、本表の結果に現はれたる數字より考察すれば、相當増額の餘地ありと云ふに歸着す。

（五）所謂事業着手の日に就て 大正九年九月、内務省令第二十八號「都市計畫法施行令第九條第四號の規定に依り受益者指定の件」中には「事業着手の時」とあり。然るに大正十一年八月内務省令第十七號並同第十八號には何れも「工事着手の日」と規定せらる。事業着手の時と云へば事業の一部に着手せば包括的に事業に着手したりとも云ひ得べく、又事業用地買収に着手したる時、或は實際工事に着手したる日何れとも解釋し得べし。又省令第十七號並第十八號の工事着手の日も同様なり。而

し大阪市に於ては省令第二十八號の「事業着手の時」は適當ならざるを以て、省令第十七號並第十八號に於て特に之を「工事着手の日」と改め、實際工事に着手したる日を指稱したる精神を明かにしたるものと解し、其日の現在に於て賦課するも、省令第二十八號の規定は地上權者、永小作人及賃借人に對する權利の存續期間の起算點又省令第十七號並第十八號の規定は負擔義務を強制し、兩者共極めて重大なる意義を有する日なるを以て、適當なる方法を以て明瞭なる定義を施す必要あり。

(六) 橋梁、トンネル廣場等の施設費に關する受益者負擔金 大阪市に於ては、未だ徴收したることなしと雖も、是等事業に對しても負擔制度を適用するが當然ならん。然れども實際問題としては橋梁費又はトンネル施設費を負擔せしむる場合に於ける負擔區劃の決定方法は頗る繁雜に亘り、完全に理論を網羅せしむる方法を發見に苦しむ。目下廣場、運河、公園等の施設費負擔區劃と共に其決定方法を考究中なり。

(七) 負擔金の徴收方法に關する前納主義と分納主義 原則として即納主義を必要とするも、各負擔者の能力を考慮し分納を許可することは已むを得ず。而し此場合に於ては擔保並利子を必要條件とす。然るに大阪市の現行制度には其規定を缺けるを以て至急追加を要す。

尙近次の財界不況時代に於ては、各負擔者の負擔能力を考慮し、事業執行者の財政計畫上多少の犠牲を拂ふも、分納の方法を認むることは已むを得ざるべく、大阪市は此主義に依つて取扱へり。現に昭和四年度に於て分納を許可したる者は、賦課總額の約七割に相當す。而し無條件分納許可は種々な

る危険伴ふ故に、以先負擔金の全額を賦課確定し、之に對し分納希望者の出願を俟て、各自の資力状態に應じ、適當に分納期間を定め、尙相當の擔保を提供せしめ、分納利子を負擔することを條件とし、此條件を具備せざる者には許可せず。擔保は危險保證上又利子は分納許可に伴ふ財政の缺陷を補ふため何れも必要なり。最近に制定の内務省令には此條件を規定せるは當然の事といふべし。大阪市長の執行するもの即大正十一年内務省令、第十七號並第十八號には此規定を缺けるを以て滯納の場合には公法上の強制力を有せず。従て已むを得ず一々民事裁判所の判決を受けて後執行するの不便あり。急に省令に追加すべきものとす。

將來も分納許可の方法を採ることは已むを得ることとなるが、相當長期の分納許可期間中殊に近次の財界不況時に於て、賣買、讓渡、競賣其他に依り、所有權の移動するもの激増し其多くの場合には元所有者即本件負擔義務者は無資産状態となり、徴收上莫大の手數を要し尙且徴收不能に終るものも尠からざるべきを以て事業執行者は常に財政に脅かさるゝこと甚大なりとす。依て現行制度を物上負擔制に改め、負擔金完納前に於て所有權移動のありたるときは、其土地の取得者に未納部分の負擔義務を繼承せしむることに改正の要あり。

斯の如きは一見所有權取得者に二重負擔を強制するものかの如き感あるも事實は然らず。茲に物上負擔制度が公布せらるれば將來其未納金は賣買は勿論競争入札等の價格に見込まれることは當然にして決して取得者の二重負擔とはならず。

(八) 受益者負擔金の減免に就て 現制行度に依れば

- 1 二線以上の道路の新設擴張又二線以上の路面改良に要する費用を重複して負擔すべき關係に該當する土地に付ては其の一部を免除する事を得。(内務省令第十七號第五條 第十八號第六條)
- 2 街路新設擴張、路面改良及下水道事業に要する費用を補足する爲め土地、物件、勞力又は金錢を寄附したる者に對しては、其寄附額の範圍内に於て該當負擔金を減免することを得。

市長に於て適當と認むる工法に依り工事を施行し之を寄附したる者亦同じ。

(内務省令第十七號第十二條 大阪市告示第百六號第十條 第十八號第八條 同 第二十四號第九條 同 第百十九號第九條)

- 3 路面改良事業の場合其負擔區劃内に河川、溝渠、堤塘、下水道等土地の利用を區分すべき地物あるときは之を限界とし、並行道路との間隔四十間に満たざるときは其の中央線を限界とし、何れも其背面の負擔を免じ、又負擔區劃内に在る新設擴張街路用地に對しては負擔を減免す。
(大正十二年八月内務省令第二十七號)

- 4 道路法に依り道路管理者の執行する街路改良事業に於て間口に比し奥行著しく狹少なるものは其程度により間口負擔を減少することを得。(大阪市告示第百六號第四條)

乍併右の外土地の狀況並個々の土地の形狀に依り必要がある場合には規定の範圍内に於ける負擔の輕減を市長に委任すべきものなるべし。

街路の新設擴張事業の如き宏大なる負擔區劃内に於て、種々の地物又は特殊の地形に依り事業の爲

め受くる利益を遮斷せらるゝ場合幾多あるも、大阪市の現行令には此減免方法なし。假に規定するとするも多種多様な土地の狀況の總てを網羅し、之に對應する適切なる規定を制定して置くことの困難なることは前に述べたる負擔區劃の決定方法と同様なり。從て負擔金額の變更に就ては内務大臣に委任なきに依り、之を變更するには當然都市計畫法施行令第十條に依り、都市計畫委員會の議を経て内務大臣之を定むるを要すべく、是到底出來得べきにあらず。仍て規定の負擔額の範圍内に於て負擔金額減免の裁量を市長に委任せらるることゝ改正の要あり。

個々の土地に見て見るに間口延長に比し、奥行著しく狹少又は不整形にして建築用地に適せざるものに對しては、負擔の一部を減免して救済するを穩當とす。他の都市の負擔規程には大體此途あり。大阪市長と京都市長の執行する事業の夫れに之なきも至急追加すべきものなるべし。

三 受益者負擔金制度の運用を公正ならしむるの方策

無租地に對する負擔金課徴の問題 無租地の解釋に就ては相當疑問あり。其質疑に對し大正十一年十一月都市計畫局長は

「無租地とあるは地租條例第四條に依る免租地なるのみならず其他法律に依り地租を免ぜらるゝ土地をも包含す」と解釋を與へたり。之に依れば當然地租條例に依る荒地免租年期、新開免租年期に屬する免租地をも包含することゝなるなり。

現行地租條例は遠く明治十年三月太政官布告第七號を以て公布創設せられ、其後部分的の改廢を見たるに過ぎず。従つて現今の實情に伴はざる點多し。最近當局に於ても根本的改正の議あり、調査中の趣きなるは誠に當然といふべし。其地租條例第四條に依れば其の地租を免するの土地は

(一)國府縣市町村其他勅令を以て指定する公共團體に於て公用又は公共の用に供する土地(有料借地は此限りに在らず)、(二)府縣市町村其他勅令を以て指定する公共團體が公用又は公共の用に供すべきものと定めたる其所有地(但命令の定むる期間内に公用又は公共の用に供せざるときは此限りに在らず)、(三)府縣社地、鄉村社地、招魂社地(有料借地は此限りに在らず)、(四)墳墓地、(五)用惡水路、溜池、堤塘、井溝、(六)鐵道用地、軌道用地、運河用地、(七)保安林、(八)公衆の用に供する道路にして、此外免租地には地租條例第十六條に依る新開免租年期に屬する土地、同第二十條に依る荒地免租年期に屬する土地、私立學校敷地にして免租の手續を了したる土地其他あり。是等の土地の内事業に依り受益者負擔金課徴の必要なる土地なきやを考察するに、

1 都市並其附近にある用惡水路、溜池、堤塘、井溝或は貯水場或は貨物の運搬路等に使用し、相當の収益を挙げ居るもの少からず。又假令當時に於て使用収益し居らざるも事業に因り附近の開発に伴ひ、利用の途擴張せられ利益を蒙むること甚大なるは明かなり。是等の土地に對しては實情に依り負擔の全部又は一部を課するが公平にして當然なり。

2 地方鐵道用地、軌道用地並運河用地を免租地としたるは當時公衆交通の用に供する公益事業と

して建設を獎勵し、其經營を保護する精神に出でたるものならん。然るに時代の變遷したる今日此事業は公益の美名の許に最堅實なる營利事業と化し、競つて之が建設經營を出願するに至れり。試に大阪市に於ける郊外電鐵會社に付収益の結晶とも見るべき最近の利益配當の割合を調査し之を他事業の營利會社の夫れと比較するに左の如し。

現下の財界不況時に際し一般に經營難を訴へ、従業者の減給、作業時間の短縮其他種々の方法を講じて、緊縮整理の維持に努め居るもの多き中に、獨り電鐵會社は經營に苦痛を感ずることなく、好景氣時代と同様相當高率の利益配當を爲し、尙各會社は起點終點に競つて設備改善の名目を以て、廣大なる高層建築を爲し、地階は主として、停車場として使用するも、二階以上は貸室又は百貨の販賣を營み、専ら収益の方法を講じて尙餘裕綽々たるものあり。一面是等の土地が事業の爲に受くる利益又は多數乗降客並貨物の集散に受くる利益は他の一般土地に比し遙かに大なるべし。斯くの如き土地に對して地租條例に依り免租地なるの故を以て、本件の如き直接利益を享受する事業費の一部負擔の義務をも免除することは本負擔制度創設の趣旨を没却するものとす仍て他と同様若は夫れ以上に負擔を課することに制度を改むべきなり。

會社名	營業哩數	資本金	拂込資本金	四年度下半期 株主利益配當率(%)	同上配 當率(%)	摘 要
南 海	七七・四八	七〇、〇〇〇	四三、二〇〇	二、八〇八	・一二二	
阪 神	四四・四八	一〇〇、〇〇〇	四七、五〇〇	二、三七五	・一〇	
京 阪	五八・四八	八二、一〇〇	五一、九四四	二、八五六	・一一	
大 阪	三七・〇九	四五、七二〇	二七、六四〇	一、六五八	・一二	
大 阪	四六・五〇	三〇、〇〇〇	三〇、〇〇〇	一、八〇〇	・一二	
新 京	三三・六〇	二〇、六〇〇	九、八九〇	二、四七	・〇五	創設時代
阪 和	三三・五八	三七、〇〇〇	一八、五〇〇	四、六六	・〇五	同
界	一四・二〇	二〇、〇〇〇	一六、〇〇〇	四、〇〇	・〇五	昭和四年三月決
	六・九〇	六、三二五	五、三六一	一、二一	・〇五	算以降無配當

大阪市電氣軌道以外の中樞會社株主利益配當率

(昭和四年下半期決算成績)

會社名	營業種類	資本金	拂込資本金	四年度下半期 株主利益配當率(%)	同上配 當率(%)	摘 要
大阪株式取引所	株式取引	四五、〇〇〇	二九、五〇〇	五、九〇	・〇四	
大阪瓦斯株式會社	瓦斯供給	三四、〇〇〇	二九、七五〇	一、七八五	・一二	
日本染料	化學工業	七、〇〇〇	七、〇〇〇	一、七五	・〇五	
東洋木材防腐	製造工業	一、五〇〇	一、五〇〇	三、七	・〇五	
大阪機械工作	機械工業	五、〇〇〇	二、四六八	八、六	・〇七	
大阪商船	船 舶	一〇〇、〇〇〇	六二、五〇〇	一、八七五	・〇六	

大阪鐵工所	船舶機械製造	一二、〇〇〇	一〇、五〇〇	三一五	・〇六
關西信託	信託業	一〇、〇〇〇	四、〇〇〇	一六〇	・〇八
堂島ビルヂング		五、〇〇〇	二、二五〇	七八	・〇七

四 受益者負擔金制の擴充

現行負擔金制擴充に關し内務省令改正の要あり。事項に就ては前述したるも、此處に再記せば左の如し。

- 1 土地の狀況に依る負擔區劃の變更を市長の裁量に委任すること。
- 2 土地の狀況に依る負擔金額の變更を市長の裁量に委任すること。
- 3 不整形にして到底獨立使用し能はざる土地に對し負擔金減免方を規定し、其認定裁量を市長に委任すること。

- 4 分納許可の場合に於ては擔保を提供せしめ利子を附することに規定を追加すること。
- 5 未納負擔金ある場合に土地に對する權利移動ありたる時は權利取得者に其納付義務を繼承せしむることを得ることに改正すること。

- 6 無租地の中鐵道用地、軌道用地、運河用地、用惡水路、溜池、堤塘、井溝に對し負擔金課徴の件

- 7 二線以上の負擔重複の場合に於て一部を減免の件

- 8 土地の面積に對し土地臺帳登録面積に依ると規定の件
 - 9 事業着手の時並工事着手の日に對し明瞭なる定義を規定の件
- 其他改正を必要とする廉及其要旨左の如し。

1 神社、寺院、祠宇、佛堂等一般公課を免ぜらるゝ土地並公法上の制限を受くる土地 此等の土地も負擔區劃内に在るときは著しく利益を受くること、他の無制限の土地と何等相異らずと雖も、例せば都市計畫事業用地は近き將來に於て事業執行者に買收せらるべきの運命を持ち、道路用地は道路として認定せられて居る限り自由處分を局限せられ、學校敷地、寺院敷地等は夫々許可手續を経ざれば處分するを得ざるが如く法規に依り自由處分を拘束せらるゝに依り、利益を受しながら其受益價值を發揮する能はざる關係に在りて、地主として莫大なる苦痛を感じて居る次第なり。乍併將來都市計畫事業用地として買收せらるゝときは時價に依り、又道路用地にして廢道處分ありたるとき學校敷地寺院敷地等にして許可を得ば直に完全に受益價值を發揮し得るものなるを以て、其負擔の全部を免するの必要なかるべきも可然實情を參酌して負擔の一部を免除するが妥當ならん。其減免の割合の如き土地の事情一樣ならざるに依り、豫め規定して置くことは却て公平を缺く場合多し。依て適實に決定方を市長に委任せらるべきものなり。

2 徴収金に對する督促手数料並滯納金徴収法 現行都市計畫法並道路法中延滞金及督促手数料を徴収する規程なきも、國稅其他府縣市町村稅の徴収上必要なると同様の意味に於て必要なるを

以て、適當なる方法を追加せらるべきものとす。

3 下水道事業受益者負擔に關する特例 現行制度に依る負擔は土地の面積に比例し均等に課するものとするも、汚水の排出量には相當の差異あり。例せば高層建築物又特に汚水を多量に排出する營業を爲す者等に對しては、當然一般負擔義務者に比し負擔を増加するが公平なり、而して其増加額に付ては排出量の關係等を考慮し、適實に決定方を市長に委任せらるべきものならん。

受益者負擔金の現状と其對策

名古屋市長 大 岩 勇 夫

一 受益者負擔金の現状

一 負擔餘力 本市都市計畫事業第一期道路新設擴張事業受益者負擔區（別冊統計資料參照）の實例に付調査するに、元來土地價格は交換價值の變動其他財界の盛衰等に因る特殊經濟事情に依り、變

動あるべきは勿論なるも、大正九年財界の混亂同十二年關東震災等の瘡痍を受け、不況にありたる大正十三年にして、尙且大正八年前物の最高潮時に比し約三倍の騰貴を示せるは、單に一時的現象にあらずして急激に利用價值を増大ならしめたる道路事業の施設が其主因なりと斷するも大過なかるべし此推斷は右事業施行後四年を経過したる昭和三年の調査地價が、大正十三年に比し漸く二割餘の騰貴に止まるより觀るも誤なからん。

同一の例に付土地價格騰貴額と負擔金とを對照するに負擔金一坪當平均は四圓〇四錢にして、是大正八年八月對大正十三年十一月との土地價格の騰貴差額に對し二分八厘、大正十三年十一月對昭和三年七月との騰貴差額に對しては年八分一厘なり。而して其負擔金の課徴は大正十四年十二月なるを以て、這間の土地所有權の移動狀況を觀るときは受益地内總筆數六千九百二十五筆に對し、大正八年八月以降同十三年十一月迄に所有權の移動したるもの千四百六十八筆、此の移動割合二割一分餘なれば負擔區域内總筆數の約八割の所有者は、其騰貴額が百分の二、八を負擔金として課徴せられ、其餘の約二割の所有者は、騰貴額の百分の八、一を課徴せられたるのみなることを一應推知し得べし。

昭和三年に於ける公費は同年に於ける土地賃貸料一坪當平均額一一、二〇錢に比較するときは、收益に對する公費負擔は百分の二、二一なり。

以上の記述により、本市都市計畫第一期道路事業受益者負擔區域内土地の收益と、經常的に負擔する公費との關係並に事業施設直後に於て、地價に反映したる受益の程度と課徴負擔金との關係を推知

し得らるべく、而して事業の施設により受くる利益は全く偶然性の利得にして、之に對し施設事業費を課徴するは社會正義の觀念上當然にして其負擔餘力亦本表により綽々餘裕あることを認め得べし。

二 受益の有無及其厚薄の算定上規準と爲しつゝある方法 受益の有無及其厚薄の算定は、土地の價格及賃貸料騰貴の影響を考査して、其の範圍を定め事業用地及附近地の時價、附近地の狀況並に其社會的利用價值を綜合し、是等の總歩合を考覈して其の程度を定め、負擔額を配分するの外算定上特定したる基準なし。

現行道路事業に對する負擔區劃は道路廣場の附近に於て其境界線より、幅員の七倍と限定せられたるも、受益の限界は劃一的に決定する如きは適切ならざる嫌なきに非ざるも、他に適確なる方法を求むることは至難ならん。

三 負擔區域の決定に關する現行準則 負擔區域は都市計畫事業に在りては内務省令、道路法に依るものは、市告示を以て公告したる受益者負擔規程に據り、道路事業は境界線より其附近に於て幅員の各七倍、路面鋪裝は兩側各二十間の地域とし當該地域内に河川、運河、溝渠、鐵道等土地の利用を區分すべき地物あるときは、之を以て負擔區劃の限界とし、尙效用同等以上と認めらるべき並行道路が道路幅員の十四倍以内に在るときは、其道路との間隔の中央線を以て負擔區劃の限界とす。

土地の利用を區分し利益の大半を遮斷すべき地物在るときは、之により負擔區劃の限界と爲すべきは本制度の趣旨に鑑み必要なる基準なるも、負擔地域を幅員に比例して劃一定に限定することは實際

に適合せざる場合あるべし。

四 現行負擔金總額の決定方法 現行負擔金の課率は道路又は運河の新設事業は、其の工事費の十分の四、道路の擴築事業は十分の三、路面鋪裝事業は十分の五にして土地代、物件移轉料、築造費及之に伴ふ諸係費の合算額を基本とし負擔總額を算定す。而して右負擔總額が適實なるや否やは事業を施設すべき土地の状況により、受益の限界厚薄の程度を異にするに依り、劃一的の課率に依るは適切ならざる場合あるべし。

五 現行賦課標準の決定方法 賦課標準たる土地の位置、面積は公簿及公簿附屬圖によるを原則とし、負擔區及地帯の境界線に跨るもの並に間口延長及地帯距離は實測して之を決定す。

右決定方法に依るも何等支障を認めず。

六 橋梁、廣場等の施設費に關する受益者負擔金を課徴する場合に於ける受益區域の認定及受益限度の算定方法に對する現行特例

(イ) 橋梁施設に對する負擔地域は内務省令を以て別に定むることを得るの特例あり。本市既往に於ては新設又は擴築路線を小負擔區に細分すると否とを問はず當該路線負擔地域全體を、一負擔區域とし取扱ひ來りたるも之が負擔方法に付ては尙研究の餘地あるべし。

(ロ) 廣場施設に對する負擔區域は其の周圍に於て、之に接續する道路幅員の七倍とし取扱ひ來りたるも何等不適當と認めず。

七 負擔金の徵收方法

本市は前納主義を原則とす。前納主義は直接工事費に充當し得らるゝを以て、事業者には有利なるも、負擔力均しからざる義務者の内には即納不能の者あるべく、又經濟界の事情等に由り、負擔金多額なる者に在りては實際即納を爲し得ざる者なきを保せず。分納主義は給付能力を緩和し得るとするも、財政經理上支障を生ずるのみならず權利の移動に關する問題を生ずべし若し權利の移動を認めむか、權利移轉に關する紛争を繁からしめ、納期毎に義務者の調査を要すると共に徵收費の増嵩となり、且賦課處分に對する義務の確定を遷延せしむる等の不便あり。故に本市現行の前納主義を原則とし、負擔力其他の事情により特に分割納付を認むることを適當とす。乍併此場合にも權利の移動に伴ふ義務の承繼を認めず。

八 受益者負擔金の減免に關する現行制度。

(イ) 同一の土地にして重複して費用を負擔すべき關係に在るときは其輕き負擔を免除す。

現行制度は同一事業に限り重複負擔減免の取扱を爲し來りたるも、一事業にして數年繼續を以て施設するものあり。又認可を異にする事業或は基本法令を異にする事業にして、重複負擔の關係を生ずもの等ありて、現行の如く一事業を限界とし負擔金を免除することは適切ならざるを以て相當改正の必要あるべし。

(ロ) 土地の状況又は土地の形狀著しく不整にして、宅地として利用し難しと認めらるゝものに付ては、其利用し難しと認めたる部分に付き、其の状況により負擔の一部を免除す。

現行制度は宅地として利用し得られざることを條件とし、事業に依る利益の極めて僅少なる場合に於ても減免の方法なきは、運用上の缺陷なるを以て相當改正の必要あるべし。

(ハ) 道路の工事に關する費用又は土地物件を寄附したるもの及市長に於て適當と認めたる工法に依り、工事を施行して之を寄附したるものは、其の寄附額の範圍に於て負擔金を減免す。

現行制度は、負擔義務者直接の寄附にあらざれば減免し得ざるも、計畫事業道路の一部を土地區劃整理又は、耕地整理の施行に依り道路と爲し、無償提供したる場合當該組合は負擔義務者にあらざるの故を以て、寄附額に對する減免を認めざるは甚だ不合理と云ふべく、相當改正するの必要あるべし。

二 受益者負擔金制運用の結果

一 本市に於て負擔金を課徴したる事業は、道路及運河事業にして此の中道路事業によるものは、舊市部と新市部とによりて多少其の趣を異にするも、負擔地域内特に事業路線に接する場所は、其の發展の狀況一變して忽ち殷賑なる街衢と化し、附近交通商業の中心となり、其餘波は引て後方負擔區域外に及ぼしつゝあり。従て負擔地域内土地の發展を阻止し又は損害を蒙らしめたる實例なし。運河事業は目下施行中にして之が發展狀況に付ては未だ特記すべき程度に至らず。

二 負擔金を課徴して施行したる事業に因り特に受損したる者あるを認めず。

三 事業計畫發表の前後に於ては投機的傾向により、權利の移動頻りに行はるゝも、事業に着手し負擔金決定の前後に至りては、將來に於ける地價の變動に對する大體の觀察一致する爲權利の移動靜止するものゝ如し。従つて負擔金制の運用は投機熱を挑發し、又は抑制することに直接影響なきものと認めらる。

四 特殊事例として負擔金の一部又は全部を借地人に轉嫁せしめたるものなきに非ざるも、賃貸價格及賣買價格の騰貴を來すは事業の施行による土地の發展の結果にして、負擔金の課徴は殆ど之に影響なきものゝ如し。

三 受益者負擔金制度の運用を公正ならしむるの方策

一 受益の有無及其厚薄の合理的算定方法

負擔金制度は所謂不勞所得に對する一種の賦課なるを以て、其の不勞所得の程度を算定するを必要とするも此の算定は極めて困難にして、之が合理的方法なし。只施設事業に對する附近地の利用價值は先づ以て、地價に反映するを以て、其の反映したる地價及賃貸價格の騰貴並に將來の利用關係等を考査し、以て受益の有無及其厚薄を算定し得べきを以て、此の觀念に基き負擔區域、負擔率等を一定の標準に依り負擔額を算定す。此劃一的算定に依る負擔額が實際の受益程度を超越するに於ては負擔の適正を缺くこととなるも、實例は全く其の虞れなきことを示せり。

二 負擔區、負擔金總額及賦課標準の決定並徵收方法等に關する具體案（後掲の通り。）

三 負擔金重疊の場合は即ち利益重疊の場合なるを以て、受益關係より觀るときは、敢て減免の要なきに似たるも、短期間に多額の負擔金を支出するは加重の感あるを以て、其の負擔金の一部を減免するの必要あるべし。而して之が具體的方法に付ては其の狀況に依り適當に決定するを良しとす。

四 各種事業別課徵客體の決定標準

道路及運河事業に付ては大體現行法令の定むる所により適當と認むるも、省令第二十八號の所謂有租地に於ても古來より社寺境内に供しつゝあるもの等の如きは考究の餘地あり。其他の事業に付ては未だ其事例に接せざるを以て考究中なり。

五 無租地に對する負擔金の課徵問題

都市計畫法に於て指定せられたる無租地とは有租地ならざる土地の總稱なるを以て、利益の厚薄土地の狀況如何に不拘地租を免ぜらるゝ土地は總て賦課の客體たるを得ざらしむるは實際に副はず。即ち地租條例中荒地免租年期中のもの殊に長年期を付與せらるゝ新開地の如き、其の事故の發生又は新開事業の完成後長年月を経過し、普通の有租地と異ならざる狀態に達したるものに對し尙且之に負擔金を課し得ざるは妥當ならず、少く共年期進行の割合と其の狀況を參照し負擔金課徵の要ありと認む。本市に於ては新開免租地を貫通する道路事業の計畫あるを以て目下考究中に屬す。

六 官有地、官公營事業用地にして公共又は公用に供せられざる所謂雜種財産に對しては負擔金課徵

を相當と認むるも未だ具體案なし。

四 受益者負擔金制の擴充

（イ）現行法に依る受益者負擔金徵收事業概目擴張の必要。

現行法に依り指定せられあるものは道路、廣場の新設、擴築、路面改良、軌道の建設、河川運河の新設改修事業に因るものなるも、都市計畫事業に依り著しく利益を受くるものは必ずしも右事業のみに限らず鐵道、水道下水道、運動場、一團の住宅經營、市場、港灣、公園等各般事業に亘るべく、從つて必要に應じ、勅令の定むる所に依り、之を擴張するの要あるべし。

（ロ）軌道又は鐵道等、公益的私企業に負擔金課徵を認むるは、負擔金が公課たる以上、制度の趣旨に反す。

（ハ）負擔金制の統一を計り且之が準據法を一般的に規定するは、各都市に於ける土地の狀況並に財政狀態に依り、各事情を異にするを以て適切ならず。只之が準據法に關しては現行徵收上に於て都市計畫法第二十四條、道路法第五十五條に依り單に「國稅滯納處分ノ例ニ依ル」と規定せられたる結果、督促手数料、延滞金等の徵收の途なく、爲めに徵收上多大の弊あることは實績に徴して明らかなるを以て、之を「國稅徵收の例に依る」ことに改正するの必要ありと認む。他は殊更に準據法を制定するの必要を認めず。

(ニ) 負擔金制上に於ける自由裁量處分中特に法規事項とするの要あるものなし。

五 受益者負擔金制の適度

(イ) 受益者負擔金制と税制との關係

負擔金制は偶然性、不勞性により生ずる利益を賦課の目的となすを以て、經常的収益を標準とする一般税制に關し、何等矛盾する所なく、本制度の運用により却て公費負擔の公平を維持し得べく、而かも本市の實例(一のイ参照)は本制度と税制との競合による負擔過重の弊を認めざるのみならず、將來負擔金増徴の場合ありとするも、負擔金の適度を失はざるに於ては税制と彼此何等撞着する所なしと信ず。

(ロ) 負擔金と受益限度の關係

施設事業に依り受益を受ける限度に於て其の費用を負擔せしむべきは、法の定むる所なるも事業の施設によりて受くる利益は現在及將來に亘り、且つ有形無形のものありて、其の限度の測度極めて困難なるを以て前記二、イ(一)受益の有無及其の厚薄の算定上規準と爲しつゝある方法及其の適否に於て述べたるが如き方法に依り、之が負擔金を算定するの外なし。而して此の算定に依る負擔金は必ずしも實際上の利益の限度と一致するものに非ずして、其の一部分に止まることは實例の示す所なり。

六 受益負擔金制に關する根本方策

現行制度は本市の實績に徴するに、上來敘述の如く大體に於て順調に施行せられつゝありと雖も、必ずしも現制度を以て十全なりとせず。之が根本方策に關しては十分に研究の餘地あるを認め、目下考究中に屬す。只當面の問題として三、の(二)に依る別紙具體案並に四のハに於て述べたる徵收手續の改正を要するを認む。

三の(二)に關する具體案

名古屋都市計畫事業道路新設擴張受益者負擔に關する件

第一條 名古屋市長は都市計畫事業として其の執行すべき道路の新設若し擴張に要する費用に充つる爲本令の定むる所に依り受益者をして之を負擔せしむべし。

第二條 大正九年内務省令第二十八號の區劃は道路の周圍に於て、其の境界線(街角を剪除したる部分に在りては、其の剪除せざる部分の道路境界線を延長したる線)より、道路(道路の一部を爲す廣場に在りては之に接續する幅員最も大なる道路)幅員の七倍の地域とす。

土地の狀況に依り前項の區劃を擴張する必要ありと認むるときは前項の道路幅員の十倍以内に於て内務大臣之を決定す。

第三條 前條の區劃内の受益者負擔額は道路の新設の場合其の事業費の十分の四、道路の擴張の場合其

の事業費の十分の三とす。但し前條第二項の場合に於て道路新設の場合は其の事業費の十分の五、道路擴築の場合は其の事業費の十分の四以内に於て内務大臣之を決定す。

道路擴築の場合に於て擴築道路の面積が其の敷地内に在る道路の面積の三倍以上なるときは、前項の適用に關しては之を道路新設と看做す。

前項の面積は第四條第一項第一號の區分毎に之を計算す。

第四條 各受益者の負擔金額は左記各號に依り之を定む。

一、各路線を土地の狀況に依り適當に區分し、其の區分に依り第二條の區劃を一箇又は數箇の負擔區とし、該當區分内の事業費に付其の區の負擔額を定む。但し橋梁費に付ては別に負擔區を定むることを得。

二、前號の負擔區を利益を受くる厚薄に依り、一箇又は數箇の地帶とし、各地帶に前號の負擔額を一定の率に依り配分す。

三、道路に接する地帶内の土地に對しては其の地帶に配分せられたる負擔額の三分の一を其の道路に接する部分及間口の利用之と同等と認むる部分の長に比例し、其の三分の二を其の面積に比例し、其の他の地帶内の土地に對しては其の地帶に配分せられたる負擔額を其の面積に比例して配分す。

前項第一號の負擔區、第二號の地帶及率は市長之を告示すべし。

第五條 河川、運河、溝渠、鐵道、新設軌道、崖地等にして土地の利用を區分すべき地物が第二條の區劃内に在るときは之を以て負擔區劃の限界とす。

同等以上の効用ありと認むる並行道路が第二條の地劃の二倍の區域内に在るときは其の道路との間隔の中央線を以て負擔區劃の限界とす。但し其の間隔内に前項の地物あるときは前項の例に依る。

前二項の場合に於ける各受益者の負擔金の算定に付ては負擔區劃の限界なきものと看做す。

第六條 負擔金は其の負擔區の事業者手の日の現在に依り受益者より之を納付せしむ。

前項の事業者手の日は市長之を告示すべし。

各受益者の負擔金額を決定したるときは市長は之を受益者に通知すべし。

第七條 市長は各受益者をして市長の相當と認むる擔保を提供せしめ且つ利子に相當する増負擔金を納付せしめ前條第三項の決定通知の日より三年を超えざる期間に於て分割延納を爲さしむることを得。

第八條 負擔金が事業費精算額に依り算出したる各受益者の負擔金額に比し超過するときは之を還付し不足するときは之を追徴す。但し市長に於て大差なしと認むるときは此の限に在らず。

第九條 都市計畫法又は道路法の規定に依り道路の新設、擴築若は路面改良に要する費用を著く利益を受くるに依り負擔すべき關係に該當したる土地が五年以内に重複して本令に依る負擔金を課せらるべき關係に該當するときは其の負擔金の一部を減免することを得。

第十條 土地の狀況に依り市長に於て必要ありと認むるときは負擔金を減免することを得。

第十一條 道路の新設又は擴築に要する費用を補足する爲土地、物件、勞力又は金錢を寄附したる者に對しては其の寄附額の範圍内に於て負擔金を減免することを得、市長が適當と認むる工法に依り工事を施行して之を寄附したる者に對して亦同じ。

道路の新設又は擴築に要する土地を土地區劃整理施行者が無償にて供用するときは其の整理施行地區内又は整理施行地區たりし區域内の受益者に對しては、前項の例に依り負擔金を減免することを得。

前項の規定は道路の新設、擴築に要する土地を耕地整理施行者が無償にて供用したる場合之を準用すること

を得。

前三項の寄附額又は提供額は市長之を評定し第三條の事業費に算入す。

第十二條 本令の施行に關し必要なる事項は市長之を定む。

附 則

本令は公布の日より之を施行す。

大正十三年十一月内務省令第二十五號及大正十四年四月内務省令第六號は之を廢止す。

従前の規定に依り爲したる處分其の他の行爲は本令に依り之を爲したるものと看做す。

受益者負擔金賦課標準の技術的考察

前復興局整地部施業課長 河 北 一 郎

受益者負擔の制度は大正八年四月制定の道路法（同法第三十九條）及び都市計畫法に於て始めて認められたるもので、同法第六條第二項

主務大臣必要と認ムルトキハ勅令ノ定ムル所ニ依リ、都市計畫事業ニ因リ著シク利益ヲ受クル者ヲシテ其ノ受クル利益ノ限度ニ於テ、前項ノ費用ノ全部又ハ一部ヲ負擔セシムルコトヲ得

とあり即ち受益者負擔を課し得る事業は道路廣場の新設擴築、路面改良、上下水道の築造、運河新設公園、高速度鐵道其他各種の事業にして、都市計畫事業と認め得らるゝものであれば可なるべく、又負擔せしむる額は該事業の費用の全部又は一部にして、負擔すべき者は著しく該事業の爲めに利益を受けたるもので、何れの方面より見るも此の法文は甚だ自由裁量の範圍の廣き規定であつて、只之れが統制は勅令に依る、即ち内務大臣の統制に依る事となつて居り、本法施行以來十數年間に十餘の勅令發布せられ、其大體の規格も略定まつた様であるが、之れに對する議論の餘地も亦少なしとしない様である。而して現在實施せられて居る制度に就て、受益者負擔は人的負擔として居るが、寧ろ物的

負擔とすべきものにあらざるや、從て年賦を認むべき性質のものにあらざるや、又受益者負擔義務者は何人にすべきや等、種々の法律制度問題も多々あるべきも、此の方面の事は堀切前東京市長が論ぜらるる事となつて居るから、私は只單に技術上から、(一)受益者負擔金總額、(二)受益者負擔金の負擔區劃、(三)負擔區劃に對する負擔金額の配分(四)受益者負擔金制度と土地區劃整理との四項目に關し少しく論ずる事とする。

一 受益者負擔金總額

受益者負擔金總額は法第六條第二項に、事業費の全部或は其の一部と規定せられて居り、又受益の限度を超へてはならぬ。而して事業費中には用地費、物件移轉、築造費は勿論測量設計に要する經費、事務費、公債費等をも包含せしめ得るもので、乃ち事業に要したる費用の一切を含んで居る。而して實際に受益者に負擔せしむる負擔金總額は此の事業費の全部なりや、或は一部なりやは一方事業の性質、效果及公共團體の財政狀態より、亦一方受益者の該事業に依る受益程度より定むるもので、我國各都市の行政實例を見るに道路に就ては新設の場合最高は事業費の二分の一(静岡、濱松、大阪)普通は三分の一(大阪、東京、横濱)とし、道路擴張に就ては三分の一(静岡、濱松)乃至四分の一(東京、大阪、横濱)とし、下水道事業に就ては事業費の三分の一(東京府王子町、東京市)河川改修に就ては、東京府の目黒川、澁谷川は何れも四分の一、東京市の古川改修は百分の三十、運河工事に就

ては名古屋市の十分の四の實例あり、又新例としては大阪市の高速度軌道の事業費の四分一なるものがある。要するに道路に就ては二分の一乃至四分の一の範圍内であるが、之等の範圍は何に依つて定めたか。内務省當局の意見も未だ聞かぬが、其理由は甚だ明瞭を缺く様であつて、要するに初めに大略之れ位なれば負擔さしても餘り困難ではあるまい位の處ではないかと思ふのである。而して今日迄の實例に依り、之等負擔金の徵收狀況並に負擔金と實際事業より受けたる利益との比較調査を今回各地から提出になつて居るのを見るのに、何れも徵收狀況比較的良好にして、且つ受けたる利益は負擔金よりは多くして、中には十倍以上に達せるものさへあり、現行負擔金總額を増額する餘地ある様である。茲に於て余は社會的見地より云ふも、之等土地所有者又は土地の權利者よりの負擔金を相當増額するの必要あるを認む。然りと雖も道路新設擴張に依る利益は、其全部が工事竣功と同時に起るものにあらざるを以て、負擔金徵收方法に就ては改善を要するは勿論なるも、不勞所得の一部を社會に奉仕せしむるの見地よりも適當に増額するの要あり。然らば其増額の程度如何に就ては、出來得べくんば理論的にありたきは勿論なる可し。之に關し余に一考察あり。元來今日の都市に於ける街道の最小幅員はトラック自動車等の交通關係より鑑みて、八米以上を必要とするは何人も異議なかる可し。仍て余は各土地所有者の土地開發上負擔すべき道路としての最少限度の幅員を八米と定め、之に各路線の性質主として交通の頻度並に立體的の土地の利用に依る相當負擔割合(一割乃至二割)を定め、之れを増加したるものを負擔總額と決定するを適當と認む。例へば都市計畫路線幅員二十四米の新設

に對し、其受益者負擔金總額は事業費總額の八米に相當する費用即ち三分の一に道路の性質より來る負擔額假りに二割とすれば之れを加算したる額即ち $\frac{1}{3} + \frac{2}{10} = \frac{16}{30}$ 三十分の十六とするが如く、又幅員二十米路線に對しては、其負擔總額は幅員八米に相當する費用即ち五分の二に道路の性質より來る負擔額假りに一割五分とすれば、之の兩者の合計額 $\frac{2}{5} + \frac{15}{100} = \frac{25}{100}$ 百分の五十五と決定するが如し。幅員十六米路線なれば、幅員に依る負擔割合二分の一、道路の性質より來る負擔割合を一割とし、合計負擔總額を事業費の $\frac{1}{2} + \frac{1}{10} = \frac{6}{10}$ 十分の六と決定すべきを適當と信ず。但し茲には道路の性質に依る負擔増加率を事業費の一割乃至二割と假定したるも、之等は地方の事情並に道路の效用位置等に依り、相當考慮すべきは勿論なりとす。

以上は道路新設の場合なるも、擴張の場合も同様にして、在來の幅員八米の路線の擴張に於ては其負擔金總額は道路の性質に依る負擔増加率のみを賦課するに止まり、幅員に依る負擔金を課せざるものにして、例へば在來三米幅員の道路を十六米に擴張するものとし、道路に依る負擔増加率を一割と定めたりとせよ。然らば該道路の受益者負擔金總額は $\frac{8-3}{16-3} + \frac{1}{10} = \frac{63}{130}$ 百三十分の六十三となるが如し。

下水道工事に關しては行政實例は東京市及王子町の三分の一にして何れも、

一、下水道事業に因り土地が著しく其の利用を増進するとき

二、下水道に排除する汚水量著しく多量なる事業を經營するとき

三、階數三を超ゆる建物を有するとき

前記一、二の場合には三分の一に依る負擔金の外其五割、三の場合には二十割迄を増課し得る事に規定し、又大阪市に於ては下水道第一期第二期工事に何れも六分の一、第三期工事に四分の一を課し合計約全工事費の二割二分弱となつて居るが、尙第三期完成の曉には下水道使用料を徴収する豫定の様であるが、此の種負擔金に關しても、先づ下水道計畫の總工事費を人口當りに依る毎秒の排水量と、雨水に依る毎秒の排水量とに分し、雨水に依る排水量を更らに排水區域内にある有租地及無租地にして、地上權、永小作權及賃借權の設定しあるもの、面積と道路、水路、官用地、鐵道等公用又は公共の用に供せられたる土地の面積とに按ず。但し之等公共用地の面積中には、將來都市計畫上必要なる道路、學校、公園敷地等をも見込むものとす。以上に依り下水道工事に依る受益者負擔金總額は、有租地の雨水に依る排水量に按分したるものに、人口に依る排水量に對する按分を加算したるものを最高限度とし、公共團體の財政其他の狀況により、有租地の雨水に依る排水量に對する按分を幾分斟酌すれば可なるべし。

以上は只道路下水道に就てのみ論じたるものにして、都市計畫事業としては運河、河川改修、公園、高速度軌道其他各種の事業あり。茲に一々之等事業に就て論ずるは不可能なるも、何れも充分なる研究の上負擔金總額を決定し、出來得る限り之等公共的事業に對し、不勞所得を少なくし、負擔の社會的公平を期すべきものなるべしと信ず。

二 負 擔 區 劃

都市計畫事業に依り受益者負擔を課せらるゝ區劃は、都市計畫法施行令第九條第四項及大正九年內務省令第二十八號に依り、內務大臣に於て定める事となつて居る。而して今日迄の內務省令の實例に依れば、道路の新設擴張に對し、其負擔區劃は道路の境界線より道路幅員の三倍とし、必要ある場合には之れを十倍以内に於て擴張し得る事とし、東京市大阪府に於ては四倍乃至七倍、横濱市、大阪府、東京府は何れも七倍とし、内横濱市、東京府は之れを必要に應じ五倍乃至七倍とする事を得せしめたり。以上何れも原則として負擔區劃の廣狹は路線の幅員を基本とせるも、之れ必ずしも實際と一致するものにあらざるは屢々實在する現象にして、其最も著しき實例は東京市復興事業中の第二號幹線の一部たる萬世橋兩國橋間の三十六米路線（大正通）の新設に對し、之れと二十間内外にある舊柳原通は該幹線に依り、殆んど何等の利益を受けて居らない。一般に舊市街に於ては或一線の道路が擴張されても其利益は餘り遠くに及ばないものであるが、新市街又は郊外に於ては一線の道路が、其附近土地開發上廣く利益を及ぼすものであつて、其利益の及ぶ廣狹は必ずしも道路の幅員にのみ依るものではなく、其範圍は大體地形に依り、各線毎に定まるものである。東京市内に於ても、又郊外に於ても天然の突伏運河河川あり、或は鐵道、軌道等あり或路線の利益の及ぶ範圍は常識上之れを決定するは左程困難でないと思ふ。特に今日の如く各都市に於て都市計畫が進歩し、道路網などが決定せる場合

若し自然又は人爲的地形上の範圍決定困難なれば、同種類の平行路線間の距離の半分を受益區劃と定むるも亦一方法なる可し。

下水道工事に就ての負擔區劃の實例は、何れも其の排水區域は採用して居るが、之れは勿論の事であつて異議なきが、東京府の目黒川の改修には、河川の幅員の五倍、東京市の古川改修には河川の境界線より其の兩側に於て三十間を負擔區劃とし、必要ありと認むる時は改修前の洪水時に於ける浸水の狀況に依り、負擔區劃を擴張し得る事として居るが、之れも寧ろ後者を主として負擔區劃を定むる方適當にあらざりしか。

其他運河公園廣場高速度軌道等あるも之等に對する負擔區劃の決定は他日に譲る。

三 負擔區劃に對する負擔金額の配分

負擔區劃内に負擔金總額を配分する方法には、先づ計畫路線を土地の狀況に依り數區に分ち、之れに依り各區の事業費を算出し以て負擔金額を定め、之れを夫々當該負擔區劃の各分區に配分す。

次に各負擔區分を利益を受ける厚薄に依り、更らに一個は又數個の地帯に分ち、以て負擔金額を一定の率に依り各地帯に配分するものにして、行政實例に於て道路に就ては各都市何れも三地帯とし、

第一地帯 道路の境界線より道路幅員の一倍に相當する地域

第二地帯 道路の境界線より道路幅員の二倍に相當する地域

第三地帯 道路の境界線より道路幅員の四倍に相當する地域
而して各負擔區に於ける負擔額は其の三分の一を土地の道路に接する部分の長さに比例し、其の三分の二を左の率に依り各地帯に配分す。

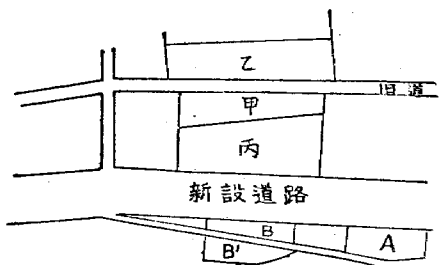
第一地帯 負擔額の三分の二の百分の四十五、即ち百分の三十

第二地帯 負擔額の三分の二の百分の三十、即ち百分の二十

第三地帯 負擔額の三分の二の百分の二十五、即ち百分の一

以上東京府の實例なるも他都市のものも大同小異なり。

此の配分方法に於て、先づ第一に各路線を土地の状況に依り適當に區分するのであるが、此の區分が實際問題としては甚だ困難なる事で、細かく區分すれば比較的各區毎の負擔の公平を期する事が出来るが、甚だ複雑となり區分けの境界に困るし、又粗く區分すれば各區内の負擔の不公平になるし何れにするも完全と云ひ難い。次に間口割は良いとしても地帯割は甚だ感心せぬ制度であつて、例へば道路の擴張の場合片側で擴げるものとする、舊來より道路沿の宅地と新たに擴張に依り道路沿となつた土地とは奥行が等しければ負擔は同一となり、甚だ不公平である。又新設の場合左圖に於て甲丙が土地所有者を異にする場合に於て本制度に於ては甲と乙とは負擔異なり、甲が重くなるが、然し實際甲も乙も舊道を利用するに過ぎず、只道路新設の結果舊道の使用價值が増進したに過ぎぬ。又AとB・B'とが奥行が同一とすれば其負擔額は同一となるも、實際問題としてはAは全部が新道路を利用し



得るもB'の部分は新道の利用は出來ず、矢張舊道を使用する外なく同一の負擔は不公平なるは明かである。以上は二三の例を挙げたに過ぎないが、斯の如き事は可成り多く將來工夫改良を加ふる必要がある。余は其の一方として土地評價主義を採用すべきを主張す。

其の主義は各路線を區別せず、路線に就て負擔金總額を決定し置き次に道路の新設又は擴張の前と後との負擔區劃内の各土地を評價し其の工事施行前後の土地價格總額の差に負擔金總額を按分負擔せしむるのである。此の方法の最も困難なる問題は道路新設又は擴張後の土地評價であつて、果して工事施行直後を標準として評價すべきか、或は施行の時より數年後の將來を見越して評價すべきやである

が、元來道路の新設擴張等に依る近接土地價格の上昇は、工事施行後直ちに騰貴するものにあらずして、相當沿線に家屋建築せらるゝに従ひ、漸次具體的に表はるゝものなるを以て、施行後の土地の評價も數年後を見越して評價するは蓋し止むを得ざる所なるべし。

次に然らば關係の多數の土地の評價を如何にすべきやの問題なるが、其の方法は今回帝都興復事業中の雜事業とされた土地區劃整理事業に採用して、約八百萬坪の土地の各筆を評價した方法を採用すれば、比較的容易に且つ迅速正確に決定する事が出来る。其の方法は路線價に依る評價方法であつて

簡単に説明すれば次の如きものである。

路線價に依る評價方法

路線價に依る評價方法とは、米國クリヴランド市に於ける評價方法を参考として案出した方法で路線價とは或路線を之れに沿ふ宅地が同一形であれば、凡そ同一の價格を有するものと見做し得る様な區間に區切つて、其區間内にある宅地の賣買實例等を出來得るだけ多く調査蒐集し、之れより路線より直角に間口一間奥行五間の土地の平均坪當價格を推定した價格を云ふのである。路線價の決定に奥行五間を採用したるは、東京市に於て從來路線より奥行五間迄を表坪と稱し借地料を決定する標準とする習慣あるによつたのである。

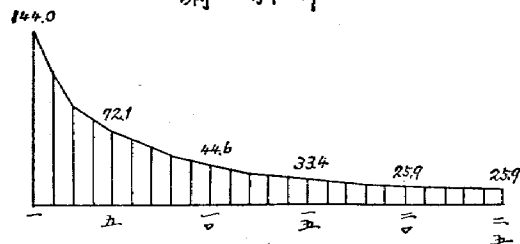
路線價は以上述べた如く直ちに金額で表はすもので、例へば銀座通りの路線價二千圓と云へば、銀座通りに沿ふ間口一間奥行五間の土地の平均坪當り價格は二千圓であると云ふ事になるのであるが、地宅の價格は其附近の特殊の變化なければ大なる變化はなきも、時の景氣に依り多少の變動がある。故に市内全般を通じて土地の其の時價を知るには、路線價は金錢に依らずして指數を以てし、市内の最も高價なる場所の路線を一〇〇〇點とし、以下市内全部に亘る路線に對し、之れに準じて比較點とするを便とする。之れを路線價指數と云ふのである。

斯く全般に亘り最高を一〇〇〇點とする路線價指數を定め置けば、其時に應じ指數一〇〇〇點の場所で二千五百圓と見れば、路線價指數五〇〇點の場所の奥行五間の平均坪當價格は一千二百五十圓と

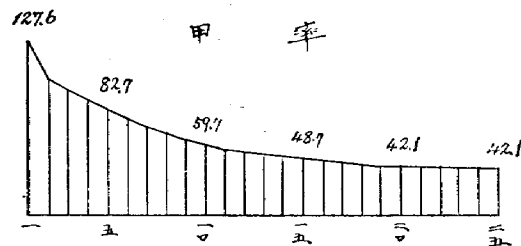
なるべく、路線價指數一〇〇點の場所の平均坪當價格は二百五十圓となるのである。

路線價を決定し之れに依り各筆を評定する方法は、之れに或一定の率を乗じて求むるもので、市街地に於ける土地の價格は路線に近き部分に高く、漸次奥に行くに従て其の價格を減するは明かなることであるが、其の減する割合は場所により異なり、工場地帯の如きは其の減價割合は甚だ僅少なるべきも、銀座通りの如きは其の減價割合甚だ大きい。東京市に於ては、種々研究の結果之の減當割合

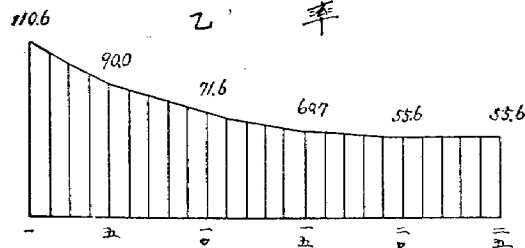
特別率



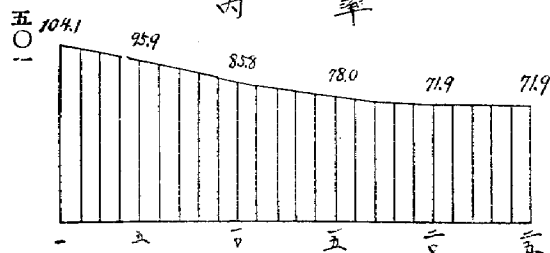
甲 率



乙 率



丙 率



を特別率、甲率、乙率及丙率の四種類とし、之の何れかを場所に應じて採用することとしたが、今各率を圖示すれば前圖の様である。

特別率——最般盛なる小賣商業地、例へば東京市銀座通り、淺草雷門前通り等に採用し、奥行に依る減價割合最も甚だしきもので、路線に沿ふての初めの一間を一〇〇點とすれば、五間奥では五〇點となり、十間奥では約三〇點となり、二十間奥では約二〇點となるのである。

甲率——上級の商業地に採用するもので東京市日本橋區、神田區等の主なる路線に適用し、其の奥行に依る減價割合は特別率ほど甚だしくないが、路線沿の初めの一間を一〇〇點とすれば、五間奥では六十五點、十間奥では約四十七點、二十間奥では三十三點となるものである。

乙率——中級の商業地に採用するもので、東京市の下谷區、淺草區、本所區、深川區の主なる商業地路線に適用し其の奥行に依る減價割合は、路線沿初めの一間を一〇〇點とすれば、奥行五間目は約八十點、奥行十間目は六十五點、奥行二十間目は五十點となるものである。

丙率——住宅地、工業地域等に採用するもので、東京市では本所區、深川區の幹線を除く工場地域、淺草區、下谷區の住宅地域等に適用し、奥行に依る減價割合最も低きもので、路線沿ひ初め一間の一〇〇點に對し、五間目は九〇點、十間目は八十點、二十間目で七十點となるものである。

以上述べたる奥行に依る減價割合を奥行間數に應じて積算し、之れを相當奥行にて除し百分率に改算したるものを奥行價格平均百分率（次表）と稱し之れを表示し置けば何時にても路線價と適用率と

百分率 間數	特別率	甲率	乙率	丙率	百分率 間數	特別率	甲率	乙率	丙率
1	144.00	127.60	110.60	104.10	31	44.68	57.62	68.13	81.13
2	127.05	116.50	107.85	103.10	32	44.09	57.13	67.74	80.85
3	115.53	109.56	105.10	102.06	33	43.54	56.68	67.37	80.57
4	106.97	104.32	102.50	101.02	34	43.02	56.25	67.02	80.32
5	100.00	100.00	100.00	100.00	35	42.53	55.84	66.70	80.08
6	94.16	96.15	97.61	98.95	36	42.07	55.46	66.39	79.85
7	89.05	92.71	95.37	97.91	37	41.63	55.10	66.10	79.64
8	84.52	89.56	93.22	96.87	38	41.22	54.76	65.82	79.42
9	80.54	86.64	91.16	95.83	39	40.82	54.43	65.56	79.24
10	76.95	83.95	89.21	94.83	40	40.45	54.13	65.31	79.06
11	73.78	81.44	87.33	93.86	41	40.10	53.83	65.07	78.88
12	70.91	79.15	85.59	92.92	42	39.76	53.55	64.85	78.71
13	68.34	77.07	83.94	92.00	43	39.43	53.29	64.63	78.56
14	65.99	75.15	82.40	91.11	44	39.13	53.03	64.43	78.40
15	63.82	73.38	80.96	90.24	45	38.83	52.79	64.23	78.26
16	61.79	71.74	79.60	89.38	46	38.55	52.56	64.04	78.12
17	59.92	70.20	78.33	88.55	47	38.28	52.33	63.86	77.99
18	58.17	68.77	77.15	87.74	48	38.02	52.12	63.69	77.86
19	56.54	67.42	76.05	86.97	49	37.78	51.92	63.53	77.74
20	55.01	66.16	75.03	86.22	50	37.54	51.72	63.37	77.62
21	53.62	65.01	74.10	85.53	51	37.31	51.53	63.21	77.51
22	52.36	63.97	73.26	84.91	52	37.09	51.35	63.07	77.40
23	51.21	63.02	72.49	84.35	53	36.88	51.17	62.93	77.30
24	50.15	62.15	71.79	83.83	54	36.68	51.01	62.79	77.20
25	49.18	61.34	71.14	83.35	55	36.48	50.84	62.66	77.10
26	48.29	60.60	70.54	82.91	56	36.29	50.69	62.53	77.01
27	47.46	59.92	69.99	82.50	57	36.11	50.54	62.41	76.92
28	46.69	59.28	69.47	82.12	58	35.93	50.39	62.30	76.83
29	45.97	58.69	69.00	81.77	59	35.76	50.25	62.18	76.75
30	45.30	58.14	68.55	81.44	60	35.60	50.12	62.07	76.67

さへ決定すれば、土地の評価は直ちに算出されるのであるが、其の算出の詳細は東京市政調査會昭和五年四月一日發行（「都市問題」特輯號帝都復興記念號）に就て見られたし。

以上の如き路線價及適用率を決定するには各都市に於て宅地の評價に深き經驗を有する人々を委員とせる委員會を常設し、各都市の宅地の全部に互り常に評價し、各般の需要に應ずる様になすは獨り本事業のみならず都市各般の事業上便利且つ必要な施設なる可し。

下水道工事の負擔金配分に就ては、行政實例は前記の如く工事費の三分の一は排水區域の面積割合とし、下水道工事に依り著しく土地の利用を増進するもの、汚物量著しく多量なる事業を經營するもの、及三階以上の建物存するときは相當増額するとあるも、第一項負擔金總額決定の項に於て述べたる如く、降雨に依る排水量に按分したる負擔金は、東京府澁谷川改修受益者負擔規程に定められたる方法、即ち

第四條第一項 負擔區劃内ニ在ル土地（受益ナキ土地ヲ含ム）ニ付利益ヲ受クル厚薄ニ依リ、一坪

當負擔指數ヲ定メ之ニ其ノ土地ノ坪數ヲ乘シテ得タル數ヲ各當該土地ノ負擔指數トス

排水時の浸水深、土地高低、位置及狀況等に依り負擔指數を定め、之れに依り負擔金の一部を決定し、人爲的排水量に對しては其の水量即ち各戸排水管の太さに依り下水使用料を徴收するを公平なりと信ず。

四 受益者負擔金制度と土地區劃整理

以上受益者負擔金制度施行に對する大略の批評を論述したるが、該制度には之れ以外根本的の缺點あり。其れは道路の新設及擴張に當り、該事業に對し其の効果を充分に發揮し得ざるにあり。即ち道路新設に依り其の路線に沿ふ一筆の土地は一宅地として過小のもの、徒に間口廣く奥行狭小なるもの、間口狭小にして奥行廣きもの、不正形にして建築敷地として甚だ不利なるもの、受益者負擔金を負擔しながら袋地にして新道路を利用し得ざるもの等、各種の不利益あるは實例の屢々示す處にして、到底負擔の公平を期し難く、茲に於てか之れが救済の唯一の方法は受益者負擔區劃を一地區とする土地區劃整理を施行せしむるにあり。唯今日土地區劃整理の施行に不便なるは、耕地整理法を準用せる爲め、建物ある宅地を地區内に編入し得ざるも、之れ等は既に内務省に於ても問題となり居り、早晚解決さるべく、又該事業施行者は根本としては地主の自治團體なるも、都市計畫法第十三條に「都市計畫トシテ内閣ノ認可ヲ受ケタル土地區劃整理ハ、認可後一年内ニ其ノ施行ニ著手スル者ナキ場合ニ於テハ、公共團體ヲシテ都市計畫事業トシテ之ヲ施行セシム」とあり、相當強制力を有し、法律的には施行し得可く、現に京都、大阪等に於て目下大規模に施行しつつあり。

土地區劃整理は受益者負擔金制度に依る土地の利用の缺點を完全に救済し且つ負擔を公平にする點に於て大なる特徴を有するが、次に重大なるは其の事業費の比較研究にあり、今先づ其の一例として

帝都復興事業として施行されたる土地區劃整理中の二三地區に就て、其の幹線（二十米以上）及補助線（十米以上）を普通の買収に依り施行したる場合に要する買収費と、區劃整理に依り幹線補助線及區劃整理路線の新設擴築を施行したる場合に要したる移轉費用とを比較するに次の如し。

地區	移轉補償金	現地買収額	差	引	利益割合
二六	一、二一〇、七四七 ^四	三、二八三、八五一 ^四	二、〇七三、一〇四 ^四		・六三一
一四	三、三八二、二二四	一三、七六六、七四〇	一〇、三八四、五一六		・七五四
三一	三、二四九、三七六	六、一五一、六九七	二、九〇二、三二一		・四七一
三六	一、九五四、四六九	二、九二九、六六八	九七五、二〇〇		・三三二

備考 本表中現地買収額は地區平均單價に建物並に營業權の補償として十割を見込みたるものにして、右は東京品川より金杉に至る實際の買収の實例に準じたるものなり。

以上の地區は、何れも品川より千住に至る一號幹線所謂昭和通りの沿線の地區にして、該幹線の外尙一二の幹線及補助線あり。又數多の區劃整理路線ありて、區劃整理路線に對する地下埋設物の整理費及工事費は幹線補助線のみを施行する場合より、餘分の經費なるも、之等は何れも各宅地の利用を増進し、幹線補助線の効果を充分ならしむるに必要な經費なるも、今假りに之れ等も買収に依る幹線補助線の新設、擴築の費用との比較に於て加算するとしても、本表の平均利益率の五割四分を四割以下に低減する事はなかる可く、然かも各都市の受益者負擔金の負擔金實際の徵收額は工事費の四分

の一乃至六分の一内外に過ぎざるに於ては、經費の點よりするも土地區劃整理が受益者負擔金制度に優る數等なるや明かなる可し。且つ負擔金制度にありては、各地主は未だ利益の充分効果を表はさざる時機に出金を強要され、當局者は徵收の煩あるに反し、土地區劃整理にありては利益に應じ、自己所有地の一部を提供すれば足り、其の繁粗の度大なりとす。況んや今後都市計畫事業の主として施行さるゝ地は都市の中心を距る地にして土地の形狀惡しく、道路の配置並に幅員甚だ不完全にして、然かも家屋移轉に比較的經費を要せざるの地多きに於てをや。

受益者負擔金

前東京市長 堀切善次郎

本議案に付き一、受益者負擔金制度の運用を公正ならしむるの方策。一、受益者負擔金制の擴充。
一、受益者負擔金制の適度。一、受益者負擔金制に關する根本方策の各項に對し、之が所見を報告すること大要左の如し。

一 受益者負擔金制度の運用を公正ならしむるの方策

イ 無租地に對しても負擔金を課徴する場合なきや、若しあらば其措置

無租地は、

(一)官有地(地所名稱區別参照)、(二)地租條例第四條列舉の土地、(三)同上第十六條新開免租の土地、(四)同上第二十條荒地免租の土地、(五)私立學校用地、等を包含する而して(一)及(二)は次の項目に於て考究することとし、此所には(三)以下に就て研究

することとし、その中でも問題となるのは(三)の地租條例第十六條の新開免租の土地である。同條第五項に「官有ノ水面ヲ埋立テ又ハ干拓シ民有ニ歸セシ土地ハ六十年ノ新開免租年期ヲ許可ス」と規定せらる。東京、大阪、名古屋、横濱を初め都會地には港灣河川のあるもの多く、而して種々な理由から埋め立てらるゝ土地は決して少くない。此の埋立地が賣却處分等を爲された後に、その土地に或は道路或は下水等の都市計畫事業が行はるゝことは少しも稀有の事實ではなく、從て此の種の土地に何故に受益者負擔金が課せられないかは充分に研究の必要がある。

是等の土地は都市計畫事業其他公共團體の事業により利益を受ける點に於ては、一般民有地と何等相違はないのであつて、斯る土地に受益者負擔金を課せないならば、受益負擔金の目的を沒却したものであると言ふべきである。其等の土地は他の市街地と同じく利用され公共團體の事業によりて直に其の價格が増加するのは疑がなく、其處に公共團體の事業に依つて不勞利得を得ることは見易いことであるから是等の土地に負擔金を賦課するのは當然であつて。賦課せないといふ理由は全然ないと思ふ。

之を實際問題に徴するも、例へば東京市芝浦の埋立地の如き、之を市が處分して一個人の所有に歸した後で、道路が造られた場合には、其の土地の權利者に非常な受益があるのは市の他の場所と全然同一であつて、少しも疑ひの餘地はない。

斯る場合に負擔金を課徴しないとすれば、其の現行法が妥當でない。其の根據は如何、課徴の方法

は如何にするか、何れの規定を改正すべきかど問題である。地租條例の四條の規定の「前項ノ土地ニ租稅其ノ他ノ公課ヲ課スルコトヲ得ス」といふ中には入らない。唯地租條例の第十六條に規定があるために、矢張りこれ等の土地も無租地といふ中に入れて解釋されて居る。而して受益者負擔に關する内務省令には無租地には賦課しないといふ規定がある。此の内務省令のみを改正すれば、足ることと思ふ。従つて法律勅令を必要とせず、内務省令のみの改正で足り、他の法律勅令には牴觸する所なしと考へらる。

右のやうな土地に就いて、受益者負擔金を徴收する程度については、其の土地の實情に應じて酌量を要する餘地があるかも知れない。

□ 官有地、官公營事業用地には負擔金を課し得ざるや、若し課し得べしとせば之に關する具體案

官有地の中には公用又は公共用に供されると、左様でない雜種財産との區別がある。公用公共用に供せられて居る官有地に對しては、問題外に置くも差支あるまい。雜種財産に就いて考ふれば、それは何等公の用に供されてゐない單純な國家の所有地に留まるものであるから、之に對して受益ある場合に受益者負擔金を課し得ないといふ理由は存しないと思ふ。其の土地が都市計畫事業其の他公共團體の事業によりて著しく受益することあるは他の民有地と何等の差違がない。其の場合所有權が、

國に有るといふ單なる理由で、負擔金を課せないといふことは理由のないことと思ふ。唯、斯る土地でも、官有地であれば總て皆地租は課されないものであるといふ解釋のやうである。其の點地租條例には明文はないが、明治七年の太政官布告、地所名稱區別に、官有地を第一種、第二種、第三種、第四種に區別し、其の孰れも地租を課せず、地方税を賦せざるを法とするとある其の規定が、地租を課せざる無租地なりといふ法律上の根據となるものゝ様である。

官有地には地租を課せないといふことは、國家自體が自分自身の所有地に税を課せないといふことであつて、當然の理窟とは思はれるが、公共團體が何れの官有地にも地方税を課することも出来ぬ。受益者負擔金をも課することが出来ないといふのは、少しく無理のやうに思はれる。官有地に受益者負擔金を課することが出来るか否かは府縣稅、市町村稅の地方税を賦課するか、何うか、といふ問題に關連ある問題である。

官有地に地方税を課する問題は、從來、内務省と大藏省との間に幾度か交渉があつたが、大藏省が同意せずして遂に今日に及んだと聞いてゐる。受益者負擔金を課するといふ點に就ても、實際上には或は大藏省の同意を得られない事情があるかも知れぬが、理論としては徴收すべき筈のやうに思ふ。都市計畫法第九條の規定は此の問題を決済する理由にはならぬ。此の官有地の雜種財産に受益者負擔金を課するとせば、其の法律上の方法は前の太政官布告の地所名稱區別の改正になるや否やに就ては「地方税ヲ賦セサルヲ法トス」とありて、而して受益者負擔金は公課ではあるが税ではないから、此

の規定には牴觸しない。従て地租條例第四條に牴觸せざる限り之れ亦内務省令の改正のみで足るものと思はれる。

官有地の中の公用又は公共用に供されてゐる土地——即ち雜種財産でない土地——に就ての問題は、これは公用又は公共の用に供されて居るといふ點から、或は地方税を課せず、或は受益者負擔金を徴せないので當然のやうに思はれて居る。

唯、此種の官有地に對して大に考慮を要する問題は、斯る土地の附近に道路其他の事業が行はれて、客觀的には其の土地に受益があつたやうな場合でも、其の土地が公用或は公共用であるために、果して受益があるか否かは大に議論の餘地がある場合が多からうと思ふ。然し斯る土地が後に至りて公用又は公共用を廢止されて、雜種財産に組入れられて處分するといふ場合に就て考ふれば、前に行はれた道路其他の事業のために、土地賣買價格が騰つてゐることは疑ひない。例へば小石川の砲兵工廠戸山原の射的場の如きに就て見るに、砲兵工廠は近く移轉することになり、其の跡の土地が處分されるといふやうな場合には、現在公用に供され居る土地でも、公用廢止後は受益者負擔金を課しても一向差支ないものゝやうに思はれる。又、戸山原の射的場は、若し他日移轉して處分すると假定すれば、近來出來上がつた環狀道路によつて非常に利益があるに相違ない、斯るものに就ては官有地の公用又は公共用に供される土地でも、何等かの方法で、之を賦課すべしとの論が提出せらるゝは尤ものことと思ふ。公共又は公共用を廢止された後に、遡つて前の受益者負擔を課したら如何かといふ案は確かに考慮の必要ありと思はれる。

次に官公營事業用地に就ては、矢張り公共用に供された土地同様に負擔金を要しないのが當然だと思はれてゐる。唯、考ふべきは東京ステーション或は大阪の某ステーションの建物の如きは、一方に於て停車場の用に供せられて居ると同時に、一方には全く賃ビルディングと同じ働きをして居る。斯る官公營事業の内容自體でない土地には、其の利用されて居る程度だけ受益者負擔金を課することは當然なりとの議論は誠に至當のことと思はれる。(大阪市長報告参照)

公用公共用に供せらるゝ官有地及鐵道用地の如きに受益者負擔金を課するとせば、地租條例第四條第二項に「前項ノ土地ニ租税其ノ他ノ公課ヲ課スルコトヲ得ス」とありて受益者負擔は租税にあらざること明瞭なると同時に、公課たることは疑なきを以て此の規定に牴觸する。従てこれは法律の改正を要し省令改正のみにては不可能である。

ハ 行政廳の公共團體に對する負擔金課徴に關する具體案

都市計畫法又は道路法に因る受益者の負擔金は、此の場合の實例はない様である。唯此所に幾分かの参考ともなるべきは河川法の第二十九條に「地方行政廳ハ其ノ管内ノ下級公共團體ヲシテ河川ニ關スル費用ノ一部ヲ負擔セシムルコトヲ得」との規定が近來の傾向として漸次に各地に適用せられつゝある。其の實行の方法を見るに、府縣が負擔すべき金額の三分の一或は四分の一といふ一定の割合の

金額を水害を免ぐる、關係市町村に賦課するといふ方法である。而して關係市町村に對しての賦課の仕方は水害を免ぐる、土地の地價の比例に依り、或は又他の標準に依つて行はれて居るやうで、此の關係市町村に賦課する方法は近來漸次普及しつゝある。又河川法第三十三條に基づき東京府が埼玉縣に對して負擔金を課した實例がある。砂防法で他の公共團體に對し負擔金を課する實例は之亦少なくない。是等の府縣市町村が其の負擔金を如何にして調達するかといふ實情に就ては、多くの公共團體では一旦起債にして、一般の市町村の財源を以て之を償還することになつて居るらしい。

從來、各府縣で往々行はれて居たことは、道路其他の土木事業には、所謂地元の負擔と稱して受益市町村に現實の土地或は一定の金額又は勞力を提供せしむる實例は非常に多い。是も見方に依つては此の問題の内容に當ると見られないことはない。併し此の方法は非合理的で公平と稱することが出来ない點が非常に多い。此の問題に對しては、都市計畫法にも豫想をして居るが、今日まで其の實例は見ない。例へば東京市が郡部の町村に道路を作る場合には、受益者負擔は直接に受益者から徴収するに何等差支なく、従つて公共團體に對して課する必要はない。

此の問題は、例へば東京市の郊外町村に對して、目下下水道の計畫が定められてあるが、此の計畫を若し府なり又は關係町村組合なりが實行するとすれば、下水道は關係町村の受益者が夫々受益負擔を負擔するとしても、之に對する淨化裝置の如きは數町村共通のものを作ることとなるであらうから、其の費用は恐らく此の問題のやうに公共團體に對して課するといふより他はないと思はれる。從

つて是まで實例は都市計畫に無かつたが、今後は漸次斯る事が發生するものと豫想される。假りに淨化裝置の費用を關係の公共團體に對して、負擔金として課徴するとすれば、之に對しては種々標準を想像することが出来るが、具體案を如何にするかといふ事は仕事に依り、受益の程度により之を配分すべきは當然である。

市町村ではないが、組合に對しての負擔金を課徴する問題として、都市計畫又は道路法で道路を造る如き場合に區劃整理組合の區域内を通るといふやうな場合には、區劃整理の工事の場合に於ては其の受益者負擔金は各個人に課するよりは、區劃整理組合自體に對して課する方が非常に便利な方法である。之は是非其の道を開いて實行する必要があると思ふ。

二 公用制限ある土地に對しては課徴減免の要なきや若し有りとせば其具體案

公用制限の種類は非常に多い。例へば都市計畫の計畫道路に依る建築線の制限。防火地區の制限。要塞地帯法に依る制限。保安林。風致林としての制限。史蹟名勝天然記念物保存法に依る制限。風致地區に依る制限等である。

公用制限ある土地としては、制限の種類によつて各別に之を考究すべきものと思はる。

二 受益者負擔金制の擴充

(阿野東京市政調査會研究員報告参照)

イ 現行法に依る受益者負擔金徵收事業概目擴張の要否

現行法では都市計畫法及道路法に受益者負擔の規定があるだけになつてゐるが、都市計畫法の關係に於ては、廣い範圍で此の道が開かれてゐる。即ち都市計畫事業であれば如何なる事業にも其の徵收が認められる。従つて現行法の運用を計れば都市計畫區域内の事業に就ては遺憾なく行くであらう。都市計畫區域外の仕事に就ては目下のところ道路法に依る外はないのである。従つて或は河川の改修事業とか港灣の修築とか其他の事業について範圍を擴める必要があるやうに思ふ。從來受益者負擔金を徵收して居る事業は道路、下水、運河、河川に關するもので、最近に於ては大阪の地下鐵道の例がある位に止まつてゐる。都市計畫法の上では是等に留まらず、都市計畫事業であれば如何なる事業に付ても受益者負擔金を徵收し得ることになつて居るので、或は公園の設定に就て、或は電車軌道の敷設に就て其の他之を徵收するを妥當とする場合が相當にあると思はれる。從來之れを閑却して居たことは甚だ遺憾である。例へば電車の敷設については東京市其の他の都市でも從來徵收して居ないが。これを徵收しないといふことは甚だしき不公平な結果を生ずる。電車が敷かるれば、それに依て沿道之地價の騰ることは事實で、殊に停留場の附近が割合に餘計騰ることは事實として否認出来ぬ。殊に電車を敷設するために、道路を新設又は擴張して其處に電車を敷設する場合に於ては、一般の都市計畫區域内道路の新設擴張と、土地の價格の増加を來すことは何等變りはないのみならず、電車敷設を伴

へば其の受益は更に大なるものがある。

然るに從來は電車敷設のために、道路を擴張する場合にも、電車經濟の支辨たるの故を以て受益者負擔金は徵課してゐない。是は公平を失する結果になるのみならず、其の經費を全部電車の特別會計で負擔する實際の取扱ひになつて居る結果、電車經濟の負擔を不當に過重ならしめる結果を來すことになる。現に東京市邊りでも電車經濟が、非常に困難に陥つて居る原因の一は、其處に關係なしといふことは出来ぬ。此の如く考ふれば受益者負擔金徵收事業の概目は現行法の運用の範圍内に於て益々擴張の必要と餘地とは大に存すると思ふ。道路法の關係に於ても亦同様ならん。而して都市計畫法及道路法以外の範圍に於ては本問題は寧ろ(ハ)の準據法を一般的に規定すべきや否やの問題として研究して可ならん。

ロ 軌道又は鐵道等公益的私企業に負擔金課徴を認むるの可否

是等の企業に對して、は現在の都市計畫法に於ては受益者負擔金を事業者に於て徵收し得る道が開かれて居る。即ち行政廳にあらざるものは、内務大臣の特許を得て、都市計畫事業を執行することが出来る。都市計畫事業を執行すれば其の費用は著しく利益を受くるものに負擔することが出来る規定になつて居るから、現行法の解釋としては私企業にも、之を都市計畫事業として執行すれば負擔金課徴を認めて居ると解釋される。併しながら實際の問題として私人に之を徵收せしむることは良いか

何うかは自ら別問題で、十分に研究を要する。一方から考へれば、同一の軌道或は鐵道のやうなものに就て公共團體が其の事業を執行するときは課徴が出来て、私企業の場合は之が出来ないといふことは權衡を失し不公平のやうにも思はれる。同様に取扱つて良いものゝやうにも思はれぬことはない。併し乍ら受益者負擔金の本質は、公課であつて、租税と同じやうな性質を持つた公法上の負擔公法上の權利である。受益者負擔金の本質がさういふものであるから、之を私企業に對して許すべからざるものであるといふことは、當然の結論であると思ふ。

私企業であつても、或は土地の増價を來すやうな受益者が一面にあることは疑ないが、其の受益を決濟する方法は他の方法に依るべきものであつて、公課の性質を有つて居るものを私人に徴收せしめ、私人に收得させるべき性質のものではない。従て現行法の上で其れを認めて居るやうな解釋はつくが、之は許すべきものではないと思はれる。私企業の場合に於ては或は超過買收の方法とか或は特別寄附を交渉するとか、或は電車會社が土地經營を併せ行ふとか或は民營地下鐵道が、松坂屋、三越等に停車場の費用の全部又は一部を寄附させるといふやうな方法は、實際にも行はれて居るが、さういふやうな方法を探つて置くことが穩當であつて、個人に對して公課を徴收、收得すべきものではないと思ふ。大都市の郊外電車等に就て附近の土地所有者は莫大な地價の増價を利得して居るといふやうなことは、事實非常に多いが、前述の如く私企業の場合に於ては己むを得ないことと思ふ。

ハ 負擔金制の統一を圖り且之が準據法を一般的に規定するの要否

負擔金の制度は都市計畫法と道路法に規定があるのみで、尙河川法、砂防法市制町村制、府縣制に類似の規定が設けられてあることは前に述べた通りであるが、之れが準據法を一般的に規定する方が良いか何うか、といふ問題に就ては之は疑もなく一般的に規定するがよいと思ふ。但其の制度は實際に於ては都市計畫法と道路法とで大正八年頃から初めて行はれたもので、比較的我が國に於ても新しい制度であるがために、左様いふ特殊の場合のみに認められ居る實情にある。其の負擔制度の根本觀念である所の事業に依て不勞利得をする人に、其の一部分を提供させるといふ根本觀念は、如何なる場合に於ても、如何なる事業に於ても最も公正なる方法である。之を一般的に規定をして置くことは非常に必要なことと思ふ。府縣制第一百一十一條市制第二百二十二條及第二百二十四條町村制第二百二條及第二百四條に於ても此の特に利益を受ける者に對して特に負擔を課すといふ根本觀念は、既に規定されて居るわけであるが、唯、それを實際に行ふ場合には府縣制、市制町村制等の他の法文の制肘を受けて、之を徴收する場合には地方税として之を徴收する外はないといふ形になつて、徹底して居らぬ。それで都市計畫法にあるやうな規定を獨立の法律にして、一般的に徴收を認め其の賦課徴收の方法に付ても都市計畫法及道路法の如く省令又は府縣令によりて合理的に具體的に其の方法を規定するやうになれば便利であらう。

二 負擔金制度上に於ける自由裁量處分中特に法規事項と

するの要あるものなきや

負擔金制度の上に於て自由裁量處分は可なりが多い。之は種々の事業に依て各々其の事情を異にする場合が非常に多い。從て公平を期する場合には、自由裁量處分が多くなるのは已むを得ないのである。從て之を法規事項として融通の利かぬものとして仕舞ふことは寧ろ避くべきものと思ふ。現在の制度の上で、自由裁量處分になつてゐるものは、特に法規事項とする必要はあるまいと思ふ。

三 受益者負擔金制の適度

イ 受益者負擔金制と税制との關係 (小田東京市政調査會研究員報告參照)

受益者負擔金は、租税と同様に公課ではあるが、租税ではない。租税として受ける種々の制限は、受益者負擔金には當らない。例へば土地に對しての課税は、法律で以て制限されて居る。併しながら受益者負擔金は斯る制限とは全く無關係に課して支障ない。但、受益者負擔金は事業に依て利益を受ける場合に、其の利益の全部又は一部に對して課する。

市制町村制の規定に、一部の者に特に、制益ある事業は其の者に特別に負擔させても可いといふ規定がある。之は所謂特別負擔であつて、其の精神に於ては受益者負擔と同様のものであるが、乍然之

を課するに就ては市税又は町村税として賦課するより外はない。從て市制町村制の此の負擔は實體に於ては税であつて純粹の意味の受益者負擔ではない。

受益者負擔金は租税とは全然別個のもので、租税に關する法律上の制限も、全然受けないもので、唯利益のある場合之に對して課するものであるから、例へば市街宅地の地租のやうな法律上の制限があつても、事實に於て、實例の示すやうに負擔が非常に軽い場合、而して事業によつて著しく利益を受ける場合には負擔金制度の運用をするに最もよい狀態にあり、また運用するのが當然のことのやうになつて來る。

市街地の土地の利用の狀態とそれに對する地租並に地租賦課税の負擔の狀況は、各市から提出された多くの報告書に明瞭になつて居るが、決して其の負擔は重いと云へない。而して其の土地の價格は年々騰がつて行く傾向を有ち、而かも公共團體に於て各市の事業が漸次行はれるに伴ひ、土地の價格は益々騰がつて行くのである。而して公共團體としては將來の發達のために施設せねばならない事業が何處の土地にも多く存在し、而して地方税としては各種の制限を受けて財源が逼迫して居るので、其の財源の一部を受益者負擔金に求めて行く外なきは當然のことになる。要するに受益者負擔金は税ではないのであるから、擔税力の如何を考慮する必要はない。唯、事業によつて受ける利益のある場合に其の利益のみを對象にして行けば可い。王子町の下水の受益者負擔の規定は、下水の工事實は事業の初より全區域に之を賦課し之を徴收し得ることになつて居る。下水の計畫が定まり繼續費を以て

其の一部に着手すれば、土地の増價は直ちに表はるゝので受益の既に發生し居ることは疑ない。此の方法は言はゞ下水の受益者負擔として、其の費用を一定の區域内の總ての土地に賦課する地租の賦課に類似したものになつて居るが、實際土甚だ便宜妥當な方法である。

此の方法は市街地又は大都市の郊外町村として、非常に面白い一の遣り方であつて、之を應用して良いやうな場合が澤山ありはしないかと思ふ。併しながら此の方法は租税との關係が非常に密接した關係を有つて居る方法だと思はれる。

租税に於ては租税を收める方法は、金錢で收めることに定まつて居る。受益者負擔金も同様の規定に現在なつて居るが場合に依つては現物を提供することを得るといふことも考慮の餘地がありはしないかと思ふ。受益負擔金を課された場合に、利益があることは明かであつても、即ち土地の價格の騰貴は疑いない場合であつても、それを課せられる人に取つては土地の價格が騰貴しても、現金を所有しない場合が決して少なくない。左様いふやうな場合には強て金錢で納付せずとも、土地を評價して其の土地で納付するといふやうなことを考へても良いではなからうか。帝都復興事業の區劃整理で土地の割無償提供は此の觀念に類似のものである。

9 租税の場合には、原則として分納を許されないが、受益者の負擔に就ては、其の利益は必ずしも一時に來るものでないから、寧ろ分納を原則として認めねばならないと思ふ。分納を許す場合には之に金子を附せしむべきは當然である。更に之を分納といふ觀念とまた別に、一定の年限の間に、一定の

利額を毎期納附させるといふ方法が最近東京都市計畫の區域内に於て用ゐられて居る方法である。即ち負擔金の總額を十四分して、其の十四分の一を六ヶ月毎に納附せしめる、畢り七年の分納と形は似て居るが、精神は違ふ。斯様な方法が穩當であらうと思はれる。

受益者負擔金は税制と種々の關係があると同様に、使用料との關係も研究して見る必要がある。例へば道路の損傷負擔である。これは受益者負擔であるが、事實に於ては使用料の性質のものである。

□ 負擔金と受益限度との關係

負擔金は受益の限度を超過してはならない。これは極めて重要な問題であつて、其の限度を超過すれば受益者負擔金でなくなる。従つて如何なる場合でも其の限度内でなくてはならない。其限度内であるならば一部でも全部でも徴收して可い。併し實際問題としては全部を徴收することは困難であつて、一部分を徴收することに歸着するのである。受益の限度が何處まであるかは各場合々々について違つて來る。抽象的に之を一定して置くことは難かしい。それで此の點について注意すべきことは種々の事業が、同一の土地に對し受益者負擔金を重複して課する場合がある、或は道路が交錯するか、更に其の道路の鋪裝だとか或は附近に運河の事業とか下水の事業があるとかの關係から、同一の土地に多數の事業が相交錯して居るために、一つの土地に幾個もの負擔金が重なつて來る場合がある。斯る場合に於ては、受益限度を超過する危險があり、其他の土地に比し、公平を失する場合が起り勝

で、従つて事業が重複する場合は事情を調べて、減免の方法を講ずることが肝要となる。

尙前述の如く現物で納附する方法とか、又は負擔金を分納する方法とか、或は均分する方法とかの問題も受益限度と關連して考ふる必要があると思ふ。

四 受益者負擔に關する根本方策

受益者負擔の制度は極めて公平な制度である。而して事業の財源を調達する方法として、極めて有用な制度である。我が國に於ては比較的近來の制度であるが、外國に於ては古くから可なり徹底的に行はれて居る方法である。一方に於て財源が逼迫して居る我が國地方團體に於て、而してまた事業の山積して居る我が國市町村の現在に於ては事業費の財源として受益者負擔金の制度は、出来るだけ活用し、出来るだけ擴める必要がある。殊に市街地に於ては都市の事業其他のために、土地價格が非常に騰貴する。之に對して土地増加税を徵收する方法もあり、都市計畫の財源として、土地増加税は内務省にても立案されたこともあるが、種々の事情に妨げられて未だ其の實現を見ないでゐる。而して市街地の土地の價格は地租の負擔が割合に廉い。受益者負擔として利益を受けた一部分を徵收することは當然のことである。

出来るだけ此の制度を活用し、運用の範圍を廣くする爲めには、現行法の範圍内に於ても、出来るだけ適用を廣めて從來の遺り方に缺點があらば、絶えず之を是正して行くべきである。

受益者が誰か、といふ問題に就ても、例へば東京市の如き借地權が相當價格を以て賣買されて居る實情の所では土地に對する利益は所有權と借地權とに區別し、負擔させることも必要であらうと思ふ。而して、復興事業で、區劃整理を行つた區域には所有權と借地權との價格の割合及び其の價格は一應調査されてあるから、それに依つて受益者負擔金を、所有權と借地權とに別けて負擔させるといふやうなことも考へねばならない。

受益者負擔金を課する事業の範圍をも漸次出来るだけ廣くしたい。又、公平を持するために無租地にも、受益者負擔金を課するやうに規定の改正もして欲しい。又、種々の計算に就ては出来るだけ合理的な方法に進んで行きたいと思ふ。而して何よりも必要なことは、此の制度の主旨、事業に依て利益を受くるといふ實狀、此の受益者の負擔金制度の趣旨等を一般國民に出来るだけ、よく諒解させるといふことに對して關係の者一同、不斷の努力を致したいのである。



昭和五年九月十二日初版印刷
昭和五年九月十五日初版發行
昭和五年十月二日再版印刷
昭和五年十月五日再版發行

第一版 七〇〇部
第二版 五〇〇部
定價金 參圓

不許複製

編輯兼發行者 東京市麹町區內山下町二丁目一番地
東京市政調查會

印刷者 東京市京橋區築地三丁目十五番地
北村恒次

株式會社印刷所刷

發行所

東京市麹町區內山下町二丁目
一
番地
電話
七
一
六
〇
九
番

財團法人 東京市政調查會