

Title	西ドイツのエネルギー供給確保法(七三年)
Sub Title	The German energy safeguarding Act of 1973
Author	藤原, 淳一郎(Fujiwara, Jun'ichirō)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1978
Jtitle	法學研究 : 法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.51, No.7 (1978. 7) ,p.27- 71
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19780715-0027">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19780715-0027</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

# 西ドイツのエネルギー供給確保法（七三年）

藤原淳一郎

## 第一節 序 言

## 第二節 制定過程

(一) ECとの関係

(二) 立法の経過

(三) 制定過程における法律問題

## 第三節 法理論上の問題

(一) 本法の性格

(二) 委任立法の限界

(三) カルテル法適用免除

(四) 損失補償

## 第四節 運用の実際

(一) 概 観

(二) 石油需給情勢

(三) 石油需給調整機関

(四) 法的規制

西ドイツのエネルギー供給確保法（七三年）

## 第五節 結 語

## 第一節 序 言

今を去る五年前の一九七三年の石油危機の際に、主要な石油消費国である先進諸国において、各種の緊急立法や緊急措置によつて、事態に対処したということは、筆者の記憶に新しいことである。我が国においては、周知のように、国民生活安定緊急措置法（昭和四八年法律一二一号）と石油需給適正化法（昭和四八年法律一二二号）との、いわゆる「石油二法」の制定をみたのであつた。<sup>(1)</sup>

七三年の石油危機は、ひとまず落着をみたわけだが、多くのエネルギー問題専門家の一致した見解によると、正確な時期についての予測に若干の喰い違いはあつても、石油危機の再来は、必至とみられている。<sup>(2)</sup>そこで、筆者は、七三年当時にとられた立法や行政上の措置について、個別に再検討し、今後の事態に対処するための十分な備えをしておく必要性を痛感しているのである。

新聞報道によれば、通商産業省資源エネルギー庁は、石油危機が再発した場合に、灯油やガソリンについて、切符による配給制度をとるべく、具体化に着手しつつあるという。<sup>(3)</sup>これには、例の七三年の石油需給適正化法が、「政府は、この法律の施行一年内に、この法律の規定及びその実施状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」（傍点筆者）と規定していた（附則二項）のに、同法施行令の改廃が行われた（昭和四九年政令一五号附則二項参照）ものの、法律の条文には手をつけられないまま現在に至つてることが、大きな意味をもつてくる。つまり、同法は「時限立法ではなく恒久立法として制定されており、緊急事態が発生した場合には直ちに発動」<sup>(4)</sup>され得るのである。これを配給切符制について言うならば、まず内閣総理大臣によるいわゆる「緊急事態宣言」が発せられ（同法四条一項）、配給制に踏み切らざるを得

ないならば、「政令で、石油の割当て若しくは配給……に關し必要な事項を定めることができる」(二条一項)のである。このような配給切符制というものは、戦中・戦後の我が国の経済統制の体験からして、格別目新しいものではない。事実、ガソリンについて、一九三八年(昭和十三年)三月の揮発油及重油販売取締規則により、切符制がとられていたというのである。したがって、統制を行わねばならぬという背景の事情に差異はあつたとしても、我が国における戦中・戦後の体験を正しく生かした上で、統制の法技術を考えていく必要があると思う。

ところで、筆者は本稿においては、直接には我が国の問題を取扱わずに、西ドイツにおいて七三年に制定された「石油又は天然ガスの輸入の危機又は障害の際のエネルギー供給確保のための法律 Gesetz zur Sicherung der Energieversorgung bei Gefährdung oder Störung der Einfuhren von Mineralöl oder Erdgas (エネルギー「供給」確保法 Energiensicherungsgesetz) vom 9. Nov. 1973 (BGBl. 1973 I S. 1385)」について、少しく検討してみたいと思う。外国における立法例が、どの程度我が国の参考資料になり得るかについては、問題が無いわけではない。すなわち、自国におけるエネルギー資源保有量、産業構造(エネルギー多消費型か否か)、国民生活様式(冷暖房、交通手段における自動車の占める割合など)、国民性(省エネルギーや統制に協力的か等)において、各国の事情は大いに異なつているのである。しかし、そうした違いはあるにせよ、共通の課題に対する一つの実験例として考えることは、十分可能であろう。しかも、西ドイツのこの法律は、成田頼明教授によつて、「総じて、曖昧で不徹底な規制しかしていないわが国の石油」(二)法に比べて、より短時間で制定された西ドイツのエネルギー確保法のほうが、法体系的・制度的にはるかに出来ばえがすぐれているといえないであろうか」と、高く評価されていることも、筆者の興味をそそつた一因でもある。

右の西ドイツのエネルギー確保法については、成田教授による詳細な研究が公にされているので、この法律の概要については、本稿で改めて述べる必要はない。成田論文が公刊された時点以降に発表された若干の西ドイツの文献を参照しつつ、

いわば成田論文の落ち穂拾いとして、いくつかの論点について、述べていきたいと思う。ただ、一言断わっておく必要があるのは、この法律は「一九七四年二月三十一日をもって失効する」（二〇条二文）と規定されていたため、「石油・石油製品又は天然ガスの輸入の危機又は障害の際のエネルギー供給確保のための法律 Gesetz zur Sicherung der Energieversorgung bei Gefährdung oder Störung der Einfuhren von Erdöl, Erdölzerzeugnissen oder Erdgas（一九七五年エネルギー）〔供給〕確保法 Energiesicherungsgesetz 1975） vom 20. Dez. 1974（BGBI. I S. 3681）」へと引継がれているところである。<sup>(9)</sup>七五年法も「一九七九年二月三十一日に失効する」（一八条二文）と規定された限時法の形をとっている。本稿では、もっぱら七三年法に考察の対象を限定して、七三年法の制定経過（制定過程）における問題（第二節）、法理論上の問題（第三節）、運用の実際とその評価（第四節）という順で、述べていきたいと思う。

本論に入る前に、西ドイツのエネルギー事情について、簡単に述べておきたい。西ドイツは、我が国とは異なり、石炭資源に恵まれていると良く言われている。それでも、第一次エネルギーの約五五パーセントを石油に頼り、石炭は第二位で、二三パーセントを占めるにとどまっている。しかも石油消費量のうち九五パーセントを輸入に頼っているのである。<sup>(10)</sup>石油の占める割合を低く押さえるために、「電力産業における石炭使用の継続的確保に関する法律 Gesetz über die weitere Sicherung des Einsatzes von Gemeinschaftskohle in der Elektrizitätswirtschaft（第三次発電法 Drittes Verstromungsgesetz） vom 13. Dez. 1974（BGBI. I S. 3473）」を制定して、<sup>(11)</sup>発電用の石炭使用を促進しており、<sup>(12)</sup>このため、こと発電用燃料に関する限り、石油は一五パーセント程度の比重しか占めないと言われている。ところで、七三年の石油危機が、西ドイツに大きな影響を与えた原因として、O A P E C 側から、オランダが「非友好国」として全面輸出禁止措置を受けたことを挙げなければならない。と言うのは、オランダはその輸入原油の八〇パーセント近くをヨーロッパの国々へ中継輸出しており、<sup>(13)</sup>西ドイツの石油の約六〇パーセントが、オランダからの輸入だったためである。とは言つても、西ドイツの場合に

は(五六年のスエズ動乱、六七年の第三次中東戦争における対欧禁輸といった経過から)、他のヨーロッパ諸国と同様に、石油備蓄の面では我が国より早く手を打っており、石油危機下の七四年一月においても、七四日分を備蓄していたと言われている<sup>(14)</sup>。石油備蓄については石油製品の最低備蓄に関する法律 Gesetz über Mindestvorräte an Erdölzeugnissen vom 9. Sep. 1965 (BGBl. I S. 1217)があつたのである。なお、七五年に至り、右の六五年石油備蓄法は、九〇日備蓄に向けて改正<sup>(15)</sup>された(Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Mindestvorräte an Erdölzeugnissen vom 23. Juni 1975 (BGBl. I S. 1477))。

右に述べた西ドイツのエネルギー事情についての知識を前提とした上で、七三年エネルギー確保法の個別問題を、次節以下でみていくことにしよう。なお、本稿が多くの点で成田論文に負うところ大であることを、特にここで明記しておきたい。

(1) いわゆる石油二法に関する文献は、枚挙にいとまがない。ジュリスト五五五号、法律時報四六卷七号、法律のひろば二七卷二号、同四号、時の法令八四九号、商事法務六五四、六五五号(以上、いずれも一九七四年)等に特集が組まれているほか、大石三郎「石油危機に対処する緊急二法(石油需給適正化、国民生活安定緊急措置法)の諸問題」福岡大学法学論叢一八卷四号(七四年)、「資料・石油需給適正化法施行状況報告書」通産ジャーナル七卷六号(七四年)六五―七頁等がある。

(2) エネルギー需給見通しに関する文献としては、藤原淳一郎「日本におけるエネルギー法学の現状―エネルギー法研究序説」法学研究五〇巻一二号(七七年)一八三―六頁註五に掲げたものほか、通産産業省編「明日の日本のためのエネルギー・プログラム―総合エネルギー調査会基本問題懇談会中間報告を中心として―」通産産業調査会(七七年)、津村光信「自由世界の長期石油需給見通しについて―各機関の予測の比較検討と石油供給力推進についての考察」石油の開発一〇巻四号(七七年)二頁以下、八城政基「エネルギーの長期展望―的確な政策決定がなされるために」通産ジャーナル一〇巻二〇号(七八年)一八頁以下、「石油危機再来はあるか」日経産業新聞七八年一月二五日付二五頁、二六日付一九頁、二七日付二〇頁(連載)、東洋経済編集部「一九八〇年代エネルギー危機説の真実と幻想」東洋経済臨時増刊・近代経済学シリーズ四三三号(七八年)六頁以下、富舘孝夫「エネルギー危機」をめぐる六つの神話―危機批判論への反論」エネルギー―二巻三号(七八年)四四頁以下などがある。

(3) 日本経済新聞七七年一〇月二三日付朝刊一頁、同年一月二八日付夕刊三頁。

(4) 日本石油株式会社編「石油便覧一九七七」石油春秋社(七七年)八三頁。

(5) 林修三「戦時戦後の統制法令の回想(一)」商事法務六五四号(七四年)四四頁。

- (6) 我が国における戦時・戦後の経済統制法と、七三年の石油二法とを比較考察した文献としては、金沢良雄「経済統制法の現代的課題」ジュリスト五五号(七四年)一七頁以下、金沢良雄・田中二郎・谷村裕・山本正雄「座談会・国民経済と統制法」同右六八頁以下、今村成和「経済統制法——その過去と現在」法律時報四六卷七号(七四年)八頁以下、林・前掲・商事法務六五四ないし六五八号(七四年)所収などがある。
- (7) 成田頼明「西ドイツの『エネルギー供給確保法』(一九七三年)について」ジュリスト五五号、六七頁。
- (8) 成田・同右六二頁以下。
- (9) 七五年法については、村上勝敏「一九七五年西独エネルギー確保法」外国の立法一四卷四号(七五年)一八三頁以下に、コメントと全訳とが収録されており、重宝である。
- (10) Helmut Gröner, Problems of the German Energy Policy, The German Economic Review, Vol. 12 (1974), P. 174; Manfred Morys: Sicherung der Energieversorgung——Kommentar zum Gesetz zur Sicherung der Energieversorgung bei Gefährdung oder Störung der Einfuhren von Erdöl, Erdlerzgasen oder Erdgas (Energiesicherungsgesetz 1975) —— (Sonderdruck der Schriftreihe Handbücher für die Praxis——Zivilschutz und Zivilverteidigung—— Folge O), Osang Verlag, 1975, S. 25; B.T-Drucks. 7/1198, S. 6 堀口守雄「国際情勢四半期報・西ドイツのエネルギー計画」季刊資源とエネルギー一巻四号(七八年)一三一頁以下参照。
- (11) 日本エネルギー経済研究所調査報告五五号「ECおよび主要四カ国のエネルギー計画——その概要と実現条件」日本エネルギー経済研究所(七五年)一〇四—一、一七二頁以下、堀口・前掲(註10)一三三—四頁参照。
- (12) 高木陽二「欧米にみる石油消費規制——産業活動と安定雇用を優先——」石油と石油化学一八卷三号(七四年)二五頁。
- (13) 高島昭嘉「アラブ石油戦略と欧米への影響」東洋経済三七七四号(七三年)三四—六頁、東洋経済編集部「欧米はどう進めているか——石油消費規制」同誌三七七五号(七三年)二五頁、Frank Schmidt, Clearing Stellen der Mineralindustrie, BB 1974 S. 147.
- (14) 正確には、「モリスによれば」「一九七四年に義務備蓄は、ガソリン六三分、軽質燃料油七五五分、重質燃料油七一一分を有してゐた」(Morys, aao (Ann. 10) S. 27)。
- なお、各国の石油備蓄については、丹沢嘉夫「石油備蓄政策の新展開」工業立地一四卷三号(七五年)二三頁、田口健次郎「石油政策の現状と将来」通産シャナル九卷九号(七六年)五〇—五頁、日本石油編・前掲(註4)二六四—五、竹本正「備蓄の現状について」エネルギー九巻二号(七六年)四三頁以下、藤目和哉「国際情勢四半期報・アメリカは石油を温存しているか」資源とエネルギー一巻四号(七八年)一二六—七頁などを参照。
- (15) Vgl. Erhard Tanchina, Erhöhung der Mineraloberatung, BB 1975 S. 1222; Morys, aao (Ann. 10) S. 36f.
- 石油備蓄については、そもそも備蓄は国家の任務なのか、あるいは第一次的には民間(石油業者の任務なのか)という、原理的な問題がある。さらに、それを前提とした上で、個々の石油業者に、個別具体的な備蓄量を義務づけ得るかという問題もある。これらについては、後日検討したいと思つてゐる。なお、七五年の石油備蓄法改正後の西ドイツ国内の動向については、堀口守雄「西ドイツの新エネルギー政策」資源とエネルギー一巻二号(七七年)

## 第二節 制定過程

### (一) EECとの関係

前節に述べたように、西ドイツの石油依存度はかなり高いものであるが、ほぼ同様のことが、EC(ヨーロッパ共同体)各国に共通にみられるところである。一九七二年一月の拡大EC首脳会議において、エネルギー政策が、ECにとつて最優先目標の一つであるとの決定がなされたということは、象徴的な出来事であつたとも言えよう。<sup>(16)</sup> EC理事会は、加盟国に対して、六八年二月二〇日付と七二年二月二〇日付との二回にわたつて、石油の最低備蓄に関する指針(Richtlinie; directive)を発していた。これは、加盟各国の石油依存率からみて、仮にEC域外からの石油輸入量の減少という事態にでもなれば、ECの経済活動に障害となるため、そのような万一の場合の悪影響を取り除くか又は少なくとも悪影響を少なくするために、考えられた措置である。<sup>(17)</sup> しかし、これだけでは不十分とみて、EC理事会は、七三年七月二四日付で石油ならびに石油製品の供給の困難に関する影響緩和のための措置に関する指針 Richtlinie des Rates vom 24. Juli 1973 über Maßnahmen zur Abschwächung der Auswirkung von Schwierigkeiten bei der Versorgung mit Erdöl und Erdölzeugnissen」を発したのである。その主たる内容は、次に掲げる指針の第一項目に要約されているので、訳出して挙げる。

「[EC]加盟国は、石油ならびに石油製品の供給を著しく制限し非常な障害をひきおこす可能性があるような石油ならびに石油製品の供給における困難の場合には、管轄機関に以下の権限を付与する〔ために〕必要な全ての手だてを行う〔こと〕。

——一九六八年二月二〇日付欧州経済共同体加盟国の石油且つ又は石油製品の最低備蓄保持の義務づけに関する「[EC]理事会指針(Richtlinie des Rates vom 20. Dezember 1968 zur Verpflichtung der Mitgliedsstaaten der EWG, Mindestvorräte an Erdöl und/oder Erdölzeugnissen zu halten)に於て備蓄 Sicherheitsvorräte からの引出しと、消費者への備蓄量の配分」



——供給の見込不足量に応じた特定の又は全体的な消費制限、ただし特定の消費者層への石油製品の優先供給を通して「の消費制限」。

——異常な値上げの排除のための価格規定<sup>(18)</sup>」

右の七三年七月二四日付EC理事会指針から、わずか三ヶ月経らずで、いわゆる石油危機が到来したわけである。この石油危機を、EC諸国がECレベルで解決し得たかという点、そうではなくて、「危機克服措置の（再）国家化（Re-) Nationalisierung der Krisenbekämpfungsmaßnahmen」の悪夢が再現したとも評し得るのである。しかし、石油危機に先行して、EC理事会の指針が出ていたため、各国が石油危機の際にとつた様々な措置を、右の指針の施行手段 Ausfuhrungsinstrument と捉えることが可能であつた。事実、西ドイツの七三年エネルギー確保法（以下、単に法もしくは本法又は七三年法という）の立法者は、右指針を具体化するものとして、自らを位置づけていたのであつた<sup>(19)</sup>。本法草案提案理由書には、こう述べられているのである

「ドイツ連邦共和国は欧州共同体理事会の一九七三年七月二四日付指針によつて、「石油」消費規制、「特定の消費者層への」優先供給ならびに「石油」価格指定を予定した法令の発布を義務づけられている」<sup>(20)</sup>

## (二) 立法の経過

「一九七三年」エネルギー確保法は、立法手続を記録時間で走り過ぎた<sup>(21)</sup>とゲッツが評しているように、本法は、七三年一月七日に草案が提出されてからわずか二日後の九日に成立したという、スピード成立であつた。すなわち、七三年一月六日に、連邦内閣が草案を決定し<sup>(22)</sup>、翌七日に、連立与党である社民党（SPD）と自民党（FDP）両会派共同の議員提案Initiativantrag aus der Mitte des Bundestagesとして、連邦議会に提出されたのである<sup>(23)</sup>。連邦閣議決定の草案を、政府提出にしないで、議員提案にしたのは何故か。周知のように、「基本法七六条二項により」連邦政府が法律案を提出する

ときは、あらかじめこれを連邦参議院に送付しなければならない〔が、議員提案ならば、参議院を経ないで、いきなり連邦議院にかけられる〕から、その手間ははぶくため、与党の議員に依頼して議員提出法律案とすることも少なくない<sup>(24)</sup>と言われているが、本法の場合も、これによつたものと考えられる。さらに当時の事情として、連邦議会の会期が一月七日から九日、参議院の会期が一月九日ということが、既に以前から決められていたことから、この会期を所与のものとしてスケジュールを組んだということが推察される<sup>(25)</sup>。

連邦議会は、SPD || FDP草案の提出された一月七日に、第六三回本会議を開き、右草案を上程してから、直ちに同法案を所轄の経済委員会と、予算委員会とに付託した<sup>(26)</sup>。翌一月八日には、両委員会が審議された。予算委員会は「当該法律案は〔法律施行に伴う経費の面につき〕予算・財政状態と調和する」として承認し<sup>(27)</sup>、経済委員会は、「当該法律案をその大要と体系において承認する」としつつも、数点にわたる修正提案を、参考意見として付して、承認した<sup>(28)</sup>。

一月九日の連邦議会第六五回本会議では、委員会での審議結果報告に基づいて、審議された。本会議上、ベルリン条項との関連での一箇条の部分修正をほどこし<sup>(29)</sup>、さらに、本法が政府に強い委任立法権を与えることにより、議会の権限を弱めるにも拘らず、有効な統制方法が存在しないといつた批判ないし危惧に対処するため、本法を七四年二月三十一日迄の期限立法にするという改正<sup>(二〇条二文の追加)</sup><sup>(30)</sup>が行われたのである。

連邦参議院は、同じ九日の第三九八回本会議に早速かけられ、直ちにこれを承認した<sup>(31)</sup>。そして翌十日付法律公報で公布されたのである<sup>(32)</sup>。

右のように、連邦議会上程されてからわずか二日後に成立したというのは、我が国の場合と比べて、驚異というほかない。田中二郎博士も「〔欧州諸国の〕」<sup>(33)</sup> 応急の対策が非常に機敏に、適切に行なわれているように見えます。ところが、日本の場合は、それに比べて何だかのろしていて、手ぎわがあまりよくないという印象を受ける<sup>(33)</sup>と発言しておられる。そ

れでは、我が国の石油二法は一体成立まで何日間を要したのだろうか。一月一六日に緊急石油対策推進本部（本部長、内閣総理大臣）が設置されると共に、石油緊急対策要綱が決定され、同月三〇日に石油二法要綱案を閣議決定したのち、一月七日石油二法案を閣議決定し同日衆議院に提出、同月一八日衆議院通過、二一日参議院通過成立、二二日公布ということであつた。<sup>(34)</sup>「石油緊急対策要綱」からわずか三週間後に国会へ上程され、それから二週間という短期間の国家審議を経て成立している。こうした異例ともいえる短期間のうちに法律の立案が行われ、かつ、制定に至つたことは、法案で対象としている事態がいかに重要であり、かつ、緊急の対応措置を必要としているものであつたかを端的に示すものにほかならない<sup>(35)</sup>と評価するむきもある。しかし、国会審議が二週間というのはともかくとして、法案の国会上程まで、やや時間がかかり過ぎている気がする。その原因として、石油二法と独禁法との抵触問題で、公正取引委員会と通産省との調整に手まどつたことがあるとも推察される。<sup>(36)</sup>国会審議の日数については、西ドイツの場合のように正味三日足らずでは不十分で、我が国の場合のように二週間ならば十分であつたというように、形式的な日数だけで軽率に判断することは出来ないだろう。要は、どれだけ有効に短期間に審議できたかという、中味の問題であろう。

迅速な法案の成立は、野党の協力なしには行われぬものである。野党CDU・CSU側も、石油危機下の緊急立法の必要性に理解を示して<sup>(37)</sup>いたし、政府に対する包括的な委任立法権の付与に関する野党側の危惧の念に対しては、シュミット首相が、「本法に基づく法規命令は、本院（連邦議会）の各会派の党首と一致した場合にのみ発する」旨の書簡を各党首に送つたこと<sup>(38)</sup>によつて、緩和されたと思われる。さらに、先に述べたように、本法を限時法とする修正<sup>(39)</sup>より、法律でしか、本法下の各措置の効力を（期限後に）延長できないという、期限付きによる統制の途をつくることにより、野党の協力を得ることが出来たのである。この結果、両院とも、与野党一致で、（一部修正付）本法法案を可決したのである。なお、我が国の石油二法においても「与野党一致のもとに採択され」たと伝えられている。<sup>(40)</sup>

(三) 制定過程における法律問題

先に述べたように、本法は政府提案によらず議員提案によつたが、これが政府提出法案の参議院先議(基本法七六条二項)を回避するもので、憲法違反にならないかどうかというのが、ここで取り上げる問題である。

政府提出法案の参議院先議制度の根拠として、「州は連邦法をその固有の事務として執行する」(基本法八三条前段)ため、州政府の行政経験が初期の立法過程に影響を与えねばならないということ、政府草案に對置して個々の場合に詳細な反対提案ないし代替草案を作成しうる機会を与えるということのほか、連邦政府の政治的優位を統制すること、連邦議會の政治的な圧力に影響されないようにすること等を挙げ得る。ことに一九六八年の基本法改正により、従来は参議院が「三週間以内に態度を決定」するとなつていたので「六週間以内」に改め、例外的に急ぎの場合にのみ「三週間」と規定したことからも、参議院先議の役割を次して軽視していいことがうかがえるのである。<sup>(41)</sup>

それでは、参議院先議を回避するために、政府提案によらず議員提案によることが憲法的に問題ないだろうか。換言すれば、基本法七六条二項で参議院先議を要求している「連邦政府の提案(の法律案)」は、形式的に内閣提出のものだけに限らず、形式的には議員提出であつても、実質的に内閣が審議し決定したものをも含むのであろうか。この問題について、キルンは、参議院の先議権という制度を尊重するという立場から、実質的には政府提案でありながら議員提案の形をとり、参議院先議を免れるのは、違憲 *verfassungswidrig* であるとし、これが多数説であると主張する。<sup>(42)</sup>そこで、本法の立法手続も、基本法に反し、基本的に違憲であるが、何か特別な正当化理由がありうるかどうかを、次に検討するとしている。

本法の立法手続における特殊事情として、第一に考えられるのは、本法が急を要する法律で、非常事態類似の状況にあつたということがあり得る。しかし、キルンによれば、非常事態だから所定の(参議院先議という)手続を取り去つて良いとい

うことにならない。このことは、基本法下の非常事態法の法体系の下では、明らかであろう。<sup>(43)</sup> 第二に、早期成立のため、参議院先議を回避する必要があるだろうか。参議院議長は、「州又は連邦政府が要求したときには、直ちに〔本会議を〕召集することが出来る（同院規則）し、本法のケースなら、三週間以内に参議院の態度を示すべき場合（基本法七六条二項三文）であるので、実際には、参議院先議にしても、それほど日数を要しなかつた筈である。第三に、参議院議長が参議院先議回避に同意していればどうかという問題がある。「州は連邦参議院によつて、連邦の立法と行政に協力する」（基本法五〇条）というのは、参議院の立法への同意権をうたつているのであつて、議長に任せられ、議長が処分しようとするような、単なる立法手続上のものではないのである。このようにして、キルンは、違憲性を阻止する特殊事情は存在しないと説く。<sup>(44)</sup>

本法の立法手続上の違憲の効果について、キルンは、第一に国家機関としての連邦参議院の権利救済の問題と、第二に、立法手続ないし法律の効力の問題とに分けて論じている。第一の点については、連邦参議院は基本法七六条二項違反として、七四年五月七日までに、憲法裁判所へ訴えうるとする。第二の点については、手続違背から直ちに全体の立法手続を無効と考へないで、当該国家機関（参議院）の手続内にとごめつ Blockierung des Verfahrens 処理すべきであり、（先議に続く）第二段階の手続内で、すなわち先ず両院協議会を招集し異議を申立てるべきであつたとする。実際には、参議院は本法案を承認してしまつたので、当該立法過程の手続違背の故に本法が違憲無効であるとして、法律の効力を阻止する可能性はなくなつてしまつたとする。<sup>(45)</sup>

右に述べた本法制定過程についての違憲性の問題は、キルン論文を別にすると、表立つた話題にのぼらなかつたと思われる。その意味からは、参議院先議回避のために議員立法の形をとつても、「この途は形式的に許されているが、憲法政策上は望ましくない」という結論——キルンの言う少数説<sup>(46)</sup>——が、連邦参議院自身によつて採られたとみることが出来る。この問題は、西ドイツの連邦制、議会制に特有の議論ではあるが、我が国の二院制の在り方、立法手続違背の法律の効力問題

などを考えるに当りて、興味深いものである。

- (16) 日本エネルギー経済研究所・前掲(註11)一頁。
- (17) Morys, aao (Ann. 10) S. 130 ff.  
なお、ECの諸機関とその権限については、植村栄治「EC法の研究」ジュリスト六五九号(七八年)九二頁以下に詳しく、その中で「Richtlinie」  
「指令」と訳され、「指令は加盟国に対してのみ発せられ、ある目的を達するよう求めるもので拘束力を有するが、具体的な方法は加盟国に任せる」と  
説明されている(九五―六頁)。
- (18) Morys, aao S. 135.
- (19) Volkmar Gotz, Das Energiesicherungsgesetz vom 9. November 1973, NJW 1974 S. 113f. Gerd Rinck : Wirtschaftsrecht, 4. Aufl., Carl Heymanns Verlag, 1974, S. 140.
- (20) BT-Drucks. 7/1198 SS. 1, 6.
- (21) Gotz, aao (Ann. 19) S. 114.
- (22) Michael Kirrn, Die Umgehung des Bundesrates bei ganz besonders ellbedurftigen Regelungsvorlagen, ZRP 1974, S. 1.  
筆者は、閣議決定の草案の原文を入手出来なかつたが、おそくSPD=FPD草案と同じものと推定される。なお高島前掲(註13)四〇頁が「11・7の閣議で、エネルギー供給確保に関する委員立法案を決定(9カ月間の時限立法)」と述べ、東洋経済編集部・前掲(註13)二六頁が「当初西ドイツ政府は不安を起さないため、事態を静観してきたが、11月7日急拠エネルギー保全法を議院に提出し、2日の審議でこれを成立させた」と述べているのは、誤解を招く表現である。何故なら、仮に連邦政府閣議決定草案とSPD=FPD草案とが同一のものであつたにせよ、連邦議会に出でたものは、政府提案ではなく、議員提案の形をとつてゐるからである。むしろ、連邦議会におけるフリードリッヒ連邦経済相の発言によれば、連邦政府の草案におつても、時限立法の形をとつたなかつた(Vgl. BT-Prot. VII, S. 3839(A))。SPD=FPD草案の二〇条に於ては、時限立法の形をとつたなかつた(BT-Drucks. 7/1198 S. 5)のやうに、6.6に述べられてゐる。連邦議会に於ける修正(Vgl. BT-Drucks. 7/1230 : BT-Prot. VII S. 3835(B))は、1974年11月31日に失効する旨、規定されたことによつて、初めて時限立法となつたのである。
- (23) BT-Drucks. 7/1198.
- (24) 山田晟「ドイツ法概論」(新版)有斐閣(七二年)八一頁。
- (25) Kirrn, aao (Ann. 22) S. 4.
- (26) BT-Prot. VII S. 3699 (A) (C).
- (27) BT-Drucks. 7/1222.
- (28) BT-Drucks. 7/1221, S. 4.

- (29) SPD Ⅱ FDP 共同修正案である。一九条のベルリン条項により、本法はベルリンにも適用される。ところが、補償請求手続を決めた草案一〇条三項は、その手続は連邦給付法の規定を準用するとしていたものの、連邦給付法はヘルリンを適用区域に含んでいなかったのである。そこで共同修正案は、この不都合を取り除くため、条文を整備したのである。Vgl. BT-Prot. VII S. 3835 (A).
- (30) 本法の有効期間の期限を付するところの改正は超党派提案としてなされた。BT-Prot. VII S. 3835 (B) ff.
- (31) これにはバーデン・ヴュルテムベルク州の付帯決議案が提案されていたが、否決された。Vgl. BR-Prot. 1973 SS. 354 (C), 357.
- (32) BGBI. I S. 1585.
- (33) 金沢座談会・前掲（註6）七三頁。
- (34) 商事法務編集部「石油危機下における政治政策の推移（石油日誌）」商事法務六六五四号（七四年）五九頁参照。
- (35) 資源エネルギー庁臨時石油対策本部法令企画担当「石油需給適正化法の運用状況」法律のひろば二七巻四号（七四年）一一頁。
- (36) 一月三〇日付公正取引委員会と通産省のいわゆる覚書で結着をみた問題である。松下満雄「経済統制法と独占禁止法」ジュリスト五五五号（七四年）二九一—三二頁、正田彬「いわゆる『石油危機』と経済法制」法律時報四六巻七号（七四年）一九一—二四頁、大石・前掲（註1）・八一—一五頁など参照。
- (37) たゞは経済委員会のルッセ議員（CDU Ⅱ CSU）の発言内容に読みとれる。キルンは指摘せず。Kirn, aao (Anm. 22) S. If; BT-Prot. VII S. 3833 (C) (D).
- (38) この事實は、フリードリッヒ・経済相が連邦議会に明らかにしている。BT-Prot. VII S. 3839 (A).
- (39) 連邦議会でのミューラー・ヘルマン議員（CDU Ⅱ CSU）の発言にある表現で、「本法は法律によつて〔のみ〕延長できる。ただし、まず一九七四年一月三十一日には手はず通り先ず一度失効させる」べきことを強調する。BT-Prot. VII S. 3837 (C).
- (40) 中川勝弘「石油需給適正化法について」ジュリスト五五五号（七四年）四七頁。
- (41) Kirn, aao (Anm. 22) SS. 2-4.
- (42) Kirn, aao S. 2.
- (43) 本稿第三節（一）で少し言及するところだが、西ドイツの非常事態法については、山田・前掲（註24）一四〇頁以下参照。
- (44) Kirn, aao S. 4.
- (45) Kirn, aao S. 5 Vgl. Christian Pestalozza: „Formenmißbrauch“ des Staates, Münchener Universitätschriften (Reihe der Juristischen Fakultät Bd. 28), C. H. Beck, 1973, S. 160.
- (46) Kirn, aao S. 2.

### 第三節 法理論上の問題

#### (一) 本法の性格

本法が「法体系的には、非常事態法 *Notstandsgesetz* の範囲に数えられる」との指摘がある<sup>(47)</sup>。非常事態法とは、戦争状態 *Verteidigungsfall*、緊迫状態 *Spannungsfall*、憲法上の緊急状態 *Verfassungsnotstand*、災害による非常事態 *Katastrophenfall* 等の国家の非常事態 *Notstand* に対処するために発せられる法律の総称である<sup>(48)</sup>。

西ドイツにおいて、既に一九五〇年代から、朝鮮動乱 *Korea-Krise* やスエズ動乱 *Suez-Krise* といった国際的な要因によつてもたらされる国内市場での需給関係の混乱に対処するため、重大な供給障害の際の統制措置を定めた時限立法が<sup>(49)</sup>くられてきたおり、その代表的なものが、六五年のいわゆる経済確保法 *Wirtschaftssicherungsgesetz* (商工業ならびに金銭及び資本の流通の分野における給付の確保に関する法律 *Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft sowie des Geld- und Kapitalverkehrs vom 24. Aug. 1965*) である。従来の経済確保法は、国際関係から生じる国内の供給危機の除去のためにのみ、必要な法規命令を発することを政府に授権するという内容の法律であつたが、六五年法においては、それと併せて、戦争〔状態〕のために必要な財と給付の確保の場合をも含めて規定した点に、大きな特徴があつたと指摘されている<sup>(49)</sup>。ところが、周知のように六八年の基本法改正で、非常事態に関する基本法の規定が設けられたのに関連して、六五年経済確保法も改正され、同法は非常事態にのみ適用される法になつてしまつた<sup>(50)</sup>。

このように、六八年を境として、各種の確保法は、基本法八〇条 a 第一項により「戦争状態を除いて、連邦議会が緊迫状態の到来を確定したか、または特別に〔法の〕適用に同意した場合にのみ、適用されうる」ものになつてしまつた。したがつて、七三年石油危機のような、単なる資源供給危機については、現行確保法においては何ら予定されていない事柄であつ



たのである。<sup>(52)</sup>

七三年エネルギー確保法は、本法発動の要件を「エネルギー供給が石油又は天然ガスの輸入の危険ないし障害により、直接危険にさらされ又は妨げられ〔た場合〕」（一条、傍点筆者）としており、端的に言えば「石油輸入危機、Mineralölzufuhr-Krisenfall」である。よつて単なる「エネルギー危機」よりも狭い。法規命令を発する前提として要求されているのは、輸入制約上のエネルギー供給危機の存在と、それを市場経済で解決しにくいということ、そういう客観的事実のみであつて、それ以外に何らの要件も必要とされない（法一条一項本文）。ただ、エネルギー供給危機が存在する以前に、前もつて法規命令を制定している場合には、エネルギー供給危機が発生している旨の政府の確認 *Feststellung* があつて初めて、当該命令を適用し得るので、この場合にのみ、確認という形式が要求されることになる（法二条四項）。このように、本法が、法適用の要件を、特定の「危機」概念にからしめると共に、ごく一部しか、手続形式化させなかつたことが、他の非常事態法である五つの確保法に比べて、特徴的なことであると言えよう。<sup>(53)</sup> 本法に基づく国家的措置を、輸入制約上の供給危機の場合に限定し、当該危機の存続期間に右措置を限定する（法二条三項）という、本法の特徴は、他の非常事態法を模倣しているものといえよう。<sup>(54)</sup>

ところで、本法は、他の連邦諸法律、なかんずく交通・用水・食糧・労務・経済の五確保法と、何ら競合するものではない。右の五確保法と本法とでは、想定された危機状況が全く別のものだからである。<sup>(55)</sup> しかしながら、状況によつては、双方が重なり合うことも皆無ではなく、そのためには、経済確保法を受けて制定される命令の中に、何らかの手だての規定をおく必要性のあることが指摘されている。<sup>(56)</sup>

本法を、法体系上「非常事態法」に位置づけるのに、どれだけ意義なり実益があるのか、筆者には判断しかねるが、たとえば委任立法法の限界の問題や、カルテル法適用（除外）の問題で、非常事態法なるが故の固有の法原理というものを抽出で

きるといふことなのだろうか。それでも、基本法上の非常事態の規定を受けて制定された五つの確保法というもの（いわば形式的にも実質的にも「非常事態法」と、本法（単に、実質的な意味での「非常事態法」とを、全く同列に扱い得るのかについて、やや疑問が残ると言わざるを得ない。何故ならば、先に述べたように、前者は、法ならびにそれを受けた命令を発動するかどうか自体、基本法八〇条a一項の定めるところによつていのであるが、後者は、基本法上の「非常事態」に含まれていなかったこともあつて、法律自身で、権限発動の要件についてのルールを立ててい過ぎないという点を、看過することが出来ないからである。この点を措くとして、本法を「非常事態法」と名付けることに、政治的もしくは情緒的な価値が存在することも、否定できない事実であろう。たとえば本法制定に当り、立法の必要性と、その内容（委任立法など）の特殊性についての了解を得るために、本法が「非常事態法」であると強調するのは、一つの説得の技術であろう。<sup>(57)</sup>

我が国の場合は、周知のように、日本国憲法が国家緊急権の定めをおいていないため、非常事態が発生した場合にどう対処すべきか、法制度的にも不十分であり、そもそも「非常事態法」などという議論自体が存在しないのである。<sup>(58)</sup>

## (二) 委任立法の限界

本法は、石油又は天然ガスの輸入危機が生じ、かつ国内市場において、市場法則による措置では解決しきれない場合に、法規命令 *Rechtsverordnung* を発する権限を、行政府に与えている（二条）が、この規定が、基本法八〇条一項二文の「法律により法規命令を発する権限を与える」この場合、与えられた権限の内容 *Inhalt*、目的 *Zweck* および程度 *Ausmaß* が、法律中に定められなければならない」との要求を満たしているかどうか、ここで述べる委任立法の限界の問題である。ゲッツによれば、一九六五年の経済確保法が命令授權法として登場した時には、その合憲性への疑いが議論されなかつたが、今日では、状況が異なり、ある法律が本質的に命令授權から成り立つていたとしても、そのことだけで直ちに

は、違憲性の問題にはなり得ないという。そして決定的なのは、当該授権が、右に引用した基本法八〇条一項二文の、いわゆる明確性、Bestimmtheitの要求を満たしているかどうかであるとして、この明確性の基準からすると、六五年の経済・交通・用水・食糧の四つの確保法の規定は、「授権の内容と範囲とが十分には特定されておらず、その異常な〔授権の〕広さにおいて、〔合憲性が〕疑わしいとみなされる」として<sup>(59)</sup>いる。

ゲッツによれば、「エネルギー確保法にとり、授権の明確性は疑う余地がない」。すなわち、目的、Zweckは、石油輸入危機の際の生活上重要なエネルギー需要の充足（一条一項一文）であり、許される措置の内容、Inhaltは、エネルギーの生産・輸送・貯蔵・分配・販売・購入・使用ならびに最高価格（一条一項一号）と、エネルギー財貨に関する記帳義務・報告義務・届出義務（一条一項二号）とに関することであり、程度、Ausmaßとして、「法規命令はエネルギー供給の危険ないし障害の除去のためにどうしても必要とされる限度に制限されなければならない。とくに個人の自由及び経済活動の自由が可能な限り少なく侵害され、全体経済の能力が可能な限り少なく侵害されるよう、「法規命令は」具体化されねばならない」（二条四項）と規定されているからである。さらに、連邦憲法裁判所のある判決文のなかの、「どのような場合にどのような傾向で用いられるか、授権に基づいて発せられた命令が、どのような内容を持つかについて、予見されねばならない」との公式にも、本法は十分適合するとする。何よりも本法の石油の輸入危機という要件が、相当狭く限定された危機類型であることが、右の結論に影響を与えている<sup>(60)</sup>という。

ところが、授権の明確性について、ゼルマーは、程度、Ausmaßの点を問題視する。「法一条四項に明文で書かれた濫用禁止 Übermaßverbotの要求が（法治国家原理の結果として、いずれにせよ有効〔な要求〕だろうが）、十分には厳密に限界づけられていない」と指摘するのである。<sup>(61)</sup>本項についてモリスは、「本法一条」四項の条文は、「連邦憲法裁判所が営業の自由を制限する場合の限界について、判例法を形成しているが、」このような前提、なかんずく比例原則が、法規命令制定者によつ

て守られるべきことを、明らかにしている」<sup>(62)</sup>と述べている。授權の程度については、經濟統制に関しては、ある程度抽象的な表現になるのは、止むを得ない面もあり、ゼルマーは、本項の規定では不明確だとするが、筆者には、立法者に対してやや酷な注文であるとも気がする。ちなみに我が国の石油需給適正化法は、政令委任の程度について言及していない（二八条一項）が、比例原則などは明文の規定がなくともかぶさつてくるであろう。そうすると、ここでの問題は、法一条四項が、単に注意規定として、委任立法の程度について述べたにとどまるのか、また、それとは一応切り離して、本項の規定をもつてしては基本法八〇条一文の明確性の要求を満たし得ないのかどうかという、二つに分かれてくるであろう。前者については、たとえ注意規定に過ぎぬとしても、法律の中で程度について明言することを基本法八〇条は要求していると考えれば、あまり意味のない議論になってしまう。しかし、これを裏返して言えば、判例法ないし条理法および法治国家原理から、きちんとワクが定まつており、その意味では注意規定に過ぎないのならば、本項のような表現の程度で、明確性の要求を充足していると考えて、不都合はないのではなからうか。

次いでゲッツは、授權が明確性の要件を満たしていたとしても、当該法律が本質的に命令授權から構成されるような規定方法は原則として許されないとする。つまり、基本法が明確性を要求する趣旨が、権力分立の観点から、議会に自らの任務として立法行為を確保することを要求しているのであれば、基本的には命令授權を制限しておいて、ただ正当で重要な理由が存在するという例外の場合にのみ、授權法を認めるということになるべきだとするのである。そして、本法の場合は、エネルギー供給危機除去のための限時法なので、例外的に授權法が許されるべき場合に当たるといっているのである。<sup>(63)</sup>なお、法律論からは外れるが、本稿第二節(二)でも述べたように、シュミット首相が、各党党首への書簡の中で、「本法に基づく法規命令は、本院〔連邦議会〕の各会派の党首と一致した場合にのみ発する」として、授權法の問題点を政治的に解決したことが、注目されよう。<sup>(64)</sup>

最後に、西ドイツでは、法規命令に対して連邦参議院の同意を必要とする場合がある（基本法八〇条二項参照）が、本法でも、六ヶ月を超える法規命令と、六ヶ月以上にわたり法規命令を延長する場合とに限り、参議院の同意を必要としている（二条二項）。この点についてダナーによれば、法規命令を基本的に参議院の同意にかからしめることにより、連邦政府を参議院がコントロールするということも考えられるが、本法で問題にしているエネルギー供給危機のように、命令定立手続に迅速さを要求される場合には、参議院の同意の必要性の一般化には、限界があるというのである。<sup>(65)</sup>なお、我が国には、行政立法に議会の承認を必要としないが、成田教授は「委任命令の逸脱を防止する意味で議会に監督権を留保し、同時に、委任命令に民主的正当性を付与するための制度として、わが国でも採用が検討されるべきであろう」とされる。<sup>(66)</sup>ただ西ドイツの参議院の同意権は、西ドイツが連邦制を採っており、参議院が州政府の代表者から構成されている（基本法五〇条、五一条）という制度と、どの程度の関連性をもっているかを分析する必要があるように思えるし、水野教授によれば、同意制度にも種々の問題点と評価とがあるようなので、今後より詳細な検討が望まれよう。<sup>(67)</sup>

### (三) カルテル法適用免除

本法は、競争制限に対抗する法律 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen（いわゆるカルテル法 Kartellrecht）との関係について、一箇条を設けている。本法提案理由書は、「本法」一条一項の意味でのエネルギー供給の危機又は障害が発生した場合のために、競争制限に対抗する法律の一条及び一五条の規定に該当する契約又は決定に対する、——競争制限に対抗する法律八条に比べて速く簡素化された——連邦経済大臣の認可手続を意図している。このような上述のカルテル法の規定の免除 Freistellung は、個々の契約又は決定が、供給困難の克服のために追求された全戦略の中で、「本法」一条による法規命令の発動に先立つて又はそれと並んで、エネルギー供給を確保するために必要であるということを前提として

いる。それと共に、国家による法規命令の適用が、危機状況の各段階において、つねに最も有効且つ実用的手段とは限らないという事情を考慮に入れている」と述べている。すなわち、エネルギー供給危機が生じたからといって、直ちに法規命令による規制に頼つたのでは、そのことによりエネルギー需要家のパニック買いなどの反応を呼び起こすことにもなりかねないので、国家統制一本槍ではなくて、業界のカルテルも、うまく利用していかうという考えに立つている。<sup>(68)</sup> 具体的な認可手続については、「認可付与のさいに連邦経済大臣は、関係競争者及び需用家の利益を顧慮しなければならぬ」と規定するのみ(法二二条二項)であるので、カルテル法八条三項(六条二項三文準用)の場合のような関係人の関与 Beteiligung は、必要とされないと解されている。<sup>(69)</sup> なお、一般的には禁止され無効とされているカルテルを、連邦経済相の認可で認めるのは、あくまでエネルギー供給確保目的のためであるので、その前提要件を欠いたり、濫用があれば、認可は取消される(一二条三項)。

我が国の石油二法に際して、独禁法との関係が問題となり、通産省と公正取引委員会との間で、いわゆる「覚書」が交されたことは、周知の通りである。<sup>(70)</sup> すなわち、「この二法は形としては直接統制であるが、これによる規制が現実効果をあげるかどうかは業界の協力に依存しているといえそうである」ので、当然独禁法との調整問題が生じうるのであつた。<sup>(71)</sup> この限りで、西ドイツも我が国も、同じ局面に立たされたのである。西ドイツは堂々と本法の中に独禁法の適用緩和を規定したのに対して、我が国は、そこまで徹し切れなかつたため、立法後に様々の疑問点を残すことになつてしまつた。<sup>(72)</sup> 両国のうち、いずれの立法技術の方が賢明であつたかは、一概には言えないにしても、我が国のように制定後に独禁法解釈をめぐつて無用の混乱を生じさせるとすれば、あまり望ましいやり方ではない(法案を通過させやすいかどうかという政治論を別にして)。ただ、それと共に、事の当否は別として、西ドイツのカルテル法が、「例外的に競争制限が、全体経済 Gesamtwirtschaft と公共の福祉 Gemeinwohl との重要な原因により、不可欠である場合には、連邦経済大臣は、申請により〔カルテル法〕一条

の意味での契約又は決定への認可を与えることができる」(八条一項、但し一部省略、傍点筆者)と規定していることを、看過することができない。<sup>(73)</sup>これを裏返して言うると、本法二一条の規定は、カルテル法八条との関係では、(二五条該当の行為を除き)単に注意规定的な意味を持つていたと、筆者には思えるからである。

#### (四) 損失補償

「本法に基づく法規命令に予定された措置は、仮にそれが国民の財産を侵害したとしても、一般に収用ではなく、むしろ基本法一四一条一乃至二項による所有権の社会的制約と性格づけられ、補償なしで許される。それでもなお、管轄権ある行政庁が、収用又は収用類似の「財産」侵害の構成要件を満たすように侵害を行うかも知れないということも予測しなければならぬ。基本法一四条三項二文を考慮して」、本法は、損失補償(二〇条)、過酷調整 Hartausgleich (二一条)の規定を設けた。<sup>(74)</sup>

損失補償の対象となるのは「本法に従つて発せられた法規命令に基づく措置」(二〇条一項)に限られる(傍点筆者)。このことは過酷調整の場合も同様である(二一条一項)。したがつて、単に石油製品の欠乏とか価格騰貴という事実だけでは補償の対象にならないのは当然として、(たとえば日曜ドライブ禁止措置が)法規命令自身によりなされた禁止又は命令である場合にも、対象にはならない。ゲッツの言を借りれば「法規命令に支えられた行政行為ないし行政上の措置」のみが、対象になるのみである。<sup>(75)</sup>しかし、法規命令自身による侵害を除外するのは何ら合理性を有しないであろう。そこで、セルマーは、

「既に法規命令自身にとりいられ、それ以上の執行「行為」を必要としない命令・禁止は、「法二〇条一項の」適用範囲に入る」と解釈するのが、基本法一四条三項の精神にも合致すると主張している。<sup>(76)</sup>本法提案理由書には、法規命令自身による侵害を除外した点については何も語っていない。<sup>(77)</sup>なお、七五年法においては「本法により発せられた法規命令」という句

を挿入し、「本法により発せられた法規命令又は法規命令にもとづく措置」と規定（七五年法二二条、二二条）して、この点については、立法的に解決をみた。

次いで、損失補償を請求しうる人的範囲であるが、たとえば日曜ドライブ禁止措置により観光業者が損失をこうむるといふように、命令又は禁止の名宛人とされた者に財産的損失が仮に生じていなくても、現実に損失をこうむつた第三者たる観光業者は、請求しうる余地があるとゲッツは言う<sup>(76)</sup>（ただし、人的範囲以外の他の要件を不問に付している）。

なお、どのような行為が「収用又は収用類似の侵害」となるかという基準の問題について、ゲッツは、基本法一四条にしたがう一般原則によるべきであるとしつつ、第一に特別且偶然の負担であるかどうか、第二に、「犠牲限界 Opfergrenze」を超えるものであるかどうかという、特別犠牲説 Sonderopfertheorie に従つて、個別的に判断されるべきであると主張している<sup>(80)</sup>。収用と（収用を要しない）所有権拘束とを「特別の犠牲」で区別するとしても、その基準がさらに問題になり、学説上も見解の対立があるが、ここではこれ以上立ち入らないことにしたい<sup>(81)</sup>。

補償の義務を負うのは、第一次的には、当該法規命令又は措置により「利益を受ける者 Begünstigte」であり、モースはその例として、石油販売者が貯蔵している燃料油を市町村立病院のために収用した場合の病院経営主体たる市町村を挙げている<sup>(82)</sup>。利益を受ける者がいないか、その者から補償を得られないときは、「任務主体」たる連邦又は州が補償義務を負う。なお、七三年法では、単に「任務主体」とのみ規定していたが、七五年法では、連邦法規命令又は連邦官庁による措置に関しては「連邦」が、その他の場合には「州」が補償義務を負うと、明示した（七五年法二二条二項）。

本法は、損失補償と並んで過酷調整 Härteausgleich を規定し、損失補償により償われない財産上の不利益に対する金銭補償を、任務主体たる連邦又は州がなすとされる（二二条一項、二項）。これは、社会的制約と損失補償とのいわば中間に位置づけられるものであるので、（補償を要しない）社会的制約との区別が非常に困難になつてくる。（ただ、侵害が違法の場合が



除かれるのは言うまでもない）。モリスの挙げる例として、温室栽培の農家が、燃料の供給の割当て又は全面中止により、栽培できなくなつた場合がある<sup>(83)</sup>。「社会国家の理念に基づき弱者救済のための政策的補償の性格をもつ」と、成田教授が指摘されるように、極めて政策的なものなので、補償すべきかどうかの判断は、極めて難かしい。七五年法になつて、要件として「その経済的存立が避けることのできない損害により危険にされ又は壊滅される」という、経済生活上の不利益の重大性という要件を加重した<sup>(85)</sup>（七五年法二二条一項）のも、原則をより明確にするためであつたと思われる。

いずれにしても、本法の補償規定は「わが国の石油法にはない規定であるだけに、理論的にも興味深く注目すべきもの」であるが、これら規定が、経済確保法の損失補償・過酷調整の規定（六八年経済確保法一五条、一六条）をモデルにしていることを見逃せないであろう。いずれにせよ、我が国においては、個別実定法に補償規定を欠いている場合には、直接憲法二九条三項に基づいて損失補償請求権が発生すると解し得るので、石油二法に損失補償規定がなくても、それほど問題ではなからう。したがつて、我々にとり興味の対象となるのは、社会的制約と収用による損失補償とのいわば中間に、過酷調整 *Härtausgleich* という概念を定立しうるかどうかの点にしばられてくる。

過酷調整 *Härtausgleich* は、<sup>(84)</sup> もともと戦争犠牲者配慮 *Kriegsopferversorgung* における調整 *Ausgleich* の一として存在するものである<sup>(85)</sup>。そのみならず、西ドイツの公法上の損失補償法の体系においては、財産上の不利益に対する収用損失補償 *Enteignungsschadigung* と、非財産的侵害に対する犠牲調整 *Aufopferungsausgleich* との二つに分けて<sup>(86)</sup> いるが、本法の過酷調整 *Härtausgleich* は、先に述べたように、財産上の侵害でありながら収用損失補償とは自らを區別している（法二二条）ので、どうしても右の体系には位置づけられない。そもそも、一種の社会保障的な給付が、損失補償法の体系とどのような関係に立つのか自体、筆者には不明である。したがつて、ここでは、単なる問題点の指摘にとどめておきたい。

- (7) Eiser-Riederer-Obernolte : *Energielwirtschaftsrecht* (Kommentar), Stand 1. Mai 1976, C. H. Beck, 1977 (zitiert : Eiser) XVII S. 1b.
- (8) Carl Creifelds (Hrsg.) : *Rechtswörterbuch*, 3. Aufl., C. H. Beck, 1973, S. 781 ; Hilde Kammer/Elisabet Bartsch : *Jugendlexikon Politik(ro ro ro)*, Rowohlt Taschenbuch Verlag, 1974, S. 122f.
- (9) Morys, aao (Anm. 10) S. 32f. ; Rinck, aao (Anm. 19) S. 124.
- (10) 山田・前掲(註24)一四〇頁以下。長野実「らむる西ドイツの非常事態法」時の法令六六四・五合併号(六九年)所収参照。
- (11) Morys, aao (Anm. 10) S. 33 ; Gotz, aao (Anm. 19) S. 114.  
非常事態に於ける法律上の経済確保法のほか、交通確保法、用水確保法、食糧確保法、労働確保法の、五つの確保法 fünf sog. Sicherstellungsgesetze 及び民間人の保護措置に関する第一法律、民間防護団法、保護建築法の、三つの民間人保護法 drei Zivilschutzgesetze が制定された。Vgl. Creifelds, aao (Anm. 48) S. 781 ; Rinck, aao (Anm. 19) S. 76 ; 山田・前掲(註24)一四十一・一二二頁。
- (12) Morys, aao (Anm. 10) S. 33 ; Gotz (Anm. 19) S. 114.
- (13) Gotz, aao S. 114.
- (14) Wolfgang Danner, *Das Energiesicherungsgesetz 1975*, NJW 1975 S. 363.
- (15) Eiser, aao (Anm. 47) S. 16 ; Morys, aao S. 46.
- (16) 法三条三項に、電力及びガスに関する負荷(需給)割当に関する法規命令の規定がある。これと、経済確保法に基づく負荷割当との競合を問題視する見解があつたのである。尤も、七六年に制定された経済確保法に基づく「電気供給確保令 Verordnung über die Sicherstellung der Elektrizitätsversorgung (電気負荷割当令 (Elektrizitätslastverteilung-Verordnung) vom 21. Juli 1976 (BGBl. I S. 1833) 」及び「ガス供給確保令 Verordnung über die Sicherung der Gasversorgung (ガス負荷割当令 (Gaslastverteilung-Verordnung) vom 21. Juli 1976 (BGBl. I S. 1849) 」が、エネルギー確保法(七五年)と同じく同法に基づき発せられたる命令として、同法及同法に基づく。Vgl. Wirtschaftsrechtliche Hinweise, DB 1976 S. 2101f.
- (17) 連邦議会が、議院議員(Bundestag)が、「非常事態 Notlage」、「非常事態 Notstandsgesetz」という言葉を、本法で対して肯定的で用いたのが、その一例である。BT-Prot. VII S. 3833 (C) (D)。
- (18) 小林直樹「緊急権」宮沢重磨『日本国憲法体系』第一巻(六一年)二五六頁以下、伊藤正巳「憲法入門」有斐閣(六六年)二五〇—一頁、阿部照哉・池田政章・田口精一編「憲法講義」青林書院(七〇年)三八—九頁など参照。
- (19) ケッセルは、六五年諸確保法について、詳論を避けているので、筆者として正確なところを理解出来ないでいるが、別の機会に、六五年の確保法についての議論を、検討してみたいと思つた。Gotz, aao (Anm. 19) S. 114 f.

- (60) Götz, aaO S. 115.
- (61) Selmer, Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Eingriffe zur Sicherung der Energieversorgung, in : Schriftenreihe Recht-Technik-Wirtschaft Bd. 4 (Die Sicherheit der Energieversorgung—Ist sie gegenwärtig gefährdet und durch welche Reformmaßnahmen wird sie vergrößert ? ), Carl Heymanns Verlag, 1974, S. 28 Fn. 104.
- (62) Morys, aaO (Anm. 10) S. 49 f.
- (63) Götz, aaO (Anm. 19) S. 115.
- (64) 本稿前出註<sup>86</sup>。
- (65) Danner, aaO (Anm. 54) S. 364.
- (66) 成田・前掲(註<sup>7</sup>)六三頁。
- (67) 水野豊志「委任立法の研究」有斐閣(六〇年)八四頁以下(特に九〇—一頁)参照。たゞは、参議院が法規命令に同意するか同意しないかの二者択一なのか、それではなかつた。法規命令を修正できるのかどう問題につき、水野教授は「部分的修正を加えることができない」とされる(九〇頁)が、争うべきでないのでは。Vgl. Selmer, aaO (Anm. 61) S. 29 Fn. 106.
- (68) BT-Drucks. 7/1198 S. 8.
- (69) BT-Drucks. 7/1198 S. 9 ; Morys, aaO (Anm. 10) S. 78f. ; Eisler, aaO (Anm. 47) XVII S. 48.
- (70) 本稿前出註<sup>86</sup>参照。
- (71) 松下・前掲(註<sup>36</sup>)二九頁。
- (72) 松下・同右三〇頁以下のほか、前出註<sup>36</sup>の文献参照。
- (73) カネタマ法入会だつたが、たゞは Rinck, aaO (Anm. 19) S. 258f ; Volker Emmerich : Wettbewerbsrecht, (Schriftenreihe der Juristischen Schulung, Heft 27), C. H. Beck, 1975, S. 42.
- (74) BT-Drucks. 7/1198 S. 8 (Begründung).
- (75) Götz, aaO (Anm. 19) S. 115.
- (76) Selmer, aaO (Anm. 61) S. 29f. Fn. 107.
- (77) 本稿前出註<sup>74</sup>。
- (78) Götz, aaO (Anm. 19) S. 116.
- (79) なお、日曜ドライブ禁止による観光業者の損失は、一般に無補償と考えられている。ただ、長期にわたり継続的に、ある営業集団の存在をおびやかすような場合には、収用と構成しうる可能性が指摘されている (Selmer, aaO S. 29 Fn. 107)。日曜日の運輸である企業にとっては、日曜連

転禁止は、取用を構成せざるべき場合が出てくる (Goltz, aao S. 116)。

(37) Goltz, aao S. 116.

(38) 今村成和「國家補償法」有斐閣(五七年)八頁、成田・前掲(註一)六五頁、Fritz Ossenbühl : Staatshaftungsrecht (Schriftenreihe der Juristischen Schulung, Heft 15), C. H. Beck, 1976, SS. 119-126.

(39) Morys, aao (Anm. 10) S. 74.

(40) Morys, aao S. 76.

(41) 成田・前掲(註一)六五頁。

(42) Eiser, aao (Anm. 47) XVII S. 44f.

(43) 成田・前掲(註一)六五頁。

(44) 今村・前掲(註81)七二—三頁、今村「損失補償制度の研究」有斐閣(六八年)二四三—八頁、田中二郎「新版行政法上巻(全訂第二版)」弘文堂(七四年)二二三頁参照。

(45) Creifelds, aao (Anm. 48) S. 537.

(46) Hans J. Wolff/Otto Bachof : Verwaltungsrecht I 9. Aufl, C. H. Beck, 1974, S. 534 ; Ossenbühl, aao (Anm. 81) SS. 81-83 ; Hans-Uwe Erichsen/Wolfgang Martens (Hrsg.) : Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl, de Gruyter, 1977 SS. 393, 411.

なお「犧牲 Aufopferung」概念の歴史については、今村・前掲(註19)一〇—二頁、Ossenbühl, aao S. 73ff. なる参照。

#### 第四節 運用の実際

成田教授は、本法と我が国の石油需給適正化法とを比較され、「わが国の石油〔需給適正化〕法は、経済統制的色彩を極力避けたいという政策的配慮に基づいて、非権力的な強制を伴わない行政指導的手法(指示——違反者の公表、あつ旋等)を第一段階の措置として定め(六条—十一条)、この種の措置によつて事態を克服することが著しく困難な場合にはじめて第二段階の措置として権力的統制的性質をもつ割当・配給・製造・使用・譲渡・譲受の制限・禁止にふみ出すたてまえをとつている(一二条)。ところが、西ドイツでは(中略)このような緊急性をもつた重大な行政介入に中途半端で曖昧な協調的行為な

どはとるべきでないという考え方に基づいて、すべてを権力的統制措置として実施するたてまえをとっている。（中略）これを要するに、西ドイツのエネルギー確保法は、わが国の石油「需給適正化」法でいえば一二条に定める割当又は配給等に関する規定を中心として組み立てられているものといえよう」（傍点筆者）と指摘されている<sup>(90)</sup>。しかし、本稿第三節(三)で述べたように、国家統制一本槍でなく、業界のカルテルを利用するという手法も予定されている（本法一二条）。さらに連邦議会におけるフリードリッヒと経済相の発言にあるように、第一に、「本法を法規命令を通して適用しなければならないかどうかは、国外での出来事よりも多分より多く我々自身、我が国の国民の「エネルギー節約という」前地での手段が十分でないか、又は、我々が今日なお起こらないよう、免れるよう願っているような状況が発生したときに、初めて発せられる」ものである。第二に、「連邦と州との絶え間ない接触と同調」とが不可欠であり、「この協力の必要性は、経済界に關してもあてはまる」わけなので、経済相自身が、各州と石油連盟会長とにあてて、協力を要請する書簡を発しているのである<sup>(91)</sup>。このことから、仮に本法が権力的措置のみを規定していたとしても、石油危機に対処するために、権力的措置のみがとられたわけではないとの一応の推定が成り立ちそうである。そこで本節においては、本法の建前が何かとの議論とは別に、本法施行後に、現実に連邦政府がなした措置というものを追跡してみたい。そうすれば、建前通りに運用されたかどうか、明らかになつてくるであらう。

## （一）概観

西ドイツにおいて本法施行後に官民を含めてとられた措置（但し筆者の知り得た範囲のみ）を項目別に分類してみると、次のようになる。

### （イ）自主規制

- ① 大手石油会社はガソリン買いだめを防ぐため自動販売機の使用・石油カンによる販売の停止を指示した。<sup>(92)</sup>
- ② 七三年一月二二日、石油業界は石油需給調整機関を設置した。<sup>(93)</sup>

#### (ロ) 行政指導

- ① 連邦経済相は七三年一月二二日、灯油、ガソリンなどの節約アピールを石油連盟との共同広告などの形で行った。<sup>(94)</sup>
- ② 国防大臣は国防軍に対し、兵舎の室温の引下げ、訓練時以外の日曜日の軍事車両の運転禁止を命じた。<sup>(95)</sup>

#### (ハ) 法的規制

- ① 七三年一〇月一九日付「モーター付乗物に対する〔日曜日〕運転禁止ならびに速度制限に関する命令 Verordnung über Fahrverbote und Geschwindigkeitsbegrenzen für Motorfahrzeuge vom 19. Nov. 1973 (BGBl. I S. 1676)」
- ② 七四年三月二二日付「モーター付乗物に対する運転禁止ならびに速度制限に関する命令の改正令 Verordnung zur Änderung der Verordnung über Fahrverbote und Geschwindigkeitsbegrenzen für Motorfahrzeuge vom 12. März 1974 (BGBl. I S. 682)」
- ③ 七四年三月一三日付「アウトバーン並びに〔中央分離帯で仕切られた〕それに準ずる道路における一般的速度の試験的

設定に関する命令 Verordnung über die versuchsweise Einführung einer allgemeinen Richtgeschwindigkeit auf Autobahnen und ähnlichen Straßen (トーマン速度令 Autobahn-Richtgeschwindigkeits-V) vom 13. März 1974 (BGBl. I S. 685)」以下、①を「ドライブン禁止令」、②を「ドライブン禁止令改正令」、③を「アウトバーン速度令」と略記する。

#### (ニ) 助成的措置

- ① 七三年二月二二日付「二度〔限り〕の燃料油価格補助金交付に関する法律 Gesetz über die Gewährung eines einmaligen Heizölkostenzuschusses vom 21. Dez. 1973 (BGBl. I S. 1985)」に基づく補助金交付。これに、低所得者層

や戦争犠牲者扶助金受給者等に、一世帯当り一〇〇ないし三〇〇マルクの燃料油補助金を交付するものである(同法二条、三条)。総額でおよそ五億円かかったが、費用負担は、連邦が三分の二、州が三分の一であった(同法七条)<sup>(96)</sup>。

② 七四年三月一三日の政府決定後、連邦農林水産省は、総額五千五百億マルクの助成措置を準備した。内訳は、漁業(千七百万マルク)、温室栽培業(二千三百万マルク)、飼料乾燥業(五百万マルク)と、残り千万マルクが、エネルギー節約ならびに石油代替促進のためである。いずれも石油危機により窮地に追い込まれた農漁業を救済するためである。<sup>(97)</sup>

#### ホ その他

① 本法一〇条・一一条(本稿第三節(四)参照)を受けて、七四年九月一六日付「エネルギー確保法による損失補償ならびに過酷調整の決定手続に関する命令 Verordnung über das Verfahren zur Festsetzung von Entschädigung und Härteausgleich nach dem Energiesicherungsgesetz vom 16. Sep. 1974 (BGBl. I S. 2330)」が発せられ、補償請求の手続が整備された。<sup>(98)</sup>

② 欧州共同体加盟国のうち、石油危機によつて経済危機におちいつた国々を救済するため、七四年二月二〇日付「欧州経済共同体加盟国について石油価格〔騰貴〕原因の〔国際〕収支赤字国〔への〕融資に関する法律 Gesetz über die Finanzierung ölpreisbedingter Zahlungsbilanzdefizite von Mitgliedstaaten in Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 20. Dez. 1974 (BGBl. I S. 3725)」を制定し、七五年に三〇億マルク相当の援助が出来る旨を規定した(同法一条)。モリスによれば、連邦政府は、欧州経済共同体の債務保証等を、一三二兆千二百億ドル相当まで引受ける権限を、連邦大蔵省に与えたという。<sup>(99)</sup>

以下、右の各措置の中から、若干の論点を選んで、論述していきたいが、その前提として、(一)において、石油の需給関係について、数量と価格との両面においてみておきたい。

(三)において、石油業界が設置したという石油需給調整機関(①②)は、どのような経緯で設立され、どのような構成・仕組みになつていたか、法的に問題はなかつたか、有効に機能したかを論じたい。

(四)において法的規則の問題を論じたい。これには、行政指導的な「節約キャンペーン」(④①)の実効性の問題がからんでくる。さらに、現実には発動されなかつたが、価格統制の可能性と限界とについても、議論しておきたい。現実にとられたドライブ関係の各措置(⑤①②③)についても言及するのは、言うまでもない。

その他の問題点については、筆者が入手し得た資料の制約もあつて、割愛せざるを得ない。ただ一点、オイルダラーにどう対処していくかという問題が残されているということに、注意を喚起しておきたい。<sup>(10)</sup>さらに一点つけ加えるならば、西ドイツは、「国際エネルギー計画に関する協定(IEP)」を七四年一月二三日に批准し、その結果一月一八日発足のOECD内の「国際エネルギー機関(IEA)」に加わつたことを挙げておく。この点は我が国も同様であるので、特筆に値しないかも知れない。しかし、西ドイツの場合、七五年法においては、七三年法における法規命令発動の要件に加えて、「IEP協定にもとづく義務の履行が必要である限り」(七五年法二条)として、「国際的義務を果たすための国内態勢の整備」を行つてゐることは、我が国と比べて対照的であらう。<sup>(10)</sup>

## (二) 石油需給情勢

西ドイツにおいても、石油危機により石油価格は騰貴し、原油価格でみると、七三年九月に七六マルクだったのが七四年三月には二三〇マルクと、半年間に三倍強になつてゐる(単位不明)<sup>(10)</sup>。原油価格騰貴に対処するため、西ドイツにおいても、石油消費抑制が行われたが、この結果、七四年上半期において、対七三年上半期で一四・三パーセント節約できたとされてゐる。<sup>(10)</sup>



主要石油製品別に当時の需給関係をみてみよう。<sup>(四)</sup>

①ガソリン…七二年七月現在、西ドイツ国内の自動車二二四〇万台のうち一七〇〇万台が乗用車、さらにそのうち一三四〇万台が個人用、三六〇万台が（一部又は全部）営業用であつた。乗用車の九六パーセントがガソリンを燃料としている。七二年にガソリンは一八一〇万トン消費されているが、七三年の「ドライブ禁止令」（本節(一)(1)）により、月間約二〇万トンが節約され得た。七四年初頭現在、前年と同量のガソリン供給量があつた。

②ディーゼル…供給量は比較的確保された

③軽質燃料油…七四年には前年比一二パーセント減の供給量である。このため、以下のような行政指導により、消費抑制策がとられた。先ず、七三年二月四日付の連邦経済相から石油連盟ならびに同連盟加盟企業のうち個人客に供給する企業に対して、次の原則の顧慮を書面で要請した。すなわち、暖房用の軽質燃料油消費量を対前年比約七五パーセントにダウンさせること、当該消費者の備蓄量が極端に減つたときのみ追加供給すること、家庭・行政庁・営業の三分野に必要量が一通り行き渡つたのちに各人の請求により供給量を修正していくという需給のリズムをとることである。同時に、連邦政府は、以下のような暖房節約方法をPRした。すなわち、常に人の居る部屋は二〇度以下に、人の居ない部屋は一五度以下に、必要な所は暖房を止め、夜間は五パーセント温度を下げるべしと。このことは、個人用住宅に限らず、営業用又は工場用の暖房にも当てはまるとしたのである。

④重質燃料油…七四年において対前年比一〇乃至一四パーセントの供給量減で、深刻な影響を受ける。毎月約六〇万トン程度の節約が必要であつたが、月三万トン程度しか達成されていなかつた。大口需要家は、電力、石炭、コークス、製紙、化学の各産業であり、石油から代替エネルギーへの転換が強く求められた。

⑤ナフサ…七三年末に約一五パーセント供給量が削減され、七四年上半期でみると、七〇〇万トンの供給見込に対し五〇

○万トンしか供給されなかつた。石炭代替により、七八年迄に、年間一七〇〇万トンの需要を一四〇〇万トンに削減すべく計画されている。

モリスは「一九七四年のバランスシートは、国内領域においてとられた手段の実効性に対する全ゆる疑念を完全に取り去りうる」として、石油危機を乗り切つたことを宣言しているが、これには注釈が必要であろう。と言うのは、確かに原油価格の暴騰はあつたものの、こと供給量の削減については、實際上、それほど長期間にはわたらなかつたからである。「石油危機は、一九七三（昭和48）年二月のO A P E C石油大臣会議において原油の生産削減を一五%に緩和し、さらに翌年三月には生産削減の実施維持を各国の判断に委ねるとともに、対米禁輸を解除することが決定され、一応の終結を見た」からである。<sup>(10)</sup>つまり、本法にいうエネルギー供給危機が、実際にはそれほど長く続かなかつたということ、ここで確認しておく必要があると思う。次の叙述は、筆者にとり印象的である。「アラブ諸国の禁輸政策は数か月で中止されたが、原油価格の暴騰による激しいインフレと先行き不安にもとづく不況のため、わが「日本」国の原油輸入はその後約二年間にわたり減少を続けた。その意味では、石油危機当初の供給制約以上にその後の不況の影響は深刻であつた」<sup>(11)</sup>

### (三) 石油需給調整機関

ここで取扱うのは「西ドイツでは政府と石油会社で構成する各種委員会、需給、消費規制の実施方法、優先順位などを検討し、コンセンサンスを得たうえで実施に移すシステムがとられている」<sup>(10)</sup>とか、「七三年」十一月二日、石油業界は石油需給調整機関を設置<sup>(10)</sup>とかいわれている事柄である。

### (イ) 経緯

本法公布前の七三年一〇月、連邦経済省と合意の上で、「軽質燃料油のためのドイツ石油産業受入機関 Auffangstelle

der deutschen Mineralölwirtschaft für leichtes Heizöl」が設立されていた。この調停機関は、石油供給の隘路に際して、石油供給業者の自発的協働の基礎に立つて、応急量 Aushilfsmenge をあつせんするということで、構成員の一致をみたものである。

調停機関 clearing-Stellen の設立は、「経済団体の」連盟レベルの決議もなく、関係企業間の協定もなく、ただ単に、以下に述べる調停機関の原則を、七三年一〇月末の会合で、石油団体・石油輸入業者・商業・諸団体の代表者が確立したことによつて成立したのである。

(i) 調停機関の活動の業務処理は、中央では（地方の機関でも同様に）石油産業の資格ある専門家に任ねる。

(ii) 石油業・石油輸入業・石油商業の各企業は、自発的、freiwillig 協働の基礎に立つて、即ち法的な義務の承認なく、地域的な供給隘路の除去に寄与し、可能で且つ必要ならば、応急量を融通するということに同意する。

(iii) 受入機関にあつせんされた供給可能性の際にも、その価格と供給条件とは、当該契約当事者で個人的に交渉されねばならない。受入機関自身は、決して価格形成に影響を与えない。

(iv) 供給希望は当該地域の石油商業組織の可能性にしたがつて指揮され、その「供給希望の」緊急性について予備審査されるものとする。この組織は自ら、生じた隘路を除去することに努め、中央調整機関へは、単に未解決の問題事例のみをそれ以上の処理のために託する。このように予備審査させることにより、中央レベルでの需要申告の洪水を緩和することができる。

(v) 調停機関は、応急量供給のあつせんの際には、従前の供給方法の保持のため、すなわち過去において供給したことのあつたる当該供給業者に、支援を請うよう努力する。もしも従前の供給業者の手もとに「応急量が」なければ、供給業者の一定の且つ正当な主張のために努める。

右の五原則から分るるように、この機関は、仲買人の活動と比較出来るもので、需給関係を対等にすることにより、超地方的な需給調整が可能になるという前提に基づいている。連邦政府は、個々の石油製品についての短期の需要圧力を和らげ、それと共に成果を期待される調停機関の仲買人的活動をなさしめる目的のために、その側面を守る援助姿勢をとつたのである。すなわち、七三年の「ドライブ禁止令」の発動(一)(二)①と、連邦政府ならびに石油業の、石油消費節約の共同広告(一)(二)①である。このように、石油業界にとつては、自己救助組織の設立、国のためには、右機関に対する継続的監督と、側面を守る措置とを導いたのである。その際に、まず純粋な「供給」量問題」にその任務が限定され、価格問題が除外されていたことに注意しなければならない。(三)

ところでこの調停機関設立について、連邦経済大臣は、本法一二条にもとづくカルテル行為の認可を行つている(本稿第三節(三)参照)。したがつて、本法施行後、本法一二条により、経済相の監督に服することになつたのである(この点については法律論は、後述(四)参照)。

調停機関には、次の五つがある。(四)

(i) ガソリンとディーゼルのための調整機関

Koordinierungsstelle für Benzin und Dieselkraftstoff

(ii) 軽質燃料油のための受入機関

Aufangstelle für Leichtes Heizöl

(iii) 重質燃料油調整機関

Clearingstelle für schweres Heizöl

(iv) 液化ガス調整機関

西ドイツのエネルギー供給確保法(七三年)

## Clearingstelle Flüssiggas

### (三) 石油製品調整機関

## Clearingstelle des unabhängigen Mineralölimports (alle Mineralölprodukte)

### (四) 機能

調整機関の作業過程であるが、第一段階として、質問用紙に住所・氏名・欠乏数量・入用時期・従前の供給業者・先月の購入量・供給中断事由・供給の緊急性を記入させる。電話による申立ての場合は、右の必要事項を述べればよい。第二段階として、予備審査商業団体 *vorprüfender Handelsverband* の決定を経る。これは形式的記載洩れと緊急性とをチェックするためである。第三段階として、直ちに応急量の供給のあつせんに、調整機関が乗り出す。従前の供給者に在庫があれば、比較的容易に解決出来るが、新規需要又は増大需要の場合は特に困難である。その場合、機関は、同等の負担の原則に従つて、考えられる全ゆる供給業者に要請とともに照会することになつている。

調整機関に申立てる際に、自己に応急量供給の優先権があると主張する——行政庁のその旨の証明書呈示の場合をも含めて——需要家の処理には、特別な問題がある。機関は、事実上も法的にも、優先〔配分の〕基準を身にまといたい。仮に優先権を誰かに付与したとすると、カルテル法上違法な差別的取扱いを意味する。したがつて、調整機関は、個々の事案の分りうる緊急性の度合いに的をしぼるといふ以外に、行いえない、というのが、F・シュミットの見解である<sup>(113)</sup>。

調整機関は、モーリスの指摘によると、重質燃料油に関して、約四百件を解決したという<sup>(114)</sup>。それでは何故調整機関が強制力も持たないのに、供給隘路の除去のために成功をおさめているのだろうか。シュミットの指摘によれば、なるほど応急量融通を乞われた供給業者は、これを拒む正当な理由を有している場合もあるかも知れないが、それにも拘らず調整が成功しているとすれば、その理由は、応急量供給という代償により、自由市場経済秩序の保持の機会を失わないというこ

と、仮にこの調整機関という自執行為の失敗の際の、国家による管理的侵害の危険という代替物よりも、市場経済の維持の機会ということの方が、企業にとつてははるかに高い価値があるということに、求められるのである。<sup>(15)</sup>

中央調整機関の副次的な効果として、シュミットは、その情報活動を挙げる。それが存在するということ自体と、消費者・団体・委員会・行政庁に対しての情報可能性とが、石油危機意識に影響を与えたというのである。

調整機関が直ちに制度化され、公知の事実となつたことによつて、それまで州政府や委員会が計画していた機関の設立があとまわしにされたことについて、シュミットは、権限混乱・抵触やみせかけの指揮が避けられたと評価している。<sup>(16)</sup>

#### (ハ) カルテル法問題

(イ)で述べたように、調整機関は本法一二条（本稿第三節(三)参照）のカルテル行為として、連邦経済相の認可を受けている。しかし、これには、次のような疑問がある。

法一二条は、カルテル法一条ならびに二五条該当の行為について、特に認可をなすものであるが、シュミットの指摘によれば、本件は、いずれにも該当しないというのである。すなわち、本機関は(イ)でも述べたように契約に基づくものでも、団体の協同決定でもなく、カルテル法一条に包摂されない。各供給業者の協働行為は、全く任意になされ、法的に義務づけられていない。量的仲買行為という機関の活動は、石油製品の流通市場関係を、競争制限によつて影響しようとしているものではない。よつて、カルテル法一条に該当しない。さらに、カルテル法二五条の意味での互いに合意した行為という要件であるが、機関の活動範囲では、ある企業が他の企業の対応する行為に依存して応急供給準備をなすというものではないし、また、競争制限的市場関係の影響というものもない。よつてカルテル法二五条にも該当しない。にも拘らず、本法一二条の認可が与えられたわけだが、石油産業によつて正式に申請もされていなかつたし、誤解のきつかけを与えるものであると、シュミットは批判する。ただ、この手続を踏んだことにより、連邦経済相の当機関の活動への理解が、対外的にはつきりと

表現され、さらにはカルテル法上の根拠を与えることにより、のちに生じうるささいな疑念にも、対応できることになつたことは、否定できないであらう。<sup>(17)</sup>

右のカルテル法の解釈論を筆者は判定する能力がないので、断定できないが、調整機関がカルテル法を回避して設立されているものの、抵触問題を生じる可能性（そのような解釈の余地）も一概に否定できないので、本法一二条の認可をなしたの  
は、無難な策であつたと言ふべきではなからうか。

#### （四） 法的規制

##### （イ） 石油消費規制

既に本節（一）でみたように、消費規制は行政指導により行われたと言つても過言ではなく、法的規制としては、わずかに（一）に掲げたドライブ禁止令、同改正令、アウトバーン速度令を数えるのみである。

まず、「ドライブ禁止令」は、七三年一月二十五日、二月一・九・一六の四回の日曜運転禁止（一条。但し公共用については二条で適用除外）と、アウトバーンでは時速一〇〇キロ以下、その他の道路は八〇キロ以下の速度制限（三条）を主たる内容とし、六ヶ月で失効とした（七条）。本命令は、政府によるエネルギー供給危機の確認 *Feststellung* なしに発せられたので、「輸入危機は既に生じているということが出発点」になつてゐることは疑いない（本法二条四項、本稿第三節（一）参照）。六ヶ月未満の命令なので、参議院の同意も不要である（本法二条二項）。ところが、本命令が「エネルギー供給法何条何項に基づき」といふ部分に、右の適用されない、二条二項および四項を引用してしまつており、ゲッツはこのことに疑問を發して<sup>(18)</sup>いる。善解するならば、参議院の同意不要（二項）と、確認手続不要（四項）の旨、注意的に書いたものであらう。なお、「改正令」においては、単に二条一項および三項のみが引用されている。次いで「改正令」は、右の「ドライブ禁止令」の

うち三条（速度制限）の規定を削除するものである。これは、次の「アウトバーン速度令」を新たに発するためである。結局、日曜ドライブ禁止措置は、四回の日曜日を数えたのみであつた。

「アウトバーン速度令」は、連邦参議院の同意に基づき、道路交通法 *Strassenverkehrsgesetz* の施行令として発せられ、七四年三月一五日から七七年九月三〇日までの措置として、アウトバーン又はそれに類する中央分離帯のある道路では、時速一三〇キロ以内が望ましい（*empholen wird*）（一条）とされたこととまる。

結局、西ドイツにおいては、権力的統制は皆無に等しかつたことになる。モリスは、「供給危機の頂点の間ですら、国家の統制経済的干渉は必要ではなかつたし、計画もされなかつた」と指摘している<sup>(19)</sup>。これをどう評価すべきかは、いろいろと判断の分れる処であろう。既に本節(二)で述べたように、石油危機が比較的短期間に終結したことを見逃せないだろう。裏返して言えば、官民協調でうまく対処し得たのには、勿論、国民性とか、相互信頼性、西ドイツの経済構造、経営者の意識といった、ドイツ国内的要因がうまく働いたことがあるのだろうが、それと共に、石油危機が短期間であつたという国際的要因がからんでいるということも、過小評価できないと考える。たとえば、高木陽一氏の指摘によれば、「西ドイツ、フランス両国の場合は輸入減が計画量の一五〜二〇％に達した時点で、強制的措置に踏み切らざるを得ないとの見解を示していた<sup>(20)</sup>」というのである。

#### (ロ) 価格統制

石油価格決定に政府が何らかの介入を行うという国は多いが、西ドイツの場合には、政府介入が全然存在しない。このことは、石油危機の際にも、維持された。換言すれば、本法の価格統制をなしうるといふ条項は、発動されなかつたのである（法一条一項一号<sup>(21)</sup>）。

価格統制に対する批判的見解は、西ドイツ、我が国を問わず、しばしば耳にするとところである。たとえば、F・シュミ



ットは、以下のような理由で、価格統制に反対する。

(i) 石油消費をかりに割当制にすれば、数量のみならず価格も統制されるだろう。しかし、仮に国内業者が販売価格を維持したとしても、国際市場での石油価格の騰貴によつてもたらされる各種輸入品の高価格とで帳消しとなる。したがつて、単なる西ドイツ一国の国内の販売価格管理は無意味であり、石油輸入量の削減か、価格水準の値上げか、いずれかを選ぶしかなくなつてしまふ。

(ii) 市場経済の中止ということから、企業自らの企業心を放棄してしまふ。他方、行政の基礎構造は、決して多国籍石油企業のようなフレキシブルな対応をなし得るようにはなつておらず、供給溢路の除去に迅速且つ弾力的反応を期待し難い。

(iii) 最後にやみ市の発生が不可避である。<sup>(12)</sup>

右のような価格統制反対説はなるほど正当であるが、問題は、果たして常に市場メカニズムによつて、最適の分配が行われ得るかどうかという理論的な問題と、他方現実的な問題として、言わば「必要悪」として、価格統制を必要とする事態は発生しないかどうかである。勿論、この議論は本来経済学の分野で論じられている性質のものであるので、筆者として論じる資格はない。したがつて、注目すべき次の指摘を記すにとどめたい。「エネルギーという財がもっている需要面の特徴からみて、エネルギーの急激な供給減に対する短期的調整については、価格メカニズムの有効性はほとんど期待できないと思われる。このような短期の調整についてはやはり「昭和」四八年石油ショックの際にとられたような、価格凍結ないしは直接規制といった緊急手段に訴える必要はあろう。（中略）私企業体制がもっている固有の欠陥を補完する意味で、ある種の市場介入は不可欠ということになる。」<sup>(13)</sup>（傍点筆者）。

なお、本法は「最高価格」を指定する権限を連邦政府に与えている（法一条一項一号）わけだが、連邦経済省専門委員会 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft は、この最高価格制度について、異常な欠乏

の際の可能で正当な供給を与えるためと、インフレーション対策にとつては、有効な手段と言えるが、これには経済的ならびに社会的な波及効果ならびに副作用を考慮外にしてしていると答申している。<sup>(104)</sup>

- (90) 成田・前掲(註7)六七頁。
- (91) Bf.-Prot. VII SS. 3838 (C), 3839 (B), (C)。
- (92) 東洋経済編集部・前掲(註13)二六頁。
- (93) 小林進「自由と統制の間をさまよう欧米経済」ジュリスト五五五号(七四年)五九頁。
- (94) 東洋経済編集部・前掲(註13)二六頁、未来工学研究所「エネルギー危機の現状と展望」教育社(七四年)一三八頁、Schmidt, aoO (Ann. 13) S. 148 Fn. 4。
- (95) 東洋経済・同右、未来工学研究所・同右。
- (96) Morys, aoO (Ann. 10) S. 32。なお小林氏は「暖房手当支給法」と訳しておられる。小林・前掲(註98)六〇一頁。
- (97) Morys, aoO S. 32。
- (98) Wirtschaftsrechtliche Hinweise, DB 1974 S. 1952。
- (99) Morys, aoO (Ann. 10) S. 28。
- (100) たとえば外国人が経営権を取得する目的で株式を取得するような場合には、西ドイツにおいては、対外経済法により、連邦中央銀行の認可が必要とされているので、ある程度のチェックは出来るようである(Morys, aoO S. 29)。我が国においても、最近債券買入として大量のオイルダラーが流入していると伝えられている(七八年四月九日付「日本経済新聞」朝刊一頁)が、仮に経営権獲得のための株式取得が行われた場合に、我が国の現行法上どのように対処するか(各会社が個別に定款で規定するのを別として)、興味のある問題である。なお、牛場信彦「石油危機後の欧米諸国とオイルダラー問題」世界経済評論一八巻八号(七四年)二一頁以下参照。
- (101) 村上・前掲(註9)一八三頁、Morys, aoO (Ann. 10) SS. 25f, 50f.; Danner, aoO (Ann. 54) S. 361f.; Rinck, aoO (Ann. 19) S. 49f. 1977 S. 142f. なおIEA協定については、通産省資源エネルギー庁長官官房総務課編「エネルギー六法・昭和五三年版」東洋法規(七二年)一七九頁以下に全訳が収録されているほか、日本石油・前掲(註4)二三、六一頁参照。IEA加盟国は、アメリカ、イギリス、カナダ、西ドイツ、イス、オーストラリア、オランダ、ベルギー、ルクセンブルク、スペイン、イタリア、スウェーデン、デンマーク、日本など一九ヶ国にのぼり、IEAは、緊急時石油融通、エネルギー節約、代替エネルギー開発等のIEPの推進を目的としている。
- (102) Morys, aoO S. 27。原油価格の推移については、日本石油・同右四四一五四、二四四頁、未来工学研究所・前掲(註94)八一七頁など参照。
- (103) Morys, aoO S. 27。
- (104) 以下の叙述は、モリスに依り(Morys, aoO SS. 26-27, 29-31)。なお、七五年の消費量は、日本石油・前掲(註4)六三―四頁によれば「ガン

- リナー九七〇万トン、ディーゼラー一三〇万トン、軽質燃料油四四八〇万トン、重質燃料二四〇万トン」となっている。
- (105) Morys, aoO S. 26.
- (106) 日本石油・前掲(註4)八五頁。なお高木・前掲(註12)によれば、石油製品価格の引上げは、「西ドイツでは「七三年」10月17日と12月6日の2回」行われた(二四一五頁)。
- (107) 日本石油・同右三三二頁。
- (108) 高木・前掲(註12)二六頁。
- (109) 小林・前掲(註38)五九頁。
- (110) Schmidt, aoO (Ann. 13) S. 148f.
- (111) モーリスによれば、十三年十一月三日付連邦政府公報 Bulletin der Bundesregierung vom 23. Nov. 1973 Nr. 150 S. 1491 以下の前掲載われている。Morys, aoO (Ann. 10) S. 31f.; Vgl. Danner, aoO (Ann. 54) S. 363 Fn. 20; Eisler, aoO (Ann. 47) XVII S. 47f.; Schmidt, aoO S. 149f.
- (112) Morys, aoO S. 142f.
- (113) Schmidt, aoO S. 149.
- (114) Morys, aoO S. 30.
- (115) Schmidt, aoO S. 149.
- (116) Schmidt, aoO S. 149.
- (117) Schmidt, aoO S. 149f. なお「シヤットは、ついでながらにカルテル法二六条二項(不平等取扱禁止)にも抵触しないことを論証しているが、」以下は割愛する。
- (118) Gotz, aoO (Ann. 19) S. 114.
- (119) Morys, aoO (Ann. 10) S. 26.
- (120) 高木・前掲(註12)二四頁。
- (121) 高木・同右二四一五頁、牛場・前掲註(100)六頁、Danner, aoO (Ann. 54) S. 362Fn. 16; Morys, aoO (Ann. 10) S. 27.
- (122) Schmidt, aoO (Ann. 13) S. 148, 根岸哲「経済統制法の仕組みと問題点」シヤリスト五五五号(七四年)三九一四〇頁が「統制の問題点を、適格に且つ要領よく指摘している」。
- (123) 中村貢「エネルギー問題における価格メカニズムの役割」週刊東洋経済臨時増刊・近代経済学シリーズ四三三号『エネルギー制約と日本経済』(七八年)三九一四〇頁

## 第五節 結 語

「エネルギー確保法」と言つても、「石油供給の確保は、第一に国際政治ならびに国際法の任務である」。すなわち、本法は何らエネルギーの供給を確保してくれるものでなく、所与のエネルギー供給制約を前提とした上で、いかに国内に配分していくか、どのように優先順位をつけていくかという事柄を取り扱っているものである。(125)

西ドイツのエネルギー危機の対処の仕方では特徴的なのは、「産業用を確保する方針を明確にしている。(中略)石油対策でも雇用問題が優先している」思想であり、これはむしろ欧米諸国に共通の現象のようである。フリードリッヒと経済相も、「我々の国民経済において、温水、テレビジョンあるいはドライブといった大なり小なりの快適さのみがエネルギーにかかっているのではなく、そうではなくて、最終的には全ての職場、即ちこの国の人の生活がエネルギーにかかっている」として、産業ないし雇用問題重視を議会で強調している。(127) モーリスも、各家庭の暖房用燃料節約キャンペーンに触れた部分で、個人に、何の負担にもならない暖房節約が、経済発展——なかならず雇用状況——に負担をかけることなく、行われ得ると述べている。(128)

西ドイツが現実に本法を適用したのは、実際には「ドライブ禁止令」だけに終わり(第四節(4))、あとは主として家庭に対する暖房節約の呼びかけであつたといふことは、右に述べた西ドイツ政府の思想のあらわれであるとも言えよう。我が国が石油需給適正化法七条に基づく石油使用制限措置をとつたのと対照的と言わざるを得ない。(129)

本法は、制定手続において、連邦参議院先議を回避するために議員立法にしたため、基本法との抵触を指摘する論者もいるが、実際には問題にされなかつたようである(第二節(3))それにしても、わずか数日間であつた法案を成立させてしまつた(同(1))

ことは、我々には驚異的であるが、しかしひるがえつて考えると、非常事態法制の完備していない我が国こそ、非常事態に対処するための緊急立法は、短期間に成立させる必要がよりあつたとも言える。幸か不幸か、我が国の石油二法は限時法ではなく恒久法であるので、仮に第二の石油危機が到来しても、新たな立法措置は不要になつてゐる。

本法が非常事態法かどうか、委任立法の限界をこえるかという議論については、その法理に即して探求するところまで出来なかつた。いずれ「経済確保法」と対比させて、考察してみたいと思う（第三節(三)）。本法とカルテル法との関係については、我が国と異なり明文をおいたことで、本法全体の立法の趣旨もより鮮明になつてゐる。すなわち、単なる規制措置だけではなく、業界のカルテル行為も一定の条件の下に是認しながら、事に當つていくことなのである（同(三)）。損失補償規定については、*Hartausgleich* 規定（法二一条）の性格をよく理解できなかつたので、これも今後の課題になつた（四）。このように、本法をめぐる理論上の問題については、問題の提示に終始した感がする。

本稿がいささかでも価値があるとすれば、運用の実際を追求しようとしたことにあると、自負している（第四節）。ここにおいて、本法は「伝家の宝刀」として、抜かれずじまいに終わつたと言つても過言でないこと、その原因の一つとして、官民協調といつた国内要因のほかに、七三年石油危機が、（原油価格の騰貴という置きみやげを別として）比較的短期間のうちに終止符を打つたということがあり、今後起こりうる同様の危機の際には、統制の途をとる可能性もありうることなどを述べたつもりである。

概要以上のように、誠に不十分ながら、成田論文に啓発されて、筆者が西ドイツ留学当時から少しく収集した資料をもとにして、七三年法の問題点について考察してみた。

(125) Götz, aaO (Anm. 19) S. 113.

(126) 小林・前掲(註93)五八頁、同旨・高木・前掲(註12)二四頁。

(127) BT-Profl. VII S. 3838 (C).

(128) Morys. aao (Anm. 10) SS. 29, 30.

(129) 「資料・石油需給適正化法施行状況報告書」前掲(註1)参照。

(付記) 本稿は、当初本誌五一巻五号の「中村菊男先生追悼記念論文集」に掲載させていただく予定であつたが、筆者の都合で右締

切日に間に合はず、誠に變則的ながら本号に掲載させて戴いたものである。

筆者は、教養課程在学当時、社会主義理論——わけても民主社会主義と構造改革理論——の研究に熱中してゐたことがあり、そのせいもあつて、中村先生の「政治学」の講義を、大変興味深く拝聴させて戴いた思い出がある。その後、不幸にして、先生と個人的におつき合い戴く機会を持ち得なかつたが、先生の人一倍の愛塾心(愛塾心)と、徹底的に「時代の子」として歩まれる学問態度には、常に驚異と感銘と尊敬の念とを禁じ得なかつた。願わくば中村先生の霊、安らかならんことを。

(一九七八年 四月一〇日脱稿)