

Title	戦後西ドイツの陸上交通制度政策について(下)
Sub Title	New Order as Visualized by the Postwar German Transportation Policy
Author	増井, 健一(Masui, Ken'ichi)
Publisher	
Publication year	1968
Jtitle	三田商学研究 (Mita business review). Vol.11, No.4 (1968. 10) ,p.1- 23
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234698-19681030-04049779

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.

戦後西ドイツの陸上交通制度

政策について (下)

増 井 健 一

2. 戦後の陸上交通制度政策 (つづき)

(2) 第2期——「市場経済原則」強調期

この期は、1958ないし61年頃から始まり、1967ないし68年頃までにわたる期間と考えられる。

(a) 政策の方向

1958年11月14日に、連邦交通大臣は、閣議において、今後も従前の(1953年12月閣議決定の)交通政策要綱に従った施策を継続することを明らかにしながら、同時に幾つかの交通政策上の提案を示した。

それは、1) 道路上での重量物輸送に対して、それに適当な通路費負担を行なわせる方向での施策、2) 鉄道、道路交通、水運の間の統一を欠く税負担について、それらの間に適当な調整(Ausgleich)をもたらす目的をもって検討すること、3) 鉄道と道路交通の賃率を現実にあわせてきめること、4) 交通機関の間の協同を一層促進し、鉄道は結節点間の交通の方向に、自動車は面的交通(Flächenverkehr)の方向に一層発展させること、なお、この目的のために、コンテナ輸送とピギーバック輸送の組織を確立せねばならない、5) 連邦鉄道を健全化し、とくにその共同経済性の範囲を改めて限定せねばならない、6) 連邦鉄道経営の一層の合理化、近代化のためにこれを財政的に助成すること、などの諸項目から成っていた(Verkehrspolitik 1949—1965, S. 58)。

この提案自体には、一見それほど特徴的なものはなかったが、1959年7月2日に、若干の修正を経た上で連邦閣議によって承認され、その後次第に西ドイ

ツの陸上交通制度政策を、従前の共同経済性重視政策から、その市場経済性重視政策へと変貌させていく萌芽となった。

まず、上述提案中の重要部分の実現に対しては、1959年6月大蔵大臣提出、1960年3月28日公布の道路建設財政法 (Straßenbaufinanzierungsgesetz) が寄与した。この法律は、鉱油税収入の大部分を目的税化することによって、連邦長距離道 (Bundesfernstraßen) 建設の財源を強化するという主目的を持つが、これに加えて、同時に、(後述のように) 道路交通における通路費用問題の解決に寄与させようとするものでもあり、後、1963年12月23日公布の鉱油に関する諸税の改正法によっておきかえられるまで引続き実施された (Verkehrspolitik 1949—1965, S. 58)。

また、この (1958年11月の) 交通大臣提案に対しては、間もなく、連邦鉄道の理事会が、交通大臣のもとに依拠して、連邦鉄道を商事的運営の方向に一層進ませることに賛成であるという趣旨の見解を明らかにした。連邦鉄道経営改革の動きはさらに発展して、1959年8月には、連邦交通大臣の委託で、貨物賃率の問題についての調査の任を負うバイヤー委員会 (Beyer-Ausschuss) が、賃率強制の緩和を含めて、賃率決定に関する新しい秩序を提案する報告書を提出し (Verkehrspolitik, 1949—1965, S. 58, S. 66), 続いて、連邦鉄道に対する審査委員会 (Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn つまり Brandkommission) もまた1960年1月30日にその報告書 (いわゆるブランド報告) を通じて、連邦鉄道に画期的な経営改革を求める提案を行なったが、この報告書の内容とその直接の反響については次節でやや詳しく見ることにする。

ブランド報告を受けた連邦交通大臣および大蔵大臣は、早速、交通政策の緊急計画 (Sofortprogram) を策定、1960年夏から1961年にかけて、関係法律——一般鉄道法、連邦鉄道法、貨物自動車輸送法、および内陸水運業法——の改正を国会に提案したが、それらは国内交通セクターにおける自由化を一層進め、賃率や交通制度上に市場経済的な色彩を強めようとするものであった。もちろん、それは、国がこれらについて秩序を定めるという本質的要素までも放棄するものではなく、段階を追って改革を進めるといういわば中道をねらうも

のであり、政府は内陸水運業や道路交通業における健全な中堅層の維持の必要性をも認めるという態度をとった (Verkehrspolitik, S. 59)。

しかし、たとえば、連邦鉄道法の改正によって、連邦鉄道に課されていた共同経済的義務は、その自己経済的 (eigenwirtschaftlich)、つまり商事的経営義務によって著しく限定されることになったし、貨物自動車輸送法改正によりトラック業にも賃率提案権を与えられたので、国内の諸交通機関はすべて賃率インシヤティブを持ちながら運営され得るようになった。つまり、国内の各交通業者の経営基盤は、1961年8月1日の諸交通改正法によって変更され、従前は国家的な賃率調整 (Tarifkoordinierung) をまもりながらただサービス競争を行なうという枠内にとどめられていたものが、その後は価格競争のきびしい空気にさらされることになり、そのことを考慮した経営施策が必要とされるようになった。

なお、この種の法律改正は、この国が、欧州経済共同体という形での統合を進めるためにも、促進せざるを得ないものであった。国家の強く規制する賃率政策は、これまでは有効に実施されてきたのであるが、共同市場の発展によって、交通の領域においても、そこに競争的關係を一層大きく導入し、諸交通機関の間に合理的な分業を行なわせて、交通需要の発展や交通投資の方向を誤らせないようにすることが、立法者として必要であると考えられたわけである (Verkehrspolitik, S. 60)。

1963年秋、Adenauer 首相のあとを受けて内閣を組織した Erhard 氏は、その年の連邦議会での方針演説で、「賃率政策は、〔道路建設政策に比べ〕同様に重要な交通政策の手段である。1961年の交通改正諸法によって、たしかにこの点に関して一つの新しい道が開かれた。しかし、この道は、諸交通業者によって、不十分にしか歩まれていない。私は、彼等業者に、これら交通改正法の実施以降実際に行なわれたよりも一層充分に、自由な賃率形成のチャンスを利用するよう促がそうと考えている」と述べた (Verkehrspolitik, S. 23~24)。

交通改正法にもとづいて運賃調整の動きは次第に活発化した。

連邦鉄道は、1964年、貨物発送手数料を増し、距離階梯を改め、とくに価値

階梯を圧縮した。その間に、貨物に対する競争的例外賃率も次第に増した。近距離道路貨物輸送には、1959年初めから、従前の最高賃率規定を廃して最高最低賃率 (Margentarif) 制度が実施されていて、とくにそれを改めるという動きは出なかった。長距離道路貨物輸送については、車扱自動車賃率 (RKT) とドイツ鉄道貨物賃率 (DEGT) とを一致させておくという在来のやり方に対して、すでに、1958年2月から、鉄道で20トンの大量ロットを送る場合には鉄道賃率の方がトラック賃率よりも割安につき、トラックで5トンの小量ロットを送る場合にはトラック賃率の方が鉄道より割安につくような調整措置が行なわれることにされていたが、さらに1965年からは、長距離道路貨物賃率は固有の賃率制度に移行することになった (Verkehrspolitik, S. 72~74)。

つまり、この期において陸上交通制度政策は、政府の方針としてもまた実際上の施策にあっても、市場経済原則強調の方向に向っていた。1957年から60年まで、経営合理化によって採算の改善を進めた連邦鉄道が、1960年以降人件費の高騰などにより再び採算の悪化に傾いたことに対して、その共同経済的義務の軽減、採算主義の重視をもって対処することが図られたわけである。

(b) Brand 委員会報告とその反響

前節で触れた Brand 委員会報告は、経営不振を続けている連邦鉄道の経営改革の道を大胆にさししめすことによって、単に西ドイツ戦後の陸上交通制度政策に対してだけではなく、世界各国の鉄道経営ならびに交通政策に対しても大きな影響を与えた。

この委員会は、1958年2月12日連邦議会が、大蔵大臣と交通大臣とに対して、調査委員会を設置して、連邦鉄道の営業収支の検討により、連邦鉄道がどの程度まで商事的原則による運営をすることができるか、そのための施策如何などについて調査することを期待する旨の決議を行ない、これにもとづいて、1958年7月、Friedrich Brand 氏を委員長として設置されたものである。

その報告書は1960年1月に提出されたが、そこには、

1) 連邦鉄道は、今日のような連邦直営事業ではなく、独立の法人組織に改めることが適当である。

2) 連邦鉄道を商事的運営に転換させ、収支の適合をはからせる。連邦鉄道は、その任務および義務遂行上必要な支出を、十分な準備金引当額を含めて自ら賄い、かつ投下資本に対して適正な利子が払えるようにせねばならない。

3) 連邦鉄道の輸送引受義務は、100 km までの近距離貨物輸送の場合を除いて、これを存続させる。

4) 連邦交通大臣は、公共の福利のために、輸送上または運賃上の措置の実施または停止を命ずることができる。そのため必要とされる補償は、連邦予算の負担においてなされる。

5) 連邦鉄道は、その運賃を、連邦交通大臣の定める一般原則の範囲内で自主的に決定する。運賃はこれを公示前に交通大臣に通知する。運賃割引およびその他の特惠は、交通大臣にこれを届け出ねばならない。交通大臣は、専門委員会が、それらを、a) 競争上必要でない、b) 公正競争の原則に反する、c) 連邦鉄道の収益状態を危うくする、と主張したときは、これを禁じ得る、とする提案が盛られていた。

これまで、「共同経済的交通サービス」が強調されて、運賃規制を中軸とする交通市場の秩序づけが行なわれてきたものが、しかもその共同経済的運営の典型的な例とされてきた連邦鉄道について、ここに思いきった自由化が提案されたわけである。

また、委員会は、連邦鉄道の経営健全化のために、連邦財政からつぎのような補助が行なわれるべきであることをも述べる。

1) 連邦鉄道に10年間毎年2億 DM (約200億円) づつの設備投資資金を与え、その自己資本を20億 DM 増加させる。

2) 連邦鉄道の恩給負担に対する国庫補助。

3) 東ドイツとの間の旅客輸送における収入減2700万 DM を補償する。

4) 鉱油税の免除。もともと鉱油税は自動車は道路費を償うために負担するものであるため、道路を使わない鉄道がこの税を負うことは不適當である。

なお、通勤・通学者の高率割引定期券の代りに、購入者層を特定しない定期券を設け、その割引率を33⅓% とすることや、10年間にわたって従業員8.4

万人ないし10.4万人を減ずること、また、8000kmにわたる路線の旅客輸送をバス運転をもって代えること、などがあわせて提案された。(以上Bundestagsdrucksache 1602; 日本国有鉄道印刷「ドイツ連邦鉄道の経営改善に関するブラント委員会意見書」; 「運輸と経済」1960年7月号など参照)

1960年5月には連邦鉄道の管理委員会と理事会が、また同年6月には交通大臣と大蔵大臣とが、それぞれ、この報告書を原則的に是認する趣旨の意見表明を行ない、その結果、「交通政策の緊急計画」の策定と若干の法律改正が行なわれたことは上述の如くである。

しかし、ブラント報告の提案に対しては、さまざまな反響があった。1960年10月に公けにされた交通省学術顧問会の意見書「交通政策の原則 (Grundsätze zur Verkehrspolitik, Heft 9 der Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium)」がその一つである。

この意見書は、交通市場にあっては、自由経済的原則の行きすぎた実現が行なわれると、とりわけ稠密地域 (Ballungsräume) や大荷主が一層その有利さを加え、他方経済的に弱い、また交通上不利な地域や農業、中小企業が一層不利となるかもしれぬという (関連地域の人々の持つ) 懸念を免れることができない、という趣旨のことを述べる。

意見書のすすめるところは、鉄道貨物運賃と長距離道路貨物運賃の間の均一性 (Parität) の一挙の廃止ではなく、両者にそれぞれ最高・最低賃率 (Margentarif) を定めることとし、しかも連邦鉄道に大量輸送を助長させるような方向をとらせながら、運賃の規制を少しずつゆるめていくことである。Brand委員会の提唱するような貨物運賃の特約制はこれを認めるべきではない、という。(同意見書のほか、鈴木明「西ドイツの交通競争の健全化方策」 「運輸と経済」1961年4月号参照)

F. J. Schroiff も、その論文「共同経済的交通サービスの問題 (Das Problem der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung im Rahmen der Sanierung der Deutschen Bundesbahn und der Neuordnung der deutschen Verkehrspolitik, Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Heft 3/1960)」で、この連邦鉄道

の健全化政策および交通政策の新秩序についてやはり批判的に論ずる。

まず、商事的原則に従う連邦鉄道が、同時に国民経済の利益のために行動するという事は矛盾している。もちろん、共同経済的な交通サービスといっても、それは事実問題であって、政府なり議会なりが、経済的・政治的・社会的・文化的な目的をその内容として与えることになる(S. 127)。

この場合、とくに立地的目的が重要であって、未開発地域の開発や凝集地域の「がたまりをほぐすこと (Entballung)」などが目標とされるが、鉄道、水運、自動車、何れの交通機関もこの種の義務を負う。ただ、鉄道が事実上の独占的地位を占めていた時代には、政府はこれに安んじて——内部補助の形で——その任務を負わせ得た (S. 128) のであるが、今日、(サービス特殊化を特徴とする) 自動車の発展の結果、(万能サービス型の) 鉄道の(上方への) 賃率差別可能性の幅が縮まり、交通負担補償 (Verkehrslastenausgleich) の国家的手段としての鉄道の役立ちが少なからず減少したことは事実である (S. 130)。

ただ、連邦鉄道は、市場状態の変化した現在、経営義務、輸送義務、およびとくに賃率強制とその公表義務が、競争的交通機関に対するその競争能力を著しく害するものと考えている (S. 131) が、他方、調査委員会は、これらの共同経済的拘束は、ただ形式的にだけ存続しているのであって、連邦鉄道の財政的負担となっていないとする。そして賃率の認可のし方や他種賃率との調整のし方にこそ、実際上の負担の原因があるのであるから、賃率拘束の緩和こそが望まれるのであるとする (S. 133)。しかし、連邦鉄道が国家にその出資に対する利子——審査委員会の報告によれば、年9億DMにもものぼる筈のもの——を支払っていないことを考えれば、連邦鉄道が今日ひきうけている共同経済的負担は、けっしてその競争力を損うようなものではないというのが Schroiff 氏の見解である (S. 134)。

もっとも、政府は、連邦鉄道を将来にもわたって健全化するには、共同経済的交通サービスはやはり制限されねばならないと考えているようである (S. 135)。ことに、交通経済は一つの自立的な経済セクターなのであって、単に他の経済セクターの統合促進の手段とみなされるべきものではないことはもちろ

んであるし、また、今後は欧州経済共同体の交通政策にも従わねばならない。そこでは、個々の国の特殊利益をすすめるための政策でなくて、共同体という広域のための共同経済的政策という新しい方向も考えられねばならなくなっている (S. 136~140)。

Schroiff は、また、交通の営利性 (*Eigenwirtschaftlichkeit*) と共同経済性との間の矛盾を解決する一方法は、国が命令を出すときこれに損害補償 (*Shad-loshaltung*) を行なうことであることを認める。しかし、これは、補償せねばならぬ以上は政府がいかげんな命令をださなくなるという長所も持つ反面、そのことがかえって、交通の秩序を乱し、交通機関の間の競争状態に新しいゆがみをつけ加えるという欠点をも持つ。なぜなら、これと競争している交通機関がある場合には、それも、市場の法則によって、この補償を受けている鉄道が国から命ぜられているものと同じ賃率に従うことを事実上強制されることになるから (S. 146) である。そうかといってすべての関連交通機関に補償を与えることも実際的ではない。競争に関連しない場合においてだけ運賃助成をするという態度が守られることが適切である、とする (S. 146~148)。

(c) 競争条件への接近のための諸措置

国内交通に価格競争を導入することが時の政府の方針であること、上述の如くであるが、実際には、その外部的費用額 (*externe Kostengröße*) に差があり、また各種交通機関の競争条件が平等でないために、これをすぐ実現することには問題もある。ここでは、むしろ、競争条件への接近が、市場経済的な秩序の実現を準備するためのとくに重要な目標ということになる。競争的交通企業の内価構造が、通路費用や税の負担に差のあることによってゆがめられている限り、たとえ競争が行なわれても、そこに国民経済的に合理的な分業などは実現する筈がない。競争は自己目的ではないのであって、それは市場の自律作用を通じて一般の福祉をもたらすことに寄与するための手段にほかならない (*Verkehrspolitik*, S. 60)。

もちろん、競争条件のゆがみを匡すには、精密で時間を要する調査や計算を必要とする。それも交通分野だけの資料では不十分である。ましてここには欧

州経済共同体としての競争条件調整の問題もからむ。構成国は、鉄道・道路・水上交通における競争条件のゆがみを、一定の日程表に従って排除せねばならないことになっている。

また、競争条件が調整 (Ausgleichung) されることによって、当面、困難がひき起こされると考えられるものに、連邦鉄道と Partikulier とよばれる水運業者の経営とがあるが、ここで問題となるものは、市場経済原則そのものというよりもむしろ、競争の前提がみだされる前に競争条件の調整が実現されるかもしれないというその時点である (Verkehrspolitik, S. 61)。

1963年8月2日附の連邦政府の報告書は、鉄道、内陸水運、道路貨物輸送業の競争上の前提の差異は、一面、その自然的・技術的・経済的事実にもとづき、他面、特定の目的を持って設定された国家的政策にもとづくとする。これらの中、それらの自然的・技術的・経済的特性や、交通市場そのものの衝動から競争上の優劣が生ずることは当然であって、したがってその種の原価の差をならす必要などはない。しかし、個々の交通部門が、何等かの理由でそこに行なわれている「市場に影響する政策」によってもたらされる競争上の優越、つまり競争上のゆがみを乱用することは阻止されねばならない。その点連邦鉄道が政府の一部であり、貨物輸送市場においても特殊な地位を占め、そのため交通営業全体に大きな影響を与え得ることなどが考慮されねばならない (Verkehrspolitik, S. 61)。

報告書によれば、経営 (継続) 義務、輸送義務、賃率義務および貨物輸送における賃率強制によってもたらされる連邦鉄道の負担はそれほど大きなものではなく、現在の1961年8月1日の法律および1955年の交通財政法における法律上の前提のもとではこれに堪え得るものと判断される。しかし、旅客輸送の場合通勤・通学輸送の負担はこれとは異なる。

報告書によれば、また、交通企業の資本調達可能性には非常な差がある。連邦鉄道だけがその営業成績にかかわらず資本市場において最適の条件で信用を得ることができる。しかし、競争の上のゆがみをもたらず上で最も影響の大きい二要因は、1) 税制および恩給法に関する (versorgungsrechtlich) 分野にお

ける競争条件の調整と、2) 通路費の原因者帰属計算と賦課である (Verkehrspolitik, S. 62)。

まず、内陸水運と連邦鉄道は、税制および恩給法の領域で、トラック輸送に対し、競争上のゆがみをもたらすような優遇を受けている。内陸水運は、輸送税、流通税および(当時なお存在していた) 鉱油税からの免除ということで優遇されているし、連邦鉄道は(道路貨物輸送に比べて) 貨物輸送の輸送税や、土地税、資本流通税、手形税について優遇され、また財産、収入、利潤に関する諸税の優遇が規定されている。なお、1961年以後、連邦鉄道は、かりにこれら諸税を課されることになったとしても、上述の前提のもとでは事実上これらを支払うことを要さない (Verkehrspolitik, S. 62)。

なお、1962年以降、連邦政府から連邦鉄道に、いわゆる経営外負担と恩給法上の超過負担分とを補償するために準備された額は、62年5.9億DM、63年6.0億DM、64年6.5億DM、65年8.7億DMに上る (Verkehrspolitik, S. 63)。

内陸水運に対する税優遇をやめることについては、交通大臣が準備を重ねているが、実は、この問題に対しては国際的協定、たとえばライン沿岸諸国の軽油協定 (Gasölabkommen) が関係してくる。また、ドイツの企業が外国人に対して行なう競争に対して不利なひずみをもたらすことも避けねばならない。連邦政府はそこで欧州経済共同体委員会が、構成諸国の交通関係税を調和させるために努力することを期待している (Verkehrspolitik, S. 63)。

つぎに、諸交通機関の間における通路費負担適正化の問題は、もちろん、交通市場における競争条件のゆがみの是正を考えるにあたってきわめて重要である。この場合、1) 鉄道・道路交通・水運・空運というような交通機関の種別相互間について通路費負担を適正化することと、2) その種の交通機関によって行なわれる個々の交通に、それぞれ合理的な通路費を負担させることという二つの局面を区分することができる。現実の交通市場における競争は、個々の交通間の競争にほかならないので、結局はこの二つの局面を通じての通路費分担の適正化が必要になるわけである。

交通機関による通路費負担のし方として、鉄道の自己負担と対照的に、道路

交通や水運・空運は、通例、国によって準備される通路を利用するが、その際、たとえば道路を利用する各種自動車が、全体として、道路に関する費用を合理的に負担しているかどうか問われることになる。

実際には、このような探求はきわめてむずかしい。まず、鉄道が通路費を自ら負担していることは事実であるが、その施設の耐久性のために、毎年負担されるべき額の決定が簡単でないし、とくに西ドイツの鉄道のようにかなりの余剰能力を持つという場合には、通路費の配分 (allocation)* が一層むずかしい。

* たとえ allocation が合理的に行なわれるとしたところで、鉄道は、不況時には、通路費を含めずに設定した運賃で競争することができるが、通路費を out-of-pocket cost の形で負担せねばならぬ自動車の場合には、そのような手段が残されていない (Walter Hamm, Die Wegekosten als verkehrspolitisches Koordinierungsproblem, Z. f. VW, Heft 4, 1961, S. 215) という問題が残る。このことは、通路費が全体として各交通機関によって金額的にそれぞれ十分に負担されているというだけでは、合理的競争の条件としてなお完全ではないことを示す。

また道路については、その利用が自動車に限られるわけではなく、したがって道路関係の費用をすべて自動車所有者が支払わねばならぬ理由はない。道路建設資金が原則として政府の税収で直接賄われていて、鉄道のように利子を負担する資本によって建設されるものでないことも、両者の通路費負担のし方を比較する場合の難問となる。

ここでかりに、連邦・州・市町村による道路支出額と、自動車の負担する鉱油税、それに照応する鉱油関税——その算入には問題がある——および自動車税の合計額とを比較してみると、後者は前者のおよそ78%を占めている。この表の作成者——実は道路長距離貨物輸送業協同体 (Arbeitsgemeinschaft Güterfernverkehr im Bundesgebiet e.V.)——は、「さらに、国が、課税されない道路利用〔の存在〕や、国家の必要物を保有しておくこと費用として、道路費の相当部分をいずれにせよ負担せねばならぬことを考えあわせるならば、「課税される道路交通」は道路費をかなり払いすぎていると結論することができる」と述べる (Voransetzungen eines fairen Wettbewerbs im Verkehr im Sinne der Verkehrsnovellen, 1961, S. 7)。

道路のための支出と自動車への特殊課税

	支 出			特 殊 税				B A
	連 邦	州 市町村	A 計	連 邦		州 自動車税	B 計	
				鉦油税	鉦油関税			
	億DM	億DM	億DM	億DM	億DM	億DM	億DM	%
1949/50	0.01	9.1	9.1	0.4	1.1	2.8	4.2	46.5
50/51	2.1	8.9	11.0	0.7	1.5	3.5	5.7	52.0
51/52	2.1	10.8	13.0	3.6	1.9	4.1	9.5	73.6
52/53	2.4	12.8	15.2	5.0	2.8	4.6	12.4	81.4
53/54	3.1	15.2	18.2	6.3	3.1	5.3	14.6	80.2
54/55	3.0	17.1	20.1	6.8	3.3	6.0	16.1	80.4
55/56	4.8	22.0	26.8	11.0	3.9	7.5	22.3	83.4
56/57	6.9	24.4	31.4	13.5	4.5	8.7	26.8	85.3
57/58	7.3	24.3	31.6	14.2	4.5	9.9	28.6	90.8
58/59	11.8	31.9	43.7	16.0	5.4	11.1	32.5	74.4
59/60	12.6	38.4	51.0	18.0	6.4	12.7	37.0	72.6
1960 ¹⁾	12.7	32.1	44.8	17.3	6.0	11.1	34.4	76.7
1961 ²⁾	18.4	46.5	64.9	25.9	9.0	16.8	51.6	79.6
1962 ³⁾	21.9	53.0	74.9	28.7	10.0	18.9	57.6	76.9
1963 ³⁾	23.7	59.0	82.7	31.7	11.5	21.3	64.5	77.8
計	132.8	405.4	538.3	198.9	74.7	144.1	417.8	77.7

1) 1960年4月1日から12月末日までの期間 2) 1961年以降 Saarland を含む 3) 推定 ; AGF, Voraussetzungen eines fairen Wettbewerbs im Verkehr im Sinne der Verkehrsnovellen 1961, S. 7.

上述のものは道路建設費額と鉦油税、鉦油関税、自動車税の比較であったが、Bögel は、Durgeloh を引用しながら、道路に関する費用と鉦油税、自動車税——鉦油関税は保護関税の性格を持ち、輸送税は販売税に代るものであると考えられるとし、いずれもここでは考慮されていない——とを比較する。まず、道路費用の約70%が自動車のためにひき起される費用であるとし、つぎに鉦油税の85%が自動車によって支払われるとし、また道路建設費がかりに年4.5%の利子を負担すべきものと考えれば、1953年、54年には税収の不足、55、56年にはいずれも税収の超過であるという (H. D. Bögel, Die Wegekosten des Kraftverkehrs, Z. f. V.W., Heft 1/61, S. 43~44)。

このように、鉄道と道路という二つのカテゴリーの交通機関の間には、著しく適正を欠くような通路費負担が行なわれてはいないとみる見解が多い。

もちろん、つぎに、各種自動車による道路費負担の適正化にも関心が持たれる。1960年の道路建設財政法は、自動車税 (Kraftfahrzeugsteuer) の中の「シリンダー容積 (Hubraum)」基準税率を変えずに、重量基準課税 (Gewichtsbesteuerung) 累進額を一層強めることによって (従来通路費負担の過小であるといわれていた) 重量の重いトラックの通路費負担を増加させ、また鉱油税 (Mineralölsteuer) の中のディーゼル油への課税率を、揮発油税率に対してよりも大きな割合で引上げることで、これまた、ディーゼル車の多い大型トラックの負担を増大させることとした。

しかし、これらの結果においても、たとえば各種自動車の重量・走行距離当り平均鉱油税・自動車税負担額 (Mineralöl-und Kraftfahrzeugsteuerbelastung insgesamt je Br T km) は、乗用車である Volkswagen を1とすると Daimler-Benz の3.5 t 車では0.45, MAN 6 t 車では0.32にすぎない (J. H. Müller u. R. J. Willeke, Zum Problem einer systemgerechten Belastung des Kraftverkehrs mit Wegekosten, Z.f. VW, Heft 4, 1962, S. 214) というふうに、少なくともこのような計測の仕方からするときには、重い大型車の通路費負担は、乗用車に比べてなお低率である。そこで、トラックは乗用車により補助されながら鉄道に不当な競争を挑んでいる、という批判が、とくに鉄道側から強く出されている。この件に関する論争はきわめて活発であったが、結局この問題が次の時期——わたくしの表現に従えば第3期——に持ちこまれたことについては後述する。

なお、水運についても、近年、有料制 (abgabepflichtig) の連邦水路の料金引上げが行なわれて、通路費負担は従前よりも一層適切に行なわれるようになった。しかし、1961年以降、通路費の適正負担に関する研究の重点は次第に国際的分野に、とくに欧州経済共同体の枠内での研究に移った (Verkehrspolitik, S. 63)。

(3) 第3期——レーバー・プランによって象徴される時期

1967年ないし1968年に戦後西ドイツ陸上交通制度政策の屈曲点がみられるので、その後の時期を第3期と名付けようとするのがこの稿の考え方である。ただし、この考察が適当であるかどうかを今の時点で確言することはむずかしい。ここでは、むしろ、屈曲の「きざし」がこの時点で見られるという表現が適当かと思われる。

(a) レーバー・プランとその反響

ここでいう第3期を開くきっかけとなると考えられるものが、1967年9月22日に、(長くその任にあった Seeböhm 氏の後を継いだ) 連邦交通大臣 Georg Leber 氏の発表した新交通計画 (Programm zur Gesundung des deutschen Verkehrswesens)、いわゆるレーバー・プラン (Leber-Plan) である。

レーバー・プランは、1968年ないし72年の交通5ヵ年計画である。それは、西ドイツの陸上交通の現状に対するつぎのような認識の上に策定された。1) 連邦鉄道は1960年を転機として、その収支状況が、また、著しく悪化しはじめた。1967年には連邦政府から30億DM(2700億円)にものぼる補給を仰ぎ、他方多数の貨車が遊休状態にある。2) 最近、道路の建設が急テンポで進められているが、モータリゼーションのテンポは一層急速で、現在道路上の自動車交通量は、フランス、イタリー、イギリスなどよりはるかに密であり、路上事故率も大きい。3) 各種自動車による道路費の負担は、今日必ずしも適正に行なわれていない。とくにトラックは、乗用車の負担で道路を利用していることになる。

ここにおいてつぎのような原則に依拠する交通政策が採られるべきである。

- 1) 国民の輸送サービスに対する需要を適正な条件で充足すること。
- 2) 連邦鉄道を含めてのすべての交通機関は経済的に自立して、他の交通機関と競争しながらその業務を遂行すること。
- 3) 各種交通機関は、相互の自由競争により、それぞれ自然的条件および輸送力に即応した分業を実現すること。
- 4) 荷主や消費者の手許にすべてのものを送達するために、良好で近代的な

面的交通サービスを重視すること。

5) 各種交通機関の間の結合輸送についてよい協力関係を確立すること。

6) 交通網を、将来の需要にあわせて整備すること。

7) 交通の安全性、とくに道路上の交通安全を高めるために精力的な手段を講ずること (Programm zur Gesundung des deutschen Verkehrswesens, 1967年9月22日新聞記者会見における発表、日本国有鉄道印刷、西欧における新交通計画案、1967年11月、P. 1~9)。

しかし、とくに西ドイツの交通の状況にてらしてみるに、たとえ上記の原則にのっとった交通市場の自律的秩序が実現したとしても、望ましい交通状態に急速に到達できるようには思えない。この際、交通についてつぎのような暫定的な干渉措置が必要である。

1) 連邦鉄道について。——a) 管理・経営の合理化による8.4万人の従業員削減。

b) 3.1万kmの路線の中、交通量の少ない不採算線6500kmの廃止。

c) 大型コンテナ輸送およびピギーバック輸送の推進。

d) 法人税、営業税、財産税、土地税、有価証券・資本取引税の適用。

2) 道路輸送について。——a) 長距離トラック輸送業に対する割当許可を拡大しないこと。

b) 積載量4トン以上の長距離トラックに対して輸送税を賦課する。長距離自家用トラックに対する輸送税は、積載量4トン未満のトレーラーつきトラックに3 pf/t·km, 6トン未満のトラックに4 pf/t·km, 6トン以上のトラックに5 pf/t·km とすること。長距離営業用トラックに対する低廉輸送税 (積載量4トン以上のトラックに1 pf/t·km)。

c) 国境通過短距離トラックについても積載量4トン以上のものに対しては輸送税を課する。

d) 1970年7月1日以降、穀物、坑木、原木、砂、砂利、花崗岩、石灰岩、鉄鉱石、鉄鋼のスクラップ、石炭、セメント、鉄・鋼の半製品、レール、(3台以上一緒に輸送される) 乗用車などのような大量および重量貨物の長距離道路輸

送の禁止。

e)トラック業の免許制度を改正し、小型トラックの利用を促進するような形に改めること。

f)1971年1月1日以降、自動車の最小馬力を、現在のトン当り6馬力から8馬力に高めること。

g)近距離道路貨物輸送の運賃形成方式を転換する。すなわち、業者と荷主とが平等な権利をもって運賃委員会に参加し、市場に即した運賃を形成させる。合意に達しないときは仲裁によって決定する。連邦交通大臣が連邦経済大臣と協議の上これを認可すること。

3) その他——(略)

レーバー・プランは、1967年11月2日の閣議で大綱的に承認され、続く11月8日の閣議でその改正案および関連の諸法律案(道路貨物輸送税法改正案、貨物自動車輸送法改正案、内陸水運業法改正案)が承認され、国会に提出された。ただし、特定貨物の道路輸送の禁止は、上述のように、その施行のめやすとされる期日が1970年7月なので、具体的な法案は、ここではまだ準備されるにはいたらなかった。レーバー・プランそのものが連邦議会で審議されるのは1968年の前半期が予定され、その成立の見込みは大きいといわれた(Hartes Tauziehen um der Leber-Plan, Die Bun-Desbahn, 1967, Nr. 21, S. 805)。

レーバー・プランに対する反響は、これを連邦鉄道、道路輸送業者、荷主ないし産業界、ジャーナリズム、EEC委員会のそれに分けて考察することができる。

まず、連邦鉄道は、1967年11月16日、その管理委員会および理事会の共同見解を発表したが、新交通政策案が連邦鉄道の近代化とその利用の促進および道路輸送の規制強化とを「てこ」にして、新しい、近代的な交通秩序を確立しようとしているものであると考え、また、この措置により、連邦鉄道従業員は安心できる将来の見込みを得られると考えて、この提案に原則的に賛成している。もっとも、そこでは、連邦鉄道の負債問題や、連邦鉄道の公共的サービス任務の諸問題についての解決が、至急行なわれることが必要であるとも附言さ

れている (Die Bundesbahn und der Leber-Plan, Die Bundesbahn, 1967, Nr. 21)。

レーバー・プランに含まれる鉄道関連部分が、もともと、連邦鉄道総裁エフテリンク (Oeftering) 氏の提唱した、いわゆるエフテリンク案の実質的な引き継ぎであることに注目する見方もある。もっとも、レーバー・プランは、エフテリンク案に明示されていなかった連邦鉄道従業員の大削減案をつけ加えているので、前者が後者の単なる焼き直しでないことは、これを認め得る。

これに対して道路輸送業者、とくに長距離道路輸送業者は、レーバー・プランに強く反対する。たとえば長距離貨物輸送協会 (BDF) の強調するところによれば、道路輸送に対する特定貨物の輸送禁止は、荷主に対しては輸送手段選択の自由を規制し、輸送業者に対しては大幅減収を強制し、鉄道による独占状態を作り出すものであるとし、また、輸送税の引上げは、道路輸送業者にとって平均9%の経費増加となり、中小企業者が大部分を占める長距離トラック輸送業界の存立を危うくするものである (人見敏正「連邦交通大臣の交通計画案のその後の計画について」外国交通調査資料1967年11月号 P. 28)。

ドイツ長距離道路貨物輸送業連合会 (BDF) は、レーバー・プランが連邦鉄道について準備している諸提案ではまだ不充分であって、とくにつぎの諸点が補足されるべきであるとする。

- 1) ドイツ連邦鉄道を連邦政府から法的に分離独立させ、商事的経営管理体制を確立させること。
- 2) 車扱貨物輸送、小口扱貨物輸送、旅客輸送における諸運賃を、それぞれ輸送原価と均衡させることにより収益状態を改善すること。
- 3) 支線を (レーバー・プランによる 6,500 km でなく) 10,000km 廃止すること。
- 4) 丸抱え方式の欠損補填請求権を認めないこと。その代わりに、連邦鉄道に対して自己の経済的利益に反しながらおしつけられるような貨客運賃決定に際しては、完全な補償請求権を認めること (Hartes Tauziehen um der Leber-Plan, Die Bundesbahn, 1967, Nr. 21, S. 806)。

BDF の会長ローカン (Raucamp) 氏はつぎのようにつけ加える。もしレーバ

ー・プランが、連邦鉄道に赤字輸送を断念すべきだと提案するのならば、このプランは異なった判断をくだすことになったであろう。鉄道の輸送削減を埋めあわせるために、かえって、長距離トラック輸送の増加が唱えられたかもしれない。つまり、BDFによれば、レーバー・プランは、鉄道に都合のよいようなバイアスを持って作られているわけである (a.a.O. S. 807)。

連邦自家用道路貨物輸送協会 (Bundesverband Werkverkehrs) もまた、特定貨物を鉄道へ不自然に転換させる措置は、理屈の上では道路輸送に対する差別的取扱であるとともに、たとえ自家用トラックの取扱貨物を連邦鉄道輸送にきりかえても、それが連邦鉄道の経営健全化に資するところは少なく、また大型トラックから小型トラックへの代替を進めさせようとする措置は経済的合理性に反するものであることを論じた (人見敏正, 上掲論文, P. 28)。

産業界、たとえばドイツ工業連合 (BDI) は、レーバー・プランに対して「容易ならぬ懸念」を表明し、これについてつぎのようにいう。「連邦鉄道の経済性は、その競争者に対する人為的な障害を拡大することによっては達せられない。競争を受けるおそれのない連邦鉄道には、市場が何を要求しているかについて理解する能力が全くなくなるであろう。このような理由から、道路輸送禁止は原則的に拒否されることになる」とし、またドイツ商工会議所 (DIHT) 理事 K. H. Hartwig 氏も、レーバー・プランが連邦鉄道の合理化には不充分であることを指摘して批判するところがある (Die Bundesbahn 所載上述論文 S. 806 などより引用)。

ジャーナリズムでは、Frankfurter Allgemeine が批判的、Die Welt が支持という色分けである。ただ、道路混雑に対する国民の不満が強いので、長距離トラック交通の規制強化によって、幾分でも道路交通状態が改善され、乗用車交通も幾らかは楽になるのではないかという期待から、レーバー・プランのねらいに対しては、一般に読者の支持があるといわれる (人見敏正氏上述論文など参照)。

最後に、しかし最も注目されるものとして、欧州経済共同体 (EEC) 委員会のレーバー・プランに対する見解ならびに勧告を顧みる。実は、EEC 加盟

国は、輸送に関する法律を改訂しようとするときには、事前に EEC 委員会に法案を回付して、その意見と勧告を聞かねばならないことになっている。そこで西ドイツ政府は、レーバー・プランに関連する四つの法案（道路貨物輸送税法改正案、貨物自動車輸送法改正案、内陸水運業法改正案、旅客輸送法改正案）を、1967年11月27日、EEC委員会に回付、委員会は、これらを検討の上、1968年1月31日付をもって、「レーバー・プラン関係法案に対する EEC 委員会の勧告」(Recommandation de la Commission du 31 janvier 1968, 68/96/CEE) を公けにした。これによれば、EEC 委員会は、西ドイツ政府がこれら法案を準備せねばならなくなった事情についてはこれを理解し、またここで考慮されている幾つかの措置は暫定期間だけ実施され、交通状態の平常化にともなって廃止されるべきものであることをも理解はするが、しかし、それでもなお、これらの措置の若干は、欧州経済共同体を設立させた条約と両立しないと認め、それらの修正を勧告することになった。たとえば、道路貨物輸送について、市場の作用によらず、(本来中立であるべき)課税によって輸送の配分を実現させることは、EEC 共通交通政策の一般的方向と矛盾する。もっとも、諸種の車両がそれぞれ社会に与えた道路利用の費用を反映し得るように、自動車税の構造を調和させるということであるならば、それは EEC 委員会の認めるところである。しかし、「道路貨物輸送税法改正案は、道路貨物輸送の輸送手段別、業界部門別による輸送配分の方角づけを行なうための輸送税の制定を計画している (勧告 II. A. 4)。」「委員会は、自家用輸送と営業輸送に対する取扱の差別を排除するように、当該措置が修正されることを必要と認める (勧告 II. B. 8)。」また、短距離の国際道路貨物輸送がドイツ内の通過について課税され、短距離の国内道路貨物輸送が非課税となっていることは、条約第95条に抵触する (勧告 II. C. 10)。さらに、若干の種類的大量貨物の長距離道路輸送を禁ずることも、共同市場の目標と両立し得ない。これらは、連邦鉄道制度の改善と道路料率制度 (une tarification des infrastructures routières) によって達成され得る筈である (勧告 III. A ~ III. B. 17)。

EEC 委員会からこの勧告を受けたドイツ連邦議会では、さらに諸党間の対

立意見について調整が行なわれて後、1968年6月25日に、上述のレーバー・プランに関し六つの点で変更および補完的修正を行なうことで意見の一致がみられた。連邦交通大臣もこれに同意したと伝えられ、1969年1月から、これらの施策が実施に移されるための障害がとり除かれた。なお、変更された主要点は、28品目にわたる貨物の長距離道路輸送の禁止が撤回されたのであって、その代わりに連邦交通大臣に対し年額2.5億DMの資金が与えられることになり、これにより道路貨物輸送から鉄道輸送へのきりかえを促すための施策(諸種の結合輸送の推進など)が行なわれることになる (Freie Bahn für das Bonner Verkehrsprogramm, Die Bundesbahn, Juli, 1968)。

(b) レーバー・プランの評価

レーバー・プラン——以下、修正前の内容のものを対象として考える——は、その提案の内容にかなり複雑なものを持っている。

それは、一面において——第2期の陸上交通制度政策の施策方向を引継いで——交通市場に、たしかに、一層 fair で合理的な競争秩序をもたらそうとするものである。連邦鉄道の採算の状態がきわめて悪く、その前途も憂慮されるというのに、その連邦鉄道に(道路輸送との間に公平を期して)法人税その他諸税を適用することを提案し、また連邦鉄道の不採算路線——結局は公共的助成ということで赤字の処理が必要となってくるもの——のかなりの区間を切捨てる措置などはその線にそうものである。

しかし、他面、この計画は、fair な競争のための条件づくり、つまり(第2期のいわゆる)「競争条件への接近のための諸措置」という範囲を踏みこえ、競争秩序によっては容易にもたらされ得ない状態を、制度的な、たとえば rationing という手段を通じて、一挙に現出させようとする考え方も含んでいる。かなり広範囲な輸送禁止品目を長距離トラックについて規定したことはその適例であるし、長距離トラック営業に対する割当不拡大方針——むしろ輸送禁止品目の設定に関連して割当数をへらすこと——もその一例である。また、自家用長距離トラックに対して積載量に関して累進的な輸送税を賦課することには、トラックによる通路費の合理的負担というよりは、むしろ主として営業用およ

び自家用トラックの間の競争の(一定の方向への)秩序づけであり、さらには道路輸送より鉄道輸送への貨物の転移促進策の一翼を担うものであると考えないわけにはいかない。

その意味で、レーバー・プランは、これをむしろ、戦後の西ドイツ陸上交通制度政策に、新しい一つの段階を画するという意義を持つものであるように考えたい。もちろん、この後の政策指向がレーバー・プランを一層おしすすめるような姿勢で行なわれるのか否かをにわかには断定し得ない。しかし、ドイツ陸上交通の現状と、その対策としてのレーバー・プランの持つ意味の重要性とを考えると、たとえば英国が最近その交通政策に新しい方向づけを打出したこととあわせて、ここに従前の、単なる fair 競争の強調だけでは処理し得ない時代が到来しつつあることに留意したい。

もっとも、英国の最近の交通政策——ここでは、かりに、1966年7月に公けにされた“Transport Policy”を考える——とこのレーバー・プランとでは施策の方向が必ずしも同じではない。そこには、労働党政府を持つ英国と、保守党(CDU)・民社党(SPD)の連立政府を持つ西ドイツとの政治的な環境の相違も作用している。

英国の交通政策が、いわゆる public transport——通例、公共的輸送と訳される——の役割を再認識しようとし、公衆に対する十分なサービス提供と自償主義(to pay their way)とは両立しないことを認め、経済的な needs と社会的な needs との調整のし方を工夫するその「いき方」は、交通市場組織の根本にまで立ち入って、検討のメスをあてようとするものである。たとえば、地方的な交通組織として、その地元にとって必要ではあるがしかし採算的にはひきあわないような交通サービスについては、この必要性を認める地方公共団体がその財政的責任を負うというしくみを作ることがそこで考えられているが、このような、(市場的アプローチと対照される)いわば社会的アプローチは、——見方によっては伝統的な補助制度の一例ということもできないではないが——そのような施策の今後の動向如何によっては、交通制度の性格をかなり大きく変えるかもしれないような要因をその中に含んでいる。また、そこで、都市交

通について、いわゆる道路の価格政策 (road pricing)——公共的道路に利用税制度を導入してそれにいわば价格的な需給調整の機能を営ませること——を工夫しようと考えられていることも、交通制度の画期的な変革につながる。

レーバー・プランは、英国のこの交通政策のように、交通市場のこれまでの秩序に対して、原理的に疑いをさしはさもうとするものではなく、むしろ、そこにはやはり、自立的交通企業をもってする交通市場の競争的秩序が理想として描かれていて、ただその実現のプロセスについて従来とは異なった「いき方」を打出そうとしているもののようにみえる。

たとえば、レーバー・プランは、その「交通政策の目的と重点」(1968~1972)という項で、「交通政策は全体として完結した体系を持つものであり」、「交通機関が長期的に独力で活動できるよう交通機関の収益状況を改善すること」(訳、西独における新交通計画案、P. 33)をその目標の一つとし、また、それが、上述のように政府による交通市場への drastic な介入を、「暫定的な干渉措置」(上述書、P. 12)と強調していることから、それをうかがうことができる。そこでは、連邦鉄道への積極的な政府出資が提案されてはいるが、それは、必ずしも、いわゆる外部的補償 (externer Ausgleich) として考えられているわけではなさそうである。

レーバー・プランが、自家用乗用車交通について寛容 (liberal) であることにも注目されてよい。乗用車交通の急増が道路混雑を激しくしていることを指摘 (Bundesrat, Drucksache, 576/67, S. 7)しながらも、なお、「乗用車は今後ますます増加すると考えられるが、何人も乗用車とその発展に何等かの制限を加えようとはしないであろう。私は乗用車をわれわれの生活水準のバロメーターであると考え。乗用車は自由に走らさねばならない。青信号を与えねばならない。これがわれわれの交通政策の重要な点である(西独における新交通計画案、P. 20)」とする。このあたりの考え方には、たとえばわが国における交通政策論議とかなり趣きを異にするところがある。産業の発達を何よりも重視し、また public transport 優先を当然とし、それらを「公共性」という理屈で説明しようとするわが国の支配的な見解とは対照的に、ここではむしろ、「ひとびと

の交通」に優先権を与えようとしている。Emil Sax が、かつて、原価われの鉄道貨物運賃を設定すべきでないことを論じながら、「運賃の引下げによる旅客交通の徹底的な促進が、諸種の社会的・経済外的(文化的)効果のために、めざされるべき一つの共同目的と考えられることもあり得る」(Die Verkehrsmittel im Volks- und Staatswirtschaft, 2 Auflage, Band II, S. 63)としていることがここに想起される。

レーバー・プランが、外国の交通業者や荷主からの自国交通業の保護を強く意識して策定されている、という見方もある。たとえばオランダの海港に揚げられた荷物がオランダのトラックによってドイツの内陸深く運ばれることで、ドイツの海港やドイツの内陸交通の利用がはばまれていることが指摘されている(西独における新交通計画案, P. 8)。これは、トラックの負担する鉱油税が、オランダでやすくドイツで高いことにも起因する。長距離トラックについての規制強化や輸送税政策、さらに、国境通過短距離トラックへの輸送税の賦課には、たしかに、この問題への対策という意味もありそうに思われる。それ故にこそまた、レーバー・プランに対し隣接国の批判がきびしいわけである。もっとも、レーバー・プランの持つ対外国交通業対策というねらいを過大評価することは正確でないであろう。欧州経済共同体の枠内で、しかもその中核的メンバーとして、共同体マインドが弱いとはけっして考えられない西ドイツ政府の政策として、あからさまの国旗差別政策が強くおし出されるということは、ほとんど想像し得ない。ここでは、やはり、レーバー・プランを、国内交通市場制度の、かなり思いきった改革措置と考えておきたい。

いずれにせよ、(英国においてもドイツにおいても、あるいはわが国においても)とくに道路交通の急激発展をきっかけとして、交通制度に新しい秩序の確立が喫緊のものとして渴望されていることについては疑いの余地がない。レーバー・プランは、社会的市場経済をうたう西ドイツの今後の交通政策の方向を示すものという意味で注目に値すると思われる。

(68/8/16)