

## 西ドイツ交通政策の展開

— Seebohm 交通相から Hauff 交通相まで —

杉 山 雅 洋

### 目 次

はじめに .....	181
1 Seebohm の調整政策と自由化政策 .....	183
1-1 Seebohm 時代 .....	183
1-2 交通財政法成立のプロセスとその意義 .....	185
1-3 交通小改革 .....	193
2 Leberplan と Lauritzen の Kursbuch .....	196
2-1 Leberplan の展開と反響 .....	196
2-2 Kursbuch による公共交通優先政策 .....	203
3 Gscheidle の連邦鉄道政策と Hauff の政策理念 .....	211
3-1 Gscheidle の連邦鉄道をめぐる企業政策 .....	211
3-2 Hauff の政策理念 .....	215
付 表 .....	221
参考文献 .....	223

### はじめに

西ドイツの交通政策は、キリスト教民主同盟 (CDU) 政権の下に1949年から1966年迄の長期間を担当した Seebohm にはじまり、次いで社会民主党 (SPD) の連立参加以降は SPD の Leber, Lauritzen, Gscheidle, Hauff の各交通相によって進められてきた。さらに1982年の政権交代劇ではキリスト教社会同盟

(CSU) の Dollinger が就任し、目下新たな展開が予想されているのである。また、西ドイツの交通政策においては、歴代交通相の意向がかなり明確に反映されているという大きな特徴がある。これは交通政策の変遷を知る上で好都合である。そこで本稿においては、彼等の基本的考え方、主要な政策内容等を探ることによって、戦後の交通政策の展開を検討することとしたい。しかし、本稿は歴史的研究を意図している訳ではないので、個々の政策をひとつひとつ厳密に追跡するという方法はとらず、各交通相の特徴的な政策を通して、交通政策評価の手掛りを模索することとする。

資料的制約、時間的制約により、Seebohm から Hauff にいたる迄の交通相による政策展開がここでの考察の対象となる。伝統的な社会的市場経済 (soziale Marktwirtschaft) システムに基づいた彼等の政策展開ではあるが、決して一様なプロセスを経てきた訳ではない。Seebohm が担当した時代でも 1950 年迄と 60 年代では明らかに政策基調に変化がみられるし、SPD 所属の交通相の時代でも Leber, Lauritzen と Gscheidle, Hauff の間には、程度問題ではあるが、差がみられる。それは彼等の政策理念、施策に示されているのである。1 節では CDU 時代の交通政策を扱う。Seebohm の政策変化は 1955 年の交通財政法と 1961 年の交通小改革を検討することで明らかとなる。SPD 時代の交通政策は、変化のみられる前半 (2 節) と後半 (3 節) に分けて考察する。わが国にも多大の影響を及ぼした Leberplan, 公共交通優先をうたった Lauritzen の Kursbuch が 2 節の対象であり、連邦鉄道に企業政策を厳しく要求した Gscheidle の考え方、Gscheidle を継承しながらも SPD の野党化と共に短時間で退任せざるをえなかった Hauff の政策理念が 3 節で検討される。考察の対象項目が限定されており、また筆者の収集しえた資料も決して十分ではないという問題点が残されているが、保守・中道政権による新たな政策展開が予想されている折、これまでの一連の交通政策を吟味するという本稿の試みは、西ドイツの交通政策を研究する上での基本部分を構成するものとなる。

## 1. Seebohm の調整政策と自由化政策

### 1-1 Seebohm 時代

1949年9月20日第1次 Adenauer 内閣発足と同時に交通大臣に就任した Hans-Christoph Seebohm は、CDU/CSU の保守政権が1966年10月30日に Erhard の辞任をもって一時代の転機を告げる迄の17年間にわたって、交通行政を担当した。Seebohm 自身が CDU のトップリーダーに属さなかったにもかかわらず<sup>1)</sup>、戦後の混乱期から60年代前半の繁栄期迄、西ドイツ政治上大臣就任期間(同一ポスト)の最長記録を樹立しえたのは、当時の宰相 Adenauer, Erhard の支援を得たことと、彼の超党派的な任務遂行によるものであるとされている (Braunthal [5, p.19])。ワイマール体制の崩壊からナチ政権による暗黒の時代の教訓より、Adenauer は経済再建に当って、交通部門を含むすべての経済部門に可能な限り市場原理を適用することを基本とした。今日迄、西ドイツの経済運営の根底となっている社会的市場経済システムがここにおいて明示的に採用されたのである。したがって、連邦共和国成立時における交通政策の基本目標も市場原理重視型であった (BMV [4, S.16])。しかし、西ドイツの歴史的伝統である地方分権システムを市場原理に立脚して守っていく上で不可欠な交通サービスは、その特性(交通の特殊性)より、市場原理にはなじまない部分を包含しているという点を抱えての出発であった。当面は戦災復興が急務であったため、政策の重点は貨物輸送に向けられ、旅客に関する政策はモータリゼーションが進展する迄の若干の時間的ずれをもって用意されることとなった<sup>2)</sup>。なお、大戦によって経済は麻痺したのであるが、ドイツ側の隠蔽技術、連合国側の作戦により、工業生産は壊滅的打撃を受けた訳ではなかった<sup>3)</sup>。しかし、兵站術の常として交通網は決定的に崩壊され、連邦共和国の交通政策はゼロからの再建を始めなければならなかったのである (BMV [4, S.16])。経済再建のための条件が整えられていただけに、交通政策は重要な鍵

を握っていたのである。

Seebohm が CDU 政権下で1966年の大連合迄一貫して交通相の座にあったため、在任期間中の彼の政策基調には変化の要素が乏しかったように推察するのであるが、実際には50年代迄と60年代では明らかに差が生じているのである。市場条件の変化を考えれば、ある意味では当然のことである。また、長い在任期間は彼の政策運営に対する評価を分けている。戦争で破壊された交通網の再建に顕著な業績を残したという賞賛と、総合計画を樹立する手腕がなかった、あるいは既存の計画への適切な財源調達を行なう手腕がなかったという批判がある (Braunthal op. cit., p. 20)。前者は Seebohm の調整政策を評価したものであり、後者は次の Leber 以降展開される交通計画につながる政策の欠如という批判と解釈されるが、これは社会的市場経済システムの危機とも受けとられ、必ずしも Seebohm 個人の責任とは言い難い面も否定できない。

市場原理を基本とはしながらも、Seebohm の交通政策の前半期においては調整色が強くうち出された。破壊された輸送力を回復することと、連邦鉄道 (Deutsche Bundesbahn, DB) の財政的危機を軸とする制度面の整備が必要とされたからである<sup>4)</sup>。連邦共和国成立後の交通市場は、それ以前の状況とは大きく変化した。特に50年代以降多くの人々にとって個人的に取得可能な自動車による交通が進展したこと、50km 以上の遠距離で行なわれる貨物自動車輸送の割合が増大したこと等に直面し(もち論、これらがすべての原因ではないが)、DB はわずかの黒字(7,170万マルク)を経験した1951年を除き、毎年赤字を計上し、しかもその額が増えているといった状況を呈している(付表1参照)。1930年代以降の交通政策≡鉄道政策という基本線を戦後においてもなお脱却しにくい事情がここに見い出せるのである。このような背景の下に交通市場における秩序の樹立、すなわち競争条件を整えるという名目の下に、連邦共和国として交通機関を律する法の制定が着手されることとなった。1951年に一般鉄道法 (Allgemeines Eisenbahngesetz, AEG)、連邦鉄道法 (Bundesbahngesetz,

BbG), 1952年に貨物自動車運送法 (Güterkraftverkehrsgesetz, GüKG), 1953年に営業用内陸水運法 (Gesetz über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr, BSchVG) が制定された。これら一連の市場秩序政策の集約的表現 (増井 [16, p. 65]) となったのが, 53年の交通政策プログラムの財政的裏付けを行なった55年公布の交通財政法である。

一方, AEG, BbG, GüKG, BSchVG 等の一連の法律は60年代に入って改正されることとなった。戦後の混乱期を脱し, 本来の基本原理である市場原理に委ねるべく法律体系の再調整が図られたのである。交通政策論議において, 規制を含む調整政策を良とするか, 自由化政策を良とするかについては, その目標とは裏腹に, 評価は分かれている。西ドイツの交通政策においても, CDU時代の Seebohm にも2つの政策基調が登場するだけでなく, SPDの諸交通相の政策の中にも, 程度の問題ではあるが, やはり同様の傾向が伺えるのである。極端な表現をすれば, Seebohm 時代には交通政策論議のひとつの縮図が見い出せるのである。

### 1—2 交通財政法成立のプロセス<sup>(5)</sup>とその意義

交通機関別輸送実績では, 1950年代前半においてはやくも, 旅客, 貨物共, 鉄道の絶対量の停滞ないし後退, シェアの後退, 道路における絶対量, シェアの増大という現象が始まっている (表1, 表2)。その結果として, 鉄道では未利用能力が生じ, 収入の相対的減少 (53年では絶対的にも減少), 負債の増加となり, 道路では容量不足, 事故の増大となった。連邦予算も不足していた時代であった。そこで, 自動車産業, 自動車運送業者, 自動車利用者に財源を求め, 鉄道危機への支援と道路網拡大というつの目的を一挙に解消するために制定されたのが, 1955年4月7日の交通財政法 (Verkehrsfinanzgesetz) である。蔵相 Schäffer (CSU) が1953年夏から大蔵省を中心に, 交通省, DBと協議を行なってまとめあげた大蔵原案が, 多大の議論による修正, 変更を受けた上で成

表 1 旅客輸送実績 (1950年代)

(単位: 億人キロ)

	鉄 道	道 路	航 空	公共交通計	タクシニ レンタカー	個人交通	総 計
1950	(56.4) 319(37.7)	(43.4) 245(28.9)	(0.2) 1(0.1)	(100) 565(66.7)	4(0.5)	278(32.8)	874(100)
52	(52.2) 307(29.7)	(47.3) 278(26.9)	(0.5) 3(0.3)	(100) 588(56.9)	4(0.4)	441(42.7)	1,033(100)
54	(52.0) 350(27.2)	(47.3) 318(24.7)	(0.7) 5(0.4)	(100) 673(52.3)	5(0.4)	608(47.3)	1,286(100)
56	(50.6) 403(24.5)	(48.4) 386(23.4)	(1.0) 8(0.5)	(100) 797(43.0)	5(0.3)	846(51.3)	1,648(100)
58	(49.4) 402(21.2)	(49.3) 401(21.2)	(1.3) 11(0.6)	(100) 814(37.3)	6(0.3)	1,074(56.7)	1,894(100)
60	(45.8) 386(17.1)	(52.3) 441(19.5)	(1.9) 16(0.7)	(100) 843(37.3)	7(0.3)	1,412(62.4)	2,262(100)

出典: Verkehr in Zahlen 1975. S. 148 より作成

表 2 貨物輸送実績 (1950年代)

(単位: 億トンキロ)

	鉄 道	内陸水運	遠 距 離 トラック	近 距 離 トラック	パイプ ライン	総 計
1950	394 (56.0)	167 (23.7)	71 (10.1)	72 (10.2)	—	702 (100)
52	463 (52.1)	225 (25.3)	109 (12.3)	91 (10.3)	—	888 (100)
54	436 (45.9)	251 (26.4)	140 (14.7)	124 (13.0)	—	951 (100)
56	523 (44.6)	323 (27.5)	181 (15.4)	147 (12.5)	—	1,174 (100)
58	466 (40.6)	328 (28.6)	192 (16.8)	160 (13.9)	1 (0.1)	1,147 (100)
60	521 (38.1)	404 (29.6)	233 (17.1)	178 (13.0)	30 (2.2)	1,366 (100)

出典: Verkehr in Zahlen 1975. S. 158 より作成

立したものである。以下の考察から明らかとなるように、その基本的着想はその後の交通政策論議に引き継がれ、またとりわけ交通財政法の目的、財源確保の方法については、近年わが国で意図された陸上交通特別会計制度構想等に通ずるものと解釈されうるのである<sup>10)</sup>。しかし、負担の公平、その意図の実現可能性をめぐって、議論の余地は多分に残されているというのが実情である。

交通財政法の対象とするものは、自動車税法 (Kraftfahrzeugsteuergesetz von 1935)、運送税法 (Beförderungsteuergesetz von 1926)、鉱油税法 (Mi-

neralölsteuergesetz von 1953) の改正, アウトバーンの有料制<sup>7)</sup> をめぐる提案等であった。これらに関する大蔵原案を, 交通省, 司法省, 外務省, 経済省等の関連官庁, 内閣, 連邦参議院, 連邦議会(大蔵委員会, 大蔵以外の委員会)で検討を加え, 連邦議会で最終決定をみたのである。この検討のプロセスを要約したものが表3であるが, 同表より大蔵原案が大幅に修正されたことが判明する。財政をあずかる大蔵省の基本的立場は, 課税, 増税により税収入増大を図ることであり, この方針に対して関係箇所より各々の立場を反映した反論が用意され, 議論が展開されたのである。

自動車税の改正を検討した項目については, 半分以上は大蔵原案どおりとなっている。トロリーバスに対する免税, バス, トラック, トラクター, トレーラーは総荷重で課税, 乗用車は排気量で課税, 乗客8人以上のマイクロバスを乗用車からバスに分類変更(バスの税率適用), 乗用車に対する均一20%の減税, バスに対する減税見送りの諸項目は大蔵原案が通ったものである。マイクロバスの分類変更には経済省の反対があったが, 税収の確保・増大と, バス税率の適用を受ければ鉄道と競合関係にあるバス輸送にマイクロバスを使うことは不利であるとの2つの意図から原案が採用されることとなったが, これはまさに交通財政法の目的を具体化した一例である。乗用車の減税を20%にとどめることに対し, 経済省, 連邦議会経済委員会では100%案(課税撤回)が出されたが, 内閣, 連邦議会大蔵委員会に支えられた。課税撤回を行なえば乗用車の販売が伸び, 道路網へのしわ寄せが深刻になるという論拠である。一方, 大型トラックに対する増税は大蔵省, 内閣は急進的, 交通省はより急進的(道路より大型トラックを排除する目的)な案を主張したが, 経済省が交通業, 建設業への悪影響を考慮の上両案を拒否し, 連邦議会大蔵委員会の累進的増税案が通った。1957年以降, トレーラーについては最初の2ヶ年間に25%, セミ・トレーラーについては使用期間中15%の税控除が認められており, 大蔵原案はこの優遇処置を廃止しようとしたが, 連邦議会で控除の継続が決定された。建設業

表 3 交通財政法の

	大蔵省案	他省の立場
<b>A. 自動車税</b>		
1. トロリーバスに対する免税	ja	—
2. a. バス,トラック,トラクター,トレーラーは総荷重で課税	ja	—
b. 乗用車は排気量で課税	ja	—
3. マイクロバスの分類:乗客8人以上	ja	経済省 nein
4. 乗用車に対する減税	20%	経済省 100%
5. 大型トラックに対する増税	急進的	経済省 累進的 交通省 より急進的
6. トレーラーに対する25%の税控除	nein	—
7. 建設業のトラックに対する50%の減税	nein	経済省 ja
8. ダブルデッキバスに対する減税	nein	—
9. バスに対する減税	nein	—
<b>B. 運送税</b>		
1. 旅客,貨物への課税	ja	—
2. ケーブルカーへの課税	ja	—
3. 市街電車,トロリー電車,トロリーバス,バスに対する免税	nein	—
4. 鉄道小包,郵便小包に対する免税	nein	郵政省 ja
5. 営業用遠距離運送税 7%	ja	—
6. トロリー電車,バス運送業者に対する減税	ja	—
7. 自家用遠距離運送に対する増税	ja	—
8. 食料品への減税	nein	—
9. ベルリン,国境地域の交通への減税	nein	—
10. 国内航空運送業者への課税	ja	交通省,司法省, 外務省 nein
11. 内陸水運業者への課税	ja	外務省 nein
12. 自家用近距離運送業者への課税	ja (1 pf)	—
<b>C. 鉱油税(自動車燃料税)</b>		
1. ガソリンへの増税	5 pf	経済省,交通省 2 pf
2. ディーゼルへの増税	3 pf	経済省 6 pf 交通省 9.5 pf
3. 稼動していない自動車,船舶,農耕機械への減税	nein	—
<b>D. 資金の目的拘束化</b>		
1. 連邦道路	nein	—
2. 州道路	nein	—
<b>E. アウトバーンへの資金調達</b>		
1. 新設への融資	ja	—
2. 通行料金	ja	経済省 nein
<b>F. 連邦鉄道改良への融資</b>		
	nein	—
<b>G. 非連邦鉄道への融資</b>		
	nein	—
<b>H. 総収入</b>		
	3億5,000万 DM	—

注) 太字部分はその決定が最終決定になった機関を示す。それゆえ、これは最終欄の連邦議会最終決定と  
 出典: Braunthal *op. cit.*, p. 256-259.



## 成立プロセス

1954年3月 内閣の決定	連邦参議院の 修正案	連邦参議院修正案 への内閣の立場	連邦議会委員会 (大蔵以外)	連邦議会 大蔵委員会	連邦議会 最終決定
—	—	—	—	—	ja
—	—	—	—	—	ja
—	—	—	—	—	ja
ja	nein	不同意	—	ja	ja
20%	10%	不同意	経済委員会 100%	20%	20%
急進的	—	—	—	果進的	果進的
—	—	—	—	—	ja
ja	nein	不同意	—	ja	ja
nein	ja	同意	—	—	ja
nein	ja	不同意	—	—	nein
—	—	—	—	—	ja
—	—	—	—	リフトを追加	ja
—	ja	不同意	ローカルに ついては ja	ja	ja
ja	—	—	—	—	ja
—	—	—	—	—	ja
—	—	—	—	—	ja
5 pf	—	—	経済委員会 nein	5 pf だが段階的に	5 pf だが段階的に
—	牛乳のみ	不同意	—	ja	ja
—	—	—	—	ja	ja
nein	—	—	—	—	nein
nein	—	—	—	—	nein
ja(1 pf) nein(3 pf) 1955 3月	—	—	—	nein	nein
1 pf	—	—	—	2 pf	2 pf
7 pf	—	—	—	10 pf	10 pf
—	—	—	—	ja	ja
—	—	—	—	ja	ja
—	—	—	—	—	ja
ja	—	—	交通委員会 nein	nein	nein
—	—	—	—	ja	ja
—	—	—	—	ja	ja
—	—	—	—	5 億 DM	5 億 DM

一致する。ただし、太字部分のない項目は連邦議会が最終決定を行なったものである。

に従事するトラックへの50%減税、ダブルデッキバスに対する減税は、その廃止を主張した大蔵原案が認められず、それぞれ経済省、連邦参議院により実施の運びとなった。

運送税に関する項目は交通財政法の中で最も多い。鉄道、道路による旅客輸送、貨物輸送への課税、ケーブルカー、リフトによる旅客輸送への課税はほぼ大蔵原案が、また、市街電車、トロリー電車、トロリーバス、バス、鉄道小包、郵便小包に対する免税は大蔵原案に反して認められた。営業用遠距離貨物運送業者に対する運賃への7%課税、通勤用トロリー電車、バスに対する運賃のそれぞれ6%、4%減税は大蔵原案どおりである。自家用遠距離貨物運送については、1956年9月迄トンキロ当り3ペニヒ、それ以降1958年3月迄4ペニヒ、1958年4月以降5ペニヒという課税となった。この段階的増税は連邦議会大蔵委員会の案である。自家用遠距離トラックによる食料輸送への減税は認めないとの大蔵原案、認めても牛乳に対してのみという連邦参議院の修正案も、大蔵委員会により牛乳および乳製品、鮮魚、国内果実、野菜、フルーツ・ジュース、ミネラル・ウォーターについてトンキロ当り1ペニヒの課税にとどめるという減税案が成立した。自家用遠距離トラックによる対ベルリンおよび国境地域内輸送に対する50%の運送税減税も、大蔵委員会の主張が通った。自家用近距離運送への1ペニヒの課税案もまた大蔵委員会の反対で実現に至らなかった。運送税に関しては大蔵原案と大蔵委員会の意見の対立、さらに後者の決定が最終のそれにつながったケースの多いことが示されているが、これは以下の項目についてはより顕著となるのである。さて、大蔵省は国内航空運送業者、内陸水運業者への課税を意図したが、前者については交通省、司法省、外務省によって、後者については外務省によって拒否された。航空に関しては、当時は国内航空業務が連合国側より許可されていなかったため、課税を行なえば連邦共和国の国際民間航空機関(ICAO)への加入が危くなること、リフトハンザに対する外国の助成を遅滞させること、国際法に触れること、航空運賃を

高めるようになること等が懸念されるため、反対論が最終決定に結びついた。水運に関しても、ライン河を航行する外国籍船について当該国政府との交渉という面からの外務省の反対が強く、課税は見送られたのである。なお、ライン河航行については、1868年のマンハイム文書（die Manheimer Akte）によりライン河沿岸諸国の航行の自由が認められているのである。

鉱油税（自動車燃料税）の改正については、大蔵原案は連邦議会大蔵委員会案にすべてとって代わられた。大蔵省は自動車税（乗用車）の減収、ディーゼル燃料利用者の税制上の優遇処置に対応するために、燃料税の増税を図った。最終決定となった大蔵委員会のガソリン2ペニヒ、ディーゼル10ペニヒは内閣のそれ（1ペニヒ、7ペニヒ）よりも高い。しかし大蔵原案と較べた場合、ガソリンに安く、ディーゼルに高くなっている。これはガソリン利用者はすでに多くを払っており、税の不公平感を緩和するという意図によるものである。定期的に用いられる自動車、船舶、耕運機への減税も大蔵原案に反して認められた。

アウトバーンの有料制は新規財源として大蔵省より提案され、内閣も支持した。交通省も形式上は支持を表明したが、経済省は有料制に伴う管理費用が高いこと、利用者の反発を配慮して反対した。連邦議会では交通委員会の反対に続き、大蔵委員会もこれに追従したため、実現には至らなかった。アウトバーンの有料制はその後の Leberplan における運送税への対抗案として CDU から持ち出されたが、今日迄一貫して無料制が維持されている。

交通財政法で注目すべき点は、道路特定財源制度が導入されたことである。わが国と同様に大蔵省は特定財源制度に反対の立場をとったが、大蔵委員会はこれを支持した。連邦道路建設10ヶ年計画<sup>9)</sup>に資金を目的税化し、そのうち25%は都市およびその周辺道路の整備に用いられるべきこと、州政府は自動車税からの資金を道路建設に使用し、地方道路の整備を怠ってはならないことが決定された。

その他、DB、非 DB（連邦鉄道以外の鉄道）への融資も認められた。DBには本法からの年税収のうち 1 億 5,000 万マルクを 10 年間信用銀行を通して融資すること、非 DB には施設改良、車両購入に年間 1,000 万マルク迄の財政支援を行なうこととなったのである。

以上の内容より、交通財政法が一石二鳥を狙った、しかも関連機関での多大の議論の末に成立した、ある意味では妥協の産物ともいえるものであることが判明する。そこにおいては、受益者負担の市場原理は期待しえないのである。確かに道路についての特定財源制度は導入されたけれども、それは受益者負担原則を貫くものではない。同法による年間総収入は連邦議会大蔵委員会の原案に基づき政府案を 1 億 5,000 万マルク上廻る 5 億マルクとなっているが、その内訳、さらに配分案を眺めれば、部分的な受益者負担制度にすぎないことが明らかとなる。税収見込みは、自動車税 8,900 万マルク、運送税 4,100 万マルク、鉱油税 3 億 1,600 万マルクの計 4 億 4,600 万マルクである。連邦税である運送税、鉱油税 3 億 5,700 万マルクのうち、支出対象はアウトバーン新設に 1 億 2,000 万マルク、DB に 1 億 5,000 万マルクの投資、非 DB に 1,000 万マルク、連邦遠距離道路に 8,700 万マルクである（支出が 1,000 万マルク多いのは法律施行時期の問題のある初年度のみ）。したがって、アウトバーンと連邦遠距離道路より成る連邦幹線道路には鉱油税収入の 3 分の 2 程度しか充当されないことになるのである。そこで、SPD が独自の交通財政法により自動車産業からの総税収を連邦、州、地方自治体の共通の道路基金にすることを提案した時（1959 年 10 月 7 日）とほぼ同時期に、連邦政府は道路建設財政法（Straßenbaufinanzierungsgesetz）を立案し、自動車税と鉱油税の増税、鉱油税の増税、鉱油税の大部分を道路建設に目的税化することを図ったのである（1959 年 9 月 20 日）。同法は翌 1960 年 3 月 9 日に連邦議会を通過し、鉱油税の 50% が道路建設の目的拘束財源となった。ガソリン税、ディーゼル税をリッター当り各々 2 ベニヒ、4 ベニヒ引き上げることで、4 年間で 80 億マルクを連邦幹線道路の新設に充当す

ることとなった。

### 1-3 交通小改革

交通においては受益者負担原理の貫徹がなされ難いのは事実である。社会的市場経済の原理も厳密にその貫徹を要求している訳ではない。しかし、負担についての公平感が著しく損われると、政策不信につながる可能性が否定できなくなる。結果としては鉄道と道路の調整という形になった交通財政法でも、その成立プロセスでは連邦議会大蔵委員会を中心として、公平を維持を保つような努力が払われた。また、50年代の政策論議を通じても、競争原理への指向は伺えるのである<sup>9)</sup>。

交通財政法以降も DB の経営状態は悪化の方向にあった。とりわけ、1957年にはその損失は6億7,830万マルクとこれ迄の最高に達したのである。交通省、大蔵省は1958年に CDU の交通委員会委員長 Friedrich Brand を長とする委員会を組織し、DB の健全化を検討することとなった<sup>10)</sup>。同委員会は1960年1月30日に最終報告を行ない、DB は投資資本を受け入れるべきこと、企業ベースで経営を行なうべきこと、人員削減、管理機構の改革を行なうべきこと等を提言した。賃率強制の緩和と共に、賃率調整、賃率認可、賃率固定の方法をめぐる秩序を交通省に促した1959年10月10日の通称 Beyer 委員会の報告に続き、Brand 報告は交通政策に市場原理を導入することも最も強く提唱したものである (Müller-Hermann [19, S. 76] ただし、傍点は筆者)。

Brand 委員会の意見書を受けて交通政策の緊急プログラム (Sofortprogramm) が策定され、1961年8月1日には、貨物自動車運送法 (GüKG) 第4次改訂法、一般鉄道法 (AEG) 改正法、連邦鉄道法 (BbG) 改正法、営業用内陸水運法 (BSchVG) 改正法が制定された。これら一連の改正法を総称して「1961年の交通小改革 (die kleine Verkehrsreform)」と呼んでいる。法改正による市場原理への回帰を小改革と通称しているのである<sup>11)</sup>。交通小改革の内容は

AEG 第 8 条 (競争条件), GüKG 第 7 条 (平等な競争条件の基礎における交通秩序), BSchVG 第 33 条の基礎条項 (Basisparagraf) において示されている (Ewers [7, S. 130])。同様な文章で綴られている上記条項をたどってみると、

- (1) 連邦政府は、最善の交通条件を提供するという目標をもって、運送業者の競争条件が均等化されること、かつ、市場に適した運賃・料金および運送業者の公正な競争を通じて、国民経済的に有意な輸送分野の調整が可能となることを行なわなければならない、
- (2) 連邦交通大臣は、さまざまな運送業者のサービスおよび運賃・料金を、不当競争防止のために必要な限度において、相互に調整しなければならない、
- (3) 連邦交通大臣は、賃率の認可に関する基準を公示することができる、

となっている。交通政策の重点は、方法論的にも競争原理が機能するための条件づくりに置かれたのである。その中心施策は、市場での競争促進のための条件の均等化 (Angleichung der Wettbewerbsbedingungen) であった。国民経済的に有意な輸送分野 (eine volkswirtschaftlich sinnvolle Aufgabenteilung) は a priori に存在するのではなく、公正競争に基づく市場価格を通じて決定されるべきであるという論理展開が伺える。しかし、そのためにどのような条件づくりを行なうべきかについての具体論の展開は十分ではなかった。少くとも、交通サービスの生産関数の重要な説明変数であるインフラストラクチャー・サービスをどのように用意するかという点のここの意味(国民経済的)での検討の手掛りは、70年代を俟たねばならなかった。

自由化政策はその後も引き続いて進められたが、理念と現実が一致するとは限らなかった。ちなみに、Adenauer の後を受けて宰相に就任した、社会的市場経済の推進者 Erhard は1963年10月18日の政府説明で、運送業者間に自由化政策の十分な推進がみられないことに不満の意を表明した。一方、1960年に連邦負担の欠損調整額 (Ausgleichzahlungen) が DB に与えられたにもかかわ

らず、DBの欠損は増大するばかりであったし(付表1)、さらに道路と鉄道と比較した場合、インフラストラクチャーの伸び率が道路の方に高く、したがって総付加価値の伸び率において鉄道の方が低い(付表2)という短絡的な思考に基づき、競争条件の均等化が達せられていないとの見方が行なわれたことは考えられるのである<sup>2)</sup>。

自由化政策は市場条件に依存する。したがって、市場条件が整えられないとしたならば自由化政策の後退は余儀なくされる。しかし、規制政策を展開するとしても、政策当局が市場参加者の選好を十分に把握しうることを前提としなければ、さらにその結果を尊重するような政策を行ないえないとしたならば、規制政策も有効には機能しえないこととなる。Seebohm 時代後半の自由化政策は、1966年の2大政党の大連合によって、SPDの側から交通相に就任したLeberによって大きな変革を迎えることとなる。Seebohm以降はずっとSPDの交通相の時代となり、CDU/CSUの交通相は1983年のDollinger迄俟たなければならぬ。

注(1) シレジア生れ(1903年)のSeebohmは、戦前鉱山技士としての訓練を受けた。戦後、ニーダーザクセン州の地方党として結成され、北西部を基盤としたDP(ドイツ党)の党首となった。保守小党DPが消滅、CDUに吸収されるに伴ない、彼は第4次Adnauer内閣以降、CDU所属として交通大臣の任にあたったのである。

- (2) 旅客において、個人交通と公共交通の比率が人キロベースではほぼ等しくなるのは1955年に至ってである。
- (3) 工業生産の破壊率を推定することは、資料面で困難がある。一般的には、鉄鋼業10%、化学工業10~15%、機械工業15~20%、繊維工業20%にすぎなかったという解説が与えられている(Grosser [8, 邦訳 p.100])。また出水 [6, p.13~19] では多くの資料を基に工業生産の破壊率は20%という推論を行なっている。
- (4) この事情はわが国にも該当する(角本 [14, p.176])。ただし、わが国の場合、国鉄が欠損に転じたのは1964年であるという状況が西ドイツのそれとは異なっている。
- (5) 交通財政法成立のプロセスに関する主たる論述は、筆者が関連資料を断片的にししか収集できなかったという理由から、道路緩和法と交通財政法を体系的に追求したBraunthal [5]の研究に負っている。
- (6) このような直接的な表現を用いている訳ではないが、Müller-Hermann a. a. O.,

- S. 75, 増井 [16, p. 66] でも, 同じようなニュアンスが伺える。
- (7) 1928年 Hansestädte~Frankfurt~Basel (Hafraba) 間に計画され, 1932年 8月 6日に Köln~Bonn 間で最初に開通し, その後拡大されていったアウトバーンは無料で供用された。戦後西ドイツが引き継いだアウトバーンの延長距離は2,119kmであった。
- (8) 1956年を初年度とする10ヶ年計画は1,690 kmのアウトバーンの新設, 17,500 kmの連邦遠距離道路の改良を目的としたが, 実現には至らず, 計画は1957年の連邦遠距離道路建設法に引き継がれることとなった。
- (9) Müller-Hermann a. a. O., S. 77 によれば, 50年代の議論の4つのテーマは, ①競争条件の平等化, ②国とDBとの関係, ③投資の財源調達, ④弾力的な運賃設定であったという。
- (10) Brand委員会報告の内容とその反響については, 増井 [17, p. 4~8] で詳細に紹介されている。
- (11) ただし, 交通省による最新の資料では, 「交通政策の変更」という名称は用いられているが, 「交通小改革」という表現は見られない (BMV [4, S. 16~17])。
- (12) 例えば, Haar usw. [11, S. 120] では類似の推論を行なっている。

## 2. Leberplan と Lauritzen の Kursbuch

### 2-1 Leberplan の展開と反響

西ドイツ政治史上画期的な出来事である, 1966年12月の CDU/CSU と SPD の2大政党の大連合によって成立した Kiesinger 政権では, 大連合ゆえに CDU の閣僚ポスト数が減ったため, 交通相には建設・土木労組委員長で SPD 右派に属する Georg Leber が任命された。1969年の SPD・FDP 政権誕生による SPD 主導の時代の到来に先立つて, 交通相のポストは SPD に移ったのである。

Leber が就任した前後の経済状態はすでに繁栄の60年代というには程遠かった。1970年価格の実質 GNP の成長率は1966年で2.3%, 67年では△0.2%とマイナス成長となった。加えて, 彼の認識した交通市場では, ①DBの経営状態が相変わらず満足のいくものではない, ②道路網への負担が多く, 安全面で支障が生じている, ③道路では, 営業用遠距離貨物運送が増えると共に, 自家用遠距離貨物運送が超過比例的に増加している, ④大都市での交通密度が恒常的に



増している、⑤新規参入の自由な内陸水運市場での運賃が、容量超過のために低落している、という問題点を抱えた現象が顕著となっていた。とりわけ、相互依存的と考えられた、①、②の現象は Seebohm 時代の交通財政法への切掛となった点でもあり、Leberplan 立案の主要な背景を構成している。DBの赤字は、1960年から連邦負担による欠損調整額の交付を受けているにもかかわらず、ほぼ10年前の交通財政法当時よりはるかに増大し、1965年には10億マルクを優に突破しており、1967年には15億マルクにも達したのである(付表2)。これらの基幹的問題と共に、貨物輸送における DB 対営業用貨物自動車運送、営業用貨物自動車運送対自家用貨物自動車運送の調整問題、都市交通における混雑と都市交通企業の経営問題、内陸水運の運賃問題等が政策論議としてより顕在化してきたのである。Leber は自ら自由主義経済秩序の信奉者であることを標榜しながらも(レーバー [15, p.3]), 市場原理でこれらの諸問題に対処することは困難であると考えた。就任以来9ヶ月間、すべての交通機関を対象とした5ヶ年計画(1968~72年)を精力的に検討し、その結果を1967年9月22日<sup>(1)</sup>に新しい交通計画(BMV [2])として発表した。これが通称 Leberplan と呼ばれるものである。同計画は、Seebohm 時代にはみられなかった、西ドイツの交通政策に新しい方向を導入したものであり(BVM [4, S.19]), わが国の政策論議にも少なからざる影響を及ぼしたのである。

Leberplan で提唱された特徴的な主要内容としては、まず、標的となった道路輸送について、

- (1) 1968年7月1日より、積載量4トン以上の車両を用いる営業用遠距離貨物自動車運送に対してはトンキロ当り1ペニッヒ、営業用遠距離家具運送に対しては0.1ペニッヒ(容積キロ当り)、自家用遠距離貨物自動車運送に対しては3~5ペニッヒの運送税の導入<sup>(2)</sup>,
- (2) 1970年7月1日より遠距離道路運送における28品目、とりわけ大量・重量貨物(穀物、木材、建築材料、鉄鋼、圧延鋼等)の運送禁止、

- (3) 免許数（割当て認可数）の20～25%の減少,
- (4) 小型車両を導入するという目的での免許システムの変更,
- (5) 技術上の規定の変更, とりわけ安全性強化のためトン当りの最底馬力を  
6馬力から8馬力に引き上げ(25%アップ),

等が示された。また、合理化を要求された鉄道については、消極的合理化 (passive Rationalisierung) として、

- (1) DB の約43万5,000人の従業員のうち、1967～82年の期間内に8万2,000人（管理部門7,000人、現業部門7万5,000人）の削減,
- (2) 6,500km の不採算支線の廃止,

積極的合理化 (aktive Rationalisierung) として

- (3) 顧客獲得への商人的方法の導入,
- (4) 道路輸送との協調（ピギーバック方式<sup>3)</sup>、コンテナ輸送),

等がうたわれ、DB の投資計画の実行には計画期間中毎年25億5,000万マルクが必要であるとされた。輸送実績の動向からすれば、鉄道への要求に較べて道路輸送への要求がはるかに厳しくなっている。ここに、トラックを規制して、貨物輸送需要を政策的に鉄道へシフトさせようという明確な意図が伺えるのである。内陸水運に関する近代化計画としては、その市場機能の改善という目標より、古い不経済船のスクラップ、新造船への補助<sup>4)</sup>、貨物運賃の安定、長期的容量規制等が、また想定された航空の10ヶ年計画には、空港の拡張、航空管制と航空安全の改善が含まれていた。また、Berlin, Frankfurt, Hamburg-Kaltenkirchen, München 第2空港への連邦出資もうたわれた。大都市交通問題では、Leberplan 発表に先立って財源確保に向けての手段が講じられていた。1966年12月23日の租税改正法 (Steueränderungsgesetz) によって、鉱油税がリッター当たり3ペニヒ引き上げられ35ペニヒとなった。この増税分の3ペニヒは地方自治体（市町村）の交通条件改善のための目的拘束財源とされ、1967年1月1日より地方自治体の道路建設と公共近距離旅客交通（2—2注(9)参照）

に充当されることとなった（その配分の割合は60：40）。なお、鉱油税からの地方自治体の交通条件改善のための特定財源制度の財源は、1972年2月の交通財政法、1973年6月の鉱油税法改正法、1981年3月の鉱油税および蒸留酒税改正法による鉱油税の増税に際しても、常にリッター当たり6ペニヒが堅持されている<sup>5)</sup>。

野心的な **Leberplan** は市場原理を離れ、積極的な政府介入を行なうものだけに内外において烈しい議論を呼んだ。しかし、**Leber** は早くも1967年11月8日には閣議了解をとり付けた。批判が展開されている中で彼の速やかな行動成果は、**Leber** 自身の政治的地位を堅固なものとするにつなげていったのである。国外からの反響としては EC 諸国、とりわけ西ドイツと競合する分野をもつオランダからの強い批判があった。**Leberplan** が実行に移されれば、EC 内の取引に従事する運送業者を窮地に追い込む危険性がある、またオランダの港を経由する貨物が減少する可能性が強いというものである。物理的には、大陸の中に国境をもっていることが大きな要因となっている批判である。国内においても、政界、学会、業界からの賛否両論が活発にたたかわされた。政界では、**Leber** と同じ SPD 所属の経済相 **Schiller** が、この計画により自動車産業が圧迫され、1966～67年のリセッションからの回復が危くなるとの批判を行なったが、宰相 **Kiesinger** は同計画を是認した。CDU の側からは、交通機関の自由選択の権利の擁護、DB の企業ベースでの経営の必要性をうたったいわゆる **Müller-Hermann** 案が連邦議会に提出された。彼の提案は運送税への反対と、代案としてのアウトバーンの有料制（有償容量に基づき、年額で料金を徴収する制度）、自家用運送の免許制（当該企業が自らの貨物に鉄道、既存の営業用トラックでの輸送サービスが得られないことを証明した場合に限って免許を交付）をも含んでいた。大連合内閣の複雑さゆえに、CDU/CSU の内では、閣僚は公式的には **Leber** 支持、他のリーダーは **Müller-Hermann** 支持というように、見解の一致がみられていた訳ではなかった。しかし、受益者負担原則の

立場を相対的により強く打ち出した Müller-Hermann 案の影響力は Leber に修正を余儀なくさせていくのである。学会における批判は Seidenfus [24], さらには Frankfurter Allgemeine 紙における Hamm [12] のそれ等が代表的である。利用者の選好とは逆にトラックへの規制政策を強化することによって、鉄道を蘇生させることが果して可能かという点への理論的、実証的疑問が投げかけられたのである。業界では DB の支持 (Oeftering [22]), ドイツ工業連盟 (BDI), ドイツ商工会議所 (DIHT), ドイツトラック協会 (Bundesverband des Deutschen Güterfernverkehrs e. V.) の反対論が展開された。

1968年6月, Leber は CDU のリーダーとのトップ交渉に臨み, 修正案がまとめられ, その結果として新計画は1969年1月1日に発効の運びとなった。妥協とみなされる諸点は以下のごとく整理されよう。

- (1) 運送禁止項目の撤回,
- (2) 道路利用料金の導入を含めた上で, 運送税を2年間に限定(時限立法),
- (3) 道路の最適利用のために, 交通省に行政命令権限の付与(日曜, 祭日における大型トラックの通行禁止等),
- (4) 交通関連処置(道路と鉄道の協調)に対し, 4年間毎年2億5,000万マルクの公債の発行,

等である。(1)は最も議論の多かった項目で, Leber が自らの提案を撤回した形となっている。運送税も時限立法とはなったが, 部分的には成立しており, また(3), (4)に見られるごとく Leber の考えは大幅に後退した訳ではない。それは彼自身の政治力に負うことと共に, 交通をとりまく環境が事実として悪化したとの判断がなされており, 例え荒療治の感はあるにせよ何らかの手段によっての対応が必要とされたという背景があったためと推察されるのである。

Leber の政策展開で大きな位置を占めているのは, 通路費 (Wegekosten) 負担の問題である。通路費問題は, その厳密な算定が困難であるということと

共に、これを政策上どう位置付けるについては議論が分れるという性質のものである。交通機関間の通路費の負担の公平をはかることによって競争原理に委ねようとするのか、あるいは負担割合が異なるということを規制政策、補助政策の根拠とするのかは、例え政策目標には変りはないとしても、市場形態に異なった影響を及ぼす可能性が強い。Leberplan では競争条件の均等化 (Angleichung der Wettbewerbsbedingungen) の必要性が説かれており、Leber 自身も訪日の際の講演でもこの立場を明確に表明している [レーバー, 前掲書, p. 10]。しかし、そこには吟味が必要とされるのである。

交通省は1969年6月に通路費の検討報告書 [1] を明らかにした。Leber の命じた検討作業はこの種のテーマではじめての試みではないが、それ自身が議論の出発点となりうるので、その基本的な計算プロセス、結果の概略を眺めることとしよう<sup>6)</sup>。

対象となっているのは鉄道、道路、内陸水路であり、1966年度データに基づき、通路費が料金収入によってどの程度カバーされているかを求めている。費用の構成としては、通路にかかる全費用を、1966年換算の再取得価格に基づく資本関係費 (減価償却費と利子費用——利子率は1958~67年の10年間の利子附公債の平均利子率 6.5% を採用——) と経常費 (維持費、運営費および交通警察費を含む管理費) とし、後者には1966年度の実際の支払額が充当された。これから交通機能に関係ない部分 (道路 6.1%, 内陸水路 42%) を控除して、鉄道50億2,500万マルク、道路150億280万マルク、内陸水路 6 億8,240万マルクの通路費が算定される。一方、収入についてみると、鉄道の場合は軌道部分の運賃収入、道路の場合は自動車税、燃料税による税金と駐車料金収入、内陸水運の場合は航行賦課金収入をもって充当している。費用と収入を一括して示すと表4のとおりとなる。この算定結果から、旅客の通路費負担の割合は道路が高く (91.7%), DB で低くなっている (59.0%) が、貨物では DB は 76.1% を負担しているのに対し、トラックを中心とした貨物運搬車では 53.9% と半分強

表 4 通路費とその負担割合

	費用(A)	収入(B)	負担割合 (B/A)
鉄 道	百万マルク 5,025.0	百万マルク 3,420.5	% 68.1
連邦鉄道	4,780.7	3,318.8	69.2
旅客輸送	1,861.4	1,097.8	59.0
貨物輸送	2,919.3	2,221.0	76.1
非連邦鉄道	244.3	101.7	41.1
道 路	15,002.8	9,938.6	66.2
全額納入義務のある国内動力車両交通	12,416.1	9,546.5	76.9
オートバイ他	111.1	95.8	86.2
乗 用 車	7,283.1	6,678.6	91.7
貨物運搬車 <sup>(1)</sup>	4,860.9	2,624.4	53.9
特 別 車 両	60.2	35.9	59.6
バ           ス	100.8	111.8	110.9
全額ないし一部納入義務免除の国内動力車両交通	1,858.5	321.5	17.3
納入義務免除の国内車両交通	352.8	—	—
外国車両交通	375.5	70.6	18.8
内陸水路	<sup>(2)</sup> 538.1	50.7	9.4

出典：〔1〕

注(1) トラックの負担割合は、3.5トンまで68.7%、305～9.0トンまで69.4%、9.0～12.0トンまで72.6%、12.0トン以上45.8%である。

(2) 全費用6億8,240万マルクのうち、ライン河等納入義務のない水路の費用1億4,430万マルクを除いた額である。(Lauritzen の Kursbuch では全水路に納入義務を課すことが提案されている。)

が負担されているにすぎないことが示されている。特に12トン車以上は半分も負担していない(45.8%) ことになっている。報告書では、これらの値はあくまでひとつの指標にすぎないことが強調されているが、Leber の提案の基礎になっていることは十分に推察されうるのである。

したがって、この通路費計算の結果はどこまで斉合的になされているか<sup>(7)</sup>、また、この計算結果が妥当であると認めた場合でも、Leber の提示した内容とこの結果が数量的にどう結びつくのか、さらには通路費の負担割合が異なるというだけで交通機関間での需要シフトをはかるという論拠が成立しうるかが問

われなければならない。その意味で、通路費の負担割合の均等化によりどこまで公正競争が期待できるかという基本的問題点と共に、同報告からは検討すべき課題が数多く提供されているのである。

Leber の新しい交通政策の導入にもかかわらず、DB の赤字は一時的減少の後、1971年には25億マルクの巨額額に達した(付表1)のである。少くともDB に関する限り、Leberplan を積極的に評価する理由は見出しにくいのである。なお、Leber はこの新政策によって政治的地位を不動のものとし、第2次 Brandt 内閣、第1次、第2次 Schmidt 内閣で国防相に就いたのであるが、1977年12月女性秘書の連邦共和国、NATO へのスパイ活動が摘発され、失脚していくのである。

## 2—2 Kursbuch による公共交通優先政策

SPD Brandt 内閣改造前に Leber から交通相を引き継いだ Lauritzen は、宰相 Brandt と共に公共交通優先政策を推進した。この政策は、ある局面に限って言えば、Leber の政策理念を継承するものとも評価されるのである。派生需要としての交通需要に社会政策的観点から接近しようという Lauritzen の交通政策は、1973年6月に公表された通称 Kursbuch (BMV [3]) において明らかにされている<sup>8)</sup>。Lauritzen は在任期間が短かっただけに、Kursbuch は彼の基本的考え方を知るほとんど唯一の資料とあってよいのである。

大連合の後、1969年10月より戦後初の SPD 主導内閣を運営した Brandt は、総合交通計画の必要性、それに対する交通学のより一層の寄与の必要性を唱いた。Brandt の1973年1月18日の政府声明においては、①都市での生活条件の改善のため、公共近距離旅客交通 (Öffentliche Personennahverkehr, ÖPNV)<sup>9)</sup> は個人交通に優先するという見地から、その問題解決がはからなければならない、②鉱油税の目的拘束財源部分を交通政策の他の目標に拡大利用すること

を提案する、ただし連邦遠距離道路の建設は続行する、③交通安全を重要課題とする、④環境に保全的であり、国民経済に便益を与え、社会に不可欠な鉄道の重要性を再認識し、連邦政府は自立不可能な鉄道に、とりわけそのネットワークの伸長と近代化に支援を行なうべきである、という4つの中心点が強調された。この声明を受け、同年6月 Lauritzen は『人間優先：交通政策の指針——交通相 Lauritzen 博士の考え方——（通称 Kursbuch）』を公けにしたのである。Kursbuch の内容は、現状認識、交通政策の目標、採用されるべき施策（ÖPNV、DB に対する交通政策上の対応、交通安全、インフラストラクチャー政策、秩序政策、環境保全、EC の交通政策と国際協調）から構成されている。目標理念、その施策は中期（一部は長期）のものであり、年間予算、中期財政計画のフレームの中で順に実施可能とされている。しかし、Kursbuch は具体性を備えた政策計画案とはいいい難く、基本的考え方の提示に重点が置かれたものである。

Brandt, Lauritzen による社会政策の中に位置付けられる交通政策の基本目標は、公共交通、とりわけ ÖPNV の優先である。とはいえ、ÖPNV 優先と主題の人間優先とがどう結びつくのかについては、必ずしも客観的に説明されている訳ではない。公共交通優先を実行するに当たっては、市場の動向から判断して政策介入の必要なことが想定される。「市場経済原理により交通政策を行なうという従来の基本的傾向から、市場原理が交通のすべての領域に適用されねばならぬことが意味されるとは限らない」という通常の表現の中にも、むしろ当該目標達成には市場原理は有効ではないというニュアンスが強く伺える。このことは次に続く、「過去において、自己経済性の強調から、個人交通を ÖPNV より優先させた結果<sup>90</sup>、公共交通のシェアが後退し、とりわけ大都市における生活の質が著しく低下した」、したがって、「交通政策がこのような社会的ニーズと私的利益との間に発生しうるコンフリクトを妨ぐように機能しなければならない」という内容から類推されるのである。Lauritzen の考え方を進めてい



く上では、公共交通優先が人間優先につながることへの市民の同意、公共交通の側における自らの経営合理化（S-バーンの経営形態をも含めて）、政府の政策が目標達成に機能しうること等が前提とされなければならない。

公共交通優先の背後にある交通政策の目的は、①交通をより効率的に、より安全にすること、②交通を環境に対してより保全的にすること、③交通をより空間節約的にオーガナイズすること等であり、これらは長期的に、現在の交通構造を徐々に変えることによるのみ達成されうるとしている。また、交通への二重の支払いを避けるために、①費用のかかる個人交通への投資支出、②公共交通施設に対して増大している補助への要求、③道路交通が原因者となって増加し続けている環境破壊、交通事故への負担等の状況には留意しなければならないことが説かれている。

Lauritzen が検討の出発点とした交通需要の現状（1972年）と予測（現在の交通条件が続くものとして予測された1985年の値）は表5に示すとおりである。貨物（トンベース）においては鉄道のシェアの減少、内陸水運とパイプラインの絶対量、相対量が増加するという推移が予測されているが、問題はシェア（人ベース）の変化がほとんどみられない陸上旅客（鉄道プラス道路）にあるという。絶対量で個人交通が増加すれば、DB、ÖPNV 企業の経営悪化に伴う負債が増し、交通事故も増大する、さらには騒音、排ガスが人々の健康、福祉を侵し、都市集積地における道路建設のための土地需要が住居と、レクリエーション、労働の可能性を奪うという論理である。私的費用だけの経済計算では社会的効用を決定するのに適切ではないという、いわゆる社会的限界費用に基づく資源配分が提唱されている<sup>44</sup>。これは通常、市場原理では実現されないものである。

標的にされているのはここでも道路交通で、①それ自体国民経済的には費用のかかる交通システムである、②道路交通が増大している原因の大部分は、国民経済的費用のかなりの部分を自ら負担せず、一般の人々に転嫁していること

表 5 交通量 (現在と将来)

		1972年	1985年
陸 上 旅 客	個人交通	(74.1%) 200億人	(74.7%) 260
	ÖPNV	(22.2) 60	(21.6) 75
	鉄 道	(3.7) 10	(3.7) 13
	計	(100%) 270億人	(100%) 348億人
貨 物	近距離道路運送	(70.0%) 20億トン	(71.4%) 35
	そ の 他	(30.0) 8億6,100万トン	(28.6) 14億 万トン
	鉄 道	(12.5) 3 6,000	(9.7) 4 7,500
	内 陸 水 運	(7.9) 2 2,500	(8.2) 4
	遠距離道路運送	(6.6) 1 9,000	(6.1) 3
	パイプライン	(3.0) 8,600	(4.6) 2 2,500
	計	(100%) 28億1,100万トン	(100%) 49億 万トン

注(1) ÖPNV は通常の統計と異なり定期公共道路輸送のみ

(2) 鉄道(旅客)は軌道近距離についてのみ

(3) 人口分布は1970年にはその半分が7%の国土に集まっているが、1985年には全人口の3/4が都市地域に集中することになる

にある、③連邦、州、地方自治体は過去20年間、道路の建設、更新、維持、安全促進に、自動車税、鉱油税(燃料税)、駐車料金等の収入以上に支出している<sup>4)</sup>、④連邦の道路交通への支出は道路の建設関係に対してだけでなく、交通事故、ストレス、汚染、騒音等の結果、障害者となった人々への社会保険支払いにも振り向けられねばならない、⑤交通混雑による時間損失により、国民経済的にはかなりの費用を失なっている、という認識が与えられている。

Kursbuch において提唱されている具体的施策は、ÖPNVをはじめとしてほとんどすべての分野にわたっている。中心的課題である ÖPNV については、

その利点を強調した上で、費用をカバーしえない場合には州政府も支出すべきこと<sup>4)</sup>、個人交通を都心でより有効に規制するための法改正、が指摘されている。具体的手段として、大都市における ÖPNV のインフラストラクチャーの整備促進、ÖPNV 企業の財政状態の改善、売上税の払い戻し、混雑地域における協調促進による交通サービスの向上（すでに、Hamburg, München では運輸連合は結成されていた）、ÖPNV を考慮した交通計画と都市計画の結びつき（計画の前段階で都市建設促進法と地方自治体の交通財政法の調整）、歩行者ゾーンの設置、交通管制システム・駐車管制システムの導入による都心部での交通流の再編等が挙げられている。混雑地域においては ÖPNV により多くの資金が投入されるべきであるが、構造的に交通条件が不備な地域では道路建設により多くの資金が用いられるべきであるとされている点は弾力的である。

DB に対する交通政策の最も重要な目標は、①国民経済的見地からの鉄道と道路のより良き分業、②国の鉄道としてその機能が維持されねばならない DB の収入獲得力の強化と改善、③連邦の支払いの減少等に置かれ、それらの達成には長期間が必要で、資本投資が高められねばならないとされている。鉄道ネットワークは定常かつ大量の交通量のある所に集中すべきであり、また集中化と同時に、ネットワークの伸展と近代化に連邦政府が支援すべきことが指摘されている。地方不採算路線のバス輸送への転換、小量物品の取扱駅・積換え所の減少等、ここでも弾力的な理念が展開されている。補足的な手段としては、将来生ずると仮定されている損失への事前融資の廃止、130億マルクに達する旧債務の棚上げ、自動連結器への投資財源の創設、内陸水運に較べて高くなっているインフラストラクチャー・コストの補填等が必要であるとしている。

交通安全に関しては、道路、鉄道、航空、内陸水運にわたって検討が加えられている。最も深刻な状況を呈している道路では、1973年11月に総合安全計画が提示される手筈になっていること、航空で、民間、軍隊の協調で長期的にはひとつの機関（オーソリティー）によるすべての航空機の管制システムを目標

としている（一部地域ではすでに実施）点等が特徴的である。

インフラストラクチャー政策は、1973年10月の『連邦交通路計画——第1ステージ (BVWP 1)——』につながっていく。同計画は鉄道、道路、水路、航空、パイプラインのすべてを対象として策定されたという意味での最初の総合的インフラストラクチャー整備計画である（なお、一連のインフラストラクチャー計画については拙稿〔26〕参照）。Kursbuch では、道路建設については、構造的に交通条件の不備な地域に優先権を与えること、一時的には道路建設を制約するようになる鉱油税の目的税部分を他の交通目的に拡大すること、アウトバーン9ルート<sup>4)</sup>の建設を数年内に完成させること、鉄道については4路線の建設<sup>5)</sup>に政府の財政援助が必要なこと、新交通技術については遠距離交通における高速鉄道 (Hochleistungsschnellbahn, HSB) は魅力的だが高価であるので今後引き続き検討する必要があること等が中心的に提示されている。

秩序政策は運賃政策、禁止および規制を含む容量政策、課税政策を内容としている。なお、Kursbuch での容量政策は投資政策を含まない、いわゆるソフト面での政策である。運賃政策では、DB の貨物輸送における枠認可 (Rahmengenemigung)<sup>6)</sup> は成功との評価が行なわれ、鉄道遠距離旅客輸送での総費用をカバーする運賃設定の必要性、ÖPNV での賃率の認可、規制の必要性がうたわれ、トラック、内陸水運における運賃規制緩和の方向が示された。容量政策では、遠距離トラックのバランスある容量政策（免許政策）の継承、一貫輸送（ピギーバック、コンテナ）の促進が提唱され、課税政策では、乗用車のエンジン馬力による3段階の課税案、セミトレーラーの自動車税の免除等が意図されている。

環境保護は陸、海、空にわたって検討され、EC の交通政策、国際協調の関係では、調和と自由化がうたわれている。後者の調和手段では、さまざまな自動車税の構成の調整、ディーゼル・オイルの税率の調整、商用車の重量と規格の調整、インフラストラクチャー・コストを鉄道、トラック、内陸水運への同

じ補償システムによる協定を通して配分すること、ライン河を含むすべての水路における通行料の導入、内陸水運に対する社会的規制、道路交通における社会的規制の補足等が計画されている。また自由化の手段としては、貨物輸送における市場に即した運賃構成の創設、国際、国内のトラック輸送の容量規制の一律な原則の設立が述べられている。EC においては自由化政策が基調であるので、Kursbuch での論調は通り一遍に終始している。対 EC 政策と対国内政策の調整が検討されなければならない。

Kursbuch においては地域政策的な観点からは確かにかなり弾力的な方向が示されている。しかし、Leberplan に比較した場合、相対的な意味ではむしろ Kursbuch における方が共同経済性が強調され、競争原理への不信感がより顕著であると解釈されうる。前者はトラックの規制を通しての鉄道 (DB) の保護、後者は ÖPNV の優先が主題という差はあるが、両者を貫く考え方を眺めてきたプロセスから、このように推論することは客観的といえよう。

Brandt, Lauritzen の改革の志は、1973～74年の第1次エネルギー危機とそれに伴うリセッションによって後退せざるをえなくなる。改革政策を裏付ける財政的可能性が変化したからである。この事情は、最初のインフラストラクチャー整備計画である BVWP 1 にとってもまた同様に作用することとなるのである。

注(1) Leberplan がいかに論議を呼んだかの先鞭を示すものとして、同計画が発表された1967年9月22日の金曜日を *Verkehrsrundschau* 紙は「暗黒の金曜日」(*der schwarze Freitag*)」と呼び、批判を展開しはじめたといった例が指摘されうる。

(2) この運送税はレーバー・ベニッヒ (*Leber-Pfennig*) とも呼ばれている。なお、自家用遠距離貨物自動車については、積載量4トン未満3ベニッヒ、6トン未満4ベニッヒ、6トン以上6ベニッヒとなっている。

(3) ビギーバック方式による輸送 (*Huckenpackverkehr*) は、鉄道の完全稼働と黒字化、鉄道による道路の混雑緩和、民間運送業者の保証が可能であるということから一石三鳥の効果があるという (レーバー, 前掲書, p. 6～7)。しかし、そのためには条件が必要とされるのはいう迄もない。なお、コンテナ輸送、ビギーバック方式輸送の運賃はオープン市場で競争的であるべきとされている。

- (4) 新造船への補助は連邦議会によって否決された。
- (5) 鉱油税のプロセスは佐々木 [23] において解説が行なわれている。この目的拘束財源部分の使用割合についてであるが、地方自治体と公共近距離旅客交通(ÖPNV)の配分比は1971年より55:45, 1972年3月より50:50, 1977年より暫定2ヶ年は45:55と次第に後者にウエイトが移されてきている。
- (6) ただし、筆者の入手している資料は通路費計算の要約版であるため、詳細はプロセスについては更に検討してみる必要がある。
- (7) 少なくとも例えば州を単位とするような交通圏別の検討結果を示す必要があろう。
- (8) Kursbuch の内容およびこれに対するコメントはすでに増井 [18] において適切に紹介されている。ここでは自己流の解釈を含め Kursbuch そのものをより詳しく眺めることとする。なお、本節では筆者の入手した Kursbuch の英訳版に基づいて検討を行なう。
- (9) 公共近距離旅客交通(ÖPNV)とは、ある地方自治体内で、あるいは50km以内の近距離で誰もが利用しうる旅客輸送で、U-バーン、S-バーン(DBの経営でわが国の国電に相当)、路面電車、バス、トロリーバスによる輸送が含まれる。統計上は、鉄道の軌道輸送と定期公共道路輸送の合計として把握されている(例えば、Verkehr in Zahlen 1980 S. 158)。
- (10) 個人交通に関しては第三者の負担になるという意味での社会的費用の内部化が行なわれていないという認識に基づく。
- (11) 年間の外部費用として混雑費用100億マルク、事故費用180億マルク、環境費用50億マルクという値が挙げられている。
- (12) 交通インフラストラクチャー投資は需要の伸びに対して十分な余地を残して行なわれたので、1950年と1971年を較べた場合、道路のシニアは40%から75%へと増加したのである(鉄道は35%から10%、ÖPNVは1%から4%)。
- (13) 本節注(5)参照。
- (14) アウトバーンの9ルートは、München環状道路の西側部分、Hamburg~Flensburg~オランダ国境(エルベ河トンネルを含む)、Lübeck~Neustadt~Oldenburg, Krefeld~Ludwigshafen, Kassel~Ruhr, Würzburg~Heilbronn, Vello~Duisburg, Stuttgart~Singen, Trier~Saarbrücken であり、鉄道の4新線はMannheim~Stuttgart, Hannover~Gemünden, Aschaffenburg~Würzburg, Köln~Groß Gerau である。
- (15) この枠認可があれば、DBの運賃改正は20%迄の範囲内では交通相の事前の認可を必要とはしない。

### 3. Gscheidle の連邦鉄道政策と Hauff の政策理念

#### 3-1 Gscheidle の連邦鉄道をめぐる企業政策

外交における東方政策、内政における改革政策を積極的に推進した Brandt が秘書のスパイ事件の責任をとり辞任した後に成立した Schmidt 内閣（1974年5月）では、かつてのドイツ労働組合総同盟（DBG）の委員長候補 Kurt Gscheidle が交通相に就任した。Gscheidle は6年余にわたる在任期間中にさまざまな政策展開を行なったが、その中で注目すべき点は、DB に企業政策の導入をより強く要求したことと、インフラストラクチャーの整備計画として、Lauritzen による BVWP 1 の2度に及ぶ改訂を行なったことに集約されるといえる。

Schmidt 内閣の発足時は第1次エネルギー危機と景気停滞の最中（実質GNPの伸び率は1974年で0.5%、75年で△1.8%）であった。交通政策もその影響下にあることはいうまでもないことであった。個々の交通企業に一層の合理化を求めざるをえないという財政状態を背景にして、Gscheidle は交通相就任後間もない1974年12月に、DB の企業政策に対する目標設定として、13に及ぶ項目をDB の理事会に提示したのである（Gscheidle [9, S. 16]<sup>11</sup>、その一連の紹介としての日本国有鉄道 [21, p. 224~226]）。Lauritzen に較べより厳しい Gscheidle の目標設定に直面し、DB の理事会は前年の夢神を捨てざるをえなくなり、酔を醒めさせること（Ernüchterung）がはじまったのである（Müller-Hermann a. a. O., S. 84）。

13項目を幾分要約的に示せば以下のとおりとなる。

- (1) DB の経営状態の改善に際しては、① DB は最小の国民経済的費用と最適エネルギー消費で交通需要を充足させるために鉄道経営を行なうべきである、② 収支は原則として償われなければならない。費用が収入によってカバーされないサービスに対して、さらには政治的要請により供給しなけ

ればならないようなサービスには、原因者による補填が行なわれる、③DB は長期的には遠距離輸送企業としての任務に特化する、という一般的目標設定から出発すべきである。

- (2) DB の企業理念は輸送需要の予測、費用の動向に基づいて修正されるべきである。投資プログラムの重点は自己経済性の強化に向けられるべきである。
- (3) 企業構造、組織構造を効率的に保つには、事業部制 (Erfolgsverantwortlichkeit der Geschäftsbereiche) の導入が検討されねばならない。
- (4) 長期的には採算上経営しうるサービス、ないしは政治的要求の範囲内で行なわなければならないサービスのみ限定すべきである。
- (5) 鉄道近距離旅客輸送の運輸連合 (Verkehrsverbünde) への統合の可能性が、従来の方法に従って検討されねばならない。ÖPNV の費用の補填が改善されねばならない。
- (6) 鉄道近距離旅客輸送は他の交通手段による経営に較べて経済的で、しかもエネルギー消費の点で有利な地域に限定されるべきである。鉄道バスサービス、郵便バスサービス (段階的に地域会社に移管) との協調を強化すべきである。
- (7) 小口貨物輸送 (小量物品、急行手荷物) の採算をはかるべきである。
- (8) ネットワークの最適化は、統一的経営経済上の視点から行なわれる個々の路線の評価を通じて達成されるべきである。Hannover～Würzburg, Mannheim～Stuttgart の新線建設、在来線の整備計画が実施されるべきであり、Köln～Groß Gerau については他の案が検討されるべきである。操車場駅の新設も最適化プログラムに関連づけて行なわれるべきである。
- (9) 車両～レール技術の一層の開発を進め、DB の経済性の強化に役立たせるべきである。Donauried の新技術テスト路線には新たな検討が必要である。



- (10) 作業能力を、絶対的に必要とされる需要に適合させるべきである。
- (11) 鉄道経営に直接必要とはされない部門の組織上の切り離し、および独立を検討すべきである。
- (12) 人員の確保は能率上の視点に従って行なわれるべきである。人員は恒常的合理化処置によって削減されねばならない。
- (13) 運賃政策は費用補填という意味において、市場のあらゆる可能性を利用して進めねばならない。

以上の要求は DB の経営基盤を考慮に入れた上で、企業性の導入を厳しく迫ったものである。この点では Lauritzen の共同経済原理に傾斜した考え方に較べ、市場経済原理が相対的に強調されていると推察できるのである<sup>(2)</sup>。DB の特化しうる領域を想定すべきこと (1), (4), (6) を指摘し、可能な限り市場原理で対応し、市場原理が機能しえない場合には損失補填を確保すべきことを述べているのである。また、具体的には、(8), (9)項目の後半部分におけるように Kursbuch からの明らかな方向転換もみられるのである。なお、検討時期に若干のずれはあるものの、DB に競争力をつけさせるための環境整備についても、配慮が払われている<sup>(3)</sup>。

Gscheidle はこのような13項目を公表 (12月11日) 後、DB の管理委員会にその根拠等を説明し、討論の機会をもった (12月13日、翌1975年6月5日)。議論の対象となったのは政治的要求、DB の企業としての性格、サービス構造、最適ネットワークの4つの問題であった。13項目の提示をめぐる議論は、とりわけ最適ネットワークに関して展開されている。1976年1月、DB は交通省から提示されたモデル分析により、経営上の最適ネットワークを試算した。それによると、最適ネットワークは延長距離にしておよそ1万4,500km、すなわち現在のそれのおよそ半分の規標である。したがって、当然路線廃止が問題とされるのである。

ここで、最適ネットワークに関する DB と交通相の応答を追跡してみよう。

DB の側からの質問は、ネットワーク最適化の要求と、連邦および州の地域政策的観点から生じてくる要求とは一致しうるかというものである。これに対し Gscheidle は、DB の経営経済的最適ネットワークを算定することこそ先決であるとの見解を示している。その上で社会的評価を行ない政治的に決定するのであって、経営経済的観点と地域政策的観点の一致の問題は路線の採算検討後に、また地域政策的視点から必要とされる路線の維持には、質・量共にいかなる手段が用意されるべきかが検討されねばならないとしているのである。これと関連する投資資金の調達についても、同様の応答がかわされている。社会的市場経済の中で DB が活路を見出すための最小限の前提として、企業経営的視点の強化が要請されているのである。しかし、交通サービスをめぐって肝要なことは、例え企業経営意識が押し出されたとしても、それだけでは解決につながりにくいという点である。これが交通省の用意する市場原理活用のための介入政策とどう関連していくのかについて、過去の Leberplan の時の経緯をも含めて、克明に説明していく必要がある。

鉄道旅客輸送のネットワークについては、次官委員会 (Staatssekretärausschuss) の提言により、1981年までに6,500km以上縮少、また貨物輸送に関しては1981年以降3,000kmの廃止が実施されるべきだとされている。しかし、実際の廃止は計画とはほど遠い状況にとどまっている。この点ではわが国の地方交通線の廃止をめぐる実状と共通しているのである。

その他、Gscheidle の鉄道政策では軌道と経営の分離 (Trennung von Fahrweg und Betrieb) の計画 (1979年) があるが、これは今後も繰り返して主張される可能性がある。

Gscheidle の交通政策でさらに重要な点は、インストラクターの総合的整備計画である。1973年10月の BVWP 1 はその後の経済状態に適さないものとなった。そこで、同計画は1977年に『1985年までの連邦交通路に対する総合投

資計画(KIP)』に、1980年には目標年次をずらした『80年代の連邦交通路計画(BVWP '80)』に改訂されていくのである。KIPとBVWP '80の2つの計画における大きな問題は、交通手段に対する支出構成の差異である。DBと連邦遠距離道路への支出割合が大きく異なっていくのである。投資の重点が移されたことにGscheidleの実質的政策転換が伺えるのであるが、これらについては機会を改めて考察することとしたい。

### 3-2 Hauffの政策理念

1980年10月の第9回連邦議会総選挙の後、交通相はGscheidleからVolker Hauffに代った。Hauffは1978年2月のSchmidt改造内閣において、最年少で研究・技術相に就任したSPDの若手有望株である。また、彼はSPDの中で、エコノミーとエコロジーの対立と矛盾を調和し、選択的成長を指向している指導者の一人でもある(仲井[20, p.191~193])。1982年の政変で再びCDU/CSUの時代に移ったため、そのことと命運を共にせざるをえなかったHauffの在任期間は余りにも短かすぎ、したがって彼の政策を評価することもまた難しいのである。

Hauffの交通政策の基本的考え方は、Gscheidleのそれをほぼ継承している。就任後間もなく1981年1月28日の連邦議会交通委員会で行なった演説でこのことを明言している(Hauff[13])<sup>4)</sup>。Hauffの理念を示した同演説では、連邦共和国における交通サービスの水準は満足のいくものであるという認識と、しかし問題点として、財政は逼迫している、安全性は十分に保たれていない、エネルギーは稀少で高価である、環境が破壊されている等といった現状分析を行なった上で、交通政策の目標としての3つの原則、すなわち目標の継承、集中と更新、民主的対話の行なわれるべきことが説かれている。第1の原則では、社会的でリベラルな交通政策の基本目標(die grundlegenden Ziel einer sozial-liberalen Verkehrspolitik)として、①市民と経済のためのモビリティの維

持と促進, ②不断に発展している経済に対する適切な交通インストラクチャーの維持, ③管理された競争秩序 (kontrollierte Wettbewerbsordnung) における交通手段の自由な選択, の3つが80年代にも有効であるとしている。この場合, モビリティの維持促進が経済厚生増加とどう結びつくかという問題に接近することが, 交通政策 (交通投資) の効果を把握する上で大切であろう。第2の原則は, 総括的な政策は有効ではなく, 交通システムの更新と近代化を, 産業政策, 対外経済政策, 雇傭政等を考慮に入れて, 必要に応じて集中的に行なうような辛抱強い試みがなされるべきであるというものである。集中する対象を適切に見い出すことができたとしたならば, これは現実的で有効な考え方といえることができる。この観点から交通政策の新しい様相として考慮すべきことは, ①貴重な原材料, エネルギー (特に鉱油) の節約, ②続行して起っている環境破壊への対策と, 破壊された環境の修復, ③交通路と交通手段の結びつきをより良くすることでの既存交通システムの容量の活用, ④量より質, ⑤新設より改良, ⑥市民への情報提供と市民参加等である。第3には, 地方自治体, 運輸連合, 産業界, 労働組合, 市民との密接な協調が必要であるとして, 民主的対話が説かれている。以上のことから, 部分的には Lauritzen の Kursbuch の影響と思われる部分 (例えば第2原則の③) もみられるのであるが, 基本的には Gscheidle の考え方に変るところはほとんどないといえる。

一方, 同演説の中で Hauff が意図した施策は, 交通路と交通手段のより良き結びつき, BVWP '80 における投資枠の検討, DB の合理化, ÖPNV の拡充の4つの点に集約されている。交通路と交通手段の結びつきは貨物, 旅客について検討され, 前者では一貫輸送を行なうための目標交通量を把握し, ターミナル整備をすべきことが説かれ, 後者では基幹空港であるフランクフルト空港と DB の接続が4つのモデルにより引き続いて検討されるべきこと, DB とルフトハンザとの運賃の連携, 主要鉄道駅での業務協定の促進を主張している。

注目すべき点は, BVWP '80 における投資枠について加えられた検討である。

Hauff の政策目標は前任者と変るものではないが、その手段については同様とはいえない。その具体的ケースとして、BVWP '80 についてはより現実的視点から論評を加えていることが指摘される。財政事情が厳しくなった折、交通路計画はこのことに適合しなければならないし、したがって交通路計画の目標も実現可能性の面から考えるべきであるとして、新設を行なうよりは既存のネットワークの拡充が優先するものであり、その近代化、維持への投資が安全性向上への投資と同様に強調されねばならないとの基調を展開するのである。インフラストラクチャー計画の実施についても、一步一步着実に行なうこと、優先順位を慎重に考慮すること、既存の容量をより活用するようにつとめることとしている。Hauff は交通投資が景気調整対策には適切ではないとして、交通投資におけるいかなる種類の stop and go 政策にも反対する。交通インフラストラクチャー投資の領域で循環的ではないと想定されていた行動が、実際にはしばしば循環的であったと推測する多くの理由が示されているからであるというのがその論拠となっている。

DB 政策に関しては、鉄道はエネルギー節約的で、鉱油に依存しない交通手段であるから将来飛躍するとの認識に立ちながらも、DB は経済性を高めるためにあらゆる合理化を図るべきだとしている。そのためには、①投資は効率向上に寄与すべきこと、②純技術的合理化と共に、組織面、制度面の合理化を進めるべきことが説かれている。投資面では債務を増大すべきではなく、1981年では鉄道投資額を当初より8億マルク削り、39億8,500万マルクに限定したのである。合理化に関しては、人員面では過去6年での8万2,000人の削減によりもはや予備人員はなくなったという評価を与えた上で、組織の緊張、労働手順の改良、合理化を妨げる要因を含む規定の除去、不必要な官僚主義の解体、巨大組織の改組に本質的な構造上の要素としての鉄道内部での任務と責任の確立等が、将来の労働にとっての重要な要素であるという。また、DB はマーケティング活動を改良すること、民間経済との協力を強化すること、さらに場合

によっては運賃を市場価格に適合させることが提唱されている。

ÖPNV の拡充の必要性は大都市地域とローカル地域に分けて検討されている。大都市地域において運輸連合は必要だが、費用のかかる点が問題となっている。さほど人口が過密でない地域では、より費用のかからない解決法として、交通手段の業務分担、連邦、州、地方自治体が並行投資(Parallelinvestitionen)を避けること、個人交通と ÖPNV を結びつけるための投資を行なうことが挙げられている。ローカル地域についても、連邦政府の役割は大きいとの立場である。ÖPNV は明らかに連邦の任務ではないが、連邦は責任を持たなければならず、実際 ÖPNV 全体に対しては、連邦の財政支出の方が州、地方自治体を合わせた支出より多いのである<sup>5)</sup>。DB の近距離鉄道旅客輸送の赤字の 72% が大都市地域以外のそれに帰因していること、地方自治体交通財政法に基づく ÖPNV への資金の 10% はローカル地域の ÖPNV に充当されていること、DB、連邦郵政のローカルバス輸送は 90,000km, 50,000km に及ぶこと、DB の近距離鉄道旅客輸送の営業距離は 23,000km に達していること、ローカル地域におけるバス輸送量は年間 10 億人になっている等から、DB の軌道部門の縮小とバスサービスの拡充・改良がはかられているが、これは 1977 年 4 月 27 日閣議了解、1979 年 6 月 27 日の連邦議会決議にかなうものである。

以下、Hauff の演説は日本を引き合いに出しての交通安全の強調<sup>6)</sup>、EC の共通運輸政策の推進に西ドイツが寄与すべきことに及んでいる。

Hauff は交通政策を意欲的に展開しようという意図をもってたと推察される。彼の政策立案の前提は財政状態が厳しいという現実であった。この点は上記の政策理念に十分反映されている。短かい在任期間中の主要な施策は、鉱油税収の割当てを ÖPNV、地域道路、騒音防止の目的に増加させたこと、地域道路にくらべて ÖPNV の扱いを比較的優遇したこと、しかし ÖPNV に対する石油ガス補助を 1983 年迄に段階的に廃止すること、貨物輸送の市場秩序政策は従来どおりだが、自家用より営業用に力点が置かれたこと、DB の生産性向

上、債務拡大の防止を強調したこと、道路と鉄道の協力を説いたこと等である。市場原理と税制による市場介入の双方を用いて政策展開を試みている。相対的な意味で市場原理の活用をはかっていると推察されるが、彼の在任期間が余りにも短かったこと、およびそれを判断する材料が乏しいこと等から、結論は下しにくいのである。しかし、彼が現実路線を歩もうとしたことは推論しうるのである。

冒頭に述べたとおり、Hauffの後はCSUのDollingerに交通相の座は移っていく。13年振りの保守・中道CDU/CSU, FDPの小連合政権下で、しかも環境問題に極めて敏感な緑の党(die Grünen)を連邦議会にはじめて迎えるという状況において、交通政策がいかなる展開をみせるであろうかは大いに注目される場所である。Schmidt政権崩壊の経済面からのプロセスから類推する限り、交通においてもより市場原理に傾斜した政策展開が想定されるが、それはDollingerによる今後を俟たなければならないのである。

注(1) BMV Schriftenreihe Heft 49の第1節にGscheidleの13項目と、それについてのDBの管理委員会への説明、さらにGscheidleとDBとの応答が集録されている。

(2) Gscheidleにおいては、従来の交通政策が交通経済政策(Verkehrswirtschaftspolitik)として展開されているともいわれている(BMV [4, S.24], Haar usw. a. a. O., S. 126~133, ただし傍点は筆者)。

(3) それらは以下の点である(Gscheidle [10, S. 24])。

- ・内陸水運の鉱油税の免税、および国際法上の範囲内でライン河における河川航行上の関税の廃止を通して、競争上の不利を除くように努める。
- ・現在の契約上の義務以上の水路網の拡大投資を断念する。
- ・DBの幹線路線に並行する連邦遠距離道路の建設といった重複投資を避けるようにする。
- ・自家用交通の諮問委員会の見解に従って、DBの競争状態に関する可能な尺度を検討する。

(4) 宰相Schmidtも1980年11月24日の政府声明で、交通政策に対して新しい認識の必要はないことを述べているし、同年末のSPD Hauff, CDU Hoffieの交通部門の

連合協定でも以前の原理が有効であることが確認されている (Haar usw. a. a. O., S. 134)。

- (5) 1967年から80年迄に ÖPNV に対し総額227億マルクが投資されている。そのうち52%の118億マルクは連邦の財政からで、残りは州が44億マルク (20%)、地方自治体53億マルク (23%)、ÖPNV の交通事業者は12億マルク (5%) である (Internationales Verkehrswesen, 1982 2Heft S. 74)。また、2節の注(5)も参照。
- (6) 日本では交通事故が半減した (Hauff の言及以後、事實は異なっている) ことは、日本の特徴によるものであるとしている。



付表 1 連邦鉄道の損益計算

(単位: 100万マルク)

	収入	運送税	欠損調整額 (連邦負担)	収入計	支出	運送税	支出計	損益	備考
1948	1,926.0	109.2	—	2,035.2	2,008.4	109.2	2,117.6	△ 82.4	
49	2,913.8	201.2	—	4,125.0	3,994.9	201.2	4,196.1	△ 71.1	
50	3,757.3	197.9	—	3,995.2	4,120.0	197.9	4,317.9	△ 362.7	
51	4,726.9	231.5	—	4,958.4	4,655.2	231.5	4,886.7	71.7	
52	5,257.8	256.9	—	5,514.7	5,398.4	256.9	5,655.3	△ 140.6	
53	5,160.7	261.3	—	5,422.0	5,327.3	261.3	5,588.6	△ 166.6	
54	5,235.8	269.6	—	5,505.4	5,739.2	269.6	6,008.8	△ 503.4	
55	5,785.0	292.9	—	6,077.9	5,986.5	292.9	6,279.4	△ 201.5	
56	6,147.1	310.9	—	6,458.0	6,662.5	310.9	6,973.4	△ 515.4	
57	6,453.4	355.7	—	6,809.1	7,131.7	355.7	7,487.4	△ 678.3	
58	6,831.3	340.2	—	7,171.5	7,408.0	340.2	7,748.2	△ 576.7	
59	7,127.3	353.2	—	7,480.5	7,484.1	353.2	7,837.3	△ 356.8	
60	7,725.2	382.5	112.5	8,220.4	7,851.4	382.5	8,233.9	△ 13.5	
61	7,852.2	404.4	455.0	8,684.6	8,310.0	404.4	8,714.4	△ 29.8	
62	7,961.5	418.2	628.8	9,008.5	8,700.5	418.2	9,118.7	△ 101.2	
63	8,557.1	440.0	511.4	9,512.5	9,477.9	444.0	9,921.9	△ 409.4	
64	8,524.2	450.2	539.7	9,514.1	10,034.3	450.2	10,484.5	△ 970.4	
65	8,476.8	455.4	779.5	9,711.7	10,534.3	455.4	10,989.7	△1,278.0	
66	8,782.7	469.5	869.6	10,121.8	10,757.8	469.5	11,227.3	△1,105.5	
67	8,368.5	440.7	1,202.3	10,011.5	11,075.6	440.7	11,516.3	△1,504.8	
68	8,769.9	—	1,202.0	9,971.9	11,199.3	—	11,199.3	△1,227.4	
69	9,707.5	—	1,617.2	11,324.7	12,325.8	—	12,325.8	△1,001.1	
70	10,741.4	—	2,169.1	12,910.5	14,161.3	—	14,161.3	△1,250.8	
71	11,654.4	—	2,247.5	13,904.9	16,401.4	—	16,401.4	△2,496.5	
72	12,510.9	—	3,434.6	15,945.5	18,411.6	—	18,411.6	△2,466.1	
73	13,406.1	—	4,404.5	17,810.6	20,321.9	—	20,321.9	△2,511.3	
74	14,414.8	—	5,568.5	19,983.3	22,759.5	—	22,759.5	△2,776.2	
75	13,380.1	—	5,751.1	19,131.2	23,492.6	—	23,492.6	△4,361.5	
76	14,234.5	—	6,102.2	20,336.7	24,211.0	—	24,211.0	△3,874.3	
77	13,940.5	—	7,274.6	21,215.1	25,269.6	—	25,269.6	△4,523.8	

出典: Vogt [25, S. 26~27]

付表 2 交通部門の総付加価値の対交通インフラストラクチャー資産弾性値

	鉄 道			水・海 運			道 路			航 空			パイプライン			計		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C
1961	1.6	3.0	0.53	△ 0.3	2.7	—	7.1	4.5	1.58	20.2	6.0	3.33	16.7	8.0	2.09	4.0	3.8	1.05
62	△ 2.2	2.9	—	3.0	2.8	1.07	6.0	5.3	1.13	8.3	6.4	1.30	0.0	24.1	0.00	2.3	4.3	0.53
63	2.7	2.6	1.04	△ 1.6	3.0	—	5.2	6.0	0.87	17.3	6.0	2.88	25.6	34.3	1.06	3.6	4.7	0.77
64	2.6	2.9	0.90	6.2	2.8	2.21	6.6	6.7	0.99	14.8	7.5	1.97	0.0	15.6	0.00	5.3	5.2	1.02
65	0.6	2.2	0.27	2.8	2.6	1.08	4.4	6.9	0.64	25.7	8.8	2.92	2.22	14.4	1.54	3.6	5.1	0.71
66	△ 1.9	1.2	—	2.1	2.3	0.91	△ 0.1	5.3	—	11.4	9.7	1.18	0.0	25.2	0.00	0.1	4.0	0.03
67	△ 6.2	1.5	—	△ 2.3	2.2	—	0.3	8.5	0.04	13.8	11.3	1.22	9.1	22.1	0.41	△ 1.7	6.0	—
68	6.7	1.6	4.19	1.5	2.3	0.65	10.3	6.6	1.56	10.8	13.7	0.79	16.7	9.9	1.69	7.8	4.9	1.59
69	9.4	1.3	7.23	0.6	2.2	0.27	7.9	6.9	1.14	17.1	15.1	1.13	0.0	2.0	0.00	7.8	5.0	1.56
70	3.1	1.5	2.07	△ 1.8	2.5	—	8.3	6.9	1.20	14.6	17.2	0.85	7.1	1.5	4.73	5.6	5.2	1.08
71	△ 7.7	1.7	—	△ 3.0	2.8	—	2.5	6.5	0.38	0.0	19.0	0.00	0.0	4.8	0.00	△ 1.7	5.2	—
72	△ 1.4	1.7	—	1.2	3.0	0.40	1.7	6.1	0.28	10.9	15.9	0.69	13.3	8.3	1.16	1.4	5.0	0.28
73	3.9	1.7	2.29	△ 7.6	2.8	—	7.5	5.6	1.34	1.6	10.0	0.16	17.6	6.8	2.59	4.2	4.6	0.91
74	2.7	1.8	1.50	5.9	2.5	2.36	△ 3.2	5.1	—	14.5	5.5	2.64	10.0	3.2	3.13	0.8	4.1	0.20
75	△ 20.2	1.8	—	2.5	2.4	1.04	△ 0.8	4.6	—	10.3	3.1	3.32	4.5	1.2	3.75	△ 5.3	3.8	—
76	4.1	1.7	2.41	5.5	2.6	2.12	8.0	4.1	1.95	9.8	1.9	5.16	4.3	0.8	6.14	6.8	3.4	2.00
77	△ 5.6	1.6	—	△ 1.7	2.5	—	6.8	3.8	1.79	7.8	1.2	6.50	29.2	0.8	36.50	2.9	3.2	0.91
78	1.6	1.4	1.14	△ 7.9	2.3	—	3.9	3.8	1.03	7.6	2.0	3.80	3.2	0.0	—	2.3	3.1	0.74
79	8.8	1.2	7.33	5.1	1.8	2.83	7.3	3.9	1.87	11.4	1.2	9.50	18.8	△ 0.4	—	7.9	3.1	2.55

出典：Verkehr in Zahlen 1980 S. 46~47, 60~61 より作成

A：総付加価値（1970年価格）の伸び率

B：インフラストラクチャー資産（1970年価格）の伸び率

C：A/B

## 参考文献

- [1] Arbeitsgruppe Wegekosten im Bundesverkehrsministerium: Zusammenfassung des Berichts über die Kosten der Wege des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn Juni 1969 (運輸経済研究センター訳『ドイツ連邦共和国国内鉄道、道路及び内航輸送路資金調査報告概要』S. 44. 19)
- [2] BMV (Der Bundesminister für Verkehr): Programm zur Gesundung des deutschen Verkehrswesens, Bonn Sept. 1969
- [3] BMV: Der Mensch hat Vorfahrt—Kursbuch für die Verkehrspolitik, Bonn Juni 1973 (ただし、筆者の入手しているのは英語版である)
- [4] BMV: Verkehr—gestern, heute, morgen, Bonn
- [5] Braunthal, G.: The West German Legislative Process—A Case Study of Two Transportation Bills, 1972 Cornell University Press
- [6] 出水宏一『戦後ドイツ経済史』(S. 53 東洋経済新報社)
- [7] Ewers, H. J.: Wettbewerbspolitische Ansätze in der deutschen Verkehrspolitik seit den Verkehrsänderungsgesetzen, Göttingen 1971.
- [8] Grosser, A.: Geschichte Deutschland seit 1945. Eine Bilanz, München 1980 (山本・三島・相良・鈴木訳『ドイツ総決算—1945年以降のドイツ現代史』1981 社会思想社)
- [9] Gscheidle, K.: Zielsetzungen des Bundesministers für Verkehr für die Unternehmenspolitik der Deutschen Bundesbahn, in; BMV Schriftenreihe Heft 49 1975.
- [10] Gscheidle, K.: Verkehrspolitik in der Mitte der 8. Legislaturperiode, Bonn
- [11] Haar, E., Merten, S., Prechtel, F.: Vorfahrt für Arbeitnehmer—Alternativen zur Verkehrspolitik, Köln 1983.
- [12] Hamm, W.: Der Leber-Plan, eine Wachstumsbremse, Frankfurt 1968.
- [13] Hauff, V.: Sozial-liberale Verkehrspolitik in der 80 er Jahren, in; BMV Schriftenreihe Heft 60 1980.
- [14] 角本良平『モビリティと日本』(1982 早稲田大学出版部)
- [15] レーバー, G.『ドイツ連邦共和国における交通事情—レーバー・プランを中心として—(講演記録)』(S. 45. 5 運輸経済センター)
- [16] 増井健一「戦後西ドイツの陸上交通制度政策について(上)」(『三田商学研究』第11巻第1号)
- [17] 増井健一「戦後西ドイツの陸上交通制度政策について(下)」(『三田商学研究』第11巻第4号)

- [18] 増井健一「交通の共同経済性をめぐる論議—とくに Lauritzen-Konzept に関連して—」(『三田商学研究』第18巻第5号)
- [19] Müller-Hermann, E.: DB-Sanierung-höchste Eisenbahn, Stuttgart 1976.
- [20] 仲井 斌『西ドイツの社会民主主義』(1979 岩波書店)
- [21] 日本国有鉄道『欧米諸国の鉄道と交通政策』S. 54. 12
- [22] Oeftering, H. M.: Die Bundesbahn und der Leber-Plan, in; Die Bundesbahn, Heft 21/1967.
- [23] 佐々木勉「西ドイツの鉱油税値上げとその変遷」(『運輸と経済』第42巻第2号)
- [24] Seidenfus, H. St.: Konsequenzen der Verkehrslenkung in der Marktwirtschaft, International Road Union, Genf 1968.
- [25] Vogt, G.: Die Entwicklung der Finanzen der Deutschen Bundesbahn, Berlin 1979.
- [26] 杉山雅洋「西ドイツ交通政策の方向—連邦交通路計画を中心として—」(『交通学研究』1982年 研究年報)